



## Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛЕН АДВОКАТ  
J. RICHARD DE LA TOUR  
представено на 7 март 2024 година<sup>1</sup>

**Дело C-63/23**

**Sagrario,  
Joaquín,  
Prudencio**  
срещу

**Subdelegación del Gobierno en Barcelona**

(Преюдициално запитване, отправено от Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Barcelona (Административен съд № 5 Барселона, Испания))

„Преюдициално запитване — Пространство на свобода, сигурност и правосъдие — Политика относно имиграцията — Право на събиране на семейството — Директива 2003/86/ЕО — Член 15, параграф 3 — Предоставяне на самостоятелно разрешение за пребиваване в случай на „особено затруднено положение“ — Условия — Член 17 — Индивидуално разглеждане — Право на членовете на семейството на кандидата за събиране на семейството да бъдат изслушани преди приемането на решение, с което се отказва подновяването на тяхното разрешение за пребиваване — Изслушване на ненавършили пълнолетие деца“

### I. Въведение

1. По настоящото дело Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Barcelona (Административен съд № 5 Барселона, Испания) поставя няколко преюдициални въпроса относно тълкуването на член 15, параграф 3, второ изречение от Директива 2003/86/ЕО на Съвета от 22 септември 2003 година относно правото на събиране на семейството<sup>2</sup>.

2. Съгласно тази разпоредба държавата членка е длъжна да предостави на гражданите на трети страни, членове на семейството на кандидат за събиране на семейството<sup>3</sup>, самостоятелно разрешение за пребиваване, когато се намират в „особено затруднено положение“. Запитващата юрисдикция иска от Съда да установи естеството на обстоятелствата, характеризиращи такова положение, както и да уточни процесуалните условия, при които тези граждани могат да докажат, че се намират в такова положение.

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

<sup>2</sup> ОВ L 251, 2003 г., стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 164.

<sup>3</sup> В член 2, буква в) от Директива 2003/86 „кандидат за събиране на семейството“ се определя като „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“.

3. Преюдициалното запитване е отправено в рамките на спор между майка и двете ѝ ненавършили пълнолетие деца, притежаващи разрешение за пребиваване с цел събиране на семейството, и Subdelegación del Gobierno en Barcelona (Представителство на централната власт в Барселона, Испания). То отказва да им предостави „разрешение за дългосрочно пребиваване на основание на събиране на семейството“ и следователно да поднови тяхното разрешение за пребиваване поради отказа да бъде предоставено разрешение за дългосрочно пребиваване на бащата, кандидат за събиране на семейството<sup>4</sup>. Тогава в рамките на подадената по съдебен ред жалба срещу това решение жалбоподателите в главното производство искат да им бъде предоставено самостоятелно разрешение за пребиваване по смисъла на член 15, параграф 3, второ изречение от Директива 2003/86.

4. На първо място, запитващата юрисдикция иска от Съда да установи дали положението на жалбоподателите в главното производство може да се квалифицира като „особено затруднено“ по смисъла на тази разпоредба, защото става въпрос за ненавършили пълнолетие деца или защото членовете на семейството губят разрешението си за пребиваване по независещи от тях причини.

5. В настоящото заключение ще изложа причините, поради които считам, че само по себе си нито едно от тези обстоятелства не е достатъчно, за да се докаже наличието на „особено затруднено положение“. Всъщност според мен това условие изисква да се установи, че поради фактори, свързани със семейството, съответните граждани на трети страни трябва да се справят с обстоятелства, които по естеството си са много тежки или нетърпими или ги поставят в много несигурно или уязвимо положение, като пораждат за тях реална нужда от защита, гарантирана чрез предоставянето на самостоятелно разрешение за пребиваване. В случая посочените от запитващата юрисдикция обстоятелства според мен не изглеждат такива.

6. На второ място, запитващата юрисдикция иска от Съда да уточни процесуалните гаранции, с които разполагат членовете на семейството, и в частност ненавършилите пълнолетие деца, преди приемането на решение за отказ да се поднови разрешението им за пребиваване, както и средствата, които са им предоставени, за да докажат съществуването на „особено затруднено положение“ с цел получаване на самостоятелно разрешение за пребиваване.

7. Във връзка с това ще обясня съображенията, поради които преди приемането на такова решение, компетентният национален орган трябва да разгледа искането за подновяване на разрешението за пребиваване по смисъла на член 17 от Директива 2003/86, като приложи индивидуален подход, при което съответните членове на семейството са имали възможността надлежно и ефективно да представят всякаква информация, която считат, че е относима за тяхното положение. Ще добавя също, че съгласно постоянната съдебна практика, когато искането е подадено от ненавършило пълнолетие дете, държавите членки следва да вземат всички подходящи мерки, за да му дадат реална и ефективна възможност да бъде изслушано в зависимост от неговата възраст и степента му на зрялост.

<sup>4</sup> В отговор на отправено искане за разяснения в съдебното заседание жалбоподателите в главното производство уточняват, че поисканото от тях „разрешение за дългосрочно пребиваване“ с цел събиране на семейството е особеност на испанското право, която не е предвидена в Директива 2003/86, нито в Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 година относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни (ОВ L 16, 2004 г., стр. 44; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 225).

## II. Правна уредба

### A. Правото на Съюза

#### 1. Директива 2003/86

8. Директива 2003/86 определя условията, при които се упражнява правото на събиране на семейството, предвидено в полза на пребиваващите законно на територията на държавите членки граждани на трети страни.

9. Съображения 2, 4, 6, 11 и 15 от тази директива гласят:

„(2) Мерките относно събирането на разделени семейства следва да се вземат в съответствие със задължението за защита на семейството и зачитане на семейния живот, което е основно в редица актове на международното право. Настоящата директива зачита основните права и спазва принципите, които са признати, по-специално, в член 8 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи<sup>[5]</sup> и в Хартата за основните права на Европейския съюз<sup>[6]</sup>.

[...]

(4) Събирането на семейства е необходимото средство, за да се направи възможен семейният живот. То способства за създаване на социокултурна стабилност, улесняваща интегрирането на гражданите на трети страни в държавата членка, а това служи, между другото, за насърчаване на икономическото и социалното сближаване, което е и основна цел на [Европейския съюз], изложена в Договора.

[...]

(6) За да се защити семейството и да се запази или създаде семеен живот, следва да се определят на основата на общи критерии материалните условия за упражняване на правото на събиране на семейства.

[...]

(11) Правото на събиране на семейството следва да се упражнява при едновременно строго зачитане на признатите от държавите членки ценности и принципи, по-специално във връзка с правата на жените и децата [...]

[...]

(15) Необходимо е да се насърчи интегрирането на членовете на семейството. За тази цел те трябва да придобият статут, който да бъде независим от този на кандидата за събиране на семейството, по-специално в случаите на разтрогване на брака или партньорството и да имат достъп до образование, работа и професионално обучение на същото основание, както и лицето, с което са събрани отново, при съответните условия“.

<sup>5</sup> Подписана в Рим на 4 ноември 1950 г., наричана по-нататък „ЕКПЧ“.

<sup>6</sup> Наричана по-нататък „Хартата“.

10. Член 13, параграф 3, който е включен в глава VI от посочената директива, озаглавена „Влизане и пребиваване на членове на семейството“, предвижда:

„Срокът на валидност на разрешенията за пребиваване, предоставени на членове на семейството, по принцип не може да надхвърли датата на изтичане на валидността на разрешението за пребиваване, притежавано от кандидата“.

11. Член 15 от Директива 2003/86, включен в тази глава, гласи следното:

„1. Най-късно след пет години пребиваване и при условие че членът на семейството не е получил разрешение за пребиваване по причини, нямащи отношение към събирането на семейството, съпругът или несклучилият брак партньор и дете, достигнало пълнолетие, имат право, ако е необходимо — след подаване на съответно заявление, на самостоятелно разрешение за пребиваване, независимо от това на кандидата.

Държавите членки могат да ограничат предоставянето на визираното в първата алинея разрешение за пребиваване само до брачния или несклучилия брак партньор в случай на прекъсване на семейната връзка.

2. Държавите членки могат да издават самостоятелни разрешения за пребиваване на пълнолетни деца и родственици по права възходяща линия, спрямо които се прилага член 4, параграф 2.

3. В случай на овдовяване, развод, физическа раздяла или смърт на родственици от първа степен по пряка възходяща или низходяща линия може да се издаде самостоятелно разрешение за пребиваване, ако е необходимо — след подаване на съответно заявление, на лица, които са влезли с цел събиране на семейството. Държавите членки създават разпоредби, осигуряващи предоставянето на самостоятелно разрешение за пребиваване в случай на особено затруднено положение.

4. Условието, приложими спрямо предоставянето и срока на самостоятелното разрешение за пребиваване, се уреждат от националното право“.

12. Член 16, параграф 3, включен в глава VII от тази директива, озаглавена „Санкции и обжалване“, гласи:

„Държавите членки могат да оттеглят или да откажат да подновят разрешението за пребиваване на член на семейството, когато изтече срокът на пребиваването на кандидата, а членът на семейството все още не се ползва с автономно право на пребиваване по смисъла на член 15“.

13. Член 17 от посочената директива, включен в тази глава, гласи:

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

## 2. Насоките

14. Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент от 3 април 2014 година относно насоки за прилагане на Директива 2003/86/ЕО относно правото на събиране на семейството<sup>7</sup> съдържа точка 5.3, озаглавена „Достъп до самостоятелно разрешение за пребиваване“, чийто трети параграф гласи следното:

„Член 15, параграф 3, второ изречение гласи, че държавите членки трябва да издадат самостоятелно разрешение за пребиваване в случай на особено затруднено положение на всеки член от семейството, който е влязъл с цел събиране на семейството. От държавите членки се изисква да създадат разпоредби в националното законодателство за тази цел. Особено затрудненото положение трябва да е причинено от семейната връзка или нейното прекъсване, а не от затруднения с други причини. Примери за особено затруднено положение могат да бъдат случаи на домашно насилие над жени или деца, някои случаи на насилствени бракове, риск от генитално осакатяване на жени или случаи, в които лицето ще бъде в особено трудно семейно положение, ако бъде принудено да се завърне в държавата на произход“.

### Б. Испанското право

15. Член 19 от Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (Устройствен закон 4/2000 за правата и свободите на чужденците в Испания и тяхната социална интеграция)<sup>8</sup> от 11 януари 2000 г., в редакцията му, приложима към спора в главното производство, гласи:

„1. Разрешението за пребиваване с цел събиране на семейството, от което се ползват събралите се съпруг/съпруга и деца — когато достигнат възрастта за приемане на работа, им дава право да полагат труд, без да е необходимо извършването на други административни постъпки.

2. Съпругът/съпругата, който/която се ползва от събиране на семейството, може да получи самостоятелно разрешение за пребиваване, когато разполага с достатъчно финансови средства, за да се издържа.

В случай че съпругата, която се ползва от събиране на семейството, е жертва на насилие, основано на пола, тя може да получи самостоятелно разрешение за пребиваване и за работа, без да е необходимо посоченото в предходния параграф условие да бъде изпълнено, при положение че в нейна полза е издадена съдебна заповед за защита или ако няма такава е изготвен доклад от Ministerio Fiscal [Прокуратура, Испания], в който се указва наличието на косвени доказателства за насилие, основано на пола.

3. Децата, които се ползват от събиране на семейството, могат да получат самостоятелно разрешение за пребиваване, когато навършат пълнолетие и разполагат с достатъчно финансови средства, за да се издържат.

<sup>7</sup> COM(2014) 210 final, наричани по-нататък „Насоките“.

<sup>8</sup> BOE, бр. 10 от 12 януари 2000 г., стр. 1139.

4. Формата и размерът на финансовите средства, считани за достатъчни, за да позволят на членовете на събраното семейство да получат самостоятелно разрешение, се определят с подзаконов нормативен акт.

5. При смърт на кандидата за събиране на семейството членовете на събраното семейство могат да получат самостоятелно разрешение за пребиваване при условия, които следва да се определят“.

16. Член 59 от Real Decreto 557/2011 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 (Кралски декрет 557/2011 за приемане на Правилник за прилагане на Устройствен закон 4/2000 за правата и свободите на чужденците в Испания и тяхната социална интеграция, изменен с Устройствен закон 2/2009)<sup>9</sup> от 20 април 2011 г., озаглавен „Пребиваване на членовете на събраното семейство, независимо от това на кандидата за събиране на семейството“, предвижда:

„1. Съпругът/съпругата или партньорът, който се ползва от събирането на семейството, може да получи самостоятелно разрешение за пребиваване и за работа, ако отговаря на едно от изложените по-долу условия и няма задължения към данъчните органи или органите на социалното осигуряване:

- a) разполага с достатъчно финансови средства, за да му бъде предоставено разрешение за временно пребиваване, без да извършва икономическа дейност;
- b) страна е по един или повече трудови договори от момента на подаване на искането, които предвиждат възнаграждение, не по-ниско от минималната месечна междубраншова заплата, съотнесена към законоустановения работен ден или към произтичащия от приложимия колективен трудов договор;
- c) отговаря на условията за предоставяне на самостоятелно разрешение за временно пребиваване и за работа;

[...]

2. Освен това съпругът/съпругата или партньорът може да получи самостоятелно разрешение за временно пребиваване и за работа в следните случаи:

- a) когато брачното правоотношение, което е било основание за пребиваването, е разтрогнато поради законна раздяла, развод или отмяна на регистрацията или поради преустановяване на семейния живот, при условие че бъде доказано не по-малко от две годишно съжителство със съпруга/съпругата или с партньора кандидат за събиране на семейството в Испания;
- b) когато жената е жертва на насилие, основано на пола, от момента на постановяване в нейна полза на съдебна заповед за защита или при липсата на такава на изготвен от прокуратурата доклад, в който се указва наличието на данни за насилие, основано на пола. Това се прилага и в случай че съпругът/съпругата или партньорът е жертва на непозволено увреждане, причинено от актове на насилие в семейството, при положение

<sup>9</sup> BOE, бр. 103 от 30 април 2011 г., стр. 43821, наричан по-нататък „Кралски указ 557/2011“.

че в полза на пострадалото лице е издадена съдебна заповед за защита или при липсата на такава заповед, доклад на прокуратурата, указващ наличието на прояви на насилие в семейството.

Исканията, подадени на основание на настоящия параграф, се разглеждат с предимство и срокът на самостоятелното разрешение за пребиваване и за работа е пет години;

с) при смърт на кандидата за събиране на семейството.

3. В случаите по предходния параграф, когато освен съпруга/съпругата или партньора от събирането на семейството са се възползвали други членове на семейството, те запазват предоставеното разрешение за пребиваване и подновяването на разрешението за пребиваване с цел събиране на семейството зависи от члена на семейството, с когото живеят.

4. Децата и ненавършилите пълнолетие лица, чийто законен представител е кандидатът за събиране на семейството, получават самостоятелно разрешение за пребиваване, когато навършат пълнолетие и могат да докажат, че се намират в едно от положенията, описани в параграф 1 от настоящата разпоредба, или когато са навършили пълнолетие и са пребивавали в Испания пет години.

[...]“.

17. Член 61 от Кралски декрет 557/2011, озаглавен „Подновяване на разрешенията за пребиваване на основание на събиране на семейството“, гласи в параграф 3:

„За подновяването на разрешение за пребиваване на основание на събиране на семейството трябва да бъдат изпълнени следните условия:

а) Що се отнася до лицето, което се ползва от събирането на семейството:

- 1) то трябва да притежава валидно разрешение за пребиваване на основание събиране на семейството или от изтичането на това разрешение да са изминали не повече от 90 календарни дни;
- 2) семейната или родствената връзка или фактическият съюз, въз основа на които е предоставено разрешението за подновяване, трябва да продължават да съществуват.

[...]

б) Що се отнася до кандидата за събиране на семейството:

- 1) той трябва да притежава валидно разрешение за пребиваване или от изтичането на това разрешение да са изминали не повече от 90 дни;

[...]“.

18. Съгласно параграф 4 от първата допълнителна разпоредба от Кралски декрет 557/2011:

„По предложение на началника на Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración [Държавен секретариат по имиграция и емиграция, Испания], след като вземе предвид доклада на началника на Secretaría de Estado de Seguridad [Държавен секретариат по сигурността, Испания] и евентуално на началниците на Subsecretarías de Asuntos Exteriores y de Cooperación y de Política Territorial y Administración Pública [Подсекретариати на външните работи, на сътрудничеството и на териториалната политика и на държавната администрация, Испания], когато обстоятелства от икономически, социален или професионален характер налагат това, и в неуредени случаи, представляващи особен интерес, след като информира и се допита до Comisión Laboral Tripartita de Inmigración [Тристранна работна комисия по имиграцията, Испания] Consejo de Ministros [Министерски съвет, Испания] може да издаде указания за целите на предоставяне на временни разрешения за пребиваване и/или за работа, които може да бъдат свързани с период, със заетост или с място, според условията [на тези] указания или на разрешения за пребиваване [...]. По същия начин, въз основа на доклад на началника на Държавния секретариат по сигурността, началникът на Държавния секретариат по имиграция и емиграция може да предоставя индивидуални разрешения за временно пребиваване при наличието на изключителни обстоятелства, непредвидени от настоящата правна уредба“.

### **III. Фактите по спора в главното производство и преюдициалните въпроси**

19. Тримата жалбоподатели в главното производство, майка и двете ѝ ненавършили пълнолетие деца, притежават разрешение за пребиваване на основание събиране на семейството, като кандидат за събиране на семейството е нейният съпруг и баща на двете деца.

20. От акта за преюдициално запитване се установява, че на 22 април 2021 г. четиримата членове на семейството подават молба за издаване на „разрешение за дългосрочно пребиваване на основание събиране на семейството“.

21. С решение от 27 май 2021 г. компетентният национален орган отхвърля молбата на кандидата за събиране на семейството поради наличието на предходно осъждане.

22. След това с решение от 22 юни 2021 г. този орган отхвърля исканията, подадени от жалбоподателите в главното производство на основание на член 61 от Кралски декрет 557/2011. Както указва заглавието ѝ, в тази разпоредба са посочени изискванията за подновяване на разрешенията за пребиваване на основание на събиране на семейството. Доколкото кандидатът за събиране на семейството вече не притежава разрешение за работа и/или пребиваване — искането им не отговаря на условието по член 61, параграф 3, буква b), точка 1 от този кралски декрет.

23. Сезирана от жалбоподателите в главното производство с жалба за отмяна на това решение, запитващата юрисдикция отбелязва, че посоченото решение е прието, без компетентният национален орган да е извършил оценка в съответствие с член 17 от Директива 2003/86 на характера и солидността на семейните връзки на съответните лица, на продължителността на пребиваването им, както и за съществуването на семейни, културни и социални връзки със страната, в която пребивават, и с тяхната страна на произход.



24. Според тази юрисдикция обаче, при положение че в член 15, параграф 3 от Директива 2003/86 не са уточнени случаите на „особено затруднено положение“, които обосновават предоставянето на самостоятелно разрешение за пребиваване на членовете на семейството на кандидат за събиране на семейството, не може да се изключи възможността това понятие да обхваща положението, при което членовете на семейството, ползващи се от събирането на семейството, са загубили разрешението си за пребиваване по независещи от тях причини, особено ненавършилите пълнолетие деца и лицата, намиращи се в положение на структурна дискриминация в страната им на произход, като жените с произход от някои трети държави, в които лицата от женски пол са лишени от каквато и да е защита.

25. При все това запитващата юрисдикция отбелязва, от една страна, че въпреки императивния характер на текста на член 15, параграф 3 от Директива 2003/86, в член 59 от Кралски декрет 557/2011 не са посочени случаите на „особено затруднено положение“ съгласно последната разпоредба. От друга страна, макар параграф 4 от първата допълнителна разпоредба от този кралски декрет да предвижда предоставянето на разрешение за пребиваване в изключителни случаи, непредвидени в правната уредба, тази разпоредба не изглежда да е в съответствие с Директива 2003/86. Всъщност издаването на такова разрешение за пребиваване се извършва при оперативна самостоятелност, която позволява широко тълкуване на посочената разпоредба, и не е пречка за автоматичното приемане на решения, свързани с издаване на разрешенията за пребиваване, като компетентността в това отношение не е предоставена на териториалната държавна администрация, а на централната държавна администрация.

26. От друга страна, в испанската правна уредба не е предвидена процедура, позволяваща на заинтересованите лица да изложат лични обстоятелства, нито провеждането на предварително изслушване на ненавършилите пълнолетие лица, така че компетентните национални органи се произнасят, без да вземат предвид индивидуалното положение на членовете на семейството, ползващи се от събирането му. Поради това те моментално ще се озоват в положение на нередовно пребиваване. От практиката на Съда обаче следва, че преди да приемат решение в областта на събиране на семейството, тези органи трябва да извършат преценка на всички конкретни обстоятелства в дадения случай, като се изключва всякаква възможност за автоматично приемане на решения.

27. При тези условия *Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº5 de Barcelona* (Административен съд № 5 Барселона, Испания) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Трябва ли да се счита, че посоченото в член 15, параграф 3 *in fine* и член 17 от Директива [2003/86] „особено затруднено положение“ обхваща автоматично всяко положение, което засяга ненавършило пълнолетие лице и/или което е сходно с положенията, предвидени в същия член 15?
- 2) Съвместима ли е с член 15, параграф 3 *in fine* и член 17 от Директива [2003/86] национална правна уредба, която не предвижда предоставянето на самостоятелно разрешение за пребиваване, което да гарантира на членовете на събраното семейство, че няма да попаднат в хипотеза на неуреден административен статут в случаите, когато е налице посоченото особено затруднено положение?

- 3) Може ли член 15, параграф 3 *in fine* и член 17 от Директива [2003/86] да се тълкуват в смисъл, че посоченото право на самостоятелно разрешение е налице, когато събраното семейство остане без разрешение за пребиваване по независещи от него причини?
- 4) Съвместима ли е с член 15, параграф 3 и член 17 от [тази] директива национална правна уредба, която не предвижда необходимата и задължителна преценка на обстоятелствата по член 17 от Директива [2003/86], преди да се откаже подновяване на разрешението за пребиваване на членовете на събраното семейство?
- 5) Съвместима ли е с член 15, параграф 3 и член 17 от Директива [2003/86], с член 6, параграф 1 и член 8, параграфи 1 и 2 от [ЕКПЧ], както и с членове 7, 24, 47 и член 33, параграф 1 от [Хартата] национална правна уредба, която в случаите, когато на кандидата за събиране на семейство е отказано издаване или подновяване на разрешение за пребиваване, не предвижда като действие, предхождащо отказа, да се издаде или поднови разрешение за пребиваване на член на събрано семейство, специална процедура по изслушване на ненавършилите пълнолетие лица?
- 6) Съвместима ли е с член 15, параграф 3 и член 17 от Директива [2003/86], с член 6, параграф 1 и член 8, параграфи 1 и 2 [ЕКПЧ], както и с членове 7, 24, 47 и член 33, параграф 1 [Хартата] национална правна уредба, която в случаите, когато на кандидата за събиране на семейство е отказано издаване или подновяване на разрешението за пребиваване, не предвижда процедура, предхождаща отказа да се издаде или поднови разрешение за пребиваване на неговия съпруг, в рамките на която този съпруг да може да се позове на обстоятелствата, посочени в член 17 от Директива [2003/86], за да поиска да му бъде предоставена възможност да запази статута си на пребиваващ без прекъсване по отношение на предходния му статут на пребиваване?“.

28. Писмени становища представят жалбоподателите в главното производство, испанското правителство и Европейската комисия. Тези страни участват в проведеното на 17 януари 2024 г. съдебно заседание, в хода на което те отговарят и на поставените от Съда въпроси, на които се изисква устен отговор.

#### IV. Анализ

29. Първият, вторият и третият преюдициален въпрос се отнасят до условията за прилагане на член 15, параграф 3 от Директива 2003/86, съгласно който държавите членки са длъжни да издадат на гражданите на трети страни, влезли в държава членка с цел събиране на семейството, самостоятелно разрешение за пребиваване в случай на „особено затруднено положение“, и по-специално до обхвата на това понятие.

30. Четвъртият, петият и шестият преюдициален въпрос от своя страна се отнасят до процесуалните гаранции, приложими при приемането на решение, с което се отказва подновяването на разрешението за пребиваване на членовете на семейството на кандидата за събиране на семейството. Макар запитващата юрисдикция да се позовава в това отношение на член 15, параграф 3 от Директива 2003/86, тази разпоредба не се отнася до условията, при които държава членка може да откаже да поднови разрешението за пребиваване на тези лица, които са уредени в член 16, параграф 3 от тази директива. Поради това предлагам на Съда да разгледа тези въпроси от гледна точка на последната посочена разпоредба.

***А. Условието за предоставяне на самостоятелно разрешение за пребиваване на основание на член 15, параграф 3, второ изречение от Директива 2003/86 (първи, втори и трети преюдициален въпрос)***

31. С първия и третия си въпрос запитващата юрисдикция по същество приканва Съда да уточни дали член 15, параграф 3, второ изречение от Директива 2003/86 трябва да се тълкува в смисъл, че наличието на „особено затруднено положение“ може автоматично да бъде доказано, когато става въпрос за ненавършило пълнолетие дете или ако съответният член на семейството губи разрешението си за пребиваване по независещи от него причини.

32. С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска да установи също дали тази разпоредба допуска законодателството на държава членка, което не предвижда предоставянето на самостоятелно разрешение за пребиваване на членовете на семейството на кандидата за събиране на семейството, когато положението им не само е особено затруднено поради наличието на ненавършили пълнолетие деца, но и пребиваването им става нередовно поради отказа за подновяване на разрешението им за пребиваване.

33. Доколкото доводите, посочени в съдебното заседание от жалбоподателите в главното производство, показват, че в това отношение са необходими уточнения, преди тълкуването на текста на член 15, параграф 3, второ изречение от Директива 2003/86, ще изложи предварителна бележка относно характера на правото на пребиваване, предоставено на влезлите в държава членка на основание събиране на семейството граждани на трети страни, съгласно посочената директива.

***1. Предварителна бележка***

34. От съображения 4 и 6 от Директива 2003/86 следва, че основната ѝ цел е да улесни интегрирането на гражданите на трети страни в държавите членки, като защитава семейството, и по-конкретно като гарантира запазването на семейния живот чрез събиране на семейството<sup>10</sup>. Съдът е постановил, че от тази цел и от цялостния прочит на въпросната директива, и по-специално на член 13, параграф 3 и на член 16, параграф 3 от нея, е видно, че докато съответните членове на семейството не са придобили самостоятелно право на пребиваване въз основа на член 15 от цитираната директива, правото им на пребиваване е производно от правото на кандидата, предназначено да насърчи интеграцията на последния<sup>11</sup>.

35. Положение като разглежданото в случая, при което майка и нейните деца, влезли в държава членка с цел събиране на семейството, не могат да подновят разрешението си за пребиваване поради изтичането на срока на валидност на разрешението за пребиваване, издадено на бащата, обаче е обичайно в контекста на събиране на семейството, обратно на „особено затрудненото положение“, което законодателят на Съюза посочва в член 15, параграф 3, второ изречение от Директива 2003/86.

<sup>10</sup> Вж. в това отношение решения от 14 март 2019 г., Y. Z. и др. (Измама при събирането на семейството) (C-557/17, наричано по-нататък „решение Y. Z. и др. (Измама при събирането на семейството)“, EU:C:2019:203, т. 47), и от 2 септември 2021 г., État belge (Право на пребиваване в случай на домашно насилие) (C-930/19, EU:C:2021:657, т. 83 и цитираната съдебна практика).

<sup>11</sup> Вж. решение Y. Z. и др. (Измама при събирането на семейството) (т. 47).

36. Както с основание отбелязва испанското правителство в съдебното заседание, при събиране на семейството на граждани на трети страни наличието на ненавършили пълнолетие деца е обичайно и нормално обстоятелство. Да се приеме, че само по себе си положението им може да попадне в обхвата на понятието „особено затруднено положение“ по смисъла на тази разпоредба, би противоречало на така изложените в посочената директива цели, тъй като ненавършилите пълнолетие деца щяха да са получили самостоятелно право на пребиваване и тогава ще им бъде разрешено да останат на територията на приемащата държава членка, докато техният родител може да бъде задължен да я напусне.

37. Освен това фактът, че членовете на семейството на кандидата за събиране на семейството губят разрешението си за пребиваване по независещи от тях причини, е присъщ за производния характер на правото им на пребиваване. Поради това във връзка с делото, по което е постановено решение *Y. Z. и др.* (Измама при събирането на семейството), в което членовете на семейството на кандидат са загубили разрешението си за пребиваване поради извършена от него измама, за която те не са знаели, Съдът е постановил, че с оглед на „основополагащата значимост на кандидата в системата, въведена с Директива 2003/86“, е в съответствие с целите на тази директива и с логиката в нейната основа тази измама да има отражение върху процеса на събиране на семейството, и по-специално да засегне разрешенията за пребиваване, издадени на членовете на семейството на кандидата, дори последните да не са знаели за извършената измама<sup>12</sup>. Тези принципи са приложими по аналогия за положение като разглежданото в случая, при което членовете на семейството, влезли в държава членка с цел събиране на семейството, не могат да подновят разрешението си за пребиваване, тъй като кандидатът е загубил правото си на пребиваване поради извършено от него престъпление.

38. Сега следва да се провери доколко условието за съществуване на „особено затруднено положение“, посочено в член 15, параграф 3, второ изречение от посочената директива, може да бъде изпълнено.

## *2. Обхватът на понятието „особено затруднено положение“ по смисъла на член 15, параграф 3, второ изречение от Директива 2003/86*

39. Желанието на законодателя на Съюза е било член 15, параграф 3, второ изречение от Директива 2003/86 да бъде императивна разпоредба. В рамките на тази разпоредба наличието на „особено затруднено положение“ за лицата, влезли в държава членка на основание събиране на семейството, е единственото материално условие за издаване на самостоятелно разрешение за пребиваване. Нито този член, нито която и да е друга разпоредба от тази директива съдържат определение на понятието „особено затруднено положение“ или дават пример за такова положение, за разлика от член 13, параграф 2, буква в) от Директива 2004/38/ЕО<sup>13</sup>, в който изрично са посочени членовете на семейството на гражданин на Съюза, жертви на домашно насилие. Поради това в

<sup>12</sup> Вж. решение *Y. Z. и др.* (Измама при събирането на семейството) (т. 46).

<sup>13</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).

практиката си Съдът се позовава на тълкуването на Комисията в точка 5.3 от нейните насоки, където като пример за „особено затруднено положение“ са посочени случаите на домашно насилие<sup>14</sup>.

40. В съдебното заседание испанското правителство твърди, че обхватът на понятието „особено затруднено положение“ може да се определя едностранно от държавите членки. Не съм съгласен с това становище. Всъщност считам, че посоченото понятие, използвано в член 15, параграф 3, второ изречение от Директива 2003/86, трябва да се счита за самостоятелно понятие на правото на Съюза. В противен случай, ако държавите членки разполагаха със свобода на преценка при определяне на обстоятелствата, обхванати от такова положение, щеше да има опасност поради разликите в националните законодателства да се накърнят обхватът и полезното действие на така възложеното им задължение. Освен това следва да се приеме, че обратно на член 15, параграф 4 от посочената директива, член 15, параграф 3 от същата директива не препраща към правото на държавите членки да определят въпросното понятие. Абсолютно необходимо е да се прави разграничение между тези две разпоредби. С член 15, параграф 3, второ изречение от Директива 2003/86 на съответния член на семейството се признава право, като се изисква от държавите членки да приемат разпоредби, гарантиращи издаването на самостоятелно разрешение за пребиваване в случай на „особено затруднено положение“. По този начин законодателят на Съюза закрепва основно материално условие за предоставянето на такова разрешение за пребиваване. Целта на член 15, параграф 4 от тази директива обаче е различна, като предоставя на държавите членки отговорността да определят в националното си право условията, при които е възможно да се предяви това право, и условията за неговото упражняване, при спазване на принципа на пропорционалност, както и на целта и полезното действие на посочената директива<sup>15</sup>.

41. Поради това с оглед на тези аспекти ми се струва необходимо да се приложи постоянната практика на Съда, според която както от изискването за еднакво прилагане на правото на Съюза, така и от принципа за равенство следва, че разпоредба от това право, която не съдържа изрично препращане към правото на държавите членки с оглед на определяне на нейния смисъл и обхват, трябва по принцип да получи самостоятелно и еднакво тълкуване навсякъде в Съюза<sup>16</sup>. За тази цел, тъй като Директива 2003/86 не съдържа определение на понятието „особено затруднено положение“, съгласно постоянната практика то трябва да се тълкува в съответствие с обичайното му значение в общоупотребимия език, като се държи сметка и за контекста, в който е използвано, и за целите на правната уредба, от която е част<sup>17</sup>.

42. Ще започна анализа си, като разгледам целта на член 15, параграф 3, второ изречение от Директива 2003/86. Всъщност условието за съществуването на „особено затруднено положение“ трябва да се тълкува преди всичко с оглед на преследваната от тази разпоредба цел, а именно защитата на членовете на семейството на кандидата за събиране на семейството.

<sup>14</sup> Вж. решение от 2 септември 2021 г., *État belge* (Право на пребиваване в случай на домашно насилие) (C-930/19, EU:C:2021:657, т. 64).

<sup>15</sup> Вж. решение от 2 септември 202 г., *État belge* (Право на пребиваване в случай на домашно насилие) (C-930/19, EU:C:2021:657, т. 85—88 и цитираната съдебна практика).

<sup>16</sup> Вж. по-специално решение от 1 август 2022 г., *Bundesrepublik Deutschland* (Събиране на семейството с малолетен или непълнолетен бежанец) (C-273/20 и C-355/20, EU:C:2022:617, т. 34 и цитираната съдебна практика).

<sup>17</sup> Вж. решение от 30 март 2023 г., *Hauptpersonalrat der Lehrerinnen und Lehrer* (C-34/21, EU:C:2023:270, т. 41 и цитираната съдебна практика).

43. Бих искал да припомня, че съгласно съображения 4 и 6 от тази директива правото на събиране на семейството по-специално има за цел да гарантира *защитата на семейството*, като осигури запазването или създаването на семеен живот в приемащата държава членка<sup>18</sup>. По този начин това право позволява да се гарантира на всеки правото да живее със семейството си в тази държава.

44. Посоченото право обаче не е абсолютно и законодателят на Съюза предвижда законови ограничения при упражняването му. Така в съображение 2 от Директива 2003/86 той подчертава, че мерките относно събирането на разделени семейства следва да се вземат при зачитане на основните права, прогласени по-специално в Хартата. Следователно тези мерки трябва да се прилагат при зачитане на правото на човешко достойнство, закрепено в член 1 от Хартата, на правото на лична неприкосновеност съгласно член 2 от нея, на забраната на изтезанията и на нечовешкото или унижително отношение или наказание, предвидена в член 4 от Хартата, както и на правата на детето, закрепени в член 24 от същата харта. Освен това в съображение 11 от тази директива законодателят на Съюза изрично признава на държавите членки правото да предприемат „рестриктивни мерки“ по отношение на правото на събиране семейството, когато зачитането на признатите от тях ценности и принципи, по-специално във връзка с правата на жените и децата, обуславя това. Ето защо на основание член 4, параграфи 4 и 5 от посочената директива компетентен национален орган може да се противопостави на исканията за събиране на семейството, подадени от съпруг(а), когато той/тя е принуден(а) да съжителства с други съпрузи/съпруги на кандидата за събиране на семейството (полигамни домакинства) или когато той/тя не е навършил(а) изискваната за тази цел минимална възраст в тази държава членка, за да се предотвратят насилствените бракове.

45. Считам, че въведената от законодателя на Съюза в член 15, параграф 3, второ изречение от Директива 2003/86 мярка преследва същата цел, а именно *защитата на членовете на семейството*, но на по-късен етап от производството, когато те вече са влезли на територията на приемащата държава членка с цел събиране на семейството. Тогава предоставянето на самостоятелно разрешение за пребиваване представлява мярка за защита по отношение на члена на семейството, намиращ се в „особено затруднено положение“ поради фактори, свързани със семейството<sup>19</sup>.

46. От изложеното следва, че за да бъде предоставено самостоятелно разрешение за пребиваване на основание на член 15, параграф 3, второ изречение от Директива 2003/86, трябва да се докаже наличието на реална нужда от защита на членовете на семейството.

47. Разглеждането на самата формулировка, както и на контекста, в който е използвана от законодателя на Съюза в тази разпоредба, позволява да се определи още по-точно обхватът на условието, свързано със съществуването на „особено затруднено положение“.

48. На първо място, в обичайното си значение думата „положение“ се отнася до съвкупността от събитията, обстоятелствата, конкретните отношения, сред които се намира съответното лице или групата от съответни лица<sup>20</sup>. В съдебното заседание се поддържа, че думата „положение“ трябва да се отнася преди всичко до „семеиното положение“, като се имат предвид предметът и целите на Директива 2003/86. Съгласен съм

<sup>18</sup> Вж. член 7 и член 33, параграф 1 от Хартата.

<sup>19</sup> Вж. в този смисъл решение от 2 септември 2021 г., État belge (Право на пребиваване в случай на домашно насилие) (C-930/19, EU:C:2021:657, т. 69 и 70).

<sup>20</sup> Вж. речник Larousse.

с това становище, доколкото ми се струва от основно значение да се направи разграничение между положенията, които попадат в приложното поле на тази директива, и положението, в което се намира гражданин на трета страна, поради различни причини, например наличието на опасност от преследване или от тежки посегателства при завръщане в страната му на произход, уредено в Директива 2011/95/ЕС<sup>21</sup> или защото е жертва на трафик на хора, регламентирано в Директива 2004/81/ЕО<sup>22</sup>. Поради това в Насоките си Комисията подчертава, че това „особено затруднено положение“ „трябва да е причинено от [семейното положение] или [от прекъсването на семейната връзка], а не от затруднения, [свързани] с други причини“<sup>23</sup>. Струва ми се обаче, че е по-точно да се приеме, че думата „положение“, посочена в член 15, параграф 3, второ изречение от Директива 2003/86, се отнася до „фактори, свързани със семейството“. Всъщност мисля, че в много национални законодателства, по-специално в данъчната и социалната сфера, но и в общоупотребимия език, понятието „семейно положение“ се отнася за състава и структурата на домакинството. За сметка на това понятието „фактори, свързани със семейството“ позволява да се вземат предвид други аспекти като семейната история, съществуването на конфликти в семействата или също възприетото от всеки от членовете на семейството поведение.

49. На второ място, законодателят на Съюза посочва положения, които квалифицира като „особено затруднен[и]“, като във връзка с подготвителните работи Комисията се позовава на „особено трудни положения“<sup>24</sup> или още на „бедствено/[бедствени] положение/[положения]“<sup>25</sup>. Поради това ми се струва, че „особено затруднено положение“ трябва да се характеризира с наличието на обстоятелства, които по естеството си са много тежки или нетърпими за съответния член на семейството или го поставят в много несигурно или уязвимо положение и следователно имат изключителен характер.

50. В контекста на член 15, параграф 3 от Директива 2003/86 такова положение може да бъде доказано, при условие че членът на семейството е лишен de facto или de jure от защитата на своето семейство.

51. В първата хипотеза „особено затруднено[то] положение“ произтича от прекъсването на семейната връзка с кандидата за събиране на семейството и от загубата на правото на пребиваване на члена на семейството, до която то води. Настъпването на такова положение тогава представлява отегчаващо обстоятелство, което е основание признатата в член 15, параграф 3, първо изречение от тази директива възможност, с която разполагат държавите членки да предоставят самостоятелно разрешение за пребиваване в случай на овдовяване, развод, физическа раздяла или смърт на кандидата за събиране на семейството, във второто изречение на тази разпоредба да се превърне в задължение<sup>26</sup>.

<sup>21</sup> Директива на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила (ОВ L 337, 2011 г., стр. 9).

<sup>22</sup> Директива на Съвета от 29 април 2004 година за издаване на разрешение за пребиваване на граждани на трети страни, които са жертви на трафик на хора или са били обект на помощ за незаконна имиграция и които сътрудничат с компетентните органи (ОВ L 261, 2004 г., стр. 19; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 35).

<sup>23</sup> Вж. точка 5.3, трети параграф от Насоките (курсивът е мой).

<sup>24</sup> Вж. Предложение за директива на Съвета относно правото на събиране на семейството, представено на 1 декември 1999 г. (СОМ(1999) 638 окончателен), коментар на член 13, параграф 3.

<sup>25</sup> Вж. измененото предложение за директива на Съвета относно правото на събиране на семейството, представено на 2 май 2002 г. (СОМ(2002) 225 окончателен), коментар на член 15.

<sup>26</sup> Вж. Hailbronner, K., et Klarmann, T. Article 15. — In: Hailbronner, K., Thym, D. EU Immigration and Asylum Law: A Commentary. 2. ed., C. H. Beck, München, 2016, 405—410, по-специално стр. 409 и 410.

52. Такъв може да бъде случаят, когато поради развода или физическата раздяла при завръщане в страната си на произход съответното лице е изложено на опасността да не може повече да издържа себе си и децата си поради социалния си статус или поради положението в тази страна или на опасността повече да не види децата си. Както посочва Комисията в подготвителните си работи<sup>27</sup>, такъв може да бъде и случаят, когато вдовица, разведена или изгонена жена ще бъде поставена в „особено нетърпимо положение“ или дори в „бедствено/и положение/я“, ако бъде задължена да се върне в страната си на произход.

53. Във втората хипотеза „особено затрудненото положение“, в което се намира съответният член на семейството, обратно произтича от (продължаването на) семейния му живот с кандидата за събиране на семейството, което прави неприемлив факта, че правото му на пребиваване е производно от правото на кандидата. Тогава такова положение налага приемащата държава членка да предостави на пребиваващия на нейна територия, на основание събиране на семейството, гражданин на трета страна правото да пребивава в нея без кандидата за събиране на семейството, за срок и при условия, определени от националното право.

54. Поради това с оглед на подготвителните работи по Директива 2003/86 и на практиката на Съда<sup>28</sup> е безспорно, че жените, жертви на домашно насилие, се намират в „особено затруднено положение“ по смисъла на член 15, параграф 3, второ изречение от посочената директива<sup>29</sup>. Отвъд актовете на насилие, на които са жертви, положението им става още по-тежко поради факта, че те са зависими от извършителя на тези актове, що се отнася до правото им на пребиваване в приемащата държава членка. Тогава предоставянето на самостоятелно разрешение за пребиваване представлява мярка за защита, позволяваща да се избегне положението, при което член на семейството<sup>30</sup> е разубеден да напусне семейното жилище и да подаде оплакване поради страх, че ще загуби правния си статут<sup>31</sup>. Бих искал да отбележа, че член 59, параграф 1 от Конвенцията за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие също е довод в този смисъл<sup>32</sup>.

55. Други форми на насилие в семейството могат да поставят члена на семейството, чийто статут на пребиваване зависи от статута на кандидата за събиране на семейството, в също толкова трудно положение. Насилието в семейството може да бъде физическо, сексуално, психологическо и може да се изразява във финансова експлоатация. То може да е свързано също и с положението, при което членът на семейството е жертва на малтретиране или на небрежност, на насилие, основано на честта, и на насилствен брак, насилствено разделен е

<sup>27</sup> Вж. бележки под линия 24 и 25 от настоящото заключение.

<sup>28</sup> В контекста на делото, по което е постановено решение от 2 септември 2021 г., *État belge* (Право на пребиваване в случай на домашно насилие) (C-930/19, EU:C:2021:657), Съдът е постановил също, че член 15, параграф 3 от Директива 2003/86 има за цел да осигури защита на членовете на семейство, жертви на домашно насилие (т. 69 и 70).

<sup>29</sup> Вж. бележка под линия 24 от настоящото заключение.

<sup>30</sup> Както е постановил Европейският съд по правата на човека в принципното решение от 9 юни 2009 г., *Oruz c/y Турция* (CE:ECHR:2009:0609JUD003340102, § 132), домашното насилие „не засяга единствено жените. Мъжете също могат да бъдат обект на домашно насилие, както и децата, които често пряко или непряко са жертви на това насилие“.

<sup>31</sup> Вж. *Bridgick, C. Combatting or enabling domestic violence? Evaluating the residence rights of migrant victims of domestic violence in Europe.* — *International & Comparative Law Quarterly*, Cambridge University Press, Cambridge, vol. 69, No. 4, 2020, 1013–1034, по-специално стр. 1015.

<sup>32</sup> Конвенция, приета от Комитета на министрите на Съвета на Европа на 7 април 2011 г. и влязла в сила на 1 август 2014 г. (*Série des traités du Conseil de l'Europe*, № 210). Член 59, параграф 1 от тази конвенция гласи, че „[с]траните предприемат необходимите законодателни или други мерки, за да гарантират, че жертвите, чийто статут на дългосрочно пребиваване зависи от статута на съпруга/съпругата или партньора, както е определено във вътрешното законодателство, в случай на разтрогване на брака или на връзката получават, при особено тежки обстоятелства и при направено искане в този смисъл, самостоятелно разрешително за дългосрочно пребиваване независимо от продължителността на брака или връзката“ (курсивът е мой).



от детето си, изложен е на риск от генитално осакатяване на жени<sup>33</sup> или от принудителен аборт или също е изгонен, което го лишава от възможността да се издържа и да живее в страната си на произход без помощта на трето лице. Такива положения правят неприемливо запазването на връзката на зависимост, която производното право на пребиваване предполага, и обосновават предоставянето на самостоятелно разрешение за пребиваване.

56. Не е възможно да съставим тук изчерпателен списък на „особено затруднено/[затруднените] положение/[положения]“, пред което/които може да бъде изправен членът на семейството на кандидата за събиране на семейството. Както посочва генерален адвокат Wathelet в заключението си по дело NA<sup>34</sup>, трябва да става въпрос за „особени обстоятелства, изискващи защита“<sup>35</sup>. Тези обстоятелства може да бъдат различни в различните държави членки, в зависимост от периода и от конкретния случай и освен това на компетентния национален орган трябва да бъде призната необходимата свобода на преценка, за да преценява във всеки отделен случай тежестта или нетърпимостта на обстоятелствата, пред които е изправено заинтересованото лице, или степента на несигурност или уязвимост на неговото положение.

57. С оглед на всички тези съображения считам, че член 15, параграф 3, второ изречение от Директива 2003/86 трябва да се тълкува в смисъл, че условието за наличието на „особено затруднено положение“ налага да се докаже, че гражданинът на трета страна, който пребивава на територията на приемащата държава членка на основание на събиране на семейството, поради фактори, свързани със семейството, е изправен пред обстоятелства, които по естеството си са много тежки или нетърпими или го поставят в много несигурно или уязвимо положение, като пораждат за него реална нужда от защита, гарантирана чрез предоставянето на самостоятелно разрешение за пребиваване.

58. Освен ако при индивидуално разглеждане на положението не се установи друго, само по себе си обстоятелството, че то се отнася до ненавършили пълнолетие деца или че членовете на семейството на кандидата за събиране на семейството са загубили разрешението си за пребиваване по независещи от тях причини, не е достатъчно, за да се докаже наличието на „особено затруднено положение“ по смисъла на тази разпоредба.

59. В резултат на това тълкуване разглеждането на втория преюдициален въпрос става неотносимо.

60. Припомням, че с този въпрос запитващата юрисдикция иска от Съда да установи дали член 15, параграф 3, второ изречение от Директива 2003/86 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска законодателство на държава членка, в което не се предвижда предоставянето на самостоятелно разрешение за пребиваване на членовете на семейството на кандидат за събиране на семейството, когато, освен че са в особено затруднено положение в тази държава поради наличието на ненавършили пълнолетие деца, пребиваването им в нея става и нередовно в резултат на отказа за подновяване на разрешението им за пребиваване.

61. Този въпрос изхожда от предпоставката, че жалбоподателите в главното производство се намират в „особено затруднено положение“ по смисъла на член 15, параграф 3, второ изречение от посочената директива, тъй като става въпрос за две ненавършили пълнолетие

<sup>33</sup> Вж. точка 5.3, трети параграф от Насоките.

<sup>34</sup> C-115/15, EU:C:2016:259.

<sup>35</sup> Вж. точка 75 от това заключение.

деца. Поради вече изложените съображения само по себе си това обстоятелство обаче не е достатъчно, за да обоснове право на самостоятелно разрешение за пребиваване по смисъла на член 15, параграф 3, второ изречение от посочената директива. При такова положение по отношение на членовете на семейството на кандидата за събиране на семейството се прилагат разпоредбите на Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни<sup>36</sup> и те се ползват от предвидените в тях права и гаранции.

***Б. Процесуалните гаранции, свързани с приемането на решение, с което се отказва подновяването на разрешение за пребиваване на членовете на семейството на кандидата за събиране на семейството***

62. С четвъртия, петия и шестия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция по същество иска от Съда да установи дали член 17 от Директива 2003/86 във връзка с членове 7, 24, 33 и 47 от Хартата трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национално законодателство, което разрешава на компетентния национален орган да отхвърли искане за подновяване на разрешение за пребиваване, подадено от членовете на семейството на кандидата за събиране на семейството, без преди това да извърши индивидуално разглеждане на тяхното искане, в хода на което членовете на семейството, и в частност ненавършилите пълнолетие деца, да бъдат изслушани.

63. Съгласно член 16, параграф 3 от Директива 2003/86 „[д]ържавите членки могат да [...] откажат да подновят разрешението за пребиваване на член на семейството, когато изтече срокът на пребиваването на кандидата, а членът на семейството все още не се ползва с автономно право на пребиваване по смисъла на член 15“.

64. Що се отнася до проверката, която компетентните национални органи следва да извършат във връзка с искането за подновяване на разрешението за пребиваване на членовете на семейството, от член 16, параграф 3 от посочената директива, и по-специално от употребения в тази разпоредба израз „могат да [...] откажат да подновят“, следва, че държавите членки имат свобода на преценка в това отношение<sup>37</sup>. Припомням обаче, че те могат да я упражняват само при спазване на принципа на пропорционалност и на целта и полезното действие на посочената директива<sup>38</sup>.

65. Освен това е безспорно, че както всеки акт от правото на Съюза, Директива 2003/86 трябва да се прилага при зачитане на основните права. Така от съображение 2 от посочената директива става ясно, че мерките относно събирането на семейството трябва да се приемат в съответствие с основните права и с принципите, признати от Хартата<sup>39</sup>, и с тях по-специално трябва да се следи за гарантиране на правото на зачитане на личния и семейния живот, закрепено в член 7 от Хартата. Съгласно постоянната съдебна практика тази разпоредба трябва да се тълкува и във връзка с основните права на детето, както са прогласени в член 24 от Хартата<sup>40</sup>.

<sup>36</sup> ОВ L 348, 2008 г., стр. 98.

<sup>37</sup> Вж. по аналогия решение Y. Z. и др. (Измама при събирането на семейството) (т. 51).

<sup>38</sup> Вж. по-специално решения от 7 ноември 2018 г., С и А (C-257/17, EU:C:2018:876, т. 51), и от 13 март 2019 г., Е. (C-635/17, EU:C:2019:192, т. 53 и цитираната съдебна практика).

<sup>39</sup> Вж. решение от 13 март 2019 г., Е. (C-635/17, EU:C:2019:192, т. 53 и цитираната съдебна практика).

<sup>40</sup> Вж. решения от 13 март 2019 г., Е. (C-635/17, EU:C:2019:192, т. 55), и от 1 август 2022 г., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Отказ за поемане на отговорност за непридружен ненавършил пълнолетие египетски гражданин) (C-19/21, EU:C:2022:605, т. 47).

66. От изложеното следва, че разглеждането на искането за подновяване на разрешението за пребиваване на членовете на семейството на кандидата за събиране на семейството трябва да се извършва при зачитане на основните права, и по-специално на членове 7 и 24 от Хартата<sup>41</sup>.

### *1. По индивидуалното разглеждане на искането*

67. Като се имат предвид изложените по-горе изисквания, Съдът е постановил, че компетентните национални органи трябва да преценят премерено и разумно всички засегнати интереси<sup>42</sup>.

68. Във връзка с това член 17 от Директива 2003/86 налага съвсем ясно на компетентния национален орган да извършва индивидуален анализ при разглеждането на искането за подновяване на разрешението за пребиваване, подадено от член на семейството на кандидат за събиране на семейството<sup>43</sup>. Целта на този анализ е да се установи дали са налице причини, които представляват пречка за отказа на този орган да поднови разрешението за пребиваване на члена на семейството. Освен изрично посочените в член 17 от тази директива обстоятелства, Съдът, както Комисията в Насоките си, изисква от посочения орган да вземе предвид всички релевантни обстоятелства в конкретния случай и да обърне особено внимание на интересите на засегнатите деца и на грижата да се благоприятства семейният живот<sup>44</sup>.

69. Според Съда този анализ трябва да позволи извършването на „конкретна преценка на положението на подалото заявление лице“<sup>45</sup>. Когато искането за подновяване на разрешението за пребиваване на член на семейството е отхвърлено вследствие на изгубването на разрешението за пребиваване на кандидата за събиране на семейството, мисля, че този анализ трябва да позволи да се прецени дали са налице причини, които са основание компетентният национален орган да му издаде самостоятелно разрешение за пребиваване, съгласно член 15, параграф 3 от Директива 2003/86. Всъщност, макар държавите членки да разполагат със свобода на преценка да откажат да подновят разрешение за пребиваване или да определят условията, приложими за предоставянето на самостоятелно разрешение за пребиваване, тази свобода е ограничена от задължението да се вземе предвид конкретното положение на члена на семейството, който ще попадне или има опасност да попадне в „особено затруднено положение“ по смисъла на член 15, параграф 3, второ изречение от посочената директива и да издаде разрешение за пребиваване, когато въпросното положение налага това.

70. В случая става въпрос за положението на майка заедно с двете ѝ ненавършили пълнолетие деца, на които не е предоставено „разрешение за дългосрочно пребиваване с цел събиране на семейството“ и разрешението за пребиваване не е подновено в резултат на отказа за издаване на разрешение за дългосрочно пребиваване на бащата, кандидат за

<sup>41</sup> Вж. решение от 13 март 2019 г., Е. (С-635/17, ЕУ:С:2019:192, т. 56 и цитираната съдебна практика).

<sup>42</sup> Вж. решения от 13 март 2019 г., Е. (С-635/17, ЕУ:С:2019:192, т. 57), и от 14 март 2019 г., Y. Z. и др. (Измама при събирането на семейството) (т. 51 и цитираната съдебна практика).

<sup>43</sup> Вж. по аналогия решения от 27 юни 2006 г., Парламент/Съвет (С-540/03, ЕУ:С:2006:429, т. 64), и от 13 март 2019 г., Е. (С-635/17, ЕУ:С:2019:192, т. 58 и цитираната съдебна практика).

<sup>44</sup> Вж. в този смисъл решение от 13 март 2019 г., Е. (С-635/17, ЕУ:С:2019:192, т. 45).

<sup>45</sup> Вж. в това отношение решение от 4 март 2010 г., Chakroun (С-578/08, ЕУ:С:2010:117, т. 48), в което Съдът е постановил, че поради това член 17 от Директива 2003/86 не допуска национално законодателство, което позволява на компетентния национален орган да отхвърли искане за събиране на семейството, без да извърши конкретна преценка на положението на заявителя.

събиране на семейството. При тези обстоятелства компетентният национален орган би трябвало да вземе предвид семейното положение, и по-специално солидността на семейните връзки. Той би трябвало да вземе предвид също и продължителността на тяхното пребиваване, както и съществуването на семейни, икономически, културни и социални връзки както в приемащата държава членка, така и в страната на произход<sup>46</sup>, мястото на раждане на тези деца<sup>47</sup> и евентуално възрастта, на която са пристигнали в приемащата държава членка, обстоятелството, че са отгледани и са получили образование в нея. Би следвало да се вземат предвид също съответната обща и конкретна информация относно положението в страната им на произход, като условията им на живот, социалното им положение или също специфични културни аспекти на тази страна<sup>48</sup>, като запитващата юрисдикция обръща внимание на опасността от структурна дискриминация, която би могла да съществува по отношение на майката в посочената страна. На последно място, тя би трябвало да вземе предвид причините, поради които разрешението им за пребиваване не е подновено, свързани с предходно осъждане на бащата<sup>49</sup>.

71. Запитващата юрисдикция следва да провери дали решението, предмет на разглеждане в главното производство, с което компетентният национален орган е отказал да поднови разрешението за пребиваване на майката и на нейните две деца с цел събиране на семейството, в резултат на изгубването на разрешението за пребиваване на бащата, е обосновано с оглед на тези съображения или дали предвид тези съображения трябва да им бъде издадено самостоятелно разрешение за пребиваване.

## *2. По зачитането на правото на изслушване*

72. Директива 2003/86 не уточнява дали и евентуално при какви условия членовете на семейството на кандидата за събиране на семейството могат да бъдат изслушани преди приемането на решение, с което се отказва подновяването на тяхното разрешение за пребиваване, и по-специално условията, при които те могат да се позоват на обстоятелства, посочени в член 17 от същата директива.

73. От постоянната съдебна практика обаче следва, че зачитането на правото на изслушване е задължително, дори когато приложимата правна уредба не предвижда изрично такова изискване, стига тази правна уредба да попада в приложното поле на правото на Съюза<sup>50</sup>.

74. В това отношение Съдът многократно е постановявал, че правото на изслушване във всяко производство е неразделна част от зачитането на правото на защита, което е основен принцип в правото на Съюза, прогласен в член 47 от Хартата<sup>51</sup>. Това право гарантира на всяко лице възможността да изрази надлежно и ефективно становището си в административното производство, преди приемането на каквото и да е решение, което

<sup>46</sup> Вж. решение *Y. Z. и др.* (Измама при събирането на семейството) (т. 54).

<sup>47</sup> От становището, представено от жалбоподателите в главното производство, се установява, че те са пристигнали през 2018 г. и че едно от децата е родено в приемащата държава членка.

<sup>48</sup> Вж. в този смисъл Насоки, точка 7, „Общи принципи“, стр. 26, и по-специално точка 7.4, „Индивидуална оценка“, стр. 29.

<sup>49</sup> По този въпрос препращам към решение *Y. Z. и др.* (Измама при събирането на семейството), в което Съдът приема, че в контекста на делото, по което е постановено това решение, компетентните национални органи са могли да държат сметка за обстоятелството, че в конкретния случай майката и синът не са били лично отговорни за извършената от бащата измама и че не са знаели за нея (т. 55).

<sup>50</sup> Вж. решение от 11 декември 2014 г., *Boudjlida* (C-249/13, EU:C:2014:2431, т. 39 и 40 и цитираната съдебна практика).

<sup>51</sup> Вж. решение от 11 декември 2014 г., *Boudjlida* (C-249/13, EU:C:2014:2431, т. 30 и 34 и цитираната съдебна практика).

може да засегне неблагоприятно интересите му<sup>52</sup>. Решение, с което искането за подновяване на разрешение за пребиваване е отхвърлено, е решение, което може да засегне неблагоприятно интересите на членовете на семейството на кандидата за събиране на семейството.

75. От изложеното следва, че държавите членки са длъжни да изслушат членовете на семейството на кандидат за събиране на семейството преди приемането на решение, с което тяхното разрешение за пребиваване не е подновено<sup>53</sup>.

76. Макар съгласно постоянната съдебна практика правото на изслушване да не предполага непременно задължението на заинтересованото лице да бъде дадена възможност да се изкаже устно<sup>54</sup>, то все пак трябва да може да изрази надлежно и ефективно становището си в административното производство. Ето защо във връзка с искане за подновяване на разрешение за пребиваване това лице най-напред трябва да може да представи цялата информация, която счита за относима към личното и семейното си положение. Някои обстоятелства, чието установяване се изисква при индивидуалното разглеждане по член 17 от Директива 2003/86, като възрастта на децата или продължителността на пребиваване на членовете на семейството в приемащата държава членка, може да бъдат доказани чрез писмени доказателства. Други обстоятелства като солидността на семейните връзки, характерът или значимостта на връзките в приемащата държава членка или също условията на живот в страната на произход обаче изискват писмени или устни свидетелски показания на посоченото лице. Различни други обстоятелства като тези, които показват наличието на „особено затруднено положение“ по смисъла на член 15, параграф 3, второ изречение от тази директива, биха могли също да наложат провеждането на специално производство.

77. На следващо място, правото на изслушване налага на компетентния национален орган да отдели цялото необходимо внимание на така представеното становище на заинтересованото лице, като разглежда внимателно и безпристрастно всички релевантни за случая обстоятелства и като мотивира подробно решението си, като по този начин задължението за излагане в решението на мотиви, които са достатъчно специфични и конкретни, за да позволят на заинтересованото лице да разбере причините за отхвърляне на молбата му, произтича от принципа на зачитане на правото на защита<sup>55</sup>.

78. На последно място, що се отнася до условията за участие на ненавършило пълнолетие лице, член 24, параграф 1 от Хартата изисква децата да могат да изразяват свободно мнението си и така изразеното мнение да бъде взето под внимание по въпросите, които ги засягат, в зависимост от възрастта и зрелостта им<sup>56</sup>. Съдът е уточнил, че тази разпоредба се

<sup>52</sup> Вж. решение от 11 декември 2014 г., Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, т. 36 и цитираната съдебна практика).

<sup>53</sup> Важно е да се отбележи, че съгласно Насоките за всяко заявление за събиране на семейството, придружаващите документни доказателства към него и „необходимостта“ на интервюта и другите проучвания трябва да се оценят индивидуално за всеки отделен случай в рамките на индивидуалното разглеждане на заявлението (т. 3.2, стр. 10).

<sup>54</sup> Вж. определение от 21 май 2019 г., Le Pen/Парламент (C-525/18 P, непубликувано, EU:C:2019:435, т. 66 и цитираната съдебна практика).

<sup>55</sup> Вж. решение от 11 декември 2014 г., Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, т. 38 и цитираната съдебна практика).

<sup>56</sup> Според разясненията относно Хартата на основните права (ОВ С 303, 2007 г., стр. 17) тази разпоредба се ръководи по-специално от член 12 от Конвенцията за правата на детето, подписана в Ню Йорк на 20 ноември 1989 г. [Recueil des traités des Nations unies, vo. 1577, р. 3, н° 27531 (1990)] и ратифицирана от всички държави членки, чийто текст е почти идентичен с този относно правото, предвидено в европейското законодателство. Основната разлика между двете разпоредби се явява в член 12, параграф 2 от посочената конвенция, в който, след като се признава правото на детето да изразява мнението си и да бъде изслушано, се добавя, че „на детето е предоставена по-специално възможност да бъде изслушвано при всякакви съдебни и административни процедури, отнасящи се до него, или пряко, или чрез представител или съответен орган по начин, съответстващ на процедурните правила на националното законодателство“.

отнася не до самото изслушване на детето, а до възможността детето да бъде изслушано<sup>57</sup>. Следователно правото на детето да бъде изслушано, не изисква задължително провеждането на изслушване, а налага поставянето на разположение на това дете на законните производства и условия, които ще му позволят да изрази свободно мнението си и то да бъде записано.

79. С член 24, параграф 2 от Хартата на компетентния национален орган се вменява в задължение също да държи сметка за висшия интерес на детето. Според Съда тази разпоредба изисква при всички действия, които се предприемат по отношение на децата, по-специално от държавите членки при прилагане на Директива 2003/86, висшият интерес на детето да бъде от първостепенно значение<sup>58</sup>. В решение от 22 декември 2010 г., Aguirre Zarraga<sup>59</sup>, което се отнася за дело за упражняване на родителски права, Съдът е постановил, че този интерес може да оправдава отказ от изслушване на детето<sup>60</sup>. В този смисъл, макар несъмнено да е право на детето, изслушването не може да съставлява абсолютно задължение, а трябва да се преценява във всеки отделен случай в зависимост от изискванията на висшия интерес на детето съгласно член 24, параграф 2 от Хартата<sup>61</sup>.

80. С други думи, когато искането е подадено от ненавършило пълнолетие дете, държавите членки следва да вземат всички подходящи мерки, за да дадат на това дете реална и ефективна възможност да бъде изслушано в зависимост от неговата възраст или степен на зрялост<sup>62</sup>.

81. С оглед на изложеното член 17 от Директива 2003/86 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национално законодателство, което позволява на компетентния национален орган да отхвърли искане за подновяване на разрешение за пребиваване, подадено от членовете на семейството на кандидата за събиране на семейството, без преди това да разгледа искането им, като приложи индивидуален подход, при което те да имат възможността да изложат надлежно и ефективно цялата информация, която считат, че е относима към тяхното положение.

82. Когато искането е подадено от ненавършило пълнолетие дете, държавите членки следва да вземат всички подходящи мерки, за да му предоставят реална и ефективна възможност да бъде изслушано в зависимост от неговата възраст или степен на зрялост.

<sup>57</sup> Вж. решение от 22 декември 2010 г., Aguirre Zarraga (C-491/10 PPU, EU:C:2010:828, т. 62).

<sup>58</sup> Вж. решение от 1 август 2022 г., Bundesrepublik Deutschland (Събиране на семейството с малолетен или непълнолетен бежанец) (C-273/20 и C-355/20, EU:C:2022:617, т. 42 и цитираната съдебна практика).

<sup>59</sup> C-491/10 PPU, EU:C:2010:828.

<sup>60</sup> Вж. точка 63 от това решение.

<sup>61</sup> Вж. точка 64 от посоченото решение.

<sup>62</sup> Съгласно практиката на Съда трябва да се квалифицира като „малолетно или непълнолетно лице“ по смисъла на член 2, initio и буква е) от Директива 2003/86 гражданинът на трета страна или лицето без гражданство, който/което е на възраст под 18 години в момента на влизането си на територията на държава членка и подаването на молбата си за убежище в тази държава, но по време на процедурата по предоставяне на убежище навършва пълнолетие и впоследствие получава статут на бежанец (решение от 1 август 2022 г., Bundesrepublik Deutschland (Събиране на семейството с малолетен или непълнолетен бежанец) (C-273/20 и C-355/20, EU:C:2022:617, т. 41 и цитираната съдебна практика).

## V. Заключение

83. Предвид всички изложени по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на поставените от Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Barcelona (Административен съд № 5 Барселона, Испания) преюдициални въпроси по следния начин:

„1) Член 15, параграф 3, второ изречение от Директива 2003/86/ЕО на Съвета от 22 септември 2003 година относно правото на събиране на семейството

трябва да се тълкува в смисъл, че:

- условието за наличието на „особено затруднено положение“ налага да се докаже, че гражданинът на трета страна, който пребивава на територията на приемащата държава членка на основание на събиране на семейството, поради фактори, свързани със семейството, е изправен пред обстоятелства, които по естеството си са много тежки или нетърпими или го поставят в много несигурно или уязвимо положение, като пораждат за него реална нужда от защита, гарантирана чрез предоставянето на самостоятелно разрешение за пребиваване,
- освен ако при индивидуално разглеждане на положението не се установи друго, само по себе си обстоятелството, че то се отнася до ненавършили пълнолетие деца или че членовете на семейството на кандидата за събиране на семейството са загубили разрешението си за пребиваване по независещи от тях причини, не е достатъчно, за да се докаже наличието на „особено затруднено положение“ по смисъла на тази разпоредба.

2) Член 17 от Директива 2003/86 трябва да се тълкува в смисъл, че:

- не допуска национално законодателство, което позволява на компетентния национален орган да отхвърли искане за подновяване на разрешение за пребиваване, подадено от членовете на семейството на кандидата за събиране на семейството, без преди това да разгледа искането им, като приложи индивидуален подход, при което те да имат възможността да изложат надлежно и ефективно цялата информация, която считат, че е относима към тяхното положение,
- когато искането е подадено от ненавършило пълнолетие дете, държавите членки следва да вземат всички подходящи мерки, за да му предоставят реална и ефективна възможност да бъде изслушано в зависимост от неговата възраст или степен на зрялост“.