



## Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

13 март 2019 година \*

„Преюдициално запитване — Пространство на свобода, сигурност и правосъдие — Политика относно имиграцията — Право на събиране на семейството — Директива 2003/86/ЕО — Изключване от приложното поле на Директивата — Член 3, параграф 2, буква в) — Изключване на лицата с право на субсидиарна закрила — Разширяване посредством националното законодателство на обхвата на правото на събиране на семейството по отношение на посочените лица — Компетентност на Съда — Член 11, параграф 2 — Липса на официални документни доказателства за семейната връзка — Обяснения, считани за недостатъчно убедителни — Задължения на органите на държавите членки да предприемат допълнителни действия — Граници“

По дело C-635/17

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Rechtbank Den Haag zittingsplaats Haarlem (Хагски първоинстанционен съд, заседаващ в Харлем, Нидерландия) с акт от 14 ноември 2017 г., постъпил в Съда на същия ден, в рамките на производство по дело

Е.

срещу

**Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,**

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: Ал. Арабаджиев (докладчик), председател на състава, Т. von Danwitz, М. Berger, С. Vajda и Р. G. Xuereb, съдии,

генерален адвокат: N. Wahl,

секретар: К. Malacek, администратор,

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

като има предвид становищата, представени:

- за Е., от М. L. van Riel и С. J. Ullersma, advocaten,
- за нидерландското правителство, от М. К. Bulterman и С. S. Schillemans, в качеството на представители,

\* Език на производството: нидерландски.

– за Европейската комисия, от G. Wils и C. Cattabriga, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 29 ноември 2018 г.,

постанови настоящото

### Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 3, параграф 2, буква в) и на член 11, параграф 2 от Директива 2003/86/ЕО на Съвета от 22 септември 2003 година относно правото на събиране на семейството (ОВ L 251, 2003 г., стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 164).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между Е., непълнолетен гражданин на Еритрея, който пребивава в Судан, и Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (държавен секретар по въпросите на сигурността и правосъдието, Нидерландия) (наричан по-нататък „държавният секретар“) по повод на отхвърлянето от страна на последния на заявлението за събиране на семейството, подадено в полза на жалбоподателя Е. от г-жа А., гражданин на Еритрея, която се ползва от субсидиарна закрила в Нидерландия и твърди, че е леля и настойник на Е.

### Правна уредба

#### *Правото на Съюза*

##### *Директива 2003/86*

- 3 Съгласно съображение 8 от Директива 2003/86:  
„Специално внимание следва да се отдели на положението на бежанците поради причините, които са ги принудили да избягат от страната си и които им пречат да водят там нормален семеен живот. Ето защо е необходимо е да се предвидят по-благоприятни условия за упражняване на правото им на събиране на семейството“.
- 4 Член 2 от Директива 2003/86, който се съдържа в глава I от нея, наречена „Общи разпоредби“, гласи:  
„За целите на настоящата директива:  
а) „гражданин на трета страна“ означава всяко лице, което не е гражданин на Съюза по смисъла на член 17, параграф 1 от Договора;  
б) „бежанец“ означава всеки гражданин на трета страна или лице без гражданство, ползващо се със статут на бежанец по смисъла на Женевската конвенция за статута на бежанците от 28 юли 1951 г., изменена с протокола, подписан в Ню Йорк на 31 януари 1967 г.;  
в) „кандидат за събиране на семейството“ означава гражданин на трета страна, пребиваващ законно в държава членка и кандидатстващ или членовете на семейството на който кандидатстват за събиране на семейството, за да се присъединят към него;

г) „събиране на семейство“ означава влизане и пребиваване в държава членка на членове на семейството на гражданин на трета страна, пребиваващ законно в тази държава членка, с цел да се съхрани единството на семейството, независимо дали семейните връзки са възникнали преди или след влизането на това лице;

д) „разрешение за пребиваване“ означава всяко разрешение, издадено от компетентните органи на държава членка, позволяващо на гражданин на трета страна да остане законно на нейна територия [...];

[...]“.

5 Член 3 от посочената директива, който също се съдържа в глава I от нея, гласи:

„1. Настоящата директива се прилага, когато кандидатът за събиране на семейството притежава разрешение за пребиваване, издадено от държава членка, със срок на валидност една година или повече, и с основание може да очаква да получи право на постоянно пребиваване, ако членовете на неговото семейство са граждани на трета страна, независимо от правния им статут.

2. Настоящата директива не се прилага, когато кандидатът за събиране на семейството:

[...]

в) е получил разрешение да пребивава в държава членка на основата на субсидиарна форма на закрила в съответствие с международните задължения, националното законодателство или практиката на държавите членки, или кандидатства за разрешение да пребивава на тази основа и очаква решение за своя статут.

[...]

5. Настоящата директива не засяга възможността държавите членки да приемат или да запазят по-благоприятни разпоредби“.

6 Член 4, параграф 1 от Директива 2003/86, който се съдържа в глава II от нея, наречена „Членове на семейството“, предвижда:

„Държавите членки разрешават влизането и пребиваването в съответствие с настоящата директива и при условие че са спазени изискванията на глава IV, а също и на член 16, на следните членове на семейството:

[...]

в) малолетните и непълнолетните деца, включително осиновени деца на кандидата за събиране на семейството, когато той притежава родителските права и децата се намират на негова издръжка. [...]

[...]

Малолетните и непълнолетните деца, визирани в този член, трябва да са на възраст, която да не надхвърля определената за достигане на пълнолетие по силата на националното законодателство на заинтересованата държава членка и да не са сключили брак.

[...]“.

7 Съгласно член 5 от тази директива, който се съдържа в глава III от нея, наречена „Подаване и разглеждане на заявлението“:

„1. Държавите членки определят дали с цел да се упражни правото на събиране на семейството, заявлението за влизане и пребиваване трябва да се подаде пред компетентните органи на заинтересованата държава членка от кандидата или от член или членовете на семейството.

2. Заявлението се придружава от документни доказателства за семейната връзка и за спазването на изискванията на членове 4 и 6, а, където това е приложимо, и на членове 7 и 8, а също и от заверени копия на пътните документи на членовете на семейството.

Ако е целесъобразно, с цел да получат доказателства за съществуването на семейната връзка, държавите членки могат да проведат интервю с кандидата и членовете на неговото семейство и да направят други проучвания, каквито сметат за необходими.

[...]

4. Компетентните органи на държавата членка писмено съобщават решението си на лицето, което е подало заявлението, веднага щом това бъде възможно и при всички случаи не по-късно от девет месеца след датата на подаване на заявлението.

При изключителни обстоятелства, дължащи се на комплексния характер на проучване на заявлението, срокът, предвиден в първата алинея, може да бъде удължен.

Решението за отказ на заявлението трябва да бъде надлежно мотивирано. Всяка последица от невзимане на решение до изтичане на срока, предвиден в първа алинея, се урежда от националното законодателство на съответната държава членка.

5. При разглеждане на заявлението държавите членки се ръководят от висшите интереси на малолетните и непълнолетните деца“.

8 Член 10, параграф 2 от посочената директива, който се съдържа в глава V от нея, наречена „Събиране на семейства на бежанци“, гласи:

„Държавите членки могат да разрешат събирането на други членове на семейството, които не са посочени в член 4, ако същите се намират на финансова издръжка на бежанеца“.

9 Член 11 от Директива 2003/86, който се съдържа в същата глава V, уточнява:

„1. Член 5 се прилага спрямо подаването и разглеждането на заявлението, при условие че се спазва параграф 2 от настоящия член.

2. Когато един бежанец не може да представи официални документни доказателства за семейната връзка, държавите членки взимат предвид други доказателства за съществуването на подобна връзка, които следва да се оценяват в съответствие с националното право. [Отхвърлянето на заявление не може да се обоснове единствено с липсата на документни доказателства.]“.

10 Глава VII от тази директива, наречена „Санкции и обжалване“, включва членове 16—18 от нея.

11 Член 16, параграф 2 от посочената директива предвижда:

„Държавите членки могат също така да отхвърлят заявление за влизане и пребиваване с цел събиране на семейството или да оттеглят, или откажат да подновят разрешенията за пребиваване на членовете на семейството, ако се установи, че:

а) е използвана фалшива или заблуждаваща информация или фалшиви или подправени документи, или чрез измама, или с други незаконни средства;

[...]“.

12 Член 17 от същата директива гласи:

„Държавите членки надлежно държат сметка за характера и солидността на семейните връзки на лицето и продължителността на пребиваването му в държавата членка, както и за съществуването на семейни, културни и социални връзки със страната му на произход, в случай на отхвърляне на заявление, оттегляне или отказ за подновяване на разрешение за пребиваване, а също и в случай на постановяване на мярка за принудително отвеждане на кандидата или на членовете на неговото семейство“.

*Насоките за прилагане на Директива 2003/86*

13 Съобщението от 3 април 2014 г. на Комисията до Съвета и Европейския парламент относно насоки за прилагане на Директива 2003/86 (COM(2014) 210 окончателен, наричано по-нататък „Насоките“) съдържа следните пасаж:

„[...]“

3. Подаване и разглеждане на заявлението

[...]

3.2. Придружаващи доказателства

В съответствие с член 5, параграф 2 заявлението за събиране на семейството трябва да бъде придружено от:

а) документни доказателства за семейната връзка;

[...]

Държавите членки имат определена свобода на преценка, когато определят дали е целесъобразно и необходимо да се проверят доказателствата за семейната връзка чрез провеждане на интервюта или други проучвания, включително ДНК тестове. Критериите за целесъобразност и необходимост означават, че такива проучвания не са разрешени, ако има други подходящи и по-малко ограничаващи средства за установяване съществуването на семейна връзка. Всяко заявление, придружаващите документни доказателства към него и целесъобразността и необходимостта на интервюта и другите проучвания трябва да се оценят индивидуално за всеки отделен случай.

[...]

б. Събиране на семейства на лица, ползващи се с международна закрила

## 6.1. Бежанци

[...]

Комисията подчертава, че разпоредбите на глава V трябва да се тълкуват в светлината на принципите, изложени в член 5, параграф 5 и член 17. Ето защо при разглеждането на заявления за събиране на семейства, подадени от бежанци, държавите членки трябва във всеки отделен случай да извършат съразмерна и разумна преценка на всички засегнати интереси, като в същото време надлежно вземат предвид висшите интереси на малолетните и непълнолетните деца [...]. Нито един фактор, взет поотделно, не може автоматично да доведе до решение, всеки трябва да бъде включен в уравнението като само един от съответните фактори [...].

[...]

### 6.1.2. Отсъствие на официални документни доказателства

Член 11 гласи, че член 5 се прилага спрямо подаването и разглеждането на заявлението при условията на дерогацията по отношение на официалните документни доказателства, предвидена в член 11, параграф 2. Следователно, в съответствие с член 5, параграф 2, за установяване на семейната връзка държавите членки могат да разглеждат документни доказателства и, ако е целесъобразно и необходимо, могат да се проведат интервюта и други проучвания.

Въпреки това особеното положение на бежанци, които са били принудени да избягат от страната си, означава, че често е невъзможно или опасно за бежанците или членовете на техните семейства да представят официални документи или да се свържат с дипломатическите или консулските органи на своята държава на произход.

Текстът на член 11, параграф 2 изрично гласи, без да оставя свобода на преценка, че фактът, че липсват документни доказателства, не може да бъде единствената причина за отхвърляне на заявление и задължава държавите членки в такива случаи да „взимат предвид други доказателства“ за съществуването на семейната връзка. Тъй като такива „други доказателства“ следва да се оценяват в съответствие с националното право, държавите членки разполагат с известна свобода на преценка; все пак те трябва да приемат ясни правила, уреждащи изискванията относно доказателствата. Примери на „други доказателства“ за установяване на семейни връзки могат да бъдат писмени и/или устни изявления от страна на кандидатите, интервюта с членове на семейството или проучвания на ситуацията в чужбина. След това тези изявления могат например да бъдат потвърдени с подкрепящи доказателства като документация, аудио-визуални материали, всякакви документи или физически експонати (например дипломи, доказателство за парични преводи...) или познаване на конкретни факти.

Индивидуалната оценка по член 17 изисква държавите членки да държат сметка за всички съответни фактори при разглеждането на доказателствата, представени от кандидата, включително възраст, пол, образование, произход и социално положение, както и специфични културни аспекти. Комисията счита, че там, където след разглеждането на други видове доказателства остават сериозни съмнения или когато има убедителни индикации за намерение за измама, в краен случай може да се прибегне до ДНК тестове [...]. В подобни случаи Комисията счита, че държавите членки следва да съблюдават принципите относно ДНК тестовете на Върховния комисариат за бежанците на ООН [...].

[...]“.

### **Нидерландското право**

- 14 От акта за преюдициално запитване се установява, че Директива 2003/86 е транспонирана в нидерландския правов ред посредством Vreemdelingenwet 2000 (Закон от 2000 г. за чужденците), Vreemdelingen-circulaire 2000 (Циркулярно писмо от 2000 г. относно чужденците) и Werkinstructie 2014/9 (Инструкция за работа 2014/9).
- 15 Запитващата юрисдикция Rechtbank Den Haag zittingsplaats Haarlem (Харгски първоинстанционен съд, заседаващ в Харлем, Нидерландия) уточнява, че Кралство Нидерландия е транспонирало най-благоприятните разпоредби от глава V от тази директива относно събирането на семейството на бежанци, включително незадължителните разпоредби, които се съдържат в нея. По-специално, Кралство Нидерландия е решило да приложи посочената директива по отношение на лицата с право на субсидиарна закрила, макар че съгласно член 3, параграф 2, буква в) от тази директива същата не се прилага спрямо тях. Така нидерландският законодател е предвидил, че посочената глава V е пряко и безусловно приложима към тяхното положение.
- 16 Циркулярното писмо от 2000 г. относно чужденците и Инструкцията за работа 2014/9 се отнасят по-специално до преценката на доказателствата за съществуването на семейна връзка между кандидата за събиране на семейството и гражданина на трета страна, в полза на който е подадено заявлението за събиране на семейството. Съответно държавният секретар уважава посоченото заявление, когато бъде установено, че гражданинът на трета страна действително е част от семейството на кандидата за събиране на семейството.
- 17 В това отношение според запитващата юрисдикция кандидатът за събиране на семейството трябва да докаже, че преди пристигането му в Нидерландия съответният гражданин на трета страна действително е бил част от неговото семейство и че тази реална семейна връзка не е била прекъсната. Макар че кандидатът за събиране на семейството по принцип трябва да докаже това обстоятелство посредством документи, при липса на такива документи той има възможност да представи допълнителна информация или убедителни, надеждни и последователни обяснения относно обстоятелството, че съответният гражданин на трета страна действително принадлежи към неговото семейство. По-специално, за да се прецени дали дете, поверено на грижите на кандидат за събиране на семейството, действително е част от семейството на последния, се взема предвид по-специално причината, поради която това дете е било прието в посоченото семейство.
- 18 Накрая, при невъзможност съществуването на действителна семейна връзка да се установи с помощта на официални документи или ДНК анализ, е възможно да се прибегне до интервю с въпроси относно самоличността. Запитващата юрисдикция посочва, че случаят е такъв по-специално когато става въпрос за деца, поверени на грижите на лице в рамките на процедура за събиране на семейството.

### **Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси**

- 19 Г-жа А. и нейната дъщеря пребивават редовно в Нидерландия от 11 март 2015 г. насам като лица с право на субсидиарна закрила по смисъла на член 3, параграф 2, буква в) от Директива 2003/86. На 16 април 2015 г. г-жа А. подава пред компетентните нидерландски органи заявление за събиране на семейството в полза на Е.
- 20 В подкрепа на това заявление тя представя изявление на Еритрейския народен фронт за освобождение от 6 април 2015 г. (наричано по-нататък „изявлението на ЕНР“), от което се установява, че тя е лелята на Е. и негов настойник след смъртта на биологичните му родители, настъпила, когато той е бил на пет години. Тя твърди също така, че след като са избягали от

Еритрея през 2013 г., когато Е. е бил на десет години, той е живеел с нея в Судан до отпътуването ѝ за Нидерландия. Понастоящем Е. продължава да пребивава в Судан и е настанен в приемно семейство.

- 21 С решение от 12 май 2016 г. държавният секретар отхвърля заявлението за събиране на семейството.
- 22 На първо място, държавният секретар се позовава на обстоятелството, че не е представен никакъв официален документ, свидетелстващ, че действително са налице семейни връзки между Е. и г-жа А., като единственият представен в това отношение документ, а именно изявлението на ЕНР, е издадено без необходимите правомощия. По-нататък, държавният секретар приема, че не е дадено каквото и да е убедително обяснение относно невъзможността да се представят официални документни доказателства, при положение че Еритрея издава документи от този вид, като например смъртни актове и удостоверения за настойничество, лични карти или пък ученически и студентски книжки. Накрая, държавният секретар добавя, че с оглед на тези обстоятелства заявлението за събиране на семейството може да се отхвърли, без да е необходимо организирането на интервю с Е. или с г-жа А. с цел установяване на действителна семейна връзка между тях.
- 23 Подадената срещу това решение жалба по административен ред е отхвърлена с потвърдително решение от 27 октомври 2016 г.
- 24 Срещу отхвърлянето на разглежданото в главното производство заявление за събиране на семейството е подадена жалба пред запитващата юрисдикция, като на 18 май 2017 г. се провежда съдебно заседание. Впоследствие делото е преразпределено на колегиален състав на посочения съд и на 13 септември 2017 г. се провежда второ съдебно заседание.
- 25 Запитващата юрисдикция уточнява, че в хода последното посочено съдебно заседание държавният секретар е оттеглил възраженията си относно самоличността на Е. и на г-жа А. и относно съществуването на биологична връзка между тези две лица. Освен това държавният секретар спира да се позовава на липсата на официални документни доказателства относно настойничеството на г-жа А. над Е., тъй като съгласно еритрейското право подобно настойничество би било учредено автоматично. Според запитващата юрисдикция от изложеното следва, че единствените аспекти, които се оспорват в главното производство, се отнасят до липсата на смъртни актове на биологичните родители на Е. и до убедителността на обясненията, изложени в това отношение от г-жа А.
- 26 Запитващата юрисдикция изпитва съмнение относно тълкуването, което следва да се даде на член 11, параграф 2 от Директива 2003/86, и по-специално иска да установи дали съответната държава членка е длъжна да „[вземе] предвид други доказателства за съществуването [на семейните връзки]“, в случай че бежанецът не изтъкне убедително обяснение за невъзможността си да представи официални документни доказателства.
- 27 В светлината на решение от 18 октомври 2012 г., Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638, т. 53—56), запитващата юрисдикция обаче има съмнения относно компетентността на Съда да отговори на подобен въпрос в рамките на главното производство, като посочва, че макар положението на г-жа А. — доколкото тя е лице с право само на субсидиарна закрила — да не попада в приложното поле на разпоредбите на тази директива, нидерландското право предвижда тези разпоредби да са пряко и безусловно приложими към подобно положение.



28 При тези условия *Rechtbank Den Haag zittingsplaats Haarlem* (Хагски първоинстанционен съд, заседаващ в Харлем) решава да спре производство и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Като се имат предвид член 3, параграф 2, буква в) от Директива [2003/86] и решение от 18 октомври 2012 г., *Nolan* (C-583/10, EU:C:2012:638), компетентен ли е Съдът да отговори на преюдициални въпроси на нидерландския съд относно тълкуването на разпоредби на Директива 2003/86 в правен спор във връзка с правото на пребиваване на член от семейството на лице с право на субсидиарна закрила, след като в нидерландското право е установено, че посочената директива се прилага пряко и безусловно по отношение на лица с право на субсидиарна закрила?
- 2) Трябва ли член 11, параграф 2 от Директива [2003/86] да се тълкува в смисъл, че не допуска отхвърляне на заявлението на бежанец за събиране на семейството единствено поради факта, че бежанецът не е приложил към заявлението си официални документни доказателства за семейната връзка,

или

член 11, параграф 2 от Директива [2003/86] трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска основаното единствено на липсата на официални документни доказателства за семейната връзка отхвърляне на заявление на чужденец за събиране на семейството само когато бежанецът е дал убедително обяснение за това, че не е представил тези документни доказателства, и за твърдението си, че не може допълнително да ги представи?“.

### **Производството пред Съда**

- 29 Запитващата юрисдикция иска настоящото преюдициално запитване да бъде разгледано по реда на спешното преюдициално производство, предвидено в член 107 от Процедурния правилник на Съда.
- 30 На 23 ноември 2017 г., след изслушване на генералния адвокат, първи състав на Съда решава, че това искане не следва да се уважава.
- 31 Все пак с решение от 27 ноември 2017 г. председателят на Съда допуска настоящото дело да бъде разгледано с предимство в съответствие с член 53, параграф 3 от Процедурния правилник.

### **По преюдициалните въпроси**

#### ***По първия въпрос***

- 32 С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали на основание член 267 ДФЕС Съдът е компетентен да тълкува член 11, параграф 2 от Директива 2003/86 в случай като разглеждания в главното производство, в който дадена юрисдикция е призована да се произнесе относно заявление за събиране на семейството, подадено от лице, на което е предоставен статут на субсидиарна закрила, когато съгласно националното право тази разпоредба е приложима пряко и безусловно в посочения случай.

- 33 Член 3, параграф 2, буква в) от Директива 2003/86 уточнява по-специално, че тази директива не се прилага, когато кандидатът за събиране на семейството е гражданин на трета държава, получил разрешение да пребивава в държава членка на основата на субсидиарна форма на закрила в съответствие с международните задължения, националното законодателство или практиката на държавите членки.
- 34 От това следва, че Директива 2003/86 трябва да се тълкува в смисъл, че не се прилага по отношение на граждани на трети държави, които са членове на семейството на лице, на което е предоставен статут на субсидиарна закрила, каквато е г-жа А. (решение от 7 ноември 2018 г., К и В, С-380/17, EU:C:2018:877, т. 33).
- 35 От постоянната практика на Съда обаче следва, че той е компетентен да се произнася по преюдициални запитвания относно разпоредби на правото на Съюза в случаи, в които, макар и фактите по главното производство да не попадат в приложното поле на правото на Съюза, въпросните разпоредби от правото на Съюза са приложими по силата на препращане в националното право към тяхното съдържание (решение от 7 ноември 2018 г., К и В, С-380/17, EU:C:2018:877, т. 34 и цитираната съдебна практика).
- 36 Всъщност в подобни случаи е налице несъмнен интерес на Европейския съюз от еднообразно тълкуване на възприетите въз основа на правото на Съюза разпоредби, за да се избегнат последващи различия в тълкуването (решение от 7 ноември 2018 г., К и В, С-380/17, EU:C:2018:877, т. 35 и цитираната съдебна практика).
- 37 Ето защо тълкуване от Съда на разпоредби на правото на Съюза, когато са налице положения, които не попадат в приложното поле на тези разпоредби, е обосновано, когато националното право е направило разглежданите разпоредби пряко и безусловно приложими към такива положения, за да се осигури еднакво третиране на посочените положения и на положенията, попадащи в приложното поле на разглежданите разпоредби (решение от 7 ноември 2018 г., К и В, С-380/17, EU:C:2018:877, т. 36 и цитираната съдебна практика).
- 38 В конкретния случай запитващата юрисдикция, която единствено е компетентна да тълкува националното право в контекста на установеното с член 267 ДФЕС съдебно сътрудничество (вж. по аналогия решение от 7 ноември 2018 г., К и В, С-380/17, EU:C:2018:877, т. 37 и цитираната съдебна практика), уточнява, че нидерландският законодател е решил да осигури на лицата със статут на субсидиарна закрила по-благоприятно третиране от предвиденото в Директива 2003/86, като по отношение на тях прилага предвидените в тази директива правила относно бежанците. От това посочената юрисдикция прави заключението, че съгласно нидерландското право тя е длъжна да приложи член 11, параграф 2 от посочената директива в делото по главното производство.
- 39 При тези условия следва да се приеме, че нидерландското право прилага тази разпоредба пряко и безусловно към положения като разглежданото в главното производство и поради тази причина е налице несъмнен интерес на Съюза от това Съдът да се произнесе по преюдициалното запитване (вж. по аналогия решение от 7 ноември 2018 г., К и В, С-380/17, EU:C:2018:877, т. 38).
- 40 Всъщност Съдът вече е приел, че когато е изпълнено условието по точка 37 от настоящото решение, Съдът може да установи компетентност и по отношение на положения, попадащи в някое от изричните изключения от приложното поле на даден акт на Съюза (решение от 7 ноември 2018 г., С и А, С-257/17, EU:C:2018:876, т. 37 и цитираната съдебна практика).

- 41 В този контекст може да се допусне компетентността на Съда да варира разумно единствено в зависимост от начина, по който е ограничено приложното поле на съответната разпоредба вследствие на въвеждането на положително определение или вследствие на установяването на някои изключения, като тези две законодателни техники могат да бъдат използвани независимо една от друга (решение от 7 ноември 2018 г., С и А, C-257/17, EU:C:2018:876, т. 39).
- 42 В допълнение, макар и запитващата юрисдикция да посочва, че нейните съмнения относно компетентността на Съда следват от решение от 18 октомври 2012 г., Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638), е важно да се отбележи, че характерните специфики на това дело не могат да бъдат открити в делото по главното производство (вж. по аналогия решение от 7 ноември 2018 г., С и А, C-257/17, EU:C:2018:876, т. 41—43).
- 43 С оглед на изложеното на първия въпрос следва да се отговори, че Съдът е компетентен на основание член 267 ДФЕС да тълкува член 11, параграф 2 от Директива 2003/86 в положение като разглежданото в главното производство, в което запитващата юрисдикция е призована да се произнесе по заявление за събиране на семейството, подадено от лице, на което е предоставен статут на субсидиарна закрила, когато съгласно националното право тази разпоредба е приложима пряко и безусловно в подобни ситуации.

### *По втория въпрос*

- 44 С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска да установи по същество дали член 11, параграф 2 от Директива 2003/86 трябва да се тълкува в смисъл, че при обстоятелства като тези в главното производство, при които заявлението за събиране на семейството е подадено от кандидат за събиране на семейството със статут на субсидиарна закрила в полза на негов непълнолетен племенник, пребиваващ като бежанец в трета държава без семейни връзки, за когото кандидатът твърди, че е негов настойник, не допуска това заявление да бъде отхвърлено само на основание, че кандидатът за събиране на семейството не е представил официални документни доказателства, които свидетелстват за смъртта на биологичните родители на непълнолетното лице и съответно за действителното наличие на семейни връзки на кандидата с това лице, и че обяснението, което кандидатът за събиране на семейството е дал, за да обоснове невъзможността си да представи такива документни доказателства, е прието за неубедително от компетентните органи единствено въз основа на общата налична информация относно положението в държавата на произход, без да се вземат предвид конкретното положение на кандидата за събиране на семейството и на непълнолетното лице, както и особените трудности, които твърдят, че имали, преди и след като се избягали от своята държава на произход.

### *По целта на Директива 2003/86*

- 45 В това отношение следва да се припомни, че целта на Директива 2003/86 е да насърчи събирането на семейството, а също така и да предостави защита на гражданите на трети страни, по-специално на малолетните и непълнолетните лица (вж. в този смисъл решение от 6 декември 2012 г., О и др., C-356/11 и C-357/11, EU:C:2012:776, т. 69).
- 46 В този контекст член 4, параграф 1 от разглежданата директива налага на държавите членки конкретни задължения за действие, на които съответстват ясно определени субективни права. Той изисква от тях в посочените в същата директива хипотези да разрешават, без да могат да упражняват своята свобода на преценка, събирането на семейството по отношение на някои членове на семейството на кандидата (решения от 27 юни 2006 г., Парламент/Съвет, C-540/03, EU:C:2006:429, т. 60, и от 6 декември 2012 г., О и др., C-356/11 и C-357/11, EU:C:2012:776, т. 70).

- 47 В съответствие с член 4, параграф 1, буква в) от Директива 2003/86 сред членовете на семейството на кандидата за събиране на семейството, на който съответната държава членка трябва да разреши влизането и пребиваването, фигурират „малолетните и непълнолетните деца, включително осиновени деца на кандидата за събиране на семейството, когато той притежава родителските права и децата се намират на негова издръжка“.
- 48 Освен това съгласно член 10, параграф 2 от Директива 2003/86 държавите членки могат да разрешат събирането на други членове на семейството, които не са посочени в член 4 от тази директива, ако същите се намират на финансова издръжка на бежанеца.
- 49 В това отношение запитващата юрисдикция уточнява, че нидерландското право разрешава събиране на семейството в полза на лица, поверени на грижите на кандидат за събиране на семейството, с които той има действителни семейни връзки, и че нидерландските органи са длъжни да разрешат поисканото събиране на семейството, ако бъде доказано съществуването на действителна семейна връзка между кандидата за събиране на семейството и лице, поверено на грижите му.
- 50 Тъй като съгласно твърденията на г-жа А. в конкретния случай Е. е лице, поверено на нейните грижи, разглежданото в главното производство заявление за събиране на семейството изглежда може да попадне най-малкото в приложното поле на хипотезата, посочена в член 10, параграф 2 от Директива 2003/86, и ако подобна хипотеза е налице, нидерландското право задължава нидерландските органи да разрешат исканото събиране на семейството.
- 51 Следователно по съображения, аналогични на посочените в точка 38 от настоящото съдебно решение, следва да се приеме, че нидерландското право предвижда член 11 от тази директива да се прилага по отношение на положение като разглежданото в главното производство.

*По разглеждането на заявлението за събиране на семейството, което компетентните национални органи трябва да осъществят*

- 52 Що се отнася до разглеждането, което трябва да осъществят компетентните национални органи, както от член 5, параграф 2, така и от член 11, параграф 2 от Директива 2003/86 следва, че тези органи разполагат с право на преценка, по-специално когато разглеждат дали са налице семейните връзки, която преценка трябва да се извърши съгласно националното право (вж. в този смисъл решения от 27 юни 2006 г., Парламент/Съвет, C-540/03, EU:C:2006:429, т. 59, и от 6 декември 2012 г., О и др., C-356/11 и C-357/11, EU:C:2012:776, т. 74).
- 53 Все пак признатата на държавите членки свобода на преценката не трябва да бъде използвана от тях по начин, който би засегнал целта на Директива 2003/86 и нейното полезно действие. Освен това, както става ясно от съображение 2 от тази директива, тя зачита основните права и спазва принципите, които са признати от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) (вж. в този смисъл решение от 6 декември 2012 г., О и др., C-356/11 и C-357/11, EU:C:2012:776, т. 74 и 75).
- 54 В резултат на това държавите членки са длъжни не само да тълкуват националното си право по начин, който да съответства на правото на Съюза, но и да не допускат да се основават на тълкуване на разпоредба от вторичното право, което би влязло в конфликт с основните права, защитавани от правния ред на Съюза (вж. в този смисъл решения от 27 юни 2006 г., Парламент/Съвет, C-540/03, EU:C:2006:429, т. 105, от 23 декември 2009 г., Detiček, C-403/09 PPU, EU:C:2009:810, т. 34, и от 6 декември 2012 г., О и др., C-356/11 и C-357/11, EU:C:2012:776, т. 78).

- 55 Член 7 от Хартата, който признава правото на зачитане на личния или семейния живот, трябва да се тълкува във връзка със задължението да се вземе предвид висшият интерес на детето, признато в член 24, параграф 2 от Хартата, и с оглед на необходимостта на всяко дете да поддържа редовно лични отношения с двамата си родители, която намира израз в член 24, параграф 3 от Хартата (решение от 27 юни 2006 г., Парламент/Съвет, С-540/03, ЕУ:С:2006:429, т. 58).
- 56 От това следва, че разпоредбите на Директива 2003/86 трябва да се тълкуват и прилагат в светлината на член 7 и член 24, параграфи 2 и 3 от Хартата, както това се установява и от текста на съображение 2 и на член 5, параграф 5 от тази директива, които възлагат на държавите членки да разглеждат посочените заявления за събиране на семейства в интерес на съответните деца и с грижата да се облагодетелства семейният живот (решение от 6 декември 2012 г., О и др., С-356/11 и С-357/11, ЕУ:С:2012:776, т. 80).
- 57 В това отношение компетентните национални органи трябва да извършат съразмерна и разумна преценка на всички засегнати интереси, като държат по-специално сметка за интересите на засегнатите деца (решение от 6 декември 2012 г., О и др., С-356/11 и С-357/11, ЕУ:С:2012:776, т. 81).
- 58 Освен това трябва да се вземе предвид член 17 от Директива 2003/86, който налага индивидуален подход при разглеждането на заявленията за събиране на семейството (решения от 9 юли 2015 г., К и А, С-153/14, ЕУ:С:2015:453, т. 60, и от 21 април 2016 г., Khachab, С-558/14, ЕУ:С:2016:285, т. 43), при които трябва надлежно да се отчетат характерът и солидността на семейните връзки на лицето и продължителността на пребиваването му в държавата членка, както и съществуването на семейни, културни или социални връзки със страната му на произход (решение от 27 юни 2006 г., Парламент/Съвет, С-540/03, ЕУ:С:2006:429, т. 64).
- 59 Следователно при прилагането на Директива 2003/86 и разглеждането на заявленията за събиране на семейството компетентните национални органи са тези, които следва да осъществят по-специално индивидуална преценка, при която да бъдат отчетени всички съответни фактори в конкретния случай и която евентуално да отделя специално внимание на интересите на съответните деца и на загрижеността да се облагодетелства семейният живот. По-специално, обстоятелства като възрастта на съответните деца, положението им в тяхната държава на произход и степента им на зависимост по отношение на техните родители могат да повлияят върху обхвата и интензивността на необходимото разглеждане (вж. в този смисъл решение от 27 юни 2006 г., Парламент/Съвет, С-540/03, ЕУ:С:2006:429, т. 56). При всички случаи, както се уточнява в точка 6.1 от Насоките, нито един фактор, взет поотделно, не може автоматично да доведе до решение.

*По задълженията на кандидата за събиране на семейството и на члена на неговото семейство, за когото се отнася заявлението за събиране на семейството*

- 60 Що се отнася до задълженията на кандидата за събиране на семейството, както и на члена на неговото семейство, за когото се отнася заявлението за събиране на семейството, следва да се напомни, че в съответствие с член 5, параграф 2, първа алинея от Директива 2003/86 подобно заявление се придружава по-специално от „документни доказателства за семейната връзка“. Член 11, параграф 2 от тази директива уточнява, че посочените документни доказателства трябва да бъдат „официални“ и ако липсват такива, „държавите членки взимат предвид други доказателства за съществуването на подобна връзка“. От своя страна член 5, параграф 2, втора алинея от посочената директива гласи, че „[а]ко е целесъобразно, с цел да получат доказателства за съществуването на семейната връзка, държавите членки могат да проведат интервю с кандидата и членовете на неговото семейство и да направят други проучвания, каквито счестат за необходими“.

- 61 Както обаче посочва генералния адвокат в точки 57 и 71 от своето заключение, от тези разпоредби следва, че кандидатът за събиране на семейството и членът на неговото семейство, за когото се отнася заявлението за събиране на семейството, имат задължението да сътрудничат на компетентния национален орган, в частност за целите на установяването на тяхната самоличност, съществуването на семейни връзки между тях и причините, обосноваващи молбата им, което предполага да представят, доколкото е възможно, изискваните документи и евентуално поисканите обяснения и сведения (вж. по аналогия решение от 14 септември 2017 г., К., С-18/16, EU:C:2017:680, т. 38).
- 62 Следователно това задължение за сътрудничество предполага кандидатът за събиране на семейството или членът на неговото семейство, за когото се отнася заявлението, да представят всички доказателства, релевантни за преценката на действителното наличие на твърдените от тях семейни връзки, но също и да отговорят на въпросите и на исканията, отправени до тях в това отношение от компетентните национални органи, и да бъдат на разположение на тези органи за провеждането на интервюта или други проучвания и да обяснят — в случай че не могат да представят официални документни доказателства за семейната връзка — причините, поради които не са в състояние да направят това.

*По разглеждането на представените доказателства и направените изявления*

- 63 Що се отнася до разглеждането от страна на компетентните национални органи на доказателствената сила или убедителността на документите, изявленията или обясненията, представени при тези условия от кандидата за събиране на семейството или от члена на неговото семейство, за когото се отнася заявлението за събиране на семейството, индивидуалната преценка изисква тези органи да отчетат всички съответни фактори, включително възрастта, пола, образованието, произхода и социалния статус на кандидата за събиране на семейството или на съответния член на неговото семейство, както и специфичните културни аспекти, както това е формулирано и в точка 6.1.2 от Насоките.
- 64 Съгласно посоченото от генералния адвокат в точки 65, 66, 77, 79 и 81 от заключението му от това следва, че представените доказателства, изявления и обяснения трябва от една страна да бъдат обективно преценени с оглед както на общата, така и на конкретната информация, която е релевантна, обективна, достоверна, точна и актуализирана и се отнася до положението в държавата на произход, включително по-специално развитието на законодателството, както и начина на прилагането му, функционирането на административните служби и евентуално съществуването на недостатъци, засягащи някои населени места или определени групи лица в тази държава.
- 65 От друга страна националните органи трябва да вземат предвид също така личността на кандидата за събиране на семейството или на члена на неговото семейство, за когото се отнася заявлението за събиране на семейството, както и конкретното положение, в което се намират те, и специфичните трудности, с които са се сблъскали, така че изискванията, които могат да бъдат поставени относно доказателствената сила или достоверността на документите, представени от кандидата за събиране на семейството или от члена на неговото семейство по-специално с цел да докаже невъзможността да предостави официални документни доказателства за семейните връзки, трябва да бъдат пропорционални и да зависят от естеството и равнището на трудностите, на които те са били изложени.
- 66 Всъщност съгласно съображение 8 от Директива 2003/86 следва да се отдели специално внимание на положението на бежанците поради причините, които са ги принудили да избягат от страната си и които им пречат да водят там нормален семеен живот. Както е посочено и в

точка 6.1.2 от Насоките, особеното положение на бежанците означава, че често е невъзможно или опасно за тях или за членовете на техните семейства да представят официални документи или да се свържат с дипломатическите или консулските органи на своята държава на произход.

- 67 По-нататък, от гореизложените съображения следва, че ако кандидатът за събиране на семейството очевидно не изпълнява задължението си за сътрудничество или ако е явно, че съгласно обективни данни, с които разполагат компетентните национални органи, заявлението за събиране на семейството е подадено с цел измама, тези национални органи имат право да го отхвърлят.
- 68 Обратно на това, когато не са налице подобни обстоятелства, отсъствието на официални документни доказателства за семейната връзка и евентуалната липса на убедителност на дадените в това отношение обяснения трябва да се считат за обикновени елементи, които трябва да се вземат предвид при индивидуалната оценка на всички съответни фактори в конкретния случай и не освобождават компетентните национални органи от задължението, предвидено в член 11, параграф 2 от Директива 2003/86, да вземат предвид други доказателства.
- 69 Всъщност, както е напомнено и в точка 6.1.2 от Насоките, член 11, параграф 2 от тази директива гласи изрично, без да оставя свобода на преценка в това отношение, че фактът, че липсват документни доказателства, не може да бъде единствената причина за отхвърляне на заявление и задължава държавите членки в такива случаи да взимат предвид други доказателства за съществуването на семейната връзка.

*По съответствието с изискванията на Директива 2003/86 на осъщественото от държавния секретар разглеждане на заявлението, за което става въпрос в главното производство*

- 70 В конкретния случай в решенията си от 12 май 2016 г. и от 27 октомври 2016 г. държавният секретар приема по-специално че г-жа А. не е представила никакъв официален документ относно смъртта на родителите на Е. и съществуването на настояничество, упражнявано от нея по отношение на непълнолетното лице, нито е дала убедително обяснение относно невъзможността си да представи такива документни доказателства, докато според държавния секретар е било възможно тя да се снабди с документи от този вид.
- 71 Безспорно е обаче, че в проведеното пред запитващата юрисдикция съдебно заседание от 13 септември 2017 г. държавният секретар е оттеглил възражението си за липса на официални документни доказателства относно съществуването на настояничеството, упражнявано от г-жа А. по отношение на Е., след като е установил, че съгласно еритрейското право подобно настояничество се учредява автоматично.
- 72 От това следва, че разглежданото в главното производство решение за отхвърляне на заявлението за събиране на семейството вече се основава само на липсата на смъртни актове на биологичните родители на Е. и на неубедителните обяснения, дадени в това отношение от г-жа А.
- 73 В съдебното заседание пред Съда нидерландското правителство поддържа, че било необходимо да се докаже смъртта на биологичните родители на Е., за да се изключат хипотезите на отвлечане на дете и дори на трафик с хора.
- 74 На първо място, следва да се приеме — след като това обстоятелство бъде проверено от страна на запитващата юрисдикция — че от преписката, с която разполага Съдът, не се установява каквото и да е нарушение на задължението на г-жа А за сътрудничество. Всъщност е безспорно, че последната е отговорила на всички въпроси и искания, отправени до нея в хода на

административното производство от държавния секретар, и по-специално че е изложила причините, поради които според нея самата тя и Е. са се намирали в невъзможност да представят официални документни доказателства за семейната връзка, които са поискани от посочените органи.

- 75 В това отношение, както следва от представената пред Съда преписка, г-жа А. Посочва, най-напред, че издаването на смъртните актове в Еритрея не се обхваща от компетентността на службите по гражданско състояние на Асмара (Еритрея), а от компетентността на местните органи, като всъщност процедурата по издаване варира сериозно в зависимост от населеното място. По-нататък, г-жа А. подчертава, че никога не е разполагала с такива актове, тъй като произхожда от малко село и е излизала от къщата си само при необходимост, а освен това притежаването на смъртни актове било необичайно. Накрая, понастоящем било невъзможно да се сдобие с посочените актове, тъй като тя и Е. са напуснали незаконно Еритрея, така че търсенето на такива актове посредством познати там би ги изложило на евентуални „действия на диаспората“ и щяло да създаде опасности за тяхното семейство, пребиваващо в Еритрея, както и сериозен риск от заплащане на „такса за диаспората“.
- 76 На второ място, от същата тази преписка следва, че макар за целите на разглеждането на убедителността на дадените от г-жа А. обяснения държавният секретар да е взел предвид общата налична информация относно положението в Еритрея, не е видно, че той е взел предвид начина, по който е приложено релевантното законодателство, нито обстоятелството, че функционирането на службите по гражданско състояние в тази държава евентуално зависи от различния местен контекст. Освен това посочената преписка не позволява също така да се провери дали, и евентуално в каква степен, той е взел предвид личността и конкретното положение на г-жа А. и на Е., както и специфичните трудности, с които те твърдят, че са се сблъскали, преди и след като са избягали от своята държава на произход.
- 77 На трето място, нищо в представената пред Съда преписка не сочи, че държавният секретар е взел предвид възрастта на Е., неговото положение на бежанец в Судан — държава, в която според предоставените от г-жа А. сведения той е бил настанен в приемно семейство без каквито и да са семейни връзки с него — или пък висшия интерес на това дете, какъвто е налице при подобни обстоятелства. Ако обаче твърденията на г-жа А. се окажат верни, уважаването на разглежданото в главното производство заявление за събиране на семейството би било единственият начин да се гарантира възможността на Е. да расте в семейна среда. Както обаче бе посочено в точка 59 от настоящото съдебно решение, подобни обстоятелства могат да окажат влияние върху обхвата и интензивността на изискуемото разглеждане.
- 78 Макар да е допустимо компетентните национални органи да предприемат действия по установяване на подадени с цел измама заявления за събиране на семейството в контекста на отвличането на деца и дори на трафика на хора, както правилно изтъква нидерландското правителство, посоченото обстоятелство не освобождава тези органи от задължението да вземат предвид висшия интерес на едно дете, което потенциално се намира в условия като описаните от г-жа А.
- 79 Освен това липсата на смъртен акт на неговите биологични родители и недостатъчната убедителност на обясненията, изложени с цел да се обоснове тази липса, сами по себе си не могат да позволят да се направи извод, че дадено заявление за събиране на семейството непременно попада в контекста на отвличане на деца или на трафик на хора. В това отношение от член 11, параграф 2 от Директива 2003/86 — съгласно който съответната държава членка взема предвид други доказателства за съществуването на семейната връзка и не може да се основе единствено на липсата на документни доказателства — разглеждан в светлината на член 7 и на член 24, параграфи 2 и 3 от Хартата, следва, че в зависимост от обстоятелствата в



конкретния случай националните органи могат да бъдат задължени при необходимост да осъществят допълнителни проверки, като например провеждането на интервю с кандидата за събиране на семейството, за да се отхвърли вероятността от наличие на подобни феномени.

- 80 Запитващата юрисдикция, която единствено е пряко запозната с повдигнатия пред нея спор, следва да провери — като има предвид изложеното в предходните точки — дали разглеждането от страна на държавния секретар на заявлението, за което става въпрос в главното производство, е в съответствие с изискванията на Директива 2003/86.
- 81 С оглед на гореизложеното на втория въпрос следва да се отговори, че при обстоятелства като тези в главното производство, при които кандидат за събиране на семейството със статут на субсидиарна закрила подава заявление за събиране на семейството в полза на свой непълнолетен племенник, пребиваващ като бежанец без семейни връзки в трета държава, по отношение на когото кандидатът твърди, че е негов настойник, член 11, параграф 2 от Директива 2003/86 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска това заявление да бъде отхвърлено само на основание, че кандидатът за събиране на семейството не е представил официални документни доказателства, удостоверяващи смъртта на биологичните родители на непълнолетното лице и съответно наличието на действителни семейни връзки с него, и на основание, че обяснението, което кандидатът за събиране на семейството е дал, за да обоснове невъзможността си да представи подобни доказателства, е било сметено за неубедително от компетентните органи единствено въз основа на общата информация, с която те разполагат относно положението в държавата на произход, без да вземат предвид конкретното положение на кандидата за събиране на семейството и на непълнолетното лице, както и специфичните трудности, с които те твърдят, че са се сблъскали, преди и след като са избягали от държавата си на произход.

### По съдебните разноски

- 82 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 (втори състав) реши:

- 1) Съдът на Европейския съюз е компетентен на основание член 267 ДФЕС да тълкува член 11, параграф 2 от Директива 2003/86/ЕО на Съвета от 22 септември 2003 година относно правото на събиране на семейството в положение като разглежданото в главното производство, в което запитващата юрисдикция е призована да се произнесе относно заявление за събиране на семейството, подадено от лице, на което е предоставен статут на субсидиарна закрила, когато съгласно предвиденото в националното право тази разпоредба е приложима пряко и безусловно в подобни ситуации.
- 2) При обстоятелства като тези в главното производство, при които кандидат за събиране на семейството със статут на субсидиарна закрила подава заявление за събиране на семейството в полза на свой непълнолетен племенник, пребиваващ като бежанец без семейни връзки в трета държава, по отношение на когото кандидатът твърди, че е негов настойник, член 11, параграф 2 от Директива 2003/86 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска това заявление да бъде отхвърлено само на основание, че кандидатът за събиране на семейството не е представил официални документни доказателства, удостоверяващи смъртта на биологичните родители на непълнолетното лице и

съответно наличието на действителни семейни връзки с него, и на основание, че обяснението, което кандидатът за събиране на семейството е дал, за да обоснове невъзможността си да представи подобни доказателства, е било счтено за неубедително от компетентните органи единствено въз основа на общата информация, с която те разполагат относно положението в държавата на произход, без да вземат предвид конкретното положение на кандидата за събиране на семейството и на непълнолетното лице, както и специфичните трудности, с които те твърдят, че са се сблъскали, преди и след като са избягали от държавата си на произход.

Подписи