Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
YVES BOT
esitatud 13. detsembril 2011 [1]

Kohtuasi C-571/10

Servet Kamberaj
versus
Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES),
Giunta della Provincia autonoma di Bolzano,
Provincia Autonoma di Bolzano

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Tribunale di Bolzano (Itaalia))

Direktiiv 2000/43/EÜ — Võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamine, sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust — Direktiiv 2003/109/EÜ — Pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatus — Õigus võrdsele kohtlemisele sotsiaalkindlustuse, sotsiaalabi ja sotsiaalkaitse valdkonnas, nii nagu need valdkonnad on määratletud siseriiklikus õiguses — Liikmesriikide õigus piirduda sotsiaalabi ja sotsiaalkaitse osas võrdsel kohtlemisel põhitoetustega — Kodutoetuse taotluse rahuldamisest keeldumine — Keeldumise põhjus — Kolmandate riikide kodanikele ette nähtud eelarvevahendite ammendumine

1. Käesolev eelotsusetaotlus puudutab ELL artiklite 2 ja 6, ELTL artiklite 18, 45 ja 49, Euroopa Liidu põhiõiguste harta [2] artiklite 1, 21 ja 34 ning nõukogu 29. juuni 2000. aasta direktiivi 2000/43/EÜ [3] (millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõte, sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust) ja nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiivi 2003/109/EÜ [4] pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta sätete tõlgendamist. Tribunale di Bolzano (Itaalia) esitab ka küsimusi Roomas 4. novembril 1950 allkirjastatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni [5] artikli 14 ning lisaprotokolli nr 12 artikli 1 kohta.

2. See taotlus on esitatud põhikohtuasja kaebaja S. Kamberaj ning Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) (Bolzano autonoomse provintsi sotsiaalkorterite amet), Giunta della Provincia autonoma di Bolzano (Bolzano autonoomse provintsi valitsus, edaspidi „Giunta provinciale") ja Provincia Autonoma di Bolzano (Bolzano autonoomne provints) vahelises vaidluses seoses IPES-i keeldumisega anda kaebajale 2009. aasta eest kodutoetust, mis on ette nähtud 17. detsembri 1998. aasta provintsi seaduse nr 13 (legge provinciale n. 13) põhikohtuasja asjaolude asetleidmise ajal kehtinud redaktsiooni (edaspidi „provintsi seadus") artikli 2 lõike 1 punktis k. See igakuine abi, mis on ette nähtud üüri maksmise toetuseks, on mõeldud vähekindlustatud üürnike jaoks.

1 — Algkeel: prantsuse.
2 — Edaspidi „harta".
3 — EÜT L 180, lk 22; ELT eriväljaanne 20/01, lk 23.
4 — ELT 2004, L 16, lk 44; ELT eriväljaanne 19/06, lk 272.
5 — Edaspidi „EIÕK".

I. Õiguslik raamistik

A. *Liidu õigusnormid*

3. Siinkohal toon ma välja direktiivi 2003/109 need asjakohased sätted, mis on alljärgneva analüüsi keskmeks.

4. Selle direktiivi põhjendused 2–4, 12 ja 13 on sõnastatud järgmiselt:

„(2) Oma erakorralisel istungil Tamperes 15. ja 16. oktoobril 1999 teatas Euroopa Ülemkogu, et kolmandate riikide kodanike õiguslikku seisundit tuleks lähendada liikmesriikide kodanike omale ning et isikule, kes on teatud kindlaksmääratud aja jooksul liikmesriigis seaduslikult elanud ja kellel on pikaajaline elamisluba, tuleks selles liikmesriigis anda kogum ühtseid õigusi, mis on võimalikult lähedased EL kodanike õigustele.

(3) Nimelt austab direktiiv põhiõigusi ning peab kinni põhimõtetest, mida tunnustab eelkõige EIÕK […] ja harta.

(4) Liikmesriigis pikaajaliselt elavate kolmandate riikide kodanike integratsioon edendab oluliselt majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust, mis on asutamislepingus sätestatud põhieesmärk.

[…]

(12) Selleks et pikaajalised elanikud saaksid tõhusalt integreeruda ühiskonda, kus nad elavad, tuleb pikaajalisi elanikke kohelda võrdselt liikmesriigi kodanikega paljudes majanduslikes ja sotsiaalsetes küsimustes käesolevas direktiivis määratletud asjaomastel tingimustel.

(13) Sotsiaalabi puhul tuleb võimalust, et pikaajaliste elanike hüvitised piiratakse üksnes põhitoetustega, mõista nii, et põhihüvitised hõlmavad vähemalt minimaalset sissetulekutoetust ja abi haiguse, raseduse, vanemlike kohustuste täitmise ja pikaajalise hooldusvajaduse juhtudel. Selliste hüvitiste andmise vormid nähakse ette siseriiklikus õiguses.”

5. Direktiivi 2003/109 artikli 4 lõikes 1 on sätestatud, et liikmesriigid annavad pikaajalise elaniku staatuse kolmanda riigi kodanikele, kes on nende territooriumil elanud seaduslikult ja pidevalt viie aasta jooksul vahetult enne asjaomase taotluse esitamist.

6. Direktiivi artiklis 5 on sätestatud pikaajalise elaniku staatuse saamise tingimused. Liikmesriigid võivad selle artikli lõike 1 kohaselt nõuda kolmandate riikide kodanikult selle tõendamist, et tal on iseenda ja tema ülalpeetavate pereliikmete jaoks stabiilne ja korrapärane sissetulek, millega ta suudab iseennast ja oma pereliikmeid ilma asjaomase liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi abita ülal pidada, ning ravikindlustus, mis katab kõiki riske, mis asjaomase liikmesriigi enda kodanike puhul üldiselt on kaetud.

7. Nimetatud direktiivi artikli 5 lõike 2 kohaselt võivad liikmesriigid kooskõlas siseriikliku õigusega nõuda kolmandate riikide kodanikelt, et need täidaksid integratsioonitingimusi.

8. Direktiivi 2003/109 artikli 11 lõige 1 on sõnastatud järgmiselt:

„Pikaajalisi elanikke tuleb kohelda võrdselt kodanikega järgmistes valdkondades:

[…]

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

[…]

f) juurdepääs üldsusele kättesaadavatele kaupadele ja teenustele, sh elamispinna hankimise kord;

[…]"

9. Selle direktiivi artikli 11 lõikes 4 on sätestatud, et sotsiaalabi ja sotsiaalkaitse osas võivad liikmesriigid võrdsel kohtlemisel piirduda põhitoetustega.

B. *Siseriiklikud õigusnormid*

10. Itaalia põhiseaduse artikli 117 alusel on riigil sotsiaalabi valdkonnas seaduste vastuvõtmise ainupädevus üksnes selleks, et määrata kindlaks tsiviil- ja sotsiaalõiguste teostamise põhitase, mis peab olema tagatud kogu riigi territooriumil. Väljaspool seda eesmärki kuulub pädevus regioonidele.

11. 8. jaanuari 2007. aasta seadusandliku dekreediga nr 3 (decreto legislativo n. 3)[6] võeti direktiiv 2003/109 siseriiklikku õigusesse üle ning selle direktiivi sätted lisati 25. juuli 1998. aasta seadusandlikku dekreeti nr 286 (decreto legislativo n. 286)[7].

12. Seadusandliku dekreedi nr 286/1998 artikli 9 lõikes 1 on ette nähtud, et välismaalane, kellel on kehtiv elamisluba juba vähemalt viis aastat, kes tõendab, et tema sissetulek ei ole väiksem kui sotsiaaltoetuse aastane summa, ning tema pereliikmeid puudutava taotluse korral tõendab, et tal on piisav sissetulek ja sobiv eluase, mis vastab siseriikliku õiguse asjakohaste sätetega ette nähtud miinimumtingimustele, võib politseiprefektilt taotleda pikaajalise elaniku elamisloa väljastamist talle endale ja tema pereliikmetele.

13. Seadusandliku dekreedi nr 286/1998 artikli 9 lõike 12 punktis c (muudetud 8. jaanuari 2007. aasta seadusandliku dekreediga nr 3) on sätestatud, et lisaks seaduslikult Itaalias elava välismaalase jaoks ette nähtud sätetele, mis on seotud riigi territooriumil elamisega, võib pikaajalise elaniku elamisloa omanik kasutada sotsiaalabi- ja sotsiaalkindlustusteenuseid, saada tervise-, kooli- ja sotsiaaltoetusi ning toetusi, mis on seotud juurdepääsuga avalikkusele kättesaadavatele kaupadele ja teenustele, sealhulgas juurdepääs ametiasutuste hallatavate elamispindade hankimise menetlusele, kui ei ole sätestatud teisiti ja tingimusel, et on tõendatud, et välismaalane elab tõepoolest riigi territooriumil.

14. Vastavalt Vabariigi Presidendi 31. augusti 1972. aasta dekreedi nr 670 (decreto del Presidente della Repubblica n. 670)[8] – mis on konstitutsiooniline dekreet – artikli 3 kolmandale lõigule kehtivad Provincia Autonoma di Bolzanos selle provintsi elanikkonna erilise koosseisu (mis jaguneb kolmeks keelerühmaks: itaalia, saksa ja ladiini) tõttu erilised autonoomia tingimused.

15. Dekreedi nr 670/1972 artikli 8 punkti 25 kohaselt hõlmab see autonoomia muu hulgas pädevust võtta vastu seadusandliku taseme sätteid avaliku abi ja avalike toetuste valdkonnas.

16. Dekreedi nr 670/1972 artikli 15 teises lõigus on ette nähtud, et kui ei esine erandlikke asjaolusid, kasutab Provincia Autonoma di Bolzano oma eelarvevahendeid, mis on mõeldud abi andmiseks ning sotsiaal- ja kultuuriliste eesmärkide jaoks, proportsionaalselt iga keelerühma suurusega ja vastavalt selle rühma vajaduste ulatusele.

6 — *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*, edaspidi „*GURI*", nr 24, 30.1.2007, lk 4.

7 — *GURI* nr 191 regulaarne lisa, 18.8.1998; edaspidi „seadusandlik dekreet nr 286/1998".

8 — *GURI* nr 301, 20.8.1972; edaspidi „dekreet nr 670/1972".

17. Provintsi seaduse artikli 2 lõike 1 punktis k ette nähtud kodutoetus, mille eesmärk on võimaldada vähekindlustatud üürnikel üüri tasuda, on Provincia Autonoma di Bolzano kolme keelerühma vahel jaotatud dekreedi nr 670/1972 artikli 15 teises lõigus nimetatud kriteeriumide alusel.

18. Provintsi seaduse artikli 5 lõikes 1 on sätestatud, et artikli 2 lõike 1 punktis k nimetatud meetmete jaoks mõeldud eelarvevahendid peavad kolme keelerühma taotlejate vahel olema jaotatud proportsionaalselt nende arvu – mis nähtub viimasest üldisest rahvaloendusest – ja iga rühma vajaduste kaalutud keskmisega. Selle sätte lõike 2 kohaselt määratakse iga keelerühma vajadused igal aastal kindlaks viimase kümne aasta jooksul esitatud taotluste alusel. Kodutoetuse taotlused peavad saama vähemalt 25 punkti.

19. Eelotsusetaotlusest ilmneb, et iga keelerühma arvulise suuruse arvutamine toimub viimase üldise rahvaloenduse ja ühte kolmest keelerühmast kuulumise deklaratsioonide alusel, mille on kohustatud tegema kõik vähemalt 14-aastased Itaalia kodanikud, kes elavad Provincia Autonoma di Bolzano territooriumil.

20. Provintsi territooriumil elavad liidu kodanikud, kes töötavad ja vastavad muudele tingimustele, mis on eluasemega seotud toetuste andmise eelduseks, peavad vastavalt provintsi seaduse artikli 5 lõikele 6 esitama deklaratsiooni kuuluvuse kohta ühte kolmest keelerühmast või sellega seotuse kohta.

21. Provintsi seaduse artikli 5 lõike 7 kohaselt määrab Giunta provinciale igal aastal kindlaks nende eelarvevahendite summa, mis on mõeldud kolmandate riikide kodanike ja kodakondsuseta isikute jaoks, kes oma taotluse esitamise ajal elavad provintsi territooriumil püsivalt ja seaduslikult juba vähemalt viis aastat ja kes on sellel territooriumil töötanud vähemalt kolm aastat. Nende üürikorterite arv, mida võidakse nendele kodanikele ja kodakondsuseta isikutele anda, määratakse kindlaks proportsionaalselt ühelt poolt eespool nimetatud kriteeriumidele vastavate kolmandate riikide kodanike ja kodakondsuseta isikute arvu ja teiselt poolt nende vajaduste kaalutud keskmisega. Subsideeritud elamispindade jaoks ette nähtud eelarvevahendid, mis on mõeldud sellise eluaseme omandamise, ehitamise ja remontimise toetuseks, mida kasutatakse peamise elukohana, ning kodutoetuse maksmiseks, määratakse kindlaks samade kriteeriumide alusel.

22. Giunta provinciale 20. juuli 2009. aasta otsusest nr 1885 (deliberazione n. 1885), mis käsitleb 2009. aastaks kolmandate riikide kodanike ja kodakondsuseta isikute jaoks ette nähtud eelarvevahendite summat (edaspidi „otsus nr 1885”), tuleneb, et kaalutud keskmises kohaldati nende arvule kordajat 5, samas kui nende vajadustele kohaldati kordajat 1.

23. Nende kriteeriumide alusel määrati kodutoetuse ning eluasemete omandamise, ehitamise ja remontimise toetuste rahastamiseks ette nähtud eelarvevahendite summaks kolmandate riikide kodanike ja kodakondsuseta isikute osas 7,90% nende eelarvevahendite kogusummast, mis on ette nähtud 2009. aastaks kehtestatud meetmete programmis.

II. Põhikohtuasja asjaolud ja eelotsuse küsimused

24. S. Kamberaj on Albaania kodanik, kes on islami usku ning elab ja töötab püsivalt alates 1994. aastast Provincia Autonoma di Bolzanos (Bolzano autonoomne provints). Tal on tähtajatu elamisluba.

25. Ta sai kuni 2008. aastani provintsi seaduse artikli 2 lõike 1 punktis k ette nähtud kodutoetust.[9]

9 — Eelotsusetaotlusest ning S. Kamberaj esitatud kirjalikest märkustest ilmneb, et ta sai viimati abi 550 eurot 1200 euro suuruse üüri jaoks. Kohtuistungil S. Kamberaj välja toodud summad ei klapi täpselt. Siiski nähtub sellest, et kodutoetus katab ligikaudu poole S. Kamberaj tasutud üürist.

26. IPES teavitas 22. märtsi 2010. aasta kirjaga põhikohtuasja kaebajat sellest, et viimase taotlus abi saamiseks 2009. aasta eest jäeti rahuldamata põhjusel, et de Giunta provinciale 20. juuli 2009. aasta otsusega nr 1885 kolmandate riikide kodanike jaoks ette nähtud eelarve on ammendunud.

27. Põhikohtuasja kaebaja palus 8. oktoobril 2010 esitatud kaebuses Tribunale di Bolzanol tuvastada, et vastustajad on teda diskrimineerinud. Kaebaja arvates on niisugune seadus, nagu provintsi seadus, vastuolus eeskätt direktiividega 2000/43 ja 2003/109, kuna sellega koheldakse kolmandate riikide kodanikke, kes on pikaajalised elanikud, kodutoetuse valdkonnas vähem soodsalt kui liidu kodanikke.

28. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses väitis Provincia Autonoma di Bolzano, et tema territooriumil elavate keelerühmade vahel abi proportsionaalne jagamine on ainus viis säilitada sotsiaalne rahu sotsiaalabi taotlevate isikute vahel.

29. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul on alates provintsi seaduse vastuvõtmisest Provincia Autonoma di Bolzanos elav rahvastik jaotatud kahte gruppi, nimelt liidu kodanikud (itaallased või mitteitaallased), kes vahet tegemata peavad kodutoetuse saamiseks esitama ühte kolmest keelerühmast kuulumise või sellega seotuse deklaratsiooni, ning kolmandate riikide kodanikud, kelle puhul sellist deklaratsiooni ei nõuta.

30. Kohus märgib, et rahuldamaks üüritava või omatava eluaseme kättesaadavuse kogunõudmist 2009. aastal, kiideti esimese grupi jaoks heaks eelarvevahendid kogusummas 90 812 321,57 eurot (millest 21 546 197,57 eurot kodutoetusena ning 69 266 124 eurot sellise eluaseme omandamise, ehitamise ja remontimise toetusena, mille eesmärk on rahuldada vajadus peamise elukoha järele) ning teise grupi jaoks eelarvevahendid kogusummas 11 604 595 eurot (millest 10 200 000 eurot kodutoetusena ja 1 404 595 eurot sellise eluaseme omandamise, ehitamise ja remontimise toetusena, mille eesmärk on rahuldada vajadus peamise elukoha järele).

31. Neid asjaolusid arvestades otsustas Tribunale di Bolzano peatada menetluse ning esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas liidu õiguse ülimuslikkuse põhimõte paneb siseriiklikule kohtule kohustuse kohaldada täiel määral ja viivitamata neid liidu õigusnorme, millele on ette nähtud vahetu õigusmõju, ning jätta liidu õigusega vastuolus olevad siseriiklikud õigusnormid kohaldamata isegi juhul, kui need on vastu võetud liikmesriigi põhiseadusliku süsteemi aluspõhimõtteid rakendades?

2. Kas juhul, kui siseriiklik õigusnorm on vastuolus EIÕK-ga, paneb ELL artiklis 6 EIÕK-le tehtud viide siseriiklikule kohtule kohustuse kohaldada vahetult EIÕK artiklit 14 ja lisaprotokolli nr 12 artiklit 1 ning jätta nendega vastuolus olev siseriiklik õigusnorm kohaldamata, ilma et ta peaks eelnevalt esitama siseriiklikule põhiseaduslikkuse järelevalve kohtule küsimuse põhiseadusele vastavuse kohta?

3. Kas liidu õigusega ning konkreetsemalt [ELL] artiklitega 2 ja 6, harta artiklitega 21 ja 34 ning direktiividega 2000/43[…] ja 2003/109[…] on niisugune siseriiklik (või täpsemalt provintsi) normistik, nagu see, mis sisaldub […] dekreedi nr 670/1972 artikli 15 [teises lõigus], koosmõjus provintsi […] seaduse […] artiklitega 1 ja 5 ning […] otsusega nr 18[8]5, vastuolus osas, milles käsitletavate soodustuste ja eelkõige „kodutoetuse" puhul võetakse arvesse kodakondsust, koheldes töötavaid pikaajalisi elanikke, kes on Euroopa Liitu mittekuuluvate riikide kodanikud või kodakondsuseta isikud, ebasoodsamalt kui liidu kodanikke (nii itaallasi kui ka mitteitaallasi)?

4. Kui esimesele kuni kolmandale küsimusele vastatakse jaatavalt, kas siis selliste liidu õiguse üldpõhimõtete nagu diskrimineerimiskeeld ja õiguskindluse nõue rikkumise korral tuleb – juhul, kui on olemas neid põhimõtteid rakendavad siseriiklikud õigusnormid, mis võimaldavad kohtul „teha ettekirjutus kahjustava tegevuse lõpetamiseks ja võtta mis tahes muu meede, mis olenevalt asjaoludest on sobiv diskrimineerimise tagajärgede [tekkimise lõpetamiseks]", ning panevad talle

kohustuse „teha ettekirjutus diskrimineeriva tegevuse või toimingu lõpetamiseks või diskrimineeriva akti täitmise peatamiseks, kui see veel eksisteerib, ning selle tagajärgede kõrvaldamiseks" – direktiivi 2000/43[…] artiklit 15 osas, milles on ette nähtud, et sanktsioonid peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad, tõlgendada nii, et diskrimineerimise ja kõrvaldatavate tagajärgede hulka tuleb – sealhulgas eesmärgiga vältida põhjendamatut vastupidist diskrimineerimist – lugeda diskrimineeritavaid isikuid puudutavad kõik rikkumised, isegi kui need isikud ei ole vaidluse poolteks?

5. Kui neljandale küsimusele vastatakse jaatavalt, kas siis liidu õigusega ning konkreetsemalt [ELL] artiklitega 2 ja 6, harta artiklitega 21 ja 34 ning direktiividega 2000/43[…] ja 2003/109[…] on vastuolus niisugune siseriiklik (või täpsemalt provintsi) normistik, mis nõuab vaid Euroopa Liitu mittekuuluvate riikide kodanikelt – mitte aga liidu kodanikelt (nii itaallastelt kui ka mitteitaallastelt), kelle suhtes kehtib samaväärselt vähemalt 5-aastane provintsi territooriumil elamise kohustus – lisaks veel 3-aastast töötamist selleks, et neil tekiks õigus kodutoetusele?

6. Kas liidu õigusega ning konkreetsemalt [ELL] artiklitega 2 ja 6 ning ELTL artiklitega 18, 45 ja 49 koosmõjus harta artiklitega 1, 21 ja 34 on vastuolus niisugune siseriiklik (või täpsemalt provintsi) normistik, mis näeb liidu kodanikele (nii itaallastele kui ka mitteitaallastele) ette kohustuse esitada kodutoetuse saamise õiguse omandamiseks deklaratsioon etnilise kuuluvuse kohta ühte kolmest Alto Adiges / Südtirolis esindatud keelerühmast või sellega seotuse kohta?

7. Kas liidu õigusega ning konkreetsemalt [ELL] artiklitega 2 ja 6 ning ELTL artiklitega 18, 45 ja 49 koosmõjus harta artiklitega 21 ja 34 on vastuolus niisugune siseriiklik (või täpsemalt provintsi) normistik, mis näeb liidu kodanikele (nii itaallastele kui ka mitteitaallastele) selleks, et neil tekiks õigus kodutoetusele, ette kohustuse elada või töötada provintsi territooriumil vähemalt 5 aastat?"

III. Analüüs

32. Sõnastades seitse eespool toodud küsimust, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus ilmselgelt Euroopa Kohtult saada otsuse selle kohta, kas provintsi seadusega ellu viidud kodutoetuse süsteem on liidu õigusega kooskõlas. Arvestades eelotsuse menetluse laadi ning Euroopa Kohtu pädevuse piire, ei saa viimane siiski teha otsust süsteemi aspektide kohta, mis väljuvad põhikohtuasja raamidest.

A. *Eelotsuse küsimuste vastuvõetavus*

33. Kõigepealt tuleb lühidalt meenutada põhimõtteid Euroopa Kohtu pädevuse kohta ELTL artikli 267 raames.

34. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on ELTL artiklis 267 sätestatud menetlus Euroopa Kohtu ja siseriiklike kohtute koostöövahend, mille abil annab Euroopa Kohus siseriiklikele kohtutele liidu õiguse tõlgendusi, mida siseriiklikud kohtud vajavad nende menetluses olevate vaidluste lahendamiseks. [10]

35. Selle koostöö raames eeldatakse liidu õigust puudutavate eelotsuse küsimuste asjakohasust. Euroopa Kohus võib siseriikliku kohtu esitatud eelotsusetaotluse lahendamisest keelduda ainult siis, kui on ilmne, et taotletav liidu õiguse tõlgendus ei ole mingil viisil seotud põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega, või juhul, kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikud faktilised ja õiguslikud asjaolud, et anda tarvilik vastus talle esitatud küsimustele. [11]

10 — Vt eelkõige 24. märtsi 2009. aasta otsus kohtuasjas C-445/06: Danske Slagterier (EKL 2009, lk I-2119, punkt 65 ja seal viidatud kohtupraktika).

11 — Vt eelkõige 1. juuni 2010. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-570/07 ja C-571/07: Blanco Pérez ja Chao Gómez (EKL 2010, lk I-4629, punkt 36 ning seal viidatud kohtupraktika).

36. Seega tuleb Tribunale di Bolzano esitatud küsimusi analüüsida nende põhimõtete alusel.

37. Minu hinnangul on käesolevas menetluses vastuvõetav üksnes kolmas küsimus.

38. Teine küsimus, nagu ilmneb eelotsusetaotlusest, puudutab lahendust, mille peab leidma siseriiklik kohus juhul, kui on tegemist siseriikliku õigusnormiga, mis on vastuolus EIÕK sätetega, millel on vahetu õigusmõju. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul on Corte costituzionale leidnud, et niisugune vastuolu ei võimalda siseriiklikku õigusnormi kohaldamata jätta, vaid paneb kohtule kohustuse algatada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus, kui tal ei ole võimalik EIÕK-d järgida kooskõlalise tõlgendamise põhimõtte alusel.[12]

39. Tuleb rõhutada, et kui Euroopa Kohtusse pöördutakse ELTL artikli 267 alusel, siis on Euroopa Kohus pädev tegema eelotsuseid, mis käsitlevad nii aluslepingute tõlgendamist kui ka liidu institutsioonide õigusaktide kehtivust ja tõlgendamist. Euroopa Kohtu pädevus on piiratud üksnes liidu õigusnormide analüüsimisega.[13] Seega ei ole kohtul pädevust teha eelotsust järelduste kohta, mille siseriiklik kohus peab tegema siseriikliku õigusnormi võimalikust vastuolust EIÕK sätetega.

40. Neljanda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas juhul kui direktiivi 2000/43 artiklis 15 on ette nähtud, et rassilise või etnilise päritolu alusel diskrimineerimiskeelu põhimõtte rikkumise eest määratavad karistused peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad, on sellise rikkumise tuvastanud siseriiklikule kohtule pandud kohustus tagada mis tahes selliste rikkumiste lõpetamine, mis kahjustavad diskrimineeritavaid isikuid, isegi kui need isikud ei ole vaidluse pooled.

41. Vastavalt selle direktiivi artikli 2 lõikele 1 kohaldatakse direktiivi rassilise või etnilise päritolu alusel otsese ja kaudse diskrimineerimise suhtes. Lisaks on direktiivi artikli 3 lõikes 2 sätestatud, et selle reguleerimisalasse ei kuulu erinev kohtlemine kodakondsuse alusel ning see ei piira kolmandate riikide kodanike ja kodakondsuseta isikute liikmesriikide territooriumile sissesõitu ning seal viibimist käsitlevate sätete ja tingimuste kohaldamist ega asjaomaste kolmandate riikide kodanike või kodakondsuseta isikute kohtlemist vastavalt nende õiguslikule seisundile.

42. Eelotsusetaotlusest ilmneb aga selgelt, et S. Kamberaj'd ei diskrimineeritud rassilise ega etnilise päritolu alusel otseselt ega kaudselt. Provintsi seaduse alusel toimunud väidetavalt erinev kohtlemine võrreldes liikmesriigi ja liidu kodanikega põhineb tema staatusel kolmanda riigi kodanikuna ehk seega tema kodakondsusel.

43. Seetõttu ei kuulu põhikohtuasi direktiivi 2000/43 kohaldamisalasse ning seega ei ole vaja selle direktiivi tõlgendamise kohta otsust teha.

44. Ma leian pealegi, et esimene, kuues ja seitsmes küsimus ei ole vastuvõetavad, kuna nendes on silmas peetud selliste liidu ja liikmesriigi kodanike olukorda, kes kuuluvad ühte Provincia Autonoma di Bolzano territooriumil esinevast kolmest keelerühmast.

45. Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas liidu õiguse ülimuslikkuse põhimõte paneb siseriiklikule kohtule kohustuse kohaldada täiel määral ja viivitamata liidu õigust ning jätta liidu õigusega vastuolus olevad siseriiklikud õigusnormid kohaldamata isegi juhul, kui need on vastu võetud liikmesriigi põhiseadusliku süsteemi aluspõhimõtteid rakendades.

12 — Eelotsusetaotluse punkt 62.

13 — Vt 18. oktoobri 1990. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-297/88 ja C-197/89: Dzodzi (EKL 1990, lk I-3763, punkt 31) ning 1. juuni 2006. aasta otsus kohtuasjas C-453/04: innoventif (EKL 2006, lk I-4929, punkt 29), samuti 1. märtsi 2011. aasta määrus kohtuasjas C-457/09: Chartry (EKL 2011, lk I-819, punkt 21 ja seal viidatud kohtupraktika).

46. See küsimus on siseriikliku konstitutsiooniõiguse seisukohalt seotud keeleliste vähemuste kaitse põhimõtte ulatusega ja keelelise proportsionaalsuse rakendamisega. Need aspektid on asjakohased üksnes saksa, itaalia ja ladiini keelt kõnelevate liikmesriigi kodanike ning liidu kodanike suhtes.

47. Kuuenda ja seitsmenda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas liidu õigus välistab siseriiklikud õigusnormid, mille alusel on liidu kodanikud kohustatud esiteks esitama deklaratsiooni kuuluvuse kohta ühte kolmest Provincia Autonoma di Bolzanos esindatud keelerühmast või sellega seotuse kohta ning teiseks elama või töötama provintsi territooriumil vähemalt viis aastat, selleks et saada kodutoetust.

48. Minu hinnangul ei ole nendel küsimustel põhikohtuasja lahendamise seisukohalt tähtsust. Põhikohtuasi ei puuduta liidu kodanikku – olgu siis Itaalia või mõne teise liikmesriigi kodanikku –, vaid kolmanda riigi kodanikku, kes on Provincia Autonoma di Bolzano territooriumi pikaajaline elanik.

49. Samuti olen ma seisukohal, et vastama ei pea viiendale küsimusele, mis puudutab seda, kas liidu õigusega on kooskõlas tingimus, mille kohaselt peavad kolmandate riikide kodanikud kodutoetuse saamiseks olema töötanud 3 aastat. Nimelt on selge, et S. Kamberaj elab ja töötab püsivalt alates 1994. aastast Provincia Autonoma di Bolzano territooriumil ning et tema kodutoetuse taotluse rahuldamata jätmise põhjus ei olnud nimetatud tingimuse täitmata jätmine. See küsimus ei ole põhikohtuasja lahendamisel seega asjakohane.

50. Eespool toodud analüüsist ilmneb, et üksnes vastus kolmandale küsimusele on tarvilik põhikohtuasja lahendamisel. Seega teen ma Euroopa Kohtule ettepaneku keskenduda vaid sellele küsimusele.

51. Enne nimetatud küsimuse analüüsimist täpsustagem, et ma käsitan järgnevas analüüsis tõendatuna asjaolu, et S. Kamberaj'l on direktiivi 2003/109 artiklites 4–7 ette nähtud pikaajalise elaniku staatus. Selle järelduse õigsuse kontroll on eelotsusetaotluse esitanud kohtu pädevuses.

B. *Kolmas küsimus*

52. Selle küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt Euroopa Kohtul otsustada, kas direktiivi 2003/109 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, millega kodutoetuse valdkonnas koheldakse pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanikke ebasoodsamalt võrreldes nende liikmesriigi kodanikega ning nende liidu kodanikega, kes elavad selles liikmesriigis.

53. Meenutagem, et direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 kohaselt koheldakse pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanikke liikmesriigi kodanikega võrdselt erinevates valdkondades, mis on loetletud punktides a–h. Lisaks juba nendest punktidest mitmes ning direktiivi artikli 11 lõigetes 2 ja 3 sisalduvatele tingimustele võimaldab kõnealuse direktiivi artikli 11 lõige 4 liikmesriikidel sotsiaalabi ja sotsiaalkaitse osas võrdsel kohtlemisel piirduda põhitoetustega.

54. Viis, kuidas direktiivi 2003/109 artikkel 11 on sõnastatud, peegeldab erinevaid seisukohti, mida võidi selle teksti arutamisel väljendada ulatuse kohta, mis peab olema pikaajalise elaniku staatusega kolmandate riikide kodanike ja liikmesriigi kodanike võrdse kohtlemise põhimõttel.[14] Need erinevused ilmnevad selgelt ka komisjoni ettepaneku[15] ja lõpliku teksti võrdlemisel. Nende tulemusel kinnitati võrdse kohtlemise põhimõtte kehtimist hulgas valdkondades, seades samas sellele põhimõttele teatud

14 — Vt selle kohta *EU Immigration and Asylum Law – Commentary* –, Hailbronner, lk 642 ja 643.

15 — Ettepanek: nõukogu direktiiv pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta (KOM(2001) 127 (lõplik), edaspidi „komisjoni ettepanek").

arvu tingimusi ja piiranguid. Käesolev kohtuasi annab Euroopa Kohtule võimaluse täpsustada nendest tingimustest ja piirangutest mõne ulatust ning seda, kuidas neid kokku sobitada esiteks direktiiviga 2003/109 taotletavate eesmärkidega ning teiseks põhiõigustega, nagu need on tagatud eelkõige harta artikliga 34.

55. Ma analüüsin esmalt seda, kas pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanikke koheldakse vaidlustatud provintsi sätte alusel kodutoetuse valdkonnas tõepoolest ebasoodsamalt kui liikmesriigi kodanikke.

56. Kui niisugune eeldus leiab kinnitust, tuleb seejärel analüüsida, kas direktiivi 2003/109 kohaselt on selline erinev kohtlemine kõnealuses valdkonnas keelatud.

1. Pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike ja liikmesriigi kodanike erineva kohtlemise esinemine

57. Provintsi seadusega kehtestati kodutoetuste jagamise mehhanism, mille kohaselt nende eelarvevahendite summa, mis antakse gruppidele, mis koosnevad ühelt poolt liikmesriigi ja liidu kodanikest ning teiselt poolt kolmandate riikide kodanikest, määratakse kindlaks proportsionaalselt nende kodanike arvu ja teiselt poolt nende vajaduste kaalutud keskmisega.

58. Esimese grupi osas, mis koosneb liikmesriigi ja liidu kodanikest, korrutatakse nende arvu ja nende vajadusi puudutavad tegurid sama kordajaga, milleks on kordaja 1.

59. Seevastu teise grupi osas, mis koosneb kolmandate riikide kodanikest, kohaldati nende arvu puudutavale tegurile kordajat 5, samas kui nende vajadustele kohaldati kordajat 1.

60. Eelarvevahendite selle osa kindlaksmääramisel, mis antakse kodutoetusena kummalegi grupile, kasutati seega teistsugust arvutusmeetodit. Selle erinevuse tagajärjel vähenes nende eelarvevahendite osa, mida kolmandate riikide kodanikest koosnev grupp oleks võinud nõuda, kui selle grupi arvulist suurust ja vajadusi puudutavaid tegureid oleks korrutatud sama kordajaga, mida kohaldati esimesele grupile.

61. Nii ilmneb toimikust, et 2009. aasta abi osas teisele grupile kohaldatud arvutusmeetodi kohaselt eraldati kolmandate riikide kodanikele, kes moodustasid 4,44% Provincia Autonoma di Bolzano territooriumi elanikkonnast ja 25,16% vajadustest, 7,90% toetustest, mida IPES maksis kodutoetusena ning sellise eluaseme omandamise, ehitamise ja remontimise toetusena, mida kasutatakse peamise elukohana.

62. Kui kolmandate riikide kodanike arvu ja vajadusi puudutavaid tegureid oleks korrutatud sama kordajaga kui see, mida kohaldati liikmesriigi ja liidu kodanikele, oleks esimeste osa eelarvevahenditest olnud suurem, ligikaudu 14,8%. Erinevate kordajate kohaldamise tulemusel asetati kolmandate riikide kodanikest koosnev grupp seega ebasoodsamasse olukorda, kuna seetõttu vähenes nende kodutoetuse taotluste rahuldamise määr.

63. Kohtuistungil eitas Giunta provinciale diskrimineerimise esinemist, väites, et kummassegi gruppi kuuluvad kodanikud on erinevas olukorras. Samas kui esimese grupi arvuline suurus arvutatakse iga kümne aasta tagant läbiviidava rahvaloenduse põhjal, tuleneb teise grupi arvuline suurus iga-aastasest statistilisest arvutusest, mis on oma olemuselt ligikaudne. Lisaks on kummagi grupi vajaduste väljaarvutamise viis erinev ning kolmandate riikide kodanike vara ja sissetulekut on peaaegu võimatu kontrollida.

64. Ma ei leia, et need asjaolud on piisavad tõendamaks, et kummassegi gruppi kuuluvad kodanikud olid niivõrd erinevas olukorras, et abi jagamise arvutamise osas ei saaks tuvastada mingit diskrimineerimist. Igal juhul ei õigusta need asjaolud nende kahe grupi arvulisele suurusele kohaldatud kordajate vahe suurust, mis on 1-st 5-ni. Pealegi, nagu komisjon kohtuistungil õigesti märkis, ei saa statistilised ja halduslikud raskused niisugust erinevat kohtlemist õigustada.

65. Käesoleval juhul tuleb kontrollida, kas direktiivi 2003/109 kohaselt on selline erinev kohtlemine keelatud.

2. Kas direktiivi 2003/109 alusel on keelatud erinevalt kohelda pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanikke ning liikmesriigi kodanikke sellise kodutoetuse andmisel, nagu on põhikohtuasjas kõne all?

66. Sellele küsimusele vastamiseks käsitlen ma kõigepealt kodutoetuse kvalifitseerimise probleemi, arvestades direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punktides d ja f nimetatud valdkondasid. Edasi analüüsin ma mõistet „põhitoetused" selle direktiivi artikli 11 lõike 4 tähenduses.

a) Kodutoetuse kvalifitseerimine, arvestades direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punktides d ja f nimetatud valdkondasid

67. Direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punktis f nimetatud valdkond puudutab „juurdepääsu üldsusele kättesaadavatele kaupadele ja teenustele, sh elamispinna hankimise korda".

68. Kuna põhikohtuasi käsitleb kodutoetuse andmise tingimusi, mitte ametivõimude poolt sotsiaalpinna andmise tingimusi, ei saa minu hinnangul vaidlustatud provintsi sätet pidada selle normi tähenduses „elamispinna hankimise korda" puudutavaks.

69. Lisaks, isegi kui seda viimast väljendit – nimelt „juurdepääs […] kaupadele ja teenustele" – tuleks mõista nii, et see puudutab nii sotsiaal- kui ka erapinna hankimist [16], ei ole käesolevas kohtuasjas kõne all olevat kodutoetust puudutava sätte eesmärk otseselt reguleerida elamispinna hankimise korda, isegi kui on vaieldamatu, et selle mehhanismi rakendamine võib konkreetselt mõjutada teatud isikute võimalust hankida elamispind. Üksnes direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punkti f eriti laia tõlgendamise korral, millisel juhul tuleks seda artiklit mõista nii, et see hõlmab kõiki elamispinna hankimist mõjutada võivaid norme, oleks võimalik kaasata vaidlusalune provintsi norm selle sätte kohaldamisalasse. Ma ei eelista nii ulatuslikku tõlgendust, mis viiks sisuliselt selleni, et nimetatud sättele antaks sama ulatus, nagu on Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. aprilli 2011. aasta määruse (EL) nr 492/2011 [17] töötajate liikumisvabaduse kohta liidu piires artiklil 9, mille lõikes 1 on väga erinevas sõnastuses sellest, mis on toodud direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punktis f, sätestatud, et „[t]öötajal, kes on ühe liikmesriigi kodanik ja kes töötab teise liikmesriigi territooriumil, on *elamispinna suhtes kõik õigused ja soodustused, mida antakse selle riigi kodanikest töötajatele*[[18]]".

70. Minu hinnangul tuleb põhikohtuasjas kõne all olevat kodutoetust mõista direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punkti d vaatenurgast. Meenutagem, et selle sätte alusel koheldakse pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanikke võrdselt liikmesriigi kodanikega osas, mis puudutab „sotsiaalkindlustust, sotsiaalabi ja sotsiaalkaitset, nagu see on määratletud siseriiklikus õiguses".

16 — Niisugune oli komisjoni ettepanekus igal juhul mõte, mille komisjon andis nimetatud sättele, märkides, et juurdepääs kaupadele ja teenustele „hõlmab nii sotsiaal- kui erapinna hankimist" (lk 21). Selles ettepanekus sisalduva väljendi „elamispinna hankimine" suhtes esitas üks liikmesriik reservatsiooni (Euroopa Liidu Nõukogu dokument 10698/01, lk 17), mis võib-olla selgitab, miks seda väljendit ei ole lõplikus tekstis. Vt samuti nõukogu 25. mai 2009. aasta direktiivi 2009/50/EÜ kolmandate riikide kodanike kõrget kvalifikatsiooni nõudva töö eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta (ELT L 155, lk 17) artikli 14 lõike 1 punktis g sisalduva sarnase sättega seoses eespool viidatud *EU Immigration and Asylum Law – Commentary* –, lk 775.

17 — ELT L 141, lk 1.

18 — Kohtujuristi kursiiv.

71. Sõnastus, mille juurde liidu seadusandja seega jäi, erineb oluliselt sellest, mille komisjon algselt välja pakkus. Komisjoni ettepanek sisaldas nimelt artikli 12 lõike 1 punkte d–f, milles oli ette nähtud, et pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanikke tuleb kohelda võrdselt liikmesriigi kodanikega seoses „sotsiaalkaitsega, sealhulgas sotsiaalkindlustuse ja tervishoiuga", „sotsiaalabiga" ning „sotsiaaltoetuste ja maksusoodustustega".

72. Komisjon soovis sel viisil anda pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike võrdsele kohtlemisele liikmesriigi kodanikega sotsiaalalal [19] väga laia ulatuse.

73. Asjaolu, et teatavad liikmesriigid ei ole tunnustanud selle võrdse kohtlemise sama laia ulatust sotsiaalalal, on viinud esiteks sotsiaaltoetuste mainimata jätmiseni, mille puhul me teame, et neid on Euroopa Kohus nõukogu määruse (EMÜ) nr 1612/68 [20] kohaldamisel tõlgendanud laialt, ning teiseks sellise täpsustuse lisamiseni, mille kohaselt tuleb sotsiaalkindlustuse, sotsiaalabi ja sotsiaalkaitse mõisteid mõista nii, „nagu [need] on määratletud siseriiklikus õiguses".

74. Selle mainimine direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punktis d erineb liidu muudest aktidest, milles on samuti ette nähtud võrdne kohtlemine sotsiaalalal. Nii puudutavad direktiivi 2000/43 artikli 3 lõike 1 punktid e ja f „sotsiaalkaitset, sealhulgas sotsiaalkindlustust ja tervishoidu", ning „sotsiaaltoetusi" ilma viiteta liikmesriikide õigusele nende mõistete määratlemisel. Lisaks on nõukogu 12. oktoobri 2005. aasta direktiivi 2005/71/EÜ kolmandate riikide kodanike teadusuuringute eesmärgil riiki lubamise erimenetluse kohta [21] artikli 12 punktis c ning direktiivi 2009/50 artikli 14 lõike 1 punktis e sotsiaalkindlustuse harude määratlemiseks viidatud nõukogu 14. juuni 1971. aasta määrusele (EMÜ) nr 1408/71 sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate ja nende pereliikmete suhtes [22] ja nõukogu määruse (EÜ) nr 859/2003 [23] lisale.

75. Ükskõik kui kahetsusväärne see võib tunduda selliste erinevate sotsiaalala reguleerivate liidu õigusaktide kokkusobivuse seisukohast, mis sisaldavad sarnaseid või identseid mõisteid ning mis on sageli ka vastu võetud samal õiguslikul alusel, on siiski keeruline jätta tähelepanuta direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punktis d esitatud otsest viidet liikmesriikide õigusele. Vägagi tõenäoline on see, et olemata kindlasti mitte juhuslik, oli selle täpsustuse lisamise eesmärk takistada liidu õiguses selle direktiivi artikli 11 kohaldamisel sotsiaalkindlustuse, sotsiaalabi ja sotsiaalkaitse mõistet autonoomselt tõlgendada [24]. Nii soovis liidu seadusandja jätta liikmesriikide hooleks määrata kindlaks nende mõistete kohaldamisala, selleks et nad ise saaksid piiritleda võrdse kohtlemise ulatuse nendes valdkondades.

76. Vastab tõele, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikat arvestades kujutab lauseosa „nagu see on määratletud siseriiklikus õiguses" endast eeskätt takistust sellele, et liidu õiguses tõlgendataks direktiivi 2003/109 artikli 11 kohaldamisel sotsiaalkindlustuse, sotsiaalabi ja sotsiaalkaitse mõisteid ühetaoliselt ja autonoomselt.

77. Selle kohtupraktika kohaselt „tuleneb nii liidu õiguse ühetaolise kohaldamise nõudest kui ka võrdsuse põhimõttest, et liidu õigusnorme, mis ei viita otseselt liikmesriikide õigusele nende

19 — Märkigem, et see sõnastus on sarnane sellega, mis sisaldub direktiivi 2000/43 artikli 3 lõike 1 punktides e ja f.

20 — Nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määrus (EMÜ) nr 1612/68 töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires (EÜT L 257, lk 2; ELT eriväljaanne 05/01, lk 15). Vt eelkõige 30. septembri 1975. aasta otsus kohtuasjas 32/75: Cristini (EKL 1975, lk 1085, punktid 12 ja 13).

21 — ELT L 289, lk 15.

22 — EÜT L 149, lk 2; ELT eriväljaanne 05/01, lk 35.

23 — Nõukogu 14. mai 2003. aasta määrus (EÜ) nr 859/2003, millega laiendatakse määruse (EMÜ) nr 1408/71 ja määruse (EMÜ) nr 574/72 sätteid kolmandate riikide kodanikele, keda need sätted juba ei hõlma üksnes nende kodakondsuse alusel (ELT L 124, lk 1; ELT eriväljaanne 05/04, lk 317).

24 — Vt selle kohta eespool viidatud *EU Immigration and Asylum Law – Commentary* –, lk 646. Vt samuti seoses direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punktis d viidatud mõistega „sotsiaalkindlustus" Halleskov, L., „The Long-Term Residents Direktiivi: A Fulfilment of the Tampere Objective of Near-Equality?", *European Journal of Migration and Law*, vol. 7, 2005, nr 2, lk 181, eriti lk 198.

tähenduse ning ulatuse kindlaksmääramiseks, tuleb tavaliselt kogu Euroopa Liidus tõlgendada autonoomselt ja ühetaoliselt"[25]. See tähendab, et vastupidi ei saa liidu õigusnormi, mis viitab otseselt liikmesriikide õigusele, üldjuhul autonoomselt ja ühetaoliselt tõlgendada.

78. Sellegipoolest analüüsib Euroopa Kohus tähelepanelikult siseriiklikule õigusele tehtava viite täpset sõnastust, selleks et täpsemalt piiritleda liikmesriikidele jäetud tegutsemisruumi. Nii näiteks otsustas Euroopa Kohus seoses õigusega tasulisele põhipuhkusele, mis on ette nähtud nõukogu 23. novembri 1993. aasta direktiivi 93/104/EÜ (mis käsitleb tööaja korralduse teatavaid aspekte)[26] artikli 7 lõikes 1, et „[v]äljendit „vastavalt puhkuse saamise ja andmise tingimustele, mida reguleerivad siseriiklikud õigusnormid ja/või tavad", tuleb […] mõista nii, et see puudutab vaid tasulise põhipuhkuse andmise tingimusi erinevates liikmesriikides […], [ilma et viimased võiksid] allutada mis tahes tingimusele selle õiguse olemasolu enese, mis tuleneb otseselt direktiivist 93/104".[27]

79. Lisaks eelistab Euroopa Kohus autonoomset tõlgendust, kui liikmesriikide õigusele tehtud viite sõnastus on üldine ning kui selline tõlgendus on vältimatu, et tagada liidu õigusnormis sätestatud eesmärk. Nii leidis Euroopa Kohus jätkuvalt direktiivi 93/104 raames, kuid seekord seoses töö- ja puhkeaja mõistetega seoses, et tegemist on „ühenduse õigusmõistetega, mida tuleb määratleda objektiivsete tunnuste alusel, juhindudes [selle] direktiivi süsteemist ja eesmärgist", täpsustades, et „[v]aid autonoomne tõlgendamine tagab [selle] direktiivi täieliku toime ja nende mõistete ühetaolise kohaldamise kõigis liikmesriikides".[28] Direktiivi 93/104 artikli 2 alapunkti 1 kohaselt on tööaeg „iga ajavahemik, mille jooksul töötaja teeb tööd, on tööandja käsutuses ning tegutseb või täidab oma kohustusi *kooskõlas siseriikliku õiguse ja/või tavaga*[29]". Euroopa Kohus leiab, et viimane lauseosa ei välista selle mõiste autonoomset tõlgendamist liidu õiguses. Ta on seisukohal, et „asjaolu, et tööaja mõiste määratlus viitab „siseriiklikule õigusele ja/või tavale", ei tähenda, et liikmesriigid võivad ühepoolselt määratleda selle mõiste ulatuse"[30].

80. Nende sõnade täpsus, mida liidu seadusandja on kasutanud direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punktis d selleks, et iseloomustada, milline ulatus on viitel liikmesriikide õigusele, nimelt sotsiaalkindlustuse, sotsiaalabi ja sotsiaalkaitse mõistete endi määratlemine iga liikmesriigi siseriiklikus õiguses, takistab minu hinnangul siiski Euroopa Kohtul autonoomselt ja ühetaoliselt tõlgendada selles sättes sisalduvaid mõisteid.

81. Olukord käesolevas kohtuasjas erineb seega sellest, mida Euroopa Kohus lahendas oma 4. märtsi 2010. aasta otsuses kohtuasjas C-578/08: Chakroun[31], milles ta otsustas, et mõiste „„asjaomase liikmesriigi sotsiaalabisüsteem" [nõukogu 22. septembri 2003. aasta direktiivi 2003//86/EÜ[32] perekonna taasühinemise õiguse kohta artikli 7 lõike 1 punkti c tähenduses] on liidu õiguse autonoomne mõiste, mida ei saa määratleda viitega siseriikliku õiguse mõistetele".[33] Selline autonoomne tõlgendamine oli võimalik, kuna see säte ei sisaldanud mõiste määratlemisega seoses mingit viidet siseriiklikule õigusele. Lisaks andis Euroopa Kohus selles otsuses tõlgenduse sotsiaalabi mõistele, mis on tihedalt seotud direktiivi 2003/86 artikli 7 lõike 1 punkti c enda ülesehitusega, võttes arvesse stabiilse, korrapärase ja piisava sissetuleku mõistet. Mõlema mõiste kõrvutamise tulemusel otsustas Euroopa Kohus, et „[selles artiklis] esitatud mõistet „sotsiaalabi" [tuleb] tõlgendada nii, et sellega peetakse silmas abi, mis täiendab stabiilse, korrapärase ja piisava sissetuleku puudumist, mitte aga abi, mis võimaldab rahuldada erakorralisi või ootamatuid vajadusi"[34].

25 — Vt eelkõige 18. oktoobri 2011. aasta otsus kohtuasjas C-34/10: Brüstle (EKL 2011, lk I-9821, punkt 25 ja seal viidatud kohtupraktika).

26 — EÜT L 307, lk 18; ELT eriväljaanne 05/02, lk 197.

27 — 26. juuni 2001. aasta otsus kohtuasjas C-173/99: BECTU (EKL 2001, lk I-4881, punkt 53).

28 — 9. septembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-151/02: Jaeger (EKL 2003, lk I-8389, punkt 58) ning 4. märtsi 2011. aasta määrus kohtuasjas C-258/10: Grigore, punkt 44 ning seal viidatud kohtupraktika.

29 — Kohtujuristi kursiiv.

30 — Eespool viidatud kohtuotsus Jaeger, punkt 59.

31 — EKL 2010, lk I-1839.

32 — ELT L 251, lk 12; ELT eriväljaanne 19/06, lk 224.

33 — Eespool viidatud kohtuotsus Chakroun, punkt 45.

34 — *Ibidem*, punkt 49.

82. Euroopa Kohus määratles seega eespool viidatud kohtuotsuses Chakroun sotsiaalabi mõiste direktiivi 2003/86 artikli 7 lõike 1 punkti c konkreetses kontekstis, kusjuures selle sätte võib ka leida direktiivi 2003/109 artikli 5 lõike 1 punktis a pikaajalise elaniku seisundi saamise tingimusena. Nimetatud direktiivi artikli 11 lõike 1 punkt d on siiski sõnastatud nii, et see ei võimalda selles sisalduvaid mõisteid Euroopa Kohtul autonoomselt tõlgendada ega eespool viidatud kohtuotsuses Chakroun Euroopa Kohtu antud määratlust siseriiklikku õigusesse üle võtta.

83. See ei tähenda siiski, et liikmesriikidel oleks piiramatu tegutsemisruum, selleks et otsustada, kas abi, mille nad näevad sotsiaalalal ette, kuulub direktiivi 2003/109 artikli 11 kohaldamiseks sotsiaalkindlustust, sotsiaalabi ja sotsiaalkaitset puudutavatesse valdkondadesse, nagu nad need määratlevad. Minu hinnangul on tegutsemisruumil, mille liidu seadusandja soovis jätta liikmesriikidele, kahte liiki piirid, eriti sellises olukorras nagu käesolevas kohtuasjas, kus nad peavad kindlaks tegema, kas kodutoetus kuulub direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punkti d kohaldamisalasse.

84. Esiteks, nagu Euroopa Kohus rõhutas eespool viidatud kohtuotsuses Chakroun, ei saa liikmesriigid neile antud tegutsemisruumi kasutada nii, et see kahjustaks kõnealuse direktiivi eesmärki ja selle direktiivi kasulikku mõju.[35] Meenutagem, et direktiivi 2003/109 põhjendus 4 näeb ette, et „[l]iikmesriigis pikaajaliselt elavate kolmandate riikide kodanike integratsioon edendab oluliselt majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust, mis on asutamislepingus sätestatud [ühenduse] põhieesmärk". Sellest seisukohast lähtudes on nimetatud direktiivi põhjenduses 12 täpsustatud, et „[s]elleks et pikaajalised elanikud saaksid tõhusalt integreeruda ühiskonda, kus nad elavad, tuleb [neid] kohelda võrdselt liikmesriigi kodanikega *paljudes majanduslikes ja sotsiaalsetes küsimustes*[36] [selles] direktiivis määratletud asjaomastel tingimustel". See viitab minu arvates sotsiaalvaldkondasid laiendavale käsitlusele ning neis valdkondades tuleb pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanikke kohelda võrdselt liikmesriigi kodanikega. Sellise eesmärgi tunnistamine takistab liikmesriikidel ülemäära piirata sotsiaalabi, mida pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanikud võivad saada direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punkti d alusel.

85. Teiseks on liikmesriigid juhul, kui nad võtavad direktiivi siseriiklikku õigusesse üle, kohustatud harta artikli 51 lõike 1 alusel hartat arvesse võtma. Selles osas ei saa nad tähelepanuta jätta asjaolu, et harta artikli 34 „Sotsiaalkindlustus ja sotsiaalabi" lõikes 3 on sõnaselgelt nimetatud „eluasemetoetust". Seega on minu hinnangul äärmiselt keeruline, et liikmesriik, kui ta võtab direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punkti d siseriiklikku õigusesse üle, võiks selle sätte kohaldamisalast välistada sellise kodutoetuse, nagu on kõne all põhikohtuasjas.

86. Selles sättes sisalduv viide liikmesriikide õigusele jätab seega viimastele tegelikult väga piiratud tegutsemisruumi, kui nad kavatsevad sotsiaalalal piirata valdkondasid, mille suhtes kehtib selle direktiivi artikli 11 lõike 1 kohaselt võrdse kohtlemise põhimõte.

87. Lõpuks peab eelotsusetaotluse esitanud kohus, võttes arvesse selles direktiivis ja harta artikli 34 lõikes 3 toodud pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike integratsiooni eesmärki, kindlaks tegema, kas niisugune kodutoetus, nagu on põhikohtuasjas kõne all, vastab mõnele direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punktis d viidatud kategooriast, nagu need on määratletud selle kohtu siseriiklikus õiguses.

88. Seega jääb siinkohal kontrollida mõju, mis võib selle direktiivi artikli 11 lõikel 4 olla käesolevas kohtuasjas.

35 — *Ibidem*, punkt 43.

36 — Kohtujuristi kursiiv. Integratsiooni eesmärgile on samuti sarnaselt viidatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. mai 2011. aasta direktiivi 2011/51/EL – millega muudetakse nõukogu direktiivi 2003/109/EÜ, et laiendada selle reguleerimisala rahvusvahelise kaitse saajatele (ELT L 132, lk 1) – põhjendustes 2, 3 ja 6.

b) Mõiste „põhitoetused" direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 4 tähenduses

89. Meenutagem, et direktiivi 2003/109 artikli 11 lõikest 4 tuleneb, et „[s]otsiaalabi ja sotsiaalkaitse osas võivad liikmesriigid võrdsel kohtlemisel piirduda põhitoetustega".

90. Direktiivi põhjenduses 13 selgitatakse esimest korda selle sätte ulatust, märkides, et „[s]otsiaalabi puhul tuleb võimalust, et pikaajaliste elanike hüvitised piiratakse üksnes põhitoetustega, mõista nii, et põhihüvitised hõlmavad vähemalt minimaalset sissetulekutoetust ja abi haiguse, raseduse, vanemlike kohustuste täitmise ja pikaajalise hooldusvajaduse juhtudel. Selliste hüvitiste andmise vormid nähakse ette siseriiklikus õiguses."

91. Sõna „vähemalt" kasutamine tähendab seda, et selles põhjenduses esitatud abi loetelu ei ole ammendav. Märkigem lisaks, et direktiivi 2003/109 artikli 11 lõikes 4 puudub igasugune viide siseriiklikule õigusele, määratlemaks, mis on põhitoetused selle sätte tähenduses. Nimetatud direktiivi põhjenduses 13 on küll viide siseriiklikule õigusele, kuid see piirdub „selliste hüvitiste andmise vormidega", see tähendab selliste hüvitiste andmise tingimuste ja taseme ning sellega seotud menetluste kindlaksmääramisega, ning ei hõlma seega põhitoetuste mõiste määratlemist ennast. Neil asjaoludel leian ma, et tegemist on liidu õigusmõistega, mille Euroopa Kohus peab määratlema lähtuvalt objektiivsetest tunnustest, tuginedes direktiivi 2003/109 süsteemile ja eesmärgile.[37]

92. Arvestades asjaolu, et direktiivi 2003/109 artikli 11 lõikega 4 antakse liikmesriikidele võimalus piirata selle direktiivi artikli 11 lõikes 1 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõtte ulatust ning seega teha selle põhimõtte täielikust kohaldamisest erand, tuleb selle võimaluse rakendamist tõlgendada kitsalt.

93. Nagu komisjon märkis õigesti oma märkustes, peab liikmesriik juhul, kui ta kavatseb kasutada võimalust, mis on talle antud direktiivi 2003/109 artikli 11 lõikes 4, tegema seda täiesti läbipaistvalt ning kooskõlas õiguskindluse põhimõttega. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt „nõuab ühenduse õiguse üldpõhimõtete hulka kuuluv õiguskindluse põhimõte eelkõige seda, et õigusnormid oleksid selged ja täpsed ning nende tagajärjed etteaimatavad, eriti juhtudel, kui neil võivad olla üksikisikutele ja ettevõtjatele ebasoodsad tagajärjed".[38] Käesolevas kohtuasjas ei viita aga miski sellele, et siseriiklik ja/või provintsi seadusandja oleks kasutanud seda võimalust, järgides eespool nimetatud tingimusi.[39] See asjaolu jääb enesest mõista eelotsusetaotluse esitanud kohtu kontrollida.

94. Lisaks tuleb selle määratlemisel, mis kujutavad endast „põhitoetusi" direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 4 tähenduses, arvesse võtta pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike integreerimise eesmärki, mis – nagu eespool näidatud – on nende probleemide keskmes, mille liidu seadusandja on esile toonud selle direktiivi paljudes põhjendustes. Seega leian ma, et põhitoetused on need, mis, aidates rahuldada selliseid esmavajadusi nagu toit, eluase ja tervis, võimaldavad võidelda sotsiaalse tõrjutuse vastu.

95. Selle direktiivi põhjendusest 3 tuleneb, et „direktiiv austab põhiõigusi ning peab kinni põhimõtetest, mida tunnustab eelkõige [EIÕK] ning […] harta". Ma olen juba välja toonud põhjused, miks harta artikli 34 lõike 3 sõnastus muudab minu hinnangul äärmiselt keeruliseks selle, et liikmesriik saaks direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punkti d kohaldamise välistamiseks otsustada, et selline kodutoetus, nagu on põhikohtuasjas kõne all, ei kuulu ühtegi niisugusesse siseriikliku õiguse

37 — Tuleb märkida, et liidu seadusandja poolt põhihüvitiste mõiste kasutamine ei ole üksikjuhtum. Nt sisaldub see mõiste nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/83/EÜ miinimumnõuete kohta, mida kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad täitma, et saada pagulase või muul põhjusel rahvusvahelist kaitset vajava isiku staatus, ja antava kaitse sisu kohta (ELT L 304, lk 12; ELT eriväljaanne 19/07, lk 96) artikli 28 lõikes 2 ja artikli 29 lõikes 2 ning põhjenduses 34.

38 — Vt eelkõige 18. novembri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-158/07: Förster (EKL 2008, lk I-8507, punkt 67 ja seal viidatud kohtupraktika).

39 — Märkigem, et komisjoni 28. septembri 2011. aasta aruandest Euroopa Parlamendile ja nõukogule, mis käsitleb direktiivi 2003/109 kohaldamist (KOM(2011) 585 (lõplik)), ilmneb, et Kreeka Vabariik on ainus liikmesriik, kus kooskõlas selle direktiivi artikli 11 lõikega 4 tagab liikmesriigi seadusandja võrdse kohtlemise üksnes sotsiaaltoetuste ja sotsiaalkaitse valdkonna põhihüvedega (lk 7).

määratletud kategooriasse, mis puudutavad sotsiaalkindlustust, sotsiaalabi ja sotsiaalkaitset. Ma olen seisukohal, et kuna harta artikli 34 lõikes 3 on sõnaselgelt viidatud „eluasemetoetusele", mis on ette nähtud selleks, et „tagada […] rahuldav elu kõigile neile, kellel puuduvad piisavad elatusvahendid", et võidelda „[s]otsiaalse tõrjutuse ja vaesuse vastu", toetab see põhikohtuasjas kõne all oleva kodutoetuse lisamist mõiste „põhitoetused" hulka, nagu ma selle eespool määratlesin.

96. Sellele määratlusele vastab eelkõige abi, ilma milleta üürnik ei saaks enam oma üürilepingut täita ja satuks abist ilmajäämise korral seega suurtesse raskustesse asenduspinna leidmisel või oleks tal isegi võimatu endale ja oma perele elamisväärset eluaset leida. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu kohustus on, analüüsides täiel määral toetusi, mis moodustavad pikaajalisest elanikust kolmanda riigi kodaniku elukohaks olevas liikmesriigis kehtiva sotsiaalabisüsteemi, kontrollida, kas niisuguse kodutoetuse kaotamise tõttu, nagu on kõne all põhikohtuasjas, kaotaks varem seda toetust saanud isik elamispinna ning asenduspinna hankimine muutuks väga keeruliseks või isegi võimatuks.

IV. Ettepanek

97. Eespool esitatud kaalutlusi arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Tribunale di Bolzanole järgmiselt:

Nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiivi 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta artikli 11 lõike 1 punkti d ning artiklit 4 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised liikmesriigi õigusnormid, mis on kõne all põhikohtuasjas ja mille kohaselt kodutoetuse valdkonnas koheldakse pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanikke vähem soodsalt kui selles riigis elavaid liikmesriigi ja liidu kodanikke, välja arvatud juhul, kui eelotsusetaotluse esitanud kohus:

— esiteks tuvastab, et selline abi on direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punkti d alusel hõlmatud mõistetega „sotsiaalkindlustus", „sotsiaalabi" või „sotsiaalkaitse", nagu need on määratletud selle riigi õigusnormides, ning

— teiseks kontrollib, kas liikmesriik kasutas õiguskindluse põhimõtet järgides selle direktiivi artikli 11 lõikes 4 sätestatud võimalust. Kui see on nii, siis tuleb mõistet „põhitoetused" selle sätte tähenduses mõista nii, et see puudutab toetusi, mis, aidates rahuldada selliseid esmavajadusi nagu toit, eluase ja tervis, võimaldavad võidelda sotsiaalse tõrjutuse vastu. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu kohustus on, analüüsides täiel määral toetusi, mis moodustavad pikaajalisest elanikust kolmanda riigi kodaniku elukohaks olevas liikmesriigis kehtiva sotsiaalabisüsteemi, kontrollida, kas niisuguse kodutoetuse kaotamise tõttu, nagu on kõne all põhikohtuasjas, kaotaks varem seda toetust saanud isik elamispinna ning asenduspinna hankimine muutuks väga keeruliseks või isegi võimatuks.