JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
YVES BOT
13 päivänä joulukuuta 2011 [1]

Asia C-571/10

Servet Kamberaj
vastaan
Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES),
Giunta della Provincia autonoma di Bolzano ja
Provincia autonoma di Bolzano

(Tribunale di Bolzanon (Italia) esittämä ennakkoratkaisupyyntö)

Direktiivi 2000/43/EY — Rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpano — Direktiivi 2003/109/EY — Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asema — Oikeus yhdenvertaiseen kohteluun sosiaaliturvan, sosiaaliavun ja sosiaalisen suojelun alalla, sellaisina kuin nämä on määritelty kansallisessa lainsäädännössä — Jäsenvaltioiden oikeus rajata sosiaaliavun ja sosiaalisen suojelun osalta annettava yhdenvertainen kohtelu perusetuuksiin — Asumistukihakemuksen hylkääminen — Hylkäämisen peruste — Kolmansien maiden kansalaisille tarkoitetut varat on käytetty loppuun

1. Ennakkoratkaisupyynnössä pyydetään tulkitsemaan SEU 2 ja SEU 6 artiklaa, SEUT 18, SEUT 45 ja SEUT 49 artiklaa, Euroopan unionin perusoikeuskirjan [2] 1, 21 ja 34 artiklaa sekä rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta 29.6.2000 annetun neuvoston direktiivin 2000/43/EY [3] ja pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25.11.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY [4] säännöksiä. Tribunale di Bolzano (Italia) esittää lisäksi kysymyksiä, jotka koskevat ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn, Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun eurooppalaisen yleissopimuksen [5] 14 artiklaa ja sen lisäpöytäkirjan N:o 12 1 artiklaa.

2. Ennakkoratkaisupyyntö on esitetty asiassa, jonka pääasian kantaja Servet Kamberaj on pannut vireille Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzanoa (Bolzanon autonomisen maakunnan sosiaalisesta asuntotarjonnasta vastaava virasto, jäljempänä IPES), Giunta della Provincia autonoma di Bolzanoa (Bolzanon autonomisen maakunnan maakuntahallitus, jäljempänä maakuntahallitus) ja Provincia autonoma di Bolzanoa (Bolzanon autonominen maakunta) vastaan sen johdosta, että IPES kieltäytyi myöntämästä hänelle vuodeksi 2009 asumistukea, josta säädetään 17.12.1998 annetun legge provincialen nro 13 (maakuntalaki nro 13), sellaisena kuin se oli voimassa pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikana (jäljempänä maakuntalaki), 2 §:n 1 momentin k kohdassa. Tämä kuukausittain maksettava vuokratuki on tarkoitettu heikoimmassa asemassa oleville vuokralaisille.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.
2 — Jäljempänä perusoikeuskirja.
3 — EYVL L 180, s. 22.
4 — EUVL 2004, L 16, s. 44.
5 — Jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Unionin säännöstö*

3. Esitän tässä vain jäljempänä esitettävien toteamusten kannalta keskeisen direktiivin eli direktiivin 2003/109 asiassa merkitykselliset säännökset.

4. Tämän direktiivin 2–4, 12 ja 13 perustelukappaleessa todetaan 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.

(3) Tässä direktiivissä noudatetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon erityisesti [Euroopan ihmisoikeussopimuksessa] sekä [perusoikeuskirjassa] tunnustetut periaatteet.

(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.”

5. Direktiivin 2003/109 4 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot myöntävät pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman sellaisille kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat oleskelleet kyseisen jäsenvaltion alueella laillisesti ja yhtäjaksoisesti viiden vuoden ajan välittömästi ennen asiaa koskevan hakemuksen jättämistä.

6. Kyseisen direktiivin 5 artiklassa säädetään pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman saamisen edellytyksistä. Artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat vaatia kolmannen maan kansalaista osoittamaan, että hänellä on sekä itselleen että huollettavinaan oleville perheenjäsenille vakaat ja säännölliset varat, jotka riittävät hänen itsensä ja hänen perheenjäsentensä elättämiseen turvautumatta kyseisen jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään, ja sairausvakuutus, joka kattaa kaikki riskit, jotka kyseisessä jäsenvaltiossa yleensä on katettu tämän omien kansalaisten osalta.

7. Kyseisen direktiivin 5 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat vaatia, että kolmansien maiden kansalaiset täyttävät kansallisen lainsäädännön mukaiset kotouttamisedellytykset.

8. Direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”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;

– –

f) yleisesti tarjolla olevien tavaroiden ja palvelujen saatavuus, mukaan luettuna asunnon saamiseen liittyvät menettelyt;

– –”

9. Direktiivin 2003/109 11 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat rajata sosiaaliavun ja sosiaalisen suojelun osalta annettavan tasavertaisen kohtelun perusetuuksiin.

B *Kansallinen säännöstö*

10. Italian perustuslain 117 §:n mukaan valtiolla on sosiaaliavun alalla yksinomainen lainsäädäntövalta vain kansalaisoikeuksia ja sosiaalisia oikeuksia koskevien etuuksien sellaisten perustasojen määrittämiseksi, jotka on taattava valtion koko alueella. Muuten kuin tämän tavoitteen osalta lainsäädäntövalta kuuluu alueille.

11. Asetuksella nro 3 (decreto legislativo n. 3),[6] joka on annettu 8.1.2007, on pantu direktiivi 2003/109 täytäntöön ja lisätty sen säännökset 25.7.1998 annetun asetuksen nro 286 (decreto legislativo n. 286)[7] säännöksiin.

12. Asetuksen nro 286/1998 9 §:n 1 momentissa säädetään, että ulkomaalainen, jolla on vähintään viiden vuoden ajan ollut voimassa oleva oleskelulupa ja joka osoittaa, että hänen tulonsa vastaavat vähintään toimeentuloturvan vuotuista määrää, ja siinä tapauksessa, että hakemus koskee hänen perheenjäseniään, riittävät tulot ja asianmukaisen asunto, joka täyttää kansallisen lainsäädännön asiaa koskevissa säännöksissä säädetyt vähimmäisvaatimukset, voi hakea poliisilta pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oleskelulupaa itselleen ja perheenjäsenilleen.

13. Asetuksen nro 286/1998, sellaisena kuin se on muutettuna 8.1.2007 annetulla asetuksella nro 3, 9 §:n 12 momentin c kohdassa säädetään, että sen lisäksi, mitä säädetään Italian alueella laillisesti asuvia ulkomaalaisia koskevissa säännöksissä, pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oleskeluluvan haltija voi saada sosiaalihuolto- ja sosiaaliturvaetuuksia sekä terveydenhuolto-, opetus- ja sosiaalialan avustuksiin liittyviä etuuksia sekä käyttää yleisölle tarkoitettuja tavaroita ja palveluja, mukaan lukien oikeus hakea asuntoa viranomaisten hallinnoimasta julkisesta asuntokannasta, ellei toisin ole säädetty ja edellyttäen, että ulkomaalainen on osoittanut asuvansa tosiasiallisesti valtion alueella.

14. Tasavallan presidentin 31.8.1972 antaman asetuksen nro 670 (decreto del Presidente della Repubblica n. 670),[8] joka on perustuslaintasoinen säädös, 3 §:n 3 momentin mukaan Provincia autonoma di Bolzanoon sovelletaan kolmesta eri kieliryhmästä, (italian-, saksan- ja retoromaaninkielinen ryhmä) koostuvan erityislaatuisen väestönsä vuoksi erityisiä autonomiaan liittyviä sääntöjä.

6 — GURI nro 24, 30.1.2007, s. 4.

7 — GURI nro 191, Suppelemento ordinario, 18.8.1998; jäljempänä asetus nro 286/1998.

8 — GURI nro 301, 20.11.1972; jäljempänä asetus nro 670/1972.

15. Asetuksen nro 670/1972 8 §:n 25 momentin mukaan tähän autonomiaan kuuluu muun muassa valta antaa laintasoisia säännöksiä julkisista tuista ja avustuksista.

16. Asetuksen nro 670/1972 15 §:n 2 momentissa säädetään, että poikkeustapauksia lukuun ottamatta Provincia autonoma di Bolzano käyttää tukiin sekä sosiaalisiin ja kulttuurisiin päämääriin tarkoitettuja määrärahojaan suorassa suhteessa kunkin kieliryhmän kokoon ja ryhmän tarpeiden mukaisesti.

17. Maakuntalain 2 §:n 1 momentin k kohdassa säädetty asumistuki, jonka tarkoituksena on auttaa vähävaraisimpia vuokralaisia vuokranmaksussa, jaetaan Provincia autonoma di Bolzanon kolmen kieliryhmän kesken asetuksen nro 670/1972 15 §:n 2 momentissa tarkoitettujen arviointiperusteiden mukaisesti.

18. Maakuntalain 5 §:n 1 momentin mukaan lain 2 §:n 1 momentin k kohdan mukaisiin toimenpiteisiin tarkoitetut varat on jaettava kolmen kieliryhmän hakijoiden kesken ryhmien koon – sellaisena kuin se ilmenee viimeksi toimitetusta väestönlaskennasta – ja kunkin ryhmän tarpeiden painotetun keskiarvon mukaisessa suhteessa. Tämän säännöksen 2 momentin mukaan kunkin kieliryhmän tarpeet vahvistetaan vuosittain viimeisten kymmenen vuoden aikana tehtyjen hakemusten perusteella. Asumistukihakemusten on saatava vähintään 25 pistettä.

19. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että kunkin kieliryhmän koko lasketaan viimeksi toimitetun väestönlaskennan ja niiden ilmoitusten perusteella, joissa henkilöt ilmoittavat, mihin kolmesta kieliryhmästä he kuuluvat, ja jotka kaikki yli 14-vuotiaat Provincia autonoma di Bolzanon alueella asuvat Italian kansalaiset ovat velvolliset tekemään.

20. Maakunnan alueella asuvien unionin kansalaisten, jotka tekevät työtä ja täyttävät muut asumistukien myöntämisen edellytykset, on maakuntalain 5 §:n 6 momentin mukaan ilmoitettava, mihin kolmesta kieliryhmästä he kuuluvat tai liittyvät.

21. Maakuntalain 5 §:n 7 momentin mukaan maakuntahallitus vahvistaa vuosittain varojen määrän, joka varataan kolmansien maiden kansalaisille ja kansalaisuudettomille, jotka ovat hakemuksen tekoajankohtaan mennessä asuneet maakunnan alueella pysyvästi ja säännönmukaisesti vähintään viisi vuotta ja työskennelleet siellä vähintään kolme vuotta. Niiden vuokra-asuntojen lukumäärä, jotka voidaan osoittaa kolmansien maiden kansalaisille ja kansalaisuudettomille, vahvistetaan yhtäältä edellä mainitut edellytykset täyttävien kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien lukumäärän ja toisaalta heidän tarpeidensa painotetun keskiarvon suhteessa. Vakituisten asuntojen hankkimiseen, rakentamiseen ja korjaamiseen sekä asumistukeen osoitettavien tuetun asuntotarjonnan varojen määrä vahvistetaan samojen arviointiperusteiden mukaisesti.

22. Maakuntahallituksen 20.7.2009 tekemästä päätöksestä nro 1885 (deliberazione n. 1885), joka koskee kolmansien maiden kansalaisille ja kansalaisuudettomille vuonna 2009 osoitettavien varojen määrää, ilmenee, että painotetussa keskiarvossa heidän lukumääränsä kertoimeksi on vahvistettu 5 ja heidän tarpeidensa kertoimeksi 1.

23. Näiden arviointiperusteiden perusteella kolmansien maiden kansalaisille ja kansalaisuudettomille tarkoitetun asumistuen rahoittamiseen sekä heille tarkoitettujen, asuntojen hankkimiseen, rakentamiseen ja korjaamisen myönnettävien tukien rahoittamiseen osoitettavien varojen määräksi vahvistettiin 7,90 prosenttia vuoden 2009 toimenpideohjelman mukaisten varojen kokonaismäärästä.

II Pääasian tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset

24. Kamberaj on islaminuskoinen Albanian kansalainen, joka on vuodesta 1994 asunut ja ollut vakituisessa työssä Provincia autonoma di Bolzanossa. Hänellä on pysyvä oleskelulupa.

25. Kamberaj sai vuoteen 2008 saakka maakuntalain 2 §:n 1 momentin k kohdan mukaista asumistukea. [9]

26. IPES ilmoitti 22.3.2010 päivätyllä kirjeellään pääasian kantajalle, että hänen asumistukihakemuksensa vuodelle 2009 oli hylätty sen vuoksi, että 20.7.2009 tehdyssä maakuntahallituksen päätöksessä nro 1885 vahvistettu kolmansien maiden kansalaisille tarkoitettu määräraha oli käytetty loppuun.

27. Pääasian kantaja vaatii 8.10.2010 nostamassaan kanteessa Tribunale di Bolzanoa toteamaan, että vastaajat ovat syrjineet häntä. Pääasian kantajan mukaan maakuntalain kaltainen laki on yhteensoveltumaton erityisesti direktiivien 2000/43 ja 2003/109 kanssa, koska sen mukaan pitkään oleskelleita kolmansien maiden kansalaisia kohdellaan asumistuen osalta epäedullisemmin kuin unionin kansalaisia.

28. Provincia autonoma di Bolzano on väittänyt ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa, että se, että säädetään tukien suhteellisesta jakamisesta maakunnan alueella asuvien kieliryhmien kesken, on ainoa tapa säilyttää yhteiskuntarauha sosiaaliapua hakevien välillä.

29. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan maakuntalain säätämisen jälkeen Provincia autonoma di Bolzanon väestö on jaettu kahteen ryhmään eli unionin kansalaisiin (Italian tai muita unionin kansalaisia), joiden osalta asumistuen saaminen edellyttää erotuksetta, että he ilmoittavat, mihin kolmesta kieliryhmästä he kuuluvat tai liittyvät, ja kolmansien maiden kansalaisiin, joilta ei edellytetä tätä ilmoitusta.

30. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että vuokra- ja omistusasuntojen saatavuutta koskevien kokonaisvaatimusten täyttämiseksi vuonna 2009 ensin mainitun ryhmän osalta hyväksyttiin yhteensä 90 812 321,57 euron määrärahat (joista 21 546 197,57 euroa asumistukena ja 69 266 124 euroa vakituisen asumisen tarvetta kattavien asuntojen hankkimiseen, rakentamiseen ja korjaamisen myönnettävinä tukina) ja jälkimmäisen ryhmän osalta yhteensä 11 604 595 euron määrärahat (joista 10 200 000 euroa asumistukena ja 1 404 595 euroa vakituisen asumisen tarvetta kattavien asuntojen hankkimiseen, rakentamiseen ja korjaamisen myönnettävinä tukina).

31. Tribunale di Bolzano on näiden seikkojen johdosta päättänyt lykätä asian käsittelyä ja pyytää unionin tuomioistuinta vastaamaan seuraaviin ennakkoratkaisukysymyksiin:

”1) Velvoittaako unionin oikeuden ensisijaisuuden periaate kansallista tuomioistuinta soveltamaan täysimääräisesti ja suoraan unionin oikeussääntöjä, joilla on välitön oikeusvaikutus, ja olemaan soveltamatta unionin oikeuden kanssa ristiriidassa olevia kansallisia säännöksiä, vaikka nämä on annettu jäsenvaltion perustuslakijärjestelmän perusperiaatteiden mukaisesti?

2) Velvoittaako SEU 6 artiklassa oleva viittaus Euroopan ihmisoikeussopimukseen kansallista tuomioistuinta soveltamaan suoraan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklaa ja tämän sopimuksen lisäpöytäkirjan N:o 12 1 artiklaa silloin, kun kansallinen säännös on ristiriidassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa, ja olemaan soveltamatta sen kanssa ristiriidassa olevaa kansallista säännöstä ilman, että sen on ensin saatettava kansallinen säännöksen perustuslainmukaisuus Corte costituzionalen tutkittavaksi?

3) Ovatko unionin oikeus ja erityisesti SEU 2 ja SEU 6 artikla ja perusoikeuskirjan 21 ja 34 artikla sekä direktiivin 2000/43 – – ja direktiivin 2003/109 – – säännökset esteenä sellaiselle kansalliselle (tai oikeammin maakunnan) lainsäädännölle, joka sisältyy presidentin asetuksen

9 — Ennakkoratkaisupyynnöstä ja Kamberajin kirjallisista huomautuksista ilmenee, että viimeksi mainittu sai viimeksi 550 euroa tukea 1 200 euron vuokraan. Kamberajin istunnossa mainitsemat määrät eivät ole täysin samoja kuin nämä. Kamberajin toteamusten mukaan asumistuki kattoi kuitenkin noin puolet hänen maksamastaan vuokrasta.

nro 670/1972 15 §:n [2] momenttiin, – – maakuntalain – – 1 ja 5 §:ään sekä päätökseen nro 18[8]5, siltä osin kuin tässä lainsäädännössä otetaan kyseessä olevien etuuksien ja erityisesti niin kutsutun asumistuen osalta huomioon kansalaisuus siten, että maassa pitkään oleskelleita työntekijöitä, jotka eivät ole unionin kansalaisia, tai kansalaisuudettomia henkilöitä, kohdellaan epäsuotuisammin kuin maassa oleskelevia unionin kansalaisia (Italian tai muiden jäsenvaltioiden kansalaisia)?

4) Jos edeltäviin kysymyksiin vastataan myöntävästi, onko siinä tapauksessa, että unionin yleisiä oikeusperiaatteita, kuten syrjintäkiellon periaatetta ja oikeusvarmuuden periaatetta, loukataan tilanteessa, jossa kansallisessa täytäntöönpanosäännöstössä annetaan tuomioistuimelle toimivalta ”määrätä vahinkoa aiheuttava menettely lopetettavaksi ja määrätä kaikista muista toimenpiteistä, jotka ovat olosuhteiden mukaan omiaan [poistamaan] syrjinnän vaikutukset”, ja velvoitetaan tuomioistuin ”määräämään syrjivä menettely, käyttäytyminen tai toiminta lopetettavaksi, jos niitä vielä jatketaan, sekä syrjinnän vaikutukset poistettaviksi” ja annetaan tuomioistuimelle mahdollisuus ”määrätä, että syrjinnän toistumisen estämiseksi päätöksessä asetetussa määräajassa toteutetaan suunnitelma todetun syrjinnän poistamiseksi”, direktiivin 2000/43 – – 15 artiklaa, siltä osin kuin siinä säädetään, että seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia, tulkittava siten, että todettuna syrjintänä ja vaikutuksina, jotka on poistettava, on myös perusteettoman käänteisen syrjinnän välttämiseksi pidettävä kaikkia loukkauksia, jotka kohdistuvat syrjinnän kohteena oleviin henkilöihin, vaikka nämä eivät ole asianosaisia?

5) Jos edeltävään kysymykseen vastataan myöntävästi, ovatko unionin oikeus ja erityisesti SEU 2 ja SEU 6 artikla, perusoikeuskirjan 21 ja 34 artikla sekä direktiivit 2000/43 – – ja 2003/109 – – esteenä sellaiselle kansalliselle (tai oikeammin maakunnan) lainsäädännölle, jossa ainoastaan muilta kuin unionin kansalaisilta mutta ei unionin kansalaisilta (siitä riippumatta, ovatko he Italian kansalaisia), jotka on kaikki asetettu samaan asemaan vain sen vaatimuksen osalta, jonka mukaan hakijan on pitänyt asua maakunnassa vähintään viisi vuotta, vaaditaan lisäksi, että he ovat työskennelleet siellä kolme vuotta, jotta he voivat saada asumistukea?

6) Ovatko unionin oikeus ja erityisesti [SEU] 2 ja SEU 6 artikla sekä [SEUT] 18, [SEUT] 45 ja SEUT 49 artikla yhdessä perusoikeuskirjan 1, 21 ja 34 artiklan kanssa esteenä kansalliselle (tai oikeammin maakunnan) lainsäädännölle, jonka mukaan unionin (Italian tai muiden jäsenvaltioiden) kansalaisten on ilmoitettava kuulumisestaan tai liittymisestään etnisesti johonkin Alto Adigen/Südtirolin kolmesta kieliryhmästä, jotta he voisivat saada asumistukea?

7) Ovatko unionin oikeus ja erityisesti [SEU] 2 ja SEU 6 artikla sekä [SEUT] 18, [SEUT] 45 ja SEUT 49 artikla yhdessä perusoikeuskirjan 21 ja 34 artiklan kanssa esteenä kansalliselle (tai oikeammin maakunnan) lainsäädännölle, jonka mukaan unionin (Italian tai muiden jäsenvaltioiden) kansalaisten on pitänyt asua tai työskennellä maakunnan alueella vähintään viisi vuotta, jotta he voisivat saada asumistukea?”

III Asian tarkastelu

32. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on edellä esitetyt seitsemän ennakkoratkaisukysymystä laatiessaan selvästi pyrkinyt siihen, että unionin tuomioistuin ratkaisisi, onko asumistukea koskevalla maakuntalailla käyttöön otettu järjestelmä yhteensoveltuva unionin oikeuden kanssa. Kun otetaan huomioon ennakkoratkaisumenettelyn luonne ja tästä unionin tuomioistuimen toimivallalle aiheutuvat rajat, unionin tuomioistuin ei kuitenkaan voi lausua pääasian oikeudenkäynnin ulkopuolelle jäävistä järjestelmän osista.

A *Ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottaminen*

33. Aluksi on muistutettava lyhyesti periaatteista, jotka koskevat SEUT 267 artiklaan perustuvaa unionin tuomioistuimen toimivaltaa.

34. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 267 artiklalla luotu menettely on unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisen yhteistyön väline, jonka avulla unionin tuomioistuin esittää kansallisille tuomioistuimille ne unionin oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, joita nämä tarvitsevat ratkaistakseen niiden käsiteltäviksi saatetut asiat. [10]

35. Tässä yhteistyössä olettamana on, että unionin oikeuteen liittyvillä ennakkoratkaisukysymyksillä on merkitystä asian ratkaisun kannalta. Unionin tuomioistuin voi jättää tutkimatta kansallisen tuomioistuimen esittämän pyynnön ainoastaan, jos on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeussäännön tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin. [11]

36. Tribunale di Bolzanon kysymyksiä on siten tarkasteltava näiden periaatteiden valossa.

37. Käsitykseni mukaan tässä asiassa vain kolmas kysymys täyttää tutkittavaksi ottamisen edellytykset.

38. Toinen kysymys, sellaisena kuin se ilmenee ennakkoratkaisupyynnöstä, koskee ratkaisua, joka kansallisen tuomioistuimen on tehtävä, kun sen käsiteltävänä on kansallinen oikeussääntö, joka on yhteensoveltumaton sellaisten Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräysten kanssa, joilla on välitön oikeusvaikutus. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan Corte costituzionale on katsonut, että tällainen yhteensoveltumattomuus ei merkinnyt, että kansallista säännöstä olisi voitu olla soveltamatta, mutta sen johdosta tuomioistuimen oli saatettava kansallisen säännöksen perustuslainmukaisuus tutkittavaksi, jollei se voinut noudattaa Euroopan ihmisoikeussopimusta soveltamalla yhdenmukaisen tulkinnan periaatetta. [12]

39. On korostettava, että kun asia on saatettu unionin tuomioistuimen ratkaistavaksi SEUT 267 artiklan nojalla, se on toimivaltainen antamaan ratkaisun perustamissopimusten tulkinnasta ja unionin toimielinten antamien säädösten pätevyydestä ja tulkinnasta. Unionin tuomioistuimen toimivalta rajoittuu vain unionin oikeuden säännösten ja määräysten tutkimiseen. [13] Unionin tuomioistuimella ei näin ollen ole toimivaltaa antaa ennakkoratkaisua siitä, mitä kansallisen tuomioistuimen on pääteltävä kansallisen oikeussäännön ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräysten mahdollisesta yhteensoveltumattomuudesta.

40. Neljännellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy varsinaisesti, asetetaanko direktiivin 2000/43 15 artiklassa, jonka mukaan rotuun tai etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän kieltävän periaatteen loukkaamisesta määrättävien seuraamusten on oltava tehokkaita oikeasuhteisia ja varoittavia, tällaisen loukkaamisen toteavalle kansalliselle tuomioistuimelle velvollisuus saattaa kaikki syrjinnän kohteena oleviin henkilöihin vaikuttavat loukkaukset päättymään, vaikka nämä henkilöt eivät ole asianosaisia.

10 — Ks. mm. asia C-445/06, Danske Slagterier, tuomio 24.3.2009 (Kok., s. I-2119, 65 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

11 — Ks. mm. yhdistetyt asiat C-570/07 ja C-571/07, Blanco Pérez ja Chao Gómez, tuomio 1.6.2010 (Kok., s. I-4629, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

12 — Ennakkoratkaisupyynnön 62 kohta.

13 — Ks. yhdistetyt asiat C-297/88 ja C-197/89, Dzodzi, tuomio 18.10.1990 (Kok., s. I-3763, Kok. Ep. X, s. 555, 31 kohta); asia C-453/04, innoventif, tuomio 1.6.2006 (Kok., s. I-4929, 29 kohta) ja asia C-457/09, Chartry, määräys 1.3.2011 (Kok., s. I-819, 21 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

41. Tämän direktiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaan direktiiviä sovelletaan kaikkeen rotuun tai etniseen alkuperään perustuvaan välittömään tai välilliseen syrjintään. Direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa säädetään lisäksi, että 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.

42. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee kuitenkin selvästi, ettei Kamberajihin kohdistunut mitään hänen rotuunsa tai etniseen alkuperäänsä perustuvaa välitöntä tai välillistä syrjintää. Se, että häntä väitetysti kohdeltiin maakuntalain perusteella eri tavalla kuin Italian ja unionin kansalaisia, johtuu hänen asemastaan kolmannen maan kansalaisena ja siis hänen kansalaisuudestaan.

43. Pääasia ei näin ollen kuulu direktiivin 2000/43 soveltamisalaan, eikä tämän direktiivin tulkinnasta ole siis aihetta lausua.

44. Katson lisäksi, että ensimmäistä, kuudetta ja seitsemättä kysymystä ei voida ottaa tutkittaviksi, koska ne koskevat sellaisten unionin kansalaisten ja Italian kansalaisten tilannetta, jotka kuuluvat johonkin Provincia autonoma di Bolzanon alueen kolmesta kieliryhmästä.

45. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy ensimmäisellä kysymyksellään varsinaisesti, velvoittaako unionin oikeuden ensisijaisuuden periaate kansallista tuomioistuinta soveltamaan unionin oikeutta täysimääräisesti ja suoraan ja olemaan soveltamatta unionin oikeuden vastaisia kansallisia säännöksiä, vaikka nämä on annettu jäsenvaltion valtiosääntöjärjestelmän perusperiaatteiden mukaisesti.

46. Kansallisen valtiosääntöoikeuden kannalta katsottuna tämä kysymys koskee kielivähemmistöjen suojelemista koskevan periaatteen ulottuvuutta ja kielellisen suhteellisuuden täytäntöönpanoa. Näillä näkökohdilla on merkitystä vain saksan-, italian- ja retoromaaninkielisten Italian kansalaisten osalta ja unionin kansalaisten osalta.

47. Kuudennella ja seitsemännellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy varsinaisesti, onko unionin oikeus esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan unionin kansalaisten on yhtäältä ilmoitettava, että he kuuluvat tai liittyvät johonkin Provincia autonoma di Bolzanon kolmesta kieliryhmästä, ja toisaalta asuttava tai työskenneltävä maakunnan alueella vähintään viisi vuotta, jotta he voisivat saada asumistukea.

48. Mielestäni näillä kysymyksillä ei ole merkitystä pääasian ratkaisun kannalta. Pääasia ei koske unionin kansalaista, oli sitten kyse Italian kansalaisesta tai jonkin toisen jäsenvaltion kansalaisesta, vaan se koskee Provincia autonoma di Bolzanon alueella pitkään oleskellutta kolmannen maan kansalaista.

49. Katson myös, ettei ole syytä vastata viidenteen kysymykseen, jossa kysytään, onko edellytys, jonka mukaan kolmansien maiden kansalaisten on työskenneltävä kolme vuotta, jotta he voivat saada asumistukea, yhteensoveltuva unionin oikeuden kanssa. On nimittäin kiistatonta, että Kamberaj on asunut ja ollut vakituisessa työssä Provincia autonoma di Bolzanon alueella vuodesta 1994 ja ettei hänen asumistukihakemuksensa hylkääminen johtunut siitä, ettei edellä mainittu edellytys täyttynyt. Tällä kysymyksellä ei siis ole merkitystä pääasian ratkaisun kannalta.

50. Edellä esitetystä ilmenee, että ainoastaan kolmanteen kysymykseen annettavasta vastauksesta on hyötyä pääasiaa ratkaistaessa. Ehdotan tämän vuoksi, että unionin tuomioistuin keskittyy tarkastelemaan vain tätä kysymystä.

51. Ennen kuin ryhdyn käsittelemään edellä mainittua kysymystä, täsmennän, että pidän jäljempänä olevassa asian tarkastelussa kiistattomana, että Kamberajilla on direktiivin 2003/109 4–7 artiklassa tarkoitettu pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana on varmistua tämän toteamuksen paikkansapitävyydestä.

B *Kolmas kysymys*

52. Tällä kysymyksellä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin varsinaisesti pyytää unionin tuomioistuinta ratkaisemaan, onko direktiiviä 2003/109 tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka mukaan pitkään oleskelleita kolmannen maan kansalaisia kohdellaan asumistuen osalta epäedullisemmin kuin jäsenvaltion omia kansalaisia ja tässä jäsenvaltiossa asuvia unionin kansalaisia.

53. Muistutan, että direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan mukaan pitkään oleskelleita kolmannen maan kansalaisia on kohdeltava tasavertaisesti jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa a–h alakohdassa luetelluilla eri aloilla. Niiden edellytysten lisäksi, joista säädetään jo useissa näistä alakohdista ja 11 artiklan 2 ja 3 kohdassa, direktiivin 11 artiklan 4 kohdassa sallitaan, että jäsenvaltiot voivat rajata sosiaaliavun ja sosiaalisen suojelun osalta annettavan tasavertaisen kohtelun perusetuuksiin.

54. Tapa, jolla direktiivin 2003/109 11 artikla on laadittu, heijastaa näkemyseroja, joita on tästä säädöksestä keskusteltaessa saatettu tuoda esiin sen osalta, millainen ulottuvuus pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemassa olevien henkilöiden ja jäsenvaltion omien kansalaisten yhdenvertaista kohtelua koskevalla periaatteella on oltava.[14] Nämä mielipide-erot tulevat myös selvästi esiin vertailtaessa komission ehdotusta[15] ja direktiivin lopullista tekstiä. Ne ovat johtaneet siihen, että yhdenvertaisuusperiaate vahvistetaan tiettyjen alojen osalta, mutta periaatteeseen liitetään samalla tietty määrä edellytyksiä ja rajoituksia. Unionin tuomioistuimella on tässä asiassa tilaisuus täsmentää tiettyjen edellytysten ja rajoitusten ulottuvuutta ja sitä, miten ne voidaan sovittaa yhteen yhtäältä direktiiville 2003/109 asetettujen tavoitteiden ja toisaalta perusoikeuksien kanssa, sellaisina kuin nämä oikeudet on taattu erityisesti perusoikeuskirjan 34 artiklassa.

55. Tutkin ensin, kohdellaanko pitkään oleskelleita kolmansien maiden kansalaisia riitautetun maakunnan säännöstön perusteella asumistuen osalta tosiasiallisesti epäedullisemmin kuin jäsenvaltion omia kansalaisia.

56. Jos tämä lähtöolettama osoittautuu paikkansapitäväksi, on seuraavaksi tutkittava, onko direktiivi 2003/109 esteenä tällaiselle erilaiselle kohtelulle kyseisellä alalla.

1. Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten ja jäsenvaltion omien kansalaisten erilaisen kohtelun olemassaolo

57. Maakuntalailla on otettu käyttöön asumistukien jakomekanismi, jonka perusteella niiden varojen määrä, jotka myönnetään ensinnäkin jäsenvaltion ja unionin kansalaisista ja toiseksi kolmansien maiden kansalaisista muodostuville ryhmille, määritetään yhtäältä näiden kansalaisten lukumäärän eli ryhmän koon ja toisaalta heidän tarpeidensa painotetun keskiarvon suhteessa.

58. Ensin mainitun ryhmän, johon kuuluvat jäsenvaltion ja unionin kansalaiset, kokoa ja tarpeita koskevien tekijöiden osalta käytetään samaa kerrointa, joka on 1.

59. Sen sijaan kolmansien maiden kansalaisista muodostuvan toisen ryhmän kokoa koskevan tekijän kerroin on 5, mutta ryhmän tarpeita koskeva kerroin on 1.

60. Määritettäessä kummallekin ryhmälle asumistukena myönnettävien varojen osuutta käytetään siis eri laskutapaa. Tämän eron johdosta kolmansien maiden kansalaisten ryhmän saama osuus varoista on pienempi, kuin mitä se olisi voinut vaatia, jos ryhmän kokoa ja tarpeita koskeviin tekijöihin olisi sovellettu samaa kerrointa kuin ensimmäisen ryhmän osalta.

14 — Tältä osin ks. Hailbronner, K. (toim.), *EU Immigration and Asylum Law – Commentary*, s. 642 ja 643.

15 — Ehdotus neuvoston direktiiviksi pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta (KOM(2001) 127 lopullinen; jäljempänä komission ehdotus).

61. Asiakirja-aineistosta ilmenee siten, että toiseen ryhmään vuoden 2009 tukien osalta sovelletun laskutavan mukaan kolmansien maiden kansalaisille, joiden osuus Provincia autonoma di Bolzanon asukkaista oli 4,44 prosenttia ja osuus tarpeista 25,16 prosenttia, osoitettiin 7,90 prosenttia tuista, joita IPES maksoi asumistukena ja vakituisten asuntojen hankkimiseen, rakentamiseen ja korjaamiseen tarkoitettuina tukina.

62. Jos kolmansien maiden kansalaisten lukumäärää ja tarpeita koskeviin tekijöihin olisi käytetty samaa kerrointa kuin jäsenvaltion ja unionin kansalaisten osalta, ensin mainittujen saama osuus varoista olisi ollut suurempi eli noin 14,8 prosenttia. Eri kerrointen käyttäminen on siis ollut epäedullista kolmansien maiden kansalaisten ryhmälle, koska se on pienentänyt heidän asumistukihakemustensa hyväksymisprosenttia.

63. Maakuntahallitus on istunnossa kiistänyt syrjinnän olemassaolon väittämällä, että näihin kahteen ryhmään kuuluvien kansalaisten tilanne on erilainen. Se on siten todennut, että kun ensimmäisen ryhmän koko lasketaan joka kymmenes vuosi suoritettavan väestönlaskennan perusteella, toisen ryhmän koko saadaan vuotuisesta tilastollisesta laskennasta, joka on luonteeltaan likimääräinen. Lisäksi tapa, jolla ryhmien tarpeet määritetään lukuarvona, on erilainen, ja on lähes mahdotonta selvittää kolmansien maiden kansalaisten omaisuus- ja tulotietoja.

64. Mielestäni nämä seikat eivät riitä osoittamaan, että näihin kahteen ryhmään kuuluvien kansalaisten tilanteet olisivat niin erilaiset, ettei tukien jakoa koskevassa laskennassa voitaisi todeta mitään syrjintää. On joka tapauksessa todettava, etteivät nämä seikat osoita ryhmien kokoon sovellettujen kerrointen eron suuruutta perustelluksi, kun kertoimet olivat 1 ja 5. Kuten komissio on perustellusti todennut istunnossa, tilastolliset ja hallinnolliset ongelmat eivät voi siten tehdä tällaista erilaista kohtelua perustelluksi.

65. Seuraavaksi on selvitettävä, onko direktiivi 2003/109 esteenä tälle erilaiselle kohtelulle.

2. Onko direktiivi 2003/109 esteenä pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten ja jäsenvaltion omien kansalaisten erilaiselle kohtelulle jaettaessa pääasiassa kyseessä olevan kaltaista asumistukea?

66. Vastatessani tähän kysymykseen käsittelen ensin ongelmaa, joka koskee asumistuen luokittelua direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan d ja f alakohdassa tarkoitettuihin aloihin. Tämän jälkeen tarkastelen tämän direktiivin 11 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua perusetuuksien käsitettä.

a) Asumistuen luokittelu direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan d ja f alakohdassa tarkoitettuihin aloihin

67. Direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan f alakohdassa tarkoitettu ala koskee ”yleisesti tarjolla olevien tavaroiden ja palvelujen saatavuutta, mukaan luettuna asunnon saamiseen liittyvät menettelyt”.

68. Koska pääasia koskee asumistuen myöntämisen edellytyksiä eikä edellytyksiä, joilla viranomaiset myöntävät yhteiskunnan tukemia asuntoja, riitautetun maakunnallisen säännöstön ei käsitykseni mukaan voida katsoa koskevan tässä säännöksessä tarkoitettuja ”asunnon saamiseen liittyv[iä] menettely[jä]”.

69. Siinäkään tapauksessa, että viimeksi mainitun ilmaisun olisi, kuten ilmaisun ”tavaroiden ja palvelujen saatavuus”, katsottava tarkoittavan sekä julkisyhteisön että yksityisen omistaman asunnon saatavuutta,[16] tässä asiassa kyseessä olevalla asumistukea koskevalla säännöstöllä ei ole välittömästi tarkoitus säännellä asunnon saatavuutta, vaikka on kiistatonta, että mekanismin täytäntöönpano voi konkreettisesti vaikuttaa tiettyjen henkilöiden mahdollisuuteen saada asunto. Riitautettu maakunnan säännöstö voidaan saada sisällytettyä direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan f alakohdan soveltamisalaan vain tämän säännöksen erityisen laajalla tulkinnalla, jonka perusteella artikla pitäisi ymmärtää niin, että se kattaa kaikki säännöt, jotka voivat vaikuttaa asunnon saatavuuteen. En kannata niin laajaa tulkintaa, joka johtaisi itse asiassa siihen, että säännös vastaa ulottuvuudeltaan esimerkiksi työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta unionin alueella 5.4.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 492/2011[17] 9 artiklaa, jonka 1 kohdassa säädetään direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan f alakohdan sanamuodosta suuresti poikkeavin ilmaisuin, että ”[j]äsenvaltion kansalaisella, joka on työssä toisen jäsenvaltion alueella, on *asumisen suhteen* oltava *samat oikeudet ja edut kuin kotimaisilla työntekijöillä – –*” .[18]

70. Mielestäni pääasian kohteena oleva asumistuki on ymmärrettävä direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan d alakohdan näkökulmasta. Muistutan, että tämän säännöksen mukaan pitkään oleskelleita kolmansien maiden kansalaisia on kohdeltava tasavertaisesti jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa aloilla, joihin kuuluvat ”sosiaaliturva ja sosiaaliapu ja sosiaalinen suojelu sellaisena kuin se on määritelty kansallisessa lainsäädännössä”.

71. Unionin lainsäätäjän hyväksymä sanamuoto eroaa siten merkittävästi komission alun perin ehdottamasta. Komission ehdotukseen nimittäin sisältyi 12 artiklan 1 kohdan d–f alakohta, joissa säädettiin pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten ja jäsenvaltion omien kansalaisten tasavertaisesta kohtelusta ”sosiaaliturvan, mukaan luettuina sosiaaliturva-avustukset ja terveydenhoito”, ”toimeentulotuen” ja ”sosiaaliturvaetuuksien ja verohelpotusten” aloilla.

72. Komission tarkoituksena oli siten antaa pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten ja jäsenvaltion omien kansalaisten yhdenvertaiselle kohtelulle hyvin laaja ulottuvuus sosiaalialalla.[19]

73. Tiettyjen jäsenvaltioiden haluttomuus tunnustaa tälle sosiaalialan yhdenvertaiselle kohtelulle näin laajaa ulottuvuutta johti yhtäältä siihen, että sanamuodosta poistettiin maininta sosiaalisista eduista (avantages sociaux), joita unionin tuomioistuin on tunnetusti tulkinnut laajasti soveltaessaan neuvoston asetusta (ETY) N:o 1612/68,[20] ja toisaalta siihen, että direktiiviin lisättiin täsmennys, jonka mukaan sosiaaliturvan, sosiaaliavun ja sosiaalisen suojelun käsitteet on ymmärrettävä ”sellais[i]na kuin [ne] on määritelty kansallisessa lainsäädännössä”.

74. Se, että direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan d alakohdassa on tällainen maininta, on ristiriidassa sellaisten muiden unionin säädösten kanssa, joilla samaten pyritään toteuttamaan yhdenvertainen kohtelu sosiaalialalla. Direktiivin 2000/43 3 artiklan 1 kohdan e ja f alakohta koskevat siten ”sosiaalista suojelua, mukaan lukien sosiaaliturva ja terveydenhuolto” ja ”sosiaalietuuksia” ilman, että niissä viitattaisiin jäsenvaltioiden oikeuksiin määritellä nämä käsitteet. On lisäksi todettava, että kolmansien maiden kansalaisten erityisestä maahanpääsymenettelystä tieteellistä tutkimusta varten

16 — Komissio joka tapauksessa antoi ehdotuksessaan säännökselle tämän merkityssisällön todetessaan, että tavaroiden ja palvelujen saamista koskevalla oikeudella tarkoitetaan ”esim. julkisyhteisön tai yksityisen omistaman asunnon” saamista koskevaa oikeutta (s. 21). Eräs jäsenvaltio teki varauman tässä ehdotuksessa käytetystä ilmaisusta ”asunnon saamista koskeva oikeus” (Euroopan unionin neuvoston asiakirja nro 10698/01, s. 17), mikä saattaa selittää sen, ettei sitä ole direktiivin lopullisessa tekstissä. Ks. myös kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten 25.5.2009 annetun neuvoston direktiivin 2009/50/EY (EUVL L 155, s. 17) 14 artiklan 1 kohdan g alakohtaan sisältyvästä vastaavasta säännöksestä em. teos *EU Immigration and Asylum Law – Commentary*, s. 775.

17 — EUVL L 141, s. 1.

18 — Kursivointi tässä.

19 — Huomautan, että tämä sanamuoto muistuttaa suuresti direktiivin 2000/43 3 artiklan 1 kohdan e ja f alakohdan sanamuotoa.

20 — Työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15.10.1968 annettu asetus (EYVL L 257, s. 2). Ks. mm. asia 32/75, Cristini, tuomio 30.9.1975 (Kok., s. 1085, Kok. Ep. II, s. 481, 12 ja 13 kohta).

12.10.2005 annetun neuvoston direktiivin 2005/71/EY [21] 12 artiklan c alakohdassa ja direktiivin 2009/50 14 artiklan 1 kohdan e alakohdassa viitataan sosiaaliturvan alojen määrittelemiseksi sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14.6.1971 annettuun neuvoston asetukseen (ETY) N:o 1408/71 [22] ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 859/2003 [23] liitteeseen.

75. Niin valitettavalta kuin se saattaa vaikuttaa niiden unionin sosiaalialalla antamien eri säädösten johdonmukaisuuden kannalta, joissa viitataan samankaltaisiin tai samoihin käsitteisiin ja joiden oikeudellinen perusta on lisäksi joskus sama, on mielestäni kuitenkin vaikea jättää huomiotta direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan d alakohdan nimenomaista viittausta jäsenvaltioiden kansalliseen lainsäädäntöön. On nimittäin hyvin todennäköistä, että tätä täsmennystä ei suinkaan lisätty sattumanvaraisesti, vaan sillä pyrittiin estämään, että sosiaaliturvan, sosiaaliavun ja sosiaalisen suojelun käsitteitä tulkittaisiin unionin oikeudessa itsenäisesti sovellettaessa tämän direktiivin 11 artiklaa. [24] Unionin lainsäätäjän tarkoituksena oli siten jättää näiden käsitteiden soveltamisalan määrittäminen jäsenvaltioiden tehtäväksi, jotta nämä voisivat itse rajata yhdenvertaisen kohtelun ulottuvuuden näillä aloilla.

76. Pitää paikkansa, että unionin tuomioistuimen vakiintunut oikeuskäytäntö huomioon ottaen virkkeen osa ”sellaisena kuin se on määritelty kansallisessa lainsäädännössä” on lähtökohtaisesti esteenä sille, että sosiaaliturvan, sosiaaliavun ja sosiaalisen suojelun käsitteistä hyväksyttäisiin unionin oikeuden yhtenäinen ja itsenäinen tulkinta direktiivin 2003/109 11 artiklaa sovellettaessa.

77. Tämän oikeuskäytännön mukaan ”sekä unionin oikeuden yhdenmukainen soveltaminen että yhdenvertaisuusperiaate edellyttävät, että unionin oikeuden sellaisen säännöksen sanamuotoa, joka ei sisällä nimenomaista viittausta jäsenvaltioiden oikeuteen sisältönsä ja soveltamisalansa määrittämiseksi, on tavallisesti tulkittava koko Euroopan unionissa itsenäisesti ja yhdenmukaisesti”. [25] Tämä tarkoittaa a contrario, että unionin oikeuden säännöstä, joka sisältää nimenomaisen viittauksen jäsenvaltioiden oikeuteen, ei voida pääsääntöisesti tulkita tällä tavalla itsenäisesti ja yhdenmukaisesti.

78. Unionin tuomioistuin kuitenkin tutkii kansalliseen lainsäädäntöön tehdyn viittauksen tarkan sanamuodon huolellisesti rajatakseen jäsenvaltioille annetun harkintavallan täsmällisesti. Se on siten esimerkiksi katsonut tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista 23.11.1993 annetun neuvoston direktiivin 93/104/EY [26] 7 artiklan 1 kohdassa säädetyn palkallista vuosilomaa koskevan oikeuden osalta, että ”[i]lmaisun ’loman saamiselle ja myöntämiselle kansallisessa lainsäädännössä ja/tai käytännössä vahvistettujen edellytysten mukaisesti’ on – – katsottava tarkoittavan ainoastaan palkallista vuosilomaa koskevia yksityiskohtaisia soveltamissääntöjä eri jäsenvaltioissa, – – mutta [jäsenvaltiot] eivät voi asettaa minkäänlaisia edellytyksiä kyseisen suoraan direktiivistä 93/104/EY johtuvan oikeuden syntymiselle”. [27]

79. Unionin tuomioistuin puoltaa lisäksi itsenäistä tulkintaa, silloin kun jäsenvaltioiden lainsäädäntöön tehdyn viittauksen sanamuoto on yleisluonteinen ja kun tällainen tulkinta on välttämätön unionin oikeuden säännöksessä tarkoitetun tavoitteen saavuttamisen varmistamiseksi. Unionin tuomioistuin on siten katsonut edelleen direktiivin 93/104 yhteydessä mutta tällä kertaa työajan ja lepoajan käsitteiden osalta, että ne ovat ”yhteisön oikeuden käsitteitä, jotka on määriteltävä objektiivisten ominaispiirteiden

21 — EUVL L 289, s. 15.

22 — EYVL L 149, s. 2.

23 — Asetuksen (ETY) N:o 1408/71 ja asetuksen (ETY) N:o 574/72 muuttamisesta soveltamisalan laajentamiseksi koskemaan kolmansien maiden kansalaisia, joita kyseiset säännökset eivät jo koske yksinomaan heidän kansalaisuutensa vuoksi, 14.5.2003 annettu asetus (EUVL L 124, s. 1).

24 — Ks. vastaavasti em. teos *EU Immigration and Asylum Law – Commentary*, s. 646. Ks. direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitusta sosiaaliturvan käsitteestä myös Halleskov, L., ”The Long-Term Residents Directive: A Fulfilment of the Tampere Objective of Near-Equality?”, *European Journal of Migration and Law*, 7. vuosikerta, 2005, nro 2, s. 181, erityisesti s. 198.

25 — Ks. mm. asia C-34/10, Brüstle, tuomio 18.10.2011 (Kok., s. I-9821, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

26 — EYVL L 307, s. 18.

27 — Asia C-173/99, BECTU, tuomio 26.6.2001 (Kok., s. I-4881, 53 kohta).

avulla kyseisen direktiivin systematiikan ja tarkoituksen valossa”, ja täsmentänyt, että ”[v]ain – – itsenäisellä tulkinnalla voidaan varmistaa direktiivin täysi tehokkuus ja kyseisten käsitteiden yhdenmukainen tulkinta kaikissa jäsenvaltioissa”.[28] Direktiivin 93/104 2 artiklan 1 kohdassa määritellään työaika ”ajanjakso[ksi], jonka aikana työntekijä tekee työtä, on työnantajan käytettävissä ja suorittaa tehtäviään *kansallisen lainsäädännön ja/tai käytännön mukaisesti*”.[29] Unionin tuomioistuin katsoo, ettei viimeksi mainittu virkkeen osa ole esteenä sille, että unionin oikeudessa otetaan käyttöön tätä käsitettä koskeva itsenäinen tulkinta. Unionin tuomioistuimen mukaan ”[s]e, että työajan käsitteen määritelmässä viitataan ”kansalliseen lainsäädäntöön ja/tai käytäntöön”, ei merkitse sitä, että jäsenvaltiot voisivat yksipuolisesti määritellä tämän käsitteen sisällön”.[30]

80. Niiden ilmaisujen täsmällisyys, joita unionin lainsäätäjä on käyttänyt direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan d alakohdassa luonnehtiakseen jäsenvaltioiden lainsäädäntöön tehdyn viittauksen ulottuvuutta, eli nimenomaan se, että sosiaaliturvan, sosiaaliavun ja sosiaalisen suojelun käsitteet määritellään kunkin jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä, kuitenkin mielestäni estää unionin tuomioistuinta esittämästä tässä säännöksessä tarkoitettuja käsitteitä koskevaa itsenäistä ja yhdenmukaista tulkintaa.

81. Tässä asiassa kyseessä oleva tilanne poikkeaa siis siitä, johon unionin tuomioistuimen oli otettava kantaa asiassa Chakroun 4.3.2010 antamassaan tuomiossa,[31] jossa se katsoi, että oikeudesta perheenyhdistämiseen 22.9.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY[32] 7 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettu ”’jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmän’ käsite on unionin oikeuden itsenäinen käsite, jota ei voida määrittää viittaamalla kansallisen oikeuden käsitteisiin”.[33] Tällainen itsenäinen tulkinta oli mahdollinen, koska säännöksessä ei ollut tämän käsitteen määritelmän osalta mitään viittausta kansalliseen lainsäädäntöön. Lisäksi unionin tuomioistuin esitti tässä tuomiossa sosiaalihuollon käsitteen tulkinnan, joka liittyy tiiviisti direktiivin 2003/86 7 artiklan 1 kohdan c alakohdan omaan rakenteeseen, kun se otti huomioon vakaiden, säännöllisten ja riittävien tulojen ja varojen käsitteen. Kahden käsitteen yhdistäminen sai unionin tuomioistuimen siten katsomaan, että tässä artiklassa ”olevaa ’sosiaalihuollon’ käsitettä – – on tulkittava siten, että sillä tarkoitetaan tukea, jolla korvataan se, että henkilöllä ei ole vakaita, säännöllisiä ja riittäviä tuloja ja varoja, mutta sillä ei tarkoiteta tukea, jolla olisi mahdollista täyttää poikkeukselliset tai odottamattomat tarpeet”.[34]

82. Unionin tuomioistuin on edellä mainitussa asiassa Chakroun antamassaan tuomiossa siten määritellyt sosiaalihuollon käsitteen direktiivin 2003/86 7 artiklan 1 kohdan c alakohdan erityisessä asiayhteydessä, ja samanlainen säännös on lisäksi direktiivin 2003/109 5 artiklan 1 kohdan a alakohdassa, jossa se on asetettu pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman saamisen edellytykseksi. Direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan d alakohta on kuitenkin laadittu niin, ettei unionin tuomioistuin voi tulkita siinä olevia käsitteitä itsenäisesti eikä soveltaa edellä mainitussa asiassa Chakroun antamassaan tuomiossa esittämäänsä määritelmää.

83. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että jäsenvaltioilla olisi rajaton harkintavalta päättää, kuuluvatko niiden sosiaalialalla säätämät tuet sosiaaliturvaan, sosiaaliapuun ja sosiaaliseen suojeluun liittyviin aloihin – sellaisina kuin ne määrittelevät nämä alat – ja sovelletaanko direktiivin 2003/109 11 artiklaa. Mielestäni harkintavallalle, jonka unionin lainsäätäjä on halunnut jättää jäsenvaltioille, on kahdentyyppisiä rajoituksia erityisesti tässä asiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa jäsenvaltioiden on ratkaistava, kuuluuko asumistuki direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan d alakohdan soveltamisalaan.

28 — Asia C-151/02, Jaeger, tuomio 9.9.2003 (Kok., s. I-8389, 58 kohta) ja asia C-258/10, Grigore, määräys 4.3.2011 (Kok., s. I-20*, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

29 — Kursivointi tässä.

30 — Em. asia Jaeger, tuomion 59 kohta.

31 — Asia C-578/08 (Kok., s. I-1839).

32 — EUVL L 251, s. 12.

33 — Em. asia Chakroun, tuomion 45 kohta.

34 — Ibid. tuomion 49 kohta.

84. Kuten unionin tuomioistuin on tähdentänyt edellä mainitussa asiassa Chakroun antamassaan tuomiossa, jäsenvaltiot eivät saa käyttää niille tunnustettua harkintavaltaa tavalla, joka olisi vastoin kyseisen direktiivin tavoitetta ja direktiivin tehokasta vaikutusta.[35] Muistutan, että direktiivin 2003/109 neljännen perustelukappaleen mukaan ”[j]äsenvaltioihin pysyvästi asettautuneiden kolmansien maiden kansalaisten kotouttaminen edistää olennaisella tavalla taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta, joka on yhteisön perustavoitteita, kuten perustamissopimuksessa todetaan”. Direktiivin 12 perustelukappaleessa täsmennetään tämä huomioon ottaen, että ”[p]itkään 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”.[36] Mielestäni tämä edellyttää, että yhteiskuntaelämän alat, joiden osalta pitkään oleskelleita kolmansien maiden kansalaisia on kohdeltava yhdenvertaisesti jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa, on ymmärrettävä laajasti. Se, että tällainen tavoite on vahvistettu, estää jäsenvaltioita rajoittamasta liikaa sosiaalitukia, joita pitkään oleskelleet kolmansien maiden kansalaiset voivat saada direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan d alakohdan perusteella.

85. Toiseksi jäsenvaltiot ovat perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaan velvollisia ottamaan perusoikeuskirjan huomioon direktiiviä täytäntöön pannessaan. Ne eivät voi tältä osin sivuuttaa sitä, että perusoikeuskirjan 34 artiklan, jonka otsikko on ”Sosiaaliturva ja sosiaalituki”, 3 kohdassa mainitaan nimenomaisesti ”asumistuki”. Käsitykseni mukaan jäsenvaltion on näin ollen erittäin vaikeaa sulkea direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan d alakohtaa täytäntöön pannessaan tämän säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle pääasiassa kyseessä olevan kaltainen asumistuki.

86. Tässä kohdassa oleva viittaus jäsenvaltioiden kansalliseen lainsäädäntöön siis jättää todellisuudessa jäsenvaltioille hyvin suppean harkintavallan, jos nämä aikovat rajoittaa sosiaalialalla sitä, mitkä alat kuuluvat direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdassa säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen alaisuuteen.

87. On viime kädessä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä ratkaista niin, että se ottaa huomioon tässä direktiivissä tarkoitetun pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista koskevan tavoitteen ja perusoikeuskirjan 34 artiklan 3 kohdan, vastaako pääasiassa kyseessä olevan kaltainen asumistuki, jotakin direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitetuista ryhmistä, sellaisina kuin nämä määritellään sen kansallisessa lainsäädännössä.

88. Nyt on vielä tutkittava, miten direktiivin 2003/109 11 artiklan 4 kohta mahdollisesti vaikuttaa tässä asiassa.

b) Direktiivin 2003/109 11 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu ’perusetuuksien’ käsite

89. Muistutan, että direktiivin 2003/109 11 artiklan 4 kohdan mukaan ”[j]äsenvaltiot voivat rajata sosiaaliavun ja sosiaaliturvan osalta annettavan tasavertaisen kohtelun perusetuuksiin”.

90. Direktiivin 2003/109 13 perustelukappaleessa on ensimmäinen tämän säännöksen ulottuvuutta koskeva selvennys, kun siinä todetaan, että ”[s]osiaaliavun 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”.

35 — Ibid. tuomion 43 kohta.

36 — Kursivointi tässä. Kotouttamistavoite vahvistetaan samalla tavalla myös neuvoston direktiivin 2003/109/EY muuttamisesta sen soveltamisalan laajentamiseksi koskemaan kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä 11.5.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/51/EU (EUVL L 132, s. 1) toisessa, kolmannessa ja kuudennessa perustelukappaleessa.

91. Ilmaisun ”vähintään” käyttö merkitsee, että tässä perustelukappaleessa oleva tukien luettelo ei ole tyhjentävä. Huomautan lisäksi, että direktiivin 2003/109 11 artiklan 4 kohdassa ei ole mitään viittausta kansalliseen lainsäädäntöön sen määrittelemiseksi, mitä tässä säännöksessä tarkoitetut perusetuudet ovat. Direktiivin 13 perustelukappaleessa kylläkin viitataan kansalliseen lainsäädäntöön, mutta vain siltä osin kuin on kysymys ”etuuksien myöntämistä koskevista yksityiskohtaisista säännöistä” eli tällaisten etuuksien myöntämisedellysten ja tason sekä niihin liittyvien menettelyjen määrittämisestä, eikä viittaus siten ulotu koskemaan itse perusetuuksien käsitteen määritelmää. Näissä olosuhteissa katson, että kysymys on unionin oikeuden käsitteestä, joka unionin tuomioistuimen on määriteltävä objektiivisten ominaispiirteiden avulla direktiivin 2003/109 järjestelmään ja sillä tavoiteltuun päämäärään tukeutuen. [37]

92. Kun otetaan huomioon, että direktiivin 2003/109 11 artiklan 4 kohdassa annetaan jäsenvaltioille oikeus rajoittaa tämän direktiivin 11 artiklan 1 kohdassa asetetun yhdenvertaisuusperiaatteen ulottuvuutta ja siis poiketa tämän periaatteen täysimääräisestä soveltamisesta, tämän mahdollisuuden täytäntöönpano on ymmärrettävä suppeasti.

93. Kuten komissio on huomautuksissaan todennut perustellusti, kun jäsenvaltio aikoo käyttää sille direktiivin 2003/109 11 artiklan 4 kohdassa annettua oikeutta, sen on tehtävä se täysin avoimesti ja oikeusvarmuuden periaatetta noudattaen. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on nimittäin katsottu, että ”oikeusvarmuuden periaate, joka kuuluu yhteisön oikeuden yleisiin periaatteisiin, edellyttää muun muassa, että oikeussäännöt ovat selviä ja täsmällisiä ja että niiden seuraukset ovat ennakoitavissa varsinkin silloin, kun niillä voi yksityishenkilöiden ja yritysten kannalta olla epäedullisia seurauksia”. [38] Tässä asiassa mikään ei kuitenkaan viittaa siihen, että kansallinen ja/tai maakunnan lainsäätäjä olisi tätä mahdollisuutta käyttäessään noudattanut edellä mainittuja edellytyksiä. [39] Tämän selvittäminen kuuluu luonnollisesti ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtäviin.

94. Direktiivin 2003/109 11 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuja perusetuuksia määriteltäessä on lisäksi otettava huomioon pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista koskeva tavoite, joka on keskeinen niistä huolenaiheista, joita unionin lainsäätäjä on tuonut esiin useissa tämän direktiivin perustelukappaleissa, kuten edellä on havaittu. Katson näin ollen, että perusetuuksia ovat etuudet, jotka sen johdosta, että ne auttavat täyttämään perustarpeita, kuten ravintoa, asuntoa ja terveyttä koskevia tarpeita, mahdollistavat yhteiskunnallisen syrjäytymisen torjumisen.

95. Direktiivin 2003/109 kolmannen perustelukappaleen mukaan direktiivissä ”noudatetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon erityisesti Euroopan [ihmisoikeussopimuksessa] sekä – – perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet”. Olen edellä jo tuonut esiin syyt, joiden vuoksi perusoikeuskirjan 34 artiklan 3 kohdan sanamuodon johdosta jäsenvaltion on erittäin vaikea sulkea direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan d alakohdan soveltamista pois päättämällä, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen asumistuki, ei kuulu mihinkään sosiaaliturvan, sosiaaliavun tai sosiaalisen suojelun ryhmään, sellaisina kuin nämä määritellään kansallisessa lainsäädännössä. Katson, että koska perusoikeuskirjan 34 artiklan 3 kohdassa viitataan nimenomaisesti ”asumistukeen” siten, että tämän tarkoituksena on ”ihmisarvoisen elämän varmistami[nen] jokaiselle, jolla ei ole riittäviä varoja,” ”[y]hteiskunnallisen syrjäytymisen ja köyhyyden torjumiseksi”, tämä kohta puoltaa sitä, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen asumistuki on sisällytettävä perusetuuksien käsitteeseen, sellaisena kuin tämä on määritelty edellä.

37 — On todettava, ettei se, että unionin lainsäätäjä on käyttänyt perusetuuksien käsitettä, ole yksittäistapaus. Tämä käsite esiintyy esimerkiksi kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä 29.4.2004 annetun neuvoston direktiivin 2004/83/EY (EUVL L 304, s. 12) 28 artiklan 2 kohdassa ja 29 artiklan 2 kohdassa.

38 — Ks. mm. asia C-158/07, Förster, tuomio 18.11.2008 (Kok., s. I-8507, 67 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

39 — Huomautan, että komission Euroopan parlamentille ja neuvostolle direktiivin 2003/109 soveltamisesta 28.9.2011 esittämästä kertomuksesta (KOM(2011) 585 lopullinen) ilmenee, että Helleenien tasavalta on ainoa jäsenvaltio, jossa kansallinen lainsäätäjä rajoittaa tämän direktiivin 11 artiklan 4 kohdan mukaisesti sosiaaliavun ja sosiaalisen suojelun osalta annettavan tasavertaisen kohtelun perusetuuksiin (s. 7).

96. Tätä määritelmää vastaa erityisesti tuki, jota ilman vuokralainen ei pystyisi noudattamaan vuokrasopimustaan, jolloin hänen olisi hyvin vaikea löytää korvaavaa asuntoa, jos tuki evättäisiin häneltä, ja jopa mahdotonta löytää ihmisarvoista asuntoa itselleen ja perheelleen. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on sen jälkeen, kun se on tutkinut kattavasti tukia, joista pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asuinjäsenvaltiossa voimassa oleva sosiaaliapujärjestelmä muodostuu, selvitettävä, johtaako pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen asumistuen menettäminen siihen, että tukea aiemmin saanut menettää asuntonsa ja että hänen on erittäin vaikeaa ja jopa mahdotonta saada korvaavaa asuntoa.

IV Ratkaisuehdotus

97. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Tribunale di Bolzanon kysymyksiin seuraavasti:

Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25.11.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY 11 artiklan 1 kohdan d alakohtaa ja 4 kohtaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka mukaan pitkään oleskelleita kolmannen maan kansalaisia kohdellaan asumistuen osalta epäedullisemmin kuin jäsenvaltion omia kansalaisia ja tässä jäsenvaltiossa asuvia unionin kansalaisia, edellyttäen, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin

— yhtäältä toteaa, että tällainen tuki kuuluu direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan d alakohdan perusteella sosiaaliturvan, sosiaaliavun tai sosiaalisen suojelun käsitteiden piiriin, sellaisina kuin nämä käsitteet määritellään kyseisen valtion lainsäädännössä, ja

— toisaalta selvittää, onko jäsenvaltio käyttänyt tämän direktiivin 11 artiklan 4 kohdassa säädettyä oikeutta oikeusvarmuuden periaatetta noudattaen. Jos näin on, tässä säännöksessä tarkoitetun perusetuuksien käsitteen on ymmärrettävä tarkoittavan etuuksia, jotka sen johdosta, että ne auttavat täyttämään perustarpeita, kuten ravintoa, asuntoa ja terveyttä koskevia tarpeita, mahdollistavat yhteiskunnallisen syrjäytymisen torjumisen. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on sen jälkeen, kun se on tutkinut kattavasti tukia, joista pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asuinjäsenvaltiossa voimassa oleva sosiaaliapujärjestelmä muodostuu, selvitettävä, johtaako pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen asumistuen menettäminen siihen, että tukea aiemmin saanut menettää asuntonsa ja että hänen on erittäin vaikeaa ja jopa mahdotonta saada korvaavaa asuntoa.