

Kohtuasi C-151/24 [Luevi]ⁱ**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

27. veebruar 2024

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Corte costituzionale (Itaalia konstitutsioonikohus)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

27. veebruar 2024

Kassaator:

Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)

Vastustaja kassatsioonimenetluses:

V.M.

Põhikohtuasja ese

Corte costituzionale (Itaalia konstitutsioonikohus) Corte di cassazione (Itaalia kassatsioonikohus) algatatud põhiseaduslikkuse kontrolli menetlus, milles on tõstatatud küsimused, kas teatavad Itaalia õigusnormid, mida Corte di cassazione (kassatsioonikohus) peab enda menetluses olevas vaidluses kohaldama, on põhiseadusega kooskõlas. Täpsemalt on neis õigusnormides ette nähtud, et kolmandate riikide kodanikud võivad saada sotsiaaltoetust (*assegno sociale*) üksnes siis, kui neil on pikaajalise elaniku EL elamisluba ja kui nad tõendavad, et on Itaalias seaduslikult ja pidevalt vähemalt kümme aastat elanud. Huvitatud isikul, kes on kassatsiooniasjas vastustaja, on ELi elamisluba kõigest perekondlikel põhjustel ja seetõttu keeldus INPS (Istituto Nazionale di Previdenza Sociale, Itaalia riiklik sotsiaalkindlustusamet)) talle seda toetust andmast.

ⁱ Käesoleval kohtuasjal on väljamõeldud nimi. See ei vasta ühegi menetlusosalise tegelikule nimele.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Eelkirjeldatud kontekstis esitab Corte costituzionale (konstitutsioonikohus) Euroopa Kohtule ELTL artikli 267 teise lõigu alusel eelotsusetaotluse, kuna põhiseaduslikkuse küsimustele vastamiseks on vaja tõlgendada asjakohaseid liidu õigusnorme, täpsemalt direktiivi 2011/98 artiklit 12.

Eelotsuse küsimused

Kas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiivi 2011/98/EL kolmandate riikide kodanikele liikmesriigis elamist ja töötamist võimaldava ühtse loa taotlemise ühtse menetluse ning liikmesriigis seaduslikult elavate kolmandatest riikidest pärit töötajate ühiste õiguste kohta, artikli 12 lõike 1 punkti e, mis väljendab konkreetselt Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 34 lõigetes 1 ja 2 tunnustatud õigust sotsiaalkindlustushüvitistele, tuleb tõlgendada nii, et selle kohaldamisala hõlmab sellist meedet nagu 8. augusti 1995. aasta seaduse nr 335 (kohustusliku ja täiendava pensionisüsteemi reform) (legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare)) endise artikli 3 lõikes 6 ette nähtud sotsiaaltoetus, ning kas liikmesriigi õigusnormid, mis ei laienda seda abimeedet välismaalastele, kellel on selle direktiivi kohane ühtne luba, kuigi seda abi juba antakse pikaajalise elaniku EL elamisloaga välismaalastele, on seega liidu õigusega vastuolus?

Viidatud liidu õigus ja kohtupraktika

Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“): artikkel 34, mis puudutab õigust sotsiaalkindlustushüvitistele.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiv 2011/98/EL kolmandate riikide kodanikele liikmesriigis elamist ja töötamist võimaldava ühtse loa taotlemise ühtse menetluse ning liikmesriigis seaduslikult elavate kolmandatest riikidest pärit töötajate ühiste õiguste kohta (edaspidi „direktiiv 2011/98“): artikli 12 lõike 1 punkt e koostoimes artikli 3 punktidega b ja c ning põhjendustega 2, 19 ja 20.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määrus (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastamise kohta (edaspidi „määrus nr 883/2004“): artiklid 3, 4 ja 70 ning X lisa.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta määrus (EL) nr 1231/2010, millega laiendatakse määrust (EÜ) nr 883/2004 ja määrust (EÜ) nr 987/2009 kolmandate riikide kodanikele, keda nimetatud määrused veel ei hõlma üksnes nende kodakondsuse tõttu (edaspidi „määrus nr 1231/2010“): artikkel 1.

Euroopa Kohtu 2. septembri 2021. aasta kohtuotsus INPS (sünnitoetus ning rasedus- ja sünnitustoetus ühtse loa omanikele), C-350/20, EU:C:2021:659; 15. juuli 2020. aasta kohtuotsus The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602; 15. septembri 2015. aasta kohtuotsus Alimanovic, C-67/14; EU:C:2015:597; 25. veebruari 2016. aasta kohtuotsus García-Nieto jt, C-299/14, EU:C:2016:114; 11. novembri 2014. aasta kohtuotsus Dano jt, C-333/13, EU:C:2014:2358; 29. aprilli 2004. aasta kohtuotsus Skalka, C-160/02, EU:C:2004:269; 20. juuni 1991. aasta kohtuotsus Newton, C-356/89, EU:C:1991:265; 12. oktoobri 1978. aasta kohtuotsus Belbouab, 10/78, EU:C:1978:181.

Viidatud riigisisene õigus ja kohtupraktika

8. augusti 1995. aasta seadus nr 335 – Kohustusliku ja täiendava pensionisüsteemi reform (edaspidi „seadus nr 335/1995“): artikli 3 lõige 6, mis reguleerib sotsiaaltoetust, mida riik maksab (põhikohtuasja kassaatori INPSi kaudu) taotluse alusel üle 67-aastastele isikutele, kes on raskes majanduslikus olukorras, sest neil kas puudub sissetulek või nende sissetulek on selle sotsiaaltoetuse maksimumsummast väiksem, ning kelle töövoime on vanaduse tõttu vähenenud. Selle toetuse andmine ei olene sellest, kas hüvitise saaja on töötanud, ja see on olemuselt puhtalt sotsiaalabi (nagu selgitas Corte costituzionale (konstitutsioonikohus) oma otsuses nr 137/2021).

Selle sotsiaaltoetuse saamiseks on vaja,

- et taotleja, kes on Itaalia (või mõne ELi liikmesriigi) kodanik, oleks Itaalia püsielanik;

- et kolmanda riigi (ELi-välise riigi) kodanikust

a) taotlejal oleks pikaajalise elaniku EL elamisluba (varasem „elanikukaart“ (*carta di soggiorno*), mida käsitletakse 25. juuli 1998. aasta seadusandlikus dekreedis nr 286 – Sisserännet ja välismaalaste staatust reguleerivate sätete konsolideeritud redaktsioon (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), artikli 9 redaktsioonis, mis sisaldab direktiivi 2003/109/EÜ alusel tehtud muudatusi. See nõue on ette nähtud 23. detsembri 2000. aasta seaduses nr 388 – Sätted riigi aastaeelarve ja mitmeaastase eelarve moodustamise kohta (rahandusseadus 2001. aasta kohta) (legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante „Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)“, edaspidi „seadus nr 388/2000“), artikli 80 lõikes 19;

b) taotleja oleks elanud Itaalia territooriumil seaduslikult ja pidevalt vähemalt kümme aastat. See nõue on ette nähtud 25. juuni 2008. aasta dekreetseaduses nr 112 – Kiireloomulised sätted majandusarengu, riigi rahanduse lihtsustamise, konkurentsivõime ja stabiilsuse ning õiglase maksustamise tagamiseks (legge 25 giugno 2008, n. 112 – Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la

semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), mis kinnitati muudetud redaktsioonis 6. augusti 2008. aasta seadusena nr 133 (edaspidi „dekreetseadus nr 112/2008“), artikli 20 lõikes 10.

Itaalia Vabariigi põhiseadus (Costituzione della Repubblica italiana): artikkel 3 (võrdsuse põhimõte), artikkel 38 (iga kodaniku õigus sotsiaalsele) ja artikkel 117 (konstitutsioonilised piirangud, mis tulenevad liidu õigusest ja rahvusvahelistest kohustustest seadusandliku võimu teostamisel).

Põhikohtuasja lühiülevaade ja poolte peamised argumendid

- 1 Kolmanda riigi kodanik V.M., kellel on üksnes perekondlikel põhjustel antud liidu elamisluba, kuid kellel puudub pikaajalise elaniku EL elamisluba, taotles INPSilt seaduse nr 335/1995 artikli 3 lõikes 6 ette nähtud sotsiaaltoetust. INPS keeldus talle seda toetust andmast.
- 2 Esimeses kohtuastmes jäeti toetuse andmisest keelduv otsus muutmata; seevastu apellatsioonistmes rahuldaskas apellatsioonikohtus V.M-i taotluse, leides, et selle toetuse saamise tingimus, et taotleja oleks Itaalia territooriumil vähemalt kümme aastat elanud (nagu on ette nähtud dekreetseaduse nr 112/2008 artikli 20 lõikes 10), on kaudselt tühistanud tingimuse, et tal oleks pikaajalise elaniku EL elamisluba (nagu on ette nähtud seaduse nr 388/2000 artikli 80 lõikes 19).
- 3 INPS vaidlustas apellatsioonikohtu otsuse Corte di cassationes (kassatsioonikohtus).
- 4 Oma kassatsioonkaebuse põhjenduseks viitas INPS kõigepealt Corte di cassazione (kassatsioonikohtus) praktikale, mille kohaselt peavad olema täidetud mõlemad kaks tingimust, sest üks mitte ei asenda teist, vaid lisandub sellele.
- 5 Samuti märkis INPS, et konstitutsioonikohtu praktikas on juba kinnitatud, et seaduse nr 388/2000 artikli 80 lõige 19 on põhiseadusega kooskõlas, ning leitud, et seadusandja võib piires, mis on liidu õiguses kolmanda riigi kodanikust pikaajaliste elanike staatuse valdkonnas lubatud, jätta teatud hüvitiste saamise võimaluse ainult Itaalia kodanikele ja nendega võrdsustatud elanikele, kes tõendavad, et neil on selle riigi territooriumiga püsiv ja aktiivne seos, eriti sotsiaalsest ja majanduslikust vaatenurgast (Corte costituzionale (konstitutsioonikohtus) otsus nr 50/2019).
- 6 Lõpetuseks viitas INPS liidu kohtupraktikale, täpsemalt 14. novembri 2014. aasta kohtuotsusele Dano jt, C-333/13, milles leiti, et määruse (EÜ) nr 883/2004 artikli 70 lõike 4 kohaselt antakse mitteosamakselisi rahalisi erihüvitisi (mille hulka kuulub ka vaidlusalune sotsiaaltoetus) üksnes asjaomase isiku elukohajärgses liikmesriigis kooskõlas selle riigi õigusaktidega, mis tähendab, et vältimaks olukorda, kus teiste liikmesriikide kodanikud koormaksid põhjendamatult vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalseisüsteemi, „ei ole keelatud see,

et selliste toetuste maksmine majanduslikult mitteaktiivsetele liidu kodanikele seatakse sõltuvusse nõudest, et nimetatud kodanikud vastavad direktiivi 2004/38 alusel vastuvõtvast liikmesriigis elamise õiguse saamise tingimustele“. Samas suhtes viidati ka 15. septembri 2015. aasta kohtuotsusele Alimanovic, C-67/14, ja 15. juuli 2021. aasta kohtuotsusele The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20.

- 7 INPS leiab kokkuvõttes, et kui liidu õigus ja kohtupraktika lubab kehtestada piiranguid sotsiaalabile, mille eesmärk on vähendada liidu liikmesriigi kodanike alalise elamisloata pereliikmete vaesusriski, siis oleks paradoksaalne, kui vastustaja V.M-i taolised kolmandate riikide kodanikust töötajate pereliikmed saaksid neile hüvitistele tingimusteta õiguse.
- 8 Vastustaja V.M. väidab omalt poolt, et seaduse nr 388/2000 artikli 80 lõige 19, mille kohaselt on sotsiaaltoetuse saamiseks vaja pikaajalise elaniku EL elamisluba, on direktiiviga 2011/98/EL vastuolus.
- 9 Täpsemalt leidis Euroopa Kohus 2. septembri 2021. aasta kohtuotsuses INPS (sünnitoetus ning rasedus- ja sünnitustoetus ühtse loa omanikele), C-350/20, vastates Corte costituzionale (konstitutsioonikohus) eelotsuse küsimusele rasedus- ja sünnitustoetuse kohta, et direktiivi 2011/98/EL artikli 12 lõiget 1 kohaldatakse nii sellistele kolmandate riikide kodanikele, kes on liikmesriiki lubatud seal töötamise eesmärgil, kui ka sellistele kolmandate riikide kodanikele, kes on liikmesriiki lubatud muul eesmärgil kui töötamiseks, kui neil on lubatud töötada ja neil on elamisluba vastavalt nõukogu 13. juuni 2002. aasta määrusele (EÜ) nr 1030/2002, millega kehtestatakse ühtne elamisloavorm kolmandate riikide kodanike jaoks. Samuti leidis Euroopa Kohus, et kõnealuse direktiivi artikli 12 lõike 1 punktis e sätestatud võrdse kohtlemise põhimõte hõlmab hüvitisi, mis kuuluvad nende sotsiaalkindlustusliikide hulka, mis on kindlaks määratud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määruses (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastamise kohta.
- 10 Sellest lähtudes vaidleb V.M. vastu INPSi seisukohtadele, mis eeldavad sotsiaalkindlustuse ja sotsiaalabi eristamist, ning väidab, et see eristus ei puutu asjasse, kui piiritletakse eelviidatud määruse kohaldamisala, mis hõlmab ka mitteosamakselisi rahalisi erihüvitisi. Pealegi läheks sotsiaaltoetuse kvalifitseerimine vaesusvastaseks meetmeks, nagu peab õigeks INPS, V.M-i arvates vastuollu selle saamiseks ette nähtud vanusenõudega (67 eluaastat), mis näitab pigem, et see toetus tuleks kvalifitseerida määruse (EÜ) nr 883/2004 artikli 3 lõikes 1 nimetatud vanadushüvitiseks.
- 11 Selles vaidluses leidis Corte di cassazione (kassatsioonikohus), et kuigi Corte costituzionale (konstitutsioonikohus) on seaduse nr 388/2000 artikli 80 lõiget 19 selle väidetava põhiseadusvastasuse aspektist (vastuolu võrdsuse põhimõttega) oma 2019. aasta kohtuotsuses nr 50 juba analüüsinud ning tookord ka õiguspäraseks tunnistanud, on nüüd taas tekkinud kahtlus selle artikli kooskõla suhtes põhiseadusega, nimelt osas, milles see välistab sotsiaaltoetuse maksmise

kolmanda riigi kodanikule, kellel pole pikaajalise elaniku EL elamisluba. Põhjus on selles, et vahepeal on Euroopa Kohus eelviidatud 2. septembri 2021. aasta kohtuotsuses INPS (sünnitoetus ning rasedus- ja sünnitustoetus ühtse loa omanikele) C-350/20 selgitanud, et määruses (EÜ) nr 883/2004 ette nähtud võrdse kohtlemise põhimõtte hüvitiste võimaldamisel ei hõlma üksnes ühtse tööloa omanikke, vaid seda kohaldatakse ka isikute suhtes, kellel on elamisluba muul kui töötamise eesmärgil ja kellel on lubatud vastuvõtvas liikmesriigis töötada. Selles suhtes on Corte di cassazione (kõrgeim kassatsioonikohus) seisukohal, et direktiivi 2011/98/EL artikli 12 lõike 1 punkti e viide määrusele (EÜ) nr 883/2004 ei tohiks piirduda üksnes selle määruse artikli 3 lõikes 1 osutatud hüvitiseliikidega, vaid hõlmab ka hüvitusi, millele osutatakse sama artikli lõikes 3 selle määruse artiklile 70 ja X lisale viitamise teel ning mille hulka kuulub ka Itaalia sotsiaaltoetus.

- 12 Seetõttu esitas Corte di cassazione (kassatsioonikohus), viidates põhiseaduse artiklitele 3, 11, artikli 38 esimesele lõigule ja artikli 117 esimesele lõigule – seda viimast koostoimes Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 34 ja direktiivi 2011/98/EL artikli 12 lõike 1 punktiga e – küsimusi selle kohta, kas seaduse nr 388/2000 artikli 80 lõige 19 on põhiseadusega kooskõlas „osas, kus see nõuab kolmandate riikide kodanikele sotsiaaltoetuse andmiseks, et neil oleks (endine) elamiskaart [praegune pikaajalise elaniku EL elamisluba]“.
- 13 Corte costituzionale (konstitutsioonikohus) peab nüüd kõrvaldama kahtlused põhiseaduslikkuse suhtes, mille Corte di cassazione (konstitutsioonikohus) on oma menetluses tõstatanud.

Eelotsusetaotluse põhistuse lühiülevaade

- 14 Corte costituzionale (konstitutsioonikohus) sõnul on talle esitatud ühe Itaalia õigusnormi põhiseaduslikkuse küsimus, mis puudutab lisaks põhiseaduse artiklitele 3 ja 38 ka liidu esmaseid ja teiseseid õigusnorme, millel on sotsiaalkindlustushüvitiste saamise valdkonnas vahetu õigusmõju.
- 15 Tema arvates tuleb selleks, et vastata küsimusele, kas seaduse nr 388/2000 artikli 80 lõige 19 on põhiseadusega kooskõlas, kõigepealt vastata küsimusele, kas sotsiaaltoetus kuulub sotsiaalkindlustushüvitiste hulka, mille valdkonnas on direktiivi 2011/98/EL artikli 12 lõike 1 punkti e kohaselt koostoimes määruse (EÜ) nr 883/2004 artiklitega 3 ja 70 ning määrusega (EL) nr 1231/2010 õigus võrdsele kohtlemisele ka kolmandate riikide kodanikel, kellel on elamisluba töötamise eesmärgil või kelle elamisluba annab nii või teisiti õiguse töötada.
- 16 Corte costituzionale (konstitutsioonikohus) on seega otsustanud menetluse peatada ja paluda Euroopa Kohtul neid liidu õigusnorme tõlgendada.
- 17 Eelotsusetaotluse esimeses osas tutvustab ta Itaalia õigusnorme sotsiaaltoetuse kohta, mida antakse taotluse alusel ilma sissetulekuta või puudust kannatavatele isikutele, kelle töövõime on vanaduse tõttu vähenenud.

- 18 Seda võivad saada Itaalia kodanikud või mõne Euroopa Liidu liikmesriigi kodanikud, kes elavad alaliselt Itaalias, ning kolmandate riikide kodanikud, kes vastavad korruga kahele tingimusele: neil on pikaajalise elaniku ELi elamisluba ja nad on vähemalt kümme aastat seaduslikult Itaalia territooriumil elanud.
- 19 Põhikohtuasjas on tekkinud teatavaid kahtlusi, kas õigusnorm, millega kehtestati kolmandate riikide kodanikele pikaajalise elaniku EL elamisloa nõue, nimelt seaduse nr 388/2000 artikli 80 lõige 19 (vt käesoleva kohtuotsuse punkt 11), on põhiseadusega kooskõlas.
- 20 Sellega seoses kinnitab Corte costituzionale (konstitutsioonikohus) põhimõtteid, mille ta sõnastas analoogsel juhul kohtuotsuses nr 50/2019, kus ta leidis, et seaduse nr 388/2000 artikli 80 lõige 19 vastab põhiseaduse artiklitele 3 ja 38, millest esimene puudutab võrdsuse põhimõtet ja teine kõigi Itaalia kodanike õigust sotsiaalabile.
- 21 Esiteks märgib Corte costituzionale (konstitutsioonikohus), et tema arvates ei ole mingit põhiseaduslikku kohustust anda sotsiaaltoetust sellistele kolmandate riikide kodanikele, kellel ei ole pikaajalise elaniku elamisluba.

Nimelt kohustab põhiseadus kaitsma kolmandate riikide kodanike võrdsust Itaalia ja liidu kodanikega üksnes seoses esmavajadusi täitvate teenuste ja hüvitistega, mis on seotud puutumatute inimõiguste kasutamisega. Sellistel äärmuslikel ja selgelt piiritletud juhtudel ei ole hüvitis mitte osa sotsiaalabist (mis on põhiseaduse artikli 38 kohaselt ette nähtud ainult „kodanikele“), vaid vajalik vahend, et tagada puutumatud inimõigused, mis moodustavad ületamatu piiri, mida vaidlusalused Itaalia õigusnormid kahtluse alla ei sea.

Ent kui tegemist ei ole selle ületamatu piiriga, siis olemasolevate vahendite piiratuse juures on seadusandjal kaalutusõigus kehtestada piiravaid kriteeriume, mille põhjal kolmandate riikide kodanike võimalust täiendavaid sotsiaalabihüvitisi saada kas aste-astmelt vähendatakse või see isegi välistatakse. Nende hüvitiste puhul on seadusandjal siis, kui neid antakse kogukonna liikmetele just selle põhjal, kas nad on Itaalia või liidu kodanikud, õigus nõuda kolmanda riigi kodanikult lisanõuete täitmist, mis ei tohi olla ilmselgelt ebamõistlikud ning mis tõendavad selle kodaniku püsivat ja aktiivset seotust kogukonnaga; sotsiaaltoetuse puhul on selliseks nõudeks kahe eelkirjeldatud tingimuse täitmine.

Neist põhimõtetest lähtudes leiab Corte costituzionale (konstitutsioonikohus), et seaduse nr 388/200 artikli 80 lõikes 19 sätestatud pikaajalise elaniku EL elamisloa nõue on õiguspärane. See luba, mis antakse tähtajatult neile, kellel on vähemalt viis aastat olnud elamisluba, äraelamiseks piisav sissetulek ja eluase ning kes on sooritanud keeleksami, eeldab nimelt teataval tasemel sotsiaalset ja majanduslikku integreeritust vastuvõtvasse riiki.

- 22 Teiseks märgib Corte costituzionale (konstitutsioonikohus), et tema arvates ei kohusta kolmandate riikide kodanikele, kellel ei ole pikaajalise elaniku elamisluba, sotsiaaltoetust andma ka direktiivi 2011/98/EL artikkel 12, mis – nagu

nägime – on normatiivne parameeter, millest tal tuleb käesolevas kohtuasjas lähtuda, kui ta kontrollib, kas Corte di cassazione (kassatsioonikohus) menetluses vaidluse all olev nõue on põhiseadusega kooskõlas.

- 23 Selle seisukoha põhjendamiseks analüüsib Corte costituzionale (konstitutsioonikohus), milline isikuline ja objektiivne kohaldamisala on direktiivi 2011/98/EL artiklis 12 sätestatud õigusel võrdsele kohtlemisele, märkides samas, et sellegipoolest on ainult Euroopa Kohus pädev seda õigust eelotsuse küsimusele vastates ühetaoliselt tõlgendama.
- 24 Direktiivi 2011/98/EL artikli 12 lõikes 1 on sätestatud, et „[selle direktiivi a]rtikli 3 lõike 1 punktides *b* ja *c* osutatud kolmandatest riikidest pärit [töötajatel]“, kes on liikmesriiki lubatud „töö eesmärgil liidu või siseriikliku õiguse alusel“ (artikli 3 lõike 1 punkt *c*) või „liidu või siseriikliku õiguse alusel muul eesmärgil kui töö, kellel lubatakse töötada ja kellel on elamisluba määruse (EÜ) nr 1030/2002 kohaselt“ (artikli 3 lõike 1 punkt *b*), on õigus võrdsele kohtlemisele selle liikmesriigi kodanikega.
- 25 Selle õiguse isikulise kohaldamisala kohta märgib Corte costituzionale (konstitutsioonikohus), et sätte sõnastusest on selgelt näha, et mõne seal mainitud elamisloa saamisest ei piisa selleks, et kohaldada kolmanda riigi kodanikule samu norme, mis vastuvõtva liikmesriigi kodanikele, kuna seal on selgelt nõutud, et tegemist oleks „töötajatega“, seega peavad nad seal töötama või olema seal töötanud.
- 26 Objektiivse kohaldamisala kohta märgib Corte costituzionale (konstitutsioonikohus), et see õigus kehtib valdkondades, mis on seotud töösuhte kõige tähtsamate momentidega ja mis vastavad mitmele töösuhtega seotud riskile, mis on sõnaselgelt loetletud eelviidatud artikli 12 lõikes 1. Nende valdkondade hulka kuuluvad punktis *e* nimetatud „sotsiaalkindlustusliigid, mis on kindlaks määratud määrusega (EÜ) nr 883/2004“, täpsemalt selle määruse artiklis 3 „Reguleerimisala“.
- 27 Määruse nr 883/2004 artikli 3 lõike 1 loetelus on muu hulgas nimetatud sellised sotsiaalkindlustusliigid nagu haigushüvitised, sünnitus- ja sellega samaväärsed isadushüvitised (mida käsitleti mäletatavasti Euroopa Kohtu otsuses C-303/19, millele vastustaja V.M. oma väidete kinnituseks viitas), invaliidsushüvitised, vanadushüvitised, tööõnnetus- ja kutsahaigushüvitised ning töötushüvitised. Sama artikli lõikes 3 on täpsustatud, et määrust (EÜ) nr 883/2004 „kohaldatakse ka artikliga 70 hõlmatud mitteosamakseliste rahaliste erihüvitiste suhtes“, samas kui selle lõige 5 jätab määruse kohaldamisalast muu hulgas sõnaselgelt välja sotsiaal- ja arstiabi.

Viidatud artikli 70 lõikes 1 on „mitteosamakselised rahalised erihüvitised“ (mida nimetatakse ka „segahüvitisteks“) määratletud kui hüvitised, „mida makstakse nende õigusaktide alusel, millel oma ulatuse, eesmärkide ja/või kohaldamistingimuste tõttu on nii artikli 3 lõikes 1 osutatud sotsiaalkindlustust kui

ka sotsiaalabi reguleerivate õigusaktide iseloom“. Nagu on selgitatud lõikes 2, on konkreetselt tegemist hüvitistega, mis „a) on kavandatud andma kas i) täiendavat, asendavat või alternatiivset kaitset riskide vastu, mis on hõlmatud artikli 3 lõikes 1 osutatud sotsiaalkindlustusliikidega ja mis tagavad asjaomastele isikutele minimaalse toimetulekutulu, võttes arvesse majandus- ja sotsiaalolukorda asjaomases liikmesriigis; või ii) üksnes eriloomuga kaitset puuetega isikutele, [...] ja b) [mille] rahastamise allikaks on eranditult üldiselooga avalike kulude katmiseks kavandatud kohustuslikud maksud ning hüvitiste andmise ja arvutamise tingimused ei sõltu hüvitisesaaja osamaksetest [...] ja c) [mis] on loetletud X lisas.“

Viimati viidatud X lisas, milles on loetletud eri liikmesriikide õiguskorras esinevad mitteosamakselised erihüvitised, on sõnaselgelt nimetatud ka asjaomast Itaalia sotsiaaltoetust.

- 28 Sellegipoolest väljendab Corte costituzionale (konstitutsioonikohus) seisukohta, et tema hinnangul ei võimalda asjaolu, et direktiivi 2011/98/EL artikli 12 lõike 1 punktis e viidatakse määruses (EÜ) nr 883/2004 kindlaks määratud sotsiaalkindlustusliikidele, mingil juhul automaatselt laiendada võrdse kohtlemise põhimõtet kõigile selle määruse kohaldamisalasse kuuluvatele sotsiaalhüvitistele, erinevalt sellest, mida väidab vastustaja V.M.
- 29 Esiteks, grammatilisest aspektist on direktiivi 2011/98/EL artikli 12 lõike 1 punktis e neid hüvitisi piiritledes, mille puhul kohaldatakse õigust võrdsele kohtlemisele, mõista antud, et see viitamine ei hõlma kõiki määruse (EÜ) nr 883/2004 kohaldamisalasse kuuluvaid hüvitisi, vaid üksnes neid, mis seonduvad „sotsiaalkindlustusliikidega, mis on kindlaks määratud [kõnealuse määrusega]“, ning mille all tuleb mõista selle määruse artikli 3 lõikes 1 nimetatud konkreetseid sotsiaalkindlustusvaldkondi, mille hulka sama artikli 3 lõikes 3 osutatud mitteosamakselised erihüvitised ei kuulu.
- 30 Samuti annab artikkel 12 õiguse võrdsele kohtlemisele üksnes neile kolmandate riikide kodanikele, kes on „töötajad“ (vt eespool punkt 25), samas kui määruse (EÜ) nr 883/2004 artikli 70 kohased mitteosamakselised erihüvitised ei eelda tingimata otsest ega kaudset seost töösuhtega ja seega riigikassasse tehtavates sisse maksetes seisneva suhtega (vt eespool punkt 27). Seega näitab asjakohaste sätete sõnastus, et need erihüvitised on nii struktuurilt kui ka funktsioonilt selgelt teistsugused kui määruse (EÜ) nr 883/2004 artikli 3 lõikes 1 loetletud puhkudeks mõeldud sotsiaalkindlustushüvitised, mida tuleb käsitada ainsate hüvitistena, millele direktiivi 2011/98/EL artikli 12 lõike 1 punktis e on viidatud.
- 31 Direktiivi 2011/98/EL artikli 12 sellise tõlgenduse kinnituseks viitab Corte costituzionale (konstitutsioonikohus), et Euroopa Kohus on otsustanud, et mitteosamakselisel rahalisel erihüvitisel on muu eesmärk kui sotsiaalkindlustushüvitistel (29. aprilli 2004. aasta kohtuotsus Skalka, C-160/02, punkt 25) ja et see on „olemuselt sotsiaalabi, eriti seetõttu, et ettenähtud hüvitise

andmine ei sõltu töötamisperioodide täitumisest“ (20. juuni 1991. aasta kohtuotsus Newton, C-356/89, punkt 13).

32 Lisaks on määruses (EÜ) nr 883/2004 just selle funktsionaalse erinevuse tõttu hüvitisi reguleeritud kahe eri raamistikuga:

a) määruse artikli 3 lõikes 1 nimetatud sotsiaalkindlustushüvitiste puhul kehtib raamistik, mis põhineb määruse artiklite 4 ja 7 kohaselt võrdsel kohtlemisel ja eksporditavusel;

b) mitteosamakseliste rahaliste erihüvitiste (sealhulgas asjaomase sotsiaaltoetuse) kohta on määruse artikli 70 lõikes 3 sätestatud, et eksporditavuse põhimõtet nende suhtes ei kohaldata, nii et neid antakse „eranditult asjaomase isiku elukohajärgses liikmesriigis kooskõlas selle riigi õigusaktidega“ ning seda teeb „*elukohajärgne* asutus oma kulul“. Nii toimides soovis Euroopa seadusandja seada kõnealuste hüvitiste saamise tingimuseks, et taotleja oleks loonud püsivad sidemed selle riigi territooriumiga, kes peab kandma nende hüvitiste rahalist koormust. Selle sätte kohta on Euroopa Kohus otsustanud, et „ei ole keelatud see, et selliste toetuste maksmine majanduslikult mitteaktiivsetele liidu kodanikele seatakse sõltuvusse nõudest, et nimetatud kodanikud vastavad direktiivi 2004/38 alusel vastuvõtvas liikmesriigis elamise õiguse saamise tingimustele“ (11. novembri 2014. aasta kohtuotsus Dano jt, C-333/13, punkt 83; samamoodi vt ka 25. veebruari 2016. aasta otsus kohtuasjas C-299/14: García-Nieto jt, punkt 52).

33 Kui sotsiaaltoetuse saamisest huvitatud isik on liidu kodanik, tuleneb sellest raamistikust järelikult, et kui ta viibib muus liikmesriigis kui see, mille kodanik ta on, saab teda pidada selle riigi elanikuks üksnes siis, kui on täidetud ka tingimused, mida nõutakse pikaajalise elaniku EL elamisloa saamiseks muus liidu liikmesriigis kui päritoluliikmesriik. Seepärast lähtutakse liidu kodanike puhul direktiivist 2004/38/EÜ, eriti selle artikli 7 lõikest 1, mille kohaselt on kõigil liidu kodanikel selleks, et elada teise liikmesriigi territooriumil kauem kui kolm kuud, vaja olla vastuvõtvas liikmesriigis töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja või et neil oleks enda ja oma pere jaoks piisavalt vahendeid, sealhulgas ravikindlustus, et nad ei hakkaks koormama vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi. Viimaks, direktiivi 2004/38/EÜ artikli 16 lõike 1 kohaselt saavad liidu kodanikud alalise elamisõiguse, kui nad on elanud vastuvõtvas liikmesriigis seaduslikult ja pidevalt viis järjestikust aastat.

34 Corte costituzionale (konstitutsioonikohus) märgib veel, et kui kirjeldatud õiguslikus raamistikus ei või liidu kodanikud ilma selliste tingimuste täitmiseta saada mitteosamakselisi rahalisi erihüvitisi muust liikmesriigist kui see, mille kodanikud nad on, siis ammugi ei peaks liikmesriikidel olema kohustust võimaldada selliseid hüvitisi kolmandate riikide kodanikele, kes ei tõenda riigi territooriumiga märkimisväärset seotust, millest annaks esimeses järjekorras tunnistust töösuhe.

- 35 Lisaks märgib ta, et sotsiaalkindlustuse koordineerimise alaseid Euroopa õigusnorme, mis olid algselt välja töötatud üksnes liidu kodanike jaoks, kes liiguvad liidu territooriumil töötamise eesmärgil, laiendati aja jooksul kolmandate riikide kodanikele, kes elavad ühenduse territooriumil töö tegemiseks seal seaduslikult, kõigepealt kohtupraktikaga (12. oktoobri 1978. aasta kohtuotsus *Belbouab*, C-10/78) ja hiljem ka liidu seadusandluses.
- 36 Mis puutub konkreetsemalt määrusesse (EÜ) nr 883/2004, siis seda laiendati kolmandate riikide kodanikele määrusega (EL) nr 1231/2010. Nimetatud määruse artikli 1 kohaselt kohaldatakse praegust sotsiaalkindlustuse koordineerimise süsteemi seega nii liidu liikmesriikide kodanikele, kes liiguvad liidu territooriumil töötamise eesmärgil, kui ka mõnes liikmesriigis seaduslikult elavatele kolmandate riikide kodanikele, kellele ei ole antud ulatuslikumat kaitset ning kes peavad seega liikmesriikide kodanikega sarnaselt tõendama, et neil on sissemaksetes seisnev suhe selle riigi sotsiaalkindlustussüsteemiga, kellelt hüvitisi taotletakse.
- 37 Corte costituzionale (konstitutsioonikohus) teeb kokkuvõtte, et tema hinnangul saab selliseid kolmandate riikide kodanikke nagu käesoleval juhul V.M-i, kelle suhtes kohaldatakse direktiivi 2011/98/EL artikli 12 lõike 1 punkti e, kohelda oma elukohaliikmesriigi kodanikega samamoodi ainult juhul, kui nad on töötajad, ja üksnes seoses hüvitistega, mis on seotud määruse (EÜ) nr 883/2004 artikli 3 lõikes 1 loetletud sotsiaalkindlustusliikidega, samas kui selle määruse artiklis 70 nimetatud erihüvitiste – sealhulgas vaidlusaluse sotsiaaltoetuse – saamiseks peavad nad kindlasti vastama tingimustele, mis on ette nähtud samades liidu koordineerimisnormides ja vastuvõtva riigi õigusaktides.
- 38 Ent kuna liidu õiguse ühetaoline tõlgendamine on Euroopa Kohtu ainupädevuses, peatab Corte costituzionale (konstitutsioonikohus) siiski menetluse ja esitab Euroopa Kohtule eeltoodud eelotsuse küsimuse.