Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GERARD HOGAN
2 päivänä maaliskuuta 2021 [1]

Asia C-94/20

Land Oberösterreich
vastaan
KV

(Ennakkoratkaisupyyntö – Landesgericht Linz (osavaltion tuomioistuin, Linz, Itävalta))

(Ennakkoratkaisupyyntö – Pitkään oleskelleet kolmansien maiden kansalaiset – Direktiivi 2003/109/EY – 11 artiklan 1 kohdan d alakohta – Tasavertainen kohtelu – Poikkeus – 11 artiklan 4 kohta – Tasavertaisen kohtelun rajaaminen sosiaaliavun ja sosiaalisen suojelun osalta alan perusetuuksiin – Perusetuuden käsite – Asumistuki – Jäsenvaltion kielen perustaitojen todistamista koskeva vaatimus – Edellytys, jota sovelletaan ainoastaan pitkään oleskelleisiin kolmansien maiden kansalaisiin – Perusoikeuskirjan ja unionin oikeuden perusperiaatteiden soveltaminen direktiivin 2003/109/EY 11 artiklan 4 kohdan mukaisen poikkeuksen yhteydessä)

I Johdanto

1. Tämä 6.2.2020 päivätty Landesgericht Linzin (osavaltion tuomioistuin, Linz, Itävalta) ennakkoratkaisupyyntö toimitettiin unionin tuomioistuimen kirjaamoon 25.2.2020. Se on esitetty itävaltalaisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa oikeudenkäynnissä, jossa on riitautettu kansallisessa lainsäädännössä asetettu vaatimus, jonka mukaan pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten on todistettava (saksan) kielen taitonsa tietyllä tavalla, jotta heillä olisi oikeus sosiaalietuutena myönnettävään asumistukeen.

2. KV (jäljempänä kantaja) [2] nosti ensimmäisenä oikeusasteena toimivassa Bezirksgericht Linzissä (piirioikeus, Linz, Itävalta) Land Oberösterreichia (jäljempänä vastaaja) [3] vastaan kanteen, jossa vaadittiin maksamaan 4 096,94 euroa korkoineen korvauksena vahingosta, joka kantajalle aiheutui asumistuen menetyksestä vuoden 2018 tammikuun ja marraskuun väliseltä ajalta siitä syystä, että hänellä ei ollut esittää kielitaidosta vaadittua muodollista todistetta. [4] Bezirksgericht Linz hyväksyi kantajan vaatimuksen kaikilta osin. Nyt käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö on esitetty vastaajan Landesgericht Linzissä vireille panemassa muutoksenhakumenettelyssä.

1 Alkuperäinen kieli: englanti.

2 KV on valituksen vastapuolena ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa.

3 Land Oberösterreich on valittajana ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa.

4 Kantajan nostama kanne perustuu hänen oikeuteensa saada syrjinnän torjumisesta annetun Ylä-Itävallan osavaltion lain (Oberösterreichisches Antidiskriminierungsgesetz) (LGBl. nro 50/2005) 8 §:n 1 momentissa tarkoitettua vahingonkorvausta. Menetettyä asumistukea koskevan vaatimuksensa ohella kantaja vaatii korvausta henkisestä kärsimyksestä, joka hänelle on aiheutunut etniseen alkuperäänsä perustuvasta syrjinnästä.

3. Ennakkoratkaisupyynnössään kansallinen tuomioistuin pyytää tulkitsemaan pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25.11.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY[5] 11 artiklaa, rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta 29.6.2000 annetun neuvoston direktiivin 2000/43/EY[6] 2 artiklaa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 21 artiklaa.

4. Ennakkoratkaisupyynnössä pyydetään unionin tuomioistuinta muun muassa määrittämään, onko pääasiassa kyseessä olevan kaltainen asumistuki direktiivin 2003/109 11 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu perusetuus, ja jos näin ei ole, voidaanko tällaisen tuen myöntämisen edellytyksenä vaatia, että pitkään oleskelleet kolmansien maiden kansalaiset esittävät tietyn muotoisen todisteen kyseisen jäsenvaltion kielen taidosta. Ennen tämän kysymyksen tarkastelua on kuitenkin syytä esitellä ennakkoratkaisupyynnön taustalla olevat merkitykselliset oikeussäännöt.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1. Direktiivi 2000/43

5. Direktiivin 2000/43 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Tarkoitus”, säädetään seuraavaa:

”Tämän direktiivin tarkoituksena on luoda puitteet rotuun ja etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän torjumiselle yhdenvertaisen kohtelun periaatteen toteuttamiseksi jäsenvaltioissa.”

6. Kyseisen direktiivin 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Syrjinnän käsite”, säädetään seuraavaa:

”1. Tässä direktiivissä yhdenvertaisen kohtelun periaatteella tarkoitetaan, ettei minkäänlaista rotuun tai etniseen alkuperään perustuvaa välitöntä tai välillistä syrjintää saa esiintyä.

2. Sovellettaessa 1 kohtaa:

a) välittömänä syrjintänä pidetään sitä, että henkilöä kohdellaan rodun tai etnisen alkuperän perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta kohdellaan, on kohdeltu tai voitaisiin kohdella vertailukelpoisessa tilanteessa;

b) välillisenä syrjintänä pidetään sitä, jos näennäisesti puolueeton säännös, peruste tai käytäntö saattaa tiettyä rotua tai etnistä alkuperää olevat henkilöt erityisen epäedulliseen asemaan muihin henkilöihin nähden, jollei kyseisellä säännöksellä, perusteella tai käytännöllä ole puolueettomasti perusteltavissa olevaa oikeutettua tavoitetta, ja jolleivät tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ole asianmukaisia ja tarpeellisia.

_ _”

5 EUVL 2004, L 16, s. 44.

6 EYVL 2000, L 180, s. 22.

7. Direktiivin 2000/43 3 artiklan, jonka otsikko on ”Soveltamisala”, 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tämän direktiivin soveltamisalaan ei kuulu kansalaisuuteen perustuva erilainen kohtelu eikä sillä vaikuteta kolmannen maan kansalaisten ja valtiottomien henkilöiden jäsenvaltioiden alueelle tuloa ja siellä oleskelua koskeviin säännöksiin ja edellytyksiin eikä kyseisten kolmannen maan kansalaisten ja valtiottomien henkilöiden oikeusasemasta aiheutuvaan kohteluun.”

2. Direktiivi 2003/109

8. Direktiivin 2003/109 johdanto-osan 2, 4, 12 ja 13 perustelukappaleessa säädetään seuraavaa:

”(2) Eurooppa-neuvosto julisti Tampereella 15 ja 16 päivänä lokakuuta 1999 pidetyssä erityiskokouksessaan, että kolmansien maiden kansalaisten oikeusasemaa olisi lähennettävä vastaamaan jäsenvaltioiden kansalaisten oikeusasemaa ja että henkilölle, joka on laillisesti oleskellut jäsenvaltiossa tietyn, myöhemmin määriteltävän ajan ja jolla on pitkäaikainen oleskelulupa, olisi annettava kyseisessä jäsenvaltiossa yhdenmukaiset, mahdollisimman lähellä Euroopan unionin kansalaisten nauttimia oikeuksia olevat oikeudet.

– –

(4) Jäsenvaltioihin pysyvästi asettautuneiden kolmansien maiden kansalaisten kotouttaminen edistää olennaisella tavalla taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta, joka on yhteisön perustavoitteita, kuten perustamissopimuksessa todetaan.

– –

(12) Pitkään oleskelleen henkilön asema voisi edistää tehokkaasti kolmannen maan kansalaisen kotoutumista asuinyhteiskuntaansa. Pitkään oleskelleiden henkilöiden olisi nautittava tasavertaista kohtelua jäsenvaltion kansalaisten kanssa monilla talous- ja yhteiskuntaelämän aloilla tässä direktiivissä määriteltyjen asiaa koskevien edellytysten mukaisesti.

(13) Sosiaaliavun osalta mahdollisuus rajoittaa pitkään oleskelleiden etuuksia perusetuuksiin on ymmärrettävä niin, että perusetuuksiin kuuluvat vähintään perustoimeentuloturva, sairaus- ja raskausavustukset, vanhempainavustus ja pitkäaikaishoito. Etuuksien myöntämistä koskevista yksityiskohtaisista säännöistä säädetään kansallisessa lainsäädännössä.

– –”

9. Direktiivi 2003/109 5 artiklan, jonka otsikko on ”Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman saamisen edellytykset”, 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat vaatia, että kolmansien maiden kansalaiset täyttävät kansallisen lainsäädännön mukaiset kotouttamisedellytykset.”

10. Direktiivin 2003/109 11 artiklassa, jonka otsikko on ”Tasavertainen kohtelu”, säädetään seuraavaa:

”1. Pitkään oleskellutta kolmannen maan kansalaista on kohdeltava tasavertaisesti jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa seuraavilla aloilla:

– –

(d) sosiaaliturva ja sosiaaliapu ja sosiaalinen suojelu sellaisena kuin se on määritelty kansallisessa lainsäädännössä;

– –

4. Jäsenvaltiot voivat rajata sosiaaliavun ja sosiaaliturvan osalta annettavan tasavertaisen kohtelun perusetuuksiin.

– –”

B Itävallan oikeus

11. Vastaajana oleva Land Oberösterreich myöntää asumistukia. Tosiseikkojen tapahtuma-aikaan asumistuen myöntämisen edellytyksistä säädettiin tietyissä asuntorakentamisen tukemisesta annetun Ylä-Itävallan osavaltion lain (Oberösterreichisches Wohnbauförderungsgesetz, jäljempänä oöWFG[7]) säännöksissä.

12. Kyseisen lain 6 §:ssä säädettiin seuraavaa:

”– –

(9) Tämän osavaltion lain mukaista tukea myönnetään Itävallan kansalaisille, [Euroopan talousalueen (ETA)] valtioiden kansalaisille ja unionin kansalaisille sekä heidän [Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston] direktiivissä 2004/38/EY tarkoitetuille perheenjäsenilleen. Muille henkilöille saadaan, jollei heille ole valtiosopimuksen nojalle myönnettävä tukea kuten Itävallan kansalaisille, myöntää tukea vain, jos:

1. heidän pääasiallinen asuinpaikkansa on ollut keskeytyksettä ja laillisesti yli viiden vuoden ajan Itävallassa,

2. he saavat Itävallassa tuloveron alaista tuloa tai ovat suorittaneet työskentelynsä perusteella maksuja lakisääteiseen sosiaalivakuutukseen Itävallassa ja saavat nyt tästä etuuksia sekä ovat saaneet edellä mainittuja tuloja tai etuuksia viiden viime vuoden aikana 54 kuukauden ajan, ja

3. he todistavat saksan kielen taitonsa jäljempänä 11 momentin mukaisesti.

– –

(11) Edellä 9 momentin 3 kohdassa vahvistetun edellytyksen katsotaan täyttyvän, jos

1. esitetään Österreichischer Integrationsfondsin (ÖIF) [Itävallan kotouttamisrahasto] tai ÖIF:n sertifioiman tutkintolaitoksen myöntämä todistus kotoutumiskokeen hyväksytystä suorittamisesta, tai

2. esitetään kotouttamissopimuksesta annetussa asetuksessa [Integrationsvereinbarungs-Verordnung] (BGBl. II, nro 242/2017) tarkoitetun sertifioidun tutkintolaitoksen myöntämä yleisesti tunnustettu kielitutkinto tai todistus A2-tason taidoista saksan kielessä, tai

3. esitetään todistus siitä, että on käyty Itävallassa oppivelvollisuuskoulua vähintään viiden vuoden ajan ja läpäisty saksan kielen oppiaine tai 9. luokan tasoinen saksan kielen oppiaine, tai

7 LGBl. nro 6/1993.

4. tuenhakija on läpäissyt oppisopimuskoulutuksen päättökokeen oppisopimuskoulutuslain [Berufsausbildungsgesetz] (BGBl. nro 142/1969) mukaisesti.

– –”

13. Kyseisen lain 23 §:ssä säädettiin seuraavaa:

”(1) Asumistukea voidaan myöntää tuetun asunnon päävuokralaiselle, ostajalle tai omistajalle, jos

1. tuenhakijalle aiheutuu asumiskustannuksista kohtuuton rasite

2. tuenhakija asuu tuetussa asunnossa pysyvästi asumistarpeidensa täyttämiseksi

3. tuenhakija on hakenut asumiskustannustensa pienentämiseksi muita tukia (24 §:n 1 momentti), joihin hänellä on oikeus, ja

4. tukilainan (9 §) tai tuetun hypoteekkilainan (10 §) takaisinmaksu on jo alkanut.

(2) Tukemattoman asunnon päävuokralaiselle voidaan edellä 1 momentin 1–3 kohdan mukaisten edellytysten täyttyessä myöntää asumistukea, jos vuokrasuhdetta ei ole solmittu hänen lähipiiriinsä kuuluvan henkilön kanssa.

– –”

14. Asumistuen enimmäismääräksi oli vahvistettu asumistuesta annetun Ylä-Itävallan osavaltion asetuksen [Oberösterreichische Wohnbeihilfen-Verordnung] 2 §:n 3 momentissa 300 euroa kuukaudessa.

15. Tosiseikkojen tapahtuma-aikaan voimassa olleen lainsäädännön nojalla sosiaalisessa ahdingossa oleville henkilöille voitiin myöntää vähimmäisturvasta annetun Ylä-Itävallan osavaltion lain (Oberösterreichisches Mindestsicherungsgesetz, jäljempänä oöBMSG)[8] mukainen taattu tarveharkintainen vähimmäisturva.

16. OöBMSG:n 1 §:n 1 momentissa säädettiin, että taatun vähimmäisturvan tarkoituksena oli taata ihmisarvoinen elämä ja varmistaa tähän kuuluva pysyvä kotoutuminen yhteiskuntaan jokaiselle, joka tarvitsee siihen yhteisön tukea. Kyseinen etuus voitiin tietyin edellytyksin myöntää oöWFG:n mukaisen asumistuen lisäksi tai vähentää osittain asumistuesta. OöBMSG:n mukainen etuus oli myös direktiivissä 2003/109 tarkoitettujen pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten saatavilla. Sille oli kuitenkin asetettu paljon tiukemmat sosiaalista tarvetta koskevat edellytykset kuin oöWFG:n mukaiselle asumistuelle. OöBMSG:n mukainen tuen perusmäärä vuonna 2018 oli yksin asuvien henkilöiden osalta 921,30 euroa kuukaudessa ja yhteisessä taloudessa asuvien aikuisten osalta 649,10 euroa kuukaudessa; lapsista myönnettiin lisäetuuksia.

17. OöBMSG:n 4 §:ssä säädettiin seuraavaa:

”(1) Jollei tässä osavaltion laissa toisin säädetä, tarveharkintaista vähimmäisturvaa voidaan myöntää ainoastaan henkilöille,

1. joiden asuinpaikka on Land Oberösterreichissa – – ja

2. (a) jotka ovat Itävallan kansalaisia tai heidän perheenjäseniään

8 LGBl. nro 74/2011.

(b) joilla on oikeus turvapaikkaan tai toissijaiseen suojeluun

(c) jotka ovat EU-/ETA–kansalaisia, Sveitsin kansalaisia tai heidän perheenjäseniään, siltä osin kuin he eivät näiden etuuksien saamisen johdosta menettäisi oleskeluoikeuttaan

(d) jotka ovat henkilöitä, joilla on ’pitkäaikainen [EU]-oleskelulupa’ tai ’pitkäaikainen oleskelu – perheenjäsen’ -oleskelulupa tai sijoittautumistodistus taikka toistaiseksi voimassa oleva sijoittautumislupa

(e) jotka ovat henkilöitä, joilla on muu pysyvä oleskeluoikeus Itävallassa, siltä osin kuin he eivät näiden etuuksien saamisen johdosta menettäisi oleskeluoikeuttaan.”

18. Kyseisen lain 5 §:ssä säädettiin seuraavaa:

”Tarveharkintaisesta vähimmäisturvasta koostuvan etuuden edellytyksenä on, että edellä 4 §:ssä tarkoitettu henkilö

(1) on sosiaalisessa ahdingossa (6 §) ja

(2) on valmis yrittämään välttää tai lieventää sosiaalista ahdinkoa taikka päästä siitä (7 §).”

19. OöBMSG:n 6 §:ssä säädettiin seuraavaa:

(1) Sosiaalisessa ahdingossa ovat henkilöt, jotka eivät kykene huolehtimaan

1. omasta toimeentulostaan tai asumistarpeestaan tai

2. huollettavinaan olevien ja kanssaan samassa taloudessa asuvien perheenjäsentensä toimeentulosta ja asumistarpeesta

tai tässä yhteydessä takaamaan vaadittavaa suojaa sairauden, raskauden ja synnytyksen varalta.

(2) Edellä 1 momentissa tarkoitettu toimeentulo käsittää kustannukset toistuvista ihmisarvoiseen elämään kuuluvista tarpeista, erityisesti ruoasta, vaatteista, henkilökohtaisesta hygieniasta, kodin irtaimistosta, lämmityksestä, sähköstä ja muista henkilökohtaisista tarpeista, kuten tarpeesta osallistua asianmukaisesti sosiaali- ja kulttuurielämään.

(3) Edellä 1 momentissa tarkoitettu asumistarve käsittää asianmukaisen asumistilanteen edellyttämät säännölliset toistuvat vuokrakustannukset, yleiset menot ja maksut.

_ _”

20. Direktiivi 2000/43 saatettiin osaksi kansallista oikeusjärjestystä syrjinnän torjumisesta annetulla Ylä-Itävallan osavaltion lailla (Oberösterreichisches Antidiskriminierungsgesetz, jäljempänä oöADG). Kyseisen lain 1 §:ssä, jonka otsikko on ”Syrjinnän kielto”, kielletään kaikenlainen luonnollisten henkilöiden muun muassa etniseen taustaan perustuva välitön tai välillinen syrjintä. Tätä pykälää ei saman lain 3 §:n perusteella sovelleta kansalaisuuteen perustuvaan erilaiseen kohteluun, jos siitä säädetään lailla tai se on puolueettomasti perusteltavissa ja jos sitä ei ole kielletty Euroopan unionin säännöstössä eikä kansainvälisissä sopimuksissa, jotka muodostavat osan Euroopan yhdentymiseen liittyvää yhdenvertaisuutta koskevaa lainsäädäntökehystä.

21. Kyseisen lain 8 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Jos edellä 1 §:ssä tarkoitettuihin syihin perustuvan syrjinnän kieltoa rikotaan, epäedulliseen asemaan joutuneella henkilöllä on – – oikeus asianmukaiseen vahingonkorvaukseen – –

Varallisuusvahingon korvaamista koskevan oikeuden lisäksi henkilö on oikeutettu myös asianmukaiseen korvaukseen hänelle aiheutuneista aineettomista vahingoista. Aineettomista vahingoista maksettavan korvauksen määrän on oltava vähintään 1 000 euroa.

– –”

III Pääasian tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset

22. Kantaja on vuonna 1981 syntynyt Turkin kansalainen. Hän on asunut Itävallassa vuodesta 1997 lähtien ja on direktiivissä 2003/109 tarkoitettu pitkään oleskellut kolmannen maan kansalainen. Hän asuu Land Oberösterreichissa (Ylä-Itävallan osavaltio) yhdessä vaimonsa ja kolmen lapsensa kanssa, ja sai vuoden 2017 loppuun asti oöWFG:n mukaista asumistukea.

23. OöWFG:n 6 §:n 9 momentin 3 kohdassa ja 11 momentissa on edellytetty 1.1.2018 lähtien, että saadakseen asumistukea kolmansien maiden kansalaisten – toisin kuin unionin kansalaisten, ETA-valtion kansalaisten ja heidän direktiivissä 2004/38 tarkoitettujen perheenjäsentensä – on todistettava, että heillä on tietty saksan kielen perustaito.

24. Kantajalla on vaaditun tasoinen saksan kielen taito, mutta hänellä ei ole siitä laissa edellytettyä muodollista todistusta, minkä vuoksi hänen asumistukihakemuksensa hylättiin. Hän kuitenkin täyttää kaikki muut edellytykset ja saisi asumistukea, jos olisi esimerkiksi ETA:n kansalainen.

25. Kantaja vaatii Land Oberösterreichilta vahingonkorvausta, joka vastaa vuoden 2018 tammikuun ja marraskuun väliseltä ajanjaksolta menetettyä asumistukea, jonka määrä on 281,54 euroa kuukaudessa, sekä 1 000 euroa korvauksena aineettomasta vahingosta. Hän vetoaa vaatimuksensa tueksi oöADG:n, jolla direktiivi 200/43 saatettiin osaksi Itävallan oikeusjärjestystä, 8 §:ään. Kantaja väitti kanteessaan, että oöWFG:n 6 §:n 9 momentin 3 kohdassa ja 11 momentissa asetetaan hänet etnisen taustansa vuoksi epäedulliseen asemaan ilman mitään objektiivista perustetta. Lisäksi kantaja väitti, että asumistuki on direktiivin 2003/109 11 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu perusetuus.

26. Land Oberösterreich väitti, ettei kyse ole etniseen taustaan perustuvasta erilaisesta kohtelusta, että saksan kielen taitoa koskeva vaatimus on puolueettomasti perusteltavissa ja ettei asumistuki ole direktiivissä 2003/109/EY tarkoitettu perusetuus.

27. Ensimmäisenä oikeusasteena toimiva Bezirksgericht Linz hyväksyi kantajan vaatimukset kaikilta osin. Se siis katsoi, että asumistuki on direktiivin 2003/109 11 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu perusetuus. Se myös totesi, että saksan kielen taidon todistamista koskeva vaatimus oli epäasiallinen ja että sillä syrjittiin kantajaa hänen etnisen taustansa perusteella. Näin ollen se katsoi, että kantajan oöADG:hen perustuvat vaatimukset olivat perusteltuja.

28. Land Oberösterreich valitti tästä ratkaisusta ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen.

29. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että jos asumistukea on pidettävä direktiivin 2003/109 11 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuna perusetuutena, se on unionin oikeuden mukaan myönnettävä kantajalle jo tästä syystä riippumatta siitä, onko kantajaa syrjitty vai ei. Kantaja kuitenkin vaatii menetetyn asumistuen lisäksi korvausta aineettomasta vahingosta, joka hänelle on aiheutunut

etniseen taustaan perustuvasta syrjinnästä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin myös katsoo, että kun Land Oberösterreich nojautuu direktiivin 2003/109 11 artiklan 4 kohdassa säädettyyn poikkeukseen, sen on noudatettava tällaisen säännöksen laadinnassa muita unionin oikeuden, kuten direktiivin 2000/43 ja perusoikeuskirjan, vaatimuksia, eikä se saa soveltaa syrjiviä perusteita.

30. Käsiteltävässä asiassa on ajateltavissa, ettei direktiiviä 2000/43 etenkään sen 3 artiklan 2 kohdan vuoksi sovelleta. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan tämä ei kuitenkaan välttämättä tarkoita sitä, etteikö kyseessä voisi silti olla perusoikeuskirjassa kielletty syrjintä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, ettei perusoikeuskirjaan sisälly direktiivin 2000/43 3 artiklan 2 kohtaa vastaavaa poikkeusta. Se katsoo, että oöWFG:n 6 §:n 9 ja 11 momentti voivat osoittautua unionin oikeuden vastaisiksi, koska niillä rikotaan perusoikeuskirjaa.

31. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että Oberösterreichische Landtagin (osavaltion parlamentti) Ausschuss für Wohnbau, Baurecht und Naturschutzin (asuntorakentamis-, rakennusoikeus- ja ympäristönsuojelukomitea, jäljempänä komitea) näkemyksen mukaan asumistuki ei ole direktiivin 2003/109 11 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu sosiaaliturvan perusetuus. Direktiivissä 2003/109 perusetuuksille asetetut vaatimukset on katettu OöBMSG:llä. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan komitean tarkoituksena oli käyttää direktiivin 2003/109 11 artiklan 4 kohdassa säädettyä poikkeusta. Pitkään oleskelleilta kolmansien maiden kansalaisilta ei kuitenkaan evätä yleisesti asumistukea koskevaa oikeutta, vaan heille asetettiin lisäedellytyksiä. Komitean direktiivin 2003/109 11 artiklan 4 kohdasta tekemä tulkinta ei kuitenkaan sido ennakkoratkaisua pyytänyttä tuomioistuinta.

32. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että 24.4.2012 annetussa tuomiossa Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233) vahvistettujen periaatteiden ja perusoikeuskirjan 34 artiklan soveltaminen Land Oberösterreichin asumistukeen ei ole yksiselitteistä. Asumistuen tavoitteena on estää se, että asumiskustannuksista aiheutuu kohtuuttomia rasitteita. Kun otetaan huomioon tuen määrä ja sen myöntämisedellytykset, kyse on asumiskustannuksiin myönnettävästä tuesta, joka määräytyy muun muassa tulojen, kotitaloudessa asuvien henkilöiden määrän ja asunnon koon perusteella ja jonka enimmäismäärä on 300 euroa. Asumistuen tarkoituksena ei ole kattaa kaikkia tuensaajan asumiskustannuksia, vaan se kattaa yleensä osan asumiskustannuksista, jotta pienituloiset henkilöt eivät joutuisi käyttämään liian suurta osaa tuloistaan asianmukaiseen asumiseen.

33. OöBMSG:ssä säädetyllä vähimmäisturvalla on kuitenkin tarkoitus yleisesti mahdollistaa sosiaalisessa ahdingossa oleville henkilöille ihmisarvoinen elämä, asumistarpeet mukaan luettuina. Vähimmäisturvaan sovelletaan selvästi tiukempia edellytyksiä kuin asumistukeen, ja se voidaan myöntää henkilöille, joilla ei ole tuloja tai joilla on erittäin pienet tulot. Joissakin tapauksissa on mahdollista saada sekä asumistukea että vähimmäisturvaa (tilanteen mukaan osittain toisistaan vähennettyinä). Näiden kahden sosiaalietuuden kohderyhmät eivät kuitenkaan ole samat.

34. Tämän lainsäädäntökehyksen valossa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko (ja jos on, minkä muiden seikkojen perusteella) ainoastaan oöBMSG:ssä säädettyjä etuuksia pidettävä direktiivin 2003/109 11 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuina perusetuuksina vai luetaanko niihin tässä yhteydessä myös oöWFG:ssä säädetty asumistuki, koska sillä pyritään vähentämään asuinkustannuksista johtuvia kohtuuttomia rasitteita. Toisin kuin vähimmäisturva, asumistuki ei kuitenkaan edellytä, että tuensaaja on sosiaalisessa ahdingossa.

35. Direktiivissä 2000/43 tarkoitetusta rotuun tai etniseen alkuperään perustuvasta syrjinnästä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että oöADG:llä saatetaan direktiivi 2000/43 osaksi Itävallan oikeusjärjestystä. Se katsoo, että kolmannen maan kansalaisuutta koskevaan kriteeriin perustuva erilainen kohtelu ei lähtökohtaisesti kuulu direktiivin 2000/43 soveltamisalaan sen

3 artiklan 2 kohdan takia.[9] Herää kuitenkin kysymys, voiko liittymä kansalaisuuteen kuitenkin tietyin edellytyksin merkitä etniseen alkuperään perustuvaa välillistä syrjintää.

36. Käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tarkasteltavina ovat oöWFG:n 6 §:n 9 ja 11 momentti. Näissä säännöksissä ei ainoastaan tehdä eroa kolmannen maan kansalaisen kansalaisuuden perusteella, vaan niissä myös esitetään vaatimus tietyntasoisesta saksan kielen taidosta, joka voidaan todistaa vain tietyillä tarkkaan määritellyillä tavoilla.

37. Siinä tapauksessa, että oöWFG:n 6 §:n 9 ja 11 momentin katsotaan merkitsevän välillistä tai ”peiteltyä” syrjintää, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mielestä on tarpeen selvittää näiden säännösten direktiivin 2000/43 2 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettua objektiivista perustetta.

38. Mikäli unionin tuomioistuin katsoo, että direktiiviä 2000/43 ei – etenkään sen 3 artiklan 2 kohdan takia – sovelleta käsiteltävässä asiassa kyseessä olevaan tilanteeseen, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lisäksi, onko oöWFG:n 6 §:n 9 ja 11 momenttiin sisältyvää sääntöä arvioitava perusoikeuskirjan kannalta. Perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjan määräyksiä on noudatettava unionin oikeutta sovellettaessa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että oöWFG:n 6 §:n 9 ja 11 kohdan kaltaista sääntelyä voidaan soveltaa vain perusoikeuskirjan määräykset huomioon ottaen. Käsiteltävään asiaan voitaisiin soveltaa perusoikeuskirjaa muun muassa siksi, että unionin oikeudessa on periaatteita, jotka koskevat sosiaalietuuksien myöntämistä pitkään oleskelleille kolmansien maiden kansalaisille, ja pääasiassa kyseessä olevilla kansallisilla säännöksillä voidaan katsoa pantavan täytäntöön nämä periaatteet.

39. Perusoikeuskirjan 21 artiklassa kielletään muun muassa kaikenlainen etniseen alkuperään perustuva syrjintä. Perusoikeuskirjan mukaisia oikeuksia ja vapauksia voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Rajoituksia voidaan säätää suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.[10]

40. Näissä olosuhteissa Landesgericht Linz on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [direktiivin 2003/109] 11 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä [oöWFG] 6 §:n 9 ja 11 momentin kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan unionin kansalaisille, ETA-valtion kansalaisille ja heidän [direktiivissä 2004/38] tarkoitetuille perheenjäsenilleen voidaan myöntää sosiaalietuutena asumistukea ilman kielitaidon todistamista, mutta [direktiivissä 2003/109] tarkoitetuilta pitkään oleskelleilta kolmansien maiden kansalaisilta vaaditaan saksan kielen perustaidot, jotka on todistettava tietyllä tavalla, kun tällä asumistuella on tarkoitus vähentää asumiskustannuksista johtuvia kohtuuttomia rasitteita ja kun vähimmäistoimeentulo (asumistarpeet mukaan lukien) on tarkoitus turvata myös toisella sosiaalietuudella [oöBMSG:n] mukainen tarveharkintainen vähimmäisturva), joka myönnetään sosiaalisessa ahdingossa oleville henkilöille?

2) Onko [direktiivin 2000/43] 2 artiklassa säädettyä rotuun tai etniseen alkuperään perustuvan välittömän tai välillisen syrjinnän kieltoa tulkittava siten, että se on esteenä oöWFG:n 6 §:n 9 ja 11 momentin kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan unionin kansalaisille, ETA-valtion kansalaisille ja heidän [direktiivissä 2004/38] tarkoitetuille perheenjäsenilleen voidaan myöntää sosiaalietuus (oöWFG:n mukainen asumistuki) ilman kielitaidon todistamista, mutta

9 Tuomio 24.4.2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, 48–50 kohta) ja tuomio 6.4.2017, Jyske Finans (C-668/15, EU:C:2017:278).

10 Ks. perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohta.

kolmansien maiden kansalaisilta ([direktiivissä 2003/109] tarkoitetut pitkään oleskelleet kolmansien maiden kansalaiset mukaan lukien) vaaditaan saksan kielen perustaidot, jotka on todistettava tietyllä tavalla?

Mikäli toiseen kysymykseen vastataan kieltävästi:

3) Onko Euroopan unionin perusoikeuskirjan 21 artiklassa vahvistettua etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän kieltoa tulkittava siten, että se on esteenä oöWFG:n 6 §:n 9 ja 11 momentin kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan unionin kansalaisille, ETA-valtion kansalaisille ja heidän [direktiivissä 2004/38] tarkoitetuille perheenjäsenilleen voidaan myöntää sosiaalietuus (oöWFG:n mukainen asumistuki) ilman kielitaidon todistamista, mutta kolmansien maiden kansalaisilta ([direktiivissä 2003/109] tarkoitetut pitkään oleskelleet kolmansien maiden kansalaiset mukaan lukien) vaaditaan saksan kielen perustaidot, jotka on todistettava tietyllä tavalla?”

IV Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

41. Kirjallisia huomautuksia esittivät kantaja (KV), vastaaja (Land Oberösterreich) ja komissio.

42. Unionin tuomioistuimen pyynnöstä tässä ratkaisuehdotuksessa käsitellään ainoastaan ensimmäistä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämää kysymystä.

V Asian tarkastelu

A Alustavat huomautukset

43. Direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan d alakohdassa velvoitetaan jäsenvaltiot varmistamaan, että pitkään oleskellutta kolmannen maan kansalaista kohdellaan tasavertaisesti jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa sosiaaliturvan, sosiaaliavun ja sosiaalisen suojelun alalla sellaisena kuin se on määritelty kansallisessa lainsäädännössä. Direktiivin 11 artiklan 4 kohdassa kuitenkin säädetään, että jäsenvaltiot voivat rajata sosiaaliavun ja sosiaaliturvan osalta annettavan tasavertaisen kohtelun ns. perusetuuksiin.[11] Pidän valitettavana, että unionin lainsäätäjä ei ole pyrkinyt antamaan tästä kysymyksestä enempää ohjeistusta. Ne, jotka ovat riippuvaisia sosiaaliavusta ja jäsenvaltioiden tarjoamista eri sosiaalietuuksista, saattavat pitää käytännössä kaikkia tällaisia maksuja perusetuuksina. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna on vaikea tehdä eroa tällaisten maksujen välillä.

44. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä kuitenkin vahvistetaan, että direktiivissä 2003/109 säädetään oikeudesta tasavertaiseen kohteluun, joka on pääsääntö, ja siinä luetellaan ne poikkeukset tästä oikeudesta, joita jäsenvaltiot voivat tehdä, ja näitä poikkeuksia on tulkittava suppeasti. Näihin poikkeuksiin voidaan lisäksi vedota vain, jos kyseisen direktiivin kansallisesta täytäntöönpanosta asianomaisessa jäsenvaltiossa vastaavat toimielimet ovat selvästi ilmaisseet tarkoittaneensa nojautua kyseiseen poikkeukseen.[12]

11 Direktiivin 2003/109 11 artiklan 4 kohta ei sitä vastoin salli jäsenvaltioille poikkeuksia mainitusta periaatteesta, kun kyse on sosiaaliturvan piiriin kuuluvista etuuksista, sellaisena kuin se on määritelty kansallisessa lainsäädännössä. Tuomio 24.4.2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, 83 kohta).

12 Ks. tuomio 25.11.2020, VR (Pitkään oleskelleiden kolmannen maan kansalaisten perhe-etuudet) (C-303/19, EU:C:2020:958, 21–23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

45. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että kantaja on direktiivissä 2003/109 tarkoitettu pitkään oleskellut kolmannen maan kansalainen. Asemansa perusteella kantajalla on lähtökohtaisesti oikeus vaatia direktiivin 11 artiklan 1 kohdan d alakohdan nojalla, että häntä kohdellaan sosiaaliturvan, sosiaaliavun ja sosiaalisen suojelun osalta tasavertaisesti muun muassa kyseisen jäsenvaltion (Itävalta) omien kansalaisten kanssa.

46. Pääasiassa kantaja väittää, että hänellä on oikeus asumistukena maksettavaan sosiaalietuuteen. Vaikka ennakkoratkaisupyynnöstä käy nähdäkseni implisiittisesti ilmi, että kyseinen asumistukena maksettava etuus [13] täyttää direktiivi 2003/109 11 artiklan 1 kohdan d alakohdan edellytykset, [14] tämän arvioiminen on viime kädessä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asia, koska unionin oikeudessa ei ole itsenäisiä ja yhtenäisiä määritelmiä käsitteille sosiaaliturva, sosiaaliapu ja sosiaalinen suojelu, [15] minkä osoittaa erityisesti se, että sekä direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan d alakohdassa että perusoikeuskirjan 34 artiklan 1 kohdassa viitataan kansalliseen oikeuteen. [16]

47. Vaikka mainituista käsitteistä ei ole annettu unionin oikeuteen perustuvaa itsenäistä ja yhtenäistä määritelmää, jäsenvaltiot eivät silti saa vaarantaa direktiivin 2003/109 tehokasta vaikutusta sovellettaessa kyseisen direktiivin 11 artiklan 1 kohdan d alakohdassa vahvistettua tasavertaisen kohtelun periaatetta. [17]

48. Vahvistaessaan kansallisessa lainsäädännössään määriteltyyn sosiaaliturvaan, sosiaaliapuun ja sosiaaliseen suojeluun kuuluvia toimenpiteitä, joiden on oltava direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan d alakohdassa vahvistetun tasavertaisen kohtelun periaatteen mukaisia, jäsenvaltiot sitä paitsi soveltavat 51 artiklan 1 kohdan mukaisesti unionin oikeutta, ja niiden on noudatettava perusoikeuskirjassa ja erityisesti sen 34 artiklassa vahvistettuja oikeuksia ja otettava huomioon siinä vahvistetut periaatteet. [18]

13 Ennakkoratkaisupyyntönsä C osassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että oöWFG:ssä säädettyjen edellytysten mukaisesti myönnettävä asumistuki on sosiaalietuus. OöWFG:n 23 §:stä ilmenee, että asumistukea voidaan maksaa muun muassa asunnon päävuokralaiselle tai omistajalle.

14 Tämä ilmenee erityisesti ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen viittauksesta direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan d alakohtaa koskevaan poikkeukseen, josta säädetään sen 11 artiklan 4 kohdassa. Jälkimmäisellä säännöksellä ei olisi merkitystä, jos oöWFG:n nojalla myönnetty etuus ei olisi direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitettua sosiaaliapua tai sosiaaliturvaa. Vastaaja ei myöskään unionin tuomioistuimelle esittämissään huomautuksissa nimenomaisesti kiistä sitä, että oöWFG:n nojalla myönnetty etuus on direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitettua sosiaaliapua tai sosiaaliturvaa, vaan pikemminkin väittää, että kyseinen etuus ei ole mainitussa direktiivissä tarkoitettu perusetuus. Tämä kysymys kuuluu viime kädessä ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle.

15 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeus ei rajoita jäsenvaltioiden toimivaltaa järjestää sosiaaliturvajärjestelmänsä. Koska alaa ei ole unionin tasolla yhdenmukaistettu, kunkin jäsenvaltion tehtävänä on asettaa sosiaaliturvaetuuksien myöntämisen edellytykset ja säätää kyseisten etuuksien määrästä ja kestosta. Jäsenvaltioiden on kuitenkin tätä toimivaltaa käyttäessään noudatettava unionin oikeutta. Tuomio 25.11.2020, VR (Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten perhe-etuudet) (C-303/19, EU:C:2020:958, 20 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös tuomio 24.4.2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, 77 ja 78 kohta), jossa unionin tuomioistuin muun muassa totesi, että se, ettei unionin oikeuteen perustuvaa itsenäistä ja yhtenäistä määritelmää ole sosiaaliturvan, sosiaaliavun ja sosiaalisen suojelun käsitteistä, merkitsee sitä, että unionin lainsäätäjä on halunnut kunnioittaa eri jäsenvaltioissa vallitsevia eroja kyseisten käsitteiden määritelmissä ja ulottuvuuksissa.

16 Unionin tuomioistuin totesi 24.4.2012 antamansa tuomion Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233) 81 kohdassa, että koska sekä direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan d alakohdassa että perusoikeuskirjan 34 artiklan 3 kohdassa viitataan kansalliseen oikeuteen, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on arvioitava direktiivillä tavoiteltu kotouttamispäämäärä huomioon ottaen, kuuluuko tietty etuus johonkin direktiivin 11 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitetuista ryhmistä. Perusoikeuskirjan 34 artiklan 3 kohdassa määrätään, että yhteiskunnallisen syrjäytymisen ja köyhyyden torjumiseksi unioni (ja siten myös jäsenvaltiot silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta) ”tunnustaa oikeuden toimeentuloturvaan ja asumisen tukeen tarkoituksena turvata ihmisarvoinen elämä jokaiselle, jolla ei ole riittävästi varoja, unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti, ja se kunnioittaa tätä oikeutta”.

17 Ks. tuomio 24.4.2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, 78 kohta).

18 Tuomio 24.4.2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, 79 ja 80 kohta). Direktiivin 2003/109 johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa todetaan, että ”tässä direktiivissä noudatetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon erityisesti Euroopan yleissopimuksessa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet”.

49. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että pitkään oleskelleilta kolmansien maiden kansalaisilta ei ole yleisesti evätty oikeutta oöWFG:n mukaiseen asumistukeen, vaan heille oli asetettu tiettyjä lisäedellytyksiä. Pitkään oleskelleita kolmansien maiden kansalaisia on siten kohdeltu eri tavalla kuin Itävallan, unionin ja ETA-alueen kansalaisia.[19] Tällainen epäyhdenvertainen kohtelu on direktiivin 2003/109 11 artiklan vaatimusten vastainen, jos oöWFG:n mukaisesti myönnetty asumistuki on direktiivin 11 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu perusetuus. Tarkastelen seuraavaksi sitä, voidaanko tällaista asumistukea pitää perusetuutena.

B Perusetuuden käsite – direktiivin 2003/109 11 artiklan 4 kohta

50. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämä ensimmäinen kysymys koskee direktiivin 2003/109 11 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua perusetuuden käsitettä. Kyseinen tuomioistuin toteaa, että komitean näkemyksen mukaan[20] oöWFG:n nojalla myönnetty etuus *ei* ole direktiivin 2003/109 11 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu perusetuus, ja että perusetuuksista säädetään oöBMSG:ssä. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan komitea oli näin ilmaissut, että Oberösterreichische Landtagin tarkoituksena oli käyttää direktiivin 2003/109 11 artiklan 4 kohdassa säädettyä poikkeusta.

51. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että oöBMSG:ssä säädetyssä vähimmäisturvassa on kyse perusetuudesta, koska sillä taataan vähimmäisturva, jonka tarkoituksena on mahdollistaa sosiaalisessa ahdingossa oleville henkilöille ihmisarvoinen elämä, asumistarpeet mukaan luettuina. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kuitenkin pohtii, voiko oöWFG:n nojalla myönnetty tuki sittenkin olla perusetuus.

52. Unionin tuomioistuin totesi 24.4.2012 antamansa tuomion Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233) 90–92 kohdassa, että direktiivin 2003/109 11 artiklan 4 kohdassa käytetyn perusetuuksien käsitteen sisältö ja ulottuvuus on määriteltävä ottamalla huomioon asiayhteys, johon tämä artikla kuuluu, ja direktiivillä tavoiteltu päämäärä, eli laillisesti ja pysyvästi jäsenvaltioissa oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten kotouttaminen.[21] Direktiivin 2003/109 11 artiklan 4 kohta antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden rajoittaa pysyvästi ja laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten tasavertaista kohtelua *”niitä sosiaaliavun tai sosiaalisen suojelun piiriin kuuluvia etuuksia lukuun ottamatta, joita viranomaiset myöntävät valtion, alueen tai paikallisella tasolla ja joiden avulla yksilö kykenee huolehtimaan ravinnon, asunnon ja terveyden kaltaisista perustarpeistaan*”.[22] Saman tuomion 92 kohdassa unionin tuomioistuin muistutti, että perusoikeuskirjan 34 artiklan mukaan unioni tunnustaa oikeuden toimeentuloturvaan ja asumisen tukeen tarkoituksena turvata ihmisarvoinen elämä jokaiselle, jolla ei ole riittävästi varoja, ja se kunnioittaa tätä oikeutta. Jos tuki on perusoikeuskirjan 34 artiklassa ilmaistun päämäärän mukainen, sen ei voida unionin oikeudessa katsoa jäävän direktiivin

19 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin totesi ennakkoratkaisupyynnössään, että oöWFG:n muuttamisesta vuonna 2013 annetussa laissa säädettiin muun muassa, että kolmansien maiden kansalaisten on täytettävä viimeisten viiden vuoden ajalta tietyt vähimmäistuloa koskevat vaatimukset, joita ei kuitenkaan sovelleta Itävallan kansalaisiin tai heihin rinnastettaviin henkilöihin. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole selittänyt, mihin tällä kolmansien maiden kansalaisille asetetulla lisäedellytyksellä pyrittiin. Kyseinen tuomioistuin ei myöskään ole osoittanut unionin tuomioistuimelle sitä koskevaa ennakkoratkaisukysymystä, mihin voi olla syynä se, että kantaja näyttää joka tapauksessa täyttävän tämän edellytyksen. Ennakkoratkaisukysymykset koskevat ainoastaan lisävaatimusta, jonka mukaan kolmansien maiden kansalaisilta vaaditaan saksan kielen perustaidot, jotka on todistettava tietyllä tavalla.

20 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 31 kohta.

21 Ks. myös tuomio 14.3.2019, Y.Z. ym. (Petos perheenyhdistämisessä) (C-557/17, EU:C:2019:203, 63 kohta), jossa unionin tuomioistuin totesi, että direktiivin 2003/109 johdanto-osan 2, 4, 6 ja 12 perustelukappaleesta käy ilmi, että tällä direktiivillä pyritään takaamaan jäsenvaltioihin laillisesti ja pysyvästi asettautuneiden kolmansien maiden kansalaisten kotouttaminen ja tässä tarkoituksessa lähentämään näiden kolmansien maiden kansalaisten oikeuksia unionin kansalaisille kuuluvien oikeuksien kanssa, muun muassa ottamalla käyttöön tasavertainen kohtelu unionin kansalaisten kanssa monilla talous- ja yhteiskuntaelämän aloilla. Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema mahdollistaa siten sen, että henkilö, jolla on tällainen asema, voi nauttia tasavertaisesta kohtelusta direktiivin 2003/109 11 artiklassa tarkoitetuilla aloilla tässä artiklassa säädetyin edellytyksin.

22 Tuomio 24.4.2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, 91 kohta). Kursivointi tässä.

2003/109 11 artiklan 4 kohdassa tarkoitettujen perusetuuksien ulkopuolelle. Näin ollen unionin tuomioistuin katsoi, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen oli tehtävä tarvittavat toteamukset ottamalla huomioon päämäärä, jota kyseisellä tuella tavoitellaan, tuen määrä, sen myöntämisedellytykset ja kyseisen tuen paikka kansallisessa tai alueellisessa sosiaaliapujärjestelmässä.

53. Edellä mainittujen 24.4.2012 annetun tuomion Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233) kohtien valossa on selvää, että etuudet, jotka mahdollistavat asumistarpeiden täyttämisen ihmisarvoisen elämän turvaamiseksi henkilöille, jolla ei ole riittävästi varoja, ovat direktiivin 2004/109 11 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuja perusetuuksia.

54. Mielestäni on heti tärkeää korostaa, että jäsenvaltiot tai alueet voivat myöntää monenlaisia perusetuuksia, jotka sovitetaan kunkin henkilön tai kotitalouden erityistarpeisiin taloudellisen tilanteen ja perhetilanteen mukaan. Näin on erityisesti asumiseen myönnettävien etuuksien monitahoisella osa-alueella, jolla kansallinen lainsäätäjä voi katsoa tarpeelliseksi ottaa käyttöön useita eri toimenpiteitä. [23]

55. Vaikka tietyn jäsenvaltion asumisen alalla myöntämien eri sosiaalietuuksien vertaileva tarkastelu onkin kiinnostavaa ja vaikka siitä voi olla apua määritettäessä kyseisten etuuksien luonnetta ja ulottuvuutta ja niiden paikkaa alueellisessa tai kansallisessa sosiaalihuoltojärjestelmässä, käsiteltävässä asiassa painopisteen olisi mielestäni oltava juuri oöWFG:n nojalla myönnetyn etuuden luonteessa ja muun muassa kyseisellä etuudella tavoitelluissa päämäärissä ja sen myöntämisen edellytyksissä. [24]

56. Se, että oöBMSG, jonka nojalla myönnetään asumistukea henkilöille, joilla ei ole tuloja tai joiden tulot ovat erittäin pienet, on perusetuus ja että sen tarkoituksena on suojella apua kaikkein eniten tarvitsevia, ei vielä sinänsä tarkoita, etteivätkö myös oöWFG:n nojalla myönnetyt asumisetuudet voisi olla perusetuuksia, joiden tarkoituksena on taata tuensaajille ihmisarvoinen elämä direktiivin 2003/109 11 artiklan 4 kohdan ja perusoikeuskirjan 34 artiklan 4 kohdan mukaisesti.

57. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on todennut, että oöWFG:n nojalla myönnetyn asumistuen tavoitteena on estää se, että asumiskustannuksista aiheutuu pienituloisille kohtuuttomia rasitteita. Näin ollen tuki kattaa yleensä osan [25] asumiskustannuksista, jotta pienituloiset henkilöt eivät joutuisi käyttämään liian suurta osaa tuloistaan asianmukaiseen asumiseen. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen, kantajan ja vastaajan toimittamien selitysten perusteella vaikuttaa siten siltä, että jollei kyseisen tuomioistuimen arvioinnista muuta johdu, oöWFG:n mukaisesti myönnetty asumistuki (joka on muun muassa tuloperusteinen) riippuu kotitalouteen kuuluvien henkilöiden määrästä ja asunnon koosta ja että sen enimmäismäärä on 300 euroa. Sillä ei siten ole tarkoitus turvata henkilöiden vähimmäistoimeentuloa (asumistarpeet mukaan luettuina), vaan taata pienituloisille kotitalouksille mahdollisuus asianmukaiseen asumiseen tekemällä se kohtuuhintaise(mma)ksi. Näyttää todellakin siltä, että oöWFG:n nojalla myönnettyä etuutta voidaan tietyissä erityisolosuhteissa myöntää ainakin osittain oöBMSG:n nojalla myönnetyn etuuden lisäksi.

58. Vaikuttaa siten siltä, että jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen arvioinnista muuta johdu, OöWFG:n nojalla myönnetyllä etuudella, jonka tarkoituksena on varmistaa, että pienituloiset henkilöt ja kotitaloudet eivät joudu käyttämään liian suurta osaa tuloistaan asianmukaiseen asumiseen, pyritään turvaamaan tuensaajille ihmisarvoinen elämä, koska sillä parannetaan heidän

23 Kuten komissio totesi huomautuksissaan, jäsenvaltiossa voi olla samanaikaisesti olemassa useita eri asumisetuuksia, joilla on samankaltaiset tavoitteet.

24 Vastaaja toteaa huomautuksissaan, että oöWFG:n mukaisen asumistuen myöntäminen riippuu lähtökohtaisesti siitä, ylittävätkö tulot vähäistä työskentelyä merkitsevän tulorajan. Tukitoimenpiteenä asumistuki on tarkoitettu ensisijaisesti henkilöille, jolla on vaikeuksia täyttää tarpeitaan, mutta jotka kuitenkin lähtökohtaisesti elävät omilla tuloillaan. Tältä osin on syytä korostaa, että kantaja totesi huomautuksissaan, ettei hänellä ole oikeutta oöBMSG:n nojalla myönnettävään etuuteen, koska hänen tulonsa ovat liian suuret. Nämä ovat tosiseikkoja koskevia kysymyksiä, joiden selvittäminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asia.

25 OöWFG:n nojalla myönnetyn asumistuen enimmäismäärä on 300 euroa kuukaudessa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on tuonut esiin, että oöBMSG:n nojalla yksin asuvalle henkilölle myönnetyn etuuden määrä voi sitä vastoin olla 921,30 euroa kuukaudessa.

mahdollisuuksiaan paitsi asianmukaiseen asumiseen, johon heillä ei muutoin olisi varaa, myös muihin perustarpeisiin, kuten ruokaan ja vaatteisiin, jotka voisivat vaarantua, jos he joutuisivat käyttämään suuremman osan tuloistaan asumiseen. Jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen arvioinnista edelleenkään muuta johdu, ooWFG:n nojalla myönnetty etuus näyttää kuuluvan perusoikeuskirjan 34 artiklan 3 kohdan soveltamisalaan ”yhteiskunnallisen syrjäytymisen ja köyhyyden torjumiseksi” tarkoitettuna etuutena, jolla turvataan ihmisarvoinen elämä jokaiselle, jolla ei ole riittävästi varoja.

59. Näin ollen katson, että jäsenvaltiossa pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten oikeus asianmukaiseen asumiseen, johon heillä ei olisi varaa muutoin kuin muiden perustarpeidensa kustannuksella, tasavertaisesti muun muassa kyseisen jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa, on olennaisen tärkeä, jotta voidaan varmistaa tällaisten kolmansien maiden kansalaisten pysyvä taloudellinen ja sosiaalinen integroituminen. Koska ooWFG:ssä säädetty etuus on suunniteltu tätä tavoitetta silmällä pitäen, sitä on näin ollen pidettävä direktiivin 2003/109 11 artiklan 4 kohdan mukaisena perusetuutena. [26]

C Vaatimus saksan kielen perustaitojen todistamisesta tietyllä tavalla

60. Siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin ei pidä ooWFG:n nojalla myönnettyä etuutta direktiivin 2003/109 11 artiklan 4 kohdan mukaisena perusetuutena, herää kysymys, voiko jäsenvaltio sen sijaan, että se jättää pitkään oleskelleet kolmansien maiden kansalaiset tämän etuuden ulkopuolelle, asettaa sen saamisen edellytykseksi sen, että heillä on kyseisen jäsenvaltion kielen, käsiteltävässä tapauksessa saksan kielen, perustaidot, jotka on todistettava tietyllä tavalla.

61. Tämän kysymyksen arvioimiseksi on ensin määritettävä, soveltaako jäsenvaltio direktiivin 2003/109 11 artiklan 4 kohdan mukaista poikkeusta käyttäessään unionin oikeutta ja onko sen siten noudatettava erityisesti perusoikeuskirjaa ja unionin oikeuden yleisiä periaatteita, kuten suhteellisuusperiaatetta.

62. Toisin sanoen: kun jäsenvaltio käyttää direktiivin 2003/109 11 artiklan 4 kohdassa nimenomaisesti tarjottua mahdollisuutta poiketa tasavertaisen kohtelun periaatteesta tiettyjen saman direktiivin 11 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitettujen muiden kuin perusetuuksien osalta, soveltaako se silloin unionin oikeutta, ja jos näin on, minkä verran harkintavaltaa kyseisellä jäsenvaltiolla on näiden etuuksien myöntämiselle asetettavien edellytysten määrittelyssä?

63. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeusjärjestyksessä taattuja perusoikeuksia on tarkoitus soveltaa kaikkiin unionin oikeudessa säänneltyihin tilanteisiin, [27] mutta ei näiden tilanteiden ulkopuolella. [28] Unionin oikeuden sovellettavuus merkitsee siten perusoikeuskirjassa taattujen perusoikeuksien sovellettavuutta. [29]

26 Unionin tuomioistuin korosti 4.6.2015 annetun tuomion P ja S (C-579/13, EU:C:2015:369) 32 kohdassa, että unionin lainsäätäjä pitää kotouttamistoimenpiteitä tärkeinä, kuten ilmenee muun muassa direktiivin 2003/109 johdanto-osan neljännestä perustelukappaleesta, jonka mukaan jäsenvaltioihin pysyvästi asettautuneiden kolmansien maiden kansalaisten kotouttaminen edistää olennaisella tavalla taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta, joka on unionin perustavoitteita, kuten perustamissopimuksessa todetaan.

27 Tämä periaate vahvistettiin jo varhain, ks. tuomio 13.7.1989, Wachauf (5/88, EU:C:1989:321, 17 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. äskettäin tuomio 19.11.2019, TSN ja AKT (C-609/17 ja C-610/17, EU:C:2019:981, 43 kohta).

28 Ks. tuomio 6.3.2014, Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, 26–28 kohta). Perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaan sen määräykset koskevat jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun viimeksi mainitut soveltavat unionin oikeutta. Perusoikeuskirjan 51 artiklan 2 kohdan mukaan perusoikeuskirjalla ei uloteta unionin oikeuden soveltamisalaa unionin toimivaltaa laajemmaksi eikä luoda unionille uutta toimivaltaa tai uusia tehtäviä eikä muuteta perussopimuksissa määriteltyjä toimivaltuuksia ja tehtäviä. Tuomio 15.11.2011, Dereci ym. (C-256/11, EU:C:2011:734, 71 kohta).

29 Tuomio 30.4.2014, Pfleger ym. (C-390/12, EU:C:2014:281, 34 kohta).

1. Perusoikeuskirjan ja unionin oikeuden yleisten periaatteiden sovellettavuus kansalliseen säännökseen, jolla direktiivin 2003/109 11 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu poikkeus on pantu täytäntöön

64. Jos kyseisen alan unionin säännöksissä ei säännellä jotain seikkaa eikä aseteta jäsenvaltioille mitään erityistä velvoitetta tietyn tilanteen osalta, kansallinen säännöstö, jonka jäsenvaltio antaa tämän seikan osalta, jää perusoikeuskirjan soveltamisalan ulkopuolelle, eikä kyseistä tilannetta voida arvioida suhteessa perusoikeuskirjan määräyksiin. Jos siis unionin oikeudessa nimenomaisesti sallitaan se, että jäsenvaltiot säätävät toimenpiteistä, joissa vahvistetaan suotuisammat edellytykset kuin unionin oikeudessa, tällaiset toimenpiteet kuuluvat jäsenvaltioiden toimivallan käytön piiriin, eikä niitä säännellä mainitulla direktiivillä eivätkä ne kuulu sen soveltamisalaan.[30]

65. Tästä tilanteesta on esimerkkinä direktiivin 2003/109 13 artikla, jonka otsikko on ”Suotuisammat kansalliset säännökset” ja jonka mukaan jäsenvaltiot voivat myöntää kolmansien maiden kansalaisille pysyviä tai rajoittamattoman ajan voimassa olevia oleskelulupia suotuisammin edellytyksin kuin kyseisessä direktiivissä säädetään.[31] Unionin tuomioistuin totesi 17.7.2014 antamassaan tuomiossa Tahir (C-469/13, EU:C:2014:2094, 43 kohta), että oleskeluluvassa, jonka jäsenvaltio myöntäisi unionin oikeudessa säädettyjä suotuisammin edellytyksin, ei missään tapauksessa voi olla kyse direktiivissä 2003/109 tarkoitetusta pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvasta.[32]

66. Sitä vastoin silloin, kun unionin lainsäädäntötoimella annetaan jäsenvaltioille vapaus valita useista soveltamistavoista tai harkinta- tai arviointivalta, joka on erottamaton osa kyseisellä toimella luotua järjestelmää, tai sallitaan se, että jäsenvaltiot toteuttavat erityistoimenpiteitä, joilla pyritään myötävaikuttamaan toimen päämäärän toteutumiseen,[33] unionin tuomioistuin on todennut, että jos jäsenvaltiot tällaisessa tilanteessa antavat kansallista lainsäädäntöä, jolla niille unionin oikeudessa annettu oikeus pannaan täytäntöön, ne soveltavat unionin oikeutta, mikä tarkoittaa, että niiden on noudatettava perusoikeuskirjaa ja suhteellisuusperiaatetta.[34]

67. Jäsenvaltiot voivat direktiivin 2003/109 11 artiklan 4 kohdan nojalla vapautua tai poiketa velvoitteesta, jota niiden muutoin olisi sovellettava direktiivin 11 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaisesti. Tällaista poikkeusta, joka vahvistetaan tai määritetään nimenomaisesti unionin oikeudessa, säännellään siten sinällään unionin oikeudessa. Kun siis jäsenvaltio nojautuu direktiivin 2003/109 11 artiklan 4 kohdassa säädettyyn poikkeukseen, se soveltaa unionin oikeutta. Sen on siten noudatettava perusoikeuskirjaa ja unionin oikeusjärjestyksessä tunnustettuja yleisiä periaatteita.[35]

68. Tältä osin unionin tuomioistuin on useaan otteeseen todennut, että silloin, kun jäsenvaltio vetoaa perussopimuksessa tietystä perusvapaudesta tehtyyn poikkeukseen tai yleisen edun mukaisiin pakottaviin syihin sellaisen lainsäädännön oikeuttamiseksi, joka on omiaan rajoittamaan kyseisen vapauden[36] käyttämistä, näiden unionin oikeudessa sallittujen oikeuttamisperusteiden osalta

30 Ks. tuomio 19.11.2019, TSN ja AKT (C-609/17 ja C-610/17, EU:C:2019:981, 52–54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

31 Tuomio 17.7.2014, Tahir (C-469/13, EU:C:2014:2094, 39 kohta).

32 Ks. myös oikeudesta perheenyhdistämiseen 22.9.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY (EYVL 2003, L 251, s. 12) 3 artiklan 5 kohta, jossa säädetään, että jäsenvaltiot voivat antaa tai pitää voimassa säännöksiä, jotka ovat suotuisampia kuin ne, jotka sisältyvät direktiiviin 2003/86, ja tuomio 12.12.2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Perheenyhdistäminen – Pakolaisen sisar) (C-519/18, EU:C:2019:1070, 43 kohta).

33 Ks. tuomio 19.11.2019, TSN ja AKT (C-609/17 ja C-610/17, EU:C:2019:981, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös tuomio 12.12.2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Perheenyhdistäminen – Pakolaisen sisar) (C-519/18, EU:C:2019:1070, 39–41 ja 58–61 kohta).

34 Tuomio 12.12.2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Perheenyhdistäminen – Pakolaisen sisar) (C-519/18, EU:C:2019:1070, 61 ja 67 kohta). Ks. erityisesti tuomio 4.3.2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, 41–44). Jälkimmäisessä unionin tuomioistuin katsoi, että jäsenvaltioille direktiivin 2003/86 7 artiklan 1 kohdan c alakohdassa annettua mahdollisuutta asettaa perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen tehneelle henkilölle direktiivissä säädettyä tiukempia edellytyksiä vaatimalla tätä esittämään todisteita siitä, että perheenkokoajalla on tietty toimeentulo, on tulkittava perusoikeuksien valossa ja erityisesti ottamalla huomioon perhe-elämän kunnioittamista koskeva oikeus, joka vahvistetaan muun muassa perusoikeuskirjassa.

35 Ks. analogisesti tuomio 12.12.2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Perheenyhdistäminen – Pakolaisen sisar) (C-519/18, EU:C:2019:1070, 61 ja 65–67 kohta).

36 Kuten palvelujen tarjoamisen vapauden.

tulkinnassa on otettava huomioon unionin oikeuden yleiset periaatteet ja erityisesti perusoikeuskirjassa taatut perusoikeudet.[37] Kyseiseen kansalliseen säännöstöön voidaan siten soveltaa määrättyjä poikkeuksia ainoastaan silloin, kun se on niiden perusoikeuksien mukainen, joiden noudattamista unionin tuomioistuin valvoo.[38]

69. Unionin lainsäädäntöön sisältyvistä poikkeuksista on todettava, että unionin tuomioistuin tutki 27.6.2006 antamassaan tuomiossa parlamentti v. neuvosto (C-540/03, EU:C:2006:429), noudatettiinko tietyissä direktiivissä 2003/86 säädetyissä poikkeuksissa perusoikeuksia. Tutkittuaan niiden sisällön ja ulottuvuuden unionin tuomioistuin totesi, että direktiivissä säädetyillä poikkeuksilla ei sallittu jäsenvaltioiden nimenomaisesti tai implisiittisesti antaa sellaisia täytäntöönpanosäännöksiä, jotka olisivat ristiriidassa perusoikeuksien kanssa. Kyseisen tuomion 104 ja 105 kohdassa unionin tuomioistuin totesi, että vaikka direktiivissä 2003/86 jätetään jäsenvaltioille harkintavaltaa, kyseinen harkintavalta on kuitenkin riittävä laaja, jotta jäsenvaltiot voivat soveltaa direktiivin sääntöjä tavalla, joka on perusoikeuksien suojelusta johtuvien vaatimusten mukainen.[39]

70. Mielestäni edellä mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee selvästi, että silloin, kun jäsenvaltio antaa lainsäädäntöä jonkin perussopimuksessa tai unionin oikeudessa, kuten direktiivin 2003/109 11 artiklan 4 kohdassa,[40] säädetyn poikkeuksen tai oikeuden perusteella, kyseinen jäsenvaltio soveltaa unionin oikeutta, ja sen on tämän vuoksi noudatettava perusoikeuskirjaa ja unionin oikeuden yleisiä periaatteita.

71. Perusoikeuskirjan määräyksiä ei voida tulkita siten, että niillä vietäisiin jäsenvaltioilta harkintavalta, joka niillä on, kun ne päättävät soveltaa direktiivin 2003/109 11 artiklan 4 kohtaa.[41] Näin ollen on selvää, että jäsenvaltiot voivat direktiivin 2003/109 11 artiklan 4 kohdan mukaisesti rajata sosiaaliavun ja sosiaaliturvan osalta annettavan tasavertaisen kohtelun perusetuuksiin. Siinä tapauksessa, että jäsenvaltio säätää vähemmän rajoittavista toimenpiteistä, sen on kuitenkin noudatettava perusoikeuskirjaa.

37 Tuomio 30.4.2014, Pfleger ym. (C-390/12, EU:C:2014:281, 34–36 kohta).

38 Tuomio 30.4.2014, Pfleger ym. (C-390/12, EU:C:2014:281, 34–36 kohta) on tärkeä, sillä siinä olennaisilta osin selvennetään, että unionin tuomioistuimen 18.6.1991 antamaa tuomiota ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, 43 kohta) on sovellettu perusoikeuskirjaan siitä lähtien, kun se tuli voimaan Lissabonin sopimuksen tultua voimaan 1.12.2009. Ks. SEU 6 artiklan 1 kohta. Sitä, että jäsenvaltio turvautuu unionin oikeudessa määrättyihin poikkeuksiin oikeuttaakseen perussopimuksessa taatun perusvapauden rajoittamisen, on pidettävä perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna unionin oikeuden soveltamisena, ja kansalliseen lainsäädäntöön, joka estää perussopimuksessa taattujen perusvapauksien käyttämisen, voidaan soveltaa unionin oikeudessa määrättyjä poikkeuksia vain silloin, kun se on perusoikeuksien mukainen. Julkisasiamies Bobek totesi ratkaisuehdotuksensa Ispas (C-298/16, EU:C:2017:650) 32 kohdassa, että ”toiminnallisesti tarkasteltuna on olemassa *ainakin kolme* tyypillistä tilannetta, joissa kansalliset viranomaiset todennäköisesti toimivat unionin oikeuden soveltamisalalla. Ensimmäisessä tilanteessa kansallinen viranomainen soveltaa suoraan käsiteltävänään olevaan tapaukseen jotakin unionin oikeuslähdettä, useimmiten asetusta (*suoran soveltamisen* skenaario). Toinen on tilanne, jossa kansallinen viranomainen soveltaa kansallista säännöstä, jolla unionin oikeudessa säädetty toimenpide tai velvoite on pantu täytäntöön. – – (*epäsuoran soveltamisen* skenaario). Kolmannessa tapauksessa kansallinen viranomainen on tilanteessa, jossa kansallisessa säännöksessä hyödynnetään jotakin unionin oikeudessa sallittua poikkeusta tai rajoitusten oikeuttamisperustetta (*poikkeuksen soveltamisen* skenaario).”

39 Ks. myös tuomio 1.3.2011, Association belge des Consommateurs Test-Achats ym. (C-236/09, EU:C:2011:100, 31 ja 32 kohta), jossa unionin tuomioistuin totesi, että miesten ja naisten yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta tavaroiden ja palvelujen saatavuuden ja tarjonnan alalla 13.12.2004 annetun neuvoston direktiivin 2004/113/EY (EUVL 2004, L 373, s. 37) 5 artiklan 2 kohdassa, jonka nojalla tietyt jäsenvaltiot voivat pitää ilman ajallista rajoitusta voimassa poikkeuksen säännöstä, jonka mukaan molempien sukupuolten maksujen ja etuuksien on oltava samat, on vastoin direktiivillä 2004/113 tavoiteltavaa miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun päämäärää, eikä se ole yhteensopiva perusoikeuskirjan 21 ja 23 artiklan kanssa. Tekijänoikeuksien alalta ks. tuomio 29.7.2019, Spiegel Online (C-516/17, EU:C:2019:625, 59 kohta). Unionin tuomioistuin totesi 14.2.2017 antamansa lausunnon 3/15 (Marrakeshin sopimus julkaistujen teosten saatavuuden helpottamisesta) (EU:C:2017:114) 119 kohdassa, että vaikka jäsenvaltioilla on tekijänoikeuden ja lähioikeuksien tiettyjen piirteiden yhdenmukaistamisesta tietoyhteiskunnassa 22.5.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/29/EY (EYVL 2001, L 167, s. 10) nojalla laaja harkintavalta niiden käyttäessä oikeuttaan säätää poikkeuksesta tai rajoituksesta tiettyjen käyttäjien hyväksi, tämä harkintavalta perustuu unionin lainsäätäjän päätökseen tällaisen oikeuden myöntämisestä jäsenvaltioille sellaisen direktiivillä 2001/29 käyttöön otetun yhdenmukaistetun oikeudellisen kehyksen puitteissa, jolla taataan korkeatasoinen ja yhtenäinen suoja oikeuksille, jotka koskevat kappaleiden valmistamista teoksista, niiden yleisölle välittämistä ja niiden levitystä.

40 Riippumatta siitä, onko tästä oikeudesta tai poikkeuksesta etua vai haittaa yksityisille. Vrt. tuomio 21.12.2011, N.S. ym. (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865) ja tuomio 4.3.2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117).

41 Ks. analogisesti tuomio 12.12.2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Perheenyhdistäminen – Pakolaisen sisar) (C-519/18, EU:C:2019:1070, 65 kohta).

72. Turvautuessaan direktiivin 2003/109 11 artiklan 4 kohdassa säädettyyn poikkeukseen jäsenvaltiot eivät myöskään voi soveltaa kansallista lainsäädäntöä, jolla saatetaan vaarantaa direktiivillä tavoiteltujen päämäärien toteuttaminen ja estää näin sen tehokas vaikutus. [42]

2. Soveltaminen käsiteltävän asian olosuhteissa

73. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ilmaisee huolensa oöWFG:n 6 §:n 9 ja 11 momentista. Se toteaa, että oöWFG:n muuttamisesta vuonna 2017 annetun lain valmisteluasiakirjojen mukaan oöWFG:n 6 §:n 9 ja 11 momentin tarkoituksena oli rajoittaa kolmansien maiden kansalaisten oikeutta saada asumistukea ja että pääasiallinen sille, että heillä on oltava vaadittavan tasoinen saksan kielen taito, on se, että se on tärkeä yhteiskuntaan integroitumisen edellytys. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, onko oöWFG:ssä säädettyjen muiden edellytysten lisäksi tarpeen asettaa tällaista kielitaitovaatimusta, koska kolmansien maiden kansalaiset voivat joka tapauksessa saada asumistukea vain, jos he ovat asuneet Itävallassa yli viisi vuotta ja ovat yleensä työskennelleet siellä jo usean vuoden. Sitä paitsi direktiivissä 2003/109 tarkoitettujen pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten on pitänyt jo aikaisemmin täyttää useita maahan sijoittautumisesta ja oleskelusta annetussa Itävallan laissa (Österreichisches Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz) säädettyjä kotouttamisedellytyksiä tämän aseman saamiseksi. [43] Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pitää kyseenalaisena myös sitä, miksi vaadittu, suhteellisen alkeellinen saksan kielen taito voidaan osoittaa vain laissa säädetyillä erityisillä muodollisilla todisteilla.

74. Unionin oikeuden yleisiin oikeusperiaatteisiin kuuluvan suhteellisuusperiaatteen mukaan tällaiset kielitaitovaatimukset ovat lainmukaisia ainoastaan, jos ne ovat tarpeellisia niillä lainmukaisesti tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi ja tähän soveltuvia, ja niin, että silloin, kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, valitaan vähiten rajoittava, eivätkä toimenpiteistä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden. [44]

75. Direktiivin 2003/109 päätavoitteena on jäsenvaltioihin pysyvästi asettautuneiden kolmansien maiden kansalaisten kotouttaminen. Vastaanottavan jäsenvaltion kieltä koskevien tietojen hankkiminen helpottaa pitkälti kolmansien maiden kansalaisten ja maan omien kansalaisten välistä kommunikointia, edistää näiden välillä vuorovaikutusta ja sosiaalisten suhteiden kehittymistä ja tekee kolmansien maiden kansalaisten pääsystä työmarkkinoille ja ammatilliseen koulutukseen vähemmän vaikeaa. [45]

76. Ennakkoratkaisupyynnöstä näyttää siten ilmenevän, että yksi oöWFG:n vuoden 2017 muutosten nimenomaisista tavoitteista on yhteiskuntaan integroitumisen edistäminen. Näissä olosuhteissa kielitaitovaatimuksen asettaminen ei ole vastoin – eikä sinällään vaaranna – direktiivillä 2003/109 tavoiteltujen päämäärien toteuttamista, vaan voi päinvastoin osaltaan edistää niiden toteuttamista. [46] Unionin tuomioistuin nimittäin katsoi 4.6.2015 antamassaan tuomiossa P ja S (C-579/13, EU:C:2015:369), että jäsenvaltio voi lähtökohtaisesti asettaa kolmansien maiden kansalaisille, joilla jo on pitkään oleskelleen henkilön asema, velvollisuuden läpäistä kotoutumiskoe, paitsi jos kyseisen velvollisuuden yksityiskohtaiset soveltamissäännöt ovat omiaan vaarantamaan kyseisellä direktiivillä tavoiteltujen päämäärien toteuttamisen. [47]

42 Ks. vastaavasti tuomio 4.6.2015, P ja S (C-579/13, EU:C:2015:369, 45 kohta).

43 Ks. myös direktiivin 2003/109 5 artiklan 2 kohta.

44 Ks. analogisesti tuomio 25.2.2010, Müller Fleisch (C-562/08, EU:C:2010:93, 43 kohta).

45 Ks. vastaavasti tuomio 4.6.2015, P ja S (C-579/13, EU:C:2015:369, 46 ja 47 kohta). Ks. direktiivin 2003/86 tulkinnasta tuomio 9.7.2015, K ja A (C-153/14, EU:C:2015:453, 53 kohta) ja tuomio 7.11.2018, C ja A (C-257/17, EU:C:2018:876, 55 kohta).

46 Ks. vastaavasti tuomio 4.6.2015, P ja S (C-579/13, EU:C:2015:369, 48 kohta). On huomautettava, että kantaja ei kiistä, että muiden kuin Itävallan kansalaisten yhteiskuntaan integroitumisen parantaminen on hyväksyttävä tavoite ja että kielitaito voi edistää tämän tavoitteen saavuttamista. Hän kuitenkin katsoo, että vastaajan tämän tavoitteen saavuttamiseksi valitsema keino, joka johtaisi kyseessä olevan asumistuen peruuttamiseen tai epäämiseen, ei etenkään kantajan tapauksessa ole asianmukainen eikä tarpeen, koska hän on asunut Itävallassa yhtäjaksoisesti yli viisi vuotta ja koska hänellä on pitkäaikainen oleskelulupa.

47 Unionin tuomioistuimen mukaan tässä yhteydessä ei ole merkitystä sillä, onko pitkään oleskelleen henkilön asema saatu ennen kotoutumiskokeen läpäisyvelvollisuuden asettamista vai sen jälkeen.

77. Tätä taustaa vasten on näin ollen tarpeen tutkia, miten kielitaitovaatimusta sovelletaan.

78. Vaikuttaa siltä, jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen arvioinnista muuta johdu, että vaadittavan tasoisen kielitaidon todistamatta jättäminen johtaa etuuden välittömään menettämiseen kokonaisuudessaan. Etuuden määrä voi olla enintään 300 euroa kuukaudessa. Koska kyseinen asumistuki on saatavilla ainoastaan pienituloisille henkilöille, menetyksen määrä voi olla hyvinkin huomattava sen mukaan, miten paljon aikaa vaatimuksen täyttämiseen kuluu. Kuten kantaja huomauttaa, tämä tulonmenetys voi johtaa direktiivillä 2003/109 tavoitellun päämäärän vastaisiin vaikutuksiin ja estää kolmansien maiden kansalaisten kotoutumisen ja siten vaarantaa kyseisen direktiivin tavoitteet. Kotoutumistavoite voitaisiin joka tapauksessa saavuttaa vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä, kuten esimerkiksi pidättämällä etuus tai vähentämällä sen määrää asteittain, kunnes kielitaitovaatimus on täytetty. Vaikuttaa siten siltä, että kyseinen toimenpide ei ole suhteellisuusperiaatteen mukainen.

79. Itse kielitaitovaatimuksesta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin totesi, että vaadittava taso – Kieliä koskevan yhteisen eurooppalaisen viitekehyksen taso A2 – on ”melko alkeellinen”.[48] Näin ollen ei vaikuta siltä, jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen arvioinnissa muuta ilmene, että vaatimus olisi niin tiukka, että se merkitsee vaikeasti ylitettävissä olevaa estettä ja estää käytännössä sen,[49] että pitkään oleskelleet kolmansien maiden kansalaiset voisivat saada kyseistä asumistukea.[50]

80. Herää kuitenkin kysymys, onko tällainen kielitaitovaatimus kaikissa tapauksissa tarpeen, kun otetaan huomioon, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan direktiivissä 2003/109 tarkoitettujen pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten on jo aikaisemmin pitänyt täyttää useita Itävallan laissa säädettyjä kotoutumisedellytyksiä voidakseen saada tämän aseman. Ei kuitenkaan ole selvää, ovatko nämä edellytykset koskeneet tietyn tasoista kielitaitoa. Vastaaja nimittäin mainitsi huomautuksissaan, ettei kaikkien, joita kyseinen toimenpide koskee, ole pitänyt jo aikaisemmin todistaa riittävää kielitaitoa muiden lain säännösten nojalla; tähän on syynä erityisesti se, että näitä muita säännöksiä, kuten maahan sijoittautumisesta ja oleskelusta annetun Itävallan lakia, sovelletaan ainoastaan lyhyen ajanjakson ajan.

81. Mielestäni tästä seuraa, että jäsenvaltiot voivat lähtökohtaisesti katsoa, että kyseinen kielitaitovaatimus on tarpeen sillä tavoitellun kotoutumispäämäärän saavuttamiseksi. Jotta tällainen vaatimus olisi pätevä, on kuitenkin myös osoitettava, että pitkään oleskellut kolmannen maan kansalainen, joka muutoin olisi oikeutettu oöWFG:n mukaiseen asumistukeen, *ei* ole jo aikaisemmin todistanut täyttävänsä tämän kansallisen oikeuden mukaisen kielitaitovaatimuksen saadakseen pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman.

82. Siltä osin kuin on kyse kielitaitovaatimuksen konkreettisesta soveltamisesta, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on paitsi maininnut, että oöWFG:n nojalla vaadittava kielitaito on perustasoa, myös kiinnittänyt huomiota siihen, että tämän kielitaidon tason osoittamiseksi hyväksytään vain tietty näyttö.[51]

48 Vastaaja väitti, että vaadittava kielitaidon taso on niin alkeellinen, että sen voi saavuttaa vain muutamassa viikossa ilman aiempia tietoja saksan kielestä tai mitään erityisiä taipumuksia kielten oppimiseen.

49 Vastaaja myös mainitsi, että kielitaitovaatimuksiin voidaan tehdä tiettyjä poikkeuksia esimerkiksi terveydellisistä syistä, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkastettava.

50 Ks. analogisesti tuomio 7.11.2018, C ja A (C-257/17, EU:C:2018:876, 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

51 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole antanut tietoja hyväksyttävän näytön hinnasta tai saatavuudesta.

83. Mielestäni oöWFG:ssä asetettu vaatimus, jonka mukaan pitkään oleskellut kolmannen maan kansalainen, joka hakee asumistukea, voi todistaa kielitaitonsa yksinomaan esittämällä tietyt erikseen mainitut todistukset, on epäasianmukainen,[52] jos kielitaidon taso voidaan kohtuullisesti osoittaa[53] muilla vastaavilla keinoilla, jotka ovat hyviksi todettuja ja edellyttävät objektiivisen todisteen esittämistä.[54] Tämän selvittäminen on kuitenkin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asia.

84. Direktiivin 2003/109 11 artiklaa on näin ollen tulkittava siten, että se on esteenä oöWFG:n 6 §:n 9 ja 11 momentin kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään, että unionin kansalaiset, ETA-kansalaiset ja heidän direktiivissä 2004/38 tarkoitetut perheenjäsenensä voivat saada sosiaalietuutena asumistukea tarvitsematta esittää todistusta kielitaidostaan, mutta jossa samalla vaaditaan, että direktiivissä 2003/109 tarkoitetut pitkään oleskelleet kolmansien maiden kansalaiset esittävät tietyn muodollisen todistuksen saksan kielen perustaidosta.

VI Ratkaisuehdotus

85. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Landesgericht Linzin esittämään ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Jäsenvaltiossa pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten oikeus asianmukaiseen asumiseen, johon heillä ei olisi varaa muutoin kuin muiden perustarpeidensa kustannuksella, tasavertaisesti muun muassa kyseisen jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa, on olennaisen tärkeä, jotta voidaan varmistaa tällaisten kolmansien maiden kansalaisten pysyvä taloudellinen ja sosiaalinen integroituminen.

Etuutta, jolla pyritään takaamaan pitkään oleskelleille kolmansien maiden kansalaisille mahdollisuus asianmukaiseen asumiseen, on siten pidettävä pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25.11.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY 11 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuna perusetuutena.

Direktiivin 2003/109 11 artiklaa on näin ollen tulkittava siten, että se on esteenä asuntorakentamisen tukemisesta annetun Ylä-Itävallan lain (Oberösterreichisches Wohnbauförderungsgesetz) 6 §:n 9 ja 11 momentin kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään, että unionin kansalaiset, ETA-kansalaiset ja heidän Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2004/38/EY tarkoitetut perheenjäsenensä voivat saada sosiaalietuutena asumistukea tarvitsematta esittää todistusta kielitaidostaan, mutta jossa samalla vaaditaan, että direktiivissä 2003/109 tarkoitetut pitkään oleskelleet kolmansien maiden kansalaiset esittävät tietyn muodollisen todistuksen saksan kielen perustaidosta.

52 Ks. analogisesti tuomio 6.6.2000, Angonese (C-281/98, EU:C:2000:296, 44 kohta) ja tuomio 5.2.2015, komissio v. Belgia (C-317/14, EU:C:2015:63, 29 kohta).

53 Toimivaltaisten kansallisten viranomaisten todennettavissa olevalla tavalla.

54 Vastaaja toi mielestäni perustellusti esiin, että vaadittavalla todisteella on varmistettava kielitaitovaatimuksen objektiivinen ja yhtenäinen soveltaminen.