

Zadeva C-664/23**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

9. november 2023

Predložitveno sodišče:

Cour d'appel de Versailles (Francija)

Datum predložitvene odločbe:

9. november 2023

Pritožnik, tožena stranka v prvotnem postopku:

Caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine

Nasprotna stranka, tožeča stranka v prvotnem postopku:

TX

1. Predmet spora in podatki o njem:

- 1 TX, armenski državljan, ki je 7. januarja 2008 nezakonito vstopil na francosko ozemlje skupaj z ženo in mladoletnima otrokoma, AX in RX, je leta 2014 dobil dovoljenje za začasno prebivanje „zaradi zasebnih in družinskih razlogov“ z zaznamkom „imeti se dovoli opravljanje dela“. Tretji otrok SX se je nato rodil v Franciji leta 2011. Oseba TX je zdaj zaposlena v okviru pogodbe za plačano delo in ima dovoljenje za večletno prebivanje, veljavno do 12. septembra 2024.
- 2 Oseba TX pojasnjuje, da sta se potna lista otrok izgubila na njihovi poti iz Nizozemske v Francijo. Otroka AX (rojen leta 2004) in RX (rojen leta 2005) sta leta 2015 dobila potno listino za mladoletne tujce, ki jo je izdala Préfecture des Hauts-de-Seine (prefektura departmaja Hauts-de-Seine). Otrok AX ima od nedavnega dovoljenje za začasno prebivanje „zaradi zasebnih in družinskih razlogov“, ob katerem je bilo izdano osebno delovno dovoljenje, veljavno do 9. oktobra 2023.
- 3 Oseba TX je za svoje tri otroke zaprosila za družinske dajatve, ki so ji bile za otroka, rojena zunaj francoskega ozemlja, zavrnjene.

- 4 To zavrnitev je Tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre (socialno sodišče v Nanterru) na prvi stopnji razveljavilo, nato pa jo je v pritožbenem postopku potrdilo Cour d'appel de Versailles (višje sodišče v Versaillesu) s sodbo z dne 14. novembra 2019.
- 5 Cour de cassation (kasacijsko sodišče) je z drugostopenjsko sodbo z dne 23. junija 2022 to sodbo razveljavilo v bistvu zaradi neobrazložitve razloga, ki se je nanašal na Direktivo 2011/98/EU, in zadevo vrnilo v ponovno odločanje Cour d'appel de Versailles (višje sodišče v Versaillesu) v drugi sestavi.
- 6 Zadnjenavedeno sodišče zdaj Sodišče sprašuje o razlagi, ki jo je treba podati v zvezi z Direktivo 2011/98/EU.

2. Pravni okvir:

A. Pravo Unije

Direktiva 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

- 7 V uvodni izjavi 20 je navedeno:

„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 [...]“

- 8 V uvodni izjavi 24 je navedeno:

„Delavci iz tretjih držav bi morali biti deležni enakega obravnavanja, kar zadeva socialno varnost. [...] 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.“

- 9 Člen 2 določa:

„Opredelitev pojmov

Za namene te direktive se uporabljajo naslednje opredelitve:

[...]

(c) 'enotno dovoljenje' pomeni dovoljenje za prebivanje, ki ga izdajo organi države članice in državljanu tretje države dovoljuje zakonito prebivanje na njenem ozemlju za namen dela;“

10 Člen 3 določa:

„Področje uporabe

1. Ta direktiva se uporablja za:

[...]

(b) državljane tretjih držav, ki so bili v skladu s pravom Unije ali nacionalnim pravom v državo članico sprejeti za druge namene, kot je delo, ki jim je dovoljeno delati in ki imajo dovoljenje za prebivanje v skladu z Uredbo (ES) št. 1030/2002, ter [...]“

11 Člen 12 določa:

„Pravica do enakega obravnavanja

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. Francosko pravo

Code de l'action sociale et des familles (zakonik o socialnem varstvu in družini)

- 12 Člen L.262-2, drugi odstavek, v pododdelku z naslovom „Pogoji za pridobitev pravice“ določa:

„Da bi se upoštevali pri pravicah upravičenega tujca, ki ni državljan države članice Evropske unije, druge države podpisnice Sporazuma o evropskem gospodarskem prostoru ali Švicarske konfederacije, morajo tuji otroci izpolnjevati pogoje, navedene v členu L.512-2 code de la sécurité sociale [(zakonik o socialni varnosti)].“

Zakonik o socialni varnosti

- 13 Člen L.512-2 v knjigi V, naslovljeni „Družinske in podobne dajatve“, v bistvu določa (v različici, ki se uporablja za spor):

„[...]

Po samem zakonu so do družinskih dajatev pod pogoji, določenimi v tej knjigi, upravičeni tudi tujci, ki niso državljani države članice Evropske skupnosti, druge države podpisnice Sporazuma o evropskem gospodarskem prostoru ali Švicarske konfederacije in imajo dovoljenje, ki se na podlagi zakonov ali drugih predpisov ali na podlagi mednarodnih pogodb ali sporazumov od njih zahteva za zakonito prebivanje v Franciji.

Ti tujci so upravičeni do družinskih dajatev pod pogojem, da je za otroke, ki jih vzdržujejo in za katere so zaprosili za družinske dajatve, dokazan eden od naslednjih položajev:

[...]

- njihov zakonit vstop v okviru postopka združitve družine iz knjige IV code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (zakonik o vstopu in prebivanju tujcev ter pravici do azila);

[...]

Z odlokom se določi seznam dovoljenj in dokazil, ki potrjujejo zakonitost vstopa in prebivanja upravičenih tujcev. V njem se določi tudi narava dokumentov, ki se zahtevajo za dokazilo, da otroci, ki jih ti tujci vzdržujejo in za katere so zaprosili za družinske dajatve, izpolnjujejo pogoje iz prejšnjih odstavkov.“

- 14 Člen D.512-2 v bistvu določa (v različici, ki se uporablja za spor):

„Zakonitost vstopa in prebivanja tujih otrok, ki jih upravičenec vzdržuje in za katere je zaprosil za družinske dajatve, se dokaže s predložitvijo enega od naslednjih dokumentov:

[...]

2. potrdilo o zdravniškem pregledu otroka, ki ga Office français de l'immigration et de l'intégration (francoski urad za priseljevanje in integracijo) izda po koncu postopka vložitve prošnje ali odobritve bivanja na podlagi združitve družine;

[...]

5. potrdilo, ki ga izda prefekturni organ in v katerem je navedeno, da je otrok vstopil v Francijo najpozneje hkrati z enim od staršev, ki jim je bilo odobreno prebivanje na podlagi [...] zakonika o vstopu in prebivanju tujcev ter pravici do azila; [...]“

3. Stališča strank:

Caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine (urad za družinske dajatve departmaja Hauts-de-Seine)

- 15 Upravičenost do družinskih dajatev je treba zavrniti, ker otroka v Francijo nista vstopila v okviru postopka združitve družine, tako da oseba TX ne more predložiti zdravniškega potrdila iz člena D.512-2, točka 2, zakonika o socialni varnosti, in ker ni dokazala, da sta otroka v Francijo vstopila zakonito ali hkrati z njo.
- 16 Poleg tega Direktiva 2011/98/EU, na katero se sklicuje oseba TX, ne more preprečiti uporabe členov L.512-2 in D.512-2 zakonika o socialni varnosti.

TX

- 17 Oseba TX meni, da kot državljan tretje države, ki ima enoletno dovoljenje za začasno prebivanje, ki ji dovoljuje opravljanje dela, in ki dokazuje dejavnost v Franciji, izpolnjuje pogoje iz člena 3(b) Direktive 2011/98. Ker spada na področje uporabe tega člena, se sklicuje zlasti na enako obravnavanje z državljani države članice, ki ga potrjuje ta direktiva. Po njenem mnenju ni pomembno, da njena otroka v Francijo nista vstopila v okviru združitve družine, ker v Franciji prebivata zakonito.

4. Presoja Cour d'appel (višje sodišče):

- 18 Zakonitost prebivanja osebe TX na francoskem ozemlju ni vprašljiva.

- 19 Oseba TX ni dokazala, da je storila vse potrebno za pridobitev prefekturnega dovoljenja iz člena D.512-2 zakonika o socialni varnosti, čeprav je ta dokument priznavalni in so predložene listine, s katerimi je mogoče dokazati, da sta otroka vstopila v Francijo hkrati z njo. Vendar sodišče za socialne zadeve ne more nadomestiti upravnega organa, ki je edini pristojen za izdajo dokumenta, ki osebi omogoča ureditev položaja glede na notranje pravo. Listine iz spisa poleg tega dokazujejo, da je urad 20. avgusta 2018 prefekturi departmaja Hauts-de-Seine poslal dopis, da bi se izdalo zgoraj navedeno potrdilo. Zdi se, da odgovora na ta dopis ni prejel.
- 20 Oseba TX torej tega, da sta njena otroka, AX in RX, zakonito vstopila v okviru postopka združitve družine, ni dokazala s predložitvijo dokumentov, zahtevanih v členu D.512-2 zakonika o socialni varnosti.
- 21 Cour de cassation (kasacijsko sodišče) je v dveh sodbah z dne 3. junija 2011 odločilo, da so določbe členov L.512-2 in D.512-2 zakonika o socialni varnosti v delu, v katerem se za izplačilo družinskih dajatev zahteva predložitev dokumenta, ki potrjuje zakonit vstop tujih otrok v Francijo, zlasti za otroke, ki so vstopili na podlagi združitve družine, pa zdravniškega potrdila, ki ga izda francoski urad za priseljevanje in integracijo, objektivne, kar je utemeljeno s potrebo, da se v demokratični državi izvaja nadzor nad pogoji za sprejem otrok, ter ne posegajo nesorazmerno v pravico do družinskega življenja, zagotovljeno s členoma 8 in 14 Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, in ne kršijo določb člena 3 Konvencije o otrokovih pravicah.
- 22 Evropsko sodišče za človekove pravice je to razlago potrdilo in presodilo, da zavrnitev dodelitve družinskih dajatev zaradi neupoštevanja pravil, ki se uporabljajo za združitev družine in so določena v francoskem pravu, ni v nasprotju z Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (ESČP, 1. oktober 2015, št. 76860/11 in št. 51354/13, Okitaloshima Okonda Osungu in Selpa Lokongo proti Franciji, ECLI:CE:ECHR:2015:0908DEC007686011).
- 23 V tem sporu se vseeno postavlja vprašanje skladnosti notranjih predpisov z višjim predpisom z vidika Direktive 2011/98, katere cilj je določiti skupni niz pravic za delavce iz tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državi članici.
- 24 V obravnavanem primeru je urad za zavrnitev družinskih dajatev, za katere je bilo zaproseno, upošteval ne status tožeče stranke, temveč pogoje, v katerih sta njena otroka, rojena v Armeniji, vstopila na francosko ozemlje. Vendar člen 12(2)(b) Direktive 2011/98 ne vsebuje nobenega odstopanja od enakega obravnavanja na področju družinskih dajatev glede na pogoje, v katerih so družinski člani delavca iz tretje države prišli na ozemlje države članice gostiteljice.
- 25 Edini pridržek, ki bi ga eventualno vzbudila pravica do enakega obravnavanja, bi lahko bil posledica uporabe uvodne izjave 20 in zlasti uvodne izjave 24, na koncu katere je navedeno, da bi „[t]a direktiva [...] 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“. Zdi se, da tako ubesedena uvodna izjava 24 pravico do enakega obravnavanja omejuje na otroke zadevnega delavca, ki so se temu pridružili na podlagi združitve družine v okviru, določenem z Direktivo 2003/86/ES z dne 22. septembra 2003.

26 Vseeno je treba navesti tri ugotovitve.

- Na prvem mestu, sporne dajatve se dodelijo glede na število vzdrževanih otrok. V obravnavanem primeru je urad upošteval le mlajšo hčer para, ki je bila rojena na francoskem ozemlju, in pri tem „izločil“ druga otroka, ki sta bila rojena v tujini in sta na francosko ozemlje vstopila zunaj postopka združitve družine.
- Na drugem mestu, določbe Direktive 2011/98 nikjer ne obravnavajo pravic družinskih članov niti ne povzemajo vsebine uvodne izjave 24. Sodišče je v sodbi z dne 25. novembra 2020, Istituto nazionale della previdenza sociale (Družinske dajatve za imetnike enotnega dovoljenja) (C-302/19, EU:C:2020:957, točka 32), pojasnilo, da „preambula akta Unije ni pravno zavezujoča in se nanjo ni mogoče sklicevati niti zato, da bi se odstopilo od samih določb zadevnega akta, niti zato, da bi se te določbe razlagale v smislu, ki je očitno v nasprotju z njihovim besedilom“. To mu je omogočilo – ne da bi se mu njegovo razlogovanje zdelo v nasprotju s predzadnjim stavkom te uvodne izjave, v katerem je navedeno, da 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“ –, da iz pravice do enakega obravnavanja na področju družinskih dajatev ne izključi imetnika enotnega dovoljenja, katerega družinski člani ne prebivajo na ozemlju zadevne države članice (točka 33). Sodišče, ki je uporabilo načelo enakega obravnavanja, tako iz tega sklepa, da „ob upoštevanju odstopanj, ki jih dopušča člen 12(2)(b) Direktive 2011/98, država članica imetniku enotnega dovoljenja ne sme zavrniti ali zmanjšati upravičenosti do prejemkov iz sistema socialne varnosti, ker njegovi družinski člani ali nekateri od njih ne prebivajo na njenem ozemlju, temveč v tretji državi, če to ugodnost svojim državljanom priznava ne glede na kraj prebivanja njihovih družinskih članov“ (točka 39). V skladu s to sodno prakso se je mogoče legitimno vprašati o upoštevnosti preudarkov, povezanih z združitvijo družine, za določitev pravice imetnika enotnega dovoljenja do nekaterih prejemkov iz sistema socialne varnosti, ker se taki preudarki po definiciji nanašajo le na tujce iz tretje države, ne pa na državljane države članice Evropske unije, druge države podpisnice Sporazuma o evropskem gospodarskem prostoru ali Švicarske konfederacije.
- Na tretjem mestu, po sodbi z dne 25. novembra 2020, Istituto nazionale della previdenza sociale (Družinske dajatve za imetnike enotnega dovoljenja) (C-302/19, EU:C:2020:957), je bil podan predlog prenovitve za uskladitev uvodne izjave 24 Direktive 2011/98 z izdano sodbo, tako da bi se črtala zadnja stavka, v skladu s katerima lahko Direktiva podeli pravice le družinskim članom, ki se

pridružijo delavcem iz tretje države, da bi prebivali v državi članici (predlog z dne 27. aprila 2022, COM(2022) 650 final, člen 12). Sklicevanje na združitev družine bi se torej črtalo.

- 27 Glede na te elemente obstaja razumen dvom glede razlage člena 12(1)(e) Direktive 2011/98.

5. Vprašanje za predhodno odločanje:

- 28 Zato je treba Sodišču v predhodno odločanje predložiti to vprašanje:

„Ali je treba po sodbi z dne 25. novembra 2020, INPS/WS (C-302/19), 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, razlagati tako, da nasprotuje ureditvi države članice, kot je Francija, ki pri določanju pravic do prejemkov iz sistema socialne varnosti prepoveduje upoštevanje otrok, rojenih v tretji državi, imetnika enotnega dovoljenja v smislu člena 2(c) navedene direktive, ker ti otroci, ki jih vzdržuje, na ozemlje države članice niso vstopili na podlagi združitve družine ali ker niso predloženi dokumenti, s katerimi je mogoče dokazati zakonitost njihovega vstopa na ozemlje te države, pri čemer se ta pogoj ne zahteva za otroke prejemnikov dajatev, ki so državljani zadevne države članice ali druge države članice?“