



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
EVGENIJA TANCHEVA,
predstavljeni 11. junija 2020¹

Zadeva C-303/19

**Istituto Nazionale della Previdenza Sociale
proti
VR**

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

„Predhodno odločanje – Direktiva 2003/109/ES – Pravice državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas – Člen 11 – Pravica do enakega obravnavanja glede socialne varnosti, socialne pomoči in socialnega varstva – Odstopanje – 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 11(1)(d) Direktive Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas.²

2. Na podlagi člena 11(1)(d) Direktive 2003/109 imajo državljani tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, pravico do enakega obravnavanja kot državljani države članice gostiteljice glede socialne varnosti, socialne pomoči in socialnega varstva, kot so opredeljeni z nacionalnim pravom. 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 pri ugotavljanju upravičenosti do družinske dajatve. Sodišče je pozvano tudi, naj odloči, ali se odstopanja od enakega obravnavanja, ki jih države članice lahko določijo na podlagi člena 11(2) in (4) Direktive 2003/109, lahko uporabijo v okoliščinah obravnavane zadeve.

3. Ta zadeva Sodišču tako ponuja priložnost, da nadgradi svojo sodno prakso v zvezi s pravico do enakega obravnavanja rezidentov za daljši čas na podlagi člena 11 Direktive 2003/109 ob upoštevanju sodbe z dne 24. aprila 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233).

4. Sodišče to zadevo obravnava vzporedno z drugo zadevo, in sicer Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (družinske dajatve za imetnike enotnega dovoljenja) (C-302/19), v kateri sem sklepne predloge predstavil danes. V navedeni zadevi predložitveno sodišče postavlja podobno vprašanje v zvezi z razlago člena 12(1)(e) Direktive 2011/98/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011

¹ Jezik izvirnika: angleščina.

² UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 272.

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,³ 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 imetnikom enotnega dovoljenja.

5. V obeh navedenih zadevah se v bistvu postavljajo nova vprašanja glede uporabe enakega obravnavanja v zvezi z državljani tretjih držav na podlagi prava Unije in odnosa med direktivama 2003/109 in 2011/98 v zvezi s tem. Zaradi podobnosti vprašanj, postavljenih v teh dveh zadevah, se bom torej lahko v nekaterih točkah skliceval na trditve, ki sem jih navedel v sklepnih predlogih v navedeni vzporedni zadevi, in se tako izognil ponavljanju.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

6. Člen 2 Direktive 2003/109, naslovljen „Opredelitve“, določa:

„V tej direktivi: [...]

(e) ‚družinski člani‘ pomeni državljane tretje države, ki prebivajo v državi članici v skladu z Direktivo Sveta 2003/86/ES z 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine [⁴]; [...].“

7. Člen 11 Direktive 2003/109, naslovljen „Enaka obravnava“, določa:

„1. Rezidenti za daljši čas se obravnavajo enako kot državljani glede: [...]

(d) socialnega zavarovanja [socialne varnosti], socialne pomoči in socialnega varstva, kot določa nacionalna zakonodaja; [...]

2. V zvezi z določbami odstavka 1, točke (b), (d), (e), (f) in (g) lahko država članica omeji enako obravnavo na primere, ko ima rezident za daljši čas ali član družine, za katerega terja koristi, stalno ali običajno prebivališče na ozemlju zadevne države članice.

[...]

4. Države članice lahko omejijo enako obravnavo v zvezi s socialno pomočjo in socialnim varstvom na osnovne prejemke.“

³ UL 2011, L 343, str. 1.

⁴ UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 224.

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 ovdoveli, 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 državljanja 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 2003/109 je bila v nacionalno pravo prenesena z decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3, Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo (zakonska uredba št. 3 z dne 8. januarja 2007 o prenosu Direktive 2003/109/ES) (GURI št. 24 z dne 30. januarja 2007). S to uredbo so bile določbe navedene direktive vključene v določbe decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (zakonska uredba št. 286 z dne 25. julija 1998, prečiščeno besedilo določb, ki urejajo priseljevanje in status tujcev, v nadaljevanju: zakonska uredba št. 286/1998) (redni dodatek h GURI št. 191 z dne 18. avgusta 1998).

10. Člen 9(1) zakonske uredbe št. 286/1998 določa:

„Tujec, ki ima že vsaj pet let veljavno dovoljenje za prebivanje in dokaže, da ima dohodek, ki ni nižji od letnega zneska socialne pomoči, oziroma, v primeru vloge, ki se nanaša na družinske člane, da ima zadosten dohodek [...] in primerno stanovanje, ki izpolnjuje minimalne pogoje v skladu z ustreznimi določbami nacionalne zakonodaje, lahko pri kvestorju [direktor policijske uprave] zaprosi za dovoljenje [EU] za prebivanje za rezidenta za daljši čas zase in za družinske člane [...]“.

11. Člen 9(12) zakonske uredbe št. 286/1998 določa:

„Imetnik dovoljenja [EU] za prebivanje za rezidenta za daljši čas lahko poleg tega, kar je določeno v zvezi s tujci, ki zakonito prebivajo v Italiji: [...]

(c) uživa socialne pomoči, pravice iz socialnega zavarovanja, zdravstveno oskrbo, storitve na področju šolanja in socialne varnosti, dostop do blaga in storitev, ki so na voljo javnosti, vključno s pravico do sodelovanja v postopkih za pridobitev javnih stanovanj, če ni določeno drugače in če dokaže, da dejansko prebiva na nacionalnem ozemlju [...]“.

III. Dejansko stanje, postopek in vprašanje za predhodno odločanje

12. Iz predložitvene odločbe je razvidno, da je oseba VR državljan tretje države, zaposlen v Italiji. Ima dovoljenje za prebivanje za daljši čas v skladu z zakonsko uredbo št. 286/1998 o prenosu Direktive 2003/109. Žena in pet otrok VR so se za obdobje od septembra 2011 do aprila 2014 vrnili v izvorno tretjo državo (Pakistan) in so zato zapustili ozemlje Italije.

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

14. VR je pri Tribunale Giudice del Lavoro di Brescia (delovno sodišče v Brescii, Italija) vložil tožbo zoper INPS in svojega delodajalca, pri čemer je trdil, da je bila zavrnitev INPS, da bi mu izplačeval dodatek za družino, diskriminatorna. To sodišče je odločilo v korist VR in razsodilo, da je člen 2(6a) zakona št. 153/1988 v nasprotju s členom 11 Direktive 2003/109, ker ta zakonodaja rezidente za daljši čas obravnava manj ugodno kot državljane države članice gostiteljice.

15. INPS je zoper to odločbo vložil pritožbo pri Corte d'appello di Brescia (pritožbeno sodišče v Brescii, Italija). To sodišče je navedeno sodbo potrdilo.

16. INPS je vložil kasacijsko pritožbo za razveljavitev sodbe pritožbenega sodišča.

17. 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 11(1)(d) Direktive 2003/109.

18. 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 11(1)(d) Direktive 2003/109 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, če nimajo prebivališča v Italiji in če pogoji za zagotavljanje vzajemnosti z njihovo državo državljanstva niso izpolnjeni, ob upoštevanju, da je v uvodni izjavi 4 Direktive 2003/109/ES kot njen cilj navedena integracija državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas v državah članicah, v členu 2(e) pa so družinski člani opredeljeni kot „državljan[i] tretje države, ki prebivajo v državi članici“.

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

„Ali je treba člen 11(1)(d) Direktive 2003/109/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2003 in načelo enakega obravnavanja, v skladu s katerim morajo biti rezidenti za daljši čas obravnavani enako kot državljani zadevne države članice, razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni zakonodaji, v skladu s katero se v nasprotju s tem, kar velja za državljane države članice, pri določitvi števila članov družine zaradi izračuna dodatka za družino ne upoštevajo družinski člani delavca, ki je rezident za daljši čas in državljan tretje države, če ti prebivajo v tretji državi izvora?“

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

IV. Povzetek stališč strank

21. 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, določena 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.

22. INPS meni, da je člen 2(6a) zakona št. 153/1988 skladen s členom 11(1)(d) in (2) Direktive 2003/109 v povezavi s členom 2(e) te direktive. Po njegovem mnenju ni dovolj, da v Italiji prebiva rezident za daljši čas, saj dodatek za družino prejemajo člani družine in morajo zato oni prebivati na nacionalnem ozemlju. Kot je poudaril na obravnavi, družinski člani, ki ne prebivajo v državi članici gostiteljici, ne spadajo na področje uporabe člena 11(1)(d) Direktive 2003/109, ker so izključeni iz opredelitve družinskih članov iz člena 2(e) te direktive in ker je v skladu s členom 11(2) navedene direktive mogoče dajatve omejiti na družinske člane, ki prebivajo v državi članici gostiteljici.

23. INPS trdi, da dejstvo, da ima dodatek za družino funkcijo socialne pomoči, ne vpliva na združljivost člena 2(6a) zakona št. 153/1988 s členom 11 Direktive 2003/109. Po njegovem mnenju navedenega dodatka ni mogoče opredeliti kot osnovni prejemek v smislu člena 11(4) navedene direktive v povezavi z njeno uvodno izjavo 13, saj se ta dodatek financira s prispevki delavcev in delodajalcev ter ni namenjen lažšanju stisk, ki se odpravljajo z osnovnimi prejemki.⁵ Trdi tudi, da člen 2(6a) zakona št. 153/1988 ne odstopa od enakega obravnavanja, saj ne postavlja pod vprašaj pravice do navedenega dodatka, ampak samo njegov znesek, in je skladen s ciljem Direktive 2003/109, ki je spodbujati integracijo državljanov tretjih držav v državah članicah.

24. VR trdi, da člen 11(1)(d) in (2) Direktive 2003/109 nasprotuje nacionalni zakonodaji, kakršna je ta v obravnavani zadevi. Po mnenju VR 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 iz tretjih držav nasprotno od italijanskih delavcev ne smejo vključiti družinskih članov, ki prebivajo v tujini, v opredelitev svoje družine za

⁵ INPS v zvezi s tem napotuje na sodbo z dne 24. aprila 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233).

namen 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 11 Direktive 2003/109 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 4 te direktive.

25. VR meni, da opredelitev družinskih članov iz člena 2(e) Direktive 2003/109 v obravnavani zadevi ni upoštevana in se ne more uporabiti za razlago člena 11(2) te direktive, ker bi temu členu odvzela njegovo vsebino. VR trdi, da na podlagi sodne prakse Sodišča⁶ določbe, kot je člen 9(12) zakonske uredbe št. 286/1998, ki na splošno ohranja („če ni določeno drugače“) zakonodajo, ki je veljala pred Direktivo 2003/109, ni mogoče opredeliti kot odstopanje na podlagi člena 11(2) te direktive, ker niso izrecno navedene določbe, od katerih se odstopa. Kot je oseba VR poudarila na obravnavi, se člen 11(2) Direktive 2003/109 ne uporablja za dodatek za družino, saj pravica do tega dodatka ne pripada članu družine, za katerega se lahko terjajo koristi v smislu te določbe. VR dodatno navaja, da je vprašanje nadzora dodatkov, glede družinskih članov, 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.

26. Italijanska vlada trdi, da člen 11(1)(d) v povezavi s členom 11(2) Direktive 2003/109 in načelo enakega obravnavanja ne nasprotujeta zakonodaji, kakršna je ta v obravnavani zadevi. Meni, da ob upoštevanju sodbe Martinez Silva⁷ dodatek za družino spada v kategorijo socialne varnosti in ne v kategorijo socialne pomoči ali socialnega varstva v smislu člena 11(1)(d) Direktive 2003/109. Zatrjuje, da je na podlagi opredelitve družinskih članov iz člena 2(e) Direktive 2003/109 treba družinske člane rezidenta za daljši čas upoštevati za upravičenost do dajatev socialne varnosti samo, če prebivajo z njim v državi članici gostiteljici. Trdi, da je izključitev družinskih članov, ki niso rezidenti, v členu 2(6a) zakona št. 153/1988 upravičena zaradi preprečevanja zlorab, kot je izbira najugodnejšega sistema socialne varnosti (*forum shopping*). Po njenem mnenju je navedena zakonodaja tudi sorazmerna, saj vpliva na znesek dodatka in ne na pravico do njega, in je skladna s ciljem Direktive 2003/109, ki je integracija rezidentov za daljši čas v državah članicah, kot je izražen v uvodni izjavi 4 te direktive.

27. Kot je italijanska vlada poudarila na obravnavi, se člen 11(2) Direktive 2003/109 ne uporablja za dodatek za družino, saj ta dodatek prejme rezident za daljši čas, ki je do njega upravičen, drugače kot dajatve, ki jih prejmejo družinski člani prek svoje povezave s tem rezidentom, kot so invalidnine ali dajatve za materinstvo. Zato naj ne bi bilo pomembno, ali je Italija jasno navedla, da se namerava sklicevati na odstopanje iz člena 11(2) Direktive 2003/109. Poleg tega po njenem mnenju sodba Kamberaj⁸ ni upoštevana za obravnavano zadevo, saj je Sodišče ugotovilo, da je za odstopanje iz člena 11(4) Direktive 2003/109 potrebna izrecna izjava o odstopanju, medtem ko na podlagi člena 11(2) te direktive takšna izjava ni potrebna. Prav tako naj ne bi bilo smiselno govoriti o odstopanju v povezavi s členom 2(6a) zakona št. 153/1988, saj naj bi ta zakonodaja obstajala petnajst let pred sprejetjem Direktive 2003/109, tako da naj Italija ne bi bila dolžna dati izrecne izjave o odstopanju in naj tudi ne bi vključila nobenega odstopanja v zakonsko uredbo št. 286/1998, s katero je bila prenesena ta direktiva.

6 VR se v zvezi s tem sklicuje na sodbi z dne 24. aprila 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233), in z dne 21. junija 2017, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485).

7 Sodba z dne 21. junija 2017 (C-449/16, EU:C:2017:485).

8 Sodba z dne 24. aprila 2012 (C-571/10, EU:C:2012:233).

28. Komisija predlaga, naj se na vprašanje za predhodno odločanje odgovori, da je treba v primeru, da država članica ne izrazi jasno svoje namere po sklicevanju na odstopanje iz člena 11(2) Direktive 2003/109, člen 11(1)(d) te direktive razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, kakršna je ta v obravnavani zadevi. Trdi, da Italija v skladu s sodno prakso Sodišča⁹ ni jasno navedla, da se namerava sklicevati na odstopanje iz člena 11(2) Direktive 2003/109. Poudarja, da v členu 9(12) zakonske uredbe št. 286/1998 prebivališče družinskih članov rezidenta za daljši čas ni navedeno in da besedila „če ni določeno drugače“ v tej določbi ni mogoče šteti za izrecno izjavo o odstopanju.

29. Komisija je na obravnavi poudarila pomen izrecne izjave države članice o odstopanju, zlasti zaradi preglednosti v zvezi osebami, za katere se takšno odstopanje uporablja, in zaradi opravljanja njene vloge varuhinje Pogodb. Poleg tega je po njenem mnenju namen člena 2(e) Direktive 2003/109 zgolj opredeliti, kako je treba razumeti izraz družinski člani rezidenta za daljši čas, kadar je uporabljen v določbah te direktive, in s področja uporabe člena 11 te direktive ne izključuje družinskih članov, ki ne prebivajo z rezidentom za daljši čas v državi članici gostiteljici, saj odstopanje iz člena 11(2) Direktive 2003/109 sicer ne bi bilo potrebno.

V. Analiza

30. Predložitveno sodišče s svojim vprašanjem Sodišče v bistvu poziva, naj odloči, ali je treba načelo enakega obravnavanja rezidentov za daljši čas, določeno v členu 11(1)(d) Direktive 2003/109, v zvezi s socialno varnostjo, socialno pomočjo in socialnim varstvom, kot so opredeljeni z nacionalnim pravom, 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 rezidenti za daljši čas, ne upoštevajo družinski člani, ki ne prebivajo v državi članici gostiteljici, pri državljanih države članice gostiteljice pa se taki družinski člani upoštevajo.

31. 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 za družino, 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).¹⁰

32. 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 2003/109 in okvirom Unije za zakonite migracije ter sodbo z dne 24. aprila 2012, Kamberaj¹¹ (oddelek A). Nato se bom lotil razlage člena 11(1)(d) Direktive 2003/109 (oddelek B). Nazadnje bom obravnaval morebitno uporabo odstopanj od enakega obravnavanja iz člena 11(2) in (4) Direktive 2003/109 (oddelek C).

33. Na podlagi te analize sem ugotovil, da člen 11(1)(d) Direktive 2003/109 nasprotuje nacionalni zakonodaji, kakršna je ta v postopku v glavni stvari.

⁹ Komisija se v zvezi s tem sklicuje na sodbi z dne 24. aprila 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233), in z dne 21. junija 2017, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485).

¹⁰ Poudariti je treba, da je, kot je navedel VR, 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.

¹¹ C-571/10, EU:C:2012:233.

A. Uvodne ugotovitve

1. Direktiva 2003/109 in okvir Unije za zakonite migracije

34. Spomniti je treba, da je Direktiva 2003/109 ključni pravni instrument tako imenovanega okvira Unije za zakonite migracije, ki je del skupne politike priseljevanja Unije na področju območja svobode, varnosti in pravice.¹² 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.¹³ Določbe o enakem obravnavanju so pomemben element teh direktiv in spodbujajo enega od glavnih ciljev politike priseljevanja Unije, ki je zagotoviti pravično obravnavo državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državah članicah.¹⁴

35. V tem okviru so v Direktivi 2003/109 določeni pogoji za dodelitev in odvzem statusa rezidenta za daljši čas ter z njim povezanih pravic, skupaj s pogoji, pod katerimi lahko državljani tretjih držav, ki uživajo ta status, prebivajo v drugih državah članicah.¹⁵ S to direktivo se namreč za državljane tretjih držav, ki zakonito prebivajo v Uniji najmanj pet let, uvaja poseben pravni status na podlagi prava Unije, to je status rezidenta za daljši čas,¹⁶ ki pomeni najvišjo stopnjo pod državljanstvom države članice gostiteljice, ki jo lahko doseže državljan tretje države.¹⁷

36. Kot je priznalo Sodišče, je osnovni cilj Direktive 2003/109, kot je razvidno iz njenih uvodnih izjav 4, 6 in 12, integracija državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas v državah članicah.¹⁸ Podobno je namen Direktive 2003/109, kot je razvidno iz njene uvodne izjave 2, s podelitvijo statusa rezidenta za daljši čas navedenim državljanom tretjih držav pravni položaj državljanov tretjih držav približati pravnemu položaju državljanov držav članic.¹⁹ V ta namen se z Direktivo 2003/109 uvaja enako obravnavanje navedenih državljanov tretjih držav in državljanov držav članic v zvezi z vrsto gospodarskih in socialnih zadev.²⁰

37. V ta namen člen 11(1) Direktive 2003/109 določa, da se rezidenti za daljši čas obravnavajo enako kot državljani države članice gostiteljice na opredeljenih področjih, med katerimi so na podlagi točke (d) socialna varnost, socialna pomoč in socialno varstvo, kot so opredeljeni z nacionalnim pravom, ob upoštevanju odstopanj, ki jih države članice lahko določijo na podlagi člena 11(2),

¹² Glej naslov V, poglavje 2, PDEU, zlasti člen 79 PDEU.

¹³ 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. 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 (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 varušku ali par (prenovitev) (UL 2016, L 132, str. 21), 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).

¹⁴ Glej člen 79(1) PDEU; glej tudi člen 67(2) PDEU.

¹⁵ Glej Direktivo 2003/109, zlasti člen 1 in uvodno izjavo 24; glej tudi Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o izvajanju Direktive 2003/109, COM(2019) 161 final z dne 29. marca 2019. Za poglobljeno razpravo glej na primer Thym, D., Long Term Residents Directive 2003/109/EC, v Hailbronner, K., in Thym, D. (ur.), EU Immigration and Asylum Law – A Commentary, 2. izdaja, C.H. Beck/Hart/Nomos, 2016, str. od 427 do 519.

¹⁶ Glej v zvezi s tem sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Szpunarja v zadevi P in S (C-579/13, EU:C:2015:39, točka 29).

¹⁷ Glej v zvezi s tem v opombi 15 teh sklepnih predlogov navedeno delo Thym, str. 437 in 438.

¹⁸ Glej na primer sodbi z dne 4. junija 2015, P in S (C-579/13, EU:C:2015:369, točka 46), in z dne 3. oktobra 2019, X (Rezidenti za daljši čas – Stalni, redni in zadostni viri) (C-302/18, EU:C:2019:830, točka 29).

¹⁹ Glej na primer sodbi z dne 15. maja 2019, Çoban (C-677/17, EU:C:2019:408, točka 58), in z dne 3. oktobra 2019, X (Rezidenti za daljši čas – Stalni, redni in zadostni viri) (C-302/18, EU:C:2019:830, točka 29).

²⁰ Glej na primer sodbo z dne 14. marca 2019, Y. Z. in drugi (Goljufija pri združitvi družine) (C-557/17, EU:C:2019:203, točka 63).

(3) in (4) te direktive. To v bistvu pomeni, da morajo države članice v skladu s členom 11 Direktive 2003/109 zagotoviti, da se državljani tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, glede dodelitve takšnih dajatev načeloma obravnavajo enako kot državljani države članice gostiteljice, ki so v primerljivem položaju.

2. Sodba z dne 24. aprila 2012, Kamberaj

38. Poudariti je treba tudi, da je za to zadevo upoštevna sodba z dne 24. aprila 2012, Kamberaj²¹, čeprav je Sodišče v njej obravnavalo drugačna vprašanja. Temeljila je na predlogu za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo italijansko sodišče, in je Sodišču prvič ponudila priložnost za razlago člena 11 Direktive 2003/109.

39. Sodišče je v tej sodbi²² razsodilo, da člen 11(1)(d) Direktive 2003/109 nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki v zvezi s pridobitvijo subvencije za stanovanje določa različno obravnavanje rezidentov za daljši čas in državljanov države članice gostiteljice, če ta dajatev spada na področje uporabe te določbe in če se odstopanje iz člena 11(4) te direktive ne uporablja. Sodišče je zlasti razsodilo, da kljub sklicevanju na nacionalno pravo v členu 11(1)(d) Direktive 2003/109 države članice pri določanju ukrepov, za katere velja načelo enakega obravnavanja na podlagi te določbe, ne smejo posegati v polni učinek te direktive ter morajo upoštevati njen cilj vključevanja in Listino Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), zlasti njen člen 34 o socialni varnosti in socialni pomoči.²³

40. Sodišče je dalje razsodilo, da je treba, glede na to, da je pravica do enakega obravnavanja rezidentov za daljši čas iz člena 11(1) Direktive 2003/109 splošno pravilo, odstopanje iz člena 11(4) te direktive v zvezi s socialno pomočjo in socialnim varstvom razlagati ozko in uporabljati le, če so države članice jasno navedle, da se nameravajo sklicevati nanj.²⁴ V zvezi s tem je Sodišče poudarilo, da člen 11(4) Direktive 2003/109 ne dovoljuje odstopanja od enakega obravnavanja v zvezi s prejemki socialne varnosti, kakršno je določeno v nacionalni zakonodaji. Pojasnilo je tudi, da se pojem osnovnih prejemkov v smislu te določbe nanaša na prejemke socialne pomoči in socialnega varstva, ki jih podeljujejo javni organi in ki prispevajo k zadovoljitvi osnovnih potreb posameznika, ter da če se z zadevnim prejemkom uresničuje cilj iz člena 34 Listine, na podlagi prava Unije ni mogoče šteti, da ni del osnovnih prejemkov.²⁵

41. Zato iz sodbe Kamberaj izhaja, da je v okoliščinah, v katerih nacionalna zakonodaja glede dodelitve dajatev, ki spadajo na področje uporabe člena 11(1)(d) Direktive 2003/109, uvaja različno obravnavanje državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, 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 te določbe. Ta sodba torej podpira stališče, da je nacionalna zakonodaja, kakršna je ta v obravnavani zadevi, v nasprotju s členom 11(1)(d) Direktive 2003/109. K tej sodbi se bom vrnil kasneje v analizi (glej točke 45, 64, 67 in 68 teh sklepnih predlogov).

²¹ C-571/10, EU:C:2012:233.

²² Glej sodbo z dne 24. aprila 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, točka 93).

²³ Glej sodbo z dne 24. aprila 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, točke od 78 do 81).

²⁴ Glej sodbo z dne 24. aprila 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, točki 86 in 87).

²⁵ Glej sodbo z dne 24. aprila 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, zlasti točke 83, 91 in 92). Sodišče je pojasnilo, da mora predložitveno sodišče priti do potrebnih ugotovitev, pri tem pa upoštevati cilj zadevne dajatve, njen znesek, pogoje za njeno dodelitev in umestitev te dajatve v nacionalnem sistemu socialne pomoči.

B. Razlaga člena 11(1)(d) Direktive 2003/109

1. Splošne ugotovitve

42. Najprej je treba poudariti, da – kot sem navedel v točkah 39 in 40 sklepnih predlogov v zadevi C-302/19 v zvezi z Direktivo 2011/98 – Direktiva 2003/109 ne harmonizira zakonodaj držav članic na področjih socialne varnosti, socialne pomoči in socialnega varstva in da mora načeloma vsaka država članica določiti pogoje za, med drugim, upravičenost do dajatev na teh področjih.

43. Iz tega sledi, da Direktiva 2003/109 državam članicam ne preprečuje, da, na primer, iz dodelitve 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 11(1)(d) te direktive državam članicam nalaga, da zagotovijo, da se državljani tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, obravnavajo enako kot državljani države članice gostiteljice v zvezi s socialno varnostjo, socialno pomočjo in socialnim varstvom, kot so opredeljeni z nacionalnim pravom. 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 državljane tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas 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, navedenih v nadaljevanju.

44. Prvič, ni sporno, da rezident za daljši čas, kot je oseba VR, spada na osebno področje uporabe člena 11(1)(d) Direktive 2003/109 in je zato na podlagi te določbe upravičen do enakega obravnavanja. Kot je navedeno v predložitveni odločbi, je VR državljan tretje države, zaposlen v Italiji, ki je na podlagi italijanske zakonodaje, s katero je prenesena Direktiva 2003/109, imetnik dovoljenja za prebivanje rezidenta za daljši čas.

45. Drugič, nobenega dvoma ni, da dodatek za družino, kot je navedlo predložitveno sodišče, spada na področje uporabe člena 11(1)(d) Direktive 2003/109, ki se nanaša na socialno varnost, socialno pomoč in socialno varstvo, kot so opredeljeni z nacionalnim pravom. INPS in italijanska vlada trdita, da navedeni dodatek spada v kategorijo socialne varnosti in ne socialne pomoči ali socialnega varstva v smislu te določbe. Na podlagi sodbe Kamberaj²⁶ mora to preveriti predložitveno sodišče. Vseeno naj poudarim, da je ta dodatek, kot je bilo pojasnjeno v točki 42 sklepnih predlogov v zadevi C-302/19, dajatev socialne varnosti, ki spada med družinske dajatve iz člena 3 Uredbe (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti²⁷ za namene člena 12(1)(e) Direktive 2011/98.

46. Tretjič, ni dvoma, da so, glede upravičenosti do dodatka za družino, državljani tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, na podlagi zadevne nacionalne zakonodaje obravnavani manj ugodno kot državljani države članice gostiteljice, kar je prepovedano s členom 11(1)(d) Direktive 2003/109. 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

²⁶ Glej sodbo z dne 24. aprila 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, točke od 78 do 81).

²⁷ UL 2004, L 166, str. 1.

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.

47. Zato je v nasprotju s stališčema INPS in italijanske vlade in kot je navedla oseba VR, treba šteti, da takšna nacionalna zakonodaja vpliva na pravico državljana 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.

48. 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 rezidenti za daljši čas, in državljanov države članice gostiteljice različna zaradi njihovih povezav s to državo, ni mogoče sprejeti, glede na to, da zakonodajalec Unije s členom 11 Direktive 2003/109 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 socialne varnosti in ohranjanju funkcije dodatka za družino, saj se lahko, kot je navedla oseba VR, enake težave pojavijo tudi v zvezi z družinskimi člani italijanskih državljanov, ki prebivajo v tujini, Direktiva 2003/109 pa določa enako obravnavanje.

49. Na podlagi navedenega obstajajo torej tehtni indici, da je treba na vprašanje za predhodno odločanje odgovoriti pritrdilno (če se ne uporabljajo odstopanja iz člena 11(2) in (4) Direktive 2003/109, kot je navedeno v točkah od 63 do 68 teh sklepnih predlogov). 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 11(1)(d) Direktive 2003/109 v povezavi z nacionalno zakonodajo. Zapletenost obravnavane zadeve izhaja predvsem iz narave zadevne dajatve in dejstva, da bi bilo mogoče nekatere določbe Direktive 2003/109 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

50. Naj že takoj navedem, da se strinjam z VR in Komisijo, da se določbe o enakem obravnavanju iz člena 11 Direktive 2003/109 uporabljajo za nacionalno zakonodajo, kakršna je ta v obravnavani zadevi.

51. Prvič, ne prepričajo me trditve INPS, da za namene Direktive 2003/109 ne zadostuje, da v državi članici gostiteljici prebiva rezident za daljši čas, ker dodatek za družino prejemajo člani družine in morajo zato oni prebivati v tej državi.

52. Po zgledu stališča, ki sem ga zagovarjal v točkah 50 in 51 sklepnih predlogov v zadevi C-302/19, je treba spomniti, da je, kot so navedli predložitveno sodišče, INPS, VR 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 rezident za daljši čas in spada na področje uporabe člena 11(1)(d) Direktive 2003/109.

53. Priznavam, da so, kot so navedli predložitveno sodišče ter INPS in italijanska vlada, do dodatka za družino upravičeni družinski člani rezidenta za daljši čas. Družinska dajatev mora namreč praviloma koristiti družini.²⁸ Vendar se po informacijah, ki so bile predložene Sodišču, pravica do navedenega dodatka načeloma dodeli delavcu iz tretje države, ki je rezident za daljši čas, 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 11(1)(d) Direktive 2003/109 upravičen do enakega obravnavanja v zvezi s pogoji, ki jih morajo za pridobitev pravice do tega dodatka izpolnjevati državljani države članice gostiteljice.

54. Drugič, menim, da opredelitev družinskih članov iz člena 2(e) Direktive 2003/109 ne izključuje družinskih članov, ki ne prebivajo skupaj z rezidentom za daljši čas v državi članici gostiteljici, s področja uporabe člena 11 te direktive. Kot je razvidno iz točke 6 teh sklepnih predlogov, so v tej določbi družinski člani za namene te direktive opredeljeni kot „državljan[i] tretjih držav, ki prebivajo v državi članici v skladu z [Direktivo 2003/86] o pravici do združitve družine“. Opredelitev družinskih članov iz člena 2(e) Direktive 2003/109 se v tej direktivi uporablja na poseben način in se večinoma nanaša na prebivanje v drugi državi članici na podlagi člena 16 te direktive,²⁹ kot je razvidno iz njene uvodne izjave 20.³⁰ Tako je, kot je navedla Komisija, v členu 2(e) Direktive 2003/109 določeno, kako je treba razumeti izraz družinski člani, kadar je ta uporabljen v določbah te direktive, vendar nič ne kaže na to, da ta člen v okoliščinah obravnavane zadeve omejuje pravico rezidentov za daljši čas do enakega obravnavanja, ki je določena v členu 11 navedene direktive.

55. Natančneje, ta pristop je skladen s členom 11(2) Direktive 2003/109, v skladu s katerim lahko država članica enako obravnavanje, zlasti na področju socialne varnosti, socialne pomoči in socialnega varstva, omeji na primere, ko imajo člani družine, za katere se terjajo koristi, stalno ali običajno prebivališče na njenem ozemlju. Po mojem mnenju ne bi bilo logično, da bi bilo v členu 11(2) Direktive 2003/109 določeno takšno odstopanje, če člani družine, ki ne prebivajo na ozemlju zadevne države članice, ne bi bili družinski člani v smislu člena 2(e) navedene direktive.

56. Ta pristop je tudi skladen z zgodovino sprejemanja Direktive 2003/109. Natančneje, iz nekaterih dokumentov institucij je razvidno, da je bila opredelitev družinskih členov v tej direktivi prvotno vezana na določene osebe, ki prebivajo v državi članici gostiteljici v skladu s tem, kar je pozneje postalo Direktiva 2003/86 o združitvi družine.³¹ Ta opredelitev je bila nazadnje skrajšana na besedilo, ki ga vsebuje člen 2(e) Direktive 2003/109.³² Vendar nič v navedenih dokumentih ne kaže na to, da se je s to opredelitvijo nameravalo vplivati na pravico rezidentov za daljši čas do enakega obravnavanja iz navedene direktive. Kljub temu, da se je med postopkom odločanja razpravljalo o dodelitvi dajatev osebam v tujini³³ in da je bilo predlagano odstopanje od enakega obravnavanja v primeru, ko država članica dodeljuje pravice svojim državljanom, ki prebivajo zunaj njenega ozemlja,³⁴ pa Direktiva 2003/109, kot je bila sprejeta, ne vsebuje nobene takšne določbe.

28 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.

29 Glej v zvezi s tem sodbo z dne 17. julija 2014, Tahir (C-469/13, EU:C:2014:2094, točka 36). Glej tudi v opombi 15 teh sklepnih predlogov navedeno delo Thym, str. 439.

30 Poleg tega glej v zvezi s tem Direktivo 2003/109, člen 17(1), člen 18(1) ter člen 22(1), (2) in (5). Razen v členu 11(2) te direktive so družinski člani navedeni tudi v členu 5(1) o pogojih za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas in v členu 12(3) o zaščiti pred izgonom.

31 Glej na primer dokument 10312/01 z dne 12. julija 2001, str. 7 (v katerem so družinski člani opredeljeni kot „zakonec ali izvenzakonski partner vlagatelja prošnje, njegovi mladoletni otroci ter predniki in vzdrževani odrasli otroci, ki so bili sprejeti v zadevno državo članico in tam prebivajo v skladu z Direktivo .../.../ES o pravici do združitve družine“).

32 Glej na primer dokument 9754/03 z dne 26. maja 2003, str. 3.

33 Glej dokument 13420/01 z dne 18. decembra 2001, str. 12, opomba 2 (ki opozarja na odgovor Komisije na vprašanje države članice glede uporabe enakega obravnavanja v zvezi z dajatvami za izobraževanje za študij zunaj Unije).

34 Glej dokument 13700/02 z dne 9. decembra 2002, str. 16, opomba 1 (ki opozarja na predlog predsedstva Sveta za odstavek 3 člena 11 o enakem obravnavanju: „Država članica, ki dodeli katero od pravic, navedenih v odstavkih 1 in 2, svojim državljanom, ki prebivajo zunaj njenega ozemlja, ni dolžna dodeliti te pravice oziroma pravic državljanom tretjih držav, ki so pridobili status rezidenta za daljši čas v drugi državi članici in jim je bilo izdano dovoljenje za prebivanje v skladu z določbami iz poglavja III, v primeru, ko te osebe prebivajo zunaj njenega ozemlja.“).

57. Poleg tega je ob upoštevanju konteksta Direktive 2003/109 treba poudariti, da v opredelitvi družinskih članov, ki jo vsebujejo druge direktive iz okvira Unije za zakonite migracije, njihovo prebivališče v zadevni državni članici ni posebej navedeno in da ta izraz pomeni državljane tretje države, kot so opredeljeni³⁵ ali kot se nanje sklicuje³⁶ v členu 4(1) Direktive 2003/86, v katerem so navedene osebe, za katere mora država članica odobriti združitev družine, med drugim zakonec in mladoletni otroci državljana tretje države.

58. Nazadnje, ne prepričajo me trditve INPS in italijanske vlade, da je nacionalna zakonodaja, kakršna je ta v obravnavani zadevi, skladna s ciljem Direktive 2003/109, ki je integracija državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas v državah članicah. Kot je navedeno v točki 36 teh sklepnih predlogov, Sodišče pripisuje pomen dejstvu, da se cilj integracije iz Direktive 2003/109 uresničuje z zagotavljanjem enakega obravnavanja državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, na podlagi člena 11 te direktive. Zato se mi glede na okoliščine obravnavane zadeve, v katerih je tak državljan tretje države v položaju, ki je primerljiv s položajem državljana države članice gostiteljice, zdi, da je to, da je ta državljan deležen enakega obravnavanja glede upravičenosti do dodatka za družino na podlagi člena 11(1)(d) Direktive 2003/109, povsem skladno s ciljema integracije in enakega obravnavanja, ki se uresničujeta s to direktivo.

C. Morebitna uporaba člena 11(2) in (4) Direktive 2003/109

59. Naj spomnim, da, kot je razvidno iz točke 7 teh sklepnih predlogov, člen 11(2) Direktive 2003/109 določa, da lahko država članica na nekaterih področjih iz člena 11(1) te direktive, med katerimi so na podlagi točke (d) socialna varnost, socialna pomoč in socialno varstvo, kot so opredeljeni z nacionalnim pravom, „omeji enako obravnavo na primere, ko ima rezident za daljši čas ali član družine, za katerega terja koristi, stalno ali običajno prebivališče na ozemlju zadevne države članice“.

60. V zvezi s tem je treba pripomniti, da člen 11(2) Direktive 2003/109 določa horizontalno odstopanje od enakega obravnavanja na različnih področjih, ki ga druge direktive iz okvira Unije za zakonite migracije ne vsebujejo.³⁷ Kot je navedeno v pravni teoriji, je namen te določbe preprečiti izvoz dajatev na področjih, ki jih zajema člen 11 Direktive 2003/109, vključno z družinskimi dajatvami, za rezidente za daljši čas in družinske člane, ki živijo v tujini.³⁸ Iz okoliščin obravnavane zadeve je razvidno, da je z vidika uporabe člena 11(2) Direktive 2003/109 treba opozoriti na dva glavna vidika.

61. Prvič, opozoriti je treba, da glede na besedilo člena 11(2) Direktive 2003/109 ni jasno, ali ta določba zajema družinske dajatve, kot je dodatek za družino, ki se izplačuje delavcu v korist celotne družine, ali se nanaša samo na dajatve, ki se terjajo zaradi posebnih okoliščin v zvezi z enim ali več družinskimi člani, kot trdita VR in italijanska vlada. Zdi se, da niti zgodovina sprejetja Direktive 2003/109 ne ponuja veliko smernic v zvezi s tem.³⁹

³⁵ Glej Direktivo 2009/50, člen 2(f); Direktivo 2016/801, člen 3(24).

³⁶ Glej Direktivo 2014/66, člen 3(h).

³⁷ Podobne določbe v drugih direktivah iz okvira Unije za zakonite migracije se nanašajo na izobraževanje in poklicno usposabljanje (glej Direktivo 2009/50, člen 14(2)(b)) in davčne ugodnosti (glej Direktivo 2011/98, člen 12(2)(c); Direktivo 2014/36, člen 23(2)(iii) in Direktivo 2016/801, člen 22(2)(c)).

³⁸ Glej na primer Peers, S., *Implementing Equality? The Directive on Long-Term Resident Third-Country Nationals*, (2004) 29 *European Law Review*, str. 437, 452; v opombi 15 teh sklepnih predlogov navedeno delo Thym, str. 480 in 486.

³⁹ Glej v zvezi s tem Halleskov, L., *The Long-Term Residents Directive: A Fulfilment of the Tampere Objective of Near-Equality?*, (2005) 7 *European Journal of Migration and Law*, str. 181, 193.

62. Nagibam se k stališču, da se odstopanje iz člena 11(2) Direktive 2003/109 uporablja za socialne dodatke, od katerih ima korist rezident za daljši čas, pa tudi za tiste, od katerih imajo koristi njegovi družinski člani. Tako menim zlasti zato, ker se člen 11(2) Direktive 2003/109 brez pridržkov sklicuje na „določb[e] odstavka 1, točk[a] [...] (d)“, kar pomeni, da bi moral dodatek, ki spada na področje uporabe člena 11(1)(d) te direktive, spadati tudi na področje uporabe njenega člena 11(2). Na tej podlagi bi bilo treba šteti, da navedeno odstopanje zajema družinsko dajatev, kot je dodatek za družino.

63. Drugič, preučiti je treba, ali Italija upravičeno omejuje enako obravnavanje iz člena 11(1)(d) Direktive 2003/109 z uporabo odstopanja iz člena 11(2) te direktive.

64. Poudariti je treba, da je v nasprotju s trditvami italijanske vlade, iz sodne prakse Sodišča jasno razvidno, da se lahko država članica na odstopanje iz člena 11(2) Direktive 2003/109 sklicuje le, če je jasno navedla, da namerava to storiti. Kot je navedeno v točkah 39 in 40 teh sklepnih predlogov, se je v sodbi Kamberaj⁴⁰ sicer obravnavalo odstopanje iz člena 11(4) Direktive 2003/109, ki je bila predmet navedenega postopka, vendar nič ne kaže na to, da so bile ugotovitve Sodišča v zvezi s tem omejene na to določbo in da jih ni mogoče uporabiti za člen 11(2) Direktive 2003/109, zlasti ker tudi ta pomeni odstopanje od splošnega pravila enakega obravnavanja iz člena 11(1) Direktive 2003/109. Poleg tega se je, kot je navedeno v točki 37 sklepnih predlogov v zadevi C-302/19, Sodišče sklicevalo na svoje ugotovitve v sodbi Kamberaj, da bi v sodbi Martinez Silva⁴¹ dokazalo, da se lahko države članice na odstopanja od enakega obravnavanja iz Direktive 2011/98, tako kot to velja za tista iz Direktive 2003/109, sklicujejo samo, če so jasno navedle, da se nameravajo sklicevati nanje.

65. V obravnavani zadevi je iz informacij, ki so na voljo Sodišču, razvidno, da, kot je na obravnavi potrdila italijanska vlada (glej točko 27 teh sklepnih predlogov), Italija ni navedla, da se namerava sklicevati na odstopanje iz člena 11(2) Direktive 2003/109. Zato ni mogoče šteti, da se z določbami o dodatku za družino iz člena 2(6a) zakona št. 153/1988, ki so bile sprejete vrsto let, preden je bila Direktiva 2003/109 prenesena v nacionalno pravo z zakonsko uredbo št. 286/1998, uvajajo omejitve enakega obravnavanja, ki jih države članice lahko določijo v skladu s členom 11(2) te direktive.

66. Poleg tega, kot smo videli v točki 11 teh sklepnih predlogov, je v členu 9(12) zakonske uredbe št. 286/1998 dostop rezidenta za daljši čas do dajatev socialne pomoči in socialne varnosti pogojen z njegovim dejanskim prebivanjem na nacionalnem ozemlju in besedilom „če ni določeno drugače“. Navedena določba se ne sklicuje na prebivališče družinskih članov navedenega rezidenta, besedne zveze „če ni določeno drugače“ pa po mojem mnenju ni mogoče razumeti kot jasno izraženo namero države članice, da uporabi odstopanje, glede na to, da v njej niso natančno navedene določbe, od katerih se namerava odstopati. Na podlagi navedenega je treba šteti, da se Italija v okoliščinah obravnavane zadeve ne more sklicevati na člen 11(2) Direktive 2003/109.

67. Po mojem mnenju je mogoče podobne ugotovitve izpeljati tudi v zvezi z morebitno uporabo odstopanja iz člena 11(4) Direktive 2003/109 v tej zadevi. Zlasti je treba opozoriti, da to odstopanje, kot je Sodišče ugotovilo v sodbi Kamberaj⁴² (glej točko 40 teh sklepnih predlogov), državam članicam omogoča, da enako obravnavanje na področju socialne pomoči in socialnega varstva omejijo na osnovne prejemke, ki so prejemki, ki jih podeljujejo javni organi in ki prispevajo k zadovoljitvi osnovnih potreb posameznika. Vendar se to odstopanje ne uporablja za prejemke socialne varnosti, kot so opredeljeni v nacionalni zakonodaji.

40 Glej sodbo z dne 24. aprila 2012 (C-571/10, EU:C:2012:233, točki 86 in 87).

41 Glej sodbo z dne 21. junija 2017 (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).

42 Glej sodbo z dne 24. aprila 2012 (C-571/10, EU:C:2012:233, točka 83).

68. Zato iz sodbe Kamberaj izhaja, da če bi predložitveno sodišče menilo, da je dodatek za družino dajatev socialne pomoči ali socialnega varstva in ne del osnovnih prejemkov v smislu člena 11(4) Direktive 2003/109, bi člen 11(1)(d) te direktive vseeno nasprotoval zadevni nacionalni zakonodaji, saj je iz informacij, ki so na voljo Sodišču, razvidno, da Italija ni navedla, da se namerava sklicevati na navedeno odstopanje (glej točko 27 teh sklepnih predlogov).

69. 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 rezidenti za daljši čas, 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 11(1)(d) Direktive 2003/109.

VI. Predlog

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

Člen 11(1)(d) Direktive Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, 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 velja za državljane države članice – družinski člani delavca, ki je rezident za daljši čas in državljan tretje države, pri ugotavljanju števila članov družine zaradi izračuna dodatka za družino ne upoštevajo, če ti družinski člani ne prebivajo na ozemlju navedene države članice.