Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

19. prosinca 2024.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2011/98/EU – Prava radnika iz trećih zemalja koji su nositelji jedinstvene dozvole – Članak 12. – Pravo na jednako postupanje – Socijalna sigurnost – Nacionalni propis o utvrđivanju prava na obiteljska davanja – Propis kojim se isključuje uzimanje u obzir maloljetne djece nositelja jedinstvene dozvole ako se ne dokaže njihov zakonit ulazak na državno područje”

U predmetu C-664/23,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Cour d’appel de Versailles (Žalbeni sud u Versaillesu, Francuska), odlukom od 9. studenoga 2023., koju je Sud zaprimio istog dana, u postupku

Caisse d’allocations familiales des Hauts-de-Seine

protiv

TX,

SUD (peto vijeće),

u sastavu: I. Jarukaitis (izvjestitelj), predsjednik četvrtog vijeća, u svojstvu predsjednika petog vijeća, D. Gratsias i E. Regan, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Pikamäe,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za osobu TX, S. Potiron, *avocate*,

– za francusku vladu, R. Bénard i O. Duprat-Mazaré, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, F. Blanc-Simonetti i J. Hottiaux, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

* Jezik postupka: francuski

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 12. stavka 1. točke (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 (SL 2011., L 343, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 6., str. 303.).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između osobe TX, državljanina treće zemlje, nositelja jedinstvene dozvole, i Caissea d'allocations familiales des Hauts-de-Seine (Fond za obiteljske naknade departmana Hauts-de-Seine, Francuska) (u daljnjem tekstu: CAF) u vezi s odbijanjem zahtjeva te osobe da se prilikom određivanja njezinih prava na obiteljska davanja u obzir uzmu njezina maloljetna djeca rođena u inozemstvu.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2011/98

3 U uvodnim izjavama 20., 21., 24. i 26. Direktive 2011/98 navodi se:

„(20) 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 [(SL 2003., L 251, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 70. i ispravci SL 2020., L 61, str. 32. i SL 2020., L 61, str. 33.)] […]

(21) Pravo na jednaki tretman u navedenim područjima treba se strogo vezati za zakonsko boravište državljanina treće zemlje i dopušten pristup tržištu rada u državi članici koji su sadržani u jedinstvenoj dozvoli koja uključuje odobrenje za boravak i rad te boravišnim dozvolama izdanim u drugu svrhu koje sadrže informacije o dopuštenju za rad.

[…]

(24) Radnici iz trećih zemalja trebaju uživati jednaki tretman u pogledu socijalne sigurnosti. Grane socijalne sigurnosti definirane su u Uredbi (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti [(SL 2004., L 166, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 160. te ispravci SL 2020., L 415, str. 88. i SL 2023./90199, L)]. Odredbe ove Direktive o jednakom tretmanu koje se odnose na socijalnu sigurnost trebaju se primjenjivati i na radnike koji su primljeni u državu članicu izravno iz treće zemlje. Međutim, ova Direktiva ne smije davati radnicima iz trećih zemalja više prava od onih koja su već predviđena postojećim pravom Unije u području socijalne sigurnosti za državljane trećih zemalja u prekograničnim slučajevima. Nadalje, ova 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. 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.

[…]

(26) Pravo Unije ne ograničava ovlast država članica da organiziraju svoje sustave socijalne sigurnosti. U nedostatku usklađenosti na razini [Europske u]nije, svaka država članica treba utvrditi uvjete na temelju kojih se odobravaju povlastice iz socijalne sigurnosti, kao i iznos takvih povlastica te razdoblje za koje se odobravaju. Međutim, prilikom korištenja takvom ovlasti, države članice moraju postupati u skladu s pravom Unije."

4 Članak 3. Direktive 2011/98, naslovljen „Područje primjene", u stavku 1. predviđa:

„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 [Vijeća] (EZ) br. 1030/2002 [od 13. lipnja 2002. o utvrđivanju jedinstvenog obrasca boravišnih dozvola za državljane trećih zemalja (SL 2002., L 157, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 9., str. 207. i ispravak SL 2017., L 266, str. 22.)]; i

(c) državljane trećih zemalja koji su primljeni u državu članicu za potrebe rada u skladu s pravom Unije ili nacionalnim pravom."

5 U skladu s člankom 12. te direktive, naslovljenim „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 [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;

[…]"

Uredba br. 883/2004

6 Člankom 3. stavkom 1. točkom (j) Uredbe br. 883/2004 predviđa se da se ona primjenjuje na sve zakonodavstvo koje se odnosi na obiteljska davanja. Prema stavku 5. tog članka, ona se ne primjenjuje na socijalnu i medicinsku pomoć.

7 U skladu s člankom 1. točkom (z) te uredbe, izraz „obiteljsko davanje" znači sva davanja u naravi ili novčana davanja namijenjena podmirivanju obiteljskih troškova, isključujući predujmove davanja za uzdržavanje i posebne doplatke za rođenje i usvajanje djeteta spomenute u Prilogu I. navedenoj uredbi.

Francusko pravo

Zakonik o socijalnoj skrbi i zaštiti obitelji

8 U skladu s člankom L. 262-5 drugim podstavkom Codea de l'action sociale et des familles (Zakonik o socijalnoj skrbi i zaštiti obitelji):

„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 [od 2. svibnja 1992. (SL 1994., L 1, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 106., str. 4.) ili Švicarske Konfederacije, ona trebaju ispunjavati uvjete iz članka L. 512- 2 Zakonika o socijalnoj sigurnosti."

Zakonik o socijalnoj sigurnosti

9 Člankom L. 511-1 Zakonika o socijalnoj sigurnosti određuje se:

„Obiteljska davanja uključuju sljedeće:

[…]

2°) obiteljske naknade;

3°) obiteljski dodatak;

[…]

7°) naknadu za školovanje;

[…]”

10 Člankom L. 512-2 Codea de la sécurité sociale (Zakonik o socijalnoj sigurnosti) predviđa se:

„Državljani država članica Europske zajednice, drugih država stranaka Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru i Švicarske Konfederacije koji ispunjavaju uvjete za zakonit boravak u Francuskoj imaju pravo, po samom zakonu, na obiteljska davanja u uvjetima utvrđenima ovom knjigom […]

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

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

– da su rođena u Francuskoj;

– da su zakonito ušla u Francusku u okviru postupka spajanja obitelji […]

– da su članovi obitelji izbjeglice;

– da su djeca stranca koji je nositelj dozvole boravka […]

Uredbom se utvrđuje popis isprava i dokaza kojima se potvrđuje zakonitost ulaska i boravka stranih korisnika. Njome se također određuje vrsta dokumenata koji se zahtijevaju za dokazivanje toga da djeca koju ti stranci uzdržavaju i u odnosu na koju traže obiteljska davanja ispunjavaju uvjete predviđene prethodnim stavcima.”

11 Člankom D. 512-2 tog zakonika određuje se:

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

[…]

2° Potvrde o liječničkom pregledu djeteta koju je izdao Office français de l'immigration et de l'intégration (Francuski ured za useljavanje i integraciju) [(OFII)] po završetku postupka povodom zahtjeva za boravak ili odobrenje boravka na temelju spajanja obitelji;

[…]

5° Potvrde koju je izdalo upravno tijelo departmana u kojoj se navodi da je dijete ušlo u Francusku najkasnije u isto vrijeme kada je jednom od njegovih roditelja odobren boravak […]"

Glavni postupak i prethodno pitanje

12 TX, armenski državljanin, nositelj dozvole boravka po osnovi „privatnog i obiteljskog života" kojom mu je odobren rad u Francuskoj, podnio je CAF-u 1. travnja 2014. zahtjev za dodjelu obiteljskih davanja za svoje troje djece, od kojih je dvoje, rođeno izvan francuskog državnog područja, nezakonito ušlo na to državno područje.

13 CAF je prilikom utvrđivanja njegovih prava odbio uzeti u obzir njegovo dvoje djece rođene u inozemstvu zbog njihova nezakonitog ulaska na francusko državno područje.

14 Budući da je CAF-ovo povjerenstvo za mirno rješavanje sporova potvrdilo to odbijanje, TX je podnio tužbu Tribunalu des affaires de sécurité sociale de Nanterre (Sud za područje socijalne sigurnosti u Nanterreu, Francuska).

15 Presudom od 21. prosinca 2018. taj je sud prihvatio tužbu osobe TX i odlučio da ona ima pravo na obiteljska davanja za svoje dvoje djece rođene u inozemstvu, i to od dana podnošenja zahtjeva.

16 Presudom od 14. studenoga 2019. Cour d'appel de Versailles (Žalbeni sud u Versaillesu, Francuska) ukinuo je tu presudu i potvrdio CAF-ovu odluku.

17 Presudom od 23. lipnja 2022. Cour de cassation (Kasacijski sud, Francuska) ukinuo je tu presudu zbog „nedostatka u obrazloženju" i vratio predmet na ponovno odlučivanje drugom sastavu Coura d'appel de Versailles (Žalbeni sud u Versaillesu), koji je sud koji je uputio zahtjev.

18 Potonji sud ističe da zakonitost boravka osobe TX na francuskom državnom području „nije sporna" s obzirom na to da je ona nositelj privremene dozvole boravka kojom joj je odobren rad te da je jedino sporno ima li ona pravo na obiteljska davanja za svoje dvoje djece rođene u inozemstvu.

19 Navedeni sud navodi da je dvjema presudama od 3. lipnja 2011. i presudom od 5. travnja 2013. Cour de cassation (Kasacijski sud) u punom sastavu presudio da su članci L. 512-2 i D. 512-2 Zakonika o socijalnoj sigurnosti – kojima se isplata obiteljskih davanja uvjetuje podnošenjem dokumenta kojim se potvrđuje zakonit ulazak djece koja su stranci u Francusku i, posebno za djecu čiji se ulazak temelji na spajanju obitelji, podnošenjem liječničke potvrde koju je izdao OFII – objektivne prirode, koja se opravdava potrebom da se u demokratskoj državi nadziru uvjeti za prihvat djece. Cour de cassation (Kasacijski sud) iz toga je zaključio da ti članci ne predstavljaju neproporcionalno zadiranje u pravo na obiteljski život zajamčeno člancima 8. i 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda potpisane u Rimu 4. studenoga 1950. niti se njima povređuju odredbe Međunarodne konvencije o pravima djeteta koju je Opća skupština Ujedinjenih naroda usvojila 20. studenoga 1989.

20 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, Europski sud za ljudska prava potvrdio je to tumačenje u svojoj presudi od 1. listopada 2015., Okitaloshima Okonda Osungu i Selpa Lokongo protiv Francuske, ECLI:CE:ECHR:2015:0908DEC007686011).

21 Međutim, sud koji je uputio zahtjev navodi da je u sporu koji se pred njim vodi pitanje postavljeno iz drukčije perspektive, odnosno perspektive Direktive 2011/98.

22 Prema mišljenju tog suda, ta se direktiva primjenjuje na taj spor jer su, s jedne strane, davanja o kojima je riječ u glavnom postupku obuhvaćena područjem primjene Uredbe br. 883/2004 i jer je, s druge strane, TX državljanin treće zemlje koji ima dozvolu za rad u Francuskoj s obzirom na to da je nositelj višegodišnje dozvole boravka kojom mu se odobrava rad i, pri tom, ima ugovor o radu.

23 Usto, sud koji je uputio zahtjev smatra da, iako prema članku 12. stavka 2. točke (b) navedene direktive države članice mogu ograničiti pravo na jednako postupanje s obzirom na status određenih državljana trećih zemalja, tom odredbom nije predviđena nikakva mogućnost odstupanja od tog prava na temelju okolnosti u kojima su članovi obitelji nositelja jedinstvene dozvole došli na državno područje države članice domaćina. U ovom slučaju CAF-ovo odbijanje zahtjeva osobe TX ne temelji se na njezinu statusu, nego na okolnostima u kojima je njezino dvoje djece rođene u Armeniji ušlo u Francusku i u njoj boravi.

24 Međutim, sud koji je uputio zahtjev dvoji o dosegu uvodne izjave 20. i posljednje rečenice uvodne izjave 24. Direktive 2011/98, u kojima se za određivanje nositeljâ prava zajamčenih tom direktivom upućuje na članove obitelji radnika iz treće zemlje koji su primljeni u državu članicu na temelju spajanja obitelji.

25 U tom pogledu, kao prvo, taj sud primjećuje da se obiteljska davanja o kojima je riječ u glavnom postupku ne isplaćuju članovima obitelji podnositelja zahtjeva, nego se ona dodjeljuju njemu, ovisno o broju uzdržavane djece.

26 Kao drugo, s obzirom na sudsku praksu proizašlu iz presude od 25. studenoga 2020., Istituto nazionale della previdenza sociale (Obiteljska davanja za nositelje jedinstvene dozvole) (C-302/19, EU:C:2020:957; u daljnjem tekstu: presuda INPS), navedeni sud želi doznati može li se na temelju pravila o spajanju obitelji utvrditi ima li nositelj jedinstvene dozvole pravo na davanja iz sustava socijalne sigurnosti.

27 Kao treće, isti sud ističe da je Europska komisija 27. travnja 2022. podnijela Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća 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 (preinaka) (COM(2022) 655 *final*), kojim se predviđa usklađivanje uvodne izjave 24. Direktive 2011/98 s presudom INPS brisanjem posljednjih dviju rečenica te uvodne izjave.

28 U tim je okolnostima Cour d'appel de Versailles (Žalbeni sud u Versaillesu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Treba li nakon donošenja [presude INPS], članak 12. stavak 1. točku (e) Direktive [2011/98], tumačiti na način da mu se protivi propis države članice, kao što je Francuska [Republika], kojim se za potrebe utvrđivanja prava na socijalna davanja zabranjuje uzimanje u obzir djece nositelja jedinstvene dozvole u smislu članka 2. točke (c) [te] 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 državljana te države ili državljana druge države članice?"

O prethodnom pitanju

29 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 12. stavak 1. točku (e) Direktive 2011/98 tumačiti na način da mu se protivi propis države članice na temelju kojeg se, za potrebe utvrđivanja pravâ na davanja iz sustava socijalne sigurnosti državljanina treće zemlje koji je nositelj jedinstvene dozvole, njegova uzdržavana djeca rođena u trećoj zemlji uzimaju u obzir samo ako se dokaže da su zakonito ušla na državno područje te države članice.

30 Valja najprije podsjetiti na to da, kao što je navedeno u uvodnoj izjavi 26. Direktive 2011/98, pravo Unije ne ograničava ovlast država članica da organiziraju svoje sustave socijalne sigurnosti. U nedostatku usklađenosti na razini Unije, svaka država članica treba utvrditi uvjete na temelju kojih se odobravaju davanja iz sustava socijalne sigurnosti, kao i iznos takvih davanja te razdoblje za koje se odobravaju. Međutim, prilikom korištenja takve ovlasti, države članice trebaju postupati u skladu s pravom Unije (vidjeti presudu INPS, t. 23. i navedenu sudsku praksu).

31 Iz članka 12. stavka 1. točke (e) Direktive 2011/98, u vezi s njezinim člankom 3. stavkom 1. točkom (c), proizlazi da državljani trećih zemalja koji su primljeni u državu članicu kako bi u njoj radili u skladu s pravom Unije ili nacionalnim pravom imaju pravo na jednako postupanje kao i državljani države članice u kojoj borave u pogledu grana socijalne sigurnosti, kako je definirano Uredbom br. 883/2004.

32 Kako bi imali pravo na jednako postupanje na temelju tih odredbi, potrebno je, s jedne strane, da je državljanin treće zemlje primljen u državu članicu za potrebe rada u skladu s pravom Unije ili nacionalnim pravom. Doista, to je slučaj kada je riječ o državljaninu treće zemlje koji je, kao i tužitelj iz glavnog postupka, nositelj jedinstvene dozvole u smislu članka 2. točke (c) te direktive jer na temelju te odredbe ta dozvola dopušta takvom državljaninu zakonit boravak na državnom području države članice koja je izdala dozvolu kako bi ondje radio (vidjeti presudu INPS, t. 24. i navedenu sudsku praksu).

33 S druge strane, potrebno je da su predmetna davanja dio grana socijalne sigurnosti kako je definirano Uredbom br. 883/2004. Utvrđeno je, a francuska vlada to nije osporila, da su davanja o kojima je riječ u glavnom postupku davanja iz sustava socijalne sigurnosti koja su obuhvaćena obiteljskim davanjima iz članka 3. stavka 1. točke (j) te uredbe.

34 U tim okolnostima, razvidno je da osoba koja se nalazi u situaciji tužitelja iz glavnog postupka ima pravo, u skladu s člankom 12. stavkom 1. točkom (e) Direktive 2011/98, na jednako postupanje kao i francuski državljani.

35 Kad je riječ o tome je li pravo na jednako postupanje povrijeđeno odredbom poput one iz glavnog postupka na temelju koje se prilikom utvrđivanja prava na obiteljska davanja nositelja jedinstvene dozvole ne uzimaju u obzir njegova uzdržavana djeca za koju nije dokazano da su zakonito ušla na francusko državno područje, valja utvrditi da iz članka L. 512-1 stavka 1. i članka L. 512-2 stavka 1. Zakonika o socijalnoj sigurnosti, pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, proizlazi da pravo na obiteljska davanja, u uvjetima utvrđenima knjigom V. tog zakonika, imaju francuski državljani, državljani drugih država članica Europske unije, drugih država stranaka Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru i Švicarske Konfederacije koji zakonito borave u Francuskoj. Nasuprot tomu, članak L. 512-2 stavak 2. navedenog zakonika podvrgava pravo na obiteljska davanja državljana trećih zemalja koji zakonito borave u Francuskoj dodatnom uvjetu, navedenom u stavku 3. tog članka L. 512-2, koji se sastoji od dokazivanja toga da su djeca u odnosu na koju se traže obiteljska davanja zakonito ušla na francusko državno područje.

36 Iz toga proizlazi da se takvim nacionalnim propisom prema državljanima trećih zemalja koji su nositelji jedinstvene dozvole postupa nepovoljnije nego prema državljanima države članice domaćina. Stoga je takav propis protivan pravu na jednako postupanje iz članka 12. stavka 1. točke (e) Direktive 2011/98.

37 Međutim, sud koji je uputio zahtjev dvoji o tome može li se, s obzirom na uvodne izjave 20. i 24. Direktive 2011/98, pravo na jednako postupanje ograničiti samo na djecu nositelja jedinstvene dozvole koja su mu se pridružila na temelju spajanja obitelji. Ta dvojba proizlazi iz činjenice da se uvodna izjava 20. te direktive odnosi na nositelje prava na jednako postupanje, i to osobito na članove obitelji radnika iz treće zemlje koji su primljeni u državu članicu na temelju spajanja obitelji, dok se posljednjom rečenicom uvodne izjave 24. navedene direktive predviđa da bi prava utvrđena tom direktivom trebalo dati samo članovima obitelji koji se pridružuju radnicima iz treće zemlje kako bi boravili u državi članici na temelju spajanja obitelji ili koji zakonito borave u toj državi članici.

38 Međutim, Sud je istaknuo da, s jedne strane, iz teksta uvodne izjave 20. Direktive 2011/98 proizlazi da se ona osobito odnosi na situaciju u kojoj članovi obitelji radnika iz treće zemlje koji je nositelj jedinstvene dozvole izravno imaju pravo na jednako postupanje iz članka 12. te direktive, s obzirom na to da se to pravo dodjeljuje tim osobama u njihovu svojstvu radnika, iako su u državu članicu domaćina došli zbog činjenice da su članovi obitelji radnika iz treće zemlje (vidjeti presudu INPS, t. 30.).

39 S druge strane, Sud je utvrdio da sadržaj uvodne izjave 24. Direktive 2011/98 nije preuzet ni u jednoj odredbi te direktive te je podsjetio na to da preambula akta Unije nema pravno obvezujuću snagu i ne može se na nju pozivati kako bi se odstupilo od samih odredbi akta (vidjeti presudu INPS, t. 31. i 32.).

40 Stoga iz tih uvodnih izjava ne može proizlaziti da se Direktiva 2011/98 treba tumačiti na način da je nositelj jedinstvene dozvole – čiji članovi obitelji nisu dokazali da su na temelju spajanja obitelji zakonito ušli na državno područje dotične države članice – isključen iz prava na jednako postupanje predviđeno tom direktivom, kada to pravo nijednom odredbom navedene direktive, a osobito ne njezinim člankom 12. stavkom 1., nije podvrgnuto tom uvjetu.

41 Osim toga, valja istaknuti da se, suprotno onomu što francuska vlada tvrdi u svojim pisanim očitovanjima, argument ne može temeljiti na tome da je sâm zakonodavac Unije pravo na jednako postupanje u području obiteljskih davanja uvjetovao zakonitošću boravka podnositelja zahtjeva na području države članice.

42 Točno je da se člankom 12. stavkom 1. Direktive 2011/98 pravo na jednako postupanje priznaje samo državljanima trećih zemalja koji zakonito borave na državnom području država članica. Taj je zahtjev u skladu s ciljem, navedenim u uvodnoj izjavi 21. te direktive, da se pravo na jednako postupanje poveže sa zakonitim boravkom državljanina treće zemlje u državi članici.

43 Međutim, propis o kojem je riječ u glavnom postupku ne osporava se zato što se pravo na obiteljska davanja uvjetuje zakonitim boravkom državljanina treće zemlje, nositelja jedinstvene dozvole, koji podnosi zahtjev za ostvarivanje prava na ta davanja, nego zato što se njime predviđa uvjet zakonitog ulaska djece tog državljanina u odnosu na koju se navedena davanja traže.

44 Francuska vlada ne može prigovoriti ni to da je uvjet koji je propisan nacionalnim zakonodavstvom, u mjeri u kojoj se njime nastoji onemogućiti izbjegavanje postupka spajanja obitelji, dio sankcija koje države članice mogu izreći u slučaju povrede nacionalnih odredbi donesenih u skladu s Direktivom 2003/86 ni to da je taj uvjet objektivan i opravdan potrebom za nadzorom uvjeta u kojima će članovi sponzorove obitelji biti prihvaćeni.

45 Valja istaknuti da se Direktivom 2011/98 predviđa pravo na jednako postupanje, što predstavlja opće pravilo, u korist određenih državljana trećih zemalja te utvrđuju odstupanja od tog prava koja države članice mogu uvesti, a koja treba usko tumačiti (presuda INPS, t. 26.).

46 Tako, u skladu s člankom 12. stavkom 2. točkom (b) prvim podstavkom Direktive 2011/98, države članice mogu ograničiti pravo na jednako postupanje u području socijalnih davanja, osim u odnosu na radnike iz treće zemlje koji su u radnom odnosu ili koji su bili zaposleni najmanje šest mjeseci i koji su prijavljeni kao nezaposleni. Osim toga, na temelju članka 12. stavka 2. točke (b) drugog podstavka te direktive države članice mogu odlučiti da se to pravo 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.

47 Iz toga slijedi da, osim u taksativno nabrojenim situacijama u kojima države članice mogu odstupiti od jednakog postupanja prema državljanima trećih zemalja koji su nositelji jedinstvene dozvole kao prema državljanima te države članice, različito postupanje prema tim dvjema kategorijama državljana samo po sebi predstavlja povredu članka 12. stavka 1. točke (e) te direktive (vidjeti po analogiji presudu od 29. srpnja 2024., CU i ND (Socijalna pomoć – Neizravna diskriminacija), C-112/22 i C-223/22, EU:C:2024:636, t. 55. i navedena sudska praksa).

48 Međutim, s jedne strane, ni iz jednog odstupanja od prava dodijeljenih člankom 12. stavkom 1. točkom (e) Direktive 2011/98 ne proizlazi da države članice iz prava na jednako postupanje mogu isključiti radnike nositelje jedinstvene dozvole za čiju djecu, rođenu u trećoj zemlji, nije dokazano da su zakonito ušla na državno područje dotične države članice.

49 S druge strane, čak i pod pretpostavkom da je takva mogućnost priznata, iz sudske prakse proizlazi da se na odstupanja od prava na jednako postupanje može pozivati samo ako su tijela dotične države članice koja su nadležna za provedbu te direktive jasno navela da se njima namjeravaju koristiti (presuda INPS, t. 26. i navedena sudska praksa). Međutim, francuska vlada, kao što to i sama priznaje, nije namjeravala iskoristiti mogućnost ograničavanja prava na jednako postupanje propisivanjem odstupanja predviđenih u članku 12. stavku 2. točki (b) navedene direktive.

50 Iz toga slijedi da se država članica ne može pozvati na svoju obvezu da osigura sankcioniranje povreda Direktive 2003/86 kako bi opravdala odstupanje od prava na jednako postupanje koje zakonodavac Unije nije predvidio u Direktivi 2011/98.

51 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na upućeno pitanje valja odgovoriti tako da članak 12. stavak 1. točku (e) Direktive 2011/98 treba tumačiti na način da mu se protivi propis države članice na temelju kojeg se, za potrebe utvrđivanja pravâ na davanja iz sustava socijalne sigurnosti državljanina treće zemlje koji je nositelj jedinstvene dozvole, njegova uzdržavana djeca rođena u trećoj zemlji uzimaju u obzir samo ako se dokaže da su zakonito ušla na državno područje te države članice.

Troškovi

52 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (peto vijeće) odlučuje:

Članak 12. stavak 1. točku (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

treba tumačiti na način da mu se:

protivi propis države članice na temelju kojeg se, za potrebe utvrđivanja pravâ na davanja iz sustava socijalne sigurnosti državljanina treće zemlje koji je nositelj jedinstvene dozvole, njegova uzdržavana djeca rođena u trećoj zemlji uzimaju u obzir samo ako se dokaže da su zakonito ušla na državno područje te države članice.

Potpisi