



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
PAOLO MENGOZZI
esitatud 31. jaanuaril 2018¹

Kohtuasi C-679/16

A

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Korkein hallinto-oikeus (kõrgeim halduskohus, Soome))

Eelotsusetaotlus – ELTL artiklid 20 ja 21 – Liidu kodakondsus – Isikute vaba liikumine – Sotsiaalkindlustus – Määrus (EÜ) nr 883/2004 – Sotsiaalabi – Haigushüvitised – Teenused puudega inimestele – Liikmesriigi omavalitsuse kohustus anda ühele oma elanikest kõrgkooliõpingute ajal teises liikmesriigis siseriiklikus õiguses ette nähtud isiklikku abi või selle kohustuse puudumine

I. Sissejuhatus

1. Käesolevas kohtuasjas esitab Korkein hallinto-oikeus (kõrgeim halduskohus, Soome) Euroopa Kohtule sisuliselt küsimuse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määruse (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastamise kohta², mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. septembri 2009. aasta määrusega (EÜ) nr 988/2009³, (edaspidi „määrus nr 883/2004“), artikli 3 lõike 1 punkti a ja ELTL artiklite 20 ja 21 tõlgendamise kohta.

2. Küsimus on sisuliselt ühelt poolt selles, kas raske puudega inimesele antav isiklik abi tuleb kvalifitseerida „haigushüvitiseks“ määruse nr 883/2004 artikli 3 lõike 1 punkti a tähenduses või see jääb, vastupidi, selle määruse kohaldamisalast välja. Seoses teisena mainitud juhuga tekib eelotsusetaotluse esitanud kohtul teiselt poolt küsimus, kas ELTL artiklitega 20 ja 21 on vastuolus, et Soome pädev asutus keeldub andmast niisugust abi raske puudega inimesele, kelle elukoht on Soomes, kõrgkooliõpinguteks teises liikmesriigis, käesoleval juhul Eestis.

¹ Algkeel: prantsuse.

² ELT 2004, L 166, lk 1; ELT eriväljaanne 05/05, lk 72.

³ ELT 2009, L 284, lk 43.

II. Õiguslik raamistik

A. ÜRO konventsioon puuetega inimeste õiguste kohta

3. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni puuetega inimeste õiguste konventsiooni, mis kiideti Euroopa Ühenduse nimel heaks nõukogu 26. novembri 2009. aasta otsusega 2010/48/EÜ⁴, artiklis 19 on sätestatud:

„Konventsiooni osalisriigid [...] võtavad tõhusaid ja asjakohaseid meetmeid, et võimaldada puuetega inimestel seda õigust täielikult teostada ning soodustada nende täielikku kogukonda kaasamist ja selles osalemist, tagades muu hulgas, et:

[...]

(b) puuetega inimestel on juurdepääs mitmetele kodu-, elukohajärgsetele ja muudele kogukondlikele tugiteenustele, kaasa arvatud ühiskonnas elamise toetuseks, kogukonda kaasamiseks, isolatsiooni ja kogukonnast eraldamise vältimiseks vajalik isiklik abi;

[...]“

4. Soome Vabariik ratifitseeris puuetega inimeste õiguste konventsiooni ja selle konventsiooni fakultatiivprotokoll 11. mail 2016. Konventsioon ja selle fakultatiivprotokoll jõustusid Soomes 10. juunil 2016.

B. Määrus nr 883/2004

5. Määruse nr 883/2004 artikli 1 punktides j, k ja l on esiteks ette nähtud järgmised mõisted:

„j) elukoht – koht, kus isik tavaliselt elab;

k) viibimine – ajutiselt elamine;

l) õigusaktid – iga liikmesriigi puhul õigus- ja haldusnormid ning muud rakendusmeetmed, mis on seotud artikli 3 lõikes 1 käsitletud sotsiaalkindlustusliikidega.

[...]“

6. Määruse nr 883/2004 artiklis 3 „Reguleerimisala“ on sätestatud:

„1. Käesolevat määrust kohaldatakse kõigi õigusaktide suhtes, mis reguleerivad järgmisi sotsiaalkindlustusliike:

a) haigushüvitised;

[...]

2. Kui XI lisas ei ole sätestatud teisiti, kohaldatakse käesolevat määrust üld- ja erisotsiaalkindlustuskeemide, osamakseliste või mitte-osamakseliste ning tööandja või laevaomaniku kohustustega seotud skeemide suhtes.

⁴ Nõukogu 26. novembri 2009. aasta otsus Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni puuetega inimeste õiguste konventsiooni sõlmimise kohta Euroopa Ühenduse nimel (ELT 2010, L 23, lk 35).

3. Käesolevat määrust kohaldatakse ka artikliga 70 hõlmatud mitteosamakseliste rahaliste erihüvitiste suhtes.

[...]

5. Käesolevat määrust ei kohaldata

a) sotsiaal- ja arstiabi suhtes;

[...]“

7. Määruse nr 883/2004 artiklis 9 „Liikmesriikide deklaratsioonid käesoleva määruse reguleerimisala kohta“ on ette nähtud, et liikmesriigid teatavad igal aastal komisjonile kirjalikult artiklis 3 osutatud õigusaktidest ja kindlustuskeemidest.

8. Määruse nr 883/2004 artikkel 70 on sõnastatud järgmiselt:

„1. Käesolevat artiklit kohaldatakse mitteosamakseliste rahaliste erihüvitiste suhtes, 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.

2. Käesolevas peatükis tähendavad mitteosamakselised rahalised erihüvitised hüvitisi, 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 inimestele, mis on tihedalt seotud nimetatud isiku sotsiaalse keskkonnaga asjaomases liikmesriigis,

ja

b) rahastamise allikaks on eranditult üldiseloomuga avalike kulude katmiseks kavandatud kohustuslikud maksud ning hüvitiste andmise ja arvutamise tingimused ei sõltu hüvitisesaaja osamaksetest. Siiski ei loeta osamakseliste hüvitiste lisahüvitisi üksnes sel põhjusel veel osamakselisteks hüvitisteks,

ja

c) on loetletud X lisas.

3. Artiklit 7 ja käesoleva jaotise teisi peatükke ei kohaldata käesoleva artikli lõikes 2 osutatud hüvitiste suhtes.

4. Lõikes 2 osutatud hüvitisi antakse eranditult asjaomase isiku elukohajärgses liikmesriigis koosõlas selle riigi õigusaktidega. Selliseid hüvitisi annab elukohajärgne asutus oma kulul.“

C. Soome õigus

1. Sotsiaalhoolekandeseadus

9. Sotsiaalhoolekande seaduse (sotsiaalihooltolaki (17.9.1982/710)) § 13 punktis 1 on sätestatud:

„§ 13

Omavalitsus tegeleb sotsiaalhoolekandega seotud ülesannete raames kooskõlas õigusaktides ette nähtud sisu ja ulatusega:

1. sotsiaalteenuste korraldamisega elanikele;

[...]“

10. Sotsiaalhoolekande seaduse § 14 esimeses lõigus on ette nähtud:

„Omavalitsusüksuse elanik on käesoleva seaduse tähenduses isik, kelle alaline elukoht on elanikeregistrite seaduse (väestökirjalaki (141/69)) tähenduses selle kohaliku omavalitsusüksuse territooriumil.

[...]“

2. Puude alusel korraldatavate teenuste ja abi seadus

11. Puude alusel korraldatavate tugiteenuste ja -meetmete seaduse (laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (3.4.1987/380), edaspidi „puudega inimestele osutatavate teenuste seadus“) §-des 1 ja 3, § 8 teises lõigus ja §-des 8c ja 8d on sätestatud:

„§ 1

Seaduse eesmärk

Käesoleva seaduse eesmärk on luua tingimused, mis võimaldavad puudega inimestel elada ja tegutseda teistega võrdsete ühiskonnaliikmetena, ning ennetada ja kõrvaldada puudest tingitud piirangud ja takistused.

[...]

§ 3

Vastutus teenuste ja abi korraldamise eest

Kohalik omavalitsus peab tagama, et puudega inimestele mõeldud teenuste ja abi osutamine korraldatakse vastavalt omavalitsusüksuses esinevate vajaduste sisule ja ulatusele.

Käesoleva seaduse tähenduses teenuste ja abi osutamise korraldamisel tuleb arvestada kasutaja isikliku abivajadusega (19.12.2008/981).

§ 8

Teenused puudega inimestele

[...]

Omavalitsuse ülesanne on pakkuda raske puudega inimesele mõistlikku transporditeenust koos seotud saatjateenusega, päevaseid tegevusi, isiklikku abi ja eluaset koos abistamisega, kui inimesel on puude või haiguse tõttu igapäevase eluga toimetulemiseks tingimata teenuseid vaja. Omavalitsusel ei ole siiski konkreetset kohustust pakkuda eluaset koos abistamisega või isiklikku abi, kui raske puudega inimesele ei saa piisavat hooldust tagada koduteenuse raames (19.2.2010/134).

§ 8c (19.12.2008/981)

Isiklik abi

Käesolevas seaduses tähendab isiklik abi raske puudega inimesele osutatavat vältimatut abi kodus ja väljaspool kodu:

- 1) igapäevastes toimingutes;
- 2) töös ja õpingutes;
- 3) harrastustegevuses;
- 4) kogukonnas osalemisel; või
- 5) sotsiaalsete suhete hoidmisel.

Isikliku abi eesmärk on aidata puudega inimesel teostada oma valikuid esimeses lõigus ette nähtud tegevuse raames. Isikliku abi korraldamine eeldab, et raske puudega inimene suudab ise määratleda osutatava abi sisu ja elluviimise tingimused.

Isikliku abi osutamise korraldamisel loetakse raske puudega inimeseks isikut, kes vajab kestva või süveneva puude või haiguse tõttu vältimatult ja korduvalt teise inimese abi esimeses lõigus ette nähtud tegevuse raames, ilma et see vajadus oleks peamiselt tingitud vanusega seotud haigustest ja puuetest.

Isiklikku abi tuleb igapäevaste toimingute, töö, ja õpingute jaoks osutada raske puudega inimesele vältimatult vajalikul määral.

Eespool esimese lõigu punktides 3–5 osutatud toimingute jaoks tuleb isiklikku abi osutada vähemalt 30 tundi kuus, kui väiksem tundide arv ei võimalda raske puudega inimesele hädavajalikku abi tagada.

§ 8d (19.12.2008/981)

Isikliku abi osutamise kord

Isikliku abi osutamise viisi üle otsustades ja isikliku abi osutamist korraldades peab kohalik omavalitsus arvestama raske puudega inimese arvamuse ja soovidega ning rehabilitatsiooniplaanis täpsustatud isikliku abi vajaduse ning elutingimustega tervikuna.

Kohalik omavalitsus võib korraldada isikliku abi osutamise:

- 1) hüvitades raske puudega inimesele isikliku abistaja töötasu ja tööandjaksud ning seadusest tulenevad hüvitised ning muud mõistlikud abistajaga seotud vältimatud kulud;
- 2) andes raske puudega inimesele isikliku abistaja teenuse hankimiseks sotsiaal- ja tervishoiuteenuste vautšeri seaduse (laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä (569/2009)) kohase põhjendatud väärtusega teenusevautšeri; või (30.12.2014/1309)
- 3) hankides raske puudega inimesele isikliku abistaja teenuseid avalik- või eraõiguslikult teenuseosutajalt või korraldades teenuse osutamise ise või teise kohaliku omavalitsuse üksusega sõlmitud lepingu alusel.

Teise lõigu punktis 1 eespool osutatud juhul tuleb raske puudega inimest vajaduse korral abistaja palkamisega seonduvates küsimustes juhendada ja abistada.

Teise lõigu punktis 1 eespool osutatud isiklik abistaja ei või olla raske puudega inimese sugulane või muu lähedane isik, välja arvatud juhul, kui eriti kaalukal põhjusel tuleb seda lugeda puudega inimese huvides olevaks.“

III. Põhikohtuasja faktilised asjaolud, eelotsuse küsimused ja menetlus Euroopa Kohtus

12. Põhikohtuasja hageja A on sündinud 1992. aastal ja elab Espoo omavalitsusüksuses Soomes. A on raske puudega, mis avaldub ajuhälvatuses, olulises liikumispuudes ning sundliigutustes. A vajab ilmselgelt olulisel määral abi isegi igapäevastes toimingutes. Seega määras Espoo linn talle keskkooliõpinguteks Soomes isikliku abistaja.

13. 2013. aasta augustis taotles A Espoo linnalt puudega inimestele osutatavate teenuste seaduse alusel isiklikku abi umbes viieks tunniks nädalas kodusteks toiminguteks, nimelt poes käimiseks, koristamiseks ja pesu pesemiseks. Põhikohtuasja toimikust nähtub, et taotluse esitamise kuupäeval pidi A sõitma Eestisse Tallinnasse, et asuda õppima õigusteadust kolmeaastase õppeprogrammi alusel täisõppeajaga, mis tähendas, et ta veedab kolm või neli päeva Eesti pealinnas ja kavatseb nädalavahetustel tagasi Espoosse sõita.

14. A isikliku abi taotlus jäeti rahuldamata 12. novembri 2013. aasta otsusega, mida vaide kohta tehtud 4. veebruari 2014. aasta otsusega kinnitati, põhjusel, et tema välismaal viibimist ei saa käsitada juhuslikuna, isegi kui tema elukoha omavalitsusüksus jääb samaks. Espoo linna hinnangul ei ole linn kohustatud tagama teenused ja abi välisriigis, sest välisriigis viibimise laad on olemuselt lähedane seal „alaliselt elamisele“. Peale selle tuvastati, et isiklikku abi välisriigis saab tagada ainult puhkuse või tööreisi ajaks. Seevastu siis, kui inimese alaline elukoht teises riigis viibimise tõttu muutub või kui kõne all on muu pikaajaline või alaline elamine teises riigis, hüvitamist ei toimu.

15. A esitatud kaebuse alusel Helsingin hallinto-oikeus (Helsingi halduskohus, Soome) oma 27. juuni 2014. aasta kohtuotsusega sisuliselt kinnitas seda põhjenduskäiku.

16. Korkein hallinto-oikeus (kõrgeim halduskohus), kellele esitati selle kohtuotsuse peale apellatsioonkaebus, on aga seisukohal, et kohtuasja lahendamiseks on vaja esitada eelotsusetaotlus Euroopa Kohtule.

17. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et puudega inimestele osutatavate teenuste seaduse alusel on isiklik abi selline teenus, mille osutamine on omavalitsuse eriline kohustus ning millele on raske puudega inimesel subjektiivne õigus. Isiklikku abi tuleb osutada selles seaduses sätestatud tähenduses raske puudega inimesele siis, kui abi on asjaomase inimese isiklikku abivajadust arvestades vältimatult

vajalik. Kuigi on selge, et vaatamata Eesti pealinnas õppimisele jääb siseriikliku õiguse kohaselt A elukohaks Espoo, märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus siiski, et puudega inimestele osutatavate teenuste seaduse sõnastuse ega selle seaduse ettevalmistavate materjalidega ei saa põhjendada seisukohta, et omavalitsus on välisriigis viibimise kontekstis kohustatud taotletud toetust andma.

18. Korkein hallinto-oikeus (kõrgeim halduskohus) leiab seega, et apellatsioonkaebuse saaks rahuldada ainult liidu õiguse tõlgenduse tulemusel. Selles suhtes on eelotsusetaotluse esitanud kohtul kõigepealt küsimus, kas puudega inimestele osutatavate teenuste seadusega kehtestatud isikliku abi tunnuseid arvestades tuleb see abi kvalifitseerida haigushüvitiseks, millisel juhul kuulub see abi määruse nr 883/2004 esemelisse kohaldamisalasse, või on tegu sotsiaalabiga seonduva hüvitise, millisel juhul jääks see nimetatud määruse kohaldamisalast välja. Nõustudes pigem selle teise võimalusega, tekib eelotsusetaotluse esitanud kohtul seejärel küsimus, kas liidu kodakondsust käsitlevate EL toimimise lepingu sätetega on vastuolus otsus põhikohtuasjas taotletud isikliku abi andmisest keelduda.

19. Seega otsustas Korkein hallinto-oikeus (kõrgeim halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas niisugust hüvitist nagu puudega inimestele osutatavate teenuste seaduses ette nähtud isiklikku abi tuleb käsitada haigushüvitisena määruse nr 883/2004 artikli 3 lõike 1 tähenduses?

2. Kui esimesele küsimusele vastatakse eitavalt,

- siis kas ELTL artiklites 20 ja 21 ette nähtud liidu kodanike õigus vabalt liikuda ja elada teise liikmesriigi territooriumil on piiratud olukorras, kus puudega inimestele osutatavate teenuste seaduses ette nähtud isikliku abi osutamist teises riigis ei ole seaduses eraldi reguleeritud ja hüvitise määramise tingimusi tõlgendatakse nii, et isiklikku abi ei anta teises liikmesriigis, kus asjaomane isik õpib kolm aastat kestva kõrgkooli diplomioõppe raames?
- Kas hindamise seisukohast omab tähtsust see, et niisugust hüvitist nagu isiklik abi võib Soomes määrata ka muus kui isiku alalise elukoha omavalitsusüksuses viibimise ajaks, näiteks kui isik õpib teises omavalitsusüksuses?
- Kas juhtumi analüüsimisel liidu õiguse seisukohast omavad tähtsust ÜRO puuetega inimeste konventsiooni artiklist 19 tulenevad õigused?

3. Kui Euroopa Kohus otsustab teisele eelotsuse küsimusele antavas vastuses, et põhikohtuasjas kõne all olev siseriiklike õigusnormide tõlgendus kujutab endast liikumisvabaduse piirangut, siis kas see piirang võib siiski olla õigustatud ülekaalukast üldisest huvist tulenevate põhjustega, mis seonduvad kohaliku omavalitsuse kohustusega teostada järelevalvet isikliku abi korraldamise üle ja omavalitsuse võimalusega valida kõige kohasem abi osutamise viis ning puudega inimestele osutatavate teenuste seaduses ette nähtud isikliku abi süsteemi järjepidevuse ja tõhususe säilitamisega?“

20. Nende küsimuste kohta esitasid kirjalikud seisukohad Soome, Tšehhi ja Rootsi valitsus ning Euroopa Komisjon. Esitatud seisukohti arvestades leidis Euroopa Kohus, et tal on piisavalt teavet, ning otsustas vastavalt kodukorra artikli 76 lõikele 2 kohtuistungil korraldamata jätta.

IV. Õiguslik analüüs

21. Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas niisugune isiklik abi, nagu on ette nähtud puudega inimestele osutatavate teenuste seadusega, tuleb kvalifitseerida määruse nr 883/2004 artikli 3 lõike 1 punkti a tähenduses haigushüvitiseks, millisel juhul see kuulub selle määruse kohaldamisalasse, või kas tegu on hoopis „sotsiaalabi“ valdkonda kuuluva hüvitisega nimetatud määruse artikli 3 lõike 5 tähenduses, mis oleks järelikult selle õigusaktiga ette nähtud liikmesriikide sotsiaalkindlustusalaste õigusaktide kooskõlastamise korra kohaldamisalast sõnaselgelt välja jäetud.

22. Sellel teisel juhul - mida eelotsusetaotluse esitanud kohus õigemaks peab - palutakse Euroopa Kohtul sisuliselt vastata küsimusele, kas ELTL artiklitega 20 ja 21, milles on sätestatud liidu kodaniku staatus ja tema õigus liikmesriikide territooriumil vabalt liikuda ja elada, on vastuolus liikmesriigi omavalitsuse otsus keelduda rahuldama selle omavalitsusüksuse raske puudega elaniku taotlust isikliku abi osutamiseks põhjusel, et sellel elanikul tuleb kõrgkooliõpingutega seoses ajutiselt viibida teises liikmesriigis.

23. Analüüsin neid küsimusi kordamööda, ent lubatagu mul kohe ära öelda, et põhjustel, mida ma alljärgnevalt selgitan, olen ma arvamisel, et kõnealune isiklik abi ei kuulu – nagu eeldab eelotsusetaotluse esitanud kohus – „haigushüvitise“ määratluse alla määruse nr 883/2004 artikli 3 lõike 1 punkti a tähenduses ja et Soome omavalitsuse otsus keelduda selle andmisest sellisele raske puudega elanikule nagu A on ELTL artiklitega 20 ja 21 vastuolus.

A. Isikliku abi määratlemine määruse nr 883/2004 artikli 3 alusel

24. Määrusega nr 883/2004 (nagu ka sellele eelnenud õigusaktidega)⁵ kehtestatud süsteem põhineb vahetegemisel ühelt poolt sotsiaalkindlustushüvitistel, mis on selle määruse artikli 3 lõikes 1 loetletud ja mis kuuluvad selle kohaldamisalasse, ning teiselt poolt eeskätt hüvitistel, mis kuuluvad „sotsiaalabi“ mõiste alla nimetatud määruse artikli 3 lõike 5 tähenduses ning mis jäävad selle määruse kohaldamisalast välja.

25. Ei ole lihtne kindlaks määrata, kust läheb piir sotsiaalkindlustuse ja sotsiaalabi vahel. Määruses nr 883/2004 ei ole tegelikult antud ühtegi nende valdkondade üldist määratlust ega ka viidatud selleks liikmesriigi õigusele. Peale selle ei tähenda asjaolu, et liikmesriik ei ole vastavalt määruse nr 883/2004 artiklile 9 deklareerinud, et teatav siseriiklik kord kuulub kõnealuse määruse kohaldamisalasse, iseenesest, et see kord jääb nimetatud määruse esemelisest kohaldamisalast välja⁶.

26. Juba väga varakult selle probleemi ees seisnud Euroopa Kohus on kindlaks määranud kaks tingimust, mille alusel saab üldjuhul sotsiaalkindlustuse hulka kuuluvaid hüvitisi eristada nendest, mis kuuluvad sotsiaalabi kohaldamisalasse. Nii võib väljakujunenud kohtupraktika kohaselt hüvitist käsitada sotsiaalkindlustushüvitisena siis, kui:

- seda antakse seaduses määratletud olukorra alusel, inimese vajadusi individuaalselt kaalutlusõiguse alusel *hindamata*, ja

5 Nimelt nii nõukogu 3. detsembri 1958. aasta määrusega nr 3, mis käsitleb võõrtöötajate sotsiaalkindlustust (EÜT 1958, lk 561), kui ka nõukogu 14. juuni 1971. aasta määrusega (EMÜ) nr 1408/71 sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate ja nende pereliikmete suhtes selle 2. detsembri 1996. aasta määrusega (EÜ) nr 118/97 muudetud ja ajakohastatud redaktsioonis (ELT 1997, L 28, lk 1; ELT eriväljaanne 05/03, lk 3).

6 Vt analoogia alusel määruse nr 1408/71 artikliga 5 eelkõige 11. juuli 1996. aasta kohtuotsus, Otte (C-25/95, EU:C:1996:295, punkt 20 ja seal viidatud kohtupraktika).

– kui hüvitis on seotud mõne määruse nr 883/2004 artikli 3 lõikes 1 sõnaselgelt loetletud riskiga⁷.

27. Nende kahe nimetatud tingimuse kumulatiivsust arvestades tähendab see, kui üks neist ei ole täidetud, et kõnealune hüvitis ei kuulu määruse nr 883/2004 kohaldamisalasse.

28. Mõnikord on võimalik, et ühel ja samal hüvitisskeemil võib olla jooni, mille poolest see sarnaneb sotsiaalkindlustusega, sarnanedes siiski teatud aspektides sotsiaalabiga, mis võib käesoleva ettepaneku punktis 26 eespool nimetatud kahe tingimuse analüüsi keerulisemaks muuta.

29. Mõnele liikmesriikide õigusaktile iseloomulike segavariantide kohta on Euroopa Kohus järjekindlalt rõhutanud, et kuigi määruse kohaldamise seisukohast võib näida soovitav teha selget vahet õiguskordadel, mis reguleerivad vastavalt sotsiaalkindlustuse ja abi valdkonda, ei saa välistada võimalust, et mõned õigusaktid sarnanevad oma isikulise kohaldamisala, eesmärkide ja rakenduseeskirjade poolest samal ajal mõlemaga nimetatud kahest kategooriast, nii et neid ei saa üldse üldiselt liigitada⁸.

30. Tõsi küll, määruse nr 1408/71 artikli 4 lõikes 2a ja artiklis 10, mis lisati selle määruse teksti nõukogu 30. aprilli 1992. aasta määrusega nr 1247/92⁹, ja nüüd määruse nr 883/2004 artikli 3 lõikes 3 ja artiklis 70 on seda olukorda osaliselt arvesse võetud. Viimati nimetatud määruse artiklis 70 on nimelt ette nähtud „mitteosamakselisi rahalisi erihüvitisi“ käsitlevad üldsätted, mis on kohaldatavad õigusaktidele, millel on nende isikulise kohaldamisala, eesmärkide ja/või abi saamise tingimuste vastavuse poolest nii sotsiaalkindlustuse kui ka sotsiaalabi õigusaktide tunnused. Selle sätte kohaldamisalasse kuuluvad eelkõige hüvitised, mis on kavandatud andma „üksnes eriloomuga kaitset puuetega isikutele, mis on tihedalt seotud nimetatud isiku sotsiaalse keskkonnaga asjaomases liikmesriigis“, mis õigustab seda, et määruse nr 883/2004 artikli 70 lõike 4 alusel antakse neid ainult selles liikmesriigis, kus hüvitisetaaja elab, ja vastavalt selle liikmesriigi õigusaktidele.

31. Kuigi mõiste „sotsiaalkindlustushüvitis“ määruse nr 883/2004 artikli 3 lõike 1 mõttes ja mõiste „mitteosamakseline erihüvitis“ artikli 3 lõike 3 ja artikli 70 tähenduses on teineteist välistavad¹⁰, ei muuda see tõsiasi, et nende artiklite kohaldamine eeldab, et kõnealused hüvitised kuuluvad nimetatud määruse esemelisesse kohaldamisalasse, st et need on liigitatud mitteosamakseliseks erihüvitiseks, kuuludes samal ajal põhimõtteliselt õigusaktide loetelusse on liikmesriigiti esitatud kõnealuse määruse X lisas. Soome Vabariigi puhul ei ole puudega inimestele osutatavate teenuste seadust määruse nr 883/2004 X lisa loetelus nimetatud. See, et eelotsusetaotluse esitanud kohus on ilmselt tahtlikult jätnud Euroopa Kohtule esitamata küsimuse selle määruse artikli 3 lõike 3 ja artikli 70 tõlgendamise kohta ning menetluse pooled ei ole selle kohta seisukohti esitanud, näib seega seletatav selle asjaoluga¹¹.

7 Vt eelkõige 27. märtsi 1985. aasta kohtuotsus, Hoeckx (249/83, EU:C:1985:139, punktid 12–14); 16. juuli 1992. aasta kohtuotsus, Hughes (C-78/91, EU:C:1992:331, punkt 15); 7. novembri 2002. aasta kohtuotsus, Maaheimo (C-333/00, EU:C:2002:641, punktid 22 ja 24); 30. juuni 2011. aasta kohtuotsus, da Silva Martins (C-388/09, EU:C:2011:439, punkt 38); 16. septembri 2015. aasta kohtuotsus, komisjon vs. Slovakkia (C-433/13, EU:C:2015:602, punkt 71), ja 21. juuni 2017. aasta kohtuotsus, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485, punkt 20).

8 Vt selle kohta seoses määrusega nr 3 22. juuni 1972. aasta kohtuotsus, Frilli (1/72, EU:C:1972:56, punkt 13), ja seoses määrusega nr 1408/71 28. mai 1974. aasta kohtuotsus, Callemeyn (187/73, EU:C:1974:57, punkt 6); 27. märtsi 1985. aasta kohtuotsus, Hoeckx (249/83, EU:C:1985:139, punkt 12), ja 27. märtsi 1985. aasta kohtuotsus, Scrivner ja Cole (122/84, EU:C:1985:145, punkt 19).

9 Nõukogu määrus (EMÜ) nr 1247/92, millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1408/71 sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate, füüsilisest isikust ettevõtjate ja nende pereliikmete suhtes (EÜT 1992, L 136, lk 1; ELT eriväljaanne 05/02, lk 41).

10 Vt 21. veebruari 2006. aasta kohtuotsus, Hosse (C-286/03, EU:C:2006:125, punkt 36), ja 16. septembri 2015. aasta kohtuotsus, komisjon vs. Slovakkia (C-433/13, EU:C:2015:602, punkt 45).

11 Üldjuhul Euroopa Kohus keeldub eelotsusetaotluse eset laiendamast või muutmast, kui liidu õiguse tõlgendamise küsimused jäetakse talle tahtlikult esitamata: vt selle kohta minu ettepanek kohtuasjas Fonnship ja Svenska Transportarbetareförbundet (C-83/13, EU:C:2014:201, punktid 19–24).

32. Sellegipoolest on väljaspool määruse nr 883/2004 artikli 3 lõike 2 ja artikli 70 kohaldamisala ning niisiis seoses selle määruse artikli 3 lõigete 1 ja 5 vahelise piiritlemisega Euroopa Kohtu analüüsi seisukohalt kõige rohkem kaalu tingimusel, mis seondub nimetatud määruse artikli 3 lõikes 1 loetletud riskidega. Isegi kui liikmesriigi seaduses on hüvitisajaajale antud seaduses määratletud staatus, mis annab õiguse saada konkreetset hüvitist, ilma et asjaomase inimese vajadusi individuaalselt kaalutlusõiguse alusel hinnataks, peab hüvitis, mida ei anta mõne määruse nr 883/2004 artikli 3 lõikes 1 nimetatud riski katteks, igal juhul määruse nr 883/2004 kohaldamisalast välja jääma, kuna selle määruse artikli 3 lõike 1 loetelu on ammendav¹².

33. Kuigi Euroopa Kohtu praktika käesoleva ettepaneku punktis 26 loetletud kahe tingimuse kindlakstegemise kohta on seega kindlalt väljakujunenud, osutub nendesamade tingimuste kohaldamine Euroopa Kohtu menetluse esitatud juhtudele vastuolulisemaks.

34. Mis puutub nimelt esimesse Euroopa Kohtu seatud tingimusse, siis selle ranguse põhjal võib õigusega arvata, et asjaomase inimese vajaduste vähimagi individuaalse ja omal äranägemisel hindamise õigusega, mis on riigi pädevale asutusele antud, kaasneb see, et hüvitist ei saa kvalifitseerida sotsiaalkindlustuseks. Minu arvates üsna vastuoluliselt on Euroopa Kohus siiski pidanud seda tingimust täidetuks, vaatamata sellele, et toetust anti taotlejale ainult majanduslikust olukorrast, sissetulekust, tema ülalpeetavate laste arvust ja vanusest lähtuvalt, kuivõrd need kriteeriumid olid objektiivsed ja seaduses määratletud, ilma et pädev asutus oleks võinud „muid isiklike asjaolusid arvesse võtta“¹³. Seevastu hiljuti otsustas Euroopa Kohus liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi raames, mille oli komisjon esitanud Slovaki Vabariigi vastu, raske puude sotsiaalsete tagajärgede hüvitamiseks mõeldud toetuste kohta, et kuigi arstlik ja sotsiaalekspertiis ning komplekseksperitiis, mille käigus tehakse ettepanek selle kohta, mis liiki toetust hüvitamiseks määrata, viidi läbi objektiivsete ja seaduses määratletud kriteeriumide alusel, ei olnud komisjon tõendanud, et nende kriteeriumide alusel tekib õigus saada asjaomaseid hüvitisi, ilma et pädeval asutusel oleks nende määramisel kaalutlusõigust¹⁴.

35. Mis teise tingimusse puutub, siis vaatamata meeldetuletusele, et määruse nr 883/2004 artikli 3 lõikes 1 on riskid või hüvitised sõnaselgelt loetletud ammendavalt, on Euroopa Kohus – olenemata sellest, et määrus hooldusriski koha pealt vaikib¹⁵ – nõustunud, et selle riski katteks antavaid toetusi võib samastada „haigushüvitistega“ nimetatud artikli tähenduses ja sellest tulenevalt võivad need kuuluda liikmesriikide sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastamist käsitlevate liidu õigusnormide kohaldamisalasse¹⁶. Niisugusele hooldusriski samastamisele haigusriskiga on siiski seatud teatud tingimused, et mitte laiendada määruse nr 883/2004 kohaldamisala ülemäära, arvestades, et selles ei ole konkreetselt kõnealust riski käsitlevat sätet. Nii on Euroopa Kohus sedastanud, et hüvitised, mis on mõeldud hooldusriski katmiseks, peavad mitte ainult vastama esimesele käesoleva ettepaneku punktis 26 nimetatud tingimusele, vaid ennekõike olema suunatud „hooldatavate isikute tervisliku

12 Vt selle kohta 27. märtsi 1985. aasta kohtuotsus, Hoeckx (249/83, EU:C:1985:139, punkt 12); 27. märtsi 1985. aasta kohtuotsus, Scrivner ja Cole (122/84, EU:C:1985:145, punkt 19); 11. juuli 1996. aasta kohtuotsus, Otte (C-25/95, EU:C:1996:295, punkt 22); 5. märtsi 1998. aasta kohtuotsus, Molenaar (C-160/96, EU:C:1998:84, punkt 20), ja 30. juuni 2011. aasta kohtuotsus, da Silva Martins (C-388/09, EU:C:2011:439, punkt 41).

13 Vt 16. juuli 1992. aasta kohtuotsus, Hughes (C-78/91, EU:C:1992:331, punkt 17) (kohtujuristi kursiiv). Vt ka 2. augusti 1993. aasta kohtuotsus, Acciardi (C-66/92, EU:C:1993:341, punkt 15).

14 Vt 16. septembri 2015. aasta kohtuotsus, komisjon vs. Slovakkia (C-433/13, EU:C:2015:602, punktid 78 ja 79).

15 Euroopa Kohtu määratluse kohaselt on hooldusrisk eeskätt olukord, kus isik on oma sõltumatuse vähenemise tõttu sõltuv teise inimeste abist oma põhiliste igapäevatoimingutega toimetulemiseks: vt 30. juuni 2011. aasta kohtuotsus, da Silva Martins (C-388/09, EU:C:2011:439, punktid 39 ja 40), ja 12. juuli 2012. aasta kohtuotsus, komisjon vs. Saksamaa (C-562/10, EU:C:2012:442, punkt 44).

16 Vt määruse nr 1408/71 artikli 4 lõike 1 raames 5. märtsi 1998. aasta kohtuotsus, Molenaar (C-160/96, EU:C:1998:84, punktid 23–25); 8. märtsi 2001. aasta kohtuotsus, Jauch (C-215/99, EU:C:2001:139, punkt 28); 8. juuli 2004. aasta kohtuotsus, Gaumain-Cerri ja Barth (C-502/01 ja C-31/02, EU:C:2004:413, punkt 19); 21. veebruari 2006. aasta kohtuotsus, Hosse (C-286/03, EU:C:2006:125, punktid 38–44); 18. oktoobri 2007. aasta kohtuotsus, komisjon vs. parlament ja nõukogu (C-299/05, EU:C:2007:608, punktid 10, 61 ja 70); 30. juuni 2011. aasta kohtuotsus, da Silva Martins (C-388/09, EU:C:2011:439, punktid 40–45); 12. juuli 2012. aasta kohtuotsus, komisjon vs. Saksamaa (C-562/10, EU:C:2012:442, punkt 45), ja 1. veebruari 2017. aasta kohtuotsus, Tolley (C-430/15, EU:C:2017:74, punkt 46).

seisundi ja elukvaliteedi parandamisele“, kuna nende „põhieesmärk [...] on täiendada ravikindlustushüvitisi“¹⁷. Hooldusriskiga seotud hüvitised – mis sarnaselt viimati mainitule on üldiselt pikaajalised – on vaid täiendavad võrreldes määruse nr 883/2004 artikli 3 lõike 1 punktiga a otseselt hõlmatud „klassikaliste“ haigushüvitistega, mida makstakse pigem lühiajaliselt¹⁸.

36. Just neid kaalutlusi arvestades tulebki kontrollida, kas mõlemad käesoleva ettepaneku punktis 26 nimetatud tingimused on põhikohtuasjas täidetud, võttes arvesse, et – nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus õigesti märgib – vastavalt kohtupraktikale ei tähenda asjaolu, et Soome Vabariik ei deklareerinud puudega inimestele osutatavate teenuste seadust määruse nr 883/2004 artikli 3 kohaldamisalasse kuuluvana, et see seadus jääb selle liidu õigusakti esemelisest kohaldamisalast välja.

1. Tingimus, et hüvitist antakse seaduses määratletud olukorra alusel, isiklike vajadusi individuaalselt ja kaalutusõiguse alusel hindamata

37. Eelotsusetaotluse esitanud kohus näib kõhklevat, kas see esimene tingimus on täidetud. Kuigi ta märgib, et raske puudega inimeste individuaalseid vajadusi võetakse puudega inimestele osutatavate teenuste seaduses ette nähtud isikliku abi andmisel arvesse, mis lähendaks seda hüvitist pigem sotsiaalabile, annab see seadus tegelikult hüvitisetaotlejatele midagi, mida seaduses nimetatakse „subjektiivseks õiguseks“ saada isiklikku abi seaduses määratletud tingimuste alusel, arvestamata hüvitisetaotluse sissetuleku suurus.

38. Soome ja Rootsi valitsus on seisukohal, et kuna arvestada tuleb hüvitisetaotleja individuaalsete vajadustega ja omavalitsusele antud kaalutusõigusega isikliku abi andmise korra ning ka selle suuruse osas, võib kõnealust olukorda samastada olukorraga toetuse puhul, mille kohta tehti 16. septembri 2015. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Slovakkia (C-433/13, EU:C:2015:602). Komisjon ja vähemal määral Tšehhi valitsus on seevastu arvamusel, et esimene tingimus on täidetud.

39. Võttes arvesse eelotsusetaotluse esitanud kohtu selgitusi, kaldun ma jagama nende kahe viimase huvitatud poole seisukohta.

40. Mõistagi on vaieldamatu, et huvitatud isiku individuaalse vajaduse arvesse võtmist on mainitud puudega inimestele osutatavate teenuste seaduses, eriti selle artiklites 8c ja 8d.

41. Siiski on selge, et omavalitsus peab inimese sissetulekuid arvestamata andma isiklikku abi siis, kui inimene elab omavalitsusüksuse territooriumil ja on raske puudega.

42. Nagu Tšehhi valitsus sisuliselt märkis, ei puuduta puudega inimestele osutatavate teenuste seaduse artikliga 8d hüvitisetaotleja elukohajärgsele omavalitsusele antud kaalutusõigus mitte isikliku abi saamise õiguse tekkimist, vaid selle abi määramise korda, nagu ka abi suurus. Just selles aspektis erinebki käesolev kohtuasi olukorrast, mille kohta tehti 16. septembri 2015. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Slovakkia (C-433/13, EU:C:2015:602, punktid 79 ja 80). Selle kohtuotsuse raames tuvastas Euroopa Kohus nimelt ühelt poolt, et komisjon ei olnud tõendanud, et mitmesuguste läbiviidavate arstlike ja sotsiaalekspertiiside kriteeriumide suhtes Slovaki seaduses sätestatud kriteeriumide alusel „*tekib õigus*“ saada kõnealuseid hüvitisi ilma, et pädeval asutusel oleks nende määramisel kaalutusõigus“, ja teiselt poolt, et see seadus nägi ette, et „hüvitamiseks määratava toetuse saamise *õigus* ja õigus nõuda selle maksmist tekib pädeva asutuse kehtivast otsusest, mis *kõnealust õigust tunnustab*“, kinnitades Slovaki valitsuse põhiseisukohta, mille kohaselt „on asutusel kõnealuste hüvitiste määramisel kaalutusõigus“¹⁹.

¹⁷ Vt eelkõige 5. märtsi 1998. aasta kohtuotsus, Molenaar (C-160/96, EU:C:1998:84, punkt 24); 18. oktoobri 2007. aasta kohtuotsus, komisjon *vs.* parlament ja nõukogu (C-299/05, EU:C:2007:608, punkt 61); 30. juuni 2011. aasta kohtuotsus, da Silva Martins (C-388/09, EU:C:2011:439, punkt 45), ja 1. veebruari 2017. aasta kohtuotsus, Tolley (C-430/15, EU:C:2017:74, punkt 46).

¹⁸ Vt selle kohta 30. juuni 2011. aasta kohtuotsus, da Silva Martins (C-388/09, EU:C:2011:439, punktid 47 ja 48).

¹⁹ Kohtujuristi kursiiv.

Eelotsusetaotluse esitanud kohtu kõhkli arvestades võiks Euroopa Kohus seega tarvilikult meelde tuletada, et selleks, et välistada, et esimene käesoleva ettepaneku punktis 26 nimetatud tingimus on täidetud, tuleb hüvitisesaaja individuaalsete vajaduste kaalutusõiguse alusel hindamisel ennekõike hinnata kõnealuse abi saamise õiguse tekkimist²⁰.

43. Seepärast leian, et tuleb arvestada, et esimene käesoleva ettepaneku punktis 26 nimetatud tingimus on täidetud.

2. Tingimus, et hüvitise andmine on seotud ühega määruse nr 883/2004 artikli 3 lõikes 1 sõnaselgelt loetletud riskidest

44. Teise tingimuse puhul tuleb kindlaks määrata, kas põhikohtuasjas kõne all olev isiklik abi on määruse nr 883/2004 artikli 3 lõike 1 punkti a tähenduses „haigushüvitis“ või tuleb sellega samastada.

45. Nagu ma juba märkisin, on Euroopa Kohus korduvalt otsustanud, et hüvitiste puhul, mis on mõeldud selleks, et *parandada hooldust vajavate isikute terviseseisundit ja elukvaliteeti*, on põhieesmärk täiendada ravikindlustushüvitisi ning seega tuleb need samastada „haigushüvitistega“ selle artikli tähenduses²¹.

46. Nagu Soome ja Rootsi valitsus oma kirjalikes seisukohtades märkisid, ei saa puudega inimestele osutatavate teenuste seaduses ette nähtud isiklikku abi minu arvates käsitada nii, et see on mõeldud puudest tingitud seisundi parandamiseks, ega ka nii, et see on mõeldud hüvitisesaaja tervise parandamiseks. Tegelikult on kõigepealt puudega inimestele osutatavate teenuste seaduse artiklis 1 sätestatud, et selle seaduse eesmärk on „luua tingimused, mis võimaldavad puuetega inimestel elada ja tegutseda teistega võrdsete ühiskonnaliikmetena, ning ennetada ja kõrvaldada puudest tingitud piirangud ja takistused“. Nagu järgmiseks on märgitud puuetega inimestele osutatavate teenuste seaduse artiklis 8c, on isikliku abi eesmärk aidata raske puudega inimesel teostada oma valikuid selles artiklis loetletud tegevuste raames, milleks on nimelt igapäevane tegevus, töö ja õppimine, vaba aeg, osalemine kogukonna elus või sotsiaalsete suhete hoidmine. Lõpuks kinnitavad Soome valitsuse sõnul puudega inimestele osutatavate teenuste seaduse ettevalmistavad materjalid, et abivajadus seoses hoolduse, ravi või järelevalvega on sõnaselgelt isikliku abi kohaldamisalast välja jäetud.

47. Isikliku abi otstarve ei ole seega meditsiinilist laadi, vastupidi Soome lapsehooldustoetusele (puudega lastele) (lapsen hoitotuki), mida käsitleti kohtuasjas, milles tehti 18. oktoobri 2007. aasta kohtuotsus komisjon vs. parlament ja nõukogu (C-299/05, EU:C:2007:608, punktid 57–59) ja mille Euroopa Kohus luges haigushüvitiseks määruse nr 1408/71 artikli 4 lõike 1 punkti a tähenduses (nüüd määruse nr 883/2004 artikli 3 lõike 1 punkt a). Selle toetuse eesmärk oli nimelt võimaldada puudega laste vanematel tagada hooldus, järelevalve ja vajaduse korral rehabilitatsioon.

20 Seepärast ei ole Euroopa Kohtul vaja vastata komisjoni täiendavale argumendile, mis põhineb 5. mai 1983. aasta kohtuotsusel Piscitello (139/82, EU:C:1983:126), mille kohaselt näitab asjaolu, et põhikohtuasja hagejal oli kaebeõigus, käesolevas kohtuasjas väidetavalt seda, et isiklik abi ei ole mitte sotsiaalabi, vaid sotsiaalkindlustushüvitis, millest tuleneb, et ta on seaduses määratletud olukorras. Kuigi on tõsi, et kohtujurist Mancini tugines oma ettepanekus selles kohtuasjas (139/82, ei avaldata, EU:C:1983:67, punkt 5) täiendavalt niisugusele asjaolule, Euroopa Kohus seda oma kohtuotsuses ei maininud. Pealegi ei vabasta sotsiaalabi andmisel kaalutusõiguse kasutamine haldusametust kohtulikust kontrollist, eriti veel liidu õiguse praeguses arenguetapis. Arvestades lisaks, et sotsiaalkindlustuse ja sotsiaalabi vaheline piir on ähmane, on viimane liikmesriikides üha enam muutumas õiguseks, Belgia Kuningriigi eeskujul, kes sätestab nüüdsest „õiguse“ sotsiaalsele integratsioonile: vt selle kohta Paolillo, M., „Entre assurance et assistance: „L’articulation entre la sécurité sociale et l’aide sociale au sens large““, *Annales de Droit de Louvain*, 2012, nr 4, lk 438.

21 Vt eelkõige 5. märtsi 1998. aasta kohtuotsus, Molenaar (C-160/96, EU:C:1998:84, punkt 24), ja 30. juuni 2011. aasta kohtuotsus, da Silva Martins (C-388/09, EU:C:2011:439, punkt 45).

48. Seepärast on praeguses etapis kohane kontrollida, kas isiklikku abi, mis on mõeldud mitte selleks, et parandada raske puudega inimeste tervislikku seisundit, vaid üksnes selleks – ma mõnan –, et parandada „abi vajavate isikute elukvaliteeti“ käesoleva ettepaneku punktis 45 viidatud kohtupraktika tähenduses, võib samastada „haigushüvitisega“ määruse nr 883/2004 artikli 3 lõike 1 punkti a tähenduses.

49. Nagu ma juba välja tõin, ei ole hooldusrisk määruse nr 883/2004 artikli 3 lõikega 1 sõnaselgelt kaetud.

50. Oma kohtupraktikas on Euroopa Kohus samastanud haigushüvitistega hoolduskindlustuse raames antavaid hüvitisi, kui nende hüvitiste eesmärk oli parandada hooldusest sõltuvate isikute tervislikku seisundit ja elukvaliteeti. Nendes kohtuasjades oli nende skeemide rahastamisviisist sõltumata tegu isiku hooldusest sõltuvuse seisundiga kaasnevate vähemasti üheaegselt isiku *hooldamisega* ning selle isiku igapäevaelu kvaliteedi parandamisega seotud kulude katmisega, tagades talle näiteks abivahendite või kolmanda isiku osutatud abi kulude katmise²². Seda suundumust ei muudetud 1. veebruaril 2017. aasta kohtuotsusega Tolley (C-430/15, EU:C:2017:74), millele komisjon tugineb ja väidab, et Euroopa Kohus rõhutas selle kohtuotsuse punktis 53, et selles kohtuasjas kõne all olnud puudega inimese ülalpidamistoetuse „hooldusega“ seonduva osa ainus eesmärk on parandada hooldatavate inimeste elukvaliteeti. Nimelt ühelt poolt oli selle toetuse „hooldusega“ seonduva osa eesmärk aidata toime tulla lisakulutustega, mis kaasnevad teatava hooldusvajadusega või sellega, et inimene ei ole üldse või peaaegu üldse võimeline kõndima²³, mis minu arvates seletab selle seostamist „haigushüvitistega“. Teiselt poolt seisnesid eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimused ennekõike selles, kas nimetatud toetuse „hooldusega“ seonduvat osa tuli kvalifitseerida pigem „haigushüvitiseks“ kui hüvitisteks, mille eesmärk on katta invaliidsus- või vanadusriskid, mis on ise kaetud määrusega nr 883/2004.

51. Igal juhul leian, et Euroopa Kohus peab hoiduma samastamast haigushüvitistega niisuguseid toetusi, nagu on käesolevas kohtuasjas kõne all olev isiklik abi, mille eesmärk on ainult parandada raske puudega isikute igapäevaelu kvaliteeti, ilma et see kataks igal juhul nende isikute tervisliku seisundi parandamiseks mõeldud hoolduse või abivahendite kulusid. Kui Euroopa Kohus otsustaks seda joont järgida, oleks selle tulemuseks hooldusriski *kui sellise* lisamine määruse nr 883/2004 artikli 3 lõikes 1 ammendavasse loetellu ja seega selle määruse kohaldamisalasse, mida liidu seadusandja on vaatamata paljudele muudatustele, mis on aastate jooksul liikmesriikide sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastamist käsitlevatesse liidu õigusnormidesse tehtud, keeldunud tegemast. Ma ei sõandaks julgustada Euroopa Kohut järgima niisugust suundumust, sest siis oleks oht moonutada määruse nr 883/2004 artikli 3 lõike 1 punkti a tähenduses mõistet „haigushüvitis“ ennast.

52. Seepärast leian, et „haigushüvitisega“ määruse nr 883/2004 artikli 3 lõike 1 punkti a tähenduses ei saa samastada isiklikku abi, mis seisneb igapäevaste toimingutega, nagu raske puudega inimese eest poes käimine, koristamine ja pesu pesemine, kaasnevate kulude katmises eesmärgiga võimaldada sellel inimesel, kes ei ole majanduslikult aktiivne, jätkata kõrgkooliõpinguid.

53. Nendel asjaoludel puudub vajadus – vastupidi sellele, mida pakkusid välja Tšehhi valitsus ja komisjon – otsustada küsimuse üle, kas puudega inimestele osutatavate teenuste seadusega ette nähtud isiklik abi tuleb kvalifitseerida „rahaliseks“ või „mitterahaliseks“ „haigushüvitiseks“ määruse nr 883/2004 tähenduses, sest see abi ei kuulu minu arvates selle määruse kohaldamisalasse.

54. Järgmiseks tuleb analüüsida eelotsusetaotluse esitanud kohtu teist ja kolmandat küsimust, mis on esitatud just nimelt juhuks, kui isiklik abi ei kuulu määruse nr 883/2004 kohaldamisalasse.

²² Vt eelkõige 5. märtsi 1998. aasta kohtuotsus, Molenaar (C-160/96, EU:C:1998:84, punkt 23); 8.7.2004, Gaumain-Cerri ja Barth (C-502/01 ja C-31/02, EU:C:2004:413, punktid 3, 21 ja 26), ning 12. juuli 2012. aasta kohtuotsus, komisjon vs. Saksamaa (C-562/10, EU:C:2012:442, punktid 40 ja 46).

²³ Vt 1. veebruaril 2017. aasta kohtuotsus, Tolley (C-430/15, EU:C:2017:74, punkt 15).

B. Liidu kodanike vaba liikumise piiramine

55. Teise ja kolmanda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas ELTL artiklitega 20 ja 21 – niivõrd, kui nendes on sätestatud liidu kodanike õigus vabalt liikuda ja elada teiste liikmesriikide territooriumil – on vastuolus see, et Soome elanikule, nagu põhikohtuasja hageja, keeldub tema elukoha omavalitsus andmast isiklikku abi, mis on ette nähtud puudega isikutele osutatavate teenuste seaduses, põhjusel, et isik viibib teises liikmesriigis kõrgkoolis õppimise eesmärgil.

56. Need küsimused põhinevad kahel põhieeldusel.

57. Ühelt poolt on tuvastatud, et põhikohtuasja hageja elukoht jääb elukoha omavalitsuse seaduse (kotikuntalaki (11.3.1994/201)) tähenduses Soome ja tema iganädalane õpingutega seoses Eestis viibimine on vaid ajutine, kuivõrd eelotsusetaotluse esitanud kohus märkis, et põhikohtuasja hageja kavatsus oli igal nädalalõpul oma elukoha omavalitsusüksusesse tagasi tulla.

58. Teiselt poolt tõdes eelotsusetaotluse esitanud kohus, et vastupidi ärireisile ja puhkusele ei ole õpingutega tegelemist nende põhjuste hulgas, mis õigustavad huvitatud isikut saama isiklikku abi välisriigis. Samamoodi nagu eelotsusetaotluse esitanud kohtus, vaidlustas Soome valitsus oma kirjalikes seisukohtades siseriikliku õiguse sellise tõlgenduse, väites, et puudega inimestele osutatavate teenuste seadusega ei ole keelatud, et omavalitsus kasutab niisuguse põhikohtuasjas kõne all oleva isikliku abi määramisel oma kaalutusõigust. Olenemata sellest, kas see märkus on põhjendatud, ei ole vastavalt ELTL artiklist 267 tulenevale pädevuse jaotusele siiski Euroopa Kohtu ülesanne sekkuda siseriikliku õiguse tõlgendamisse nii, nagu peab õigeks eelotsusetaotluse esitanud kohus, kes jääb selle õiguse tõlgendamise eest ainuvastutavaks²⁴.

59. Päras neid täpsustusi tuleb meelde tuletada, et Soome kodanikuna on põhikohtuasja hagejal ELTL artikli 20 lõike 1 kohaselt liidu kodaniku staatus ja ta võib sellest staatusest tulenevaid õigusi teostada muu hulgas ka oma päritoluliikmesriigi suhtes²⁵.

60. See staatus on liikmesriikide kodanike põhistaatus, kui nad on olukorras, mis kuulub EL toimimise lepingu esemelisse kohaldamisalasse²⁶.

61. Liidu õiguse kohaldamisalasse kuuluvad mõistagi juhud, mis on seotud EL toimimise lepinguga tagatud põhiõiguste teostamisega, eelkõige ELTL artikliga 21 antud õigusega vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil²⁷.

62. Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb samuti, et siseriiklik õigusnorm, mis seab teatavad kodanikud ebasoodsamasse olukorda pelgalt seetõttu, et nad on kasutanud oma vabadust liikuda ja elada teises liikmesriigis, piirab igale liidu kodanikule ELTL artikli 21 lõike 1 alusel tagatud vabadusi²⁸.

63. Mitmed kohtuotsused, milles Euroopa Kohus tuletas meelde äsja tsiteeritud kohtupraktikat, puudutasid koolitus- või õppetoetusi, mille andmine sõltus sellest, kas miinimumkriteerium, et isik peab elama selle liikmesriigi territooriumil, kes neid toetusi annab, oli täidetud, kuid asjaomased üliõpilased sellele kriteeriumile ei vastanud²⁹.

24 Vt selle kohta 14. juuni 2017. aasta kohtuotsus, Online Games jt (C-685/15, EU:C:2017:452, punkt 45 ja seal viidatud kohtupraktika).

25 Vt selle kohta 26. veebruari 2015. aasta kohtuotsus, Martens (C-359/13, EU:C:2015:118, punkt 20 ja seal viidatud kohtupraktika).

26 Vt selle kohta 26. veebruari 2015. aasta kohtuotsus, Martens (C-359/13, EU:C:2015:118, punkt 21 ja seal viidatud kohtupraktika).

27 Vt selle kohta 26. veebruari 2015. aasta kohtuotsus, Martens (C-359/13, EU:C:2015:118, punkt 22 ja seal viidatud kohtupraktika).

28 Vt 26. veebruari 2015. aasta kohtuotsus, Martens (C-359/13, EU:C:2015:118, punkt 25 ja seal viidatud kohtupraktika).

29 Vt eelkõige faktilised olukorrad, milles tehti 18. juuli 2013. aasta kohtuotsus, Prinz ja Seeberger (C-523/11 ja C-585/11, EU:C:2013:524); 24. oktoobri 2013. aasta kohtuotsus, Elrick (C-275/12, EU:C:2013:684), ja 26. veebruari 2015. aasta kohtuotsus, Martens (C-359/13, EU:C:2015:118).

64. Selle kohtupraktika suundumusega võrreldes on käesoleval kohtuasjal kaks eripära. Ühelt poolt ei anta isiklikku abi üksnes õpinguteks, vaid raske puudega isikute sotsiaalse ja majandusliku ühiskonda kaasamise eesmärgil, et nad saaksid teha „oma valikuid“, sealhulgas tegeleda õpingutega³⁰. Teiselt poolt keeldus Espoo omavalitsus põhikohtuasja hagejale isiklikku abi andmast põhjusel, et seoses kõrgkooliõpingutega Tallinnas hakkas hageja tavaliselt viibima Eestis. Ent nagu ma juba märkisin, kummutas eelotsusetaotluse esitanud kohus selle lähenemisviisi, tuvastades, et põhikohtuasja hageja elukohaks jääb elukoha omavalitsuse seaduse tähenduses endiselt Espoo omavalitsusüksus, millega Soome valitsus oma kirjalikes seisukohtades pealegi nõustus.

65. Seega näib mulle, et isikliku abi andmisest keelduti üksnes põhjusel, et põhikohtuasja hageja - kelle puhul olid muide kõik muud selle abi saamise tingimused täidetud - asus kõrgkooli õppima muus liikmesriigis kui Soome Vabariik.

66. Nagu Soome ja Rootsi valitsus mõnsid, rikub niisugune keeldumine ELTL artikli 21 lõikega 1 kõigile liidu kodanikele tunnustatud vabadust liikuda ja elada teises liikmesriigis. Nagu Euroopa Kohus on juba otsustanud, ei pääseks nimelt aluslepinguga liidu kodanike liikumisvabaduse valdkonnas kehtestatud võimalused täielikult mõjule, kui takistused, mis liikmesriigi kodaniku päritoluriigi õigusnormid on seadnud tema elamisele teises liikmesriigis ja mis karistavad teda selle eest, et ta on neid võimalusi kasutanud, võiksid liikmesriigi kodanikku ajendada nende võimaluste kasutamisest loobuma³¹.

67. Niisugune asutamislepinguga tagatud põhivabaduse piirang võib olla liidu õiguse seisukohalt õigustatud ainult juhul, kui see lähtub üldise huviga põhjendatud ning asjaomaste isikute kodakondsusest sõltumatutest objektiivsetest kaalutlustest ning on siseriiklikus õiguses õiguspäraselt taotletud eesmärgi suhtes proportsionaalne³².

68. Sellega seoses toob eelotsusetaotluse esitanud kohus 21. juuli 2011. aasta kohtuotsuse Stewart (C-503/09, EU:C:2011:500) punktidele 89 ja 90 viidates oma taotluses välja kaks võimalikku õigustust. Esiteks võiks piirang olla lubatud omavalitsuse kohustuse tõttu teha isikliku abi korraldamise üle järelevalvet. Teiseks võiks isikliku abi andmise piiramine Soome territooriumiga säilitada isikliku abi süsteemi järjepidevuse ja tõhususe, sealhulgas omavalitsuse võimaluste osas valida selle abi korraldamise ja andmise sobiv viis.

69. Tšehhi valitsus ega komisjon selles küsimuses seisukohta ei võtnud ja Soome valitsus on seisukohal, et põhikohtuasjas kõne all olevat piiramist ei saa õigustada ühegi üldise huvi kaalutlusega, kuid Rootsi valitsus leiab, et omavalitsuse järelevalvekohustus ja sotsiaalkindlustussüsteemi finantstasakaal õigustavad seda, et isikliku abi andmine piirdub ainult Soome territooriumiga.

70. Mina omalt poolt tähendan kõigepealt mõningast segadust eelotsusetaotluse esitanud kohtu välja toodud üldise huvi eesmärkide osas. Nimelt näib, et viidates 21. juuli 2011. aasta kohtuotsuse Stewart (C-503/09, EU:C:2011:500) punktidele 89 ja 90, on eelotsusetaotluse esitanud kohus seisukohal, et need eesmärgid on need, mis tagavad, et abi taotleja ja pädeva liikmesriigi vahel on tegelik seos, ning tagavad riikliku sotsiaalkindlustussüsteemi finantstasakaalu, samas kui ta nimetab sõnaselgelt isikliku abi korra järjepidevust ja tõhusust, millist õigustust liikmesriigid sageli kasutavad oma maksusüsteemide kohaldamise raames, kuid mis ei tulene kuidagi tema viidatud kohtuotsusest.

30 Sellega seoses ei ole võimatu, et põhikohtuasja hagejal, kes õpib õigusteadust, ei ole lõppastmes alternatiivi valikule õppida väljaspool Soomet. Nimelt on praegu selles liikmesriigis ainult kolm õigusteaduskonda (Helsingi, Turu ja Rovaniemi), kuhu õppima pääsemise tingimuseks on eriti raske sisseastumiskonkursi edukas läbimine. Peale Helsingi linna, mis asub Espoo omavalitsusüksusest mõne kilomeetri kaugusel, asuvad Turu ja Rovaniemi pealegi Espoost vastavalt 150 km ja 830 km kaugusel ehk märkimisväärselt kaugemal, kui on Espoost Tallinn, kuhu viivad iga päev paljud laevaliinid eeskätt Helsingist.

31 Vt 26. veebruari 2015. aasta kohtuotsus, Martens (C-359/13, EU:C:2015:118, punkt 26 ja seal viidatud kohtupraktika).

32 Vt selle kohta 26. veebruari 2015. aasta kohtuotsus, Martens (C-359/13, EU:C:2015:118, punkt 34 ja seal viidatud kohtupraktika).

71. Euroopa Kohus tunnistas tõepoolest 21. juuli 2011. aasta kohtuotsuse Stewart (C-503/09, EU:C:2011:500) punktides 89 ja 90, et siseriikliku regulatsiooniga taotletavad eesmärgid – tagada puudega noorte lühiajalise töövõimetushüvitise taotleja ja pädeva liikmesriigi vaheline tegelik seos ning säilitada riikliku sotsiaalkindlustussüsteemi finantstasakaal – on põhimõtteliselt õiguspärased eesmärgid, mis võivad õigustada piiranguid ELTL artikli 21 lõikes 1 ette nähtud õiguse suhtes vabalt liikuda ja elada.

72. Selles kohtuasjas jõudis Euroopa Kohus järeldusele, et tingimuseks seatud nõudeid, et taotleja peab riigi territooriumil (Ühendkuningriik) viibima nii enne oma taotluse esitamist kui ka selle esitamise hetkel, ei saa kahe eespool nimetatud eesmärgiga õigustada³³. Euroopa Kohus oli nimelt konkreetselt seisukohal, et kuigi töövõimetushüvitise taotleja *elas muus liikmesriigis kui Ühendkuningriik* (sel juhul Hispaanias), sai Ühendkuningriigi territooriumiga „tegeliku ja piisava seose“ olemasolu tõendada muude teguritega kui taotleja viibimine selle liikmesriigi territooriumil enne taotluse esitamist, näiteks selle taotleja suhetega nimetatud liikmesriigi sotsiaalkindlustussüsteemiga, nagu ka perekondliku olukorraga³⁴. Lisaks otsustas Euroopa Kohus, et see hinnang kehtib sotsiaalkindlustussüsteemi finantstasakaalu tagamise eesmärgi suhtes, sest tegelik ja piisav seos taotleja ja pädeva liikmesriigi vahel võimaldas viimasel tagada, et kõnealuse hüvitise maksmisega seonduv majanduslik koormus ei oleks ebamõistlikult suur³⁵.

73. Minu arvates on järeldus, millele Euroopa Kohus selles kohtuasjas jõudis, *a fortiori* kohaldatav põhikohtuasjas. Isegi kui ma ennast kordan, ei ole vaidlust selles, et A alaline elukoht jääb omavalitsusüksusesse, kus ta esitas isikliku abi taotluse, ja õpingute ajal Eestis pöördub ta sinna iga nädal tagasi. Seepärast ei saaks minu arvates põhjendatult väita, et sellel omavalitsusel on erilisi raskusi selle abi korraldamise ja andmise tingimuste ja korra järgimise üle järelevalvet teha. Pealegi ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohus esitanud mingit teavet selle kohta, mis laadi on takistused, mis mõjutaksid omavalitsuse poolt niisuguses olukorras nagu põhikohtuasjas isikliku abi kasutamise tingimuste järgimise kontrollimist rohkem, võrreldes Soome õiguses lubatud olukorraga, kus Soome elanikul on lubatud kasutada samasugust isiklikku abi välismaal tööreisi või puhkuse ajal³⁶.

74. Lisaks märgin, et Soome valitsus täpsustas, et praegu ei viita miski sellele, et isikliku abi andmine niisugustel asjaoludel, nagu on kõne all põhikohtuasjas, võiks ohustada riikliku sotsiaalkindlustussüsteemi finantstasakaalu. Ilma täiendavate konkreetsete viideteta eelotsusetaotluse esitanud kohtu poolt, millest oleks näha, et niisugune oht on olemas, tuleks minu arvates see tõsiasi teadmiseks võtta.

75. Seepärast leian ma, et niisugustel asjaoludel nagu põhikohtuasjas ei võimalda ükski eelotsusetaotluse esitanud kohtu esitatud eesmärk õigustada sellise liidu kodaniku nagu A liikumis- ja elamisvabaduse piiramist.

76. Nendel tingimustel ei ole vaja otsustada puuetega inimeste konventsiooni artikli 19 tõlgendamise üle, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus samuti taotles, kuna see ei muudaks vastust, mille ma pakun välja teisele ja kolmandale eelotsuse küsimusele.

33 Vt 21. juuli 2011. aasta kohtuotsus, Stewart (C-503/09, EU:C:2011:500, punktid 104 ja 109).

34 Vt 21. juuli 2011. aasta kohtuotsus, Stewart (C-503/09, EU:C:2011:500, punktid 97–102).

35 Vt 21. juuli 2011. aasta kohtuotsus, Stewart (C-503/09, EU:C:2011:500, punkti 103).

36 Mul tekib koguni küsimus, kas – arvestades asjaolu, mida mainis eelotsusetaotluse esitanud kohus, et isiklikku abi võib jätkuvalt anda siis, kui asjaomane isik suundub kõrgkooli õppima muusse Soome omavalitsusüksusesse kui tema elukoha omavalitsusüksus – omavalitsuse võimalused kontrollida abi kasutamist ei ole pigem lihtsamad olukorras, kus põhikohtuasja hageja õpib Tallinnas, pöördudes seejuures igal nädalalõpul Espoosse tagasi, kui juhul, kui ta oleks sisse saanud Rovaniemi õigusteaduskonda, mis asub tema elukoha omavalitsusüksusest ligi 900 km kaugusel.

V. Ettepanek

77. Kõikidest eespool esitatud kaalutlustest lähtudes teen ettepaneku vastata Korkein hallinto-oikeuse (kõrgeim halduskohus) (Soome) eelotsusetaotlusele järgmiselt:

1. Niisugust abi nagu põhikohtuasjas kõne all olev isiklik abi ei saa kvalifitseerida „haigushüvitiseks“ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määruse (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastamise kohta artikli 3 lõike 1 punkti a tähenduses.
2. ELTL artikleid 20 ja 21 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus see, kui liikmesriik keeldub andmast niisugust isiklikku abi, nagu on kõne all põhikohtuasjas, põhjusel, et taotleja, kes on raske puudega inimene, kes elab selle omavalitsuse territooriumil, õpib või soovib asuda õppima diplomi saamiseks teises liikmesriigis asuvas kõrgkoolis.