

Kohtuasi C-462/20**Eelotsusetaotlus****Saabumise kuupäev:**

25. september 2020

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Tribunale di Milano (Milano kohus, Itaalia)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

14. september 2020

Kaebajad:

Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI)

Avvocati per niente onlus (APN)

Associazione NAGA – Organizzazione di volontariato per l'Assistenza Socio-Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti

Vastustajad:

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia

Ministero dell'Economia e delle Finanze

TRIBUNALE DI MILANO – Sezione Lavoro (Milano kohtu töövaidluste kolleegium)

[...]

kohtuasjas, mille pooled on

- ASGI – Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione APN – Avvocati per niente onlus (immigratsioonialaste õigusuuringutega tegelevate advokaatide mittetulundusühing),
- ASSOCIAZIONE NAGA – Organizzazione di volontariato per l'Assistenza Socio-Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti

(välismaalaste, romade ja sintide sotsiaal-, meditsiini- ja õigusabiga tegelev vabatahtlik organisatsioon),

[...]

kaebajad

ja

- Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia (ministrite nõukogu esimehe kantselei – perepoliitika osakond),
- Ministero dell'economia e delle finanze (majandus- ja rahandusministeerium),

keda mõlemat esindab ja kaitseb Avvocatura dello Stato, [...],

vastustajad

[...]

MÄRGIB JÄRGMIST.

1 – Liikmesriigi õigus ja kohtuasja faktilised asjaolud

Seaduse nr 208/2015 (seadusega nr 145/2018 muudetud redaktsioonis) artikli 1 lõikes 391 on sätestatud: „*Alates 2016. aastast luuakse perekaart, mis on mõeldud Itaalia kodanikest või Itaalia territooriumil seaduslikult elavatest Euroopa Liidu liikmesriikide kodanikest koosnevatele peredele, milles on vähemalt kolm kuni 26-aastast last, kes elavad perega koos. See kaart antakse välja peredele, kes taotleavad seda kriteeriumide ja eeskirjade alusel, mis sätestatakse ministrite nõukogu esimehe (Presidente del Consiglio dei ministri) või pere- ja puudeküsimuste ministri (Ministro per la famiglia e le disabilità) dekreediga, mis antakse koostöös majandus- ja rahandusministriga (Ministro dell'economia e delle finanze) kolme kuu jooksul alates käesoleva sätte jõustumisest. Selle kaardi alusel saab kaupade või teenuste eest tasumisel kasutada soodushindu või allahindlusi, mida pakuvad algatusega liitunud avalik-õiguslikud või eraõiguslikud isikud. Algatuses osalejad, kes pakuvad suuremaid soodustusi või allahindlusi kui turul tavaliselt, võivad kasutada oma osalemist müügiendenduse ja reklaami jaoks.*“.

See säte rakendati valitsuse 27. juuni 2019. aasta määrusega [...]. Selles määruses on ette nähtud, et huvitatud isikud saavad „perekaardi“ vastava taotluse alusel ministrite nõukogu esimehe kantselei perepoliitika osakonna käest. Taotlus tuleb esitada veebisaidi kaudu ja taotleja peab selles avaldama, et ta vastab seaduses sätestatud nõuetele, sealhulgas kinnitades, et ta on Itaalia kodanik või [lk 2] mõne ELi liikmesriigi kodanik, kes elab Itaalias seaduslikult. Veebisait aktiveeriti hiljuti

[...]. Avvocatura dello Stato osutas, et seda saiti haldab äriühing Sogei s.p.a., täies ulatuses majandusministeeriumi kontrollile alluv *in house*-äriühing.

Kaupade ja teenuste avalik-õiguslikud või eraõiguslikud pakkujad (näiteks kauplejad) võivad algatusega vabatahtlikult liituda. Selleks võivad nad sõlmida lepingu ministrite nõukogu esimehe kantselei perepoliitika osakonnaga. Nad peavad võtma kohustuse, et tagavad teatud kaupadelt või teenustelt, mille nad ise valivad, kaardi omanikele soodushinna, mis on üldsusele pakutavast hinnast vähemalt 5% madalam. Liitunud kauba- ning teenusepakkujate nimed avaldatakse samal veebisaidil, mida on eespool mainitud.

Dekreetseduse nr 18/2020 artiklis 90 *bis*, mis lisati dekreetseadusse seda seadusena kinnitava seadusega nr 27/2020, on sätestatud, et „2020. aastal on 28. detsembri 2015. aasta seaduse nr 208 artikli 1 lõikes 391 nimetatud perekaarte ette nähtud vähemalt ühe ülalpeetava lapsega peredele“. See säte kehtestati koos muude COVID-19-epideemia majanduslike ja sotsiaalsete mõjude vastu võetavate meetmetega. Sellega vähendati nõutavat ülalpeetavate laste arvu, kuid ei muudetud „perekaardi“ muid omadusi, eriti neid nõudeid, mis puudutavad taotleja kodakondsust. Igatahes kinnitasid pooled, et kolmandate riikide kodanikel ei ole tõepoolest praegu õigust „perekaarti“ taotleada.

31. märtsil 2020 saatis ühing ASGI koos kahe teise ühinguga, kes ei ole kaebust esitanud, ministrite nõukogu kantselei perepoliitika osakonnale kirja. Selles heitis ta ette, et eespool kirjeldatud „perekaarti“ puudutavad õigusnormid diskrimineerivad kolmandate riikide kodanikke kodakondsuse või etnilise päritolu alusel ning rikuvad direktiivi 2003/109/EÜ artiklit 11, direktiivi 2004/38/EÜ artiklit 24, direktiivi 2011/95/EL artiklit 29 ja direktiivi 2011/98/EL artiklit 12. Seepärast palus ASGI jätta „perekaardi“ kehtestanud seaduse kohaldamata osas, kus see ei luba anda kaarti kolmandate riikide kodanikele, kelle õiguslikku seisundit kaitsevad viidatud direktiivid.

Lisaks palus ta tõlgendada dekreetseaduse nr 18/2020 artiklit 90 *bis* nii, et sellega on kaotatud kõik muud nõuded peale selle, et peres oleks vähemalt üks ülalpeetav laps.

See kiri jäi vastuseta. Seetõttu pöördusid kaebajast ühingud diskrimineerimisvaidluste erimenetluse korras siinse kohtu poole.

2 - Kaebuse esitanud ühingute nõuded

Kaebuse esitanud ühingud väidavad, et „perekaarti“ puudutavad Itaalia õigusnormid on allviidatud ELi õigusnormidega vastuolus, kuna ei luba selle kaardi väljastamist teatavatele kolmandate riikide kodanike kategooriatele.

- I Vastuolu direktiivi 2003/109/EÜ artikli 11 lõike 1 punktiga d, kuna kaebajate arvates kuulub „perekaart“ selles sättes kasutatud mõistete „sotsiaalkindlustus, sotsiaalabi ja sotsiaalkaitse“ alla. Samuti ei ole Itaalia riik sõnaselgelt kasutanud

direktiivi artikli 11 lõikes 4 ette nähtud erandi tegemise võimalust. Järelikult on kolmanda riigi kodanikust pikaajaliste elanike „perekaardi“ saamise õigusest ilmajätmine õigusvastane.

- II Vastuolu direktiivi 2011/98/EL artikli 12 lõike 1 punktiga e koostoimes määruse (EÜ) nr 883/2004 artikli 1 punktiga z ja artikli 3 punktiga j, kuna kaebajate arvates kuulub „perekaart“ „perehüvitiste“ alla, nii nagu need on defineeritud määruses (EÜ) nr 883/2004. On ette nähtud, et selliste hüvitiste aspektist koheldakse liikmesriigi kodanikke ja direktiivi 2011/98/EL artikli 3 lõike 1 punktides b ja c nimetatud kolmandate riikide kodanikke võrdselt. Selles suhtes ei ole hüvitise rahastamisviis oluline: kaebajate arvates kuulub see hüvitis ELi õiguses kasutatava autonoomse mõiste „sotsiaalkindlustus“ alla. Järelikult on direktiivis 2011/98/EL käsitletava ühtse loa saanud kolmandate riikide kodanike „perekaardi“ saamise õigusest ilmajätmine õigusvastane.

[lk 3]

- III Vastuolu direktiivi 2009/50/EÜ artikli 14 lõike 1 punktiga e koostoimes määruse (EÜ) nr 883/2004 artikli 1 punktiga z ja artikli 3 punktiga j, mida tuleb käsitada viidatuna vastavalt selle määruse artiklile 90, millega asendati varasemad viited määrusele (EMÜ) nr 1408/71. Nende sätetega esineb vastuolu samadel põhjustel ja samade tagajärgedega, nagu on täpsemalt kirjeldatud eespool II punktis, aga seoses kolmandate riikide kodanikega, kellel on ELi sinine kaart. Kaebuses sisalduv viide direktiivile 2000/50/EÜ on nähtavasti lihtsalt tehniline viga, mis on „kõrgelt kvalifitseeritud välismaalaste“ mainimisest kohe selge.
- IV Vastuolu direktiivi 2004/38/EÜ artikli 24 lõikega 1, kuna kaebajate sõnul kuulub hüvitis „sotsiaalkindlustuse“ alla, mis on aluslepingute kohaldamisalas. Sellest tulenevalt on direktiivi 2004/38/EÜ kohaldamisalasse kuuluvast kolmanda riigi kodanikust pereliikme välistamine kaebajate arvates ebaseaduslik.
- V Vastuolu direktiivi 2011/95/EL artikliga 29, kuna kaebajate arvates kuulub „perekaart“ selles sättes kasutatud mõiste „sotsiaalhoolekanne“ alla. Kaebajad täpsustavad, et direktiivi 2011/95/EL artikli 29 lõikes 2 ette nähtud võimalust piirduda võrdses kohtlemises ainult põhihüvedega ei ole Itaalia kasutanud. Seadusandliku dekreeedi nr 251/2007 artikli 27 lõikes 1 on nimelt ette nähtud: *„Pagulasseisundis isikutel ja täiendava kaitse seisundis isikutel on sotsiaalhoolekande ja tervishoiu valdkonnas õigus samasugusele kohtlemisele nagu Itaalia kodanikel“*. Seadusandliku dekreediga nr 18/2014, millega direktiiv 2011/95/EL üle võeti, seda sõnastust ei muudetud. Järelikult on rahvusvahelise kaitse saanud kolmandate riikide kodanike „perekaardi“ saamise õigusest ilmajätmine õigusvastane.

Kohtuistungil täpsustas kaebuse esitanud ühingute esindaja, et Itaalia õigusnormid on eespool I, II ja III punktis viidatud ELi õigusega vastuolus isegi siis, kui „perekaardi“ väljastamist peaks loetama direktiivi 2003/109/EÜ artikli 11 lõike 1

punkti f, direktiivi 2011/98/EÜ artikli 12 punkti g ja direktiivi 2009/50/EÜ artikli 14 lõike 1 punkti g tähenduses „teenuseks“.

Kaebajad on seisukohal, et kõik viidatud direktiivid sisaldavad käesoleva vaidluse jaoks olulises aspektis *selgeid, täpseid ja tingimusteta* eeskirju. Järelikult on need riigisisiseses õiguses vahetult kohaldatavad.

Seega paluvad kaebajad, et sinne kohus jätaks riigisisised õigusnormid kohaldamata, kuna nendega on kolmandate riikide kodanike eelnimetatud kategooriad jäetud „perekaardi“-nimelise hüve saajate hulgast välja. Seetõttu paluvad nad, et see kohus kohustaks vastustajast ametiasutusi muutma [27.] juuni 2019. aasta dekreediga kehtestatud valitsuse määrust ning võimaldama neil isikutel „perekaarti“ saada.

3. *Avvocatura dello Stato* kaitse

Avvocatura dello Stato [...] [menetlus] võttis kaebajate nõuete suhtes seisukoha.

Dekreetsaadusega nr 18/2020 tehtud seadusemuudatus puudutas vastustajast ametiasutuste hinnangul üksnes „perekaardi“ saamiseks nõutavat pereliikmete ja ülalpeetavate laste arvu. Kodakondsusnõudeid ei muudetud kuidagi.

Kaebajate väidetele, mis puudutavad vastuolu Euroopa õigusnormidega, vastas *Avvocatura* argumentidega, mis on kokku võetud alljärgnevalt.

- I Mis puutub vastuollu direktiiviga 2003/109/EÜ, ei nõustu *Avvocatura*, et „perekaart“ kuuluks mõiste „sotsiaalabi ja -kaitse“ alla. Tema sõnul on see nimelt „perede toetamiseks“ ja „perede jaoks teenuste maksumuse vähendamiseks“ võetud meede. See ei sõltu siiski adressaatide sissetulekust. Pealegi ei jää need hüvitised avaliku võimu [lk 4] kanda, kuna soodustusi teevad liitunud kauba- ja teenusepakkujad.
- II Analoogsetel põhjustel eitab *Avvocatura* vastuolu direktiiviga 2011/98/EL. Tema arvates ei ole tegemist „perehüvitistega“, kuna siin puudub igasugune avaliku sektori panus laste ülalpidamiskulude rahastamisse. Seda kinnitab asjaolu, et Euroopa Komisjon on juba algatanud rikkumismenetluse (nr 2100/2019), kuna Itaalia jättis direktiivi 2011/08/EL üle võtmata seoses seal pikaajaliselt elavate kolmandatest riikidest pärit töötajate sotsiaalkindlustushüvitiste saamise õiguse tunnustamisega. Nende sotsiaalkindlustushüvitiste hulka, millest kolmandate riikide töötajad on õigusvastaselt ilma jäetud, komisjon „perekaarti“ ei arvanud.
- III Seda, et Itaalia õigusnormid oleks direktiiviga 2009/50/EÜ vastuolus, eitab *Avvocatura* samadel põhjustel, mis on esitatud eespool II punktis.
- IV *Avvocatura dello Stato* väitel ei ole direktiivi 2004/38/EÜ artiklile 24 viidata asjakohane, sest kui üks vanematest on mõne ELi liikmesriigi kodanik, võib ta

saada „perekaardi“ kõigi teiste pereliikmete jaoks, olenemata nende kodakondsusest.

- V Samuti eitab *Avvocatura dello Stato* vastuolu direktiivi 2011/95/EL artikliga 29. Eespool I ja II punktis juba esitatud põhjustel ei kuulu „perekaart“ „sotsiaalhoolekande“ hüvede alla. Pealegi ei sisalda direktiivi 2011/95/EL artikkel 29 *Avvocatura* hinnangul vahetult kohaldatavaid õigusnorme, kuna see ei ole piisavalt täpne.

[...]

[muud puhtalt riigisiseseid küsimused] Seetõttu palub *Avvocatura dello Stato* jätta kaebajate nõuded rahuldamata.

4. Eelotsuse küsimuse esitamise vajalikkus

Kuna poolte vahel on vaidlus ELi õiguse tõlgendamise üle, peab sinne kohus vajalikuks edastada Euroopa Kohtule mõne kaebajate tõstatatud tõlgendamisküsimustest. Vaidluse lahendamine sõltub nimelt otse neile küsimustele antavast vastusest.

Eialgu nõustub sinne kohus tõlgendusega, mida *Avvocatura dello Stato* pakub dekreetseaduse nr 18/2020 artikliga 90 *bis* tehtud ajutisele seadusemuudatusele. On ilmne, et seadusandliku sekkumisega soovitakse 2020. aastal laiendada kaardi saajate ringi leibkondadele, kellel on vähemalt üks ülalpeetav laps, ilma et sõnaselgelt viidatud seaduse nr 208/2015 artikli 1 lõikes 391 sätestatud norme muus osas muudetaks. Kaebajate pakutud teistsugune tõlgendus on tegelikult vastuolus sätete sõnasõnalise tähenduse ja eesmärgiga. Pealegi, kui nõustuda sellise tõlgendusega, oleks nõue põhjendatud huvi puudumise tõttu vastuvõetamatu, kuna see ei puudutaks mitte tegelikku, vaid tulevast ja potentsiaalset diskrimineerimist.

Poolte vahel vaidluse all olevad tõlgendusküsimused sõltuvad suures osas sellest, kas „perekaart“ kuulub või ei kuulu mõne sellise mõiste alla nagu „sotsiaalkindlustus“, „sotsiaalabi“ või „sotsiaalhoolekanne“, „sotsiaalkaitse“, „juurdepääs kaupadele ja teenustele“ või „perehüvitis“, mida on kasutatud eespool viidatud direktiivides ja määruses (EÜ) nr 883/2004.

Käesolev juhtum on omapärane, sest on tõsi, et vähimgi kasu, mida „perekaardiga“ pered neile tehtavatest soodustustest saavad, tuleb kaupade ja teenuste avalik-õiguslike või eraõiguslike pakujate arvelt, kes on otsustanud sõlmida lepingu ministrite nõukogu esimehe kantselei perepoliitika osakonnaga. Viimati nimetatud [lk 5] asutuse ülesandeks jääb siiski taotluste menetlemine, „perekaardi“ väljaandmine ning lepingu sõlminud avalik-õiguslike ja eraõiguslike isikute nimede avalikustamine, kusjuures sellega seotud kulud kaetakse avaliku sektori eelarvest. See toimub veebisaidi kaudu, mida haldab majandusministeeriumi kontrollitav *in house*-äriühing. [...]

Avvocatura dello Stato vastuväide kaebajate tõstatatud küsimuse kohta (vt eespool punkti 2 IV alapunkt), mis puudutab direktiivi 2004/38/EÜ artikli 24 lõiget 1, on põhjendatud. Nimelt võib ELi liikmesriigi kodanik, kes elab seaduslikult Itaalias, saada „perekaardi“, mis kehtib kogu leibkonna jaoks. Sellisel juhul ei jää kolmanda riigi kodanik „perekaartide“ väljaandmisest kõrvale, kuna ta on Euroopa kodaniku pereliige ja tal on elamisõigus. Seega ei saa selles suhtes tõstatada ühtegi tõlgendamisküsimust.

[...] [riigisisese menetlusküsimused]

Kaebajate tõstatatud õigusküsimused, mille vastu Avvocatura dello Stato vaidleb, tuleb lahendada ELi õiguse autonoomse tõlgendamise teel. Seetõttu ning kuna poolte vahel on selle tõlgenduse üle tekkinud oluline vaidlus, on osutunud vajalikuks esitada Euroopa Liidu Kohtule tõlgendamise kohta eelotsuse küsimused, mis on täpsemalt sõnastatud resolutsioonis.

ESITATUD PÕHJENDUSTEST LÄHTUDES

A. Esitada Euroopa Liidu Kohtule järgmised tõlgendamist puudutavad eelotsuse küsimused:

1. Kas sellised liikmesriigi õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas ning mille kohaselt annab liikmesriigi valitsus dokumendi, mis annab õiguse saada selle liikmesriigi valitsusega lepingu sõlminud avalik-õiguslike ja eraõiguslike isikute pakutavate kaupade ja teenuste pealt soodustust, välja ainult selle liikmesriigi ja teiste Euroopa Liidu liikmesriikide kodanikele, jättes ilma seal pikaajaliselt elavad kolmandate riikide kodanikud, on direktiivi 2003/109/EÜ artikli 11 lõike 1 punktiga d või f vastuolus?
2. Kas sellised liikmesriigi õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas ning mille kohaselt annab liikmesriigi valitsus dokumendi, mis annab õiguse saada selle liikmesriigi valitsusega lepingu sõlminud avalik-õiguslike ja eraõiguslike isikute pakutavate kaupade ja teenuste pealt soodustust, välja ainult selle liikmesriigi ja teiste Euroopa Liidu liikmesriikide kodanikele, jättes ilma direktiivi 2011/98/EL artikli 3 lõike 1 punktides b ja c nimetatud kolmandate riikide kodanikud, on direktiivi 2011/98/EL artikli 12 lõike 1 punktiga e – koostoimes määruse (EÜ) nr 883/2004 artikli 1 punktiga z ning artikli 3 punktiga j või direktiivi 2011/98/EL artikli 12 lõike 1 punktiga g – vastuolus?
3. Kas sellised liikmesriigi õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas ning mille kohaselt annab liikmesriigi valitsus dokumendi, mis annab õiguse saada selle liikmesriigi valitsusega lepingu sõlminud avalik-õiguslike ja eraõiguslike isikute pakutavate kaupade ja teenuste pealt soodustust, välja ainult selle liikmesriigi ja teiste Euroopa Liidu liikmesriikide kodanikele, jättes ilma kolmandate riikide kodanikud, kes on direktiivi 2009/50/EÜ tähenduses „ELi sinise kaardi“ kasutajad,

on direktiivi 2009/50/EÜ artikli 14 lõike 1 punktiga e – koostoimes määruse (EÜ) 883/2004 artikli 1 punktiga z ning artikli 3 punktiga j või direktiivi 2009/50/EÜ artikli 14 lõike 1 punktiga g – vastuolus?

4. Kas sellised liikmesriigi õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas ning mille kohaselt annab liikmesriigi valitsus dokumendi, mis annab õiguse saada selle liikmesriigi valitsusega lepingu sõlminud avalik-õiguslike ja eraõiguslike isikute pakutavate kaupade ja teenuste pealt soodustust, välja ainult [lk 6] selle liikmesriigi ja teiste Euroopa Liidu liikmesriikide kodanikele, jättes ilma kolmandate riikide kodanikud, kes on saanud rahvusvahelise kaitse, on direktiivi 2011/95/EL artikliga 29 vastuolus?

[...] [standardväljendid]

Milanos, 14. septembril 2020.

[...]