



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (шести състав)

20 ноември 2019 година *

„Преюдициално запитване — Пространство на свобода, сигурност и правосъдие — Политика относно имиграцията — Право на събиране на семейството — Директива 2003/86/ЕО — Член 5, параграф 4 — Решение по заявлението за събиране на семейството — Последници от неспазването на срока за вземане на решение — Автоматично издаване на разрешение за пребиваване“

По дело C-706/18

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Съвет по споровете във връзка с режима на чужденците, Белгия) с акт от 8 ноември 2018 г., постъпил в Съда на 14 ноември 2018 г., в рамките на производство по дело

Х

срещу

Belgische Staat,

СЪДЪТ (шести състав),

състоящ се от: R. Silva de Lapuerta (докладчик), заместник-председател на Съда, изпълняваща функцията на председател на шести състав, L. Bay Larsen и C. Toader, съдии,

генерален адвокат: G. Hogan,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

- за белгийското правителство, от C. Pochet, M. Jacobs и P. Cottin, в качеството на представители, подпомогани от C. Decordier и T. Bricout, advocaten,
- за полското правителство, от В. Majczyna, в качеството на представител,
- за Европейската комисия, от C. Cattabriga, M. Condou-Durande и G. Wils, в качеството на представители,

* Език на производството: нидерландски.

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на Директива 2003/86/ЕО на Съвета от 22 септември 2003 година относно правото на събиране на семейството (ОВ L 251, 2003 г., стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 164).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между афганистанската гражданка Х и Belgische Staat (белгийската държава) по повод на това, че посочената държава отхвърля подаденото от Х заявление за издаване на виза за целите на събирането на семейството.

Правна уредба

Правото на Съюза

- 3 Съображение 6 от Директива 2003/86 гласи, че „[з]а 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“.

- 4 Член 1 от Директива 2003/86 предвижда:

„Настоящата директива има за цел да определи условията за упражняване на правото на събиране на семейството от граждани на трети страни, пребиваващи законно на територията на държавите членки“.

- 5 Член 2 от Директивата гласи:

„За целите на настоящата директива:

[...]

- в) „кандидат за събиране на семейството“ означава гражданин на трета страна, пребиваващ законно в държава членка и кандидатстващ или членовете на семейството на който кандидатстват за събиране на семейството, за да се присъединят към него;
- г) „събиране на семейство“ означава влизане и пребиваване в държава членка на членове на семейството на гражданин на трета страна, пребиваващ законно в тази държава членка, с цел да се съхрани единството на семейството, независимо дали семейните връзки са възникнали преди или след влизането на това лице[;]
- д) „разрешение за пребиваване“ означава всяко разрешение, издадено от компетентните органи на държава членка, позволяващо на гражданин на трета страна да остане законно на нейна територия, в съответствие с разпоредбите на член 1, параграф 2, буква а) от Регламент (ЕО) № 1030/2002 на Съвета от 13 юни 2002 г. относно единния формат на разрешенията за пребиваване на гражданите на трети страни [ОВ L 157, 2002 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 3, стр. 242];

[...]“.

6 Член 3, параграф 5 от Директива 2003/86 гласи:

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

7 Член 4 от Директивата гласи:

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

а) съпруг на кандидата за събиране на семейството;

[...]“.

8 Член 5 от посочената директива предвижда:

„[...]“

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

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

При разглеждане на заявление на партньор, с който кандидатът няма сключен брак, държавите членки отчитат като доказателство за семейната връзка такива фактори като наличие на общо дете, предишно съжителство, регистрирано партньорство и всяко друго надеждно доказателствено средство.

[...]

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

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

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

9 Член 11, параграф 2 от Директива 2003/86 гласи:

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

10 Член 13 от тази директива гласи:

„1. Веднага щом бъде прието заявлението за събиране на семейството, заинтересованите държави членки разрешават влизането на члена или членовете на семейството. В тази връзка заинтересованата държава членка предоставя на подобни лица всякакви улеснения, за да получат изискуемите визи.

2. Заинтересованите държави членки предоставят на членовете на семейството първо разрешение за пребиваване за срок, не по-малък от една година. Това разрешение за пребиваване може да бъде подновено.

3. 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“.

Белгийското право

11 Член 10 от *Wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen* (Закон за влизането, пребиваването и установяването на чужденци на територията на страната и извеждането им от нея) от 15 декември 1980 г. (*Belgisch Staatsblad*, 31 декември 1980 г., стр. 14584), в приложимата му в главното производство редакция (наричан по-нататък „Законът от 15 декември 1980 г.“), предвижда:

„§ 1. При условие че са спазени разпоредбите на членове 9 и 12, по право могат да пребивават в Кралството за повече от три месеца:

[...]

4° следните членове на семейството на чужденец, който най-малко от 12 месеца има право или разрешение за безсрочно пребиваване в Кралството или най-малко от 12 месеца има разрешение да се установи в него. Този 12-месечен срок не се прилага, ако бракът или регистрираното партньорство съществува отпреди пристигането на събиращия семейството си чужденец в Кралството или ако лицата имат общо дете, което не е навършило пълнолетие. Тези условия за вида и продължителността на пребиваването не се прилагат по отношение на членове на семейството на чужденец, който има право на пребиваване в Кралството на основание член 49, параграф 1, втора или трета алинея или на основание на член 49/2, параграф 2 или 3 в качеството на лице, ползващо се от международна закрила:

– неговият съпруг с чуждестранно гражданство или партньор с чуждестранно гражданство, доколкото регистрираното им партньорство се счита за равностойно на брак в Белгия, който съпруг или партньор идва да живее с чужденеца, при условие че и двете лица са навършили 21 години. Изискваната минимална възраст е 18 години, когато бракът или съответно регистрираното партньорство съществува отпреди пристигането на събиращия семейството си чужденец в Кралството;

[...]“.

12 Член 12а, параграф 2 от Закона от 15 декември 1980 г. гласи:

„Когато чужденецът по параграф 1 подава заявлението си до компетентното белгийско дипломатическо или консулско представителство по мястото на постоянното му пребиваване или престой в чужбина, заедно със заявлението трябва да се представят документни доказателства, че той отговаря на условията по член 10, параграфи 1—3, и по-специално

медицинско удостоверение, че не страда от някоя от болестите, изброени в приложението към този закон, и ако е на повече от 18 години — свидетелство за съдимост или еквивалентен документ.

За дата на подаване на заявлението се счита датата, на която са представени всички тези документи в съответствие с изискванията на член 30 от Закона от 16 юли 2004 г. за установяване на кодекс на международното частно право (*Wet van 16 juli 2004 houdende het Wetboek van internationaal privaatrecht*) или с международните спогодби в тази област.

Решението по заявлението, с което се иска признаване на право на пребиваване, се взема и съобщава във възможно най-кратък срок и не по-късно от шест месеца след датата на подаване на заявлението по смисъла на втора алинея. Решението се взема, като се отчитат всички обстоятелства по преписката.

Ако не е изпълнено условието по член 10, параграф 5 лицето да разполага с достатъчни средства за издръжка, въз основа на специфичните потребности на събирация семейството си чужденец и на членовете на неговото семейство министърът или упълномощено от него лице определя какви средства са им необходими, за да задоволяват потребностите си, без да бъдат в тежест на публичните власти. За целта министърът или упълномощено от него лице може да изисква от съответния чужденец да представи всички документи и сведения, които биха били от полза за определянето на размера на тези средства.

При изключителни обстоятелства, дължащи се на комплексния характер на работата по проучване на заявлението, както и в случай на разследване за наличието на брак по смисъла на член 146а от Гражданския кодекс или за условията на партньорството по член 10, параграф 1, първа алинея, точка 5, министърът или упълномощено от него лице може два пъти да продължи този срок с по три месеца с мотивирано решение, което се съобщава на заявителя.

Ако до изтичането на шестмесечния срок от датата на подаване на заявлението, така както евентуално е продължен в съответствие с пета алинея, няма взето решение, правото на пребиваване на лицето се счита за признато“.

Спорът в главното производство и преюдициалният въпрос

- 13 На 24 октомври 2013 г. афганистанската гражданка X подава до посолството на Белгия в Исламабад (Пакистан) заявление за виза за събиране на семейството, за да се присъедини към лицето, което сочи за свой съпруг — F. S. M., афганистански гражданин със статут на бежанец в Белгия.
- 14 С решение от 16 юни 2014 г. *Gemachtigde van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding* (длъжностното лице, упълномощено от държавния секретар по въпросите на убежището и миграцията, социалната интеграция и борбата с бедността, Белгия) отхвърля заявлението, като се мотивира с това, че не е установено наличието на брак между X и F. S. M.
- 15 На 24 юли 2014 г. жалбоподателката в главното производство обжалва това решение пред запитващата юрисдикция, *Raad voor Vreemdelingenbetwistingen* (Съвет по споровете във връзка с режима на чужденците, Белгия). С решение от 15 юли 2016 г. тази юрисдикция отхвърля жалбата.
- 16 На 22 август 2016 г. жалбоподателката в главното производство подава жалба срещу това решение до *Raad van State* (Държавен съвет, Белгия).

- 17 С решение от 13 март 2018 г. Raad van State (Държавен съвет) отменя решението на запитващата юрисдикция от 15 юли 2016 г. В решението си Raad van State (Държавен съвет) по същество приема, че превишаването на срока, предвиден в член 12а, параграф 2 от Закона от 15 декември 1980 г., води без изключение до издаването на разрешение за влизане и пребиваване на заявителя, поради което жалбоподателката в главното производство е трябвало да получи такова разрешение, въпреки че е имало съмнения относно съществуването на брак между нея и F. S. M. След това Raad van State (Държавен съвет) връща делото на запитващата юрисдикция за ново разглеждане.
- 18 Запитващата юрисдикция обяснява, че при новото разглеждане на делото, върнато от Raad van State (Държавен съвет), е обвързана от направените в решението му от 13 март 2018 г. изводи по прилагането на член 12а, параграф 2 от Закона от 15 декември 1980 г. Доколкото обаче тази разпоредба транспонира член 5, параграф 4 от Директива 2003/86, у запитващата юрисдикция възникват съмнения дали тези изводи са в съответствие с Директивата.
- 19 В това отношение запитващата юрисдикция отбелязва, че в решение от 27 юни 2018 г., Diallo (С-246/17, ЕУ:С:2018:499), като тълкува 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), Съдът постановява, че компетентните национални органи не могат да издават служебно карта за пребиваване на членовете на семейството на гражданин на Европейския съюз, когато е изтекъл шестмесечният срок, предвиден в тази директива за издаването на такава карта.
- 20 В този контекст запитващата юрисдикция по същество подчертава, че автоматичното предоставяне на разрешение за пребиваване на членовете на семейството на гражданин на трета страна при условията, предвидени в член 12а, параграф 2 от Закона от 15 декември 1980 г., от една страна, би довело дотам членовете на семейството на такъв гражданин да бъдат третирани по-благоприятно от членовете на семейството на гражданин на Съюза, и от друга страна, би могло да застраши целта на Директива 2003/86, а именно да се определят условията за упражняване на правото на събиране на семейството от граждани на трети страни, пребиваващи законно на територията на държавите членки.
- 21 При тези обстоятелства Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Съвет по споровете във връзка с режима на чужденците) решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Като се вземат предвид член 3, параграф 5 от Директива 2003/86 и преследваната с нея цел, а именно да се определят условията за упражняване на правото на събиране на семейството, допуска ли тази директива национална правна уредба, която отразява тълкуване на член 5, параграф 4 от Директивата в смисъл, че когато не е взето решение в определения срок, националните органи са длъжни служебно да издават разрешение за пребиваване на заинтересованото лице, без преди това да са установили, че това лице действително отговаря на условията за пребиваване в Белгия съгласно правото на Съюза?“.

По преюдициалния въпрос

- 22 С въпроса си запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали Директива 2003/86 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, съгласно която, ако не е взето решение в шестмесечен срок от датата на подаване на заявлението за събиране на семейството, компетентните национални органи трябва служебно да издадат на заявителя

разрешение за пребиваване, без да са длъжни преди това непременно да установят, че той действително отговаря на условията за пребиваване в приемащата държава членка съгласно правото на Съюза.

- 23 В това отношение от член 5, параграф 4, първа алинея от Директива 2003/86 следва, че решението по заявлението за събиране на семейството трябва да се взема веднага щом това е възможно и при всички случаи не по-късно от девет месеца след датата на подаване на заявлението до компетентните национални органи на съответната държава членка.
- 24 Съгласно член 5, параграф 4, трета алинея, второ изречение от Директива 2003/86 всяка последица от невземането на решение по заявлението за събиране на семейството до изтичането на този срок се урежда от националното законодателство на съответната държава членка.
- 25 В настоящия случай от акта за преюдициално запитване личи, че разглежданата в главното производство национална правна уредба предвижда режим на мълчаливо съгласие, при който невземането на решение по заявлението за събиране на семейството до изтичането на шестмесечен срок от датата на подаване на заявлението води без изключение до автоматичното издаване на разрешение за пребиваване на заявителя.
- 26 Същевременно, макар че правото на Съюза изобщо не е пречка държавите членки да въвеждат режими на мълчаливо съгласие или разрешение, все пак трябва тези режими да не накърняват полезното действие на правото на Съюза (решение от 27 юни 2018 г., Diallo, C-246/17, EU:C:2018:499, т. 46).
- 27 В това отношение следва да се отбележи, че наистина, от една страна, целта на Директива 2003/86 е да насърчи събирането на семейството (решение от 13 март 2019 г., E., C-635/17, EU:C:2019:192, т. 45), но от друга страна, съгласно член 1 във връзка със съображение 6 от нея тази директива има за цел на основата на общи критерии да определи материалните условия за упражняване на правото на събиране на семейството от граждани на трети страни, пребиваващи законно на територията на държавите членки.
- 28 Понятието „събиране на семейството“ е определено в член 2, буква г) от Директива 2003/86 като влизане и пребиваване в държава членка на членове на семейството на гражданин на трета страна, пребиваващ законно в тази държава членка, с цел да се съхрани единството на семейството, независимо дали семейните връзки са възникнали преди или след влизането на това лице.
- 29 Съгласно член 4, параграф 1 от Директива 2003/86 държавите членки разрешават влизането и пребиваването в съответствие с тази директива на някои членове на семейството на кандидата с цел събиране на семейството, като сред тях е посочен в частност съпругът на кандидата. Съдът вече е постановил, че тази разпоредба налага на държавите членки конкретни задължения за действие, на които съответстват ясно определени субективни права, доколкото в посочените в Директивата хипотези тази разпоредба изисква от тях да разрешават, без да могат да упражняват своята свобода на преценка, събирането на семейството по отношение на някои членове на семейството на кандидата (решение от 27 юни 2006 г., Парламент/Съвет, C-540/03, EU:C:2006:429, т. 60).
- 30 Що се отнася обаче до процесуалните норми, уреждащи подаването и разглеждането на заявлението за събиране на семейството, член 5, параграф 2, първа алинея от Директива 2003/86 предвижда, че заявлението се придружава от „документни доказателства за семейната връзка“. Също така член 5, параграф 2, втора алинея от Директивата гласи, че „[a]ко е

целесъобразно, с цел да получат доказателства за съществуването на семейната връзка, държавите членки могат да проведат интервю с кандидата и членовете на неговото семейств[о] и да направят други проучвания, каквито сметат за необходими“.

- 31 Освен това, що се отнася до събирането на семействата на бежанци, от член 11, параграф 2 от Директива 2003/86 следва, че когато бежанецът не може да представи официални документни доказателства за семейната връзка, съответната държава членка взема предвид други доказателства за съществуването на подобна връзка.
- 32 Оттук следва, че трябва компетентните национални органи да проверяват дали съществува семейната връзка, сочена от кандидата за събиране на семейството или от члена на семейството му, за когото се отнася заявлението за събиране на семейството.
- 33 Така, щом бъде прието заявлението за събиране на семейството, съответната държава членка разрешава влизането на члена на семейството на кандидата за събиране на семейството и му издава първо разрешение за пребиваване в съответствие с член 13, параграф 2 от Директива 2003/86.
- 34 От тези съображения следва, че преди да разрешат събиране на семейството на основание на Директива 2003/86, компетентните национални органи са длъжни да установят съществуването на релевантната семейна връзка между кандидата и гражданина на трета страна, в полза на когото е подадено заявлението за събиране на семейството.
- 35 При тези условия посочените органи не бива да издават разрешение за пребиваване на основание на Директива 2003/86 на гражданин на трета страна, който не отговаря на установените в Директивата условия за предоставянето на такова разрешение (вж. по аналогия решение от 27 юни 2018 г., Diallo, C-246/17, EU:C:2018:499, т. 50).
- 36 В настоящия случай обаче, както е видно от точки 17 и 25 от настоящото решение, съгласно разглежданата в главното производство национална правна уредба компетентните национални органи са длъжни без изключение да издават на заявителя разрешение за пребиваване на основание на Директива 2003/86 при изтичането на шестмесечен срок от датата на подаване на заявлението му за събиране на семейството дори ако преди това не е било установено, че заявителят действително отговаря на предвидените в Директива 2003/86 условия за получаването на такова разрешение.
- 37 Доколкото позволява да се издаде разрешение за пребиваване на основание на Директива 2003/86 на лице, което не отговаря на условията за получаването му, подобна правна уредба накърнява полезното действие на Директивата и е в противоречие с нейните цели.
- 38 По всички изложени съображения на поставения въпрос следва да се отговори, че Директива 2003/86 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, съгласно която, ако не е взето решение до изтичането на шестмесечен срок от датата на подаване на заявлението за събиране на семейството, компетентните национални органи трябва служебно да издадат на заявителя разрешение за пребиваване, без да са длъжни преди това непременно да установят, че той действително отговаря на условията за пребиваване в приемащата държава членка съгласно правото на Съюза.

По съдебните разноси

- 39 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 разноси. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (шести състав) реши:

Директива 2003/86/ЕО на Съвета от 22 септември 2003 година относно правото на събиране на семейството трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, съгласно която, ако не е взето решение до изтичането на шестмесечен срок от датата на подаване на заявлението за събиране на семейството, компетентните национални органи трябва служебно да издадат на заявителя разрешение за пребиваване, без да са длъжни преди това непременно да установят, че той действително отговаря на условията за пребиваване в приемащата държава членка съгласно правото на Съюза.

Подписи