

C-664/23. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2023. november 9.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Cour d'appel de Versailles (Franciaország)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2023. november 9.

Fellebbező, eredetileg alperes:

Caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine

Ellenérdekű fél, eredetileg felperes:

TX

1. A jogvita tárgya és tényállása:

- 1 Az örmény állampolgárságú TX, aki feleségével és két kiskorú gyermekével, AX-szel és RX-szel együtt 2008. január 7-én jogellenesen utazott be Franciaország területére, 2014-ben a „magán- és családi életre” tekintettel megadott ideiglenes tartózkodási engedélyt kapott, amely a „birtokosát munkavállalásra jogosítja” bejegyzést tartalmazta. A harmadik gyermek, SX később, 2011-ben született Franciaországban. TX-et jelenleg fizetéssel járó munkaszerződés alapján foglalkoztatják, és 2024. szeptember 12-ig érvényes, több évre szóló tartózkodási engedéllyel rendelkezik.
- 2 TX kifejti, hogy a gyermekek útlevelei a Hollandiából Franciaországba történő utazás során elvesztek. A (2004-ben született) AX és a (2005-ben született) RX gyermekek 2015-ben mindketten a Préfecture des Hauts-de-Seine (Hauts-de-Seine prefektúra) által kiskorú külföldi állampolgár részére kiállított úti okmányt kaptak. AX gyermek nem régóta „magán- és családi életre” tekintettel megadott ideiglenes tartózkodási engedéllyel rendelkezik, amelyhez a munkavállalás 2023. október 9-ig érvényes engedélyezése kapcsolódik.

- 3 TX három gyermeke tekintetében családi ellátásokat igényelt, amelyeket a Franciaország területén kívül született két gyermeke tekintetében megtagadtak.
- 4 Az e kérelmet elutasító határozatot első fokon a tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre (nanterre-i szociális ügyek bírósága, Franciaország) megsemmisítette, majd ezt követően a cour d'appel de Versailles (versailles-i fellebbviteli bíróság, Franciaország) fellebbezés nyomán 2019. november 14-i ítéletével helybenhagyta.
- 5 2022. június 23-i ítéletével a Cour de cassation (semmitőszék, Franciaország) lényegében a 2011/98/EU irányelvre alapított jogalap tekintetében az indokolási kötelezettség megsértése miatt hatályon kívül helyezte ezt az ítéletet, és az ügyet visszautalta a más összetételben eljáró cour d'appel de Versailles (versailles-i fellebbviteli bíróság) elé.
- 6 Ez utóbbi most a 2011/98/EU irányelv értelmezését kéri a Bíróságtól.

2. Jogi háttér:

A. *Az uniós jog*

A harmadik országbeli állampolgárok valamely tagállam területén való tartózkodására és munkavállalására vonatkozó összevont engedélyre irányuló összevont kérelmezési eljárásról, valamint a harmadik országból származó, valamely tagállam területén jogszerűen tartózkodó munkavállalók közös jogairól, 2011. december 13-i 2011/98/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv

- 7 A (20) preambulumbekkezdés szerint:

„Valamennyi olyan harmadik országbeli állampolgárnak, aki jogszerűen tartózkodik és vállal munkát valamely tagállamban, a befogadó tagállam állampolgáraival való egyenlő bánásmód alapján legalább ugyanazokat a közös jogokat kell biztosítani, függetlenül a tartózkodás engedélyezésének eredeti céljától vagy annak alapjától. Az ezen irányelvben meghatározott területeken az egyenlő bánásmódhoz való jogot nemcsak azon harmadik országbeli állampolgároknak kell biztosítani, akiknek tartózkodását munkavállalás céljából engedélyezték valamely tagállamban, hanem azoknak is, akiknek tartózkodását más célból engedélyezték, de az uniós vagy nemzeti jog egyéb rendelkezéseivel összhangban hozzáférést biztosítottak nekik az adott tagállam munkaerőpiacához, beleértve a harmadik országból származó munkavállalók azon családtagjait, akiknek tartózkodását a családegyesítési jogról szóló, 2003. szeptember 22-i 2003/86/EK tanácsi irányelv alapján engedélyezték a tagállam területén [...]”

- 8 A (24) preambulumbekkezdés szerint:

„A harmadik országokból származó munkavállalóknak a szociális biztonság tekintetében egyenlő bánásmódban kell részesülniük. [...] Ez az irányelv kizárólag azon családtagok vonatkozásában biztosíthat jogokat, akik a harmadik országból származó munkavállalóhoz azért csatlakoznak, hogy családegyesítés jogcímén tartózkodjanak valamely tagállamban, illetve azon családtagok vonatkozásában, akik már jogszerűen tartózkodnak az adott tagállamban.”

9 A 2. cikk értelmében:

„Fogalom meghatározások

Ezen irányelv alkalmazásában:

[...]

c) »összevont engedély«: valamely tagállam hatóságai által kiállított olyan tartózkodási engedély, amely feljogosítja a harmadik országbeli állampolgárt a tagállam területén munkavállalás céljából való jogszerű tartózkodásra;”

10 A 3. cikk értelmében:

„Hatály

(1) Ezt az irányelvet a következő személyekre kell alkalmazni:

[...]

b) olyan harmadik országbeli állampolgárok, akiknek tartózkodását valamely tagállamban az uniós vagy nemzeti jog alapján munkavállalástól eltérő célra engedélyezték, akik munkát vállalhatnak, és akik az 1030/2002/EK rendelettel összhangban tartózkodási engedéllyel rendelkeznek; valamint [...]

11 A 12. cikk értelmében:

„Az egyenlő bánásmódhoz való jog

(1) A 3. cikk (1) bekezdésének b) és c) pontjában említett, harmadik országból származó munkavállalók a következők tekintetében egyenlő bánásmódban részesülnek a lakóhelyük szerinti tagállam állampolgáraival:

[...]

e) a szociális biztonság ágai a 883/2004/EK rendeletben meghatározottak szerint;

[...]

(2) A tagállamok a következő módon korlátozhatják az egyenlő bánásmódot:

[...]

b) az (1) bekezdés e) pontja tekintetében korlátozhatják a harmadik országból származó munkavállalókat a szóban forgó pont alapján megillető jogokat, de nem korlátozhatják ezeket a jogokat az olyan harmadik országból származó munkavállalók esetében, akik alkalmazásban állnak, illetve akik legalább hat hónapig alkalmazásban álltak, majd munkanélküliként nyilvántartásba vették őket.

Ezenkívül a tagállamok dönthetnek úgy, hogy az (1) bekezdés e) pontja a családi ellátások tekintetében nem vonatkozik azon harmadik országbeli állampolgárokra, akik számára hat hónapot meg nem haladó időtartamra engedélyezték valamely tagállam területén a munkavállalást, olyan harmadik országbeli állampolgárokra, akiknek valamely tagállamban való tartózkodását tanulmányok folytatása céljából engedélyezték, valamint olyan harmadik országbeli állampolgárokra, akik számára a munkavállalás vízum alapján engedélyezett.”

B. A francia jog

A code de l'action sociale et des familles (szociális és családjogi törvénykönyv)

- 12 „A jogosultságot megalapozó feltételek” című alszakaszban szereplő L.262-2. cikk második bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A külföldi állampolgár gyermekeknek ahhoz, hogy az olyan külföldi állampolgár kedvezményezett megillető jogosultságok szempontjából őket figyelembe vegyék, aki nem az Európai Unió valamely tagállamának, az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes más államnak vagy a Svájci Államszövetségnek az állampolgára, meg kell felelniük a code de la sécurité sociale (társadalombiztosítási törvénykönyv) L.512-2. cikkében foglalt feltételeknek.”

A társadalombiztosítási törvénykönyv

- 13 A „Családi ellátások és azokkal egyenértékű ellátások” című V. könyvben szereplő L.512-2. cikk (jogvitára alkalmazandó változatának) szövege lényegében a következő:

„[...]

A családi ellátások a jelen könyvben meghatározott feltételek mellett teljes mértékben megilletik azon külföldi állampolgárokat is, akik nem az Európai Közösség valamely tagállamának, az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes más államnak vagy a Svájci Államszövetségnek az állampolgárai, és akik a tőlük a törvényi vagy rendeleti rendelkezések, vagy nemzetközi szerződések vagy megállapodások alapján a Franciaországban való jogszerű tartózkodás érdekében megkövetelt engedéllyel rendelkeznek.

A családi ellátások azzal a feltétellel illetik meg ezeket a külföldi állampolgárokat, hogy az általuk eltartott gyermekeik tekintetében, akikre tekintettel a családi ellátásokat igénylik, a következő helyzetek valamelyikét igazolják:

[...]

- a code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról, valamint a menedékjogról szóló törvénykönyv) IV. könyve szerinti családegyesítési eljárás keretében történő jogszerű beutazás;

[...]

A külföldi állampolgár kedvezményezettek beutazásának és tartózkodásának jogszerűségét igazoló okmányok és igazolások jegyzékét rendelet állapítja meg. Meghatározza továbbá az annak igazolásához szükséges dokumentumok jellegét, hogy az e külföldi állampolgárok által eltartott gyermekek, akikre tekintettel a családi ellátásokat igénylik, megfelelnek az előző bekezdésekben előírt feltételeknek.”

- 14 A D.512–2. cikk (jogvitára alkalmazandó változatának) szövege lényegében a következő:

„A kedvezményezett által eltartott azon külföldi állampolgár gyermekek beutazásának és tartózkodásának jogszerűségét, akikre tekintettel a kedvezményezett családi ellátásokat igényel, a következő dokumentumok egyikének bemutatásával kell igazolni:

[...]

2° az Office de l'immigration et de l'intégration (bevándorlási és integrációs hivatal, Franciaország) által a családegyesítési célú beutazásra vagy a tartózkodás engedélyezésére irányuló eljárás végén kiállított, a gyermek orvosi vizsgálatáról szóló igazolás;

[...]

5° a prefektus által kiállított igazolás arról, hogy a gyermek legkésőbb az egyik szülőjével egyidejűleg utazott be Franciaországba, amely szülő tartózkodását a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról, valamint a menedékjogról szóló törvénykönyv [...] alapján engedélyezték; [...]”

3. A felek álláspontja:

A Caisse d'allocations familiales des Hauts de Seine (Hauts de Seine-i családtámogatási pénztár)

- 15 A családi ellátások nyújtását meg kell tagadni, mivel a két gyermek nem családegyesítési eljárás útján utazott be Franciaországba, miáltal TX nem tudja bemutatni a társadalombiztosítási törvénykönyv D.512–2. cikkének 2° pontja szerinti orvosi igazolást, és TX nem bizonyította, hogy a két gyermek jogszerűen vagy vele egyidejűleg utazott be Franciaországba.
- 16 Egyebekben a TX által hivatkozott 2011/98/EU irányelv nem akadályozhatja meg a társadalombiztosítási törvénykönyv L.512-2. és D.512–2. cikkének alkalmazását.

TX

- 17 TX úgy véli, hogy olyan harmadik országbeli állampolgárként, aki egy évre szóló, öt munkavállalásra jogosító ideiglenes tartózkodási engedéllyel rendelkezik, és aki Franciaországban végezett tevékenységet igazolt, teljesíti a 2011/98 irányelv 3. cikkének b) pontjában foglalt feltételeket. Az irányelv hatálya alá tartozó személyként különösen az irányelv által biztosított, a tagállam állampolgáraival való egyenlő bánásmódra hivatkozik. Véleménye szerint nincs jelentősége annak, hogy gyermekei nem családegyesítés keretében utaztak be Franciaországba, mivel jogszerűen tartózkodnak Franciaországban.

4. A cour d'appel (fellebbviteli bíróság) értékelése:

- 18 TX francia területen való tartózkodásának jogszerűsége nem vitatott.
- 19 TX nem bizonyítja, hogy lépéseket tett a társadalombiztosítási törvénykönyv D.512–2. cikkében előírt prefektusi engedély megszerzése érdekében, még ha e dokumentum megállapító jellegű is, és olyan iratokat nyújtott be, amelyek alkalmasak annak bizonyítására, hogy gyermekei vele egy időben utaztak be Franciaországba. A szociális ügyekben eljáró bíróság ugyanakkor nem léphet a közigazgatási hatóság helyébe, amely kizárólagos hatáskörrel rendelkezik azon dokumentum kiállítására, amely a belső jogra tekintettel lehetővé teszi TX számára a helyzet rendezését. Az ügy iratai egyebekben azt mutatják, hogy a pénztár 2018. augusztus 20-án levelet küldött az Hauts-de-Seine-i prefektúrának a fent említett igazolás kiállítása érdekében. Úgy tűnik, hogy erre a levélre nem érkezett válasz.
- 20 Így TX nem bizonyította a két gyermek, AX és RX családegyesítési eljárás keretében történő jogszerű beutazását a társadalombiztosítási törvénykönyv D.512–2. cikkében előírt dokumentumok benyújtásával.

- 21 2011. június 3-i két ítéletében a Cour de cassation (semmitőszék) megállapította, hogy a társadalombiztosítási törvénykönyv L. 512-2. és D. 512-2. cikkének rendelkezései, amennyiben azok a családi ellátások folyósítását a külföldi állampolgár gyermekek Franciaországba való jogszerű beutazását igazoló okmány bemutatásától, és különösen a családegyesítés céljából beutazott gyermekek esetében a francia bevándorlási és integrációs hivatal által kiállított orvosi igazolás bemutatásától teszik függővé, objektív jellegűek, – amit az igazol, hogy egy demokratikus államban ellenőrizni kell a gyermekek befogadásának feltételeit-, és nem sértik aránytalanul az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény 8. cikke és 14. cikke által biztosított családi élethez való jogot, valamint nem sértik a gyermekek jogairól szóló egyezmény 3. cikkének rendelkezéseit.
- 22 Az Emberi Jogok Európai Bírósága megerősítette ezt az értelmezést, és megállapította, hogy a családi ellátások nyújtásának a családegyesítésre vonatkozó szabályok megsértése miatti, a francia jog által előírt megtagadása nem ellentétes az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezménnyel (EJEB, 2015. október 1., 76860/11. és 51354/13. sz., Okitaloshima Okonda Osungu és Selpa Lokongo kontra Franciaország, ECLI:CE:ECHR:2015:0908DEC007686011).
- 23 A jelen jogvitában azonban a belső jogszabályszovegek magasabb szintű normával való összeegyeztethetőségének kérdése a 2011/98 irányelv szempontjából merül fel, amelynek célja a harmadik országból származó, valamely tagállam területén jogszerűen tartózkodó munkavállalók közös jogainak megállapítása.
- 24 A jelen ügyben a pénztár az igényelt családi ellátások megtagadásához nem a felperes jogállását vette figyelembe, hanem azt, hogy Örményországban született két gyermeke milyen körülmények között érkezett Franciaországba. Márpedig a 2011/98 irányelv 12. cikke (2) bekezdésének b) pontja a családi ellátások tekintetében nem tartalmaz az egyenlő bánásmódtól azon körülmények alapján való eltérést, amelyek között a harmadik országból származó munkavállaló családtagjai a fogadó tagállam területére érkeztek.
- 25 Az egyenlő bánásmóddhoz való joghoz esetlegesen fűzhető egyetlen fenntartás a (20) preambulumbekendés, és még inkább a (24) preambulumbekendés alkalmazásából következhet, amely utóbbi preambulumbekendés vége szerint „[e]z az irányelv kizárólag azon családtagok vonatkozásában biztosíthat jogokat, akik a harmadik országból származó munkavállalókhöz azért csatlakoznak, hogy családegyesítés jogcímén tartózkodjanak valamely tagállamban, illetve azon családtagok vonatkozásában, akik már jogszerűen tartózkodnak az adott tagállamban”. A (24) preambulumbekendés e megfogalmazása az érintett munkavállaló azon gyermekeire látszik korlátozni az egyenlő bánásmóddhoz való jogot, akik – a 2003. szeptember 22-i 2003/86/EK irányelvben meghatározott keretek között – családegyesítés céljából csatlakoztak hozzá.

26 Mindazonáltal három észrevételt kell tenni.

- Elsősorban, a vitatott ellátásokat az eltartott gyermekek száma alapján nyújtják. A jelen ügyben a pénztár csak a házaspár legfiatalabb, francia területen született lányát vette figyelembe, „kizárva” a külföldön született és Franciaország területére a családegyesítési eljárásen kívül beutazott két másik gyermeket.
- Másodsorban, a 2011/98 irányelv rendelkezései egyáltalán nem foglalkoznak a családtagok jogaival, és nem ismétlik meg a (24) preambulumbekzdés tartalmát sem. A 2020. november 25-i Istituto nazionale della previdenza sociale (Az összevont engedéllyel rendelkező személyeknek járó családi ellátások) ítéletben (C-302/19, EU:C:2020:957, 32. pont) a Bíróság kifejtette, hogy „az uniós jogi aktusok preambulának nincs kötelező jogi ereje, és arra nem lehet hivatkozni sem az adott jogi aktus rendelkezéseitől való eltérés igazolása, sem e rendelkezéseknek a szövegükkel nyilvánvalóan ellentétes értelmezése céljából”. Ez lehetővé tette a Bíróság számára, hogy – anélkül, hogy érvelése ellentétesnek tűnne ugyanezen preambulumbekzdés utolsó előtti mondatával, amely kimondja, hogy az irányelv „nem biztosíthat jogokat olyan helyzetekkel kapcsolatban, amelyek kívül esnek az uniós jog hatályán, mint például a harmadik országban tartózkodó családtagokkal kapcsolatban” – a családi ellátások tekintetében ne zárja ki az egyenlő bánásmódhoz való jogból az összevont engedéllyel rendelkező olyan személyt, akinek a családtagjai nem az érintett tagállam területén tartózkodnak (33. pont). Az egyenlő bánásmód elvét alkalmazva a Bíróság így ebből azt a következtetést vonta le, hogy „a 2011/98 irányelv 12. cikke (2) bekezdésének b) pontjában engedett eltérések fenntartásával egy tagállam nem tagadhat meg vagy csökkenthet valamely szociális biztonsági ellátást valamely összevont engedéllyel rendelkező személytől azzal az indokkal, hogy a családtagjai vagy néhányan közülük nem a területén, hanem egy harmadik országban tartózkodnak, amennyiben az állampolgárainak ezen ellátást a családtagok tartózkodási helyétől függetlenül nyújtja” (39. pont). Ezen ítélkezési gyakorlatot követve jogosan merülhet fel a kérdés, hogy milyen jelentőséggel bírnak a családegyesítéssel kapcsolatos megfontolások egy összevont engedéllyel rendelkező személy bizonyos szociális biztonsági ellátásokhoz való jogának meghatározása szempontjából, megjegyezve, hogy az ilyen megfontolások *per definitionem* csak olyan harmadik országbeli külföldi állampolgárokra vonatkoznak, akik nem az Európai Unió valamely tagállamának, az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodás más részes államának vagy a Svájci Államszövetségnek az állampolgárai.
- Harmadsorban, a 2020. november 25-i Istituto nazionale della previdenza sociale (Az összevont engedéllyel rendelkező személyeknek járó családi ellátások) ítéletet (C-302/19, EU:C:2020:957) követően egy átdolgozásra vonatkozó javaslat arra irányul, hogy a meghozott ítélettel összhangba hozza a 2011/98 EU irányelv (24) preambulumbekzdését oly módon, hogy elhagyja az utolsó két mondatot, amelyek szerint az irányelv kizárólag azon családtagok

vonatkozásában biztosíthat jogokat, akik a harmadik országból származó munkavállalókhöz azért csatlakoznak, hogy valamely tagállamban tartózkodjanak (2022. április 27-i javaslat, COM(2022) 650 final, 12. cikk). A családegyesítésre való hivatkozást tehát elhagyják.

- 27 E tényezőkre tekintettel észszerű kétség merül fel a 2011/98 irányelv 12. cikke (1) bekezdése e) pontjának értelmezését illetően.

5. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés:

- 28 Következésképpen előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést kell a Bíróság elé terjeszteni:

„A 2020. november 25-i INPS kontra WS ítéletet (C-302/19) követően úgy kell-e értelmezni a harmadik országbeli állampolgárok valamely tagállam területén való tartózkodására és munkavállalására vonatkozó összevont engedélyre irányuló összevont kérelmezési eljárásról, valamint a harmadik országból származó, valamely tagállam területén jogszerűen tartózkodó munkavállalók közös jogairól szóló, 2011. december 13-i 2011/98/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 12. cikke (1) bekezdésének e) pontját, hogy azzal ellentétes valamely tagállam – például Franciaország – olyan szabályozása, amely megtiltja, hogy szociális biztonsági ellátáshoz való jogok meghatározása szempontjából figyelembe vegyék az említett irányelv 2. cikkének c) pontja szerinti összevont engedéllyel rendelkező személy harmadik országban született gyermekeit, amennyiben ezen, általa eltartott gyermekek nem családegyesítés céljából utaztak be a tagállam területére, vagy nem kerültek benyújtásra az ezen állam területére történő beutazásuk jogszerűségét igazoló dokumentumok, míg ezt a feltételt a saját állampolgár vagy más tagállami állampolgár jogosultak gyermekei esetében nem kell megkövetelni?”