



Vastuvõtmise kuupäev : 16/02/2026

**Kohtuasi C-859/25\* [Redego]<sup>i</sup>**

**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1**

**Saabumise kuupäev:**

22. detsember 2025

**Eelotsusetaotluse esitanud kohus:**

Tribunale di Torino (Torino kohus, Itaalia)

**Eelotsusetaotluse kuupäev:**

17. september 2025

**Kaebaja:**

HC

**Vastustaja:**

Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)

---

**Põhikohtuasja ese**

Itaalias elava kolmanda riigi kodaniku HC tuvastushagi Istituto nazionale della previdenza sociale (riiklik sotsiaalkindlustusamet, Itaalia, edaspidi „INPS“) vastu, mille eesmärk on: – tuvastada, et kodanikupalga kehtetuks tunnistamise otsus, mille INPS tegi seetõttu, et tingimus, et isik peab olema riigis elanud vähemalt kümme aastat, ei ole täidetud, on ebaseaduslik; – tuvastada, et summa, mille kaebaja sai kodanikupalgana ja mille kohta on tema suhtes tehtud maksekäsk, ei kuulu INPSile maksmisele; – tunnistada järjestikuste kodanikupalga pikendamise taotluste rahuldamata jätmine ebaseaduslikuks ja mõista sellest tulenevalt INPSilt välja summa, mille kaebaja oleks võinud saada, kui tema kodanikupalga pikendamise taotlused oleksid rahuldatud.

\* Kohtumenetluse keel: itaalia.

<sup>i</sup> Kohtuasjal on väljamõeldud nimi. See ei vasta ühegi menetlusosalise tegelikule nimele.

## Eelotsusetaotluse ese

Eelotsusetaotlus, milles palutakse tõlgendada direktiivi 2003/109/EÜ artikli 11 lõike 1 punkti d koostoimes Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 47.

## Eelotsuse küsimus

Kas direktiivi 2003/109/EÜ artikli 11 lõike 1 punkti d koostoimes Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 47 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisesed õigusnormid, mille kohaselt ei või liikmesriigi kohus, kelle poole on pöördutud tuvastamishagiga ja asja igakülgse läbivaatamise taotlusega, tuvastada, et puudub õigus tagasi nõuda summad, mille Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (riiklik sotsiaalkindlustusamet, Itaalia) maksis pikaajalise elamisloaga kolmanda riigi kodanikule, ja et õiguslik alus, millele tuginedes summade tagasimaksmist taotletakse, on ebaseaduslik, kuna sotsiaalkindlustusameti taotlusel tehtud maksekäsk on omandanud seadusjõu, kui nii tagasimaksmisnõue kui ka selle õiguslik alus põhinevad õigusnormidel, mis on juba tunnistanud vastuolus olevaks viidatud artikli 11 lõikega 1, nagu seda on tõlgendanud Euroopa Kohus, ning kui maksekäsumenetlust läbiviiv kohus ei ole seda vastuolu ega õigusliku aluse ebaseaduslikkust analüüsinud, kuna võlgnik ei ole vastuväidet esitanud?

## Asjakohased õigusnormid

### *Riigisisese õiguse sätted*

*28. jaanuari 2019. aasta dekreetseadus nr 4 (decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4), mis võeti muudatustega seadusena vastu 28. märtsi 2019. aasta seadusega nr 26 (legge 28 marzo 2019, n. 26) ja tunnistati alates 1. jaanuarist 2024 kehtetuks 29. detsembri 2022. aasta seadusega nr 197 (legge 29 dicembre 2022, n. 197)*

Selle dekreetseaduse artikli 1 lõikega 1 kehtestati riigisiseses õiguses 2019. aasta aprillist kodanikupalk „aktiivse tööpoliitika põhimeetmena, et tagada õigus tööle, võidelda vaesuse, ebavõrdsuse ja sotsiaalse tõrjutuse vastu ning edendada õigust teabele, haridusele, väljaõppele ja kultuurile poliitika abil, mis on ette nähtud tõrjutuse ohus olevate inimeste majanduslikuks toetamiseks ja sotsiaalseks kaasamiseks ühiskonda ja töömaailma“.

Artikli 2 „Toetusesaajad“ lõikes 1 on kodanikupalga andmise subjektiivsed tingimused sätestatud järgmiselt:

„Kodanikupalka on õigus saada leibkondadel, kes vastavad taotluse esitamise hetkel ja kogu toetuse maksmise perioodi kestel kumulatiivselt järgmistele tingimustele:

a) kodakondsuse ning elu- ja viibimiskoha nõuete osas peab toetust taotlev leibkonnaliige kumulatiivselt:

1. olema Itaalia või mõne Euroopa Liidu liikmesriigi kodanik või tema pereliige, kes on määratletud 6. veebruari 2007. aasta seadusandliku dekreeedi nr 30 artikli 2 lõike 1 punktis b ning kellel on Itaalias elamisõigus või alaline elamisõigus, või kolmanda riigi kodanik, kellel on pikaajalise elaniku Euroopa Liidu elamisluba;

2. olema Itaalias elanud vähemalt kümme aastat, millest katkematult kaks viimast taotluse esitamise hetkele eelnenud aastat ning kogu toetuse maksmise;

[...]“.

Artikli 3 lõikes 6 oli sätestatud:

„Kodanikupalka antakse ajavahemiku jooksul, mille kestel toetusesaaja täidab artiklis 2 sätestatud tingimused, ja igal juhul katkematu ajavahemiku jooksul, mis ei ületa 18 kuud.

Kodanikupalka võib pikendada, kui kodanikupalga maksmine peatatakse üheks kuuks enne iga pikendamist. [...]“.

Dekreetseaduse nr 4/2019 artikli 7 lõikes 4 on sätestatud:

„Ilma et see piiraks lõike 3 [kriminaalkorras süüdimõistmine] kohaldamist, tunnistab toetust andev ametiasutus toetuse viivitamata tagasiulatuvalt kehtetuks, kui ta teeb kindlaks, et taotluse aluseks olevad avaldused ja teave ei vasta tegelikkusele või et mis tahes muutustest taotleja sissetulekus, varades või leibkonna koosseisus ei ole hiljem teatatud. Kehtetuks tunnistamise korral on toetusesaaja kohustatud alusetult saadud summa tagasi maksma“.

Siiski ei ole välistatud, et toetusesaajatel, kelle rahaline toetus on kehtetuks tunnistatud, on võimalus esitada uus taotlus, nagu on sätestatud artikli 7 lõikes 11:

„Kõikidel juhtudel, välja arvatud lõikes 3 [kriminaalkorras süüdimõistmine] osutatud juhtudel, võib taotleja või teine leibkonna liige taotleda kodanikupalka alles pärast 18 kuu möödumist kodanikupalga kehtetuks tunnistamise või äravõtmise otsuse kuupäevast, või kõnealusest kuupäevast pärast kuue kuu möödumist juhul, kui leibkonda kuuluvad võrdväärse majandusliku olukorra näitaja (ISEE) määratluse kohaselt alaealised või puudega isikud“.

Samas dekreetseaduses on seejärel sätestatud sissetulekukünnised, millest madalamale jääva sissetuleku korral võib isikul olla õigus kodanikupalgale.

### ***Liidu õiguse sätted***

Euroopa Liidu põhiõiguste harta: artikkel 47

Nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiiv 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta: artikli 11 lõike 1 punkt d

## **Asjakohane kohtupraktika**

### ***Riigisiseste kohtute praktika***

1. Corte Costituzionale (Itaalia konstitutsioonikohus) on teinud otsuse 2019. aasta dekreetseaduse nr 4 artikli 2 lõike 1 punkti a alapunkti 2 (milles on sätestatud kümneaastane elamispõue) võimaliku vastuolu kohta liidu õiguse ja Itaalia põhiseadusega, kuid seoses liidu liikmesriikide kodanike olukorraga. Selle valdkonna kohtupraktika aluseks on kodanikupalga struktuurne ja funktsionaalne iseärasus, kusjuures kodanikupalga eesmärk on saavutada tööellu sisenemise ja sotsiaalse kaasatuse eesmärgid, mis nõuavad toetusesaaja aktiivset osalemist.

Eelkõige on Corte Costituzionale (Itaalia konstitutsioonikohus) selgitanud, et „kodanikupalka käsitlevad eeskirjad määravad kindlaks tööellu naasmise programmi, mis läheb puhtalt rahalisest abist kaugemale“: kuigi sotsiaaltoetused selle kitsas tähenduses „põhinevad peamiselt üksnes abivajadusel“, näeb kodanikupalk ette „rangete kohustuste ja tingimuste süsteemi“, mis struktureerib koolitus- ja kaasamisvõimalusi, „mille järgimata jätmine toob eri vormides kaasa sellest võimalusest ilmajätmise“ (2021. aasta kohtuotsus nr 126 ja samas tähenduses 2020. aasta kohtuotsus nr 122).

Kodanikupalga struktuur, mis põhineb ajutisusel, täpsetel kohustustel ja eelkõige rangetel tingimustel, mis nende täitmata jätmise korral toovad kaasa toetuse saamise õiguse kaotamise, on kokkusobimatu abistava olemusega, mis on tegelikel sotsiaaltoetustel, mille puhul on ülekaalus sisuliselt tingimusteta nõue rahuldada üksikisikute põhivajadused (vt muu hulgas 2024. aasta kohtuotsus nr 42 ja 2024. aasta määrus nr 29).

Seega on konflikt tõlgenduse vahel, mis tuleneb eelkõige Euroopa Kohtu otsusest liidetud kohtuasjades C-112/22 ja C-223/22 ning Corte costituzionale (Itaalia konstitutsioonikohus) praktikast kodanikupalga õigusliku kvalifitseerimise kohta.

2. Maksekäsu määruse regulatsiooni kohta on Corte di cassazione (Itaalia kassatsioonikohus) praktikas välja kujunenud põhimõte, et kui kaks samade poolte vahelist kohtuasja käsitlevad sama õigussuhet ja üks neist on lahendatud seadusjõudu omava kohtuotsusega, takistab õigusliku olukorra tuvastamine või kummaski kohtuasjas sama fakti- või õigusküsimuse lahendamine tuvastatud ja lahendatud küsimuse uuesti läbivaatamist (Itaalia kassatsioonikohtu 3. koja 21. novembri 2023. aasta määrus nr 32370; Itaalia kassatsioonikohtu 3. koja 14. septembri 2022. aasta määrus nr 27013; Itaalia kassatsioonikohtu 3. koja 26. veebruari 2019. aasta määrus nr 5486).

Corte di cassazione (Itaalia kassatsioonikohus) praktika kohaselt kohaldatakse samu põhimõtteid ka siis, kui seadusjõud ei tulene kohtuotsusest, vaid maksekäsu määrusest, millele ei ole vastu vaieldud.

Seda on täpsustatud (vt muu hulgas Itaalia kassatsioonikohtu 3. koja 28. novembri 2017. aasta kohtuotsus nr 28318, muu hulgas seoses Itaalia kassatsioonikohtu 3. koja 3. juuli 2008. aasta kohtuotsusega nr 18205, 1. koja 24. septembri 2018. aasta kohtumäärus nr 22465; 2. koja 4. novembri 2021. aasta kohtuotsus nr 31636), et põhimõte, mille kohaselt kohtuotsuse seadusjõud ei hõlma mitte ainult kohtuotsuses sõnaselgelt väljendatud, vaid ka põhjendusi, mis on selle loogilis-juriidilised eeldused, kehtib ka rahasumma maksmiseks kohustava maksekäsu määruse suhtes.

See on nn vaikiva seadusjõu põhimõte, mille kohaselt muudab maksekäsu määrusele vastuväite esitamata jätmine lõplikuks ja kohtumenetluses mitte enam vaidlustatavaks mitte ainult maksekäsu esemeks oleva nõude, vaid ka võlausaldaja poolt maksekäsu määruse tegemise menetluses viidatud õigusliku aluse.

Sellest järeldub, et maksenõuet ja sellega seotud õiguslikku alust ei saa enam uuesti arutada ei täitemenetluses ega ka eraldi tuvastusmenetluses.

### ***Liidu kohtute praktika***

*29. juuli 2024. aasta kohtuotsus CU ja ND (sotsiaalabi – kaudne diskrimineerimine), C-112/22 ja C-223/22, punktid 49–59*

Kohtuotsuses kvalifitseeriti kodanikupalk meetmeks, mis kuulub direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punkti d kohaldamisalasse (mis käsitleb sotsiaalkindlustust, sotsiaalabi ja sotsiaalkaitset nagu see on määratletud riigisisese õiguses;). Kohtuotsuses leiti, et tingimus, et isik peab olema elanud Itaalias vähemalt kümme aastat, millest kaks viimast aastat katkematult, on vastuolus direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punktiga d. Euroopa Kohus leidis, et „pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike ja liikmesriigi kodanike vaheline erinev kohtlemine, mis tuleneb asjaolust, et riigisisised õigusnormid näevad ette [kõnealuse tingimuse], [kujutab] endast kaudset diskrimineerimist“.

*17. mai 2022. aasta kohtuotsus SPV Project 1503 jt, C-693/19 ja C-831/19, punktid 56–66 ja resolutsioon*

Selles kohtuotsuses hindas Euroopa Kohus maksekäsku käsitlevate Itaalia menetlusnormide kooskõla nõukogu 5. aprilli 1993. aasta direktiiviga 93/13/EMÜ ebaõiglaste tingimuste kohta tarbijalepingutes, leides, et „[selle direktiivi] artikli 6 lõiget 1 ja artikli 7 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus riigisisised õigusnormid, mis näevad ette, et kui võlgnik ei ole esitanud vastuväidet maksekäsule, mille kohus on teinud sissenõudja taotlusel, ei saa täitevkohtunik – põhjusel, et selle maksekäsu seadusjõud hõlmab kaudselt selle aluseks oleva lepingu tingimuste kehtivust, välistades nende kehtivuse igasuguse

kontrollimise – hiljem kontrollida nende tingimuste võimalikku ebaõiglast laadi. [...]“.

Selle kohtuotsuse põhjenduste punktis 66 on märgitud, et „tõhusa kohtuliku kaitse nõue nõuab, et täitmisega seotud küsimusi lahendav kohus saaks – sealhulgas esimest korda – hinnata, kas sellised lepingutingimused, mille alusel kohus tegi võlausaldaja avalduse alusel maksekäsu ja mille suhtes võlgnik ei ole vastuväidet esitanud, võivad olla ebaõiglased“.

### **Asjaolude ja põhikohtuasja lühiülevaade**

- 1 2019. aasta juulis esitas kaebaja, Itaalias väidetavalt 2004. aastast elav Tuneesia kodanik, kellel oli 20. detsembril 2016 väljastatud pikaajaline elamisluba, INPSile taotluse kodanikupalga saamiseks.
- 2 Ta sai seda rahalist toetust 18 kuu jooksul, nagu on ette nähtud dekreetseaduses nr 4/2019, st 2019. aasta augustist 2021. aasta jaanuarini, saades kokku 11 813,28 eurot.
- 3 Seejärel esitas ta aastatel 2021–2022 veel neli kodanikupalga saamise taotlust ning INPS ei teinud tema suhtes ei positiivseid ega negatiivseid otsuseid.
- 4 10. märtsil 2021 sai HC kätte toetuse kehtetuks tunnistamise otsuse. Kodanikupalga kehtetuks tunnistamist põhjendas INPS sellega, et HC ei täitnud liikmesriigi territooriumil pikaajalise elamise (10 aastat, millest kaks viimast aastat katkematult) nõuet; pärast kehtetuks tunnistamise otsust nõuti 19. oktoobril 2021 aastatel 2019–2021 makstud summade tagasimaksmist.
- 5 Seejärel leidis HC INPSi hallatavalt platvormil neli otsust (mida kordagi kätte ei toimetatud ega talle edastatud), millega lükati tagasi sama arv kodanikupalga pikendamise taotlusi; kolme neljast tagasilükkamise otsusest, mille INPS tegi 2021. aasta mai ja juuli vahel, põhjendati sellega, et taotlused olid esitatud enne 18 kuu möödumist varasema toetuse kehtetuks tunnistamisest (see tähtaeg on minimaalne tähtaeg kodanikupalgaga seotud uue haldustaotluse esitamiseks pärast seda, kui kodanikupalk on nõuete täitmata jätmise tõttu kehtetuks tunnistatud).
- 6 INPS esitas 18. aprillil 2024 maksekäsu avalduse 11 813,28 euro suuruse summa kohta; maksekäsu tegi eelotsusetaotluse esitanud kohus ja see toimetati kaebajale kätte 13. juunil 2024; kaebaja tõsteti aga 2024. aasta mais oma kodust (kuhu dokumendid kätte toimetati) välja ja ta sai alles mõni päev pärast kättetoimetamist dokumendist teada. Seetõttu pöördus ta advokaadi poole alles pärast maksekäsule vastuväite esitamise tähtaegade möödumist.
- 7 Vahepeal otsustas Euroopa Kohus 29. juulil 2024 kohtuasjas C-112/22 tehtud otsuses, et dekreetseadus nr 4/2019 ja eelkõige tingimus, et isik peab olema kodanikupalga taotluse esitamise ajal elanud riigi territooriumil vähemalt kümme

aastat ning mis kehtib ka pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike suhtes, on direktiiviga 2003/109 vastuolus.

### **Põhikohtuasja poolte peamised argumendid**

- 8 INPS palus jätta kaebaja nõuded rahuldamata: ta leiab, et kuna maksekäsule ei ole vastuväidet esitatud, on taotlus, mille eesmärk on maksekäsu teinud kohtu otsus uuesti läbi vaadata, vastuvõetamatu.
- 9 INPSi sõnul ei ole nõue elada riigi territooriumil kümme aastat vastuolus Euroopa Liidu õigusega, kuna see on täiendav nõue pikaajalise elamise nõude suhtes, mis on kehtestatud kolmandate riikide kodanikele.
- 10 HC kaebas, et tal oli võimatu tugineda kodanikupalga kehtetuks tunnistamise ebaõiglusele; tema kui kolmanda riigi kodanik, kes oli taotluse esitamise ajal pikaajaline elanik, ei pidanud täitma tingimust, et isik peab olema riigis elanud vähemalt kümme aastat. Euroopa Kohtu poolt kohtuasjas C-112/22 tehtud otsusest tulenevalt peaks liikmesriigi kohus jätma seda nõuet sätestava normi kohaldamata. Ta ei saa aga nendele põhjendustele tugineda kohtuotsuse seadusjõu ja vaikumisi seadusjõu tõttu, mis tuleneb maksekäsule vastuväite esitamata jätmisest.
- 11 Vaidlust ei ole selles, et kohus, kes tegi INPSi kasuks ja kaebaja suhtes maksekäsu, ei analüüsinud dekreetseaduses nr 4/2019 ja direktiivis 2003/109 sisalduvate õigusnormide vahelise vastuolu küsimust ega küsimust, kas INPSi tehtud kodanikupalga kehtetuks tunnistamise otsus oli õiguspärane või mitte; igal juhul avaldati Euroopa Kohtu poolt kohtuasjades C-112/22 ja C-223/22 tehtud otsus pärast maksekäsu avaldamist.

### **Eelotsusetaotluse põhjendused**

- 12 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et küsimus puudutab kõiki isikuid, kes on saanud kodanikupalga ja kes on samasuguses olukorras.
- 13 Ta leiab, et tuleb kindlaks teha, kas kohtuotsuse seadusjõud – maksekäskude osas kohtuotsuste tühistamatuse võimatus – lubab jätta täiendavalt analüüsivõimatus kodanikupalga korra direktiivi 2003/109 sätetega vastuolu küsimuse, või vastupidi, kas sarnaselt sellele, mida Euroopa Kohus otsustas 17. mai 2022. aasta otsuses liidetud kohtuasjades C-693/19 ja C-831/19, kaalub vajadus tagada liidu õigusega antud õiguste tõhusus üles vajaduse tagada liikmesriikide kohtute otsuste stabiilsus. Viimati nimetatud juhul tähendaks see, et maksekäsu tegemise menetlusele järgnevas tuvastamismenetluses tuleks analüüsida ka aspekte, mida nn vaikumisi seadusjõud tavaliselt hõlmab, ja eelkõige neid tingimusi (riigisiseste õigusnormide seaduslikkus, nende alusel ette nähtud kehtetuks tunnistamise seaduslikkus), mida ei olnud maksekäsu tegemise raames veel analüüsitud.



- 14 Seega tuleb kindlaks teha, kas õigusnormide kogum, mis reguleerib maksekäsu seadusjõudu, on vastuolus direktiivi 2003/109 artikliga 11, kuna see ei võimalda tuvastaval ja asja igakülgselt läbivaataval kohtul, kes ei ole maksekäsule esitatud vastuväidet menetlev kohus, tunnistada kodanikupalga saamise tingimusi käsitlevate riigisiseste õigusnormide vastuolu direktiivi artikliga 11 (vastuolu, mida Euroopa Kohus on juba kinnitanud) ja sellest (rangelt) tulenevat toetuse kehtetuks tunnistamise ebaseaduslikkust ja maksekäsuga hõlmatud tagasimaksmiskohustuse puudumist. Kõik see tuleb tuvastada olukorras, kus kaebajal oli (haldustaotluse esitamise ajal) ja on endiselt kolmandate riikide kodanike pikaajaline elamisluba ning seega on tal direktiiviga 2003/109 ette nähtud kaitse.