Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
EVGENI TANCHEV
esitatud 11. juunil 2020[1]

Kohtuasi C-303/19

Istituto Nazionale della Previdenza Sociale
versus
VR

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Corte suprema di cassazione (Itaalia kassatsioonikohus))

Eelotsusetaotlus – Direktiiv 2003/109/EÜ – Kolmandate riikide kodakondsusega pikaajaliste elanike õigused – Artikkel 11 – Õigus võrdsele kohtlemisele sotsiaalkindlustuses, sotsiaalabis ja sotsiaalkaitses – Erand – Liikmesriigi õigusnormid, mille kohaselt jäetakse perehüvitise saamise õiguse kindlaksmääramisel välja kolmandate riikide kodanike pereliikmed, kes riigis ei ela

I. Sissejuhatus

1. Oma eelotsusetaotluses palub Corte suprema di cassazione (Itaalia kassatsioonikohus) Euroopa Kohtul selgitada, kuidas tõlgendada nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiivi 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta[2] artikli 11 lõike 1 punkti d.

2. Direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punkt d annab kolmandate riikide kodakondsusega pikaajalistele elanikele õiguse vastuvõtva liikmesriigi kodanikega võrdsele kohtlemisele sotsiaalkindlustuses, sotsiaalabis ja sotsiaalkaitses, nagu need on liikmesriigi õiguses määratletud. Käesolevas asjas on peamine küsimus selles, kas nimetatud artikliga on vastuolus liikmesriigi õigusnorm, mille kohaselt – erinevalt vastuvõtva liikmesriigi kodanike kohta sätestatust – jäetakse perehüvitise saamise õiguse määramisel välja kolmandate riikide kodanike pereliikmed, kes ei ela selles riigis. Samuti palutakse Euroopa Kohtul otsustada, kas käesoleva juhtumi asjaoludel võib kohaldada võrdse kohtlemise erandeid, mida liikmesriigid võivad kehtestada direktiivi 2003/109 artikli 11 lõigete 2 ja 4 alusel.

3. Seega on Euroopa Kohtul käesolevas asjas võimalus kujundada oma praktikat, mis käsitleb pikaajaliste elanike õigust võrdsele kohtlemisele direktiivi 2003/109 artikli 11 alusel, võttes arvesse 24. aprilli 2012. aasta kohtuotsust Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233).

4. Käesolev asi on Euroopa Kohtu menetluses paralleelselt teise kohtuasjaga Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (perehüvitised ühtse loa omanikele) (C-302/19), milles esitan oma ettepaneku täna. Nimetatud kohtuasjas on eelotsusetaotluse esitanud kohtult saabunud samalaadne küsimus selle kohta, kuidas on õige tõlgendada nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiivi 2011/98/EL kolmandate riikide kodanikele liikmesriigis elamist ja töötamist võimaldava ühtse loa taotlemise ühtse menetluse ning

1 Algkeel: inglise.

2 ELT 2004, L 16, lk 44; ELT eriväljaanne 19/06, lk 272.

liikmesriigis seaduslikult elavate kolmandatest riikidest pärit töötajate ühiste õiguste kohta[3] artikli 12 lõike 1 punkti e, nimelt kas sama erand, mida kohaldatakse kolmandate riikide kodanikele, kelle pereliikmed ei ela vastuvõtvas liikmesriigis, on kooskõlas ühtse loa omanike õigusega võrdsele kohtlemisele, mis on selles direktiivis ette nähtud.

5. Põhimõtteliselt on nendes kahes kohtuasjas tekkinud uudsed küsimused, mis on seotud kolmandate riikide kodanike võrdse kohtlemisega liidu õiguse alusel ning selles aspektis direktiivide 2003/109 ja 2011/98 omavahelise suhtega. Nendes kahes kohtuasjas tekkinud küsimuste sarnasused võimaldavad mul seepärast korduste vältimiseks viidata teatavates aspektides argumentidele ettepanekus, mille esitan nimetatud paralleelses kohtuasjas.

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

6. Direktiivi 2003/109 artiklis 2 „Mõisted“ on sätestatud:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid: […]

e) *pereliikmed* – kolmanda riigi kodanikud, kes elavad asjaomases liikmesriigis kooskõlas nõukogu 22. septembri 2003. aasta direktiiviga 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta[4]; […]“.

7. Direktiivi 2003/109 artiklis 11 „Võrdne kohtlemine“ on sätestatud:

„1. Pikaajalisi elanikke tuleb kohelda võrdselt kodanikega järgmistes valdkondades: […]

d) sotsiaalkindlustus, sotsiaalabi ja sotsiaalkaitse nagu see on määratletud siseriiklikus õiguses; […]

2. Seoses lõike 1 punktidega b, d, e, f ja g võib asjaomane liikmesriik piirduda võrdsel kohtlemisel nende juhtudega, kus pikaajalise elaniku või tema pereliikmete, kellele isik taotleb soodustusi, alaline või tavaline eluskoht asub asjaomase liikmesriigi territooriumil.

[…]

4. Sotsiaalabi ja sotsiaalkaitse osas võivad liikmesriigid võrdsel kohtlemisel piirduda põhitoetustega.“

3 ELT 2011, L 343, lk 1.

4 ELT 2003, L 251, lk 12; ELT eriväljaanne 19/06, lk 224.

B. Itaalia õigus

8. 13. märtsi 1988. aasta dekreetseaduse nr 69 „Sätted sotsiaalkindlustuse, sadamaüksuste haldamise parandamise kohta ning muud kiireloomulised sätted“ (decreto legge 13 marzo 1988, n. 69, Norme in materia previdenziale, per il miglioramento delle gestioni degli enti portuali ed altre disposizioni urgenti), mis kinnitati koos muudatustega 13. mai 1988. aasta seadusena nr 153 (edaspidi „seadus nr 153/1988“) (*GURI* nr 143, 20.6.1988), artikliga 2 kehtestati *assegno per il nucleo familiare* (edaspidi „leibkonnatoetus“). Selles artiklis on sätestatud:

„1. […] asendatakse palgatöötajatel, töötamisest tulenevate pensionide ja sotsiaalkindlustushüvitiste saamise õigusega isikutel […] peretoetused, pere lisatoetused ja kõik muud mis tahes viisil kirjeldatavad perehüvitised […] leibkonnatoetusega, kui käesolevas artiklis ette nähtud tingimused on täidetud.

2. Toetust makstakse leibkonna liikmete arvu ja sissetuleku järgi diferentseeritult, vastavalt käesoleva dekreetseaduse lisas toodud tabelile. Eelviidatud tabelis olevaid sissetulekupiire tõstetakse […] leibkondade puhul, kus on liikmeid, kes on puude või füüsilise või vaimse vaeguse tõttu täielikult ja püsivalt võimetud tasustatud tööd tegema, või alaealisi, kellel on püsivaid raskusi eakohaste ülesannete täitmisega. Neid sissetulekupiire tõstetakse […], kui lõikes 1 nimetatud isikud on lesestunud, lahutanud, elavad seaduslikult lahus või on vallalised. Alates 1. juulist 1994 suurendatakse igakuist tasumisele kuuluvat toetusesummat, kui lõikes 6 määratletud leibkonnas on kaks või enam last, […] iga lapse kohta alates teisest lapsest.

[…]

6. Leibkond koosneb abikaasadest, välja arvatud juhul, kui tegemist on seaduslikult ja tegelikult lahus elava abikaasaga, ning lastest ja nendega […] võrdsustatud isikutest, kes on alla 18 aasta vanad, või kui lapsed on puude või füüsilise või vaimse vaeguse tõttu täielikult ja püsivalt võimetud tasustatud tööd tegema, siis ilma vanusepiiranguta. […]

6-*bis*. Lõikes 6 määratletud leibkonda ei kuulu välisriigi kodaniku abikaasa ja lapsed ning nendega võrdsustatud isikud, kes ei ela Itaalia Vabariigi territooriumil, välja arvatud juhul, kui see riik, mille kodanik välismaalane on, tagab Itaalia kodanikele vastastikkuse alusel samaväärse kohtlemise või selle riigiga on sõlmitud perehüvitiste kohta rahvusvaheline leping. Selle, millistes riikides kehtib vastastikkuse põhimõte, määrab kindlaks töö- ja sotsiaalkindlustuse minister (Ministro del lavoro e della previdenza sociale), olles ära kuulanud välisministri (Ministro degli affari esteri). […]“.

9. Direktiiv 2003/109 võeti Itaalia õigusesse üle 8. jaanuari 2007. aasta seadusandliku dekreediga nr 3 direktiivi 2003/109/EÜ rakendamise kohta (decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3, Attuazione della direttiva 2003/109/CE […]) (*GURI* nr 24, 30.1.2007). Selle dekreediga on inkorporeeritud nimetatud direktiivi sätted 25. juuli 1998. aasta seadusandlikku dekreeti nr 286 „Sisserännet ja välismaalaste staatust käsitlevate sätete konsolideeritud redaktsioon“ (decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) (edaspidi „seadusandlik dekreet nr 286/1998“) (*GURI* nr 191 regulaarne lisa, 18.8.1998).

10. Seadusandliku dekreedi nr 286/1998 artikli 9 lõikes 1 on sätestatud:

„Välismaalane, kellel on olnud kehtiv elamisluba juba vähemalt viis aastat ning kes tõendab, et tema sissetulek ei ole väiksem kui sotsiaaltoetuse aastane summa, ja kes tõendab tema pereliikmeid puudutava taotluse korral, et tal on piisav sissetulek […] ja sobiv eluase, mis vastab Itaalia õiguse asjakohaste sätetega ette nähtud miinimumtingimustele, võib politseiprefektilt taotleda pikaajalise elaniku EL elamisloa väljastamist endale ja oma pereliikmetele […].“

11. Seadusandliku dekreedi nr 286/1998 artikli 9 lõikes 12 on sätestatud:

„Lisaks seaduslikult Itaalia territooriumil elava välismaalase kohta ette nähtud sätetele võib pikaajalise elaniku EL elamisloa omanik: […]

c) kasutada sotsiaalabi- ja sotsiaalkindlustushüvitisi, saada tervise-, õppe- ja sotsiaaltoetusi ning toetusi, mis on seotud juurdepääsuga üldsusele kättesaadavatele kaupadele ja teenustele, sealhulgas juurdepääsuga ametiasutuste hallatavate elamispindade hankimise menetlusele, kui ei ole sätestatud teisiti, ja tingimusel, et on tõendatud, et välismaalane elab tõepoolest Itaalia territooriumil […]“.

III. Faktilised asjaolud, menetlus ja eelotsuse küsimused

12. Eelotsusetaotluse järgi on VR kolmanda riigi kodanik, kes töötab Itaalias. Tal on pikaajaline elamisluba vastavalt seadusandlikule dekreedile nr 286/1998, millega on üle võetud direktiiv 2003/109. VRi naine ja viis last lahkusid Itaaliast ajavahemikuks septembrist 2011 kuni aprillini 2014, pöördudes tagasi oma päritoluriiki (Pakistani).

13. Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (Itaalia sotsiaalkindlustusamet; edaspidi „sotsiaalkindlustusamet“) keeldus VRile selle ajavahemiku eest leibkonnatoetust maksmast põhjendusel, et seaduse nr 153/1988 artikli 2 lõike 6-*bis* alusel jäetakse selle toetuse arvestusest välja kolmanda riigi kodanike pereliikmed, kes ei ela Itaalias.

14. VR pöördus sotsiaalkindlustusameti ja oma tööandja vastu Tribunale Giudice del Lavoro di Bresciasse (Brescia kohtu töökohtunik, Itaalia), väites, et sotsiaalkindlustusameti keeldumine talle leibkonnatoetuse maksmisest oli diskrimineeriv. Nimetatud kohus tegi otsuse VRi kasuks, leides, et seaduse nr 153/1988 artikli 2 lõige 6-*bis* on vastuolus direktiivi 2003/109 artikliga 11, niivõrd kui selle seadusega koheldakse pikaajalisi elanikke ebasoodsamalt kui vastuvõtva liikmesriigi kodanikke.

15. Sotsiaalkindlustusamet esitas selle otsuse peale apellatsioonkaebuse Corte d’appello di Bresciale (Brescia apellatsioonikohus, Itaalia). Nimetatud kohus jättis selle otsuse muutmata.

16. Sotsiaalkindlustusamet esitas kassatsioonkaebuse apellatsiooniastme kohtuotsuse tühistamiseks.

17. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on märkinud, et leibkonnatoetus on täiendav rahaline toetus, mida võivad saada eelkõige kõik Itaalias töötavad isikud, kui nad kuuluvad leibkonda, mille sissetulek ei ületa teatavat künnist. Selle toetuse summa arvutatakse vastavalt leibkonna liikmete arvule, laste arvule ja leibkonna sissetulekule. Töötajatele maksab toetuse välja tööandja töötasu maksmise ajal, võttes aluseks töötaja brutotöötasu suhtes rakendatava protsendimäära, misjärel teeb sotsiaalkindlustusamet lõpliku tasaarvestuse tööandja makstud summade ja tema poolt maksmisele kuuluvate sotsiaalkindlustusmaksete vahel. Eelotsusetaotluse esitanud kohus võttis seisukoha, et kuigi tema praktika kohaselt on leibkonnatoetus olemuslikult seotud sotsiaalkindlustuse ja sotsiaalabiga, kuulub see direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punkti d kohaldamisalasse.

18. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märkis muu hulgas, et leibkonna liikmetel on toetuse struktuuris põhiroll ning neid käsitatakse selle toetuse sisuliste kasusaajatena. Seetõttu küsis ta, kas direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punktiga d on vastuolus niisugune liikmesriigi õigusnorm nagu seaduse nr 153/1988 artikli 2 lõige 6-*bis*, mille kohaselt jäetakse kolmandate riikide kodanike pereliikmed erinevalt Itaalia kodanike pereliikmetest leibkonna liikmete arvestusest välja, kui nende elukoht ei ole Itaalias ja kui nende kodakondsusriigiga ei ole vastastikust kokkulepet, võttes arvesse, et direktiivi 2003/109 põhjenduses 4 ja artikli 2 punktis e on vastavalt märgitud, et selle direktiivi eesmärk on liikmesriigis pikaajaliselt elavate kolmandate riikide kodanike integratsioon, ja määratletud pereliikmed kui „kolmanda riigi kodanikud, kes elavad asjaomases liikmesriigis“.

19. Nendel asjaoludel otsustas Corte suprema di cassazione (Itaalia kassatsioonikohus) põhikohtuasjas menetluse peatada ja taotleda Euroopa Kohtult eelotsust järgmises küsimuses:

„Kas nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiivi 2003/109/EÜ artikli 11 lõike 1 punkti d ning põhimõtet, et pikaajalisi elanikke ning liikmesriigi enda kodanikke peab kohtlema võrdselt, tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mille kohaselt jäetakse erinevalt sellest, mis on ette nähtud liikmesriigi kodanikele, kolmanda riigi kodanikust pikaajalise elaniku pereliikmed leibkonnatoetuse määramisel leibkonna liikmete arvestusest välja, kui nad elavad oma kodumaal kolmandas riigis?“

20. Euroopa Kohtule on esitanud oma kirjalikud seisukohad sotsiaalkindlustusamet, VR, Itaalia valitsus ja Euroopa Komisjon. Needsamad menetlusosalised olid esindatud ka kohtuistungil, mis peeti 27. veebruaril 2020.

IV. Poolte seisukohtade kokkuvõte

21. Sotsiaalkindlustusameti sõnul tuleb eelotsuse küsimusele vastata eitavalt. Ta väidab, et seoses kolmandate riikidega on keeruline kontrollida samadele pereliikmetele välismaal makstavate muude perehüvitiste olemasolu ja perekondliku olukorra muutusi, mis võivad mõjutada õigust saada leibkonnatoetust. Nii on see, et seaduse nr 153/1988 artikli 2 lõikega 6-*bis* on Itaalias mitteelavad pereliikmed arvestusest välja jäetud – mis kehtib vaid nende kolmandate riikide kodanike suhtes, kes ei ole sõlminud Itaaliaga rahvusvahelist kokkulepet perehüvitiste kohta või on Itaalia kodanike suhtes ette näinud vastastikuse kohtlemise, ega kehti Itaalia ega liidu kodanike suhtes –, tema arvates proportsionaalne ja mõistlik, sest selle eesmärk on hoida ära selle toetuse kõrvalekaldumine selle tegelikust eesmärgist pakkuda leibkonnale tõhusat toetust. Samas õigusaktis on samuti eristatud üksteisest objektiivselt erinevaid olukordi, kuivõrd liikmesriigi kodanikul on selle riigiga püsiv ja algupärane, kolmanda riigi kodanikul aga omandatud ja üldjuhul ajutine suhe.

22. Sotsiaalkindlustusamet väidab, et seaduse nr 153/1988 artikli 2 lõige 6-*bis* on direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punktiga d ja lõikega 2 – koostoimes artikli 2 punktiga e – kooskõlas. Tema sõnul ei piisa sellest, et pikaajaline elanik elab Itaalias, sest leibkonnatoetust saavad pereliikmed ja seega peavad ka nemad riigi territooriumil elama. Nagu sotsiaalkindlustusamet kohtuistungil toonitas, ei kuulu pereliikmed, kes ei ela vastuvõtvas liikmesriigis, direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punkti d kohaldamisalasse, sest nad on selle direktiivi artikli 2 punktis e pereliikmete määratlusest välja jäetud ning selle direktiivi artikli 11 lõike 2 kohaselt on võimalik piirduda hüvitiste maksmisel vastuvõtvas liikmesriigis elavate pereliikmetega.

23. Sotsiaalkindlustusamet väidab, et seaduse nr 153/1988 artikli 2 lõike 6-*bis* vastavust direktiivi 2003/109 artiklile 11 ei mõjuta see, et leibkonnatoetusel on sotsiaalabi funktsioon. Ta on seisukohal, et seda toetust ei saa liigitada põhitoetuseks selle direktiivi artikli 11 lõike 4 tähenduses koostoimes põhjendusega 13, sest seda toetust rahastatakse sissemaksetest, mida teevad tööandjad ja töötajad ning selle eesmärk ei ole leevendada põhitoetustega korvatavaid vajadusi.[5] Samuti märgib ta, et seaduse nr 153/1988 artikli 2 lõige 6-*bis* ei kaldu võrdsest kohtlemisest kõrvale, sest see ei sea küsimärgi alla õigust toetusele, vaid ainult selle summat, ja on kooskõlas direktiivi 2003/109 eesmärgiga edendada liikmesriikides kolmandate riikide kodanike integreerumist.

24. VR märgib, et niisugune liikmesriigi õigusnorm, nagu on vaidluse all, on vastuolus direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punktiga d ja lõikega 2. VR on seisukohal, et seaduse nr 153/1988 artikli 2 kohaselt koheldakse Itaalias töötavaid isikuid, kelle suhtes kohaldatakse Itaalia õiguses ette nähtud töötasu ja sotsiaalkindlustusmaksete süsteemi, leibkonnatoetuse osas erinevalt nende kodakondsuse põhjal: kolmandate riikide kodakondsuses olevad töötajad ei saa erinevalt Itaalia

5 Sotsiaalkindlustusamet viitab sellega seoses 24. aprilli 2012. aasta kohtuotsusele Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233).

kodakondsusega töötajatest arvata selle toetuse saamise õiguse ja summa arvutamise seisukohast oma leibkonna hulka välismaal elavaid pereliikmeid. Kuna Itaalia võtab arvesse oma kodanike välismaal elavaid pereliikmeid, peab ta direktiivi 2003/109 artikli 11 kohaselt tegema sedasama ka kolmandate riikide kodanike suhtes. Teistsugune lahendus on vastuolus selle direktiivi põhjenduses 4 väljendatud eesmärkidega, mis puudutavad võrdsust ja sotsiaalset ühtekuuluvust.

25. VR on seisukohal, et pereliikmete määratlus direktiivi 2003/109 artikli 2 punktis e ei ole käesolevas asjas oluline ja seda ei saa kasutada selle direktiivi artikli 11 lõike 2 tõlgendamiseks, sest see muudaks selle artikli sisutuks. VR väidab, et Euroopa Kohtu praktika [6] kohaselt ei kvalifitseeru selline säte nagu seadusandliku dekreedi nr 286/1998 artikli 9 lõige 12, millega on üldiselt („kui ei ole sätestatud teisiti“) säilitatud direktiivile 2003/109 eelnenud õigusaktid, selle direktiivi artikli 11 lõike 2 alusel erandiks, sest ei ole selgelt näidatud, millistest sätetest erand tehakse. Nagu VR kohtuistungil rõhutas, ei ole direktiivi 2003/109 artikli 11 lõige 2 leibkonnatoetuse suhtes kohaldatav, sest õigus sellele toetusele ei ole pereliikmele, kelle jaoks võidakse selle sätte tähenduses hüvitist taotleda, eriomane. VR lisab, et toetuste kontroll välismaal elavate pereliikmete suhtes seisab võrdsest kohtlemisest eraldi ja igal juhul ei muutuks see olenevalt sellest, kas olukord puudutab Itaalias mitteelavaid Itaalia kodanike või Itaalias elavate kolmandate riikide kodanike pereliikmeid.

26. Itaalia valitsus väidab, et niisugune riigisisene õigusnorm nagu vaidlusalune ei ole vastuolus direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punktiga d koostoimes artikli 11 lõikega 2 ja võrdse kohtlemise põhimõttega. Ta on seisukohal, et võttes arvesse kohtuotsust Martinez Silva,[7] kuulub leibkonnatoetus direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punktid d kohaselt sotsiaalkindlustuse, mitte sotsiaalabi ega sotsiaalkaitse valdkonda. Ta väidab, et direktiivi 2003/109 artikli 2 punktis e sätestatud mõiste „pereliikmed“ määratluse põhjal tuleb pikaajalise elaniku pereliikmeid sotsiaalkindlustushüvitiste saamise õiguse kindlaksmääramisel arvesse võtta vaid juhul, kui nad elavad koos temaga vastuvõtvas liikmesriigis. Ta väidab, et riigis mitteelavate pereliikmete väljajätmine seaduse nr 153/1988 artikli 2 lõikega 6-*bis* on põhjendatud, et hoida ära kuritarvitamist, näiteks meelepärase toetuskeskkonna valimine (*forum shopping*) sotsiaalkindlustuse valdkonnas. See õigusnorm on tema arvates ka proportsionaalne, sest see mõjutab toetuse summat, mitte õigust toetusele, ja on kooskõlas direktiivi 2003/109 eesmärgiga, milleks on pikaajaliste elanike integratsioon liikmesriikides, nagu on märgitud selle direktiivi põhjenduses 4.

27. Nagu Itaalia valitsus kohtuistungil toonitas, ei ole direktiivi 2003/109 artikli 11 lõige 2 leibkonnatoetusele kohaldatav, sest selle toetuse saaja on pikaajaline elanik, kellel on õigus seda saada, erinevalt niisugustest hüvitistest, mida saavad pereliikmed selle kaudu, et nad on selle elanikuga seotud, nagu invaliidsus- või sünnitushüvitis. Seetõttu ei puutu asjasse, kas Itaalia on selgelt teatanud, et ta kavatseb direktiivi 2003/109 artikli 11 lõikes 2 sätestatud erandile tugineda. Samuti ei puutu kohtuotsus Kamberaj [8] käesoleval juhul Itaalia valitsuse arvates asjasse, sest Euroopa Kohus tuvastas, et direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 4 jaoks on vaja sõnaselget avaldust erandi tegemise kohta, selle direktiivi artikli 11 lõike 2 jaoks aga sellist avaldust vaja ei ole. Samuti ei ole põhjendatud rääkida erandist seoses seaduse nr 153/1988 artikli 2 lõikega 6-*bis*, sest see õigusnorm oli olemas 15 aastat enne direktiivi 2003/109 vastuvõtmist, mistõttu ei ole Itaalial kohustust teha sõnaselget avaldust erandi tegemise kohta ning Itaalia ei lisanud ühtegi erandit seadusandlikku dekreeti nr 286/1998, millega see direktiiv üle võeti.

6 VR viitab sellega seoses 24. aprilli 2012. aasta kohtuotsusele Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233) ja 21. juuni 2017. aasta kohtuotsusele Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485).

7 21. juuni 2017. aasta kohtuotsus (C-449/16, EU:C:2017:485).

8 24. aprilli 2012. aasta kohtuotsus (C-571/10, EU:C:2012:233).

28. Komisjon teeb ettepaneku vastata eelotsuse küsimustele nii, et kui liikmesriik ei ole selgelt väljendanud oma kavatsust tugineda direktiivi 2003/109 artikli 11 lõikes 2 sätestatud erandile, tuleb sama direktiivi artikli 11 lõike 1 punkti d tõlgendada nii, et niisugune riigisisene õigusnorm nagu vaidlusalune on sellega vastuolus. Ta märgib, et Euroopa Kohtu praktika[9] kohaselt ei ole Itaalia selgelt teatanud oma kavatsusest tugineda direktiivi 2003/109 artikli 11 lõikes 2 sätestatud erandile. Ta osutab, et seadusandliku dekreedi nr 286/1998 artikli 9 lõikes 12 ei ole pikaajalise elaniku pereliikmete elukohta mainitud ning selles sättes kasutatud sõnastust „kui ei ole sätestatud teisiti“ ei saa pidada sõnaselgeks avalduseks erandi tegemise kohta.

29. Komisjon rõhutas kohtuistungil, kui tähtis on liikmesriigi sõnaselge avaldus erandi tegemise kohta, eriti läbipaistvuse huvides seoses teemadega, mille suhtes niisugust erandit kohaldatakse, ja eesmärgiga täita oma ülesannet aluslepingute täitmise järelevalvajana. Samuti on ta seisukohal, et direktiivi 2003/109 artikli 2 punkti e eesmärk on vaid määratleda, mida peetakse silmas pikaajalise elaniku pereliikmete all, kui seda mõistet nimetatud direktiivi sätetes kasutatakse, ja sellega ei ole arvatud artikli 11 kohaldamisalast välja neid pereliikmeid, kes ei ela koos pikaajalise elanikuga liikmesriigis, sest muidu oleks direktiivi 2003/109 artikli 11 lõikes 2 sätestatud erand liigne.

V. Õiguslik analüüs

30. Sisuliselt palub eelotsusetaotluse esitanud kohus oma küsimuses Euroopa Kohtult otsust selle kohta, kas direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punktis d sätestatud põhimõtet, et pikaajalistel elanikel on õigus võrdsele kohtlemisele sotsiaalkindlustuses, sotsiaalabis ja sotsiaalkaitses, nagu need on riigisiseses õiguses määratletud, tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, nagu seaduse nr 153/1988 artikli 2 lõige 6-*bis*, mille kohaselt jäetakse perehüvitise saamise õiguse kindlaksmääramisel arvestusest välja kolmanda riigi kodakondsusega pikaajaliste elanike pereliikmed, kuid mitte vastuvõtva liikmesriigi kodaniku pereliikmed, kui nad selles riigis ei ela.

31. Nagu eelotsusetaotlusest ilmneb, tuleneb käesolevas asjas esitatud eelotsuse küsimus sellest, et nagu on näha käesoleva ettepaneku punktis 8, koosneb leibkond, mille põhjal kõnealune toetus kindlaks määratakse, vastavalt seaduse nr 153/1988 artiklile 2 kõikidest isikutest, kellel on Itaalias töötava isikuga teatav perekondlik side, olenemata sellest, kas tema pereliikmed elavad Itaalias või kusagil mujal. Sama seaduse artikli 2 lõike 6-*bis* kohaselt aga koosneb leibkond Itaalias töötavate kolmandate riikide kodanike puhul vaid Itaalias, mitte aga välismaal elavatest pereliikmetest (kui ei ole sõlmitud vastastikuse kohtlemise kokkulepet vm erikokkulepet).[10]

32. Täheldan, et Euroopa Kohus ei ole käesolevas asjas esitatud eelotsuse küsimust seni käsitlenud. Sellele küsimusele vastamiseks on kõigepealt vajalikud mõned sissejuhatavad märkused, mis puudutavad direktiivi 2003/109 ja liidu rändealast õiguslikku raamistikku ning 24. aprilli 2012. aasta kohtuotsust Kamberaj[11] (A jagu). Seejärel asun direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punkti d tõlgenduse juurde (B jagu). Lõpuks käsitlen direktiivi 2003/109 artikli 11 lõigetes 2 ja 4 ette nähtud võrdse kohtlemise erandite võimalikku kohaldamist (C jagu).

33. Selle analüüsi põhjal olen jõudnud järeldusele, et niisugune õigusnorm, nagu on vaidluse all põhikohtuasjas, on direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punktiga d vastuolus.

9 Komisjon viitab sellega seoses 24. aprilli 2012. aasta kohtuotsusele Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233) ja 21. juuni 2017. aasta kohtuotsusele Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485).

10 Tuleb tähele panna, nagu VR on märkinud, et ehkki eelotsusetaotluse esitanud kohus on eelotsuse küsimuses kolmandat päritoluriiki maininud, ilmneb vaidlusalusest liikmesriigi õigusaktist, et eelotsuse küsimus tekib samamoodi ka siis, kui pereliikmed elavad muudes riikides väljaspool Itaaliat.

11 (C-571/10, EU:C:2012:233).

A. Sissejuhatavad märkused

1. Direktiiv 2003/109 ja liidu rändealane õiguslik raamistik

34. Tuleb meeles pidada, et direktiiv 2003/109 on üks olulisi õigusakte nn liidu rändealases õiguslikus raamistikus, mis on osa liidu ühisest sisserändepoliitikast vabadusel, turvalisusel ja õiglusel rajaneval alal.[12] Liidu rändealane õiguslik raamistik hõlmab mitut direktiivi, mis üldiselt reguleerivad eri liiki kolmandate riikide kodanike liikmesriikidesse sisenemise ja seal elamise tingimusi ning nende õigusi pärast liikmesriiki lubamist.[13] Võrdset kohtlemist käsitlevad sätted on oluline osa nendest direktiividest ja aitavad kaasa ühele peamistest liidu sisserändepoliitika eesmärkidest, milleks on tagada liikmesriikides seaduslikult elavate kolmandate riikide kodanike õiglane kohtlemine.[14]

35. Sellega seoses on direktiiviga 2003/109 kindlaks määratud pikaajalise elaniku staatuse andmise ja äravõtmise tingimused ning sellega kaasnevad õigused, samuti selles staatuses olevate kolmandate riikide kodanike teistes liikmesriikides elamise tingimused.[15] Sisuliselt on selle direktiiviga kehtestatud kolmandate riikide kodanikele, kes on liidus seaduslikult elanud vähemalt viis aastat, liidu õigusel põhinev õiguslik eristaatus, nimelt pikaajalise elaniku staatus,[16] mis kujutab endast kõrgeimat astet, millele kolmanda riigi kodanik võib jõuda enne vastuvõtva liikmesriigi kodakondsuse omandamist.[17]

36. Nagu Euroopa Kohus on tõdenud, on direktiivi 2003/109 peamine eesmärk, nagu ilmneb selle direktiivi põhjendustest 4, 6 ja 12, liikmesriikidesse pikaks ajaks elama asunud kolmandate riikide kodanike integratsioon.[18] Samuti, nagu selgub direktiivi 2003/109 põhjendusest 2, on selle direktiivi eesmärk lähendada niisugustele kolmandate riikide kodanikele pikaajalise elaniku staatuse andmise kaudu kolmandate riikide kodanike õiguslikku seisundit liikmesriikide kodanike omale.[19] Sel eesmärgil on direktiiviga 2003/109 ette nähtud, et neid kolmandate riikide kodanikke koheldakse paljudes majandus- ja sotsiaalvaldkondades võrdselt liikmesriikide kodanikega.[20]

37. Selleks on direktiivi 2003/109 artikli 11 lõikes 1 sätestatud, et pikaajalisi elanikke koheldakse nimetatud valdkondades, mille hulka kuuluvad punkti d kohaselt sotsiaalkindlustus, sotsiaalabi ja sotsiaalkaitse, nagu need on liikmesriigi õiguses määratletud, võrdselt vastuvõtva liikmesriigi kodanikega, kui erandites, mida liikmesriigid võivad selle direktiivi artikli 11 lõigete 2, 3 ja 4 alusel

12 Vt ELTL V jaotis, 2. peatükk, eriti artikkel 79.

13 Ülevaadet vt nt komisjoni personali töödokumendist „Fitness Check on EU Legislation on legal migration“, SWD(2019) 1055 final, 29. märts 2019. Nagu seal märgitud, hõlmab liidu rändealane õiguslik raamistik järgmisi direktiive: 1) direktiiv 2003/86 perekondade taasühinemise kohta; 2) direktiiv 2003/109 pikaajaliste elanike kohta; 3) nõukogu 25. mai 2009. aasta direktiiv 2009/50/EÜ kolmandate riikide kodanike kõrget kvalifikatsiooni nõudva töö eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta (ELT 2009, L 155, lk 17); 4) direktiiv 2011/98 ühtsete lubade kohta; 5) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiiv 2014/36/EL kolmandate riikide kodanike hooajatöötajatena riiki sisenemise ja seal viibimise tingimuste kohta (ELT 2014, L 94, lk 375); 6) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. mai 2014. aasta direktiiv 2014/66/EL kolmandate riikide kodanike liikmesriiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta ettevõtjasisese üleviimise korral (ELT 2014, L 157, lk 1); ja 7) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. mai 2016. aasta direktiiv 2016/801 kolmandate riikide kodanike teadustegevuse, õpingute, praktika, vabatahtliku teenistuse, õpilasvahetuseprogrammides või haridusprojektides osalemise ja *au pair*'ina töötamise eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta (*ELT 2016, L 132, lk 21*), millega tunnistati kehtetuks ja asendati nõukogu 13. detsembri 2004. aasta direktiiv 2004/114/EÜ kolmandate riikide kodanike riiki lubamise kohta õpingute, õpilasvahetuse, tasustamata praktika või vabatahtliku teenistuse eesmärgil (ELT 2004, L 375, lk 12) ja nõukogu 12. oktoobri 2005. aasta direktiiv 2005/71/EÜ kolmandate riikide kodanike teadusuuringute eesmärgil riiki lubamise erimenetluse kohta (ELT 2005, L 289, lk 15).

14 Vt ELTL artikli 79 lõige 1; vt samuti ELTL artikli 67 lõige 2.

15 Vt direktiiv 2003/109, eelkõige artikkel 1 ja põhjendus 24; vt samuti komisjoni 29. märtsi 2019. aasta aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule direktiivi 2003/109 rakendamise kohta, COM(2019) 161 final. Üksikasjalikku käsitlust vt nt kirjutises Thym, D., „Long Term Residents Directive 2003/109/EC“ – Hailbronner, K., ja Thym, D. (toim), *EU Immigration and Asylum Law – A Commentary*, 2. trükk, C. H. Beck/Hart/Nomos, 2016, lk 427–519.

16 Vt sellega seoses kohtujurist Szpunari ettepanek kohtuasjas P ja S (C-579/13, EU:C:2015:39, punkt 29).

17 Vt sellega seoses käesoleva ettepaneku 15. joonealuses märkuses viidatud Thym, lk 437–438.

18 Vt nt 4. juuni 2015. aasta kohtuotsus P ja S (C-579/13, EU:C:2015:369, punkt 46) ja 3. oktoobri 2019. aasta kohtuotsus X (pikaajalised elanikud – stabiilsed, regulaarsed ja piisavad ressursid) (C-302/18, EU:C:2019:830, punkt 29).

19 Vt nt 15. mai 2019. aasta kohtuotsus Çoban (C-677/17, EU:C:2019:408, punkt 58) ja 3. oktoobri 2019. aasta kohtuotsus X (pikaajalised elanikud – stabiilsed, regulaarsed ja piisavad ressursid) (C-302/18, EU:C:2019:830, punkt 29).

20 Vt nt 14. märtsi 2019. aasta kohtuotsus Y.Z. jt (pettus perekonna taasühinemisel) (C-557/17, EU:C:2019:203, punkt 63).

kehtestada, ei ole ette nähtud teisiti. See tähendab sisuliselt, et direktiivi 2003/109 artikli 11 kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et kolmandate riikide kodakondsusega pikaajalisi elanikke koheldakse niisuguste hüvitiste andmisel sarnastes olukordades põhimõtteliselt samamoodi nagu vastuvõtva liikmesriigi kodanikke.

2. 24. aprilli 2012. aasta kohtuotsus Kamberaj

38. Samuti väärib märkimist, et 24. aprilli 2012. aasta kohtuotsus Kamberaj [21] on käesolevas asjas oluline ka siis, kui Euroopa Kohus käsitles selles kohtuotsuses teistsuguseid küsimusi. See põhines eelotsusetaotlusel, mille esitas Itaalia kohus, ja andis Euroopa Kohtule esimest korda võimaluse tõlgendada direktiivi 2003/109 artiklit 11.

39. Selles kohtuotsuses [22] märkis Euroopa Kohus, et direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punktiga d on vastuolus liikmesriigi õigusaktid, mille kohaselt koheldakse kodutoetuse andmisel pikaajalisi elanikke ja vastuvõtva liikmesriigi kodanikke erinevalt, kui see toetus kuulub selle sätte kohaldamisalasse ja kui selle direktiivi artikli 11 lõige 4 ei kuulu kohaldamisele. Muu hulgas märkis Euroopa Kohus, et kuigi liikmesriigi õiguses on viidatud direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punktile d, ei saa liikmesriigid kahjustada direktiivi kasulikku mõju ja peavad võtma selle sättega kehtestatud võrdse kohtlemise põhimõttele alluvaid meetmeid kindlaks määrates arvesse selle direktiivi integratsioonialast eesmärki ning Euroopa Liidu põhiõiguste hartat (edaspidi „harta“), eriti selle artiklit 34, mis puudutab sotsiaalkindlustust ja sotsiaalabi. [23]

40. Samuti märkis Euroopa Kohus, et kuna direktiivi 2003/109 artikli 11 lõikes 1 pikaajalistele elanikele ette nähtud õigus võrdsele kohtlemisele on üldreegel, tuleb sama artikli 11 lõikes 4 sätestatud erandit, mis on seotud sotsiaalabi ja sotsiaalkaitsega, tõlgendada kitsalt ning see on kohaldatav vaid juhul, kui liikmesriigid on selgelt teatanud, et nad soovivad seda erandit kasutada. [24] Sellega seoses toonitas Euroopa Kohus, et direktiivi 2003/109 artikli 11 lõige 4 ei võimalda teha erandeid seoses liikmesriigi õiguses määratletud sotsiaalkindlustushüvitistega. Samuti selgitas ta, et selles sättes kasutatud mõiste „põhitoetused“ on seotud ametiasutuste antavate sotsiaalabi ja sotsiaalkaitse valdkonna toetustega, mis aitavad isikul rahuldada esmavajadusi, ning kui vaidlusalune toetus täidab harta artiklis 34 sätestatud eesmärki, ei saa asuda seisukohale, et see ei kuulu põhitoetuste hulka. [25]

41. Seega tuleneb kohtuotsusest Kamberaj, et olukorras, kus liikmesriigi õigusnormidega on ette nähtud kolmanda riigi kodakondsusega pikaajaliste elanike ja vastuvõtva liikmesriigi kodanike erinev kohtlemine direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punkti d kohaldamisalasse kuuluvate hüvitiste andmisel ja erandeid kohaldada ei tohi, tuleb austada nende kolmandate riikide kodanike õigust võrdsele kohtlemisele, mis tuleneb sellest sättest. Seega toetab see kohtuotsus seisukohta, et niisugune riigisisene õigusnorm nagu vaidlusalune on direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punktiga d vastuolus. Tulen oma analüüsis edaspidi selle kohtuotsuse juurde tagasi (vt käesoleva ettepaneku punktid 45, 64, 67 ja 68).

21 (C-571/10, EU:C:2012:233).

22 Vt 24. aprilli 2012. aasta kohtuotsus Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, punkt 93).

23 Vt 24. aprilli 2012. aasta kohtuotsus Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, punktid 78–81).

24 Vt 24. aprilli 2012. aasta kohtuotsus Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, punktid 86 ja 87).

25 Vt 24. aprilli 2012. aasta kohtuotsus Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, eelkõige punktid 83, 91 ja 92). Euroopa Kohus märkis, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on teha sellekohased vajalikud järeldused, võttes arvesse vaidlusaluse toetuse eesmärki, suurust, määramise tingimusi ja kohta riigisiseses sotsiaalabisüsteemis.

B. Direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punkti d tõlgendamine

1. Üldised kaalutlused

42. Kõigepealt tuleb täheldada, et nagu olen märkinud kohtuasjas C-302/19 esitatud ettepaneku punktides 39 ja 40 seoses direktiiviga 2011/98, ei ole direktiiviga 2003/109 ühtlustatud liikmesriikide õigusakte sotsiaalkindlustuse, sotsiaalabi ja sotsiaalkaitse valdkonnas ja põhimõtteliselt on iga liikmesriigi ülesanne näha ette tingimused, mis puudutavad *inter alia* nendes valdkondades hüvitiste saamise õigust.

43. Järelikult ei keela direktiiv 2003/109 liikmesriigil näiteks jätta perehüvitiste andmise arvestusest välja neid töötajaid, kelle pereliikmed elavad kolmandates riikides, või jätta neid pereliikmeid välja nende hüvitiste summa arvutamise alusest. Siiski kohustab selle direktiivi artikli 11 lõike 1 punkt d liikmesriike tagama, et kolmanda riigi kodakondsusega pikaajalisi elanikke koheldakse sotsiaalkindlustuses, sotsiaalabis ja sotsiaalkaitses, nagu need on riigisiseses õiguses määratletud, võrdselt vastuvõtva liikmesriigi kodanikega. Seega, kui vastuvõtva liikmesriigi (*in casu* Itaalia) õigusaktiga on ette nähtud perehüvitis selle riigi kodanikele olenemata sellest, kus elavad nende pereliikmed, tuleb selle sätte kohaselt põhimõtteliselt võimaldada samalaadses olukorras sama kohtlemist ka kolmandate riikide kodakondsusega pikaajalistele elanikele. Seetõttu näib mulle, et vaidlusaluse riigisisese õigusnormi kohaselt niisuguste kolmandate riikide kodanike pereliikmete väljajätmine, kes riigis ei ela, ei ole selle sättega kooskõlas järgmistel põhjustel.

44. Esiteks ei ole poolte vahel vaidlust selle üle, et kolmandast riigist pärit töötaja, nagu VR, kuulub direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punkti d isikulisse kohaldamisalasse ja seega on tal selle sätte alusel õigus võrdsele kohtlemisele. Nagu eelotsusetaotluses märgitud, on VR Itaalias töötav kolmanda riigi kodanik, kellel on pikaajaline elamisluba vastavalt Itaalia õigusaktile, millega on üle võetud direktiiv 2003/109.

45. Teiseks ei ole erilist kahtlust, et nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus on märkinud, on leibkonnatoetus hõlmatud direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punktiga d, milles on viidatud sotsiaalkindlustusele, sotsiaalabile ja sotsiaalkaitsele, nagu see on määratletud siseriiklikus õiguses. Sotsiaalkindlustusameti ja Itaalia valitsuse sõnul kuulub see toetus nimetatud sätte kohaselt sotsiaalkindlustuse, mitte sotsiaalabi ega sotsiaalkaitse valdkonda. Kohtuotsuse Kamberaj [26] kohaselt on see küsimus eelotsusetaotluse esitanud kohtu lahendada. Sellegipoolest juhin tähelepanu, et nagu olen üksikasjalikumalt selgitanud kohtuasjas C-302/19 esitatud ettepaneku punktis 42, kvalifitseerub see toetus direktiivi 2011/98 artikli 12 lõike 1 punkti e kohaldamisel Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määruse nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastamise kohta [27] artiklis 3 viidatud perehüvitiste hulka kuuluvaks sotsiaalkindlustushüvitiseks.

46. Kolmandaks ei ole mingit kahtlust, et vaidlusaluse riigisisese õigusnormi kohaselt koheldakse kolmandate riikide kodakondsusega pikaajalisi elanikke leibkonnatoetuse saamise õiguse seisukohast vähem soodsalt kui vastuvõtva liikmesriigi kodanikke, see aga on direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punktiga d keelatud. On ilmne, et seaduse nr 153/1988 artikli 2 lõikega 6-*bis* on kehtestatud kolmandate riikide kodanike suhtes (kui puudub vastastikuse kohtlemise kokkulepe või erikokkulepe) teistsugune süsteem kui üldine süsteem, mida kohaldatakse Itaalia kodanikele, kellele makstakse toetust olenemata pereliikmete elukohast. Selle õigusnormi kohaselt ei saa kolmandate riikide kodanikud erinevalt Itaalia kodanikest arvestada selle toetuse saamise õiguse kindlaksmääramisel

26 Vt 24. aprilli 2012. aasta kohtuotsus (C-571/10, EU:C:2012:233, punktid 78–81).

27 ELT 2004, L 166, lk 1; ELT eriväljaanne 05/05, lk 72.

leibkonna koosseisu pereliikmeid, kes Itaalias ei ela. Selle tagajärjel väheneb toetussumma, mida asjaomane kolmanda riigi kodanik võib saada, või muutub selle toetuse maksmine üldse võimatuks olenevalt sellest, kui mitu pereliiget elab Itaalias, võrreldes toetusega, mida antakse vastuvõtva liikmesriigi kodanikele, kelle pereliikmed võetakse arvesse ka siis, kui nad Itaalias ei ela.

47. Seetõttu tuleb sellist riigisisest õigusnormi pidada – vastupidi sotsiaalkindlustusameti ja Itaalia valitsuse seisukohtadele, ning nagu on märkinud VR – niisuguseks, mis mõjutab kolmanda riigi kodaniku õigust leibkonnatoetusele, mitte pelgalt selle summat, sest sisuliselt jätab see õigusnorm need kodanikud ilma õigusest saada seda toetust asjakohaste perioodide suhtes, mil kõik nende pereliikmed Itaalias ei ela, nagu nähtub käesoleva juhtumi asjaoludest.

48. Tuleb lisada, et niivõrd kui sotsiaalkindlustusamet eitab diskrimineerimise esinemist põhjendusel, et kolmandate riikide kodakondsusega pikaajalised elanikud ja vastuvõtva liikmesriigi kodanikud on erinevates olukordades seetõttu, et nende sidemed selle riigiga on erinevad, ei ole selline argument vastuvõetav, kuna liidu seadusandja on andnud nendele kolmandate riikide kodanikele direktiivi 2003/109 artikliga 11 õiguse võrdsele kohtlemisele. Sama saab öelda argumentide kohta, mida on esitanud sotsiaalkindlustusamet ja Itaalia valitsus raskuste kohta toetuste kontrollimisel, kuritarvituste ärahoidmisel sotsiaalkindlustuses ja leibkonnatoetuse funktsiooni säilitamisel, sest nagu VR on märkinud, võib neidsamu probleeme esineda seoses Itaalia kodanike pereliikmetega, kes elavad välismaal, ja direktiiviga 2003/109 on ette nähtud võrdne kohtlemine.

49. Seega on eespool kirjeldatud kaalutluste põhjal olemas kaalukaid märke sellest, et eelotsuse küsimusele tuleb vastata jaatavalt (niivõrd kui direktiivi 2003/109 artikli 11 lõiked 2 ja 4 ei ole kohaldatavad, mida olen käsitlenud käesoleva ettepaneku punktides 63–68). Ent pidades silmas teatavaid tegureid, millele on viidanud eelotsusetaotluse esitanud kohus, ning teatavaid sotsiaalkindlustusameti ja Itaalia valitsuse argumente, on käesolevas asjas siiski tekkinud keerukaid küsimusi selle kohta, kuidas tuleb nendel asjaoludel tõlgendada direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punkti d seoses liikmesriigi õigusaktidega. Käesoleva asja keerukus tuleneb iseäranis vaidlusaluse hüvitise olemusest ja sellest, et teatavaid direktiivi 2003/109 sätteid saaks tõlgendada nii, et nendega on kolmandate riikide kodanike pereliikmed, kes elavad väljaspool vastuvõtvat liikmesriiki, selle direktiivi kohaldamisalast välja jäetud.

2. Täiendavad kaalutlused, võttes arvesse olukorda põhikohtuasjas

50. Peaksin kõigepealt märkima, et olen VRi ja komisjoniga nõus, et direktiivi 2003/109 artikli 11 sätted on kohaldatavad niisuguse riigisisese õigusnormi suhtes nagu vaidlusalune.

51. Esiteks ei veena mind sotsiaalkindlustusameti argumendid selle kohta, et direktiivi 2003/109 kohaldamisel ei piisa sellest, kui pikaajaline elanik elab vastuvõtvas liikmesriigis, sest leibkonnatoetust saavad pereliikmed ja seega peavad ka nemad riigi territooriumil elama.

52. Sarnaselt seisukohaga, mida olen väljendanud kohtuasjas C-302/19 esitatud ettepaneku punktides 50 ja 51, ei tohi unustada, et nagu on märkinud eelotsusetaotluse esitanud kohus, aga ka sotsiaalkindlustusamet, VR ja Itaalia valitsus, on leibkonnatoetust võimalik saada kõikidel Itaalias töötavatel isikutel, kui nad kuuluvad leibkonda, mille sissetulek ei ületa teatavat künnist. Samuti maksab seda tööandja ja seda rahastatakse sissemakselise skeemi kaudu. Sellepärast tuleb asuda seisukohale, et õigus saada seda toetust on seotud olukorraga, milles on kolmanda riigi kodakondsuses olev pikaajaline elanik, kes kuulub direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punkti d kohaldamisalasse.

53. Olen nõus, et nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus, sotsiaalkindlustusamet ja Itaalia valitsus on märkinud, on kolmandate riikide töötajate pereliikmed leibkonnatoetuse kasusaajad. Üldiselt ju seisneb perehüvitise olemus selles, et tuua perele kasu.[28] Ent Euroopa Kohtule esitatud teabe kohaselt on pereliikmed küll selle toetuse saamise eeltingimus ja saavad sellest kasu, kuid õigus saada seda toetust antakse põhimõtteliselt kolmandast riigist pärit töötajale, kes on pikaajaline elanik, mitte tema pereliikmetele. Selle põhjal on niisugusel töötajal õigus võrdsele kohtlemisele tingimustel, mis on kehtestatud vastuvõtva liikmesriigi kodanike suhtes seoses õigusega saada seda toetust vastavalt direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punktile d.

54. Teiseks näib mulle, et mõiste „pereliikmed“ määratlus direktiivi 2003/109 artikli 2 punktis e ei välista selle direktiivi artikli 11 kohaldamisalast pereliikmeid, kes ei ela koos asjaomase pikaajalise elanikuga vastuvõtvas liikmesriigis. Nagu võib näha käesoleva ettepaneku punktis 6, on pereliikmed selles sättes selle direktiivi tähenduses määratletud kui „kolmanda riigi kodanikud, kes elavad asjaomases liikmesriigis kooskõlas [direktiiviga 2003/86/EÜ] perekonna taasühinemise õiguse kohta“. Direktiivi 2003/109 artikli 2 punkti e kohast pereliikmete määratlust on kasutatud selles direktiivis konkreetsel viisil ja see on peamiselt seotud elamisega teises liikmesriigis vastavalt selle direktiivi artiklile 16,[29] nagu ilmneb sama direktiivi põhjendusest 20.[30] Seega, nagu komisjon on märkinud: kuigi direktiivi 2003/109 artikli 2 punktis e on määratletud, mida on silmas peetud pereliikmete all, kui seda mõistet on selle direktiivi sätetes kasutatud, ei viita miski sellele, nagu piiraks see käesoleva juhtumi asjaoludel pikaajaliste elanike õigust võrdsele kohtlemisele, mis on ette nähtud sama direktiivi artiklis 11.

55. Muu hulgas on see käsitusviis kooskõlas direktiivi 2003/109 artikli 11 lõikega 2, mille kohaselt võib liikmesriik piirduda võrdsel kohtlemisel eelkõige sotsiaalkindlustuses, sotsiaalabis ja sotsiaalkaitses nende juhtudega, kus pereliikmete, kellele taotletakse soodustusi, alaline või tavaline elukoht asub asjaomase liikmesriigi territooriumil. Minu arvates oleks niisugune erand direktiivi 2003/109 artikli 11 lõikest 2 ebaloogiline, kui pereliikmed, kes asjaomase liikmesriigi territooriumil ei ela, ei ole mingilgi juhul pereliikmed sama direktiivi artikli 2 punkti e tähenduses.

56. See käsitusviis harmoneerub ka direktiivi 2003/109 seadusandliku kujunemislooga. Muu hulgas ilmneb teatavatest institutsioonide dokumentidest, et selles direktiivis ette nähtud mõiste „pereliikmed“ määratlus oli algul seotud konkreetsete isikutega, kes elavad vastuvõtvas liikmesriigis kooskõlas tulevase direktiiviga 2003/86 perekondade taasühinemise kohta.[31] Lõpuks lühendati see määratlus selleks, mida sisaldab direktiivi 2003/109 artikli 2 punkt e.[32] Siiski ei nähtu nendest dokumentidest, nagu oleks pidanud see määratlus mõjutama sellest direktiivist tulenevat pikaajaliste elanike õigust võrdsele kohtlemisele. Olgugi et otsuse tegemise käigus arutati hüvitiste andmist isikutele välismaal[33] ja pakuti välja erand võrdsest kohtlemisest, kui liikmesriik annab õigusi omaenda kodanikele, kes elavad väljaspool tema territooriumi,[34] ei lisatud selliseid sätteid direktiivi 2003/109 selle vastuvõetud kujul.

28 Vt sellega seoses Strban, G., „Family Benefits in the EU: Is It Still Possible to Coordinate Them?“, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2016, 23, lk 775, 782–783.

29 Vt sellega seoses 17. juuli 2014. aasta kohtuotsus Tahir (C-469/13, EU:C:2014:2094, punkt 36). Vt samuti käesoleva ettepaneku 15. joonealuses märkuses viidatud Thym, lk 439.

30 Vt sellega seoses ka direktiivi 2003/109 artikli 17 lõige 1, artikli 18 lõige 1 ning artikli 22 lõiked 1, 2 ja 5. Peale selle direktiivi artikli 11 lõike 2 on pereliikmeid mainitud ka artikli 5 lõikes 1, mis käsitleb pikaajalise elaniku staatuse saamise tingimusi, ja artikli 12 lõikes 3, mis käsitleb kaitset väljasaatmise eest.

31 Vt nt 12. juuli 2001. aasta dokument 10312/01, lk 7 (kus on pereliikmed määratletud kui „taotleja abikaasa või elukaaslane, alaealised lapsed ja alanejad sugulased ning täiskasvanud ülalpeetavad lapsed, kes on lubatud liikmesriiki ja elavad seal vastavalt nõukogu direktiivile […/…/EÜ] perekonna taasühinemise õiguse kohta“).

32 Vt nt 26. mai 2003. aasta dokument 9754/03, lk 3.

33 Vt 18. detsembri 2001. aasta dokument 13420/01, lk 12, 2. joonealune märkus (kus on komisjoni vastus ühe liikmesriigi esitatud küsimusele, mis käsitles võrdse kohtlemise kohaldamist seoses haridustoetustega õpinguteks väljaspool Euroopa Liitu).

34 Vt 9. detsembri 2002. aasta dokument 13700/02, lk 16, 1. joonealune märkus (kus on märgitud nõukogu eesistuja ettepanek võrdset kohtlemist käsitleva artikli 11 lõike 3 kohta: „Kui liikmesriik annab lõigetes 1 ja 2 nimetatud õigusi omaenda kodanikele sel ajal, kui nad elavad väljaspool tema territooriumi, ei ole see liikmesriik kohustatud andma neid õigusi kolmandate riikide kodanikele, kes on saanud teises liikmesriigis pikaajalise elaniku staatuse ja elamisloa vastavalt III peatüki sätetele, kui need isikud elavad väljaspool tema territooriumi.“).

57. Direktiivi 2003/109 konteksti silmas pidades tuleb märkida, et mõiste „pereliikmed“ määratlemisel teistes liidu rändealasesse õiguslikku raamistikku kuuluvates direktiivides ei ole konkreetselt viidatud nende elamisele asjaomases liikmesriigis ning see mõiste tähistab kolmandate riikide kodanikke, nagu nad on määratletud [35] või nagu neile on viidatud [36] direktiivi 2003/86 artikli 4 lõikes 1, kus on loetletud isikud, kelle puhul liikmesriigid peavad lubama perekondade taasühinemist, nende seas kolmanda riigi kodaniku abikaasa ja alaealised lapsed.

58. Lõpuks ei veena mind sotsiaalkindlustusameti ja Itaalia valitsuse argumendid, et niisugune riigisisene õigusnorm nagu vaidlusalune on kooskõlas direktiivi 2003/109 eesmärgiga soodustada kolmandate riikide kodakondsusega pikaajaliste elanike integratsiooni liikmesriikides. Nagu on märgitud käesoleva ettepaneku punktis 36, on Euroopa Kohus pidanud oluliseks, et direktiivi 2003/109 integratsioonialane eesmärk saavutatakse nii, et tagatakse kolmandate riikide kodakondsusega pikaajaliste elanike võrdne kohtlemine vastavalt selle direktiivi artiklile 11. Niisiis näib mulle käesoleva juhtumi asjaoludel, kui niisugune kolmanda riigi kodanik on samalaadses olukorras nagu vastuvõtva liikmesriigi kodanik, et direktiivi 2003/109 eesmärkidega, mis seisnevad integratsioonis ja võrdses kohtlemises, on täielikult kooskõlas olukord, kus sellel kodanikul on õigus võrdsele kohtlemisele leibkonnatoetuse saamisel vastavalt selle direktiivi artikli 11 lõike 1 punktile d.

C. Võimalik direktiivi 2003/109 artikli 11 lõigete 2 ja 4 kohaldamine

59. Nagu on märgitud käesoleva ettepaneku punktis 7, on direktiivi 2003/109 artikli 11 lõikes 2 sätestatud, et seoses teatavate sama artikli 11 lõikes 1 nimetatud valdkondadega, mille hulka kuuluvad punkti d kohaselt sotsiaalkindlustus, sotsiaalabi ja sotsiaalkaitse, nagu see on liikmesriigi õiguses määratletud, võib liikmesriik „piirduda võrdsel kohtlemisel nende juhtudega, kus pikaajalise elaniku või tema pereliikmete, kellele isik taotleb soodustusi, alaline või tavaline eluskoht asub asjaomase liikmesriigi territooriumil“.

60. Selles aspektis tuleb tähele panna, et direktiivi 2003/109 artikli 11 lõikes 2 on ette nähtud horisontaalne erand võrdsest kohtlemisest mitmes valdkonnas, mida teistes liidu rändealase õigusliku raamistiku direktiivides ei leidu. [37] Nagu nähtub kirjandusest, on selle sätte eesmärk hoida direktiivi 2003/109 artikliga 11 hõlmatud valdkondades ära hüvitiste, sealhulgas pikaajalistele elanikele ja välismaal elavatele pereliikmetele ette nähtud hüvitiste riigist väljaviimist. [38] Direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 2 kohaldamise seisukohast tõmbavad käesoleva juhtumi asjaolud tähelepanu kahele peamisele aspektile.

61. Esiteks tuleb tähele panna, et direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 2 sõnastuse osas ei ole selge, kas see säte hõlmab selliseid perehüvitisi nagu leibkonnatoetus, mida makstakse töötajale kogu pere heaks, või viitab see vaid niisugustele hüvitistele, mida taotletakse ühe või mitme pereliikmega seotud konkreetse asjaolu põhjal, nagu väidavad VR ja Itaalia valitsus. Näib, et ka direktiivi 2003/109 seadusandlik kujunemislugu ei anna selles aspektis palju juhiseid. [39]

35 Vt direktiivi 2009/50 artikli 2 punkt f; direktiivi 2016/801 artikli 3 punkt 24.

36 Vt direktiivi 2014/66 artikli 3 punkt h.

37 Samalaadsed sätted teistes liidu rändealase õigusliku raamistiku direktiivides on seotud hariduse ja kutseõppega (vt direktiivi 2009/50 artikli 14 lõike 2 punkt b) ja maksusoodustustega (vt direktiivi 2011/98 artikli 12 lõike 2 punkt c; direktiivi 2014/36 artikli 23 lõike 2 punkt iii; ja direktiivi 2016/801 artikli 22 lõike 2 punkt c).

38 Vt nt Peers, S., „Implementing Equality? The Directive on Long Term Resident Third Country Nationals“, *European Law Review*, 2004, 29, lk 437 ja 452; käesoleva ettepaneku 15. joonealuses märkuses viidatud Thym, lk 480 ja 486.

39 Vt sellega seoses Halleskov, L., „The Long-Term Residents Directive: A Fulfilment of the Tampere Objective of Near-Equality?“, *European Journal of Migration and Law*, 2005, 7, lk 181 ja 193.

62. Kaldun arvama, et direktiivi 2003/109 artikli 11 lõikes 2 sätestatud erand on kohaldatav sotsiaaltoetustele, millest saavad kasu nii pikaajaline elanik kui ka tema pereliikmed. Eelkõige on põhjus selles, et direktiivi 2003/109 artikli 11 lõige 2 viitab ilma reservatsioonideta „lõike 1 punkti[le d]“, mis tähendab, et kui hüvitis kuulub selle direktiivi artikli 11 lõike 1 punkti d kohaldamisalasse, peaks see kuuluma ka artikli 11 lõike 2 kohaldamisalasse. Selle põhjal tuleb asuda seisukohale, et see erand hõlmab niisuguseid perehüvitisi nagu leibkonnatoetus.

63. Teiseks tuleb kaaluda, kas Itaalia tegutses põhjendatult, kui ta piiras direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punktiga d ette nähtud võrdset kohtlemist, kohaldades sama direktiivi artikli 11 lõikes 2 sätestatud erandit.

64. Tuleb märkida, et vastupidi Itaalia valitsuse argumentidele näib Euroopa Kohtu praktikast selgelt tulenevat, et liikmesriik võib tugineda direktiivi 2003/109 artikli 11 lõikes 2 sätestatud erandile üksnes juhul, kui ta on selgelt teatanud, et kavatseb seda teha. Nagu on märgitud käesoleva ettepaneku punktides 39 ja 40: olgugi et kohtuotsus Kamberaj [40] käsitles direktiivi 2003/109 artikli 11 lõikes 4 ette nähtud erandit, mis oli selles menetluses vaidluse all, ei viita miski sellele, nagu oleksid Euroopa Kohtu sellekohased järeldused piirdunud vaid selle sättega ega ole kohaldatavad direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 2 suhtes, eriti kui on näha, et ka see kujutab endast erandit üldisest võrdse kohtlemise reeglist, mis on ette nähtud direktiivi 2003/109 artikli 11 lõikes 1. Liiatigi, nagu olen märkinud kohtuasjas C-302/19 esitatud ettepaneku punktis 37, tugines Euroopa Kohus oma otsuses Kamberaj tehtud järeldustele, tuvastades kohtuotsuses Martinez Silva, [41] et niisamuti nagu direktiivile 2003/109 võivad liikmesriigid tugineda direktiivis 2011/98 ette nähtud eranditele võrdsest kohtlemisest, kui nad on selgelt teatanud, et kavatsevad nendele tugineda.

65. Käesolevas kohtuasjas nähtub Euroopa Kohtule esitatud teabest, et nagu Itaalia valitsus kohtuistungil kinnitas (vt käesoleva ettepaneku punkt 27), ei ole Itaalia teatanud oma kavatsusest tugineda direktiivi 2003/109 artikli 11 lõikes 2 sätestatud erandile. Seega ei saa asuda seisukohale, et leibkonnatoetust käsitlevate sätetega seaduse nr 153/1988 artikli 2 lõikes 6-*bis*, mis võeti vastu palju aastaid enne seda, kui direktiiv 2003/109 seadusandliku dekreediga nr 286/1998 riigisisesesse õigusesse üle võeti, on võrdse kohtlemise suhtes sisse seatud selliseid piiranguid, mida võimaldab liikmesriikidel kehtestada sama direktiivi artikli 11 lõige 2.

66. Samuti, nagu on näha käesoleva ettepaneku punktis 11, piirdub seadusandliku dekreedi nr 286/1998 artikli 9 lõige 12 sellega, et pikaajalisele elanikule on seatud sotsiaalabi ja sotsiaalkindlustushüvitiste saamise tingimus, et ta elab tegelikult riigi territooriumil, „kui ei ole sätestatud teisiti“. Asjaomase elaniku pereliikmete elukohale ei ole selles sättes viidatud ja sõnastust „kui ei ole sätestatud teisiti“ ei saa minu arvates pidada niisuguseks, mis selgelt väljendab liikmesriigi kavatsust teha erand, kuna selles sõnastuses ei ole täpsustatud, millistest sätetest erand tehakse. Nendel asjaoludel tuleb asuda seisukohale, et käesoleva juhtumi asjaoludel ei saa Itaalia tugineda direktiivi 2003/109 artikli 11 lõikele 2.

67. Samasugused järeldused saab minu arvates teha seoses direktiivi 2003/109 artikli 11 lõikes 4 sätestatud erandi võimaliku kohaldamisega käesolevas asjas. Muu hulgas tuleb tähele panna, et nagu Euroopa Kohus oma otsuses Kamberaj [42] märkis (vt käesoleva ettepaneku punkt 40), võimaldab see erand liikmesriikidel piirduda võrdsel kohtlemisel sotsiaalabi ja sotsiaalkaitse osas põhitoetustega, s.o niisuguste toetustega, mida annavad ametiasutused isikutele esmavajaduste rahuldamiseks. See erand aga ei ole kohaldatav sotsiaalkindlustushüvitistele, nagu need on riigisiseses õiguses määratletud.

40 Vt 24. aprilli 2012. aasta kohtuotsus (C-571/10, EU:C:2012:233, punktid 86 ja 87).

41 Vt 21. juuni 2017. aasta kohtuotsus (C-449/16, EU:C:2017:485, punkt 29 (kus on analoogia alusel viidatud 24. aprilli 2012. aasta kohtuotsusele Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, punktid 86 ja 87))).

42 Vt 24. aprilli 2012. aasta kohtuotsus (C-571/10, EU:C:2012:233, punkt 83).

68. Seega tuleneb kohtuotsusest Kamberaj, et niivõrd kui eelotsusetaotluse esitanud kohus loeb leibkonnatoetuse sotsiaalabiks või sotsiaalkaitsehüvitiseks, mitte direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 4 tähenduses põhitoetuste hulka, oleks vaidlusalune liikmesriigi õigusnorm ikkagi vastuolus selle direktiivi artikli 11 lõike 1 punktiga d, sest Euroopa Kohtule esitatud teabest nähtub, et Itaalia ei ole teatanud oma kavatsusest tugineda sellele erandile (vt käesoleva ettepaneku punkt 27).

69. Kõikidel nendel kaalutlustel asun seisukohale, et niisugune riigisisene õigusnorm nagu vaidlusalune, mille kohaselt jäetakse perehüvitise saamise õiguse kindlaksmääramisel arvestusest välja kolmanda riigi kodakondsusega pikaajaliste elanike pereliikmed, kuid mitte vastuvõtva liikmesriigi kodanike pereliikmed, kui nad selles riigis ei ela, ei ole kooskõlas direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punktiga d.

VI. Ettepanek

70. Teen seetõttu Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Corte suprema di cassazione (Itaalia kassatsioonikohus) küsimusele järgmiselt:

Nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiivi 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta artikli 11 lõike 1 punkti d tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugune liikmesriigi õigusnorm, nagu on vaidluse all põhikohtuasjas ja millega erinevalt selle liikmesriigi kodanikke käsitlevatest sätetest jäetakse leibkonnatoetuse arvutamisel leibkonna liikmete kindlakstegemisel välja niisuguse töötaja, kes on pikaajaline elanik ja on kolmanda riigi kodanik, pereliikmed, kui nad ei ela selle liikmesriigi territooriumil.