

Mål C-664/23**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

9 november 2023

Domstol som begär förhandsavgörande:

Cour d'appel de Versailles (Frankrike)

Datum för beslutet om hänskjutande:

9 november 2023

Klagande, motpart i första instans:

Caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine

Motpart, klagande i första instans:

TX

1. Saken i det nationella målet

- 1 TX, som är armenisk medborgare, reste olagligen in i Frankrike tillsammans med sin hustru och sina två underåriga barn, AX och RX, den 7 januari 2008. År 2014 erhöll han ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av ”privat- och familjeliv” med omnämmandet ”ger innehavaren tillstånd att arbeta”. Ett tredje barn, SX, föddes därefter i Frankrike år 2011. TX har nu en avlönad tjänst och ett flerårigt uppehållstillstånd som gäller till och med den 12 september 2024.
- 2 Enligt TX försvann barnens pass under resan för att ta sig till Frankrike via Nederländerna. Både barnet AX (fött år 2004) och barnet RX (fött år 2005) erhöll år 2015 ett dokument som medger ett underårigt utländskt barn att cirkulera, vilket utfärdades av Préfecture des Hauts-de-Seine (Prefekturen i Hauts-de-Seine). Barnet AX erhöll nyligen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av ”privat- och familjeliv”, vilket åtföljdes av ett arbetstillstånd som gällde till och med den 9 oktober 2023.
- 3 TX ansökte om familjeförmåner för sina tre barn, men fick avslag beträffande de två barn som hade fötts utanför Frankrike.

- 4 Detta avslagsbeslut upphävdes i första instans av Tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre (Domstolen för socialförsäkringsrelaterade ärenden i Nanterre) och fastställdes därefter i andra instans av Cour d'appel de Versailles (Appellationsdomstolen i Versailles) genom dom av den 14 november 2019.
- 5 Genom dom av den 23 juni 2022 upphävde Cour de cassation (Högsta domstolen) ovannämnda dom, i huvudsak, på grund av bristande motivering avseende den grund som hänförde sig till direktiv 2011/98/EU och återförvisade målet till Cour d'appel de Versailles, i en ny sammansättning.
- 6 Cour d'appel de Versailles har nu ställt en fråga till EU-domstolen om hur direktiv 2011/98/EU ska tolkas.

2. Anförda bestämmelser

A. Anförda unionsbestämmelser

Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/98/EU av den 13 december 2011 om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium och om en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i en medlemsstat

- 7 I skäl 20 anges följande:

”Alla tredjelandsmedborgare som lagligen vistas och arbetar i en medlemsstat bör omfattas av åtminstone en gemensam uppsättning rättigheter som baseras på likabehandling med medborgarna i deras mottagande medlemsstat, oberoende av för vilket ändamål eller på vilken grund de ursprungligen beviljades inresa. Rätten till likabehandling på de områden som anges i detta direktiv bör inte endast omfatta tredjelandsmedborgare som har beviljats inresa till en medlemsstat för arbete, utan även dem som har beviljats inresa för andra ändamål och som har fått tillträde till den medlemsstatens arbetsmarknad i enlighet med andra bestämmelser i unionsrätten eller i nationell rätt, inbegripet familjemedlemmar till en tredjelandsmedborgare som har beviljats inresa i medlemsstaten enligt rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening ...”

- 8 Skäl 24 har följande lydelse:

”Arbetstagare från tredjeland bör åtnjuta likabehandling med avseende på social trygghet. ... Detta direktiv bör endast bevilja rättigheter för familjemedlemmar som i samband med familjeåterförening ansluter sig till en arbetstagare från tredjeland för att vistas i en medlemsstat eller för familjemedlemmar som redan vistas lagligen i den medlemsstaten.”

- 9 I artikel 2 föreskrivs följande:

”Definitioner

I detta direktiv gäller följande definitioner:

...

c) *kombinerat tillstånd*: ett uppehållstillstånd som utfärdas av myndigheterna i en medlemsstat och som ger en tredjelandsmedborgare rätt att lagligen vistas på dess territorium för att arbeta där.”

10 Artikel 3 har följande lydelse:

”Tillämpningsområde

1. Detta direktiv är tillämpligt på

...

b) tredjelandsmedborgare som har beviljats inresa till en medlemsstat i andra syften än arbete i enlighet med unionsrätt eller nationell rätt, har tillstånd att arbeta och har ett uppehållstillstånd i enlighet med förordning (EG) nr 1030/2002, och ...”

11 I artikel 12 föreskrivs följande:

”Rätt till likabehandling

1. Arbetstagare från tredjeland som avses i artikel 3.1 b och c ska åtnjuta likabehandling med medborgarna i den medlemsstat där de vistas när det gäller följande:

...

e) De grenar av social trygghet som definieras i förordning (EG) nr 883/2004.

...

2. Medlemsstaterna får begränsa rätten till likabehandling genom att göra följande:

...

b) Vad gäller punkt 1 e genom att begränsa de rättigheter för arbetstagare från tredjeland som följer av den punkten, men inte begränsa sådana rättigheter för arbetstagare från tredjeland som är anställda eller har haft en anställning under en minimiperiod på sex månader och är registrerade som arbetslösa.

Medlemsstaterna får dessutom bestämma att punkt 1 e med avseende på familjeförmåner inte ska tillämpas på tredjelandsmedborgare som har fått tillstånd

att arbeta i en medlemsstat för en period på högst sex månader, för tredjelandsmedborgare som har beviljats inresa och vistelse för studier eller för tredjelandsmedborgare som har tillstånd att arbeta på grundval av en visering.”

B. Anförda nationella bestämmelser

Code de l'action sociale et des familles (lagen om sociala tjänster och familjeförhållanden)

- 12 I artikel L. 262-2 andra stycket i underavsnittet ”Villkor för rätt till förmåner”, föreskrivs följande:

”För att få åtnjuta de rättigheter som innehas av en utländsk förmånstagare som inte är medborgare i en medlemsstat i Europeiska unionen, i en annan stat som är part i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i Schweiziska edsförbundet, ska utländska barn uppfylla villkoren i artikel L. 512-2 i lagen om social trygghet.”

Code de la sécurité sociale (lagen om social trygghet)

- 13 Artikel L. 512-2 i bok V, med rubriken ”Familjeförmåner och liknande förmåner”, har i huvudsak följande lydelse (i den version som är tillämplig i målet):

” ...

Utlänningar som inte är medborgare i en medlemsstat i Europeiska gemenskapen, i en annan stat som är part i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i Schweiziska edsförbundet och som innehar en sådan handling som de behöver antingen enligt lagar eller andra författningar eller enligt internationella fördrag eller avtal för att lagligen vistas i Frankrike ska också ha fullständig rätt till familjeförmåner på de villkor som fastställs i denna bok.

Utlänningar ska ha rätt till familjeförmåner förutsatt att någon av följande situationer föreligger, vad gäller de barn för vilka de har försörjningsansvar och som de ansöker om familjeförmåner för:

...

- De har lagligen rest in i landet inom ramen för det förfarande för familjeåterförening som avses i bok IV i Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile [lagen om utlänningars inresa och vistelse samt om asylrätt].

...

I ett dekret ska det fastställas en förteckning över handlingar och bevis som styrker att utländska förmånstagarers inresa och vistelse är laglig. Häri ska det även

fastställas vilken typ av handlingar som krävs för att styrka att de barn för vilka dessa utlänningar har försörjningsansvar och som de ansöker om familjeförmåner för uppfyller de villkor som anges i föregående stycken.”

- 14 Artikel D. 512-2 har i huvudsak följande lydelse (i den version som är tillämplig i målet):

”Laglig inresa och vistelse för de utländska barn för vilka förmånstagaren har försörjningsansvar och som vederbörande ansöker om familjeförmåner för ska styrkas genom företeende av någon av följande handlingar:

...

2° Ett läkarintyg för barnet, som utfärdas av Office français de l’immigration et de l’intégration [Franska immigrations- och integrationsbyrån] efter ett avslutat förfarande för inresa eller uppehållstillstånd i samband med familjeåterförening.

...

5° Ett intyg utfärdat av prefekturen om att barnet har rest in i Frankrike senast samtidigt som någon av sina föräldrar som har beviljats inresa och vistelse på grundval ... av lagen om utlänningars inresa och vistelse samt om asylrätt. ...”

3. Parternas argument

Caisse d’allocations familiales des Hauts de Seine (Kassan för familjebidrag i Hauts-de-Seine)

- 15 Familjeförmåner ska nekas eftersom de två barnen inte har rest in i Frankrike inom ramen för ett förfarande för familjeåterförening. TX kan således inte förete det läkarintyg som avses i artikel D. 512-2 punkt 2° i lagen om social trygghet och har inte styrkt att de två barnen har rest in i Frankrike på laglig väg eller samtidigt som honom.
- 16 Dessutom kan direktiv 2011/98/EU, som TX har hänvisat till, inte utgöra hinder för tillämpningen av artiklarna L. 512-2 och D. 512-2 i lagen om social trygghet.

TX

- 17 TX anser att han, i egenskap av tredjelandsmedborgare, som innehar ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på ett år som ger honom tillstånd att arbeta och styrker att han arbetar i Frankrike, uppfyller villkoren i artikel 3 b i direktiv 2011/98. Eftersom han omfattas av direktivets tillämpningsområde har han i synnerhet åberopat att han ska komma i åtnjutande av den likabehandling med medlemsstatsmedborgarna som föreskrivs i det direktivet. Enligt honom saknar det betydelse att hans barn inte reste in i Frankrike inom ramen för familjeåterförening, eftersom de vistas lagligen i Frankrike.

4. Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 18 Saken rör inte huruvida TX vistas lagligt i Frankrike.
- 19 TX har inte visat att han har vidtagit några åtgärder för att erhålla det tillstånd från prefekturen som föreskrivs i artikel D. 512-2 i lagen om social trygghet, trots det erkännande som denna handling innebär och även om handlingar har företetts som bevis för att hans barn reste in i Frankrike samtidigt som honom. Tribunal des affaires de sécurité sociale kan emellertid inte träda i den administrativa myndighetens ställe, vilken är ensam behörig att utfärda den handling varigenom det kan styrkas att situationen överensstämmer med nationell rätt. Handlingarna i målet visar för övrigt att Kassan för familjebidrag i Hauts de Seine skickade en skrivelse till prefekturen i Hauts-de-Seine den 20 augusti 2018 med en begäran om att ovannämnda intyg skulle utfärdas. Denna skrivelse tycks inte ha besvarats.
- 20 TX har således inte styrkt att de två barnen, AX och RX, lagligen har rest in i landet inom ramen för förfarandet för familjeåterförening, genom att förete de handlingar som krävs enligt artikel D. 512-2 i lagen om social trygghet.
- 21 I två domar av den 3 juni 2011 slog Cour de cassation fast att bestämmelserna i artiklarna L. 512-2 och D. 512-2 i lagen om social trygghet, i den del där det för utbetalning av familjeförmåner uppställs som krav att det företes en handling som styrker att utländska barn lagligen har rest in i Frankrike och, i synnerhet vad gäller barn som har rest in i landet i samband med familjeförening, ett läkarintyg utfärdat av Franska immigrations- och integrationsbyrån, var av en objektiv karaktär som motiveras av att det i en demokratisk stat måste utövas en kontroll av mottagningsvillkoren för barn och att de inte utgör något oproportionerligt ingrepp i den rätt till familjeliv som garanteras i artiklarna 8 och 14 i Europakonventionen och inte heller strider mot bestämmelserna i artikel 3 i FN:s barnkonvention.
- 22 Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har bekräftat denna tolkning och har funnit att en vägran att bevilja familjeförmåner på grund av bristande efterlevnad av franska rättsregler om familjeåterförening inte strider mot Europakonventionen (Europadomstolen, 1 oktober 2015, nr 76860/11 och nr 51354/13, Okitaloshima Okonda Osungu och Selpa Lokongo c mot Frankrike, ECLI:CE:ECHR :2015:0908DEC007686011).
- 23 I förevarande tvist har frågan huruvida nationella rättsakter är förenliga med en överordnad bestämmelse dock ställts mot bakgrund av direktiv 2011/98, vars syfte är att fastställa en uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i en medlemsstat.
- 24 I sitt avslag på de begärda familjeförmånerna beaktade Kassan för familjebidrag inte klagandens ställning, utan de omständigheter under vilka hans två barn som var födda i Armenien befann sig i Frankrike. I artikel 12.2 b i direktiv 2011/98 ges emellertid inte något undantag från likabehandling i fråga om familjeförmåner beroende på under vilka omständigheter familjemedlemmar till en arbetstagare från ett tredjeland har kommit till den mottagande medlemsstaten.

- 25 Det enda förbehåll som rätten till likabehandling eventuellt skulle kunna innebära kan följa av tillämpningen av skäl 20 och i synnerhet av skäl 24, där det *in fine* anges att "[d]etta direktiv bör endast bevilja rättigheter för familjemedlemmar som i samband med familjeåterförening ansluter sig till en arbetstagare från tredjeland för att vistas i en medlemsstat eller för familjemedlemmar som redan vistas lagligen i den medlemsstaten." Skäl 24 tycks således begränsa rätten till likabehandling till de av den berörda arbetstagarens barn som har anslutit sig till honom i samband med familjeåterförening, i enlighet med direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003.
- 26 Tre anmärkningar ska emellertid göras.
- För det första ska de omtvistade förmånerna beviljas i förhållande till antalet underhållsberättigade barn. I förevarande fall har Kassan för familjebidrag endast beaktat parets yngsta dotter, som är född i Frankrike, och "avvisat" de två andra barnen som är födda utomlands och har rest in i Frankrike utanför förfarandet för familjeåterförening.
 - För det andra ska det påpekas att familjemedlemmars rättigheter inte behandlas någonstans i bestämmelserna i direktiv 2011/98 och att innehållet i skäl 24 inte återges i någon av dem. I domen av den 25 november 2020, Istituto nazionale della previdenza sociale (Familjeförmåner för innehavare av ett kombinerat tillstånd) (C-302/19, EU:C:2020:957, punkt 32), påpekade EU-domstolen att "[i]ngressen till en unionsrättsakt är inte juridiskt bindande och kan inte åberopas för att göra avsteg från själva bestämmelserna i rättsakten eller för att tolka dessa bestämmelser på ett sätt som uppenbart strider mot deras lydelse". EU-domstolen fann följaktligen, utan att anse att resonemanget stred mot den näst sista meningen i ovannämnda skäl, där det anges att direktivet "[inte] bör ...tillerkänna rättigheter i situationer som inte omfattas av unionsrätten, såsom i förhållande till familjemedlemmar som är bosatta i ett tredjeland", att innehavaren av ett kombinerat tillstånd vars familjemedlemmar inte är bosatta i den berörda medlemsstaten ska omfattas av rätten till likabehandling vad gäller familjeförmåner (punkt 33). Med tillämpning av principen om likabehandling slog EU-domstolen således fast att "en medlemsstat, med förbehåll för de undantag som är tillåtna enligt artikel 12.2 b i direktiv 2011/98, inte får neka eller begränsa rätten till en social trygghetsförmån för den som innehar ett kombinerat tillstånd av det skälet att dennes familjemedlemmar eller vissa av dem inte är bosatta i den medlemsstaten utan i ett tredjeland, när medlemsstaten beviljar sina egna medborgare denna förmån oberoende av var deras familjemedlemmar är bosatta" (punkt 39). I linje med denna rättspraxis är det berättigat att fråga sig huruvida överväganden som rör familjeåterförening är relevanta för att avgöra huruvida innehavaren av ett kombinerat tillstånd har rätt till vissa sociala trygghetsförmåner. Sådana överväganden avser nämligen, per definition, endast utlänningar från ett tredjeland som inte är medborgare i en medlemsstat i Europeiska unionen, i en annan stat som är part i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i Schweiziska edsförbundet.

- För det tredje finns det, till följd av domen av den 25 november 2020, Istituto nazionale della previdenza sociale (Familjeförmåner för innehavare av ett kombinerat tillstånd) (C-302/19, EU:C:2020:957), ett förslag till omarbetning som syftar till att anpassa skäl 24 i direktiv 2011/98/EU till domen genom borttagande av skälets två sista meningar, där det anges att direktivet endast bör bevilja rättigheter för familjemedlemmar som ansluter sig till en arbetstagare från tredjeland för att vistas i en medlemsstat (förslag av den 27 april 2022, COM(2022) 650 final, artikel 12). Hänvisningen till familjeåterförening ska således tas bort.

27 Mot bakgrund av dessa omständigheter finns det rimliga skäl till tvivel beträffande tolkningen av artikel 12.1 e i direktiv 2011/98.

5. Fråga som har hänskjutits för förhandsavgörande

28 Följande fråga ska därför ställas till EU-domstolen för förhandsavgörande:

”Till följd av domen i målet INPS/WS av den 25 november 2020 (C-302/19), ska artikel 12.1 e i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/98/EU av den 13 december 2011 om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium och om en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i en medlemsstat tolkas så, att den utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning, såsom den franska, enligt vilken det vid fastställandet av rätten till en social trygghetsförmån är förbjudet att beakta barn, som är födda i ett tredjeland, till innehavaren av ett kombinerat tillstånd, i den mening som avses i artikel 2 c i nämnda direktiv, eftersom dessa barn, för vilka vederbörande har försörjningsansvar, inte har rest in i medlemsstaten i samband med familjeåterförening eller eftersom det inte har företetts några handlingar som styrker att de lagligen har rest in på den statens territorium, medan detta villkor inte behöver vara uppfyllt när det gäller barn till nationella förmånstagare eller medborgare i andra medlemsstater?”