



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-Н У. ВОТ
представено на 27 март 2012 година¹

Дело C-83/11

Secretary of State for the Home Department
срещу
Muhammad Sazzadur Rahman,
Fazly Rabby Islam, Mohibullah Rahman

(Преюдициално запитване, отправено от Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber),
Лондон (Обединено кралство))

„Право на гражданите на Съюза да се движат и пребивават свободно на територията на държава членка — Директива 2004/38/ЕО — Задължение за улесняване на влизането и пребиваването на „всички други членове на семейството“ — Обхват — Непосредствено действие“

1. Настоящото преюдициално запитване дава възможност на Съда да се произнесе за първи път по обхвата на разпоредбите на член 3, параграф 2 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО².

2. Запитването е отправено във връзка със спор между Muhammad Sazzadur Rahman, Fazly Rabby Islam и Mohibullah Rahman, граждани на Бангладеш, и Secretary of State for the Home Department вследствие на отказа на последния да им издаде разрешение за пребиваване в Обединеното кралство като членове на семейството на издръжка на гражданин на държава — членка на Европейското икономическо пространство (ЕИП).

I – Правна уредба

A – Право на Съюза

1. Харта на основните права на Европейския съюз

3. Член 7 от Хартата на основните права на Европейския съюз³ предвижда, че „[в]секи има право на зачитане на неговия личен и семеен живот, на неговото жилище и тайната на неговите съобщения“.

1 — Език на оригиналния текст: френски.

2 — ОВ L 158, стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56.

3 — Наричана по-нататък „Хартата“.

2. Директива 2004/38

4. С Директива 2004/38 се осъществява кодификация чрез обединяването в един-единствен текст на един регламент и девет директиви и включването на установената съдебна практика. Като заменя различни правни режими, които се прилагат в зависимост от принадлежността към отделни правни категории, основани на способността за упражняване на икономическа дейност, с единен статут, почиващ на гражданството на Съюза, тя придава ново измерение на свободата на движение, която става основен атрибут, свързан с качеството на гражданин на Съюза.

5. Съгласно система на степенуване Директива 2004/38 признава право на пребиваване на „членовете на семейството“, които са определени в член 2, точка 2 от нея като съпруга/съпругата или партньор, с когото гражданинът на Съюза е сключил регистрирано съжителство, признато от законодателството на приемащата държава членка за равносилно на брак, преките низходящи, които са на възраст под 21 години или са лица на издръжка, и такива, които са низходящи на съпруга/съпругата или партньора, както и преки роднини по възходяща линия на издръжка, както и такива преки роднини на съпруга/съпругата или партньора.

6. Директива 2004/38 взема предвид и членовете на семейството в широк смисъл, като при определени условия задължава държавите членки да улесняват влизането и пребиваването им на тяхна територия.

7. Съгласно съображение 6 от тази директива:

„За да се съхрани единството на семейството в [...] широк смисъл и без да се засяга забраната на дискриминацията, основана на [гражданството], положението на лица, които не са включени в определението за членове на семейство [...] и които поради това нямат автоматично право на влизане и пребиваване в приемащата държава членка, следва да бъде разгледано от приемащата държава членка въз основа на националното ѝ законодателство, за да се реши, дали на тези лица може да се предостави право на влизане и пребиваване, като се отчита тяхното взаимоотношение с гражданина на Съюза или други обстоятелства, като финансова или физическа зависимост от гражданина на Съюза“.

8. Член 3, параграф 2 от посочената директива гласи:

„Без да се засягат правата на свободно движение и пребиваване, които въпросните лица могат да имат сами по себе си, приемащата държава членка в съответствие с нейното национално законодателство улеснява влизането и пребиваването на следните лица:

- а) [всички] други членове на семейството (независимо от тях[ото] [гражданство]), които не отговарят на определението, посочено в член 2, точка 2, и които в [страната], от която [пристигат], са лица на издръжка или са членове на домакинството на гражданина на Съюза, който има основното право на пребиваване[,] или в случаите, когато сериозни здравословни причини задължително изискват лична грижа за [съответния] член[...] на семейството от страна на гражданина на Съюза;
- б) партньора, с когото гражданинът на Съюза има трайна връзка, което е надлежно удостоверено.

Приемащата държава членка извършва [задълбочена проверка] на личн[ото] [положение] и аргументира всеки отказ на разрешение за влизане или пребиваване [по отношение] на тези лица“.

9. Член 8, параграф 5 от Директива 2004/38 предвижда:

„За да бъде издадено удостоверение за регистрация на членове на семейството на граждани на Съюза, които сами са граждани на Съюза, държавите членки могат да изискват да бъдат представени следните документи:

[...]

а) в случаите, попадащи в приложното поле на член 3, параграф 2, буква а), документ, издаден от [компетентния орган] в страната на произход или от която пристигат, удостоверяващ, че те са лица на издръжка [на гражданина на Съюза] [...] или членове на [неговото] домакинство [...] или доказателство за наличието на сериозни здравословни причини, които задължително изискват лични грижи за [съответния] член[...] на семейството от страна на гражданина на Съюза;

[...]“.

10. Член 10 от тази директива гласи:

„1. Правото на пребиваване на членове на семейството на гражданин на Съюза, които не са граждани на държава членка, се доказва чрез издаването на документ, наричан „Карта за пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза“, не по-късно от шест месеца от датата на внасяне на молбата. Удостоверение за това, че лицето е подало молба за карта за пребиваване се издава незабавно.

2. За да бъде издадена картата за пребиваване, държавите членки изискват представяне на следните документи:

[...]

а) в случаите, попадащи в приложното поле на член 3, параграф 2, буква а), документ, издаден от [компетентния орган] в страната на произход или страната, от която пристигат, удостоверяващ, че те са лица на издръжка [на гражданина на Съюза] или членове на [неговото] домакинство[...] или доказателство за наличието на сериозни здравословни причини, които задължително изискват лични грижи за [съответния] член[...] на семейството от страна на гражданина на Съюза;

[...]“.

Б– *Национално право*

11. Директива 2004/38 е транспонирана в Обединеното кралство с Правилника за имиграцията (Европейско икономическо пространство) от 2006 г. (Immigration (European Economic Area) Regulations 2006), изменен с Правилника за имиграцията от 2009 г. (Immigration (European Economic Area) Regulations 2009)⁴.

12. Член 7 от Правилника от 2006 г., озаглавен „Членове на семейството“, предвижда:

„1) При спазване на параграф 2, за целите на настоящия правилник за членове на семейството на друго лице се считат следните лица:

а) неговият/неговата съпруг(а) или граждански партньор;

⁴ — Наричан по-нататък „Правилникът от 2006 г.“

- b) преките му низходящи и тези на неговия/неговата съпруг(а) или граждански партньор, които са:
 - i) на възраст под 21 години, или
 - ii) на негова издръжка или на издръжка на неговия/неговата съпруг(а) или граждански партньор;
 - c) преките му роднини по възходяща линия и тези на неговия/неговата съпруг(а) или граждански партньор, които са на издръжка;
 - d) всяко лице, което трябва да се счита за член на семейството на това друго лице съгласно параграф 3.
- 2) Дадено лице не се счита, съгласно параграф 1, буква b) или c), за член на семейството на пребиваващ в Обединеното кралство студент след изтичането на период от три месеца, считано от датата на допускане на студента в Обединеното кралство, освен ако:
- a) в случая по параграф [1, буква] b) лицето е дете на издръжка на студента или на неговия/неговата съпруг(а) или граждански партньор, или
 - b) студентът попада и в една от другите категории лица, отговарящи на посочените в член 6, параграф 1 необходими условия.
- 3) При спазване на разпоредбата на параграф 4 всяко лице, което е член на семейството в широк смисъл и на което е издадено разрешение за член на семейството на гражданин на държава от ЕИП, удостоверение за регистрация или карта за пребиваване, се счита за член на семейството на съответния гражданин на държава от ЕИП, стига то все още да отговаря на условията, предвидени в член 8, параграф 2, 3, 4 или 5 по отношение на този гражданин на държава от ЕИП, и разрешението, удостоверението или картата все още да е валидно/валидна или да не е отнето/отнета.
- 4) Когато съответният гражданин на държава от ЕИП е студент, членът на семейството в широк смисъл се счита за член на семейството на този гражданин съгласно параграф 3 само ако разрешението за член на семейството на гражданин на държава от ЕИП е издадено съгласно член 12, параграф 2, удостоверението за регистрация е издадено съгласно член 16, параграф 5 и картата за пребиваване е издадена съгласно член 17, параграф 4“.

13. Член 8 от Правилника от 2006 г., озаглавен „Членове на семейството в широк смисъл“, гласи:

„1) За целите на настоящия правилник „член на семейството в широк смисъл“ означава всяко лице, което не е член на семейството на гражданин на държава от ЕИП съгласно член 7, параграф 1, буква а), б) или с) и което отговаря на условията, предвидени в параграф 2, 3, 4 или 5.

2) На предвиденото в настоящия параграф условие отговаря лице, което е роднина на гражданин на държава от ЕИП, на неговия/неговата съпруг(а) или граждански партньор и което:

- a) пребивава в държава от ЕИП^[5], в която пребивава и гражданинът на държава от ЕИП, и е лице на издръжка или член на домакинството на последния;

5 — Правилникът за имиграцията (Европейско икономическо пространство) (изменение) от 2011 г. [Immigration (European Economic Area) (Amendment) Regulations 2011] заменя изрза „държава от ЕИП“ с изрза „страна, различна от Обединеното кралство“. Дори да се предположи, че това изменение, въведено след сезирането на Съда, се прилага незабавно за висящите дела, не смятам, че то може да постави под въпрос относимостта на третия въпрос, поставен от Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), Лондон (Обединено кралство), при положение че се запазва условието за предварително пребиваване в същата държава като граждани на Съюза.

- b) отговаря на предвиденото в буква а) условие и придружава гражданина на държава от ЕИП в Обединеното кралство или желае да се присъедини към него в тази държава, или
- c) отговаря на предвиденото в буква а) условие, присъединило се е към гражданина на държава от ЕИП в Обединеното кралство и продължава да е на негова издръжка или да е член на неговото домакинство.

3) На предвиденото в настоящия параграф условие отговаря лице, което е роднина на гражданин на държава от ЕИП, на неговия/неговата съпруг(а) или граждански партньор и за което по сериозни здравословни причини гражданинът на държава от ЕИП, неговият/неговата съпруг(а) или граждански партньор трябва задължително да полага лично грижи.

4) На предвиденото в настоящия параграф условие отговаря лице, което е роднина на гражданин на държава от ЕИП и което, в случай че последният се намира в Обединеното кралство и е установен там, отговаря на изискванията, предвидени от нормите в областта на имиграцията (различни от нормите относно разрешението за влизане) с оглед на получаване на безсрочно разрешение за влизане или пребиваване в Обединеното кралство като член на семейството на издръжка на гражданин на държава от ЕИП.

5) На предвиденото в настоящия параграф условие отговаря лице, което е партньор на гражданин на държава от ЕИП (различен от граждански партньор) и може да докаже надлежно пред решаващия орган, че има трайна връзка с гражданина на държава от ЕИП.

6) За целите на настоящия правилник по отношение на член на семейството в широк смисъл „съответен гражданин на държава от ЕИП“ означава гражданин на държава от ЕИП, който е или чийто/чиято съпруг(а) или граждански партньор е роднина на члена на семейството в широк смисъл за целите на параграф 2, 3 или 4, или гражданин на държава от ЕИП, който е партньор на члена на семейството в широк смисъл за целите на параграф 5“.

14. Член 17 от Правилника от 2006 г., озаглавен „Издаване на карта за пребиваване“, предвижда:

„[...]

4) Secretary of State може да издаде карта за пребиваване на член на семейството в широк смисъл, който не попада в приложното поле на член 7, параграф 3 и не е гражданин на държава от ЕИП:

- a) ако по отношение на члена на семейството в широк смисъл съответният гражданин на държава от ЕИП е лице, отговарящо на необходимите условия, или гражданин на държава от ЕИП, който има право на постоянно пребиваване съгласно член 15, и
- b) ако с оглед на всички обстоятелства Secretary of State намира за целесъобразно да издаде карта за пребиваване.

5) Когато Secretary of State получи молба по параграф 4, той извършва задълбочена проверка на личното положение на подалото молбата лице и ако отхвърли молбата, мотивира отказа си, освен ако това не противоречи на съображения, свързани с националната сигурност.

[...]“.

II – Факти и главно производство

15. Mahbur Rahman, гражданин на Бангладеш, сключва брак на 31 май 2006 г. с ирландска гражданка, която работи в Обединеното кралство. Muhammad Sazzadur Rahman, негов брат, Fazly Rabby Islam, негов еднокръвен брат, и Mohibullah Rahman, негов племенник, подават молба да им бъде издадено разрешение за пребиваване в Обединеното кралство като членове на семейството на гражданин на държава — членка на ЕИП.

16. Тъй като тази молба е отхвърлена от Secretary of State for the Home Department (министър на вътрешните работи на Обединеното кралство), те подават жалба пред съда по имиграционни дела, който уважава искането им, като приема, че са лица „на издръжка“ и случаят им трябва да бъде разгледан при условията на оперативна самостоятелност в приложение на член 17, параграф 4 от Правилника от 2006 г. Secretary of State for the Home Department иска преразглеждане на делото пред Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), Лондон, който решава да спре производството, като посочва, че макар в делото да се поставя фактическият въпрос за наличие на положение на зависимост, в него се повдигат и правни въпроси, чието решаване предполага ясно разбиране на обхвата на разпоредбите на правото на Съюза.

III – Преюдициални въпроси

17. За да провери съответствието на правната уредба на Обединеното кралство с Директива 2004/38, Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), Лондон, смята, че е необходимо да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Предвижда ли член 3, параграф 2 от Директива 2004/38[...] изискване държавата членка да приеме законова разпоредба за улесняване на влизането и/или пребиваването в държава членка на другите членове на семейството, които не са граждани на [...]С]ъюз[а] и отговарят на изискванията по член 10, параграф 2 [от тази директива]?
- 2) Могат ли другите членове на семейството, посочени в първия въпрос, да се позовават на пряката приложимост на член 3, параграф 2 от [посочената] директива [...], в случай че не отговарят на изискванията, предвидени в националните законови разпоредби?
- 3) Дали в категорията на другите членове на семейството, уредена в член 3, параграф 2 и член 10, параграф 2 от Директива [2004/38], попадат само лицата, които са пребивавали в същата държава като гражданина на Съюза и неговия/неговата съпруг(а), преди гражданинът на Съюза да се премести в приемащата държава?
- 4) Трябва ли посочената в член 3, параграф 2 от [тази] директива зависимост, на която другите членове на семейството се позовават, за да си осигурят разрешение за влизане на територията на приемащата държава, да е била налице малко преди гражданинът на Съюза да се премести в приемащата държава?
- 5) Може ли държавата членка да предвиди за другите членове на семейството особени изисквания относно естеството или продължителността на посочената в член 3, параграф 2 от [въпросната] директива зависимост, за да се избегне възможността такава зависимост, която е привидна или ненужна, да позволи на чужди граждани да бъдат допуснати или да продължат да пребивават на територията на държавата членка?
- 6) Трябва ли зависимостта, на която се позовават другите членове на семейството, за да бъдат допуснати до територията на държавата членка, да е налице в приемащата държава за определен или за неопределен период от време, за да може да се издаде или поднови карта за пребиваване съгласно член 10 от Директива 2004/38[...], и при утвърдителен отговор, как трябва да се докаже наличието на такава зависимост?“.

IV – Моят анализ

A– Допустимост на преюдициалното запитване

18. Без да повдига изрично възражение за недопустимост на преюдициалното запитване, Европейската комисия изразява несъгласие във връзка с относимостта на първия поставен въпрос, като отбелязва, че Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия е приело законодателни разпоредби с цел да улесни влизането и пребиваването на лицата, които според тази държава членка попадат в приложното поле на член 3, параграф 2 от Директива 2004/38, и че при липса на искане от страна на ответниците в главното производство за признаване на обстоятелството, че те автоматично са придобили право на пребиваване в Обединеното кралство, на този етап на производството пред запитващата юрисдикция се поставя единствено въпросът дали молбите трябва да бъдат разгледани при условията на оперативна самостоятелност в приложение на тези национални разпоредби.

19. Следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика установеното с член 267ДФЕС производство е инструмент за сътрудничество между Съда и националните юрисдикции, чрез който Съдът предоставя на последните насоки за тълкуването на правото на Съюза, необходими за разрешаване на висияция пред тях спор.

20. В рамките на това сътрудничество само националният съд, който е сезиран със спора и трябва да поеме отговорността за последващото му решаване, може да прецени — предвид особеностите на делото — както необходимостта от преюдициално заключение, за да може да постанови решението си, така и относимостта на въпросите, които поставя на Съда. Съдът може да откаже да се произнесе по поставен от национална юрисдикция преюдициален въпрос само ако е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора по главното производство, когато проблемът е хипотетичен или още когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси⁶.

21. В делото по главното производство запитващата юрисдикция е предоставила на Съда подробно изложение на фактическата и правната обстановка по спора в главното производство, както и на причините, поради които счита, че отговорът на поставените въпроси е необходим за постановяване на решение.

22. Тя по-специално иска да се установи какво е действието на член 3, параграф 2 от Директива 2004/38 спрямо лицата, както и каква свобода на действие тази разпоредба предоставя на държавите членки. Както правилно отбелязва германското правителство, тези въпроси не биха се поставили, ако посочената разпоредба не произвеждаше никакво задължително действие и не изискваше предприемането на никакви законодателни действия от страна на държавите членки. Поради това се оказва, че предварително трябва да се разгледа въпросът за обхвата на член 3, параграф 2 от Директива 2004/38.

23. Запитващата юрисдикция уточнява също, че иска да се установи дали задължението за улесняване на влизането и пребиваването съгласно националното законодателство трябва да се гарантира от юрисдикция, вместо да подлежи на свободна преценка от страна на администрацията⁷. Тя иска по-конкретно да се установи дали член 3, параграф 2 от Директива 2004/38 допуска национална правна уредба като тази в Обединеното кралство, която предоставя на администрацията право на свободна преценка при разглеждане на подадените от

6 — Вж. Решение от 7 юли 2011 г. по дело Agafitei и др. (C-310/10, Сборник, стр. I-5989, точки 25 и 27, както и цитираната съдебна практика).

7 — Вж. по-специално точка 37 от акта за преюдициално запитване.

членовете на семейството в широк смисъл молби за влизане и пребиваване. Тъй като запитващата юрисдикция изглежда не изключва възможността въз основа на тази директива в хода на производството на ответниците в главното производство да бъде признато право на влизане или пребиваване, поисканото тълкуване на правото на Съюза ще се отрази пряко на тяхното положение.

24. От тези съображения следва, че презумпцията за относимост, с която се ползва въпросът за тълкуването на правото на Съюза, далеч не е оборена, а се подкрепя от представените от запитващата юрисдикция фактически и правни обстоятелства, които показват, че тя не може да разреши въпроса, с който е сезирана, ако не установи дали ответниците в главното производство могат да се считат за „други членове на семейството, които са лица на издръжка“ по смисъла на член 3, параграф 2 от Директива 2004/38, и дали в това качество те могат да претендират за вторично право на пребиваване на основание правото на Съюза. Ето защо според мен първият въпрос е допустим, както и въпроси от втори до пети.

25. За сметка на това е уместно да се постави въпросът за допустимостта на шестия въпрос.

26. От акта за преюдициално запитване следва⁸, че с този въпрос националната юрисдикция всъщност иска да се установи дали пълнолетните лица, на които е разрешено да пребивават на територията на Обединеното кралство като членове на семейството и които следователно са свободни да работят, трябва да останат лица на издръжка, докато е валидно разрешението им за пребиваване, за да може да бъде продължен срокът на последното или за да получат разрешение за постоянно пребиваване. Смятам, че посоченият въпрос е хипотетичен и не е от значение за делото в главното производство, тъй като от съдържащите се в акта за преюдициално запитване данни изобщо не се установява, че ответниците в главното производство са могли да искат продължаване на срока или подновяване на разрешението си за пребиваване, след като вече не са били на издръжка на съпрузите Rahman. Не е възможно обаче на поставения въпрос да се отговори общо и абстрактно, без да се държи сметка за причините, поради които те биха престанали да бъдат на издръжка. Всъщност отговорът би могъл да бъде различен например в зависимост от това дали членът на семейството е намерил работа в приемащата държава членка или издръжката му вече е поета от друго лице, пребиваващо в неговата държава на произход.

27. Тъй като Съдът не следва да разрешава, извън поставения за решаване от националния съд конкретен случай, всички трудности при тълкуването, които могат да възникнат във връзка с разпоредбите, транспониращи член 3, параграф 2 от Директива 2004/38 в Обединеното кралство, трябва да се приеме, че шестият въпрос е недопустим.

Б – Отговори на въпросите

1. Предварителни бележки

28. Въпросите, формуирани в диспозитива на акта за преюдициално запитване, се отнасят до три отделни проблема.

29. Както следва от първия и втория въпрос, запитващата юрисдикция се стреми основно да определи обхвата на предвиденото в член 3, параграф 2 от Директива 2004/38 задължение за улесняване. Смятам, че за да се предоставят на националния съд насоките за тълкуване на правото на Съюза, които ще му бъдат от полза при разрешаването на спора, с който е сезиран, е необходимо първият въпрос да бъде преформулиран и да се приеме, че той се състои от две части, като целта на

⁸ — Вж. точка 41 от него.

първата част е да се установи дали Директива 2004/38 предвижда изискване държавите членки да вземат мерки за улесняване на влизането и пребиваването на лицата, попадащи в приложното поле на член 3, параграф 2 от нея, а при утвърдителен отговор на първата част с втората част се поставя въпросът за естеството на изискваните от държавите членки мерки.

30. По-нататък, с третия и четвъртия си въпрос Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), Лондон иска да се установи какво е действието на член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2004/38 спрямо лицата, като се провери дали тази разпоредба обхваща само другите членове на семейството, които са пребивавали в същата държава като гражданина на Съюза и са били на негова издръжка малко преди той да се установи в приемащата държава членка. Доколкото националният съд има съмнения относно съвместимостта с правото на Съюза на член 8, параграф 2, буква а) от Правилника от 2006 г., който предвижда условие за пребиваване в същата държава като гражданина на Съюза, което би могло да се противопостави на искането на ответниците в главното производство, според мен целта на третия въпрос е да се установи дали член 3, параграф 2 от Директива 2004/38 допуска национална правна уредба, която ограничава приложното поле на тази разпоредба само до другите членове на семейството, които са пребивавали в същата държава като гражданина на Съюза, преди той да се установи в приемащата държава членка.

31. Накрая, с петия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи обхватът на предоставената на държавите членки с Директива 2004/38 свобода на действие, що се отнася до условията за признаване на право на влизане и пребиваване на другите членове на семейството, и по-специално относно възможността държавите членки да поставят издаването или подновяването на разрешение за пребиваване в зависимост от условия, свързани с естеството или продължителността на отношението на зависимост, която трябва да съществува между подалото молба лице и гражданин на Съюза.

32. Въпреки че Съдът все още не се е произнесял по обхвата на член 3, параграф 2 от Директива 2004/38, актовете, в които той тълкува други разпоредби на тази директива, все пак разкриват начина на разсъждение, който той възнамерява да следва, и поради това позволяват да се изведе тълкувателна рамка, която би могла да важи за тази разпоредба и да представлява насока за отговора на различните въпроси.

33. В съдебната практика са изведени четири правила за тълкуване.

34. Като се основава на съображение 3 от Директива 2004/38, което предвижда, че тя по-конкретно има за цел да укрепи правото на свободно движение и пребиваване на всички граждани на Съюза, Съдът, на първо място, установява правилото, че гражданите на Съюза не могат да черпят по-малко права от тази директива, отколкото от актовете на вторичното право, които тя изменя или отменя⁹.

35. Съдът приема, на второ място, че разпоредбите на посочената директива трябва да бъдат предмет на телеологично тълкуване, като се държи сметка за тяхната цел¹⁰. В това отношение следва да се отбележи, че с член 3, параграф 2 от Директива 2004/38 се преследват две допълнителни цели.

36. Първата цел на тази разпоредба е да улесни свободното движение на гражданите на Съюза. Така в съображение 1 от Директива 2004/38 се припомня, че гражданството на Съюза дава на всеки гражданин на Съюза основно и индивидуално право да се движи и пребивава свободно на територията на държавите членки при съблюдаване на установените в Договорите

9 — Вж. Решение от 23 ноември 2010 г. по дело Tsakouridis (C-145/09, Сборник, стр. I-11979, точка 23 и цитираната съдебна практика).

10 — Вж. Решение от 25 юли 2008 г. по дело Metock и др. (C-127/08, Сборник, стр. I-6241, точка 68).

ограничения и условия и на мерките, взети за прилагането им¹¹. В тази перспектива правото на събиране на семейството е замислено като следствие от правото на свободно движение на гражданите на Съюза, като се изхожда от идеята, че те могат да бъде възпрени да се движат от една държава членка в друга, ако не могат да бъде придружавани от членовете на семейството си. Ето защо събирането на семейството се ползва с косвена защита поради възможността от засягане на полезното действие на гражданството на Съюза.

37. От съображение 6 от Директива 2004/38 следва, че втората цел на член 3, параграф 2 от нея е да се запази единството на семейството. Поради това движението на членовете на семейството на гражданина на Съюза не е защитено само като производно право от правото на свободно движение на гражданина на Съюза, тъй като то се ползва и от закрила чрез правото на запазване на единството на семейството в широк смисъл на думата.

38. На трето място, Съдът приема, че разпоредбите, установяващи основен принцип като този на свободно движение на хора, трябва да се тълкуват разширително и не трябва да бъдат лишавани от полезното им действие¹². Обратно, той възприема правило за стриктно тълкуване на ограниченията, наложени на свободата на движение¹³.

39. На четвърто място, съгласно трайно установената практика както от изискванията за еднакво прилагане на правото на Съюза, така и от принципа на равенство следва, че разпоредба от правото на Съюза, чийто текст не съдържа никакво изрично препращане към правото на държавите членки с оглед на определяне на нейния смисъл и обхвата ѝ, трябва по принцип да получи самостоятелно и еднакво тълкуване навсякъде в Съюза¹⁴. Следователно, ако текстът на разпоредба от Директива 2004/38 не съдържа никакво уточнение относно начина, по който следва да се разбират използваните в тази разпоредба термини, и не препраща и към националните правни системи, откъдето да бъде изведено значението на тези термини, за целите на прилагането на посочената директива те трябва да се разглеждат като самостоятелни понятия на правото на Съюза и да се тълкуват еднакво на територията на всички държави членки, по-специално като се отчита контекстът, в който са използвани, и целите, преследвани от правната уредба, от която са част¹⁵.

40. Поставените от запитващата юрисдикция отделни въпроси ще бъдат разгледани с оглед на тези различни правила за тълкуване, които ще послужат като насоки.

2. Разглеждане на отделните въпроси

а) По първия въпрос

41. С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 3, параграф 2 от Директива 2004/38 предвижда изискване държавите членки да вземат мерки за улесняване на влизането и пребиваването на другите членове на семейството, които са граждани на трета държава и могат да отговорят на изискванията по член 10, параграф 2 от тази директива, и при утвърдителен отговор, какво е естеството на изискваните от държавите членки мерки.

11 — Вж. Решение от 7 октомври 2010 г. по дело *Lassal* (C-162/09, Сборник, стр. I-9217, точка 29) и Решение от 5 май 2011 г. по дело *McCarthy* (C-434/09, Сборник, стр. I-3375, точка 27).

12 — Вж. Решение по дело *Lassal*, посочено по-горе (точка 31).

13 — Вж. Решение от 3 юни 1986 г. по дело *Kempf* (139/85, Recueil, стр. 1741, точка 13).

14 — Вж. Решение от 21 декември 2011 г. по дело *Ziolkowski и Szeja* (C-424/10 и C-425/10, Сборник, стр. I-14035, точка 32 и цитираната съдебна практика).

15 — Пак там (точки 33 и 34, както и цитираната съдебна практика).

42. Въпреки че член 3, параграф 2 от посочената директива възпроизвежда разпоредба, която вече се е съдържала, макар и в малко по-различна редакция, в Регламент (ЕИО) № 1612/68 на Съвета от 15 октомври 1968 година относно свободното движение на работници в Общността¹⁶ и в Директива 73/148/ЕИО на Съвета от 21 май 1973 година относно премахване на ограниченията за движение и пребиваване на гражданите на държавите членки в рамките на Общността по отношение на установяването и предоставянето на услуги¹⁷, Съдът все още не е имал повод да даде указания относно точния му обхват. Впрочем при сравнителния анализ на мерките за транспониране на член 3, параграф 2 от Директива 2004/38 в правото на държавите членки се разкриват значителни различия¹⁸, които правят още по-необходимо даването на разяснение.

43. Смятам, че се налага да изложи две предварителни бележки, свързани с действието на тази разпоредба спрямо лицата.

44. Най-напред, следва да се отбележи, че макар въпросът да е поставен по дело, отнасящо се до граждани на трета държава, той може да възникне и по отношение на граждани на Съюза, които, макар да са носители на лично и самостоятелно право на пребиваване в това си качество, биха поискали да се ползват от производно право на пребиваване в качеството си на членове на семейството¹⁹. Въпросът може да се постави и за лицата, за които гражданинът на Съюза трябва задължително да полага лично грижи поради сериозни здравословни причини, както и за партньора, с когото гражданинът на Съюза има надлежно удостоверена трайна връзка, тъй като влизането и пребиваването на тези две категории лица също трябва да бъдат улеснени.

45. По-нататък следва да се вземе предвид фактът, че макар несъмнено Директива 2004/38 да разширява обхвата по отношение на лицата на признатото на членовете на семейството на гражданина на Съюза право на събиране на семейството, като включва в тази категория, определена в член 2, точка 2 от Директивата, партньора, с когото гражданинът на Съюза е сключил регистрирано съжителство, тя все пак продължава да бъде сравнително ограничаваща, тъй като, от една страна, за разлика от предходното законодателство включва само „преките“ възходящи и низходящи, и от друга страна, поставя признаването на качеството на член на семейството в зависимост от условия за възраст и зависимост.

46. Ето защо решението, което ще бъде постановено и ще важи за всички категории лица, попадащи в приложното поле на член 3, параграф 2 от Директива 2004/28, ще бъде от особено значение, въпреки че няма да премахне всички трудности, свързани с тази разпоредба със сравнително неясен обхват. Най-напред, то ще има практическо значение, тъй като често срещани могат да бъдат хипотезите, при които граждани на Съюза желаят да бъдат придружавани от членове на семейството или към тях да се присъединят членове на семейството, които не попадат в обхвата на съдържащото се в член 2, точка 2 от Директива 2004/38 определение. По-нататък, това решение ще има теоретично значение, тъй като ще представлява продължение на утвърждаващата се все още практика на Съда, която допринася за изграждането на статута на гражданина на Съюза.

16 — ОВ L 257, стр. 2; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 1, стр. 11. Член 10, параграф 2 от Регламент № 1612/68 предвижда, че „[д]ържавите членки улесняват приемането на всеки член на семейството извън разпоредбите на параграф 1, ако е издържан от посочения по-горе работник или живее в неговото домакинство в страната, от която идва“.

17 — ОВ L 172, стр. 14. Член 1, параграф 2 от Директива 73/148 предвижда, че „[д]ържавите членки улесняват приемането на всеки друг член на семейството на гражданите, посочени в параграф 1, букви а) и б), или на техния/тяхната съпруг/а, който е на тяхна издръжка или живее в домакинството им в страната, от която идва“ [неофициален превод].

18 — Вж. доклад на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно прилагането на Директива 2004/38 [СОМ(2008) 840 окончателен]. В този доклад, изготвен на 10 декември 2008 г., се посочва, че тринадесет държави членки не са транспонирали правилано член 3, параграф 2 от тази директива, докато десет държави членки са разширили обхвата на автоматичното право на пребиваване при гражданин на Съюза по отношение на тази категория членове на семейството (точка 3.1).

19 — Такъв би могъл например да бъде случаят на гражданин на Съюза, който не работи и не разполага с достатъчно средства, за да се ползва от право на пребиваване за повече от три месеца съгласно член 7, параграф 1 от Директива 2004/38.

47. Застъпват се две диаметрално противоположни тълкувания.

48. При максимално разширително тълкуване член 3, параграф 2 от Директива 2004/38 може да се разглежда в смисъл, че задължава държавите членки да приемат мерки, установяващи по принцип наличието на субективно право на влизане и пребиваване по-конкретно за другите членове на семейството на гражданина на Съюза, които са на негова издръжка или са членове на неговото домакинство.

49. Съгласно максимално стеснително тълкуване тази разпоредба може да се разглежда само като покана, която не поражда задължително правно действие. От тази гледна точка държавите членки биха били само подтикнати да вземат мерки, улесняващи влизането и пребиваването на другите членове на семейството, и поради това при бездействие не биха се изложили на опасността да им бъде наложена санкция. Подобно на пожелание за поведението на държавите членки, на обикновена препоръка, която няма задължителен характер²⁰, посочената разпоредба би била нов израз на лишеното от какъвто и да е принудителен характер „меко“ право.

50. Смятам, че не трябва да се възприема нито едно от тези две „крайни“ схващания.

51. Срещу максимално разширителното тълкуване могат да бъдат изложени няколко довода.

52. Най-напред, следва да се държи сметка за самата формулировка на Директива 2004/38. Докато тя предоставя автоматично право на влизане и пребиваване на изброените в член 2, точка 2 от тази директива „членове на семейството“, член 3, параграф 2 от посочената директива предвижда само, че всяка държава членка „улеснява“ влизането и пребиваването на членовете на семейството в широк смисъл. От тези разпоредби ясно следва, че законодателят на Съюза е искал да проведе разграничение в семейството на гражданина на Съюза между най-близките членове, които имат истинско и автоматично право да влязат и да пребивават на територията на приемащата държава членка с гражданина на Съюза, и по-далечните членове на семейството, които не се ползват от произтичащо от Директива 2004/38 субективно право на влизане и пребиваване. Освен това последната предвижда, че влизането и пребиваването на другите членове на семейството трябва да бъдат улеснени от всяка държава членка „в съответствие с нейното национално законодателство“, от което може да се направи изводът, че правото на влизане и правото на пребиваване не следват непосредствено от Директива 2004/38, а задължително произтичат от вътрешното право на държавата членка.

53. Това разграничение се потвърждава от съображение 6 от Директива 2004/38, което е определящо за тълкуването на член 3, параграф 2 от нея, тъй като е въведено именно с цел да се изясни обхватът на тази разпоредба. Всъщност, въпреки че нито предложението на Комисията от 23 май 2001 г.²¹, нито измененото ѝ предложение от 15 април 2003 г.²² съдържат обяснително съображение, от Обща позиция (ЕО) № 6/2004, приета от Съвета на Европейския съюз на 5 декември 2003 г.²³, следва, че последният е добавил съображение 6, „за да уточни предвиденото в член 3 понятие за улесняване“. Това ново съображение обаче противопоставя лицата, които попадат в обхвата на определението за членове на семейството по смисъла на член 2, точка 2 от Директива 2004/38 и които се ползват от квалифицирано като „автоматично“ право на влизане и пребиваване, на другите членове на семейството, които не се ползват от такова право.

20 — Член 288, последна алинея ДФЕС.

21 — Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно правото на гражданите на Съюза и членовете на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки (СОМ(2001) 257 окончателен).

22 — Изменено предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно правото на гражданите на Съюза и членовете на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки (СОМ(2003) 199 окончателен).

23 — ОВ С 54 Е, 2004 г., стр. 12.

54. Максимално стеснителното тълкуване също не е убедително.

55. От използването в член 3, параграф 2 от Директива 2004/38 сегашно време в изявително наклонение следва да се направи изводът, че тази разпоредба поражда за държавите членки изрично и императивно задължение да улесняват влизането и пребиваването на другите членове на семейството.

56. Ето защо според нейните създатели посочената разпоредба е замислена като разпоредба, която не е пожелателна, а напротив, има задължителен характер за държавите членки, независимо от обхвата на предоставената им свобода на действие.

57. Сравнението на текста на член 3, параграф 2 от Директива 2004/38 с този на член 4, параграфи 2 и 3 от Директива 2003/86/ЕО на Съвета от 22 септември 2003 година относно правото на събиране на семейството²⁴ е показателно. Докато от Директива 2004/38 следва, че държавите членки „улеснява[т]“ влизането и пребиваването на членовете на семейството на гражданина на Съюза, които не попадат в определението за семейно ядро, съгласно Директива 2003/86 те „могат [...] да разрешат“ влизането и пребиваването на роднините по възходяща линия, на пълнолетните, несклучили брак деца, които са неспособни да задоволят нуждите си, и на несклучилия брак партньор на кандидата за събиране на семейството, гражданин на трета държава.

58. Ето защо считам, че член 3, параграф 2 от Директива 2004/38 не предвижда само една възможност за държавите членки, а поражда за тях истинско задължение да приемат необходимите мерки, за да улеснят влизането и пребиваването на лицата, попадащи в приложното поле на тази разпоредба. Остава да се определи какви са същността и точният обхват на това задължение.

59. Докато датското и полското правителство, правителството на Обединеното кралство и Комисията смятат, че член 3, параграф 2 от Директива 2004/38 поражда само задължения от процесуално естество, AIRE Centre поддържа в писменото си становище, че от тази разпоредба следва „презумпция за допускане“, така че когато лицата от категорията „други членове на семейството“ могат да представят необходимото съгласно член 10, параграф 2, буква д) от тази директива доказателство, но не отговарят на поставените от националното право на приемащата държава членка изисквания, националната юрисдикция следва да прецени дали националните разпоредби са достатъчни, за да предоставят пълно действие на установената в член 3, параграф 2 от посочената директива презумпция.

60. Смятам, че наличието на задължения от процесуално естество е трудно оспоримо. Според мен Директива 2004/38 задължава държавите членки да предвидят поне възможност в отговор на молбата за влизане и пребиваване на лицата, които попадат в приложното поле на посочената разпоредба, да бъде издавано решение, което е основано на задълбочена проверка на личното им положение и в случай на отказ е мотивирано и подлежи на обжалване по съдебен ред.

61. Това тълкуване на обхвата на член 3, параграф 2 от Директива 2004/38 съответства на волята на законодателя на Съюза, така както тя следва от съображение 6 от тази директива, съгласно което приемащата държава членка трябва да разгледа положението на подалото молба лице, отчитайки различни обстоятелства, като неговата родствена връзка с гражданина на Съюза или неговата финансова или физическа зависимост от него.

62. Според мен посоченото тълкуване се потвърждава най-вече от член 3, параграф 2, последна алинея от Директива 2004/38, който предвижда изрично, че приемащата държава членка „извършва [задълбочена проверка] на личн[ото положение] и аргументира всеки отказ на разрешение за влизане или пребиваване по отношение на [...] лица[та], [посочени в първата алинея]“.

63. За сметка на това не споделям становището на AIRE Centre, че другите членове на семейството се ползвали от презумпция за допускане. Най-напред, смятам, че поставеното в член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2004/38 изискване за отношение на зависимост с гражданина на Съюза не представлява презумпция, а предварително условие за приложимостта на тази разпоредба. По-нататък, считам, че признаването на презумпция за допускане, която следвала непосредствено от тази директива, противоречи на произтичащото от частта от изречението „в съответствие с нейното национално законодателство“ препращане към правото на държавите членки, за да се определят условията за получаване на право на влизане и пребиваване.

64. Задължението за улесняване е формулирано общо, което дава на всяка държава членка голяма свобода на действие, чийто обхват е разширен в още по-голяма степен чрез изричното препращане към националното законодателство. При тези условия не може да се изведе каквато и да било презумпция за допускане. Според мен Директива 2004/38 налага само известна степен на хармонизация чрез разпоредба, която съдържа единствено минимални изисквания и следователно запазва различията между държавите членки, що се отнася до условията за влизане и пребиваване на посочените в член 3, параграф 2 от тази директива лица.

65. Това не означава, че държавите членки разполагат с пълна свобода, за да улесняват по свое усмотрение влизането и пребиваването на лицата, попадащи в приложното поле на тази разпоредба.

66. Макар разпоредба на правото на Съюза, която изрично препраща към правото на държавите членки, по принцип да не може да бъде предмет на самостоятелно и еднакво тълкуване²⁵, в съответствие с практиката на Съда следва да се разгледа конкретно по-какъв начин е формулирано препращането към националното право, за да се очертае точно предоставената на държавите членки свобода на действие²⁶.

67. Според мен уточняването на формулировката, използвана от законодателя на Съюза в член 3, параграф 2 от Директива 2004/38, за да се определи, макар и чрез изключване, обхватът по отношение на лицата на задължението за улесняване, предполага самостоятелно и еднакво тълкуване на употребените в тази разпоредба понятия, за да се определят бенефициентите, независимо от всякаква свобода на преценка. От това следва, че държавите членки не могат да ограничат приложното поле било пряко, като например решат да изключат от ползването на мерките за улесняване членовете на семейството по права линия след определена степен на родство или роднините по съребрена линия или партньора, с когото гражданинът на Съюза има трайна връзка, било косвено, като предвидят условия, които имат за цел или последици да изключат определени категории бенефициенти. Например ми се струва невъзможно правата, признати на партньора, с когото гражданинът на Съюза има трайна връзка, да бъдат поставени в зависимост от изискване за регистрирано съжителство или от условие за приравняване на съжителството на брак, като съдържашото се в член 2, точка 2, буква б) от Директива 2004/38.

68. Впрочем според мен предоставената на държавите членки свобода на преценка е ограничена в две отношения.

25 — Това предложение се извежда а contrario от правилото за тълкуване, припомнено в точка 39 от настоящото заключение.

26 — Вж. по-специално Решение от 26 юни 2001 г. по дело ВЕСТУ (C-173/99, Recueil, стр. I-4881, точка 53).

69. На първо място, в приложение на критерия, изведен в Решение от 2 октомври 2003 г. по дело Garcia Avello²⁷, Решение от 14 октомври 2008 г. по дело Grunkin и Paul²⁸ и Решение от 22 декември 2010 г. по дело Sayn-Wittgenstein²⁹ и възприет в посоченото по-горе Решение по дело McCarthy³⁰, разглежданата национална мярка не трябва да води до необосновано възпрепятстване на упражняването от страна на гражданина на Съюза на правото му на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки. Струва ми се, че такива пречки биха били налице, ако е доказано, че гражданинът на Съюза е бил принуден да напусне територията на приемащата държава членка и дори a fortiori територията на Съюза като цяло. Впрочем в последната хипотеза, в съответствие с направените от Съда уточнения в Решение от 15 ноември 2011 г. по дело Deresi и др.³¹, това ще доведе до лишаване от възможност за действително упражняване на най-съществената част от правата, произтичащи от статута на гражданин на Съюза, който предполага признаването на право на пребиваване на членовете на семейството, тъй като това понятие е използвано от Съда не само като критерий за привързване към правото на Съюза, за да се обхванат от системата на защита на това право положения, които при липсата на трансграничен елемент обикновено биха били изключени от нея, но и като материалноправна норма, тъй като в резултат на действителното упражняване на правото на пребиваване на гражданина на Съюза се предоставя право на пребиваване на членовете на неговото семейство.

70. На второ място, свободата на преценка, с която разполагат държавите членки, е ограничена от задължението за зачитане на правото на личен и семеен живот, установено в член 7 от Хартата, която съгласно член 6, параграф 1, първа алинея ДЕС има същата юридическа сила като Договорите.

71. Съдът признава, че основното право на семеен живот е част от общите принципи на правото на Съюза. В Решение по дело Metock и др., посочено по-горе, той уточнява, че „ако на гражданите на Съюза не беше позволено да водят нормален семеен живот в приемащата държава членка, би било сериозно затруднено упражняването на свободите, които са им гарантирани с Договора“³². В Решение по дело Deresi и др., посочено по-горе, като припомня, че член 7 от Хартата предвижда права, съответстващи на гарантираните с член 8, параграф 1 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г.³³, и поради това първата от тези две разпоредби следва да получи същия смисъл и същия обхват като дадените на втората разпоредба съгласно тълкуването ѝ в практиката на Европейския съд по правата на човека, Съдът е приел, че по това дело запитващата юрисдикция трябва да провери дали отказът да се предостави право на пребиваване на жалбоподателите, граждани на трета държава и членове на семейството на гражданин на Съюза, накърнява правото на зачитане на личния и семейния живот³⁴.

72. Европейският съд по правата на човека многократно приема, че член 8 от ЕКПЧ не гарантира на чуждестранните граждани „правото да изберат най-подходящото място за водене на семеен живот“³⁵ и не предвижда за дадена държава „общото задължение да зачита избора на брачните двойки на мястото на съвместното им пребиваване и да позволява събирането на семейството на нейна територия“³⁶. Той обаче смята, че този член може да породи задължения за действие, присъщи на действителното зачитане на семейния живот³⁷ и състоящи се в задължението на дадена държава да разреши на лице да влезе на територията ѝ.

27 — C-148/02, Recueil, стр. I-11613.

28 — C-353/06, Сборник, стр. I-7639.

29 — C-208/09, Сборник, стр. I-13693.

30 — Точки 49?53 от това решение.

31 — C-256/11, Сборник, стр. I-11315, точка 66.

32 — Точка 62.

33 — Наричана по-нататък „ЕКПЧ“.

34 — Решение по дело Deresi и др., посочено по-горе (точки 70?72).

35 — Вж. ЕСПЧ, Решение по дело Ahmut c/y Нидерландия от 28 ноември 1996 г., *Recueil des arrêts et décisions* 1996-VI, стр. 2030, § 71.

36 — Вж. ЕСПЧ, Решение по дело Gül c/y Швейцария от 19 февруари 1996 г., *Recueil des arrêts et décisions* 1996-I, стр. 174, § 38, както и Решение по дело Ahmut c/y Нидерландия, посочено по-горе, § 67.

37 — Вж. ЕСПЧ, Решение по дело Sen c/y Нидерландия от 21 декември 2001 г., *Recueil des arrêts et décisions* 2001-I, § 31.

73. Въз основа на това тълкуване Съдът приема, че макар ЕКПЧ да не гарантира на чуждестранен гражданин никакво право да влиза и да пребивава на територията на определена държава, недопускането на лице в държавата, в която живеят негови близки роднини, може да съставлява намеса в правото на зачитане на семейния живот, гарантирано в член 8, параграф 1 от ЕКПЧ. Подобна намеса нарушава ЕКПЧ, ако не отговаря на изискванията по член 8, параграф 2, а именно ако не е „предвидена от закона“, не служи за постигането на една или повече законосъобразни цели с оглед на посочения параграф и не е „необходима в едно демократично общество“, т.е. „обоснована от императивна обществена потребност“, и по-конкретно пропорционална на преследваната законосъобразна цел³⁸.

74. Поради това съчетаването на правото на пребиваване, свързано с гражданството на Съюза, и защитата на личния и семейния живот, така както тя се прилага съгласно правото на Съюза, може да обоснове право на пребиваване на членовете на семейството на гражданина на Съюза.

75. Смятам, че това право не трябва да бъде запазено само за най-близките членове на семейството. Въпреки че член 8 от ЕКПЧ гарантира само упражняването на правото на зачитане на „съществуващ“ семеен живот и че в конкретната област на влизането, пребиваването и извеждането на чуждестранните лица семейството трябва да бъде сведено до „семеиното ядро“³⁹, Европейският съд по правата на човека все пак като цяло застъпва широко схващане за семейния живот⁴⁰, което се характеризира с наличието на правни и фактически обстоятелства, указващи съществуването на тясна лична връзка, като това например позволява при определени условия да се включат отношенията между дядо и баба и внуци⁴¹ или отношенията между братя и сестри⁴². Дори фактически отношения, при които отсъства каквато и да било роднинска връзка, са квалифицирани като „семеен живот“⁴³.

76. Според мен принципът на недопускане на дискриминация забранява възприемането на определение на семейството с променлив обхват в зависимост от това дали самите членове на семейството на съответния гражданин на Съюза са граждани на Съюза или на трета държава. При определянето на обхвата на основното право на личен и семеен живот обхватът на понятието за семейство също не може да се променя с оглед на повече или по-малко ограничителните определения, съдържащи се в разпоредбите на вторичното право.

77. Оттук стигам до извода, че по принцип всички посочени в член 3, параграф 2 от Директива 2004/38 категории лица могат да се позовават на основното право на личен и семеен живот.

78. Що се отнася до положението на ответниците в главното производство, с оглед единствено на изложените в акта за преюдициално запитване фактически обстоятелства не е доказано, че отказът на органите на Обединеното кралство да издадат разрешение за пребиваване на брата, еднокръвния брат и племенника на г-н Rahman води до накърняване на личния и семейния живот на г-жа Rahman. Според мен обаче отговор на този въпрос може да се даде само във всеки отделен случай с оглед на особените конкретни обстоятелства и поради това той попада в обхвата на правомощията на националната юрисдикция, която следва да провери дали е налице непропорционално накърняване на личния и семейния живот на г-жа Rahman.

38 — Решение от 23 септември 2003 г. по дело Akrich (C-109/01, Recueil, стр. I-9607, точка 59 и цитираната съдебна практика).

39 — Вж. ЕСПЧ, Решение по дело Slivenko c/y Латвия от 9 октомври 2003 г., *Recueil des arrêts et décisions* 2003-X, § 94.

40 — Като се остави настрана, че понякога той защитава на основание на личния живот отношения, които не са могли да получат закрила на основание на правото на семеен живот (вж. Решение по дело Slivenko c/y Латвия, посочено по-горе, § 95).

41 — Вж. ЕСПЧ, Решение по дело Marckx c/y Белгия от 13 юни 1979 г., серия А № 31, § 45.

42 — Вж. ЕСПЧ, Решение по дело Moustaquim c/y Белгия от 18 февруари 1991 г., серия А № 193. За да приеме, че е налице нарушение на член 8 от ЕКПЧ, състоящо се в експулсирането на марокански гражданин от Белгия, Съдът взема предвид обстоятелството, че братята и сестрите се намират в Белгия.

43 — Вж. ЕСПЧ, Решение по дело X, Y и Z c/y Обединено кралство от 22 април 1997 г., *Recueil des arrêts et décisions* 1997-II, § 36.

79. От изложеното по-горе стигам до извода, че:

- от една страна, член 3, параграф 2 от Директива 2004/38 трябва да се тълкува в смисъл, че предвижда за държавите членки изискване да приемат необходимите мерки, за да улеснят влизането и пребиваването на тяхна територия на всички лица, попадащи в приложното поле на тази разпоредба, което предполага възможност на съответните лица да се предостави право на влизане и пребиваване след задълбочена проверка на молбата им, като се държи сметка за личното им положение, и в случай на отказ — да бъде издадено достатъчно мотивирано решение, което подлежи на обжалване по съдебен ред. Посочената разпоредба не задължава държавите членки да признаят автоматично право на влизане и пребиваване на другите членове на семейството, които са граждани на трета държава и отговарят на изискванията по член 10, параграф 2, буква д) от тази директива, и
- от друга страна, първичното право на Съюза, по-специално разпоредбите относно гражданството на Съюза и защитата на личния и семейния живот, и член 3, параграф 2 от Директива 2004/38 не допускат държава членка да откаже на гражданин на трета държава, попадащ в приложното поле на последната разпоредба, право на пребиваване на нейна територия, при положение че този гражданин възнамерява да пребивава с член на семейството си, който е гражданин на Съюза, тъй като в резултат на такъв отказ необосновано се възпрепятства упражняването на правото на съответния гражданин на Съюза да се движи и да пребивава свободно на територията на държавите членки или се накърнява непропорционално правото му на зачитане на личния и семейния живот, като това следва да се провери от запитващата юрисдикция.

б) По втория въпрос

80. С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали друг член на семейството, който не отговаря на предвидените в националното законодателство изисквания, може да се позовава на член 3, параграф 2 от Директива 2004/38.

81. Без да е необходимо да се спирам подробно на трайно установените принципи, които уреждат непосредственото действие на директивите, бих искал да напомня, че съгласно практиката на Съда „във всички случаи, когато разпоредбите на една директива са безусловни и достатъчно точни по съдържанието си и в определения срок не са приети мерки по прилагане, позоваване на тези разпоредби е възможно срещу всички национални разпоредби, които не са в съответствие с директивата; такова позоваване е възможно и ако посочените разпоредби уреждат права, които частноправните субекти могат да предявяват срещу съответната държава“⁴⁴. Понякога Съдът не прилага двойното изискване за точност и безусловност и се съсредоточава само върху свободата на преценка, с която разполагат държавите членки, и в този случай приканва националния съд да провери дали националният законодател е действал в пределите на очертаната от директивата свобода на преценка⁴⁵.

82. Както посочих, според мен с член 3, параграф 2 от Директива 2004/38 се установява конкретно задължение за държавите членки да предвидят възможност на лицата, попадащи в приложното поле на тази разпоредба, да се предостави право на влизане и пребиваване след задълбочена проверка на молбата им. Това минимално задължение от процесуално естество отговаря на двойното изискване за точност и безусловност, което следва да бъде изпълнено, за да може съдържаша се в директива разпоредба да произведе непосредствено действие.

44 — Решение от 19 ноември 1991 г. по дело Francovich и др. (C-6/90 и C-9/90, Recueil, стр. I-5357, точка 11). Вж. за прилагането на това правило по отношение на разпоредба от Директива 2004/38 Решение от 17 ноември 2011 г. по дело Аладжов (C-434/10, Сборник, стр. I-11659, точка 32).

45 — Решение от 7 септември 2004 г. по дело Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, Recueil, стр. I-7405, точка 66 и цитираната съдебна практика).

83. Въпреки сравнително голямата свобода на действие, дадена на държавите членки по-специално при определянето на условията за предоставяне на право на влизане и пребиваване, вече посочих, че националните законодателства не могат да стеснят приложното поле на член 3, параграф 2 от Директива 2004/38, като ограничат пряко или косвено категориите бенефициенти. Поради това считам, че частноправните субекти, които поради особени, непредвидени в тази директива изисквания са изключени от обхвата на националните разпоредби, транспониращи задължението за улесняване, биха могли да се позоват пред националния съд на несъвместимостта на тази правна уредба с разпоредбите на член 3, параграф 2 от посочената директива.

84. Що се отнася по-конкретно до положението на ответниците в главното производство, ако се докаже, че те действително попадат в категорията на другите членове на семейството, които са лица на издръжка, по смисъла на Директива 2004/38, те биха могли да оспорят отказа за разглеждане на молбата им, мотивиран с обстоятелството, че не са пребивавали в същата държава като съпрузите Rahman, преди последните да се установят в Обединеното кралство⁴⁶.

85. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на втория въпрос, че член 3, параграф 2 от Директива 2004/38 предоставя на другите членове на семейството, които отговарят на предвидените в този член условия, правото да се позовават на него пред национална юрисдикция, по-конкретно за да се избегне прилагането на особени изисквания, които биха ограничили приложното му поле.

в) По третия и четвъртия въпрос

86. С третия си въпрос запитващата юрисдикция би искала по същество да се установи дали в посочената в член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2004/38 категория на другите членове на семейството попадат само лицата, които са пребивавали в същата държава като гражданина на Съюза и неговия/неговата съпруг(а), преди гражданинът на Съюза да се премести в приемащата държава членка.

87. С четвъртия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали състоянието на зависимост по отношение на гражданина на Съюза или неговия/неговата съпруг(а), което се изисква в член 3, параграф 2, буква а) от тази директива, трябва да е съществувало малко преди гражданинът на Съюза да се установи в приемащата държава членка.

88. В самото начало бих искал да припомня, че в съответствие с посочения в точка 39 от настоящото заключение принцип и предложеното от мен тълкуване на препращането към правото на държавите членки считам, че използваните в член 3, параграф 2 от посочената директива понятия, за да се определят бенефициентите на тази разпоредба, трябва да бъдат предмет на самостоятелно и еднакво тълкуване.

89. Доколкото посочената разпоредба се прилага за всички други членове на семейството, ако са „лица на издръжка *или* [47] са членове на домакинството на гражданина на Съюза“, смятам, както Комисията, че следва да се прави разлика между положението на лицата „на издръжка“ и това на лицата, които „са членове на домакинството“ на гражданина на Съюза.

46 — Вж. съображенията, изложени в отговор на третия въпрос.

47 — Курсивът е мой.

90. Намирам за логично членът на семейството, който заявява, че е член на домакинството на гражданина на Съюза, да трябва да докаже, че пребивава с него и оттам задължително че пребивава в същата държава членка, но според мен член на семейството, който е лице „на издръжка“, не може да бъде изключен от приложното поле на член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2004/38, с довода че не е пребивавал в същата държава като гражданина на Съюза, когато иска да придружи или към когото иска да се присъедини. Това схващане почива на съображения, свързани както с текста на разпоредбите на тази директива и нейната цел, така и с практиката на Съда.

91. Всъщност следва да се изтъкне, че по смисъла на член 3, параграф 2, буква а) от посочената директива членовете на семейството, чието влизане и пребиваване държавите членки трябва да улеснят, са определени като лица, които „в [страната], от която [пристигат]“, са на издръжка или са членове на домакинството на гражданина на Съюза, който има основното право на пребиваване. Нищо в текста на тази разпоредба не позволява да се приеме, че общият израз „[страна], от която [пристигат]“, който обхваща както държавите членки, така и трети държави, би трябвало да се отнася само до държавата от Съюза, от която идва упражнителят правото си на свободно движение гражданин на Съюза. Впрочем текстовете на някои езици показват, че понятието „страна, от която те пристигат“ се отнася по необходимост до членовете на семейството, а не до гражданина на Съюза⁴⁸.

92. Също така член 10, параграф 2, буква д) от Директива 2004/38, в който се изброяват изчерпателно документите, които попадащите в категорията по член 3, параграф 2, буква а) от тази директива граждани на трета държава може да се наложи да представят в приемащата държава членка, за да им бъде издадена карта за пребиваване, предвижда, че тези документи могат да бъдат издадени от компетентния орган на „страната на произход или страната, от която пристигат“, без да се предвижда възможността приемащата държава членка да изисква документи, удостоверяващи евентуално пребиваване в същата държава като гражданина на Съюза.

93. Това тълкуване се потвърждава от целта на Директива 2004/38, която е насочена към улесняване на свободното движение на гражданина на Съюза и съхраняване на единството на неговото семейство, независимо от всякакви съображения, свързани с произхода на другите членове на семейството или със страната, от която пристигат.

94. Съдът възприема същия подход, за да определи понятието за низходящ или възходящ на издръжка, така както то се съдържа в предхождащите Директива 2004/38 актове относно свободното движение на работниците и самостоятелно заетите лица, както и на доставчиците на услуги.

95. Като далеч не обуславя наличието на отношение на зависимост от каквото и да е условие, изведено от предходно пребиваване на члена на семейството и на гражданина на Съюза в една и съща държава, той приема, че качеството на член на семейството, който е „на издръжка“, произтича от фактическо положение, характеризиращо се с обстоятелството, че материалната помощ за члена на семейството се осигурява от гражданина на Съюза, който е упражнил свободата си на движение, или от неговия/неговата съпруг(а)⁴⁹.

48 — Например текстът на английски език гласи следното:

„any other family members, irrespective of their nationality, not falling under the definition in point 2 of Article 2 who, in the country from which they have come, are dependants or members of the household of the Union citizen [...]“.

49 — Решение от 9 януари 2007 г. по дело Jia (C-1/05, Сборник, стр. I-1, точка 35 и цитираната съдебна практика).

96. Освен това Съдът уточнява във връзка с член 6 от Директива 73/148, че необходимостта от материална помощ трябва да съществува в държавата на произход или в държавата, от която пристига роднината по възходяща линия, „към момента, в който същият иска да се присъедини към гражданина на Съюза“⁵⁰.

97. Според Съда този извод се налага с оглед на член 4, параграф 3 от Директива 68/360/ЕИО на Съвета от 15 октомври 1968 година относно премахването на ограниченията за движение и пребиваване в рамките на Общността на работниците на държавите членки и техните семейства⁵¹, съгласно който качеството на роднина по възходяща линия на издръжка на работник или на съпруг(а) на последния по смисъла на член 10 от Регламент № 1612/68 се доказва с представяне на документ, издаден от компетентния орган на „държавата по произход или на държавата, от която пристига“ [неофициален превод] и удостоверяващ, че съответният роднина по възходяща линия е на издръжка на посочения работник или неговия/неговата съпруг(а)⁵².

98. Не мога да открия причини, които биха могли да доведат до приемането на друго определение на понятието за лице „на издръжка“ по смисъла на член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2004/38 и до поставянето на тази квалификация в зависимост от условие за пребиваване в същата държава като гражданина на Съюза.

99. Освен това според мен нищо не обосновава изискването положението на зависимост да е съществувало малко преди гражданинът на Съюза да се установи в приемащата държава членка, при положение че критерият, който следва да се вземе предвид, е моментът, в който е направено искането за влизане и пребиваване. Ако зависимостта е била налице в момента на настаняването в приемащата държава членка, но оттогава е спряла да съществува, поставеното в член 3, параграф 2 от Директива 2004/38 условие няма да бъде изпълнено. За сметка на това, ако положението на зависимост е възникнало след влизането на гражданина на Съюза в приемащата държава членка, членът на семейството може да се счита за лице „на издръжка“. Например такъв би могъл да бъде случаят на гражданин на Съюза, който, след като е упражнил свободата си на движение, трябва да поеме издръжката на племенник, чиито родители току-що са починали.

100. Припомненият в точка 34 от настоящото заключение принцип за тълкуване води до прилагане на правилата, изведени от съдебната практика при действието на предхождащите Директива 2004/38 разпоредби, без да може да се изтъкне какъвто и да е довод, обосноваващ различна преценка на понятието за лице „на издръжка“ в зависимост от принадлежността на съответния гражданин на трета държава към категорията на членовете на семейството по член 3, параграф 1 от тази директива или към посочената в член 3, параграф 2 от нея категория на другите членове на семейството.

101. От изложеното по-горе следва, че член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2004/38 трябва да се тълкува в смисъл, че:

- не допуска национална правна уредба, която ограничава приложното поле на тази разпоредба до другите членове на семейството, които са пребивавали в същата държава като гражданина на Съюза, преди той да се установи в приемащата държава членка, и
- понятието за лице „на издръжка“ не предполага отношението на зависимост да е съществувало малко преди гражданинът на Съюза да се установи в приемащата държава членка.

50 — Пак там (точка 37).

51 — ОВ L 257, стр. 13.

52 — Решение по дело Jia, посочено по-горе (точка 38).

г) По петия въпрос

102. С петия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали държавите членки могат да поставят влизането и пребиваването на друг член на семейството в зависимост от особени изисквания, свързани с естеството или продължителността на посочената в член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2004/38 зависимост.

103. Отговорът на този въпрос произтича по необходимост от предходните отговори.

104. По смисъла на член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2004/38 за понятието за лице „на издръжка“ трябва да бъде дадено еднакво и самостоятелно определение, така че задължението за улесняване, тълкувано като включващо възможност молбата на всяко лице, попадащо в приложното поле на тази разпоредба, да бъде предмет на задълбочена проверка и в случай на отказ да бъде издадено достатъчно мотивирано решение, не може да бъде поставено в зависимост от изпълнението на особени условия, свързани с естеството или продължителността на положението на зависимост.

105. За сметка на това, доколкото считам, че тази разпоредба не предполага автоматичното предоставяне на право на пребиваване, не виждам принципна пречка държава членка да определи особени условия за придобиване на право на влизане и пребиваване, за да гарантира действителността, ефективността и продължителността на отношението на зависимост.

106. Тези условия обаче трябва да са в съответствие с принципа на ефективност, което предполага те да не са установени по начин, който на практика да води до невъзможност за упражняването на предоставените от правния ред на Съюза права. Оттук следва, че поставените от държавите членки условия не могат да лишат *de facto* лицата, попадащи в приложното поле на посочената разпоредба, от всякаква възможност да получат право на влизане и пребиваване. Например не би била допустима национална разпоредба, която предвижда, че за да може да се ползва от право на пребиваване, гражданинът на трета държава трябва да докаже, че е на издръжка на гражданина на Съюза отпреди повече от 20 години.

107. Освен това условията, свързани с естеството или продължителността на отношението на зависимост, могат да представляват ограничения за допускането на другите членове на семейството, което обаче държавите членки са длъжни да улеснят. Така, за да бъдат допустими, условията трябва да преследват законосъобразна цел, да могат да гарантират осъществяването на тази цел и да не надхвърлят необходимото за постигането ѝ.

108. Поради това смятам, че член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2004/38 допуска национална правна уредба, която поставя влизането и пребиваването на гражданин на трета държава в зависимост от условия, свързани с естеството или продължителността на отношението на зависимост, стига тези условия да преследват законосъобразна цел, да могат да гарантират осъществяването на тази цел и да не надхвърлят необходимото за постигането ѝ.

V – Заключение

109. Предвид изложените по-горе съображения предлагам на Съда да отговори по следния начин на преюдициалните въпроси, поставени от Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), Лондон:

„1) Член 3, параграф 2 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща директиви 64/221/ЕИО,

68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО трябва да се тълкува в смисъл, че предвижда за държавите членки изискване да приемат необходимите мерки, за да улеснят влизането и пребиваването на тяхна територия на всички лица, попадащи в приложното поле на тази разпоредба, което предполага възможност на съответните лица да се предостави право на влизане и пребиваване след задълбочена проверка на молбата им, като се държи сметка за личното им положение, и в случай на отказ — да бъде издадено достатъчно мотивирано решение, което подлежи на обжалване по съдебен ред. Посочената разпоредба не задължава държавите членки да признаят автоматично право на влизане и пребиваване на другите членове на семейството, които са граждани на трета държава и отговарят на изискванията по член 10, параграф 2, буква д) от Директива 2004/38.

- 2) Първичното право на Съюза, по-специално разпоредбите относно гражданството на Съюза и защитата на личния и семейния живот, и член 3, параграф 2 от Директива 2004/38 не допускат държава членка да откаже на гражданин на трета държава, попадащ в приложното поле на последната разпоредба, право на пребиваване на нейна територия, при положение че този гражданин възнамерява да пребивава с член на семейството си, който е гражданин на Съюза, тъй като в резултат на такъв отказ необосновано се възпрепятства упражняването на правото на съответния гражданин на Съюза да се движи и да пребивава свободно на територията на държавите членки или се накърнява непропорционално правото му на зачитане на личния и семейния живот, като това следва да се провери от запитващата юрисдикция.
- 3) Член 3, параграф 2 от Директива 2004/38 предоставя на другите членове на семейството, които отговарят на предвидените в този член условия, правото да се позовават на него пред национална юрисдикция, по-конкретно за да се избегне прилагането на особени изисквания, които биха ограничили приложното му поле.
- 4) Член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2004/38 трябва да се тълкува в смисъл, че:
 - не допуска национална правна уредба, която ограничава приложното поле на тази разпоредба до другите членове на семейството, които са пребивавали в същата държава като гражданина на Съюза, преди той да се установи в приемащата държава членка,
 - понятието за лице „на издръжка“ не предполага отношението на зависимост да е съществувало малко преди гражданинът на Съюза да се установи в приемащата държава членка, и
 - допуска национална правна уредба, която поставя влизането и пребиваването на гражданин на трета държава в зависимост от условия, свързани с естеството или продължителността на отношението на зависимост, стига тези условия да преследват законосъобразна цел, да могат да гарантират осъществяването на тази цел и да не надхвърлят необходимото за постигането ѝ“.