



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

25. studenoga 2020.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2011/98/EU – Prava radnika iz trećih zemalja nositelja jedinstvene dozvole – Članak 12. – Pravo na jednako postupanje – Socijalna sigurnost – Propis države članice kojom se za potrebe određivanja prava na obiteljsko davanje isključuju članovi obitelji nositelja jedinstvene dozvole koji ne borave na državnom području te države članice”

U predmetu C-302/19,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud, Italija), odlukom od 5. veljače 2019., koju je Sud zaprimio 11. travnja 2019., u postupku

Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)

protiv

WS,

SUD (peto vijeće),

u sastavu: E. Regan, predsjednik vijeća, M. Ilešić, E. Juhász, C. Lycourgos i I. Jarukaitis (izvjestitelj), suci,
nezavisni odvjetnik: E. Tanchev,

tajnik: M. Krausenböck, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 27. veljače 2020.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS), A. Coretti, V. Stumpo i M. Sferrazza, *avvocati*,
- za WS, A. Guariso i L. Neri, *avvocati*,
- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju D. Del Gaizoa, P. Gentilija i A. Giordana, *avvocati dello Stato*,
- za Europsku komisiju, C. Cattabriga, A. Azéma i B.-R. Killmann, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 11. lipnja 2020.,

* Jezik postupka: talijanski

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 12. stavka 1. točke (e) Direktive 2011/98/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o jedinstvenom postupku obrade zahtjeva za izdavanje jedinstvene dozvole za boravak i rad državljanima trećih zemalja na državnom području države članice te o zajedničkom skupu prava za radnike iz trećih zemalja koji zakonito borave u državi članici (SL 2011., L 343, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 6., str. 303.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) (Nacionalni institut za socijalno osiguranje, Italija) i osobe WS o odbijanju zahtjeva za obiteljsko davanje za razdoblje tijekom kojeg su supruga i djeca predmetne osobe boravili u svojoj trećoj zemlji podrijetla.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 U uvodnim izjavama 2., 19., 20., 24. i 26. Direktive 2011/98 navedeno je:

„(2) Europsko vijeće je na posebnom sastanku u Tampereu 15. i 16. listopada potvrdilo potrebu za usklađivanjem nacionalnog prava kojim se uređuju uvjeti za prihvrat i boravak državljana trećih zemalja. U tom je kontekstu posebno izjavilo da Europska unija treba osigurati pravično postupanje s državljanima trećih zemalja koji zakonito borave na državnom području država članica te da bi odlučnija politika integracije trebala biti usmjerena na davanje državljanima trećih zemalja prava i obveza usporedivih s pravima i obvezama građana Unije. Europsko vijeće je, u skladu s tim, od Vijeća zatražilo da donese pravne instrumente na temelju prijedlogâ Komisije. Potreba za postizanjem ciljeva utvrđenih u Tampereu ponovno je potvrđena Štokholmskim programom koji je Europsko vijeće donijelo na svom sastanku 10. i 11. prosinca 2009.

[...]
- (19) U nedostatku horizontalnog zakonodavstva Unije, prava državljana trećih zemalja razlikuju se ovisno o državi članici u kojoj rade i o njihovom državljanstvu. S ciljem daljnjeg razvoja usklađene imigracijske politike i smanjenja razlike u pravima između građana Unije i državljana trećih zemalja koji zakonito rade u državi članici i nadopunjavanja postojeće imigracijske pravne stečevine, treba utvrditi skup prava kako bi se posebno odredila područja u kojima se osigurava jednaki tretman između državljana države članice i državljana trećih zemalja koji još uvijek nisu dobili stalni boravak. Svrha je takvih odredbi utvrditi najmanje uvjete unutar Unije kojima se potvrđuje da takvi državljani trećih zemalja doprinose gospodarstvu Unije svojim radom i plaćanjem poreza i koji služe kao zaštitni mehanizam za smanjenje nepoštene konkurencije između vlastitih državljana države članice i državljana trećih zemalja koja proizlazi iz mogućeg iskorištavanja potonjih. U ovoj Direktivi treba definirati radnika iz treće zemlje, ne dovodeći u pitanje tumačenje koncepta radnog odnosa u ostalim odredbama prava Unije, kao državljanina treće zemlje koji je primljen na državno područje države članice koji zakonito boravi i kojem je u kontekstu plaćenog odnosa odobreno ondje raditi u skladu s nacionalnim pravom ili praksom.

- (20) Svi državljani trećih zemalja koji zakonito borave i rade u državama članicama trebaju uživati najmanje zajednički skup prava na temelju jednakog tretmana kao i državljani njihove države članice domaćina, bez obzira na početnu svrhu ili temelj primitka. Pravo na jednaki tretman u područjima navedenim u ovoj Direktivi ne treba dati samo onim državljanima trećih zemalja koji su primljeni u državu članicu na rad, nego i onima koji su primljeni u druge svrhe i koji su dobili pristup tržištu rada te države članice u skladu s odredbama Unije ili nacionalnog prava, uključujući članove obitelji radnika iz treće zemlje koji su primljeni u državu članicu u skladu s Direktivom Vijeća 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji [(SL 2003., L 251, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 70. i ispravci SL 2020., L 61, str. 32. i SL 2020., L 61, str. 33.)] [...]

[...]

- (24) Radnici iz trećih zemalja trebaju uživati jednaki tretman u pogledu socijalne sigurnosti. Grane socijalne sigurnosti definirane su u Uredbi (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti [(SL 2004., L 166, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje, poglavlje 5., svezak 3., str. 160.)]. Odredbe ove Direktive o jednakom tretmanu koje se odnose na socijalnu sigurnost trebaju se primjenjivati i na radnike koji su primljeni u državu članicu izravno iz treće zemlje. Međutim, ova Direktiva ne smije davati radnicima iz trećih zemalja više prava od onih koja su već predviđena postojećim pravom Unije u području socijalne sigurnosti za državljane trećih zemalja u prekograničnim slučajevima. Nadalje, ova Direktiva ne smije davati prava u odnosu na situacije koje izlaze iz područja primjene prava Unije, kao što su one koje se odnose na članove obitelji koji borave u trećoj zemlji. Ova Direktiva treba dati prava samo u odnosu na članove obitelji koji se pridruže radnicima iz trećih zemalja kako bi boravili u državi članici na temelju spajanja obitelji ili članove obitelji koji već zakonito borave u toj državi članici.

[...]

- (26) Pravo Unije ne ograničava ovlast država članica da organiziraju svoje sustave socijalne sigurnosti. U nedostatku usklađenosti na razini Unije, svaka država članica treba utvrditi uvjete na temelju kojih se odobravaju povlastice iz socijalne sigurnosti, kao i iznos takvih povlastica te razdoblje na koje se odobravaju. Međutim, prilikom korištenja takve ovlasti, države članice trebaju postupati u skladu s pravom Unije.”

4 Članak 1. Direktive 2011/98, naslovljen „Predmet”, glasi:

„1. Ovom Direktivom utvrđuje se:

[...]

- (b) zajednički skup prava radnika iz trećih zemalja koji zakonito borave u državi članici, bez obzira na svrhu zbog koje su na početku primljeni na državno područje te države članice, na temelju jednakog tretmana s državljanima te države članice.

[...]”

5 U članku 2. te direktive, naslovljenom „Definicije”, navodi se:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

- (a) ‚državljanin treće zemlje’ znači osoba koja nije građanin Unije u smislu članka 20. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije;

- (b) „radnik iz treće zemlje” znači državljanin treće zemlje koji je primljen na državno područje države članice i koji zakonito boravi te mu je odobren rad u kontekstu plaćenog odnosa u toj državi članici u skladu s nacionalnim pravom ili praksom;
- (c) „jedinstvena dozvola” znači boravišna dozvola koju su izdala tijela države članice kojom se državljaninu treće zemlje omogućuje zakonit boravak na njezinom državnom području za potrebe rada;

[...]”

- 6 Člankom 3. stavkom 1. navedene direktive, naslovljenim „Područje primjene”, propisuje se:

„Ova se Direktiva primjenjuje na:

[...]

- (c) državljane trećih zemalja koji su primljeni u državu članicu za potrebe rada u skladu s pravom Unije ili nacionalnim pravom.”

- 7 U skladu s člankom 12. te direktive, naslovljenim „Pravo na jednaki tretman”:

„1. Radnici iz trećih zemalja iz članka 3. stavka 1. točaka (b) i (c) uživaju jednaki tretman kao i državljani države članice u kojoj borave u pogledu:

[...]

- (e) grana socijalne sigurnosti kako je definirano Uredbom [br. 883/2004];

[...]

2. Države članice mogu ograničiti jednaki tretman:

[...]

- (b) ograničavanjem prava dodijeljenih radnicima iz trećih zemalja na temelju točke (e) stavka 1., no ne ograničavaju takva prava radnicima iz trećih zemalja koji su u radnom odnosu ili koji su bili zaposleni najmanje šest mjeseci i koji su prijavljeni kao nezaposleni.

Osim toga, države članice mogu odlučiti da se točka (e) stavka 1. u pogledu obiteljskih naknada ne primjenjuje na državljane trećih zemalja kojima je odobren rad na državnom području države članice na razdoblje koje ne prelazi šest mjeseci, na državljane trećih zemalja koji su primljeni u svrhu studiranja ili na državljane trećih zemalja kojima je odobren rad na temelju vize;

- (c) na temelju točke (f) stavka 1. u odnosu na porezne olakšice, ograničavanjem zahtjeva na slučajeve kada se prijavljeno ili uobičajeno mjesto boravišta članova obitelji radnika iz trećih zemalja za koje se traže naknade nalazi na državnom području dotične države članice;

[...]”

- 8 Člankom 3. stavkom 1. točkom (j) Uredbe br. 883/2004, kako je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 988/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. (SL 2009., L 284, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 213.; u daljnjem tekstu: Uredba br. 883/2004), propisuje se da se potonja primjenjuje na sve zakonodavstvo s obzirom na obiteljska davanja. U skladu sa stavkom 5. točkom (a) tog članka, ona se ne primjenjuje na socijalnu i medicinsku skrb.

Talijansko pravo

- 9 Iz odluke kojom se upućuje zahtjev proizlazi da je decretom legge n. 69 – Norme in materia previdenziale, per il miglioramento delle gestioni degli enti portuali ed altre disposizioni urgenti (Uredba sa zakonskom snagom br. 69 – Propisi u području socijalne sigurnosti, o poboljšanju upravljanja lučkim tijelima i drugim hitnim mjerama od 13. ožujka 1988. (GURI br. 61 od 14. ožujka 1988.), preoblikovanom u Zakon br. 153 od 13. svibnja 1988. (GURI br. 112 od 14. svibnja 1988.; u daljnjem tekstu: Zakon br. 153/1988) uveden obiteljski doplatak, čiji iznos ovisi o broju djece mlađe od 18 godina koji čine obitelj i o prihodima obitelji (u daljnjem tekstu: obiteljski doplatak).
- 10 Člankom 2. stavkom 6. Zakona br. 153/1988 određuje se:
- „Obitelj čine bračni drugovi, osim bračnog druga koji je pravno i stvarno rastavljen, te djeca i osobe koje se smatraju djecom [...], koje su mlađe od 18 godina ili su zbog tjelesne ili psihičke bolesti potpuno ili trajno nesposobne za rad neovisno o njihovoj dobi. Obitelj mogu činiti, pod istim uvjetima kao djeca i osobe koje se smatraju djecom, braća, sestre, nećaci i unuci koji su mlađi od 18 godina ili su zbog tjelesne ili psihičke bolesti potpuno ili trajno nesposobne za rad neovisno o njihovoj dobi, ako su siročad bez obaju roditelja i nemaju pravo na obiteljsku mirovinu.”
- 11 U skladu s člankom 2. stavkom 6.a Zakona br. 153/1988, bračni drug stranog državljanina te njegova djeca i osobe koje se smatraju djecom koje nemaju prijavljeno boravište na području Talijanske Republike nisu članovi obitelji u smislu tog zakona osim ako država državljanstva stranog državljanina jamči jednako postupanje s talijanskim državljanima na temelju načela uzajamnosti ili ako je sklopila međunarodni ugovor u vezi s obiteljskim naknadama.
- 12 Direktiva 2011/98 prenesena je u nacionalno pravo decretom legislativo n. 40 – Attuazione della direttiva 2011/98/UE relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro (Zakonodavna uredba br. 40 o prenošenju Direktive 2011/98) od 4. ožujka 2014. (GURI br. 68 od 22. ožujka 2014.; u daljnjem tekstu: Zakonodavna uredba br. 40/2014) kojim je uspostavljena „jedinstvena dozvola za rad”.

Glavni postupak i prethodno pitanje

- 13 Osoba WS je državljanin treće zemlje koji je od 9. prosinca 2011. bio nositelj dozvole za rad u Italiji, a od 28. prosinca 2015. jedinstvene dozvole za rad na temelju Zakonodavne uredbe br. 40/2014. Od siječnja do lipnja 2014. i od srpnja 2014. do lipnja 2016., njegova supruga i njegovo petoro djece boravili su u svojoj zemlji podrijetla, Šri Lanki.
- 14 S obzirom na to da je INPS na temelju članka 2. stavka 6.a Zakona br. 153/1988 odbio isplatiti obiteljski doplatak tijekom tih razdoblja, osoba WS podnijela je tužbu pred Tribunaleom del lavoro di Alessandria (Radni sud u Alessandriji, Italija), pred kojim se pozvao na povredu članka 12. Direktive 2011/98 i diskriminatornost tog odbijanja. Taj sud odbio je njegovu tužbu.
- 15 Osoba WS podnijela je žalbu protiv odluke tog suda o odbijanju pred Corteom d'appello di Torino (Žalbeni sud u Torinu, Italija), koji je prihvatio tu žalbu jer je smatrao da članak 12. Direktive 2011/98 nije prenesen u nacionalno pravo i da članak 2. stavak 6.a Zakona br. 153/1988 nije u skladu s tom direktivom.
- 16 INPS je podnio žalbu u kasacijskom postupku pred sudom koji je uputio zahtjev, Corteom suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud, Italija), pozivajući se na jedan žalbeni razlog, koji se temeljio na pogrešnoj primjeni članka 12. Direktive 2011/98 i Zakonodavne uredbe br. 40/2014.

- 17 Sud koji je uputio zahtjev navodi da rješenje glavnog postupka ovisi o tumačenju članka 12. stavka 1. točke (e) Direktive 2011/98 i pitanja znači li ta odredba da članovi obitelji državljanina treće zemlje – nositelja jedinstvene dozvole i prava na isplatu obiteljskog davanja propisanog u članku 2. Zakona br. 153/1988 – ulaze u krug članova obitelji korisnika tog davanja iako borave izvan talijanskog državnog područja.
- 18 U tom pogledu pojašnjava da osnovu za izračun obiteljskog doplatka ne čini samo obitelj iz članka 2. Zakona br. 153/1988 nego i njegov korisnik, putem nositelja plaće ili mirovine na koju se nadovezuje taj doplatok. Potonji čini novčani dodatak koji koriste osobito svi radnici koji obavljaju svoju djelatnost na talijanskom državnom području pod uvjetom da su dio obitelji čiji prihodi ne prelaze određenu gornju granicu. Za razdoblje od 1. srpnja 2018. do 30. lipnja 2019. njegov iznos po punoj stopi bio je 137,50 eura mjesečno za godišnje prihode koji ne prelaze 14 541,59 eura. Njegov iznos isplaćuje poslodavac istodobno s plaćom.
- 19 Sud koji je uputio zahtjev navodi i da je Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud) već imao priliku da u svojoj sudskoj praksi naglasi dvostruku prirodu obiteljskog doplatka. S jedne strane, taj doplatok, s obzirom na to da je povezan sa svim vrstama prihoda obitelji i da se njime nastoji zajamčiti dostatan prihod obiteljima koje ga ne ostvaruju, ulazi u davanja iz sustava socijalne sigurnosti. U skladu s općim pravilima sustava socijalne sigurnosti u koji ulazi navedeni doplatok, zaštita obitelji aktivnih radnika provodi se dodatkom na plaću u vezi s izvršenim radom. Financiran doprinosima koje uplaćuju svi poslodavci, kojima se dodaje dodatak koji uplaćuje država, obiteljski doplatok plaća poslodavac koji ga uplaćuje unaprijed i koji je ovlašten prebiti ga s dugovanim doprinosom. S druge strane, taj doplatok čini socijalnu pomoć jer se prihodi uzeti u obzir po potrebi povećavaju kako bi se zaštitile osobe s psihičkim ili tjelesnim invaliditetom ili oštećenjima, ili maloljetnici koji imaju trajne poteškoće pri obavljanju djelatnosti i zadaća primjerenih njihovoj dobi. U svakom slučaju, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, riječ je o mjeri koja ulazi u područje primjene članka 12. stavka 1. točke (e) Direktive 2011/98.
- 20 Sud koji je uputio zahtjev naglašava važnost članova obitelji u sustavu doplatka i da se oni smatraju njegovim korisnicima. Međutim, s obzirom na činjenicu da se zakonom navode članovi obitelji koji čine obitelj kao korisnici novčanog davanja na koje pravo ima primatelj plaće na koju se nadovezuje taj doplatok, on pita protivni li se članku 12. stavku 1. točki (e) Direktive 2011/98 odredba poput članka 2. stavka 6.a Zakona br. 153/1988. Osobito dvoji o tumačenju te direktive u pogledu ciljeva navedenih u uvodnim izjavama 20. i 24. navedene direktive.
- 21 U tim je okolnostima Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Treba li članak 12. stavak 1. točku (e) Direktive 2011/98 [...] i načelo jednakog postupanja s nositeljima jedinstvene dozvole za boravak i rad i državljanima predmetne države članice, tumačiti na način da im se protivi nacionalno zakonodavstvo u skladu s kojim se, suprotno onomu što je određeno za državljane države članice, pri utvrđivanju broja članova obitelji radi izračuna obiteljskog doplatka isključuju članovi obitelji radnika koji je nositelj jedinstvene dozvole i državljanin treće zemlje, ako potonji borave u trećoj zemlji podrijetla?”

O prethodnom pitanju

- 22 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 12. stavak 1. točku (e) Direktive 2011/98 tumačiti na način da mu se protivi propis države članice na temelju kojeg se radi utvrđivanja prava na davanja iz sustava socijalne sigurnosti ne uzimaju u obzir članovi obitelji nositelja jedinstvene dozvole u smislu članka 2. točke (c) te direktive koji ne borave na državnom području te države članice nego u trećoj zemlji dok se uzimaju u obzir članovi obitelji državljanina te države članice koji borave u trećoj zemlji.

- 23 Valja podsjetiti na to da, kao što se to navodi u uvodnoj izjavi 26. Direktive 2011/98, pravo Unije ne ograničava ovlast država članica da organiziraju svoje sustave socijalne sigurnosti. U nedostatku usklađenosti na razini Unije, svaka država članica treba utvrditi uvjete na temelju kojih se odobravaju povlastice iz socijalne sigurnosti, kao i iznos takvih povlastica te razdoblje za koje se odobravaju. Međutim, prilikom korištenja takve ovlasti, države članice trebaju postupati u skladu s pravom Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 5. listopada 2010., Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, t. 40.).
- 24 Članak 12. stavak 1. točka (e) te direktive u vezi s njezinim člankom 3. stavkom 1. točkom (c) nalaže državama članicama da državljani treće zemlje koji su primljeni u državu članicu kako bi u njoj radili u skladu s pravom Unije ili nacionalnim pravom moraju uživati jednakost postupanja u pogledu grana socijalne sigurnosti kako je definirano Uredbom (EZ) br. 883/2004. Doista, to je slučaj kada je riječ o državljaninu treće zemlje koji je nositelj jedinstvene dozvole u smislu članka 2. točke (c) te direktive jer na temelju te odredbe ta dozvola dopušta takvom državljaninu zakonit boravak na državnom području države članice koja je izdala dozvolu kako bi ondje radio (vidjeti u tom smislu presudu od 21. lipnja 2017., Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, t. 27.).
- 25 Međutim, na temelju članka 12. stavka 2. točke (b) prvog podstavka Direktive 2011/98, države članice mogu ograničiti prava koja su na temelju članka 12. stavka 1. točke (e) te direktive dodijeljena radnicima iz treće zemlje, osim u odnosu na radnike koji su u radnom odnosu ili koji su bili zaposleni najmanje šest mjeseci i koji su prijavljeni kao nezaposleni. Usto, u skladu s člankom 12. stavkom 2. točkom (b) drugim podstavkom navedene direktive, države članice mogu odlučiti da se njezin članak 12. stavak 1. točka (e) u pogledu obiteljskih naknada ne primjenjuje na državljane trećih zemalja kojima je odobren rad na državnom području države članice na razdoblje koje ne prelazi šest mjeseci, na državljane trećih zemalja koji su primljeni u svrhu studiranja ili na državljane trećih zemalja kojima je odobren rad na temelju vize (presuda od 21. lipnja 2017., Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, t. 28.).
- 26 Na taj način Direktiva 2011/98, poput Direktive Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem (SL 2004., L 16, str. 44.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 6., str. 41.), propisuje pravo na jednako postupanje, što predstavlja opće pravilo, u korist određenih državljana treće zemlje te utvrđuje odstupanja od tog prava koja mogu uvesti države članice. Stoga se na ta odstupanja može pozivati samo ako su tijela dotične države članice koja su nadležna za provedbu te direktive jasno navela da se njima namjeravaju koristiti (presuda od 21. lipnja 2017., Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, t. 29.).
- 27 U tom pogledu valja utvrditi da ni iz jednog odstupanja od prava dodijeljenih člankom 12. stavkom 1. točkom (e) Direktive 2011/98, propisanih u njezinu članku 12. stavku 2., ne proizlazi mogućnost za države članice da isključe pravo na jednako postupanje radnika nositelja jedinstvene dozvole čiji članovi obitelji ne borave na državnom području dotične države članice nego u trećoj zemlji. Nasuprot tomu, iz jasnog teksta tog članka 12. stavka 1. točke (e), na koji se podsjeća u točki 24. ove presude, proizlazi da takav radnik mora uživati pravo na jednako postupanje.
- 28 Osim toga, dok se člankom 12. stavkom 1. točkom (c) navedene direktive određuje da države članice mogu ograničiti jednaki tretman u pogledu poreznih olakšica, ograničavajući njegovu primjenu na slučajeve u kojima se zakonito ili uobičajeno boravište članova obitelji radnika iz treće zemlje, i za koje on zahtijeva te olakšice, nalazi na državnom području dotične države članice, takvo odstupanje nije predviđeno u pogledu davanja iz sustava socijalne sigurnosti. Dakle, očito je da zakonodavac Unije nije namjeravao isključiti nositelja jedinstvene dozvole čiji članovi obitelji ne borave na državnom području dotične države članice i da je detaljno odredio slučajeve u kojima bi države članice zbog tog razloga mogu ograničiti to pravo.
- 29 S obzirom na to da sud koji je uputio zahtjev dvoji o tumačenju članka 12. stavka 1. točke (e) Direktive 2011/98 s obzirom na njezine uvodne izjave 20. i 24., valja utvrditi da se u uvodnoj izjavi 20. Direktive 2011/98 navodi da pravo na jednaki tretman ne treba dati samo onim državljanima trećih zemalja koji

su primljeni u državu članicu na rad, nego i onima koji su primljeni u druge svrhe, uključujući članove obitelji u skladu s Direktivom Vijeća 2003/86 i koji su dobili pristup tržištu rada navedene države članice u skladu s odredbama Unije ili nacionalnog prava.

- 30 Međutim, valja istaknuti, s jedne strane, da iz teksta uvodne izjave 20. Direktive 2011/98 proizlazi da se njome, navodeći popis državljana trećih zemalja koji su primljeni ne samo na rad nego i u druge svrhe, i koji su dobili pristup tržištu rada te države članice u skladu s odredbama Unije ili nacionalnog prava, obuhvaća osobito, kao što je to u biti istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 53. svojega mišljenja, situaciju u kojoj članovi obitelji radnika iz treće zemlje koji je nositelj jedinstvene dozvole izravno imaju pravo na jednako postupanje propisano u članku 12. te direktive. Naime, to pravo dodjeljuje se tim osobama u njihovu svojstvu radnika, iako su u državu članicu domaćina došli zbog činjenice da su članovi obitelji radnika iz treće zemlje.
- 31 S druge strane, u pogledu uvodne izjave 24. Direktive 2011/98 valja smatrati da se njome osobito nastoji pojasniti da ta direktiva ne daje sama po sebi prava u području socijalne sigurnosti državljanima trećih zemalja nositelja jedinstvene dozvole koja nadilaze jednako postupanje s državljanima države članice domaćina. Slijedom toga, ona sama po sebi, kao što je nezavisni odvjetnik to istaknuo u točki 55. svojega mišljenja, ne nalaže državama članicama da isplati davanja iz sustava socijalne sigurnosti članovima obitelji koji ne borave u državi članici domaćinu. U svakom slučaju, valja primijetiti da ta uvodna izjava i osobito njezina posljednja rečenica nisu preuzete ni u jednoj odredbi navedene direktive.
- 32 Međutim, preambula akta Unije nema pravno obvezujuću snagu i ne može se na nju pozivati ni kako bi se odstupilo od samih odredbi predmetnog akta ni kako bi se te odredbe tumačile na način očito suprotan njihovu tekstu (vidjeti u tom smislu presude od 19. studenoga 1998., Nilsson i dr., C-162/97, EU:C:1998:554, t. 54., i od 19. prosinca 2019., Puppink i dr./Komisija, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, t. 76.).
- 33 Stoga iz tih uvodnih izjava ne može proizlaziti da se Direktiva 2011/98 treba tumačiti na način da je nositelj jedinstvene dozvole čiji članovi obitelji ne borave na državnom području dotične države članice nego u trećoj zemlji isključen iz prava na jednako postupanje predviđeno tom direktivom.
- 34 Usto, s obzirom na to da INPS i talijanska vlada ističu da je isključenje nositelja jedinstvene dozvole čiji članovi obitelji ne borave na državnom području dotične države članice u skladu sa zadanim ciljem integracije 2011/98 jer integracija pretpostavlja prisutnost na tom državnom području, valja utvrditi, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 62. i 63. svojega mišljenja, da se osobito iz uvodnih izjava 2., 19. i 20. te članka 1. stavka 1. točke (b) te direktive njome nastoji promicati integracija državljana trećih zemalja jamčeći im pravično postupanje uspostavom zajedničkog skupa prava na temelju jednakog tretmana s državljanima države članice domaćina. Zadani cilj navedene direktive je i utvrditi najmanje uvjete unutar Unije kojima se potvrđuje da takvi državljani trećih zemalja doprinose gospodarstvu Unije svojim radom i plaćanjem poreza i koji služe kao zaštitni mehanizam za smanjenje nepoštene konkurencije između vlastitih državljana države članice i državljana trećih zemalja koja proizlazi iz mogućeg iskorištavanja potonjih.
- 35 Iz toga slijedi da se, protivno tvrdnji INPS-a i talijanske vlade, činjenica isključivanja prava na jednako postupanje nositelju jedinstvene dozvole, ako se članovi njegove obitelji, tijekom razdoblja koje može biti privremeno – kao što pokazuju činjenice iz glavnog postupka – ne nalaze na državnom području dotične države članice, ne može smatrati usklađenom s tim ciljevima.
- 36 INPS i talijanska vlada također tvrde da isključivanje nositelja jedinstvene dozvole čiji članovi obitelji ne borave na državnom području dotične države članice iz prava na jednako postupanje predviđeno Direktivom 2011/98 u skladu s člankom 1. Uredbe (EU) br. 1231/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o proširenju primjene Uredbe br. 883/2004 i Uredbe (EZ) br. 987/2009 na državljane trećih zemalja koji tim uredbama još nisu obuhvaćeni isključivo na temelju svojeg

državljanstva (SL 2010., L 344, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 261.), kojim se predviđa da se Uredba br. 883/2004 i Uredba (EZ) br. 987/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. o utvrđivanju postupka provedbe Uredbe br. 883/2004 (SL 2009., L 284, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 171.) primjenjuju na državljane trećih zemalja koji tim uredbama još nisu obuhvaćeni isključivo na temelju svojeg državljanstva, kao i na članove njihovih obitelji i nadživjele osobe, uz uvjet da zakonito borave na području države članice, te da se ne nalaze u situaciji koja je u svim vidovima ograničena na samo jednu državu članicu.

- 37 Međutim, iako, kao što je to nezavisni odvjetnik u biti istaknuo u točkama 58. i 59. svojega mišljenja, članak 1. Uredbe br. 1231/2010 ima za cilj stvoriti pravo na jednako postupanje izričito u korist članova obitelji državljanina treće zemlje koji borave na državnom području države članice i koji se nalaze u situaciji obuhvaćenoj tom uredbom, iz toga se nikako ne može zaključiti da je zakonodavac Unije namjeravao isključiti iz prava na jednako postupanje predviđenog Direktivom 2011/98 nositelja jedinstvene dozvole čiji članovi obitelji ne borave na državnom području dotične države članice.
- 38 Suprotno onomu što tvrde INPS i talijanska vlada, takvo isključenje ne može se temeljiti ni samo na činjenici da se u pogledu državljanina trećih zemalja s dugotrajnim boravkom, koji imaju privilegiran status, Direktivom 2003/109 u njezinu članku 11. stavku 2. predviđa mogućnost za države članice da ograniče jednako postupanje s obzirom na socijalno osiguranje na slučajeve u kojima se prijavljeno ili uobičajeno mjesto boravišta članova obitelji nalazi na njezinu državnom području. Naime, kao što to proizlazi iz točke 26. ove presude, odstupanja od prava na jednako postupanje propisano Direktivom 2011/98 trebaju se tumačiti usko. Međutim, odstupanje sadržano u članku 11. stavku 2. Direktive 2003/109 nije predviđeno Direktivom 2011/98. Iz toga slijedi da se ne može dopustiti da se odstupanja koja se nalaze u Direktivi 2011/98 tumače na način da se uključi dodatno odstupanje samo zbog toga što se ono nalazi u drugom aktu sekundarnog prava.
- 39 Iz toga slijedi da, pod uvjetom odstupanja dopuštenih člankom 12. stavkom 2. točkom (b) Direktive 2011/98, država članica ne može odbiti ili smanjiti pravo na davanja iz sustava socijalne sigurnosti nositelju jedinstvene dozvole zbog toga što članovi njegove obitelji ili neki od njih ne borave na njezinu državnom području nego u trećoj zemlji dok to pravo dodjeljuje svojim državljanima neovisno o mjestu boravišta članova njihovih obitelji.
- 40 U pogledu glavnog predmeta kao prvo valja utvrditi da sud koji je uputio zahtjev sam navodi da je obiteljski doplatka, među ostalim, davanje iz sustava socijalne sigurnosti koje ulazi u područje primjene članka 12. stavka 1. točke (e) Direktive 2011/98. Naime, prema navodima toga suda, riječ je o davanju u naravi koje se dodjeljuje bez pojedinačne i diskrecijske ocjene osobnih potreba podnositelja zahtjeva, na temelju zakonom definirane situacije kojom se nastoje naknaditi troškovi obitelji. Takvo davanje je davanje iz sustava socijalne sigurnosti koje ulazi u obiteljska davanja iz članka 3. stavka 1. točke (j) Uredbe br. 883/2004 (vidjeti u tom pogledu presudu od 21. lipnja 2017., Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, t. 20. do 25.).
- 41 Kao drugo, navedeni sud ističe da je obitelj osnova za izračun iznosa tog doplatka. INPS i talijanska vlada u tom pogledu tvrde da neuzimanje u obzir članova obitelji koji ne borave na državnom području Talijanske Republike utječe samo na taj iznos, koji je nula, kao što je i INPS to pojasnio na raspravi, ako svi članovi obitelji borave izvan državnog područja.
- 42 Međutim, valja primijetiti da su neisplata obiteljskog doplatka i smanjenje njegova iznosa, ovisno o tome borave li svi članovi obitelji ili neki od njih na tom državnom području, protivni pravu na jednako postupanje predviđeno u članku 12. stavku 1. točki (e) Direktive 2011/98 jer oni predstavljaju različito postupanje prema nositeljima jedinstvene dozvole i talijanskim državljanima.

- 43 Protivno onomu što INPS također tvrdi, takvo različito postupanje ne može se opravdati činjenicom da su nositelji jedinstvene dozvole i državljani države članice domaćina u različitoj situaciji zbog njihovih veza s tom državom jer je takvo opravdanje protivno članku 12. stavku 1. točki (e) Direktive 2011/98 kojim se, u skladu s njezinim ciljevima na koje se podsjeća u točki 34. ove presude, nalaže jednako postupanje prema njima u području socijalne sigurnosti.
- 44 Također, kao što to proizlazi iz ustaljene sudske prakse, moguće teškoće nadzora korisnika u pogledu uvjeta dodjele obiteljskog doplatka kada članovi obitelji ne borave na državnom području dotične države članice, na koje se pozivaju INPS i talijanska vlada, ne mogu opravdati to različito postupanje (vidjeti po analogiji presudu od 26. svibnja 2016., Kohll i Kohll-Schlessen, C-300/15, EU:C:2016:361, t. 59. i navedenu sudsku praksu).
- 45 Kao treće, sud koji je uputio zahtjev naglašava da se članovi obitelji prema nacionalnom pravu smatraju korisnicima obiteljskog doplatka. Međutim, korištenje tog doplatka ne bi se zbog toga trebalo odbiti nositelju jedinstvene dozvole čiji članovi obitelji ne borave na državnom području Talijanske Republike. Naime, iako članovi obitelji koriste navedeni doplatak, jer su zapravo predmet obiteljskog davanja, iz navoda toga suda, izloženih u točkama 18. i 19. ove presude, proizlazi da se on isplaćuje radniku ili umirovljeniku, koji je također član obitelji.
- 46 Iz toga slijedi da se članku 12. stavku 1. točki (e) Direktive 2011/98 protivi odredba poput članka 2. stavka 6.a Zakona br. 153/1988, prema kojoj bračni drug stranog državljanina te njegova djeca i osobe koje se smatraju djecom koje nemaju prijavljeno boravište na području Talijanske Republike nisu članovi obitelji u smislu tog zakona osim ako država državljanstva stranog državljanina jamči jednako postupanje s talijanskim državljanima na temelju načela uzajamnosti ili ako je sklopila međunarodni ugovor u vezi s obiteljskim naknadama.
- 47 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti da članak 12. stavak 1. točku (e) Direktive 2011/98 treba tumačiti na način da mu se protivi propis države članice na temelju kojeg se radi utvrđivanja prava na davanja iz sustava socijalne sigurnosti ne uzimaju u obzir članovi obitelji nositelja jedinstvene dozvole u smislu članka 2. točke (c) te direktive koji ne borave na državnom području te države članice nego u trećoj zemlji, dok se uzimaju u obzir članovi obitelji državljanina te države članice koji borave u trećoj zemlji.

Troškovi

- 48 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (peto vijeće) odlučuje:

Članak 12. stavak 1. točku (e) Direktive 2011/98/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o jedinstvenom postupku obrade zahtjeva za izdavanje jedinstvene dozvole za boravak i rad državljanima trećih zemalja na državnom području države članice te o zajedničkom skupu prava za radnike iz trećih zemalja koji zakonito borave u državi članici treba tumačiti na način da mu se protivi propis države članice na temelju kojeg se radi utvrđivanja prava na davanja iz sustava socijalne sigurnosti ne uzimaju u obzir članovi obitelji nositelja jedinstvene dozvole u smislu članka 2. točke (c) te direktive koji ne borave na državnom području te države članice nego u trećoj zemlji, dok se uzimaju u obzir članovi obitelji državljanina te države članice koji borave u trećoj zemlji.

Potpisi