Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

24 päivänä huhtikuuta 2012*

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue — Euroopan unionin perusoikeuskirjan 34 artikla — Direktiivi 2003/109/EY — Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asema — Oikeus yhdenvertaiseen kohteluun sosiaaliturvan, sosiaaliavun ja sosiaalisen suojelun alalla — Yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta poiketaan sosiaaliavun ja sosiaalisen suojelun alaan kuuluvien toimenpiteiden osalta — ”Perusetuudet” jäävät poikkeuksen soveltamisalan ulkopuolelle — Kansallinen lainsäädäntö, jossa säädetään vähävaraisimmille vuokralaisille tarkoitetusta asumistuesta — Kolmansien maiden kansalaisille tarkoitettujen varojen määrää ei vahvisteta suhteessa samaan painotettuun keskiarvoon — Asumistukihakemus on hylätty sillä perusteella, että kolmansien maiden kansalaisille tarkoitetut määrärahat on käytetty loppuun

Asiassa C-571/10,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Tribunale di Bolzano (Italia) on esittänyt 24.11.2010 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 7.12.2010, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

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,

Associazione Porte Aperte/Offene Türenin,

Human Rights Internationalin,

Associazione Volontariusin ja

Fondazione Alexander Langerin

osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J. Malenovský ja U. Lõhmus sekä tuomarit A. Rosas, E. Levits, A. Ó Caoimh (esittelevä tuomari), L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Arabadjiev ja E. Jarašiūnas,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

julkisasiamies: Y. Bot,

kirjaaja: hallintovirkamies A. Impellizzeri,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 18.10.2011 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Servet Kamberaj, edustajinaan avvocato F. Pinton ja avvocato D. Simonato,

— Provincia autonoma di Bolzano, edustajinaan Rechtsanwalt R. von Guggenberg, Rechtsanwalt S. Beikircher, Rechtsanwalt C. Bernardi ja Rechtsanwalt D. Ambach,

— Belgian hallitus, asiamiehinään J-C. Halleux ja C. Pochet,

— Ranskan hallitus, asiamiehinään E. Belliard, G. de Bergues ja B. Beaupère-Manokha,

— Itävallan hallitus, asiamiehenään C. Pesendorfer,

— Euroopan komissio, asiamiehinään M. Condou-Durande ja C. Cattabriga,

kuultuaan julkisasiamiehen 13.12.2011 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEU 2, SEU 6, SEUT 18, SEUT 45 ja SEUT 49 artiklan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 21 ja 34 artiklan sekä rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta 29.6.2000 annetun neuvoston direktiivin 2000/43/EY (EYVL L 180, s. 22) ja pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25.11.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY (EUVL 2004, L 16, s. 44) säännösten tulkintaa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on lisäksi esittänyt ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus), joka allekirjoitettiin Roomassa 4.11.1950, 14 artiklaan ja ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen pöytäkirjan N:o 12 (jäljempänä pöytäkirja N:o 12), joka allekirjoitettiin Roomassa 4.11.2000, 1 artiklaan liittyviä kysymyksiä.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa kantajana on Servet Kamberaj ja vastaajina Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (Bolzanon autonomisen maakunnan sosiaalisesta asuntotarjonnasta vastaava virasto, jäljempänä IPES), Giunta della Provincia autonoma di Bolzano (Bolzanon autonomisen maakunnan maakuntahallitus, jäljempänä maakuntahallitus) ja Provincia autonoma di Bolzano (Bolzanon autonominen maakunta) ja jossa on kyse siitä, että IPES hylkäsi kantajan asumistukihakemuksen vuodelle 2009 sillä perusteella, että määrärahat, jotka Provincia autonoma di Bolzano oli varannut tuen myöntämiseen kolmansien maiden kansalaisille, on käytetty loppuun.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin säännöstö

Direktiivi 2000/43

3 Direktiivin 2000/43 1 artiklan mukaan sen ”tarkoituksena on luoda puitteet rotuun ja etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän torjumiselle yhdenvertaisen kohtelun periaatteen toteuttamiseksi jäsenvaltioissa”.

4 Direktiivin 2 artiklan 1 ja 2 kohdassa 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 Direktiivin 2000/43 3 artiklan 2 kohdassa säädetään, ettei ”direktiivin soveltamisalaan 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”.

6 Direktiivin 15 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on säädettävä tämän direktiivin mukaisesti annettujen kansallisten säännösten rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista, ja niiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että niitä sovelletaan. Seuraamusten, joihin saattaa kuulua korvausten maksaminen uhrille, on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Jäsenvaltioiden on annettava tiedoksi komissiolle nämä säännökset viimeistään 19 heinäkuuta 2003 ja annettava niiden muutokset tiedoksi viipymättä.”

Direktiivi 2003/109

7 Direktiivin 2003/109 johdanto-osan 2–4, 6, 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 [EY:n] perustamissopimuksessa todetaan.

– –

(6) Tärkein peruste, jolla kolmannen maan kansalaiselle voidaan myöntää pitkään oleskelleen henkilön asema, olisi sen ajanjakson pituus, jonka hän on oleskellut jäsenvaltion alueella. Oleskelun on oltava laillista ja yhtäjaksoista, jotta henkilö voi osoittaa muodostaneensa siteet kyseiseen maahan. – –

– –

(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.”

8 Direktiivin 2003/109 II luku koskee maassa pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman myöntämistä jäsenvaltiossa.

9 Direktiivin II luvun 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.

10 Direktiivin 2003/109 5 artiklassa säädetään pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman saamisen edellytyksistä. Kyseisen artiklan 1 kohdan a ja b alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on vaadittava 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.

11 Direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat myös vaatia, että kolmansien maiden kansalaiset täyttävät kansallisen lainsäädännön mukaiset kotouttamisedellytykset.

12 Vaikka jäsenvaltiot voivat direktiivin 2003/109 6 artiklan 1 kohdan nojalla kieltäytyä myöntämästä pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaa yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä, mainitunkaltaista kielteistä päätöstä ei voida artiklan 2 kohdan mukaan perustella taloudellisin syin.

13 Direktiivin 2003/109 7 artiklan 1 kohdan mukaan kolmannen maan kansalaisen on voidakseen saada pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman esitettävä hakemus sen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille, jossa hän asuu, ja liitettävä hakemukseen ne kansallisessa lainsäädännössä määritellyt asiakirjat, jotka osoittavat, että hakija täyttää direktiivin 4 ja 5 artiklassa luetellut edellytykset.

14 Direktiivin 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;

– –”

15 Direktiivin 11 artiklan 4 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat rajata sosiaaliavun ja sosiaalisen suojelun osalta annettavan tasavertaisen kohtelun perusetuuksiin.

16 Direktiivin 2003/109 12 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat tehdä päätöksen pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen karkottamisesta vain, jos hän muodostaa yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle välittömän ja riittävän vakavan uhan. Kyseisen artiklan 2 kohdassa säädetään, ettei karkottamispäätöstä voida perustella taloudellisin syin.

17 Direktiivin 2003/109 26 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan jäsenvaltioiden oli saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 23.1.2006.

Kansallinen säännöstö

Italian perustuslaki

18 Italian perustuslain 117 §:n mukaan valtion yksinomainen lainsäädäntövalta rajoittuu sosiaaliavun osalta ainoastaan kansalaisoikeuksia ja sosiaalisia oikeuksia koskevien etuuksien sellaisten perustasojen määrittämiseen, jotka on taattava koko valtion alueella. Muuten kuin tämän tavoitteen osalta lainsäädäntövalta kuuluu alueille.

Asetus (decreto legislativo) nro 286/1998

19 Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun direktiivin 2003/109/EY kansallisesta täytäntöönpanosta 8.1.2007 annetulla asetuksella (decreto legislativo) nro 3 (GURI nro 24, 30.1.2007, s. 4) lisättiin mainitun direktiivin säännökset maahanmuuttoa ja ulkomaalaisasemaa koskevien säännösten koonnoksesta 25.7.1998 annettuun asetukseen (decreto legislativo) nro 286/1998 (GURI nro 191, Supplemento ordinario 18.8.1998; jäljempänä asetus nro 286/1998).

20 Asetuksen nro 286/1998 9 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”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 EY-oleskelulupaa itselleen ja perheenjäsenilleen – –.”

21 Asetuksen nro 286/1998 9 §:n 12 momentissa säädetään seuraavaa:

”Sen lisäksi, mitä säädetään Italian alueella laillisesti oleskelevia ulkomaalaisia koskevissa säännöksissä, pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY-oleskeluluvan haltija voi

– –

c) 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 – –”

Presidentin asetus nro 670/1972

22 Trentino-Alto Adigen (Etelä-Tirolin) erityisasemasta 31.8.1972 annetun presidentin asetuksen nro 670 (GURI nro 301, 20.11.1972; jäljempänä presidentin asetus nro 670/1972), joka on perustuslaintasoinen säädös, 3 §:n 3 momentin mukaan Provincia autonoma di Bolzanoon sovelletaan kolmesta eri kieliryhmästä, italiankielisestä, saksankielisestä ja retoromaaninkielisestä ryhmästä (jäljempänä kolme kieliryhmää), muodostuvan erityislaatuisen väestönsä vuoksi erityisiä autonomiaan liittyviä sääntöjä.

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

24 Presidentin 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 kolmen kieliryhmän kokoon ja ryhmän tarpeiden mukaisesti.

Maakuntalaki

25 Asumisen tuesta säädetään 17.12.1998 annetun maakuntalain (legge provinciale) nro 13, sellaisena kuin se oli voimassa pääasian tosiseikkojen tapahtumahetkellä, 2 §:n 1 momentin k kohdassa. Kyseinen tuki muodostuu vähävaraisimmille vuokralaisille myönnettävästä tuesta vuokran maksamista varten, ja se jaetaan näiden kolmen kieliryhmän kesken presidentin asetuksen nro 670/1972 15 §:n 2 momentin mukaisesti.

26 Maakuntalain 5 §:n 1 momentissa säädetään, että varat sen 2 §:n 1 momentin k kohdassa tarkoitettuihin toimenpiteisiin on jaettava kolmeen eri kieliryhmään kuuluvien hakijoiden kesken kieliryhmien koon ja kunkin ryhmän tarpeiden painotetun keskiarvon mukaisessa suhteessa. Saman pykälän 2 momentin mukaan kunkin kieliryhmän tarpeet määritetään vuosittain viimeisten kymmenen vuoden aikana tehtyjen hakemusten perusteella.

27 Ennakkoratkaisupyynnön mukaan kieliryhmien koko lasketaan viimeksi toimitetun väestönlaskennan sekä 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.

28 Maakuntalain 5 §:n 5 momentin mukaan niiden Euroopan unionin kansalaisten, jotka asuvat maakunnassa, tekevät työtä ja täyttävät muut asumisen tukien saamiselle asetetut edellytykset, on esitettävä ilmoitus kuulumisestaan tai liittymisestään yhteen kolmesta kieliryhmästä.

29 Maakuntalain 5 §:n 7 momentin mukaan maakuntahallitus vahvistaa vuosittain niiden varojen määrän, jotka varataan sellaisille kolmansien maiden kansalaisille ja kansalaisuudettomille, jotka ovat hakemuksen tekopäivänä asuneet maakunnan alueella pysyvästi ja säännönmukaisesti vähintään viisi vuotta ja työskennelleet siellä vähintään kolme vuotta. Myös niiden vuokra-asuntojen määrä, jotka voidaan osoittaa kolmansien maiden kansalaisille ja kansalaisuudettomille, vahvistetaan suhteessa yhtäältä edellä mainitut edellytykset täyttävien kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien lukumäärän ja toisaalta heidän tarpeidensa painotettuun keskiarvoon.

Päätös nro 1885

30 Maakuntahallituksen 20.7.2009 tekemästä päätöksestä nro 1885, joka koskee kolmansien maiden kansalaisille ja kansalaisuudettomille vuonna 2009 osoitettujen varojen määrää (jäljempänä päätös nro 1885), ilmenee, että painotetussa keskiarvossa heidän lukumääräänsä kuvaavaksi kertoimeksi on vahvistettu 5 ja heidän tarpeitaan kuvaavaksi kertoimeksi 1.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

31 Kamberaj on Albanian kansalainen, joka on asunut pysyvästi Provincia autonoma di Bolzanossa ja työskennellyt siellä vakituisesti vuodesta 1994. Ennakkoratkaisupyynnön mukaan hänellä on pysyvä oleskelulupa.

32 Pääasian kantaja on saanut vuosina 1998–2008 maakuntalain 2 §:n 1 momentin k kohdassa tarkoitettua asumistukea.

33 IPES ilmoitti 22.3.2010 päivätyllä kirjeellään pääasian kantajalle, että hänen vuotta 2009 koskeva hakemuksensa oli hylätty sillä perusteella, että kolmansien maiden kansalaisille osoitettu määräraha, jonka suuruus oli vahvistettu päätöksen nro 1885 mukaisesti, oli käytetty loppuun.

34 Pääasian kantaja vaati 8.10.2010 nostamassaan kanteessa Tribunale di Bolzanoa toteamaan, että pääasian vastaajat olivat syrjineet häntä kyseisellä hylkäävällä päätöksellä. Kantajan mukaan maakuntalain ja päätöksen nro 1885 säännösten ja määräysten kaltainen kansallinen sääntely oli ristiriidassa muun muassa direktiivin 2000/43 ja direktiivin 2003/109 kanssa, koska sen perusteella pitkään oleskelleita kolmannen maan kansalaisia kohdellaan asumistukien osalta epäedullisemmin kuin unionin kansalaisia.

35 Provincia autonoma di Bolzano on ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa esittänyt, että sen oli pitänyt säätää tukien jakamisesta suhteellisesti maakunnan eri kieliryhmien kesken yhteiskuntarauhan säilyttämiseksi sosiaaliapua hakevien henkilöiden keskuudessa.

36 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää, että maakuntalain mukaan Provincia autonoma di Bolzanon väestö muodostuu kahdesta ryhmästä, yhtäältä Italian ja muista unionin kansalaisista, joiden osalta tuen saamiselta edellytetään erotuksetta ilmoituksen antamista kuulumisesta johonkin kolmesta eri kieliryhmästä, ja toisaalta kolmansien maiden kansalaisista, joilta tällaista ilmoitusta ei edellytetä.

37 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan vuokra- ja omistusasuntojen kokonaistarpeeseen vastaamiseksi vuonna 2009 (asunto- ja asumistuki) ensimmäiselle ryhmälle eli Italian ja muille unionin kansalaisille hyväksyttiin suoritettavaksi yhteensä 90 812 321,57 euron määrärahat, joista 21 546 197,57 euroa asumistukena ja 69 266 124 euroa asuntotukena vakituisen asumisen tarvetta kattavien asuntojen hankintaan, rakentamiseen ja korjaamiseen, ja toiselle ryhmälle eli kolmansien

maiden kansalaisille yhteensä 11 604 595 euron määrärahat, joista 10 200 000 euroa asumistukena ja 1 404 595 euroa asuntotukena vakituisen asumisen tarvetta kattavien asuntojen hankintaan, rakentamiseen ja korjaamiseen.

38 Ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että Tribunale di Bolzano on vahvistanut turvaamistoimella pääasian kantajan asumistuen, jota oli haettu lokakuusta 2009 kesäkuuhun 2010 eli yhteensä 453,62 euroa kuukaudessa.

39 Tribunale di Bolzano katsoi käsiteltävänään olevan asian ratkaisun vaativan unionin oikeuden tulkintaa, joten se päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Velvoittaako unionin oikeuden ensisijaisuuden periaate kansallisen tuomioistuimen 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 [pöytäkirjan 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 kansallisen 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 nro 670/1972] 15 §:n [2] momenttiin, – – maakuntalain – – 1 ja 5 §:ään sekä päätökseen [nro 1885], 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)?

Jos edeltäviin kysymyksiin vastataan myöntävästi:

4) 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?

Jos edeltävään kysymykseen vastataan myöntävästi:

5) 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, jonka mukaan ainoastaan muilta kuin unionin (Italian tai muiden

jäsenvaltioiden) kansalaisilta, 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 voisivat 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) Onko 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?”

Ennakkoratkaisukysymykset

Ensimmäisen, neljännen, viidennen, kuudennen ja seitsemännen ennakkoratkaisukysymyksen tutkittavaksi ottaminen

40 Todettakoon aluksi, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 267 artiklassa vahvistetun unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten yhteistyössä yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. Jos siis esitetyt kysymykset koskevat unionin oikeuden tulkintaa, unionin tuomioistuimella on lähtökohtaisesti velvollisuus vastata niihin (ks. mm. asia C-212/04, Adeneler ym., tuomio 4.7.2006, Kok., s. I-6057, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

41 Unionin tuomioistuimen on kuitenkin oman toimivaltaisuutensa arvioimiseksi tutkittava ne olosuhteet, joiden vallitessa kansallinen tuomioistuin esitti ennakkoratkaisupyynnön. Se yhteistyön henki, jonka on vallittava ennakkoratkaisumenettelyssä, merkitsee näet myös sitä, että kansallinen tuomioistuin omalta osaltaan ottaa huomioon sen, että unionin tuomioistuimen tehtävänä on myötävaikuttaa lainkäyttöön jäsenvaltioissa eikä antaa neuvoa-antavia lausuntoja yleisluonteisista tai hypoteettisista kysymyksistä (ks. em. asia Adeneler ym., tuomion 42 kohta).

42 Kansallisen tuomioistuimen esittämä ennakkoratkaisupyyntö voidaan kuitenkin jättää tutkimatta vain, jos on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden 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 (ks. asia C-238/05, Asnef-Equifax ja Administración del Estado, tuomio 23.11.2006, Kok., s. I-11125, 17 kohta).

43 Unionin tuomioistuimen on tutkittava ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämien kysymysten tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttymistä näiden periaatteiden valossa.

Ensimmäinen kysymys

44 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäinen kysymys koskee sitä, velvoittaako unionin oikeuden ensisijaisuuden periaate kansallisen tuomioistuimen soveltamaan unionin oikeussääntöjä, joilla on välitön oikeusvaikutus, ja olemaan soveltamatta niiden kanssa ristiriitaisia kansallisia oikeussääntöjä, vaikka kansallinen oikeussääntö on annettu asianomaisen jäsenvaltion perustuslakijärjestelmän perusperiaatteiden mukaisesti.

45 Kysymys liittyy kielivähemmistöjen suojeluun, mitä on kansallisen tuomioistuimen mukaan pidettävä asianomaisen jäsenvaltion perustuslakijärjestelmän perusperiaatteena. Periaate on esillä olevassa asiassa merkityksellinen kuitenkin vain Italian ja unionin kansalaisten osalta, sillä vain näitä koskee erotuksetta velvollisuus antaa ilmoitus kuulumisestaan johonkin kolmesta eri kieliryhmästä, kun taas pääasian kantajan kaltaisilta kolmansien maiden kansalaisilta tällaista ilmoitusta ei edellytetä.

46 Koska ensimmäisellä kysymyksellä pyritään itse asiassa saamaan unionin tuomioistuimelta neuvoa-antava lausunto yleisluonteiseen kysymykseen, joka koskee tilannetta, jolla ei ole mitään yhteyttä ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireillä olevan asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, on katsottava, ettei kysymys täytä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä.

Neljäs kysymys

47 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen neljäs kysymys koskee asiallisesti sitä, velvoittaako direktiivin 2000/43 15 artikla, jossa säädetään, että rotuun tai etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän kiellon loukkaamisesta määrättävien seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia, kansallisen tuomioistuimen, joka toteaa tällaisen loukkaamisen, määräämään sellaisiinkin syrjinnän uhreiksi joutuneisiin vaikuttavat loukkaamiset lopetettaviksi, jotka eivät ole riita-asian asianosaisia.

48 Esillä olevassa asiassa sekä ennakkoratkaisupyynnöstä että unionin tuomioistuimelle esitetyistä huomioista käy ilmi, että erilainen kohtelu, jonka uhriksi pääasian kantaja väittää joutuneensa suhteessa Italian kansalaisiin, perustuu hänen asemaansa kolmannen maan kansalaisena.

49 Direktiivin 2000/43 1 artiklan ja 2 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaan direktiiviä sovelletaan kuitenkin ainoastaan rotuun ja etniseen alkuperään perustuvaan välittömään ja välilliseen syrjintään. Direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa säädetään vielä, ettei direktiivin soveltamisalaan 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.

50 Syrjintään, jonka kohteeksi pääasian kantaja on väittänyt joutuneensa, ei siis sovelleta direktiiviä 2000/43, eikä neljäs kysymys näin ollen täytä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä.

Viides kysymys

51 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen viides kysymys koskee asiallisesti sitä, ovatko unionin oikeus ja erityisesti direktiivit 2000/43 ja 2003/109 esteenä kansalliselle tai alueelliselle lainsäädännölle, jonka mukaan vain kolmansien maiden kansalaisia, eikä suinkaan Italian tai muita unionin kansalaisia, koskee sen edellytyksen lisäksi, että henkilön on pitänyt asua Provincia autonoma di Bolzanon alueella yli viiden vuoden ajan, lisäedellytys, jonka mukaan hänen on pitänyt työskennellä siellä kolme vuotta saadakseen oikeuden asumistukeen.

52 On muistettava, niin kuin ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että pääasia koskee syrjintää, jonka uhriksi pääasian kantaja on väittänyt joutuneensa sen mekanismin vuoksi, jonka avulla maakuntalaissa ja päätöksessä nro 1885 tarkoitettuihin asumistukiin osoitettavat varat jaetaan.

53 Pääasiassa on riidatonta se, että kolmansien maiden kansalaisille maakuntalain 5 §:n 7 momentissa asetettu edellytys, jonka mukaan henkilön on pitänyt työskennellä Provincia autonoma di Bolzanossa vähintään kolmen vuoden ajan, täyttyi pääasian kantajan osalta ja ettei hänen asumistukihakemustaan ollut hylätty sillä perusteella, ettei hän olisi täyttänyt kyseistä edellytystä.

54 On siis todettava, ettei viidennellä kysymyksellä ole mitään yhteyttä ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireillä olevan asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, minkä vuoksi kysymys ei täytä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä.

Kuudes ja seitsemäs kysymys

55 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kuudes ja seitsemäs kysymys, jotka on syytä tutkia yhdessä, koskevat asiallisesti sitä, onko unionin oikeutta ja erityisesti SEU 2, SEU 6, SEUT 18, SEUT 45 ja SEUT 49 artiklaa yhdessä perusoikeuskirjan 1, 21 ja 34 artiklan kanssa tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaiselle kansalliselle tai alueelliselle lainsäädännölle, jossa edellytetään unionin kansalaisten asuneen tai työskennelleen Provincia autonoma di Bolzanon alueella vähintään viisi vuotta ja ilmoittavan kuulumisestaan tai liittymisestään johonkin alueen kolmesta kieliryhmästä, jotta he voisivat saada tässä lainsäädännössä tarkoitettua asumistukea.

56 On muistettava, kuten edellä 31 ja 52 kohdasta käy ilmi, että pääasian kantaja on kolmannen maan kansalainen, joka on asunut useita vuosia Provincia autonoma di Bolzanon alueella, ja että pääasiassa on kyse päätöksestä, jolla hänen asumistukihakemuksensa on hylätty kolmansien maiden kansalaisille tarkoitettujen määrärahojen loppumisen vuoksi ja sen takia, että varoja tuen maksamiseen kolmansien maiden kansalaisille ei enää ollut.

57 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole tehnyt selkoa syistä, joiden vuoksi Provincia autonoma di Bolzanon laatimassa lainsäädännössä asumistuen saamiselle asetettujen asumista tai kieliryhmään kuulumista koskevien edellytysten pätemättömäksi toteamisella unionin oikeuden perusteella voisi olla yhteys sen käsiteltävänä olevan asian tosiseikkoihin tai kohteeseen.

58 Näin ollen on katsottava, etteivät ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämät kuudes ja seitsemäs kysymys täytä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä.

Asiakysymys

Toinen kysymys

59 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toinen kysymys koskee asiallisesti sitä, velvoittaako SEU 6 artiklan viittaus Euroopan ihmisoikeussopimukseen kansallista tuomioistuinta silloin, kun kansallinen oikeussääntö on ristiriidassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa, soveltamaan suoraan tämän yleissopimuksen määräyksiä eli esillä olevassa asiassa sen 14 artiklaa ja pöytäkirjan N:o 12 1 artiklaa ja olemaan soveltamatta yleissopimuksen kanssa ristiriidassa olevaa kansallista oikeussääntöä, ilman että sen olisi ensin saatettava kansallisen säännöksen perustuslainmukaisuus Corte costituzionalen tutkittavaksi.

60 Perusoikeudet, sellaisina kuin ne taataan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä, ovat SEU 6 artiklan 3 kohdan mukaan yleisinä periaatteina osa unionin oikeutta.

61 Kyseisellä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen määräyksellä ilmaistaan se unionin tuomioistuimen vakiintunut oikeuskäytäntö, jonka mukaan perusoikeudet ovat erottamaton osa yleisiä oikeusperiaatteita, joiden noudattamista unionin tuomioistuin valvoo (ks. mm. asia C-521/09 P, Elf Aquitaine v. komissio, tuomio 29.9.2011, Kok., s. I-8947, 112 kohta).

62 SEU 6 artiklan 3 kohdalla ei kuitenkaan säännellä Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten välistä suhdetta eikä määrätä myöskään siitä, millä tavoin kansallisen tuomioistuimen on toimittava silloin, kun on kyse ristiriidasta tässä yleissopimuksessa taattujen oikeuksien ja kansallisen oikeussäännön välillä.

63 Toiseen kysymykseen on siis vastattava, että SEU 6 artiklan 3 kohdan viittaus Euroopan ihmisoikeussopimukseen ei velvoita kansallista tuomioistuinta silloin, kun kansallinen oikeussääntö on ristiriidassa tämän yleissopimuksen kanssa, soveltamaan suoraan yleissopimuksen määräyksiä ja olemaan soveltamatta sen kanssa ristiriitaista kansallista oikeussääntöä.

Kolmas kysymys

64 Ennakkoratkaisua pyytäneen kansallisen tuomioistuimen kolmas kysymys koskee asiallisesti sitä, onko unionin oikeutta ja erityisesti direktiivejä 2000/43 ja 2003/109 tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle tai alueelliselle lainsäädännölle, jonka mukaan Provincia autonoma di Bolzanon alueella pitkään oleskelleita kolmansien maiden kansalaisia kohdellaan asumisen tukien myöntämisen osalta eri tavalla kuin siellä asuvia Italian ja muiden unionin jäsenvaltioiden kansalaisia.

65 Edellä 48–50 kohdassa jo esitetyistä syistä syrjintä, jonka uhriksi kantaja on väittänyt joutuneensa, jää direktiivin 2000/43 soveltamisalan ulkopuolelle.

66 Direktiivistä 2003/109 on muistettava ensiksikin se, että sillä toteutettu järjestelmä osoittaa selvästi, että pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman saamiselta edellytetään tämän direktiivin mukaan erityisen menettelyn noudattamista ja sen II luvussa säädettyjen edellytysten täyttymistä.

67 Direktiivin 2003/109 4 artiklassa säädetään, että 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. Direktiivin 5 artiklassa aseman saamisen edellytykseksi asetetaan näyttö siitä, että tätä asemaa hakevalla on riittävät varat ja sairausvakuutus. Direktiivin 7 artiklassa säädetään lisäksi tarkemmin tämän aseman saamiselle asetetuista menettelyllisistä vaatimuksista.

68 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on siis varmistuttava siitä, että pääasian kantajalla on pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema, jotta hän voi direktiivin nojalla vaatia tulevansa kohdelluksi yhdenvertaisesti asianomaisen jäsenvaltion kansalaisten kanssa direktiivin 11 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

69 Tämän jälkeen on tarkasteltava sitä, onko asumisen tukiin tarkoitettujen varojen jakamisessa käytetty mekanismi, josta pääasiassa on kyse, yhdenmukainen direktiivin 2003/109 11 artiklassa vahvistetun yhdenvertaisen kohtelun periaatteen kanssa.

– Erilainen kohtelu ja kyseessä olevien tilanteiden vertailukelpoisuus

70 Aluksi on huomattava, että pääasiassa kyseessä olevassa maakuntalaissa asumisen tukiin osoitetut varat sekä unionin, Italian ja muiden jäsenvaltioiden, kansalaisille että kolmansien maiden kansalaisille jaetaan sellaisen painotetun keskiarvon mukaisesti, joka lasketaan ottamalla huomioon kunkin ryhmän koko ja tarpeet.

71 On kuitenkin niin, että kun Italian ja unionin muiden kansalaisten osalta, joilta asumistuen saaminen edellyttää erotuksetta ilmoituksen antamista kuulumisesta johonkin kolmesta kieliryhmästä, kuten edellä 26–28 kohdasta käy ilmi, niihin kahteen tekijään, jotka otetaan huomioon painotettua keskiarvoa laskettaessa, on vahvistettu sovellettavaksi kerrointa 1, kolmansien maiden kansalaisten osalta ryhmän kokoa koskevaan tekijään on päätöksen nro 1885 mukaisesti vahvistettu sovellettavaksi kerrointa 5 ja heidän tarpeitaan kuvaavaan tekijään kerrointa 1.

72 Kuten ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, vuodesta 2009 alkaen niiden varojen määrä, jotka myönnetään asumistukena yhtäältä unionin kansalaisille ja toisaalta kolmansien maiden kansalaisille, vahvistetaan erilaisella laskumenetelmällä. Eri kertoimien soveltaminen asettaa kolmansien maiden

kansalaiset epäedullisempaan asemaan siksi, että määräraha heidän asumistukihakemuksiinsa vastaamiseksi on pienempi ja tulee näin nopeammin käytetyksi kuin määräraha, joka on osoitettu unionin kansalaisille.

73 On siis todettava, että kolmansien maiden kansalaisten ja mainittuihin kolmeen kieliryhmään kuuluvien unionin, Italian ja muiden jäsenvaltioiden, kansalaisten lukumäärää koskevien kertoimien välinen ero johtaa siihen, että näitä kahta tuensaajaryhmää kohdellaan eri tavoin.

74 Provincia autonoma di Bolzano esittää unionin, Italian ja muiden jäsenvaltioiden, kansalaisten ja kolmansien maiden kansalaisten välisen vertailun osalta, että eri mekanismien soveltaminen näiden kahden eri ryhmän koon ja ryhmien tarpeiden laajuuden arvioimiseksi osoittaa, etteivät ryhmät ole vertailukelpoisissa tilanteissa.

75 On kuitenkin niin, että vaikka tilastollisia ja hallinnollisia vaikeuksia, joihin Provincia autonoma di Bolzano on viitannut, olisikin juuri kolmansien maiden kansalaisten asumistukihakemusten hallinnoinnissa, tällaiset vaikeudet eivät selitä sitä, minkä vuoksi niiden kolmansien maiden kansalaisten tilanne, jotka ovat saaneet direktiivissä 2003/109 tarkoitetun aseman, noudattaneet direktiivissä säädettyä menettelyä ja täyttäneet siinä asetetut edellytykset mutta joilla ei ole riittäviä varoja asumiskustannusten kattamiseen, ei ole rinnastettavissa sellaisen unionin kansalaisen tilanteeseen, jonka taloudelliset tarpeet ovat samat.

– Erilainen kohtelu direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan valossa

76 Toiseksi on selvitettävä se, kuuluuko tällä tavoin todettu erilainen kohtelu direktiivin 2003/109 ja erityisesti sen 11 artiklan 1 kohdan d alakohdan, jonka mukaan maassa pitkään oleskelleita kolmansien maiden kansalaisia on kohdeltava yhdenvertaisesti sosiaaliturvan ja sosiaaliavun ja sosiaalisen suojelun aloilla, sellaisena kuin ne on määritelty kansallisessa lainsäädännössä, soveltamisalaan, minkä Provincia autonoma di Bolzano kiistää.

77 Tässä yhteydessä on muistettava, että silloin, kun unionin lainsäätäjä on nimenomaisesti viitannut kansalliseen lainsäädäntöön, niin kuin direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan d alakohdassa, unionin tuomioistuin ei voi vahvistaa asianomaisille ilmaisuille unionin oikeuteen perustuvaa itsenäistä ja yhdenmukaista määritelmää (ks. vastaavasti asia 327/82, Ekro, tuomio 18.1.1984, Kok., s. 107, 14 kohta). Näin on siksi, että tällainen viittaus on osoitus siitä, että unionin lainsäätäjä on halunnut kunnioittaa eri jäsenvaltioissa vallitsevia eroja kyseisten käsitteiden määritelmissä ja ulottuvuuksissa.

78 Se, ettei unionin oikeuteen perustuvaa itsenäistä ja yhdenmukaista määritelmää ole sosiaaliturvan, sosiaaliavun ja sosiaalisen suojelun käsitteistä, ja direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan d alakohdassa oleva viittaus kansalliseen oikeuteen näiden käsitteiden osalta eivät kuitenkaan merkitse sitä, että jäsenvaltiot voisivat vaarantaa direktiivin 2003/109 tehokkaan vaikutuksen tässä artiklassa tarkoitettua yhdenvertaisuuden periaatetta sovellettaessa.

79 Direktiivin 2003/109 johdanto-osan kolmannen perustelukappaleen mukaan direktiivissä noudatetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon muun muassa ne periaatteet, jotka tunnustetaan perusoikeuskirjassa, jolla on SEU 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla. Perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjan määräykset koskevat jäsenvaltioita niiden soveltaessa unionin oikeutta.

80 Tästä seuraa, että vahvistaessaan kansallisessa lainsäädännössään määriteltyyn sosiaaliturvaan, sosiaaliapuun ja sosiaaliseen suojeluun kuuluvia toimenpiteitä, joiden on oltava direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan d alakohdassa vahvistetun yhdenvertaisen kohtelun periaatteen mukaisia, jäsenvaltioiden on noudatettava perusoikeuskirjassa ja erityisesti sen 34 artiklassa vahvistettuja oikeuksia ja otettava huomioon siinä vahvistetut periaatteet. Mainitun artiklan 3 kohdan

mukaan yhteiskunnallisen syrjäytymisen ja köyhyyden torjumiseksi unioni ja näin sen jäsenvaltiot ”tunnustavat” unionin oikeutta soveltaessaan ”oikeuden toimeentuloturvaan ja asumisen tukeen tarkoituksena turvata ihmisarvoinen elämä jokaiselle, jolla ei ole riittävästi varoja, unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti, ja kunnioitta[vat] tätä oikeutta”.

81 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 maakuntalaissa säädetyn kaltainen asumisen tuki johonkin direktiivin 11 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitetuista ryhmistä, minkä Provincia autonoma di Bolzano kiistää.

– Direktiivin 2003/109 11 artiklan 4 kohta

82 Koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin saattaa katsoa, että pääasiassa kyseessä oleva asumisen tuki kuuluu johonkin direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitetuista ryhmistä, on seuraavaksi tutkittava, olisiko Provincia autonoma di Bolzano voinut perustellusti rajoittaa 11 artiklan 1 kohdassa vahvistettua yhdenvertaisen kohtelun periaatetta artiklan 4 kohdan perusteella, niin kuin se on väittänyt.

83 On muistettava, että tässä säännöksessä säädetään, että jäsenvaltiot voivat rajata sosiaaliavun ja sosiaalisen suojelun osalta annettavan yhdenvertaisen kohtelun perusetuuksiin. Direktiivin 2003/109 11 artiklan 4 kohta ei sitä vastoin salli poikkeuksia mainitusta periaatteesta, kun kyse on sosiaaliturvan piiriin kuuluvista etuuksista, sellaisena kuin se on määritelty kansallisessa lainsäädännössä.

84 Direktiivin 13 perustelukappaleen mukaan perusetuuksien käsite on ymmärrettävä siten, että siihen kuuluvat vähintään perustoimeentuloturva, sairaus- ja raskausavustukset, vanhempainavustus ja pitkäaikaishoito. Näiden etujen ja etuuksien myöntämistä koskevista yksityiskohtaisista säännöistä säädetään kansallisessa lainsäädännössä.

85 Mainittakoon aluksi, että direktiivin 2003/109 13 perustelukappaleeseen otettu luettelo, jonka avulla kuvataan sen 11 artiklan 4 kohdassa olevaa perusetuuden käsitettä, ei ole tyhjentävä, niin kuin siinä käytetty muotoilu ”vähintään” osoittaa. Se, ettei kyseisessä perustelukappaleessa ole nimenomaista mainintaa asumisen tukiin, ei merkitse sitä, ettei niitä olisi pidettävä perusetuuksina, joita myönnettäessä on välttämättä noudatettava yhdenvertaisen kohtelun periaatetta.

86 Tämän jälkeen todettakoon, että pysyvästi jäsenvaltioihin asettautuneiden kolmansien maiden kansalaisten kotouttaminen ja heidän oikeutensa yhdenvertaiseen kohteluun direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdassa mainituilla aloilla on pääsääntö, minkä vuoksi saman artiklan 4 kohdassa säädettyä poikkeusta on tulkittava suppeasti (ks. analogisesti asia C-578/08, Chakroun, tuomio 4.3.2010, Kok., s. I-1839, 43 kohta).

87 Tähän on lisättävä, että viranomainen, olipa kyse sitten valtion, alueen tai paikallisviranomaisesta, voi vedota direktiivin 2003/109 11 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuun poikkeukseen vain, jos kyseisen direktiivin kansallisesta täytäntöönpanosta vastaavat toimielimet ovat selvästi ilmaisseet tarkoittaneensa nojautua tähän poikkeukseen.

88 Unionin tuomioistuimella olevasta oikeudenkäyntiaineistosta ei käy ilmi, että Italian tasavalta olisi ilmoittanut aikovansa turvautua direktiivin 2003/109 11 artiklan 4 kohdassa säädettyyn mahdollisuuteen poiketa yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta.

89 Lopuksi huomattakoon vielä, että direktiivin 13 perustelukappaleeseen otettu viittaus kansalliseen oikeuteen koskee ainoastaan kyseessä olevien etuuksien myöntämisessä noudatettavia yksityiskohtaisia sääntöjä eli etuuksien saamista koskevien edellytysten, niiden suuruuden ja niitä koskevien menettelyjen vahvistamista.

90 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.

91 Direktiivin 2003/109 11 artiklan 4 kohta on ymmärrettävä siten, että se antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden rajoittaa yhdenvertaista kohtelua, johon direktiivillä 2003/109 myönnetyn aseman haltijoilla on oikeus, 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.

92 Tässä yhteydessä on muistettava, että perusoikeuskirjan 34 artiklan mukaan unioni tunnustaa oikeuden toimeentuloturvaan ja asumisen tukeen, joiden tarkoituksena on turvata ihmisarvoinen elämä jokaiselle, jolla ei ole riittävästi varoja, ja se kunnioittaa tätä oikeutta. Tästä seuraa, että koska pääasiassa kyseessä oleva tuki on perusoikeuskirjassa ilmaistun päämäärän mukainen, sen ei voida unionin oikeudessa katsoa jäävän direktiivin 2003/109 11 artiklan 4 kohdassa tarkoitettujen perusetuuksien ulkopuolelle. Kansallisen tuomioistuimen on tehtävä tarvittavat toteamukset ottamalla huomioon päämäärä, jota kyseisellä tuella tavoitellaan, tuen määrä, sen myöntämisedellytykset ja kyseisen tuen paikka Italian sosiaalihuoltojärjestelmässä.

93 Edellä esitetyn perusteella kolmanteen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan d alakohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle tai alueelliselle lainsäädännölle, jonka mukaan kolmansien maiden kansalaisia, joilla on kyseisen direktiivin säännösten mukaisesti myönnetty pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema, kohdellaan asumisen tukien myöntämisen osalta eri tavalla kuin samassa maakunnassa tai samalla alueella asuvia Italian kansalaisia tukeen tarkoitettuja varoja jaettaessa, kunhan kyseinen tuki kuuluu johonkin tässä säännöksessä mainituista kolmesta ryhmästä eikä artiklan 4 kohtaa ole sovellettava.

Oikeudenkäyntikulut

94 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Tribunale di Bolzanon asiassa C-571/10 esittämät ensimmäinen, neljäs, viides, kuudes ja seitsemäs kysymys on jätettävä tutkimatta.

2) SEU 6 artiklan 3 kohdan viittaus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn yleissopimukseen, joka on allekirjoitettu Roomassa 4.11.1950, ei velvoita kansallista tuomioistuinta silloin, kun kansallinen oikeussääntö on ristiriidassa tämän yleissopimuksen kanssa, soveltamaan suoraan yleissopimuksen määräyksiä ja olemaan soveltamatta sen kanssa ristiriitaista kansallista oikeussääntöä.

3) Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25.11.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY 11 artiklan 1 kohdan d alakohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle tai alueelliselle lainsäädännölle, jonka mukaan kolmansien maiden kansalaisia, joilla on kyseisen direktiivin säännösten mukaisesti myönnetty pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema,

kohdellaan asumisen tukien myöntämisen osalta eri tavalla kuin samassa maakunnassa tai samalla alueella asuvia Italian kansalaisia tukeen tarkoitettuja varoja jaettaessa, kunhan kyseinen tuki kuuluu johonkin tässä säännöksessä mainituista kolmesta ryhmästä eikä artiklan 4 kohtaa ole sovellettava.

Allekirjoitukset