



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kymmenes jaosto)

28 päivänä lokakuuta 2021 *

Ennakkoratkaisupyyntö – Direktiivi 2003/109/EY – Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asema – 11 artikla – Direktiivi 2011/98/EU – Sellaisten kolmansista maista tulleiden työntekijöiden oikeudet, jotka ovat yhdistelmäluvan haltijoita – 12 artikla – Direktiivi 2009/50/EY – Sellaisten kolmansien maiden kansalaisten oikeudet, jotka ovat EU:n sinisen kortin haltijoita – 14 artikla – Direktiivi 2011/95/EU – Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden oikeudet – 29 artikla – Yhdenvertainen kohtelu – Sosiaaliturva – Asetus (EY) N:o 883/2004 – Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittaminen – 3 artikla – Perhe-etuudet – Sosiaalihuolto – Sosiaalinen suojelu – Tavaroiden ja palvelujen saatavuus – Jäsenvaltion lainsäädäntö, jossa kolmansien maiden kansalaisilta evätään oikeus perhekorttiin

Asiassa C-462/20,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Tribunale di Milano (Milanon alioikeus, Italia) on esittänyt 14.9.2020 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 25.9.2020, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Associazione per gli Studi Giuridici sull’Immigrazione (ASGI),

Avvocati per niente onlus (APN),

Associazione NAGA – Organizzazione di volontariato per l’Assistenza Socio-Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti

vastaan

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia,

Ministero dell’Economia e delle Finanze,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kymmenes jaosto),

toimien kokoonpanossa: neljännen jaoston puheenjohtaja C. Lycourgos, joka hoitaa kymmenennen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit I. Jarukaitis (esittelevä tuomari) ja M. Ilešič,

julkisasiamies: P. Pikamäe,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Associazione per gli Studi Giuridici sull’Immigrazione (ASGI), Avvocati per niente onlus (APN) ja Associazione NAGA – Organizzazione di volontariato per l’Assistenza Socio-Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti, edustajinaan A. Guariso, L. Neri ja I. Traina, avvocati,
- Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan P. Gentili, avvocato dello Stato,
- Euroopan komissio, asiamiehinään C. Cattabriga ja D. Martin,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25.11.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY (EUVL 2004, L 16, s. 44) 11 artiklan 1 kohdan d ja f alakohdan, kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmä lupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/98/EU (EUVL 2011, L 343, s. 1) 12 artiklan 1 kohdan e ja g alakohdan, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten 25.5.2009 annetun neuvoston direktiivin 2009/50/EY (EUVL 2009, L 155, s. 17) 14 artiklan 1 kohdan e alakohdan ja vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/95/EU (EUVL 2011, L 337, s. 9) 29 artiklan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat yhtäältä Associazione per gli Studi Giuridici sull’Immigrazione (ASGI), Avvocati per niente onlus (APN) ja Associazione NAGA – Organizzazione di volontariato per l’Assistenza Socio-Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti ja toisaalta Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia (valtioneuvoston kanslia – perhepoliittinen osasto, Italia) ja Ministero dell’Economia e delle Finanze (talous- ja valtiovarainministeriö, Italia) ja joka koskee sitä, että kolmansien maiden kansalaisille ei myönnetä sellaista perheille tarkoitettua korttia, jonka avulla he voisivat saada alennuksia hinnoista ja maksuista tavaroita ja palveluja ostaessaan (jäljempänä perhekortti).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 2003/109

- 3 Direktiivin 2003/109 11 artiklassa, jonka otsikkona on ”Tasavertainen kohtelu”, säädetään seuraavaa:

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

--

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

--

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

--

2. Edellä olevan 1 kohdan b, d, e, f ja g alakohdan säännöksiä sovellettaessa asianomainen jäsenvaltio voi rajoittaa tasavertaisen kohtelun koskemaan tapauksia, joissa paikkakunta, jossa pitkään oleskellut kolmannen maan kansalainen tai perheenjäsenet, joille henkilö vaatii etuuksia, ovat kirjoilla tai joka on mainittujen henkilöiden tavanmukainen asuinpaikka, on asianomaisen jäsenvaltion alueella.

--”

Direktiivi 2009/50

- 4 Direktiivin 2009/50 14 artiklassa, jonka otsikkona on ”Tasavertainen kohtelu”, säädetään seuraavaa:

”EU:n sinisen kortin haltijoita on kohdeltava yhdenvertaisesti sinisen kortin myöntäneen jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa seuraavissa asioissa:

--

- e) kansallisen lainsäädännön säännökset, jotka koskevat sosiaaliturvan aloja sellaisina kuin ne on määritelty [sosiaaliturvajärjestelmän soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14.6.1971 annetussa neuvoston] asetuksessa (ETY) N:o 1408/71 [(EYVL 1971, L 149, s. 2)]. Tätä varten sovelletaan [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 annetun neuvoston] asetuksen (EY) N:o 859/2003 [(EUVL 2003, L 124, s. 1)] liitteessä olevia erityissäännöksiä;

--

g) mahdollisuus saada yleisesti tarjolla olevia tavaroita ja palveluja, mukaan luettuina asunnon saamiseen liittyvät menettelyt sekä työvoimatoimistojen tarjoamat tieto- ja neuvontapalvelut;

--”

Direktiivi 2011/95

5 Direktiivin 2011/95 29 artiklan, jonka otsikko on ”Sosiaalihuolto”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansainvälistä suojelua saavat henkilöt saavat tarvittavan sosiaalihuollon suojelun myöntäneessä jäsenvaltiossa samoin edellytyksin kuin jäsenvaltion omat kansalaiset.”

Direktiivi 2011/98

6 Direktiivin 2011/98 12 artiklassa, jonka otsikko on ”Oikeus yhdenvertaiseen kohteluun”, säädetään seuraavaa:

”1. Edellä 3 artiklan 1 kohdan b ja c alakohdassa tarkoitettuja kolmansista maista tulleita työntekijöitä on kohdeltava yhdenvertaisesti oleskelujäsenvaltion kansalaisten kanssa seuraavilta osin:

--

e) sosiaaliturvan alat sellaisina kuin ne on määritelty [sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston] asetuksessa (EY) N:o 883/2004 [(EUVL 2004, L 166, s. 1)];

--

g) yleisesti tarjolla olevien tavaroiden ja palvelujen saatavuus ja tarjonta, kansallisen oikeuden mukaiset asunnon saamiseen liittyvät menettelyt mukaan luettuina, sanotun kuitenkaan rajoittamatta unionin ja kansallisen oikeuden mukaista sopimusvapautta;

--

2. Jäsenvaltiot voivat rajoittaa yhdenvertaista kohtelua, joka perustuu

--

d) 1 kohdan g alakohtaan:

i) rajoittamalla sen soveltamisen työsuhteessa oleviin kolmansista maista tulleisiin työntekijöihin;

– –”

Asetus N:o 883/2004

7 Asetuksen N:o 883/2004 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

– –

z) ’perhe-etuudella’ luontois- tai rahaetuuksia, jotka on tarkoitettu korvaamaan perheestä aiheutuvia kustannuksia, lukuun ottamatta liitteessä I mainittuja elatustukia sekä erityisiä synnytys- ja adoptioavustuksia.”

8 Kyseisen asetuksen 3 artiklan, jonka otsikko on ”Asiallinen soveltamisala”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä asetusta sovelletaan kaikkeen seuraavia sosiaaliturvan aloja koskevaan lainsäädäntöön:

– –

j) perhe-etuudet.”

Italian oikeus

9 Valtion vuotuisen ja monivuotisen talousarvion vakauttamisesta 28.12.2015 annetun lain nro 208/2015 (vakauttamislaki 2016) (legge n. 208/2015 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)) (GURI nro 302, Supplemento ordinario, 30.12.2015), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasian tosiseikkoihin, 1 §:n 391 momentissa säädetään seuraavaa:

”Vuodesta 2016 alkaen otetaan käyttöön perhekortti, joka on tarkoitettu perheille, joissa perheenjäsenet ovat Italian kansalaisista tai Italiassa laillisesti oleskelevia Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisia ja joissa asuu samanaikaisesti vähintään kolme alle 26-vuotiasta lasta. Kortti myönnetään sitä hakeneille perheille tämän säännöksen voimaantulosta kolmen kuukauden kuluessa annettavassa valtioneuvoston asetuksessa tai perhe- ja vammaispolitiikasta vastaavan ministerin yhdessä valtiovarainministerin kanssa antamassa asetuksessa vahvistettujen perusteiden ja yksityiskohtaisten menettelysääntöjen mukaisesti. Kortti tarjoaa oikeuden tavaroiden ja palvelujen hankinnoissa hankkeeseen osallistuvien julkisten tai yksityisten toimijoiden myöntämiin hinnanalennuksiin ja alhaisempiin maksuihin. Hankkeeseen osallistuessaan toimijat, jotka myöntävät alennuksia tai soveltavat markkinoilla tavanomaisesti sovellettuja huomattavasti halvempia hintoja, voivat hyödyntää osallistumisestaan myynninedistämiseen ja mainostamiseen.”

10 Kyseisen lain 1 §:n 391 momentti pantiin täytäntöön perhekortin myöntämisestä 27.6.2019 annetulla valtioneuvoston kanslian – perhepoliittinen osasto – asetuksella (decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia – Rilascio

della Carta della famiglia) (GURI nro 203, 30.8.2019). Tässä asetuksessa säädetään, että valtioneuvoston kanslian perhepoliittinen osasto myöntää perhekortin asianomaisten henkilöiden hakemuksesta. Hakemus on tehtävä internetsivustolla, ja hakijan on siinä ilmoitettava täyttävänsä laissa säädetyt edellytykset, erityisesti Italian kansalaisuutta tai Italiassa vakituisesti asuvan unionin jäsenvaltion kansalaista koskevan edellytyksen. Julkiset tai yksityiset tavaroiden ja palvelujen tarjoajat (esimerkiksi kauppiat) voivat halutessaan osallistua hankkeeseen. Tätä varten he voivat tehdä sopimuksen valtioneuvoston kanslian perhepoliittisen osaston kanssa. Niiden on sitouduttava tarjoamaan perhekortin haltijoille yleisölle tarjoamistaan hinnoista vähintään 5 prosentin suuruinen alennus tietyistä valitsemistaan tavaroista tai palveluista. Hankkeeseen osallistuvien toimijoiden nimet julkaistaan edellä mainitulla internetsivustolla.

- 11 COVID-19-epidemiakriisiin liittyvistä kansallisen terveydenhuoltojärjestelmän vahvistamista sekä perheiden, työntekijöiden ja yritysten taloudellista tukea koskevista toimenpiteistä 17.3.2020 annetun lain nro 18/2020 (decreto-legge n. 18/2020 – Misura di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19) (GURI nro 70, 17.3.2020) 90 bis §:llä, joka lisättiin tähän säädökseen lailla nro 27/2020 (legge di conversione) (GURI nro 110, Supplemento ordinario, 29.4.2020), laskettiin vuoden 2020 osalta perhekortin saamiseksi huollettavina olevien lasten lukumäärä yhteen lapseen.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 12 ASGI ja kaksi muuta yhdistystä, jotka eivät ole pääasiassa kantajina, pyysivät 31.3.2020 päivätyllä kirjeellä valtioneuvoston kanslian perhepoliittiselta osastolta, että perhekorttia koskevaa lainsäädäntöä jätettäisiin soveltamatta siltä osin kuin sillä evätään oikeus kyseiseen korttiin kolmansien maiden kansalaisilta, joilla on unionin oikeudessa suojattu asema.
- 13 Koska tähän pyyntöön ei vastattu, kantajat saattoivat asian ennakkoratkaisua pyytäneen Tribunale di Milanon (Milanon alioikeus, Italia) käsiteltäväksi erityismenettelyssä, jota sovelletaan syrjintää koskeviin asioihin, jotta kyseistä lainsäädäntöä jätettäisiin soveltamatta tältä osin ja mainitun lainsäädännön muuttamisesta määrättäisiin.
- 14 Kantajat väittävät kyseisessä tuomioistuimessa muun muassa, että pääasiassa kyseessä oleva lainsäädäntö on ristiriidassa direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan d alakohdan kanssa, koska perhekortti kuuluu niiden mukaan kyseisessä säännöksessä tarkoitettujen sosiaaliturvan, sosiaalihuollon ja sosiaalisen suojelun käsitteiden soveltamisalaan. Tämä lainsäädäntö on niiden mukaan ristiriidassa myös direktiivin 2011/98 12 artiklan 1 kohdan e alakohdan kanssa, luettuna yhdessä asetuksen N:o 883/2004 1 artiklan z alakohdan ja 3 artiklan 1 kohdan j alakohdan kanssa, koska perhekortti kuuluu kyseisessä asetuksessa tarkoitettuihin perhe-etuuksiin. Lisäksi mainittu lainsäädäntö on ristiriidassa direktiivin 2009/50 14 artiklan 1 kohdan e alakohdan kanssa, luettuna yhdessä asetuksen N:o 883/2004 samojen säännösten kanssa, sekä direktiivin 2011/95 29 artiklan kanssa, sillä perhekortti kuuluu tässä säännöksessä tarkoitettun sosiaalisen suojelun käsitteen soveltamisalaan.
- 15 Kantajat väittävät, että kyseessä oleva kansallinen lainsäädäntö on myös ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, jos katsotaan, että perhekortin myöntäminen on direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan f alakohdassa, direktiivin 2011/98 12 artiklan 1 kohdan g alakohdassa ja direktiivin 2009/50 14 artiklan 1 kohdan g alakohdassa tarkoitettu palvelu.

- 16 Pääasian vastaajat vaativat kanteen hylkäämistä ja väittävät direktiivin 2003/109 osalta, että perhekortti ei kuulu sosiaaliavun tai sosiaalisen suojelun käsitteiden soveltamisalaan vaan että se on perheen tukitoimi ja palveluista perheelle aiheutuvien kustannusten alentamistoimi. Ne väittävät tältä osin, että kyseisen kortin myöntäminen ei riipu edunsaajien tuloista eikä sitä rahoiteta julkisista varoista, koska alennukset myöntävät tästä sopimuksen tehneet tavaroiden ja palvelujen toimittajat. Vastaavista syistä ne katsovat, että pääasiassa kyseessä oleva lainsäädäntö ei ole direktiivin 2011/98 vastainen, koska perhekorttia ei voida pitää perhe-etuutena, eikä direktiivin 2009/50 tai 2011/95 vastaisena.
- 17 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että pääasian ratkaisu riippuu pääasiallisesti siitä, katsotaanko perhekortin kuuluvan johonkin edellä mainituissa direktiiveissä ja asetuksessa N:o 883/2004 käytettyjen sosiaaliturvan, sosiaaliavun, sosiaalisen suojelun, tavaroiden ja palvelujen saatavuuden tai perhe-etuuden käsitteiden alaan.
- 18 Se huomauttaa, että vaikka perheiden, joille on myönnetty perhekortti, saamiin alennuksiin liittyvät tulonmenetykset jäävät sellaisten julkisten tai yksityisten tavaroiden ja palvelujen toimittajien vastuulle, jotka päättävät tehdä sopimuksen valtioneuvoston kanslian perhepoliittisen osaston kanssa, kyseinen osasto, jonka toiminta rahoitetaan valtion talousarviosta, käsittelee perhekorttien myöntämistä koskevat hakemukset, myöntää ne ja julkaisee tällaisen sopimuksen tehneiden julkisten tai yksityisten toimijoiden nimet.
- 19 Se toteaa, että asianosaisten esiin tuomat oikeuskysymykset on ratkaistava tulkitsemalla itsenäisesti unionin oikeutta.
- 20 Näissä olosuhteissa Tribunale de Milano on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) Onko [direktiivin 2003/109] 11 artiklan 1 kohdan d tai f alakohta esteenä kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan jäsenvaltion hallitus myöntää ainoastaan kyseisen jäsenvaltion ja muiden unionin jäsenvaltioiden kansalaisille mutta ei maassa pitkään oleskelleille kolmansien valtioiden kansalaisille asiakirjan, joka oikeuttaa hinnanalennuksiin sellaisista tavaroista ja palveluista, joita tarjoavat kyseisen jäsenvaltion hallituksen kanssa tästä sopimuksen tehneet julkiset ja yksityiset toimijat?
- 2) Onko [direktiivin 2011/98] 12 artiklan 1 kohdan e alakohta, luettuna yhdessä [asetuksen N:o 883/2004] 1 artiklan z alakohdan ja 3 artiklan [1 kohdan] j alakohdan kanssa, tai [direktiivin 2011/98] 12 artiklan 1 kohdan g alakohta esteenä kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan jäsenvaltion hallitus myöntää ainoastaan kyseisen jäsenvaltion ja muiden unionin jäsenvaltioiden kansalaisille mutta ei [direktiivin 2011/98] 3 artiklan 1 kohdan b ja c alakohdassa tarkoitetuille maassa pitkään oleskelleille kolmansien valtioiden kansalaisille asiakirjan, joka oikeuttaa hinnanalennuksiin sellaisista tavaroista ja palveluista, joita tarjoavat kyseisen jäsenvaltion hallituksen kanssa tästä sopimuksen tehneet yksityiset ja julkiset toimijat?
- 3) Ovatko [direktiivin 2009/50] 14 artiklan 1 kohdan e alakohta, luettuna yhdessä [asetuksen N:o 883/2004] 1 artiklan z alakohdan ja 3 artiklan [1 kohdan] j alakohdan kanssa, tai [direktiivin 2009/50] 14 artiklan 1 kohdan g alakohta esteenä kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan jäsenvaltion hallitus myöntää ainoastaan kyseisen jäsenvaltion ja muiden unionin jäsenvaltioiden kansalaisille mutta ei [direktiivissä 2009/50]

tarkoitetuille kolmansien valtioiden kansalaisille, joilla on EU:n sininen kortti, asiakirjan, joka oikeuttaa hinnanalennuksiin sellaisista tavaroista ja palveluista, joita tarjoavat kyseisen jäsenvaltion hallituksen kanssa tästä sopimuksen tehneet yksityiset ja julkiset toimijat?

- 4) Onko [direktiivin 2011/95] 29 artikla esteenä kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan jäsenvaltion hallitus myöntää ainoastaan kyseisen jäsenvaltion ja muiden unionin jäsenvaltioiden kansalaisille mutta ei maassa pitkään oleskelleille kolmansien valtioiden kansalaisille asiakirjan, joka oikeuttaa hinnanalennuksiin sellaisista tavaroista ja palveluista, joita tarjoavat kyseisen jäsenvaltion hallituksen kanssa tästä sopimuksen tehneet julkiset ja yksityiset toimijat?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

- 21 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee neljällä kysymyksellään, joita on tarkasteltava yhdessä, lähinnä sitä, onko direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan d alakohtaa tai 11 artiklan 1 kohdan f alakohtaa, direktiivin 2011/98 12 artiklan 1 kohdan e alakohtaa tai 12 artiklan 1 kohdan g alakohtaa, direktiivin 2009/50 14 artiklan 1 kohdan e alakohtaa tai 14 artiklan 1 kohdan g alakohtaa ja direktiivin 2011/95 29 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka mukaan näissä direktiiveissä tarkoitetuille kolmansien maiden kansalaisille ei myönnetä perhekorttia, joka antaa mahdollisuuden hinnanalennuksiin ja alempiin maksuihin ostettaessa tavaroita ja palveluja, joita tarjoavat kyseisen jäsenvaltion hallituksen kanssa tästä sopimuksen tehneet julkiset ja yksityiset toimijat.
- 22 Sen määrittämiseksi, onko perhekortin myöntämättä jättäminen ristiriidassa yhdenvertaisen kohtelun periaatteen kanssa näissä direktiiveissä tarkoitettujen etuuksien osalta, on tutkittava, onko perhekortti jokin näistä etuuksista.
- 23 Tätä varten on aluksi todettava, että direktiivin 2011/98 12 artiklan 1 kohdan e alakohdassa ja direktiivin 2009/50 14 artiklan 1 kohdan e alakohdassa tarkoitettujen etuudet kuuluvat sosiaaliturvan eri aloihin, sellaisina kuin ne on määritelty unionin oikeudessa eli asetuksessa N:o 883/2004.
- 24 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan asetuksen N:o 883/2004 soveltamisalaan kuuluvien etuuksien ja sen soveltamisalan ulkopuolelle jäävien etuuksien välinen ero perustuu ennen kaikkea kunkin etuuden tunnusomaisiin osatekijöihin ja erityisesti etuuden tavoitteisiin ja myöntämisedellytyksiin eikä siihen, pidetäänkö etuutta kansallisessa lainsäädännössä sosiaaliturvaetuutena (tuomio 21.6.2017, Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, 20 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 2.4.2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Rajatyöntekijän puolison lapsi), C-802/18, EU:C:2020:269, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 25 Unionin tuomioistuin on alun perin katsonut, että etuutta voidaan pitää sosiaaliturvaetuutena, jos yhtäältä sen myöntäminen etuudensaajille perustuu tiettyyn laissa määriteltyyn asemaan kaikesta yksilöllisestä tarveharkinnasta riippumatta ja jos toisaalta etuus liittyy johonkin asetuksen N:o 883/2004 3 artiklan 1 kohdassa nimenomaisesti mainittuun vakuutustapahtumaan (tuomio 21.6.2017, Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, 20 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 2.4.2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Rajatyöntekijän puolison lapsi), C-802/18, EU:C:2020:269, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 26 Siten tietyt objektiiviset kriteerit, jotka koskevat muun muassa perheen kokoa, tuloja ja varoja, täyttävälle perheille automaattisesti kaikesta yksilöllisestä tarveharkinnasta riippumatta myönnettyjä etuuksia, joilla pyritään korvaamaan perheestä aiheutuvia kustannuksia, on pidettävä sosiaaliturvaetuksina (tuomio 21.6.2017, Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, 22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 2.4.2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Rajatyöntekijän puolison lapsi), C-802/18, EU:C:2020:269, 37 kohta).
- 27 Siitä, onko tietty etuus asetuksen N:o 883/2004 3 artiklan 1 kohdan j alakohdassa tarkoitettu perhe-etuus, on todettava, että kyseisen asetuksen 1 artiklan z alakohdan mukaan perhe-etuuksilla tarkoitetaan luontois- tai rahaetuksia, jotka on tarkoitettu korvaamaan perheestä aiheutuvia kustannuksia, lukuun ottamatta kyseisen asetuksen liitteessä I mainittuja elatustukia sekä erityisiä synnytys- ja adoptioavustuksia. Perhe-etuudet on siten tarkoitettu auttamaan sosiaalisesti työntekijöitä, joilla on perheestä aiheutuvia kustannuksia siten, että yhteiskunta osallistuu näihin kustannuksiin. Unionin tuomioistuin on todennut, että ilmaisua ”korvaamaan perheestä aiheutuvia kustannuksia” on tulkittava siten, että sillä tarkoitetaan erityisesti avustusta, joka annetaan julkisista varoista perheen menoihin lasten elatuksesta aiheutuvien kustannusten keventämiseksi (ks. vastaavasti tuomio 24.10.2013, Lachheb, C-177/12, EU:C:2013:689, 34 ja 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen, tuomio 21.6.2017, Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 2.4.2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Rajatyöntekijän puolison lapsi), C-802/18, EU:C:2020:269, 38 kohta).
- 28 Vaikka – kuten kantajat väittävät – perhekortti on tarkoitettu perheille ja Italian lainsäätävä on luokitellut sen ”suurperheille myönnettäväksi tukitoimenpiteeksi” ja vaikka valtio huolehtii tämän kortin myöntämisestä ja rahoittaa sen, sopimusten tekemisen asianomaisten tavaroiden tai palvelujen toimittajien kanssa sekä niiden nimen julkaisemisen, kyseisen kortin tarkoituksena on kuitenkin hinnanalennusten saaminen näiltä toimittajilta, jotka vastaavat niistä aiheutuvista kustannuksista ja joiden osallistuminen tähän toimintaan perheiden hyödyksi on vapaaehtoista. Kuten Italian hallitus ja komissio väittävät, perhekortti ei näin ollen ole sellainen etuus, joka on luonteeltaan julkinen avustus, jolla yhteiskunta osallistuu perhekustannuksiin, eikä se näin ollen kuulu asetuksen N:o 883/2004 soveltamisalaan.
- 29 Tästä seuraa, että direktiivin 2011/98 12 artiklan 1 kohdan e alakohtaa ja direktiivin 2009/50 14 artiklan 1 kohdan e alakohtaa on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle lainsäädännölle.
- 30 Seuraavaksi on todettava, että toisin kuin direktiiveissä 2011/98 ja 2009/50, direktiivissä 2003/109 viitataan kansalliseen oikeuteen sen määrittämiseksi, kuuluuko tietty sosiaalietuus siinä tarkoitettuihin etuuksiin, koska viimeksi mainitun direktiivin 11 artiklan 1 kohdan d alakohdassa säädetään pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten yhdenvertaisesta kohtelusta sosiaaliturvan, sosiaaliavun ja sosiaalisen suojelun osalta, ”sellaisena kuin se on määritelty kansallisessa lainsäädännössä”.
- 31 Tässä yhteydessä on muistettava, että silloin, kun unionin lainsäätävä on nimenomaisesti viitannut kansalliseen lainsäädäntöön, niin kuin direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan d alakohdassa, unionin tuomioistuin ei voi vahvistaa asianomaisille ilmaisulle unionin oikeuteen perustuvan itsenäistä ja yhdenmukaista määritelmää. Unionin oikeuteen perustuvan itsenäisen ja yhdenmukaisen määritelmän puuttuminen kyseisen direktiivin sosiaaliturvan, sosiaaliavun ja sosiaalisen suojelun käsitteistä ja viittaus kansalliseen oikeuteen eivät kuitenkaan merkitse sitä,

että jäsenvaltiot voisivat vaarantaa kyseisen direktiivin tehokkaan vaikutuksen tässä säännöksessä tarkoitettua yhdenvertaisuuden periaatetta sovellettaessa (ks. vastaavasti tuomio 24.4.2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, 77 ja 78 kohta).

- 32 Nyt käsiteltävässä asiassa ei kuitenkaan vaikuta siltä, että kolmansien maiden kansalaisten, joilla on direktiivin 2003/109 mukainen pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema, jättäminen perhekortin ulkopuolelle voisi heikentää kyseisen direktiivin tehokasta vaikutusta siltä osin kuin kyse on yhdenvertaisesta kohtelusta sosiaaliturvan, sosiaaliavun ja sosiaalisen suojelun alalla. Koska kyseinen kortti ei Italian lainsäädännön mukaan kuulu sosiaaliturvan, sosiaaliavun tai sosiaalisen suojelun käsitteiden soveltamisalaan, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkistettava, direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan d alakohta ei siten ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle lainsäädännölle.
- 33 Direktiivin 2011/95 29 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansainvälistä suojelua saavat henkilöt saavat tarvittavan sosiaalihuollon suojelun myöntäneessä jäsenvaltiossa samoin edellytyksin kuin jäsenvaltion omat kansalaiset. Siten kyseisessä direktiivissä vaaditaan, että niiden sosiaalietuuksien, jotka kansainvälistä suojelua saaville henkilöille myöntää tämän suojelun antanut jäsenvaltio, tason on oltava sama kuin joka myönnetään kyseisen jäsenvaltion kansalaisille (ks. vastaavasti tuomio 21.11.2018, Ayubi, C-713/17, EU:C:2018:929, 25 kohta).
- 34 Vaikka mainitussa direktiivissä ei täsmennetä millään tavalla etuuksia, joita sosiaalihuoltoon oikeutetuille olisi myönnettävä kyseisen 29 artiklan nojalla, on todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sosiaalihuollon etuuksien käsitteellä viitataan kaikkiin kansallisten, alueellisten tai paikallisten viranomaisten perustamiin tukijärjestelmiin, joihin turvautuu henkilö, jolla ei ole riittäviä varoja perustarpeidensa ja perheensä perustarpeiden täyttämiseen (ks. analogisesti tuomio 11.11.2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, 63 kohta ja tuomio 15.9.2015, Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, 44 kohta).
- 35 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on selvitettävä, onko perhekortti tämän määritelmän perusteella direktiivin 2011/95 29 artiklassa tarkoitettu sosiaalihuollon etuus.
- 36 Toiseksi siitä, onko perhekortin epääminen direktiiveissä 2003/109, 2011/98 ja 2009/50 tarkoitetuilta kolmansien maiden kansalaisilta direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan f alakohdassa, direktiivin 2011/98 12 artiklan 1 kohdan g alakohdassa ja direktiivin 2009/50 14 artiklan 1 kohdan g alakohdassa tarkoitettujen yhdenvertaisen kohtelun vastaista, on todettava, että näissä säännöksissä säädetään kyseisissä direktiiveissä tarkoitettujen kolmansien maiden kansalaisten yhdenvertaisesta kohtelusta vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisten kanssa yleisölle tarjottavien tavaroiden ja palvelujen saamisen osalta.
- 37 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen antamista tiedoista ilmenee, että perhekortin tarkoituksena on mahdollistaa yleisölle tarjottavien tavaroiden ja palvelujen saaminen alennetulla hinnalla.
- 38 Näin ollen perhekortin epääminen näissä direktiiveissä tarkoitetuilta kolmansien maiden kansalaisilta poistamalla heiltä mahdollisuus saada näitä tavaroita ja palveluja samoin edellytyksin kuin Italian kansalaiset, on direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan f alakohdan, direktiivin 2011/98 12 artiklan 1 kohdan g alakohdan ja direktiivin 2009/50 14 artiklan 1 kohdan g alakohdan kanssa ristiriidassa olevaa epäyhdenvertaista kohtelua.

- 39 Tältä osin on todettava, ettei asiakirja-aineistosta eikä erityisesti Italian hallituksen esittämistä kirjallisista huomautuksista ilmene, että Italian hallitus olisi selvästi ilmaissut aikovansa vedota direktiivin 2003/109 11 artiklan 2 kohdassa ja direktiivin 2011/98 12 artiklan 2 kohdan d alakohdan i alakohdassa tarkoitettuihin poikkeuksiin (ks. vastaavasti tuomio 21.6.2017, Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 40 Kaiken edellä esitetyn perusteella esitettyihin kysymyksiin on vastattava, että
- direktiivin 2011/98 12 artiklan 1 kohdan e alakohtaa ja direktiivin 2009/50 14 artiklan 1 kohdan e alakohtaa on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka mukaan näissä direktiiveissä tarkoitetuilta kolmansien maiden kansalaisilta evätään perheille myönnettävä kortti, joka antaa mahdollisuuden hinnanalennuksiin ja alempiin maksuihin ostettaessa tavaroita ja palveluja, joita tarjoavat kyseisen jäsenvaltion hallituksen kanssa tästä sopimuksen tehneet julkiset ja yksityiset toimijat,
 - direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan d alakohtaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä tällaiselle lainsäädännölle myöskään siltä osin kuin tällainen kortti ei kyseisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaan kuulu sosiaaliturvan, sosiaaliavun tai sosiaalisen suojelun käsitteiden soveltamisalaan,
 - direktiivin 2011/95 29 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä tällaiselle lainsäädännölle, jos mainittu kortti kuuluu sellaisen viranomaisten perustaman tukijärjestelmän piiriin, johon turvautuu henkilö, jolla ei ole riittäviä varoja huolehtia perustarpeistaan ja perheensä perustarpeista,
 - direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan f alakohtaa, direktiivin 2011/98 12 artiklan 1 kohdan g alakohtaa ja direktiivin 2009/50 14 artiklan 1 kohdan g alakohtaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä tällaiselle lainsäädännölle.

Oikeudenkäyntikulut

- 41 Pääasioiden asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden 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 (kymmenes jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmä lupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/98/EU 12 artiklan 1 kohdan e alakohtaa ja kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten 25.5.2009 annetun neuvoston direktiivin 2009/50/EY 14 artiklan 1 kohdan e alakohtaa on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka mukaan näissä direktiiveissä tarkoitetuilta kolmansien maiden kansalaisilta evätään perheille myönnettävä kortti, joka antaa mahdollisuuden hinnanalennuksiin ja alempiin maksuihin ostettaessa

tavaroita ja palveluja, joita tarjoavat kyseisen jäsenvaltion hallituksen kanssa tästä sopimuksen tehneet julkiset ja yksityiset toimijat.

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 ettei se ole esteenä tällaiselle lainsäädännölle myöskään siltä osin kuin tällainen kortti ei kyseisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaan kuulu sosiaaliturvan, sosiaaliavun tai sosiaalisen suojelun käsitteiden soveltamisalaan.

Vaativuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/95/EU 29 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä tällaiselle lainsäädännölle, jos mainittu kortti kuuluu sellaisen viranomaisten perustaman tukijärjestelmän piiriin, johon turvautuu henkilö, jolla ei ole riittäviä varoja huolehtia perustarpeistaan ja perheensä perustarpeista.

Direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan f alakohtaa, direktiivin 2011/98 12 artiklan 1 kohdan g alakohtaa ja direktiivin 2009/50 14 artiklan 1 kohdan g alakohtaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä tällaiselle lainsäädännölle.

Allekirjoitukset