

**Asia 302/19****Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen  
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

11.4.2019

**Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:**

Corte suprema di cassazione (Italia)

**Ennakkoratkaisupyynnön tekemispäivä:**

5.2.2019

**Valittaja:**

Istituto Nazionale della Previdenza Sociale

**Vastapuoli:**

WS

**Pääasian oikeudenkäynnin kohde**

Pääasiassa on vaadittu sellaisen valitusasteessa annetun tuomion kumoamista, jossa on todettu kansalaisuuden perusteella syrjiväksi lainsäädäntö, jonka mukaan ydinperheelle myönnettävän tuen (assegno peri il nucleo familiare) määrää laskettaessa ydinperheen jäseniksi ei lueta sellaisen kolmannen maan kansalaisen perheenjäseniä, jolla on direktiivissä 2011/98/EU tarkoitettu oleskelua ja työntekoa varten myönnetty yhdistelmä lupa, kun nämä asuvat siinä kolmannessa valtiossa, josta he ovat peräisin, kun taas jäsenvaltion kansalaisen perheenjäsenet, jotka eivät asu maassa, luetaan ydinperheen jäseniksi.

**Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudelliset perusteet**

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 alakohdan ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen tulkinta

### **Ennakkoratkaisukysymys**

Onko [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 oleskelua ja työntekeä varten myönnettävän yhdistelmä luvan haltijoiden ja maan kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun periaatetta tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka perusteella sellaisen kolmannen valtion kansalaisen, jolla on yhdistelmä lupa, perheenjäseniä ei oteta huomioon laskettaessa ydinperheen jäsenten lukumäärää ydinperheen tuen suuruutta määritettäessä, jos nämä asuvat siinä kolmannessa maassa, josta he ovat peräisin?

### **Unionin oikeussäännöt ja oikeuskäytäntö, joihin asiassa on vedottu**

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 artikla, jonka mukaan kolmannen valtion kansalaisia on kohdeltava yhdenvertaisesti oleskelujäsenvaltion kansalaisten kanssa (e alakohta) muun muassa, kun kyse on sosiaaliturvan eri aloista, sellaisina kuin nämä on määritelty asetuksessa (EY) N:o 883/2004, ja tämän direktiivin johdanto-osan 2, 19, 20, 24 ja 26 perustelukappale

Unionin tuomioistuimen tuomio 21.6.2017, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485)

### **Kansalliset oikeussäännöt, joihin asiassa on vedottu**

Satamaoperaattoreiden hallinnon parantamiseen tähtäävistä sosiaaliturvaa koskevista ja muista kiireellisistä toimenpiteistä 13.3.1988 annetun asetuksen (decreto-legge) nro 69, joka on [muutettuna] saatettu laintasoiseksi 13.5.1988 annetulla lailla nro 143 (Decreto legge 13 marzo 1988, n. 69, "Norme in materia previdenziale, per il miglioramento delle gestioni degli enti portuali ed altre disposizioni urgenti", convertito in legge 13 maggio 1988, n. 153, GURI n. 143 del 20 giugno 1988) 2 §:n 1 momentti: "Työsuhteisille työntekijöille ja eläkkeen ja työn tekemiseen perustuvien taloudellisten etuuksien saajille, – – valtion palveluksessa olevalle henkilöstölle 1.1.1988 alkaneelta maksukaudelta asti [aiemmin] myönnetyt – – perhetuet (assegni familiari) – – korvataan tässä pykälässä säädettyjen edellytysten täytyessä ydinperheelle myönnettävällä tuella

(assegno per il nucleo familiare, jäljempänä ydinperheen tuki). 2. Tukea myönnetään eriytetysti ydinperheeseen kuuluvien henkilöiden lukumäärästä ja ydinperheen tuloista riippuen tämän asetuksen liitteenä olevan taulukon mukaisesti. Taulukossa ilmoitettuja tulorajoja korotetaan – – niiden ydinperheiden osalta, joihin kuuluu henkilöitä, jotka ovat sairauden tai fyysisen tai henkisen vamman tai toimintarajoitteen vuoksi täysin ja pysyvästi kykenemättömiä tekemään ansiotyötä, tai alaikäisiä, joilla on pysyviä vaikeuksia suoriutua ikäisilleen tyypillisistä tehtävistä ja toiminnoista. Näitä tulorajoja korotetaan – – jos 1 momentissa tarkoitettu henkilö on jäänyt leskeksi tai on laillisesti eronnut avio- tai avioliitosta tai on muuten yksin perheen huoltaja. Heinäkuun 1 päivästä 1994 alkaen kuukausittain suoritettavan ydinperheen tuen tulorajoja korotetaan 6 momentissa tarkoitettujen sellaisten perheiden osalta, joihin kuuluu yksi tai useampi lapsi – – kunkin lapsen osalta toisesta lapsesta alkaen – – 6. Ydinperhe muodostuu puolisoista, laillisesti ja tosiasiallisesti eronnutta puolisoa lukuun ottamatta, alle 18-vuotiaista lapsista tai näihin rinnastettavista henkilöistä taikka lapsen iästä riippumatta lapsista, jotka ovat fyysisen tai henkisen vamman tai toimintarajoitteen vuoksi täysin ja pysyvästi kykenemättömiä tekemään ansiotyötä – – 6 bis. Edellä 6 momentissa tarkoitettuun ydinperheeseen eivät kuulu sellaisen ulkomaan kansalaisen puoliso ja lapset ja näihin rinnastettavat henkilöt, joilla ei ole kotipaikkaa [Italiassa], ellei valtio, jonka kansalainen kyseinen henkilö on, myönnä vastavuoroisuuden perusteella samaa kohtelua Italian kansalaisille tai ole tähän sitoutunut perhe-etuuksista tehdyllä kansainvälisellä sopimuksella. Työ- ja sosiaaliturvaministeri vahvistaa ulkoministeriä kuultuaan valtiot, joiden osalta vastavuoroisuuden periaatetta noudatetaan. – – 8 bis. Yhdelle ydinperheelle voidaan myöntää vain yksi tuki. Tukea saavan ydinperheen jäsenille myönnetty ydinperheen tuki ei ole yhteensopiva muiden sellaisten tukien tai perheavustusten kanssa, joihin heillä on oikeus. 9. Ydinperheen tuloihin luetaan kaikki yksityishenkilöiden verotuksessa veronalaiset tulot, joita ydinperheen jäsenet ovat saaneet kunkin kalenterivuoden aikana ennen heinäkuun 1. päivää, ja tulojen määrä otetaan sellaisenaan huomioon tuen maksamisen osalta seuraavan vuoden 30. päivään kesäkuuta saakka. – – Tulona otetaan huomioon minkä tahansa luonteinen tulo, kun se ylittää – –. Tuloja laskettaessa huomioon ei oteta työsuhteen päättymisen perusteella maksettavia summia siitä riippumatta, minkä nimisiä ne ovat, eikä näistä ennakoon maksettuja määriä eikä tässä pykälässä tarkoitettua tukea. – –

Direktiivin 2011/98/EU täytäntöönpanosta 4.3.2014 annettu asetus (decreto legislativo) nro 40 (GURI nro 68, 22.3.2014)

### **Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä pääasiassa**

- 1 Sri Lankan kansalaisella WS:llä on ollut 9.12.2011 alkaen oleskeluun oikeuttava työlupa ja 28.12.2015 alkaen asetuksessa 40/2014 tarkoitettu yhdistelmä lupa. Hänen perheenjäsenensä (vaimo ja kaksi lasta) poistuivat Italiasta ja oleskelivat tammikuusta kesäkuuhun vuonna 2014 ja heinäkuusta 2014 kesäkuuhun 2016 kotimaassaan Sri Lankassa. WS:ltä evättiin näiltä kausilta INPS:n (Istituto

Nazionale di Previdenza Sociale, kansaneläkelaitos, jäljempänä INPS) ydinperheen tuki sillä perusteella, että asetuksen 69/88 2 §:n 6 bis momentin mukaan ulkomaan kansalaisten osalta kyseisen tuen suuruutta määritettäessä huomioon ei oteta työntekijän puolisoa eikä sellaisia lapsia, joiden kotipaikka ei ole Italiassa.

- 2 Tribunale di Alessandria (Alessandrian alioikeus, Italia) hylkäsi WS:n tästä tuen epäävästä päätöksestä nostaman kanteen, mutta Corte d'appello di Torino (Torinon ylioikeus, Italia) katsoi direktiivin 2011/98/EY, – jota ei ole vielä saatettu osaksi Italian oikeusjärjestystä mutta jota voidaan soveltaa suoraan, – 12 artiklan perusteella, että asetuksen 69/88 2 §:n 6 bis momentti on syrjivä, eikä soveltanut sitä.
- 3 INPS on tehnyt kassaatiovalituksen ja vaatinut Corte d'appello di Torinon antaman tuomion kumoamista.

#### **Pääasian oikeudenkäynnin valittajan keskeiset väitteet**

- 4 INPS:n mukaan direktiiviä 2011/98/EU on tulkittava eri tavalla kuin valituksenalaisessa tuomiossa ja katsoo, että tulkinnassa on tukeuduttava myös sen johdanto-osan 8, 19, 20, 24 ja 26 perustelukappaleeseen, joista käy ilmi työntekoon ja oleskeluun oikeuttavien yhdistelmä lupien haltijoiden erilainen asema suhteessa direktiivissä 2003/109/EY tarkoitettujen oleskelulupien haltijoihin, se, ettei unionin jäsenvaltioilla ole yhteistä unionin säännöstöä oikeuksista, joiden osalta kolmansien maiden kansalaisille taataan yhdenvertainen kohtelu, se, ettei tavoitteena ole tarjota oikeuksia, jotka jäävät unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle, kuten kolmannessa maassa oleskelevien perheenjäsenten tapauksessa, ja kullekin jäsenvaltiolle jätetty valta harkintansa mukaan rajoittaa kolmansien maiden kansalaisille myönnettäviä sosiaaliturvaetuksia, etuuksien määrää ja kausia. Kyseessä oleva ydinperheen tuki on INPS:n mukaan sosiaaliturvaetus eikä sosiaalihuollon etuus siitä etuudesta poiketen, joiden osalta unionin tuomioistuin totesi asiassa Martinez Silva antamassaan tuomiossa, että sitä sovelletaan ulkomaalaisiin.

#### **Yhteenveto ennakkoratkaisupyyntöön perusteista**

- 5 Asetuksen nro 69/88 2 §:ssä tarkoitettu ydinperheen tuki on rahamääräinen lisä, joka myönnetään kaikille työntekijöille, eläkkeensaajille tai työsuhteeseen perustuvia sosiaaliturvaetuksia saaville silloin, kun heidän ydinperheensä tulot jäävät tietyn rajan alle.
- 6 Tämän INPS:n myöntämän tuen suuruus määritetään suhteessa perheenjäsenten ja lasten lukumäärään sekä perheen tuloihin. Työnantaja maksaa tuen palkan yhteydessä prosentuaalisena osuutena työntekijän bruttopalkasta. Tämän jälkeen INPS suorittaa työnantajan maksamien perhetukien ja niiden vakuutusmaksujen tasauksen, jotka työnantajan on maksettava.

- 7 Kansallisessa oikeuskäytännössä tuki on määritelty vuoroin sosiaaliturvaetuudeksi, joko eläkkeen tai palkan lisäksi, joka perustuu tehtyyn työhön ja joka rahoitetaan kaikkien työnantajien maksamista vakuutusmaksuista, riittävien tulojen takaamiseksi kaikille perheille, joilla ei niitä ole, kun perhe otetaan huomioon kokonaisuutena, ja vuoroin sosiaalihuollon alaan kuuluvaksi, koska sekä tuen määrää että tuloja, joihin sen myöntäminen perustuu, korotetaan sellaisten perheiden osalta, jotka tarvitsevat enemmän tukea siksi, että perheeseen kuuluu vammautuneita henkilöitä tai vaikeuksissa olevia alaikäisiä.

Tällä erottelulla ei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsityksen mukaan ole merkitystä, koska kyse on joka tapauksessa toimenpiteestä, joka kuuluu direktiivin 2011/98/EU 12 artiklan 1 kohdan e alakohdan soveltamisalaan.

- 8 Se, että ydinperheen muodostaville henkilöille on laissa annettu keskeinen merkitys tuen rakenteessa ja että heidät määritellään siinä sen etuuden saajiksi, johon palkan- tai eläkkeensaajalla on oikeus, on tuonut esiin tulkintakysymyksen, jonka vuoksi ennakkoratkaisun pyytäminen on perusteltua: Voidaanko ydinperheen ulkopuolisiksi siis katsoa ulkomaan kansalaisen perheenjäsenet – vaan ei maan kansalaisen perheenjäseniä – silloin kun perheenjäsenen tosiasiallisen asuinpaikan ei enää voida katsoa olevan Italiassa ja kun vastavuoroisuuden edellytykset eivät näiden kotimaan osalta täyty, kun huomioon otetaan myös direktiivin 2011/98 päämäärät, jotka käyvät ilmi sen johdanto-osan 20 perustelukappaleesta, jonka mukaan ”– – oikeus yhdenvertaiseen kohteluun tässä direktiivissä tarkemmin määritellyillä aloilla olisi myönnettävä – – oikeudesta perheenyhdistämiseen 23.9.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY nojalla jäsenvaltioon pääste[tyille]”, ja sen 24 perustelukappaleesta, jossa todetaan seuraavaa: ”Kolmansista maista tulleita työntekijöitä olisi kohdeltava yhdenvertaisesti sosiaaliturvan osalta. – – Tällä direktiivillä ei olisi myöskään myönnettävä oikeuksia unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle jäävissä tilanteissa, kuten silloin, kun on kyse kolmannessa maassa oleskelevista perheenjäsenistä. Tällä direktiivillä olisi myönnettävä oikeuksia ainoastaan niiden perheenjäsenten osalta, jotka tulevat kolmansista maista tulleiden työntekijöiden mukana oleskelemaan jäsenvaltiossa perheiden yhdistämisen perusteella, tai niihin perheenjäseniin, jotka jo oleskelevat laillisesti kyseisessä jäsenvaltiossa”.

- 9 Unionin tuomioistuin on tähän mennessä lausunut ainoastaan tapauksista, joissa sekä henkilöt, joilla on oikeus vaadittuun sosiaaliseen suojeluun, että kaikki heidän ydinperheeseensä kuuluvat ovat asuneet vakinaisesti jäsenvaltiossa tai siirtyneet jäsenvaltiosta toiseen. Nyt esitettävä kysymys on siis täysin uusi.