

## Дело C-664/23

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от  
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване:**

9 ноември 2023 г.

**Запитваща юрисдикция:**

Cour d'appel de Versailles (Апелативен съд Версай, Франция)

**Дата на акта за преюдициално запитване:**

9 ноември 2023 г.

**Жалбоподател във въззивното производство, ответник в  
първоинстанционното производство:**

Caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine

**Ответник във въззивното производство, жалбоподател в  
първоинстанционното производство:**

ТХ

**1. Предмет на спора и данни за него:**

- 1 ТХ, арменски гражданин, влязъл незаконно на територията на Франция със съпругата си и двете си ненавършили пълнолетие деца АХ и RX на 7 януари 2008 г., получава през 2014 г. карта за временно пребиваване „личен и семеен живот“ със забележка „на титуляря се разрешава да работи“. Впоследствие във Франция е родено трето дете, SX, през 2011 г. Понастоящем ТХ е нает по трудов договор с възнаграждение и има многогодишна карта за пребиваване, валидна до 12 септември 2024 г.
- 2 ТХ уточнява, че паспортите на децата са били изгубени по време на пътуването им от Нидерландия до Франция. През 2015 г. децата АХ (родено през 2004 г.) и RX (родено през 2005 г.) получават документ за движение на ненавършил пълнолетие чужденец, издаден от префектурата на О дьо Сен. Неотдавна детето АХ получава временна карта за пребиваване „личен и семеен живот“, която е придружена с разрешение за работа, валидно до 9 октомври 2023 г.

- 3 TX подава искане да се ползва от право на семейни обезщетения за трите си деца, което му е отказано за двете му деца, родени извън Франция.
- 4 Този отказ е отменен на първа инстанция от Tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre (Съд по социалноосигурителни спорове Нантер), а впоследствие е потвърден във въззивното производство с решение на Cour d'appel de Versailles (Апелативен съд Версай) от 14 ноември 2019 г.
- 5 С решение от 23 юни 2022 г. Cour de cassation (Касационен съд) отменя това решение по същество поради липса на мотиви по основаниято, изведено от Директива 2011/98/ЕС, и връща делото на Cour d'appel de Versailles (Апелативен съд Версай) за разглеждане от друг състав.
- 6 Понастоящем този състав отправя до Съда на ЕС запитване относно тълкуването, което следва да се даде на Директива 2011/98/ЕС.

## 2. Правна уредба:

### A. *Правото на Съюза*

*Директива 2011/98/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно единна процедура за кандидатстване на граждани на трети държави за единно разрешение за пребиваване и работа на територията на държава членка и относно общ набор от права за работници от трети държави, законно пребиваващи в държава членка*

- 7 Съображение 20 гласи:

„Всички граждани на трети държави, които законно пребивават и работят в държавите членки, следва да разполагат най-малкото с общ набор от права на основата на равно третиране с гражданите на съответната приемаща държава членка, независимо от първоначалната причина или основание за приема. Правото на равно третиране в посочените в настоящата директива области следва да се предоставя не само на гражданите на трети държави, които са приети, за да работят в държава членка, но и на онези, които са приети по други причини и са получили достъп до пазара на труда в тази държава членка в съответствие с други разпоредби от правото на Съюза или от националното право, включително членове на семейството на работник от трета държава, които са приети на територията на държавата членка в съответствие с Директива 2003/86/ЕО на Съвета от 22 септември 2003 г. относно правото на събиране на семейството [...]“.

- 8 Съображение 24 гласи:

„Работниците от трети държави следва да се ползват от равно третиране по отношение на социалната сигурност. [...] Настоящата директива следва да

предоставя права само по отношение на членове на семейството, които се присъединяват към работници от трета държава, за да пребивават в държава членка на основание събиране на семейството, или на членове на семейството, които вече законно пребивават във въпросната държава членка“.

9 Член 2 гласи:

„Определения

За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

[...]

в) „единно разрешение“ означава разрешение за пребиваване, издадено от органите на държава членка, с което на гражданин на трета държава се разрешава да пребивава законно на нейна територия с цел работа;“

10 Член 3 гласи:

„Приложно поле

1. Настоящата директива се прилага за:

[...]

б) граждани на трети държави, които са приети в държава членка за цели, различни от работа, в съответствие с правото на Съюза или националното право и на които е разрешено да работят, и които притежават разрешение за пребиваване в съответствие с Регламент (ЕО) № 1030/2002; [...].“

11 Член 12 гласи:

„Право на равно третиране

1. Работници от трети държави по смисъла на член 3, параграф 1, букви б) и в) се ползват от право на равно третиране с гражданите на държавата членка, в която пребивават, по отношение на:

[...]

д) клоновете на социалната сигурност, определени в Регламент (ЕО) № 883/2004;

[...]

2. Държавите членки могат да ограничат равното третиране:

[...]

б) като ограничат правата на работници от трети държави съгласно параграф 1, буква д), но не ограничават такива права за онези работници от трети държави, които са трудово заети или са били трудово заети за минимален срок от шест месеца и са регистрирани като безработни.

Освен това държавите членки могат да решат, че параграф 1, буква д) във връзка със семейните обезщетения не се прилага за граждани на трети държави, получили разрешение за работа в държава членка за срок до шест месеца, за граждани на трети държави, приети с цел обучение, и за граждани на трети държави, на които се разрешава да работят въз основа на виза;“

## **Б. Френското право**

*Code de l'action sociale et des familles (Кодекс за социалната дейност и семействата)*

- 12 Член L.262-2, втора алинея, който се съдържа в подраздела, озаглавен „Условия за възникване на правото“, гласи:

„За да бъдат взети предвид във връзка с правата на чуждестранен бенефициер, който не е гражданин на държава — членка на Европейския съюз, на друга държава — страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство или на Конфедерация Швейцария, децата чужденци трябва да отговарят на условията, посочени в член L.512-2 от Code de la sécurité sociale (Кодекс за социална сигурност)“.

*Code de la sécurité sociale (Кодекс за социална сигурност)*

- 13 Член L.512-2, който се съдържа в Книга V, озаглавена „Семейни и приравнени обезщетения“ по същество гласи следното (в редакцията, приложима към спора):

„[...]“

Чужденците, които не са граждани на държава — членка на Европейската общност, на друга държава — страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство или на Конфедерация Швейцария, и които притежават документ, изискващ се от тях по силата било на законови или подзаконови разпоредби, било на международни договори или споразумения, за да пребивават законно във Франция, също имат пълно право на семейни обезщетения при условията, определени в настоящата книга.

Тези чужденци имат право на семейни обезщетения, при условие че за децата, които са на тяхна издръжка и за които се искат семейните обезщетения, се докаже едно от следните положения:

[...]

- законното им влизане в страната по процедурата за събиране на семейството, посочена в книга IV от Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Кодекс за влизането и пребиваването на чужденци и за правото на убежище); [...]

С декрет се определя списъкът на документите и доказателствата, удостоверяващи законността на влизането и пребиваването на чуждестранните бенефициери. С декрета се определя и естеството на изискваните документи, за да се докаже, че децата, които са на издръжка на тези чужденци и за които се искат семейни обезщетения, отговарят на условията, посочени в предходните алинеи“.

- 14 Член D.512-2 по същество гласи следното (в редакцията, приложима към спора:

„Законността на влизането и пребиваването на децата чужденци, които са на издръжка на бенефициера и за които той иска семейни обезщетения, се доказва с представянето на един от следните документи:

[...]

2° Удостоверение за медицински преглед на детето, издадено от Office français de l'immigration et de l'intégration (Френска служба за имиграция и интеграция) в края на процедурата за влизане или допускане до пребиваване на основание събиране на семейството;

[...]

5° Удостоверение, издадено от префектурата, в което се уточнява, че детето е влязло във Франция най-късно по едно и също време с единия от родителите си, на който е разрешено пребиваване въз основа на [...] Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Кодекс за влизането и пребиваването на чужденци и за правото на убежище); [...]“.

### **3. Становища на страните:**

*Caisse d'allocations familiales des Hauts de Seine (Каса за семейни добавки на О дьо Сен)*

- 15 Правото на семейни обезщетения трябва да се откаже, тъй като двете деца не са влезли във Франция чрез процедура за събиране на семейството, поради което ТХ не може да представи медицинското удостоверение, посочено в член D.512-2, параграф 2 от Кодекса за социална сигурност, и ТХ не доказва, че двете деца са влезли във Франция законно или по едно и също време с него.

- 16 Освен това Директива 2011/98/ЕС, на която се позовава ТХ, не може да попречи на прилагането на членове L.512-2 и D.512-2 от Кодекса за социална сигурност.

**ТХ**

- 17 ТХ счита, че в качеството си на гражданин на трета страна, който притежава едногодишна карта за временно пребиваване, разрешаваща му да работи, и може да докаже, че работи във Франция, отговаря на условията, посочени в член 3, буква б) от Директива 2011/98. След като попада в приложното ѝ поле, той се позовава по-специално на предвиденото в тази директива равно третиране с гражданите на държавата членка. Според него е без значение, че децата му не са влезли във Франция с цел събиране на семейството, тъй като те пребивават законно във Франция.

#### **4. Преценка на апелативния съд:**

- 18 Законността на пребиваването на ТХ във Франция не се поставя под въпрос.
- 19 ТХ не доказва, че е предприел каквито и да било действия, за да получи разрешението от префектурата, предвидено в член D.512-2 от Кодекса за социална сигурност, въпреки че този документ има удостоверителен характер и че са представени документи, с които може да се докаже, че децата му са влезли във Франция по същото време като него. Въпреки това съдът по социалноосигурителни спорове не може да замести административния орган, който единствен е компетентен да издаде документа, позволяващ на ТХ да уреди положението с оглед на националното право. От материалите по преписката е видно също така, че на 20 август 2018 г. касата е изпратила писмо до префектурата на О дьо Сен с искане посоченото по-горе удостоверение да се изготви. Изглежда, че това писмо е останало без отговор.
- 20 Следователно ТХ не доказва законното влизане на двете деца АХ и РХ по процедурата за събиране на семейството чрез представяне на документите, изисквани в член D.512-2 от Кодекса за социална сигурност.
- 21 В две решения от 3 юни 2011 г. Cour de cassation (Касационен съд) постановява, че разпоредбите на членове L. 512-2 и D. 512-2 от Кодекса за социална сигурност, доколкото поставят изплащането на семейни обезщетения в зависимост от представянето на документ, удостоверяващ законното влизане на деца чужденци във Франция, и по-специално за децата, влезли на основание събиране на семейството, на медицинското свидетелство, издадено от Office français de l'immigration et de l'intégration (Френска служба за имиграция и интеграция), имат обективен характер, обоснован от необходимостта в една демократична държава да се упражнява контрол върху условията за прием на децата, и не нарушават

непропорционално правото на семеен живот, гарантирано от членове 8 и 14 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, нито пък нарушават разпоредбите на член 3 от Международната конвенция за правата на детето.

- 22 Европейският съд по правата на човека потвърждава това тълкуване и постановява, че отказът да се отпускат семейни обезщетения поради неспазване на приложимите правила за събиране на семейството, предвиден[и] във френското законодателство, не противоречи на Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕСПЧ, 1 октомври 2015 г., № 76860/11 и № 51354/13, *Okitaloshima Okonda Osungu и Selpa Lokongo с/у Франция*, ECLI:CE:ECHR:2015:0908DEC007686011).
- 23 В настоящия случай въпросът за съответствието на националните нормативни текстове с разпоредба от по-горен ранг обаче се поставя от гледна точка на Директива 2011/98, чиято цел е да установи общ набор от права за работниците от трети държави, които пребивават законно в държава членка.
- 24 В конкретния случай, за да откаже исканите семейни обезщетения, касата взема предвид не статута на ищеца, а условията, при които двете му родени в Армения деца са се оказали на френска земя. Член 12, параграф 2, буква б) от Директива 2011/98 обаче не съдържа никаква дерогация от равното третиране по отношение на семейните обезщетения според това при какви условия членовете на семейството на работника от трета държава са пристигнали на територията на приемащата държава членка.
- 25 Единственото възможна резерва спрямо правото на равно третиране би могла да произтича от прилагането на съображение 20, и по-конкретно от съображение 24, което *in fine* гласи, че „[н]астоящата директива следва да предоставя права само по отношение на членове на семейството, които се присъединяват към работници от трета държава, за да пребивават в държава членка на основание събиране на семейството, или на членове на семейството, които вече законно пребивават във въпросната държава членка“. Формулирано по този начин, съображение 24 изглежда ограничава правото на равно третиране до децата на съответния работник, които са се присъединили към него на основание събиране на семейството в рамката, очертана с Директива 2003/86/ЕО от 22 септември 2003 г.
- 26 Трябва обаче да се направят три забележки.
- На първо място, спорните обезщетения се отпускат според броя на децата на издръжка. В разглеждания случай касата е взела предвид само най-малката дъщеря на двойката, която е родена на френска територия, и е „пренебрегнала“ другите две деца, които са родени в чужбина и са влезли на френска територия извън процедура за събиране на семейството.

- На второ място, в разпоредбите от Директива 2011/98 изобщо не се разглеждат правата на членовете на семейството, нито пък се възпроизвежда съдържанието на съображение 24. В решение от 25 ноември 2020 г., *Istituto Nazionale della Previdenza Sociale* (Семейни обезщетения за притежателите на единно разрешение) (C-302/19, EU:C:2020:957, т. 32), Съдът на ЕС уточнява, че „[п]реамбюлт на акт на Съюза няма задължителна правна сила и не може да обоснове нито дерогиране на самите разпоредби на съответния акт, нито тълкуване на тези разпоредби в смисъл, който явно противоречи на текста им“. Това позволява на Съда на ЕС — без да му изглежда, че неговите мотиви са в противоречие с предпоследното изречение от същото съображение, в което се предвижда, че директивата „не следва да предоставя права в случаи, които попадат извън приложното поле на правото на Съюза, като например по отношение на членове на семейството, пребиваващи в трета държава“ — да не изключи от обхвата на правото на равно третиране, що се отнася до семейните обезщетения, притежателя на единно разрешение, чиито членове на семейството не пребивават на територията на съответната държава членка (т. 33). Така, прилагайки принципа на равно третиране, Съдът на ЕС стига до извода, че „при условията на дерогациите по член 12, параграф 2, буква б) от Директива 2011/98 държава членка не може да откаже или да намали социалноосигурително обезщетение на притежател на единно разрешение, с мотива че членовете на неговото семейство или някои от тях не пребивават на територията ѝ, а в трета страна, щом като предоставя това обезщетение на гражданите си без оглед на мястото, където пребивават членовете на техните семейства“ (т. 39). В контекста на тази съдебна практика е легитимно да възникнат въпроси за релевантността на доводите, свързани със събирането на семейството, за да се определи правото на притежателя на единно разрешение на някои социалноосигурителни обезщетения, като се има предвид, че такива доводи по дефиниция се отнасят само за чужденците от трета страна, които не са граждани държава — членка на Европейския съюз, на друга държава — страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство или на Конфедерация Швейцария.
- На трето място, вследствие на постановяването на решение от 25 ноември 2020 г., *Istituto Nazionale della Previdenza Sociale* (Семейни обезщетения за притежателите на единно разрешение) (C-302/19, EU:C:2020:957), е направено предложение за преработка с цел съображение 24 от Директива 2011/98/ЕС да се приведе в съответствие с това съдебно решение, като се премахнат последните две изречения, съгласно които директивата следва да предоставя права само на членовете на семейството, които се присъединяват към работници от трети държави, за да пребивават в държава членка (предложение от 27 април 2022 г., COM(2022) 650 final, член 12). Следователно позоваването на събирането на семейството ще бъде премахнато.



- 27 С оглед на гореизложеното е налице основателно съмнение относно тълкуването на член 12, параграф 1, буква д) от Директива 2011/98.

**5. Преюдициалният въпрос:**

- 28 Ето защо до Съда на Европейския съюз следва да се отправи следният преюдициален въпрос:

„Трябва ли след решение [на Съда на ЕС от 25 ноември 2020 г., Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (Семейни обезщетения за притежателите на единно разрешение) (C-302/19, EU:C:2020:957)] член 12, параграф 1, буква д) от Директива 2011/98/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно единна процедура за кандидатстване на граждани на трети държави за единно разрешение за пребиваване и работа на територията на държава членка и относно общ набор от права за работници от трети държави, законно пребиваващи в държава членка, да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка, като например Франция, в която при определянето на правото на социалноосигурително обезщетение се забранява да се вземат предвид родените в трета страна деца на притежателя на единно разрешение по смисъла на член 2, буква в) от тази директива, защото тези деца, които са на негова издръжка, не са влезли на територията на държавата членка на основание събиране на семейството или защото не са представени документи, позволяващи да се докаже, че те са влезли законно на територията на тази държава, като това условие не се изисква за децата на националните получатели на добавки или тези, които са граждани на друга държава членка?“