

Asia C-462/20

Ennakkoratkaisupyyntö

Jättämispäivä:

25.9.2020

Ennakkoratkaisupyyntön esittänyt tuomioistuin:

Tribunale di Milano (Italia)

Ennakkoratkaisupyyntön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

14.9.2020

Kantajat:

Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI) (siirtolaisuusoikeuteen erikoistuneiden lakimiesten ja tutkijoiden verkosto)

Avvocati per niente onlus (APN) (vapaaehtoistyötä perusoikeuksien alalla tekevä asianajajayhteisö)

Associazione NAGA – Organizzazione di volontariato per l'Assistenza Socio-Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti (ulkomaalaisten, romanien ja sintien sosiaali- ja terveydenhuollon alalla vapaaehtoistyötä tekevä järjestö)

Vastaajat:

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia (valtioneuvoston kanslia – perhepoliittinen osasto)

Ministero dell'Economia e delle Finanze (talous- ja valtiovarainministeriö)

TRIBUNALE DI MILANO - Sezione Lavoro (työ- ja sosiaalioikeudellisia asioita käsittelevä jaosto)

[–]

TOTEAA asiassa, jossa asianosaisina ovat:

- ASGI - Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione APN (jäljempänä ASGI) - Avvocati per niente onlus
- ASSOCIAZIONE NAGA - Organizzazione di volontariato per l'Assistenza Socio-Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti

[– –]

kantajat

JA

- Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia
 - Ministero dell'Economia e delle Finanze
- valtionasiamiehen edustamina [– –]

vastaajat,

[– –]

SEURAAVAA

1 - Kansallinen lainsäädäntö ja asian tosiseikat

Lain nro 208/2015 (legge di Stabilità 2016, valtion talousarvion vakauttamisesta vuonna 2015 annettu laki), sellaisena kuin se on lailla nro 145/2018 muutettuna, 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 taksoihin. Hankkeeseen osallistuessaan toimijat, jotka myöntävät alennuksia tai soveltavat markkinoilla tavanomaisesti sovellettuja huomattavasti halvempia hintoja, voivat hyödyntää osallistumistaan myynninedistämiseen ja mainostamiseen.”

Säännös pantiin täytäntöön 27.6.2019 annetulla valtioneuvoston asetuksella [– –]. Täytäntöönpanoasetuksessa säädetään, että valtioneuvoston kansliassa perhepolitiikasta vastaava osasto myöntää asianomaisille henkilöille perhekortin hakemuksesta. Hakemus tehdään internetsivuston välityksellä, ja hakijan on siinä

ilmoitettava täyttävänsä laissa säädetyt edellytykset, kuten sen, että hakijana on Italian tai Italiassa laillisesti oleskeleva [**alkup. s. 2**] Euroopan unionin jäsenvaltion kansalainen. Internetsivusto on hiljattain aktivoitu. [– –] Valtionasiamies on todennut, että kyseistä sivustoa ylläpitää Sogei SpA -niminen in house -yhtiö, joka on kokonaan valtionvarainministeriön määräysvallassa.

Julkiset tai yksityiset tavaroiden ja palvelujen tarjoajat (esimerkiksi kauppiaat) voivat halutessaan osallistua hankkeeseen. Tätä varten he voivat tehdä sopimuksen valtioneuvoston kansliassa perhepolitiikasta vastaavan osaston kanssa. Niiden on sitouduttava tarjoamaan perhekortin haltijoille vähintään 5 prosentin suuruinen alennus yleisölle tarjottaviin hintoihin nähden tietyistä valitsemistaan tavaroista tai palveluista. Hankkeeseen osallistuvien toimijoiden nimet julkaistaan edellä mainitulla internetsivustolla.

Asetuksen (decreto-legge) nro 18/2020 90 bis §:ssä, joka lisättiin tähän säädökseen lailla (legge di conversione) nro 27/2020, säädetään, että ”28.12.2015 annetun lain nro 208 1 §:n 391 momentissa tarkoitettu perhekortti voidaan myöntää vuonna 2020 perheille, joilla on vähintään yksi huollettava lapsi”. Säännös annettiin yhdessä muiden COVID-19 -epidemian aiheuttamien taloudellisten ja yhteiskunnallisten vaikutusten torjumiseksi annettujen säännösten kanssa. Sillä alennettiin vaatimusta huollettavana olevien lasten lukumäärästä muttei muutettu muita perhekortin saamiselle asetettuja edellytyksiä, kuten hakijan kansalaisuutta koskevaa vaatimusta. Asianosaiset ovat todenneet, että tosiasiaa kolmansien valtioiden kansalaisilla ei tällä hetkellä ole oikeutta hakea ”perhekorttia”.

ASGI lähetti yhdessä kahden muun kantajana olevan yhdistyksen kanssa 31.3.2020 kirjeen valtioneuvoston kansliassa perhepolitiikasta vastaavalle osastolle. Kirjeessään yhdistys väitti, että kolmansien valtioiden kansalaisia syrjitään edellä kuvattua perhekorttia koskevissa säännöksissä kansalaisuuden tai etnisen alkuperän perusteella ja että se on direktiivin 2003/109/EY 11 artiklan, direktiivin 38/2004/EY 24 artiklan, direktiivin 95/2011/EU 29 artiklan ja direktiivin 98/2011 12 artiklan vastainen. Näillä perusteilla ASGI vaati, että perhekortin käyttöön ottamisesta annettua lakia ei sovellettaisi siltä osin, kuin se ei salli kortin myöntämistä kolmansien valtion kansalaisille, joilla on direktiivillä oikeudellisesti suojattu asema.

Lisäksi se vaati, että asetuksen (decreto legge) nro 18/2020 90 bis §:ää tulkittaisiin niin kuin sillä olisi poistettu kaikki kortin saamiselle asetetut muut edellytykset kuin se, joka koskee vaatimusta siitä, että perheen huollettavana on ainakin yksi lapsi.

Kirjeeseen ei vastattu. Kantajina olevat yhdistykset saattoivat tämän johdosta asian nyt ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen käsiteltäväksi syrjintään liittyviä riita-asioita koskevassa erityismenettelyssä.

2 - Kantajina olevien yhdistysten vaatimukset

Kantajina olevat yhdistykset väittävät, että perhekorttia koskeva kansallinen lainsäädäntö on ristiriidassa seuraavien unionin oikeussäätöjen kanssa, koska se ei salli kortin myöntämistä millekään kolmansien maiden kansalaisten ryhmälle.

- I. Direktiivin 2003/109/EY 11 artiklan 1 kohdan d alakohta – Kantajien mukaan perhekortti kuuluu säännöksessä tarkoitettujen sosiaaliturvan, sosiaali[huollon] ja sosiaalisen suojelun käsitteiden alaan. Kantajat esittävät lisäksi, ettei Italian valtio ole nimenomaisesti käyttänyt direktiivin 11 artiklan 4 kohdassa säädettyä poikkeamismahdollisuutta. Maassa pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisilta on siis lainvastaisesti evätty oikeus perhekorttiin.
- II. Direktiivin 2011/98/EU 12 artiklan 1 kohdan e alakohta yhdessä asetuksen (EY) N:o 883/2004 1 artiklan z alakohdan ja 3 artiklan j alakohdan kanssa – Kantajien mukaan perhekortti kuuluu perhe-etuuksiin, sellaisina kuin ne on määritelty asetuksessa N:o 883/2004. Perhe-etuuksien osalta on säädetty jäsenvaltion kansalaisten ja direktiivin 2011/98/EU 3 artiklan 1 kohdan b ja c alakohdassa tarkoitettujen jäsenvaltioiden ja kolmansien valtioiden kansalaisten yhdenvertaisesta kohtelusta. Tässä yhteydessä merkitystä ei ole etuuden rahoitusperusteella: kantajien mukaan se kuuluu unionin oikeudessa tarkoitettun itsenäisen sosiaaliturvakäsitteen alaan. Maassa pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisilta on siis lainvastaisesti evätty oikeus perhekorttiin.

[alkup. 3]

- III. Direktiivin 2009/50/EY 14 artiklan 1 kohdan e alakohta yhdessä asetuksen (EY) N:o 883/2004, johon on katsottava viitattun asetuksen 90 artiklassa, jolla korvattiin aiemmat viittaukset asetukseen N:o (ETY) 1408/71, 1 artiklan z alakohdan ja 3 artiklan j alakohdan kanssa – Kantajat viittaavat edellä II kohdassa jo esitettyihin syihin ja vaikutuksiin niiden kolmansien valtioiden kansalaisten osalta, joilla on EU:n sininen kortti (sininen eurooppalainen työskentelykortti). Kanteessa oleva viittaus direktiiviin 2000/50/EY on ymmärrettävä asiavirheeksi, joka on välittömästi tunnistettavissa viittauksesta ”erittäin korkeasti koulutettuihin ulkomaalaisiin”.
- IV. Direktiivin 2004/38/EY 24 artiklan 1 kohta – Kantajien mukaan etuus kuuluu ”sosiaaliturvaan”, joka puolestaan kuuluu perussopimusten soveltamisalaan. Tästä seuraa kolmannen valtion kansalaisen, joka on direktiivin 2004/38/EY soveltamisalaan kuuluva perheenjäsen, poissulkemisen lainvastaisuus.
- V. Direktiivin 2011/95/EU 29 artikla – Kantajien mukaan perhekortti kuuluu tässä säännöksessä tarkoitettun ”sosiaalihuollon” käsitteen alaan. Kantajat korostavat, ettei Italia ole käyttänyt direktiivin 2011/95/EU 29 artiklan 2 kohdassa säädettyä valtuuttaan rajoittaa yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta sosiaalihuollon perusetuuksiin. Asetuksen (decreto legislativo) nro 251 27 §:n 1 momentissa säädetään näet seuraavaa: *”Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman saaneilla henkilöillä on oikeus tulla kohdelluksi yhdenvertaisesti Italian*

kansalaisten kanssa sosiaali- ja terveydenhuollon alalla.” Säännöksen sanamuotoa ei ole muutettu asetuksella (decreto legislativo) nro 18/2014, jolla direktiivi 2011/95 saatettiin osaksi kansallista oikeutta. Maassa pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisilta, jotka saavat kansainvälistä suojelua, on siis lainvastaisesti evätty oikeus perhekorttiin.

Kantajina olevien yhdistysten oikeudenkäyntiavustaja täsmensi istunnossa, että edellä I, II ja III kohdassa tarkoitettu kansallisen lainsäädännön ristiriita unionin oikeuden kanssa jatkuisi, vaikka perhekortin myöntäminen katsottaisiin direktiivin 2003/109/EY 11 artiklan 1 kohdan f alakohdassa, direktiivin 2011/98/EU 12 artiklan g alakohdassa ja direktiivin 2009/50/EY 14 artiklan 1 kohdan g alakohdassa tarkoitettulla tavalla palveluksi.

Kantajien mukaan kaikki mainittujen direktiivien säännökset ovat käsiteltävässä asiassa merkityksellisiltä osin selkeitä, täsmällisiä ja ehdottomia. Niitä voidaan näin ollen suoraan soveltaa kansallisessa oikeusjärjestyksessä.

Tällä perusteella kantajat vaativat, että ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin sivuuttaisi kansalliset oikeussäännöt siltä osin kuin ne estävät perhekortin myöntämisen edellä mainittuihin kolmansien valtioiden kansalaisten ryhmiin kuuluville henkilöille. Ne vaativat tämän johdosta, että vastaajina olevat viranomaiset muuttavat 27.6.2019 annettuun valtioneuvoston asetukseen perustuvia säännöksiä ja myöntävät kyseisille henkilöille oikeuden perhekorttiin.

3. Valtionasiamiehen puolustus

Valtionasiamies [– –] [menettelyä koskevia toteamuksia] on vastannut kantajien esittämiin vaatimuksiin.

Asetuksella (decreto legge) nro 18/2020 käyttöön otetun lainmuutoksen osalta vastaajina olevat viranomaiset katsovat, että kyseinen muutos koski ainoastaan sitä perheenjäsenten ja huollettavien lasten lukumäärää, jota ”perhekortin” saamiselta edellytetään. Kansalaisuutta koskeviin edellytyksiin ei sillä puututtu mitään osin.

Valtionasiamies totesi seuraavaa kantajien esiin tuomista ristiriidoista unionioikeussääntöjen kanssa:

- I. Valtionasiamies kiistää kansallisten oikeussääntöjen olevan ristiriidassa direktiivin 2003/109/EY kanssa toteamalla, ettei perhekortti kuulu sosiaali[huollon] ja sosiaalisen suojelun alaan. Hänen mukaansa kyseessä on näet perheiden tukemiseen tähdätty toimenpide, jolla on haluttu alentaa perheille palvelujen käyttämisestä aiheutuvia kustannuksia. Perhekortin myöntäminen riippuu joka tapauksessa sen saajien tulotasosta. Lisäksi on huomattava, ettei kyse ole etuuksista, joista julkishallinto [alkup. s. 4] vastaa, sillä alennuksia myöntävät tavaroita ja palveluja tarjoavat hankkeeseen osallistuvat toimijat.

- II. Vastaavista syistä valtionasiamies kiistää ristiriidan direktiivin 2011/98/EU kanssa. Kortti ei ole perhe-etuus, sillä kyse ei ole lasten elatukseen liittyviin kustannuksiin osallistumisesta julkisin varoin. Tämän vahvistaa valtionasiamiehen mukaan se, että Euroopan komissio on jo aloittanut Italiaa vastaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn (nro 2100/2019), jossa on kyse sosiaalietuuksien myöntämisestä kolmansista valtioista peräisin oleville maassa pitkään oleskelleille työntekijöille. Komissio ei ole lukenut perhekorttia niihin sosiaalietuuksiin, joiden ulkopuolelle on lainvastaisesti jätetty kolmansista valtioista peräisin olevat työntekijät.
- III. Valtionasiamies kiistää kansallisen lainsäädännön ristiriidan direktiivin 2009/50/EY kanssa syistä, jotka on mainittu edellä II kohdassa.
- IV. Valtionasiamiehen mukaan viittauksella direktiivin 2004/38/EY 24 artiklaan ei ole merkitystä, sillä jos yksi vanhemmista on jonkin unionin jäsenvaltion kansalainen, hän voi saada perhekortin, josta voivat hyötyä kaikki muut perheenjäsenet, kansalaisuudestaan riippumatta.
- V. Valtionasiamies kiistää ristiriidan myös direktiivin 2011/95/EY 29 artiklan kanssa. Edellä kohdassa I ja II jo esitetyistä syistä perhekortti ei hänen mukaansa kuulu sosiaalihuollon etuuksiin. Lisäksi hänen mukaansa direktiivin 2011/95/EY 29 artiklassa ei myöskään ole suoraan sovellettavia säännöksiä, koska artikla ei ole riittävän täsmällinen.

[– –]

[muita puhtaasti kansallista oikeutta koskevia toteamuksia] Näistä syistä valtionasiamies vaatii, että kantajien vaatimukset hylätään.

4. Ennakkoratkaisukysymyksen esittämisen aiheellisuus

Koska asianosaiset ovat erimielisiä Euroopan unionin oikeuden tulkinnasta, asiassa on syytä esittää unionin tuomioistuimelle tiettyjä kantajien esiin tuomia tulkintakysymyksiä. Asian ratkaisu riippuu näet suoraan näihin kysymyksiin annettavasta vastauksesta.

Todettakoon aluksi, että asiaa käsittelevä tuomioistuin yhtyy valtionasiamiehen esittämään tulkintaan asetuksen (decreto legge) nro 18/2020 90 bis §:ssä säädetystä väliaikaisesta lainmuutoksesta. On selvää, että lainmuutoksella on haluttu laajentaa vuoden 2020 osalta henkilöryhmää, jolle perhekortti myönnetään edellyttämällä, että perheen huollettavana on vähintään yksi lapsi, muuttamatta muilta osin lain nro 208/2015 1 §:n 391 momentin säännöksiä, joihin asiassa on nimenomaisesti viitattu. Kantajien ehdottama poikkeava tulkinta on näet ristiriidassa säännösten sanamuodon ja tarkoituksen kanssa. Jos tällainen tulkinta hyväksyttäisiin, vaatimus olisi jätettävä tutkimatta oikeussuojan tarpeen puuttumisen vuoksi, sillä siinä ei ole kyse toteutuneesta vaan tulevasta ja mahdollisesta syrjinnästä.

Asianosaisten puoltamiin tulkintoihin perustuvat kysymykset liittyvät suurelta osin siihen, katsotaanko perhekortin kuuluvan johonkin edellä mainituissa direktiiveissä ja asetuksessa N:o 883/2004 säädetyistä käsitteistä ”sosiaaliturva”, ”sosiaalihuolto”, ”sosiaalinen suojele”, ”tavaroiden ja palvelujen saatavuus” tai ”perhe-etuus”.

Käsiteltävä asia on erikoinen siksi, että pitää paikkansa, että se pieni hyöty, jonka perhekortin saaneet perheet saavat heille myönnetystä alennuksista, jää niiden tavaroita ja palveluja myyvien julkisten tai yksityisten toimijoiden kannettavaksi, jotka päättävät tehdä sopimuksen valtioneuvoston kansliassa perhepolitiikasta vastaavan osaston kanssa. Tämän viranomaisen velvollisuutena [alkup. s. 5] on kuitenkin käsitellä perhekortin myöntämiseksi tehdyt hakemukset siitä valtion varoihin kohdistuvine kustannuksineen, ja julkaista niiden julkisten ja yksityisten toimijoiden nimet, jotka ovat kyseisen sopimuksen tehneet. Se huolehtii tästä internetsivustolla, jota ylläpitää in house -yhtiö, joka on valtionvarainministeriön määräysvallassa. [–]

Valtionasiamiehen vastaväite, joka koskee direktiivin 2004/38/EY 24 artiklan 1 kohtaan liittyvää kantajien kysymystä (ks. edellä 2. IV kohta), on perusteltu. Laillisesti Italiassa oleskeleva Euroopan unionin jäsenvaltion kansalainen voi näet saada perhekortin, josta hyötyy hänen koko perheensä. Tällaisessa tapauksessa kolmannen valtion kansalaiselta ei evätä oikeutta perhekorttiin, koska hän on unionin kansalaisen perheenjäsen ja hänellä on oleskeluoikeus. Tämän osalta ei siis ole syytä esittää tulkintakysymystä.

[–][menettelyä koskevia toteamuksia]

Kantajien esiin tuomat oikeuskysymykset, jotka valtionasiamies on kiistänyt, on ratkaistava tulkittamalla unionin oikeutta itsenäisesti. Koska asianosaiset ovat erimielisiä asiassa omaksuttavasta tulkinnasta, on syytä esittää unionin tuomioistuimelle tulkintapyyntö tämän tuomion tuomiolauselmassa muotoiltuihin ennakkoratkaisukysymyksiin.

EDELLÄ ESITETYN PERUSTEELLA

A) pyydetään Euroopan unionin tuomioistuimen tulkintaratkaisua seuraaviin kysymyksiin:

1. Onko direktiivin 2003/109/EY 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/EU 12 artiklan 1 kohdan e alakohta, kun sitä tarkastellaan yhdessä asetuksen N:o (EY) 883/2004 1 artiklan z alakohdan ja 3 artiklan j alakohdan kanssa, tai direktiivin 2011/98/EU 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/EU 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. Onko direktiivin 2009/50/EY 14 artiklan 1 kohdan e alakohta, kun sitä tarkastellaan yhdessä asetuksen N:o (EY) 883/2004 1 artiklan z alakohdan ja 3 artiklan j alakohdan kanssa, tai direktiivin 2009/50/EY 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/EU 29 artikla esteenä kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan jäsenvaltion hallitus myöntää ainoastaan kyseisen **[alkup. s. 6]** 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 yksityiset ja julkiset toimijat?

[--]

Milano, 14.9.2020.

[--]