

Sag C-664/23**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

9. november 2023

Forelæggende ret:

Cour d'appel de Versailles (Frankrig)

Afgørelse af:

9. november 2023

Appellant, sagsøgt i første instans:

Caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine

Indstævnt, sagsøger i første instans:

TX

1. Tvistens genstand og de faktiske omstændigheder

- 1 TX, der er armensk statsborger, indrejste ulovligt på fransk område med sin kone og sine to mindreårige børn, AX og RX, den 7. januar 2008 og fik i 2014 midlertidigt opholdskort til »privatliv og familieliv« med tilføjelsen »kortindehaveren har tilladelse til at arbejde«. Siden blev et tredje barn, SX, født i Frankrig i 2011. TX er i øjeblikket i lønnet beskæftigelse på en ansættelseskontrakt og har et flerårigt opholdskort, der er gyldigt indtil den 12. september 2024.
- 2 TX har præciseret, at parret mistede børnenes pas undervejs på rejsen fra Nederlandene til Paris. Børnene AX (født i 2004) og RX (født i 2005) fik begge i 2015 udstedt et document de circulation pour étrangers mineur (rejselegitimation for mindreårig udlænding) af Préfecture des Hauts-de-Seine (præfekturet i Hauts-de-Seine). Barnet AX har for nylig fået udstedt et midlertidigt opholdskort til »privatliv og familieliv«, som var ledsaget af en arbejdstilladelse, der var gyldig indtil den 9. oktober 2023.

- 3 TX har for sine tre børn ansøgt om familieydelse, men fik afslag herpå for de to børn, der var født uden for fransk område.
- 4 Dette afslag blev ophævet i første instans af tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre (retten i sager om social sikring i Nanterre) og siden efter appel stadfæstet af cour d'appel de Versailles (appeldomstolen i Versailles) ved dom af 14. november 2019.
- 5 Cour de cassation (kassationsdomstol) ophævede ved dom af 23. juni 2022 denne dom med den nærmere bestemte begrundelse, at den var behæftet med en begrundelsesmangel vedrørende det anbringende, der var fremført på grundlag af direktiv 2011/98/EF, og hjemviste sagen til en anden sammensætning af cour d'appel de Versailles (appeldomstolen i Versailles).
- 6 Sidstnævnte domstol ønsker nu oplyst, hvordan direktiv 2011/98/EU bør fortolkes.

2. Retsforskrifter

A. EU-retten

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/98/EU af 13. december 2011 om én enkelt ansøgningsprocedure for en kombineret tilladelse til tredjelandstatsborgere til at opholde sig og arbejde på en medlemsstats område og om et sæt fælles rettigheder for arbejdstagere fra tredjelande, der har lovligt ophold i en medlemsstat

- 7 Følgende fremgår af 20. betragtning til dette direktiv:

»Alle tredjelandstatsborgere, der har lovligt ophold og lovligt arbejder i en medlemsstat, bør i det mindste have et sæt fælles rettigheder på grundlag af ligebehandling med værtsmedlemsstatens statsborgere, uanset det oprindelige formål med eller grundlag for indrejsetilladelsen. Retten til ligebehandling på de områder, der er præciseret i dette direktiv, bør ikke kun gælde tredjelandstatsborgere, der er indrejst i en medlemsstat med henblik på arbejde, men også tredjelandstatsborgere, der er indrejst af andre grunde, og som har fået adgang til arbejdsmarkedet i den pågældende medlemsstat i overensstemmelse med andre bestemmelser i EU-retten eller national lovgivning, herunder en arbejdstager fra et tredjeland familie medlem, der er indrejst i den pågældende medlemsstat i overensstemmelse med Rådets direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring [...]«

- 8 Af 24. betragtning hertil fremgår følgende:

»Arbejdstagere fra tredjelande bør have ret til ligebehandling hvad angår social sikring. [...] Dette direktiv bør udelukkende give rettigheder til de

familiemedlemmer, der sammen med en arbejdstager fra et tredjeland flytter til en medlemsstat på grundlag af familiesammenføring, eller til familiemedlemmer, der allerede har lovligt ophold i den pågældende medlemsstat.«

9 Dette direktivs artikel 2 fastsætter:

»Definitioner

I dette direktiv forstås ved:

[...]

c) »kombineret tilladelse«: en opholdstilladelse udstedt af myndighederne i en medlemsstat, der giver en tredjelandsstatsborger ret til lovligt ophold på dens område med henblik på arbejde«.

10 Artikel 3 i det nævnte direktiv bestemmer:

»Anvendelsesområde

1. Dette direktiv finder anvendelse på:

[...]

b) tredjelandsstatsborgere, som har fået indrejsetilladelse i en medlemsstat til andre formål end arbejde i henhold til EU-retten eller national lovgivning, har tilladelse til at arbejde og har opholdstilladelse i overensstemmelse med forordning (EF) nr. 1030/2002 [...]«

11 Dette direktivs artikel 12 fastsætter:

»Retten til ligebehandling

1. Arbejdstagere fra tredjelande, jf. artikel 3, stk. 1, litra b) og c), skal have ret til ligebehandling med statsborgerne i den medlemsstat, hvor de har ophold, hvad angår:

[...]

e) sociale sikringsgrene som defineret i forordning (EF) nr. 883/2004

[...]

2. Medlemsstaterne kan begrænse retten til ligebehandling:

[...]

b) ved at begrænse de rettigheder for arbejdstagere fra tredjelande, der følger af stk. 1, litra e), men kan ikke begrænse disse rettigheder for arbejdstagere fra

tredjelande, der er i beskæftigelse, eller som har været beskæftiget i mindst seks måneder, og som er registreret som arbejdsløse.

Medlemsstaterne kan endvidere beslutte, at stk. 1, litra e), for så vidt angår familieydelse ikke skal finde anvendelse på tredjelandsstatsborgere, som har fået tilladelse til arbejde på en medlemsstats område for et tidsrum på ikke over seks måneder, på tredjelandsstatsborgere, der har fået indrejsetilladelse med henblik på studier, eller på tredjelandsstatsborgere, der fået arbejdstilladelse på grundlag af et visum«.

B. Fransk ret

Code de l'action sociale et des familles (lov om social indsats og familier)

- 12 Artikel L.262-2, andet afsnit, som indgår i underafdelingen med overskriften »Betingelser for rettighedens indtræden«, bestemmer:

»Udenlandske børn skal opfylde visse betingelser, der er fastsat i artikel L.512-2 i [code de la sécurité sociale (lov om social sikring)], for at komme i betragtning til ydelser som udlænding, der ikke er statsborger i en medlemsstat i Den Europæiske Union eller i en anden stat i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde eller i Det Schweiziske Forbund.«

Code de la sécurité sociale (lov om social sikring)

- 13 Artikel L.512-2, der indgår i bog V med overskriften »Familieydelse og lignende ydelser«, fastsætter i det væsentlige følgende (i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten):

»[...]»

Ligeledes har udlændinge, der ikke er statsborgere i en medlemsstat i [Den Europæiske Union] eller i en anden stat i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde eller i Det Schweiziske Forbund, men som har den adkomst til lovligt ophold i Frankrig, der er påkrævet i henhold til love og administrative bestemmelser eller til internationale traktater og aftaler, automatisk ret til familieydelse på de betingelser, der er fastsat i nærværende bog.

Disse udlændinge har ret til familieydelse, forudsat at en af følgende situationer godtgøres for så vidt angår de børn, som de forsørger, og som danner grundlag for ansøgningen om familieydelse:

[...]

- lovlig indrejse på grundlag af den familiesammenføringsprocedure, der er omhandlet i bog IV i [Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (lov om udlændiges indrejse og ophold og retten til asyl)]

[...]

Ved dekret fastlægges listen over, hvilke typer adkomst og begrundelser der bekræfter lovligheden af de udenlandske modtageres indrejse og ophold. Ved samme dekret fastsættes arten af den dokumentation, der kræves for at godtgøre, at de børn, som disse udlændinge forsørger, og som danner grundlag for deres ansøgning om familieydelse, opfylder de betingelser, der er fastsat i de foregående stykker.«

- 14 Artikel D.512-2 fastsætter i det væsentlige følgende (i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten):

»Lovligheden af indrejse og ophold for de udenlandske børn, som ydelsesmodtageren forsørger, og som danner grundlag for vedkommendes ansøgning om familieydelse, godtgøres ved fremlæggelse af et af følgende dokumenter:

[...]

2° Lægeattest for barnet udstedt af [Office français de l'immigration et de l'intégration (Det franske immigrations- og integrationskontor)] efter proceduren for ansøgning om eller tilladelse til ophold på grundlag af familiesammenføring.

[...]

5° Attest udstedt af præfekturet med præcisering af, at barnet er indrejst i Frankrig senest samtidig med en af sine forældre, der har fået opholdstilladelse på grundlag af [...] lov om udlændinges indrejse og ophold og retten til asyl [...]«

3. Parternes synspunkter

Caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine (familieydelseskontoret i Hauts-de-Seine)

- 15 Tildeling af familieydelse bør nægtes, eftersom de to børn ikke er indrejst i Frankrig på grundlag af en familiesammenføringsprocedure, og TX derfor ikke kan fremlægge den lægeattest, der er omhandlet i artikel D.512-2, nr. 2, i lov om social sikring, og ikke kan godtgøre, at de to børn er indrejst lovligt i Frankrig eller samtidig med ham.
- 16 Endvidere kan direktiv 2011/98/EU, som TX har påberåbt sig, ikke ophæve anvendelsen af artikel L.512-2 og D.512-2 i lov om social sikring.

TX

- 17 TX er af den opfattelse, at han som tredjelandsstatsborger, der er indehaver af et midlertidigt opholdskort for ét år med arbejdstilladelse, og som kan godtgøre

beskæftigelse i Frankrig, opfylder de betingelser, der er fastlagt i artikel 3, litra b), i direktiv 2011/98. Idet han er omfattet af dette direktivs anvendelsesområde, har han navnlig påberåbt sig den ligebehandling med medlemsstatens statsborgere, som direktivet foreskriver. Det er efter hans opfattelse uden betydning, at hans børn ikke er indrejst i Frankrig på grundlag af familiesammenføring, eftersom de opholder sig lovligt i Frankrig.

4. Cour d'appels (appeldomstol) bemærkninger

- 18 Der er ingen tvivl om lovligheden af TX' ophold på fransk område.
- 19 TX har ikke godtgjort, at han har forsøgt at indhente attest fra præfekturet i henhold til artikel D.512-2 i lov om social sikring, selv om dette dokument har karakter af anerkendelse, og der i denne forbindelse fremlægges akter, der kan dokumentere, at hans børn er indrejst i Frankrig samtidig med ham. Retten i sager om social sikring kan imidlertid ikke træde i stedet for den administrative myndighed, som har enekompetence til at udstede det dokument, der tillader ham at lovliggøre sin situation i henhold til fransk ret. Sagens akter viser endvidere, at familieydelseskontoret den 20. august 2018 sendte en skrivelse til præfekturet i Hauts-de-Seine for at anmode om udstedelse af ovennævnte attest. Denne skrivelse synes ikke at være blevet besvaret.
- 20 TX har således ikke godtgjort, at de to børn, AX og RX, er indrejst lovligt på grundlag af familiesammenføringsproceduren, ved at fremlægge de efter artikel D.512-2 i lov om social sikring påkrævede dokumenter.
- 21 I to domme af 3. juni 2011 fastslog Cour de cassation (kassationsdomstol), at bestemmelserne i artikel L.512-2 og D.512-2 i lov om social sikring, hvorefter udbetalingen af familieydelser er betinget af fremlæggelsen af et dokument, der godtgør udenlandske børns lovlige indrejse i Frankrig, og – navnlig med hensyn til de børn, der er indrejst på grundlag af familiesammenføring – den lægeattest, der udstedes af det franske immigrations- og integrationskontor, havde en objektiv karakter, der var begrundet i en demokratisk stats behov for at udøve kontrol med betingelserne for modtagelse af børn og derfor ikke uforholdsmæssigt tilsidesatte den ret til et familieliv, som er sikret ved artikel 8 og 14 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (herefter »EMRK«), og heller ikke bestemmelserne i artikel 3 i den internationale konvention om barnets rettigheder.
- 22 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har bekræftet denne fortolkning og fastslået, at afslag på tildeling af familieydelser på grund af manglende overholdelse af de ved fransk ret fastsatte familiesammenføringsregler ikke var i strid med EMRK (Menneskerettighedsdomstolens dom af 1.10.2015, nr. 76860/11 og nr. 51354/13, Okitaloshima Okonda Osungu og Selpa Lokongo mod Frankrig, ECLI:CE:ECHR:2015:0908DEC007686011).

- 23 I den foreliggende tvist er spørgsmålet om de nationale forskrifters overensstemmelse med en trindhøjere norm imidlertid blevet forelagt i lyset af direktiv 2011/98, som har til formål at fastlægge et fælles sæt rettigheder for arbejdstagere fra tredjelande, der har lovligt ophold i en medlemsstat.
- 24 I den foreliggende sag har familieydelseskontoret ikke lagt sagsøgerens status til grund for at give afslag på ansøgningen om familieydelser, men de betingelser, på hvilke hans to børn, der er født i Armenien, nu befinder sig på fransk jord. Artikel 12, stk. 2, litra b), i direktiv 2011/98 hjemler imidlertid ingen undtagelser fra ligebehandling med hensyn til familieydelser baseret på de betingelser, på hvilke familiemedlemmerne til en arbejdstager fra et tredjeland er ankommet til værtsmedlemsstatens område.
- 25 Det eneste forbehold, som retten til ligebehandling kunne kræve, kunne følge af anvendelsen af 20. betragtning og især 24. betragtning, der slutter med følgende ordlyd: »Dette direktiv bør udelukkende give rettigheder til de familiemedlemmer, der sammen med en arbejdstager fra et tredjeland flytter til en medlemsstat på grundlag af familiesammenføring, eller til familiemedlemmer, der allerede har lovligt ophold i den pågældende medlemsstat«. Med denne ordlyd synes 24. betragtning at begrænse retten til ligebehandling til de børn af den pågældende arbejdstager, som er blevet familiesammenført med vedkommende inden for rammerne af direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003.
- 26 Dette kræver ikke desto mindre tre bemærkninger.
- For det første tildeles de omtvistede ydelser på grundlag af antal forsørgede børn. I den foreliggende sag har familieydelseskontoret alene taget parrets yngste datter, der er født på fransk område, i betragtning og »set bort fra« de to andre børn, der er født i udlandet og indrejst på fransk område uden for familiesammenføringsproceduren.
 - For det andet omhandler bestemmelserne i direktiv 2011/98 på intet tidspunkt familiemedlemmernes rettigheder og gengiver heller ikke indholdet af 24. betragtning. I dom af 25. november 2020, Istituto nazionale della previdenza sociale (Familieydelser til indehavere af en kombineret tilladelse) (C-302/19, EU:C:2020:957, præmis 32), fastslog Domstolen, at »præambelen til en EU-retsakt ikke [er] retligt bindende og [hverken kan] påberåbes til støtte for at fravige bestemmelserne i den pågældende retsakt eller til støtte for en fortolkning af bestemmelserne, der er i åbenbar strid med deres ordlyd«. Dette satte Domstolen i stand til – uden at dens ræsonnement forekom den at stride mod den nævnte betragtnings næstsidste punktum, hvorefter direktivet »ikke [bør] indrømme rettigheder i forbindelse med situationer, der ligger uden for EU-rettens anvendelsesområde, f.eks. i forbindelse med familiemedlemmer, der opholder sig i et tredjeland« – at undgå at udelukke en indehaver af en kombineret tilladelse, hvis familiemedlemmer ikke opholder sig på den pågældende medlemsstats område, fra retten til ligebehandling (præmis 33). Idet Domstolen anvendte ligebehandlingsprincippet, konkluderede den heraf, at

»med forbehold af de undtagelser, der er tilladt i henhold til artikel 12, stk. 2, litra b), i direktiv 2011/98, kan en medlemsstat ikke nægte eller nedsætte retten til en social sikringsydelse til en indehaver af en kombineret tilladelse med den begrundelse, at dennes familiemedlemmer eller nogle af dem ikke opholder sig på medlemsstatens område, men i et tredjeland, når den tilkender sine egne statsborgere denne ret, uanset hvor familiemedlemmerne opholder sig« (præmis 39). I tråd med denne retspraksis er det legitimt at spørge, om de betragtninger, der knytter sig til familiesammenføring, er relevante for afgørelsen af, om indehaveren af en kombineret tilladelse har ret til visse sociale sikringsydelser, idet det anføres, at sådanne betragtninger pr. definition kun vedrører udlændinge fra tredjelande, der ikke er statsborgere i en medlemsstat i Den Europæiske Union eller i en anden stat i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde eller i Det Schweiziske Forbund.

- For det tredje er der efter afsigelsen af dom af 25. november 2020, Istituto nazionale della previdenza sociale (Familieydelser til indehavere af en kombineret tilladelse) (C-302/19, EU:C:2020:957), fremlagt et forslag til omarbejdning, som skal bringe 24. betragtning til direktiv 2011/98/EU i overensstemmelse med den afsagte dom ved at lade de to sidste punktummer udgå, hvori det anføres, at direktivet udelukkende bør give rettigheder til de familiemedlemmer, der sammen med en arbejdstager fra et tredjeland flytter til en medlemsstat (forslag af 27.4.2022, COM(2022) 650 final, artikel 12). Henvisningen til familiesammenføring vil derfor udgå.

27 På baggrund af disse oplysninger foreligger der rimelig tvivl om fortolkningen af artikel 12, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/98.

5. Det præjudicielle spørgsmål:

28 Følgelig bør Domstolen forelægges følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 12, stk. 1, litra e), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/98/EU af 13. december 2011 om én enkelt ansøgningsprocedure for en kombineret tilladelse til tredjelandsstatsborgere til at opholde sig og arbejde på en medlemsstats område og om et sæt fælles rettigheder for arbejdstagere fra tredjelande, der har lovligt ophold i en medlemsstat, efter afsigelsen af dommen i sagen INPS mod WS af 25. november 2020 (C-302/19) fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en medlemsstats lovgivning, f.eks. Frankrigs, hvorefter børn født i et tredjeland af indehaveren af en kombineret tilladelse, som omhandlet i det nævnte direktivs artikel 2, litra c), ikke tages i betragtning ved fastsættelsen af retten til en socialsikringsydelse med den begrundelse, at disse børn, som den pågældende forsørger, ikke er indrejst på medlemsstatens område på grundlag af familiesammenføring, eller der ikke er fremlagt de dokumenter, der kan godtgøre, at deres indrejse på denne stats område er lovlig, når børn af nationale ydelsesmodtagere eller af statsborgere i en anden medlemsstat ikke skal opfylde denne betingelse?«