



## Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA  
EVGENIJA TANCHEVA,  
predstavljeni 11. junija 2020<sup>1</sup>

**Zadeva C-302/19**

**Istituto Nazionale della Previdenza Sociale  
proti  
WS**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Corte suprema di cassazione (vrhovno kasacijsko sodišče, Italija))

„Predhodno odločanje – Direktiva 2011/98/EU – Pravice državljanov tretjih držav, ki so imetniki enotnega dovoljenja – Člen 12 – Pravica do enakega obravnavanja glede socialne varnosti – Nacionalna zakonodaja, v skladu s katero se družinski člani državljanov tretje države, ki niso rezidenti, ne upoštevajo pri ugotavljanju upravičenosti do družinske dajatve“

### I. Uvod

1. Corte suprema di cassazione (vrhovno kasacijsko sodišče, Italija) s predlogom za sprejetje predhodne odločbe Sodišče sprašuje o razlagi člena 12(1)(e) Direktive 2011/98/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o enotnem postopku obravnavanja vloge za enotno dovoljenje za državljane tretjih držav za prebivanje in delo na ozemlju države članice ter o skupnem nizu pravic za delavce iz tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državi članici.<sup>2</sup>

2. Na podlagi člena 12(1)(e) Direktive 2011/98 imajo državljani tretjih držav, ki so imetniki enotnega dovoljenja, pravico do enakega obravnavanja kot državljani države članice gostiteljice v zvezi s socialno varnostjo. Glavno vprašanje, ki se postavlja v obravnavani zadevi, je, ali navedeni člen nasprotuje nacionalni zakonodaji, v skladu s katero se v nasprotju s tem, kar velja za državljane države članice gostiteljice, družinski člani državljanov tretje države, ki ne prebivajo v tej državi, ne upoštevajo za namen določitve upravičenosti do družinske dajatve.

3. Ta zadeva Sodišču tako ponuja priložnost, da nadgradi svojo sodno prakso v zvezi s pravico do enakega obravnavanja imetnikov enotnega dovoljenja na podlagi člena 12 Direktive 2011/98 ob upoštevanju sodbe z dne 21. junija 2017, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485).

<sup>1</sup> Jezik izvirnika: angleščina.

<sup>2</sup> UL 2011, L 343, str. 1.

4. Sodišče to zadevo obravnava vzporedno z drugo zadevo, in sicer Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (družinske dajatve za rezidente za daljši čas) (C-303/19), v kateri sem sklepne predloge predstavil danes. V navedeni zadevi predložitveno sodišče postavlja podobno vprašanje v zvezi z razlago člena 11(1)(d) Direktive Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas,<sup>3</sup> in sicer ali je enaka izključitev, ki se uporablja za državljane tretjih držav, katerih družinski člani ne prebivajo v državi članici gostiteljici, skladna s pravico do enakega obravnavanja, ki je na podlagi te direktive priznana rezidentu za daljši čas.

5. V obeh navedenih zadevah se v bistvu postavljajo nova vprašanja glede uporabe enakega obravnavanja za državljane tretjih držav na podlagi prava Unije in odnosa med direktivama 2003/109 in 2011/98 v zvezi s tem. Zadevi lahko poleg tega vplivata na druge direktive, ki vsebujejo določbe o enakem obravnavanju državljanov tretjih držav in so del okvira Unije za zakonite migracije.<sup>4</sup>

## II. Pravni okvir

### A. Pravo Unije

6. V uvodnih izjavah 20 in 24 Direktive 2011/98 je navedeno:

„(20) Vsi državljani tretjih držav, ki zakonito prebivajo in delajo v državah članicah, bi morali uživati vsaj skupni niz pravic na podlagi enakega obravnavanja, kot so ga deležni državljani zadevne države članice gostiteljice, ne glede na prvotni namen za sprejem ali podlago zanj. Pravica do enakega obravnavanja na področjih, podrobno navedenih v tej direktivi, bi morala biti podeljena ne samo tistim državljanom tretjih držav, ki so bili v državo članico sprejeti zaradi dela, ampak tudi tistim, ki so bili sprejeti za druge namene in jim je bil omogočen dostop do trga dela te države članice v skladu z drugimi predpisi prava Unije ali nacionalnega prava, vključno z družinskimi člani delavca iz tretje države, ki so sprejeti v državo članico v skladu z Direktivo Sveta 2003/86/ES z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine [5]; [...].“

(24) Delavci iz tretjih držav bi morali biti deležni enakega obravnavanja, kar zadeva socialno varnost. Področja socialne varnosti so opredeljena v Uredbi (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti [6]. Določbe o enakem obravnavanju glede socialne varnosti v tej direktivi bi se morale uporabljati tudi za delavce, sprejete v državo članico neposredno iz tretje države. Kljub temu pa ta direktiva delavcem iz tretjih držav ne bi smela podeliti več pravic, kot jih že zagotavlja obstoječe pravo Unije na področju socialne varnosti za državljane tretjih držav v čezmejnih primerih. Poleg tega ta direktiva ne bi smela podeliti pravic v zvezi s primeri, ki so zunaj področja uporabe prava Unije, kot denimo v zvezi z družinskimi člani, ki prebivajo v tretji državi. Ta direktiva bi morala podeliti pravice samo družinskim članom, ki se pridružijo delavcem iz tretje države z namenom prebivanja v državi članici na podlagi združitve družine, ali družinskim članom, ki že zakonito prebivajo v tej državi članici.“

3 UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 272.

4 Glej zlasti Direktivo (EU) 2016/801 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. maja 2016 o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav za namene raziskovanja, študija, opravljanja pripravništva, prostovoljskega dela, programov izmenjave učencev ali izobraževalnih projektov in dela varušek au pair (UL 2016, L 132, str. 21), člen 22, ki se sklicuje na določbe o enakem obravnavanju iz člena 12 Direktive 2011/98. Glej tudi točko 32 teh sklepnih predlogov.

5 UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 224.

6 UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 72.

7. Člen 12 Direktive 2011/98, naslovljen „Pravica do enakega obravnavanja“, določa:

„1. Delavci iz tretjih držav iz točk (b) in (c) člena 3(1) so v državi članici, v kateri prebivajo, deležni enakega obravnavanja kot državljani te države članice glede: [...]

(e) področij socialne varnosti, kakor so opredeljena v Uredbi (ES) št. 883/2004;

[...]

2. Države članice lahko enako obravnavanje omejijo: [...]

(b) z omejitvijo pravic, ki so podeljene delavcem iz tretjih držav v točki (e) odstavka 1, vendar brez omejevanja takšnih pravic za delavce iz tretjih držav, ki so zaposleni ali so bili zaposleni za obdobje najmanj šestih mesecev in ki so prijavljeni kot brezposelni.

Poleg tega lahko države članice odločijo, da se točka (e) odstavka 1 glede družinskih prejemkov ne uporablja za državljane tretjih držav, ki jim je bilo dovoljeno delati na ozemlju države članice za obdobje, ki ne presega šestih mesecev, za državljane tretjih držav, ki so bili sprejeti za namen študija, ali za državljane tretjih držav, ki jim je dovoljeno delati na podlagi vizuma;“

## ***B. Italijansko pravo***

8. S členom 2 decreto legge 13 marzo 1988, n. 69, Norme in materia previdenziale, per il miglioramento delle gestioni degli enti portuali ed altre disposizioni urgenti (uredba-zakon št. 69 z dne 13. marca 1988 o predpisih v zvezi s socialno varnostjo, izboljšanjem upravljanja pristaniških javnih služb in drugimi nujnimi določbami), kakor je bila s spremembami preoblikovana v zakon št. 153 z dne 13. maja 1988) (v nadaljevanju: zakon št. 153/1988) (GURI št. 143 z dne 20. junija 1988), je bil uveden assegno per il nucleo familiare (v nadaljevanju: dodatek za družino). Navedeni člen določa:

„1. Družinske dajatve, dodatne družinske dajatve in vse druge družinske dajatve, ne glede na njihovo poimenovanje, ki jih prejemajo zaposleni in upravičenci do pokojnine in dajatev socialne varnosti iz naslova zaposlitve [...], se [...] nadomestijo z dodatkom za družino, če so izpolnjeni pogoji iz tega člena.

2. Dodatek se določi v različnih zneskih glede na število družinskih članov in dohodek družine v skladu z razpredelnico, ki je priloga k tej uredbi-zakonu. Višina dohodka iz navedene razpredelnice se poveča [...] za družine, katerih člani so zaradi telesne ali duševne hibe ali okvare popolnoma in trajno nezmožni opravljati delo oziroma imajo, če gre za mladoletne osebe, trajne težave pri opravljanju dejavnosti in nalog, značilnih za njihovo starost. Zadevna višina dohodka se poveča [...], če so člani družine iz odstavka 1 ovdodeli, razvezani, ločeni ali samski. Če ima družina iz odstavka 6 dva ali več otrok, se mesečni znesek dodatka za družino od 1. julija 1994 poveča [...] za vsakega otroka, z izjemo prvorojenega.

[...]

6. Družino sestavljajo zakonca, razen zakonca, ki je pravno in dejansko ločen, ter otroci in osebe, ki se obravnavajo enako kot otroci, [...] ki še niso dopolnili 18 let starosti oziroma ki so zaradi telesne ali duševne hibe ali okvare popolnoma in trajno nezmožni opravljati delo ne glede na njihovo starost. [...]

6a. Zakonec tujega državljanca ter njegovi otroci in osebe, ki se obravnavajo enako kot otroci, ki nimajo prijavljenega prebivališča na ozemlju Republike Italije, ne štejejo za člane družine iz odstavka 6, razen če država, iz katere prihaja tuji državljan, zagotavlja enako obravnavo italijanskih državljanov na podlagi načela vzajemnosti oziroma če je sklenila mednarodni dogovor v zvezi z družinskimi dajatvami. Ministrstvo za delo in socialno varnost po posvetovanju z ministrstvom za zunanje zadeve ugotovi, v katerih državah velja načelo vzajemnosti. [...]“.

9. Direktiva 2011/98 je bila v italijanski pravni red prenesena z decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 40, Attuazione della direttiva 2011/98/EU 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 (zakonska uredba št. 40 z dne 4. marca 2014 o prenosu Direktive 2011/98, v nadaljevanju: zakonska uredba št. 40/2014) (GURI št. 68 z dne 22. marca 2014).

### III. Dejansko stanje, postopek in vprašanje za predhodno odločanje

10. Iz predložitvene odločbe je razvidno, da je WS državljan tretje države, ki je od 9. decembra 2011 imetnik dovoljenja za prebivanje zaradi zaposlitve v Italiji in od 28. decembra 2015 enotnega dovoljenja za delo v skladu z zakonsko uredbo št. 40/2014, s katero je bila prenesena Direktiva 2011/98. Žena in otroka WS so med januarjem in junijem 2014 in nato med julijem 2014 in junijem 2016 prebivali v tretji državi izvora (Šrilanka).<sup>7</sup>

11. Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (nacionalni zavod za socialno varnost, Italija, v nadaljevanju: INPS) je WS za navedeni obdobji zavrnil izplačilo dodatka za družino, pri tem pa navedel, da se v skladu s členom 2(6a) zakona št. 153/1988 v zvezi z državljanji tretjih držav pri izračunu navedenega dodatka ne upoštevajo družinski člani, ki ne prebivajo v Italiji.

12. WS je zoper odločbo INPS vložil tožbo pri Tribunale Giudice del Lavoro di Alessandria (delovno sodišče v Alessandrii, Italija). V utemeljitev tožbe je navedel, da člen 2(6a) zakona št. 153/1988 ni združljiv z njegovo pravico do enakega obravnavanja, ki jo določa člen 12 Direktive 2011/98, glede na to, da ta zakonodaja državljanke tretjih držav obravnava manj ugodno v primerjavi z državljanji države članice gostiteljice. Navedeno sodišče je njegovo tožbo zavrnilo.

13. WS je zoper to odločbo vložil pritožbo pri Corte d'appello di Torino (pritožbeno sodišče v Torinu, Italija). Navedeno sodišče je tožbi WS ugodilo, pri čemer je na podlagi člena 12 Direktive 2011/98 razsodilo, da je člen 2(6a) zakona št. 153/1988 diskriminatoren, in zato zavrnilo njegovo uporabo.

14. INPS je vložil kasacijsko pritožbo za razveljavitev sodbe pritožbenega sodišča, pri čemer se je skliceval na en sam pritožbeni razlog, ki se nanaša na napačno uporabo člena 12 Direktive 2011/98 in zakonske uredbe št. 40/2014.

15. Predložitveno sodišče navaja, da je dodatek za družino denarni dodatek, do katerega so upravičene zlasti vse osebe, ki delajo v Italiji, če so člani družine, katere dohodek ne presega določene meje. Znesek navedenega dodatka se izračuna glede na število odraslih članov družine in število otrok ter dohodek zadevne družine. Zaposlenim izvrši plačilo delodajalec skupaj z izplačilom plače, in sicer po stopnji, ki se obračuna na znesek bruto plače delavca, INPS pa nato izvede končni poračun za izravnavo zneskov dodatka, ki jih je plačal delodajalec, in prispevkov za socialno varnost, ki jih ta dolguje. Predložitveno sodišče je menilo, da dodatek za družino, kljub temu, da se v njegovi sodni praksi obravnava kot dajatev v zvezi s socialno varnostjo in socialno pomočjo, vseeno spada na področje uporabe člena 12(1)(e) Direktive 2011/98.

<sup>7</sup> V skladu z navedbami WS in italijanske vlade žena in otroka WS med januarjem 2014 in junijem 2015 niso prebivali v Italiji, po tem obdobju pa so se preselili v Italijo, kjer zakonito prebivajo. Ker pa je za ta vprašanja pristojno predložitveno sodišče, jih ne bom podrobneje obravnaval.

16. Predložitveno sodišče je med drugim ugotovilo, da imajo člani družine pomembno vlogo v sistemu tega dodatka in se štejejo za njegove glavne upravičence. Zato se je vprašalo, ali člen 12(1)(e) Direktive 2011/98 nasprotuje nacionalni zakonodaji, kot je člen 2(6a) zakona št. 153/1988, v skladu s katero so družinski člani državljanov tretjih držav – ne pa tudi družinski člani državljanov Italije – izključeni iz opredelitve družine, kadar ne prebivajo v Italiji in kadar niso izpolnjeni pogoji za zagotavljanje vzajemnosti z njihovo državo izvora, ob upoštevanju uvodnih izjav 20 in 24 navedene direktive, ki se nanašata na družinske člane, ki prebivajo v državi članici.

17. V teh okoliščinah je Corte suprema di cassazione (kasacijsko sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba člen 12(1)(e) Direktive 2011/98/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 in načelo enakega obravnavanja, v skladu s katerim morajo biti imetniki enotnega dovoljenja za prebivanje in delo obravnavani enako kot državljani zadevne države članice, razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni zakonodaji, v skladu s katero se v nasprotju s tem, kar je določeno za državljane države članice, pri določitvi števila članov družine zaradi izračuna dodatka za družino ne upoštevajo družinski člani delavca, ki je imetnik enotnega dovoljenja in državljan tretje države, če ti prebivajo v tretji državi izvora?“

18. Pisna stališča so Sodišču predložili INPS, WS, italijanska vlada in Evropska komisija. Te stranke so se udeležile tudi obravnave, ki je potekala 27. februarja 2020.

#### IV. Povzetek stališč strank

19. INPS trdi, da je treba na vprašanje za predhodno odločanje odgovoriti nikalno. Zatrjuje, da je pri tretjih državah težko preveriti obstoj drugih družinskih dajatev, ki so istim družinskim članom izplačane v tujini, in spremembe družinskih okoliščin, ki bi lahko vplivale na pravico do prejemanja dodatka za družino. Tako je po njegovem mnenju izključitev družinskih članov, ki ne prebivajo v Italiji, v členu 2(6a) zakona št. 153/1988 – ki se uporablja samo za državljane tretjih držav, ki z Italijo niso sklenile mednarodnega dogovora v zvezi z družinskimi dajatvami ali ne zagotavljajo enake obravnave italijanskih državljanov na podlagi načela vzajemnosti, ne uporablja pa se za državljane Italije ali državljane Unije – sorazmerna in razumna, saj je njen namen preprečiti, da bi navedeni dodatek služil drugemu namenu in ne učinkoviti podpori gospodinjstva. Z navedeno zakonodajo naj bi se tudi razlikovalo med položajema, ki se med seboj objektivno razlikujeta, glede na to, da ima državljan države članice s to državo trajen in izvoren odnos, medtem ko je odnos državljan tretje države z državo članico pridobljen in običajno začasen.

20. INPS trdi, da je člen 2(6a) zakona št. 153/1988 skladen s členom 12 Direktive 2011/98. Po njegovem mnenju iz člena 3(1) in uvodnih izjav 8, 19, 20, 24 in 26 navedene direktive izhaja, da ni dovolj, da v Italiji prebiva delavec iz tretje države, saj dodatek za družino prejema člani družine in morajo zato oni prebivati na nacionalnem ozemlju. INPS opozarja tudi, da se dodatek za družino razlikuje od dajatve, ki je bila povod za izdajo sodbe Martinez Silva,<sup>8</sup> predvsem zato, ker ta dodatek izhaja iz delovnega razmerja, se financira z obveznimi prispevki delavcev in delodajalcev ter je namenjen prav družinskim članom. Kot je poudaril na obravnavi, člen 2(6a) zakona št. 153/1988 ne vpliva na pravico državljan tretje države do dodatka, ampak samo na njegov znesek, in je skladen s ciljem Direktive 2011/98, ki je spodbujati vključevanje državljanov tretjih držav v državah članicah.

21. WS trdi, da člen 12(1)(e) Direktive 2011/98 in načelo enakega obravnavanja nasprotujeta nacionalni zakonodaji, kakršna je ta v obravnavani zadevi. Po mnenju WS se na podlagi člena 2 zakona št. 153/1988 osebe, ki delajo v Italiji in za katere se uporablja sistem plačil in prispevkov po italijanskem pravu, v zvezi z dodatkom za družino obravnavajo različno glede na državljanstvo: delavci

<sup>8</sup> Sodba z dne 21. junija 2017 (C-449/16, EU:C:2017:485).

iz tretjih držav nasprotno od italijanskih delavcev ne smejo vključiti družinskih članov, ki prebivajo v tujini, v opredelitev svoje družine za namene upravičenosti do navedenega dodatka in izračun njegovega zneska. Ker naj bi Italija pri svojih državljanih upoštevala družinske člane, ki prebivajo v tujini, naj bi jih v skladu s členom 12 Direktive 2011/98 morala tudi pri državljanih tretjih držav. Drugačna rešitev naj bi bila v nasprotju s cilji enakosti in socialne kohezije, ki so izraženi v uvodni izjavi 19 te direktive.

22. WS zatrjuje, da uvodna izjava 20 Direktive 2011/98 v obravnavani zadevi ni upoštevna, saj je njen namen razširiti pravico do enakega obravnavanja na nekatere naslovnike, ne pa je omejiti. Prav tako naj ne bi bilo mogoče uporabiti uvodne izjave 24 te direktive, saj naj bi bil dodatek za družino dodeljen izključno delavcu, družinski člani pa naj do njega ne bi bili upravičeni. WS opozarja, da v členu 12(2)(b) Direktive 2011/98, v katerem so določene omejitve glede enakega obravnavanja na področju socialne varnosti, prebivališče družinskih članov delavca iz tretje države ni navedeno, in da se besedilo uvodne izjave 24 te direktive ne nanaša na primere, v katerih so družinski člani, ki prebivajo v tujini, upošteven element pri določitvi dajatev, dodeljenih delavcu iz tretje države, ki prebiva v državi članici gostiteljici. WS predpostavlja, da če bi zakonodajalec Unije želel omejiti enako obravnavanje na tak način, bi to izrecno storil in tega ne bi navedel zgolj v uvodni izjavi.

23. Kot je WS poudaril na obravnavi, člen 2(6a) zakona št. 153/1988 vpliva na pravico državljanov tretje države do dodatka in ne samo na njegov znesek, če vsi člani družine prebivajo v tujini. Po mnenju WS v obravnavani zadevi prav tako ne obstaja protislovje z Direktivo 2003/109, saj je enako obravnavanje rezidentov za daljši čas na podlagi te direktive širše od enakega obravnavanja imetnikov enotnega dovoljenja na podlagi Direktive 2011/98, pri čemer vključuje socialno varnost, socialno pomoč in socialno varstvo brez posebnih omejitev za družinske dajatve, tako da na splošno pri obravnavanju teh kategorij državljanov tretjih držav na podlagi teh dveh direktiv ni razlik. WS dodatno navaja, da je vprašanje nadzora dodatkov, v zvezi z družinskimi člani, ki prebivajo v tujini, ločeno od vprašanja enakega obravnavanja, in da se ta nadzor ne razlikuje glede na to, ali gre za družinske člane italijanskih državljanov, ki niso rezidenti, ali družinske člane državljanov tretjih držav, ki prebivajo v Italiji.

24. Italijanska vlada trdi, da člen 12(1)(e) Direktive 2011/98 in načelo enakega obravnavanja ne nasprotujeta nacionalni zakonodaji, kakršna je ta v obravnavani zadevi. Navaja, da se dodatek za družino financira z obveznimi prispevki delodajalca za zavarovanje in je torej del socialne varnosti. Trdi, da so družinski člani državljanov tretjih držav, ki niso rezidenti, izključeni zaradi značaja navedenega dodatka, njegovega namena in pogojev, ki morajo biti izpolnjeni za njegovo dodelitev, pa tudi zaradi cilja preprečevanja zlorab, kot je izbira najugodnejšega sistema socialne varnosti (*forum shopping*).

25. Po mnenju italijanske vlade ta izključitev ni v nasprotju z Direktivo 2011/98. Trdi, da je v členu 12(1)(e) navedene direktive, ki zajema dodatek za družino, enako obravnavanje zagotovljeno samo delavcem iz tretjih držav, ki so opredeljeni v tem členu. Tako naj se s tem členom članom družine ne bi podeljevala pravica do enakega obravnavanja v zvezi s sistemi, katerih neposredni upravičenci so, kot v primeru dodatka za družino. Takšno razlago po njenem mnenju potrjujeta uvodni izjavi 24 in 26 Direktive 2011/98, skupaj s členom 1 Uredbe št. 1231/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o razširitvi uporabe uredb (ES) št. 883/2004 in (ES) št. 987/2009 na državljane tretjih držav, za katere se navedeni uredbi ne uporabljata le na podlagi njihovega državljanstva,<sup>9</sup> v katerem je posebej določeno, da se ta uredba uporablja tudi za družinske člane, „pod pogojem, da stalno zakonito prebivajo na ozemlju države članice“.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> UL 2010, L 344, str. 1.

<sup>10</sup> Italijanska vlada se v zvezi s tem sklicuje na sodbo z dne 24. januarja 2019, Balandin in drugi (C-477/17, EU:C:2019:60).

26. Italijanska vlada poudarja, da je glede pravice do enakega obravnavanja v zvezi z rezidenti za daljši čas, ki imajo v skladu z uvodno izjavo 8 Direktive 2011/98 „bolj privilegiran položaj“ v primerjavi z imetniki enotnega dovoljenja, s členom 11(2) Direktive 2003/109 državam članicam omogočeno, da to pravico omejijo na primere, ko ima rezident za daljši čas „ali član družine, za katerega terja koristi“, prebivališče na njihovem ozemlju. Meni torej, da razlaga člena 12 Direktive 2011/98 v smislu, da družinskim članom imetnikov enotnega dovoljenja dodeljuje dajatve pod manj strogimi pogoji, kot so tisti, ki veljajo za družinske člane rezidentov za daljši čas, ne bi bila logična. Prav tako po njenem mnenju ni nobenega protislovja s sodbo Martinez Silva,<sup>11</sup> saj se je ta nanašala na drugo vrsto dajatve in so vsi člani gospodinjstva tožeče stranke prebivali v državi članici gostiteljici. Kot je poudarila na obravnavi, člen 2(6a) zakona št. 153/1988 vpliva na znesek dodatka in ne na pravico do njega ter je skladen s ciljem Direktive 2011/98, ki je spodbujati vključevanje državljanov tretjih držav v državah članicah.

27. Komisija trdi, da člen 12(1)(e) Direktive 2011/98 nasprotuje nacionalni zakonodaji, kakršna je ta v obravnavani zadevi. Ugotavlja, da je za namene tega člena dodatek za družino družinska dajatev v smislu Uredbe št. 883/2004 in da WS spada na osebno področje uporabe tega člena, ker je državljan tretje države, zajet s členom 3(1)(c) Direktive 2011/98. Poudarja, da člen 12 Direktive 2011/98 ne omejuje enakega obravnavanja na področju socialne varnosti glede na prebivališče družinskih članov delavca iz tretje države. Prav tako naj WS ne bi spadal med odstopanja, ki jih država članica lahko določi v skladu s členom 12(2)(b) navedene direktive, pod pogojem, da je jasno navedla, da se namerava sklicevati nanje,<sup>12</sup> kar naj se v obravnavni zadevi ne bi zgodilo. Iz člena 12(2)(c) Direktive 2011/98 v zvezi z davčnimi ugodnostmi naj bi bilo razvidno, da zakonodajalec Unije, kadar želi omejiti enako obravnavanje na podlagi prebivališča družinskih članov državljana tretje države, to stori izrecno.

28. Komisija trdi, da uvodna izjava 24 Direktive 2011/98 ne omejuje uporabe enakega obravnavanja, ampak samo pojasnjuje, da ta direktiva sama po sebi ne podeljuje pravic v položajih, ki niso urejeni s harmoniziranimi pravili prava Unije. Ker naj bi bilo enako obravnavanje na podlagi Direktive 2011/98 odvisno od pravic, ki so z nacionalno zakonodajo priznane državljanom države članice gostiteljice, naj bi morale biti družinske dajatve, dodeljene družinskim članom teh državljanov, ki prebivajo v tujini, kadar takšna zakonodaja, kot je člen 2 zakona št. 153/1988, določa njihovo dodelitev, v skladu s členom 12(1)(e) Direktive 2011/98 dodeljene tudi družinskim članom delavcev iz tretjih držav, ki so v enakem položaju. Kot je poudarila na obravnavi, trditve, ki temeljijo na uvodni izjavi 20 Direktive 2011/98 in členu 1 Uredbe št. 1231/2010, niso utemeljene, saj se nanašajo na primere, v katerih so družinskim članom podeljene njihove lastne pravice, poleg tega pa med predlagano razlago člena 12(1)(e) Direktive 2011/98 in člena 11(2) Direktive 2003/109 o rezidentih za daljši čas ni neskladnosti, saj ti določbi urejata različna pravna položaja.

## V. Analiza

29. Predložitveno sodišče s svojim vprašanjem Sodišče v bistvu poziva, naj odloči, ali je treba načelo enakega obravnavanja imetnikov enotnega dovoljenja, določeno v členu 12(1)(e) Direktive 2011/98, glede socialne varnosti, razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, kot je člen 2(6a) zakona št. 153/1988, v skladu s katero se v okviru ugotavljanja upravičenosti do družinske dajatve pri državljanih tretjih držav, ki so imetniki enotnega dovoljenja, ne upoštevajo družinski člani, ki ne prebivajo v državi članici gostiteljici, pri državljanih države članice gostiteljice pa se taki družinski člani upoštevajo.

<sup>11</sup> Sodba z dne 21. junija 2017 (C-449/16, EU:C:2017:485).

<sup>12</sup> Komisija se v zvezi s tem sklicuje na sodbo z dne 21. junija 2017, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485).

30. Kot je razvidno iz predložitvene odločbe, vprašanje za predhodno odločanje, postavljeno v tej zadevi, izhaja iz dejstva, da, kot je razvidno iz točke 8 teh sklepnih predlogov, družino, na podlagi katere se določi dodatek, v skladu s členom 2 zakona št. 153/1988 sestavljajo vse osebe, ki so v posebnem družinskem razmerju z delavcem v Italiji, ne glede na to, ali ti družinski člani prebivajo v Italiji ali drugod po svetu. V skladu s členom 2(6a) tega zakona pa, glede oseb, ki delajo v Italiji in so državljani tretjih držav, družino sestavljajo samo tisti družinski člani, ki prebivajo v Italiji, ne pa tudi tisti, ki prebivajo v tujini (razen v primeru obstoja enake obravnave na podlagi načela vzajemnosti ali posebnega dogovora).<sup>13</sup>

31. Naj pripomnim, da vprašanja, postavljenega v obravnavani zadevi, Sodišče še ni obravnavalo. Za odgovor na to vprašanje je treba najprej navesti nekaj uvodnih ugotovitev v zvezi z Direktivo 2011/98 in okvirom Unije za zakonite migracije ter sodbo z dne 21. junija 2017 v zadevi Martinez Silva<sup>14</sup> (oddelek A). Nato se bom posvetil razlagi člena 12(1)(e) Direktive 2011/98, pri čemer bom pojasnil, zakaj po mojem mnenju nacionalna zakonodaja, kakršna je obravnavana, ni skladna s to določbo (oddelek B).

## **A. Uvodne ugotovitve**

### *1. Direktiva 2011/98 in okvir Unije za zakonite migracije*

32. Spomniti je treba, da je Direktiva 2011/98 ključni pravni instrument tako imenovanega okvira Unije za zakonite migracije, ki je del skupne politike priseljevanja Unije na področju območja svobode, varnosti in pravice.<sup>15</sup> Okvir Unije za zakonite migracije vključuje sveženj direktiv, ki na splošno urejajo pogoje za vstop in prebivanje kategorij državljanov tretjih držav ter njihove pravice po sprejemu v države članice.<sup>16</sup> Določbe o enakem obravnavanju so pomemben element teh direktiv in spodbujajo enega od glavnih ciljev politike priseljevanja Unije, ki je, kot je navedeno v uvodni izjavi 2 Direktive 2011/98, zagotoviti pravično obravnavo državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državah članicah.<sup>17</sup>

13 Poudariti je treba, da je, kot je navedel WS, čeprav predložitveno sodišče v vprašanju za predhodno odločanje navaja tretjo državo izvora, iz zadevne nacionalne zakonodaje razvidno, da se to vprašanje postavlja tudi, če družinski člani prebivajo v drugih državah zunaj Italije.

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

15 Glej naslov V, poglavje 2, PDEU, zlasti člen 79 PDEU.

16 Za pregled glej na primer delovni dokument služb Komisije „Preverjanje ustreznosti zakonodaje EU o zakonitih migracijah“, SWD (2019) 1055 final z dne 29. marca 2019 (v nadaljevanju: dokument Komisije v zvezi s preverjanjem ustreznosti). Kot je navedeno v tem dokumentu, okvir Unije za zakonite migracije zajema te direktive: (1) Direktivo 2003/86 o združitvi družine; (2) Direktivo 2003/109 o rezidentih za daljši čas; (3) Direktivo Sveta 2009/50/ES z dne 25. maja 2009 o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav za namene visokokvalificirane zaposlitve (UL 2009, L 155, str. 17); (4) Direktivo 2011/98 o enotnih dovoljenjih; (5) Direktivo 2014/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o pogojih za vstop in bivanje državljanov tretjih držav zaradi zaposlitve sezonskih delavcev (UL 2014, L 94, str. 375); (6) Direktivo 2014/66/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav v okviru premestitev znotraj podjetja (UL 2014, L 157, str. 1) ter (7) Direktivo 2016/801, ki se med drugim nanaša na študente in raziskovalce ter s katero sta bili razveljavljeni in nadomeščeni Direktiva Sveta 2004/114/ES z dne 13. decembra 2004 o pogojih za sprejem državljanov tretjih držav za namene študija, izmenjav učencev, neplačanega usposabljanja ali prostovoljnega dela (UL 2004, L 375, str. 12) in Direktiva Sveta 2005/71/ES z dne 12. oktobra 2005 o posebnem postopku za dovolitev vstopa državljanom tretjih držav za namene znanstvenega raziskovanja (UL 2005, L 289, str. 15).

17 Glej člen 79(1) PDEU; glej tudi člen 67(2) PDEU.

33. V tem okviru Direktiva 2011/98, v primerjavi z direktivami, ki se nanašajo na posebne vrste delavcev iz tretjih držav,<sup>18</sup> določa skupni okvir pravic državljanov tretjih držav, ki so zakonito zaposleni in že sprejeti v državo članico.<sup>19</sup> Ima dva glavna cilja. Prvi je olajšati postopek sprejema državljanov tretjih držav zaradi dela v državo članico z uvedbo enotnega postopka obravnavanja vloge za enotno dovoljenje (kombinirano dovoljenje za prebivanje in delo). Drugi je zagotoviti niz skupnih pravic za delavce iz tretjih držav na podlagi enakega obravnavanja, kot so ga deležni državljani države članice gostiteljice.<sup>20</sup>

34. V ta namen člen 12(1) Direktive 2011/98 določa, da so delavci iz tretjih držav, kot so opredeljeni v členu 3(1)(b) in (c) te direktive, deležni enakega obravnavanja kot državljani države članice gostiteljice na podrobno navedenih področjih, vključno z dajatvami socialne varnosti iz točke (e), ob upoštevanju odstopanj, ki jih države članice lahko določijo v skladu s členom 12(2) te direktive. To v bistvu pomeni, da morajo države članice v skladu s členom 12 Direktive 2011/98 zagotoviti, da se državljani tretjih držav, ki so imetniki enotnega dovoljenja, glede dodelitve takšnih dajatev obravnavajo enako kot državljani države članice gostiteljice, ki so v primerljivem položaju.

## 2. Sodba z dne 21. junija 2017, Martinez Silva

35. Poudariti je treba tudi, da je za to zadevo upoštevna sodba z dne 21. junija 2017, Martinez Silva,<sup>21</sup> čeprav je Sodišče v njej obravnavalo drugačna vprašanja. Temeljila je na predlogu za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo italijansko pritožbeno sodišče, in je Sodišču prvič ponudila priložnost za razlago člena 12 Direktive 2011/98.

36. Sodišče je v tej sodbi<sup>22</sup> razsodilo, da člen 12 Direktive 2011/98 nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki državljanom tretjih držav, ki so imetniki enotnega dovoljenja, izključuje iz upravičenosti do družinske dajatve, ki se dodeli državljanom države članice gostiteljice, in sicer družinam z najmanj tremi mladoletnimi otroki, katerih dohodki so nižji od določenega praga. Natančneje, Sodišče je ob upoštevanju sodne prakse v zvezi z Uredbo št. 883/2004 in njeno predhodnico, Uredbo št. 1408/71,<sup>23</sup> ugotovilo, da je zadevna dajatev socialne varnosti, ki spada med družinske dajatve iz člena 3 Uredbe št. 883/2004, in da zato spada na področje uporabe člena 12(1)(e) Direktive 2011/98.<sup>24</sup>

37. Sodišče je po analogiji s sodno prakso v zvezi z Direktivo 2003/109 o rezidentih za daljši čas<sup>25</sup> razsodilo tudi, da Direktiva 2011/98 državljanom tretjih držav, ki so imetniki enotnega dovoljenja, priznava pravico do enakega obravnavanja, ki je splošno pravilo, in da so v njej navedena odstopanja od te pravice, ki jih lahko določijo države članice, če so jasno navedle, da se nameravajo sklicevati na ta odstopanja. Ker Italija ni izrazila takega namena, ni bilo mogoče šteti, da se z nacionalno zakonodajo, ki omejuje dodelitev zadevne dajatve in je bila sprejeta pred prenosom Direktive 2011/98 v nacionalno pravo, izvajajo omejitve enakega obravnavanja, ki jih države članice lahko uvedejo na podlagi te direktive.<sup>26</sup>

18 Glej opombo 16 teh sklepnih predlogov.

19 Glej dokument Komisije v zvezi s preverjanjem ustreznosti, naveden v opombi 16 teh sklepnih predlogov, str. 26.

20 Glej Direktivo 2011/98, zlasti člen 1 in uvodno izjavo 30; glej tudi Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o Direktivi 2011/98, COM(2019) 160 final, z dne 29. marca 2019, str. 1. Za poglobljeno razpravo glej na primer 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, str. od 193 do 226; Iglesias Sanchez, S., Single Permit Directive 2011/98/EU, v Hailbronner, K. in Thym, D. (ur.), EU Immigration and Asylum Law – A Commentary, 2. izdaja, C.H. Beck/Hart/Nomos, 2016, str. od 880 do 927.

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

22 Glej sodbo z dne 21. junija 2017, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485, točke 9, 30 in 31).

23 Uredba Sveta (EGS) št. 1408/71 z dne 14. junija 1971 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 1, str. 35).

24 Glej sodbo z dne 21. junija 2017, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485, točke od 20 do 25).

25 Glej sodbo z dne 21. junija 2017, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485, točka 29) (ki po analogiji napotuje na sodbo z dne 24. aprila 2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, točki 86 in 87).

26 Glej sodbo z dne 21. junija 2017, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485, točka 30).

38. Zato iz sodbe Martinez Silva izhaja, da je v okoliščinah, v katerih nacionalna zakonodaja glede dodelitve družinske dajatve uvaja različno obravnavanje državljanov tretjih držav, ki so imetniki enotnega dovoljenja, v primerjavi z državljani države članice gostiteljice, in v katerih ni mogoče uporabiti nobenega odstopanja, treba upoštevati pravico do enakega obravnavanja, ki je tem državljanom tretjih držav podeljena na podlagi člena 12(1)(e) Direktive 2011/98. Ta sodba torej podpira stališče, da je nacionalna zakonodaja, kakršna je ta v obravnavani zadevi, v nasprotju s členom 12(1)(e) Direktive 2011/98. K tej sodbi se bom vrnil kasneje v analizi (glej točki 42 in 46 teh sklepnih predlogov).

## **B. Razlaga člena 12(1)(e) Direktive 2011/98**

### *1. Splošne ugotovitve*

39. Najprej je treba poudariti, da ima, kot je navedeno v uvodni izjavi 26 Direktive 2011/98, ob neobstoju harmonizacije na ravni Unije vsaka država članica možnost, da določi pogoje za dodelitev dajatev socialne varnosti, pa tudi zneske takšnih dajatev in obdobje, za katero so odobrene. Vendar morajo države članice pri izvrševanju te pristojnosti ravnati skladno s pravom Unije.

40. Iz tega sledi, da Direktiva 2011/98 državam članicam ne preprečuje, da, na primer, iz dodeljevanja družinskih dajatev izključijo tiste delavce, katerih družinski člani prebivajo v tretjih državah, ali da te družinske člane izključijo iz osnove za izračun zneska takšnih dajatev. Vendar člen 12(1)(e) navedene direktive od držav članic zahteva, da državljanom tretjih držav, ki so imetniki enotnega dovoljenja, zagotovijo, da so glede socialne varnosti deležni enakega obravnavanja kot državljani države članice gostiteljice. Ker se torej v skladu z zakonodajo države članice gostiteljice (v obravnavani zadevi Italije) družinska dajatev državljanom te države podeljuje ne glede na kraj prebivanja njihovih družinskih članov, je treba v skladu s to določbo državljanke tretjih držav, ki so imetniki enotnega dovoljenja in so v primerljivem položaju, načeloma obravnavati enako. Zato se mi zdi, da izključitev družinskih članov takšnih državljanov tretjih držav, ki niso rezidenti, na podlagi zadevne nacionalne zakonodaje ni skladna z navedeno določbo iz naslednjih razlogov.

41. Prvič, ni sporno, da delavec iz tretje države, kot je WS, spada na osebno področje uporabe člena 12(1)(e) Direktive 2011/98 in je zato na podlagi te določbe upravičen do enakega obravnavanja. Kot je navedeno v predložitveni odločbi, je WS imetnik enotnega dovoljenja v smislu člena 2(c) Direktive 2011/98 in se šteje za delavca iz tretje države, ki je bil v skladu s pravom Unije ali nacionalnim pravom v državo članico sprejet za namen dela, kot je navedeno v členu 3(1)(c) Direktive 2011/98.

42. Drugič, jasno je, kot sta navedla predložitveno sodišče in italijanska vlada, da je dodatek za družino dajatev socialne varnosti, ki spada med družinske dajatve iz člena 3 Uredbe št. 883/2004<sup>27</sup> in zato spada na področje uporabe člena 12(1)(e) Direktive 2011/98. Sodišče je namreč tako menilo v sodbi Bettaccini<sup>28</sup> v zvezi z Uredbo št. 1408/71. Vsekakor se na podlagi sodbe Martinez Silva<sup>29</sup> lahko šteje, da dodatek za družino izpolnjuje merila družinske dajatve iz Uredbe št. 883/2004 za namene člena 12(1)(e) Direktive 2011/98, glede na to, da je denarna dajatev, ki se podeljuje na podlagi zakonsko opredeljenega položaja brez vsakršne individualne in proste presoje osebnih potreb vlagatelja prošnje in je namenjena kritju družinskih izdatkov.

27 Glej v zvezi s tem Izjavo Italijanske republike v skladu s členom 9 Uredbe (ES) št. 883/2004, v kateri je dodatek za družino iz zakona št. 153/1988 opredeljen kot družinska dajatev v skladu s členom 3 te uredbe; na voljo na spletnem naslovu <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=868&intPageId=2285&langId=en>, str. 5.

28 Glej sodbo z dne 22. septembra 1994, Bettaccini (C-301/93, EU:C:1994:341, zlasti točke 6, 18 in 19); glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca F. G. Jacobsa v zadevi Bettaccini (C-301/93, EU:C:1994:139, točki 16 in 17).

29 Glej sodbo z dne 21. junija 2017 (EU:C:2017:485, točke od 20 do 23). V okviru Uredbe št. 883/2004 glej tudi na primer sodbo z dne 2. aprila 2020, FV in GW (otrok zakonca obmejnega delavca) (C-802/18, EU:C:2020:269, točke od 35 do 38).

43. Tretjič, ni dvoma, da so, kar zadeva upravičenost do dodatka za družino, državljani tretjih držav, ki so imetniki enotnega dovoljenja, na podlagi zadevne nacionalne zakonodaje obravnavani manj ugodno kot državljani države članice gostiteljice, kar je prepovedano s členom 12(1)(e) Direktive 2011/98. Očitno je, da člen 2(6a) zakona št. 153/1988 za državljane tretjih držav uvaja sistem, ki je drugačen (razen v primeru obstoja enake obravnave na podlagi načela vzajemnosti ali posebnega dogovora) od splošnega sistema, ki se uporablja za italijanske državljane, katerim se dodatek izplača ne glede na prebivališče družinskih članov. V skladu z navedeno zakonodajo državljani tretjih držav nasprotno od italijanskih državljanov ne morejo vključiti družinskih članov, ki ne prebivajo v Italiji, v sestavo družine za namen določitve upravičenosti do navedenega dodatka. Posledica tega je zmanjšanje zneska dodatka, ki ga lahko prejme državljan tretje države, ali popolna izguba pravice do izplačila tega dodatka, odvisno od števila družinskih članov, ki prebivajo v Italiji, v primerjavi z dodatkom, ki je dodeljen državljanom države članice gostiteljice, katerih družinski člani se upoštevajo, tudi če ne prebivajo v Italiji.

44. Zato je v nasprotju s stališčema INPS in italijanske vlade, kot je navedel WS, treba šteti, da takšna nacionalna zakonodaja vpliva na pravico državljanov tretje države do dodatka za družino in ne zgolj na njegov znesek, saj navedena zakonodaja te državljane dejansko prikrajša za pravico do tega dodatka za obdobja, ko vsi družinski člani prebivajo zunaj Italije, kot je razvidno iz okoliščin obravnavane zadeve.

45. Dodati je treba, da trditve INPS v delu, v katerem ta zanika obstoj diskriminacije, pri čemer navaja, da sta položaja državljanov tretjih držav, ki so imetniki enotnih dovoljenj, in državljanov države članice gostiteljice različna zaradi njihovih povezav s to državo, ni mogoče sprejeti, glede na to, da zakonodajalec Unije s členom 12 Direktive 2011/98 takšnim državljanom tretjih držav podeljuje pravico do enakega obravnavanja. Enako velja tudi za trditve INPS in italijanske vlade v zvezi s težavami pri nadzoru dodatkov, preprečevanju zlorab na področju socialnega varstva in ohranjanju funkcije dodatka za družino, saj, kot je navedel WS, se lahko enake težave pojavijo tudi v zvezi z družinskimi člani italijanskih državljanov, ki prebivajo v tujini, Direktiva 2011/98 pa določa enako obravnavanje.

46. Četrtrič, ni sporno, da se za položaj v postopku v glavni stvari ne uporabljajo odstopanja od enakega obravnavanja glede socialne varnosti in zlasti družinskih prejemkov iz člena 12(2)(b) Direktive 2011/98 ter da Sodišču vsekakor niso predložene nobene informacije o tem, da je Italija navedla, da se namerava sklicevati nanje, kot se zahteva s sodbo *Martinez Silva*.<sup>30</sup> Kot je navedeno v točki 7 teh sklepnih predlogov, so ta odstopanja povezana s statusom zaposlitve in trajanjem bivanja delavca iz tretje države v državi članici gostiteljici, medtem ko možnost, da država članica enako obravnavanje omeji na podlagi prebivališča družinskih članov tega delavca, ni navedena.

47. Na podlagi navedenega obstajajo torej tehtni indici, da je treba na vprašanje za predhodno odločanje odgovoriti pritrdilno. Vendar se glede na nekatere dejavnike, na katere je opomnilo predložitveno sodišče, ter nekatere trditve INPS in italijanske vlade v obravnavani zadevi postavljajo zapletena vprašanja o tem, kako je treba v teh okoliščinah razlagati člen 12(1)(e) Direktive 2011/98 v povezavi z nacionalno zakonodajo. Zapletenost obravnavane zadeve izhaja predvsem iz narave zadevne dajatve in dejstva, da bi bilo mogoče nekatere določbe Direktive 2011/98 razlagati tako, da izključujejo družinske člane državljanov tretjih držav, ki prebivajo zunaj države članice gostiteljice, s področja uporabe te direktive.

## *2. Dodatni preudarki glede na položaj v postopku v glavni stvari*

48. Naj že takoj navedem, da se strinjam z WS in Komisijo, da se določbe o enakem obravnavanju iz člena 12 Direktive 2011/98 uporabljajo za nacionalno zakonodajo, kakršna je ta v obravnavani zadevi.

<sup>30</sup> Glej sodbo z dne 21. junija 2017 (EU:C:2017:485, točka 29).

49. Prvič, ne prepričajo me trditve INPS in italijanske vlade, v skladu s katerimi naj bi člen 12(1)(e) Direktive 2011/98 v bistvu izključeval dodatek za družino, saj naj bi ta člen zajemal samo državljane tretjih držav, ki so imetniki enotnih dovoljenj, ne pa tudi njihovih družinskih članov, ki so upravičenci do tega dodatka.

50. Spomniti je treba, da je, kot so navedli predložitveno sodišče, INPS, WS in italijanska vlada, dodatek za družino na razpolago vsem osebam, ki delajo v Italiji, če so člani družine, katere dohodek ne presega določene meje. Poleg tega ga izplačuje delodajalec in se financira iz sistema, ki temelji na prispevkih. Zato je treba šteti, da je pravica do tega dodatka povezana s položajem delavca iz tretje države, ki je imetnik enotnega dovoljenja in spada na področje uporabe člena 12(1)(e) Direktive 2011/98.

51. Priznavam, da so, kot so navedli predložitveno sodišče, INPS in italijanska vlada, do dodatka za družino upravičeni družinski člani delavca iz tretje države. Družinska dajatev mora namreč praviloma koristiti družini.<sup>31</sup> Vendar se po informacijah, ki so bile predložene Sodišču, pravica do navedenega dodatka načeloma dodeli delavcu iz tretje države, ki je imetnik enotnega dovoljenja, in ne njegovim družinskim članom, čeprav so ti pogoj za ta dodatek in imajo korist od njega. Na tej podlagi je takšen delavec v skladu s členom 12(1)(e) Direktive 2011/98 upravičen do enakega obravnavanja glede pogojev, ki jih morajo za pridobitev pravice do tega dodatka izpolnjevati državljani države članice gostiteljice.

52. Drugič, zdi se mi, da je uvodna izjava 20 Direktive 2011/98 brezpredmetna za obravnavano zadevo. Kot je razvidno iz točke 6 teh sklepnih predlogov, je v uvodni izjavi 20 Direktive 2011/98 navedeno zlasti, da bi morala biti pravica do enakega obravnavanja podeljena ne samo tistim državljanom tretjih držav, ki so bili v državo članico sprejeti zaradi dela, ampak tudi tistim osebam, ki so bile sprejete za druge namene in jim je bil omogočen dostop do trga dela te države članice, vključno z družinskimi člani delavca iz tretje države, ki so sprejeti v državo članico v okviru združitve družine na podlagi Direktive 2003/86.

53. Tako je iz uvodne izjave 20 Direktive 2011/98 razvidno, da za družinske člane delavcev iz tretjih držav, ki jim je dovoljeno delati in ki imajo dovoljenje za prebivanje, določbe o enakem obravnavanju iz Direktive 2011/98 veljajo na podlagi člena 3(1)(b) te direktive. Navedena uvodna izjava se torej drugače od obravnavane zadeve nanaša na položaj, v katerem so družinski člani delavca iz tretje države, ki je imetnik enotnega dovoljenja, neposredno in v svojem imenu upravičeni do pravice do enakega obravnavanja iz člena 12 Direktive 2011/98.<sup>32</sup>

54. Tretjič, menim, da uvodna izjava 24 Direktive 2011/98 ne podpira razlage člena 12 te direktive, s katero se omejuje uporaba pravice do enakega obravnavanja, podeljene delavcem iz tretjih držav, v okoliščinah obravnavane zadeve. Kot je razvidno iz točke 6 teh sklepnih predlogov, je v tej uvodni izjavi med drugim navedeno, da Direktiva 2011/98 „ne bi smela podeliti pravic v zvezi s primeri, ki so zunaj področja uporabe prava Unije, kot denimo v zvezi z družinskimi člani, ki prebivajo v tretji državi. Ta direktiva bi morala podeliti pravice samo družinskim članom, ki se pridružijo delavcem iz tretje države z namenom prebivanja v državi članici na podlagi združitve družine, ali družinskim članom, ki že zakonito prebivajo v tej državi članici.“

<sup>31</sup> Glej v zvezi s tem Strban, G., Family Benefits in the EU: Is It Still Possible to Coordinate Them?, (2016) 23 Maastricht Journal of European and Comparative Law, str. 775, 782 in 783.

<sup>32</sup> Glej v zvezi s tem tudi Direktivo 2011/98, uvodna izjava 21.

55. Pripomniti je treba, da se navedeno besedilo uvodne izjave 24 Direktive 2011/98 ne odraža v določbah te direktive, informacije, ki jih je mogoče v zvezi z njenim pomenom razbrati iz postopka sprejemanja te direktive, pa so minimalne.<sup>33</sup> Vseeno se zdi, kot je navedla Komisija, da je namen te uvodne izjave s pomočjo takšnega besedila pojasniti, da Direktiva 2011/98 sama po sebi ne podeljuje pravic državljanom tretjih držav, ki so imetniki enotnih dovoljenj, v položajih, ki niso urejeni s harmoniziranimi pravili prava Unije. Zato se mi zdi, da je mogoče uvodno izjavo 24 Direktive 2011/98 razlagati tako, da se s to direktivo od držav članic ne zahteva, da dodelijo družinske dajatve za družinske člane, ki ne prebivajo v državi članici gostiteljici.<sup>34</sup> Vendar nič v navedeni uvodni izjavi ne kaže na to, da so države članice oproščene obveznosti iz člena 12 Direktive 2011/98, da državljanom tretjih držav, ki so imetniki enotnega dovoljenja, zagotovijo enako obravnavanje glede upravičenosti do takšnih dajatev na podlagi pogojev, ki so v nacionalni zakonodaji določeni za državljane države članice gostiteljice.<sup>35</sup>

56. Ta razlaga je podprta zlasti z dejstvom, da, kot je navedeno v točki 46 teh sklepnih predlogov, v členu 12(2)(b) Direktive 2011/98 prebivališče družinskih članov delavcev iz tretjih držav ni navedeno med odstopanji od pravice do enakega obravnavanja glede socialne varnosti in, natančneje, družinskih dajatev, ki jih lahko določijo države članice. Poleg tega se člen 12(2)(c) te direktive, v katerem je določeno odstopanje od enakega obravnavanja glede davčnih ugodnosti, sklicuje na prebivališče družinskih članov delavca iz tretje države v državi članici gostiteljici. Zato ne bi bilo logično, če bi se štelo, da so družinski člani, ki prebivajo v tujini, izključeni iz določb o enakem obravnavanju iz člena 12 Direktive 2011/98.

57. Zdi se, da je ta razlaga skladna tudi s sistematiko Direktive 2011/98. V zvezi s tem je treba poudariti, da druge direktive iz okvira Unije za zakonite migracije vsebujejo uvodne izjave, katerih besedilo je v določeni meri podobno uvodni izjavi 24 Direktive 2011/98 in v katerih je navedeno, da zadevna direktiva ne podeljuje pravic v zvezi s položaji, ki so zunaj področja uporabe prava Unije, kot je položaj družinskih članov, ki prebivajo v tretji državi,<sup>36</sup> ter v katerih je hkrati poudarjeno, da se pravica do enakega obravnavanja na področju socialne varnosti uporablja za osebe, ki spadajo na področje njihove uporabe.<sup>37</sup> V nekaterih direktivah so določena tudi posebna odstopanja od enakega obravnavanja na področju družinskih dajatev, ki so povezana s trajanjem bivanja zadevne kategorije državljanov tretje države v državi članici gostiteljici,<sup>38</sup> pri čemer kraj prebivališča družinskih članov tega državljanov ni naveden.

58. Četrtrič, trditve INPS in italijanske vlade, ki temeljijo na Uredbi št. 1231/2010, me prav tako ne prepričajo. Kot je Sodišče priznalo,<sup>39</sup> Uredba št. 1231/2010 razširja osebno področje uporabe pravil Unije na področju koordinacije sistemov socialne varnosti iz uredb št. 883/2004 in št. 987/2009 na državljane tretjih držav, za katere se ti uredbi nista uporabljali le zaradi njihovega državljanstva. V skladu s členom 1 Uredbe št. 1231/2010 se navedeni uredbi uporabljata za te državljane tretjih

33 Zlasti ugotavljam, da se zdi, da je bil zadnji stavek uvodne izjave 24 Direktive 2011/98 dodan sorazmerno pozno v postopku odločanja in da za njegovo vključitev ni na voljo nobeno posebno javno dostopno pojasnilo. Glej v zvezi s tem dokument 15657/10 z dne 12. novembra 2010, str. 17 in 18; dokument 8130/11 z dne 29. marca 2011, str. 8; dokument 11527/11 z dne 10. junija 2011, str. 15 in 16. Glej tudi opombo 36 teh sklepnih predlogov.

34 Glej v tem smislu Verschueren, H., *Employment and social security rights of third-country nationals under the EU labour migration directives*, (2018) 20, *European Journal of Social Security*, str. 100 in 107.

35 Kot je Sodišče v zvezi s tem večkrat poudarilo, uvodne izjave akta Unije niso pravno zavezujoče in se nanje ni mogoče sklicevati niti za to, da bi se odstopilo od samih določb zadevnega akta, niti za to, da bi se te določbe razlagale v smislu, ki je očitno v nasprotju z njihovim besedilom. Glej na primer sodbo z dne 19. decembra 2019, Puppinc in drugi/Komisija (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, točka 76).

36 V okviru zakonitih migracij v Uniji se je taka formulacija prvič pojavila v uvodni izjavi 16 Direktive 2005/71. Zdi se, da temelji na avstrijskem predlogu, v katerem je bilo navedeno, da se s to direktivo „ne morejo podeliti pravice za primere, ki ne sodijo v okvir zakonodaje Skupnosti, kot so na primer družinski člani, ki prebivajo v tretji državi“. Glej na primer dokument 10243/04 z dne 22. junija 2004, str. 12, opomba 1.

37 Glej zlasti Direktivo 2014/36, uvodna izjava 46; Direktivo 2016/801, uvodna izjava 55.

38 Glej v zvezi s tem Direktivo 2014/36, člen 23(2)(i) in uvodna izjava 46; Direktivo 2014/66, člen 18(3) in uvodna izjava 38; Direktivo 2016/801, člen 22(2)(b) in uvodna izjava 56.

39 Glej sodbo z dne 24. januarja 2019, Balandin in drugi (C-477/17, EU:C:2019:60, zlasti točki 24 in 25).

držav ter za njihove družinske člane in preživele družinske člane, če stalno zakonito prebivajo na ozemlju države članice in njihov položaj ni popolnoma omejen na eno samo državo članico. Namen te uredbe je torej, da se tem državljanom v največji možni meri podelijo enake pravice, kot jih državljanom Unije podeljuje Uredba št. 883/2004.<sup>40</sup>

59. Zato, kot sta navedla WS in Komisija, Uredba št. 1231/2010 zajema položaje, v katerih so družinskim članom podeljene pravice na podlagi njihovega družinskega razmerja z navedenimi državljani tretjih držav in njihovega prebivališča v Uniji. Z razširitvijo določbe o enakem obravnavanju iz člena 4 Uredbe št. 883/2004 na takšne državljane tretjih držav Uredba št. 1231/2010 onemogoča uporabo odstopanj od enakega obravnavanja na področju socialne varnosti v direktivah Unije o zakonitih migracijah, med drugim v Direktivi 2011/98,<sup>41</sup> kar pojasnjuje sklicevanje na to uredbo v uvodni izjavi 25 navedene direktive. Tako, kot je opozorila Komisija, Uredba št. 1231/2010 ne dopušča državam članicam, da bi podelile družinske dajatve svojim državljanom, katerih družinski člani prebivajo v tujini, in da bi takšne dajatve odrekle mobilnim državljanom tretjih držav v enakem položaju. Na podlagi navedenega ne vidim, kako naj bi Uredba št. 1231/2010 podprla razlago člena 12(1)(e) Direktive 2011/98, ki sta jo v obravnavani zadevi podala INPS in italijanska vlada.

60. Petič, ne zdi se mi, da bi obstajalo kakršno koli očitno protislovje z Direktivo 2003/109. Pripomniti je treba, da je iz uvodne izjave 8 Direktive 2011/98 v povezavi s členom 3(2)(i) te direktive razvidno, da rezidenti za daljši čas niso zajeti s to direktivo „zaradi njihovega bolj privilegirane položaja in njihove posebne vrste dovoljenja za prebivanje“. Navedeni določbi se torej nanašata na področje uporabe Direktive 2011/98 in ne posebej na enako obravnavanje. Vsekakor pa razlaga člena 12(1)(e) Direktive 2011/98, ki jo predlagam v obravnavani zadevi, ne daje prednosti imetnikom enotnega dovoljenja pred rezidenti za daljši čas, ampak zagotavlja enako obravnavanje državljanov tretjih držav in državljanov države članice gostiteljice glede upravičenosti do družinske dajatve na podlagi te direktive, kot predlagam tudi v sklepnih predlogih v zadevi C-303/19 v zvezi z razlago člena 11(1)(d) Direktive 2003/109.

61. Pripomniti je treba še, da so, kot je bilo ugotovljeno v nedavni oceni direktiv Unije o zakonitih migracijah, ki jo je izvedla Komisija,<sup>42</sup> v posameznih direktivah vsebovana različna pravila in posebne omejitve enakega obravnavanja, ki v veliki meri odražajo razlikovanje med zajetimi kategorijami državljanov tretjih držav in trajanjem njihovega bivanja, pa tudi zgodovino sprejemanja zadevne direktive. Zato se mi zdi, da čeprav je mogoče splošno obravnavo, ki so je deležni rezidenti za daljši čas, na splošno šteti za privilegirano v primerjavi s tisto, ki so je deležni imetniki enotnega dovoljenja, kot nazorno prikazuje dejstvo, da ne obstaja posebno odstopanje za družinske dajatve in da je enako obravnavanje na podlagi člena 11 Direktive 2003/109 razširjeno na socialno varnost, socialno pomoč in socialno varstvo, kot so opredeljeni z nacionalnim pravom, pa je konkretna uporaba enakega obravnavanja na področju socialne varnosti za rezidente za daljši čas nasprotno od njegove uporabe za imetnike enotnega dovoljenja odvisna od posameznega položaja.<sup>43</sup>

62. Nazadnje, ne prepričajo me trditve INPS in italijanske vlade, da je nacionalna zakonodaja, kakršna je ta v obravnavani zadevi, skladna s ciljem Direktive 2011/98, ki je spodbujati vključevanje državljanov tretjih držav v državah članicah. Kot je priznано v uvodni izjavi 2 te direktive, se ta cilj uresničuje z zagotavljanjem enakega obravnavanja državljanom tretjih držav, ki so imetniki enotnega dovoljenja, kar je, kot je navedeno v točki 33 teh sklepnih predlogov, eden od glavnih ciljev Direktive 2011/98.

40 Glej v zvezi s tem sklepne predloge generalnega pravobranilca N. Wahla v zadevi Balandin in drugi (C-477/17, EU:C:2018:783, točke od 42 do 57, zlasti točka 46).

41 Glej v zvezi s tem dokument Komisije v zvezi s preverjanjem ustreznosti, naveden v opombi 16 teh sklepnih predlogov, zlasti prilogo 5, str. od 108 do 110; 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, str. 86 in od 91 do 93.

42 Glej dokument Komisije v zvezi s preverjanjem ustreznosti, naveden v opombi 16 teh sklepnih predlogov, zlasti str. 41 in 42.

43 Glej v zvezi s tem v opombi 34 teh sklepnih predlogov navedeno delo Verschueren, str. 108.

63. Poudariti velja tudi, da je, kot je razvidno iz uvodne izjave 19 Direktive 2011/98, namen določb o enakem obravnavanju vzpostaviti minimalno raven enakih pogojev znotraj Unije ter priznati, da državljani tretjih držav s svojim delom in plačevanjem davkov prispevajo h gospodarstvu Unije in bi jih zato bilo treba obravnavati na način, ki je primerljiv z obravnavanjem državljanov države članice, da bi se zmanjšala nelojalna konkurenca med enimi in drugimi. Zato se mi glede na okoliščine obravnavane zadeve, v katerih je državljan tretje države, ki je imetnik enotnega dovoljenja, v položaju, ki je primerljiv s položajem državljana države članice gostiteljice, predvsem pa je prispeval tej državi s svojim delom, zdi, da je to, da je ta državljan deležen enakega obravnavanja glede upravičenosti do dodatka za družino na podlagi člena 12(1)(e) Direktive 2011/98, povsem skladno s ciljema vključevanja in enakega obravnavanja, ki se uresničujeta s to direktivo.

64. Ob upoštevanju navedenega menim, da nacionalna zakonodaja, kakršna je obravnavana, v skladu s katero se v okviru ugotavljanja upravičenosti do družinske dajatve pri državljanih tretjih držav, ki so imetniki enotnega dovoljenja, ne upoštevajo družinski člani, ki ne prebivajo v državi članici gostiteljici, pri državljanih države članice gostiteljice pa se taki družinski člani upoštevajo, ni skladna s členom 12(1)(e) Direktive 2011/98.

## **VI. Predlog**

65. Sodišču torej predlagam, naj na vprašanje, ki ga je postavilo Corte suprema di cassazione (vrhovno kasacijsko sodišče, Italija), odgovori:

Člen 12(1)(e) Direktive 2011/98/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o enotnem postopku obravnavanja vloge za enotno dovoljenje za državljane tretjih držav za prebivanje in delo na ozemlju države članice ter o skupnem nizu pravic za delavce iz tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državi članici, je treba razlagati tako, da nasprotuje zakonodaji države članice, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, v skladu s katero se – v nasprotju s tem, kar je določeno za državljane države članice – družinski člani delavca iz tretje države z enotnim dovoljenjem pri ugotavljanju števila članov družine zaradi izračuna dodatka za družino ne upoštevajo, če ne prebivajo na ozemlju te države članice.