



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

12 юли 2018 година *

„Преюдициално запитване — Гражданство на Европейския съюз — Член 21 ДФЕС — Право на гражданите на Съюза на свободно движение и пребиваване на територията на Съюза — Директива 2004/38/ЕО — Член 3, параграф 2, първа алинея, буква б) — Партньор, с когото гражданинът на Съюза има трайна връзка, което е надлежно удостоверено — Връщане в държавата членка, чийто гражданин е гражданинът на Съюза — Заявление за разрешение за пребиваване — Подробен преглед на отнасящите се до заявителя лични обстоятелства — Членове 15 и 31 — Ефективна съдебна защита — Харта на основните права на Европейския съюз — Член 47“

По дело C-89/17

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (Второинстанционен съд (отделение за имиграцията и убежището), Обединено кралство) с акт от 20 януари 2017 г., постъпил в Съда на 20 февруари 2017 г., в рамките на производство по дело

Secretary of State for Home Department,

срещу

Rozanne Banger,

СЪДЪТ (четвърти състав),

състоящ се от: T. von Danwitz, председател на състава, C. Vajda, E. Juhász, K. Jürimäe (докладчик) и C. Lycourgos, съдии,

генерален адвокат: M. Bobek,

секретар: L. Hewlett, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 17 януари 2018 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за г-жа Banger, от A. Metzger, QC, и S. Saifolahi, barrister,
- за правителството на Обединеното кралство, от Z. Lavery, J. Kraehling, C. Crane и S. Brandon, в качеството на представители, подпомагани от B. Kennelly, QC,

* Език на производството: английски.

- за испанското правителство, от V. Ester Casas, в качеството на представител,
- за австрийското правителство, от C. Pesendorfer, в качеството на представител,
- за полското правителство, от B. Majczyna, в качеството на представител,
- за Европейската комисия, от E. Montaguti и M. Wilderspin, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 10 април 2018 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на 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 (ОВ L 158, 2004 г., стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56).
- 2 Запитването е отправено във връзка със спор между Secretary of State for the Home Department (министърът на вътрешните работи на Обединеното кралство) и г-жа Rozanne Banger относно отказа да ѝ бъде издадена карта за пребиваване.

Правна уредба

Правото на Съюза

- 3 Съображения 6, 25 и 26 от Директива 2004/38 гласят:
 - „(6) За да се съхрани единството на семейството в по-широк смисъл и без да се засяга забраната на дискриминацията, основана на националност, положението на лица, които не са включени в определението за членове на семейство съгласно настоящата директива 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.
- [...]
- (25) Също така следва подробно да се регламентират процедурните гаранции, за да се осигури висока степен на защита на правата на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства, в случай че им бъде отказано правото да влизат или да пребивават в друга държава членка, както и за да бъде спазен принципът, че всяко предприето от властите действие трябва да бъде надлежно обосновано.

(26) Във всички случаи гражданите на Съюза и членовете на техните семейства, на които е било отказано разрешение да влязат или да пребивават в друга държава членка, следва да разполагат със съдебни процедури за обжалване“.

4 Член 2 от посочената директива гласи:

„За целите на настоящата директива:

- 1) „Гражданин на Съюза“ означава лице, което има гражданство на държава членка;
- 2) „Член на семейство“ означава:
 - а) съпруга/съпругата;
 - б) партньор, с когото гражданинът на Съюза е сключил регистрирано съжителство въз основа на законодателството на държава членка, ако законодателството на приемащата държава членка третира регистрираното съжителство като равносилно на брак и в съответствие с условията, посочени в приложимото за случая законодателство на приемащата държава членка;
 - в) преки наследници, които са на възраст под 21 години или които са лица на издръжка, както и такива, които са наследници на съпруга/съпругата или партньора така, както е определен в буква б);
 - г) преки роднини по възходяща линия на издръжка, както и такива преки роднини на съпруга/съпругата или партньора, така както е определен в буква б);
- 3) „Приемаща държава членка“ означава държавата членка, в която гражданинът на Съюза се движи, за да упражни своето право на свободно движение и пребиваване“.

5 Член 3 от споменатата директива предвижда:

„1. Настоящата директива се прилага за всички граждани на Съюза, които се движат или пребивават в държава членка, различна от тази, на която са граждани, и за членовете на техните семейства [...]така, както са определени в член 2, точка 2, които ги придружават или се присъединяват към тях.

2. 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) всякакви други членове на семейството (независимо от тяхната националност), които не отговарят на определението, посочено в член 2, точка 2, и които в държавата, от която идват, 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 члена 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 подробен преглед на личните обстоятелства и аргументира всеки отказ на разрешение за влизане или пребиваване на тези лица“.

6 Съгласно член 8, параграф 5, букви д) и е) от същата директива:

„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:

[...]

д) 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;

е) в случаите, попадащи в приложното поле на член 3, параграф 2, буква б), доказателство за наличието на трайна връзка с гражданина на Съюза“.

7 Член 10, параграф 2, букви д) и е) от Директива 2004/38 гласи:

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

[...]

д) в случаите, попадащи в приложното поле на член 3, параграф 2, буква а), документ, издаден от съответните власти в страната на произход или страната, от която пристигат, удостоверяващ, че те са лица на издръжка от или членове на домакинството на гражданина на Съюза или доказателство за наличието на сериозни здравословни причини, които задължително изискват лични грижи за члена на семейството от страна на гражданина на Съюза;

е) в случаите, попадащи в приложното поле на член 3, параграф 2, буква б), доказателство за наличието на трайна връзка с гражданина на Съюза“.

8 Член 15, параграф 1 от посочената директива гласи:

„Процедурите, предвидени от членове 30 и 31, се прилагат по аналогия за всички решения, ограничаващи свободното движение на граждани на Съюза и на членове на техните семейства от съображения, различни от тези, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве“.

9 Член 31 от споменатата директивата предвижда:

„1. На засегнатите лица се дава достъп до процедури за обжалване по съдебен и когато е целесъобразно, административен път в приемащата държава членка или искане за преразглеждане на всяко решение, взето по отношение на тях на основания, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве.

[...]

3. Процедурите за правна защита дават възможност да се разгледа законосъобразността на решението, както и да се проверят фактите и обстоятелствата, на които се основава предложената мярка. Те гарантират, че решението не е несъразмерно, особено с оглед на изискванията, постановени в член 28.

[...]“.

Правото на Обединеното кралство

- 10 Директива 2004/38 е транспонирана в правото на Обединеното кралство с Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 (Правилник за имиграцията от 2006 г. (Европейско икономическо пространство), наричан по-нататък „Правилникът от 2006 г.“), приложим към момента на осъществяване на разглежданите в главното производство факти. Член 7 от Правилника от 2006 г. гласи:

„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 регистриран партньор;

[...]“.

- 11 Член 8 от посочения правилник предвижда:

„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.

[...]

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

[...]“.

- 12 Член 9 от споменатия правилник гласи:

„1. Ако условията в параграф 2 са изпълнени, този правилник се прилага за лице, което е член на семейството на британски гражданин, по същия начин както ако британският гражданин беше гражданин на държава от ЕИП.

2. Условията са следните:

- а) британският гражданин да пребивава или да е пребивавал в държава от ЕИП като работник или самостоятелно заето лице преди завръщането си в Обединеното кралство и
- б) ако членът на семейството на британския гражданин е неговият/неговата съпруг(а) или регистриран партньор, страните да живеят заедно в държава от ЕИП или да са встъпили в брак или в регистрирано партньорство и да са живели заедно в тази държава преди завръщането на британския гражданин в Обединеното кралство.

[...]“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

- 13 Г-жа Banger е гражданка на Южна Африка. Партньорът ѝ, г-н Philip Rado, е гражданин на Обединеното кралство. В периода 2008—2010 г. г-жа Banger и г-н Rado живеят заедно в Южна Африка. През май 2010 г. г-н Rado приема назначение за работа в Нидерландия. До 2013 г. живее там заедно с г-жа Banger. Последната получава в тази държава членка карта за пребиваване като „член на семейството в широк смисъл“ на гражданин на Съюза.
- 14 През 2013 г. г-жа Banger и г-н Rado решават да се установят в Обединеното кралство. Г-жа Banger подава до министъра на вътрешните работи там заявление за карта за пребиваване. Издаването на такава обаче ѝ е отказано с мотива, че е небрачен партньор на г-н Rado, а съгласно член 9 от Правилника от 2006 г. за членове на семейството на гражданин на Обединеното кралство се считат само неговият съпруг и регистриран партньор.
- 15 Г-жа Banger обжалва решението за отказа да ѝ бъде издадена карта за пребиваване пред First-tier Tribunal (Първоинстанционен съд, Обединено кралство). Тази юрисдикция уважава жалбата ѝ. Министърът на вътрешните работи, след като получава съответните пълномощия за това, обжалва първоинстанционното решение пред Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (Второинстанционен съд (отделение за имиграцията и убежището), Обединено кралство) с мотива, че е допусната грешка при прилагане на правото.
- 16 Запитващата юрисдикция отбелязва, от една страна, че единствената съществена разлика между спора в главното производство и делото, по което е постановено решение от 7 юли 1992 г., Singh (C-370/90, EU:C:1992:296), е че г-жа Banger е небрачен партньор на гражданин на Съюза, докато в случая по споменатото дело г-н и г-жа Singh имат сключен брак. Принципите, които Съдът извел в споменатото решение, били следователно приложими към главното производство. От друга страна, запитващата юрисдикция констатира, че в друг съдебен състав същата юрисдикция е постановила, че Правилникът от 2006 г. не предоставя право на жалба на лице, на което е отказана карта за пребиваване в качеството му на „член на семейството в широк смисъл“.
- 17 При тези обстоятелства Upper Tribunal (Immigration Chamber and Asylum) (Второинстанционен съд (отделение за имиграцията и убежището)) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
 - „1) Водят ли принципите, изложени в [решение от 7 юли 1992 г., Singh (C-370/90, EU:C:1992:296)], до задължение за държава членка да издаде или евентуално да улесни предоставянето на разрешение за пребиваване на лице, което не е гражданин на Съюза и е небрачен партньор на гражданин на Съюза, който, след като е упражнил предоставеното му от Договора [за функциониране на ЕС] право на свободно движение, за да работи в друга държава членка, се връща с партньора си в държавата членка, чийто гражданин е?
 - 2) При условията на евентуалност, съществува ли изискване за издаване или евентуално за улесняване на предоставянето на такова разрешение за пребиваване съгласно [Директива 2004/38]?
 - 3) Когато отказът за предоставяне на разрешение за пребиваване не се основава на подробен преглед на личните обстоятелства на заявителя и не е аргументиран с подходящи или достатъчни основания, такъв отказ незаконосъобразен ли е поради нарушение на член 3, параграф 2 от [Директива 2004/38]?

- 4) Съвместима ли е с [Директива 2004/38] разпоредба на националното право, която не допуска съдебно обжалване на решение на изпълнителната власт за отказ да се издаде карта за пребиваване на лице, което твърди, че е член на семейството в широк смисъл?“.

По преюдициалните въпроси

По първия и втория въпрос

- 18 Най-напред, с оглед на практиката, на която Съдът многократно се позовава, следва да се припомни, че макар запитващата юрисдикция формално да е свела въпросите си до тълкуване на решение от 7 юли 1992 г., Singh (C-370/90, EU:C:1992:296) и на Директива 2004/38, това обстоятелство не е пречка Съдът да ѝ предостави всички насоки за тълкуване на правото на Съюза, които могат да бъдат полезни за решаването на отнесеното до нея дело, независимо дали тази юрисдикция е споменала съответната разпоредба в изложението на въпросите си (вж. в този смисъл решение от 5 юни 2018 г., Coman и др., C-673/16, EU:C:2018:385, т. 22 и цитираната съдебна практика).
- 19 При тези условия и като се имат предвид обстоятелствата, изложени в акта за преюдициално запитване, следва да се приеме, че с първия и втория въпрос, които трябва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 21, параграф 1 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че задължава държавата членка, чийто гражданин е даден гражданин на Съюза, да предостави или да улесни предоставянето на разрешение за пребиваване на гражданин на трета държава, който е нерегистриран партньор на споменатия гражданин на Съюза и има с него надлежно удостоверена трайна връзка, когато същият гражданин на Съюза, след като е упражнил правото си на свободно движение, за да работи във втора държава членка, в съответствие с условията, предвидени в Директива 2004/38, се връща да живее с партньора си в държавата членка, чийто гражданин е.
- 20 В това отношение следва да се припомни, че съгласно член 21, параграф 1 ДФЕС „[в]секи гражданин на Съюза има право свободно да се движи и да пребивава в рамките на територията на държавите членки при спазване на ограниченията и условията, предвидени в Договорите, и на мерките, приети за тяхното осъществяване“.
- 21 Съгласно постоянната практика на Съда Директива 2004/38 цели да улесни упражняването на основното и лично право на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки, което е предоставено на гражданите на Съюза пряко с член 21, параграф 1 ДФЕС, като по-специално цели да укрепи това право (решения от 12 март 2014 г., О. и В., C-456/12, EU:C:2014:135, т. 35 и от 5 юни 2018 г., Coman и др., C-673/16, EU:C:2018:385, т. 18).
- 22 Член 3, параграф 1 от Директива 2004/38 предвижда, че тази директива се прилага за всички граждани на Съюза, които се движат или пребивават в държава членка, различна от тази, на която са граждани, и за членовете на техните семейства, така, както са определени в член 2, точка 2 от същата директива, които ги придружават или се присъединяват към тях.
- 23 По отношение на член 3, параграф 1 от Директива 2004/38 Съдът е приел, че от граматическото, систематичното и телеологичното тълкуване на разпоредбите на тази директива следва, че тя урежда само условията за влизане и пребиваване на гражданите на Съюза в държавите членки, различни от държавата членка, на която са граждани, и че не позволява да се изведе производно право на пребиваване в полза на гражданите на трети държави, членове на семейството на гражданин на Съюза, в държавата членка, на която последният е гражданин (решение от 5 юни 2018 г., Coman и др., C-673/16, EU:C:2018:385, т. 20 и цитираната съдебна практика).

- 24 В случая, видно от акта за преюдициално запитване, спорът в главното производство се отнася до заявление за разрешение за пребиваване на г-жа Banger, гражданка на трета държава, в Обединеното кралство — държавата членка, чийто гражданин е г-н Rado, като към момента на подаване на заявлението последният и г-жа Banger, макар да живеят от много години заедно, нямат нито брак, нито регистрирано съжителство.
- 25 При все това, както отбелязва генералният адвокат в точки 28 и 29 от заключението си, същите систематични и телеологични съображения, които са накарали Съда да приеме, видно от практиката му, цитирана в точка 23 от настоящото решение, че разпоредбите от Директива 2004/38 не позволяват да се изведе производно право на пребиваване за лица, граждани на трети страни и членове на семейството на гражданин на Съюза, в държавата членка по произход на последния, важат и за лицата по член 3, параграф 2, първа алинея, буква б) от Директива 2004/38. Следователно от Директива 2004/38 не може да се изведе, че гражданин на трета държава, който е нерегистриран партньор на гражданин на Съюза, има право на улеснения във връзка със заявлението си за разрешение за пребиваване в държавата членка по гражданството на партньора си.
- 26 Ето защо в случая, дори и да може да се приеме, че г-жа Banger попада в обхвата на понятието по член 3, параграф 2, първа алинея, буква б) от Директива 2004/38 „партньор, с когото гражданинът на Съюза има трайна връзка, което е надлежно удостоверено“, тази директива все пак не ѝ предоставя право на улеснения във връзка със заявлението ѝ за разрешение за пребиваване в Обединеното кралство.
- 27 Съдът обаче признава, че на граждани на трети държави, членове на семейството на гражданин на Съюза, които не могат въз основа на разпоредбите на Директива 2004/38 да се ползват от производно право на пребиваване в държавата членка, чийто гражданин е този гражданин на Съюза, все пак може да бъде признато такова право въз основа на член 21, параграф 1 ДФЕС (решение от 5 юни 2018 г., *Coman и др.*, C-673/16, EU:C:2018:385, т. 23).
- 28 Това съображение е изведено от постоянната съдебна практика, в която по същество се приема, че в такъв случай, ако липсва производно право на пребиваване в полза на гражданина на трета държава, гражданинът на Съюза може да бъде разубеден да напусне държавата членка, на която е гражданин, за да упражни правото си на пребиваване по член 21, параграф 1 ДФЕС в друга държава членка, поради несигурността дали ще може след завръщането си в държавата членка по произход да продължи семейния живот, който е създал или укрепил с гражданина на трета държава при реалното им пребиваване в приемащата държава членка (вж. в този смисъл решения от 12 март 2014 г., *О. и В.*, C-456/12, EU:C:2014:135, т. 54 и от 5 юни 2018 г., *Coman и др.*, C-673/16, EU:C:2018:385, т. 24).
- 29 Съгласно съдебната практика условията за предоставяне на такова производно право на пребиваване не би трябвало да са по-строги от тези, които Директива 2004/38 предвижда за предоставянето му на гражданин на трета държава, член на семейството на гражданин на Съюза, който е упражнил правото си на свободно движение, като се е установил в държава членка, различна от тази, на която е гражданин. В този смисъл, макар да не урежда случаите, при които съответният гражданин на Съюза се връща да живее в държавата членка, чийто гражданин е, посочената директива трябва да се прилага по аналогия (вж. в този смисъл решения от 12 март 2014 г., *О. и В.*, C-456/12, EU:C:2014:135, т. 50 и 61 и цитираната съдебна практика и от 5 юни 2018 г., *Coman и др.*, C-673/16, EU:C:2018:385, т. 25).
- 30 В това отношение следва да се уточни, че член 3, параграф 2, първа алинея, буква б) от споменатата директива се отнася конкретно до партньора, с когото гражданинът на Съюза има трайна връзка, което е надлежно удостоверено. Последната разпоредба предвижда, че приемащата държава членка в съответствие с нейното национално законодателство улеснява влизането и пребиваването на този партньор.

- 31 Съгласно практиката на Съда член 3, параграф 2 от споменатата директива не задължава държавите членки да признаят право на влизане и пребиваване в полза на посочените в същата разпоредба граждани на трети държави, но възлага задължение за държавите членки да предоставят определено предимство на подадените от тези граждани на трети държави заявления в сравнение със заявленията за влизане и пребиваване на други граждани на трети държави (вж. в този смисъл решение от 5 септември 2012 г., Rahman и др., C-83/11, EU:C:2012:519, т. 21).
- 32 Както посочва генералният адвокат в точки 46 и 47 от заключението си, цитираната в точка 29 от настоящото решение съдебна практика е приложима и за партньора, с когото гражданинът на Съюза има надлежно удостоверена трайна връзка по смисъла на член 3, параграф 2, първа алинея, буква б) от Директива 2004/38. В този смисъл гражданин на трета страна, който има такава връзка с гражданин на Съюза, упражнил правото си на свободно движение и върнал се да живее в държавата членка, чийто гражданин е, не трябва при връщането на гражданина на Съюза в последната държава членка да бъде третиран по-неблагоприятно от предвиденото в Директивата за гражданин на трета страна, който има надлежно удостоверена трайна връзка с гражданин на Съюза, упражняващ правото си на свободно движение в държави членки, различни от тази, чийто гражданин е.
- 33 В случай като разглеждания в главното производство следва по аналогия да се приложи Директива 2004/38, включително член 3, параграф 2, първа алинея, буква б) от нея, що се отнася до условията за улесняване на влизането и пребиваването на посочените в тази разпоредба граждани на трети страни.
- 34 Този извод не може да се обори с довода на правителството на Обединеното кралство, че съгласно точка 63 от решение от 12 март 2014 г., О. и В. (C-456/12, EU:C:2014:135), от производно право на пребиваване в държавата членка по произход се ползват само гражданите на трети държави, които имат качеството „член на семейството“ по смисъла на член 2, параграф 2 от Директива 2004/38. Всъщност, както отбелязва генералният адвокат в точка 35 от заключението си, независимо че в споменатото решение Съдът приема, че гражданин на трета държава, който няма качеството на член на семейството, не може да се ползва в приемащата държава членка от производно право на пребиваване на основание Директива 2004/38 или член 21, параграф 1 ДФЕС, споменатото решение все пак не изключва задължението на тази държава членка да улесни влизането и пребиваването на такъв гражданин в съответствие с член 3, параграф 2 от споменатата директива.
- 35 С оглед на изложените съображения на първия и втория въпрос следва да се отговори, че член 21, параграф 1 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че задължава държавата членка, чийто гражданин е даден гражданин на Съюза, да улесни предоставянето на разрешение за пребиваване на гражданин на трета държава, който е нерегистриран партньор на споменатия гражданин на Съюза и има с него надлежно удостоверена трайна връзка, когато същият гражданин на Съюза, след като е упражнил правото си на свободно движение, за да работи във втора държава членка, в съответствие с условията, предвидени в Директива 2004/38, се връща да живее с партньора си в държавата членка, чийто гражданин е.

По третия въпрос

- 36 С третия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 21, параграф 1 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че решение, постановяващо отказ да се предостави разрешение за пребиваване на гражданин на трета държава, нерегистриран партньор на гражданин на Съюза, който, след като е упражнил правото си на свободно движение, за да работи във втора държава членка, в съответствие с условията, предвидени в

Директива 2004/38, се връща да живее с партньора си в държавата членка, чийто гражданин е, трябва да бъде основано на подробен преглед на отнасящите се до заявителя лични обстоятелства и трябва да бъде аргументирано.

- 37 Както бе отбелязано в точка 31 от настоящото решение, член 3, параграф 2 от Директива 2004/38, приложим по аналогия в случай на връщане като разглеждания в главното производство, предвижда, че държавите членки са длъжни да предоставят известно предимство на заявленията от посочените в същата разпоредба граждани на трети държави в сравнение със заявленията за влизане и пребиваване на други граждани на трети държави.
- 38 Съдът е приел, че за да изпълнят това задължение, държавите членки трябва в съответствие с член 3, параграф 2, втора алинея от Директива 2004/38 да предвидят възможност посочените в член 3, параграф 2, първа алинея от същата директива лица да получат по заявлението си решение, което да е основано на подробен преглед на отнасящите се до тях лични обстоятелства и, в случай на отказ, да е аргументирано (решение от 5 септември 2012 г., Rahman и др., C-83/11, EU:C:2012:519, т. 22).
- 39 В рамките на прегледа на отнасящите се до заявителя лични обстоятелства компетентният орган трябва да вземе предвид различни фактори, които според случая могат да бъдат релевантни (вж. в този смисъл решение от 5 септември 2012 г., Rahman и др., C-83/11, EU:C:2012:519, т. 23).
- 40 Предвид както липсата на по-точни правила в Директива 2004/38, така и използването на изрече „в съответствие с нейното национално законодателство“ в член 3, параграф 2 от същата директива, следва да се констатира, че всяка държава членка разполага с широко право на преценка при избора на фактори, които да бъдат взети предвид. При това положение държавите членки трябва да следят в законодателствата им да има предвидени критерии, които да са в съответствие с обичайния смисъл на понятието „улеснява“ и които да не лишават посочената разпоредба от полезното ѝ действие (вж. в този смисъл решение от 5 септември 2012 г., Rahman и др., C-83/11, EU:C:2012:519, т. 24).
- 41 С оглед на изложените съображения на третия въпрос следва да се отговори, че решение, постановяващо отказ да се предостави разрешение за пребиваване на гражданин на трета държава, нерегистриран партньор на гражданин на Съюза, който, след като е упражнил правото си на свободно движение, за да работи във втора държава членка, в съответствие с условията, предвидени в Директива 2004/38, се връща да живее с партньора си в държавата членка, чийто гражданин е, трябва да бъде основано на подробен преглед на отнасящите се до заявителя лични обстоятелства и трябва да бъде аргументирано.

По четвъртия въпрос

- 42 В самото начало следва да се отбележи, че видно от акта за преюдициално запитване, в друг съдебен състав запитващата юрисдикция е приела, че Правилникът от 2006 г. не предоставя на лицата по член 3, параграф 2 от Директива 2004/38 *right of appeal*. Отговорът на четвъртия въпрос следва да е именно в този контекст. Предвид това запитващата юрисдикция иска да се установи не дали евентуално тези лица нямат право на съдебен контрол, а дали Директива 2004/38 изисква наличие на способ за защита, позволяващ на съдията да извърши контрол както от правна, така и от фактическа страна.
- 43 При тези условия следва да се приеме, че с четвъртия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 3, параграф 2 от Директива 2004/38 трябва да се тълкува в смисъл, че посочените в тази разпоредба граждани на трети държави трябва да разполагат със

способ за защита, позволяващ на съдията да извърши контрол както от правна, така и от фактическа страна на оспорено от тях решение за отказ да им се предостави разрешение за пребиваване.

- 44 Съгласно член 15, параграф 1 от Директива 2004/38 процедурите, предвидени от членове 30 и 31, се прилагат по аналогия за всички решения, ограничаващи свободното движение на граждани на Съюза и на членове на техните семейства от съображения, различни от тези, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве. Член 31, параграф 1 от същата директива предвижда, че на засегнатите лица се дава достъп до процедури за обжалване по съдебен и когато е целесъобразно, административен път в приемащата държава членка или искане за преразглеждане на всяко решение, взето по отношение на тях на основания, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве.
- 45 В тези разпоредби обаче не са посочени изрично лицата по член 3, параграф 2, първа алинея, буква б) от Директива 2004/38.
- 46 В това отношение, както отбелязва генералният адвокат в точка 87 от заключението си, в други разпоредби от Директива 2004/38 понятието „членове на семейството“ се използва като обхващащо и лицата по член 3, параграф 2. В частност член 10 от тази директива, който се отнася до издаването на карти за пребиваване на „членовете на семейството на гражданин на Съюза“, посочва в параграф 2, букви д) и е) документите, които лицата по член 3, параграф 2, първа алинея, букви а) и б) от същата директива трябва да представят, за да им бъде издадена такава карта. Член 8, параграф 5 от Директива 2004/38, който се отнася до изискваните документи за издаване на удостоверение за регистрация „на членовете на семейството“, също посочва в букви д) и е) лицата по член 3, параграф 2 от споменатата директива.
- 47 Освен това съгласно практиката на Съда, цитирана в точка 38 от настоящото решение, държавите членки трябва в съответствие с член 3, параграф 2, втора алинея от Директива 2004/38 да предвидят възможност за лицата по член 3, параграф 2, първа алинея от същата директива да получат по заявлението си решение, което да е основано на подробен преглед на отнасящите се до тях лични обстоятелства и, в случай на отказ, да е аргументирано.
- 48 Щом като разпоредбите от Директива 2004/38 трябва да се тълкуват в съответствие с изискванията по член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (вж. в този смисъл решение от 4 юни 2013 г., ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, т. 50), споменатите лица трябва на основание на тази разпоредба да разполагат с ефективно правно средство за защита срещу решението пред съд, което да позволи контрола от фактическа и правна страна на законосъобразността му с оглед на правото на Съюза (вж. в този смисъл решение от 17 ноември 2011 г., Гайдаров, C-430/10, EU:C:2011:749, т. 41).
- 49 Ето защо следва да се приеме, че процесуалните гаранции, предвидени в член 31, параграф 1 от Директива 2004/38, са приложими за лицата по член 3, параграф 2, първа алинея, буква б) от същата директива.
- 50 По отношение на съдържанието на тези процесуални гаранции в практиката си Съдът приема, че лице по член 3, параграф 2 от посочената директива има право да поиска проверка по съдебен ред дали националното законодателство и неговото прилагане са останали в пределите на очертаната от същата директива свобода на преценка (решение от 5 септември 2012 г., Rahman и др., C-83/11, EU:C:2012:519, т. 25).
- 51 По отношение на съдебния контрол на свободата на преценка, с която разполагат компетентните национални органи, националният съд трябва по-специално да провери дали обжалваното решение почива на достатъчно солидна фактическа основа. Освен това този

контрол трябва да обхване и зачитането на процесуалните гаранции, като това е от съществено значение и позволява на националния съд да провери дали са налице фактическите и правните обстоятелства, от които зависи упражняването на правото на преценка (вж. по аналогия решение от 4 април 2017 г., Fahimian, C-544/15, EU:C:2017:255, т. 45 и 46). Сред тези гаранции съгласно член 3, параграф 2 от Директива 2004/38 е и задължението за споменатите органи да извършат подробен преглед на отнасящите се до заявителя лични обстоятелства и да аргументират всеки отказ за влизане или пребиваване.

- 52 С оглед на изложените съображения на четвъртия въпрос следва да се отговори, че член 3, параграф 2 от Директива 2004/38 трябва да се тълкува в смисъл, че посочените в тази разпоредба граждани на трети държави трябва да разполагат със способ за защита, за да могат да оспорят решение за отказ да им се предостави разрешение за пребиваване, след използването на който способ националният съдия трябва да може да провери дали решението за отказ почива на достатъчно солидна фактическа основа и дали процесуалните гаранции са спазени. Сред тези гаранции е и задължението за компетентните национални органи да извършат подробен преглед на отнасящите се до заявителя лични обстоятелства и да аргументират всеки отказ за влизане или пребиваване.

По съдебните разноски

- 53 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (четвърти състав) реши:

- 1) Член 21, параграф 1 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че задължава държавата членка, чийто гражданин е даден гражданин на Съюза, да улесни предоставянето на разрешение за пребиваване на гражданин на трета държава, който е нерегистриран партньор на споменатия гражданин на Съюза и има с него надлежно удостоверена трайна връзка, когато същият гражданин на Съюза, след като е упражнил правото си на свободно движение, за да работи във втора държава членка, в съответствие с условията, предвидени в 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, се връща да живее с партньора си в държавата членка, чийто гражданин е.
- 2) Член 21, параграф 1 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че решение, постановяващо отказ да се предостави разрешение за пребиваване на гражданин на трета държава, нерегистриран партньор на гражданин на Съюза, който, след като е упражнил правото си на свободно движение, за да работи във втора държава членка, в съответствие с условията, предвидени в Директива 2004/38, се връща да живее с партньора си в държавата членка, чийто гражданин е, трябва да бъде основано на подробен преглед на отнасящите се до заявителя лични обстоятелства и трябва да бъде аргументирано.
- 3) Член 3, параграф 2 от Директива 2004/38 трябва да се тълкува в смисъл, че посочените в тази разпоредба граждани на трети държави трябва да разполагат със способ за защита, за да могат да оспорят решение за отказ да им се предостави разрешение за

пребиваване, след използването на който способ националният съдия трябва да може да провери дали решението за отказ почива на достатъчно солидна фактическа основа и дали процесуалните гаранции са спазени. Сред тези гаранции е и задължението за компетентните национални органи да извършат подробен преглед на отнасящите се до заявителя лични обстоятелства и да аргументират всеки отказ за влизане или пребиваване.

Подписи