Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

19 päivänä joulukuuta 2024*

Ennakkoratkaisupyyntö – Direktiivi 2011/98/EU – Sellaisten kolmansista maista tulevien työntekijöiden oikeudet, jotka ovat yhdistelmäluvan haltijoita – 12 artikla – Oikeus yhdenvertaiseen kohteluun – Sosiaaliturva – Perhe-etuuksia koskevien oikeuksien määrittämistä koskeva kansallinen säännöstö – Säännöstö, jonka mukaan huomioon ei oteta yhdistelmäluvan haltijan alaikäisiä lapsia, jos ei osoiteta, että kyseiset lapset ovat tulleet jäsenvaltion alueelle laillisesti

Asiassa C-664/23,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka cour d'appel de Versailles (Versailles'n ylioikeus, Ranska) on esittänyt 9.11.2023 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen samana päivänä, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine

vastaan

TX,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: neljännen jaoston puheenjohtaja I. Jarukaitis (esittelevä tuomari), joka hoitaa viidennen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit D. Gratsias ja E. Regan,

julkisasiamies: P. Pikamäe,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– TX, edustajanaan S. Potiron, avocate,

– Ranskan hallitus, asiamiehinään R. Bénard ja O. Duprat-Mazaré,

– Euroopan komissio, asiamiehinään F. Blanc-Simonetti ja J. Hottiaux,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmälupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/98/EU (EUVL 2011, L 343, s. 1) 12 artiklan 1 kohdan e alakohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat kolmannen maan kansalainen TX, joka on yhdistelmäluvan haltija, ja caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine (Hauts-de-Seinen perheavustuskassa, Ranska; jäljempänä perheavustuskassa) ja joka koskee sitä, että perheavustuskassa hylkäsi TX:n sitä koskevan hakemuksen, että hänen ulkomailla syntyneet alaikäiset lapset otettaisiin huomioon määritettäessä hänen oikeuksiaan perhe-etuuksiin.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 2011/98

3 Direktiivin 2011/98 johdanto-osan 20, 21, 24 ja 26 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(20) Kaikilla jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevilla ja työskentelevillä kolmansien maiden kansalaisilla olisi oltava ainakin yhtäläiset oikeudet, jotka perustuvat yhdenvertaiseen kohteluun isäntäjäsenvaltionsa omien kansalaisten kanssa riippumatta siitä, missä tarkoituksessa tai millä perusteella he ovat alun perin saaneet maahantuloluvan. Oikeus yhdenvertaiseen kohteluun tässä direktiivissä tarkemmin määritellyillä aloilla olisi myönnettävä paitsi sellaisille kolmansien maiden kansalaisille, joille on myönnetty pääsy johonkin jäsenvaltioon työntekoa varten, myös niille muuta tarkoitusta varten maahan päästetyille, joille on myönnetty pääsy kyseisen jäsenvaltion työmarkkinoille unionin oikeuden muiden säännösten tai kansallisen oikeuden nojalla; näihin henkilöihin kuuluvat oikeudesta perheenyhdistämiseen 22 päivänä syyskuuta 2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY [(EUVL 2003, L 251, s. 12)] nojalla jäsenvaltioon päästetyt kolmannesta maasta tulleen työntekijän perheenjäsenet – –

(21) Oikeus yhdenvertaiseen kohteluun tietyillä aloilla olisi liityttävä ehdottomasti kolmansien maiden kansalaisilla olevaan lailliseen oikeuteen oleskella jossain jäsenvaltiossa ja sen työmarkkinoille myönnettyyn pääsyyn: nämä seikat käyvät ilmi oleskelu- ja työluvan sisältävästä yhdistelmäluvasta ja sellaisista muita tarkoituksia varten myönnetyistä oleskeluluvista, jotka sisältävät myös työlupaa koskevia tietoja.

– –

(24) Kolmansista maista tulleita työntekijöitä olisi kohdeltava yhdenvertaisesti sosiaaliturvan osalta. Sosiaaliturvan alat on määritelty sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29 päivänä huhtikuuta 2004 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 883/2004 [(EUVL 2004, L 166, s. 1)]. Tämän direktiivin säännöksiä, jotka koskevat yhdenvertaista kohtelua sosiaaliturvan osalta, olisi sovellettava myös työntekijöihin, joille on myönnetty pääsy johonkin jäsenvaltioon suoraan kolmannesta maasta. Tällä direktiivillä ei kuitenkaan olisi myönnettävä kolmannesta maasta tulleille työntekijöille laajempia oikeuksia kuin ne, jotka voimassa oleva unionin oikeus jo tarjoaa sosiaaliturvan alalla jäsenvaltioiden välisen rajan ylittävässä tilanteessa oleville kolmansien maiden kansalaisille. Tällä direktiivin ei olisi myöskään myönnettävä oikeuksia unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle jäävissä tilanteissa, kuten silloin, kun on kyse kolmannessa maassa oleskelevista perheenjäsenistä. Tällä direktiivillä olisi myönnettävä oikeuksia ainoastaan niiden perheenjäsenten osalta, jotka tulevat kolmansista maista tulleiden työntekijöiden mukana oleskelemaan jäsenvaltiossa perheiden yhdistämisen perusteella, tai niihin perheenjäseniin, jotka jo oleskelevat laillisesti kyseisessä jäsenvaltiossa.

– –

(26) Unionin oikeudessa ei rajoiteta jäsenvaltioiden toimivaltaa järjestää sosiaaliturvajärjestelmänsä. Jos [Euroopan] unionin tason yhdenmukaistamista ei ole suoritettu, on kunkin jäsenvaltion asia säätää edellytykset, joiden perusteella sosiaaliturvaetuuksia myönnetään, sekä näiden etuuksien määrä ja kesto. Tätä toimivaltaa käyttäessään jäsenvaltioiden olisi kuitenkin noudatettava unionin oikeutta."

4 Direktiivin 2011/98 3 artiklan, jonka otsikko on "Soveltamisala", 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Tätä direktiiviä sovelletaan:

– –

b) kolmansien maiden kansalaisiin, joille on unionin tai kansallisen oikeuden mukaisesti myönnetty pääsy jäsenvaltioon muuta tarkoitusta kuin työntekoa varten, jotka saavat työskennellä ja joille on myönnetty oleskelulupa [kolmansien maiden kansalaisten oleskeluluvan yhtenäisestä kaavasta 13.6.2002 annetun neuvoston] asetuksen (EY) N:o 1030/2002 [(EYVL 2002, L 157, s. 1)] mukaisesti; ja

c) kolmansien maiden kansalaisiin, joille on unionin tai kansallisen oikeuden mukaisesti myönnetty pääsy jäsenvaltioon työntekoa varten."

5 Direktiivin 12 artiklassa, jonka otsikko on "Oikeus yhdenvertaiseen kohteluun", säädetään seuraavaa:

"1. Edellä 3 artiklan 1 kohdan b ja c alakohdassa tarkoitettuja kolmansista maista tulleita työntekijöitä on kohdeltava yhdenvertaisesti oleskelujäsenvaltion kansalaisten kanssa seuraavilta osin:

– –

e) sosiaaliturvan alat sellaisina kuin ne on määritelty asetuksessa [N:o 883/2004];

– –

2. Jäsenvaltiot voivat rajoittaa yhdenvertaista kohtelua, joka perustuu

– –

b) 1 kohdan e alakohtaan, rajoittamalla tuon alakohdan nojalla myönnettyjä oikeuksia kolmansista maista tulleiden työntekijöiden osalta, mutta ne eivät saa rajoittaa niitä työsuhteessa olevien tai vähintään kuuden kuukauden ajan työsuhteessa olleiden ja työttömiksi työnhakijoiksi rekisteröityjen kolmansista maista tulleiden työntekijöiden osalta.

Lisäksi jäsenvaltiot voivat päättää, ettei 1 kohdan e alakohtaa perhe-etuuksien osalta sovelleta kolmannen maan kansalaisiin, joilla on lupa työskennellä jäsenvaltion alueella enintään kuuden kuukauden ajan, kolmannen maan kansalaisiin, joille on myönnetty maahan pääsy opiskelua varten, tai kolmannen maan kansalaisiin, joilla on lupa työskennellä viisumin perusteella;

– –"

Asetus N:o 883/2004

6 Asetuksen N:o 883/2004 3 artiklan 1 kohdan j alakohdan mukaan asetusta sovelletaan kaikkeen lainsäädäntöön, joka koskee perhe-etuuksia. Kyseisen asetuksen 3 artiklan 5 kohdan mukaan asetusta ei sovelleta lääkinnälliseen ja sosiaalihuoltoon.

7 Asetuksen 1 artiklan z alakohdan mukaan ilmaisulla "perhe-etuudet" tarkoitetaan luontois- tai rahaetuuksia, jotka on tarkoitettu korvaamaan perheestä aiheutuvia kustannuksia, lukuun ottamatta kyseisen asetuksen liitteessä I mainittuja elatustukia sekä erityisiä synnytys- ja adoptioavustuksia.

Ranskan oikeus

Sosiaalitoimesta ja perheistä annettu laki

8 Sosiaalitoimesta ja perheistä annetun koodeksin (code de l'action sociale et des familles) L. 262-5 §:n toisessa momentissa säädetään seuraavaa:

"Jotta ulkomaalaiset lapset voitaisiin ottaa huomioon ulkomaalaisen etuudensaajan, joka ei ole Euroopan unionin jäsenvaltion, Euroopan talousalueesta [2.5.1992] tehdyn sopimuksen [(EYVL 1994, L 1, s. 3)] sopimuspuolena olevan valtion tai Sveitsin valaliiton kansalainen, oikeuksien osalta, heidän on täytettävä sosiaaliturvakoodeksin [code de la sécurité sociale] L. 512-2 §:ssä mainitut edellytykset."

Sosiaaliturvakoodeksi

9 Sosiaaliturvakoodeksin L. 511-1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Perhe-etuuksia ovat:

– –

2°) perheavustukset;

3°) täydentävä perheavustus;

– –

7°) lukuvuoden alkamisavustus;

– –”

10 Sosiaaliturvakoodeksin L. 512-2 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Perhe-etuuksia voivat saada suoraan lain nojalla ja tässä kirjassa vahvistetuin edellytyksin Euroopan yhteisön jäsenvaltion, Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen sopimuspuolena olevan valtion ja Sveitsin valaliiton kansalaiset, jotka täyttävät edellytykset oleskella laillisesti Ranskassa – –

Perhe-etuuksia voivat saada suoraan lain nojalla ja tässä kirjassa vahvistetuin edellytyksin myös ulkomaalaiset, jotka eivät ole Euroopan yhteisön jäsenvaltion, Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen sopimuspuolena olevan valtion tai Sveitsin valaliiton kansalaisia, jos heillä on joko laissa tai asetuksessa tai kansainvälisessä sopimuksessa edellytetty lupa oleskella laillisesti Ranskassa.

Näillä ulkomaalaisilla on oikeus saada perhe-etuuksia, jos osoitetaan, että heidän huollettavinaan olevien lasten, joiden osalta perhe-etuuksia haetaan, osalta pätee jokin seuraavista tilanteista:

– he ovat syntyneet Ranskassa

– he ovat tulleet laillisesti maahan – – perheenyhdistämismenettelyn yhteydessä

– he ovat pakolaisen perheenjäseniä

– he ovat – – oleskelukortin ulkomaalaisen haltijan lapsia

Luettelo ulkomaalaisten etuudensaajien maahantulon ja oleskelun laillisuuden osoittamiseksi vaadittavista asiakirjoista ja todistuksista vahvistetaan asetuksella. Asetuksella myös määritetään, mitä asiakirjoja vaaditaan sen osoittamiseksi, että näiden ulkomaalaisten huollettavina olevat lapset, joiden osalta perhe-etuuksia haetaan, täyttävät edellisissä momenteissa asetetut edellytykset.”

11 Sosiaaliturvakoodeksin D. 512-2 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Etuudensaajan huollettavina olevien ulkomaalaisten lasten, joiden osalta hän hakee perhe-etuuksia, maahantulon ja oleskelun laillisuus osoitetaan jollakin seuraavista asiakirjoista:

– –

2° Lääkärintodistus, jonka Office français de l'immigration et de l'intégration [(maahanmuutto- ja kotouttamisvirasto, Ranska)] on antanut lapselle perheenyhdistämiseen perustuvan maahantulo-oikeuden tai oleskeluoikeuden myöntämismenettelyn päätteeksi

– –

5° Prefektiviranomaisen antama todistus, josta ilmenee, että lapsi on tullut Ranskaan viimeistään samaan aikaan kuin toinen vanhemmista, jolle on myönnetty oleskeluoikeus – –”

Pääasian oikeusriita ja ennakkoratkaisukysymys

12 Armenian kansalainen TX, joka on sellaisen yksityis- ja perhe-elämää koskevien syiden perusteella myönnetyn oleskelukortin haltija, joka oikeuttaa hänet työskentelemään Ranskassa, haki 1.4.2014 perheavustuskassalta perhe-etuuksia kolmen lapsensa, joista kaksi oli syntynyt Ranskan ulkopuolella ja tullut Ranskaan laittomasti, osalta.

13 Perheavustuskassa kieltäytyi ottamasta huomioon TX:n kahta ulkomailla syntynyttä lasta hänen oikeuksiensa määrittämisen yhteydessä sen tähden, että nämä lapset olivat tulleet Ranskaan laittomasti.

14 Perheavustuskassan sovittelulautakunta vahvisti tämän kieltäytymisen, minkä jälkeen TX nosti kanteen tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterressa (Nanterren sosiaaliturva-asioiden alioikeus, Ranska).

15 Kyseinen alioikeus hyväksyi TX:n nostaman kanteen 21.12.2018 antamallaan tuomiolla ja totesi, että TX:llä oli oikeus perhe-etuuksiin kahden ulkomailla syntyneen lapsensa osalta perhe-etuushakemuksen tekemispäivästä alkaen.

16 Cour d'appel de Versailles (Versailles'n ylioikeus, Ranska) kumosi 14.11.2019 antamallaan tuomiolla alioikeuden tuomion ja pysytti perheavustuskassan päätöksen.

17 Cour de cassation (ylin yleinen tuomioistuin, Ranska) kumosi 23.6.2022 antamallaan tuomiolla ylioikeuden tuomion ”perustelujen puutteellisuuden” vuoksi ja palautti asian cour d'appel de Versailles'n, joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, käsiteltäväksi toisessa kokoonpanossa.

18 Cour d'appel de Versailles huomauttaa, ettei kiistan kohteena ole TX:n Ranskassa oleskelun laillisuus, sillä hän on sellaisen tilapäisen oleskelukortin haltija, joka oikeuttaa hänet työskentelemään, ja että kyse on ainoastaan sitä, onko hänellä oikeus perhe-etuuksiin kahden ulkomailla syntyneen lapsensa osalta.

19 Kyseinen tuomioistuin toteaa Cour de cassationin katsoneen 3.6.2011 ja 5.4.2013 täysistuntokokoonpanossa antamassaan kahdessa tuomiossa, että sosiaaliturvakoodeksin L. 512-2 §:llä ja D. 512-2 §:llä, joissa asetetaan perhe-etuuksien maksamisen edellytykseksi se, että esitetään asiakirja, jolla osoitetaan, että ulkomaalaiset lapset ovat tulleet laillisesti Ranskaan, sekä erityisesti perheenyhdistämistarkoituksessa maahan tulleiden lasten osalta maahanmuutto- ja kotouttamisviraston antama lääkärintodistus, on objektiivinen luonne, jonka oikeuttaa se, että on tarpeen valvoa lasten vastaanotto-olosuhteita demokraattisessa valtiossa. Cour d'appel de Versailles'n mukaan Cour de cassation päätteli tästä, ettei mainituilla säännöksillä puututtu suhteettomasti Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 8 ja 14 artiklassa taattuun perhe-elämää koskevaan oikeuteen eikä rikottu lapsen oikeuksista tehdyn yleissopimuksen, joka hyväksyttiin Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksessa 20.11.1989, määräyksiä.

20 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on vahvistanut tämän tulkinnan 1.10.2015 antamassaan päätöksessä Okitaloshima Okonda Osungu ja Selpa Lokongo v. Ranska (ECLI:CE:ECHR:2015:0908DEC007686011).

21 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa kuitenkin, että sen käsiteltäväksi saatetussa oikeusriidassa esiin noussut kysymys on esitetty eri näkökulmasta – eli direktiivin 2011/98 näkökulmasta.

22 Kyseisen tuomioistuimen mukaan mainittua direktiiviä on tarkoitus soveltaa tähän oikeusriitaan, koska yhtäältä pääasiassa kyseessä olevat etuudet kuuluvat asetuksen N:o 883/2004 soveltamisalaan ja koska toisaalta TX on kolmannen maan kansalainen, jolle on myönnetty lupa työskennellä Ranskassa, sillä hän on sellaisen monivuotisen oleskelukortin haltija, joka oikeuttaa hänet työskentelemään, ja hänellä on kaiken lisäksi työsopimus.

23 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo lisäksi, että vaikka jäsenvaltiot voivat mainitun direktiivin 12 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla rajoittaa yhdenvertaista kohtelua koskevaa oikeutta tiettyjen kolmansien maiden kansalaisten aseman perusteella, kyseisessä säännöksessä ei säädetä minkäänlaisesta mahdollisuudesta poiketa tästä oikeudesta niiden olosuhteiden perusteella, joissa yhdistelmäluvan haltijan perheenjäsenet ovat saapuneet isäntäjäsenvaltion alueelle. Kyseisen tuomioistuimen mukaan nyt käsiteltävässä asiassa on kuitenkin niin, että päätös, jolla perheavustuskassa hylkäsi TX:n hakemuksen, ei perustunut TX:n asemaan vaan hänen kahden Armeniassa syntyneen lapsensa Ranskaan tuloa ja siellä oleskelua koskeviin olosuhteisiin.

24 Ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella on kuitenkin epäilyksensä direktiivin 2011/98 johdanto-osan 20 perustelukappaleen ja 24 perustelukappaleen viimeisen virkkeen ulottuvuudesta; näissä teksteissä viitataan – kyseisessä direktiivissä taattujen oikeuksien haltijoiden määrittämiseksi – kolmannesta maasta tulleen työntekijän perheenjäseniin, joille on myönnetty pääsy jäsenvaltioon perheenyhdistämistä varten.

25 Kyseinen tuomioistuin huomauttaa tältä osin ensinnäkin, ettei pääasiassa kyseessä olevia perhe-etuuksia makseta hakijan perheenjäsenille, vaan ne myönnetään hakijalle hänen huollettavinaan olevien lasten lukumäärän perusteella.

26 Mainittu tuomioistuin pohtii toiseksi unionin tuomioistuimen 25.11.2020 antamaan tuomioon Istituto nazionale della previdenza sociale (Yhdistelmäluvan haltijoiden perhe-etuudet) (C-302/19, jäljempänä ”INPS-tuomio”, EU:C:2020:957) perustuvan oikeuskäytännön valossa, voidaanko perheenyhdistämistä koskeviin sääntöihin tukeutua yhdistelmäluvan haltijan sosiaaliturvaetuuksia koskevan oikeuden määrittämiseksi.

27 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa kolmanneksi, että Euroopan komissio esitti 27.4.2022 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmälupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista (uudelleenlaadittu teksti) (COM(2022) 655 final), jossa ehdotetaan direktiivin 2011/98
johdanto-osan 24 perustelukappaleen saattamista INPS-tuomion mukaiseksi poistamalla kyseisen perustelukappaleen kaksi viimeistä virkettä.

28 Tässä tilanteessa cour d'appel de Versailles on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko [direktiivin 2011/98] 12 artiklan 1 kohdan e alakohtaa tulkittava [INPS-tuomion] johdosta siten, että se on esteenä sellaiselle jäsenvaltion, kuten [Ranskan tasavallan], säännöstölle, jonka mukaan määritettäessä oikeutta sosiaaliturvaetuuteen ei voida ottaa huomioon kyseisen direktiivin 2 artiklan c alakohdassa tarkoitetun yhdistelmäluvan haltijan niitä lapsia, jotka ovat syntyneet kolmannessa maassa, jos nämä lapset, jotka ovat hänen huollettavinaan, eivät ole tulleet kyseisen jäsenvaltion alueelle perheenyhdistämistä varten tai jos ei esitetä asiakirjoja, joilla osoitetaan heidän tulleen kyseisen jäsenvaltion alueelle laillisesti, kun tätä edellytystä ei aseteta sellaisten etuudensaajien, jotka ovat joko mainitun jäsenvaltion omia kansalaisia tai muun jäsenvaltion kansalaisia, lasten osalta?”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

29 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksellään pääasiallisesti, onko direktiivin 2011/98 12 artiklan 1 kohdan e alakohtaa tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion säännöstölle, jonka nojalla kolmannen maan kansalaisen, joka on yhdistelmäluvan haltija, huollettavina olevat kolmannessa maassa syntyneet lapset otetaan huomioon määritettäessä kyseisen kansalaisen oikeutta sosiaaliturvaetuuksiin ainoastaan, jos osoitetaan, että mainitut lapset ovat tulleet kyseisen jäsenvaltion alueelle laillisesti.

30 Aluksi on todettava, ettei – kuten direktiivin 2011/98 johdanto-osan 26 perustelukappaleessa todetaan – unionin oikeudessa rajoiteta jäsenvaltioiden toimivaltaa järjestää sosiaaliturvajärjestelmänsä. Jos unionin tason yhdenmukaistamista ei ole suoritettu, on kunkin jäsenvaltion asia säätää edellytykset, joiden perusteella sosiaaliturvaetuuksia myönnetään, sekä näiden etuuksien määrä ja kesto. Tätä toimivaltaa käyttäessään jäsenvaltioiden olisi kuitenkin noudatettava unionin oikeutta (ks. INPS-tuomio, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

31 Direktiivin 2011/98 12 artiklan 1 kohdan e alakohdasta, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin 3 artiklan 1 kohdan c alakohdan kanssa, ilmenee, että kolmansien maiden kansalaisia, joille on unionin tai kansallisen oikeuden mukaisesti myönnetty pääsy jäsenvaltioon työntekoa varten, on kohdeltava yhdenvertaisesti oleskelujäsenvaltion kansalaisten kanssa sosiaaliturvan aloilla, sellaisina kuin ne on määritelty asetuksessa N:o 883/2004.

32 Näissä säännöksissä säädetty oikeus yhdenvertaiseen kohteluun edellyttää siten yhtäältä, että kolmannen maan kansalaiselle on unionin tai kansallisen oikeuden mukaisesti myönnetty pääsy jäsenvaltioon työntekoa varten. Tilanne on tällainen sellaisen kolmannen maan kansalaisen osalta, joka on pääasian kantajan tavoin mainitun direktiivin 2 artiklan c alakohdassa tarkoitetun yhdistelmäluvan haltija, koska kyseisen säännöksen mukaan tämä lupa oikeuttaa tällaisen kolmannen maan kansalaisen oleskelemaan laillisesti luvan myöntäneen jäsenvaltion alueella työntekoa varten (ks. INPS-tuomio, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

33 Edellytyksenä on toisaalta se, että kyseessä olevat etuudet kuuluvat sosiaaliturvan alojen piiriin, sellaisina kuin ne on määritelty asetuksessa N:o 883/2004. On selvää, että pääasiassa kyseessä olevat etuudet ovat mainitun asetuksen 3 artiklan 1 kohdan j alakohdassa tarkoitettuihin perhe-etuuksiin kuuluvia sosiaaliturvaetuuksia, eikä Ranskan hallitus ole kiistänyt tätä.

34 Näissä olosuhteissa pääasian kantajan tilanteessa olevaa henkilöä on direktiivin 2011/98 12 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan kohdeltava yhdenvertaisesti Ranskan kansalaisten kanssa.

35 Siitä, loukataanko edellä mainittua oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun pääasiassa kyseessä olevan kaltaisella säännöksellä, jossa ei sallita sitä, että määritettäessä yhdistelmäluvan haltijan oikeutta perhe-etuuksiin huomioon otetaan ne hänen huollettavinaan olevat lapset, joiden osalta ei ole osoitettu, että he ovat tulleet laillisesti Ranskaan, on todettava – jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtäväksi kuuluvista selvityksistä muuta johdu –, että sosiaaliturvakoodeksin L. 512-1 §:n 1 momentista ja L. 512-2 §:n 1 momentista seuraa, että perhe-etuuksia voivat saada suoraan lain nojalla ja V kirjassa vahvistetuin edellytyksin Ranskan kansalaiset sekä muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden, Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen sopimuspuolina olevien muiden valtioiden ja Sveitsin valaliiton kansalaiset, jotka oleskelevat laillisesti Ranskassa. Sosiaaliturvakoodeksin L. 512-2 §:n 2 momentissa asetetaan sitä vastoin Ranskassa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten perhe-etuuksia koskevalle oikeudelle lisäedellytys, joka mainitaan kyseisen L. 512-2 §:n 3 momentissa ja jonka mukaan on osoitettava, että lapset, joiden osalta perhe-etuuksia haetaan, ovat tulleet Ranskaan laillisesti.

36 Tästä seuraa, että tällaisella kansallisella säännöstöllä kohdellaan kolmansien maiden kansalaisia, jotka ovat yhdistelmäluvan haltijoita, isäntäjäsenvaltion kansalaisia epäedullisemmin. Tällaisella säännöstöllä loukataan siten direktiivin 2011/98 12 artiklan 1 kohdan e alakohdassa vahvistettua oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun.

37 Ennakkoratkaisulla pyytänyt tuomioistuin on kuitenkin direktiivin 2011/98 johdanto-osan 20 ja 24 perustelukappaleen valossa epävarma siitä, voidaanko yhdenvertaista kohtelua koskeva oikeus rajoittaa koskemaan ainoastaan niitä yhdistelmäluvan haltijan lapsia, jotka ovat muuttaneet hänen luokseen perheenyhdistämisen perusteella. Tämä epävarmuus perustuu siihen, että kyseisen direktiivin johdanto-osan 20 perustelukappaleessa mainitaan henkilöinä, joita oikeus yhdenvertaiseen kohteluun koskee, muun muassa kolmannesta maasta tulleen työntekijän perheenjäsenet, joille on myönnetty pääsy jäsenvaltioon perheenyhdistämisen perusteella, kun taas direktiivin johdanto-osan 24 perustelukappaleen viimeisessä virkkeessä todetaan, että kyseisellä direktiivillä olisi myönnettävä oikeuksia ainoastaan niiden perheenjäsenten osalta, jotka tulevat kolmansista maista tulleiden työntekijöiden mukana oleskelemaan jäsenvaltiossa perheenyhdistämisen perusteella, tai niiden perheenjäsenten osalta, jotka oleskelevat laillisesti kyseisessä jäsenvaltiossa.

38 Unionin tuomioistuin on kuitenkin yhtäältä todennut, että direktiivin 2011/98 johdanto-osan 20 perustelukappaleen sanamuodosta ilmenee, että siinä tarkoitetaan erityisesti tilannetta, jossa työntekijän, joka on kolmannen maan kansalainen ja yhdistelmäluvan haltija, perheenjäsenet nauttivat suoraan kyseisen direktiivin 12 artiklassa säädettyä yhdenvertaista kohtelua koskevaa oikeutta, koska se myönnetään näille henkilöille heidän oman työntekijäasemansa perusteella, vaikka he ovat saapuneet isäntäjäsenvaltioon sillä perusteella, että he ovat työntekijän, joka on kolmannen maan kansalainen, perheenjäseniä (ks. INPS-tuomio, 30 kohta).

39 Unionin tuomioistuin on toisaalta huomauttanut, ettei direktiivin 2011/98 johdanto-osan 24 perustelukappaleen sisältöä ole toistettu missään kyseisen direktiivin säännöksessä, ja muistuttanut, ettei unionin säädöksen johdanto-osalla ole sitovaa oikeudellista arvoa ja ettei johdanto-osaan voida vedota kyseisen säädöksen varsinaisista säännöksistä poikkeamiseksi (ks. INPS-tuomio, 31 ja 32 kohta).

40 Näin ollen kyseisistä perustelukappaleista ei voi seurata, että direktiiviä 2011/98 olisi tulkittava siten, että siinä säädetty oikeus yhdenvertaiseen kohteluun ei koskisi sellaista yhdistelmäluvan haltijaa, jonka perheenjäsenet eivät osoita, että he ovat tulleet kyseessä olevan jäsenvaltion alueelle laillisesti perheenyhdistämisen perusteella, vaikkei missään kyseisen direktiivin säännöksessä – eikä etenkään sen 12 artiklan 1 kohdassa – aseteta tällaista edellytystä tämän oikeuden osalta.

41 Lisäksi on todettava, että – toisin kuin Ranskan hallitus väittää kirjallisissa huomautuksissaan – ei voida argumentoida, että unionin lainsäätäjä olisi itse asettanut yhdenvertaista kohtelua perhe-etuuksien alalla koskevan oikeuden edellytykseksi sen, että hakija oleskelee jäsenvaltion alueella laillisesti.

42 On sinänsä totta, että direktiivin 2011/98 12 artiklan 1 kohdassa tunnustetaan oikeus yhdenvertaiseen kohteluun ainoastaan niille kolmansien maiden kansalaisille, jotka oleskelevat laillisesti jäsenvaltioiden alueella. Tällä vaatimuksella vastataan kyseisen direktiivin johdanto-osan 21 perustelukappaleessa todettuun tavoitteeseen, joka on yhdenvertaista kohtelua koskevan oikeuden liittäminen kolmannen maan kansalaisen lailliseen oikeuteen oleskella jäsenvaltiossa.

43 Pääasiassa kyseessä olevaa kansallista säännöstöä ei kuitenkaan ole riitautettu siltä osin kuin siinä asetetaan perhe-etuuksia koskevan oikeuden edellytykseksi se, että näitä etuja hakeva kolmannen maan kansalainen, joka on yhdistelmäluvan haltija, oleskelee maassa laillisesti, vaan se on riitautettu siltä osin kuin siinä säädetään kyseisen kolmannen maan kansalaisen lasten, joiden osalta näitä perhe-etuuksia haetaan, maahantulon laillisuutta koskevasta edellytyksestä.

44 Ranskan hallitus ei voi myöskään väittää, että kansallisessa lainsäädännössä asetettu edellytys – siltä osin kuin sillä pyritään välttämään perheenyhdistämismenettelyn kiertäminen – kuuluisi niihin seuraamuksiin, joita jäsenvaltiot voivat määrätä direktiivin 2003/86 nojalla annettujen kansallisten säännösten rikkomisen seurauksena, ja että mainitulla edellytyksellä olisi objektiivinen luonne, jonka oikeuttaa se, että on tarpeen valvoa perheenkokoajan perheenjäsenten vastaanotto-olosuhteita.

45 On todettava, että direktiivissä 2011/98 säädetään tiettyjen kolmansien maiden kansalaisten hyväksi yhdenvertaista kohtelua koskevasta oikeudesta, joka on pääsääntö, ja luetellaan ne poikkeukset tästä oikeudesta, joita jäsenvaltiot voivat tehdä, ja näitä poikkeuksia on tulkittava suppeasti (INPS-tuomio, 26 kohta).

46 Jäsenvaltiot voivat siten direktiivin 2011/98 12 artiklan 2 kohdan b alakohdan ensimmäisen alakohdan mukaan rajoittaa yhdenvertaista kohtelua koskevaa oikeutta sosiaalietuuksien osalta, mutta ne eivät saa rajoittaa tätä oikeutta työsuhteessa olevien tai vähintään kuuden kuukauden ajan työsuhteessa olleiden ja työttömiksi työnhakijoiksi rekisteröityjen kolmansista maista tulleiden työntekijöiden osalta. Kyseisen direktiivin 12 artiklan 2 kohdan b alakohdan toisen alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat lisäksi päättää, ettei mainittua oikeutta sovelleta kolmannen maan kansalaisiin, joilla on lupa työskennellä jäsenvaltion alueella enintään kuuden kuukauden ajan, kolmannen maan kansalaisiin, joille on myönnetty maahan pääsy opiskelua varten, tai kolmannen maan kansalaisiin, joilla on lupa työskennellä viisumin perusteella.

47 Tästä seuraa, että mikäli kyse ei ole tällä tavoin tyhjentävästi luetelluista tilanteista, joissa jäsenvaltiot voivat poiketa kolmansien maiden kansalaisten, jotka ovat yhdistelmäluvan haltijoita, ja omien kansalaistensa yhdenvertaisesta kohtelusta, näiden kahden kansalaisryhmän erilainen kohtelu merkitsee itsessään mainitun direktiivin 12 artiklan 1 kohdan e alakohdan rikkomista (ks. analogisesti tuomio 29.7.2024, CU ja ND (Sosiaaliavustukset – Välillinen syrjintä), C-112/22 ja C-223/22, EU:C:2024:636, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

48 On kuitenkin yhtäältä niin, ettei yhdestäkään direktiivin 2011/98 12 artiklan 1 kohdan e alakohdassa säädettyjä oikeuksia koskevasta poikkeuksesta käy ilmi, että jäsenvaltioilla olisi mahdollisuus evätä yhdenvertaista kohtelua koskeva oikeus työntekijältä, joka on yhdistelmäluvan haltija ja jonka kolmannessa maassa syntyneet lapset eivät osoita, että he ovat tulleet kyseessä olevan jäsenvaltion alueelle laillisesti.

49 Vaikka oletettaisiin, että tällainen mahdollisuus olisi olemassa, oikeuskäytännöstä ilmenee toisaalta, että yhdenvertaista kohtelua koskevaa oikeutta koskeviin poikkeuksiin voidaan vedota vain, jos kyseisen direktiivin täytäntöönpanon osalta toimivaltaiset elimet asianomaisessa jäsenvaltiossa ovat selvästi ilmaisseet tarkoittaneensa nojautua näihin poikkeuksiin (INPS-tuomio, 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ranskan hallituksen tarkoituksena ei kuitenkaan ole ollut – kuten se itsekin myöntää – käyttää mahdollisuutta rajoittaa oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun turvautumalla direktiivin 2011/98 12 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädettyihin poikkeuksiin.

50 Tästä seuraa, ettei jäsenvaltio voi vedota velvollisuuteensa huolehtia siitä, että direktiivin 2003/86 rikkominen sanktioidaan, oikeuttaakseen yhdenvertaista kohtelua koskevaa oikeutta koskevan poikkeuksen, josta unionin lainsäätäjä ei ole säätänyt direktiivissä 2011/98.

51 Kaiken edellä esitetyn perusteella esitettyyn kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2011/98 12 artiklan 1 kohdan e alakohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion säännöstölle, jonka nojalla kolmannen maan kansalaisen, joka on yhdistelmäluvan haltija, huollettavina olevat kolmannessa maassa syntyneet lapset otetaan huomioon määritettäessä kyseisen kansalaisen oikeutta sosiaaliturvaetuuksiin ainoastaan, jos osoitetaan, että mainitut lapset ovat tulleet kyseisen jäsenvaltion alueelle laillisesti.

Oikeudenkäyntikulut

52 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (viides jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmälupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/98/EU 12 artiklan 1 kohdan e alakohtaa

on tulkittava siten, että

se on esteenä jäsenvaltion säännöstölle, jonka nojalla kolmannen maan kansalaisen, joka on yhdistelmäluvan haltija, huollettavina olevat kolmannessa maassa syntyneet lapset otetaan huomioon määritettäessä kyseisen kansalaisen oikeutta sosiaaliturvaetuuksiin ainoastaan, jos osoitetaan, että mainitut lapset ovat tulleet kyseisen jäsenvaltion alueelle laillisesti.

Allekirjoitukset