



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

© Trybunał Konstytucyjny, www.trybunal.gov.pl [Translation already published on the official website of the Polish Constitutional Tribunal] - Permission to re-publish this translation has been granted by the Polish Constitutional Tribunal for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC

© Trybunał Konstytucyjny, www.trybunal.gov.pl [Tłumaczenie zostało już opublikowane na oficjalnej stronie Trybunału Konstytucyjnego] - Zezwolenie na publikację tego tłumaczenia zostało udzielone przez Trybunał Konstytucyjny wyłącznie w celu zamieszczenia w bazie Trybunału HUDOC

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA

SEKCJA PIĄTA

DECYZJA

Skarga nr 76860/11 i nr 51354/13

Jean-Michel OKITALOSHIMA OKONDA OSUNGU i
Anita OKITALOSHIMA OKONDA OSUNGU przeciwko Francji
i Elisabeth SELPA LOKONGO przeciwko Francji

Europejski Trybunał Praw Człowieka (Seksja Piąta), zasiadając w dniu 8 września 2015 r. jako Izba w składzie:

Josep Casadevall, *Przewodniczący*

Angelika Nußberger,

Boštjan M. Zupančič,

Ganna Yudkivska,

Vincent A. De Gaetano,

André Potocki,

Aleš Pejchal, *sędziowie,*

i Claudia Westerdiek, *Kanclerz Sekcji,*

Uwzględniając wyżej wymienione skargi, wniesione w dniach 2 grudnia 2011 r. i 7 sierpnia 2013 r.,

Uwzględniając uwagi wniesione przez pozwaną Rząd, odpowiedzi skarżących i stron trzecich,

Po obradach, wydaje następującą decyzję:

FAKTY

1. Skarżący w pierwszej skardze (nr 76860/11), pan Jean-Michel Okitaloshima Okonda Osungu i pani Anita Okitaloshima Okonda Osungu, są obywatelami kongijskimi, urodzonymi odpowiednio w 1968 r. i w 1976 r. i mieszkają w Chantepie. Przed Trybunałem byli reprezentowani przez pana S. Stadlera, a następnie przez pana H. Gacon, adwokatów z Paryża.

2. Skarżąca w drugiej skardze (nr 51354/13), pani Elisabeth Selpa Lokongo, jest obywatelką kongijską urodzoną w 1975 r. i mieszkającą w Tournefeuille. Przed Trybunałem jest reprezentowana przez pana F. Tercero, adwokata z Tuluzy.

3. Rząd francuski („Rząd”) jest reprezentowany przez swojego pełnomocnika, panią F. Alabrune, dyrektor departamentu prawnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

A. Okoliczności sprawy

4. Stan faktyczny, tak jak został przedstawiony przez strony, można zreasumować jak następuje.

5. Skarżący są obywatelami kongijskimi, mieszkającymi legalnie we Francji. Każdy z nich ma dzieci, które do nich dołączyły już po ich przybyciu do tego kraju, bez poszanowania procedury łączenia rodzin.

6. Skarżący spotkali się z odmową udzielenia świadczeń rodzinnych na dzieci ze względu na niemożność przedstawienia przez nich jednego z dokumentów wymienionych w art. L.512-2 i D-512-2 Kodeksu zabezpieczenia społecznego. W tym przypadku, w ich sytuacji dotyczyło to zaświadczenia kontroli medycznej, wydawanego, dla każdego dziecka, przez Francuski Urząd Imigracji i Integracji (OFII, dawna Krajowa Agencja ds. Cudzoziemców i Migracji – ANAEM), na zakończenie procedury łączenia rodzin.

7. Skarżący kwestionowali tę odmowę przed sądami krajowymi, które odrzuciły ich zarzuty na różnych etapach procedury.

1. Skarga nr 76860/11

8. Skarżący mieszkają legalnie we Francji od dnia 9 października 2000 r. Ich dzieci C. i J., urodzone odpowiednio w 1994 r. i 1997 r., dołączyły do nich w maju 2002 r. Są one posiadaczami dokumentu podróży dla nieletnich dzieci (DCEM). Dwójka innych dzieci urodziła się na terytorium francuskim, dla których skarżący uzyskali świadczenia rodzinne.

9. Skarżący zwracali się do Kasy Świadczeń Rodzinnych (CAF) w Ille i Vilaine o przyznanie świadczeń rodzinnych dla C. i J. od czerwca 2002 r.

10. W braku pozytywnej odpowiedzi, pierwszy skarżący odwołał się do komisji pojednawczej w dniu 27 lutego 2006 r. Ta odrzuciła ich skargę.

Skarżący zaskarżyli tę decyzję przed sądem do spraw zabezpieczenia społecznego w Rennes.

11. W orzeczeniu z dnia 22 marca 2007 r. ten ostatni (sąd) stwierdził, że skarżący nie mogli ubiegać się o wypłacanie świadczeń rodzinnych na rzecz C. i J., w braku udowodnienia legalności ich sytuacji przez przedstawienie jednego z dokumentów wymienionych w art. L.512-2 i D.512-2 Kodeksu zabezpieczenia społecznego w brzmieniu obowiązującym od dnia 20 grudnia 2005 r. Skarżący wnieśli odwołanie.

12. W wyroku z dnia 28 stycznia 2009 r. sąd apelacyjny w Rennes obciążył Kasę Świadczeń Rodzinnych w Ille i w Vilaine wypłatą na ich rzecz świadczeń rodzinnych należnych C. i J. za okres od czerwca 2002 r. do dnia 19 grudnia 2005 r., a także odsetek ustawowych od tej kwoty i tysiąca euro z tytułu niepodlegających zwrotowi kosztów. Natomiast, potwierdził on orzeczenie z dnia 22 marca 2007 r. w części dotyczącej okresu po dniu 19 grudnia 2005 r. Sędziowie uznali, że z brzmienia przepisów obowiązujących przed ustawą o prawie finansowym z dnia 19 grudnia 2005 r. ograniczającą warunki przyznawania świadczeń rodzinnych, orzecznictwa Sądu Kasacyjnego oraz art. 8 i art. 14 Konwencji wynikało, że cudzoziemcy mieszkający legalnie we Francji ze swoimi nieletnimi dziećmi korzystali z pełnych praw do świadczeń rodzinnych i że skarżący mogli więc z nich korzystać w okresie poprzedzającym wejście w życie nowego brzmienia, bez możliwości wymagania zaświadczenia medycznego wobec C. i J. Dodali oni natomiast, że ponieważ ustawa z 19 grudnia 2005 r. i dekret wykonawczy z dnia 27 lutego 2006 r. nie zostały uznane za niekonstytucyjne przez Radę Konstytucyjną ani nie były krytykowane przez Trybunał, ich postanowienia miały zastosowanie po dniu 19 grudnia 2005 r. Skarżący wnieśli kasację, przywołując szczególnie art. 8 i art. 14 Konwencji, jak też art. 3, art. 24 ust.1 i art. 26 Konwencji o prawach dziecka. CAF wniosła odwołanie wzajemne.

13. Po obradach w dniu 7 września 2009 r., Wysoka Komisja do Walki z Dyskryminacją i na rzecz Równości (HALDE), na wniosek pierwszego skarżącego, uznała odmowę CAF wypłacania świadczeń rodzinnych na rzecz C. i J., motywowaną tym, że żądane certyfikaty medyczne nie zostały wystawione, za przejaw dyskryminacji opartej na obywatelstwie, sprzecznej w szczególności z art. 1 Protokołu nr 1 i z art. 8 Konwencji w związku z art. 14, jak również z art. 3 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka.

14. W dniu 9 grudnia 2010r, HALDE przedstawiła te stwierdzenia przed Sądem Kasacyjnym.

15. Wyrokiem z dnia 3 czerwca 2011 r. Sąd Kasacyjny w pełnym składzie odrzucił odwołania skarżących i CAF. Uznał on, że art. L.512-2 i D.512-2 Kodeksu zabezpieczenia społecznego uzależniający wypłatę świadczeń rodzinnych od przedstawienia dokumentu poświadczającego legalny wjazd dzieci cudzoziemskich do Francji, oraz, w szczególności wobec dzieci przybywających w ramach łączenia rodzin, zaświadczenia medycznego wydanego przez OFII, miały charakter obiektywnie

usprawiedliwiony koniecznością wykonywania w państwie demokratycznym kontroli warunków przyjęcia dzieci i nie stanowiły nieproporcjonalnego naruszenia prawa do życia rodzinnego gwarantowanego przez art. 8 i art. 14 Konwencji, ani też nie rozmięły się z art. 3 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka.

2. Skarga nr 51354/13

16. Skarżąca przebywa legalnie we Francji od stycznia 2005 r. Jej córka T.D. dołączyła do niej w dniu 28 sierpnia 2008 r. Skarżąca zwróciła się o wypłatę świadczeń rodzinnych, jednakże decyzję odmowną wydały zarówno CAF w Haute-Garonne w dniu 30 listopada 2009 r., jak i komisja pojednawcza w dniu 3 marca 2010 r.

17. Decyzją z dnia 20 lipca 2011 r., sąd do spraw zabezpieczenia społecznego w Haute-Garonne przyznał skarżącej prawo do korzystania ze świadczeń rodzinnych dla jej córki począwszy od października 2008 r., z zastrzeżeniem, że wypełni ona warunki do świadczeń przewidziane wobec każdego beneficjenta, z wyjątkiem dokumentów wymaganych przez art. D. 512-2 Kodeksu zabezpieczenia społecznego, z tymczasowym tytułem wykonawczym i odsetkami ustawowymi. Sędziowie uznali, że artykuł ten powinien być pominięty, gdyż wprowadza on dyskryminację dzieci cudzoziemców – nie z powodu racjonalnego interesu publicznego, a z powodu formalnych warunków administracyjnych, nie uwzględniających nadrzędnego interesu dziecka. Oddalili argumenty CAF, w świetle których dyskryminacja ta była motywowana troską o interes publiczny i zdrowie publiczne. Stwierdzili, że w takim razie dostarczenie zaświadczenia medycznego od ANAEM powinno być wymagane od każdego dziecka cudzoziemca. CAF odwołała się od wyroku.

18. Wyrokiem z dnia 7 lutego 2013 r. sąd apelacyjny w Tuluzie zmienił wyrok z dnia 20 lipca 2011 r. i stwierdził, że skarżąca nie może ubiegać się o korzystanie ze świadczeń rodzinnych dla swojej córki. Sąd uznał, że art. L. 512-2 i art. D. 512-2 Kodeksu zabezpieczenia społecznego miały charakter obiektywnie usprawiedliwiony koniecznością wykonywania w państwie demokratycznym kontroli warunków przyjęcia dzieci i nie stanowiły nieproporcjonalnego naruszenia prawa do życia rodzinnego, gwarantowanego przez art. 8 i art. 14 Konwencji, ani też nie rozmięły się z art. 3 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka. Dodał także, że (przepisy te) nie stanowiły nieproporcjonalnego naruszenia zasady równości traktowania rezydentów długoterminowych w porównaniu do obywateli wszystkich Państw członkowskich Unii Europejskiej.

19. W dniu 25 czerwca 2013 r., małżonek skarżącej wystąpił do prefekta Haute-Garonne o łączenie rodzin na miejscu na rzecz swojej córki T.D.. W piśmie z dnia 9 sierpnia 2013 r. ten ostatni przypomniał, że zgodnie z art. L. 411-6 ust. 3 Kodeksu wjazdu i pobytu cudzoziemców oraz azylu (CESEDA), podstawową zasadą łączenia rodzin jest warunek wcześniejszego zamieszkiwania poza Francją potencjalnego beneficjenta tej

procedury, akceptacja na miejscu może zaś być rozważana tylko w wyjątkowych sytuacjach w takich przypadkach. Stwierdził również, że dziecko korzystało z DCEM, co umożliwiło mu zamieszkiwanie na terytorium Francji i podróżowanie. Zaprosił jednak zainteresowanego do zwrócenia się do służb OFII, jeżeli życzył on sobie zastosowania procedury wprowadzenia do Francji w ramach łączenia rodzin.

20. Skarżąca utrzymuje, że w następstwie tego pisma we wrześniu 2013 r. udała się do OFII, żeby złożyć papiery dotyczące łączenia rodzin względem T.D. Twierdzi, że jakiś czas później skontaktował się z nią pracownik tej instytucji, wskazując, że jej dokumenty nie będą rozpatrywane, jako że dziecko wjechało na terytorium nielegalnie i dysponuje DCEM. Stwierdza ona, że OFII odmówiło dostarczenia decyzji na piśmie.

B. Właściwe prawo i praktyka wewnętrzna

1. Kodeks zabezpieczenia społecznego

21. Właściwe postanowienia Kodeksu zabezpieczenia społecznego, które wynikają z ustawy z dnia 19 grudnia 2005 r. i dekretu z dnia 27 lutego 2006 r., są następujące:

Art. L. 512-2

„Korzystają z pełnego prawa do świadczeń rodzinnych, zgodnie z warunkami określonymi w niniejszej księdze, obywatele państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej, innych państw będących stronami Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym oraz Konfederacji Szwajcarskiej, którzy spełniają wymagania dotyczące legalnego zamieszkania we Francji, miejsce zamieszkania ocenia się zgodnie z warunkami stosowania art. L. 512-1.

Korzystają również z pełnego prawa do świadczeń rodzinnych, zgodnie z warunkami określonymi w niniejszej księdze, cudzoziemcy niebędący obywatelami jednego z państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej, innego państwa będącego stroną umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej, posiadający tytuł wymagany na mocy przepisów prawnych, rozporządzeń lub traktatów lub umów międzynarodowych pozwalający mieszkać legalnie we Francji.

Cudzoziemcy otrzymują świadczenia rodzinne, pod warunkiem że jest to uzasadnione, dla dzieci, które są na ich utrzymaniu, i z tytułu, z którego świadczenia rodzinne są wymagane, w jednej z następujących sytuacji:

- ich urodzenia we Francji;
- ich legalnego przybycia w ramach procedury łączenia rodzin, o której mowa w księdze IV Kodeksu wjazdu i pobytu cudzoziemców oraz azylu;
- ich statusu jako członka rodziny uchodźcy;
- ich statusu jako dziecka cudzoziemca posiadającego dokument pobytowy, o którym mowa w ust. 10 art. L. 313-11 Kodeksu wjazdu i pobytu cudzoziemców oraz azylu;

DECYZJA W SPRAWIE OKITALOSHIMA OKONDA OSUNGU p. FRANCJI
oraz SELPA LOKONGO p. FRANCJI

- ich statusu jako dziecka cudzoziemca posiadającego dokument pobytowy, o którym mowa w art. L. 313- 13 tego samego Kodeksu;

- ich statusu jako dziecka cudzoziemca posiadającego jeden z dokumentów pobytowych, o których mowa w art. 313- 8 tego samego Kodeksu;

- ich statusu jako dziecka cudzoziemca posiadającego dokument pobytowy, o którym mowa w ust. 7 art. L. 313-11 tego samego Kodeksu, pod warunkiem, że dziecko lub dzieci, o których mowa, przybyły do Francji najpóźniej w tym samym czasie, co jedno z rodziców posiadających powyższy dokument.

Dekret określi wykaz tytułów i poświadczeń potwierdzających zgodność z prawem wjazdu i pobytu zagranicznych beneficjentów. Określi również charakter dokumentów wymaganych, aby wykazać, że dzieci, które cudzoziemcy ci mają na utrzymaniu, i tytuł, z którego te świadczenia rodzinne są wymagane, spełniają warunki wymienione w poprzednich akapitach.”.

Art. D. 512-2

„Legalność wjazdu i pobytu dzieci cudzoziemców, które beneficjent ma na utrzymaniu, i tytuł, z którego dochodzi świadczeń rodzinnych, potwierdza okazanie jednego z następujących dokumentów:

1. Wyciągu z aktu urodzenia we Francji;
2. Zaświadczenia kontroli medycznej dziecka, wydanego przez Francuski Urząd Imigracji i Integracji na zakończenie procedury wprowadzenia lub przyjęcia na pobyt z tytułu łączenia rodzin;
3. Książeczki rodziny wydanej przez Urząd Ochrony Uchodźców i Bezpaństwowców lub, w razie jej braku, aktu urodzenia, ustalonego w stosownych przypadkach przez ten urząd, kiedy dziecko jest członkiem rodziny uchodźcy, bezpaństwowca lub beneficjenta ochrony uzupełniającej. Kiedy dziecko nie jest członkiem rodziny uchodźcy, bezpaństwowca lub beneficjenta ochrony uzupełniającej, do aktu urodzenia jest dołączone orzeczenie przyznające opiekę nad tym dzieckiem cudzoziemcowi, który wnosi o przyznanie świadczeń rodzinnych;
4. Wizy wydanej przez władze konsularne i w której wymienione jest imię dziecka cudzoziemca posiadającego kartę pobytu wymienioną w art. L. 313-8 (...);
5. Potwierdzenia wydanego przez prefekturę, wskazującego że dziecko przybyło do Francji najpóźniej w tym samym czasie co jedno z jego rodziców przyjęte na pobyt na podstawie ust. 7 art. L. 313-11 Kodeksu wjazdu i pobytu cudzoziemców oraz azylu lub ust. 5 art. 6 umowy francusko-algierskiej z dnia 27 grudnia 1968 r. ze zmianami;
6. Dokumentu pobytowego wydanego cudzoziemcowi w wieku od szesnastego do osiemnastego roku życia na warunkach określonych w art. L. 311-3 Kodeksu wjazdu i pobytu cudzoziemców oraz azylu.

Dokumenty te są również potwierdzeniem dla dzieci pełnoletnich uprawnionych do świadczeń rodzinnych na podstawie jednego z tytułów wymienionych w art. D. 512-1.”.

2. Kodeks wjazdu i pobytu cudzoziemców oraz azylu

22. Właściwe postanowienia CESEDA są następujące:

Art. L. 411-6

„Można wykluczyć z łączenia rodzin:

1. Członka rodziny, którego obecność we Francji stanowi zagrożenia dla porządku publicznego;
2. Członka rodziny dotkniętego chorobą wpisaną do międzynarodowych przepisów zdrowotnych;
3. Członka rodziny przebywającego we Francji.”

Art. L. 431-3

„Zgoda na pobyt cudzoziemca, który nie należy do kategorii wymienionych w art. L. 521-2, L.521-3 i L.521-4, może być cofnięta, jeśli jej posiadacz sprowadził współmałżonka lub swoje dzieci poza procedurą łączenia rodzin. Decyzja o cofnięciu zgody jest podejmowana po zasięgnięciu opinii Komisji ds. tytułu pobytu, o której mowa w art. L. 312-1.”

Art. L. 521-2

„Można zastosować wydalenie tylko wtedy, gdy środek ten ma charakter absolutnie konieczny dla bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa publicznego i z zastrzeżeniem, że postanowienia art. L. 521-3 nie stanowią przeszkody:

1. Cudzoziemiec, który nie żyje w związku poligamicznym, jest ojcem lub matką nieletniego dziecka francuskiego mieszkającego we Francji, pod warunkiem że wykaze, że przyczynia się do utrzymania i edukacji dziecka w warunkach przewidzianych w art. 371-2 Kodeksu cywilnego od jego urodzenia lub co najmniej od roku;

(...)

4. Cudzoziemiec, który mieszka legalnie we Francji od ponad dziesięciu lat, z wyjątkiem, jeżeli był on podczas całego tego okresu posiadaczem karty pobytu tymczasowego z dopiskiem „student”.”

3. Zmiany w orzecznictwie

23. Wyrokiem z dnia 6 grudnia 2006 r. Sąd Kasacyjny, stosując Kodeks zabezpieczenia społecznego w wersji sprzed ustawy z dnia 19 grudnia 2005 r., uznał, że uzależnienie prawa do korzystania ze świadczeń rodzinnych od przedstawienia dowodu legalności pobytu nieletnich dzieci, stanowi nieproporcjonalne ograniczeniem zasady niedyskryminacji i prawa do ochrony życia rodzinnego.

24. Decyzją z dnia 15 grudnia 2005 r. Rada Konstytucyjna zatwierdziła właściwe postanowienie ustawy z dnia 19 grudnia 2005 r., z następujących powodów:

„15. Stwierdzając, po pierwsze, że procedura łączenia rodzin ustanowiona w IV Księdze Kodeksu wjazdu i pobytu cudzoziemców oraz azylu, stanowi prawną gwarancję prawa cudzoziemców osiedlonych w sposób stały i regularny we Francji do prowadzenia tu zwykłego życia rodzinnego; że procedura ta nie narusza ani ust. 10 Preambuły do Konstytucji z 1946 r., ani zasady równości, ponieważ ustala w tym względzie adekwatne i proporcjonalne reguły; że w szczególności nie zabrania uchylać reguły przewidującej, że łączenie rodziny może być wnioskowane tylko wobec dzieci przebywających poza Francją w dniu wystosowania wniosku;

16. Stwierdzając, po drugie, że przyjmując kwestionowane postanowienie, ustawodawca chciał uniknąć, by przyznawanie świadczeń rodzinnych dla dzieci przybyłych do Francji z naruszeniem reguł łączenia rodzin skutkowało pozbawieniem skuteczności tych reguł i zachęcało cudzoziemca do sprowadzania swoich dzieci bez sprawdzenia jego zdolności do zapewnienia im godnych warunków życia i mieszkania, takich jak obowiązują we Francji, kraju przyjmującym; że, dokonując takiej oceny, ustawodawca nie doprowadził do oczywistej nierównowagi między odpowiednimi wymaganiami konstytucyjnymi.

17. Stwierdzając, po trzecie, że różnica ustanowiona przez ustawodawcę między dziećmi przybyłymi do Francji w ramach procedury łączenia rodzin a tymi, które przybyły tu z naruszeniem tej procedury, jest związana z celem, który sobie on postawił; musi być zatem odrzucony zarzut oparty na naruszeniu równości.

18. Stwierdzając, niemniej, że kiedy zostanie przeprowadzone postępowanie w zakresie procedury łączenia rodzin, w celu uregulowania sytuacji dziecka, które już przybyło do Francji, dziecko to powinno mieć otwarte prawo do świadczeń rodzinnych.

25. W dwóch wyrokach wydanych w pełnym składzie w dniu 3 czerwca 2011 r. (w tym w wyroku odnoszącym się do skargi nr 76860/11), Sąd Kasacyjny ocenił, że nowe brzmienie art. L. 512-2 i D. 512-2 Kodeksu zabezpieczenia społecznego ma charakter obiektywnie usprawiedliwiony koniecznością sprawowania w państwie demokratycznym kontroli warunków przyjęcia dzieci i nie stanowi niewspółmiernego naruszenia prawa do życia rodzinnego gwarantowanego przez art. 8 i art.14 Konwencji, ani nie narusza postanowień art. 3 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka.

26. Jednakże w dwóch wyrokach wydanych w pełnym składzie w dniu 5 kwietnia 2013 r. Sąd Kasacyjny orzekł, że ten tekst nie może być stosowany do zainteresowanych będących obywatelami jednego z państw związanych ze Wspólnotą Europejską (przemianowaną na Unię Europejską) porozumieniem zabraniającym wszelkiej dyskryminacji opartej na obywatelstwie w obszarze świadczeń rodzinnych, podobnie jak Turcja i Algieria w przedmiotowych sprawach.

27. Władze administracyjne, takie jak HALDE i Rzecznik Praw Dziecka (szczególnie w opinii z dnia 9 czerwca 2004 r.) ocenili, że rozróżnienie realizowane przy przyznawaniu świadczeń rodzinnych było sprzeczne z zasadą niedyskryminacji ustanowioną przez Konwencję.

ZARZUTY

28. Przywołując art. 14 w związku z art. 8 Konwencji, jak też art. 14 w związku z art. 1 Protokołu nr 1 odnośnie skargi nr 76860/11, skarżący zarzucają, że odmowa przyznania im świadczeń rodzinnych stanowiła dyskryminację na niekorzyść dzieci przybyłych do Francji poza ramami łączenia rodzin.

PRAWO

A. Połączenie skarg

29. Biorąc pod uwagę powiązanie skarg co do faktów i podstawowych kwestii, które są w nich podnoszone, Trybunał uznał za właściwe połączyć je i zbadać wspólnie w jednej i tej samej decyzji, stosując art. 42 swojego Regulaminu.

B. Zarzut na podstawie art. 8 w związku z art. 14 Konwencji

30. Skarżący sądzą, że odmowa przyznania im korzystania ze świadczeń rodzinnych na rzecz ich dzieci przybyłych do nich poza procedurą łączenia rodzin, stanowiła bezprawną dyskryminację w odniesieniu do art. 8 w związku z art. 14 Konwencji, które brzmią następująco:

Art.8

„1. Każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji.

2. Niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności osób.”

Art.14

„Korzystanie z praw i wolności wymienionych w (...) Konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn.”

1. Argumenty stron

a) Skarżący

i) Skarga nr 76860/11

31. Skarżący uważają, że zachodzi różnica w traktowaniu dzieci w zależności od statusu migracyjnego ich rodziców, a kryterium to według orzecznictwa nie może być podstawą takiej dysproporcji z wyjątkiem „świadczeń odpłatnych”. Przyznają, że obywatele Unii Europejskiej oraz krajów trzecich poza Unią Europejską, lecz związanych umowami przyznającymi im równość w traktowaniu w odniesieniu do przyznawania świadczeń rodzinnych, znajdują w się w sytuacji obiektywnie różnej od obywateli innych państw trzecich. Jednakże, uznają oni, że orzecznictwo

Sądu Kasacyjnego jest niespójne w tym, że uznaje dyskryminujący charakter ustawodawstwa wewnętrznego wobec pierwszych, ale nie wobec drugich. Przyznają, że zaskarżone środki nie stanowią dyskryminacji bezpośredniej opartej na obywatelstwie, lecz uznają, że podlegają różnemu traktowaniu pośrednio opartemu na pochodzeniu narodowym i urodzeniu za granicą. Co więcej, argumentują, że cele przywoływane przez Rząd nie są tymi realnie realizowanymi i nie mogą być traktowane jako uprawnione, ponieważ zmierzają one do karania zachowania rodziców bez brania pod uwagę nadrzędnego interesu dziecka. Wreszcie, kwestionują oni proporcjonalność środków podjętych w tej sprawie w stosunku do celów, jakie mają być osiągnięte.

32. W tym względzie uznają oni, że procedura łączenia rodzin jest nieodpowiednia we Francji, cytując wiele wyroków Trybunału stwierdzających naruszenie art. 8. Dodają, że ich dzieci są posiadaczami DCEM i mogą więc wyjechać z Francji i legalnie do niej wjechać. Ponadto, uznają oni możliwość występowania o łączenie rodzin na miejscu za nieskuteczną, biorąc pod uwagę odstraszący charakter art. L. 431-1 CESEDA, który przewiduje możliwość cofnięcia tytułu pobytu, jeśli jego posiadacz sprowadził członka swojej rodziny bez zachowania procedury. Decyzje przedłożone przez Rząd wskazują, w ich opinii, że często jest niezbędne wniesienie sprawy do sądu administracyjnego, aby otrzymać taki połączenie na miejscu. Szacują, że jedynie jakieś kilkaset dzieci otrzymuje w ten sposób takie połączenie na miejscu, i porównują tę liczbę z 5000 dzieci przyjętymi według procedury prawa powszechnego. Przedstawiają ich powiadomienia o podatkach od dochodów stwierdzające, w odniesieniu do ich gospodarstwa domowego, dochód rzeczywisty podlegający opodatkowaniu w wysokości 34.873 euro za rok 2012.

ii) Skarga nr 51354/13

33. Skarżąca podważa skuteczność możliwości występowania o łączenie rodzin na miejscu. Zaświadcza, że sama otrzymała odmowę i przedstawia wiele decyzji wskazujących, w jej opinii, że administracja odmawia w przytłaczającej większości spraw uwzględniania takich wniosków. Stwierdza, że sytuację jej córki można porównać z dziećmi francuskich rodziców lub obywateli Unii Europejskiej. Uznaje się więc za ofiarę różnicy w traktowaniu wynikającej z obywatelstwa T.D., jej miejsca urodzenia i sposobu, w jaki przybyła ona do Francji. W tym względzie przypomina, że szereg rodziców jest zwolnionych z wymogu wykazania przestrzegania procedury łączenia rodzin w celu otrzymania świadczeń rodzinnych: osoby, których dzieci urodziły się we Francji, uchodźcy, bezpaństwowcy, osoby, które korzystają z ochrony uzupełniającej, naukowcy i badacze, jak też osoby, których sytuacja została uregulowana w oparciu o poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego pod warunkiem, że ich dzieci przybyły na terytorium kraju najpóźniej w tym samym czasie, co ich rodzice,

34. Odnosząc się do przywołanych celów ochrony dziecka i zdrowia publicznego, skarżąca uznaje je za sprzeczne z nadrzędnym interesem dziecka i podaje wiele dowodów wskazujących, że jej córka jest w dobrym zdrowiu, a rodzina żyje w warunkach mieszkaniowych i ze środków wyższych niż wymagane, by móc skorzystać z łączenia rodzin (na poparcie wskazuje w szczególności podlegający opodatkowaniu dochód rzeczywisty w wysokości 24.152 euro za rok 2012 na gospodarstwo domowe, które tworzy ona ze swoim mężem, jak też mieszkanie o powierzchni użytkowej 104,87 m²).

b) Rząd

35. Rząd przyznaje, że zaskarżona odmowa przyznania zasiłków rodzinnych wchodzi w zakres art. 8 Konwencji, a zatem również art. 14 znajduje zastosowanie. Niemniej jednak ocenia on, że sytuacja skarżących nie wykazuje żadnej różnicy w traktowaniu w stosunku do osób znajdujących się w porównywalnej sytuacji, jako że rodzice dzieci przybyłych do Francji poza procedurą łączenia rodzin nie znajdują się w sytuacji analogicznej do tych, którzy dostosowali się do przepisów prawnych, a skarżący nie są też obywatelami kraju związanego z Państwami członkowskimi Unii Europejskiej porozumieniem przyznającym równe traktowanie w odniesieniu do przyznawania zasiłków rodzinnych bez żadnych warunków.

36. Rząd dodaje, że w razie założenia, że sytuacje te są porównywalne, różnicowanie to należy uznać za proporcjonalne do uprawnionych celów, jakim ono służy, a mianowicie celów ochrony zdrowia publicznego, ochrony dzieci i kontroli imigracji. W tym względzie, przypomina on, że dzieci skarżących przybyły na terytorium francuskie w sposób niezgodny z prawem, że DCEM, który mógł być im przyznany, nie stanowi dokumentu uprawniającego do pobytu, a ich rodzice nie wystąpili do władz administracyjnych w celu uzyskania łączenia rodzin na miejscu. Aby uzasadnić skuteczność tej możliwości, Rząd wyjaśnia, że według orzecznictwa sądów administracyjnych, łączenia rodzin nie można odmówić z tego tylko powodu, że wnioskowano o nie dla członka rodziny znajdującego się już na terytorium kraju, prefekt powinien zbadać akta, uwzględniając nieproporcjonalne szkody, jakie odmowa mogłaby spowodować w życiu prywatnym i rodzinnym wnioskodawcy i członków jego rodziny, jak również nadrzędny interes dziecka. W tym celu Rząd przedstawił dziesięć wyroków sądów administracyjnych odwoławczych uchylających decyzje odmowne wydane przez różnych prefektów. Rząd ocenia, że nie można utrzymywać, że uregulowanie sytuacji zakładałoby powrót dzieci do ich krajów.

c) Strony trzecie

37. Rzecznik Praw stwierdza, że fakt uzależnienia otrzymania świadczeń rodzinnych od przedstawienia zaświadczenia OFII jest sprzeczny z art. 8 i

art. 14 Konwencji, jak też z art. 1 Protokołu nr 1. Podnosi, że przedmiotowe środki charakteryzują się podwójną różnicą w traktowaniu między rodzicami cudzoziemcami dziecka urodzonego za granicą a rodzicami francuskimi dziecka urodzonego za granicą, jak też między rodzicami cudzoziemcami, którego jedynym rzeczywistym celem jest regulacja ruchów migracyjnych i który nie jest proporcjonalny do przywołanych celów. Co więcej, Rzecznik dostarcza kilka przykładów konkretnych sytuacji wskazujących, w jego opinii, na nieadekwatny charakter obowiązujących przepisów.

38. Grupa informacji i wsparcia imigrantów (GISTI) i Kolektyw poszkodowanych w wypadkach przy pracy, niepełnosprawnych i emerytów na rzecz równości praw (CATRED) oceniają, że mające zastosowanie przepisy prawa krajowego, podobnie jak ich wykładnia dokonana przez Sąd Kasacyjny, prowadzą do sytuacji absurdalnych opartych na nieuzasadnionym rozróżnieniu między dziećmi, niekiedy w ramach rodzeństwa, w zależności jedynie od ich miejsca urodzenia. W ich opinii stanowi to dyskryminację w rozumieniu art. 14 Konwencji w związku z art. 8. Wskazują, że administracja tylko wyjątkowo akceptuje łączenie na miejscu.

2. Ocena Trybunału

a) Zasady ogólne

39. Trybunał przypomina, że w świetle jego stałego orzecznictwa, art. 14 uzupełnia inne postanowienia normatywne Konwencji i Protokołów. Nie ma on statusu niezależnego, ponieważ ma on zastosowanie jedynie do „korzystania z praw i wolności”, które one gwarantują. Wprawdzie, może on wchodzić w grę nawet w razie braku uchybienia ich wymaganiom, i w ten sposób posiada zakres autonomiczny, jednak nie może on mieć zastosowania, jeśli sporne fakty nie są objęte zakresem co najmniej jednego ze wspomnianych postanowień (*Inze przeciwko Austrii*, z dnia 28 października 1987 r., § 36, seria A nr 126, i *Thlimmenos przeciwko Grecji* [Wielka Izba], nr 34369/97, § 40, CEDH 2000-IV).

40. Trybunał orzekł już, że przyznawanie świadczeń rodzinnych umożliwia Państwu wykazanie poszanowania dla życia rodzinnego w rozumieniu art. 8 Konwencji; wchodzi więc w zakres zastosowania tego postanowienia. Wynika z tego, że art. 14 w związku z art. 8 ma zastosowanie do przedmiotowych sytuacji (zobacz *Okpisz przeciwko Niemcom*, nr 59140/00, § 32, z dnia 25 października 2005 r.).

41. W świetle stałego orzecznictwa Trybunału, aby pojawiła się kwestia do rozważenia w kontekście art. 14, musi zachodzić różnica w traktowaniu osób znajdujących się w podobnej sytuacji. Taka różnica stanowi dyskryminację tylko, gdy jest ona oparta na możliwych do określenia indywidualnych cechach („sytuacji”; zobacz *Carson i Inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, [Wielka Izba], nr 42184/05, § 61 i § 70, CEDH

2010) i jeżeli nie jest oparta na obiektywnym i rozsądnym uzasadnieniu, tzn. jeżeli nie dąży do uprawnionego celu lub jeżeli nie zachodzi rozsądna proporcjonalność między użytymi środkami a zamierzonym celem. Układające się Państwa korzystają z pewnego marginesu oceny przy określaniu, czy i w jakiej mierze różnice między sytuacjami pod innymi względami analogicznymi usprawiedliwiają różnice w traktowaniu (*X i Inni przeciwko Austrii* [Wielka Izba], nr 19010/07, § 98, CEDH 2013; *Vallianatos i inni przeciwko Grecji* [Wielka Izba], nr 29381/09 i 32684/09, § 76, CEDH 2013 (wyciąg); i *Dhahbi przeciwko Włochom*, nr 17120/09, § 45, z dnia 8 kwietnia 2014 r.). Zakres tego marginesu oceny różni się w zależności od okoliczności, dziedziny i kontekstu, lecz do Trybunału należy ostateczne rozstrzygnięcie co do spełniania wymagań Konwencji.

42. Szeroka swoboda jest zazwyczaj pozostawiona Państwu w odniesieniu do przyjmowania rozwiązań w kwestiach o znaczeniu ogólnym w dziedzinie ekonomicznej lub socjalnej (*Burden przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* [Wielka Izba], nr 13378/05, § 60, CEDH 2008; *Carson i Inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, jak wyżej, § 61; *Şerife Yiğit przeciwko Turcji* [Wielka Izba], nr 3976/05, § 70, z dnia 2 listopada 2010 r.; i *Stummer przeciwko Austrii* [Wielka Izba], nr 37452/02, § 89, CEDH 2011). Niemniej jednak, jedynie bardzo mocne względy mogą doprowadzić Trybunał do stwierdzenia zgodności z Konwencją różnicy w traktowaniu opartej wyłącznie na obywatelstwie (*Gaygusuz przeciwko Austrii*, z dnia 16 września 1996 r., § 42, *Zbiór wyroków i decyzji 1996-IV*; *Koua Poirrez przeciwko Francji*, nr 40892/98, § 46, CEDH 2003-X; *Andrejeva przeciwko Łotwie* [Wielka Izba], nr 55707/00, § 87, CEDH 2009; i *Ponomaryovi przeciwko Bułgarii*, nr 5335/05, § 52, CEDH 2011).

b) Zastosowanie powyższych zasad w przedmiotowej sprawie

43. Trybunał stwierdza na początku, że powoływana przez skarżących różnica w traktowaniu wpływa na ich prawa do pobierania świadczenia pieniężnego, lecz jako taka nie rzutuje na prawo ich dzieci, posiadających dokument DCEM, do przebywania i przemieszczania się we Francji. Odnotowuje on, że choć dokument ten ma na celu ułatwienie obecności i przemieszczania się tych dzieci, nie stanowi on tytułu do pełnoprawnego pobytu.

44. Trybunał nie uznaje za konieczne rozstrzygać, czy sytuacja skarżących jest porównywalna, w rozumieniu art. 14 Konwencji, do sytuacji innych osób, którym władze krajowe przyznały korzystanie ze świadczeń rodzinnych, biorąc pod uwagę jego ocenę dotyczącą istnienia obiektywnego i rozsądnego uzasadnienia. Stwierdza on w istocie różnicę w traktowaniu między skarżącymi a rodzicami otrzymującymi świadczenia, opartą na kryterium związanym z obywatelstwem i przestrzeganiem przez niektórych rodziców cudzoziemców przepisów mających zastosowanie do łączenia rodzin. Trybunał zauważa, że wkracza to w sferę ekonomiczną i socjalną, i że nie jest to oparte wyłącznie na obywatelstwie. Jednakże, przypomina on,

że w świetle jego orzecznictwa, w podobnej sytuacji musi być pozostawiony Państwu szeroki margines oceny (paragraf 42 powyżej).

45. Odnosząc się do uzasadnienia tej różnicy w traktowaniu, Trybunał zauważa, że skarżący spotkali się z odmową przyznania świadczeń rodzinnych z racji niezgodnego z prawem charakteru przybycia do Francji ich dzieci. Trybunał wnioskuje z tego, że środek ten jest konsekwencją sprzecznych z prawem, dobrowolnych zachowań skarżących. W tym względzie zauważa on, że skarżący nie twierdzą, że zasady stosowane przy łączeniu rodzin, których sami nie przestrzegali, mają same w sobie charakter dyskryminujący. Skądinąd, nie dostarczyli oni wyjaśnienia motywów przyjęcia przez nich takiej postawy.

46. W tej sprawie Trybunał przykłada dużą wagę do istnienia możliwości skutecznego uregulowania sytuacji, pozwalającej osobom, którym odmówiono świadczeń, w końcu je otrzymać. W tym względzie zauważa, że decyzja Rady Konstytucyjnej z dnia 15 grudnia 2005 r. (paragraf 24 powyżej), łącznie z orzeczeniami przedłożonymi przez Rząd oraz decyzjami dostarczonymi przez panią Selpa Lokongo potwierdzają rzeczywistą możliwość uzyskania łączenia rodzin wobec dziecka znajdującego się już na terytorium francuskim. Jednakże, z drugiej strony, w odniesieniu do skargi nr 76860/11 Trybunał stwierdza, że pan i pani Okitaloshima Okonda Osungu wskazują, że nie złożyli wniosku w tej sprawie, w szczególności z powodu postanowień art. L. 431 – 3 CESDA, który przewiduje sankcje w przypadku nieprzestrzegania procedury łączenia rodzin. Niemniej jednak Trybunał wskazuje, że zapis ten nie ma zastosowania do cudzoziemców, którzy, tak jak zainteresowani, zamieszkują legalnie we Francji od ponad dziesięciu lat. Z drugiej strony, w odniesieniu do skargi nr 51254/13, stwierdza on, że pani Selpa Lokongo twierdzi, bez przedstawienia uzasadnienia, że wystąpiła do OFII o łączenie rodzin na miejscu na rzecz swojej córki, na co nie otrzymała pisemnej odpowiedzi. Trybunał stwierdza, że w każdym razie skarżąca nie wykazała, że kierowała wystąpienia, które pozwoliłyby jej otrzymać decyzję, choćby dorozumianą, od której można wnieść odwołanie do sądów administracyjnych.

47. Trybunał stwierdza, że żaden ze skarżących nie udowodnił podjęcia poważnych działań, aby skorzystać z prawodawstwa odnoszącego się do łączenia rodzin na miejscu, chociaż posiadają oni skądinąd dochody mieszczące się w kryteriach określonych przez administrację. Podobnie też zauważa, że pani Selpa Lokongo wskazuje w swojej skardze, że żyje w warunkach mieszkaniowych oraz osiąga dochody wyższe niż wymagane, by skorzystać z łączenia rodzin, jako że powierzchnia jej mieszkania jest wyraźnie większa niż przewidziane minimum a gospodarstwo domowe, które tworzy ona ze swoim mężem, osiągnęło za 2012 r. podlegający opodatkowaniu dochód rzeczywisty w wysokości 24.152 euro. Zauważa on również, że w świetle dowodów dołączonych na poparcie ich twierdzeń pan i pani Okitaloshima Okonda Osungu osiągnęli w tym samym roku podlegający opodatkowaniu dochód rzeczywisty w wysokości 34.873 euro.

W tych warunkach Trybunał ocenia, że skarżący nie wykazali, że łączenie rodzin na miejscu, na które powołał się Rząd, nie mogło być skuteczne w okolicznościach sprawy.

48. Trybunał wnioskuje na tej podstawie, że odmowa przyznania świadczeń rodzinnych skarżącym była spowodowana nie wyłącznie ich obywatelstwem lub innym kryterium objętym art. 14 Konwencji, ale nieposzanowaniem przez nich reguł mających zastosowanie do łączenia rodzin, przewidzianych w Księdze IV CESEDA, przewidujących różnicę w traktowaniu opartą na obiektywnym i rozsądnym uzasadnieniu.

49. A zatem przedmiotowy zarzut jest w sposób oczywisty nieuzasadniony i musi być odrzucony na podstawie art. 35 ust. 3 lit. a i ust. 4 Konwencji.

C. Zarzut na podstawie art. 14 Konwencji w związku z art. 1 Protokołu nr 1

50. Skarżący w skardze nr 76860/11 zarzucają również naruszenie art. 14 Konwencji w związku z art. 1 Protokołu nr 1 z powodu odmowy przyznania korzystania ze świadczeń rodzinnych dla ich dzieci, przybyłych do nich poza procedurą łączenia rodzin.

51. Rząd podnosi niedopuszczalność tego zarzutu z uwagi na brak wyraźnego powołania się przez skarżących na art. 1 Protokołu nr 1 przed sądami krajowymi.

52. Trybunał nie uznaje za konieczne badania zarzutu podniesionego przez Rząd odnoszącego się do braku wyczerpania krajowych środków odwoławczych, jako że ta część skargi musi być w każdym razie odrzucona z powodu niedopuszczalności, zważywszy na wnioski Trybunału dotyczące zarzutu wywiedzionego na podstawie art. 8 w związku z art. 14 (paragraf 50 powyżej).

53. A zatem przedmiotowy zarzut jest w sposób oczywisty nieuzasadniony i musi zostać odrzucony na podstawie art. 35 ust. 3 lit. a i ust. 4 Konwencji.

Z tych powodów, Trybunał, jednogłośnie,

Decyduje połączyć skargi;

Stwierdza niedopuszczalność skarg.

Sporządzono w języku francuskim i obwieszono pisemnie w dniu 1 października 2015 r.

Claudia Westerdick
Kanclerz

Josep Casadevall
Przewodniczący