



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

26 март 2019 година *

„Преюдициално запитване — Гражданство на Европейския съюз — Право на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки — Директива 2004/38/ЕО — Членове на семейството на граждани на Съюза — Член 2, точка 2, буква в) — Понятие за пряк низходящ — Дете, което е поставено под законно настойничество или попечителство при условията на алжирския режим *кафала* (осигуряване на грижи за дете съгласно закона) — Член 3, параграф 2, буква а) — Други членове на семейството — Член 7 и член 24, параграф 2 от Хартата на основните права на Европейския съюз — Семейен живот — Висш интерес на детето“

По дело C-129/18

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Supreme Court of the United Kingdom (Върховен съд на Обединеното кралство) с акт от 14 февруари 2018 г., постъпил в Съда на 19 февруари 2018 г., в рамките на производство по дело

SM

срещу

Entry Clearance Officer, UK Visa Section,

в присъствието на

Coram Children’s Legal Centre (CCLC),

AIRE Centre,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: К. Lenaerts, председател, R. Silva de Lapuerta, заместник-председател, Ал. Арабаджиев, А. Prechal, М. Vilaras и К. Jürimäe (докладчик), председатели на състави, А. Rosas, Е. Juhász, М. Ilešič, D. Šváby, С. G. Fernlund, N. Piçarra и L. S. Rossi, съдии,

генерален адвокат: М. Campos Sánchez-Bordona,

секретар: L. Hewlett, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 4 декември 2018 г.,

* Език на производството: английски.

като има предвид становищата, представени:

- за SM, от T. Muman и R. de Mello, barristers, както и от L. Tang, solicitor,
- за Coram Children’s Legal Centre (CCLC), от M. S. Gill, QC, както и от N. Acharya и S. Freeman, solicitors,
- за AIRE Centre, от A. O’Neill, QC, D. Chirico и C. Robinson, barristers, A. Lidbetter, M. Evans, L. Nassif, C. Hall, C. Iacono, A. Thornton, M. Papadouli и A. Tidona, solicitors, L. Van den Hende, advocaat, и N. Mole, SC,
- за правителството на Обединеното кралство, от F. Shibli и R. Fadoju, в качеството на представители, подпомагани от V. Kennelly, QC,
- за белгийското правителство, от M. Jacobs и L. Van den Broeck, в качеството на представители, подпомагани от E. Derriks, avocate,
- за чешкото правителство, от M. Smolek и J. Vláčil, в качеството на представители,
- за германското правителство, от T. Henze и R. Kanitz, в качеството на представители,
- за нидерландското правителство, от J.M. Hoogveld и M.K. Bulterman, в качеството на представители,
- за полското правителство, от B. Majczyna, в качеството на представител,
- за Европейската комисия, от E. Montaguti и от M. Wilderspin, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 26 февруари 2019 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 2, точка 2, буква в) и членове 27 и 35 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, 2004 г., стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56).
- 2 Запитването е отправено във връзка със спор между алжирската гражданка SM и Entry Clearance Officer, UK Visa Section (служител, който отговаря за разглеждането на заявленията за разрешение за влизане, визов отдел, Обединено кралство) (наричан по-нататък „компетентният за разрешенията за влизане служител“) относно отказа на последния да предостави на SM разрешение за влизане на територията на Обединеното кралство в качеството ѝ на осиновено дете на гражданин на държава от Европейското икономическо пространство (ЕИП).

Правна уредба

Международно право

Хагската конвенция от 1993 г.

- 3 Конвенцията за защита на децата и сътрудничество в областта на международното осиновяване, подписана в Хага на 29 май 1993 г. (наричана по-нататък „Хагската конвенция от 1993 г.“), е ратифицирана или приета от всички държави — членки на Европейския съюз.
- 4 Тази конвенция има по-специално за цел, както се посочва в член 1, букви а) и б) от нея, да установи гаранции за извършване на международните осиновявания при най-добра закрила на интересите на детето и при съблюдаване на неговите основни права, признати от международното право, както и да установи система за сътрудничество между договарящите държави, която да гарантира съблюдаването на тези гаранции и по този начин да предотврати отвлечането, продажбата или трафика на деца.
- 5 Съгласно член 2, параграф 2 Конвенцията „се прилага само към осиновявания, които създават отношения между родител и дете като роднини по произход“.

Хагската конвенция от 1996 г.

- 6 Конвенцията за компетентността, приложимото право, признаването, изпълнението и сътрудничеството във връзка с родителската отговорност и мерките за закрила на децата, съставена в Хага на 19 октомври 1996 г. (наричана по-нататък „Хагската конвенция от 1996 г.“) е ратифицирана или приета от всички държави — членки на Съюза.
- 7 Тази конвенция предвижда правила за подобряване на закрилата на децата в отношенията с международен характер и за избягване на стълкновенията между техните правни системи в материята на компетентността, приложимото право, признаването и изпълнението на мерките за закрила на децата.
- 8 Съгласно член 3, буква д) от посочената конвенция мерките за закрила на детето могат по-специално да се отнасят до „настаняването на детето в приемно семейство или институция или осигуряване на грижи за детето чрез *kafala* или друг подобен институт“.
- 9 Член 4, буква б) от същата конвенция изключва от приложното ѝ поле „решението за осиновяване, подготовителните мерки, както и унищожаването и прекратяването на осиновяването“.
- 10 Член 33 от Хагската конвенция от 1996 г. предвижда процедура, която държавата по произход и приемащата държава трябва да следват в случаите, когато при осигуряването на грижи за дете има международен елемент, включително и в случай на осигуряване на грижи за дете съгласно закона чрез *кафала*.

Правото на Съюза

11 Съображения 5, 6 и 31 от Директива 2004/38 гласят:

„(5) За да бъде упражнявано при обективни условия на свобода и зачитане на достойнството, правото на всички граждани на Съюза да се движат и пребивават свободно на територията на държавите членки следва да бъде предоставено също така и на членовете на техните семейства, независимо от тяхната националност. [...]

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

[...]

(31) Настоящата директива спазва основните права и свободи и спазва принципите, признати по-конкретно от Хартата на основните права на Европейския съюз“.

12 Член 2 от Директивата е озаглавен „Определения“ и в точка 2, буква в) предвижда:

„За целите на настоящата директива:

[...]

2) „Член на семейство“ означава:

[...]

в) преки [низходящи], които са на възраст под 21 години или които са лица на издръжка, както и такива, които са наследници на съпруга/съпругата или партньора така, както е определен в буква б) [...]“.

13 Член 3 от Директивата е озаглавен „Бенефициенти“ и гласи:

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

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

а) всякакви други членове на семейството (независимо от тяхната националност), които не отговарят на определението, посочено в член 2, точка 2, и които в държавата, от която идват, са лица на издръжка или са членове на домакинството на гражданина на Съюза,

който има основното право на пребиваване или в случаите, когато сериозни здравословни причини задължително изискват лична грижа за члена на семейството от страна на гражданина на Съюза;

[...]

Приемащата държава членка извършва подробен преглед на личните обстоятелства и аргументира всеки отказ на разрешение за влизане или пребиваване на тези лица“.

14 Член 7, параграф 2 от същата директива гласи:

„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)“.

15 Член 27 от Директива 2004/38 урежда общите принципи при ограничаване на правото на влизане и на правото на пребиваване на основания, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве.

16 Член 35 от Директивата е озаглавен „Злоупотреба с права“ и гласи:

„Държавите членки могат да приемат необходимите мерки за отказване, прекратяване или отнемане на някое от правата, предоставени с настоящата директива, в случаи на злоупотреба с права или измама, като фиктивните бракове например. Всички такива мерки са съразмерни и са обект на процедурните гаранции, предвидени в членове 30 и 31“.

Правото на Обединеното кралство

Правилата в областта на имиграцията

17 Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 (Правилник от 2006 г. за имиграцията (Европейско икономическо пространство) в редакцията му, приложима към спора в главното производство (наричан по-нататък „Правилникът от 2006 г.“) транспонира Директива 2004/38 в правото на Обединеното кралство.

18 Член 7 от Правилника от 2006 г. гласи:

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

[...]

(b) преките му низходящи и тези на неговия/неговата съпруг(а) или граждански партньор, които са:

(i) на възраст под 21 години, или

(ii) на негова издръжка или на издръжка на неговия/неговата съпруг(а) или граждански партньор [...].“

19 Член 8 от Правилника от 2006 г. дава следното определение на понятието „член на семейството в широк смисъл“:

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

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

- а) пребивава в [държава, различна от Обединеното кралство], в която пребивава и гражданинът на държава от ЕИП, и е лице на издръжка или член на домакинството на последния;
- б) отговаря на предвиденото в буква а) условие и придружава гражданина на държава от ЕИП в Обединеното кралство или желае да се присъедини към него в тази държава, или
- с) отговаря на предвиденото в буква а) условие, присъединило се е към гражданина на държава от ЕИП в Обединеното кралство и продължава да е на негова издръжка или да е член на неговото домакинство.

[...]

(б) За целите на настоящия правилник по отношение на по-далечен член на семейството понятието „съответен гражданин на държава от ЕИП“ означава гражданин на държава от ЕИП, който е или чийто/чиято съпруг(а) или граждански партньор е роднина на по-далечния член на семейството за целите на параграф 2, 3 или 4, или гражданин на държава от ЕИП, който е партньор на по-далечния член на семейството за целите на параграф 5“.

20 Съгласно предоставената от запитващата юрисдикция информация член 12, параграф 1 от Правилника от 2006 г. предвижда, че компетентният за разрешенията за влизане служител трябва да издаде разрешение за „членове на семейството на гражданин от ЕИП“ на „член на семейството“, ако са изпълнени определени условия. Съгласно член 12, параграф 2 от същия правилник служителят може да издаде такова разрешение на „член на семейството в широк смисъл“, ако определени условия са изпълнени, или при всички обстоятелства, ако счита това за целесъобразно.

Норми в областта на осиновяването

21 Съгласно член 83 от Adoption and Children Act 2002 (Закон за осиновяването и децата от 2002 г.) довеждането на дете в Обединеното кралство с цел да бъде осиновено или след като вече е било осиновено в друга държава е наказуемо, ако не са изпълнени изискванията на Adoption with a Foreign Element Regulations 2005 (Правилник от 2005 г. за осиновяванията с международен елемент). Споменатият правилник изисква по-специално оценка от агенция за осиновявания в Обединеното кралство за годността на осиновителите да осиновят дете. Това изискване обаче не се прилага по отношение на осиновявания, които попадат в приложното поле на Хагската конвенция от 1993 г., въведена в правото на Обединеното кралство с Adoption (Intercountry Aspects) Act 1999 (Закон от 1999 г. за осиновяването (международни елементи)).

- 22 Член 66, параграф 1 от Закона от 2002 г. за осиновяването и децата съдържа списък на осиновяванията, при които правото на Англия и Уелс признава придобиването на статут на осиновено дете. *Кафала* (осигуряване на грижи за дете съгласно закона) не фигурира в този списък.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

- 23 Г-н и г-жа М. са френски граждани, които сключват брак в Обединеното кралство през 2001 г. През 2009 г. те отиват в Алжир, за да им бъде извършена оценка на годността им да станат настойници или попечители на дете при условията на алжирския режим *кафала*. Оценката ги определя за „годни“ да поемат грижите за дете при условията на този режим.
- 24 SM е родена в Алжир на 27 юни 2010 г., след което е изоставена от биологичните си родители.
- 25 Съпрузите М. подават искане да станат настойници на SM при условията на алжирския режим *кафала*.
- 26 От този момент започва да тече тримесечен срок, в рамките на който биологичните родители на SM имат право да променят решението си да я изоставят, но те не го правят.
- 27 С акт от 22 март 2011 г. председателят съда на Буфарик (Алжир) учредява настойничество над SM, като назначава за нейни настойници съпрузите М. и им възлага упражняването на родителските права по отношение на нея в съответствие с алжирското право. Съгласно този акт съпрузите М. се задължават „[да] осигурят ислямско образование на детето [...], [да] поддържат физическото и психическото му здраве, да задоволяват потребностите му, да се грижат за неговото обучение, да се държат с него като биологични родители, да го закрилят, [да] го защитават пред съдебни органи и [да] носят гражданска отговорност за увреждащи действия“. Този акт позволява на съпрузите М. да получават семейни добавки, субсидии и надбавки, да подписват всякакви административни и пътни документи, както и да пътуват със SM извън Алжир.
- 28 С решение на съда на Тизи Узу (Алжир) от 3 май 2011 г. фамиленото име на SM съгласно акта ѝ за раждане е заменено с това на съпрузите М.
- 29 През октомври 2011 г. г-н М. се връща в Обединеното кралство, където има право на постоянно пребиваване поради упражняваната от него професия. Г-жа М. остава в Алжир със SM.
- 30 През май 2012 г. SM подава искане за разрешение да влезе в Обединеното кралство в качеството си на осиновено дете на гражданин на държава от ЕИП. Компетентният за разрешенията за влизане служител отхвърля искането ѝ с мотива, че настойничеството при условията на алжирския режим *кафала* не се признава за осиновяване по смисъла на правото на Обединеното кралство и че няма подадено искане за международно осиновяване.
- 31 SM подава жалба пред First-tier Tribunal (Immigration Chamber and Asylum) (Първоинстанционен административен съд (отделение за имиграцията и убежището), Обединено кралство). Жалбата ѝ е отхвърлена с решение от 7 октомври 2013 г. Според съда SM не отговаря на условията, които правната уредба на Обединеното кралство в областта на имиграцията изисква, за да бъде счтена за осиновено дете, за член на семейството, за член на семейството в широк смисъл или за осиновено дете на гражданин на държава от ЕИП по смисъла на Правилника от 2006 г.

- 32 Освен това според съда съпрузите М. са предприели действия за поемане на грижи за дете в Алжир при условията на режима *кафала*, след като са разбрали, че там това е по-лесно осъществимо, отколкото в Обединеното кралство. Съдът отбелязва също и че процедурата по оценяване на годността им да станат наставници, в резултат на която са приети за „годни“ да поемат грижите за дете при условията на алжирския режим *кафала*, е „ограничена“.
- 33 SM обжалва това решение пред Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (Второинстанционен съд (отделение за имиграцията и убежището) Обединено кралство). Този съд уважава исканията ѝ, като в решението си от 14 май 2014 г. приема, че макар да не може да бъде считана за „член на семейството“ на гражданин на Съюза по смисъла на член 7 от Правилника от 2006 г., тя все пак е „член на семейството в широк смисъл“ на такъв гражданин по смисъла на член 8 от същия правилник.
- 34 Компетентният за разрешенията за влизане служител обжалва последното решение пред Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Апелативен съд (Англия и Уелс) (гражданско отделение), Обединено кралство). С решение от 4 ноември 2015 г. последният съд уважава жалбата, като приема по-специално че SM не е „пряк низходящ“ на гражданин на Съюза по смисъла на член 2, точка 2, буква в) от Директива 2004/38, тъй като формата на осиновяването ѝ не се признава от правото на Обединеното кралство. Освен това споменатият съд установява, че SM не попада в приложното поле на член 3, параграф 2, първа алинея, буква а) от Директивата, тъй като не може да се счита за „друг[...] член[...] на семейството“ на гражданин на Съюза.
- 35 SM сезира запитващата юрисдикция Supreme Court of the United Kingdom (Върховен съд на Обединеното кралство).
- 36 Според запитващата юрисдикция SM трябва да се счита поне за „друг[...] член[...] на семейството“ на гражданин на Съюза по смисъла на член 3, параграф 2, първа алинея, буква а) от Директива 2004/38. Това понятие всъщност било достатъчно широко, за да обхване и дете, по отношение на което гражданин на Съюза упражнява родителски права в съответствие с правото на страната по произход на детето, и то независимо от липсата на каквато и била биологична или осиновителна връзка между детето и съответния гражданин. SM била на издръжка на домакинството на съпрузите М. и негов член в Алжир.
- 37 Според запитващата юрисдикция обаче член 3, параграф 2, първа алинея, буква а) от посочената директива е приложим само ако SM не разполага с право на влизане в Обединеното кралство в качеството си на „пряк [низходящ]“ на гражданин на Съюза по смисъла на член 2, точка 2, буква в) от същата директива.
- 38 В това отношение запитващата юрисдикция иска да се установи дали дете, което е поставено под настойничество или попечителство при условията на алжирския режим *kafala*, попада в обхвата на понятието за пряк низходящ по смисъла на член 2, точка 2, буква в) от Директива 2004/38.
- 39 Според запитващата юрисдикция положителен отговор на този въпрос може да се изведе от точка 2.1.2 от Съобщението на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно насоки за по-добро транспониране и прилагане на Директива 2004/38 (COM (2009) 313 окончателен), в която наред с преките низходящи са посочени и ненавършилите пълнолетие деца, на които е назначен постоянен законен настойник или попечител.
- 40 В подкрепа на такъв отговор бил и фактът, че член 2, точка 2, буква в) от Директива 2004/38 не препращал към правото на държавите членки, поради което понятието подлежало на самостоятелно, еднакво и съответстващо на целите на същата директива тълкуване. Освен това

предоставянето на държавите членки на свобода дали да признаят децата, които са поставени под алжирския режим *кафала*, за преки низходящи можело да възпрепятства свободното движение на гражданите на Съюза.

- 41 С оглед на това запитващата юрисдикция отбелязва, че самостоятелното тълкуване на понятието не трябва непременно да бъде широко, като тълкуване, съгласно което дете, поставено под алжирския режим *кафала*, може да се счита за пряк низходящ, би могло да доведе до възлагане на грижите за деца на неподходящи за това съгласно законодателството на приемащата държава членка семейства. Такова тълкуване можело да породри риск от експлоатация, злоупотреба и трафик на деца, а Хагската конвенция от 1993 г. имала за цел да предотврати и възпре именно това.
- 42 Поради това запитващата юрисдикция иска да се установи дали правото на дете, поставено под алжирския режим *кафала*, да влезе на територията на приемащата държава членка на гражданина на Съюза може да бъде ограничено на основание членове 27 и 35 от Директива 2004/38, когато детето е или има риск да стане жертва на експлоатация, злоупотреба или трафик. Освен това тя иска да се установи дали за целите на прилагането на член 2, точка 2, буква в) от същата директива държава членка може да провери дали висшият интерес на детето е взет предвид при поставянето му под настойничество или попечителство.
- 43 При тези обстоятелства Supreme Court of the United Kingdom (Върховен съд на Обединеното кралство) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
- „1) Може ли дете, което е поставено под постоянно законно настойничество или попечителство на гражданин или граждани на Съюза чрез института *кафала* или друг еквивалентен режим, предвиден в правото на неговата страна на произход, да се счита за „пряк [низходящ]“ по смисъла на член 2, точка 2, буква в) от Директива 2004/38?
 - 2) Могат ли други разпоредби от Директива 2004/38, и по-специално членове 27 и 35, да се тълкуват така, че да се откаже влизането в страната на такива деца, ако са жертви на експлоатация, злоупотреба или трафик на хора или са изложени на такъв риск?
 - 3) Има ли право държава членка да провери — преди да признае дете, което не е кръвен роднина на [гражданин на Съюза], за пряк низходящ по смисъла на член 2, точка 2, буква в) от Директива 2004/38 — дали висшият интерес на детето е бил зачетен в достатъчна степен в процедурата, чрез която на този [гражданин на Съюза] е възложено настойничеството или попечителството или пък упражняването на родителските права по отношение на това дете?“.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

- 44 С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали понятието за пряк низходящ на гражданин на Съюза, което се съдържа в член 2, точка 2, буква в) от Директива 2004/38, трябва да се тълкува в смисъл, че обхваща и дете, което е поставено под постоянно законно настойничество или попечителство на гражданин или граждани на Съюза при условията на алжирския режим *кафала*.

- 45 Най-напред, видно от представената на Съда преписка по делото и както посочва генералният адвокат в точки 36—38 от заключението си, при режима *кафала* по алжирското право пълнолетно лице се задължава, от една страна, да се грижи за издръжката, образованието и закрилата на дете по същия начин, както родител се грижи за детето си, и от друга страна, да упражнява спрямо това дете настойническа или попечителска функция. За разлика от осиновяването, което алжирското право забранява, поставянето на дете под *кафала* не му предоставя статут на наследник на настойника или попечителя му. Освен това *кафала* се прекратява, когато детето навърши пълнолетие, и може да се отмени по искане на биологичните му родители, настойника му или попечителя му.
- 46 Всички представили писмени становища правителства подчертават, че понятието за пряк низходящ по смисъла на член 2, точка 2, буква в) от Директива 2004/38 изисква наличието на отношения като при родствена — независимо дали биологична или осиновителна — връзка между детето и гражданина на Съюза. Поради това тези правителства считат, че споменатото понятие не може да обхване дете, поставено под алжирския режим *кафала*, тъй като този режим на настойничество или попечителство не създава такава връзка между детето и неговия настойник или попечител.
- 47 Според SM, Coram Children’s Legal Centre (CCLC), AIRE Centre и Европейската комисия обаче понятието за пряк низходящ може да обхване и дете, което е поставено под постоянно законно настойничество или попечителство на гражданин на Съюза при условията на алжирския режим *кафала*. Те по същество считат, че това тълкуване се налага с оглед на защита на висшия интерес на детето и съвместния му живота като част от семейството на настойника или попечителя му.
- 48 В това отношение следва да се припомни, че съгласно член 3, параграф 1 от Директива 2004/38 същата 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, както са определени в член 2, точка 2, които ги придружават или се присъединяват към тях.
- 49 Член 2, точка 2, буква в) от Директива 2004/38 предвижда по-специално че към членовете на семейството на гражданин на Съюза спадат и неговите „преки [низходящи]“, които са на възраст под 21 години или които са лица на издръжка.
- 50 За определянето на смисъла и обхвата на понятието за пряк низходящ посочената разпоредба не препраща изрично към правото на държавите членки. При тези обстоятелства както от изискването за еднакво прилагане на правото на Съюза, така и от принципа за равенство следва, че текстът на споменатата разпоредба трябва по принцип да получи самостоятелно и еднакво тълкуване навсякъде в Съюза (вж. в този смисъл решение от 21 декември 2011 г., Ziolkowski и Szeja, C-424/10 и C-425/10, EU:C:2011:866, т. 32).
- 51 Освен това Директива 2004/38 не съдържа каквото и да било определение на понятието за пряк низходящ по смисъла на член 2, точка 2, буква в). При тези обстоятелства съгласно постоянната практика на Съда при тълкуването на посочената разпоредба от правото на Съюза следва да се има предвид не само съдържанието ѝ, но и контекстът и целите на правната уредба, от която тя е част (решение от 7 октомври 2010 г., Lassal, C-162/09, EU:C:2010:592, т. 49).
- 52 В това отношение следва да се отбележи, че понятието за пряк низходящ препраща общо към съществуването на пряка родствена връзка на съответното лице с другото лице. В случай че няма каквато и да било родствена връзка с гражданина на Съюза, съответното дете не може да бъде квалифицирано като негов „пряк [низходящ]“ по смисъла на Директива 2004/38.

- 53 Макар това понятие да отразява най-вече наличието на биологична връзка, следва все пак да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда Директива 2004/38 има за цел да улесни упражняването на основното и лично право на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки, което е предоставено на гражданите на Съюза пряко с член 21, параграф 1 ДФЕС, както и в частност да укрепи това право (решения от 12 март 2014 г., О. и В., C-456/12, EU:C:2014:135, т. 35, и от 5 юни 2018 г., *Soman* и др., C-673/16, EU:C:2018:385, т. 18). С оглед на посочените цели разпоредбите от Директива 2004/38, сред които е и тази на член 2, точка 2, трябва да бъдат тълкувани широко (вж. в този смисъл решения от 16 януари 2014 г., *Reyes*, C-423/12, EU:C:2014:16, т. 23, и от 10 юли 2014 г., *Ogieriakhi*, C-244/13, EU:C:2014:2068, т. 40).
- 54 Ето защо следва да се приеме, че споменатото в точка 52 от настоящото решение понятие за родствена връзка трябва да се тълкува разширително, така че да обхване както всички биологични, така и всички правни връзки. От това следва, че понятието за пряк низходящ на гражданин на Съюза по смисъла на член 2, точка 2, буква в) от Директива 2004/38 трябва да се разбира като обхващащо както биологичните, така и осиновените деца на такъв гражданин, тъй като е установено, че осиновяването създава правно подобие на родствена връзка между детето и съответния гражданин на Съюза.
- 55 Изискването за широко тълкуване не може обаче да послужи като основание за тълкуване на точка 2.1.2 от Съобщение COM (2009) 313 окончателен в смисъл, че дете, което е поставено под постоянно законно настойничество или попечителство на гражданин на Съюза, попада в обхвата на понятието за пряк низходящ по член 2, точка 2, буква в) от Директива 2004/38.
- 56 Тъй като поставянето му под алжирския режим *кафала* не създава родствена връзка с настойника или попечителя му, дете като SM, поставено под законно настойничество на граждани на Съюза при условията на този режим, не може да се счита за пряк низходящ на гражданин на Съюза по смисъла на член 2, точка 2, буква в) от Директива 2004/38.
- 57 Такова дете попада обаче, както посочва запитващата юрисдикция, в обхвата на понятието за друг член на семейството по член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2004/38.
- 58 Съгласно споменатата разпоредба държавите членки, съобразявайки се с националните си законодателства, улесняват влизането и пребиваването на „всякакви други членове на семейството [...] които в държавата, от която идват, са лица на издръжка или са членове на домакинството на гражданина на Съюза, който има основното право на пребиваване“.
- 59 Така формулирана, тази разпоредба обхваща и положението на дете, което е поставено под законно настойничество на граждани на Съюза при условия като на алжирския режим *кафала*, при който последните поемат задължение по правото на държавата по произход на детето да отговарят за издръжката, образованието и закрилата му.
- 60 В този смисъл целта на член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2004/38, както следва от съображение 6 от същата директива, е „съхран[яване на] единството на семейството в по-широк смисъл“, като се улесни влизането и пребиваването на лицата, които не са включени в определението за член на семейството на гражданин на Съюза, съдържащо се в член 2, точка 2 от тази директива, но които въпреки това поддържат тесни и трайни семейни връзки с гражданин на Съюза поради специфични фактически обстоятелства като икономическа зависимост, принадлежност към домакинството или сериозни здравословни причини (решение от 5 септември 2012 г., *Rahman* и др., C-83/11, EU:C:2012:519, т. 32).
- 61 Съгласно практиката на Съда член 3, параграф 2 от Директива 2004/38 възлага задължение за държавите членки да предоставят определено предимство на подадените от граждани на трети държави заявления по споменатата разпоредба в сравнение със заявленията за влизане и

пребиваване на други граждани на трети държави (вж. в този смисъл решения от 5 септември 2012 г., Rahman и др., С-83/11, ЕU:С:2012:519, т. 21, и от 12 юли 2018 г., Banger, С-89/17, ЕU:С:2018:570, т. 31).

- 62 Държавите членки трябва следователно да предвидят в съответствие с тази разпоредба възможност за посочените в нея лица да получат по заявлението си решение, което е основано на подробен преглед на отнасящите се до тях лични обстоятелства, а в случай на отказ — е аргументирано (вж. в този смисъл решения от 5 септември 2012 г., Rahman и др., С-83/11, ЕU:С:2012:519, т. 22 и 23, и от 12 юли 2018 г., Banger, С-89/17, ЕU:С:2018:570, т. 38 и 39).
- 63 Вярно е наистина, че всяка държава членка разполага с широко право на преценка при избора на фактори, които да бъдат взети предвид, като законодателството ѝ следва да предвижда критерии в съответствие с обичайния смисъл на използваната в член 3, параграф 2 от Директива 2004/38 дума „улеснява“, които да не лишават тази разпоредба от полезното ѝ действие (вж. в този смисъл решения от 5 септември 2012 г., Rahman и др., С-83/11, ЕU:С:2012:519, т. 24, и от 12 юли 2018 г., Banger, С-89/17, ЕU:С:2018:570, т. 40).
- 64 С оглед обаче на съображение 31 от Директива 2004/38 правото на преценка трябва да се упражнява в светлината на и при спазване на разпоредбите на Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) (вж. по аналогия решение от 6 декември 2012 г., О и др., С-356/11 и С-357/11, ЕU:С:2012:776, т. 79 и 80 и цитираната съдебна практика).
- 65 В това отношение член 7 от Хартата признава правото на зачитане на личния и семейния живот. В този смисъл, както следва от разясненията относно Хартата на основните права (ОВ С 303, 2007 г., стр. 17), в съответствие с член 52, параграф 3 от Хартата правата, гарантирани в член 7 от нея, имат същия смисъл и обхват, както правата, гарантирани в член 8 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. (вж. в този смисъл решения от 5 октомври 2010 г., McB., С-400/10 PPU, ЕU:С:2010:582, т. 53, и от 5 юни 2018 г., Coman и др., С-673/16, ЕU:С:2018:385, т. 49).
- 66 От практиката на Европейския съд по правата на човека обаче е видно, че фактическите отношения на дете, поставено под режима *кафала*, с настойника или попечителя му могат да бъдат обхванати от понятието за семеен живот предвид времето, прекарано заедно, качеството на взаимоотношенията им и значението, което възрастният е придобил за детето (вж. в този смисъл ЕСПЧ, 16 декември 2014 г., Chbihi Loudoudi и др. с/у Белгия, SE:ECHR:2014:1216JUD005226510, § 78). Съгласно посочената съдебна практика член 8 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи предпазва лицето от произволна намеса на публичните органи, като им налага, когато се установи наличие на семейна връзка, да позволят тази връзка да се развие и да осигурят правна защита, която да предостави възможност за приобщаване на детето към семейството му (вж. в този смисъл ЕСПЧ, 4 октомври 2012 г., Harroudj с/у Франция, SE:ECHR:2012:1004JUD004363109, § 40 и 41, както и ЕСПЧ, 16 декември 2014 г., Chbihi Loudoudi и др. с/у Белгия, SE:ECHR:2014:1216JUD005226510, § 88 и 89).
- 67 Член 7 от Хартата трябва да се разглежда във връзка и със задължението да се вземе предвид висшият интерес на детето, признат в член 24, параграф 2 от същата (вж. в този смисъл решения от 27 юни 2006 г., Парламент/Съвет, С-540/03, ЕU:С:2006:429, т. 58, от 23 декември 2009 г., Detiček, С-403/09 PPU, ЕU:С:2009:810, т. 54, и от 10 май 2017 г., Chavez-Vilchez и др., С-133/15, ЕU:С:2017:354, т. 70).
- 68 За да упражнят правото си на преценка в съответствие с тези разпоредби, компетентните национални органи — когато изпълняват задължението си по член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2004/38 да улесняват влизането и пребиваването на други членове на семейство — трябва да преценят премерено и разумно всички известни и релевантни обстоятелства и да

вземат предвид различните налични интереси, сред които по-специално висшия интерес на съответното дете (вж. по аналогия решения от 6 декември 2012 г., О и др., C-356/11 и C-357/11, EU:C:2012:776, т. 81, от 13 септември 2016 г., *Rendón Marín*, C-165/14, EU:C:2016:675, т. 85, и от 13 септември 2016 г., CS, C-304/14, EU:C:2016:674, т. 41).

- 69 Тази преценка трябва да отчита по-специално възрастта, на която детето е поставено под алжирския режим *кафала*, съвместното живеене на детето с настойниците или попечителите му, степента, в която то се е привързало емоционално към тях, както и доколко е зависимо от тях, като се има предвид, че по отношение на детето настойниците или попечителите упражняват родителски права и носят правна и финансова отговорност.
- 70 Преценката следва да отчита евентуални конкретни и реални рискове за детето от злоупотреба, експлоатация или трафик. Наличието на такива рискове не може все пак да се предполага от факта, че процедурата по поставяне под алжирския режим *кафала* се основава на оценка на годността на пълнолетното лице и на интереса на детето, която би могла да не е също толкова задълбочена, както оценката при провежданите в приемащата държава членка процедури по осиновяване или по поставяне на дете под настойничество или попечителство, или пък от факта, че процедурата по Хагската конвенция от 1996 г. не е приложена, тъй като съответната трета държава не е ратифицирала тази конвенция. Напротив, тези обстоятелства трябва да бъдат съпоставени с останалите релевантни за случая факти, като например тези, посочени в предходната точка.
- 71 Ако от преценката на доказателствата, посочени в точки 69 и 70 от настоящото решение, се установи, че в разглеждания в главното производство случай детето, което е поставено под алжирския режим *кафала*, и настойниците или попечителите му, които са граждани на Съюза, трябва фактически да живеят съвместно като семейство и че детето е зависимо от настойника или попечителя си, то изискванията, свързани с основното право на зачитане на семейния живот, наред със задължението да се вземе предвид висшият интерес на детето по принцип налагат предоставянето на право за влизане и пребиваване на детето в качеството му на друг член на семейството на граждани на Съюза по смисъла на член 3, параграф 2, буква а) от Директива 2004/38, тълкуван в светлината на член 7 и член 24, параграф 2 от Хартата, за да се позволи на детето да живее с настойниците или попечителите си в тяхната приемаща държава членка.
- 72 Този извод се налага с още по-голяма сила поради факта, че ако на дете, което е поставено под алжирския режим *кафала*, се откаже право на влизане и пребиваване в приемащата държава членка на неговите настойници или попечители, които са граждани на Съюза, последните биха били фактически възпрепятствани да живеят в тази държава членка, тъй като единият от тях би бил принуден да остане с детето в третата държава по произход на детето, за да се грижи за него.
- 73 С оглед всички изложени съображения на първия въпрос следва да се отговори, че:
- понятието за пряк низходящ на гражданин на Съюза, което се съдържа в член 2, точка 2, буква в) от Директива 2004/38, трябва да се тълкува в смисъл, че не обхваща дете, което е поставено под постоянно законно настойничество или попечителство на гражданин на Съюза при условията на алжирския режим *кафала*, тъй като в такъв случай между тях не възниква никаква родствена връзка,
 - компетентните национални органи трябва обаче да улесняват влизането и пребиваването на такова дете в качеството му на друг член на семейството на гражданин на Съюза в съответствие с член 3, параграф 2, буква а) от посочената директива, разглеждан във връзка с член 7 и член 24, параграф 2 от Хартата, като преценят премерено и разумно всички известни и релевантни обстоятелства и като вземат предвид различните налични интереси,

и в частност висшия интерес на съответното дете. Ако в резултат на преценката се установи, че детето и настойникът или попечителят му, който е гражданин на Съюза, трябва фактически да живеят съвместно като семейство и че детето е зависимо от настойника или попечителя си, то изискванията, свързани с основното право на зачитане на семейния живот, както и задължението за отчитане на висшия интерес на детето по принцип налагат на това дете да бъде предоставено право на влизане и пребиваване, за да може то да живее при настойника или попечителя си в приемащата държава членка на последния.

По втория въпрос

- 74 С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали членове 27 и 35 от Директива 2004/38 трябва да се тълкуват в смисъл, че на дете, което е поставено под алжирския режим *кафала*, може да бъде отказано правото на влизане или пребиваване в качеството на друг член на семейството на гражданин на Съюза в приемащата държава членка на последния, когато за това дете съществува риск да стане жертва на злоупотреба, експлоатация или трафик.
- 75 От акта за преюдициално запитване по делото следва, че този въпрос се поставя, в случай че дете като SM, което е поставено под законно настойничество или попечителство на гражданин на Съюза при условията на алжирския режим *кафала*, попада в обхвата на понятието за пряк низходящ на този гражданин по смисъла на член 2, точка 2, буква в) от Директива 2004/38, което по принцип автоматично му дава право на влизане и пребиваване в приемащата държава членка на този гражданин в съответствие с член 7, параграф 2 от същата директива. Видно обаче от отговора на първия въпрос, такова дете не може да попадне в обхвата на това понятие.
- 76 При тези обстоятелства не е необходимо да се отговаря на втория въпрос на запитващата юрисдикция.

По третия въпрос

- 77 С оглед на отговора на първия въпрос не е необходимо да се отговаря на третия въпрос.

По съдебните разноски

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

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

Понятието за пряк низходящ на гражданин на Съюза, което се съдържа в член 2, точка 2, буква в) от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО, трябва да се тълкува в смисъл, че не обхваща дете, което е поставено под постоянно законно настойничество или попечителство на гражданин на Съюза при условията на алжирския режим *кафала*, тъй като в такъв случай между тях не възниква никаква родствена връзка.

Компетентните национални органи трябва обаче да улесняват влизането и пребиваването на такова дете в качеството му на друг член на семейството на гражданин на Съюза в съответствие с член 3, параграф 2, буква а) от посочената директива, разглеждан във връзка с член 7 и член 24, параграф 2 от Хартата на основните права на Европейския съюз, като преценят премерено и разумно всички известни и релевантни обстоятелства и като вземат предвид различните налични интереси, сред които по-специално висшия интерес на съответното дете. Ако в резултат на преценката се установи, че детето и настойникът или попечителят му, който е гражданин на Съюза, трябва фактически да живеят съвместно като семейство и че детето е зависимо от настойника или попечителя си, то изискванията, свързани с основното право на зачитане на семейния живот, както и задължението за отчитане на висшия интерес на детето по принцип налагат на това дете да бъде предоставено право на влизане и пребиваване, за да може то да живее при настойника или попечителя си в приемащата държава членка на последния.

Подписи