



Határozatok Tára

EVGENI TANCHEV
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2020. június 11.¹

C-302/19. sz. ügy

**Istituto Nazionale della Previdenza Sociale
kontra
WS**

(a Corte suprema di cassazione [semmtörvényszék, Olaszország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal iránti kérelem – 2011/98/EU irányelv – Az összevont engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgárok jogai – 12. cikk – A szociális biztonság tekintetében az egyenlő bánásmódhoz való jog – A harmadik országbeli állampolgárok külföldön tartózkodó családtagjait a családi ellátáshoz való jog megállapításánál kizáró nemzeti szabályozás”

I. Bevezetés

1. Előzetes döntéshozatal iránti kérelmével a Corte suprema di cassazione (semmtörvényszék, Olaszország) a Bíróság iránymutatását kéri a harmadik országbeli állampolgárok valamely tagállam területén való tartózkodására és munkavállalására vonatkozó összevont engedélyre irányuló összevont kérelmezési eljárásról, valamint a harmadik országból származó, valamely tagállam területén jogszerűen tartózkodó munkavállalók közös jogairól szóló, 2011. december 13-i 2011/98/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv² 12. cikke (1) bekezdése e) pontjának értelmezésére vonatkozóan.

2. A 2011/98 irányelv 12. cikke (1) bekezdésének e) pontja az összevont engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgárokat a szociális biztonság tekintetében a befogadó tagállam állampolgáraival egyenlő bánásmódban részesíti. A jelen ügyben felmerülő fő kérdés arra vonatkozik, hogy e cikkel ellentétes-e az olyan nemzeti szabályozás, amely a családi ellátásra való jogosultság megállapításánál a befogadó tagállam állampolgárai tekintetében megállapított rendelkezésektől eltérően kizárja a harmadik országbeli állampolgároknak az e tagállamban tartózkodási hellyel nem rendelkező családtagjait.

3. Következésképpen a jelen ügy alkalmas arra, hogy a Bíróságnak arra, hogy az összevont engedéllyel rendelkező személyeket a 2011/98 irányelv 12. cikke alapján megillető egyenlő bánásmódhoz való jogra vonatkozó ítélkezési gyakorlatát tovább alakítsa a 2017. június 21-i Martinez Silva ítélet (C-449/16, EU:C:2017:485) fényében.

¹ Eredeti nyelv: angol.

² HL 2011. L 343., I. o.

4. A Bíróság a jelen ügyet párhuzamosan tárgyalja egy másik üggyel, az Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (A huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyeknek járó családi ellátások) üggyel (C-303/19), amelyben indítványom a mai napon kerül ismertetésre. Abban az ügyben a kérdést előterjesztő bíróság egy másik hasonló, a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló, 2003. november 25-i 2003/109/EK tanácsi irányelv³ 11. cikke (1) bekezdése d) pontjának értelmezésére vonatkozó kérdést vet fel, azaz, hogy az olyan harmadik országbeli állampolgárokra alkalmazandó ugyanezen kizárás, akiknek családtagjai nem a befogadó tagállamban rendelkeznek tartózkodási hellyel, összeegyeztethető-e a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyeket az irányelv alapján megillető egyenlő bánásmódhoz való joggal.

5. Alapvetően ez a két ügy a harmadik országbeli állampolgárokat az uniós jog alapján megillető egyenlő bánásmód alkalmazásával, valamint a 2003/109 és a 2011/98 irányelv között e tekintetben fennálló kapcsolattal összefüggő új kérdéseket vet fel. Ezek az ügyek esetlegesen hatást gyakorolhatnak a harmadik országbeli állampolgárokat megillető egyenlő bánásmódra vonatkozó rendelkezéseket magukban foglaló, a legális bevándorlásra vonatkozó uniós keretrendszerbe illeszkedő más irányelvekre is.⁴

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

6. A 2011/98 irányelv (20) és (24) preambulumbekkezdése a következőket mondja ki:

„(20) Valamennyi olyan harmadik országbeli állampolgárnak, aki jogszerűen tartózkodik és vállal munkát valamely tagállamban, a befogadó tagállam állampolgáraival való egyenlő bánásmód alapján legalább ugyanazokat a közös jogokat kell biztosítani, függetlenül a tartózkodás engedélyezésének eredeti céljától vagy annak alapjától. Az ezen irányelvben meghatározott területeken az egyenlő bánásmódhoz való jogot nemcsak azon harmadik országbeli állampolgároknak kell biztosítani, akiknek tartózkodását munkavállalás céljából engedélyezték valamely tagállamban, hanem azoknak is, akiknek tartózkodását más célból engedélyezték, de az uniós vagy nemzeti jog egyéb rendelkezéseivel összhangban hozzáférést biztosítottak nekik az adott tagállam munkaerőpiacához, beleértve a harmadik országból származó munkavállalók azon családtagjait, akiknek tartózkodását a családegyesítési jogról szóló, 2003. szeptember 22-i 2003/86/EK tanácsi irányelv⁽⁵⁾ alapján engedélyezték a tagállam területén; [...].

(24) A harmadik országokból származó munkavállalóknak a szociális biztonság tekintetében egyenlő bánásmódban kell részesülniük. A szociális biztonság ágait a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló, 2004. április 29-i 883/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet⁽⁶⁾ határozza meg. Ezen irányelvnek a szociális biztonság területén alkalmazott egyenlő bánásmódra vonatkozó rendelkezéseinek azon munkavállalókra is vonatkozniuk kell, akik számára közvetlenül egy harmadik országból érkezve engedélyezik a tartózkodást valamely tagállamban. Ez az irányelv ugyanakkor nem ruházhatja fel a harmadik országból származó munkavállalókat több joggal, mint amennyiről a szociális biztonság területén már meglévő uniós jog rendelkezik azon harmadik országbeli állampolgárok tekintetében, akiknek a helyzete több tagállamot is érint. Ez az irányelv továbbá nem biztosíthat jogokat olyan helyzetekkel kapcsolatban, amelyek kívül esnek az uniós jog

3 HL 2004. L 16., 44. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 272. o.

4 Lásd különösen: a harmadik országbeli állampolgárok kutatás, tanulmányok folytatása, gyakorlat, önkéntes szolgálat, diákcseraprogramok vagy oktatási projektek, és au pair tevékenység céljából történő beutazásának és tartózkodásának feltételeiről szóló, 2016. május 11-i (EU) 2016/801 európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2016. L 132., 21. o.) 22. cikke, amely az egyenlő bánásmódra vonatkozó, a 2011/98 irányelv 12. cikkében foglalt rendelkezésekre utal. Lásd még a jelen indítvány 32. pontját.

5 HL 2003. L 251., 12. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 224. o.

6 HL 2004. L 166., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 72. o.

hatályán, mint például a harmadik országban tartózkodó családtagokkal kapcsolatban. Ez az irányelv kizárólag azon családtagok vonatkozásában biztosíthat jogokat, akik a harmadik országból származó munkavállalókhoz azért csatlakoznak, hogy családdegysítés jogcímén tartózkodjanak valamely tagállamban, illetve azon családtagok vonatkozásában, akik már jogszerűen tartózkodnak az adott tagállamban.”

7. A 2011/98 irányelv „Az egyenlő bánásmódhoz való jog” címet viselő 12. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A 3. cikk (1) bekezdésének b) és c) pontjában említett, harmadik országból származó munkavállalók a következők tekintetében egyenlő bánásmódban részesülnek a lakóhelyük szerinti tagállam állampolgáraival: [...]

e) a szociális biztonság ágai a 883/2004/EK rendeletben meghatározottak szerint; [...]

(2) A tagállamok a következő módon korlátozhatják az egyenlő bánásmódot: [...]

b) az (1) bekezdés e) pontja tekintetében korlátozhatják a harmadik országból származó munkavállalókat a szóban forgó pont alapján megillető jogokat, de nem korlátozhatják ezeket a jogokat az olyan harmadik országból származó munkavállalók esetében, akik alkalmazásban állnak, illetve akik legalább hat hónapig alkalmazásban álltak, majd munkanélküliként nyilvántartásba vették őket.

Ezenkívül a tagállamok dönthetnek úgy, hogy az (1) bekezdés e) pontja a családi ellátások tekintetében nem vonatkozik azon harmadik országbeli állampolgárokra, akik számára hat hónapot meg nem haladó időtartamra engedélyezték valamely tagállam területén a munkavállalást, olyan harmadik országbeli állampolgárokra, akiknek valamely tagállamban való tartózkodását tanulmányok folytatása céljából engedélyezték, valamint olyan harmadik országbeli állampolgárokra, akik számára a munkavállalás vízum alapján engedélyezett.”

B. Az olasz jog

8. A decreto legge 13 marzo 1988, n. 69, Norme in materia previdenziale, per il miglioramento delle gestioni degli enti portuali ed altre disposizioni urgenti (a társadalombiztosítási szabályokról, a kikötői szervek vezetésének hatékonyabbá tételét célzó előírásokról és más sürgős rendelkezésekről szóló, 1988. március 13-i 69. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet) – amelyet módosításokkal az 1988. május 13-i 153. sz. törvénnyé alakítottak át (a GURI 1988. június 20-i 143. száma; a továbbiakban: 153/1988. sz. törvény) – 2. cikke bevezette az assegno per il nucleo familiare-t (a továbbiakban: családmagnak járó támogatás). Az említett cikk előírja:

„(1) Az e cikkben előírt feltételek fennállása esetén [...] a családi támogatásokat, a kiegészítő családi támogatásokat és bármely más családi ellátást az alkalmazottak, nyugdíjasok és a munkaviszonyból eredő pénzügyi társadalombiztosítási ellátásra jogosultak [...] esetében a családmagnak járó támogatás váltja fel.

(2) A támogatás az e rendelet mellékletét képező táblázat alapján eltérő mértékben jár a családmagba tartozó személyek számától és a családmag jövedelmétől függően. A fent említett táblázatban magasabb jövedelemszintek vonatkoznak [...] az olyan családmagokra, amelyeknek egyes tagjai – rokkantság vagy testi, illetve mentális rendellenesség miatt – egyáltalán nem vagy tartósan nem képesek jövedelmező munkát végezni, vagy olyan kiskorú gyermekek, akik az életkoruknak megfelelő feladatok és funkciók ellátását illetően tartósan nehézségekkel küzdenek. Magasabb jövedelemszintek

alkalmazandók [...], ha az (1) bekezdés szerinti személyek özvegy, elvált, különvált vagy egyedülálló személy jogállásával rendelkeznek. Amennyiben a (6) bekezdésben meghatározott családmagba két vagy több gyermek tartozik, a járó támogatás havi összege 1994. július 1-jétől kezdődően – az első gyermek kivételével – gyermekeként [...] emelkedik.

[...]

(6) A családmagot – a ténylegesen különvált házastárs kivételével – a házastársak és a gyermekek, valamint a gyermekekkel egy tekintet alá eső személyek, [...] alkotják, feltéve hogy az említett gyermekek és velük egy tekintet alá eső személyek 18 évnél fiatalabbak vagy – életkorra tekintet nélkül – rokkantság, vagy testi, illetve mentális rendellenesség miatt egyáltalán nem vagy tartósan nem képesek jövedelmező munkát végezni. [...]

(6-bis) Nem tartoznak bele a (6) bekezdésben meghatározott családmagba a külföldi állampolgár házastársa és gyermekei, valamint a külföldi állampolgárhoz tartozó, gyermekekkel egy tekintet alá eső személyek, ha a Köztársaság területén nem rendelkeznek tartózkodási hellyel, kivéve ha az olasz állampolgárokat viszonyosság illeti meg abban az államban, amelynek állampolgárságával a külföldi rendelkezik, vagy ha a családi ellátások tárgyában nemzetközi megállapodás született. Azokat az államokat, amelyekkel viszonyosság áll fenn, a Ministro degli affari esterivel (külgügyminiszter) való egyeztetést követően a Ministro del lavoro e della previdenza sociale (munkaügyi és társadalombiztosítási ügyekért felelős miniszter) határozza meg. [...]"

9. A 2011/98 irányelvet a decreto legislativo 4 marzo 2014, 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 (a harmadik országbeli állampolgárok valamely tagállam területén való tartózkodására és munkavállalására vonatkozó összevont engedélyre irányuló összevont kérelmezési eljárásról, valamint a harmadik országból származó, valamely tagállam területén jogszerűen tartózkodó munkavállalók közös jogairól szóló 2011/98/EU irányelv átültetéséről szóló, 2014. március 4-i 40. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet; a GURI 2014. március 22-i 68. száma; a továbbiakban: 40/2014. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet) ültette át az olasz jogba.

III. A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

10. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés szerint WS harmadik ország állampolgára, aki 2011. december 9-től munkavállalási engedéllyel, 2015. december 28-tól pedig a 2011/98 irányelvet átültető 40/2014. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet alapján összevont munkavállalási engedéllyel rendelkezett Olaszországban. 2014. januártól 2014. júniusig, majd 2014. júliustól 2016. júniusig WS felesége és két gyermeke a harmadik országnak minősülő származási országban (Sri Lanka) tartózkodott.⁷

11. Az Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (országos társadalombiztosítási intézet, Olaszország, a továbbiakban: INPS) ezen időszakok vonatkozásában megtagadta WS-től a családmagnak járó támogatást amiatt, hogy a 153/1988. sz. törvény 2. cikkének (6-bis) bekezdése a harmadik országbeli állampolgárok vonatkozásában az említett támogatás meghatározásával kapcsolatos számbavételnél nem veszi figyelembe a családtagokat, ha azok Olaszországban nem rendelkeznek tartózkodási hellyel.

⁷ WS és az olasz kormány észrevételei szerint WS felesége és két gyermeke 2014. januártól 2015. júniusig nem rendelkezett Olaszországban tartózkodási hellyel, majd ezen időszakot követően Olaszországba költöztek, ahol jogszerűen tartózkodnak. Mivel e kérdések a kérdés előterjesztő bíróság hatáskörébe tartoznak, a továbbiakban nem foglalkozom velük.

12. WS keresetet indított az INPS határozatával szemben a Tribunale Giuduce del Lavoro di Alessandria (alessandriai munkaügyi bíróság, Olaszország) előtt. Keresetének alátámasztásaként arra hivatkozott, hogy a 153/1988. sz. törvény 2. cikkének (6-bis) bekezdése nem egyeztethető össze a 2011/98 irányelv 12. cikke szerinti egyenlő bánásmódhoz való jogával, mivel e szabályozás a befogadó tagállam állampolgárainál kedvezőtlenebbül bánt a harmadik országbeli állampolgárokkal. E bíróság elutasította a keresetét.

13. WS fellebbezést nyújtott be e határozattal szemben a Corte d'appello di Torinóhoz (torinói fellebbviteli bíróság, Olaszország). E bíróság helyt adott WS keresetének, és a 2011/98 irányelv 12. cikke alapján megállapította, hogy a 153/1988. sz. törvény 2. cikkének (6-bis) bekezdése hátrányosan megkülönböztető jellegű, és mellőzte annak alkalmazását.

14. Az INPS a másodfokú ítélet hatályon kívül helyezése céljából felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő egyetlen jogalapot felhozva, amely a 2011/98 irányelv 12. cikke és a 40/2014. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet téves alkalmazásán alapul.

15. A kérdést előterjesztő bíróság kitért arra, hogy a családmagnak járó támogatás olyan keresetkiegészítés, amely többek között valamennyi olaszországi munkavállalót megillet, feltéve hogy családmagjuk jövedelme nem halad meg egy bizonyos határértéket. E támogatás összegét a családmagot alkotó családtagok és a gyermekek száma, valamint a családmag jövedelme alapján állapítják meg. A munkáltató ezt a hozzájárulást a díjazással együtt, a munkavállaló bruttó díjazásának százalékában fizeti ki, és ezt követően az INPS véglegesen elszámolja egymással szemben a munkáltató által kifizetett támogatásokat és a munkáltató által megfizetendő társadalombiztosítási járulékokat. A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy annak ellenére, hogy ítélezési gyakorlata a családmagnak járó támogatást társadalombiztosítási jellegű, valamint szociális ellátási jellegű támogatásként határozta meg, e támogatás a 2011/98 irányelv 12. cikke (1) bekezdése e) pontjának hatálya alá tartozik.

16. A kérdést előterjesztő bíróság többek között megjegyzi, hogy a családmaghoz tartozó személyek alapvető jelentőséggel bírnak a támogatási rendszer szempontjából, és e személyeket lényegében a támogatás kedvezményezettjeinek kell tekinteni. Az a kérdés tehát, hogy a 2011/98 irányelv 12. cikke (1) bekezdésének e) pontjával ellentétes-e a 153/1988. sz. törvény 2. cikkének (6-bis) bekezdéséhez hasonló olyan nemzeti szabályozás, amely szerint a harmadik országbeli állampolgárok családtagjai az olasz állampolgárok családtagjaival ellentétben nem tartoznak bele a családmagba, ha nem Olaszországban rendelkeznek tartózkodási hellyel, és az állampolgárságuk szerinti országgal nem állnak fenn a viszonyosság feltételei, figyelembe véve ezen irányelv (20) és (24) preambulumbekzdését, amelyek a tagállamban tartózkodó családtagokra utalnak.

17. E körülmények között határozott úgy a Corte suprema di cassazione (semmtőszék), hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé:

„Úgy kell-e értelmezni a 2011. december 13-i 2011/98/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 12. cikke (1) bekezdésének e) pontját, valamint az összevont tartózkodási és munkavállalási engedéllyel rendelkezők és az állampolgárok közötti egyenlő bánásmód elvét, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amelynek alapján a családmaghoz tartozók számbavételénél a családmagnak járó támogatás összegének meghatározása céljából nem tartoznak bele a családmagba – a tagállami állampolgárokra vonatkozó rendelkezésektől eltérően – az összevont engedéllyel rendelkező harmadik országbeli munkavállaló családtagjai, ha azok a harmadik országnak minősülő származási országban tartózkodnak?”

18. Írásbeli észrevételeket az INPS, WS, az olasz kormány és az Európai Bizottság nyújtott be a Bírósághoz. Valamennyien részt vettek a 2020. február 27-én tartott tárgyaláson.

IV. A felek észrevételeinek összefoglalása

19. Az INPS előadja, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre nemleges választ kell adni. Azzal érvel, hogy harmadik országok esetén nehéz ellenőrizni az ugyanazon családtagok részére külföldön kifizetett más családi ellátások meglétét és a családi helyzetben bekövetkezett olyan változásokat, amelyek a családmagnak járó támogatás megszerzéséhez való jogot érinthetik. Ennélfogva véleménye szerint a nem Olaszországban tartózkodó családtagoknak a 153/1988. sz. törvény 2. cikkének (6-bis) bekezdésében történő kizárása – amely rendelkezést csak azon harmadik országok állampolgáira kell alkalmazni, amelyek a családi ellátások tárgyában nem kötöttek Olaszországgal nemzetközi megállapodást, vagy amelyek az olasz állampolgárok tekintetében nem alkalmaznak viszonyosságot, és amely nem vonatkozik az olasz vagy az uniós állampolgárokra – arányos és észszerű, mivel annak megelőzésére irányul, hogy e támogatás eltérjen a háztartás részére nyújtott tényleges segítségkenti szerepétől. E szabályozás ezenkívül egymástól objektíve eltérő helyzeteket különböztet meg, mivel a tagállam állampolgára tartós és eredeti kapcsolatban áll ezen állammal, míg a harmadik országbeli állampolgár szerzett és rendszerint átmeneti jellegű kapcsolatot alakít ki a tagállammal.

20. Az INPS azt állítja, hogy a 153/1988. sz. törvény 2. cikkének (6-bis) bekezdése összeegyeztethető a 2011/98 irányelv 12. cikkével. Az INPS szerint ezen irányelv 3. cikkének (1) bekezdéséből, valamint (8), (19), (20), (24) és (26) preambulumbekkezdéséből az következik, hogy nem elegendő, ha a harmadik országbeli munkavállaló Olaszországban rendelkezik tartózkodási hellyel, mivel a családtagok jogosultak a családmagnak járó támogatásra, így a családtagoknak az ország területén kell tartózkodniuk. Azt is kiemeli, hogy a családmagnak járó támogatás eltér a Martinez Silva ítélet⁸ eredményező támogatástól, különösen mivel e támogatás munkaviszonyból ered, azt a munkáltatók és munkavállalók által fizetett kötelező járulékok fedezik, és egyértelműen utal a családmaghoz tartozó családtagokra. Ahogyan azt az INPS a tárgyaláson is kiemelte, a 153/1988. sz. törvény 2. cikkének (6-bis) bekezdése nem a harmadik országbeli állampolgár támogatáshoz való jogát, hanem csak annak összegét érinti, és az összeegyeztethető a 2011/98 irányelvben foglalt azon céllal, amely a harmadik országbeli állampolgárok tagállamokban való integrációjának előmozdítására irányul.

21. WS előadja, hogy a szóban forgóhoz hasonló nemzeti szabályozás ellentétes a 2011/98 irányelv 12. cikke (1) bekezdésének e) pontjával és az egyenlő bánásmód elvével. WS szerint a 153/1988. sz. törvény 2. cikke alapján azok az Olaszországban dolgozó személyek, akikre az olasz jog szerinti díjazási és járulékfizetési rendszer vonatkozik, a családmagnak járó támogatást illetően az állampolgárságon alapuló eltérő bánásmódban részesülnek: az olasz munkavállalóktól eltérően a harmadik országbeli munkavállalók esetében a családmagnak járó támogatásra való jogosultság megállapításánál és e támogatás összegének meghatározásánál a családmagba nem tartoznak bele a külföldön tartózkodó családtagok. Mivel Olaszország a saját állampolgárai tekintetében figyelembe veszi a külföldön tartózkodó családtagokat is, a 2011/98 irányelv 12. cikke alapján ugyanígy kell eljárnia a harmadik országbeli állampolgárok esetében is. Az ettől eltérő megoldás ellentétes az egyenlőségnek és a társadalmi kohézióknak az irányelv (19) preambulumbekkezdésében kinyilvánított célkitűzésével.

22. WS állítása szerint a 2011/98 irányelv (20) preambulumbekkezdése nem releváns a jelen ügy szempontjából, mivel az az egyenlő bánásmóddhoz való jog meghatározott címzettekre történő kiterjesztésére, és nem e jog korlátozására irányul. Az irányelv (24) preambulumbekkezdése sem alkalmazandó, mivel a családmagnak járó támogatást kizárólag a munkavállalónak nyújtják, a családtagok nem jogosultak e támogatásra. WS kiemeli, hogy a 2011/98 irányelv 12. cikke (2) bekezdésének b) pontja – amely a szociális biztonság tekintetében határozza meg az egyenlő bánásmód korlátozásának eseteit – nem említi a harmadik országbeli munkavállaló családtagjainak tartózkodási helyét, és hogy az irányelv (24) preambulumbekkezdésének szövege nem fedi le azokat az

⁸ 2017. június 21-i ítélet (C-449/16, EU:C:2008:485).

eseteket, amikor a külföldön tartózkodó családtagok szerepet játszanak a befogadó tagállamban tartózkodó harmadik országbeli munkavállalónak járó támogatás meghatározásánál. WS úgy véli, hogy ha az uniós jogalkotó az egyenlő bánásmódot kívánta volna így módon korlátozni, azt kifejezetten tette volna, és nem pusztán egy preambulumbekkezdésben utalt volna erre.

23. Ahogyan WS a tárgyaláson kiemelte, a 153/1988. sz. törvény 2. cikkének (6-bis) bekezdése nemcsak a harmadik országbeli állampolgárnak járó támogatás összegét, hanem e személy támogatáshoz való jogát is érinti, ha valamennyi családtagja külföldön tartózkodik. WS álláspontja szerint nem áll fenn a 2003/109 irányelvvel való összeegyeztethetatlenség sem, mivel a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyeket ezen irányelv alapján megillető egyenlő bánásmód szélesebb körű az összevont engedéllyel rendelkező személyeket a 2011/98 irányelv alapján megillető egyenlő bánásmódnál, beleértve a szociális biztonságot, szociális ellátást és szociális védelmet is, a családi ellátásokra vonatkozó különös korlátozások nélkül, tehát a két irányelv alapján a harmadik országbeli állampolgárok ezen kategóriái részére biztosított általános bánásmód nem változik. WS hozzáteszi, hogy a külföldön tartózkodó családtagokkal kapcsolatos támogatások ellenőrzése elkülönül az egyenlő bánásmódtól, és mindenesetre nem változik annak függvényében, hogy a helyzet az olasz állampolgárok vagy az Olaszországban tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok külföldön tartózkodó családtagjaira vonatkozik-e.

24. Az olasz kormány azt állítja, hogy a szóban forgóhoz hasonló nemzeti szabályozás nem ellentétes a 2011/98 irányelv 12. cikke (1) bekezdésének e) pontjával és az egyenlő bánásmód elvével. Arra hivatkozik, hogy a családmagnak járó támogatást a munkáltató kötelező biztosítási járuléka fedezik, és az ennél fogva a szociális biztonság részét képezi. Előadja, hogy a harmadik országbeli állampolgárok külföldön tartózkodó családtagjai kizárásának indokai e támogatás természetében, céljában és az annak nyújtásához szükséges feltételekben, valamint azon célkitűzésben rejlenek, hogy a szociális biztonság területén meg kell előzni az olyan visszaélészerű gyakorlatokat, mint a *forum shopping*.

25. Az olasz kormány szerint a kizárás nem ellentétes a 2011/98 irányelvvel. Állítása szerint ezen irányelv 12. cikke (1) bekezdésének e) pontja, amely lefedi a családmagnak járó támogatást is, kizárólag az ott meghatározott harmadik országbeli munkavállalókat részesíti egyenlő bánásmódban. Ennél fogva e cikk nem biztosít a családtagok részére egyenlő bánásmódhoz való jogot azon rendszerek tekintetében, amelyeknek közvetlen kedvezményezettjei, mint például a családmagnak járó támogatás esetében. Ezt az értelmezést támasztja alá véleménye szerint a 2011/98 irányelv (24) és (26) preambulumbekkezdése, valamint a 883/2004/EK rendelet és a 987/2009/EK rendelet harmadik országok e rendeletek által csupán állampolgárságuk miatt nem érintett állampolgáraitra való kiterjesztéséről szóló, 2010. november 24-i 1231/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet⁹ 1. cikke, amely többek között kimondja, hogy e rendeletet alkalmazni kell a családtagokra is, „feltéve hogy valamely tagállam területén jogszerűen rendelkeznek lakóhellyel”.¹⁰

26. Az olasz kormány kiemeli, hogy a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyek egyenlő bánásmódhoz való jogát illetően, amely személyek jogállása a 2011/98 irányelv (8) preambulumbekkezdése szerint az összevont engedéllyel rendelkező személyekéhez képest „kedvezőbb”, a 2003/109 irányelv 11. cikkének (2) bekezdése lehetővé teszi a tagállamok részére, hogy korlátozzák e jogot, ha a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személy „vagy annak azon családtagjai, akikre nézve a juttatásokat igényli”, tartózkodási helye az érintett tagállam területén belül található. Ennél fogva úgy véli, hogy a 2011/98 irányelv 12. cikkének olyan értelmezése, amely szerint az összevont engedéllyel rendelkező személyek családtagjai a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyek családtagjaira alkalmazottaknál kevésbé szigorú feltételek mellett kaphatnak támogatást, nem logikus. Véleménye szerint nincs ellentmondás a Martinez Silva ítélettel¹¹ szemben sem, mivel ez az ítélet másfajta támogatásra vonatkozott, és a felperes teljes háztartása a befogadó

⁹ HL 2010. L 344., 1. o.

¹⁰ Az olasz kormány e tekintetben a 2019. január 24-i Balandin és társai ítéletre (C-477/17, EU:C:2019:60) utal.

¹¹ 2017. június 21-i ítélet (C-449/16, EU:C:2017:485).

tagállamban tartózkodott. Ahogyan azt az olasz kormány a tárgyaláson is kiemelte, a 153/1988. sz. törvény 2. cikkének (6-bis) bekezdése nem a támogatáshoz való jogot, hanem a támogatás összegét érinti, és összhangban áll a 2011/98 irányelvben foglalt azon céllal, amely a harmadik országbeli állampolgároknak a tagállamokban való integrációjának előmozdítására irányul.

27. A Bizottság előadja, hogy a szóban forgóhoz hasonló nemzeti szabályozás ellentétes a 2011/98 irányelv 12. cikke (1) bekezdésének e) pontjával. Megjegyzi, hogy a családmagnak járó támogatás e cikk alkalmazásában a 883/2004 rendelet értelmében vett családi ellátásnak minősül, és WS e cikk személyi hatálya alá tartozik, mivel a 2011/98 irányelv 3. cikke (1) bekezdésének c) pontja szerinti harmadik országbeli állampolgár. Kiemeli, hogy a 2011/98 irányelv 12. cikke a szociális biztonság tekintetében nem korlátozza az egyenlő bánásmódot a harmadik országbeli munkavállaló családtagjainak tartózkodási helye alapján. WS nem tartozik azon eltérések hatálya alá sem, amelyeket a tagállamok a 12. cikk (2) bekezdésének b) pontja alapján megállapíthatnak, feltéve hogy az érintett tagállam világosan kijelenti, hogy ezen eltéréssel élni kíván,¹² ami jelen esetben nem áll fenn. Ahogyan az a 2011/98 irányelv 12. cikke (2) bekezdésének az adókedvezményekre vonatkozó c) pontjánál látható, amikor az uniós jogalkotó a harmadik országbeli állampolgár családtagjainak tartózkodási helye alapján korlátozni kívánja az egyenlő bánásmódot, ezt kifejezetten teszi meg.

28. A Bizottság azzal érvel, hogy a 2011/98 irányelv (24) preambulumbekkezdése nem az egyenlő bánásmód alkalmazását korlátozza, hanem egyértelművé teszi, hogy ezen irányelv önmagában nem biztosít jogokat olyan helyzetekben, amikor nincs harmonizált uniós jogi szabály. Mivel a 2011/98 irányelv szerinti egyenlő bánásmód attól függ, hogy a nemzeti szabályozás milyen jogokat ismer el a befogadó állam állampolgárai részére, ahol e szabályozás a 153/1988. sz. törvény 2. cikkéhez hasonlóan úgy rendelkezik, hogy ezen állampolgárok külföldön tartózkodó családtagjai részére családi ellátást biztosít, ezen ellátásokat a 2011/98 irányelv 12. cikke (1) bekezdésének e) pontja értelmében a harmadik országbeli munkavállalók ugyanezen helyzetben lévő családtagjai részére is biztosítani kell. Ahogyan azt a Bizottság a tárgyaláson kiemelte, a 2011/98 irányelv (20) preambulumbekkezdésén és az 1231/2010 rendelet 1. cikkén alapuló érvek megalapozatlanok, mivel azok olyan esetekre vonatkoznak, amikor a családtagok önálló jogokat kaptak, és nem áll fenn összeegyeztethetlenség a 2011/98 irányelv 12. cikke (1) bekezdése e) pontjának és a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyekre vonatkozó 2003/109 irányelv 11. cikke (2) bekezdésének javasolt értelmezése között, mivel ezek a rendelkezések különböző jogi helyzetekre vonatkoznak.

V. Elemzés

29. Kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kéri a Bíróságtól, hogy határozzon arról, hogy úgy kell-e értelmezni az összevont engedéllyel rendelkező személyeket megillető, a szociális biztonság tekintetében a 2011/98 irányelv 12. cikke (1) bekezdésének e) pontjában foglalt egyenlő bánásmód elvét, hogy azzal ellentétes a 153/1988. sz. törvény 2. cikkének (6-bis) bekezdésében foglalthoz hasonló, olyan nemzeti szabályozás, amely az összevont engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgárok családi ellátásra való jogosultságának megállapításánál – a befogadó tagállam állampolgárának családtagjaitól eltérően – kizárja a harmadik országbeli állampolgárok azon családtagjait, akik nem ebben az államban rendelkeznek tartózkodási hellyel.

30. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből kitűnik, hogy a jelen ügyben előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés abból ered, hogy amint az a jelen indítvány 8. pontjában látható, a 153/1988. sz. törvény 2. cikke alapján a támogatás megállapításának alapját képező családmagot azon személyek alkotják, akik meghatározott családi kapcsolatban állnak az Olaszországban élő munkavállalóval, függetlenül attól, hogy a családtagok Olaszországban vagy a világ bármely más részén

¹² A Bizottság e tekintetben a 2017. június 21-i Martinez Silva ítéletre (C-449/16, EU:C:2019:485) utal.

tartózkodnak. Mindazonáltal e törvény 2. cikkének (6-bis) bekezdése alapján azon személyek esetében, akik harmadik országbeli állampolgárok és Olaszországban vállalnak munkát, a családmagot kizárólag az Olaszországban tartózkodó családtagok alkotják, és a külföldön tartózkodó családtagok nem képezik a családmag részét (viszonosság vagy különös megállapodás hiányában).¹³

31. Megjegyzem, hogy a jelen ügyben felvetett kérdést a Bíróság még nem vizsgálta. E kérdés megválaszolásához először néhány előzetes észrevételt kell tenni a 2011/98 irányelvre és a legális bevándorlásra vonatkozó uniós keretrendszerre, valamint a 2017. június 21-i Martinez Silva ítéletre¹⁴ vonatkozóan (A. rész). Ezt követően áttérek a 2011/98 irányelv 12. cikke (1) bekezdése e) pontjának értelmezésére, magyarázatot adva arra, hogy véleményem szerint miért nem egyeztethető össze a szóban forgóhoz hasonló nemzeti szabályozás e rendelkezéssel (B. rész).

A. Előzetes észrevételek

1. A 2011/98 irányelv és a legális bevándorlásra vonatkozó uniós keretrendszer

32. Emlékeztetni kell arra, hogy a 2011/98 irányelv lényeges jogi eszköz az úgynevezett legális bevándorlásra vonatkozó uniós keretrendszeren belül, amely a közös uniós bevándorlási politika részét képezi a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben.¹⁵ A legális bevándorlásra vonatkozó uniós keretrendszer több olyan irányelvet foglal magában, amelyek általánosságban szabályozzák a harmadik országbeli állampolgárok egyes kategóriái beutazásának és tartózkodásának feltételeit, valamint a tagállamokba való beutazásukat követően őket megillető jogokat.¹⁶ Az egyenlő bánásmódra vonatkozó rendelkezések ezen irányelvek fontos részét képezik, és előmozdítják az uniós bevándorlási politika egyik fő célkitűzését, amely – ahogyan azt a 2011/98 irányelv (2) preambulumbekkezdése is megállapítja – arra irányul, hogy biztosítsa a tagállamokban jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokkal szembeni méltányos bánásmódot.¹⁷

33. Ebben az összefüggésben a harmadik országbeli munkavállalók különös típusaira vonatkozó irányelvekkel¹⁸ összevetve a 2011/98 irányelv közös keretet állít fel azon harmadik országbeli állampolgárok jogai tekintetében, akik jogszerű munkaviszonyban állnak, és akik tartózkodását már engedélyezték.¹⁹ E keretnek két fő célja van. Az első a harmadik országbeli állampolgárok tagállamban

13 Meg kell jegyezni, hogy amint arra WS is hivatkozott, míg a kérdést előterjesztő bíróság a harmadik országnak minősülő származási országot említi az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésében, a szóban forgó nemzeti szabályozás alapján nyilvánvaló, hogy a kérdés akkor is ugyanúgy felmerül, ha a családtagok egy Olaszországon kívüli más országban tartózkodnak.

14 C-449/16, EU:C:2017:485.

15 Lásd: az EUMSZ V. cím 2. fejezete, különösen az EUMSZ 79. cikk.

16 Erről többek között a „Fitness Check on EU Legislation on legal migration” című, 2019. március 29-i bizottsági szolgálati munkadokumentum (SWD(2019) 1055 final, a továbbiakban: bizottsági célravezetőségi vizsgálat) ad áttekintést. Az abban foglaltak szerint a legális bevándorlásra vonatkozó uniós keretrendszer az alábbi irányelveket foglalja magában: 1) a családgyejesítésről szóló 2003/86 irányelv; 2) a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyekről szóló 2003/109 irányelv; 3) a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről szóló 2009. május 25-i 2009/50/EK tanácsi irányelv (HL 2009. L 155., 17. o.); 4) az összevont engedélyről szóló 2011/98 irányelv; 5) a harmadik országbeli állampolgárok idegymunkásként való munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről szóló, 2014. február 26-i 2014/36/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 94., 375. o.); 6) a harmadik országbeli állampolgárok vállalaton belüli áthelyezés keretében történő belépésének és tartózkodásának feltételeiről szóló, 2014. május 15-i 2014/66/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 157., 1. o.); valamint 7) a többek között a hallgatókról és kutatókról szóló 2016/801 irányelv, amely hatályon kívül helyezte a harmadik országok állampolgárai tanulmányok folytatása, diákcseré, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről szóló, 2004. december 13-i 2004/114/EK irányelvet (HL 2004. L 375., 12. o.) és a harmadik országbeli állampolgároknak az Európai Közösség területén folytatott tudományos kutatás céljából való fogadására vonatkozó külön eljárásról szóló, 2005. október 12-i 2005/71/EK irányelvet (HL 2005. L 289., 15. o.), és azok helyébe lépett.

17 Lásd: az EUMSZ 79. cikk (1) bekezdése; lásd még: az EUMSZ 67. cikk (2) bekezdése.

18 Lásd a jelen indítvány 16. lábjegyzetét.

19 Lásd: a jelen indítvány 16. lábjegyzetében hivatkozott bizottsági célravezetőségi vizsgálat, 26. o.

való munkavállalásának engedélyezésére irányuló eljárás egyszerűsítése az összevont engedély (egységes munkavállalási és tartózkodási engedély) kiadása iránti összevont kérelmezési eljárás bevezetésével. A második a harmadik országbeli munkavállalók közös jogainak biztosítása, amelyek a befogadó tagállam állampolgáraival való egyenlő bánásmódon alapulnak.²⁰

34. E célból a 2011/98 irányelv 12. cikkének (1) bekezdése megállapítja, hogy az irányelv 3. cikke (1) bekezdésének b) és c) pontjában meghatározott harmadik országbeli munkavállalók a megjelölt területeken a befogadó tagállam állampolgáraival egyenlő bánásmódot élveznek, beleértve az e) pont szerinti szociális biztonsági ellátásokat is, a tagállamok által az irányelv 12. cikkének (2) bekezdése alapján megállapítható eltérések fenntartásával. Ez lényegében azt jelenti, hogy a 2011/98 irányelv 12. cikke alapján a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az összevont engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgárok főszabályként ugyanolyan bánásmódban részesüljenek, mint a befogadó tagállam ezen ellátások odaítélése tekintetében hasonló helyzetben lévő állampolgárai.

2. A 2017. június 21-i Martinez Silva ítélet

35. Ki kell emelni, hogy a 2017. június 21-i Martinez Silva ítélet²¹ releváns a jelen ügy szempontjából, még akkor is, ha a Bíróság ezen ítéletben más kérdésekkel foglalkozott. Ez az ítélet egy olasz fellebbviteli bíróság által előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelemen alapult, és az első alkalmat biztosította arra, hogy a Bíróság a 2011/98 irányelv 12. cikkét értelmezhesse.

36. Ebben az ítéletben²² a Bíróság megállapította, hogy a 2011/98 irányelv 12. cikkével ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely az összevont engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgárokat kizárja az olyan családi ellátásban való részesülésből, amelyben a befogadó tagállam állampolgára részesül a legalább három kiskorú gyermeket nevelő, egy bizonyos határt el nem érő jövedelemmel rendelkező háztartás esetében. Közelebbről a Bíróság a 883/2004 rendeletre és az azt megelőző 1408/71 rendeletre²³ vonatkozó ítélkezési gyakorlat fényében megállapította, hogy a szóban forgó ellátás szociális biztonsági ellátásnak minősül, amely a 883/2004 rendelet 3. cikke szerinti családi ellátások körébe, és ennél fogva a 2011/98 irányelv 12. cikke (1) bekezdése e) pontjának hatálya alá tartozik.²⁴

37. A Bíróság emellett a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyekről szóló 2003/109 irányelvre vonatkozó ítélkezési gyakorlat alapján analógia útján²⁵ megállapította, hogy a 2011/98 irányelv az összevont engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgárok javára főszabályként egyenlő bánásmódhoz való jogot biztosít, és felsorolja azokat az eseteket, amikor a tagállamok ettől eltérhetnek, feltéve hogy világosan kinyilvánították, hogy ezen eltéréssel élni kívánnak. Mivel Olaszország nem nyilvánította ki erre irányuló szándékát, nem lehetett úgy tekinteni, hogy a szóban forgó ellátás nyújtását korlátozó nemzeti szabályozás, amelyet a 2011/98 irányelv nemzeti jogba való átültetését megelőzően fogadtak el, az egyenlő bánásmódhoz való jog olyan korlátozásait valósítja meg, amelyet a tagállam ezen irányelv értelmében alkalmazhat.²⁶

20 Lásd: 2011/98 irányelv, különösen az 1. cikke és a (30) preambulumbekzdése, lásd még: a Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a 2011/98 irányelvről, COM(2019) 160 final, 2019. március 29., 1. o. Részletes tárgyalásért lásd például: Friðriksdóttir, B., *What Happened to Equality? The Construction of the Right to Equal Treatment of Third-Country Nationals in European Union Law on Labour Migration*, Brill Nijhoff, 2017, 193–226. o.; Iglesias Sanchez, S., „Single Permit Directive 2011/98/EU”, in: Hailbronner, K. és Thym, D. (szerk.), *EU Immigration and Asylum Law – A Commentary*, 2. kiadás, C. H. Beck/Hart/Nomos, 2016, 880–927. o.

21 C-449/16, EU:C:2017:485.

22 Lásd: 2017. június 21-i Martinez Silva ítélet (C-449/16, EU:C:1998:485, 9., 30. és 31. pont).

23 A szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra, önálló vállalkozókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló, 1971. június 14-i 1408/71/EGK tanácsi rendelet (HL 1971. L 149., 2. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 35. o.).

24 Lásd: 2017. június 21-i Martinez Silva ítélet (C-449/16, EU:C:2008:485, 20–25. pont).

25 Lásd: 2017. június 21-i Martinez Silva ítélet (C-449/16, EU:C:2008:485, 29. pont, utalva analógia útján a 2014. április 24-i Kamberaj ítéletre [C-571/10, EU:C:2012:233, 86. és 87. pont]).

26 Lásd: 2017. június 21-i Martinez Silva ítélet (C-449/16, EU:C:2008:485, 30. pont).

38. Következésképpen a Martinez Silva ítéletből az következik, hogy abban az esetben, ha a nemzeti szabályozás a családi ellátások nyújtása tekintetében eltérő bánásmódot alkalmaz az összevont engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgárokkal és a befogadó tagállam állampolgáraival szemben, és nem alkalmazható eltérés, a harmadik országbeli állampolgárok részére a 2011/98 irányelv 12. cikke (1) bekezdésének e) pontja alapján biztosított egyenlő bánásmódhoz való jogot tiszteletben kell tartani. Ez az ítélet tehát alátámasztja azt az álláspontot, hogy a szóban forgóhoz hasonló nemzeti szabályozás ellentétes a 2011/98 irányelv 12. cikke (1) bekezdésének e) pontjával. Elemzésemben erre az ítéletre később még visszatérek (lásd a jelen indítvány 42. és 46. pontját).

B. A 2011/98 irányelv 12. cikke (1) bekezdése e) pontjának értelmezése

1. Általános megfontolások

39. Előzetesen meg kell jegyezni, hogy a 2011/98 irányelv (26) preambulumbekkezdésében foglaltak szerint uniós szintű harmonizáció hiányában az egyes tagállamok állapítják meg a szociális biztonsági ellátások nyújtásának feltételeit, valamint ezen ellátások összegét és folyósításuk időtartamát. Mindazonáltal e hatáskör gyakorlása során a tagállamoknak tiszteletben kell tartaniuk az uniós jogot.

40. Ebből az következik, hogy a 2011/98 irányelv nem akadályozza meg a tagállamot abban, hogy többek között kizárja a családi ellátás nyújtásából azokat a munkavállalókat, akiknek családtagjai harmadik országokban tartózkodnak, vagy hogy e családtagokat kizárja az e támogatások összegének számítási alapjából. Mindazonáltal ezen irányelv 12. cikke (1) bekezdésének e) pontja megköveteli a tagállamoktól annak biztosítását, hogy az összevont engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgárok a szociális biztonság tekintetében a befogadó tagállam állampolgáraival egyenlő bánásmódban részesüljenek. Ennélfogva amennyiben a befogadó tagállam (a jelen ügyben Olaszország) szabályozása a családtagok tartózkodási helyétől függetlenül nyújt családi ellátást az állampolgárai részére, főszabályként e rendelkezés alapján ugyanezt a bánásmódot kell biztosítani az összevont engedéllyel rendelkező, összehasonlítható helyzetben lévő harmadik országbeli állampolgárok részére. Következésképpen úgy tűnik számomra, hogy e harmadik országbeli állampolgárok külföldön tartózkodó családtagjainak a szóban forgó szabályozás alapján történő kizárása az alábbi indokok miatt összeegyeztethetetlen e rendelkezéssel.

41. Először is nem vitatott, hogy a WS-hez hasonló harmadik országbeli munkavállaló a 2011/98 irányelv 12. cikke (1) bekezdése e) pontjának személyi hatálya alá tartozik, és ennélfogva e rendelkezés alapján egyenlő bánásmódra jogosult. Ahogyan arra az előzetes döntéshozatalra utaló végzés utal, WS a 2011/98 irányelv 2. cikkének c) pontja értelmében vett összevont engedéllyel rendelkezik, és olyan harmadik országbeli munkavállalónak minősül, akinek valamely tagállamban való tartózkodását az uniós vagy nemzeti jog alapján munkavállalás céljából engedélyezték, ahogyan arra a 2011/98 irányelv 3. cikke (1) bekezdésének c) pontja utal.

42. Másodszor nyilvánvaló, hogy – ahogyan arra a kérdést előterjesztő bíróság és az olasz kormány is utal – a családmagnak járó támogatás szociális biztonsági ellátásnak minősül, amely a 883/2004 rendelet 3. cikke szerinti családi ellátások körébe²⁷, és ennélfogva a 2011/98 irányelv 12. cikke (1) bekezdése e) pontjának hatálya alá tartozik. A Bettaccini ítéletben²⁸ ugyanis a Bíróság az 1408/71 rendelettel kapcsolatban megállapította, hogy erről van szó. Mindenesetre a Martinez Silva ítéletből²⁹ az

²⁷ Lásd e tekintetben az Olasz Köztársaságnak a 883/2004 rendelet 9. cikke alapján tett nyilatkozatát, amely a 153/1988. sz. törvény szerinti családmagnak járó támogatást a rendelet 3. cikke szerinti családi ellátásként sorolja be, itt elérhető: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=868&intPageId=2285&langId=en>, 5. o.

²⁸ Lásd: 1994. szeptember 22-i ítélet (C-301/93, EU:C:1994:341, különösen 6., 18. és 19. pont); lásd még: Jacobs főtanácsnok Bettaccini ügyre vonatkozó indítványa (C-154/93, EU:C:2012:139, 16. és 17. pont).

²⁹ Lásd: 2017. június 21-i ítélet (EU:C:2013:485, 20–23. pont). A 883/2004 rendelettel kapcsolatban lásd még többek között: 2020. április 2-i FV és GW (Határ menti ingázó munkavállaló házastársának gyermeke) ítélet (C-802/18, EU:C:2020:269, 35–38. pont).

következik, hogy a családmagnak járó támogatás úgy tekinthető, hogy teljesíti a 883/2004 rendelet szerinti családi ellátás kritériumait a 2011/98 irányelv 12. cikke (1) bekezdése e) pontjának alkalmazásában, mivel ez egy olyan pénzbeli ellátás, amelyet a kérelmező személyes szükségletének bármينemű egyedi és diszkrecionális mérlegelése nélkül, jogilag meghatározott helyzetben nyújtanak, és a családi kiadások fedezetére szolgál.

43. Harmadszor, nem kérdés, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozás alapján az összevont engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgárok a befogadó állam állampolgárainál kevésbé kedvező bánásmódban részesülnek a családmagnak járó támogatásra való jogosultság tekintetében, amit tilt a 2011/98 irányelv 12. cikke (1) bekezdésének e) pontja. Nyilvánvaló, hogy a 153/1988. sz. törvény 2. cikkének (6-bis) bekezdése (viszonosság vagy külön megállapodás hiányában) a harmadik országbeli állampolgárok esetében az olasz állampolgárokra – akiknek a családtagjaik tartózkodási helyétől függetlenül fizetendő a támogatás – alkalmazott általános szabályozástól eltérő szabályozást vezet be. A szabályozás szerint a harmadik országbeli állampolgárok az olasz állampolgároktól eltérően a támogatásra való jogosultság megállapításánál nem számíthatják bele a családmag összetételébe a nem Olaszországban tartózkodó családtagjaikat. Ez azt eredményezi, hogy csökken a harmadik országbeli állampolgár által megszerezhető támogatás összege, vagy teljes egészében megszűnik a támogatás kifizetése attól függően, hogy hány családtag tartózkodik Olaszországban, szemben a befogadó tagállam állampolgárainak járó támogatással, amely állampolgárok családtagjait akkor is figyelembe veszik, ha nem Olaszországban tartózkodnak.

44. Ennélfogva az INPS és az olasz kormány által tett észrevételekkel ellentétben, ahogyan arra WS is utal, az ilyen nemzeti szabályozást úgy kell tekinteni, hogy az a harmadik országbeli állampolgároknak a családmagnak járó támogatáshoz való jogát, és nem pusztán annak összegét érinti, mivel e szabályozás ténylegesen megfosztja ezen állampolgárokat az e támogatáshoz való jogtól azon releváns időszakok tekintetében, amikor egyetlen családtagjuk sem tartózkodik Olaszországban, ahogyan azt a jelen ügy körülményei is mutatják.

45. Hozzá kell tenni, hogy amennyiben az INPS arra hivatkozással utasítja el a hátrányos megkülönböztetés fennállását, hogy az összevont engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgárok és a befogadó állam állampolgárainak helyzete az államhoz való kapcsolatuk miatt eltérő, az ilyen érvelés nem fogadható el, mivel az uniós jogalkotó a 2011/98 irányelv 12. cikke alapján biztosította az egyenlő bánásmóddhoz való jogot e harmadik országbeli állampolgárok részére. Ugyanez mondható el az INPS és az olasz kormány által a támogatások ellenőrzéséhez kapcsolódó nehézségekkel, a szociális biztonság terén jelentkező visszaélésszerű gyakorlatok megelőzésével és a családmagnak járó támogatás szerepének megőrzésével összefüggésben felhozott érvek tekintetében, mivel – ahogyan arra WS is utal – e kérdések ugyanúgy felmerülhetnek az olasz állampolgárok külföldön tartózkodó családtagjai esetében is, és a 2011/98 irányelv egyenlő bánásmódot ír elő.

46. Negyedszer nem vitatott, hogy az egyenlő bánásmódra vonatkozó, a szociális biztonság és különösen a családi ellátások területén alkalmazható, a 2011/98 irányelv 12. cikke (2) bekezdésének b) pontjában foglalt eltérések nem alkalmazhatók az alapeljárás tárgyát képező helyzetre, és mindenesetre nem szolgáltatottak a Bíróság számára arra vonatkozó információt, hogy Olaszország a Martinez Silva ítélettel³⁰ összhangban kinyilvánította volna, hogy ezen eltéréssel élni kíván. Ahogyan azt a jelen indítvány 7. pontjában láttuk, ezen eltérések a harmadik országbeli állampolgár munkavállalói jogállásával és a befogadó tagállamban való tartózkodásának időtartamával kapcsolatosak, és nem említik a tagállam azon lehetőségét, hogy az egyenlő bánásmódot a munkavállaló családtagjainak tartózkodási helye alapján korlátozza.

³⁰ Lásd: 2017. június 21-i ítélet (EU:C:2017:485, 29. pont).

47. Következésképpen az eddigi megfontolások alapján erős jelek mutatnak arra, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre igenlő választ kell adni. Mindazonáltal a kérdést előterjesztő bíróság által említett néhány tényező, valamint az INPS és az olasz kormány által felhozott egyes érvek alapján a jelen ügy összetett kérdéseket vet fel azzal kapcsolatban, hogy ilyen körülmények között hogyan kell értelmezni a 2011/98 irányelv 12. cikke (1) bekezdésének e) pontját a nemzeti szabályozással összefüggésben. A jelen ügy összetett jellege különösen a szóban forgó ellátás természetéből, és abból a tényből ered, hogy a 2011/98 irányelv egyes rendelkezései úgy értelmezhetők, hogy azok kizárják az irányelv hatálya alól a harmadik országbeli állampolgároknak a befogadó tagállamon kívül tartózkodó családtagjait.

2. Kiegészítő megfontolások az alapeljárás tárgyát képező helyzetre tekintettel

48. Előzetesen meg kell állapítanom, hogy egyetértek WS-sel és a Bizottsággal abban, hogy az egyenlő bánásmódra vonatkozó, a 2011/98 irányelv 12. cikkében foglalt rendelkezések a szóban forgóhoz hasonló nemzeti szabályozásra is vonatkoznak.

49. Először is nem győznek meg az INSP és az olasz kormány által felhozott azon érvek, amelyek szerint a 2011/98 irányelv 12. cikke (1) bekezdésének e) pontja kizárja a családmagnak járó támogatást, mivel e cikk az összevont engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgárokra, és nem a családtagjaikra vonatkozik, akik e támogatás kedvezményezettjei.

50. Emlékeztetni kell arra, hogy – amint azt a kérdést előterjesztő bíróság, valamint az INSP, WS és az olasz kormány is megjegyzi, – a családmagnak járó támogatás valamennyi Olaszországban dolgozó személy számára elérhető, feltéve hogy olyan családmaghoz tartoznak, amelynek jövedelme nem halad meg egy bizonyos határértéket. Emellett ezt a munkáltató fizeti, és finanszírozásának alapját hozzájárulás alapú rendszer képezi. Úgy kell tehát tekinteni, hogy a támogatáshoz való jog az összevont engedéllyel rendelkező harmadik országbeli munkavállaló helyzetéhez kapcsolódik, és a 2011/98 irányelv 12. cikke (1) bekezdése e) pontjának hatálya alá tartozik.

51. Elismerem, hogy – ahogyan arra a kérdést előterjesztő bíróság, az INPS és az olasz kormány utal – a harmadik országbeli munkavállalók családtagjai a családmagnak járó támogatás kedvezményezettjei. Általánosságban ugyanis a családi ellátás jellegéből adódóan a család támogatására irányul.³¹ Mindazonáltal a Bíróság részére nyújtott tájékoztatás szerint, míg a családtagok a támogatás megszerzésének előfeltételét képezik és az a javukra szolgál, a támogatáshoz való jog főszabály szerint az összevont engedéllyel rendelkező harmadik országbeli munkavállalót, és nem a családtagjait illeti. Ezen az alapon e munkavállaló a 2011/98 irányelv 12. cikke (1) bekezdésének e) pontja alapján a befogadó tagállam állampolgáraitól részére az e támogatáshoz való jog megszerzéséhez előírt feltételek tekintetében egyenlő bánásmódra jogosult.

52. Másodszor úgy tűnik számomra, hogy a 2011/98 irányelv (20) preambulumbekkezdése a jelen ügyre nem vonatkoztatható. Ahogyan azt a jelen indítvány 6. pontjában láttuk, a 2011/98 irányelv (20) preambulumbekkezdése többek között megállapítja, hogy az egyenlő bánásmódhoz való jogot nemcsak azon harmadik országbeli állampolgárok részére kell biztosítani, akiknek tartózkodását munkavállalás céljából engedélyezték valamely tagállamban, hanem azoknak is, akiknek tartózkodását más célból engedélyezték, de hozzáférést biztosítottak nekik az adott tagállam munkaerőpiacához, beleértve a harmadik országbeli munkavállalók azon családtagjait, akiknek tartózkodását a 2003/86 irányelv alapján családdegysítés révén engedélyezték a tagállam területén,

³¹ Lásd e tekintetben: Strban, G., *Family Benefits in the EU: Is It Still Possible to Coordinate Them?* (2016) 23 *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 775., 782–783. o.

53. Következésképpen a 2011/98 irányelv (20) preambulumbekkezdése jelzi, hogy azon harmadik országbeli munkavállalók családtagjai, akik munkát vállalhatnak, és akik tartózkodási engedéllyel rendelkeznek, az egyenlő bánásmódra vonatkozó, a 2011/98 irányelvben foglalt rendelkezések hatálya alá tartoznak ezen irányelv 3. cikke (1) bekezdésének b) pontja alapján. Ennélfogva e preambulumbekkezdés a jelen üggyől eltérően olyan helyzetre vonatkozik, amikor az összevont engedéllyel rendelkező harmadik országbeli munkavállaló családtagjai közvetlenül és saját nevükben kedvezményezettjei a 2011/98 irányelv 12. cikke szerinti egyenlő bánásmódhoz való jognak.³²

54. Harmadszor véleményem szerint a 2011/98 irányelv (24) preambulumbekkezdése nem támasztja alá ezen irányelv 12. cikkének olyan értelmezését, amely korlátozza a harmadik országbeli munkavállalókat megillető egyenlő bánásmódhoz való jog alkalmazását a jelen ügy körülményei között. Ahogyan azt a jelen indítvány 6. pontjában láttuk, e preambulumbekkezdés többek között megállapítja, hogy a 2011/98 irányelv „nem biztosíthat jogokat olyan helyzetekkel kapcsolatban, amelyek kívül esnek az uniós jog hatályán, mint például a harmadik országban tartózkodó családtagokkal kapcsolatban. Ez az irányelv kizárólag azon családtagok vonatkozásában biztosíthat jogokat, akik a harmadik országból származó munkavállalókhoz azért csatlakoznak, hogy családdegysítés jogcímén tartózkodjanak valamely tagállamban, illetve azon családtagok vonatkozásában, akik már jogszerűen tartózkodnak az adott tagállamban.”

55. Meg kell jegyezni, hogy a 2011/98 irányelv (24) preambulumbekkezdésének fent említett szövege nem tükröződik az irányelv rendelkezéseiben, és az annak jelentésére vonatkozó minimális útmutatás az irányelv jogalkotási előzményeiből szűrhető le.³³ Ahogyan arra a Bizottság is utal, úgy tűnik azonban, hogy e szöveg alapján e preambulumbekkezdés annak egyértelművé tételére szolgál, hogy a 2011/98 irányelv önmagában nem biztosít jogokat az összevont engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgárok részére az olyan helyzetekben, amikor nincs harmonizált uniós jogi szabály. Ennélfogva úgy tűnik számomra, hogy a 2011/98 irányelv (24) preambulumbekkezdése értelmezhető úgy, hogy a tagállamok nem kötelesek ezen irányelv alapján családi ellátást biztosítani a befogadó tagállamon kívül tartózkodó családtagoknak.³⁴ Mindazonáltal e preambulumbekkezdésben semmi nem utal arra, hogy a tagállamok mentesülnének azon kötelezettségük alól, hogy az összevont engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgárok részére biztosítsák a 2011/98 irányelv 12. cikke szerinti egyenlő bánásmódot az ezen ellátásokra való jogosultság tekintetében, amely a nemzeti szabályozás által a befogadó tagállam állampolgárai tekintetében megállapított feltételeken alapul.³⁵

56. Ezen értelmezést támasztja alá különösen az a tény, hogy amint azt a jelen indítvány 46. pontja említi, a 2011/98 irányelv 12. cikke (2) bekezdésének b) pontja nem utal a harmadik országbeli munkavállaló családtagjainak tartózkodási helyére azon eltérések között, amelyeket a tagállamok a szociális biztonság, és különösen a családi ellátások tekintetében az egyenlő bánásmódhoz való jogot illetően megállapíthatnak. Emellett az irányelv 12. cikke (2) bekezdésének c) pontja, amely az adókedvezmények esetében rendelkezik az egyenlő bánásmódtól való eltérésről, utal a harmadik országbeli munkavállaló családtagjainak a befogadó tagállamban található tartózkodási helyére. Ennélfogva logikátlan lenne, ha úgy kellene tekinteni, hogy a külföldön tartózkodó családtagok nem tartoznak az egyenlő bánásmódra vonatkozó, a 2011/98 irányelv 12. cikkében foglalt rendelkezések hatálya alá.

32 Lásd még e tekintetben a 2011/98 irányelv (21) preambulumbekkezdését.

33 E tekintetben megjegyzem különösen, hogy úgy tűnik, hogy a 2011/98 irányelv (24) preambulumbekkezdésének utolsó mondatát a döntéshozatali eljárás során viszonylag későn iktatták be, és annak beillesztésére vonatkozó különös indoklás nyilvánosan nem elérhető. Lásd e tekintetben: 2010. november 12-i 15657/10. sz. dokumentum, 17. és 18. o.; 2011. március 29-i 8130/11. sz. dokumentum, 8. o.; 2011. június 10-i 11527/11. sz. dokumentum, 15. és 16. o. Lásd még a jelen indítvány 36. lábjegyzetét.

34 Lásd erre vonatkozóan: Verschuere, H., „Employment and social security rights of third-country nationals under the EU labour migration directives” (2018) 20 *European Journal of Social Security* 100., 107.

35 E tekintetben, ahogyan azt a Bíróság már több alkalommal megállapította, az uniós intézkedések preambulumának nincs kötelező jogi ereje, és arra nem lehet hivatkozni sem az adott intézkedés rendelkezéseitől való eltérés igazolása, sem e rendelkezéseknek a szövegükkel nyilvánvalóan ellentétes értelmezése céljából. Lásd többek között: 2019. december 19-i Puppinc és társai kontra Bizottság ítélet (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, 76. pont).

57. Úgy tűnik, hogy ez az értelmezés a 2011/98 irányelv összefüggéseivel is összeegyeztethető. E tekintetben ki kell emelni, hogy a legális bevándorlásra vonatkozó uniós keretrendszeren belül más irányelvek a 2011/98 irányelv (24) preambulumbekzdéséhez hasonló szövegű preambulumbekzdéseket foglalnak magukban, amelyek utalnak arra, hogy az érintett irányelv nem biztosít jogokat azon helyzetekkel kapcsolatban, amelyek kívül esnek az uniós jogszabályok hatályán, mint például a harmadik országban tartózkodó családtagok helyzete,³⁶ és egyidejűleg kiemelik az egyenlő bánásmódhoz való jognak a szociális biztonság területén az ezen irányelvek hatálya alá tartozó személyekre történő alkalmazását.³⁷ Néhány irányelv a családi ellátásokkal összefüggésben az egyenlő bánásmódtól való olyan különös eltérésekről is rendelkezik, amelyek a harmadik országbeli állampolgárok vonatkozó kategóriájának a befogadó tagállamban történő tartózkodásának hosszához kapcsolódnak,³⁸ és nem tesznek említést ezen állampolgárok családtagjainak tartózkodási helyéről.

58. Negyedszer hasonlóan nem győznek meg az INPS és az olasz kormány által felhozott, az 1231/2010 rendeleten alapuló érvek sem. Ahogyan azt a Bíróság is elismerte,³⁹ az 1231/2010 rendelet kiterjeszti a 883/2004 és a 987/2009 rendelet szerinti, a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló uniós szabályok személyi hatályát azokra a harmadik országbeli állampolgárokra, akik csupán állampolgárságuk miatt nem tartoznak eleve a hivatkozott rendeletek hatálya alá. Az 1231/2010 rendelet 1. cikke alapján e rendeleteket alkalmazni kell a harmadik országbeli állampolgárokra, illetve ezek családtagjaira és túlélő hozzátartozóira is, feltéve hogy valamely tagállam területén jogszerűen rendelkeznek lakóhellyel, és helyzetük összes vonatkozása nem egy tagállamot érint. E rendelet tehát ezen állampolgárokat a lehető legteljesebb mértékben ugyanazokkal a jogokkal kívánja felruházni, mint amelyek az uniós állampolgárokat illetik a 883/2004 rendelet alapján.⁴⁰

59. Következésképpen, ahogyan arra WS és a Bizottság is utal, az 1231/2010 rendelet olyan helyzetekre vonatkozik, amelyekben a családtagok részére a harmadik országbeli állampolgárokkal fennálló családi kapcsolatuk és az Unióban való tartózkodásuk alapján biztosítanak jogokat. Az egyenlő bánásmódra vonatkozó, a 883/2004 rendelet 4. cikkében foglalt rendelkezésnek az ilyen harmadik országbeli állampolgárokra történő kiterjesztése miatt az 1231/2010 rendelet alkalmazhatatlanná teszi a legális bevándorlásról szóló uniós irányelvekben, köztük a 2011/98 irányelvben szereplő, az egyenlő bánásmódtól a szociális biztonság tekintetében való eltérést,⁴¹ ami megmagyarázza ez utóbbi irányelv (25) preambulumbekzdésében az említett rendeletre való hivatkozást. Ennélfogva, ahogyan azt a Bizottság is kiemelte, az 1231/2010 rendelet nem engedélyezi a tagállamoknak, hogy családi ellátást nyújtsanak azoknak az állampolgáraiknak, akiknek családtagjai külföldön tartózkodnak, és megtagadják ezen ellátásokat az ugyanezen helyzetben lévő mobil harmadik országbeli állampolgároktól. Ez alapján nemigen látom, hogy az 1231/2010 rendelet hogyan támogatja a 2011/98 irányelv 12. cikke (1) bekezdése e) pontjának az INPS és az olasz kormány által a jelen ügyben felvetett értelmezését.

60. Ötödször nem tűnik úgy számomra, hogy a 2003/109 irányelvvel bármilyen nyilvánvaló összeegyeztethetlenség állna fenn. Meg kell jegyezni, hogy a 2011/98 irányelvnek a 3. cikke (2) bekezdésének i. pontjával összefüggésben értelmezett (8) preambulumbekzdése jelzi, hogy a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyek nem tartoznak az irányelv hatálya alá, „mivel jogállásuk kedvezőbb, és különleges tartózkodási engedéllyel rendelkeznek”. Ennélfogva e rendelkezések a 2011/98 irányelv hatályát, és nem kifejezetten az egyenlő bánásmódot érintik.

36 A legális bevándorlásra vonatkozó uniós keretrendszerben e szöveg a 2005/71 irányelv (16) preambulumbekzdéséből ered. Úgy tűnik, hogy ez egy osztrák javaslaton alapult, amely arra utalt, hogy ezen irányelv „nem biztosíthat jogokat olyan helyzetekkel kapcsolatban, amelyek kívül esnek a közösségi jogszabályok hatályán, mint például a harmadik országban tartózkodó családtagok”. Lásd többek között: 2004. június 22-i 10243/04. sz. dokumentum, 12. o., 1. lábjegyzet.

37 Lásd többek között: a 2014/36 irányelv (46) preambulumbekzdése; a 2016/801 irányelv (55) preambulumbekzdése.

38 Lásd e tekintetben: a 2014/36 irányelv 23. cikke (2) bekezdésének i) pontja és (46) preambulumbekzdése; a 2014/66 irányelv 18. cikkének (3) bekezdése és (38) preambulumbekzdése; a 2016/801 irányelv 22. cikke (2) bekezdésének b) pontja és (56) preambulumbekzdése.

39 Lásd: 2019. január 24-i Balandin és társai ítélet (C-477/17, EU:C:2019:60, különösen a 24. és 25. pont).

40 Lásd e tekintetben: Wahl főtanácsnok Balandin és társai ügyre vonatkozó indítványa (C-694/17, EU:C:2018:783, 42–57. és különösen a 46. pont).

41 Lásd e tekintetben: a jelen indítvány 16. lábjegyzetében hivatkozott bizottsági célravezetőségi vizsgálat, különösen 5. melléklet, 108–110. o.; Cornelissen, R., „Regulation 1231/2010 on the inclusion of third-country nationals in EU social security coordination: Reach, limits and challenges” (2018) 20 *European Journal of Social Security* 86., 91–93. o.

Mindenesetre a 2011/98 irányelv 12. cikke (1) bekezdése e) pontjának a jelen ügyben általam javasolt értelmezése nem részesíti előnyben az összevont engedéllyel rendelkező személyeket a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyekkel szemben, hanem csak az egyenlő bánásmódot biztosítja az irányelv alapján a harmadik országbeli állampolgárok és a befogadó tagállam állampolgárai között a családi ellátásra való jogosultság tekintetében, ahogyan azt a C-303/19. sz. ügyre vonatkozó indítványomban is javasolom a 2003/109 irányelv 11. cikke (1) bekezdése d) pontjának értelmezése tekintetében.

61. Meg kell továbbá jegyezni, hogy ahogyan azt a Bizottságnak a legális bevándorlásra vonatkozó uniós irányelvekkel kapcsolatos legújabb értékelése is megállapítja,⁴² az egyes irányelvek az egyenlő bánásmódra vonatkozó különböző szabályokat és különös korlátozásokat tartalmaznak, amelyek nagyrészt a harmadik országbeli állampolgárok érintett kategóriái közötti különbségtételt és a tartózkodásuk időtartamát, valamint az érintett irányelv jogalkotási előzményeit tükrözik. Ennélfogva úgy tűnik számomra, hogy míg a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyeknek biztosított általános bánásmód általánosságban véve az összevont engedéllyel rendelkező személyekéhez képest kedvezőbbnek tekinthető, ahogyan azt a tény is mutatja, hogy nincsenek különös eltérések a családi ellátások tekintetében, és az egyenlő bánásmód a 2003/109 irányelv 11. cikke alapján kiterjed a nemzeti jog által meghatározott szociális biztonságra, szociális ellátásra és szociális védelemre, az egyenlő bánásmódnak a szociális biztonság területén a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyekre való – az összevont engedéllyel rendelkező személyekhez viszonyított – konkrét alkalmazása az adott helyzettől függ.⁴³

62. Végezetül nem vagyok meggyőződve az INPS és az olasz kormány azon érveit illetően sem, hogy a szóban forgóhoz hasonló nemzeti szabályozás összeegyeztethető a 2011/98 irányelv azon céljával, amely a harmadik országbeli állampolgárok tagállamokban való integrációjának ösztönzésére irányul. Ahogyan azt az irányelv (2) preambulumbekkezdése is elismeri, e cél az összevont engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgárokkal szembeni egyenlő bánásmód biztosításával érhető el, amely – ahogyan az a jelen indítvány 33. pontjában is említésre került – a 2011/98 irányelv egyik fő célkitűzését jelenti.

63. Azt is ki kell emelni, hogy – amint az a 2011/98 irányelv (19) preambulumbekkezdéséből is kitűnik – az egyenlő bánásmódra vonatkozó, ezen irányelvben foglalt rendelkezések célja, hogy az Unión belül megteremtsék az egyenlő versenyfeltételek minimális szintjét és elismerjék, hogy ezek a harmadik országbeli állampolgárok a munkájukkal és befizetett adójukkal hozzájárulnak az Unió gazdaságához, valamint hogy ennélfogva a tagállami állampolgárokkal szemben alkalmazotthoz hasonló bánásmódban kell részesülniük a kettő közötti tisztességtelen verseny csökkentése céljából. Ennek megfelelően a jelen ügy körülményeire tekintettel, amennyiben az összevont engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgár a befogadó tagállam állampolgárával összehasonlítható helyzetben van, és különösen munkája révén hozzájárulást fizet ezen állam részére, úgy tűnik számomra, hogy az integrációnak és az egyenlő bánásmódnak a 2011/98 irányelv által kitűzött céllal teljes mértékben összeegyeztethető, hogy ezen állampolgár a családmagnak járó támogatásra való jogosultság tekintetében az irányelv 12. cikke (1) bekezdésének e) pontja alapján egyenlő bánásmódban részesüljön.

64. A fenti megfontolások összességének fényében úgy vélem, hogy a szóban forgóhoz hasonló nemzeti szabályozás, amely a családi ellátáshoz való jogosultság megállapításánál – a befogadó tagállam állampolgárainak családtagjaitól eltérően – kizárja az összevont engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgárok családtagjait, ha azok nem tartózkodnak ezen államban, nem egyeztethető össze a 2011/98 irányelv 12. cikke (1) bekezdésének e) pontjával.

⁴² Lásd: a jelen indítvány 16. lábjegyzetében hivatkozott bizottsági célravezetőségi vizsgálat, különösen a 41. és 42. o.

⁴³ Lásd e tekintetben: a jelen indítvány 34. lábjegyzetében hivatkozott Verschueren, 108. o.

VI. Véggövetkeztetés

65. Ennélfogva azt javaslom a Bíróságnak, hogy a Corte suprema di cassazione (semmitőszék, Olaszország) által feltett kérdésre a következőképpen válaszoljon:

A harmadik országbeli állampolgárok valamely tagállam területén való tartózkodására és munkavállalására vonatkozó összevont engedélyre irányuló összevont kérelmezési eljárásról, valamint a harmadik országból származó, valamely tagállam területén jogszerűen tartózkodó munkavállalók közös jogairól szóló, 2011. december 13-i 2011/98/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 12. cikke (1) bekezdésének e) pontját úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az alapeljárás tárgyát képezőhöz hasonló olyan tagállami szabályozás, amelynek alapján a családmaghoz tartozók számbavételénél a családmagnak járó támogatás összegének meghatározása céljából nem tartoznak bele a családmagba – a tagállami állampolgárokra vonatkozó rendelkezésektől eltérően – az összevont engedéllyel rendelkező harmadik országbeli munkavállaló családtagjai, ha azok nem e tagállam területén tartózkodnak.