

Predmet C-664/23**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

9. studenoga 2023.

Sud koji je uputio zahtjev:

Cour d'appel de Versailles (Francuska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

9. studenoga 2023.

Žalitelj, tuženik u prvostupanjskom postupku:

Caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine

Druga stranka u žalbenom postupku, tužitelj u prvostupanjskom postupku:

TX

1. Predmet i podaci o sporu:

- 1 TX, armenski državljanin koji je 7. siječnja 2008. nezakonito ušao na francusko državno područje sa suprugom i dvoje maloljetne djece, AX i RX, ishodio je 2014. privremenu boravišnu iskaznicu po osnovi privatnog i obiteljskog života, uz napomenu da se njome „nositelju dopušta rad”. Treće dijete SX zatim je rođeno u Francuskoj 2011. godine. TX je sad zaposlen na temelju ugovora o radu uz naknadu i posjeduje višegodišnju boravišnu iskaznicu koja vrijedi do 12. rujna 2024.
- 2 TX je pojasnio da su putovnice djece izgubljene tijekom njihova putovanja iz Nizozemske u Francusku. Prefektura departmana Hauts-de-Seine izdala je 2015. djetetu AX (rođenom 2004.) i djetetu RX (rođenom 2005.) putnu ispravu za maloljetne strance. Dijete AX odnedavno posjeduje privremenu boravišnu iskaznicu na temelju privatnog i obiteljskog života uz koju je izdana radna dozvola koja vrijedi do 9. listopada 2023.
- 3 TX je zatražio da mu se za troje djece dodijele obiteljska davanja, što je odbijeno za njegovo dvoje djece rođene izvan francuskog državnog područja.

- 4 Tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre (Sud za područje socijalne sigurnosti u Nanterreu, Francuska) poništio je to odbijanje u prvostupanjskom postupku, a zatim ga je cour d'appel de Versailles (Žalbeni sud u Versaillesu, Francuska) potvrdio u žalbenom postupku presudom od 14. studenoga 2019.
- 5 Presudom od 23. lipnja 2022. Cour de cassation (Kasacijski sud, Francuska) ukinuo je tu presudu u meritumu zbog nepostojanja obrazloženja u pogledu žalbenog razloga koji se temeljio na Direktivi 2011/98/EU te je vratio predmet couru d'appel de Versailles (Žalbeni sud u Versaillesu) u drukčijem sastavu.
- 6 Potonji sud sada pita Sud kako treba tumačiti Direktivu 2011/98/EU.

2. Pravni okvir:

A. *Pravo Unije*

Direktiva 2011/98/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o jedinstvenom postupku obrade zahtjeva za izdavanje jedinstvene dozvole za boravak i rad državljanima trećih zemalja na državnom području države članice te o zajedničkom skupu prava za radnike iz trećih zemalja koji zakonito borave u državi članici

- 7 U uvodnoj izjavi 20. navodi se:

„Svi državljani trećih zemalja koji zakonito borave i rade u državama članicama trebaju uživati najmanje zajednički skup prava na temelju jednakog tretmana kao i državljani njihove države članice domaćina, bez obzira na početnu svrhu ili temelj primitka. Pravo na jednaki tretman u područjima navedenim u ovoj direktivi ne treba dati samo onim državljanima trećih zemalja koji su primljeni u državu članicu na rad, nego i onima koji su primljeni u druge svrhe i koji su dobili pristup tržištu rada te države članice u skladu s odredbama Unije ili nacionalnog prava, uključujući članove obitelji radnika iz treće zemlje koji su primljeni u državu članicu u skladu s Direktivom Vijeća 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji [...]”

- 8 U uvodnoj izjavi 24. navodi se:

„Radnici iz trećih zemalja trebaju uživati jednaki tretman u pogledu socijalne sigurnosti. [...] Ova Direktiva treba dati prava samo u odnosu na članove obitelji koji se pridruže radnicima iz trećih zemalja kako bi boravili u državi članici na temelju spajanja obitelji ili članove obitelji koji već zakonito borave u toj državi članici.”

- 9 Člankom 2. određuje se:

„Definicije

Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

(c) „jedinstvena dozvola” znači boravišna dozvola koju su izdala tijela države članice kojom se državljaninu treće zemlje omogućuje zakonit boravak na njezinom državnom području za potrebe rada”.

10 Člankom 3. određuje se:

„Područje primjene

1. Ova se Direktiva primjenjuje na:

[...]

(b) državljane trećih zemalja koji su primljeni u državu članicu za potrebe koje se ne odnose na rad u skladu s pravom Unije ili nacionalnim pravom kojima je dopušten rad i koji imaju boravišnu dozvolu u skladu s Uredbom (EZ) br. 1030/2002; i [...].”.

11 Člankom 12. određuje se:

„Pravo na jednaki tretman

1. Radnici iz trećih zemalja iz članka 3. stavka 1. točaka (b) i (c) uživaju jednaki tretman kao i državljani države članice u kojoj borave u pogledu:

[...]

(e) grana socijalne sigurnosti kako je definirano Uredbom (EZ) br. 883/2004;

[...]

2. Države članice mogu ograničiti jednaki tretman:

[...]

(b) ograničavanjem prava dodijeljenih radnicima iz trećih zemalja na temelju točke (e) stavka 1., no ne ograničavaju takva prava radnicima iz trećih zemalja koji su u radnom odnosu ili koji su bili zaposleni najmanje šest mjeseci i koji su prijavljeni kao nezaposleni.

Osim toga, države članice mogu odlučiti da se točka (e) stavka 1. u pogledu obiteljskih naknada ne primjenjuje na državljane trećih zemalja kojima je odobren rad na državnom području države članice na razdoblje koje ne prelazi šest mjeseci, na državljane trećih zemalja koji su primljeni u svrhu studiranja ili na državljane trećih zemalja kojima je odobren rad na temelju vize”.

B. Francusko pravo

Code de l'action sociale et des familles (Zakonik o socijalnoj skrbi i zaštiti obitelji)

- 12 Člankom L.262-2 drugim stavkom, u pododjeljku naslovljenom „Uvjeti za stjecanje prava”, određuje se:

„Kako bi se djecu koja su stranci uzelo u obzir u pogledu prava stranog korisnika koji nije državljanin države članice Europske unije, druge države stranke Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru ili Švicarske Konfederacije, ona trebaju ispunjavati uvjete iz članka L.512-2 Zakonika o socijalnoj sigurnosti.”

Code de la sécurité sociale (Zakonik o socijalnoj sigurnosti)

- 13 Članak L.512-2 koji se nalazi u knjizi V. naslovljenoj „Obiteljska i istovjetna davanja” u biti glasi kako slijedi (u verziji primjenjivoj na spor):

„[...] Stranci koji nisu državljani države članice Europske zajednice, druge države stranke Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru ili Švicarske Konfederacije, koji su nositelji isprave koja se od njih zahtijeva za zakonit boravak u Francuskoj na temelju odredbi zakona ili propisa ili međunarodnih ugovora ili sporazuma također imaju pravo na obiteljska davanja u uvjetima koji se utvrđuju ovom knjigom.

Ti stranci imaju pravo na obiteljska davanja pod uvjetom da se za djecu koju uzdržavaju i za koju traže obiteljska davanja dokaže jedna od sljedećih situacija:

[...]

- njihov zakonit ulazak u okviru postupka spajanja obitelji iz knjige IV. codea de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile [Zakonik o ulasku i boravku stranaca i o pravu na azil];

[...]

Uredbom se utvrđuje popis isprava i dokaza kojima se potvrđuje zakonitost ulaska i boravka stranih korisnika. Njome se također određuje priroda dokumenata koji se zahtijevaju kako bi se dokazalo da djeca koju ti stranci uzdržavaju i za koju traže obiteljska davanja ispunjavaju uvjete predviđene prethodnim stavcima.”

- 14 Članak D.512-2 u biti glasi kako slijedi (u verziji primjenjivoj na spor):

„Zakonitost ulaska i boravka djece koja su stranci, koju korisnik uzdržava i za koju traži obiteljska davanja dokazuje se podnošenjem jednog od sljedećih dokumenata:

[...]

2. Potvrda o liječničkom pregledu djeteta koju je izdao Office français de l'immigration et de l'intégration (Francuski ured za useljavanje i integraciju) u postupku podnošenja zahtjeva za boravak ili odobrenja boravka na temelju spajanja obitelji;

[...]

5. Potvrda koju je izdalo upravno tijelo prefektуре, u kojoj se navodi da je dijete ušlo u Francusku najkasnije istodobno kad je jednom od njegovih roditelja odobren boravak na temelju [...] Zakonika o ulasku i boravku stranaca i o pravu na azil, [...]”

3. Stajališta stranaka:

Caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine (Fond za obiteljske doplatke departmana Hauts-de-Seine, Francuska)

- 15 Pravo na obiteljska davanja treba odbiti ako dvoje djece nije ušlo u Francusku u okviru postupka spajanja obitelji, tako da TX ne može podnijeti liječničku potvrdu iz članka D.512-2 stavka 2. Zakonika o socijalnoj sigurnosti, i ako TX ne dokaže da je dvoje djece ušlo u Francusku na zakonit način ili istodobno kad i on.
- 16 Osim toga, Direktivom 2011/98/EU na koju se poziva TX ne sprečava se primjena članka L.512-2 i D.512-2 Zakonika o socijalnoj sigurnosti.

TX

- 17 TX smatra da kao državljanin treće zemlje, koji je nositelj privremene boravišne iskaznice koja vrijedi jednu godinu te kojom mu se dopušta rad i dokazuje njegova aktivnost u Francuskoj, ispunjava uvjete iz članka 3. točke (b) Direktive 2011/98. U okviru njezina područja primjene, osobito se poziva na jednako postupanje kao prema državljanima države članice, koje se propisuje Direktivom. Prema njegovu mišljenju, nije važno što njegova djeca nisu ušla u Francusku u okviru spajanja obitelji jer zakonito borave u Francuskoj.

4. Ocjena coura d'appel de Versailles (Žalbeni sud u Versaillesu):

- 18 Ne dovodi se u pitanje zakonitost TX-ova boravka na francuskom državnom području.
- 19 TX nije dokazao da je pokušao ishoditi odobrenje prefektуре predviđeno u članku D.512-2 Zakonika o socijalnoj sigurnosti, iako taj dokument ima deklaratoran te su podneseni dokumenti kojima se može dokazati da su njegova djeca ušla u Francusku istodobno kad i on. Međutim, sud koji odlučuje u stvarima povezanim sa socijalnom sigurnosti ne može zamijeniti upravno tijelo koje je jedino nadležno za izdavanje dokumenta koji mu omogućuje ispravljanje situacije

s obzirom na nacionalno pravo. Osim toga, sadržaj spisa dokazuje da je Fond 20. kolovoza 2018. uputio dopis prefekturi departmana Hauts-de-Seine radi izdavanja prethodno navedene potvrde. Čini se da nije primio odgovor na taj dopis.

- 20 Prema tome, TX nije dokazao zakonit ulazak dvoje djece, AX i RX, u okviru postupka spajanja obitelji podnošenjem dokumenata koji se zahtijevaju člankom D.512-2 Zakonika o socijalnoj sigurnosti.
- 21 U dvjema presudama od 3. lipnja 2011. Cour de cassation (Kasacijski sud) odlučio je da odredbe članka L.512-2 i D.512-2 Zakonika o socijalnoj sigurnosti, s obzirom na to da se njima isplata obiteljskih davanja uvjetuje podnošenjem dokumenta koji potvrđuje zakonit ulazak djece koja su stranci u Francusku i, konkretno za djecu čiji se ulazak temelji na spajanju obitelji, podnošenjem liječničke potvrde koju je izdao Francuski ured za useljavanje i integraciju, imaju objektivnu prirodu koja se opravdava potrebom da se u demokratskoj državi izvršava provjera uvjeta za prihvata djece te se tim odredbama nije počinila neproporcionalna povreda prava na obiteljski život zajamčenog člancima 8. i 14. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda niti se njima povređuju odredbe članka 3. Međunarodne konvencije o pravima djeteta.
- 22 Europski sud za ljudska prava potvrdio je to tumačenje te je smatrao da se odbijanje dodjele obiteljskih davanja zbog nepoštovanja pravila primjenjivih na spajanje obitelji, koje se propisuje francuskim pravom, ne protivi Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (presuda ESLJP-a od 1. listopada 2015., br. 76860/11 i br. 51354/13, Okitaloshima Okonda Osungu i Selpa Lokongo protiv Francuske, ECLI:CE:ECHR :2015:0908DEC007686011).
- 23 U ovom se sporu pitanje usklađenosti nacionalnih propisa s nadređenim pravnim pravilom ipak postavlja s gledišta Direktive 2011/98 čiji je cilj uspostaviti zajednički skup prava za radnike iz trećih zemalja koji zakonito borave u državi članici.
- 24 U ovom slučaju, Fond je odbio tražena obiteljska davanja te pritom nije uzeo u obzir status podnositelja zahtjeva, nego okolnosti u kojima je njegovo dvoje djece rođene u Armeniji došlo na francusko državno područje. Međutim, članak 12. stavak 2. točka (b) Direktive 2011/98 ne sadržava nikakvo odstupanje od jednakog postupanja u pogledu obiteljskih davanja ovisno o okolnostima u kojima su članovi obitelji radnika iz trećih zemalja došli na državno područje države članice domaćina.
- 25 Jedina eventualna iznimka od prava na jednako postupanje može proizaći iz primjene uvodne izjave 20. i konkretnije uvodne izjave 24., u kojoj se *in fine* navodi da „[o]va Direktiva treba dati prava samo u odnosu na članove obitelji koji se pridruže radnicima iz trećih zemalja kako bi boravili u državi članici na temelju spajanja obitelji ili članove obitelji koji već zakonito borave u toj državi članici”. Čini se da takav tekst uvodne izjave 24. ograničava pravo na jednako postupanje

prema djeci radnika o kojem je riječ, koja su mu se pridružila na temelju spajanja obitelji, u okviru uspostavljenom u Direktivi 2003/86/EZ od 22. rujna 2003.

26 Međutim, potrebno je iznijeti tri napomene.

- Kao prvo, sporna davanja dodjeljuju se ovisno o broju uzdržavane djece. U ovom slučaju, Fond je uzeo u obzir samo mlađu kći para, koja je rođena na francuskom državnom području, pri čemu je „odbio” uzeti u obzir ostalo dvoje djece rođene u inozemstvu koja su ušla na francusko državno područje izvan postupka spajanja obitelji.
- Kao drugo, odredbe Direktive 2011/98 ni u jednom se dijelu ne odnose na prava članova obitelji niti se u njima preuzima sadržaj uvodne izjave 24. U presudi od 25. studenoga 2020., Istituto nazionale della previdenza sociale (Obiteljska davanja za nositelje jedinstvene dozvole) (C-302/19, EU:C:2020:957, t. 32.), Sud je pojasnio da „preambula akta Unije nema pravno obvezujuću snagu i ne može se na nju pozivati ni kako bi se odstupilo od samih odredbi predmetnog akta ni kako bi se te odredbe tumačile na način očito suprotan njihovom tekstu.” To mu je omogućilo da njegovo rasuđivanje ne bude protivno predzadnjoj rečenici te uvodne izjave, kojom se predviđa da Direktiva „ne smije davati prava u odnosu na situacije koje izlaze iz područja primjene prava Unije, kao što su one koje se odnose na članove obitelji koji borave u trećoj zemlji” a da pritom nositelja jedinstvene dozvole, čiji članovi obitelji ne borave na državnom području države članice o kojoj je riječ (t. 33.) ne isključi iz prava na jednako postupanje u pogledu obiteljskih davanja. Sud je tako u skladu s načelom jednakog postupanja zaključio da „pod uvjetom odstupanja dopuštenih člankom 12. stavkom 2. točkom (b) Direktive 2011/98, država članica ne može odbiti ili smanjiti pravo na davanja iz sustava socijalne sigurnosti nositelju jedinstvene dozvole zbog toga što članovi njegove obitelji ili neki od njih ne borave na njezinu državnom području nego u trećoj zemlji dok to pravo dodjeljuje svojim državljanima neovisno o mjestu boravišta članova njihovih obitelji” (t. 39.). Prema toj sudskoj praksi, opravdano se može dovesti u pitanje relevantnost razmatranja povezanih sa spajanjem obitelji radi određivanja prava nositelja jedinstvene dozvole na određena davanja iz sustava socijalne sigurnosti, s obzirom na to da se takva razmatranja po definiciji odnose samo na strance iz trećih zemalja koji nisu državljani države članice Europske unije, druge države stranke Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru ili Švicarske Konfederacije.
- Kao treće, slijedom presude od 25. studenoga 2020., Istituto nazionale della previdenza sociale (Obiteljska davanja za nositelje jedinstvene dozvole) (C-302/19, EU:C:2020:957), prijedlogom preinake nastoji se uskladiti uvodna izjava 24. Direktive 2011/98 EU s donesenom presudom, brisanjem dviju posljednjih rečenica u kojima se navodi da Direktiva treba dati prava samo u odnosu na članove obitelji koji se pridruže radnicima iz trećih zemalja kako bi boravili u državi članici (prijedlog od 27. travnja 2022., COM(2022) 650 *final*, članak 12.). Time je obrisano upućivanje na spajanje obitelji.

- 27 S obzirom na te elemente, postoji razumna dvojba u pogledu tumačenja članka 12. stavka 1. točke (e) Direktive 2011/98.

5. Prethodno pitanje:

- 28 Slijedom toga, Sudu valja uputiti sljedeće prethodno pitanje:

„Trebaju li, slijedom donošenja presude [od 25. studenoga 2020., Istituto nazionale della previdenza sociale (Obiteljska davanja za nositelje jedinstvene dozvole) (C-302/19, EU:C:2020:957)], članak 12. stavak 1. točka (e) Direktive 2011/98/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o jedinstvenom postupku obrade zahtjeva za izdavanje jedinstvene dozvole za boravak i rad državljanima trećih zemalja na državnom području države članice te o zajedničkom skupu prava za radnike iz trećih zemalja koji zakonito borave u državi članici, tumačiti na način da mu se protivi propis države članice, kao što je Francuska, kojim se u kontekstu utvrđivanja prava na socijalna davanja zabranjuje da se uzmu u obzir djeca nositelja jedinstvene dozvole u smislu članka 2. točke (c) navedene direktive koja su rođena u trećoj zemlji, ako ta djeca, koju on uzdržava, nisu ušla na državno područje države članice po osnovi spajanja obitelji ili nisu podneseni dokumenti na temelju kojih se može dokazati zakonitost njihova ulaska na državno područje te države, dok se taj uvjet ne zahtijeva kad je riječ o djeci korisnika državljanstva te države ili državljanstva druge države članice?”