



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
EVGENI TANCHEV
esitatud 11. juunil 2020¹

Kohtuasi C-302/19

Istituto Nazionale della Previdenza Sociale
versus
WS

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

Eelotsusetaotlus – Direktiiv 2011/98/EL – Ühtse loaga kolmandate riikide kodanike õigused – Artikkel 12 – Õigus võrdsele kohtlemisele sotsiaalkindlustuses – Liikmesriigi õigusnormid, mille kohaselt jäetakse perehüvitise saamise õiguse määramisel välja kolmandate riikide kodanike pereliikmed, kes selles riigis ei ela

I. Sissejuhatus

1. Oma eelotsusetaotluses palub Corte suprema di cassazione (Itaalia kassatsioonikohus) Euroopa Kohtult suuniseid, kuidas tõlgendada 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 kohta² artikli 12 lõike 1 punkti e.

2. Direktiivi 2011/98 artikli 12 lõike 1 punktiga e on antud kolmandate riikide kodanikele, kellel on ühtsed load, õigus vastuvõtva liikmesriigi kodanikega võrdsele kohtlemisele sotsiaalkindlustuses. Käesolevas asjas on peamine küsimus, kas selle artikliga on vastuolus liikmesriigi õigusnorm, mille kohaselt – erinevalt vastuvõtva liikmesriigi kodanike kohta sätestatust – jäetakse perehüvitise saamise õiguse määramisel välja kolmandate riikide kodanike pereliikmed, kes selles riigis ei ela.

3. Seega on Euroopa Kohtul käesolevas asjas võimalus kujundada oma praktikat, mis käsitleb ühtse loaga isikute õigust võrdsele kohtlemisele direktiivi 2011/98 artikli 12 alusel, võttes arvesse 21. juuni 2017. aasta kohtuotsust Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485).

4. Käesolev asi on Euroopa Kohtu menetluses paralleelselt teise kohtuasjaga Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (perehüvitised pikaajalistele elanikele) (C-303/19), milles esitan oma ettepaneku täna. Nimetatud kohtuasjas on eelotsusetaotluse esitanud kohtult saabunud samalaadne küsimus selle kohta, kuidas on õige tõlgendada nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiivi 2003/109/EÜ

¹ Algkeel: inglise.

² ELT 2011, L 343, lk 1.

pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta³ artikli 11 lõike 1 punkti d, nimelt kas sama erand, mida kohaldatakse kolmandate riikide kodanikele, kelle pereliikmed ei ela vastuvõtvast liikmesriigis, on kooskõlas pikaajaliste elanike õigusega võrdsele kohtlemisele, mis on selles direktiivis ette nähtud.

5. Põhimõtteliselt on nendes kahes kohtuasjas tekkinud uudsed küsimused, mis on seotud kolmandate riikide kodanike võrdse kohtlemisega liidu õiguse alusel ning selles aspektis direktiivide 2003/109 ja 2011/98 omavahelise suhtega. Samuti võivad need avaldada mõju teistele direktiividele, mis sisaldavad sätteid kolmandate riikide kodanike võrdse kohtlemise kohta liidu rändealase õigusliku raamistiku kohaldamisalas.⁴

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

6. Direktiivi 2011/98 põhjendustes 20 ja 24 on märgitud:

„(20) Kõigil liikmesriikides seaduslikult elavatel ja töötavatel kolmandate riikide kodanikel peaks olema sihtliikmesriigi kodanikega vähemalt võrdsed õigused, st neid tuleks kohelda samamoodi kui vastuvõtva liikmesriigi kodanikke, sõltumata nende riiki lubamise esialgsest eesmärgist või alusest. Direktiivis loetletud valdkondades tuleks õigus võrdsele kohtlemisele anda mitte üksnes neile kolmandate riikide kodanikele, kes on liikmesriiki lubatud töötamise eesmärgil, vaid ka neile, kes on liikmesriiki lubatud muudel põhjustel ja kellele on antud juurdepääs liikmesriigi tööturule muude liidu või siseriiklike õigusnormide alusel, sealhulgas kolmandatest riikidest pärit töötajate pereliikmetele, kes on liikmesriiki lubatud nõukogu 22. septembri 2003. aasta direktiivi 2003/86/EÜ (perekonna taasühinemise õiguse kohta) (⁵) kohaselt [...]“.

(24) Kolmandatest riikidest pärit töötajaid tuleks kohelda võrdsena ka sotsiaalkindlustuse vallas. Sotsiaalkindlustuse liigid on kindlaks määratud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määruses (EÜ) nr 883/2004 (sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastamise kohta) (⁶). Sotsiaalkindlustuse valdkonnas võrdset kohtlemist käsitlevaid käesoleva direktiivi sätteid tuleks kohaldada ka töötajate suhtes, kes on lubatud liikmesriiki otse kolmandast riigist. Siiski ei tohiks käesoleva direktiiviga anda kolmandatest riikidest pärit töötajatele, kellel on piiriüleseid seoseid, ulatuslikumaid õigusi sotsiaalkindlustuse valdkonnas kui need, mis on ette nähtud kehtiva liidu õigusega. Lisaks sellele ei tohiks käesoleva direktiiviga anda õigusi olukordades, mis jäävad liidu õiguse reguleerimisalast välja, näiteks seoses kolmandas riigis elavate pereliikmetega. Käesolev direktiiv peaks andma õigused ainult nende pereliikmete suhtes, kes kolivad elama liikmesriigis asuva kolmanda riigi töötaja juurde seoses perekonna taasühinemisega, või nende pereliikmete suhtes, kes juba elavad koos kolmanda riigi töötajaga seaduslikult kõnealuses liikmesriigis.“

7. Direktiivi 2011/98 artiklis 12 „Õigus võrdsele kohtlemisele“ on sätestatud:

„1. Artikli 3 lõike 1 punktides b ja c osutatud kolmandatest riikidest pärit töötajaid koheldakse võrdselt selle liikmesriigi kodanikega, kus nad elavad, järgmistes valdkondades: [...]“

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

4 Vt eelkõige Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. mai 2016. aasta direktiiv (EL) 2016/801 kolmandate riikide kodanike teadustegevuse, õpingute, praktika, vabatahtliku teenistuse, õpilasvahetuseprogrammides või haridusprojektides osalemise ja *au pair'*ina töötamise eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta (uuesti sõnastatud), artikkel 22, kus on viidatud võrdset kohtlemist käsitlevatele sätetele direktiivi 2011/98 artiklis 12. Vt samuti käesoleva ettepaneku punkt 32.

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

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

- e) sotsiaalkindlustusliigid, mis on kindlaks määratud määrusega (EÜ) nr 883/2004; [...]
2. Liikmesriigid võivad võrdset kohtlemist piirata järgmiselt: [...]
- b) piirates lõike 1 punkti e alusel kolmandatest riikidest pärit töötajatele antud õigusi, kuid mitte piirates neid õigusi nende kolmandatest riikidest pärit töötajatele, kellel on töökoht või kes on töötanud vähemalt kuus kuud ja on registreeritud töötutena.

Lisaks võivad liikmesriigid otsustada, et lõike 1 punkti e ei kohaldata perehüvitiste osas nende kolmandate riikide kodanike suhtes, kellel ei ole luba töötada liikmesriigis rohkem kui kuus kuud, nende kolmandate riikide kodanike suhtes, kellel on luba õpinguteks, või nende kolmandate riikide kodanike suhtes, kellel on lubatud töötada viisa alusel“.

B. Itaalia õigus

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

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

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

[...]

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

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

9. Direktiiv 2011/98 võeti Itaalia õigusesse üle 4. märtsi 2014. aasta seadusandliku dekreediga nr 40 direktiivi 2011/98/EL rakendamise kohta (decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 40, Attuazione della direttiva 2011/98/UE relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro) (edaspidi „seadusandlik dekreet nr 40/2014“) (*GURI* nr 68, 22.3.2014).

III. Faktid, menetlus ja eelotsuse küsimused

10. Eelotsusetaotluse kohaselt on WS kolmanda riigi kodanik, kellel on alates 9. detsembrist 2011 olnud töötamist võimaldav elamisluba ja alates 28. detsembrist 2015 on tal olnud direktiivi 2011/98 ülevõtmise seadusandlikule dekreedile nr 40/2014 vastav ühtne tööluuba. Alates jaanuarist kuni juunini 2014 ja seejärel alates juulist 2014 kuni juunini 2016 elasid WSi naine ja kaks last kolmandas riigis (Sri Lankal), mis on nende päritoluriik.⁷

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

12. WS vaidlustas sotsiaalkindlustusameti otsuse Tribunale Giudice del Lavoro di Alessandrias (Alessandria kohtu töökohtunik, Itaalia). Oma kaebuse põhjenduseks väitis ta, et seaduse nr 153/1988 artikli 2 lõige 6-*bis* on vastuolus tema õigusega võrdsele kohtlemisele, mis tuleneb direktiivi 2011/98 artiklist 12, niivõrd kui selles õigusnormis on käsitletud kolmandate riikide kodanikke ebasoodsamalt kui vastuvõtva liikmesriigi omi. Nimetatud kohus jättis tema kaebuse rahuldamata.

13. WS esitas selle otsuse peale apellatsioonkaebuse Corte d'appello di Torinole (Torino apellatsioonikohus, Itaalia). Nimetatud kohus rahaldas WSi kaebuse, otsustades direktiivi 2011/98 artikli 12 alusel, et seaduse nr 153/1988 artikli 2 lõige 6-*bis* on diskrimineeriv, ja jättis selle kohaldamata.

14. Kassatsioonkaebuses palus sotsiaalkindlustusamet apellatsiooniastme kohtuotsuse tühistada, esitades üheainsa väite selle kohta, et direktiivi 2011/98 artiklit 12 ja seadusandlikku dekreeti nr 40/2014 on vääralt kohaldatud.

15. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et leibkonnatoetus on täiendav rahaline toetus, mida võivad saada eelkõige kõik Itaalias töötavad isikud, kui nad kuuluvad leibkonda, mille sissetulek ei ületa teatavat künnist. Selle toetuse summa arvutatakse vastavalt leibkonna liikmete arvule, laste arvule ja leibkonna sissetulekule. Töötajatele maksab toetuse välja tööandja töötasu maksmise ajal, võttes aluseks töötaja brutotöötasu suhtes rakendatava protsendimäära, misjärel teeb sotsiaalkindlustusamet lõpliku tasaarvestuse tööandja makstud summade ja tema poolt maksmisele kuuluvate sotsiaalkindlustusmaksete vahel. Eelotsusetaotluse esitanud kohus võttis seisukoha, et kuigi tema praktika kohaselt on see leibkonnatoetus olemuslikult seotud sotsiaalkindlustuse ja sotsiaaalabiga, kuulub see toetus direktiivi 2011/98 artikli 12 lõike 1 punkti e kohaldamisalasse.

⁷ WSi ja Itaalia valitsuste seisukohtades on märgitud, et WSi naine ja kaks last ei elanud ajavahemikul jaanuarist 2014 juunini 2015 Itaalias ja kolisid sinna pärast seda ning elavad nüüd seaduslikult seal. Kuna need küsimused kuuluvad eelotsusetaotluse esitanud kohtu pädevusse, ei käsitle ma neid rohkem.

16. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib muu hulgas, et leibkonna liikmetel on toetuse struktuuris põhiroll ning neid käsitatakse selle toetuse sisuliste kasusaajatena. Seetõttu tahab ta teada, kas direktiivi 2011/98 artikli 12 lõike 1 punktiga e on vastuolus niisugune liikmesriigi õigusnorm nagu seaduse nr 153/1988 artikli 2 lõige 6-*bis*, mille kohaselt jäetakse kolmandate riikide kodanike pereliikmed erinevalt Itaalia kodanike pereliikmetest leibkonna liikmete arvestusest välja, kui nende elukoht ei ole Itaalias ja kui nende kodakondsusriigiga ei ole vastastikust kokkulepet, kui pidada silmas direktiivi põhjendusi 20 ja 24, mis viitavad nimetatud liikmesriigis elavatele pereliikmetele.

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

„Kas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiivi 2011/98/EL artikli 12 lõike 1 punkti e ning põhimõtet, et ühtse elamis- ja tööloaga isikuid ning liikmesriigi enda kodanikke peab kohtlema võrdselt, tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mille kohaselt jäetakse erinevalt sellest, mis on ette nähtud liikmesriigi kodanikele, kolmanda riigi kodanikust ühtse loaga töötaja pereliikmed leibkonnatoetuse määramisel leibkonna liikmete arvestusest välja, kui nad elavad oma kodumaal kolmandas riigis?“

18. Euroopa Kohtu menetluses on esitanud oma kirjalikud seisukohad sotsiaalkindlustusamet, WS, Itaalia valitsus ja Euroopa Komisjon. Needsamad menetlusosalised olid esindatud ka kohtuistungil, mis peeti 27. veebruaril 2020.

IV. Poolte seisukohtade kokkuvõte

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

20. Sotsiaalkindlustusamet väidab, et seaduse nr 153/1988 artikli 2 lõige 6-*bis* on direktiivi 2011/98 artikliga 12 kooskõlas. Tema sõnul tuleneb selle direktiivi artikli 3 lõikest 1 ning põhjendustest 8, 19, 20, 24 ja 26, et sellest, kui kolmanda riigi töötaja elab Itaalias, ei piisa, sest leibkonnatoetust saavad pereliikmed ja seega peavad ka nemad riigi territooriumil elama. Samuti osutab ta, et leibkonnatoetus erineb hüvitisest, mille kohta tehti kohtuotsus *Martinez Silva*,⁸ eriti kuna see toetus tuleneb töösuhtest, seda rahastatakse tööandjate ja töötajate kohustuslikest sisse maksetest ning selle puhul viidatakse leibkonna liikmetele täpselt. Nagu sotsiaalkindlustusamet kohtuistungil toonitas, ei mõjuta seaduse nr 153/1988 artikli 2 lõige 6-*bis* kolmanda riigi kodaniku õigust toetusele, vaid ainult selle summat, ja on kooskõlas direktiivi 2011/98 eesmärgiga edendada liikmesriikides kolmandate riikide kodanike integreerumist.

21. WS märgib, et niisugune liikmesriigi õigusnorm, nagu on vaidluse all, on vastuolus direktiivi 2011/98 artikli 12 lõike 1 punktiga e ja võrdse kohtlemise põhimõttega. WS on seisukohal, et seaduse nr 153/1988 artikli 2 kohaselt koheldakse Itaalias töötavaid isikuid, kelle suhtes kohaldatakse Itaalia õiguses ette nähtud töötasu ja sotsiaalkindlustusmaksete süsteemi, leibkonnatoetuse osas

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

erinevalt nende kodakondsuse põhjal: kolmandate riikide kodakondsuses olevad töötajad ei saa erinevalt Itaalia kodakondsusega töötajatest arvata selle toetuse saamise õiguse ja summa arvutamise seisukohast oma leibkonna hulka välismaal elavaid pereliikmeid. Kuna Itaalia võtab arvesse oma kodanike välismaal elavaid pereliikmeid, peab ta direktiivi 2011/98 artikli 12 kohaselt tegema sedasama ka kolmandate riikide kodanike suhtes. Teistsugune lahendus on vastuolus selle direktiivi põhjenduses 19 väljendatud eesmärkidega, mis puudutavad võrdsust ja sotsiaalset ühtekuuluvust.

22. WS väidab, et direktiivi 2011/98 põhjendus 20 ei ole käesolevas asjas oluline, sest selle eesmärk on laiendada õigust võrdsele kohtlemisele teatavatele adressaatidele, mitte seda õigust piirata. Samuti ei ole kohaldatav selle direktiivi põhjendus 24, sest leibkonnatoetust andtakse üksnes töötajale ja pereliikmetel selle saamise õigust ei ole. WS osutab, et direktiivi 2011/98 artikli 12 lõike 2 punktis b, kus on sätestatud piirangud võrdsele kohtlemisele sotsiaalkindlustuses, ei ole kolmandast riigist pärit töötaja pereliikmete elukohta mainitud ning selle direktiivi põhjenduse 24 sõnastus ei hõlma juhtumeid, kus välismaal elavad pereliikmed on üks tegur vastuvõtvast liikmesriigis elavale kolmandast riigist pärit töötajale antavate hüvitiste kindlaksmääramisel. WS eeldab, et kui liidu seadusandja kavatsus olnuks võrdset kohtlemist selliselt piirata, oleks ta teinud seda sõnaselgelt, mitte pelgalt viidates sellele aspektile üksnes põhjenduses.

23. Nagu WS kohtuistungil toonitas, mõjutab seaduse nr 153/1988 artikli 2 lõige 6-*bis* kolmandast riigist pärit töötaja õigust kõnealusele toetusele, mitte pelgalt selle summale, kui kõik pereliikmed elavad välismaal. WS on seisukohal, et vastuolu direktiiviga 2003/109 ei ole, sest selles direktiivis ette nähtud pikaajaliste elanike võrdne kohtlemine on laiem kui ühtse loaga isikute võrdne kohtlemine vastavalt direktiivile 2011/98, hõlmates sotsiaalkindlustust, sotsiaalabi ja sotsiaalkaitset, ilma et perehüvitiste suhtes oleks seatud konkreetseid piiranguid, mistõttu nende kolmanda riigi kodakondsusega isikute kategooriate üldine kohtlemine nimetatud kahe direktiivi alusel ei muutu. WS lisab, et toetuste kontroll välismaal elavate pereliikmete suhtes seisab võrdsest kohtlemisest eraldi ja igal juhul ei muutuks see olenevalt sellest, kas olukord puudutab Itaalias mitteelavaid Itaalia kodanike või Itaalias elavate kolmandate riikide kodanike pereliikmeid.

24. Itaalia valitsus väidab, et niisugune riigisisene õigusnorm nagu vaidlusalune ei ole direktiivi 2011/98 artikli 12 lõike 1 punktiga e ega võrdse kohtlemise põhimõttega vastuolus. Ta osutab, et leibkonnatoetust rahastatakse tööandjate kohustuslikest kindlustusmaksetest ja seega on see sotsiaalkindlustuse osa. Ta märgib, et kolmandate riikide kodanike Itaalias mitteelavate pereliikmete väljajätmise põhjused seisnevad selle toetuse olemuses, eesmärgis ja selle andmiseks vajalikes tingimustes, samuti eesmärgis hoida ära kuritarvitamist, näiteks meelepärase toetuskeskkonna valimine (*forum shopping*), sotsiaalkindlustuse valdkonnas.

25. Itaalia valitsuse sõnul ei ole see väljajätmine direktiiviga 2011/98 vastuolus. Ta väidab, et nimetatud direktiivi artikli 12 lõike 1 punkt e, mis käsitleb leibkonnatoetust, tagab võrdse kohtlemise ainult seal määratletud kolmandate riikide töötajatele. Seega ei anna see artikkel pereliikmetele õigust võrdsele kohtlemisele seoses niisuguste süsteemidega, kus nemad on otsesed kasusaajad, nagu leibkonnatoetuse puhul. Seda tõlgendust toetavad Itaalia valitsuse arvates direktiivi 2011/98 põhjendused 24 ja 26 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta määruse 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,⁹ artikkel 1, kus on muu hulgas sätestatud, et seda määrust kohaldatakse ka pereliikmete suhtes, „tingimusel et nad elavad seaduslikult liikmesriigi territooriumil“.¹⁰

⁹ ELT 2010, L 344, lk 1.

¹⁰ Itaalia valitsus viitab sellega seoses 24. jaanuari 2019. aasta kohtuotsusele Balandin jt (C-477/17, EU:C:2019:60).

26. Itaalia valitsus märgib, et mis puudutab pikaajaliste elanike, kellel on direktiivi 2011/98 põhjenduse 8 kohaselt „rohkem õigusi“ kui ühtse loaga isikutel, õigust võrdsele kohtlemisele, võimaldab direktiivi 2003/109 artikli 11 lõige 2 liikmesriikidel seda õigust piirata, kui pikaajalise elaniku „või tema pereliikmete, kellele isik taotleb soodustusi, alaline või tavaline elukoht“ asub asjaomase liikmesriigi territooriumil. Sellest lähtudes peab ta ebaloogiliseks tõlgendada direktiivi 2011/98 artiklit 12 nii, et see võimaldab ühtse loaga isikute pereliikmetele hüvitisi vähem rangetel tingimustel kui need, mida kohaldatakse pikaajaliste elanike pereliikmetele. Samuti ei ole tema meelest mingit vastuolu kohtuotsusega Martinez Silva,¹¹ sest see kohtuotsus puudutas teist liiki hüvitist ja taotleja kogu leibkond elas vastuvõtvast liikmesriigis. Nagu Itaalia valitsus kohtuistungil rõhutas, mõjutab seaduse nr 153/1988 artikli 2 lõige 6-bis kõnealuse toetuse summat, mitte selle saamise õigust, ja on kooskõlas direktiivi 2011/98 eesmärgiga soodustada kolmandate riikide kodanike integratsiooni liikmesriikides.

27. Komisjon väidab, et niisugune riigisisene õigusnorm nagu vaidlusalune on direktiivi 2011/98 artikli 12 lõike 1 punktiga e vastuolus. Ta märgib, et selle artikli kohaldamisel on leibkonnatoetus määruse nr 883/2004 tähenduses perehüvitis ja WS kuulub selle artikli isikulisse kohaldamisalasse, sest ta on kolmanda riigi kodanik, kes kuulub direktiivi 2011/98 artikli 3 lõike 1 punkti c kohaldamisalasse. Ta osutab, et direktiivi 2011/98 artikli 12 kohaselt ei ole võrdne kohtlemine sotsiaalkindlustuses piiratud olenevalt kolmandast riigist pärit töötaja pereliikmete elukohast. Samuti ei ole WS hõlmatud eranditega, mida liikmesriik võib sama direktiivi artikli 12 lõike 2 punkti b kohaselt kehtestada, kui nimetatud riik on selgelt teatanud, et ta kavatseb nendele tugineda,¹² kuid käesolevas asjas ei ole tegu sellise olukorraga. Nagu nähtub direktiivi 2011/98 artikli 12 lõike 2 punktist c, mis käsitleb maksusoodustusi, teeb liidu seadusandja, kui ta tahab piirata võrdset kohtlemist olenevalt kolmanda riigi kodaniku pereliikmete elukohast, seda sõnaselgelt.

28. Komisjon väidab, et direktiivi 2011/98 põhjendus 24 ei piira võrdse kohtlemise kohaldamist, vaid hoopis täpsustab, et see direktiiv ei anna iseenesest õigusi olukordades, kus ei ole liidu õiguses ühtlustatud eeskirju. Kuna direktiivi 2011/98 kohane võrdne kohtlemine oleneb õigustest, mida on liikmesriigi õigusnormides vastuvõtva liikmesriigi kodanike puhul tunnustatud, siis kui nendes õigusnormides on – nagu seaduse nr 153/1988 artiklis 2 – ette nähtud perehüvitiste andmine nende kodanike välismaal elavate pereliikmete jaoks, tuleb selliseid hüvitisi direktiivi 2011/98 artikli 12 lõike 1 punkti e kohaselt anda ka kolmandatest riikidest pärit töötajate pereliikmete jaoks, kes on samas olukorras. Nagu komisjon kohtuistungil toonitas, ei ole direktiivi 2011/98 põhjendusel 20 ja määruse nr 1231/2010 artiklil 1 põhinevad argumendid põhjendatud, sest need puudutavad olukordi, kus pereliikmetele antakse autonoomsed õigused, ning direktiivi 2011/98 artikli 12 lõike 1 punkti e ja direktiivi 2003/109 artikli 11 pikaajalisi elanikke käsitleva lõike 2 kohta pakutava tõlgenduse vahel puudub vastuolu, sest need sätted käsitlevad erinevaid õiguslikke olukordi.

V. Õiguslik analüüs

29. Sisuliselt palub eelotsusetaotluse esitanud kohus oma küsimuses Euroopa Kohtul tuvastada, kas direktiivi 2011/98 artikli 12 lõike 1 punktis e sätestatud põhimõtet, mille kohaselt tuleb ühtse loaga isikuid kohelda sotsiaalkindlustuses võrdselt, tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugused liikmesriigi õigusnormid nagu seaduse nr 153/1988 artikli 2 lõige 6-bis, millega on jäetud seoses kolmanda riigi kodaniku õigusega saada perehüvitist arvestusest välja selle ühtse loaga kolmanda riigi kodaniku pereliikmed, kuid mitte vastuvõtva liikmesriigi kodaniku pereliikmeid, kui nad selles riigis ei ela.

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

¹² Komisjon viitab sellega seoses 21. juuni 2017. aasta kohtuotsusele Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485).

30. Nagu eelotsusetaotlusest ilmneb, tuleneb käesolevas asjas esitatud eelotsuse küsimus sellest, et nagu on näha käesoleva ettepaneku punktis 8, koosneb leibkond, mille põhjal kõnealune toetus kindlaks määratakse, vastavalt seaduse nr 153/1988 artiklile 2 kõikidest isikutest, kellel on Itaalias töötava isikuga teatav perekondlik side, olenemata sellest, kas tema pereliikmed elavad Itaalias või kusagil mujal. Sama seaduse artikli 2 lõike 6-bis kohaselt aga koosneb leibkond Itaalias töötavate kolmandate riikide kodanike puhul vaid Itaalias, mitte aga välismaal elavatest pereliikmetest (kui ei ole sõlmitud vastastikuse kohtlemise kokkulepet vm erikokkulepet).¹³

31. Tähelepanu, et Euroopa Kohus ei ole käesolevas asjas esitatud eelotsuse küsimust seni käsitlenud. Sellele küsimusele vastamiseks on kõigepealt vajalikud mõned sissejuhatavad märkused, mis puudutavad direktiivi 2011/98 ja liidu rändealast õiguslikku raamistikku ning 21. juuni 2017. aasta kohtuotsust *Martinez Silva*¹⁴ (A jagu). Seejärel asun direktiivi 2011/98 artikli 12 lõike 1 punkti e tõlgenduse juurde, selgitades, miks ei ole niisugune riigisisene õigusnorm nagu vaidlusalune minu arvates selle sättega kooskõlas (B jagu).

A. Sissejuhatavad märkused

1. Direktiiv 2011/98 ja liidu rändealane õiguslik raamistik

32. Tuleb meele pidada, et direktiiv 2011/98 on üks olulisi õigusakte nn liidu rändealases õiguslikus raamistikus, mis on osa liidu ühisest sisserändepoliitikast vabadusel, turvalisusel ja õiglusel rajaneval alal.¹⁵ Liidu rändealane õiguslik raamistik hõlmab mitut direktiivi, mis üldiselt reguleerivad eri liiki kolmandate riikide kodanike liikmesriikidesse sisenemise ja seal elamise tingimusi ning nende õigusi pärast liikmesriiki lubamist.¹⁶ Võrdset kohtlemist käsitlevad sätted on oluline osa nendest direktiividest ja aitavad kaasa ühele peamistest liidu sisserändepoliitika eesmärkidest, milleks on, nagu direktiivi 2011/98 põhjenduses 2 märgitud, tagada liikmesriikides seaduslikult elavate kolmandate riikide kodanike õiglane kohtlemine.¹⁷

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

14 (C-449/16, EU:C:2017:485).

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

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

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

33. Sellega seoses, võrreldes direktiividega, mis käsitlevad teatavaid kolmandatest riikidest pärit töötajate liike,¹⁸ on direktiiviga 2011/98 kehtestatud ühine õiguste raamistik kolmandate riikide kodanikele, kes on seaduslikult tööl ja juba liikmesriiki lubatud.¹⁹ Sellel on kaks peamist eesmärki. Esimene on lihtsustada kolmandate riikide kodanike liikmesriiki tööle lubamise menetlust, nähes ette ühtse korra ühtse loa (ühendatud elamis- ja tööluba) taotlemiseks. Teine on tagada kolmandatest riikidest pärit töötajatele teatavad ühised õigused, mis põhinevad vastuvõtva liikmesriigi kodanikega võrdsel kohtlemisel.²⁰

34. Selleks on direktiivi 2011/98 artikli 12 lõikes 1 ette nähtud, et selle direktiivi artikli 3 lõike 1 punktides b ja c määratletud kolmandatest riikidest pärit töötajaid koheldakse näidatud valdkondades, sealhulgas punkti e kohaste sotsiaalkindlustushüvitiste valdkonnas võrdselt vastuvõtva liikmesriigi kodanikega kooskõlas eranditega, mida liikmesriigid võivad kehtestada selle direktiivi artikli 12 lõike 2 kohaselt. See tähendab sisuliselt, et direktiivi 2011/98 artikli 12 kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et kolmandate riikide kodanikke, kellel on ühtne luba, koheldakse selliste hüvitiste andmisel põhimõtteliselt samamoodi nagu samalaadses olukorras olevaid vastuvõtva liikmesriigi kodanikke.

2. 21. juuni 2017. aasta kohtuotsus *Martinez Silva*

35. Samuti väärrib märkimist, et 21. juuni 2017. aasta kohtuotsus *Martinez Silva*²¹ on käesolevas asjas oluline ka siis, kui Euroopa Kohus käsitleski selles kohtuotsuses teistsuguseid küsimusi. See kohtuotsus põhines eelotsusetaotlusel, mille esitas Itaalia apellatsiooniasutuse kohus, ja andis Euroopa Kohtule esimest korda võimaluse tõlgendada direktiivi 2011/98 artiklit 12.

36. Nimetatud kohtuotsuses²² märkis Euroopa Kohus, et direktiivi 2011/98 artikliga 12 on vastuolus liikmesriigi õigusaktid, millega jäetakse kolmandate riikide kodanikud, kellel on ühtne luba, välja niisuguse perehüvitise saajate hulgast, mida antakse vastuvõtva liikmesriigi kodanikele, kelle leibkonnas on vähemalt kolm alaealist last ja kelle sissetulek jääb alla teatava künnise. Muu hulgas leidis Euroopa Kohus, võttes arvesse kohtupraktikat, mis käsitleb määrust nr 883/2004 ja selle eelkäivat määrust nr 1408/71,²³ et vaidlusalune hüvitis on sotsiaalkindlustushüvitis, mis kuulub määruse nr 883/2004 artiklis 3 nimetatud perehüvitiste hulka ja seega direktiivi 2011/98 artikli 12 lõike 1 punkti e kohaldamisalasse.²⁴

37. Samuti märkis Euroopa Kohus, võttes aluseks analoogia kohtupraktikaga, mis käsitleb direktiivi 2003/109 pikaajaliste elanike kohta,²⁵ et direktiiv 2011/98 annab kolmandate riikide kodanikele, kellel on ühtsed load, õiguse võrdsel kohtlemisele, mis on üldreegel, ja loetleb selle õiguse erandid, mida liikmesriigid võivad kehtestada, kui nad on selgelt teatanud, et kavatsevad nendele tugineda. Kuna

18 Vt käesoleva ettepaneku 16. joonealune märkus.

19 Vt käesoleva ettepaneku 16. joonealuses märkuses viidatud komisjoni toimivuskontrolli aruanne, lk 26.

20 Vt direktiiv 2011/98, eelkõige artikkel 1 ja põhjendus 30; vt samuti komisjoni 29. märtsi 2019. aasta aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule, mis käsitleb direktiivi 2011/98, COM(2019) 160 final, lk 1. Üksikasjalikku arutelu vt nt Friðriksdóttir, B., *What Happened to Equality? The Construction of the Right to Equal Treatment of Third-Country Nationals in European Union Law on Labour Migration*, Brill Nijhoff, 2017, lk 193–226; Iglesias Sanchez, S., „Single Permit Directive 2011/98/EU“ – Hailbronner, K. ja Thym, D. (toim), *EU Immigration and Asylum Law – A Commentary*, 2. trükk, C. H. Beck/Hart/Nomos, 2016, lk 880–927.

21 (C-449/16, EU:C:2017:485).

22 Vt 21. juuni 2017. aasta kohtuotsus *Martinez Silva* (C-449/16, EU:C:2017:485, punktid 9, 30 ja 31).

23 Nõukogu 14. juuni 1971. aasta määrus (EMÜ) nr 1408/71 sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate ja nende pereliikmete suhtes (ELT 1971, L 149, lk 2; ELT eriväljaanne 05/01, lk 35).

24 Vt 21. juuni 2017. aasta kohtuotsus *Martinez Silva* (C-449/16, EU:C:2017:485, punktid 20–25).

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

Itaalia ei ole sellist kavatsust ilmutanud, ei saa vaidlusaluse hüvitise andmist piiravat riigisisest õigusakti, mis võeti vastu enne, kui direktiivi 2011/98 liikmesriigi õigusesse üle võeti, pidada niisuguseks, millega on sisse seatud võrdse kohtlemise piiranguid, mida liikmesriigid võivad selle direktiivi alusel kehtestada.²⁶

38. Seega tuleneb kohtuotsusest Martinez Silva, et olukorras, kus liikmesriigi õigusnormi kohaselt koheldakse perehüvitise andmisel erinevalt kolmandate riikide kodanikke, kellel on ühtsed load, ja vastuvõtva liikmesriigi kodanikke ning ühtegi erandit ei või kohaldada, tuleb austada nende kolmandate riikide kodanike õigust võrdsele kohtlemisele, mis on ette nähtud direktiivi 2011/98 artikli 12 lõike 1 punktiga e. Niisiis toetab see kohtuotsus seisukohta, et niisugune õigusnorm nagu vaidlusalune on direktiivi 2011/98 artikli 12 lõike 1 punktiga e vastuolus. Tulen selle kohtuotsuse juurde oma analüüsis edaspidi tagasi (vt käesoleva ettepaneku punktid 42 ja 46).

B. Direktiivi 2011/98 artikli 12 lõike 1 punkti e tõlgendamine

1. Üldised kaalutlused

39. Kõigepealt tuleb täheldada, et nagu on märgitud direktiivi 2011/98 põhjenduses 26, kehtestab juhul, kui valdkond on liidu tasandil ühtlustamata, iga liikmesriik ise sotsiaalkindlustushüvitiste andmise tingimused ning selliste hüvitiste suuruse ja andmise ajavahemiku. Seda õigust teostades peavad liikmesriigid siiski järgima liidu õigust.

40. Järelikult ei keela direktiiv 2011/98 liikmesriigil näiteks jätta perehüvitiste andmise arvestusest välja neid töötajaid, kelle pereliikmed elavad kolmandates riikides, või jätta neid pereliikmeid välja nende hüvitiste summa arvutamise alusest välja. Siiski kohustab selle direktiivi artikli 12 lõike 1 punkt e liikmesriike tagama, et kolmandate riikide kodanikke, kellel on ühtsed load, koheldakse sotsiaalkindlustuses võrdselt vastuvõtva liikmesriigi kodanikega. Seega, kui vastuvõtva liikmesriigi (*in casu* Itaalia) õigusaktiga on ette nähtud perehüvitisi selle riigi kodanikele, olenemata sellest, kus elavad nende pereliikmed, tuleb selle sätte kohaselt põhimõtteliselt võimaldada samalaadses olukorras sama kohtlemist ka kolmandate riikide kodanikele, kellel on ühtsed load. Seetõttu näib mulle, et vaidlusaluse riigisisese õigusnormi kohaselt niisuguste kolmandate riikide kodanike pereliikmete väljajätmine, kes riigis ei ela, ei ole selle sättega kooskõlas järgmistel põhjustel.

41. Esiteks ei ole poolte vahel vaidlust selle üle, et kolmandast riigist pärit töötaja, nagu WS, kuulub direktiivi 2011/98 artikli 12 lõike 1 punkti e isikuliselt kohaldamisalasse ja seega on tal selle sätte alusel õigus võrdsele kohtlemisele. Nagu eelotsusetaotluses märgitakse, on WSil direktiivi 2011/98 artikli 2 punkti c tähenduses ühtne luba ja ta kvalifitseerub kolmandast riigist pärit töötajaks, kes on liikmesriiki lubatud töö eesmärgil liidu või siseriikliku õiguse alusel, nagu on viidatud direktiivi 2011/98 artikli 3 lõike 1 punktis c.

42. Teiseks on ilmne, et nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus ja Itaalia valitsus märgivad, kvalifitseerub leibkonnatoetus määruse nr 883/2004 artiklis 3 viidatud perehüvitiste hulka kuuluvaks sotsiaalkindlustushüvitiseks²⁷ ja seega direktiivi 2011/98 artikli 12 lõike 1 punkti e kohaldamisalasse. Kohtuotsuses Bettaccini²⁸ on Euroopa Kohus asunud seisukohale, et nii on see ka määruse nr 1408/71

²⁶ Vt 21. juuni 2017. aasta kohtuotsus Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485, punkt 30).

²⁷ Vt sellega seoses Itaalia Vabariigi poolt määruse nr 883/2004 artiklile 9 esitatud deklaratsioon, millega on liigitatud seadusega nr 153/1988 ette nähtud leibkonnatoetus perehüvitiseks selle määruse artikli 3 tähenduses; ingliskeelne versioon saadaval veebis aadressil <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=868&intPageId=2285&langId=en>, lk 5).

²⁸ Vt 22. septembri 1994. aasta kohtuotsus (C-301/93, EU:C:1994:341, eelkõige punktid 6, 18 ja 19); vt samuti kohtujurist Jacobsi ettepanek kohtuasjas Bettaccini (C-301/93, EU:C:1994:139, punktid 16 ja 17).

kontekstis. Igal juhul võib leibkonnatoetust pidada kohtuotsusest Martinez Silva²⁹ tulenevalt niisuguseks, mis vastab direktiivi 2011/98 artikli 12 lõike 1 punkti e kohaldamisel määruse nr 883/2004 kohaselt perehüvitise kriteeriumidele, kuna tegu on rahalise hüvitisega, mida antakse seaduses määratletud olukorra alusel, taotleja isiklikke vajadusi individuaalselt kaalutlusõiguse alusel hindamata ja mis on mõeldud pere kulude katteks.

43. Kolmandaks ei ole mingit kahtlust, et vaidlusaluse riigisisese õigusnormi kohaselt koheldakse kolmandate riikide kodanikke, kellel on ühtsed load, leibkonnatoetuse saamise õiguse seisukohast vähem soodsalt kui vastuvõtva liikmesriigi kodanikke, see aga on direktiivi 2011/98 artikli 12 lõike 1 punktiga e keelatud. On ilmne, et seaduse nr 153/1988 artikli 2 lõikega 6-bis on kehtestatud kolmandate riikide kodanike suhtes (kui puudub vastastikuse kohtlemise kokkulepe või erikokkulepe) teistsugune süsteem kui üldine süsteem, mida kohaldatakse Itaalia kodanikele, kellele makstakse toetust, olenemata pereliikmete elukohast. Selle õigusnormi kohaselt ei saa kolmandate riikide kodanikud erinevalt Itaalia kodanikest arvestada selle toetuse saamise õiguse kindlaksmääramisel leibkonna koosseisu pereliikmeid, kes Itaalias ei ela. Selle tagajärjel väheneb toetussumma, mida asjaomane kolmanda riigi kodanik võib saada, või muutub selle toetuse maksmine üldse võimatuks olenevalt sellest, kui mitu pereliiget elab Itaalias, võrreldes toetusega, mida antakse vastuvõtva liikmesriigi kodanikele, kelle pereliikmed võetakse arvesse ka siis, kui nad Itaalias ei ela.

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

45. Tuleb lisada, et niivõrd kui sotsiaalkindlustusamet eitab diskrimineerimise esinemist põhjendusel, et kolmandate riikide kodanikud, kellel on ühtne luba, ja vastuvõtva liikmesriigi kodanikud on erinevates olukordades seetõttu, et nende sidemed selle riigiga on erinevad, ei ole selline argument vastuvõetav, kuna liidu seadusandja on andnud nendele kolmandate riikide kodanikele direktiivi 2011/98 artikliga 12 õiguse võrdsele kohtlemisele. Sama saab öelda argumentide kohta, mida on esitanud sotsiaalkindlustusamet ja Itaalia valitsus raskuste kohta toetuste kontrollimisel, kuritarvituste ärahoidmisel sotsiaalkindlustuses ja leibkonnatoetuse funktsiooni säilitamisel, sest nagu WS on märkinud, võib neidsamu probleeme esineda seoses Itaalia kodanike pereliikmetega, kes elavad välismaal, ja direktiiviga 2011/98 on ette nähtud võrdne kohtlemine.

46. Neljandaks ei ole vaidlust selle üle, et direktiivi 2011/98 artikli 12 lõike 2 punktis b sätestatud erandid võrdsest kohtlemisest sotsiaalkindlustuse ja eelkõige perehüvitiste valdkonnas ei ole põhi kohtuasjas tekkinud olukorras kohaldatavad ja igal juhul ei ole Euroopa Kohtule esitatud teavet, et Itaalia oleks vastavalt kohtuotsusele Martinez Silva³⁰ teatanud oma kavatsusest nendele tugineda. Nagu oleme näinud käesoleva ettepaneku punktis 7, on need erandid seotud kolmandast riigist pärit töötaja tööhõiveseisundiga ja vastuvõtvas liikmesriigis viibimise kestusega ning nendes ei ole mainitud võimalust, nagu võiks liikmesriik võrdset kohtlemist piirata selle töötaja pereliikmete elukoha alusel.

47. Seega on eespool kirjeldatud kaalutluste põhjal olemas kaalukaid märke sellest, et eelotsuse küsimusele tuleb vastata jaatavalt. Ent pidades silmas teatavaid tegureid, millele on viidanud eelotsusetaotluse esitanud kohus, ning teatavaid sotsiaalkindlustusameti ja Itaalia valitsuse argumente, on käesolevas asjas siiski tekkinud keerukaid küsimusi selle kohta, kuidas tuleb nendel asjaoludel

29 Vt 21. juuni 2017. aasta kohtuotsus (C-449/16, EU:C:2017:485, punktid 20–23). Seoses määrusega nr 883/2004 vt samuti nt 2. aprilli 2020. aasta kohtuotsus FV ja GW (piirialatöötaja abikaasa laps) (C-802/18, EU:C:2020:269, punktid 35–38).

30 Vt 21. juuni 2017. aasta kohtuotsus (C-449/16, EU:C:2017:485, punkt 29).

tõlgendada direktiivi 2011/98 artikli 12 lõike 1 punkti e seoses liikmesriigi õigusaktidega. Käesoleva asja keerukus tuleneb iseäranis vaidlusaluse hüvitise olemusest ja sellest, et teatavaid direktiivi 2011/98 sätteid on võimalik tõlgendada nii, et nendega on kolmandate riikide kodanike pereliikmed, kes elavad väljaspool vastuvõtvat liikmesriiki, selle direktiivi kohaldamisalast välja jäetud.

2. Täiendavad kaalutlused, võttes arvesse olukorda põhikohtuasjas

48. Peaksin kõigepealt märkima, et olen WSi ja komisjoniga nõus, et direktiivi 2011/98 artikli 12 sätted on kohaldatavad niisuguse riigisisese õigusnormi suhtes nagu vaidlusalune.

49. Esiteks ei veena mind sotsiaalkindlustusameti ja Itaalia valitsuse argumendid sisuliselt selle kohta, et leibkonnatoetus on direktiivi 2011/98 artikli 12 lõike 1 punkti e kohaldamisalast väljas, sest see artikkel hõlmab vaid kolmandate riikide kodanikke, kellel on ühtsed load, mitte nende pereliikmeid, kes on sellest toetusest kasu saajad.

50. Ei tohi unustada, et nagu on märkinud eelotsusetaotluse esitanud kohus, aga ka sotsiaalkindlustusamet, WS ja Itaalia valitsus, on leibkonnatoetust võimalik saada kõikidel Itaalias töötavatel isikutel, kui nad kuuluvad leibkonda, mille sissetulek ei ületa teatavat künnist. Samuti maksab seda tööandja ja seda rahastatakse sissemakselise skeemi kaudu. Sellepärast tuleb asuda seisukohale, et õigus saada seda toetust on seotud olukorraga, milles on kolmanda riigi töötaja, kellel on ühtne luba ja kes kuulub direktiivi 2011/98 artikli 12 lõike 1 punkti e kohaldamisalasse.

51. Olen nõus, et nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus, sotsiaalkindlustusamet ja Itaalia valitsus on märkinud, on kolmandate riikide töötajate pereliikmed leibkonnatoetuse kasusaajad. Üldiselt ju seisneb perehüvitise olemus selles, et tuua perele kasu.³¹ Ent Euroopa Kohtule esitatud teabe kohaselt on pereliikmed küll selle toetuse saamise eeltingimus ja saavad sellest kasu, kuid õigus saada seda toetust antakse põhimõtteliselt kolmandast riigist pärit töötajale, kellel on ühtne luba, mitte tema pereliikmetele. Selle põhjal on niisugusel töötajal õigus võrdsele kohtlemisele tingimustel, mis on kehtestatud vastuvõtva liikmesriigi kodanike suhtes seoses õigusega saada seda toetust vastavalt direktiivi 2011/98 artikli 12 lõike 1 punktile e.

52. Teiseks näib mulle, et direktiivi 2011/98 põhjendus 20 ei puutu käesoleval juhul asjasse. Nagu on näha käesoleva ettepaneku punktis 6, on direktiivi 2011/98 põhjenduses 20 muu hulgas märgitud, et õigus võrdsele kohtlemisele tuleks anda mitte ainult kolmandate riikide kodanikele, kes on töötamise eesmärgil liikmesriiki lubatud, vaid ka isikutele, kes on muudel põhjustel lubatud liikmesriiki ja selle tööturule, sealhulgas kolmandast riigist pärit töötaja pereliikmetele, kes on liikmesriiki lubatud direktiivi 2003/86 alusel perekonna taasühinemise kaudu.

53. Seega nähtub direktiivi 2011/98 põhjendusest 20, et kolmandatest riikidest pärit töötajate pereliikmed, kellel on tööloa ja elamisloa, kuuluvad võrdset kohtlemist käsitlevate direktiivi 2011/98 sätete kohaldamisalasse sama direktiivi artikli 3 lõike 1 punktist b tulenevalt. Seega puudutab see põhjendus erinevalt käesolevast asjast olukorda, kus ühtse loa kolmanda riigi töötaja pereliikmed saavad otseselt ja enda nimel kasu õigusest võrdsele kohtlemisele, mis tuleneb direktiivi 2011/98 artiklist 12.³²

54. Kolmandaks ei toeta direktiivi 2011/98 põhjendus 24 minu arvates selle direktiivi artikli 12 tõlgendust, mis piirab kolmandatest riikidest pärit töötajatele antud võrdse kohtlemise õiguse kohaldamist käesoleva kohtuasja asjaoludel. Nagu nähtub käesoleva ettepaneku punktist 6, on selles põhjenduses muu hulgas märgitud, et direktiiviga 2011/98 „ei tohiks [...] anda õigusi olukordades, mis

³¹ Vt sellega seoses Strban, G., „Family Benefits in the EU: Is It Still Possible to Coordinate Them?“, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2016, 23, lk 775, 782–783.

³² Vt sellega seoses ka direktiivi 2011/98 põhjendus 21.

jäävad liidu õiguse reguleerimisalast välja, näiteks seoses kolmandas riigis elavate pereliikmetega. Käesolev direktiiv peaks andma õigused ainult nende pereliikmete suhtes, kes kolivad elama liikmesriigis asuva kolmanda riigi töötaja juurde seoses perekonna taasühinemisega, või nende pereliikmete suhtes, kes juba elavad koos kolmanda riigi töötajaga seaduslikult kõnealuses liikmesriigis“.

55. Tuleb tähele panna, et eespool nimetatud direktiivi 2011/98 põhjenduse 24 sõnastus selle direktiivi sätetes ei kajastu ning selle direktiivi seadusandlikust kujunemisloost saab tuletada minimaalselt juhiseid selle tähenduse kohta.³³ Ent nagu komisjon on märkinud, näib, et niisugusest sõnastusest tulenevalt selgitatakse selle põhjendusega, et direktiiv 2011/98 ise ei anna kolmandate riikide kodanikele, kellel on ühtsed load, õigusi olukordades, mille kohta ei ole liidu õiguses ühtlustatud õigusnorme. Seega näib mulle, et direktiivi 2011/98 põhjendust 24 võib tõlgendada nii, et liikmesriigid ei ole selle direktiivi alusel kohustatud andma perehüvitisi pereliikmete jaoks, kes vastuvõtvast liikmesriigis ei ela.³⁴ Siiski ei viita selles põhjenduses miski sellele, et liikmesriigid oleksid vabastatud kohustusest tagada kolmandate riikide kodanikele, kellel on ühtsed load, direktiivi 2011/98 artikli 12 kohaselt võrdne kohtlemine seoses õigusega saada selliseid hüvitisi vastavalt tingimustele, mis on sätestatud riigisisestest õigusaktides vastuvõtva liikmesriigi kodanike suhtes.³⁵

56. Eelkõige toetab seda tõlgendust see, et nagu on märgitud käesoleva ettepaneku punktis 46, ei ole direktiivi 2011/98 artikli 12 lõike 2 punktis b viidatud kolmandast riigist pärit töötaja pereliikmete elukohale nende erandite seas, mida liikmesriigid võivad kehtestada õigusest võrdsele kohtlemisele seoses sotsiaalkindlustuse ja eelkõige perehüvitistega. Samuti viitab selle direktiivi artikli 12 lõike 2 punkt c, milles on sätestatud erand võrdsest kohtlemisest seoses maksusoodustustega, kolmanda riigi töötaja pereliikmete elamisele vastuvõtvast liikmesriigis. Seetõttu oleks ebaloogiline jätta välismaal elavaid pereliikmed direktiivi 2011/98 artikli 12 võrdset kohtlemist käsitlevatest sätetest välja.

57. Samuti näib see tõlgendus olevat kooskõlas direktiivi 2011/98 kontekstiga. Selles aspektis tuleb märkida, et teised liidu rändealasesse õiguslikku raamistikku kuuluvad direktiivid sisaldavad põhjendusi, mille sõnastus sarnaneb direktiivi 2011/98 põhjendusega 24, millest nähtuvalt ei anna kõnealune direktiiv õigusi seoses liidu õiguse kohaldamisalast välja jäävate olukordadega, nagu seda on pereliikmete elamine kolmandas riigis,³⁶ ja mis samal ajal toonitavad sotsiaalkindlustuses võrdse kohtlemise õiguse kohaldamist nende kohaldamisalasse kuuluvatele isikutele.³⁷ Mõnes direktiivis on ette nähtud ka konkreetseid erandeid võrdsest kohtlemisest seoses perehüvitistega, mis on seotud asjaomase kategooria kolmanda riigi kodaniku vastuvõtvast liikmesriigis viibimise kestusega,³⁸ ilma et oleks mainitud selle kodaniku pereliikmete elukohta.

58. Neljandaks ei veena mind ka sotsiaalkindlustusameti ja Itaalia valitsuse argumendid, mis põhinevad määrusel nr 1231/2010. Nagu Euroopa Kohus on tõdenud,³⁹ laiendab määrus nr 1231/2010 määrustes nr 883/2004 ja nr 987/2009 ette nähtud sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimist käsitlevate liidu õigusnormide isikulise kohaldamisala kolmandate riikide kodanikele, keda need määrused veel ei

33 Täheldan muu hulgas, et direktiivi 2011/98 põhjenduse 24 viimane lause näib olevat lisatud otsustamise protsessis suhteliselt hilja ning ühtegi konkreetset selgitust selle lisamise kohta ei ole avalikult saadaval. Vt sellega seoses 12. novembri 2010. aasta dokument 15657/10, lk 17 ja 18; 29. märtsi 2011. aasta dokument 8130/11, lk 8; 10. juuni 2011. aasta dokument 11527/11, lk 15 ja 16. Vt samuti käesoleva ettepaneku 36. joonealune märkus.

34 Vt selle kohta Verschueren, H., „Employment and social security rights of third-country nationals under the EU labour migration directives“, *European Journal of Social Security*, 2018, 20, lk 100 ja 107.

35 Sellega seoses, nagu Euroopa Kohus on korduvalt selgitanud, ei ole liidu õigusakti preambulil siduvat õigusjõudu ja sellele ei saa tugineda asjaomase akti sätetest kõrvalekaldumiseks või nende sätete tõlgendamiseks ilmselgelt vastupidi nende sõnastusele. Vt nt 19. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Puppincx jt vs. komisjon (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, punkt 76).

36 Liidu seadusliku rände kontekstis oli selline sõnastus pärit direktiivi 2005/71 põhjendusest 16. See näib põhinevat Austria ettepanekul, milles oli märgitud, et see direktiiv „ei saa avada õigusi seoses olukordadega, mis ei kuulu ühenduse õigusaktide kohaldamisalasse, nagu näiteks kolmandas riigis elavad pereliikmed“. Vt nt 22. juuni 2004. aasta dokument 10243/04, lk 12, 1. joonealune märkus.

37 Vt eelkõige direktiivi 2014/36 põhjendus 46; direktiivi 2016/801 põhjendus 55.

38 Vt sellega seoses direktiivi 2014/36 artikli 23 lõike 2 punkt i ja põhjendus 46; direktiivi 2014/66 artikli 18 lõige 3 ja põhjendus 38; direktiivi 2016/801 artikli 22 lõike 2 punkt b ja põhjendus 56.

39 Vt 24. jaanuari 2019. aasta kohtuotsus Balandin jt (C-477/17, EU:C:2019:60, eeskätt punktid 24 ja 25).

hõlma üksnes nende kodakondsuse tõttu. Määruse nr 1231/2010 artikli 1 kohaselt kohaldatakse neid määrusi nendele kolmandate riikide kodanikele ning nende pereliikmetele ja nende ülalpidamisel olnud isikutele, tingimusel et nad elavad seaduslikult liikmesriigi territooriumil ja on olukorras, mis ei piirdu kõikides aspektides üheainsa liikmesriigiga. Seega on selle määruse eesmärk anda nendele kodanikele nii suures ulatuses kui võimalik samad õigused, mis on liidu kodanikel vastavalt määrusele nr 883/2004.⁴⁰

59. Seetõttu, nagu on märkinud WS ja komisjon, kuuluvad määruse nr 1231/2010 kohaldamisalasse olukorrad, kus pereliikmetele antakse õigusi, mis põhinevad nende perekondlikul suhtel nende kolmandate riikide kodanikega ja nende elamisel Euroopa Liidus. Kuna määruse nr 883/2004 artiklis 4 sisalduva võrdset kohtlemist käsitleva säte laieneb nendele kolmandate riikide kodanikele, ei ole määruse nr 1231/2010 tõttu võimalik kohaldada erandeid võrdsest kohtlemisest sotsiaalkindlustuses, mida sisaldavad liidu seadusliku rände direktiivid, sealhulgas direktiiv 2011/98,⁴¹ millega on seletatav viide sellele määrusele nimetatud direktiivi põhjenduses 25. Seega, nagu on osutanud komisjon, ei võimalda määrus nr 1231/2010 liikmesriikidel anda perehüvitisi oma kodanikele, kelle pereliikmed elavad välismaal ja jätta samadest hüvitistest ilma samas olukorras olevaid liikuvaid kolmandate riikide kodanikke. Selle põhjal ei näe ma, kuidas peaks määrus nr 1231/2010 aitama kaasa sellisele direktiivi 2011/98 artikli 12 lõike 1 punkti e tõlgendusele, mille on käesolevas asjas välja pakkunud sotsiaalkindlustusamet ja Itaalia valitsus.

60. Viiendaks ei näe ma ühtegi ilmset vastuolu direktiiviga 2003/109. Tuleb täheldada, et direktiivi 2011/98 põhjendusest 8 koostoimes sama direktiivi artikli 3 lõike 2 punktiga i nähtub, et pikaajalised elanikud ei kuulu selle direktiivi kohaldamisalasse, „kuna neil on rohkem õigusi ja erinev elamisluba“. Seega käsitlevad need sätted direktiivi 2011/98 kohaldamisala, mitte konkreetselt võrdset kohtlemist. Igal juhul ei anna direktiivi 2011/98 artikli 12 lõike 1 punkti e tõlgendus, mille käesolevas asjas välja pakun, ühtse loa omanikele eesõigust pikaajaliste elanike ees, vaid hoopis tagab kolmandate riikide kodanike ja vastuvõtva liikmesriigi kodanike võrdse kohtlemise seoses sellest direktiivist tuleneva õigusega saada perehüvitist, nagu pakun välja ka oma ettepanekus kohtuasjas C-303/19 seoses direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punkti d tõlgendamisega.

61. Samuti tuleb täheldada, et nagu on märgitud komisjoni hiljutises hinnangus liidu seadusliku rände direktiivide kohta,⁴² sisaldab iga direktiiv eri eeskirju ja konkreetseid piiranguid võrdse kohtlemise suhtes, milles suuresti kajastub hõlmatud kolmandate riikide kodanike kategooriate ja nende viibimise kestuse eristamine ning samuti vastava direktiivi seadusandlik kujunemislugu. Nii näib mulle, et kuigi pikaajalistele elanikele võimaldatavat üldist kohtlemist võib üldiselt pidada eesõigustatuks võrreldes sellega, kuidas koheldakse ühtse loaga isikuid, nagu nähtub sellest, et perehüvitiste osas ei ole konkreetset erandit ja võrdne kohtlemine laieneb sotsiaalkindlustusele, sotsiaalabile ja sotsiaalkaitsele, nagu need on liikmesriigi õiguses direktiivi 2003/109 artikli 11 kohaselt määratletud, oleneb võrdse kohtlemise konkreetne kohaldamine pikaajaliste elanike suhtes võrreldes ühtse loaga isikutega sotsiaalkindlustuse valdkonnas konkreetsest olukorrast.⁴³

62. Lõpuks ei veena mind sotsiaalkindlustusameti ja Itaalia valitsuse argumendid, et niisugune riigisisene õigusnorm nagu vaidlusalune on kooskõlas direktiivi 2011/98 eesmärgiga soodustada kolmandate riikide kodanike integratsiooni liikmesriikides. Nagu on tõdetud selle direktiivi põhjenduses 2, saavutatakse see eesmärk nii, et tagatakse ühtse loaga kolmandate riikide kodanike võrdne kohtlemine, mis on, nagu käesoleva ettepaneku punktis 33 märgitud, üks direktiivi 2011/98 peamisi eesmärke.

40 Vt seoses sellega kohtujurist Wahli ettepanek kohtuasjas Balandin jt (C-477/17, EU:C:2018:783, punktid 42–57, iseäranis punkt 46).

41 Vt sellega seoses käesoleva ettepaneku 16. joonealuses märkuses viidatud komisjoni toimivuskontrolli aruanne, eriti selle lisa 5, lk 108–110; Cornelissen, R., „Regulation 1231/2010 on the inclusion of third-country nationals in EU social security coordination: Reach, limits and challenges“, *European Journal of Social Security*, 2018, 20, lk 86, 91–93.

42 Vt käesoleva ettepaneku 16. joonealuses märkuses viidatud komisjoni toimivuskontrolli aruanne, eriti lk 41 ja 42.

43 Vt sellega seoses käesoleva ettepaneku 34. joonealuses märkuses viidatud Verschueren, lk 108.

63. Samuti tuleb osutada, et nagu nähtub direktiivi 2011/98 põhjendusest 19, on selles direktiivis võrdselt kohtlemist käsitlevate sätete eesmärk kehtestada liidus ühtsed miinimumtingimused ja tunnustada panust, mille kolmandate riikide kodanikud annavad liidu majandusse oma töö ja maksude maksmisega, ning et neid kodanikke tuleks seepärast kohelda samamoodi nagu liikmesriigi kodanikke, et vähendada ebaõiglast konkurentsi nende vahel. Seega, võttes arvesse käesoleva juhtumi asjaolusid, kus kolmanda riigi kodanik, kellel on ühtne luba, on samalaadses olukorras nagu vastuvõtva liikmesriigi kodanik ja on muu hulgas teinud oma töö kaudu sissemakseid sellele riigile, näib mulle direktiivi 2011/98 eesmärkidega – integratsiooni ja võrdse kohtlemisega – täiesti kooskõlas see, kui seda kodanikku koheldakse selle direktiivi artikli 12 lõike 1 punktist e tuleneva leibkonnatoetuse saamise õiguse osas võrdselt.

64. Kõikidel nendel kaalutlustel asun seisukohale, et niisugune õigusnorm nagu vaidlusalune, millega on jäetud perehüvitise saamise õiguse kindlaksmääramisel arvestusest välja ühtse loaga kolmandate riikide kodanike, mitte aga vastuvõtva liikmesriigi kodanike pereliikmed, kui nad ei ela selles riigis, ei ole kooskõlas direktiivi 2011/98 artikli 12 lõike 1 punktiga e.

VI. Ettepanek

65. Sellepärast teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Corte suprema di cassazione (Itaalia kassatsioonikohus) küsimusele järgmiselt:

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 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugune liikmesriigi õigusnorm, nagu on vaidluse all põhikohtuasjas ja mille kohaselt jäetakse – erinevalt selle liikmesriigi kodanikke käsitlevatest sätetest – leibkonnatoetuse arvutamisel leibkonna liikmete kindlakstegemisel välja ühtse loaga kolmandast riigist pärit töötaja pereliikmed, kui nad ei ela selle liikmesriigi territooriumil.