



ÕIGUSKANTSLER

ETTEPANEK nr 4

Tallinn

14. oktoober 2005

Ravikindlustuse seaduse paragrahvi 6 lõike 1 teise lause ja paragrahvi 14 lõike 1 kooskõlla viimiseks Eesti Vabariigi põhiseadusega

Analüüsinud Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi PS) § 139 lõike 1, õiguskantsleri seaduse (edaspidi ÕKS)¹ § 1 lõike 1 ja § 15 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras Riigikogu poolt vastu võetud ravikindlustuse seaduse (edaspidi RaKS)² § 6 lõike 1 teise lause ja § 14 lg 1 põhiseaduslikkust, leian, et RaKS viidatud sätted on vastuolus põhiseaduse § 12 lg-ga 1 piirates koostoimes § 28 lg-ga 1 ebaproportsionaalselt töötaja õigust võrdsele ravikindlustusele ja §-ga 14 koostoimes § 11 piirates ebaproportsionaalselt töötaja ja avaliku teenistuja õigust tervise kaitsele ning §-ga 32 koostoimes §-ga 11 piirates ebaproportsionaalselt sotsiaalmaksu maksjast tööandja omandiõigust ja §-ga 31 koostoimes §-ga 11 piirates ebaproportsionaalselt isikute ettevõtlusvabadust.

Tuginedes PS § 142 lg-le 1 ja ÕKS §-le 17, teen Riigikogule ettepaneku

viia ravikindlustuse seaduse § 6 lõige 1 teine lause ja § 14 lõige 1 põhiseadusega kooskõlla kahekümne päeva jooksul arvates ettepaneku saamisest.

I Asjaolud ja menetluse käik

1. 20.oktoobril 2004. aastal saabus õiguskantslerile äriühingu avaldus RaKS § 14 lõike 1 põhiseaduslikkuse kontrollimiseks. Avaldaja arvates on viidatud seaduse säte põhiseadusega vastuolus, sest piirab ebaõiglaselt tööandja õigusi. Avaldaja leidis, et viidatud sätte alusel tööandjale tekkiv kohustus hüvitada töötajale ravikindlustushüvitiste saamata jäämisest tekkinud kahju (ravikulud) põhjusel, et tööandja on jätnud töötaja kindlustuskaitse tekkimiseks vajalikud dokumendid tähtaegselt Eesti Haigekassale (edaspidi haigekassa) esitamata, on ebaõige. Avaldaja leidis, et nimetatud kohustus on ebamõistlik eelkõige seetõttu, et tööandja oli sotsiaalmaksuseaduse alusel faktiliselt ja õigesti töötaja eest sotsiaalmaksu maksnud ning eksimuse avastades koheselt edastanud töötaja andmed haigekassale.

2. Samas avalduses juhtis avaldaja tähelepanu ka sellele, et vaatamata sotsiaalmaksukohustuse täitmisele ja andmete haigekassale esitamisele rakendub töötaja ravikindlustuskaitse tekkimiseks ikkagi ooteaeg. Avaldaja arvates on ooteaeg üleliigne ning seadus peaks võimaldama arvestada erinevaid asjaolusid. Avaldaja on seisukohal, et ravikindlustuskaitse võiks hakata kehtima koheselt peale seda, kui tööandja on haigekassasse korrektsed andmed esitanud.

¹ RT I 1999, 29, 406; ... 2003, 23, 142

² RT I 2002, 62, 377; ... 2004, 89, 614

3. 29.oktoobril 2004. aastal saabus õiguskantslerile Eesti Maksumaksjate Liidu samasisuline avaldus RaKS § 6 lõike 1 koostoimes § 14 lõikega 1 põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks. Eesti Maksumaksjate Liidu hinnangul piiratakse viidatud RaKS sätetega ebaproportsionaalselt töandja omandiõigust. Avaldaja leiab, et töandja omandit riivatakse negatiivselt, kuna lisaks sotsiaalmaksukohustuse täitmisele peab töandja teatud tingimustel hüvitama töötajale ka raviks tehtud kulutused.

4. Ühtlasi leidis Eesti Maksumaksjate Liit, et RaKS § 6 lõige 1 koostoimes § 14 lõikega 1 riivab ebaproportsionaalselt ka töötaja omandiõigust. Töötaja omandit riivatakse ebaproportsionaalselt seetõttu, et töandjal lasuva dokumentide ja andmete esitamise kohustuste täitmata jätmisel ei teki töötajal õigust saada haigekassa poolt rahastatavaid ning riikliku ravikindlustuse kaudu võimaldatavaid teenuseid ja seetõttu kaasnevad töötajale täiendavad kulutused raviks.

5. Õiguskantsler võttis mõlemad avaldused põhiseaduslikkuse järelevalve menetlusse. Õiguskantsler pöördus RaKS § 6 lõike 1 ja § 14 lõike 1 eesmärkide ning töötaja ja teenistuja aga samuti töandja õiguste võimaliku rikkumise väljaselgitamiseks teabenõuetega sotsiaalministri ja Eesti Haigekassa poole.

6. Sotsiaalminister asus oma vastuses seisukohale, et RaKS § 6 lg 1 ja § 14 lg 1 ei ole põhiseadusega vastuolus. RaKS-iga töandjale pandud kohustus esitada töötaja kohta ravikindlustuse andmekogusse kindlustuskaitse tekkimiseks vajalikud dokumendid ja vastutus selle kohustuse mittetäitmise korral on abinõuna sobiv, vajalik ja mõõdukas ning seega kooskõlas põhiseaduse §-ga 11. Sotsiaalminister nentis, et sellise regulatsiooni eesmärgiks on tagada töötajale kindlustuskaitse kiire algamine võimalikult väikeste kulutustega ning läbi töandja kohustuse esitada haigekassale vastavad andmed. Ministri hinnangul on andmete esitamine töandja poolt eesmärgi saavutamiseks sobiv meede, kuna juhul, kui töandja kohustus edastada andmeid ravikindlustuse andmekogusse puuduks, tekiks olukord, kus töötajad ehk võimalikud kindlustatud oleksid võrreldes tänasega tunduvalt ebasoodsamas olukorras. Meetme mõõdukust hinnates asus sotsiaalminister seisukohale, et RaKS § 14 lg 1 tagab töandja kohustuse täitmist. Tegemist on normiga, mis kehtestab vastutuse juhuks, kui töandja ei täida seadusega pandud kohustust edastada isiku andmed ravikindlustuse andmekogu täiendamiseks. Kuna andmekogu täiendamisest sõltub isiku kindlustuskaitse algus, ehk hetk, millest alates isiku kulutused tervishoiule hüvitaks haigekassa, on RaKS § 14 lg-s 1 toodud regulatsioon mõõdukas.

7. Eesti Haigekassa juhatuse esimehe antud selgitustest nähtus, et töandjale RaKS § 14 lõikega 1 pandud kohustus on põhjendatav kindlustatute huvide kaitsega, sest see tagab töandjale pandud dokumentide esitamise kohustuse täitmist. Eesti Haigekassa väitel on RaKS § 6 lg-st 1 tulenev dokumentide esitamise kohustus vajalik selleks, et isikul tekiks haigekassas ravikindlustuskaitse ning õigus saada ravikindlustushüvitisi. Haigekassa on taganud töandjale võimaluse igakuiselt, vajadusel ka iga nädal või iga päev kontrollida, et kõigi tema töötajate kohta ravikindlustuse andmekogus olevad andmed on õiged ja korrektsed. Haigekassa selgitas, et kuna ravikindlustuskaitse tekib RaKS alusel, siis sotsiaalmaksu tasumine töandja poolt ei tekita isikule, kelle eest sotsiaalmaksu tasutakse, automaatselt ravikindlustuskaitset. Kokkuvõtlikult on haigekassa arvates töandjale pandud dokumentide esitamise kohustus ja vastutus kohustuse mittetäitmise eest sobivateks abinõudeks seatud eesmärgi, milleks on ravikindlustuskaitse tekitamine, saavutamiseks.

II Vaidlustatud sätted

8. Minu poolt vaidlustatavad ravikindlustuse seaduse sätted:

1) § 6 lõike 1 teine lause:

„Kui tööandja esitab vajalikud dokumendid pärast eelnimetatud seitsmepäevase tähtaja möödumist, tekib kindlustuskaitse kümne kalendripäeva möödumisel ravikindlustuse andmekogusse kindlustuskaitse algamise kande tegemisest.“

2) „§ 14. Dokumentide esitaja vastutus

(1) Kui kindlustuskaitse tekkimiseks vajalike dokumentide esitamiseks kohustatud isiku kohustuse nõuetekohase täitmise korral oleks kindlustuskaitset taotleval isikul tekkinud õigus saada ravikindlustushüvitist, peab kindlustuskaitset taotlevale isikule hüvitama ravikindlustushüvitiste saamata jäämisest tekkinud kahju kohustuse rikkuja.“

III Põhjus

9. Antud juhul on õigustatud subjektideks RaKS § 5 lg 2 punktides 1 ja 2 nimetatud isikud (edaspidi töötaja ja avalik teenistuja) ning nende tööandja. Arvestades asjaolu, et õigustatud subjektide RaKS sätetest tulenevad õigused ning kohustused ja nende sätete rakendamise tagajärjed on omavahel sõltuvuslikus seoses, on mõlema sätte osas läbi viidav analüüs koondatud käesolevasse ettepanekusse. Vaidlustatud sätete põhiseaduslikust käsitletakse järjestikku, mistõttu tuvastatakse alljärgnevalt esmalt töötaja ja avaliku teenistuja asjakohase põhiõiguse kaitseala ja selle riive põhiseaduspärasus ning seejärel tööandja asjakohase põhiõiguse kaitseala ja selle riive põhiseaduspärasus.

1. RaKS § 6 lõike 1 teise lause põhiseaduslikkuse analüüs

1.1 Asjakohane põhiõigus ja selle kaitseala riive

10. Põhiseaduse § 28 lg 1 sätestab, et igäühel on õigus tervise kaitsele. Tervis on ülimalt oluline väärtus, millela ei ole võimalik enamiku teiste põhiõiguste kasutamine. Nimetatud sättest tuleneb igäühe õigus saada teatud tingimustel abi tervise kaitseks. Kuivõrd põhiseadus ise on nimetatud õiguse sisustamisel napolisõnaline, tuleb põhiõigusele anda sisu tõlgendamise teel. Süstemaatilisel tõlgendamisel paikneb PS § 28 lg 1 põhiõiguslikus paragrahvis, mis garanteerib toetuse puuduse või muu abivajaduse korral. Sellist tõlgendamismeetodit kasutades võib asuda seisukohale, et põhiõigus tervise kaitsele annab põhiseadusliku nõudeõiguse tasuta ravile ja hooldusele eelkõige neile, kes ravikulud ise kanda ei suuda³. Praktikas ning erialakirjanduses on aga PS § 28 lg 1 toodud õigust käsitletud laiemalt ning asunud seisukohale, et õigus tervise kaitsele laieneb igäühele sõltumata tema majanduslikust staatusest, mis tähendab, et tervisekaitsega seonduvad hüved on garanteeritud kõigile seaduslikult Eestis viibivatele isikutele. Seega on PS § 28 lg 1 näol tegemist muu hulgas sotsiaalse põhiõigusega, mida võib kasutada ka teiste põhiõiguste piiramisel⁴.

11. Vastavalt PS § 12 lõikele 1 on kõik seaduse ees võrdsed ning kedagi ei tohi diskrimineerida mistahes asjaolude tõttu. Nimetatud sätte sisu avamisel on Riigikohtu põhiseaduslikkuse

³ Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica eriväljaanne, 2001. Lk 77

⁴ Eesti Vabariigi Põhiseadus, Kommenteeritud väljaanne, Tallinn 2002, lk 253-255

järelevalve kohtukolleegium märkinud, et “Põhiseaduse § 12 lg 1 esimest lauset tuleb tõlgendada ka õigusloome võrdsuse tähenduses. Õigusloome võrdsus nõuab üldjuhul, et seadused ka sisuliselt kohtleks kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi.”⁵. Seejuures ei ole igasugune ebavõrdne kohtlemine veel põhiseadusevastane diskrimineerimine – diskrimineerimisega on tegu vaid siis, kui ebavõrdsele kohtlemisele ei leidu mõjuvat põhjendust. Seega tuleb kõigepealt tuvastada, kas ebavõrdne kohtlemine eksisteerib, ning seejärel – teisel astmel – kontrollida, kas ebavõrdsele kohtlemisele leidub mõjuv põhjendus. Ebavõrdse kohtlemise tuvastamisel tuleb ennekõike kindlaks määrata võrreldavate isikute grupid, kelle suhtes esineb kahtlus ebavõrdses kohtlemises.

12. Sotsiaalsete põhiõiguste, sh õiguse tervise kaitsele, sisustamisel on seadusandjal avar diskretsiooniõigus, sest sotsiaalsete õiguste tagamine sõltub nende õiguste suure kulukuse tõttu paljus riigi majanduslikest võimalustest. Sotsiaalsed põhiõigused nõuavad realiseerimiseks sageli riigi rahaliste ressursside ümberjagamist ning -korraldamist. Viimast on tunnustanud ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium 21.jaanuari 2004. aasta lahendis nr 3-4-1-7-03⁶ ning Riigikohtu halduskolleegium 10.novembri 2003. aasta otsuses nr 3-3-1-65-03⁷. Viimati viidatud lahendis asus kohus seisukohale, et õiguse tervise kaitsele, kui sotsiaalse põhiõiguse täpsema mahu määrab muuhulgas kindlaks riigi majanduslik olukord. Kuid seejuures on oluline rõhutada viidatud otsuses toodud seiskohta, et seadusandjal ei saa sotsiaalsete põhiõiguste kujundamisel olla piiramatut suvaõigust, mis muuhulgas tähendab, et seadusandja ei tohi põhiõiguste kujundamisel jätta kaitse alt välja vastavate põhiõiguste tuuma. Lisaks muudele asjaoludele peab seadusandja kaalutusõigust kasutades lähtuma ka PS § 12 lg 1 lauses 1 sätestatud isikute võrdsusest seaduse ees.

13. Õiguse tervise kaitsele tagamine võib eeldada erinevate mehhanismide, muuhulgas ka tervisekindlustussüsteemi loomist⁸. Tervisekindlustussüsteemi loomisel on seadusandja pädevuses otsustada, kellele ja missuguses ulatuses sellest tulenevaid õigusi tagada. Tulenevalt eeltoodust on seadusandja sisustanud põhiõiguse tervise kaitsele määratletud grupi isikute õigusega juurdepääsuks haigekassa poolt võimaldatavatele tervishoiuteenustele ja muudele ravikindlustushüvitistele. Niisugune tervisekindlustussüsteem tagab soodustatud isikutele ulatuslikuma tervise kaitse taseme kui PS § 28 lg 1 seda otsesõnu tingib. Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse (edaspidi TTKS, seisuga 09.mai 2005), sotsiaalmaksuseaduse (edaspidi SMS, seisuga 09.mai 2005) ja ravikindlustuse seadusega loodud tervishoiuteenuste ja seonduvate tervishoiukulude katmise süsteem. Sotsiaalmaksuseaduse ja ravikindlustuse seadusega tagatakse sundkindlustusena korraldatud ravikindlustuse kaudu kindlustatud isiku haiguste ennetamise ja ravi, ravimite ja meditsiiniliste abivahendite kulude rahastamine ning ajutise töövõimetuse hüvitise ja muude hüvitiste (edaspidi ravikindlustushüvitiste) maksmine. Seega on seadusandja loonud tervisekindlustussüsteemi, mis tagab isikutele, kelle eest on kohustus maksta sotsiaalmaksu, õiguse ravikindlustushüvitiste saamiseks haigekassalt. Kokkuvõtlikult on põhiõigus tervise kaitsele seadusandja poolt sisustatud ulatuses, mille määratleb ravikindlustuse seadus. Korralduslikult tagavad nimetatud põhiõiguse kaitse lisaks ravikindlustuse seadusele ka TTKS, SMS ja Eesti Haigekassa seadus⁹..

⁵ RKPJK 3. aprilli 2002. a otsus nr 3-4-1-2-02 (RT III 2002, 11, 108).

⁶ RKPJKo 21.01.2004 nr 3-4-1-7-03, RT III 2004, 5, 45

⁷ RKHKo 27.11.2003 nr 3-3-1-65-03, RT III 2003, 34, 349

⁸ Vt näiteks Parandatud ja Täiendatud Euroopa Sotsiaalharta, RT II 2000, 15, 93 ja Annus, T, Nömper, A. The Right to Health Protection in the Estonian Constitution. *Juridica International* 2002, lk 117-126

⁹ [RT I 2000, 57, 374; ... 2004, 89, 614](#)

14. PS § 14 kohaselt on riik kohustatud tagama isikute õigused ja vabadused. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on oma 14.aprilli 2003. aasta otsuses nr 3-4-1-4-03¹⁰ rõhutanud, et õiguste ja vabaduste tagamine ei tähenda üksnes, et riik hoidub põhiõigustesse sekkumast. Riigil on PS § 14 järgi kohustus luua põhiõiguste kaitseks kohased menetlused, mis tagaks isiku õiguste tõhusa kaitse. Kui seadusandja on otsustanud õiguse tervise kaitsele tagamiseks luua tervisekindlustussüsteemi, peavad süsteemi rakendamiseks olema loodud menetlused, mis tagavad põhiõiguse tervisele tõhusa kaitse. Kui isiku põhiõigus tervise kaitsele jääb tõhusa menetluse puudumise tõttu piisava kaitseta, ei ole riigi tegevus kooskõlas põhiseadusega.

15. SMS § 5 ja RaKS § 5 lg 2 kohaselt on kindlustatud isikuks töötaja ja avalik teenistuja, kelle eest sotsiaalmaksu maksja on kohustatud maksma sotsiaalmaksu^{11, 12}. Seadusandja on läbi nimetatud sätete loonud töötajale ja avalikule teenistujale subjektiivse õiguse saada haigekassa poolt täielikult või osaliselt rahastatavat abi tervise kaitseks. Seega on reaalne võimalus kasutada ravikindlustuse kaudu võimaldatavaid ravikindlustushüvitisi töötajale ja avalikule teenistujale otsene garantii PS § 28 lg 1 sätestatud õiguse tervise kaitsele teostamisel.

16. Lisaks sotsiaalmaksu maksmise kohustusele seab RaKS töötaja ja avaliku teenistuja õiguse haigekassa poolt võimaldatavatele ravikindlustushüvitistele sõltuvusse kindlatest ravikindlustuskaitse tekkimise menetlustest (dokumentide ja andmete esitamise kohustus, ravikindlustuse andmekogusse kande tegemine jt). RaKS § 6 lg 1 rakendamisel on võimalik olukord, kus ravikindlustuskaitse tekkimiseks vajalike dokumentide ja andmete mittenõuetekohasel esitamisel, kuid sotsiaalmaksu nõuetekohasel tasumisel, ei saa töötaja ja teenistuja siiski kasutada õigust oma tervise kaitseks vajalikele haigekassa poolt võimaldatavatele ravikindlustushüvitistele. Oluline on see, et valdav osa tervishoiuteenuste osutajate tegevuse rahastamisest toimub ravikindlustuse vahenditest ning isiku juurdepääs tervishoiuteenusele, vajalikule ravimile või meditsiinilisele abivahendile sõltub otseselt ravikindlustuskaitse olemasolust, mida isik tervishoiuteenuse saamisel peab tõendama. Seega võib töötajal ja teenistujal tervishoiuteenus või muu ravikindlustushüvitis vajalikus ulatuses saamata jääda, sest seadus kohtleb neid ravikindlustamata isikutena ja töötajal ning teenistujal tuleb sellisel juhul oma tervise

¹⁰ RKPJKo 14.04.2003 nr 3-4-1-4-03, RT III 2003, 13, 125

¹¹ SMS § 5: "Kindlustatav käesoleva seaduse tähenduses on käesoleva seaduse § 2 lõikes 1 nimetatud tasu, tulu või hüvitist saanud isik, kelle eest sotsiaalmaksu maksja on kohustatud maksma sotsiaalmaksu või kes iseenda eest maksab sotsiaalmaksu, samuti käesoleva seaduse §-s 6 nimetatud isik." RaKS § 5 lg 2: „Kindlustatud isik, kelle eest sotsiaalmaksu maksja on kohustatud maksma sotsiaalmaksu, on: 1) üle ühekuulise tähtajaga või määramata ajaks sõlmitud töölepingu alusel töötav isik, kelle eest on kohustatud maksma sotsiaalmaksu tööandja; 2) avalikus teenistuses töötav isik, kaadrikaitseväelasena lepingulisse teenistusse võetud või asendusteenistuses olev isik, Riigikogu liige, Vabariigi President ja Vabariigi Valitsuse liige, kelle eest on kohustatud maksma oma asutuste kaudu sotsiaalmaksu riik või kohalik omavalitsus.

¹² SMS § 5: "Kindlustatav käesoleva seaduse tähenduses on käesoleva seaduse § 2 lõikes 1 nimetatud tasu, tulu või hüvitist saanud isik, kelle eest sotsiaalmaksu maksja on kohustatud maksma sotsiaalmaksu või kes iseenda eest maksab sotsiaalmaksu, samuti käesoleva seaduse §-s 6 nimetatud isik." RaKS § 5 lg 2: „Kindlustatud isik, kelle eest sotsiaalmaksu maksja on kohustatud maksma sotsiaalmaksu, on: 1) üle ühekuulise tähtajaga või määramata ajaks sõlmitud töölepingu alusel töötav isik, kelle eest on kohustatud maksma sotsiaalmaksu tööandja; 2) avalikus teenistuses töötav isik, kaadrikaitseväelasena lepingulisse teenistusse võetud või asendusteenistuses olev isik, Riigikogu liige, Vabariigi President ja Vabariigi Valitsuse liige, kelle eest on kohustatud maksma oma asutuste kaudu sotsiaalmaksu riik või kohalik omavalitsus.

kaitseks tehtavad kulud täies ulatuses ise tasuda. Kummatigi on tulenevalt sotsiaalmaksuseadusest ja ravikindlustuse seadusest sundkindlustusena korraldatud ravikindlustuse kindlustuskaitse tekkimise peamiseks tingimuseks sotsiaalmaksu kohustuse täitmine. Seega võimaldab ravikindlustuse seadus kohelda sarnaseid isikuid ebavõrdselt. Isikuid, kelle suhtes on tekkinud sotsiaalmaksukohustus, koheldakse ravikindlustushüvitiste võimaldamisel erinevalt sõltuvalt nende tööandja tegevusest dokumentide ja andmete esitamisel haigekassale.

17. Eeltoodu põhjal tuleb nentida, et töötaja ja avaliku teenistuja suhtes lisaks sotsiaalmaksu maksmise kohustusele ravikindlustuskaitse tekkimiseks seatud dokumentide ja andmete esitamise kohustus ehk RaKS § 6 lg-ga 1 kehtestatud menetlus, riivab töötaja ja teenistuja PS § 28 lg-ga 1 tagatud põhiõigust koosmõjus PS § 12 lg 1 esimese lausega, sest ravikindlustuskaitse olemasolust sõltub otseselt isiku võimalus saada abi oma tervise kaitseks.

1.2 Riive põhiseaduspärasus töötaja ja avaliku teenistuja puhul

18. Järgnevalt tuvastatakse, kas ravikindlustuse seadusega kehtestatud kindlustuskaitse tekkimise piirangul on eesmärk, mis seda õigustab või on ebavõrdne kohtlemine õigustamatu. Võrdsuspõhimõtte piiramine ei ole iseenesest veel selle põhimõtte rikkumine. Sarnaste isikute, s.o käesoleval juhul sotsiaalmaksu maksjate, erineva kohtlemise õigustamiseks peab olema piirangutel mõistlik põhjus, piirang ei või olla meelevaldne. Lisaks täidesaatvale ja kohtuvõimule seob võrdsuse printsiip ka seadusandjat, kohustades viimast leidma iga ebavõrdse kohtlemise õigustamiseks vähemalt ühe mõistliku põhjuse. Samuti tuleb silmas pidada, et isikuid eristav ja vabadusi piirav ebavõrdne kohtlemine on ainult siis õigustatud, kui see on proportsionaalne¹³. PS § 11 lubab õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.

19. Vaidlustatud RaKS § 6 lg 1 teises lauses sätestatud regulatsioon võeti Riigikogu poolt vastu 19. juunil 2002. aastal ning jõustus 01. oktoobril 2002. aastal. Ravikindlustuse seaduse eelnõu seletuskiri¹⁴ ei sisalda täpseid selgitusi, mis on kehtestatud menetlustega piiratava töötaja ja avaliku teenistuja õiguse ravikindlustuskaitsele põhjusteks. Siiski märgitakse seletuskirjas, et seaduse eesmärgiks on tagada kindlustatud isikutele kvaliteetsete tervishoiuteenuste kättesaadavus mõistliku hinnaga, jaotada efektiivsemalt ja otstarbekamalt ravikindlustuse rahalisi vahendeid, tugevdada ravikindlustuse kindlustusprintsiipi, vähendada ravikindlustuse väärkasutamist ja reguleerida kindlustatute enda poolt teenuste tasumisel osalemist. Seletuskirjas rõhutatakse ühe menetluse kehtestamise eesmärgina ka kindlustatud isikute huvide kaitse vajadust.

20. Sätte täpsema eesmärgi välja selgitamiseks küsisin ka Sotsiaalministeeriumi ja Eesti Haigekassa selgitusi. Sotsiaalministri arvamuse kohaselt on sätte eesmärgiks tagada töötajale kindlustuskaitse kiire algus võimalikult mugavalt ning vältides kulutusi. Eesti Haigekassa selgituste kohaselt on viidatud sätte eesmärgiks kindlustatud isikute huvide kaitse, kuna tööandja poolt sotsiaalmaksu tasumine ei tekita isikule, kelle eest sotsiaalmaksu tasutakse, automaatselt ravikindlustuskaitset. Ravikindlustuse kindlustuspõhimõtte parema rakendumise tagamiseks näeb RaKS ette ooteaja, mille jooksul on kohustus maksta sotsiaalmaksu, kuid kindlustuskaitse veel puudub. Lisaks eeltoodule sätestab RaKS, et kui dokumendid esitatakse haigekassale kehtiva kindlustuskaitse ajal, siis ooteaeg ei rakendu. Kindlustatud isiku huvi on saada pidev ja katkematu kindlustuskaitse, mis tagab isikule takistamatu ja häirimatu arsti poole pöördumise võimaluse, samuti ajutise töövõimetuse hüvitise saamise. Seega on kindlustatud isiku huvides, et tööandjad oma seaduses sätestatud kohustused tähtaegselt täidaksid. Eesti Haigekassa vastuses märgitakse, et

¹³ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002: Juura, Õigusteabe AS, lk 116-119

¹⁴ Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://web.riigikogu.ee/ems/>

eeltoodud põhimõttest loobumine seadustab olukorra, kus suureneb töötajate hulk, kes arsti poole pöördudes avastavad, et nad pole kindlustatud ning neil tekivad arsti juures probleemid teenuse saamisega.

21. Lähtudes eelnevast võib asuda seisukohale, et seadusandja eesmärgiks oli tagada võimalikult tõhus töötajate ja teenistujate andmete ja dokumentide liikumine Eesti Haigekassasse, mis võimaldaks kindlustatute tõhusa arvestuse haigekassa poolt peetavas ravikindlustuse andmekogus ning seeläbi kindlustatud isikute huvide kaitse. Arvestades sundkindlustusena korraldatud ravikindlustuse üldisi põhimõtteid ja eesmäärke, milleks muuhulgas on kindlustatud isikute vajadustele vastavate raviteenuste osutamise põhimõte ja kindlustusprintsipi tugevdamine, võib asuda seisukohale, et seadusandja poolt seatud RaKS § 6 lg 1 kehtestamise eesmärgiks oli motiveerida tööandjaid esitama haigekassale nõutavad dokumendid ja andmed ravikindlustusseaduses ettenähtud korras ning tagada seeläbi adekvaatse riigi poolt peetava ravikindlustusandmebaasi olemasolu. Lõppastmes teenib säärane kord töötaja ja avaliku teenistuja ravikindlustuskaitse efektiivse korraldamise eesmärki.

22. PS § 28 lg 1 koosmõjus § 12 lg 1 lausega 1 riive peab olema mõistlik ja proportsionaalne¹⁵. Riigikohus on proportsionaalsuse nõuet oma 06. märtsi 2002. aasta otsuses nr 3-4-1-1-02¹⁶ sisustanud nii: „Proportsionaalsuse põhimõte tuleneb Põhiseaduse § 11 2. lausest, mille kohaselt õiguste ja vabaduste piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Proportsionaalsuse põhimõttele vastavust kontrollib kolleegium järjestikuliselt kolmel astmel – kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses ehk mõõdukust.“ Kuna käesoleval juhul on tegu ebavõrdse kohtlemise küsimusega, peavad ebavõrdse kohtlemise õigustamiseks esitatud põhjendused olema mõõdukad. Mõõdukuse väljaselgitamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt piirangu ulatust ja intensiivsust ja teiselt poolt eesmärgi tähtsust. Mida intensiivsem on piirang, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.

23. RaKS § 5 lg-st 1 tulenevalt on kindlustatud isik Eesti alaline elanik või tähtajalise elamisloa alusel Eestis elav isik, kelle eest sotsiaalmaksu maksja on kohustatud maksma sotsiaalmaksu või kes iseenda eest maksab sotsiaalmaksu sotsiaalmaksuseaduses sätestatud korras, suuruses ja tähtaegadel. RaKS § 5 lg 2 punktides 1 ja 2 tulenevalt on kindlustatud isikuks töötaja ja avalik teenistuja, kelle eest sotsiaalmaksu maksja on kohustatud maksma sotsiaalmaksu. Sotsiaalmaksuseadusest tulenevalt maksab töötaja ja teenistuja eest sotsiaalmaksu nimetatud seaduses sätestatud alustel, tingimustel ja korras tööandja. Seega tuleb ravikindlustuskaitse tekkimise peamiseks eelduseks pidada sotsiaalmaksu maksmise kohustuse olemasolu.

24. Ravikindlustuskaitse tekkimise, peatumise ja lõppemise tingimused täpsustab ravikindlustuse seadus. RaKS-st tuleneb, et faktiline ravikindlustuskaitse ehk isiku subjektiivne õigus saada haigekassa poolt võimaldatavaid ravikindlustushüvitisi tervise kaitseks tagatakse konkreetsete menetluste järgselt kande tegemisega ravikindlustuse andmekogus¹⁷. Ravikindlustuse andmekogusse kantakse isiku kindlustuskaitsega ja ravikindlustushüvitistega seotud andmed ning andmekogu pidamiseks vajalike andmete saamine tagatakse tööandjale pandud kohustuste kaudu. RaKS § 6 lg 1 esimese lause kohaselt tekib töötaja ja avaliku teenistuja kindlustuskaitse tööle või

¹⁵ RKPJKo 22.02.2001 nr 3-4-1-4-01, RT III 2001, 6, 63

¹⁶ RKPJKo 6.03.2002 nr 3-4-1-1-02, RT III 2002, 8, 74

¹⁷ RaKS § 21 lg 1: „Ravikindlustuse andmekogusse kantud isik esitab kindlustuskaitse tõendamiseks Eestis isikut tõendava dokumendi. Kindlustuskaitse tõendamiseks teistes Euroopa Liidu liikmesriikides esitab ravikindlustuse andmekogusse kantud isik Euroopa Liidu ravikindlustuskaardi või Euroopa Liidu ravikindlustuskaardi asendussertifikaadi.“

teenistusse asumisest arvestatava neljateistkümnepäevase ooteaja möödumisel juhul, kui tööandja esitab haigekassale isiku ravikindlustuse andmekogusse kindlustuskaitse algamise kande tegemiseks vajalikud dokumendid seitsme kalendripäeva jooksul alates isiku tööle või teenistusse asumisest. Sisuliselt on kõnealuse sätte näol tegemist töötaja ja teenistuja suhtes soodustava normiga, sest isikul on võimalus kindlustuskaitse tekkimiseks enne, kui tema eest on faktiliselt sotsiaalmaksu makstud.

25. Juhul, kui tööandja esitab kindlustuskaitse tekkimiseks vajalikud dokumendid haigekassale pärast seitsme kalendripäeva möödumist alates isiku tööle või teenistusse asumisest, tekib RaKS § 6 lg 1 2.lause kohaselt kindlustuskaitse kümne kalendripäeva möödumisel ravikindlustuse andmekogusse kindlustuskaitse algamise kande tegemisest. Seega rakendatakse isikute puhul, kelle osas on tekkinud sotsiaalmaksu maksmise kohustus, kuid kelle ravikindlustuskaitse tekkimiseks vajalikud dokumendid tööandja haigekassale hilinenult esitab, täiendavat 10-päevast kindlustuskaitse tekkimise ooteaega.

26. Ravikindlustuse andmekogu asjakohasus ning eesmärgipärane kasutamine peaks hõlbustama ravikindlustuse üldiste eesmärkide saavutamist, sest Eesti Haigekassa saab kasutada andmekogus talletatavaid andmeid ravikindlustuse väärkasutamise ja kuritarvitamise vältimiseks. Tõenäoliselt oleks vastuvõetamatu, et iga töötaja ja teenistuja esitaks ise vajalikud dokumendid ja andmed haigekassale. Niisugune abinõu koormaks ebaotstarbekalt haigekassat ja põhjustaks ka töötajatele ning teenistujatele piisavalt ebamugavusi. Seega tuleb ravikindlustuse andmekogu pidamiseks vajalike andmete edastamine korraldada muul viisil. Seadusandja on selleks valinud RaKS § 6 lg 1 ette nähtud viisi.

27. RaKS § 6 lg 1 sätestatud ravikindlustuse tekkimiseks ette nähtud menetlusreegel seab töötaja ja avaliku teenistuja ravikindlustuskaitse tekkimise sõltuvusse eelkõige tööandja tegevusest andmete esitamisel haigekassale, mitte sotsiaalmaksu kohustuse olemasolust või maksu tegelikust tasumisest. Seega on ravikindlustusseaduse kohaselt isikute võimalus realiseerida õigust tervise kaitsele läbi haigekassa poolt hüvitatavate teenuste eelkõige töötaja ning avaliku teenistuja tegelikust mõjusfäärist välja jäävast andmevahetusest, mitte isikute panusest ravikindlustuse eelarvesse.

28. Ravikindlustuskaitse puudumisel on töötaja ja teenistuja õigus saada oma tervise kaitseks haigekassa poolt võimaldatavaid ravikindlustushüvitusi ulatuslikult piiratud. Tulenevalt asjaolust, et töötajal või teenistujal puudub kontroll tööandja tegevuse üle ravikindlustuskaitse tekkimiseks vajalike dokumentide ja andmete edastamisel haigekassale, võib ravikindlustuskaitse puudumise fakt ilmneda alles siis, kui isikul tekib reaalne vajadus tervishoiuteenuse, ravimi või muu abi järele. Sellised juhtumid, kus töötaja on alles tervishoiuteenuse vajadusel teada saanud, et tal puudub ravikindlustuskaitse, on RaKS rakendamisel ka mitmel korral aset leidnud¹⁸. RaKS § 14 lg 1 paneb küll tööandjale hilisema ravikulude hüvitamise kohustuse, kuid seejuures tuleb silmas pidada, et isik peab oma tervise kaitseks tehtavad kulud, mis võivad osutuda ettenägematult ulatuslikeks, esmalt ise kandma. Seega luues olukorra, kus isikuid, kelle suhtes on tekkinud sotsiaalmaksukohustus, koheldakse ravikindlustushüvitiste võimaldamisel erinevalt tulenevalt asjaolust, kas isiku tööandja on esitanud haigekassale ravikindlustuse andmekogu adekvaatsuse tagamiseks vajalikud andmed ja dokumendid, on seadusandja seadnud raviteenuse või muu mitterahalise ravikindlustushüvitise saamise sõltuvusse isiku majanduslikust seisukorrast teenuse

¹⁸ "Makse maksnud töötaja jäi tervisekindlustuseta". Ajaleht "Postimees" 4.08.2004. Arvutivõrgus.

Kättesaadav: <http://www.postimees.ee/0408047/esileht> ja Õiguskantslerile 20.10.2004 saabunud OÜ Tirken Projekt avalduses esitatud asjaolud.

või muu hüvitise vajaduse hetkel. Tulemina võib läbi legaliseeritud ebavõrdse kohtlemise olla olulisel määral riivatud ka isikute põhiseaduslik õigus tervise kaitsele.

29. Nagu punktis 14 sedastatud, sätestab PS § 14 riigi kohustuse kehtestada menetlus, mis tagaks isiku põhiõiguste tõhusa kaitse. RaKS § 6 lg 1 teises lauses sätestatu eesmärgiks on tagada ravikindlustatute andmete liikumine haigekassasse. Kahtlemata oleks eesmärgi täitmiseks rakendatavad ka muud menetlused, millega saaks näiteks luua piisavad võimalused riiklikes andmekogudes juba isikute kohta olemasolevate ning ravikindlustuskaitse tekkimiseks vajalike andmete iseseisvaks kontrollimiseks haigekassa poolt. Tuleb märkida, et tulenevalt RaKS § 19 lg-st 3 on haigekassal juba käesoleval ajal õigus teha kindlustuskaitse peatumise või lõppemise kanne omal algatusel juhul, kui tal on piisavalt andmeid, et isiku kindlustuskaitse tingimused ei ole täidetud ning ta on võimaluse korral eelnevalt välja selgitanud kindlustatud isiku seisukoha. Kindlustuskaitse tingimuste täitmise jälgimiseks võimaldatakse haigekassal, kui ravikindlustuse andmekogu vastutaval töötlejal, kindlustatute või kindlustuskaitset taotlevate isikute andmeid kontrollida. Nimelt näeb maksukorralduse seaduse (edaspidi MKS, seisuga 09.mai 2005) § 29 punkt 14 maksuhaldurile ette võimaluse avaldada haigekassale maksusaladust sisaldavat teavet sotsiaalmaksu maksja, kindlustatud isiku ja kindlustuskaitset taotleva isiku kohta või kindlustuskaitse kehtivuse kontrollimiseks. Seega on juba kehtiva õiguse kohaselt võimalik tagada menetlus, mis võimaldab haigekassal iseseisvalt saada töötaja ja avaliku teenistuja kohta sotsiaalmaksu maksmist tõendavad andmeid ning seeläbi tagada töötaja ja teenistuja ravikindlustuskaitse isikuid võimalikult vähem koormaval viisil. Eeltoodust nähtuvalt saaks tagada adekvaatse ravikindlustuse andmebaasi pidamise ka läbi eesmärgi saavutamiseks sama efektiivse kuid isikuid vähem koormava menetluse, mille juurutamine võimaldaks ka tõepoolest tagada kindlustatute huvide kaitse.

30. RaKS § 6 lg 1 kehtestatud menetlus riivab otseselt põhiseaduses sätestatud isikute võrdsuspõhiõigust. Käesoleval juhul pannakse isikud, kelle osas on tekkinud sotsiaalmaksu maksmise kohustus ja kelle osas on tööandja esitanud nõutavad dokumendid ja andmed, paremasse olukorda võrreldes sarnaste isikutega, kelle osas on dokumendid ja andmed esitamata jäetud. Isikute ravikindlustuskaitse tekitamisel ei võeta arvesse ka asjaolu, kas isiku eest on tegelikult sotsiaalmaksu tasutud. Juhul, kui tööandja ei ole haigekassale esitanud ravikindlustuskaitse tekkimiseks nõutavaid dokumente ja andmeid, kuid on töötaja või teenistuja eest nõuetekohaselt sotsiaalmaksu tasunud, ei võimaldata sellisele töötajale või teenistujale ravikindlustuskaitset automaatselt ega isegi koheselt alates andmete edastamisest haigekassale. Ravikindlustuskaitse tekib sellisele töötajale või teenistujale alles pärast 10-päevase ooteaja möödumist kande tegemisest ravikindlustuse andmekogusse. Seega on seadusandja vaid andmete kogumise eesmärgil piiranud oluliselt teatud isikute õigust ravikindlustuskaitsele. Selline menetluse tulem välistab seadusandja laiema eesmärgi, milleks oli kindlustatute huvide kaitse.

31. Leian, et avaliku võimu teostamiseks peab riik valima viisi, mis oleks üksikisikule võimalikult vähe koormav ning samas isiku õigusi võimalikult rohkem tagav. Kuna riik kogub andmeid isikute kohta mitmete erinevate registrite kaudu, tuleks kaaluda adekvaatse ravikindlustuse andmekogu pidamiseks muude, isikuid vähem koormavate ning isikute õigusi tagavate menetluste rakendamist. Üheks võimalikuks menetluseks võib olla eelpoolosundatud andmevahetuse korraldamine muude riigi poolt peetavate registrite vahel ravikindlustuse andmekogu pidamiseks vajalikus ulatuses. RaKS § 6 lg 1 teises lauses sätestatu ning selle mittejärgimise tagajärjed ei ole proportsionaalsed sätte kehtestamise eesmärgiga. Antud juhul võib RaKS § 6 lg 1 teises lauses sätestatud menetlus kaasa tuua sarnaste isikute, kelle osas on tekkinud sotsiaalmaksu kohustus, ebavõrdse kohtlemise ilma piisava põhjuseta. Lisaks võib nimetatud menetluse tulemina olla piiratud olulisel määral põhiõiguse tervise kaitsele realiseerimine. Kaaludes RaKS § 6 lg 1 toodud

menetluse tagajärjel tekkivat isikute võrdsuspõhiõiguse ning õiguse tervise kaitsele riivamise intensiivsust ning seadusandja poolt seatud eesmärgi tähtsust, ei saa RaKS § 6 lg 1 toodud menetlust pidada mõõdukaks normi eesmärgi, milleks on töötaja ja teenistuja ravikindlustuskaitse, saavutamiseks. Adekvatse ravikindlustuse andmekogu tagamiseks andmete kogumine ei saa olla piisavalt kaalukas põhjus isikute ebavõrdseks kohtlemiseks õiguse tervise kaitse teostamisel.

2. RaKS § 14 lg 1 põhiseaduslikkuse analüüs

2.1 Asjakohane põhiõigus ja selle kaitseala riive

32. Põhiseaduse § 32 lg 1 lause 1 sätestab, et igäihe omand on puutumatu ning võrdselt kaitstud. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt on igäihel õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kitsendused sätestab seadus.

33. PS § 9 lg 2 sätestab, et põhiseaduses loetletud õigused, vabadused ja kohustused laienevad juriidilistele isikutele niivõrd, kui see on kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkide ja selliste õiguste, vabaduste ja kohustuste olemusega. Isikuliselt kaitsealalt tuleb PS § 32 sätestatud õigust laiendada ka juriidilisele isikule¹⁹, kuna see on kooskõlas juriidilise isiku eesmärkidega, samuti langeb juriidilise isiku käitumine sageli PS § 32 sätestatud õiguse kaitsealasse.

34. Traditsioonilises eraõiguslikus mõttes on omandiõiguse esemeks kinnis- ja vallasasjad, aga ka rahaliselt hinnatavad õigused ja kohustused. Omandi käsitlemise alla kuuluvad võlaõiguslikud nõuded, intellektuaalne omand, kasutusõigused ning teised rahaliselt hinnatavad reaalsed õigused ja nõuded. Omandiõiguse mõiste ei hõlma soovi, lootust või võimalust vara saada. PS §-s 32 on mõeldud omandi laia majanduslikku käsitlemist, millest annavad kinnitust mitmed Riigikohtu lahendid. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium asus oma 08. veebruari 2001. aasta lahendis²⁰ seisukohale, et omandi mõiste hõlmab ka kinnisasja ostueesõigust. Riigikohtu tsiviilkolleegium on 23. oktoobri 1997 aasta lahendis²¹ leidnud, et PS §-s 32 kasutatud mõiste „omand“ hõlmab muuhulgas ka raha. Riigikohtu üldkogu märkis 17. juuni 2004. aasta lahendis²²³²⁴²⁵, et PS § 32 näol on tegemist üldise varalisi õigusi kaitsva normiga, mille kaitse ulatub kinnis- ja vallasasjade kõrval ka rahaliselt hinnatavatele õigustele ja nõuetele. Seega on Riigikohus lähtunud PS § 32 kaitseala sisustamisel omandi majanduslikust käsitlesest.

35. Isegi kui lähtuda eeldusest, et PS § 32 kaitseala ei hõlma kõiki majandusliku omandi mõiste alla kuuluvaid aspekte, võib põhiõiguse kaitseala laia määratlemise teooriale ning eelnevalt viidatud Riigikohtu lahenditele tuginedes järeldada, et PS § 32 kaitse alla kuulub isiku tegevuse tulemusena omandatud tulu.

36. PS § 32 kaitseala on muuhulgas riivatud, kui kahjustatakse osundatud sätte kaitsealasse kuuluvat isiku õiguslikku positsiooni. Kahjustamine võib seisneda minu hinnangul muuhulgas ka selles, kui seatakse isikule takistusi PS § 32 kaitsealasse kuuluva põhiõiguse rakendamiseks. Isiku

¹⁹ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002: Juura, Õigusteabe AS, lk 100-103

²⁰ RKPJKo 08.02.2001 nr 3-4-1-1-01 RT III 2001, 5, 49

²¹ RKTKo 23.10.1997 nr 3-2-1-116-97 RT III 1997, 31/32, 332

²² RKÜKo 17.06.2004 nr 3-2-1-143-03 RT III 2004, 18, 211

²³ RKÜKo 17.06.2004 nr 3-2-1-143-03 RT III 2004, 18, 211

²⁴ RKÜKo 17.06.2004 nr 3-2-1-143-03 RT III 2004, 18, 211

²⁵ RKÜKo 17.06.2004 nr 3-2-1-143-03 RT III 2004, 18, 211

õigust realiseerida omandiõigust riivab iga avaliku võimu abinõu, mis takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne asja või õigusega seotud tegevuse. Seega on PS §-ga 32 kaitstud õigus riivatud, kui seadusandja poolt kehtestatud abinõu takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne garanteeritud põhiõigusega seotud tegevuse.

37. Lisaks sätestab põhiseaduse § 31 õiguse tegeleda ettevõtlusega. Põhiseaduses sätestatud ettevõtlusvabadus on kõigi ja igäihe õigus, mis vastavalt PS § 9 lg 2 laieneb ka juriidilistele isikutele. Ettevõtlusvabadust riivab iga abinõu, mis takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne ettevõtlusega seotud tegevuse, samuti riivatakse ettevõtlusvabadust juhul, kui seda mõjutatakse avaliku võimu poolt ebasoodsalt.

38. RaKS § 14 lg 1 paneb tööandjast sotsiaalmaksu maksjale kohustuse hüvitada oma töötaja või teenistuja ravikulud, kui ta on rikkunud RaKS-st tulenevat haigekassale dokumentide ja andmete esitamise kohustust. Töötaja või teenistuja ravikulude hüvitamise kohustusega on määratud tööandjast sotsiaalmaksumaksja tulu kasutamise otstarve. Tööandjale sellise kohustuse panemisega kahjustatakse isiku õigust määrata oma tulu kasutamise otstarve, mis lõpptulemina võib kaasa tuua ka ettevõtlusvabaduse piiramise.

2.2. Riive põhiseaduspärasus tööandja puhul

39. Järgnevalt tuleb selgitada, kas tegemist on tööandjast sotsiaalmaksumaksja PS §-ga 32 ning ka § 31 garanteeritud õiguste ebaproportsionaalse või õigustatud riivega.

2.2.1 Põhiõiguse riive formaalne põhiseaduspärasus

40. Olen seisukohal, et PS §-s 32 sätestatud põhiõiguse piiramine ehk omandiõiguse riive ning PS § 31 sätestatud põhiõiguse piiramine ehk ettevõtlusvabaduse riive on formaalselt põhiseadusega kooskõlas, kuna ravikulude hüvitamise kohustuse aluseks on seaduse säte.

2.2.2 Põhiõiguse riive materiaalne põhiseaduspärasus

41. Järgnevalt tuleb tuvastada, kas põhiõiguse riive on ka materiaalselt põhiseaduspärane. Selleks tuleb kaaluda, kas riive on proportsionaalne taotletava eesmärgi suhtes, see tähendab on sobiv, vajalik ning mõõdukas.

2.2.2.1 Põhiõiguse riive legitiimne eesmärk

42. Kuna ei PS § 32 2. lõikes ega ka §-s 31 pole nimetatud eesmärke, mis õigustavad nimetatud sätetes sisalduvate õiguste ja vabaduste piiramist, siis saab piiramise puhul olla seaduspäraseks seadusandja iga eesmärk, mis pole põhiseadusega vastuolus. Kuna mõlema sätte puhul on õigusliku positsiooni kitsendamine lubatud seaduses sätestatud tingimustel, on tegemist lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigustega.

43. RaKS § 14 lg 1 regulatsioon võeti Riigikogu poolt vastu 19. juunil 2002. aastal ning jõustus 01. oktoobril 2002. aastal. Ravikindlustuse seaduse eelnõu seletuskiri ei sisalda täpseid selgitusi, millistel põhjustel pannakse tööandjast sotsiaalmaksumaksjale kohustus hüvitada oma töötajate või teenistujate ravikulud. Seletuskirjas mainitakse, et reguleeritakse kindlustuskaitse tekkimiseks vajalike dokumentide esitaja vastutus. Eelnõu kohaselt juhul, kui kindlustuskaitse tekkimiseks haigekassale vajalike dokumentide esitamiseks kohustatud isik (tööandja) ei täida oma kohustust

nõuetekohaselt, peab ta isikule hüvitama kindlustushüvitiste mittesaamisest tekkinud kahjud. Seeläbi on esikohale seatud kindlustatud isiku huvid.

44. Sotsiaalministri arvamuse kohaselt on sätte eesmärgiks tagada töötajale kindlustuskaitse võimalikult kiire algus vältides kulutusi. Eesti Haigekassa selgituste kohaselt on viidatud sätte eesmärk kindlustatud isikute huvide kaitse, kuna tööandja poolt sotsiaalmaksu tasumine ei tekita isikule, kelle eest sotsiaalmaksu tasutakse, automaatselt ravikindlustuskaitset. Kindlustatud isiku huvi on saada pidev ja katkematu kindlustuskaitse, mis tagab kindlustatud isikule takistamatu ja häirimatu raviteenuste ning ajutise töövõimetuse hüvitise saamise. Nähtuvalt eeltoodust on kindlustatud isiku huvides oluline tagada tööandjale pandud dokumentide ja andmete esitamise kohustuste täitmine.

45. Seega võib asuda seisukohale, et RaKS § 14 lg 1 puhul oli seadusandja eesmärgiks tagada võimalikult tõhus töötajate ja teenistujate andmete ja dokumentide liikumine Eesti Haigekassasse ning seeläbi kindlustatud isikute huvide kaitse. Kuna RaKS § 14 lg 1 näol on tegemist sanktsiooninormiga juhuks, kui tööandja oma kohustusi nõuetekohaselt ei täida, tuleb selle vahetuks eesmärgiks pidada ravikindlustuse andmekogu pidamiseks töötaja ja teenistuja kohta vajalike dokumentide ja andmete saamist. Arvestades, et seadusandja eesmärk oli suunatud kindlustatud isikute huvide kaitsele, leian, et nimetatud eesmärk võib olla PS § 32 sätestatud omandi vaba valdamise, kasutamise ja käsutamise õiguse ning PS § 31 sätestatud ettevõtlusvabaduse piiramise legitiimne eesmärk.

46. Järgnevalt tuleb tuvastada, kas valitud vahend on sobilik, vajalik ja proportsionaalne kitsamas tähenduses.

2.2.2.2 Abinõu sobivus legitiimse eesmärgi, milleks on töötaja ja teenistuja ravikindlustuskaitse tagamine, saavutamiseks

47. Nagu eelpool selgitatud, tekib töötaja ja teenistuja ravikindlustuskaitse ravikindlustuse andmekogusse kandmisest. Ravikindlustuse andmekogu pidamiseks vajalikud dokumendid ja andmed saadakse tulenevalt RaKS § 6 lg-st 1 reeglina tööandja kaudu. RaKS § 14 lg 1 näeb tööandjale ette kohustuse hüvitada ravikindlustushüvitiste saamata jäämisest tekkinud kahju (ravikulud) juhul, kui tööandja nõuetekohase dokumentide esitamise korral oleks töötajal või teenistujal tekkinud õigus saada ravikindlustushüvitisi. Sisuliselt kohustab RaKS § 14 lg 1 tööandjat katma töötaja või teenistuja ravikulud, kui ta on jätnud haigekassale nõuetekohaselt esitamata andmed ja dokumendid töötaja ja teenistuja osas.

48. Tuleb nõustuda, et RaKS § 6 lõikega 1 tööandjale pandud kohustus töötaja ja teenistuja dokumentide ja andmete esitamiseks ning RaKS § 14 lõikega 1 sätestatud vastutus kohustuse mittenõuetekohase täitmise eest aitavad koguda ravikindlustuse andmekogu pidamiseks vajalikke andmeid kindlustatute huvides. Nagu eelpool selgitatud, on tööandjale pandud kohustus vajalik selleks, et haigekassa saaks võimalikult kiiresti ning isegi enne sotsiaalmaksu tegelikku laekumist haigekassa eelarvesse tagada töötajale ja avalikule teenistujale ravikindlustuskaitse, mis omakorda loob eeldused haigekassa poolt võimaldatavate ravikindlustushüvitiste kasutamiseks. Nõuetekohasel dokumentide ja andmete esitamisel hoiab tööandja ära enda suhtes RaKS § 14 lg 1 alusel rakenduda võiva töötaja või teenistuja ravikulude hüvitamise kohustuse, mis kohaldub juhul, kui tööandja ei ole tähtaegselt dokumente ja andmeid haigekassase esitanud ja töötajal tekib samaaegselt vajadus ravikindlustushüvitiste järele. Arvestades, et seadusandja eesmärgiks oli töötaja ja teenistuja kohta ravikindlustuse andmekogu pidamiseks vajalike dokumentide ja

andmete saamine, tuleb asuda seisukohale, et valitud abinõu aitab eesmärki saavutada ja on seega normi legitiimse eesmärgi saavutamiseks sobiv.

2.2.2.3 Abinõu vajalikkus legitiimse eesmärgi, milleks on töötaja ja teenistuja ravikindlustuskaitse tagamine, saavutamiseks

49. Järgnevalt tuleb tuvastada, kas riigi poolt kehtestatud ja põhiõigust riivav abinõu on vajalik. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne, kui esimene. Arvestada tuleb ka seda, kuivõrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid, samuti erinevusi riigi kulutustes²⁶.

50. Abinõu vajalikkuse hindamisel tuleb esmalt selgitada, kuivõrd koormavaks võib osutuda RaKS § 14 lg 1 aga ka § 6 lg 1 ja § 14 lg 1 koosmõjus rakendamisel tekkinud olukord ning kas soovitud eesmärki oleks võimalik saavutada sotsiaalmaksu maksjast tööandjat vähem koormaval viisil.

51. Ravikindlustuse seadusest tulenevalt on ravikindlustus tervishoiukulude katmise süsteem kindlustatud isiku haiguste ennetamise ja ravi, ravimite ja meditsiiniliste abivahendite ostmise rahastamiseks ning ajutise töövõimetuse hüvitiste ja muude hüvitiste maksmiseks. Ravikindlustus on nähtuvalt RaKS § 2 lg 3 sundkindlustus ning seeläbi hõlmatud PS § 113 kaitsealaga. Kindlustusmakse tasumise kohustus tekib seaduses sätestatud juhtudel, korras ja ulatuses. Ravikindlustuse kindlustusmakse on sätestatud sotsiaalmaksuseaduses, mille § 1 kohaselt on sotsiaalmaks pensionikindlustuseks ja riiklikuks ravikindlustuseks vajaliku tulu saamiseks maksumaksjale pandud rahaline kohustus, mis kuulub täitmisele seaduses ettenähtud korras, suuruses ja tähtaegadel. Sotsiaalmaks on oma olemuselt dualistliku iseloomuga ning vastab osaliselt maksu ning osaliselt sundkindlustuse tunnustele.

52. SMS § 2 lg 1 punktide 1 ja 2 kohaselt makstakse sotsiaalmaksu töötajale rahas makstud palgalt ja muudelt tasudelt ning avalikule teenistujale, sealhulgas avaliku teenistuse seaduse § 12 lõigetes 2 ja 3 nimetatud isikutele, makstud palgalt ja muudelt tasudelt. SMS § 2 lg-st 2 ja § 8 lg-st 1 tulenevalt on sotsiaalmaksuga maksustamise periood kalendrikuu. Kõnealuse seaduse § 9 lg-st 1 tulenevalt on sotsiaalmaksu maksja kohustatud arvestama ja maksuma sotsiaalmaksu iga kindlustatava kohta kandes selle üle Maksu- ja Tolliameti pangakontole maksustamisperioodile järgneva kuu kümnendaks kuupäevaks ja esitama samas ka maksudeklaratsiooni. Sotsiaalmaksu laekumise eest riikliku ravikindlustuse vahenditesse on vastutav Maksu- ja Tolliamet, kellel tulenevalt SMS § 10 lg-st 1 lasub kohustus kanda ka töötaja ja teenistuja eest makstud sotsiaalmaks üle sotsiaalmaksu erikontole 15 pangapäeva jooksul vastavalt riigieelarve riikliku pensionikindlustuse ja ravikindlustuse vahenditesse.

53. Seega on ravikindlustuse süsteemi toimimise aluseks sotsiaalmaks, mis kuulub tasumisele sotsiaalmaksuseaduses sätestatud alustel, suuruses ja korras. RaKS alusel tööandjale pandud kohustused, sh dokumentide ja andmete esitamise kohustus ning vastutus kohustuse täitmata jätmise eest, on käsitletavad täiendavate kohustustena.

54. Ravikindlustuse seaduse üldiseks eesmärgiks on sotsiaalmaksu kaudu kogutavate ravikindlustuse vahendite põhiseaduspärane jaotamine. RaKS § 6 lg-ga 1 tööandjale pandud dokumentide ja andmete esitamise kohustus tagab kindlustatute huvides eelkõige haigekassa jaoks ravikindlustuse andmekogu pidamiseks vajalike andmete saamise võimalikult hõlpsalt. RaKS § 14 lg-s 1 sätestatud vastutus on oluline tagamaks töötaja ja teenistuja andmete võimalikult kiire

²⁶ RKPJKo 6.03.2002 nr 3-4-1-1-02, RT III 2002, 8, 74

laekumine haigekassasse, sest nende andmete olemasolul on võimalik isikutele tagada ravikindlustuskaitse kiire algus ning seda juba isegi enne sotsiaalmaksu tegelikku tasumist tööandja poolt.. Siiski, ning nagu eespool selgitatud, on kehtiva õiguse kohaselt võimalik tagada menetlus, mis võimaldaks haigekassal iseseisvalt saada töötaja ja avaliku teenistuja kohta sotsiaalmaksu maksmise kontrollimiseks vajalikke andmeid. Käesoleval ajal toimub selline andmevahetus erinevate riigi poolt peetavate registrite vahel olukorras, kus on tekkinud kahtlus sotsiaalmaksu tasumises töötaja või teenistuja eest ning sellega seotud vajadus ravikindlustuskaitse lõpetamiseks. Registritevahelise andmevahetuse juurutamisel saaks hoida ära tööandja omandiõiguse ja ettevõtlusvabaduse riive läbi töötaja või teenistuja ravikulude katmise kohustuse andmete haigekassale edastamata jätmise korral.

55. Ülaltoodut kokku võttes leian, et RaKS § 14 lg 1 toodud ning tööandjate põhiõigusi riivav abinõu on ebavajalik, kuna seadusandja poolt soovitud eesmärki oleks võimalik saavutada ka muul, sama efektiivsel, kuid isikuid vähem koormaval viisil. Seega ei saa seadusandja poolt valitud meetodit pidada vajalikuks legitiimse eesmärgi, milleks on töötaja ja teenistuja ravikindlustuskaitse tagamine, saavutamiseks.

2.2.2.4 Abinõu mõõdukus legitiimse eesmärgi, milleks on töötaja ja teenistuja ravikindlustuskaitse tagamine, saavutamiseks

56. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust²⁷.

57. RaKS § 14 lg 1 sätestatud töötaja või teenistuja ravikulude hüvitamise kohustus dokumentide ja andmete haigekassale esitamata jätmisel võib tööandja jaoks osutada ülemäära koormavaks kahel põhjusel. Esiteks, juhul kui tööandja on dokumentide ja andmete esitamise kohustuse jätnud tähtaegselt täitmata, kuid sotsiaalmaksu on maksnud nõuetekohaselt ja samaaegselt tekib töötajal või teenistujal vajadus ravikindlustushüvitise järele, rakendub RaKS § 14 lg 1 alusel kahju (töötaja ravikulude) hüvitamise kohustus isegi siis, kui tööandja on dokumendid ja andmed ravikindlustushüvitise vajaduse ilmnedes koheselt haigekassale esitanud. Teiseks võib tööandja suhtes olukord osutada eriti koormavaks siis, kui haigestunud töötajaid on mitu või töötaja ravikulud on ulatuslikud. Ulatuslike ravikulude hüvitamine töötajale või teenistujale võib kaasa tuua ka tööandja muutumise maksejõuetuks. Kuivõrd ravikulude hüvitamise kohustus ei vabasta tööandjat sotsiaalmaksu maksmise kohustusest, on abinõu näol tegemist sotsiaalmaksu maksjast tööandja suhtes täiendava ja määratlemata ulatusega piiranguga. Sisuliselt kohtleb seadus tööandjat lisaks sotsiaalmaksu maksmise kohustusele oma töötaja või teenistuja ravikulude kandjana. Ravikulude kandmine lisaks töötaja või teenistuja eest sotsiaalmaksu maksmisele piirab oluliselt PS § 32 sätestatud omandi kaitset ning ravikulude kandmise tagajärjel tekkiv töötaja maksevõimetus ja võimalik tegevuse lõpetamine piirab otseselt PS § 31 sätestatud ettevõtlusvabadust.

58. Mõõdukuse hindamisel on ka oluline märkida, et haigekassa täidab ravikindlustuse kindlustusandjana seadusest tulenevaid kohustusi.. Haigekassa eesmärk tulenevalt Eesti Haigekassa seaduse § 2 lg-st 1 on ravikindlustushüvitiste võimaldamine vastavalt ravikindlustuse seadusele, muudele õigusaktidele ja haigekassa eelarves ettenähtud ravikindlustuse kuludele. Nagu eelpool korduvalt tõdetud, on haigekassal võimalik hankida kindlustuskaitse tekitamiseks vajalikul hulgal andmeid kindlustatute kohta tööandjat ning lõpptulemusena ka töötajat ja teenistujat vähem koormaval viisil. Täna andmete kogumiseks ette nähtud menetlus ning menetluse tagamiseks

²⁷ RKPJKo 6.03.2002 nr 3-4-1-1-02, RT III 2002, 8, 74

rakendatavad sanktsioonid piiravad PS § 31 ja 32 sätestatud põhiõigusi ülemäära ning ei ole seega põhiseaduslikud. Käesoleval juhul piirab RaKS § 14 lg 1 sätestatu ebasobival määral ja intensiivselt nii omandiõiguse kui ka ettevõtlusvabaduse realiseerimist ning kõiki asjaolusid ja riivatud põhiõigusi kogumis vaadeldes ei ole seega proportsionaalne normi legitiimse eesmärgi, milleks on töötaja ja teenistuja ravikindlustuskaitse, suhtes.

IV Kokkuvõte

59. Leian, et RaKS § 6 lg 1 teine lause ja § 14 lg 1 on vastusolus põhiseaduse § 12 lg 1, § 28 lg-ga 1 ja § -ga 14 koostoimes §-ga 11 ning §-ga 31 ja 32 koostoimes §-ga 11.

60. Eeltoodust tulenevalt tegin Riigikogule PS § 142 lg 1 ja õiguskantsleri seaduse § 17 alusel ettepaneku viia ravikindlustuse seadus põhiseadusega kooskõlla nõutud tähtaja jooksul.

Allar Jõks