



## Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

Р. РИКАМЉЕ

представено на 13 януари 2022 година<sup>1</sup>

**Съединени дела C-451/19 и C-532/19**

**Subdelegación del Gobierno en Toledo**

срещу

**XU (C-451/19)**

и

**Subdelegación del Gobierno en Toledo**

срещу

**QP (C-532/19)**

(Преюдициални запитвания, отправени от Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Висш съд на Кастилия-Ла Манча, Испания))

„Преюдициално запитване — Член 20 ДФЕС — Гражданство на Европейския съюз — Гражданин на Съюза, който никога не е упражнявал свободата си на движение — Молба за издаване на карта за пребиваване на член на семейството му, гражданин на трета страна — Отхвърляне — Задължение за гражданина на Съюза да разполага с достатъчно средства — Задължение на съпрузите за съвместно живеене — Малолетно и непълнолетно дете, гражданин на Съюза — Национално законодателство и национални практики — Ефективно упражняване на най-съществената част от правата, предоставени на гражданите на Съюза — Лишаване“

### I. Въведение

1. Преюдициалните запитвания, отправени от Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Висш съд на Кастилия-Ла Манча, Испания) по настоящите съединени дела, се отнасят до тълкуването на член 20 ДФЕС, що се отнася до признаването на правото на пребиваване на граждани на трети страни, които са членове на семейството (съответно синът на съпругата и съпругът) на испански гражданин, който не е упражнявал правото си на свободно движение, както и до евентуалното задължение за извършване на конкретна и индивидуална преценка за това съществува ли отношение на зависимост между най-близките членове на семейството.

2. Тези преюдициални запитвания са отправени в рамките на спорове между Subdelegación del Gobierno en Toledo (представителство на централната власт в Толедо, Испания) (наричано по-нататък „представителството“) и граждани на трета страна по повод на

<sup>1</sup> Език на оригиналния текст: френски.

отхвърлените от него молби за получаване на карта за пребиваване като членове на семейството на гражданин на Съюза. В подкрепа на исканията си тези граждани се позовават на производно право на пребиваване, основаващо се на член 20 ДФЕС, както и на практиката на Съда относно статута на гражданин на Съюза. Настоящите дела дават повод на Съда да уточни практиката си относно производното право на пребиваване, което при определени изключителни обстоятелства трябва да бъде признато на гражданин на трета страна на основание на тази разпоредба.

## II. Правна уредба

### A. Правото на Съюза

#### 1. Директива 2004/38/ЕО

3. Член 1 от Директива 2004/38/ЕО<sup>2</sup> гласи:

„Настоящата директива определя:

- a) условията, уреждащи упражняването на правото на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки;
- b) правото на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства на постоянно пребиваване на територията на държавите членки;

[...]“.

4. Член 3 от тази директива, озаглавен „Бенефициенти“, предвижда в параграф 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“.

5. Член 7 от посочената директива в параграфи 1 и 2 гласи следното:

„1. Всички граждани на Съюза имат право да пребивават на територията на друга държава членка за срок, по-дълъг от три месеца, ако те:

[...]

<sup>2</sup> Директива 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).

б) притежават достатъчно средства за себе си и за членовете на семейството си, с цел да не се превърнат в тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка през времето си на пребиваване и притежават пълно здравно застрахователно покритие в приемащата държава членка; или,

[...]

г) са членове на семейството, придружаващи или присъединяващи се към гражданин на Съюза, който отговаря на условията, посочени в букви а), б) или в).

2. Правото на пребиваване, предвидено в параграф 1, обхваща и членове на семейството, които не са граждани на държава членка и които придружават или се присъединяват към гражданина на Съюза в приемащата държава членка, при условие че този гражданин на Съюза отговаря на условията, посочени в параграф 1, букви а), б) или в)“.

## 2. Директива 2003/86/ЕО

6. Член 2 от Директива 2003/86/ЕО на Съвета от 22 септември 2003 година относно правото на събиране на семейството<sup>3</sup> гласи:

„За целите на настоящата директива:

[...]

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;

[...]“.

7. Член 3 от тази директива предвижда:

„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.

[...]

3. Настоящата директива не се прилага за членовете на семейството на гражданин на Европейския съюз“.

<sup>3</sup> ОВ L 251, 2003 г., стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 164.

8. Съгласно член 4 от посочената директива:

„1. 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. Държавите членки могат да разрешат събирането на деца, родителските права над които се упражняват съвместно, при условие че другата страна, която съвместно упражнява родителските права, е дала своето съгласие.

[...]

6. Чрез дерогация, държавите членки могат да изискат молбите за събиране на семейството на малолетни и непълнолетни деца да са подадени преди 15-годишна възраст в съответствие с разпоредбите на действащото им законодателство към датата на прилагане на настоящата директива. Ако заявлението е подадено след 15-годишна възраст, държавите членки, които решат да приложат настоящата дерогация, разрешават влизането и пребиваването на такива деца на друго основание, различно от събирането на семейството“.

9. Съгласно член 5, параграф 3 от Директива 2003/86:

„Заявлението се подава и разглежда, докато членовете на семейството пребивават извън територията на държавата членка, в която пребивава кандидатът.

Чрез дерогация, държавата членка може при определени обстоятелства да приеме заявление, което е подадено, когато членовете на семейството вече са на нейна територия“.

## **Б. Испанското право**

10. Член 32 от Конституцията на Испания предвижда:

„1. Мъж и жена имат право да сключат брак и имат равни права и задължения в брака.

2. Формата на брака, възрастта и условията за сключването му, правата и задълженията на съпрузите, основанията за раздяла и разтрогване на брака и последиците от тях се уреждат със закон“.

11. Съгласно член 68 от Código Civil (Граждански кодекс):

„Съпрузите живеят заедно и си дължат вярност и взаимопомощ. Освен това те трябва да си поделят домашните отговорности, както и грижите за възходящите или низходящите роднини и за останалите лица на тяхна издръжка“.

12. Член 70 от този кодекс предвижда:

„Съпрузите определят местоживеенето на семейството по взаимно съгласие, а ако не могат да постигнат такова, въпросът се решава от съда, който взема предвид интереса на семейството“.

13. Съгласно член 110 от посочения кодекс:

„Майката и бащата, дори ако не упражняват родителските права и задължения, са длъжни да се грижат за малолетните и непълнолетните си деца и им дължат издръжка“.

14. Съгласно член 154 от Гражданския кодекс:

„Спрямо малолетните и непълнолетните, които са недееспособни, родителските права се упражняват от родителите.

[...]“.

15. Член 1 от Real Decreto 240/2007, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (Кралски декрет 240/2007 за влизането, свободното движение и пребиваването в Испания на гражданите на държави — членки на Европейския съюз, и на други държави — страни по Споразумението за Европейско икономическо пространство)<sup>4</sup> от 16 февруари 2007 г., в редакцията му, приложима към спора в главното производство, гласи:

„1. Настоящият кралски декрет урежда условията за упражняване на правото на влизане и напускане, свободно движение, престой, постоянно пребиваване и работа в Испания за гражданите на другите държави — членки на Европейския съюз, и на другите държави — страни по Споразумението за Европейското икономическо пространство, както и ограниченията на посочените права от съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве.

2. Съдържанието на настоящия кралски декрет не засяга разпоредбите на специалните закони и на международните договори, по които Испания е страна“.

16. Член 2 от този кралски декрет предвижда:

„При спазване на предвидените в него условия настоящият кралски декрет се прилага и за изброените по-долу членове на семейството на гражданин на друга държава — членка на Европейския съюз, или на друга държава — страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство, без оглед на тяхното гражданство, когато същите го придружават или се присъединяват към него:

а) съпруга (съпругата), при условие че няма споразумение за недействителност на брака или бракът не е обявен за недействителен, липсва развод или законна раздяла.

[...]

<sup>4</sup> BOE № 51 от 28 февруари 2007 г., стр. 8558, наричан по-нататък „Кралски декрет 240/2007“.

с) преките му низходящи, както и тези на съпруга/съпругата му или на регистрирания му/й партньор, на възраст под двадесет и една години или над тази възраст, които са на негова/нейна издръжка или са недееспособни, при условие че няма споразумение за недействителност или бракът не е обявен за недействителен, липсва развод или законна раздяла или вписването на партньорството не е отменено;

[...].

17. Съгласно член 7 от посочения кралски декрет:

„1. Всички граждани на Съюза или на друга държава — страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство, имат право да пребивават на територията на испанската държава за срок, по-дълъг от три месеца, ако:

[...].

б) притежават достатъчно средства за себе си и за членовете на семейството си с цел да не се превърнат в тежест за системата на социално подпомагане на Испания по време на пребиваването си и притежават пълно здравно застрахователно покритие в Испания или

[...]

д) са членове на семейството, придружаващи или присъединяващи се към гражданин на Съюза или на друга държава — страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство, който отговаря на условията, посочени в букви а), б) или с).

2. Правото на пребиваване, предвидено в параграф 1, обхваща и членове на семейството, които не са граждани на държава членка и които придружават или се присъединяват към гражданина на Съюза или на друга държава — страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство, в Испания, при условие че този гражданин на Съюза отговаря на условията, посочени в параграф 1, букви а), б) или с).

[...]

7. По отношение на достатъчните за издръжка средства конкретен размер не може да се определи, а следва да се вземе предвид личното положение на гражданите на държавата — членка на Европейския съюз, или на другата държава — страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство. При всички случаи този размер не може да бъде по-висок от прага на финансовите средства, под който испанските граждани получават социални помощи, или от размера на минималната социалноосигурителна пенсия“.

18. Член 8, параграф 1 от същия кралски декрет гласи:

„Членовете на семейството на гражданин на държава — членка на Европейския съюз, или на друга държава — страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство, посочени в член 2 от настоящия кралски декрет, които не са граждани на една от тези държави, когато придружават този гражданин или се присъединяват към него, могат да пребивават в Испания за срок, по-дълъг от три месеца, и са длъжни да поискат и да получат „карта за пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза“.

### III. Фактите в основата на спора, главното производство и преюдициалните въпроси

#### A. Дело C-451/19

19. ХУ, венецуелски гражданин, е роден на 19 септември 2001 г. във Венецуела. Майката на ХУ, венецуелска гражданка притежава Tarjeta de Residencia Comunitaria (карта за пребиваване в Общността) и живее с детето си в Испания от 2004 г. ХУ е получил разрешение за пребиваване в тази държава членка.

20. На 20 януари 2011 г. съд, компетентен по семейни спорове във Венецуела, постановява, че упражняването на родителските права по отношение на ХУ е възложено на майка му, която може да пребивава в Испания с детето си без никакви ограничения.

21. Майката на ХУ и вторият му баща, испански гражданин, който никога не е упражнявал правото си на свободно движение в рамките на Съюза, сключват брак в Ел Висо де Сан Хуан (Испания) на 6 септември 2014 г. Действителността на този брак не се оспорва.

22. Съпрузите живеят заедно в Ел Висо де Сан Хуан (Испания) от 12 декември 2008 г. На 24 юли 2009 г. от този брак се ражда дете с испанско гражданство.

23. На 28 септември 2015 г. в съответствие с член 2, буква с) от Кралски декрет 240/2007 вторият баща на ХУ подава молба в полза на ХУ да бъде издадена на карта за временно пребиваване на член на семейството на гражданин на Европейския съюз.

24. Тази молба е отхвърлена с мотива, че вторият баща на ХУ не е доказал, че разполага с достатъчно средства за себе си и за членовете на семейството си, каквито са изискванията по член 7 от Кралски декрет 240/2007.

25. На 28 януари 2016 г. представителството потвърждава отказа да се уважи молбата, подадена от втория баща на ХУ. Срещу това решение той подава жалба до Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Toledo (Административен съд № 1, Толедо, Испания).

26. Тази юрисдикция уважава жалбата му, като приема, че член 7 от Кралски декрет 240/2007 не е приложим в случая, тъй като вторият баща на ХУ никога не е упражнявал правото си на свободно движение в рамките на Съюза.

27. Държавната администрация подава въззивна жалба срещу това съдебно решение пред Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Висш съд на Кастилия-Ла Манча, Испания), който решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Може ли изискването испански гражданин, който не е упражнил правото си на свободно движение, да отговаря на условията по член 7, параграф 1 от [Кралски декрет 240/2007], за да получи малолетното или непълнолетното дете (от трета страна) на неговия съпруг/неговата съпруга от трета страна право на пребиваване съгласно член 7, параграф 2 от [Кралски декрет 240/2007], в случай на неизпълнение на тези условия да се смята за противоречащо на член 20 ДФЕС, ако в резултат от отказа да се признае такова право испанският гражданин се окаже принуден да напусне

територията на Съюза като цяло? За целите на въпроса следва да се има предвид, че член 68 от испанския Граждански кодекс предвижда задължение за съпрузите да живеят съвместно?

- 2) Във всички случаи, независимо от горното, противоречи ли на член 20 ДФЕС при посочените по-горе условия практиката на испанската държава автоматично да прилага съдържанието се в член 7 от [Кралски декрет 240/2007] правило и съответно да отказва издаването на карта за пребиваване на гражданин на трета страна, малолетно или непълнолетно дете от трета страна на съпруг/съпруга от трета страна на гражданин на Съюза, който никога не е упражнявал правото си на свободно движение (като съпрузите на свой ред имат малолетно или непълнолетно дете с испанско гражданство, което също никога не е упражнявало правото си на свободно движение), само и единствено поради това че гражданинът на Съюза не отговаря на предвидените в тази разпоредба условия, без да преценява за всеки конкретен и отделен случай дали между него и гражданина на трета страна съществува отношение на зависимост, което е от такова естество, че по каквато и да било причина и предвид конкретните обстоятелства при отказ да се признае право на пребиваване на гражданина на трета страна гражданинът на Съюза не би могъл да се раздели с члена на семейството си, който зависи от него, и би бил длъжен да напусне територията на Съюза? Особено в случай, при който испанският гражданин и неговият съпруг/неговата съпруга от трета страна на свой ред са родители на малолетно или непълнолетно дете с испанско гражданство, което също може да се окаже принудено да напусне територията на Испания, за да последва родителите си. За целите на въпроса следва да се има предвид практиката на Съда на Европейския съюз, и по-специално решение от 8 май 2018 г., C-82/16, К.А. и др./Belgische Staat?“.

## Б. Дело C-532/19

28. На 25 септември 2015 г. QR, перуански гражданин, сключва брак с испанска гражданка, която никога не е упражнявала правото си на свободно движение в рамките на Съюза. Законосъобразността на този брак никога не е оспорвана. QR и съпругата му са родители на момиче с испанско гражданство, родено на 11 август 2012 г.

29. На 2 октомври 2015 г. QR подава молба за карта за пребиваване на член на семейството на гражданин на Европейския съюз, като прилага към нея, наред с други документи, трудовия договор за неопределено време на съпругата си и различни фишове за заплати.

30. В хода на проучването на преписката представителството уведомява QR за наличието по отношение на него на три осъдителни присъди, от 7 септември 2010 г., 25 октомври 2010 г. и от 16 ноември 2016 г., първата и третата — за управление на превозно средство без свидетелство за управление, а втората — за управление в нетрезво състояние, за да представи становището си, което той е направил.

31. На 14 декември 2015 г. молбата на QR е отхвърлена от представителството с мотива, че той не отговаря на условията, установени в Кралски декрет 240/2007, тъй като според досието на QR в регистъра за съдимост той е осъждан в Испания и не разполага с достатъчно финансови средства за себе си и за членовете на семейството си.



32. На 1 февруари 2016 г. представителството потвърждава отказа на подадената от QR молба. Срещу това решение последният подава жалба до Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Toledo (Административен съд на провинция Толедо № 2, Испания), който уважава жалбата му.

33. Държавната администрация обжалва това съдебно решение пред Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Висш съд на Кастилия-Ла Манча, Испания), който решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Може ли изискването испански гражданин, който не е упражнил правото си на свободно движение, да отговаря на условията по член 7, параграф 1 от Кралски декрет 240/2007, за да получи неговият съпруг/неговата съпруга от трета страна право на пребиваване съгласно член 7, параграф 2 от посочения кралски декрет, в случай на неизпълнение на тези условия, да се смята за противоречащо на член 20 ДФЕС, ако в резултат от отказа да се признае такова право испанският гражданин се окаже принуден да напусне територията на Съюза като цяло? За целите на въпроса следва да се има предвид, че член 68 от испанския Граждански кодекс предвижда задължение за съпрузите да живеят съвместно.
- 2) Във всички случаи, независимо от горното, противоречи ли на член 20 ДФЕС при посочените по-горе условия практиката на испанската държава автоматично да прилага правилото по член 7 от Кралски декрет 240/2007 и съответно да отказва издаването на карта за пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза, който гражданин никога не е упражнявал правото си на свободно движение, поради това че този гражданин не отговаря на предвидените в тази разпоредба условия, без да преценява за всеки конкретен и отделен случай дали между него и гражданина на трета страна съществува отношение на зависимост, което е от такова естество, че по каквато и да било причина и предвид конкретните обстоятелства при отказ да се признае право на пребиваване на гражданина на трета страна гражданинът на Съюза не би могъл да се раздели с члена на семейството си, от когото зависи, и би бил длъжен да напусне територията на Съюза? За целите на въпроса следва да се има предвид практиката на Съда на Европейския съюз, и по-специално решение от 8 май 2018 г., C-82/16, К.А. и др./Belgische Staat?“.

#### IV. Производството пред Съда

34. Актът за преюдициално запитване по дело C-451/19, с дата 29 април 2019 г., постъпва в секретариата на Съда на 12 юни 2019 г.

35. Актът за преюдициално запитване по дело C-532/19, с дата 17 юни 2019 г., постъпва в секретариата на Съда на 11 юли 2019 г.

36. С решение на Съда от 16 април 2020 г. разглежданите дела са съединени за целите на писмената и устната фаза на производството, както и на съдебното решение.

37. Испанското правителство и Европейската комисия представят писмени становища в срока, указан в член 23 от Статута на Съда на Европейския съюз.

38. В приложение на член 76, параграф 2 от Процедурния правилник Съдът решава да не провежда съдебно заседание за изслушване на устните състезания.

## V. Правен анализ

### A. Предварителни бележки

39. Както беше посочено във въведението, настоящите дела по същество се отнасят до тълкуването на член 20 ДФЕС във връзка с признаването на правото на пребиваване на граждани на трети страни, които са членове на семейството (съответно синът на съпругата и съпругът) на гражданин на Съюза, който не е упражнил правото си на свободно движение, както и във връзка с евентуалното задължение на компетентните органи за извършване на конкретна и индивидуална преценка за това съществува ли отношение на зависимост между най-близките членове на семейството.

40. От съображения за яснота и рационалност тези *две тематични оси*, които съответстват съответно на първите и вторите преюдициални въпроси, ще бъдат разгледани в същия ред. Поради това, първо, ще установя дали гражданин на трета страна се ползва от производно право, основаващо се на член 20 ДФЕС при обстоятелства като тези по настоящите дела<sup>5</sup>. На следващо място ще разгледам изискванията, които се поставят в практиката на Съда при проверката дали е отношение на зависимост<sup>6</sup>. В рамките на анализа ще взема становище по няколко от правните въпроси, повдигнати от запитващата юрисдикция в преюдициалните ѝ запитвания. На последно място, изводите, които следва да се направят в резултат на този анализ, обобщени в синтез на прегледа на всяка тематична ос<sup>7</sup>, ще дадат отговорите на поставените въпроси.

### Б. Първа тематична ос: проверка дали съществува производно право на гражданите на трети страни при обстоятелствата по настоящите дела

#### 1. Аспектите, които следва да се вземат предвид при анализа

41. Необходимостта от задълбочен анализ на първата тематична ос относно евентуалното съществуване на право на пребиваване при обстоятелствата по настоящите дела произтича от факта, че не може да се изключи възможността член 20 ДФЕС да не допуска практиката на испанските органи да отказват предоставянето на разрешение за пребиваване на гражданин на трета страна, член на семейството на гражданин на Съюза, само поради това че последният не разполага с достатъчно средства за себе си и за този гражданин (нито е здравно осигурен).

42. Всъщност в този контекст следва да се припомни, че точно до такъв извод стига Съдът в решение от 27 февруари 2020 г., *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real* (Съпруг(а) на гражданин на Съюза) (C-836/18, наричано по-нататък „решение *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*“, EU:C:2020:119). По-конкретно в това решение Съдът критикува решението на испанските органи да отхвърлят искане за събиране на семейството, подадено от

<sup>5</sup> Вж. точка 41 и сл. от настоящото заключение.

<sup>6</sup> Вж. точка 125 и сл. от настоящото заключение.

<sup>7</sup> Вж. точки 124 и 130 от настоящото заключение.

гражданин на трета страна, съпруг(а) на гражданин на Съюза, единствено поради това че този гражданин на Съюза не разполага с достатъчно средства за себе си и за съпруга(та) си, за да не се превърнат в тежест за системата за социално подпомагане, без да проверят дали между споменатия гражданин на Съюза и съпруга(та) му съществува отношение на зависимост от такова естество, че при отказ да се признае производно право на пребиваване на последния/последната, споменатият гражданин на Съюза би бил принуден да напусне територията на Съюза, за да може да остане със съпруга(та) си и по този начин да осигури ефективна подкрепа на зависещото от него лице. След това Съдът постановява, че член 20 ДФЕС не допуска административната практика на испанските органи, които само прилагат действащото национално законодателство<sup>8</sup>.

43. Обстоятелствата по делата в главното производство са много сходни с тези по делото, по което е постановено посоченото решение, доколкото, първо, съответните граждани на Съюза не са упражнили свободата си на движение, и второ, обстоятелствата се отнасят точно до същото национално законодателство за транспониране на член 7 от Директива 2004/38, което предвижда и аналогично прилагане на тази разпоредба към тази специфична хипотеза<sup>9</sup>, като по този начин се надхвърля онова, което се изисква съгласно правото на Съюза. Важно е обаче да се посочи, че са налице и съществени различия, що се отнася до фактите, които налагат преценка конкретно в светлината на принципите, установени в съдебната практика в областта на гражданството на Съюза. Всъщност, докато по посоченото по-горе дело става въпрос за разглеждане на възможната зависимост между съпрузи, които не издържат дете, делата в главното производство се характеризират с присъствието сред най-близките членове на семейството на деца, които са издържани и са граждани на Съюза. В това отношение държа да подчертая, че поради уязвимостта си малолетните и непълнолетните изискват повишена защита от страна на националните органи, което според мен би трябвало да се отчете при прилагането на член 20 ДФЕС в конкретния случай. От тази гледна точка и като се имат предвид посочените разлики, очевидно Съдът ще трябва да внесе няколко важни уточнения относно обхвата на приложното поле на тази разпоредба.

44. Преди обаче да разгледам въпроса дали при обстоятелства като тези по настоящите дела гражданите на трети страни могат ефективно да се позовават на производно право, основаващо се на член 20 ДФЕС, поради статута им на членове на семейството на гражданин на Съюза, струва ми се, че е необходимо да припомня накратко принципите, приложими по отношение на гражданството на Съюза, така както са установени в практиката на Съда<sup>10</sup>. Едва след това изложение на сегашното състояние на съдебната практика в тази област от правото на Съюза ще бъде възможно да се провери дали посочените принципи намират приложение в случая<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Решение Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, точки 48 и 49.

<sup>9</sup> Решение Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, точка 30.

<sup>10</sup> Вж. точка 45 и сл. от настоящото заключение.

<sup>11</sup> Вж. точка 57 и сл. от настоящото заключение.

## **2. Обзор на сегашното състояние на съдебната практика в областта на гражданството на Съюза**

### **а) Съдебната практика относно производното право на пребиваване на гражданите на трети страни, основано на статута им на членове на семейството на гражданин на Съюза**

45. Съгласно постоянната съдебна практика, потвърдена в решение *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, член 20 ДФЕС предоставя статут на гражданин на Съюза на всяко лице, което притежава гражданство на държава членка, като този статут е създаден, за да бъде основният статут на гражданите на държавите членки. Гражданството на Съюза дава на всеки гражданин на Съюза основно и лично право свободно да се движи и да пребивава на територията на държавите членки при спазване на ограниченията и условията, предвидени в Договора, и на мерките, взети за прилагането им<sup>12</sup>.

46. В този контекст Съдът е приел, че член 20 ДФЕС не допуска национални мерки, включително решения, с които се отказва предоставяне на разрешения за пребиваване на членове на семейството на гражданин на Съюза и които водят до лишаване на гражданите на Съюза от ефективно упражняване на най-съществената част от правата, предоставени им от техния статут. Разпоредбите от Договора относно гражданството на Съюза обаче не предоставят никакво самостоятелно право на гражданите на трета страна. Всъщност евентуалните права, предоставени на тези граждани, не са техни собствени права, а са производни от правата на гражданина на Съюза. Целта и смисълът на тези производни права се откриват в констатацията, че отказът да бъдат признати би могъл да накърни по-специално свободата на движение на гражданин на Съюза<sup>13</sup>.

47. В това отношение Съдът вече е констатирал, че съществуват някои съвсем особени случаи, при които, въпреки че не се прилагат разпоредбите на производното право относно правото на пребиваване на граждани на трети страни и въпреки че съответният гражданин на Съюза не се е възползвал от свободата си на движение, на гражданина на трета страна, член на семейството на този гражданин на Съюза, все пак трябва да се признае право на пребиваване, тъй като в противен случай полезното действие на гражданството на Съюза би било накърнено, ако в резултат от отказа да се признае такова право посоченият гражданин на Съюза се окаже фактически принуден да напусне територията на Съюза като цяло и по този начин бъде лишен от възможността действително да се ползва от най-съществената част от правата, които му предоставя този статут<sup>14</sup>.

48. Въпреки това отказът да се признае право на пребиваване на гражданин на трета страна може да застраши полезното действие на гражданството на Съюза само ако между този гражданин на трета страна и гражданина на Съюза, член на неговото семейство, съществува такова отношение на зависимост, че би се стигнало дотам гражданинът на Съюза да бъде принуден да замине заедно със съответния гражданин на трета страна и да напусне територията на Съюза като цяло. От това следва, че гражданин на трета страна може да иска да му бъде предоставено производно право на пребиваване по силата на

<sup>12</sup> Решения от 13 септември 2016 г., *Rendón Marín* (C-165/14, EU:C:2016:675, т. 69 и 70), и *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, точки 35 и 36.

<sup>13</sup> Решение *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, точки 37 и 38.

<sup>14</sup> Решение *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, точка 39.

член 20 ДФЕС само в случаите, когато непредоставянето на такова право би принудило както този гражданин, така и члена на неговото семейство, гражданин на Съюза, да напуснат територията на Съюза. При това положение производно право на пребиваване се предоставя само в случаите, когато гражданин на трета страна, член на семейството на гражданин на Съюза, не отговаря на необходимите условия, за да получи въз основа на други разпоредби, и по-специално въз основа на приложимата за събиране на семейството национална правна уредба, право на пребиваване в държавата членка, чийто гражданин е този гражданин на Съюза<sup>15</sup>.

49. Когато обаче се установи, че по силата на националното или на вторичното право на Съюза не може да се предостави право на пребиваване на гражданин на трета страна, член на семейството на гражданин на Съюза, фактът, че между този гражданин на трета страна и този член на неговото семейство, гражданин на Съюза, съществува отношение на зависимост, което би могло да принуди споменатия гражданин на Съюза да напусне територията на Съюза като цяло, ако членът на неговото семейство, гражданин на трета страна, бъде наказан да напусне тази територия, поражда по принцип задължение за съответната държава членка да признае на този гражданин на трета страна производно право на пребиваване по силата на член 20 ДФЕС<sup>16</sup>.

50. На този етап от анализа следва да се приеме, че прилагането на член 20 ДФЕС изисква наличието на отношение на зависимост между гражданина на трета страна и гражданина на Съюза също толкова силно, колкото описаното в предходната точка от настоящото заключение. С оглед на това следва да се посочи, че Съдът е склонен да приеме важно разграничение между две категории отношения в семейството: от една страна, отношенията между пълнолетни съпрузи, и от друга страна, отношенията между родителите и техните ненавършили пълнолетие деца.

51. В решение от 8 май 2018 г., К.А. и др. (Събиране на семейството в Белгия) (C-82/16, наричано по-нататък „решение К.А. и др.“, EU:C:2018:308), Съдът е уточнил, че възрастният по принцип може да живее разделен от членовете на семейството си. Според Съда от това следва, че да се признае, че между двама възрастни, които са членове на едно семейство, е налице отношение на зависимост, което може да породи производно право на пребиваване на основание член 20 ДФЕС, е мислимо само в изключителни случаи, в които предвид всички релевантни обстоятелства съответното лице по никакъв начин не би могло да бъде разделено от члена на своето семейство, от когото зависи<sup>17</sup>.

***б) Съдебната практика относно отношението на зависимост между гражданина на трета страна и гражданина на Съюза, когато едно от съответните лица е малолетно или непълнолетно***

52. Това не се отнася за ненавършилите пълнолетие деца, особено ако те са малки<sup>18</sup>, като се има предвид, че те зависят до голяма степен от помощта и закрилата на родителите си. Изглежда, че Съдът е напълно наясно със специалната защита, от която се нуждаят ненавършилите пълнолетие в особено деликатния контекст на административно решение от компетентността на националните имиграционни органи, което може да сложи край на

<sup>15</sup> Решение Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, точки 40 и 41.

<sup>16</sup> Решение Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, точка 42.

<sup>17</sup> Решение К.А. и др., точка 65.

<sup>18</sup> Решение К.А. и др., точка 65.

целостта на семейството<sup>19</sup>. Всъщност следва да се отбележи, че според Съда отказът да се предостави право на пребиваване на гражданин на трета страна, родител на гражданин на Съюза, по принцип може да не остави никаква друга възможност на последния освен тази да напусне територията на Съюза, за да придружи родителя, от когото зависи<sup>20</sup>.

53. Следва да се уточни обаче, че Съдът не придава едно и също значение на ролята на всеки родител, когато става въпрос за това да се определи решаващата степен на зависимост на децата. Необходима е преценка на семейното положение във всеки отделен случай, по-специално с оглед на поетата от всеки родител отговорност за издръжката на семейството. В практиката си Съдът е приел, че от значение при преценката дали отказът за признаване на производно право на пребиваване на гражданин на трета страна, който е родител на дете, гражданин на Съюза, ще лиши последното от възможността ефективно да упражнява най-съществената част от правата, които му предоставя неговият статут, като фактически го принуди да замине с родителя си и следователно да напусне територията на Съюза като цяло, е *как се упражняват родителските права по отношение на детето*, както и дали родителят, гражданин на трета страна, е поел полагането на грижите за детето в правно, финансово или емоционално отношение<sup>21</sup>.

54. По-специално, за да прецени дали съществува опасност съответното дете, гражданин на Съюза, да бъде принудено да напусне територията на Съюза, ако на неговия родител, гражданин на трета страна, не бъде предоставено право на пребиваване в съответната държава членка, националните органи трябва да установят кой родител действително упражнява родителските права по отношение на детето и дали наистина съществува отношение на зависимост между детето и родителя, гражданин на трета страна. Съдът е постановил, че при тази преценка компетентните органи трябва да вземат предвид правото на зачитане на семейния живот, закрепено в член 7 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), който следва да се разглежда във връзка със задължението за вземане предвид на висшия интерес на детето, признат в член 24, параграф 2 от Хартата<sup>22</sup>.

55. Според Съда обстоятелството, че другият родител, когато е гражданин на Съюза, действително може и е готов сам да поеме ежедневната фактическа грижа за детето, е релевантно, но само по себе си не е достатъчно, за да се приеме, че между родителя, гражданин на трета страна, и детето не съществува отношение на зависимост, което е такова, че детето би било принудено да напусне територията на Съюза при отказ за признаване на право на пребиваване на този гражданин на трета страна. Всъщност тази констатация трябва да се направи след като с оглед висшия интерес на съответното дете се вземат предвид всички обстоятелства в конкретния случай, и по-специално възрастта, физическото и емоционалното развитие, степента на емоционалната обвързаност както с родителя, гражданин на Съюза, така и с родителя, гражданин на трета страна, а също и дали раздялата с последния би застрашила душевното равновесие на детето<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> *Peyrl*, J. *Kinderbetreuungsgeld für Drittstaatsangehörige, die aus der Kernbestandsdoktrin des EuGH ein Aufenthaltsrecht ableiten können* — *Das Recht der Arbeit*, 3/2018, стр. 236 посочва, че наложените от съдебната практика изисквания във връзка с доказването на степента на зависимост са по-малко строги за непълнолетните и малолетните деца, отколкото за възрастните, като се има предвид тяхната уязвимост.

<sup>20</sup> Решения от 10 май 2017 г., *Chavez-Vilchez и др.* (C-133/15, наричано по-нататък „решение *Chavez-Vilchez и др.*“, EU:C:2017:354, т. 65), и от 11 март 2021 г., *État belge* (Връщане на родител на ненавършило пълнолетие лице) (C-112/20, EU:C:2021:197, т. 26).

<sup>21</sup> Решения *Chavez-Vilchez и др.*, точка 68 и К.А. и др., точка 70.

<sup>22</sup> Решения *Chavez-Vilchez и др.*, точка 70 и К.А. и др., точка 71.

<sup>23</sup> Решения *Chavez-Vilchez и др.*, точка 71, К.А. и др., точка 72 и от 11 март 2021 г., *État belge* (Връщане на родителя на ненавършило пълнолетие лице) (C-112/20, EU:C:2021:197, т. 27).

56. От друга страна, според Съда обстоятелството, че родителят, гражданин на трета страна, живее с ненавършилото пълнолетие дете, гражданин на Съюза, е едно от релевантните обстоятелства, които трябва да се вземат предвид, за да се определи дали между тях е налице връзка на зависимост, но не е задължително условие за наличието на такава връзка. За разлика от това, обстоятелството, че по икономически съображения или с цел запазване на целостта на семейството на територията на Съюза, за гражданина на държава членка изглежда желателно членовете на семейството му, които не са граждани на държава членка, да могат да пребивават с него на територията на Съюза, само по себе си не е достатъчно, за да се приеме, че ако не им бъде предоставено такова право, гражданинът на Съюза ще бъде принуден да напусне територията на Съюза. Така наличието на семейна връзка, независимо дали биологична или правна, между ненавършилия пълнолетие гражданин на Съюза и неговия родител, гражданин на трета страна, не е достатъчно основание за признаване в съответствие с член 20 ДФЕС на посочения родител на производно право на пребиваване на територията на държавата членка, на която е гражданин ненавършилото пълнолетие дете<sup>24</sup>.

### ***3. Прилагането към настоящите дела на принципите, установени в практиката от Съда***

#### ***а) Общите аспекти за всички дела, разгледани в съдебната практика***

57. След този кратък обзор на практиката на Съда във връзка с производното право на пребиваване на гражданите на трети страни, основано на статута им на членове на семейството на гражданин на Съюза, както и във връзка с отношението на зависимост, което съществува конкретно между гражданин на трета страна и гражданин на Съюза, когато едно от съответните лица е малолетно или непълнолетно, следва да се установи дали посочените в предходните точки от настоящото заключение принципи, изведени от тази съдебна практика, намират приложение по настоящите съединени дела. Както ще обясня подробно по-нататък, има няколко причини, поради които отговарям утвърдително на този въпрос.

58. Първо, съществуват прилики с дело *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, които вече посочих в настоящото заключение<sup>25</sup>. Всъщност, както по посоченото по-горе дело, Съдът още веднъж следва да се произнесе макар и индиректно по въпроса съвместимо ли е с правото на Съюза действащото испанско законодателство, което поставя събирането на семейството на гражданин на трета страна с член на семейството си, гражданин на държава членка, който никога не е упражнявал свободата си на движение, в зависимост от изискването последният да притежава достатъчно средства, за да не се превърне в тежест за националната система за социално подпомагане.

59. В това отношение Съдът е постановил, че правото на Съюза по принцип не се прилага към заявление за събиране на семейството, подадено при тези обстоятелства, и следователно по принцип допуска национална правна уредба като описаната в предходната точка<sup>26</sup>. Съдът обаче е уточнил, че систематичното налагане без никакви изключения на такова условие може да наруши производното право на пребиваване, което трябва да бъде

<sup>24</sup> Решения от 8 май 2013 г., *Ymeraga и др.* (C-87/12, EU:C:2013:291, т. 38), и К.А. и др., точки 73—75.

<sup>25</sup> Вж. точка 43 от настоящото заключение.

<sup>26</sup> Решение *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, точка 33.

признато в някои съвсем особени случаи по силата на член 20 ДФЕС на гражданин на трета страна, член на семейството на гражданин на Съюза<sup>27</sup>. Струва ми се, че това уточнение на Съда е особено важно, тъй като води до определяне на границите на приложното поле на тази разпоредба и по този начин на компетентността на държавите членки в областта на имиграцията.

60. Съдът е обяснил какви са националните мерки, считани за несъвместими със статута на гражданин на Съюза, установен с член 20 ДФЕС, а именно тези, които *лишават гражданите на Съюза от възможността ефективно да упражняват най-съществената част от правата, които им предоставя посоченият статут*. Както посочих в обзора си на относимата съдебна практика, именно такъв е случаят в положение, при което гражданинът на Съюза би бил принуден да напусне територията на Съюза с мотива, че на член на неговото семейство, гражданин на трета страна, е отказано да се признае право на пребиваване. Такова положение, което е признак за особена строгост, може да възникне само ако съществува отношение, за което е характерна *висока степен на зависимост* между гражданина на трета страна, член на семейството на гражданин на Съюза, и него самия. Следователно, за да се определи дали съответните лица в случая могат да се позовават на член 20 ДФЕС, за да се ползват от право на пребиваване, следва да се разгледа *семејното положение на всяко от тях*.

61. Поради това следва да се приеме, че независимо от разликите във фактическата обстановка по дело *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real* и по делата в главното производство, един от главните аспекти при анализа се състои в това да се установи дали в случая съществува отношение, за което е характерна *достатъчно изразена зависимост*, което да отговаря на наложените в съдебната практика изисквания за целите на прилагането на тази разпоредба. Фактът, че разглежданите семејни отношения включват ненавършили пълнолетие деца, изисква особено внимание за нуждите на анализа. Поради тази причина принципите, установени от съдебната практика в решение К.А. и др. и посочени в настоящото заключение<sup>28</sup>, биха могли да се окажат относими и приложими. В интерес на методически подход, при който надлежно се държи сметка за конкретните обстоятелства по всяко дело, предлагам те да бъдат разгледани поотделно в светлината на аспектите, които ни предоставя съдебната практика.

62. В този контекст е необходимо да се припомни, че Съдът не следва нито да преценява сам положението на семействата, разглеждани по делата в главното производство, нито сам да решава дали е уместно на съответните лица да се предостави право на пребиваване. Това е валидно в още по-голяма степен за преценката на тяхното финансово положение въпреки отражението, което тълкуването на член 20 ДФЕС може да има за прилагането на националната разпоредба за транспониране на член 7 от Директива 2004/38, която обхваща положението на испанските граждани, които не са упражнявали свободата си на движение. Посочените задачи са от *изключителната компетентност на националните органи*<sup>29</sup>. Съдът обаче е компетентен да предостави на запитващата юрисдикция всички насоки за тълкуване, произтичащи от правото на Съюза, които ще ѝ позволят сама да извърши задълбочена проверка на фактите.

<sup>27</sup> Решение *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, точка 34.

<sup>28</sup> Вж. точки 52—56 от настоящото заключение.

<sup>29</sup> Вж. в този смисъл *Neier, C.*, „Residence right under Article 20 TFEU not dependent on sufficient resources: *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real* — *Common Market Law Review*, vol. 58 (2021) № 2, p. 566.



**б) Установяването на отношение на зависимост между най-близките членове на семейството като главен аспект при анализа**

1) Преглед на дело C-532/19

i) По обстоятелствата, обосноваващи съществуването на право на пребиваване

63. По това дело QR, гражданин на трета страна, сключил брак с испанска гражданка, която никога не е упражнявала свободата си на движение в рамките на Съюза, иска да получи разрешение за пребиваване в Испания. От брака им е родена дъщеря с испанско гражданство. Към настоящия момент тя все още е непълнолетна и също не е упражнявала свободата си на движение.

64. Още в началото държа да отбележа, че запитващата юрисдикция посочва, че ако на QR бъде отказано разрешение за пребиваване в Испания, за него и съпругата му вероятно ще бъде невъзможно да спазят наложеното им по силата на испанското право задължение за съвместно живеене. Запитващата юрисдикция обаче не посочва никакво обстоятелство, с което може да се докаже съществуването на отношение на зависимост между тези две пълнолетни лица, освен това обикновено правно задължение за съвместно живеене.

65. От посочената в настоящото заключение практика на Съда обаче ясно произтича, че признаването между двама възрастни, членове на едно и също семейство, на отношение на зависимост, което може да породи производно право на пребиваване на основание на член 20 ДФЕС, е мислимо само в *изключителни* случаи<sup>30</sup>. В решение Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real Съдът е постановил, че такова отношение на зависимост не съществува само защото пълнолетният и неупражнил никога свободата си на движение гражданин на държава членка и съпругът/съпругата му, пълнолетен гражданин на трета страна, са длъжни да живеят заедно, по силата на произтичащите от брака задължения съгласно правото на държава членка, чийто гражданин е гражданинът на Европейския съюз. Следователно по принцип изглежда, че отговорът на първия преюдициален въпрос ясно произтича от това решение.

66. С оглед това все пак смятам, че за да даде *отговор, който да е от полза* за запитващата юрисдикция, Съдът следва да разгледа и значението, което може да има с оглед на член 20 ДФЕС фактът, че QR е баща на непълнолетно дете, гражданин на Съюза, по отношение на което той упражнява родителските права съвместно със съпругата си, испанска гражданка и майка на това дете. По-конкретно следва да се определи дали задължението, което би било наложено на QR, да напусне територията на Съюза, фактически би принудило дъщеря му да го придружи, въпреки че, както това дете, така и майка му, могат да пребивават законно в Испания.

67. Както се установява от изложението ми за относимата съдебна практика<sup>31</sup>, въпросът за упражняването на родителските права, както и за поемането от родителя, гражданин на трета страна на *законната, финансовата или емоционалната грижа* за това дете, са аспекти, които са от значение, за да се определи дали между този родител и неговото непълнолетно дете, гражданин на Съюза, е налице отношение на зависимост. Констатацията на отношение на зависимост по смисъла на член 20 ДФЕС от такова

<sup>30</sup> Вж. точка 51 от настоящото заключение.

<sup>31</sup> Вж. точка 53 от настоящото заключение.

естество, че ненавършилото пълнолетие дете би било принудено да напусне територията на Съюза, ако на родителя му бъде отказано право на пребиваване, трябва да се направи с оглед на висшия интерес на съответното дете, като се вземат предвид всички обстоятелства в конкретния случай, по-специално неговата възраст, физическото и емоционалното му развитие, степента на емоционална обвързаност както с родителя, гражданин на Съюза, така и с родителя, гражданин на трета държава, а също и опасността, която раздялата с последния би породила за душевното равновесие на детето<sup>32</sup>.

68. Струва ми се, че от тази съдебна практика следва, че за да се прецени дали в конкретния случай е налице отношение на зависимост по смисъла на член 20 ДФЕС, следва да се вземат предвид не само евентуалната *материална зависимост* на това дете от неговия родител, гражданин на трета страна, но и значимостта на *емоционалната обвързаност* с него и последиците, до които би могло да доведе заминаването му, за психическото равновесие на това дете.

69. Действително от практиката на Съда следва също<sup>33</sup>, че обстоятелството, че по икономически съображения или с цел запазване на целостта на семейството на територията на Съюза за гражданина на държава членка може да изглежда желателно членовете на семейството му, които не са граждани на държава членка, да могат да пребивават с него на територията на Съюза, само по себе си не е достатъчно, за да се приеме, че ако не им бъде предоставено такова право, гражданинът на Съюза ще бъде принуден да напусне територията на Съюза.

70. В рамките на настоящия анализ обаче не трябва да се забравя, че Съдът припомня многократно *първостепенното значение*, което правото на Съюза отдава на зачитането на семейния живот, прогласено в член 7 от Хартата. Същото се отнася за закрилата на детето, чийто висш интерес трябва да се взема предвид от компетентните органи в съответствие с член 24, параграф 2 от Хартата. Тези съображения предполагат по-специално да се държи сметка за изразената в параграф 3 от същата разпоредба необходимост детето „да поддържа редовно лични отношения и преки контакти с двамата си родители“. Последният посочен аспект ми се струва решаващ за целите на настоящия анализ.

71. Според мен, когато включва в съображенията си освен член 20 ДФЕС и разпоредбите от Хартата, Съдът не без основание припомня *конституционния ранг* на посочените по-горе права в правовия ред на Съюза<sup>34</sup>. Струва ми се очевидно, че Съдът е искал да гарантира на територията на Съюза запазването на семейната връзка между ненавършилото пълнолетие дете, гражданин на Съюза, и неговия родител, гражданин на трета страна, когато това е в съответствие с висшия интерес на това дете<sup>35</sup>. От това следва, че съображения от общ характер, на които се позовават националните органи, като тези, свързани с твърдяна необходимост за защита на националните системи за социално подпомагане, *трябва да отстъпят*, когато въз основа на преценка на семейното положение се установи, че между съответните лица съществува действително отношение на зависимост от материално или

<sup>32</sup> Вж. точка 55 от настоящото заключение.

<sup>33</sup> Вж. точка 56 от настоящото заключение.

<sup>34</sup> Van Eijken, H., Phoa, P. The scope of Article 20 TFEU clarified in Chavez-Vilchez: Are the fundamental rights of minor EU citizens coming of age? — European Law Review, 2018, vol. 43, № 6, p. 969, посочват, че Съдът е установил връзка между гражданството на Съюза и Хартата, което може да се тълкува като нов етап в развитието на статут на гражданин, в по-голяма степен наднационален и политически, отвъд икономическите и транснационалните му корени.

<sup>35</sup> Di Comite, V. „Derecho de residencia de los progenitores nacionales de terceros Estados e interés superior del niño“ europeo — Revista de derecho comunitario europeo, 12/2017, № 58, счита, че позоваването на прогласените в Хартата основни права указва за нарастващото значение на правата на детето в правото на Съюза, и по-специално в практиката на Съда.

емоционално естество, което може да направи абсолютно необходимо запазването на целостта на семейството на територията на Съюза. С други думи, зачитането на всички *основни права*, които се гарантират с Договорите на всеки гражданин на Съюза поради статута му, *трябва да се ползва с предимство пред всички изцяло икономически интереси* на държавите членки<sup>36</sup>.

72. В светлината на цитираната по-горе съдебна практика ми се струва, че на QR не би трябвало да се отказва разрешение за пребиваване на основание член 20 ДФЕС само с мотива, че упражняването на родителските права по отношение на дъщеря му би могло да се поеме на територията на Испания изцяло от нейната майка, гражданка на Съюза. Всъщност подход, който би се фокусирал единствено върху финансовите възможности на майката в приложение на националното семейно право и би пренебрегнал евентуално осъществяваната от бащата роля при възпитанието, полагането на грижи и издръжката на детето, не би отчел в достатъчна степен висшия интерес на това дете *да поддържа трайно и благотворно отношение с баща си*. Следователно такъв подход не би съответствал на установените в съдебната практика изисквания относно индивидуалната проверка, която следва да се извърши.

73. В същия ред на мисли следва да се приеме, че установените в съдебната практика изисквания не са спазени, когато бащата не е бил в състояние да представи доказателствата, които позволяват да се прецени дали условията за прилагане на член 20 ДФЕС са изпълнени, като факта, че той *ежедневно и фактически полага грижи за ненавършилото пълнолетие дете*. Изричното посочване от страна на Съда на това изискване в решение Chavez-Vilchez и др. показва, че сериозното изпълнение от родителя на законните му задължения по отношение на детето е доказателство, наред с други релевантни такива, за съществуването на отношение на зависимост по смисъла на посочената по-горе разпоредба.

74. Що се отнася до конкретния случай, се налага констатацията, че в акта за преюдициално запитване не се посочва никакво обстоятелство, което позволява да се направят точни заключения за ролята на бащата в живота на дъщеря му. Струва ми се обаче, че тази липса на информация е свързана с два фактора, които следва да се изяснят, за да се разбере по-добре фактическият контекст, в който са поставени преюдициалните въпроси. От една страна, констатациите на запитващата юрисдикция се основават на получената от испанските органи информация, които, както тя посочва, не разглеждат обстоятелствата, които биха могли да се окажат от значение, за да се установи съществува ли отношение на зависимост, което може да принуди гражданина на Съюза да напусне територията на Съюза. От друга страна, вниманието на запитващата юрисдикция се фокусира изключително върху отношението между съпрузите, без да се навлиза в подробности за отношението между детето и неговите родители.

75. Поради тези съображения смятам, че липсата на информация не може да се приеме за косвено доказателство за липса на ангажимент от страна на единия или на другия родител. Следователно би било от основно значение запитващата юрисдикция *да обърне внимание*

<sup>36</sup> Вж. в това отношение Réveillère, V. „La protection statutaire du citoyen: demeurer sur le territoire de l'Union (dans son État de nationalité) — Revue trimestrielle de droit européen, 11/2020, № 3, p. 721, който смята, че като приема в точка 48 от решение Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, че правата на гражданина на Съюза имат предимство пред интереса, свързан със запазването на публичните финанси на съответната държава членка, Съдът съпоставя ценностите по модела на юриста и философ на правото Робер Алекси.

на ролята, която изпълнява всеки родител в семейното ядро според възможностите си и да приложи насоките за тълкуване, предоставени ѝ от Съда в решението, което ще постанови по настоящите дела.

76. Запитващата юрисдикция ще трябва да установи също дали членовете на семейството живеят заедно и евентуално при какви обстоятелства. В практиката си Съдът приема, че фактът, че родителят, гражданин на трета страна, живее заедно с ненавършилото пълнолетие дете, гражданин на Съюза, е един от относимите аспекти, които следва да се вземат предвид, за да се определи дали съществува отношение на зависимост. Макар запитващата юрисдикция да посочва по-скоро само общо задължението на съпрузите според испанското право да живеят заедно и да определят местоживеенето на семейството по взаимно съгласие, не по-малко възможно е въз основа на това да се предположи *съществуването на семейно жилище*. В този случай един от въпросите, които запитващата юрисдикция следва да изясни, е дали съжителството се характеризира с *непрекъснатост и стабилност*, които показват *връзки на обич и привързаност* и доказват съществуването на *взаимопомощ* между съответните лица.

77. В светлината на изложените по-горе съображения и като се вземе предвид преценката на фактите, която трябва да направи запитващата юрисдикция, ми се струва, че „отношение на зависимост“ по смисъла на член 20 ДФЕС следва да се признае между ненавършилия пълнолетие гражданин на Съюза, и неговия родител, гражданин на трета страна, когато той живее заедно с неговата майка и упражняването на родителските права и полагането на грижите за това дете в правно, емоционално и финансово отношение следователно са споделени ежедневно между двамата му родители, дори ако другият родител е гражданин на Съюза и следователно притежава безусловно право да пребивава на територията на държава членка, чийто гражданин е. Струва ми се, че такъв извод се налага, още повече че това отношение на зависимост следва да се тълкува по-специално в светлината на задължението за съобразяване на висшия интерес на детето.

*ii) По изключението, свързано с поддържането на обществения ред и опазването на обществената сигурност*

78. Съществуването на отношение на зависимост по смисъла на член 20 ДФЕС, разбира се, не означава, че във всички случаи трябва да се предоставя право на пребиваване. Тази констатация е особено вярна, когато *съображения, свързани с поддържането на обществения ред или с опазването на обществената сигурност*, не допускат такова решение. Отказът на компетентните органи да признаят такова право с мотива, че гражданинът на трета страна е извършил тежки престъпления, би могъл да представлява пречка.

79. В случая, изглежда, е налице такова положение, при което е безспорно, че на родителя, гражданин на трета страна, е отказано да бъде признато право на пребиваване, тъй като е бил осъден за нарушения на правилата за движение по пътищата в държавата членка по местопребиваване. Според представената от запитващата юрисдикция информация досието на QR в съдебния регистър съдържа две осъждания за управление на моторно превозно средство без свидетелство за управление и друго за управление в нетрезво състояние.

80. В това отношение е важно да се припомни, че Съдът вече е постановил, че член 20 ДФЕС не засяга възможността държавите членки да се позовават на изключение, свързано по-специално с поддържането на обществения ред и опазването на обществената сигурност. Съдът обаче е уточнил, че доколкото по отношение на положението на гражданин на трета страна, който се позовава на право на пребиваване на основание на тази разпоредба, е приложимо правото на Съюза, при преценката на неговото положение трябва да се вземе предвид правото на зачитане на личния и семейния живот, закрепено в член 7 от Хартата, разглеждан във връзка със задължението за вземане предвид на висшия интерес на детето, признат в член 24, параграф 2 от Хартата<sup>37</sup>.

81. С други думи, компетентните органи са длъжни да направят *конкретна преценка на всички релевантни обстоятелства* в случая, преди да вземат решение за това необходимо ли е да се откаже право на пребиваване на гражданин на трета страна поради посочените съображения. В рамките на тази индивидуална преценка компетентните органи трябва да вземат предвид определени критерии, които ще посоча по-нататък.

82. В началото следва да се отбележи, че понятията „обществен ред“ и „обществена сигурност“, като основания за отклонение от правото на пребиваване на гражданите на Съюза или на членовете на техните семейства, следва да се разбират по строго определен начин. Така понятието „обществен ред“ във всеки случай предполага, освен смущаване на социалния ред, каквото е всяко нарушение на закона, и наличие на истинска, настояща и достатъчно сериозна заплаха, която засяга основен обществен интерес. Що се отнася до понятието „обществена сигурност“, от практиката на Съда следва, че то обхваща вътрешната и външната сигурност на държавата членка, поради което накръняването на функционирането на институциите и на основните държавни служби, запазването на живота на населението, рискът от сериозно смущаване на външните отношения или на мирното съвместно съществуване на народите или накръняването на военните интереси може да засегне обществената сигурност<sup>38</sup>.

83. Съдът недвусмислено е посочил, че ако е направен поради наличие на истинска, настояща и достатъчно сериозна заплаха за обществения ред или за обществената сигурност, предвид престъпленията, извършени от гражданин на трета държава, отказът да се предостави разрешение за пребиваване ще съответства на правото на Съюза, дори да задължава гражданина на Съюза, който е член на семейството на гражданина на трета страна, да напусне територията на Съюза<sup>39</sup>. Този извод обаче не трябва да се прави автоматично единствено въз основа на предишните осъждания на заинтересованото лице. Той може евентуално да бъде направен само въз основа на конкретна преценка на всички относими към случая обстоятелства, които са налице към този момент, извършена в светлината на принципа на пропорционалност, на висшия интерес на детето и на основните права, чието зачитане се гарантира от Съда<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> Решения от 13 септември 2016 г., CS (C-304/14, EU:C:2016:674, т. 36), от 13 септември 2016 г., Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, т. 81), и К.А. и др., точка 90.

<sup>38</sup> Решения от 13 септември 2016 г., CS (C-304/14, EU:C:2016:674, т. 37—39), от 13 септември 2016 г., Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, т. 82 и 83), и К.А. и др., точка 91.

<sup>39</sup> Решения от 13 септември 2016 г., CS (C-304/14, EU:C:2016:674, т. 40), от 13 септември 2016 г., Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, т. 85), и К.А. и др., точка 92.

<sup>40</sup> Решения от 13 септември 2016 г., CS (C-304/14, EU:C:2016:674, т. 41), от 13 септември 2016 г., Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, т. 85), и К.А. и др., точка 93.

84. Сред *критериите*, които трябва да се вземат предвид при тази преценка, са личното поведение на съответното лице, продължителността и законността на пребиваването му на територията на съответната държава членка, естеството и тежестта на извършеното престъпление, степента на опасност, която лицето понастоящем представлява за обществото, и възрастта, здравословното състояние и семейното и финансовото положение на децата, за които става въпрос<sup>41</sup>.

85. Следователно въпросът, който се поставя на този етап от анализа, е дали при обстоятелства като тези в случая може да бъде отказано признаването на право на пребиваване, основаващо се на член 20 ДФЕС, с мотива, че родителят, гражданин на трета страна, на ненавършило пълнолетие дете, което е гражданин на Съюза, е осъждан за нарушения на правилата за движение по пътищата.

86. *Пътната безопасност* е съществен проблем за Съюза и за държавите членки в съответните им области на компетентност, още повече че тя е неразривно свързана с опазването на човешкото здраве и човешкия живот<sup>42</sup>. Никога няма да е достатъчно да се подчертава важността на ефективна и последователна политика, насочена към прилагане на цялата територия на Съюза на мерки за предотвратяване на смъртта или на сериозните наранявания на ползвателите на пътя в резултат на пътнотранспортни произшествия или за смекчаване на последиците от тях.

87. Имам обаче сериозни съмнения, че разглежданата мярка, а именно отказът да се признае право на пребиваване, е обоснована с оглед на особено строго установените в съдебната практика условия, които бяха посочени в предходните точки от настоящото заключение. Във всеки случай ми се струва, че такава мярка е явно *непропорционална* спрямо целта да се гарантира пътната безопасност, особено ако се вземат предвид интересите, за които става въпрос.

88. На първо място, очевидно е, че извършените от QR нарушения не са от естество да застрашат функционирането на основните институции или държавни служби или запазването на живота на населението. Следователно опасността, която QR представлява изобщо за пътната безопасност, не е толкова сериозна, че да може обосновано да се предположи, че са изпълнени критериите на понятието „обществена сигурност“ по начина, по който то е определено от Съда<sup>43</sup>.

89. Що се отнася до евентуално квалифициране като „посегателство върху обществения ред“, струва ми се, че разглежданите нарушения не надхвърлят смущаването на обществения ред, което представлява всяко закононарушение. Макар да е вярно, че поради броя и честотата им трите осъждания за пътнотранспортни нарушения биха могли да разкрият известно нежелание на съответното лице да спазва закона, все пак трябва да се

<sup>41</sup> Решения от 13 септември 2016 г., CS (C-304/14, EU:C:2016:674, т. 42), от 13 септември 2016 г., Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, т. 86), и K.A. и др., точка 94.

<sup>42</sup> Вж. заключението на генералния адвокат Trstenjak по дело Комисия/Португалия (C-265/06, EU:C:2007:784, т. 55 и 56), в което тя посочва, че здравето и животът на лицата са „ценности, чиято защита е в основата на [...] мерки[те] на [Съюза] за предотвратяване на пътнотранспортни произшествия“.

<sup>43</sup> Вж. заключението на генералния адвокат Szpunar по дело Wiener Landesregierung и др. (Оттегляне на уверението за натурализация) (C-118/20, EU:C:2021:530, т. 111—113), в което той смята, че нарушенията на правилата за движение по пътищата не представляват истинска, настояща и достатъчно сериозна заплаха за обществения интерес или за обществената сигурност. Генералният адвокат посочва, че във всеки случай би било непропорционално гражданин на Съюза да бъде лишен от възможността да се ползва от предоставените му от този статут права с мотива, че той е извършил нарушения на закона за движението по пътищата. Вж. в този смисъл и заключението на генералния адвокат Mengozzi по дело Tjebbes и др. (C-221/17, EU:C:2018:572, т. 88).

посочи, че осъжданията са от 2010 г. и че оттогава е изминало много време. Поради това при липсата на указания в обратен смисъл и като се вземе предвид преценката на фактите, която следва да направи запитващата юрисдикция, това обстоятелство би могло да се тълкува по-скоро като знак за успешно социално реинтегриране.

90. Всъщност фактът, че оттогава не е извършено никакво нарушение, показва, че QR не представлява никаква „истинска, настояща и достатъчно сериозна заплаха за някой от основните интереси на обществото“. При това положение при липсата на конкретни косвени доказателства и като се има предвид необходимостта изключенията от член 20 ДФЕС да се тълкуват стриктно, съм склонен да мисля, въз основа на наличната информация, че QR не представлява никаква явна опасност за обществения ред. Поради това правото на зачитане на личния и семейния живот, както е тълкувано в светлината на висшия интерес на детето, задължително трябва да се ползва с предимство в конкретния случай.

91. На второ място, следва да се посочи, че дори да се предположи, че при преценката на фактите компетентните органи основателно са заключили, че не може да се изключи, че QR все още представлява явна опасност за пътната безопасност, съществуват ефективни и със сигурност по-малко радикални средства за предотвратяване на този вид опасности, отколкото отказа на право на пребиваване, евентуално последван от мерки за експулсиране и за принудително отвеждане до границата. Този вариант би трябвало да се разглежда като *крайна мярка*, като се имат предвид тежките последици, до които може да доведе за запазване на целостта на семейството и за висшия интерес на детето. Освен това не трябва да се забравя в този контекст, че ако в случая се потвърди съществуването на отношение на зависимост между бащата и дъщеря му, принудително връщане най-вероятно би довело до необходимостта тя да последва баща си извън територията на Съюза, което би я лишило от ефективното упражняване на правата ѝ като гражданка на Съюза. Така разглежданите мерки ще имат последици, които значително ще надхвърлят личното положение на QR.

92. На последно място, принудително разделяне на семейството при обстоятелствата в случая до известна степен би било равносилно на санкция, макар да не се спори, че QR вече е бил осъден за извършените нарушения. Поради това не виждам защо на QR би трябвало да бъде наложена *допълнителна санкция*, още повече че разглежданите деяния вече са стари. Тъй като в случая се налага принципът на пропорционалност, смятам, че компетентните органи е трябвало да отдадат предимство на мерките, които не застрашават целостта на семейството, като същевременно осигуряват предотвратяването на опасностите, както и социалното реинтегриране на лицето.

93. Тъй като компетентните органи нямат основание да се позовават на изключението, свързано с поддържане на обществения ред или с опазване на обществената сигурност, ми се струва, че те не могат валидно да се противопоставят на признаването на право на пребиваване на основание член 20 ДФЕС.

### *iii) Междинно заключение*

94. В светлината на изложените по-горе съображения следва да се заключи, че в случая не може а priori да се изключи, че QR притежава производно право на пребиваване на основание член 20 ДФЕС. Тази констатация е валидна, като се вземе предвид преценката, която запитващата юрисдикция следва да направи за това съществува ли отношение на

зависимост между QR и ненавършилото му пълнолетие дете, гражданин на Съюза, което е от такова естество, че при отказ да се признае право на пребиваване на QR, гражданката на Съюза в положение на зависимост би била принудена да напусне територията на Съюза и по този начин би била лишена от ефективното упражняване на най-съществената част от правата, предоставени ѝ от този статут.

## 2) Преглед на дело C-451/19

95. Подобно на дело C-532/19, дело C-451/19 се отнася за семейство, състоящо се по-специално от гражданка на трета страна, от съпруга ѝ, испански гражданин, който никога не е упражнявал свободата си на движение в рамките на Съюза, и от техния ненавършил пълнолетие син, също испански гражданин, който никога не е упражнявал свободата си на движение. По това дело C-451/19 обаче, за разлика от дело C-532/19, молбата за разрешение за пребиваване не е била подадена в полза на родителя, гражданин на трета страна, на ненавършилото пълнолетие дете, което е гражданин на Съюза.

96. Всъщност според предоставената от запитващата юрисдикция информация гражданката на трета страна, съпруга и майка на граждани на Съюза, вече разполага с право на пребиваване на територията на Испания<sup>44</sup>. Отказът на испанските органи на предоставят право на пребиваване в действителност се отнася за първия ѝ син, XU, който е роден от предходен брак на тази гражданка, не е гражданин на Съюза и към датата на този отказ все още е бил непълнолетен<sup>45</sup>. От това следва, че XU е, от една страна, син на гражданка на трета страна, която притежава право на пребиваване в Испания, и от друга страна, доведен син и доведен брат на двама граждани на Съюза.

97. При такива обстоятелства и като се има предвид субсидиарното прилагане на произтичащото от член 20 ДФЕС производно право на пребиваване<sup>46</sup>, смятам за уместно да разгледам най-напред дали XU може да черпи право на пребиваване от Директива 2003/86, преди да преценя на следващо място дали той може да получи такова право на пребиваване на основание член 20 ДФЕС. Въпреки че запитващата юрисдикция е свела преюдициалното си запитване до тълкуването на последната посочена разпоредба, следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика, за да даде на юрисдикцията, която му е отправила преюдициален въпрос, полезен отговор, може да се наложи Съдът да вземе предвид норми от правото на Съюза, които националният съд не е посочил във въпроса си<sup>47</sup>.

<sup>44</sup> Вж. точка 19 от настоящото заключение.

<sup>45</sup> С оглед по-добро разбиране на проблема е важно да се уточни, че настоящият анализ се основава на предпоставката, че отказът на испанските органи да предоставят право на пребиваване на XU поражда задължение за него да напусне територията на Съюза. Актът за преюдициално запитване не съдържа точна информация относно актуалния правен статут на XU, а само посочва, че той „е получил разрешение за пребиваване в Испания“ (вж. т. 19 от настоящото заключение) по времето, когато е емигрирал с майка си от Венецуела в тази държава членка, тоест през 2004 г. Това тълкуване на фактите все пак се подкрепя от няколко косвени доказателства, по-специално във връзка с необходимостта да се признае на XU право на пребиваване, за да се избегне необходимостта майка му да напусне територията на Съюза, последвана от малкия си син и съпруга си, и двамата испански граждани, макар тя самата вече да притежава право на пребиваване в Испания. Следователно логично е да се предположи, че актуалният правен статут на XU се характеризира с известна несигурност.

<sup>46</sup> Решения Chavez-Vilchez и др., точка 63, К.А. и др., точка 51 и Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, точка 41.

<sup>47</sup> Решения от 7 август 2018 г., Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, т. 34), и от 5 декември 2019 г., Centraal Justitieel Incassobureau (Признаване и изпълнение на финансовите санкции) (C-671/18, EU:C:2019:1054, т. 26).



*i) По приложимостта на Директива 2003/86*

98. Съгласно член 1 от Директива 2003/86 тя има за цел да определи условията за упражняване на правото на събиране на семейството от граждани на трети страни, пребиваващи законно на територията на държавите членки. Съображение 4 от тази директива гласи, че събирането на семейства е необходимото средство, за да се направи възможен семейният живот. Освен това то способства за създаване на социокултурна стабилност, улесняваща интегрирането на гражданите на трети страни в държавите членки, а това служи, между другото, за насърчаване на икономическото и социалното сближаване, което е и основна цел на Съюза. Струва ми се, че съображение 9 от посочената директива е релевантно в настоящия контекст, тъй като от него следва, че събирането на семейството при всички случаи трябва да се отнася до *членовете на семейното ядро*, а именно съпругата и *малолетните и непълнолетните деца*. В светлината на изложеното по-горе смятам, че някои косвени доказателства подсказват, че обстоятелствата по настоящото дело действително биха могли да попадат в приложното поле на Директива 2003/86.

99. Тъй като майката на ХУ пребивава законно на територията на Испания, би могло да се приеме, че тя е „кандидат за събиране на семейството“ по смисъла на член 2, буква в) от Директива 2003/86. Следователно не може да се изключи, че законното ѝ пребиваване е било от такова естество, че да породи право на събиране на семейството по силата на член 3, параграф 1 от тази директива.

100. В писменото си становище испанското правителство възразява срещу тълкуване в този смисъл, като посочва, че член 3, параграф 3 от Директива 2003/86 не се прилага за членовете на семейството на гражданин на Съюза. Във връзка с това испанското правителство се позовава на решение по дело C-256/11, Dereci и др.<sup>48</sup>, в което, като се основава, наред с останалото, на тълкуване, почиващо на историята на създаване на тази директива, Съдът постановява, че тя не се прилага в хипотезата на граждани на трета страна, членове на семейството на пребиваващ в държава членка гражданин на Съюза, които искат да влязат и да пребивават в тази държава членка, за да запазят целостта на семейството<sup>49</sup>.

101. Този довод не ми изглежда убедителен, тъй като се отнася за хипотеза, много различна от тази в случая. Несъмнено не се оспорва, че по силата на посочената по-горе разпоредба Директива 2003/86 не се прилага по отношение на членовете на семейството на гражданин на Съюза. Държа да отбележа обаче, че Съдът се позовава на тази разпоредба в конкретен контекст, при който жалбоподателите са граждани на трети държави, които желаят да живеят с членове на семейството си, граждани на Съюза, пребиваващи в държава членка, чиито граждани са. Като се има предвид ясният текст на член 3, параграф 3 от Директива 2003/86, очевидно при такива условия искане за събиране на семейството не може да се основава на тази директива. Положението по настоящото дело обаче е различно, като се има предвид, че събирането на семейството се отнася само за двама граждани на трети страни, а именно ХУ и майка му.

102. Би могло да се възрази, че в случая положението е малко по-сложно, тъй като ХУ в крайна сметка е доведен син и доведен брат на двама граждани на Съюза. Не съм убеден обаче, че само по себе си това обстоятелство може да бъде пречка за прилагане на Директива 2003/86 по настоящото дело. Напротив, струва ми се, че прекомерно

<sup>48</sup> Решение от 15 ноември 2011 г. (C-256/11, EU:C:2011:734).

<sup>49</sup> Решение от 15 ноември 2011 г., Dereci и др. (C-256/11, EU:C:2011:734, т. 48 и 49).

разширително тълкуване на тази разпоредба по-скоро би довело до лишаване на тази директива от полезното ѝ действие във всички случаи, при които искане за събиране на семейството е подадено от гражданин на трета страна, който по един или друг начин поддържа семейна връзка с гражданин на Съюза. В най-лошия случай такова тълкуване би могло да доведе до непредвидими резултати в зависимост от състава на съответното семейство. В този смисъл произтичаща от това тълкуване административна практика може да се окаже произволна. Оказва се, че за да се избегне такъв резултат, е необходим последователен подход. Впрочем следва да се отбележи, че испанското правителство не е представило никакъв довод в подкрепа на становището си освен позоваването на решение от 15 ноември 2011 г., Dereci и др. (C-256/11, EU:C:2011:734), което обаче, както вече беше посочено в предходната точка от настоящото заключение, не се отнася до настоящата хипотеза.

103. С оглед на прилагането на Директива 2003/86 към обстоятелствата по настоящото дело бих искал да цитирам решение, постановено по дела C-356/11 и C-357/11, O и др.<sup>50</sup>, което според мен може да даде някои полезни ориентири. Всяко от двете дела, по които е постановено това решение, се отнася до отказа да се предостави разрешение за пребиваване на гражданин на трета страна, сключил брак с гражданка на трета страна, който пребивава законно на територията на съответната държава членка, като от брака е родено дете, също гражданин на трета страна, живеещо с майка си в тази държава членка. От друга страна, от предходен брак с гражданин на Съюза тази гражданка на трета страна също има дете, гражданин на Съюза, за което е получила правото да упражнява самостоятелно родителските права.

104. Съдът посочва, че гражданката на трета страна, чийто тогавашен съпруг е поискал да упражни право на събиране на семейството, е пребивавала законно на територията на съответната държава членка и че общото им дете също е било гражданин на трета страна, и следователно не е имало статут на гражданин на Съюза. При тези обстоятелства той постановява, че „[п]редвид целта, преследвана с Директива 2003/86, която е да се насърчи събирането на семейството [...], и предвид защитата, която тя цели да предостави на гражданите на трети страни, *по-специално на малолетните и непълнолетните*, прилагането на тази директива не може да се изключи единствено поради факта че единият от родителите на непълнолетно[то] лице, гражданин на трета страна, е също родител и на гражданин на Съюза от първия му брак“<sup>51</sup>.

105. От една страна, налага се да се признае, че семейната структура, предмет на разглеждане по дело C-451/19, не е съвсем същата като тези, във връзка с които е постановено решение от 6 декември 2012 г., O и др. (C-356/11 и C-357/11, EU:C:2012:776). Всъщност детето, гражданин на Съюза, на гражданката на трета страна не е от разтрогнат брак с гражданин на Съюза. От друга страна, в случая е отказано разрешение за пребиваване на ХУ, тоест на детето на пребиваващата законно на територията на Испания гражданка на трета страна, а не на нейния съпруг.

106. От друга страна, не съм убеден, че такива различия могат да попречат на ХУ да се позове надлежно на правото на събиране на семейството, което произтича от Директива 2003/86. Първо, трябва да се има предвид, че когато испанските органи са му отказали право на пребиваване, ХУ е бил непълнолетен и следователно е можел да се счита за „бенефициент“ на такова право на събиране на семейството в съответствие с член 4,

<sup>50</sup> Решение от 6 декември 2012 г., O и др. (C-356/11 и C-357/11, EU:C:2012:776).

<sup>51</sup> Решение от 6 декември 2012 г., O и др. (C-356/11 и C-357/11, EU:C:2012:776, т. 69). Курсивът е мой.

параграф 1, буква в) от тази директива. Второ, в настоящото заключение вече беше обяснено, че майката на ХУ отговаря, в собствено качество, на критериите за статут на „кандидат за събиране на семейството“ по смисъла на член 2, буква в) от Директива 2003/86<sup>52</sup>. Трето, необяснимо е, че случайно събитие като сключването на брак с гражданин на Съюза, е пречка за майката на ХУ да се позове на разпоредбите на тази директива, за да упражни правото на събирането на семейството със сина си.

107. Както вече обясних в рамките на анализа си<sup>53</sup>, административна практика, в резултат на която се изключва прилагането на тази директива, когато кандидатът за събиране на семейството, гражданин на трета страна, поддържа по един или друг начин семейна връзка с гражданин на Съюза, въпреки че самият кандидат отговаря на критериите за упражняване на право на събиране на семейството, има опасност да накърни правната сигурност. Накрая, струва ми се съвсем нелогично, че именно качеството на „гражданин на Съюза“ на съпруга води до сериозни неблагоприятни последици за гражданин на трета страна, желаещ да упражни право на събиране на семейството с детето си, родено от по-ранна връзка. Едно от средствата, за да се избегне такъв резултат, би било член 3, параграф 3 от Директива 2003/86 да се тълкува по-скоро стриктно.

108. Поради това изложените в предходните точки на настоящото заключение доводи ме навеждат на мисълта, че както Съдът е постановил в решение от 6 декември 2012 г., О и др. (C-356/11 и C-357/11, EU:C:2012:776), прилагането на Директива 2003/86 не може да се изключи само поради факта че кандидатът за събиране на семейството е гражданин на трета страна и родител на гражданин на Съюза. Съдебната практика следва да признае, че фактът, че дадено лице е съпруг(а) на гражданин на Съюза, не изключва възможността да се поиска събиране на семейството на основание на разпоредбите на тази директива.

109. Като се има предвид, че искането за събиране на семейството не е подадено нито от ХУ, нито от неговата майка, а от съпруга на майка му, гражданин на Съюза, струва ми се уместно Съдът да обърне внимание на запитващата юрисдикция на евентуалното право на ХУ на събиране на семейството с майка му на основание на Директива 2003/86.

110. В това отношение следва да се отбележи, че разглеждането на такова искане ще изисква проверка изпълнени ли са в конкретния случай всички други законови условия, между които е условието за наличието на достатъчно средства, предвидено в член 7 от Директива 2003/86<sup>54</sup>. Както вече посочих обаче в настоящото заключение<sup>55</sup>, този вид преценка е от компетентността на националните органи. Освен това при липсата на по-подробна информация не е възможно да се дадат повече указания относно тълкуването на тази директива.

<sup>52</sup> Вж. точка 99 от настоящото заключение.

<sup>53</sup> Вж. точка 102 от настоящото заключение.

<sup>54</sup> Вж. по-специално във връзка с тези условия и с изискваната съгласно тях индивидуализирана проверка решение от 3 октомври 2019 г., X (Дългосрочно пребиваващи лица — Стабилни, регулярни и достатъчни финансови ресурси) (C-302/18, EU:C:2019:830, т. 40—44).

<sup>55</sup> Вж. точка 62 от настоящото заключение.

ii) По приложимостта на член 20 ДФЕС

111. Ако запитващата юрисдикция прецени, че към датата, на която е била отхвърлена молбата за разрешение за пребиваване, ХУ не е имал право на събиране на семейството на основание на Директива 2003/86, тя ще трябва да провери дали към тази дата този гражданин на трета страна все пак е могъл да се ползва от производно право на пребиваване по силата на член 20 ДФЕС.

112. Съгласно вече посочената в настоящото заключение практика на Съда това би могло да е така само ако между ХУ и гражданин на Съюза, член на неговото семейство, съществува отношение на зависимост от такова естество, че принудителното заминаване на ХУ от територията на Съюза би означавало този гражданин на Съюза също да бъде фактически принуден да напусне тази територия<sup>56</sup>. За да се предостави отговор от полза за запитващата юрисдикция, предлагам да се разгледа съответната структура на семейството от гледна точка на евентуалните последици, до които би могъл да доведе отказ да се признае право на пребиваване на ХУ за доведения му брат и за втория му баща — и двамата граждани на Съюза.

113. В това отношение се налага констатацията, че тези последици биха били най-вече *непреки* поради водещата роля на майката в семейното ядро. Както впрочем подчертава запитващата юрисдикция, много вероятно е принудителното заминаване на ХУ да доведе до необходимостта майка му да го придружи в тяхната страна на произход. Запитващата юрисдикция основава тази преценка на някои конкретни косвени доказателства, а именно правото на майката да упражнява самостоятелно родителските права, както и фактът, че към тази дата ХУ все още е бил непълнолетен. Всъщност не е трудно да си представим, че необходимостта майката на ХУ практически да напусне територията на Съюза, за да продължи да изпълнява родителските си задължения по отношение на ненавършилото си пълнолетие дете, би имала безспорно и сериозно отражение върху живота на всички засегнати лица.

114. Този аспект налага да изложа няколко бележки, които ще ми позволят да илюстрирам по-добре проблемите по настоящото дело. В рамките на анализа ми обърнах внимание на особено деликатния контекст на административно решение, прието от органите, компетентни в областта на имиграцията, което може да *сложи край на целостта на семейството*<sup>57</sup>. В този контекст трябва да се има предвид, че обикновено последицата от такова административно решение е поставянето на членовете на семейството пред изключително труден избор, а именно да приемат физическата си раздяла или да заминат заедно в чужбина. Каквото и да е решението на семейството в такова положение, бъдещето му ще бъде белязано от множество неизвестни. Семейството ще бъде изправено пред екзистенциални въпроси, тъй като в зависимост от икономическото си положение и от мястото на произход на неговите членове тази раздяла би могла да е само временна, но би могла да стане и окончателна. С оглед на тези съображения ми се струва, че тълкуване на правото на Съюза, при което се толерира раздялата на членовете на семейство при описаните обстоятелства, трудно би могло да се съвмести със задължението за зачитане на семейния живот, както е прогласено в член 7 от Хартата.

<sup>56</sup> Подобно на дело C-532/19 вниманието на запитващата юрисдикция се фокусира върху отношението между съпрузите, без да навлиза в подробности във връзка с отношението между децата и родителите им. Във всеки случай вече обясних в точка 65 от настоящото заключение, че само по себе си правното задължение за съжителство, както е предвидено от испанското право, не е достатъчно, за да се установи въз основа на него отношение на зависимост, което може да породи право на пребиваване на основание член 20 ДФЕС.

<sup>57</sup> Вж. точка 52 от настоящото заключение.

115. Ако доведеният брат и вторият баща на ХУ бъдат принудени да последват майката (и сина ѝ) извън територията на Съюза, за да се запази целостта на семейството, очевидно те ще бъдат лишени от ефективното упражняване на правата, които са им признати в качеството им на граждани на Съюза. Впрочем в този контекст е важно да се отбележи, че принудителното заминаване на ХУ и на неговата майка, вероятно би имало същото отражение върху ефективното упражняване на правата, които техният доведен брат или син и втори баща или съпруг черпят от статута си на граждани на Съюза, като наблюдаваното по дело C-532/19, доколкото след преценка на фактите запитващата юрисдикция стигне до извода, че съществува отношение на зависимост по смисъла на член 20 ДФЕС<sup>58</sup>.

116. Фактът, че запитващата юрисдикция изрично посочва възможността доведеният брат и вторият баща на ХУ да бъдат принудени да последват майката (и сина ѝ) според мен е указание, че не става въпрос за чисто хипотетичен сценарий. С оглед на това националната юрисдикция със сигурност ще бъде длъжна да направи преценка на фактите, за да установи дали между различните членове на семейството съществуват отношения, които, характеризирайки се с *висока степен на зависимост*, могат да породят право на пребиваване за ХУ на основание член 20 ДФЕС.

117. Що се отнася по-специално до констатацията на отношение на зависимост при обстоятелствата в случая, изложените по-горе бележки показват, че настоящото дело е много по-сложно от повечето други вече разгледани от Съда дела, които се характеризират — подобно на дело C-34/09, Ruiz Zambrano<sup>59</sup>, което е в основата на съдебната практика относно правото на пребиваване, основано на член 20 ДФЕС — със съществуването на отношение на зависимост само между две лица, а именно гражданин на трета страна и гражданин на Съюза. Както вече посочих в предходните точки<sup>60</sup>, в конкретния случай опасността за ефективното упражняване на правата, предоставени на гражданите на Съюза, не се поражда пряко от принудителното заминаване на ХУ. Опасността по-скоро е *непряка*, тъй като майката фактически би била принудена да напусне територията на Съюза, за да последва детето си ХУ, макар тя да притежава право на пребиваване. Така отношението между майката (а не непременно ХУ) и ненавършилото пълнолетие дете, гражданин на Съюза, е централно при разглеждането на делото поради водещата роля на майката в семейното ядро, и по-специално поради факта че тя упражнява родителските права (самостоятелно за едното и съвместно за другото) по отношение на двете си деца.

118. Поради това смятам, че следва да се даде предимство на по-аналитичен и по-гъвкав подход, който позволява надлежно да се държи сметка за *непреките последици* в рамките на семейното ядро. Поради това практиката на Съда би трябвало да се уточни, за да се разшири приложното поле на член 20 ДФЕС и да бъдат обхванати и такива случаи. Що се отнася до настоящото дело, предлагам запитващата юрисдикция да бъде поканена при преценката на фактите да се съсредоточи върху отношението на зависимост, съществуващо между майката и сина ѝ — гражданин на Съюза (доведен брат на ХУ), макар действително ХУ да е пряко засегнат от отказа на националните органи да му признаят право на пребиваване. По силата на този подход ХУ би трябвало да може да черпи право на пребиваване от посочената по-горе разпоредба.

<sup>58</sup> Вж. точка 94 от настоящото заключение.

<sup>59</sup> Решение от 8 март 2011 г., Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124).

<sup>60</sup> Вж. точка 113 от настоящото заключение.

119. От съображения за изчерпателност държа да подчертая, че такъв подход изобщо не означава прекомерно разширяване на приложното поле на член 20 ДФЕС по отношение на хипотези, които със сигурност не заслужават защита от правото на Съюза. За да докажа последователността на предлагания подход, смятам, че е необходимо да посоча още веднъж дело О и др., между което и делото в главното производство има известни сходства, като факта, че и двете се отнасят до полагането на грижи за деца в *семейства, включващи деца от предходни бракове*.

120. Следва да се припомни, че в постановеното по това дело решение Съдът се е постарал да уточни, че запитващата юрисдикция е имала възможност да стигне до извода, че липсва отношение на зависимост по смисъла на член 20 ДФЕС между гражданина на трета страна, който е поискал да му бъде предоставено право на пребиваване на основание на тази разпоредба, и гражданина на Съюза, син на съпругата му, гражданка на трета страна, пребиваваща законно на територията на съответната държава членка. За целта Съдът се позовава, от една страна, на постоянното право на пребиваване на територията на съответната държава членка, което притежава майката на гражданина на Съюза, и от друга страна, на факта, че съпругът ѝ не е поел грижите за гражданина на Съюза, на когото не е баща, в правно, финансово или емоционално отношение, като тези грижи се полагат изключително от съпругата му, майка на този гражданин. В решението си Съдът, изглежда, се основава и на предпоставката, че детето, гражданин на трета страна, което е родено от съюза на подалото молба за разрешение за пребиваване лице и съпругата му, е можело да остане на територията на съответната държава членка с майка си. По този начин тя е можела да живее с двете си деца на територията на Съюза<sup>61</sup>.

121. По настоящото дело обаче разрешение за пребиваване е отказано на детето на законно пребиваващата в Испания гражданка на трета страна. При това положение тя не би могла да продължи да живее на територията на тази държава членка с двете си деца. От друга страна, при решение от нейна страна да придружи ХУ извън територията на Съюза второто ѝ дете, гражданин на Съюза, би могло да пребивава в Съюза само бидейки лишено от съвместното упражняване на родителските права на родителите си. Обратно, фактически единственият начин да се запази това съвместно упражняване на родителските права би бил както детето, така и баща му, също гражданин на Съюза, да напуснат територията на Съюза.

122. Доколкото между тези две дела има определящи различия, струва ми се, че е обоснован изводът, до който стига Съдът, а именно че липсва „отношение на зависимост“ по смисъла на член 20 ДФЕС по дело О и др., и че такова отношение е налице по настоящото дело. Признаването на такова отношение на зависимост е легитимно единствено когато са изпълнени установените от съдебната практика критерии, което, както току-що показах, очевидно не е така по дело О и др. Въпреки сложността на двете дела няма никакво съмнение, че членовете на семейството по настоящото дело заслужават ефективна закрила, именно за да не бъдат лишени двамата граждани на Съюза от възможността да се ползват ефективно от основната част от предоставените от този статут права. Поради това предлаганият подход е напълно съвместим с практиката на Съда.

<sup>61</sup> Решение от 6 декември 2012 г., О и др. (C-356/11 и C-357/11, EU:C:2012:776, т. 51, 56 и 57).

*iii) Междинно заключение*

123. С оглед на предходните съображения следва да се заключи, че в случая не може а priori да се изключи, че ХУ разполага с производно право на пребиваване на основание член 20 ДФЕС. Тази констатация е валидна, без да се изключва преценката, която запитващата юрисдикция трябва да направи относно това съществува ли отношение на зависимост между майката на ХУ, гражданка на трета страна, и непълнолетното ѝ дете, гражданин на Съюза, от такова естество, че при отказ на правото на пребиваване на ХУ гражданинът на Съюза в положение на зависимост ще бъде принуден да напусне територията на Съюза и по този начин ще бъде лишен от ефективното ползване от най-съществената част от предоставените от този статут права.

**4. Синтез на анализа по първата тематична ос**

124. От анализа по първата тематична ос следва, че при обстоятелствата по настоящите дела не може а priori да се изключи, че гражданинът на трета страна разполага с производно право на пребиваване на основание член 20 ДФЕС<sup>62</sup>. Като се вземе предвид преценката, която запитващата юрисдикция следва да направи в светлината на правото на зачитане на личния и семеен живот, както и на задължението да се вземе предвид висшият интерес на детето, следва да се констатира, че и *по двете дела в главното производство изглежда, че гражданите на Съюза са в отношение на зависимост* от такова естество, че при отказ на право на пребиваване на гражданина на третата страна, гражданинът на Съюза в положение на зависимост би бил принуден да напусне територията на Съюза и така би бил лишен от възможността да се ползва ефективно от най-съществената част от предоставените от този статут права.

**В. Втора тематична ос: установените в съдебната практика изисквания, приложими при проверката съществува ли отношение на зависимост**

**1. Несъвместимостта на испанската административна практика с установения от Съда подход**

125. Втората тематична ос по същество е относно възможното съответствие на испанската административна практика с изискванията на съдебната практика, приложими към проверката съществува ли отношение на зависимост по смисъла на член 20 ДФЕС.

126. Според предоставените от запитващата юрисдикция данни тази практика се характеризира с отказа да се издаде разрешение за пребиваване на гражданин на трета страна, член на семейството на гражданин на Съюза, с единствения мотив, че последният не разполага със средства, достатъчни за него и за този член на неговото семейство (нито е здравно осигурен), без да се провери дали между тях има отношение на зависимост по смисъла на член 20 ДФЕС, а именно такова отношение, че фактически то би принудило гражданина на Съюза да напусне територията на Съюза като цяло, ако този член на семейството бъде лишен от разрешение за пребиваване на територията на Испания.

<sup>62</sup> Вж. точки 94 и 123 от настоящото заключение.

127. Както посочих в моя анализ по първата тематична ос<sup>63</sup>, Съдът вече е имал повод да уточни в точки 34—54 от решение *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, че такава практика *не е съвместима* с член 20 ДФЕС.

128. Релевантните критерии, позволяващи да се установи дали гражданинът на трета страна може да черпи производно право на пребиваване от член 20 ДФЕС, също са представени в рамките на този анализ. Обясних подробно, че единият от основните аспекти при преценката, която следва да направят компетентните органи, се състои в установяването дали е налице отношение, характеризиращо се с *висока степен на зависимост* между гражданина на третата страна, член на семейството на гражданин на Съюза, и него самия<sup>64</sup>. Като наблегнах на значението да се закрилят малките деца и да се запази в границите на възможното целостта на семейството, припомних, че не е достатъчно националните органи да вземат предвид евентуалната *материална зависимост* на дете, гражданин на Съюза, от родителя му, гражданин на трета страна, а следва също да се установи значението на *емоционалното отношение* с този родител и последиците, до които би могло да доведе заминаването му за психологическото равновесие на това дете<sup>65</sup>.

129. При все това следва да се подчертае, че дори да има такова отношение на зависимост, разрешение за пребиваване може да бъде отказано на гражданина на трета страна, член на семейството на гражданин на Съюза, когато този гражданин представлява истинска, настояща и достатъчно сериозна заплаха за обществения ред или за обществената сигурност, по-специално предвид извършените от него престъпления<sup>66</sup>. В рамките на анализа ми по първата тематична ос, и по-конкретно на дело C-532/19, що се отнася до вписването на QR в регистъра за съдимост, представих някои полезни указания за тълкуване на понятията „обществен ред“ и „обществена сигурност“<sup>67</sup>. На последно място, припомних, че такава квалификация на „заплаха“ за тези обществени интереси не може да се установи автоматично, а трябва да произтича от конкретна преценка на всички относими към случая обстоятелства, които са налице към този момент, в светлината на принципа на пропорционалност, на висшия интерес на детето и на основните права<sup>68</sup>.

## 2. Синтез на анализа по втората тематична ос

130. Следва да се констатира, че доколкото испанската административна практика не предвижда такъв анализ, за да установи налице ли е производно право на пребиваване на основание член 20 ДФЕС, тя не отговаря на наложените в практиката на Съда изисквания. Поради това *не може да се приеме*, че тази административна практика *е в съответствие* с правото на Съюза.

131. С оглед на всичко изложено по-горе анализът по втората тематична ос следва да приключи с констатацията, че член 20 ДФЕС, както се тълкува в практиката на Съда, *не допуска* описаната по-горе административна практика.

<sup>63</sup> Вж. точка 42 от настоящото заключение.

<sup>64</sup> Вж. точки 60 и 61 от настоящото заключение.

<sup>65</sup> Вж. точка 68 от настоящото заключение.

<sup>66</sup> Вж. точка 83 от настоящото заключение.

<sup>67</sup> Вж. точки 87—93 от настоящото заключение.

<sup>68</sup> Вж. точка 83 от настоящото заключение.



## VI. Заключение

132. В светлината на изложените по-горе съображения, предлагам на Съда да отговори на поставените от Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Висш съд на Кастилия-Ла Манча, Испания) преюдициални въпроси по следния начин:

- „1) Член 20 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска държава членка да откаже право на пребиваване на гражданин на трета страна, който е член на семейството на възрастен гражданин на Съюза, гражданин на тази държава членка и който никога не е упражнявал свободата си на движение, поради единствения мотив, че този гражданин на Съюза не притежава достатъчно икономически средства за членовете на семейната единица, за да не се превърнат в тежест за националната система на социално подпомагане, когато в семейството има отношение на зависимост на гражданин на Съюза, и по-специално на непълнолетно или малолетно лице, от такова естество, че при отказ да се предостави право на пребиваване на гражданина на третата страна гражданинът на Съюза в положение на зависимост би бил принуден да напусне територията на Европейския съюз като цяло и по този начин би бил лишен от ефективното упражняване на най-съществената част от правата, предоставени му от този статут.
- 2) Член 20 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че отношение на зависимост, което може да обоснове предоставянето на производно право на пребиваване на основание на тази разпоредба, не съществува само защото пълнолетният и неупражнилият никога свободата си на движение гражданин на държава членка и пълнолетният(ата) му съпруг(а), гражданин(ка) на трета страна са длъжни да живеят заедно по силата на произтичащите от брака задължения съгласно правото на държава членка, чийто гражданин е гражданинът на Европейския съюз“.