

Asia C-303/19

**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:

VR

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 2003/109/EY tarkoitettu oleskelulupa, 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

Direktiivin 2003/109/EY 11 artiklan 1 kohdan d alakohdan ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen tulkinta SEUT 267 artiklassa tarkoitetulla tavalla

Ennakkoratkaisukysymys

Onko [pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta] 25.11.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY 11 artiklan 1 kohdan d alakohtaa ja maassa pitkään oleskelleiden ja maan kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun periaatetta tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka perusteella maassa pitkään oleskelleen kolmannen valtion kansalaisen perheenjäseniä ei oteta huomioon laskettaessa ydinperheen jäsenten lukumäärää perhetuen suuruuden määrittämiseksi, jos nämä asuvat siinä kolmannessa maassa, josta he ovat peräisin, kun taas jäsenvaltion kansalaisten osalta on säädetty tällaisten perheenjäsenten huomioon ottamisesta?

Unionin oikeussäännöt ja oikeuskäytäntö, joihin asiassa on vedottu

Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25.11.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY (EUVL 2004, L 16, s. 44) 2 artikla, 11 artiklan 1, 2 ja 4 kohta sekä sen johdanto-osan 12, 13 ja 14 perustelukappaleet

Unionin tuomioistuimen tuomio 2.9.2015, komissio v. Alankomaat (C-508/10, EU:C:2012:243) ja tuomio 24.4.2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233)

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 täyttyessä 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 tuloarvoja 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 suoritua ikäisilleen tyypillisistä tehtävistä tai toiminnoista. Näitä tuloarvoja korotetaan – – jos 1 momentissa tarkoitettu henkilö on jäänyt leskeksi tai on laillisesti eronnut avio- tai avoliitosta tai on muuten yksin perheen huoltaja. Heinäkuun 1 päivästä 1994 alkaen kuukausittain suoritettavan ydinperheen tuen tuloarvoja 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 lapsesta, 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 tuen maksamisen osalta sellaisenaan huomioon 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 enakkoon maksettuja määriä eikä tässä pykälässä tarkoitettua tukea. – –

Direktiivin 2003/109/EY täytäntöönpanosta 8.1.2007 annettu asetus (decreto legislativo) nro 3 (GURI nro 24, 30.1.2007), jolla maahanmuuttoa ja ulkomaalaisen asemaa koskevien säännösten koonnoksesta 25.7.1998 annettuun asetukseen (decreto legislativo) nro 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, supplemento ordinario, GURI, nro 191, 18.8.1998) sisällytettiin direktiivin 2003/109/EY säännökset ja jonka 9 §:n 1 momentissa säädetään nyt seuraavaa: ”Ulkomaalainen, jolla on ollut ainakin viiden vuoden ajan voimassa oleva oleskelulupa ja joka esittää näytön tuloista, jotka ovat vähintään toimeentulotukena (assegno sociale) vuosittain maksettavan määrän suuruiset ja joka, jos kyse on perheenjäseniä koskevasta hakemuksesta, esittää näytön riittävästä tuloista – – ja soveltuvasta asunnosta, joka on kansallisessa lainsäädännössä säädettyjen vähimmäisvaatimusten mukainen, voi hakea itselleen ja perheenjäsenilleen toimivaltaiselta viranomaiselta (questore) maassa pitkään oleskelleille tarkoitettua EY-oleskelulupaa – –;” ja jonka 12 momentissa säädetään nyt seuraavaa: ”Maassa laillisesti oleskelevaa ulkomaalaista koskevien säännösten lisäksi maassa pitkään oleskelleille tarkoitettua EY-oleskeluluvan haltija voi – – c) hakea sosiaaliavun ja sosiaaliturvan piiriin kuuluvia etuuksia, terveydenhuollon, opetus- ja sosiaalitoimen tukia, yleisölle tarjottavia julkisia hyödykkeitä ja palveluja mukaan lukien oikeus hakea yhteiskunnan tukemia asuntoja, ellei toisin ole säädetty ja edellyttäen, että ulkomaalaisen tosiasiallisesta asumisesta maan alueella on esitetty näyttö – –”.

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä pääasiassa

- 1 VR on Pakistanin kansalainen, joka tekee työtä Italiassa ja jonka perheenjäsenet poistuivat Italiasta ja oleskelivat syyskuusta 2011 huhtikuuhun 2014 kotimaassaan. Työnantaja ja INPS epäivät VR:ltä ydinperheen tuen sillä perusteella, että asetuksen 69/88 2 §:n 6 bis momentin mukaan ulkomaan kansalaisten osalta kyseisen tuen määrää laskettaessa huomioon ei oteta työntekijän puolisoa eikä lapsia, joiden kotipaikka ei ole Italiassa.
- 2 Direktiivin 2003/109/EY 11 artiklan ja niiden vastaavien kansallisten säännösten perusteella, joilla direktiivi on saatettu osaksi Italian oikeusjärjestystä, ensin alioikeus ja sitten Corte di appello di Brescia (Brescian ylioikeus, Italia) katsoivat, että edellä mainittu 2 §:n 6 bis momentti on syrjivä eivätkä soveltaneet sitä velvoittaen INPS:n ja työnantajan palauttamaan työntekijälle tämän palkasta pidätetyt summat.
- 3 INPS on tehnyt kassaatiovalituksen ja vaatinut valitusasteessa annetun tuomion kumoamista.

Pääasian oikeudenkäynnin valittajan keskeiset väitteet

- 4 INPS:n mukaan ydinperheen tukena maksettava etuus ei, toisin kuin valituksenalaisessa tuomiossa on katsottu, ole luonteeltaan direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 artiklassa tarkoitettua sosiaalihuoltoa, jonka osalta edellytetään yhdenvertaista kohtelua, eli kun kyse on sosiaaliturvasta, sosiaaliavusta ja sosiaalisesta suojelusta sellaisena kuin nämä on määritelty kansallisessa lainsäädännössä, vaan kyse on työntekijän sosiaaliturvasta, joka ei kuulu direktiivin johdanto-osan 13 perustelukappaleessa tarkoitettuun "perusturvaan", minkä vuoksi sen 11 artiklan 4 kohdassa säädetystä jäsenvaltion kansalaisten ja ulkomaalaisten yhdenvertaista kohtelua koskevasta säännöstä voidaan poiketa.

Yhteenveto ennakkoratkaisupyyntöjen perusteista

- 5 Asetuksen nro 69/88 2 §:ssä tarkoitettu ydinperheen tuki on rahamääräinen lisä, joka myönnetään kaikille työntekijöille, eläkkeensaajille tai työsuhteeseen perustuvia sosiaaliturvaetuuksia 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 perhettä kokonaisuutena tarkastellen ole, ja vuoroin sosiaalihuollon etuudeksi, 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 2003/98/EY 11 artiklan 1 kohdan d 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 otetaan huomioon, että direktiivin 2003/109/EY johdanto-osan neljännen perustelukappaleen ja 2 artiklan 1 kohdan mukaan direktiivin tavoitteena on ”jäsenvaltioihin pysyvästi asettautuneiden kolmansien maiden kansalaisten kotouttaminen” ja perheenjäsenillä tarkoitetaan ”kolmansien maiden kansalaisia, jotka asuvat kyseisessä jäsenvaltiossa”.
- 9 Unionin tuomioistuin on tähän mennessä lausunut ainoastaan tapauksista, joissa sekä henkilöt, joilla on oikeus vaadittuun sosiaaliseen suojeluun, että näiden ydinperhe kokonaisuudessaan ovat asuneet vakinaisesti jäsenvaltiossa tai siirtyneet jäsenvaltiosta toiseen. Nyt esitettävä kysymys on siis täysin uusi.