Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

25 päivänä marraskuuta 2020*

Ennakkoratkaisupyyntö – Direktiivi 2003/109/EY – Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asema – 11 artikla – Oikeus yhdenvertaiseen kohteluun – Sosiaaliturva – Jäsenvaltion lainsäädäntö, jonka mukaan perhe-etuuden määrittämisessä ei oteta huomioon pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen perheenjäseniä, jotka eivät asu kyseisessä jäsenvaltiossa

Asiassa C-303/19,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Corte suprema di cassazione (ylin tuomioistuin, Italia) on esittänyt 5.2.2019 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 11.4.2019, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS)

vastaan

VR,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja E. Regan sekä tuomarit M. Ilešič, E. Juhász, C. Lycourgos ja I. Jarukaitis (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: E. Tanchev,

kirjaaja: hallintovirkamies M. Krausenböck,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 27.2.2020 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS), edustajinaan A. Coretti, V. Stumpo ja M. Sferrazza, avvocati,

– VR, edustajinaan A. Guariso ja L. Neri, avvocati,

– Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajinaan A. Giordano ja P. Gentili, avvocati dello Stato,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

– Euroopan komissio, asiamiehinään C. Cattabriga, A. Azémas ja B.-R. Killmann,

kuultuaan julkisasiamiehen 11.6.2020 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25.11.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY (EUVL 2004, L 16, s. 44) 11 artiklan 1 kohdan d alakohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa ovat vastakkain Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (kansallinen sosiaaliturvalaitos, Italia; jäljempänä INPS) ja VR, ja joka koskee perhelisää koskevan hakemuksen hylkäämistä sellaiselta ajanjaksolta, jolloin VR:n puoliso ja lapset asuivat siinä kolmannessa maassa, josta he ovat peräisin.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Direktiivin 2003/109 johdanto-osan 2, 4, 6 ja 12 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(2) Eurooppa-neuvosto julisti Tampereella 15 ja 16 päivänä lokakuuta 1999 pidetyssä erityiskokouksessaan, että kolmansien maiden kansalaisten oikeusasemaa olisi lähennettävä vastaamaan jäsenvaltioiden kansalaisten oikeusasemaa ja että henkilölle, joka on laillisesti oleskellut jäsenvaltiossa tietyn, myöhemmin määriteltävän ajan ja jolla on pitkäaikainen oleskelulupa, olisi annettava kyseisessä jäsenvaltiossa yhdenmukaiset, mahdollisimman lähellä Euroopan unionin kansalaisten nauttimia oikeuksia olevat oikeudet.

– –

(4) Jäsenvaltioihin pysyvästi asettautuneiden kolmansien maiden kansalaisten kotouttaminen edistää olennaisella tavalla taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta, joka on [unionin] perustavoitteita, kuten perustamissopimuksessa todetaan.

– –

(6) Tärkein peruste, jolla kolmannen maan kansalaiselle voidaan myöntää pitkään oleskelleen henkilön asema, olisi sen ajanjakson pituus, jonka hän on oleskellut jäsenvaltion alueella. Oleskelun on oltava laillista ja yhtäjaksoista, jotta henkilö voi osoittaa muodostaneensa siteet kyseiseen maahan. Olisi kuitenkin osoitettava tiettyä joustavuutta, jotta voidaan ottaa huomioon olosuhteet, joiden vuoksi henkilö saattaa joutua poistumaan alueelta väliaikaisesti.

– –

(12) Pitkään oleskelleen henkilön asema voisi edistää tehokkaasti kolmannen maan kansalaisen kotoutumista asuinyhteiskuntaansa. Pitkään oleskelleiden henkilöiden olisi nautittava tasavertaista kohtelua jäsenvaltion kansalaisten kanssa monilla talous- ja yhteiskuntaelämän aloilla tässä direktiivissä määriteltyjen asiaa koskevien edellytysten mukaisesti.”

4 Kyseisen direktiivin 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

a) ’kolmannen maan kansalaisella’ henkilöitä, jotka eivät ole [EY] 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja unionin kansalaisia;

b) ’pitkään oleskelleella kolmannen maan kansalaisella’ sellaisia kolmansien maiden kansalaisia, joilla on 4–7 artiklassa säädetty pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema;

– –

e) ’perheenjäsenillä’ kolmansien maiden kansalaisia, jotka asuvat kyseisessä jäsenvaltiossa oikeudesta perheenyhdistämiseen 22 päivänä syyskuuta 2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY [(EUVL 2003, L 251, s. 12)] mukaisesti;

– –”

5 Mainitun direktiivin 11 artiklassa, jonka otsikko on ”Tasavertainen kohtelu”, säädetään seuraavaa:

”1. Pitkään oleskellutta kolmannen maan kansalaista on kohdeltava tasavertaisesti jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa seuraavilla aloilla:

– –

d) sosiaaliturva ja sosiaaliapu ja sosiaalinen suojelu sellaisena kuin se on määritelty kansallisessa lainsäädännössä;

– –

2. Edellä olevan 1 kohdan b, d, e, f ja g alakohdan säännöksiä sovellettaessa asianomainen jäsenvaltio voi rajoittaa tasavertaisen kohtelun koskemaan tapauksia, joissa paikkakunta, jossa pitkään oleskellut kolmannen maan kansalainen tai perheenjäsenet, joille henkilö vaatii etuuksia, ovat kirjoilla tai joka on mainittujen henkilöiden tavanmukainen asuinpaikka, on asianomaisen jäsenvaltion alueella.

– –

4. Jäsenvaltiot voivat rajata sosiaaliavun ja sosiaaliturvan osalta annettavan tasavertaisen kohtelun perusetuuksiin.

– –”

Italian oikeus

6 Ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että satamaoperaattoreiden hallinnon parantamiseen tähtäävistä sosiaaliturvaa koskevista ja muista kiireellisistä toimenpiteistä 13.3.1988 annetun asetuksella nro 69 (decreto legge n. 69 – Norme in materia previdenziale, per il miglioramento delle gestioni degli enti portuali ed altre disposizioni urgenti; GURI nro 61, 14.3.1988), joka on muutettuna saatettu laintasoiseksi 13.5.1988 annetulla lailla nro 153 (GURI nro 112, 14.5.1988; jäljempänä laki nro 153/1988) otettiin käyttöön kotitalousavustus, jonka määrä riippuu kotitalouteen kuuluvien alle 18-vuotiaiden lasten lukumäärästä ja sen tuloista (jäljempänä kotitalousavustus).

7 Lain nro 153/1988 2 §:n 6 momentissa säädetään seuraavaa:

”Kotitalous muodostuu puolisoista, laillisesti ja tosiasiallisesti eronnutta puolisoa lukuun ottamatta, ja lapsista tai näihin rinnastettavista henkilöistä – –, jotka ovat alle 18-vuotiaita tai jotka iästä riippumatta ovat fyysisen tai henkisen vamman tai toimintarajoitteen vuoksi täysin ja pysyvästi kykenemättömiä tekemään ansiotyötä. Kotitalouteen voivat kuulua samoilla edellytyksillä kuin lapset tai näihin rinnastettavat henkilöt myös veljet, sisaret, sisarusten lapset ja lastenlapset, jotka ovat alle 18-vuotiaita tai jotka iästä riippumatta ovat fyysisen tai henkisen vamman tai toimintarajoitteen vuoksi täysin ja pysyvästi kykenemättömiä tekemään ansiotyötä, jos he ovat täysorpoja eikä heillä ole oikeutta lapseneläkkeeseen.”

8 Lain nro 153/1988 2 §:n 6 bis momentin mukaan kyseisessä laissa tarkoitettuun kotitalouteen eivät kuulu ulkomaan kansalaisen puoliso ja lapset ja lapsiin rinnastettavat henkilöt, joilla ei ole kotipaikkaa [Italiassa], ellei valtio, jonka kansalainen kyseinen henkilö on, myönnä vastavuoroisuuden perusteella samaa kohtelua Italian kansalaisille tai ole tähän sitoutunut perhe-etuuksista tehdyllä kansainvälisellä sopimuksella.

9 Direktiivi 2003/109 saatettiin osaksi kansallista oikeutta direktiivin 2003/109 täytäntöönpanosta 8.1.2007 annetulla asetuksella nro 3 (decreto legislativo nro 3 – Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo; GURI nro 24, 30.1.2007; jäljempänä asetus nro 3/2007), jolla kyseisen direktiivin säännökset sisällytettiin maahanmuuttoa ja ulkomaalaisen asemaa koskevien säännösten koonnoksesta 25.7.1998 annettuun asetukseen nro 286 (decreto legislativo nro 286 – Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero; GURI nro 191, Supplemento ordinario, 18.8.1998; jäljempänä asetus nro 286/1998). Kyseisen asetuksen 9 §:n 12 momentin c kohdassa säädetään, että maassa pitkään oleskelleille tarkoitetun oleskeluluvan haltija voi saada muun muassa sosiaaliturvan ja sosiaalihuollon piiriin kuuluvia etuuksia, ”ellei toisin ole säädetty ja edellyttäen, että ulkomaalaisen tosiasiallisesta asumisesta maan alueella on esitetty näyttö”.

Pääasian oikeusriita ja ennakkoratkaisukysymys

10 VR on kolmannen maan kansalainen, joka työskentelee Italiassa ja jolla on ollut asetuksen nro 286/1998 mukainen maassa pitkään oleskelleille tarkoitettu oleskelulupa vuodesta 2010. Hänen puolisonsa ja viisi lastaan asuivat kotimaassaan eli Pakistanissa vuoden 2011 syyskuusta vuoden 2014 huhtikuuhun.

11 Koska INPS kieltäytyi lain nro 153/1988 2 §:n 6 bis momentin nojalla maksamasta VR:lle kotitalousavustusta tältä ajanjaksolta, VR nosti kanteen Tribunale del lavoro di Bresciassa (Brescian työoikeudellisten asioiden alioikeus, Italia) INPS:ää ja työantajaansa vastaan ja vetosi siihen, että kyseinen tuen epääminen on syrjivä. Kyseinen tuomioistuin hyväksyi VR:n vaatimukset ja määräsi vastaajat maksamaan hänelle summat hänen vaatimustensa mukaisesti sivuutettuaan tämän säännöksen, jonka se katsoi olevan direktiivin 2003/109 11 artiklan vastainen.

12 INPS:n tekemä valitus tästä päätöksestä Corte d'appello di Bresciaan (Brescian ylioikeus, Italia) hylättiin, koska kyseinen tuomioistuin katsoi, että kotitalousavustus oli sosiaalihuollon perusetuus, joka ei voi kuulua direktiivissä 2003/109 sallittuihin poikkeuksiin tasavertaisesta kohtelusta.

13 INPS teki näin ollen kassaatiovalituksen ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen Corte suprema di cassazioneen (ylin tuomioistuin, Italia), jossa INPS väitti, että kotitalousavustus ei ole sosiaalihuollon piiriin kuuluva etuus vaan sosiaaliturvaetuus ja että joka tapauksessa on niin, ettei sitä voida pitää perusetuutena, jonka osalta ei voida poiketa tasavertaisesta kohtelusta.

14 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan pääasian ratkaisu riippuu direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan d alakohdan tulkinnasta ja siitä, tarkoittaako tämä säännös sitä, että sellaisen pitkään oleskelleen kolmannen valtion kansalaisen, jolla on oikeus lain nro 153/1988 2 §:ssä tarkoitettuun kotitalousavustukseen, perheenjäsenet kuuluvat kyseistä etuutta nauttivien kotitalouden jäsenten piiriin, vaikka kyseiset perheenjäsenet asuvat Italian ulkopuolella.

15 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää tältä osin, että lain nro 153/1988 2 §:ssä tarkoitettu kotitalous ei ole ainoastaan kotitalousavustuksen laskennassa käytettävä perusta vaan myös kyseisen lisän edunsaaja sen henkilön välityksellä, joka saa sitä palkkaa tai eläkettä, johon tämä etuus kytkeytyy. Kyseinen etuus on taloudellinen lisä, jota maksetaan muun muassa kaikille Italiassa työskenteleville työntekijöille sillä edellytyksellä, että he kuuluvat kotitalouteen, jonka tulot eivät ylitä määritettyä enimmäismäärää. Etuuden suuruus oli 1.7.2018–30.6.2019 jaksolla täysimääräisenä 137,50 euroa kuukaudessa alle 14 541,59 euron suuruisilla vuosituloilla. Työnantaja maksaa kyseisen lisän yhtä aikaa palkan kanssa.

16 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa myös, että Corte suprema di cassazionella on jo ollut tilaisuus korostaa oikeuskäytännössään kotitalousavustuksen kaksitahoista luonnetta. Yhtäältä kyseinen tuki, joka on sidottu kotitalouden tuloihin niiden luonteesta riippumatta, ja jonka tarkoituksena on taata riittävät tulot perheille, joilla ei niitä ole, kuuluu sosiaaliturvaetuuksiin. Sen sosiaaliturvajärjestelmän, johon kyseinen tuki kuuluu, pääsäännön mukaisesti työssäkäyvien työntekijöiden perheiden suojelu toteutetaan maksamalla tukea, jolla täydennetään työstä saatavaa palkkaa. Kotitalousavustuksen, joka rahoitetaan kaikkiin työnantajiin kohdistuvilla vakuutusmaksuilla ja valtion näiden lisäksi suorittamalla täydennysosuudella, maksaa ennakkona työnantaja, joka voi kuitata sillä erääntyvän vakuutusmaksunsa. Toisaalta kyseinen etuus kuuluu sosiaalihuollon avustuksiin, koska huomioon otettuja tuloja korotetaan tarvittaessa sellaisten henkilöiden, joilla on fyysinen tai henkinen vamma tai toimintarajoite, tai sellaisten alaikäisten suojelemiseksi, joilla on pitkäaikaisia vaikeuksia suoriutua tehtävistään ja velvollisuuksistaan oman ikätasonsa mukaisesti. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan kyseessä on joka tapauksessa toimenpide, joka kuuluu direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan d alakohdan soveltamisalaan.

17 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa, että kotitalouteen kuuluvat henkilöt ovat keskeisessä asemassa tukijärjestelmässä ja heidän katsotaan olevan kyseisen tuen saajia. Kun kuitenkin otetaan huomioon, että lain mukaan kotitalouden muodostavat perheenjäsenet ovat edunsaajina sellaisen taloudellisen etuuden osalta, johon on oikeutettu henkilö, joka saa palkkaa, johon kyseisen lisän myöntäminen on kytketty, se kysyy, onko direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan d alakohta esteenä lain nro 153/1988 2 §:n 6 bis momentin kaltaiselle säännökselle. Sen mukaan on erityisesti epäselvää, kuinka kyseistä direktiiviä tulkitaan mainitun direktiivin johdanto-osan neljännen perustelukappaleen ja 2 artiklan e alakohdan valossa.

18 Näissä olosuhteissa Corte suprema di cassazione on päättänyt lykätä asian ratkaisua ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko [direktiivin 2003/109] 11 artiklan 1 kohdan d alakohtaa ja maassa pitkään oleskelleiden ja maan kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun periaatetta tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan maassa pitkään oleskelleen kolmannen valtion kansalaisen perheenjäseniä ei oteta huomioon laskettaessa kotitalouteen kuuluvien henkilöiden lukumäärää kotitalousavustuksen suuruuden määrittämiseksi, jos nämä asuvat siinä kolmannessa maassa, josta he ovat peräisin, kun taas jäsenvaltion kansalaisten osalta on säädetty tällaisten perheenjäsenten huomioon ottamisesta?”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

19 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksellään pääasiallisesti sitä, onko direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan d alakohtaa tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa säädetään, että kyseisen direktiivin 2 artiklan b alakohdassa tarkoitetun pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen perheenjäseniä, jotka eivät asu kyseisessä jäsenvaltiossa vaan kolmannessa maassa, ei oteta huomioon määritettäessä oikeutta sosiaaliturvaetuuteen, kun taas mainitun jäsenvaltion kansalaisten kolmannessa maassa asuvat perheenjäsenet otetaan tässä huomioon.

20 On muistettava, että unionin oikeus ei rajoita jäsenvaltioiden toimivaltaa järjestää sosiaaliturvajärjestelmänsä. Koska alaa ei ole Euroopan unionin tasolla yhdenmukaistettu, on kunkin jäsenvaltion tehtävänä asettaa sosiaaliturvaetuuksien myöntämisen edellytykset ja säätää kyseisten etuuksien määrästä ja kestosta. Jäsenvaltioiden on kuitenkin tätä toimivaltaa käyttäessään noudatettava unionin oikeutta (ks. vastaavasti tuomio 5.10.2010, Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, 40 kohta).

21 Kyseisen direktiivin 11 artiklan 1 kohdan d alakohdassa jäsenvaltiolle asetetaan velvollisuus kohdella pitkään oleskellutta kolmannen maan kansalaista tasavertaisesti jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa muun muassa sosiaaliturvan alalla, sellaisena kuin se on määritelty kansallisessa lainsäädännössä.

22 Kuitenkin mainitun direktiivin 11 artiklan 2 kohdan nojalla jäsenvaltiot voivat muun muassa sosiaaliturvan alalla rajoittaa tasavertaisen kohtelun koskemaan tapauksia, joissa paikkakunta, jossa pitkään oleskellut kolmannen maan kansalainen tai perheenjäsenet, joille henkilö vaatii etuuksia, ovat kirjoilla tai joka on mainittujen henkilöiden tavanmukainen asuinpaikka, on asianomaisen jäsenvaltion alueella.

23 Direktiivissä 2003/109 säädetään siis oikeudesta yhdenvertaiseen kohteluun, joka on pääsääntö, ja siinä luetellaan ne poikkeukset tästä oikeudesta, joita jäsenvaltiot voivat tehdä, ja näitä poikkeuksia on tulkittava suppeasti. Näihin poikkeuksiin voidaan näin ollen vedota vain, jos kyseisen direktiivin kansallisesta täytäntöönpanosta vastaavat toimielimet ovat selvästi ilmaisseet tarkoittaneensa nojautua kyseiseen poikkeukseen (ks. vastaavasti tuomio 24.4.2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, 86 ja 87 kohta ja tuomio 21.6.2017, Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, 29 kohta).

24 Koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on epävarma direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan d alakohdan tulkinnasta kyseisen direktiivin johdanto-osan neljännen perustelukappaleen ja 2 artiklan e alakohdan valossa, on todettava aluksi, kuten julkisasiamies huomauttaa ratkaisuehdotuksena 54 ja 55 kohdassa, että kyseisen direktiivin 2 artiklan e alakohdan, jossa määritetään ”perheenjäsenet” kolmansien maiden kansalaisiksi, jotka asuvat kyseisessä jäsenvaltiossa direktiivin 2003/86 mukaisesti, tarkoituksena ei ole rajoittaa direktiivin 2003/109 11 artiklassa säädettyä pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten oikeutta tasaveroiseen kohteluun, vaan yksinomaan määritellä kyseinen käsite niiden kyseisen direktiivin säännösten ymmärtämiseksi, joissa sitä käytetään.

25 Lisäksi, jos tämä määritelmä tarkoittaisi, että pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalainen, jonka perheenjäsenet eivät asu kyseisessä jäsenvaltiossa, suljettaisiin tasaveroisen kohtelun ulkopuolelle, direktiivin 2003/109 11 artiklan 2 kohta, jossa annetaan jäsenvaltiolle mahdollisuus poiketa kyseisestä periaatteesta muun muassa silloin, kun paikkakunta, jossa pitkään oleskellut kolmannen maan kansalainen tai perheenjäsenet, joille henkilö vaatii etuuksia, ovat kirjoilla tai joka on mainittujen henkilöiden tavanmukainen asuinpaikka, ei ole kyseisen jäsenvaltion alueella, menettäisi merkityksensä.

26 Toiseksi direktiivin 2003/109 johdanto-osan neljännen perustelukappaleen osalta on aluksi palautettava mieleen, että unionin säädöksen johdanto-osalla ei ole sitovaa oikeudellista arvoa eikä johdanto-osaan voida vedota kyseisen säädöksen varsinaisista säännöksistä poikkeamiseksi eikä näiden säännösten tulkitsemiseksi tavalla, joka on selvästi niiden sanamuodon vastainen (ks. vastaavasti tuomio 19.11.1998, Nilsson ym., C-162/97, EU:C:1998:554, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 19.12.2019, Puppinck ym. v. komissio, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, 76 kohta).

27 Lisäksi, vaikka kyseisestä johdanto-osan perustelukappaleesta käykin ilmi, että jäsenvaltioihin pysyvästi asettautuneiden kolmansien maiden kansalaisten kotouttaminen on yksi kyseisen direktiivin tavoitteista, kyseisestä johdanto-osan perustelukappaleesta ei voida päätellä, että pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalainen, jonka perheenjäsenet eivät asu asianomaisen jäsenvaltion alueella, olisi suljettava kyseisen direktiivin 11 artiklan 1 kohdan d alakohdassa säädetyn tasaveroista kohtelua koskevan oikeuden ulkopuolelle, koska tällaisesta poissulkemisesta ei lisäksi säädetä yhdessäkään kyseisen direktiivin säännöksistä.

28 Koska INPS ja Italian hallitus väittävät, että pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen, jonka perheenjäsenet eivät asu kyseisen jäsenvaltion alueella, poissulkeminen olisi direktiivillä 2003/109 tavoitellun kotoutumistavoitteen mukaista, sillä kotoutuminen edellyttää läsnäoloa kyseisellä alueella, on todettava, että kyseisen direktiivin johdanto-osan 2, 4, 6 ja 12 perustelukappaleen mukaan kyseisellä direktiivillä pyritään takaamaan jäsenvaltiossa pysyvästi ja laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten kotoutuminen sekä lähentämään kyseisten kansalaisten oikeuksia niin, että ne vastaisivat unionin kansalaisten nauttimia oikeuksia muun muassa säätämällä tasavertaisesta kohtelusta monilla talous- ja

yhteiskuntaelämän aloilla. Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema mahdollistaa siten sen, että henkilö, jolla on tällainen asema, voi nauttia yhdenvertaisesta kohtelusta direktiivin 2003/109 11 artiklassa tarkoitetuilla aloilla tässä artiklassa säädetyin edellytyksin (tuomio 14.3.2019, Y. Z. ym. (Petos perheenyhdistämisessä), C-557/17, EU:C:2019:203, 63 kohta).

29 Tästä seuraa, että toisin kuin INPS ja Italian hallitus väittävät, pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen sulkeminen pois tasavertaisen kohtelun piiristä silloinkin, kun hänen perheenjäsenensä eivät asu asianomaisessa jäsenvaltiossa sellaisena ajanjaksona, joka voi olla väliaikainen, kuten pääasian tosiseikat osoittavat, ei voida pitää kyseisten tavoitteiden mukaisena.

30 Näin ollen, jollei direktiivin 2003/109 11 artiklan 2 kohdassa säädetystä poikkeuksesta muuta johdu, jäsenvaltio ei voi evätä tai alentaa pitkään oleskelleelle kolmannen maan kansalaiselle maksettavaa sosiaaliturvaetuutta sillä perusteella, että hänen perheenjäsenensä tai osa heistä ei asu kyseisessä jäsenvaltiossa vaan kolmannessa maassa, sikäli kun se myöntää kyseisen etuuden kansalaisilleen riippumatta heidän perheenjäsentensä asuinpaikasta.

31 Pääasian osalta on todettava aluksi, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää itse, että kotitalousavustus on luonteeltaan sosiaaliturvaetuus, joka kuuluu direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan d alakohdan soveltamisalaan.

32 Toiseksi on todettava, että kyseinen tuomioistuin toteaa, että kotitalous on kyseisen avustuksen laskennassa käytettävä peruste. INPS ja Italian hallitus väittävät tältä osin, että se, ettei Italian tasavallan ulkopuolella asuvia perheenjäseniä oteta huomioon, vaikuttaa vain avustuksen suuruuteen, joka on nolla, jos kaikki kotitalouden jäsenet asuvat maan alueen ulkopuolella, kuten INPS täsmensi suullisessa istunnossa.

33 On kuitenkin todettava, että sekä kotitalousavustuksen maksamatta jättäminen että sen alentaminen sillä perusteella, että kaikki kotitalouden jäsenet tai osa heistä ei asu kyseisessä jäsenvaltiossa, ovat vastoin direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan d alakohdassa säädettyä oikeutta tasavertaiseen kohteluun, siltä osin kuin näistä toimista seuraa, että pitkään maassa oleskelleita kolmansien maiden kansalaisia ja Italian kansalaisia kohdellaan eri tavoin.

34 Toisin kuin INPS väittää, tällaista erilaista kohtelua ei voida oikeuttaa sillä, että maassa pitkään oleskelleet kolmansien maiden kansalaiset ja vastaanottavan jäsenvaltion kansalaiset ovat erilaisessa tilanteessa sen perusteella, että niiden siteet kyseiseen jäsenvaltioon ovat erilaiset, koska tällainen perustelu on vastoin direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan d alakohtaa, jossa kyseisen direktiivin tavoitteiden, jotka on palautettu mieleen edellä 28 kohdassa, mukaisesti säädetään kyseisten henkilöiden yhdenvertaisesta kohtelusta sosiaaliturvan alalla.

35 Kuten vakiintuneesta oikeuskäytännöstä käy ilmi, myöskään INPS:n ja Italian hallituksen esiin nostamilla mahdollisilla vaikeuksilla tarkkailla kotitalousavustuksen myöntämisedellytyksien täyttymistä edunsaajien osalta silloin, kun kotitalouden jäsenet eivät asu kyseisessä jäsenvaltiossa, ei voida perustella kohtelun erilaisuutta (ks. analogisesti tuomio 26.5.2016, Kohll ja Kohll-Schlesser, C-300/15, EU:C:2016:361, 59 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

36 Kolmanneksi on todettava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa, että kotitalouden jäsenet ovat kansallisen oikeuden mukaan kotitalousavustuksen edunsaajia. Kyseistä avustusta ei kuitenkaan voida evätä mainitulla perusteella pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaiselta, jonka perheenjäsenet eivät asu Italian tasavallassa. Edellä 15 ja 16 kohdassa esitetyistä kyseisen tuomioistuimen toimittamista tiedoista käy nimittäin ilmi, että vaikka

kotitalouteen kuuluvat henkilöt ovat mainitun avustuksen edunsaajia, mikä onkin kotitalousavustuksen tarkoitus, kotitalousavustus maksetaan sellaisen henkilön työntekijä- tai eläkeläisaseman nojalla, joka on hänkin kotitalouteen kuuluva henkilö.

37 Tästä seuraa, että direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan d alakohta on esteenä lain nro 153/1988 2 §:n 6 bis momentin kaltaiselle säännökselle, jonka mukaan kyseisessä laissa tarkoitettuun kotitalouteen eivät kuulu kolmannen maan kansalaisen puoliso, lapset ja näihin rinnastettavat henkilöt, jotka eivät asu Italian tasavallassa, ellei valtio, jonka kansalainen kyseinen henkilö on, myönnä vastavuoroisuuden perusteella samaa kohtelua Italian kansalaisille tai ole tähän sitoutunut perhe-etuuksista tehdyllä kansainvälisellä sopimuksella, jollei Italian tasavalta ole selvästi ilmaissut edellä 23 kohdassa kerratun oikeuskäytännön mukaisesti, että se aikoo vedota kyseisen direktiivin 11 artiklan 2 kohdan nojalla sallittuun poikkeukseen.

38 Kuten julkisasiamies huomauttaa ratkaisuehdotuksensa 65 ja 66 kohdassa, unionin tuomioistuimella olevasta asiakirja-aineistosta käy ilmi, ettei Italian tasavalta ole ilmoittanut tällaisesta aikomuksesta saattaessaan direktiivin 2003/109 osaksi kansallista lainsäädäntöä, minkä Italian tasavalta vahvisti suullisessa istunnossa.

39 Lain nro 153/1988 2 §:n 6 bis momentin säännökset on nimittäin säädetty kauan ennen kuin direktiivi 2003/109 saatettiin osaksi kansallista lainsäädäntöä asetuksella nro 3/2007, jolla kyseisen direktiivin säännökset otettiin asetukseen nro 286/1998, jonka 9 §:n 12 momentin c kohdassa asetetaan edellytykseksi sille, että maassa pitkään oleskelleille tarkoitetun oleskeluluvan haltija voi saada sosiaalihuollon ja sosiaaliturvan piiriin kuuluvia etuuksia, se, että kyseinen oleskeluluvan haltija tosiasiallisesti asuu maan alueella, eikä hänen perheenjäsentensä asuinpaikkaan viitata.

40 Kaiken edellä esitetyn perusteella esitettyyn kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan d alakohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka mukaan kyseisen direktiivin 2 artiklan b alakohdassa tarkoitetun pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen perheenjäseniä, jotka eivät asu kyseisessä jäsenvaltiossa vaan kolmannessa maassa, ei oteta huomioon määritettäessä oikeutta sosiaaliturvaetuuteen, kun taas mainitun jäsenvaltion kansalaisten perheenjäsenet, jotka asuvat kolmannessa maassa, otetaan huomioon, jos kyseinen jäsenvaltio ei ole ilmaissut aikomustaan vedota kyseisen direktiivin 11 artiklan 2 kohdan nojalla sallittuun poikkeukseen tasavertaisesta kohtelusta saattaessaan kyseistä direktiiviä osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Oikeudenkäyntikulut

41 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (viides jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25.11.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY 11 artiklan 1 kohdan d alakohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka mukaan kyseisen direktiivin

2 artiklan b alakohdassa tarkoitetun pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen perheenjäseniä, jotka eivät asu kyseisessä jäsenvaltiossa vaan kolmannessa maassa, ei oteta huomioon määritettäessä oikeutta sosiaaliturvaetuuteen, kun taas mainitun jäsenvaltion kansalaisten perheenjäsenet, jotka asuvat kolmannessa maassa, otetaan huomioon, jos kyseinen jäsenvaltio ei ole ilmaissut aikomustaan vedota kyseisen direktiivin 11 artiklan 2 kohdan nojalla sallittuun poikkeukseen tasavertaisesta kohtelusta saattaessaan kyseistä direktiiviä osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Allekirjoitukset