



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

Р. РИКАМĂЕ

представено на 30 септември 2021 година¹

Дело С-483/20

XXXX

срещу

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides

(Преюдициално запитване, отправено от Conseil d'État (Държавен съвет, Белгия)

„Преюдициално запитване — Обща политика в областта на убежището и субсидиарната закрила — Ненавършило пълнолетие дете, получило международна закрила в държава членка — Общи процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила — Директива 2013/32/ЕС — Член 33, параграф 2, буква а) — Недопустимост на молбата за международна закрила на родителя поради предоставен преди това статут на бежанец в друга държава членка — Право на зачитане на семейния живот — Висш интерес на детето — Членове 7, 18 и 24 от Хартата на основните права на Европейския съюз — Реална и потвърдена опасност от отношение в разрез с правото на зачитане на семейния живот — Стандарти за определяне на условията, на които трябва да отговарят гражданите на трети държави или лица без гражданство, за да могат да се ползват с международна закрила — Директива 2011/95/ЕС“

Съдържание

I.	Правна уредба	3
	А. Правото на Съюза	3
	Б. Белгийското право	3
II.	Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси	4
III.	Производството пред Съда	5
IV.	Правен анализ	5

¹ Език на оригиналния текст: френски.

А. Предварителни бележки	5
Б. По механизма за недопустимост на молбата за международна закрила по член 33, параграф 2, буква а) от Директива 2013/32	6
1. По буквалното, систематичното и телеологическото тълкуване	6
2. По липсата на автоматизъм на отхвърлянето поради недопустимост на молбата за международна закрила	8
В. По сериозната опасност от отношение, противоречащо на член 7 от Хартата, разглеждан във връзка с членове 18 и 24 от Хартата	10
1. По закрилата на семейния живот, предоставена с Директиви 2011/95 и 2013/32	10
2. По статута на кандидата в приемащата държава членка	12
а) По член 23 от Директива 2011/95	13
б) По Директива 2003/86	15
3. По връзката между кандидата и члена на неговото семейство	20
Г. Междинно заключение	22
Д. По последиците от допустимостта на молбата за международна закрила	23
В. Заключение	26

1. Миграцията често е резултат от съчетаване на два аспекта: случайност и необходимост. По делото, с което е сезиран Съдът, сирийски гражданин пристига в Австрия, след като преминава транзитно през Либия и Турция, и в тази държава поради необходимост подава молба за международна закрила. След като получава статут на бежанец, заинтересованото лице отива в Белгия, за да се присъедини към двете си деца, едното от които е ненавършило пълнолетие, и подава там нова молба за международна закрила, обявена за недопустима предвид признаването на този статут, получено преди това в първата държава членка.

2. В този контекст се поставя по-специално въпросът — доколкото ми е известно неразглеждан досега — дали основното право на зачитане на семейния живот, закрепено в член 7 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), разглеждано във връзка със задължението да се вземе предвид висшият интерес на детето по член 24, параграф 2 от Хартата, може да осуети прилагането на механизма за недопустимост на молбите за международна закрила, предвиден в член 33, параграф 2, буква а) от Директива 2013/32/ЕС².

² Директива на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила (ОВ L 180, 2013 г., стр. 60).

I. Правна уредба

A. Правото на Съюза

3. Наред с някои разпоредби от първичното право, а именно член 78 ДФЕС и членове 7, 18 и 24 от Хартата, за настоящото дело са релевантни и членове 2, 14, 33 и 34 от Директива 2013/32, членове 2, 23, 24 от Директива 2011/95/ЕС³ и членове 2, 3 и 10 от Директива 2003/86/ЕО⁴.

Б. Белгийското право

4. Член 10, параграф 1, точка 7 от *Loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers du 15 décembre 1980* (Закон за влизането, пребиваването и установяването на чужденци на територията на страната и извеждането им от нея от 15 декември 1980 г.) (*Moniteur belge*, 31 декември 1980 г., стр. 14584) гласи:

„1) При условията на членове 9 и 12 на следните лица по силата на закона се разрешава да пребивават повече от три месеца в Кралството:

[...]

7° Бащата и майката на чужденец, признат за бежанец по смисъла на член 48/3 или на когото е предоставена субсидиарна закрила, които идват да живеят с него, при условие че той е на възраст под 18 години и е влязъл в Кралството, без да е придружаван от пълнолетно лице чужденец, отговорно за него съгласно закона, и впоследствие грижата за него не е реално поета от такова лице, или който е оставен непридружен след влизането му в Кралството.

[...]“.

5. Член 57/6 от Закона за влизането, пребиваването и установяването на чужденци на територията на страната и извеждането им, изменен със Закона от 21 ноември 2017 г. (*Moniteur belge*, 12 март 2018 г., стр. 19712), гласи:

„[...]

3. Главният комисар за бежанците и лицата без гражданство може да обяви молбата за международна закрила за недопустима, когато:

[...]

3° кандидатът вече се ползва от международна закрила в друга държава — членка на Европейския съюз;

³ 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).

⁴ Директива 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).

[...]“.

II. Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

6. На 1 декември 2015 г. жалбоподателят в главното производство, сирийски гражданин, получава статут на бежанец в Австрия. В началото на 2016 г. той отива да живее в Белгия, за да се присъедини към двете си дъщери, едната от които е ненавършила пълнолетие, които са получили на 14 декември 2016 г. статут на субсидиарна закрила в Белгия. Жалбоподателят упражнява родителски права по отношение на това ненавършило пълнолетие дете, с което живее, но не разполага с разрешение за пребиваване в Белгия.

7. През юни 2018 г. жалбоподателят в главното производство подава молба за международна закрила в Белгия. На 11 февруари 2019 г. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Главен комисар за бежанците и за лицата без гражданство, Белгия) обявява молбата за недопустима, на основание че друга държава членка вече е предоставила международна закрила на заинтересованото лице. С решение от 8 май 2019 г. Conseil du contentieux des étrangers (Съвет по споровете във връзка с режима на чужденците, Белгия) отхвърля жалбата на жалбоподателя в главното производство срещу решението за недопустимост.

8. На 21 май 2019 г. жалбоподателят в главното производство подава касационна жалба срещу това решение пред запитващата юрисдикция. Той изтъква, че при обстоятелствата в конкретния случай зачитането на принципа на целостта на семейството и на висшия интерес на детето не допуска белгийската държава да използва възможността да обяви молбата му за международна закрила за недопустима. Той поддържа още, че зачитането на същия принцип изисква да му бъде предоставена тази закрила, по-специално за да може да се ползва от предвидените в членове 24—35 от Директива 2011/95 предимства, което не било лишено от връзка с логиката на международната закрила.

9. Според ответника в главното производство принципът на целостта на семейството, който може да доведе до предоставяне на „произведен“ статут, не се прилага в конкретния случай, тъй като жалбоподателят в главното производство и децата му вече разполагат с международна закрила. Той счита освен това, че само висшият интерес на детето не може да обоснове прилагането на този принцип, нито предоставянето на посочената закрила.

10. При тези условия Conseil d'État (Държавен съвет, Белгия) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„Допуска ли правото на Европейския съюз, и по-специално членове 18 и 24 от [Хартата], членове 2, 20, 23 и 31 от [Директива 2011/95] и член 25, параграф 6 от [Директива 2013/32], когато прилага възможността, предоставена от член 33, параграф 2, буква а) от [Директива 2013/32], държава членка да отхвърли молба за международна закрила като недопустима, тъй като друга държава членка вече е предоставила закрила, в случай че молителят е баща на непридружено ненавършило пълнолетие дете, получило закрила в първата държава членка, че той е единственият негов родител в семейното ядро, че живее с него и че родителските права по отношение на детето са му признати от посочената държава членка? Не се ли изисква, напротив, съгласно принципите на зачитане на целостта на семейството и на висшия интерес на детето държавата членка, в която това дете е получило закрила, да предостави закрила и на неговия родител?“.

III. Производството пред Съда

11. Европейската комисия, белгийското и италианското правителство представят писмени становища.

IV. Правен анализ

A. Предварителни бележки

12. Най-напред считам за необходимо да изложа някои бележки относно обхвата на преюдициалното запитване във връзка със съдържанието на писмените изявления на заинтересованите страни, тъй като запитването формално съдържа два въпроса, отправени до Съда:

- първият се отнася до възможността държава членка да обяви за *недопустима* на основание член 33, параграф 2, буква а) от Директива 2013/32 молба за международна закрила, подадена от родител, живеещ със своето ненавършило пълнолетие дете, което се ползва от субсидиарна закрила в тази държава, когато друга държава членка е предоставила преди това такава закрила на този родител,
- вторият насочва към необходимостта от *предоставяне* на международна закрила на този родител от държавата, в която детето му е получило субсидиарна закрила, съгласно „принципите на зачитане на целостта на семейството и на зачитане на висшия интерес на детето“.

13. Макар тези два въпроса да са безспорно свързани, с оглед на изисквания цялостен преглед на общата европейска система за убежище и на предоставената с нея закрила на семейния живот те очевидно нямат един и същ предмет, тъй като въпросът за разглеждането на допустимостта на молбата за международна закрила не може да се смесва с въпроса за преценката по същество на тази молба.

14. Ще отбележа обаче, че в изявленията си заинтересованите страни се опитват да докажат, че Директиви 2011/95 и 2013/32, тълкувани с оглед на членове 7, 18 и 24 от Хартата, не изисквали държава членка да *предостави* международна закрила в положение като това на жалбоподателя в главното производство. С други думи, на заинтересованото лице не можело да се предостави статут на международна закрила въз основа на молба, чиято единствена цел е събиране на семейството. По дедуктивен път от тази преценка по същество заинтересованите страни стигат до идентичен извод, че държава членка може да използва възможността, предоставена с член 33, параграф 2, буква а) от Директива 2013/32, и следователно да обяви подадената от жалбоподателя молба за закрила за недопустима. Според мен тази логика подлежи на критика, тъй като пропуска необходимия и от първостепенно значение анализ на конкретния въпрос за допустимостта на молбите за международна закрила, а следователно и въпроса за тълкуването на член 33, параграф 2, буква а) от Директива 2013/32.

Б. По механизма за недопустимост на молбата за международна закрила по член 33, параграф 2, буква а) от Директива 2013/32

15. С първия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 33, параграф 2, буква а) от Директива 2013/32 във връзка с членове 7 и 18 и член 24, параграф 2 от Хартата⁵, следва да се тълкува в смисъл, че не допуска държава членка да използва предоставената с тази разпоредба възможност да отхвърли като недопустима молба за международна закрила с мотива, че на кандидата вече е предоставена такава закрила в друга държава членка, когато този кандидат е баща на ненавършило пълнолетие дете, което се ползва от субсидиарна закрила в държавата членка, адресат на горепосочената молба и е единственият родител, живеещ заедно с детето, и на това основание упражнява родителските права. Съгласно постоянната съдебна практика при тълкуването на разпоредба на правото на Съюза трябва да се вземат предвид не само нейният текст, но и нейният контекст и целите на правната уредба, от която тя е част⁶.

1. По буквалното, систематичното и телеологическото тълкуване

16. Съгласно член 1 от Директива 2013/32 тя има за цел да определи общи процедури за предоставяне или отнемане на международна закрила съгласно Директива 2011/95. Член 33, параграф 1 от Директива 2013/32 предвижда, че в допълнение към случаите, в които молбата не се разглежда в съответствие с Регламент (ЕС) № 604/2013⁷, от държавите членки не се изисква да разглеждат дали кандидатът отговаря на условията за международна закрила в съответствие с Директива 2011/95, когато молбата се счете за недопустима съгласно тази разпоредба. В това отношение член 33, параграф 2 от Директива 2013/32 изброява изчерпателно положенията, при които държавите членки „могат да сметат“, че една молба за международна закрила е недопустима⁸. От текста на член 33, параграф 2 от Директива 2013/32 следва, че законодателят на Съюза не е искал да задължава държавите членки да въведат в своите законодателства задължението за компетентните органи да разглеждат допустимостта на молбите за международна закрила, нито да предвидят, при наличие на едно от посочените в тази разпоредба основания за недопустимост, отхвърлянето на молбата без предварително разглеждане по същество.

⁵ В преюдициалното запитване не се посочва изрично член 7 от Хартата, а се посочва принципът на зачитане на целостта на семейството. Във всички случаи в рамките на въведеното с член 267 ДФЕС производство за сътрудничество между националните юрисдикции и Съда задачата на последния е да даде на националния съд полезен отговор, който да му позволи да реши спора, с който е сезиран. С оглед на това поставените въпроси трябва да намерят решение в светлината на всички разпоредби на Договора и на вторичното право, които може да са релевантни по отношение на поставения проблем, включително на разпоредбите, които националният съд не е посочил в преюдициалното запитване (решения от 29 октомври 2015 г., Nagy (C-583/14, EU:C:2015:737, т. 21), и от 11 април 2019 г., Repsol Butano и DISA Gas (C-473/17 и C-546/17, EU:C:2019:308, т. 38).

⁶ Вж. решение от 6 юни 2013 г., MA и др. (C-648/11, EU:C:2013:367, т. 50 и цитираната съдебна практика).

⁷ Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство (ОВ L 180, 2013 г., стр. 31).

⁸ Вж. решение от 19 март 2020 г., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá) (C-564/18, EU:C:2020:218, т. 29).

17. Следователно действително не става дума само за предоставена на държавите членки възможност⁹, но и за изключение от задължението им да разглеждат всички молби по същество съгласно съображение 43 от посочената директива¹⁰. Съдът уточнява, че член 33 от Директива 2013/32 цели да смекчи задължението на компетентната държава членка да разгледа молба за международна закрила, като определи случаите, в които такава молба се счита за недопустима¹¹. Съгласно член 33, параграф 2, буква а) от Директива 2013/32 държавите членки може да приемат, че дадена молба за международна закрила е недопустима, когато друга държава членка е предоставила международна закрила и следователно да отхвърлят тази молба, без да я разглеждат по същество — възможност и основание, заложи от Кралство Белгия в неговото законодателство.

18. Обстоятелството, че Съдът посочва смекчаване на условията при изпълнение от държавите членки на задължението им да разглеждат молбите за международна закрила отразява една от целите, преследвани от законодателя на Съюза с член 33 от Директива 2013/32, а именно целта за процесуална икономия¹². Намерението на законодателя е да се позволи на втората държава членка, до която е адресирана молбата за международна закрила, да не извършва ново, пълно разглеждане по същество на молбата, която вече е разгледана и уважена в първата държава членка. Този механизъм за недопустимост има за цел да се опрости и облекчи натоварването при проверката, която трябва да извършат компетентните национални органи, за да се предотврати претоварването на системата поради задължението на тези органи да разглеждат множество молби от един и същ кандидат¹³. Освен това критерият за процесуална икономия е неразривно свързан с търсената с Директива 2013/32 цел за бързина, тъй като съгласно текста на съображение 18 от Директивата необходимостта да бъде взето решение възможно най-бързо е предвидено в интерес едновременно и на държавите членки, и на търсещите международна закрила.

19. Накрая, следва да се посочи и една друга цел, преследвана от законодателя на Съюза с редица правни актове, съставляващи общата европейска система за убежище — Регламент № 604/2013¹⁴, Директива 2011/95¹⁵ и Директива 2013/32¹⁶, а именно ограничаването на вторичните движения на кандидатите за международна закрила в Съюза. В това отношение, що се отнася до сближаването на нормите, уреждащи процедурата, задължаването на втората държава членка да разглежда по същество молба за международна закрила, която вече е уважена в първата държава членка, би могло да засили

⁹ Вж. решение от 19 март 2019 г., Ibrahim и др. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 и C-438/17, EU:C:2019:219, т. 58, наричано по-нататък „решение Ibrahim и др.“). Този доброволен характер неизбежно води до възможни разлики в националните правни уредби по отношение на механизма за недопустимост на молбите за международна закрила.

¹⁰ Припомням, че съгласно постоянната съдебна практика изключенията трябва да се тълкуват стеснително (решения от 29 април 2004 г., Kapper (C-476/01, EU:C:2004:261, т. 72), от 12 ноември 2009 г., TeliaSonera Finland (C-192/08, EU:C:2009:696, т. 40), и от 5 март 2015 г., Sorydan Båndkopi (C-463/12, EU:C:2015:144, т. 87)].

¹¹ Вж. решение от 17 март 2016 г., Mirza (C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, т. 43).

¹² Вж. решение Ibrahim и др., точка 77.

¹³ Вж. по аналогия, що се отнася до Регламент „Дъблин II“, решение от 21 декември 2011 г., N. S. и др. (C-411/10 и C-493/10, EU:C:2011:865, т. 79).

¹⁴ Вж. решения от 17 март 2016 г., Mirza (C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, т. 52), и от 10 декември 2020 г., Minister for Justice and Equality (Молба за международна закрила в Ирландия) (C-616/19, EU:C:2020:1010, т. 51 и 52).

¹⁵ Вж. съображение 13 от Директива 2011/95 и по аналогия с Директива 2005/85/ЕО на Съвета от 1 декември 2005 година относно минимални норми относно процедурата за предоставяне или отнемане на статут на бежанец в държавите членки (ОВ L 326, 2005 г., стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 242, и поправка в ОВ L 236, 2006 г., стр. 36), решение от 10 декември 2020 г., Minister for Justice and Equality (Молба за международна закрила в Ирландия) (C-616/19, EU:C:2020:1010, т. 51 и 52).

¹⁶ Вж. съображение 13 от Директива 2013/32.

стремежа на някои граждани на трети държави, на които е предоставена международна закрила, да търсят по-високо равнище на закрила или по-висок жизнен стандарт в противоречие с посочената цел.

20. От гореизложените съображения обаче не може да се направи извод, че прилагането на член 33, параграф 2, буква а) от Директива 2013/32 води до вид автоматично отхвърляне на втората молба за международна закрила, която е подадена в една държава членка от гражданин на трета държава, който вече е получил тази закрила в друга държава.

2. По липсата на автоматизъм на отхвърлянето поради недопустимост на молбата за международна закрила

21. Трябва да се подчертае, на първо място, че решение по молбата за международна закрила при всички положения не може да бъде взето възможно най-бързо, без преди това да е извършено — в съответствие със съображение 18 от Директива 2013/32 — точно и пълно разглеждане на положението на кандидата¹⁷.

22. В това отношение тази директива недвусмислено прогласява задължението да се предостави на кандидата за международна закрила възможност за провеждане на лично интервю, преди да бъде взето решение по молбата му. Така член 14, параграф 1 от Директива 2013/32 предвижда, подобно на установеното по-рано в член 12, параграф 1 от Директива 2005/85, че преди да се произнесе решаващият орган, на кандидата се предоставя възможност за провеждане на лично интервю относно неговата молба за международна закрила с лице, което има правомощия по силата на националното право за провеждането на подобно интервю. Това задължение, което е част от прогласените съответно в глава II от тези директиви основни принципи и гаранции, важи както за решенията за допустимост, така и за решенията по същество. Впрочем фактът, че споменатото задължение важи и за решенията относно допустимостта, е изрично потвърден в член 34 („Специални правила относно интервю за допустимост“), в параграф 1 от който се посочва, че държавите членки дават възможност на кандидатите да представят своето становище по отношение на прилагането на основанията, посочени в член 33 от тази директива, към техните конкретни обстоятелства, преди решаващият орган да вземе решение относно допустимостта на дадена молба за международна закрила и че за тази цел те провеждат лично интервю относно допустимостта на молбата¹⁸.

23. В член 34, параграф 1 от Директива 2013/32 се уточнява също, че държавите членки могат да предвидят изключение от правилото, че провеждат лично интервю с кандидата относно допустимостта на молбата му за международна закрила, само в съответствие с член 42 от тази директива, в случай на последваща молба¹⁹. Фактът, че законодателят на Съюза е решил в рамките на тази директива да предвиди, от една страна, ясно и изрично задължение за държавите членки да предоставят на кандидата за международна закрила

¹⁷ Освен това от решение Ibrahim и др. (т. 98) следва, че за да се определи дали гражданин на трета държава или лице без гражданство отговаря на условията за лице, на което е предоставена международна закрила, съгласно член 4, параграф 3 от Директива 2011/95 държавите членки трябва да извършват индивидуална оценка на всяка молба за международна закрила.

¹⁸ Вж. решение от 16 юли 2020 г., Addis (C-517/17, EU:C:2020:579, т. 46—48).

¹⁹ Видно от акта за преюдициално запитване, спорът по главното производство не попада в тази хипотеза, която е предвидена в член 33, параграф 2, буква г) и в член 40 от Директива 2013/32. В решение от 9 септември 2020 г., Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Отхвърляне на последваща молба — Срок за обжалване) (C-651/19, EU:C:2020:681, т. 58), Съдът уточнява, че всяка последваща молба за международна закрила се предхожда от друга молба, която е била *окончателно отхвърлена* и по която компетентният орган е извършил пълна проверка, за да установи дали съответният кандидат отговаря на условията за получаване на международна закрила.

възможност за провеждане на лично интервю, преди да бъде взето решение по молбата му, и от друга, изчерпателен списък на изключенията от това задължение, свидетелства за основополагащото значение, което за него има личното интервю за процедурата за убежище²⁰.

24. Правото, предоставено на кандидата с членове 14 и 34 от Директива 2013/32, да изложи по време на лично интервю становището си за приложимостта на основание за недопустимост към конкретните обстоятелства, в които той се намира, по принцип трябва да се осъществи без присъствието на членовете на семейството в съответствие с член 15, параграф 1 и се съпътства от специфични гаранции, подробно описани в параграфи 2 и 3 от посочения по-горе член, които трябва да гарантират ефективността на това право²¹. Важно е обаче да се отбележи, че компетентният национален орган може да счете, че присъствието на други членове на семейството е необходимо за правилното разглеждане на молбата, което ясно показва отчитането на свързани със семейството аспекти при протичане на процедурата по разглеждането ѝ.

25. На второ място, следва да се отбележи, че Съдът вече е допуснал изключение от прилагането на механизма за недопустимост, предвиден в Директива 2013/32, и по-специално в член 33, параграф 2, буква а). Съгласно практиката на Съда тази разпоредба допуска дадена държава членка да се ползва от предоставената с нея възможност да отхвърли като недопустима молба за международна закрила с мотива, че на кандидата вече е предоставена такава закрила в друга държава членка, когато очакваните условия на живот, които този кандидат би имал като лице, ползващо се от тази закрила в тази друга държава членка, биха представлявали за него сериозна опасност да бъде изложен на нечовешко или унижително отношение по смисъла на член 4 от Хартата²².

26. Според Съда в рамките на установената с Директива 2013/32 обща процедура за предоставяне на убежище възможността, предоставена с член 33, параграф 2, буква а) от същата директива, е израз на принципа на взаимно доверие, който позволява и в контекста на общата европейска система за убежище изисква от държавите членки да презумират, че във всяка държава членка отношението към търсещите международна закрила лица отговаря на изискванията на Хартата, на Конвенцията за статута на бежанците, подписана в Женева на 28 юли 1951 г. [*Сборник договори на Обединените нации*, vol. 189, p. 150, n° 2545 (1954)] (наричана по-нататък „Женевската конвенция“), и на Европейската конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, подписана на 4 ноември 1950 г. в Рим (наричана по-нататък „ЕКПЧ“). Тази презумпция и упражняването на произтичащата от нея възможност не биха били обосновани, когато е доказано, че това всъщност не е така в дадена държава членка²³.

27. От тази съдебна практика следва, че презумпцията за зачитане на основните права, произтичаща от принципа на взаимно доверие, е оборима, и че макар — давайки отговор на поставените от запитващата юрисдикция преюдициални въпроси в този смисъл — Съдът да е потвърдил изключение от прилагането на механизма за недопустимост, предвиден в член 33, параграф 2, буква а) от Директива 2013/32, с оглед на нарушение на

²⁰ Вж. в този смисъл решение от 16 юли 2020 г., *Addis* (C-517/17, EU:C:2020:579, т. 55 и 59).

²¹ Вж. в този смисъл решение от 16 юли 2020 г., *Addis* (C-517/17, EU:C:2020:579, т. 64).

²² Вж. решение *Ibrahim* и др., точка 101 и определение от 13 ноември 2019 г., *Hamed* и *Omar* (C-540/17 и C-541/17, непубликувано, EU:C:2019:964, т. 43).

²³ Вж. в този смисъл решение *Ibrahim* и др., точки 83—86 и определение от 13 ноември 2019 г., *Hamed* и *Omar* (C-540/17 и C-541/17, непубликувано, EU:C:2019:964, т. 41).

членове 1 и 4 от Хартата, предпоставката за разсъжденията на Съда се отнася до всички основни права²⁴, включително до член 7 относно закрилата на семейния живот и член 24, параграф 2, който се отнася до задължението да се вземе предвид висшият интерес на детето, както и до член 18 от Хартата²⁵.

28. В рамките на настоящото преюдициално производство възниква въпросът дали обявяването на молбата за международна закрила за недопустима при обстоятелствата по случая в главното производство може да доведе до нарушаване на основните права на кандидата.

В. По сериозната опасност от отношение, противоречащо на член 7 от Хартата, разглеждан във връзка с членове 18 и 24 от Хартата

1. По закрилата на семейния живот, предоставена с Директиви 2011/95 и 2013/32

29. Безспорно е, че изграждането на общата европейска система за убежище отговаря на волята на законодателя на Съюза да бъдат зачитани основните права на кандидатите за международна закрила, произтичащи от Женевската конвенция, от Хартата и от ЕКПЧ²⁶, и по-специално правото на зачитане на семейния живот.

30. Както Директива 2011/95, така и Директива 2013/32 са приети на основание член 78 ДФЕС и са предназначени да постигнат посочената в него цел, общата политика на Съюза в областта на убежището, субсидиарната закрила и временната закрила, съобразена с Женевската конвенция, както и да гарантират спазването на член 18 от Хартата. Освен това от съображение 3 от тези две директиви е видно, че като се е ръководил от заключенията на Европейския съвет в Тампере, законодателят на Съюза е искал общата европейска система за убежище, за чието определяне допринасят посочените директиви, да бъде основана на цялостното и пълно прилагане на Женевската конвенция²⁷. В това отношение заключителният акт от Конференцията на пълномощните представители на Организацията на обединените нации, която е изготвила текста на Конвенцията, изрично признава „основното право“ на бежанеца на цялост на семейството и препоръчва на подписалите я държави да приемат необходимите мерки за нейното запазване, както и

²⁴ Този извод се потвърждава от използването на думата „по-специално“ в точка 83 от решение Ibrahim и др.

²⁵ Впрочем в решение Ibrahim и др. (т. 95—100) Съдът разглежда евентуално нарушаване на тази разпоредба с оглед на систематичен отказ да бъде предоставян статут на бежанец на лицата, търсещи международна закрила — без в действителност да се разглеждат направените искания — които отговарят на условията, предвидени в глави II и III от Директива 2011/95. Макар да е приел, че това отношение не би могло да се счита за съответстващо на задълженията, произтичащи от член 18 от Хартата, въпреки това Съдът е постановил, че на основание член 33, параграф 2, буква а) от Директива 2013/32, тълкуван с оглед на принципа на взаимно доверие, останалите държави членки могат да отхвърлят като недопустима новата молба, тъй като предоставилата субсидиарна закрила държава членка е длъжна да възобнови процедурата по получаване на статут на бежанец.

²⁶ Правото на зачитане на семейния живот е гарантирано в член 8 от ЕКПЧ и според Европейския съд по правата на човека (наричан по-нататък „ЕСПЧ“) запазването на целостта на семейството е основно право на бежанеца (ЕСПЧ, 10 юли 2014 г., Tanda-Munziga с/у Франция (СЕ:ЕCHR:2014:0710JUD000226010, § 75). В решение от 27 юни 2006 г., Парламент/Съвет (C-540/03, EU:C:2006:429, т. 53), Съдът уточнява, че макар ЕКПЧ да не гарантира като основно право правото на чуждестранен гражданин да влиза и да пребивава на територията на определена държава, недопускането на лице в държавата, в която живеят негов близки роднини, може да съставлява намеса в правото на зачитане на семейния живот, гарантирано в член 8, параграф 1 от тази конвенция.

²⁷ Вж. в този смисъл решение Ibrahim и др., точка 97 и от 23 май 2019 г., Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448, т. 54).

по-общо за закрила на семейството на бежанеца, което е израз на тясна връзка между правото на бежанеца на цялост на семейството и логиката на международната закрила²⁸.

31. Директива 2011/95 има за цел да гарантира пълното зачитане на човешкото достойнство и правото на убежище на лицата, „подали молба за убежище, и на придружаващите ги членове на тяхното семейство“ (съображение 16) и изрично задължава държавите да гарантират запазването на целостта на семейството, като предвижда редица права в полза на членовете на семейството на лицето, на което е предоставена международна закрила (член 23, параграфи 1 и 2), като целта е да се улесни интегрирането на тези лица в приемащата държава членка. В съображение 60 от Директива 2013/32 се посочва, че тази директива зачита основните права и принципите, признати в Хартата. Тази директива цели по-специално да гарантира пълното зачитане на човешкото достойнство и да улесни по-специално прилагането на членове 18 и 24 от Хартата, и трябва да бъде прилагана в съответствие с това. Макар закрилата на семейния живот, предвидена в член 7 от Хартата, да не фигурира сред основните цели на тази директива, следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика този член трябва да се разглежда във връзка с признатото в член 24, параграф 2 от Хартата задължение да се вземе предвид висшият интерес на детето, като се съобрази необходимостта едно дете да поддържа редовно лични отношения с двамата си родители, изразена в параграф 3 от същия член²⁹.

32. В съображение 33 от Директива 2013/32 ясно се предвижда, че висшите интереси на детето следва да имат първостепенно значение за държавите членки при прилагането ѝ³⁰, в съответствие с Хартата и Международната конвенция за правата на детето от 1989 г.³¹, което намира израз в изрично и общо задължение, предвидено в член 25, параграф 6 от тази директива. При преценяването на висшия интерес на детето държавите членки следва по-специално да вземат надлежно под внимание благополучието и социалното развитие на непълнолетното лице, включително неговия произход. В този смисъл не би могло разпоредбите на Директива 2013/32 да се тълкуват по такъв начин, че да нарушават основното право на едно дете да поддържа редовно лични отношения с родителите си, чието зачитане безспорно съвпада с висшия му интерес³². Припомням, че държавите членки са длъжни не само да тълкуват националното си право в съответствие с правото на Съюза, но и да не допускат да се основават на тълкуване на разпоредба от вторичното право, което би влязло в конфликт със защитаваните от правния ред на Съюза основни права³³.

²⁸ Вж. заключението на генералния адвокат Mengozzi по дело Ахмедбекова (C-652/16, EU:C:2018:514, т. 51) и заключението на генералния адвокат Richard de la Tour по дело Bundesrepublik Deutschland (Запазване на целостта на семейството) (C-91/20, EU:C:2021:384, т. 66).

²⁹ Вж. решение от 16 юли 2020 г., Белгийска държава (Събиране на семейството — Малолетно или непълнолетно дете) (C-133/19, C-136/19 и C-137/19, EU:C:2020:577, т. 34 и цитираната съдебна практика).

³⁰ Впрочем вземането предвид на висшия интерес на детето е многостранна загриженост във всички правни актове, съставляващи общата европейска система за убежище.

³¹ Конвенцията за правата на детето, приета от Общото събрание на Обединените нации с резолюция 44/25 от 20 ноември 1989 г. и влязла в сила на 2 септември 1990 г., която обвързва всяка от държавите членки, признава също принципа на зачитане на семейния живот. Тя се основава на признаването, съдържащо се в шесто съображение от нея, че с оглед хармоничното развитие на личността на детето, то трябва да расте в семейна среда. В този смисъл в член 9 от тази конвенция се предвижда, че държавите — страни по Конвенцията, осигуряват детето да не бъде разделяно от родителите си против тяхната воля (параграф 1) и зачитат правото на детето, което е отделено от единия или от двамата си родители, да поддържа лични отношения и пряк контакт с двамата си родители редовно, освен ако това противоречи на висшия интерес на детето (вж. в този смисъл решение от 27 юни 2006 г., Парламент/Съвет (C-540/03, EU:C:2006:429, т. 57).

³² Вж. по аналогия решение от 5 октомври 2010 г., МсВ. (C-400/10 PPU, EU:C:2010:582, т. 60 и цитираната съдебна практика).

³³ Вж. решение от 13 март 2019 г., Е. (C-635/17, EU:C:2019:192, т. 54 и цитираната съдебна практика).

33. В този контекст³⁴ следва да се приеме, че в хипотеза, при която кандидат за международна закрила би бил изложен — в случай на връщането му в държавата членка, която първоначално му е предоставила статут на бежанец или субсидиарна закрила — на сериозна опасност от отношение, противоречащо на член 7 от Хартата, разглеждан във връзка с членове 18 и 24, държавата членка, до която е подадена новата молба за международна закрила, не би трябвало да има възможност да я отхвърли като недопустима. Според мен това положение има характер на изключение, изискван от практиката на Съда³⁵, за да се обори презумпцията, произтичаща от принципа на взаимно доверие.

34. Преценката дали има сериозна опасност от подлагане на отношение, противоречащо на член 7 от Хартата, разглеждан във връзка с членове 18 и 24, може да се извърши само след като на кандидата е била дадена възможност да представи по време на предвиденото в член 14, параграф 1 и член 34, параграф 1 от Директива 2013/32 лично интервю относно допустимостта на молбата всички обстоятелства, по-специално от личен характер, които могат да потвърдят наличието на такава опасност. При това положение, когато решаващият орган възнамерява да приеме за недопустима молба за международна закрила на основание по член 33, параграф 2, буква а) от Директива 2013/32, това интервю трябва да има за цел да даде на кандидата не само повод да изрази становището си дали реално му е била предоставена международна закрила от друга държава членка, но и най-вече възможност да изложи всички обстоятелства, характеризиращи конкретното му положение, за да не допусне този орган, ако кандидатът бъде върнат в посочената друга държава членка, за това лице да се създаде посочената сериозна опасност³⁶.

35. Що се отнася до преценката на сериозната опасност от нарушаване на основното право на зачитане на семейния живот във връзка със задължението да се вземе предвид висшият интерес на детето, тя предполага да се отчетат два аспекта: от една страна, правният статут на кандидата за международна закрила в държавата членка, в която живее заедно с члена на семейството, на когото е предоставена тази закрила, и от друга страна, естеството на отношенията, които заинтересованото лице поддържа с последния.

2. По статута на кандидата в приемащата държава членка

36. Според мен фактът, че на кандидата е предоставен статут, гарантиращ му известна стабилност и сигурност по отношение на пребиваването му в приемащата държава членка, може да изключи всякаква опасност от връщане в първата държава членка и съответно да гарантира запазването на целостта на семейството в приемащата държава. Във връзка с това ще отбележа, че заинтересованите страни твърдят, че правото на зачитане на семейния живот и висшият интерес на детето са гарантирани от правни актове, съобразени с обстоятелства в конкретния случай, а именно член 23 от Директива 2011/95 и Директива 2003/86, чието прилагане позволява да се предостави подходящ статут на жалбоподателя в главното производство.

³⁴ В допълнение може да се посочат още и съображение 17 и член 17, параграф 2 от Регламент № 604/2013, съгласно които всяка държава членка следва да има възможност за дерогация от критериите за компетентност, по-специално от хуманитарни и състрадателни съображения, с цел да бъдат събрани заедно членове на семейството, роднини или други близки, както и възможност да разглежда молба за международна закрила, подадена до нея или до друга държава членка, дори ако тя не е компетентна за подобно разглеждане съгласно задължителните критерии, установени в посочения регламент.

³⁵ Вж. решение Ibrahim и др., точка 84.

³⁶ Вж. по аналогия решение от 16 юли 2020 г., Addis (C-517/17, EU:C:2020:579, т. 49 и 53).

а) По член 23 от Директива 2011/95

37. Целта на глава VII от Директива 2011/95, озаглавена „Съдържание на международната закрила“, е да се определят правата, с които могат да се ползват кандидатите за статут на бежанец или субсидиарна закрила, чиято молба е била уважена³⁷, сред които е запазването на целостта на семейството съгласно член 23 от тази директива. Всъщност този член задължава държавите членки така да уредят въпроса в националното си право, че определените в член 2, буква й) от посочената директива членове на семейството на лицето, на което е предоставен статут на бежанец или субсидиарна закрила, при определени условия да имат право на предимствата, посочени в членове 24—35 от Директива 2011/95, които включват в частност издаването на разрешение за пребиваване, достъпа до работа и достъпа до образование и обслужват целта за запазване на целостта на семейството³⁸. Целта на този специален правен режим е да се гарантира в най-голяма степен интегрирането на лицето, на което е предоставена международна закрила, и на членовете на неговото семейство в приемащата държава членка.

38. Прилагането на член 23 от Директива 2011/95 е подчинено на изпълнението на три кумулативни условия. Първо, лицето, което потенциално има право да се ползва от съответните предимства, трябва да е член на семейството по смисъла на член 2, буква й) от тази директива. Второ, в лично качество то не трябва да отговаря на условията за получаване на международна закрила. Трето, личният му правен статут трябва да е съвместим с предоставянето на предимствата, предвидени в Директива 2011/95³⁹. Според мен е уместно да разгледам по-специално първите две условия.

39. Първо, в член 2, буква й) от Директива 2011/95 се говори за членовете на семейството на лицето, на което е предоставена международна закрила, които се намират в същата държава членка във връзка с молбата за международна закрила, доколкото семейството вече е било създадено в държавата на произход. Бащата, майката или друго пълнолетно лице, което носи отговорност за непълнолетното лице, попадат в обхвата на понятието „член на семейството“. Следователно формулировката, че семейната връзка трябва да е възникнала преди влизането на семейството в приемащата държава членка⁴⁰ и въпросните членове на семейството трябва да се намират в тази държава „във връзка с молбата за международна закрила“, действително е много неясна. В това отношение споделям разбирането за този израз на генералния адвокат Richard de la Tour, изразено в заключението му по дело Bundesrepublik Deutschland (Запазване на целостта на семейството)⁴¹, че това условие предполага членовете на семейството да са придружили лицето, на което е предоставена международна закрила, от държавата на произход към приемащата държава членка за целите на подаването на молбата му, като по този начин са засвидетелствали волята си да останат заедно. Това тълкуване произтича от текста на съображение 16 от Директива

³⁷ Вж. по аналогия решение от 24 юни 2015 г., Т. (C-373/13, EU:C:2015:413, т. 68).

³⁸ Вж. в този смисъл решение от 4 октомври 2018 г., Ахмедбекова (C-652/16, EU:C:2018:801, т. 68).

³⁹ Следва да се уточни, че изпълнението на посочените три условия може да се окаже недостатъчно, ако въпросното лице попада в една от хипотезите на изключване от предоставянето на международна закрила, предвидени в глави III и V от Директива 2011/95. Също така в член 23, параграф 4 от този акт се посочва, че държавите членки винаги могат да откажат, да ограничат или да отнемат предимствата, посочени в параграфи 1 и 2 от този член, по причини, свързани с националната сигурност или обществения ред.

⁴⁰ Директива 2011/95 няма за цел да защитава семейните връзки, възникнали след влизането на подалото молба за убежище лице в приемащата държава членка. Това я отличава от Директива 2003/86, която се прилага и към семейните отношения, създадени след пристигането на кандидата за събиране на семейството на територията на съответната държава членка (вж. член 2, буква г) от Директива 2003/86).

⁴¹ C-91/20, EU:C:2021:384, точка 55.

2011/95, в което се уточнява, че законодателят на Съюза трябва да гарантира пълното зачитане на правата на „лицата, подали молба за убежище, и на придружаващите ги членове на тяхното семейство“⁴².

40. Като баща на ненавършила пълнолетие дъщеря, очевидно несемейна и ползваща се със статут на субсидиарна закрила, жалбоподателят в главното производство може да спада към категорията „членове на семейството“ по член 2, буква й), трето тире от Директива 2011/95, ако отговаря на посочените две подусловия, което не е видно от представената на Съда преписка, що се отнася до второто от тях. Всъщност, видно от преюдициалното запитване и от касационната жалба на жалбоподателя в главното производство, той е избягал от своята държава в края на 2013 г. и през 2014 г. е пристигнал в Австрия, където на 1 декември 2015 г. е получил статут на бежанец. След това в началото на 2016 г. той напуска Австрия, за да се „присъедини към“ дъщерите си в Белгия, които на 14 декември 2016 г. са получили статут на субсидиарна закрила в тази държава, и подава там молбата си за международна закрила едва на 14 юни 2018 г. От това изложение на фактите може да се направи извод, че жалбоподателят и неговите деца са имали различен процес на миграция, като първият не е бил заедно с дъщерите си при пътуването им от държавата на произход до приемащата държава членка.

41. Второ, член 23, параграф 2 от Директива 2011/95 се прилага само за членовете на семейството на лицето, на което е предоставена международна закрила, които в лично качество не отговарят на необходимите условия за *получаване* на международна закрила⁴³. Ето защо прилагането на тази разпоредба предполага разглеждане по същество на молбата за международна закрила, подадена от въпросния член на семейството, приключило с отрицателно заключение относно изпълнението на установените съответно в членове 9, 10 и 15 от Директива 2011/95 материалноправни условия за предоставяне на статут на бежанец или на субсидиарна закрила. Съгласно член 32 от Директива 2013/32 държавите членки могат да сметат определена молба за неоснователна, ако решаващият орган установи, че кандидатът не отговаря на условията за международна закрила съгласно Директива 2011/95. Безспорно е обаче, че обявяването на молба за международна закрила за недопустима на основание член 33 от Директива 2013/32 не се предхожда от преценка по същество на същата, докато законодателят на Съюза е искал да освободи съответната държава членка именно от извършването на такава преценка по съображения за процесуална икономия. Член 23, параграф 2 от Директива 2011/95 се прилага само спрямо положения, в които основание за недопустимост не препятства молбата за международна закрила.

42. Съмнително е също дали, що се отнася само до конкретния въпрос за приложимостта на член 23, параграф 2 от Директива 2011/95, може да се вземе предвид специфичното основание за недопустимост по член 23, параграф 2, буква а) от Директива 2013/32. Първоначалното решение за предоставяне на международна закрила след разглеждане по същество на молба в тази връзка се вписва в установената с Директива 2011/95 нормативна система, съдържаща понятия и критерии, общи за държавите членки. Припомням, че в

⁴² Второто изискване представлява нова отличителна черта на установения с Директива 2003/86 режим на събиране на семейството, тъй като в член 5, параграф 3 се предвижда, че заявлението за събиране на семейството се подава, освен ако е предвидено друго, „докато членовете на семейството пребивават извън територията на държавата членка, в която пребивава кандидатът“.

⁴³ С други думи, съответният член на семейството не може да се ползва от максимална закрила, тъй като наличието на риск от преследване или от отнасящи се до него тежки заплахи не е съществено, но с цел да се гарантира запазването на целостта на семейството с лицето, на което е предоставена закрила, отговаря на условията, за да може да се ползва от различни предимства, което го поставя в положение, близко до това на въпросното лице, ползващо се с международна закрила.

рамките на установената с тази директива обща процедура за предоставяне на убежище член 33, параграф 2, буква а) от Директива 2013/32 е израз на принципа на взаимно доверие, който изисква, що се отнася по-специално до пространството на свобода, сигурност и правосъдие, от всяка държава членка да приеме, освен при изключителни обстоятелства, че всички други държави членки зачитат правото на Съюза⁴⁴. Макар при настоящото състояние на правото да няма „европейски“ правен режим относно статута на бежанец или статута на субсидиарна закрила, който да е общ за всички държави членки, прилагането на член 33, параграф 2, буква а) от Директива 2013/32 представлява имплицитно признаване на правилната преценка от първата държава членка на основателността на молбата за международна закрила.

43. При тези обстоятелства, независимо дали решението за недопустимост на молбата се разглежда само от гледна точка на процесуалното си естество или във връзка с посоченото специфично основание за недопустимост, според мен създаденото с него положение може да подкрепи извода, че жалбоподателят в главното производство, за когото е установено, че притежава статут на бежанец, не отговаря на условията, за да може да се ползва от предимствата, предвидени в членове 24—35 от Директива 2011/95, тъй като член 23, параграф 2 от същия акт е неприложим⁴⁵. Следователно последната разпоредба не би могла да гарантира на жалбоподателя в главното производство възможност за получаване на разрешение за пребиваване, позволяващо му да пребивава в същата държава членка като децата си и да избегне всякаква опасност от нарушаване на основното право на зачитане на семейния живот.

б) По Директива 2003/86

44. Съгласно член 1 от Директива 2003/86 тя има за цел да се определят условията за упражняване на правото на събиране на семейството от граждани на трети страни, пребиваващи законно на територията на държавите членки. Най-общо преследваните с тази директива цели, посочени в съображения 4 и 8, са да се улесни интегрирането на съответните граждани на трети страни, като им се позволи да водят нормален семеен живот, и да се предвидят по-благоприятни условия, за да могат бежанците да упражняват правото си на събиране на семейството с оглед на тяхното особено положение⁴⁶.

45. Тези условия, предвидени в глава V от Директива 2003/86, се отнасят буквално само до събирането на семейството на „бежанци“. В член 3, параграф 2, буква в) от посочената директива се уточнява по-специално че тя не се прилага, когато кандидатът за събиране на семейството е гражданин на трета страна, получил разрешение да пребивава в държава членка на основание „субсидиарна форма на закрила“ в съответствие с международните

⁴⁴ Вж. в този смисъл решение Ibrahim и др., точки 84 и 85.

⁴⁵ Ще отбележа, че в точка 39 от становището си Комисията признава неприложимостта на член 23, параграф 2 от Директива 2011/95 с оглед на качеството на бежанец на жалбоподателя в главното производство, като на същото мнение е и ответникът в главното производство. За разлика от това италианското правителство поддържа (т. 27 от становището), че „макар да не може да получи статут на бежанец (тъй като този статут вече е бил признат в друга държава членка), жалбоподателят в главното производство във всички случаи може да получи разрешение за пребиваване в държавата, в която неговата ненавършила пълнолетие дъщеря е получила субсидиарна закрила“, както и другите предимства, предвидени в член 23, параграф 2 от Директива 2011/95. Основателността на това недостатъчно мотивирано твърдение предполага да се приеме, че компетентните белгийски органи биха могли да вземат предвид предоставянето на статут на бежанец на жалбоподателя и едновременно да обявят за недопустима втората молба за международна закрила на основание член 33, параграф 2, буква а) от Директива 2013/32 и да обосноват прилагането на член 23, параграф 2 от Директива 2011/95 с мотива, че жалбоподателят не отговаря на условията за получаване на такъв статут, което може да изглежда вътрешно противоречиво.

⁴⁶ Вж. решение от 12 декември 2019 г., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Събиране на семейството — Сестра на бежанец) (C-519/18, EU:C:2019:1070, т. 34 и 58).

задължения, националното законодателство или практиката на държавите членки. Тази формулировка се обяснява с липсата в правото на Съюза към момента на приемане на Директива 2003/86 на статут на лице, ползващо се със субсидиарна закрила. Трябва да се констатира, че европейската правна уредба относно убежището значително се е развила с признаването на такъв статут в Директива 2004/83/ЕО⁴⁷ и със сближаването на двата режима за закрила с Директива 2011/95. Видно от съображения 8, 9 и 39 от Директива 2004/83 законодателят на Съюза е искал да създаде единен статут за всички лица, на които е предоставена международна закрила, и че поради това е избрал да признае на лицата, на които е предоставен статут на субсидиарна закрила, същите права и привилегии като тези, от които се ползват бежанците, с изключение на дерогациите, които са необходими и обективно обосновани⁴⁸.

46. Въпреки това значително развитие и въпросите на комисаря на Съвета на Европа по правата на човека⁴⁹ за диференцираното третиране на съответните два статута, Съдът е приел, че Директива 2003/86 трябва да се тълкува в смисъл, че не се прилага по отношение на граждани на трети държави, които са членове на семейството на лице, на което е предоставен статут на субсидиарна закрила. В това отношение той е приел, че тъй като общите критерии за предоставяне на субсидиарна закрила са вдъхновени от съществуващите в държавите членки режими, които следва да бъдат хармонизирани, и при необходимост — заменени с тези критерии, член 3, параграф 2, буква в) от Директива 2003/86 до голяма степен би се оказал лишен от всякакъв полезен ефект, ако той следва да се тълкува в смисъл, че не се прилага към лица, на които е предоставен предвиденият в правото на Съюза статут на субсидиарна закрила⁵⁰. Безспорно е обаче, че ненавършилото пълнолетие дете на жалбоподателя в главното производство, което е евентуалният „кандидат за събиране на семейството“ по смисъла на член 2, буква в) от Директива 2003/86, притежава разрешение за пребиваване в Белгия във връзка със статута си на лице, ползващо се със субсидиарна закрила, което изключва събиране на семейството в тази държава съгласно разгледаната по-горе съдебна практика.

⁴⁷ Директива на Съвета от 29 април 2004 година относно минималните стандарти за признаването и правното положение на гражданите на трети страни или лицата без гражданство като бежанци или като лица, които по други причини се нуждаят от международна закрила, както и относно съдържанието на предоставената закрила (ОВ L 304, 2004 г., стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 52).

⁴⁸ Вж. решение от 1 март 2016 г., Alo и Osso (C-443/14 и C-444/14, EU:C:2016:127, т. 32), и от 13 септември 2018 г., Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, т. 42). Важно е да се подчертае, че през 2011 г. със Зелена книга относно правото на събиране на семейството на граждани на трети държави, пребиваващи в Европейския съюз (Директива 2003/86/ЕО) (СОМ(2011) 735 окончателен) Комисията инициира обсъждане за евентуално изменение на тази директива. Един от подложените на разглеждане въпроси се отнася именно до изключването на субсидиарната закрила от приложното поле на Директивата. Въпреки подкрепата на редица международни организации тази директива не е преработена, за да бъдат включени в приложното ѝ поле лицата, на които е предоставена субсидиарна закрила.

⁴⁹ Комисарят на Съвета на Европа по правата на човека изразява съмнения относно съвместимостта с ЕКПЧ на изключването на ползващи се от субсидиарна закрила лица от режима по Директива 2003/86 („Упражняване на правото на събиране на семейството на бежанците в Европа“, документ на комисаря по правата на човека, 2017 г.). В решение от 9 юли 2021 г., M.A c/y Дания (СЕ:ЕCHR:2021:0709JUD000669718) ЕСПЧ стига до извода, че е налице нарушение на тази разпоредба, когато се произнася по съвместимостта с член 8 от ЕКПЧ на определянето на изчаквателен срок от три години за предоставяне на право на събиране на семейството на лицата, на които е предоставен статут на субсидиарна закрила или временна закрила. В това решение обаче ЕСПЧ подчертава, че положението на лицата, на които е предоставена субсидиарна закрила, не е същото като това на бежанците (§ 153), и че държавите членки разполагат с широка свобода на действие по отношение на събирането на семейството на лицата, на които е предоставена субсидиарна закрила (§ 155). В този смисъл ЕСПЧ не поставя под съмнение разграничението между двата статута на закрила.

⁵⁰ Вж. решения от 7 ноември 2018 г., К и В (C-380/17, EU:C:2018:877, т. 33), и от 13 март 2019 г., Е. (C-635/17, EU:C:2019:192, т. 34). Относно констатацията на доктрината за стеснително тълкуване на Директива 2003/86 вж. Peers S. EU Justice and Home Affairs Law (Volume 1: EU Immigration and Asylum Law), 4. ed., OUP, Oxford 2016, p. 402.

47. С оглед на тази констатация Комисията се позовава, от една страна, на възможността за подаване на заявление за събирането на семейството в Австрия — държава, в която жалбоподателят в главното производство притежава статут на бежанец, и от друга страна, на белгийското законодателство, позволяващо такова събиране, когато кандидатът за събиране на семейството е лице, на което е предоставен статут на субсидиарна закрила, по-специално по отношение на бащата или майката на такова лице, които идват да живеят с него, при условие че е на възраст под 18 години и е влязло в Белгия, непридружено от пълнолетно лице чужденец, което да отговаря за него по закон и впоследствие грижата за него не е реално поета от такова лице, или е оставено само след влизането си в тази държава. Що се отнася до първото посочено разрешение, според мен то създава редица затруднения, които може да се определят като „непреодолими“.

48. На първо място, прилагането на Директива 2003/86 може да доведе до временно разделяне на семейства. Съгласно член 2, букви а)–г) от Директива 2003/86 тя се прилага само за кандидати за събиране на семейството, граждани на трети страни, с други думи, за всяко лице, което не е гражданин на Съюза по смисъла на член 20, параграф 1 ДФЕС, което „пребивава законно в държава членка“ и кандидатства за събиране на семейството, или членовете на семейството на който кандидатстват за събиране на семейството, за да се присъединят към него, както и за членовете на семейството на гражданин на трета страна, които се присъединяват към кандидата за събиране на семейството, с цел да се съхрани единството на семейството, независимо дали семейните връзки са възникнали преди или след влизането на това лице. Заявлението по принцип трябва да се подава или разглежда, докато членовете на семейството пребивават извън територията на държавата членка, в която пребивава кандидатът⁵¹. Следователно жалбоподателят в главното производство би могъл евентуално да бъде принуден да напусне Белгия и дъщерите си⁵², за да отиде и се установи сам в Австрия — държава, в която може законно да пребивава предвид предоставения му статут на бежанец. За разлика от това децата му могат да влязат в тази държава само за времето на разглеждане на заявлението, което може да продължи девет месеца — срок, който може да бъде продължен. Член 5, параграф 3, втора алинея и съображение 7 от Директива 2003/86 обаче позволяват на държавите членки да предвидят изключения от общото правило по първа алинея и „при определени обстоятелства“, чието определяне е обхванато от широката им свобода на преценката, да приемат заявления, които са подадени, когато членовете на семейството вече са на тяхна територия.

49. На второ място, възможно е жалбоподателят в главното производство да не може да се ползва от всички разпоредби на Директива 2003/86, които предвиждат по-благоприятни правила за разглеждане на заявленията за събиране на семейството на бежанци. Член 12, параграф 1 от тази директива предвижда по изключение държавите членки да не изискват от бежанеца и от членовете на семейството му да представят доказателства, че кандидатът за събиране на семейството разполага с подходящи жилищни условия, медицинска застраховка и стабилни финансови ресурси, за да издържа себе си и членовете на семейството си. Освен че това изключение не се отнася до събирането на пълнолетни деца, съгласно трета алинея от същия параграф от този член държавите членки може да изискат бежанецът да покрива изискванията по член 7 от посочената директива, ако заявлението за събиране на семейството не е подадено в рамките на три месеца след предоставянето на

⁵¹ Член 5, параграф 1 от Директива 2003/86 предвижда, че държавите членки определят дали заявлението за влизане и пребиваване трябва да се подаде от кандидата или от членовете на семейството.

⁵² Положението изглежда особено сложно, тъй като, видно от касационната жалба, той живее със своята ненавършила пълнолетие дъщеря, с партньорката си (сирийска бежанка), при която дъщеря му е дадена за отглеждане, с общото им дете и с децата на партньорката му.

статута на бежанец. По настоящото дело е очевидно, че заявлението за събиране на семейството ще бъде подадено повече от три месеца след предоставения на 1 декември 2015 г. статут на бежанец. Изпълнението на посочените условия може да се окаже особено проблемно за жалбоподателя в главното производство, който от няколко години живее в Белгия с децата си.

50. На трето място, прилагането на Директива 2003/86 може да доведе до разделяне на братя и сестри⁵³. Член 4, параграф 2, буква б) от тази директива предвижда всъщност, че държавите членки „могат“ да разрешат влизането и пребиваването на пълнолетни несклучили брак деца на кандидата за събиране на семейството, когато те „са обективно неспособни да задоволят собствените си нужди по причина на здравословното си състояние“. Следователно държавите членки нямат задължение да позволят на пълнолетните деца на кандидата за събиране на семейството да влязат на тяхна територия, а ако това е така, разрешението непременно е условно с изискване да се докаже връзка на зависимост със съответния родител — положение, което не е видно от представената на Съда преписка.

51. На четвърто място, събирането на семейството в Австрия фактически би довело до загуба на признатия на децата в Кралство Белгия статут на лица, ползващи се със субсидиарна закрила, както и на предимствата, произтичащи от този статут. Освен това, ако заинтересованите лица решат да подадат молби за международна закрила в Австрия, спрямо тях би могло да се приложи същото основание за недопустимост като противопоставеното на молбата на баща им и което е разглеждано в главното производство⁵⁴. След осъществяването на семейството съгласно Директива 2003/86 децата на жалбоподателя в главното производство биха имали качеството на членове на семейството на кандидата за събиране на семейството, или от правна гледна точка биха се намирали в положение на зависимост спрямо него, което може да продължи няколко години, преди децата да получат самостоятелно разрешение за пребиваване⁵⁵. Освен това са налице реални разлики между предимствата, от които се ползват членовете на семейството на гражданин на трета държава въз основа на Директива 2003/86, и правата, предоставени на лицата, които се ползват от международна закрила, като сравнението не е благоприятно за първите⁵⁶. Към тази констатация се добавят и

⁵³ ЕСПЧ признава, че между братя и сестри може да е налице семеен живот и уточнява, че в процедурите за настаняване на деца трябва да се избягва разделянето на братя и сестри, тъй като може да противоречи на висшия интерес на детето (ЕСПЧ, решения от 18 февруари 1991 г., *Moustaquim c/у Белгия* (СЕ:ЕCHR:1991:0218JUD001231386, § 36), и от 6 април 2010 г., *Mustafa и Armağan Akin c/у Турция* (СЕ:ЕCHR:2010:0406JUD000469403, § 19).

⁵⁴ В австрийското законодателство, с което се транспонира Директива 2013/32, се предвижда, че молбата за убежище се отхвърля като недопустима, ако друга държава членка е предоставила международна закрила: член 4, буква а) от *Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl* (Федерален закон за предоставянето на убежище, *Asylgesetz 2005 — AsylG 2005*), достъпен на следния адрес (на немски език): <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20004240>.

⁵⁵ Вж. членове 13 и 15 от Директива 2003/86. В решение от 14 март 2019 г., *У. З. и др.* (Измама при събиране на семейството) (С-557/17, EU:С:2019:203, т. 47), Съдът е постановил, че от целта на Директива 2003/86, посочена в съображение 4, 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 съответния кандидат, предназначено да насърчи интеграцията на последния.

⁵⁶ В членове 29, 30 и 32 от Директива 2011/95 се предвиждат редица права и предимства в полза на лицата, на които е предоставена международна закрила, които не са посочени в Директива 2003/86 за членовете на семейството на кандидата за събиране на семейството, а именно достъп до социални грижи, медицински грижи и жилищно настаняване. Последните имат право на достъп до работа и самостоятелна дейност съгласно член 14 от Директива 2003/86, но държавите членки могат да определят срок от дванадесет месеца, преди да разрешат упражняването на тази дейност и да ограничат достъпа за пълнолетните несклучили брак деца.

предвидимите трудности с адаптирането, свързани с ново местопребиваване в друга държава членка, след няколко години, прекарани в Белгия, и с прекъсване на създадените социални и емоционални връзки в тази държава.

52. В този контекст следва да се припомни, че разпоредбите на Директива 2003/86 трябва да се тълкуват и прилагат в светлината на член 7 и член 24, параграфи 2 и 3 от Хартата, както впрочем това се установява и от текста на съображение 2 и на член 5, параграф 5 от тази директива, които възлагат на държавите членки да разглеждат заявленията за събиране на семейства в интерес на съответните деца и с грижата да се благоприятства семейният живот. Целта на тази директива е също така да предостави защита на гражданите на трети страни, по-специално на малолетните и непълнолетните лица⁵⁷. С оглед на изложените по-горе съображения ми се струва трудно да се поддържа, че прилагането на Директива 2003/86 с цел събиране на семейството в държавата членка, предоставила статута на бежанец, правейки това правило по този начин приложимо, е в съответствие с посочените основни права на ненавършилото пълнолетие дете. Това разрешение би довело по-специално до загубване на статута на субсидиарна закрила, както и на свързаните с него предимства, които поначало не подлежат на възстановяване в новата приемаща държава, и до възможно разделяне на братя и сестри, което е най-малкото парадоксална последица в контекста на събиране на семейството.

53. Що се отнася до второто разрешение, основаващо се на събиране на семейството, позволено при определени условия от белгийската правна уредба, следва да се припомни възможността, призната на държавите членки в член 3, параграф 5 от Директива 2003/86, да предоставят — единствено въз основа на тяхното национално право — право на влизане и пребиваване при по-благоприятни условия. В това отношение в Насоките за прилагане на Директива 2003/86/ЕО Комисията посочва, че нуждите от хуманитарна закрила на лица, ползващи се със субсидиарна закрила, не се различават от тези на бежанците, и съответно насърчава държавите членки да приемат правила, които дават подобни права на бежанците и лицата, ползващи се с временна или субсидиарна закрила⁵⁸. Макар голям брой държави членки да предвиждат в националната си правна уредба възможност за лицата, на които е предоставена субсидиарна закрила, да подават молби за събиране на семейството при същите условия, както могат да направят бежанците, в тези правни уредби са налице различия, тъй като някои от тях съдържат още значителни разлики в третирането на бежанците и лицата, на които е предоставена субсидиарна закрила, що се отнася до условията за събиране на семейството⁵⁹. В настоящия случай се налага изводът, че видно от касационната жалба, подадена от жалбоподателя в главното производство пред запитващата юрисдикция, той напразно се е опитал да събере семейството си със своята ненавършила пълнолетие дъщеря, тъй като не е могъл да представи документите ad

⁵⁷ Вж. решение от 13 март 2019 г., Е. (С-635/17, EU:C:2019:192, т. 46 и 56).

⁵⁸ COM(2014) 210 окончателен, точка 6.2, стр. 25 и 26.

⁵⁹ Освен това, изправени пред предизвикателствата, свързани с миграционната криза от 2015 г., някои държави като Федерална република Германия и Кралство Швеция временно ограничават възможността за събиране на семейството за лицата, които се ползват от субсидиарна закрила (Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно прилагането на Директива 2003/86/ЕО относно правото на събиране на семейството от 29 март 2019 година, COM(2019) 162 окончателен, стр. 4; UNHCR, „The „Essential Right“ to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification“, p. 142—145 и „Упражняване на правото на събиране на семейството на бежанците в Европа“, документ на комисаря на Съвета на Европа по правата на човека, 2017 г., стр. 32—34).

нос, поискани от компетентната общинска администрация. В преюдициалното запитване се посочва още, че заинтересованото лице не е получило разрешение за пребиваване в Белгия⁶⁰.

54. При това положение и като цяло гражданин на трета държава, който вече е получил предоставена в първата държава членка международна закрила, би могъл да отиде в друга държава членка, за да се присъедини към семейството си и да подаде нова молба за закрила в другата държава и успоредно с това да му бъде издадено разрешение за пребиваване съгласно член 13, параграф 2 от Директива 2003/86 или съгласно по-благоприятна национална правна уредба за транспониране. В противен случай на този гражданин може да бъде предоставен статут на национална закрила поради други съображения, различни от необходимостта от международна закрила, а именно по преценка на държавата като проява на добра воля или по хуманитарни съображения, които статут не попада в приложното поле на Директива 2011/95. Всъщност от член 2, буква з), *in fine* от Директива 2011/95 следва, че тя допуска приемащите държави членки да предоставят в съответствие с националното им право национална закрила от „друг тип“, включваща права, които позволяват на лицата без статут на лице, ползващо се със субсидиарна закрила, да пребивават на тяхна територия⁶¹. В двете хипотези следва да се провери дали тези статутни могат да гарантират известна трайност на пребиваването и вследствие на това на целостта на семейството в тази държава. При утвърдителен отговор според мен приемащата държава членка би трябвало да може да упражни предоставената ѝ с член 33, параграф 2, буква а) от Директива 2013/32 възможност да обяви молбата за международна закрила за недопустима, независимо от какъвто и да било анализ на връзката между кандидата и съответния член на семейството⁶².

3. По връзката между кандидата и члена на неговото семейство

55. Важно е да се подчертае, че както е видно от Разясненията относно Хартата и съгласно член 52, параграф 3 от този акт, гарантираните в член 7 от Хартата права имат същия смисъл и обхват както правата, гарантирани в член 8 от ЕКПЧ, съгласно тълкуването му в практиката на ЕСПЧ. В делата, съчетаващи семеен живот⁶³ и имиграция, ЕСПЧ претегля наличните интереси, а именно личния интерес на засегнатите лица да водят семеен живот на дадена територия и преследвания от държавата общ интерес, в случая — контрола на имиграцията. Когато са засегнати деца, ЕСПЧ приема, че трябва да се вземе предвид

⁶⁰ Следователно жалбоподателят в главното производство е в незаконен престой поради самия факт, че присъства на територията на държава членка, явно без да отговаря на условията за влизане, престой или пребиваване в нея, дори когато разполага с валидно разрешение за пребиваване в друга държава членка, тъй като тя му е предоставила статут на бежанец. При тези обстоятелства той трябва незабавно да се върне на територията на тази друга държава съгласно член 6, параграф 2 от 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 (ОВ L 348, 2008 г., стр. 98), и евентуално може да му бъде наложена мярка за принудително прехвърляне в тази държава в съответствие с националната правна уредба на държавата, в която пребивава (решение от 24 февруари 2021 г., М и др. (Прехвърляне в държава членка) (C-673/19, EU:C:2021:127, т. 30, 33, 45—48).

⁶¹ Вж. решения от 9 ноември 2010 г., В и D (C-57/09 и C-101/09, EU:C:2010:661), т. 116—118), и от 23 май 2019 г., Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448, т. 61).

⁶² Действително съществува вероятност на практика правото да се получи такъв статут да е годно да предотврати подаването на молба за международна закрила в приемащата държава членка на семейството или да доведе до оттеглянето на молбата.

⁶³ От 2016 г. жалбоподателят в главното производство пребивава в Белгия и живее под един покрив с непълнолетната си дъщеря. Това положение безспорно характеризира наличието на „семеен живот“, както изисква ЕСПЧ в практиката си относно член 8 от ЕКПЧ, като следва да се отбележи, че понятието „семеен живот“ може да обхваща връзката между родено в брака или извън брака дете и неговия баща, независимо от това дали последният е част от домакинството на майка, и че закрилата, гарантирана от тази разпоредба, обхваща всички членове на семейството (ЕСПЧ, решение по дело Jeunesse с/у Нидерландия от 3 октомври 2014 г. (СЕ:ЕCHR:2014:1003JUD001273810, § 117).

техният висш интерес. Във връзка с тази конкретна точка той припомня, че по идеята, че висшият интерес на децата трябва да има предимство във всички отнасящи се до тях решения, съществува широк консенсус, по-специално в международното право. Разбира се, този интерес не е определящ сам по себе си, но със сигурност трябва да му се придаде значителна тежест. Ето защо в делата за събиране на семейството ЕСПЧ обръща специално внимание на положението на засегнатите малолетни и непълнолетни лица, и по-специално на тяхната възраст, на положението им в разглежданата страна или в разглежданите страни и на степента им на зависимост от техните родители⁶⁴.

56. Отбелязвам, че Съдът използва същото понятие за „връзка на зависимост“ в практиката си относно спорове, свързани с миграцията⁶⁵. Същото важи и за предоставянето на производно право на пребиваване на територията на Съюза на гражданин на трета държава на основание членове 20 ДФЕС и 21 ДФЕС, когато този гражданин черпи това право от член на семейството му, ползващ се със статут на гражданин на Съюза, когато между двамата съществува такава връзка на зависимост, че би се стигнало дотам гражданинът на Съюза да бъде принуден да замине заедно със съответния гражданин на трета държава и да напусне територията на Съюза като цяло⁶⁶. Може също така да се вземе предвид практиката на Съда относно индивидуалната преценка на заявленията за събиране на семейства, предвидена в член 17 от Директива 2003/86, при която да бъдат отчетени всички съответни фактори в конкретния случай и която да отделя специално внимание на интересите на съответните деца и на загрижеността да се благоприятства семейният живот, тъй като степента на зависимост от родителите е част от тези елементи⁶⁷.

57. При тези обстоятелства преценката от компетентния национален орган на сериозната опасност от отношение, противоречащо на член 7 от Хартата, разглеждан във връзка с член 24, в резултат на личното интервю по членове 14 и 34 от Директива 2013/32, трябва да се извърши с оглед на всички релевантни обстоятелства в конкретния случай, включващи по-специално възрастта на детето, положението му в разглежданата страна⁶⁸ и степента му на зависимост по отношение на неговите родители, като се отчитат физическото и емоционалното му развитие, степента на емоционална обвързаност с родителите, като всичко това е от естество да установи опасността, която раздялата с последните би породила за връзката родители/дете и за душевното равновесие на това дете. Така обстоятелството, че родителят живее с ненавършилото пълнолетие дете е едно от релевантните обстоятелства, които трябва да се вземат предвид, за да се определи дали между тях е налице връзка на зависимост, но не е задължително условие за наличието на такава връзка⁶⁹.

⁶⁴ ЕСПЧ, решение по дело *Jeunesse c/y Нидерландия* от 3 октомври 2014 г. (СЕ:ЕCHR:2014:1003JUD001273810, § 109 и 118).

⁶⁵ Освен това от съображение 16 и от член 16 от Регламент № 604/2013 следва, че за да се осигури пълното зачитане на принципа на целостта на семейството и на висшият интерес на детето, съществуването на връзка на зависимост между кандидат за международна закрила и някои от членовете на семейството му е задължителен критерий за компетентност.

⁶⁶ Вж. в този смисъл решение от 8 май 2018 г., К.А. и др. (Събиране на семейството в Белгия) (C-82/16, EU:C:2018:308, т. 52).

⁶⁷ Вж. в този смисъл решение от 13 март 2019 г., Е. (C-635/17, EU:C:2019:192, т. 59).

⁶⁸ От решение от 14 март 2019 г., Y. Z. и др. (Измама при събиране на семейството) (C-557/17, EU:C:2019:203, т. 54) следва, че може да се отчетат продължителността на пребиваването на детето и на неговия родител в приемащата държава членка, възрастта, на която детето е пристигнало в тази държава членка, и вероятността то да е отраснало и получило образование там, както и съществуването на семейни, икономически, културни и социални връзки на детето и на родителя със и във посочената държава членка.

⁶⁹ Вж. по аналогия решение от 8 май 2018 г., К.А. и др. (Събиране на семейството в Белгия) (C-82/16, EU:C:2018:308, т. 71—73).

Г. Междинно заключение

58. С оглед на гореизложените съображения предлагам на Съда да постанови, че член 33, параграф 2, буква а) от Директива 2013/32 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска държава членка да използва предоставената с тази разпоредба възможност да отхвърли като недопустима молба за предоставяне на статут на бежанец с мотива, че на кандидата вече е предоставен такъв статут в друга държава членка, когато посоченият кандидат, ако бъде върнат в тази друга държава членка, би бил изложен на сериозна опасност от отношение, несъвместимо с правото на зачитане на семейния живот, предвидено в член 7 от Хартата, разглеждан във връзка със задължението да се вземе предвид висшият интерес на детето, установено в член 24, параграф 2 от Хартата. Според мен това тълкуване не е в противоречие с целите на посочената директива, и по-общо с целите на общата европейска система за убежище.

59. Що се отнася до процесуалната икономия, не може основателно да се изтъква допълнителната или несъразмерната работна натовареност на компетентните национални органи с оглед на вече установените в Директива 2013/32 процесуални изисквания, и по-специално на задължението да се провежда индивидуално интервю, предхождащо всяко решение, включително решение, с което се обявява недопустимост на молбата. Провеждането на такова интервю позволява едновременно да се уточни семейното положение на кандидата и да се преценят евентуално нуждите му от международна закрила. Следователно тази процедура позволява на компетентния орган да оцени възможно най-добре и бързо положението на кандидата в интерес и на заинтересованото лице, и на държавата членка, което допринася за постигане на целта за бързина и изискването за пълно разглеждане на молбата.

60. Що се отнася до предотвратяването на вторичните движения, струва ми се, че положението на жалбоподателя в главното производство, който се е преместил в друга държава членка след получаването на статута на бежанец, за да се присъедини към децата си и да живее заедно с тях, не попада в същинския обхват на това понятие. Обратно на посоченото в съображение 13 от Директива 2013/32, това преместване в рамките на Съюза не се дължи изключително на разлики в правната уредба на държавите членки, а е мотивирано от упражняването на основно право, предвидено в член 7 от Хартата. С други думи, подходът на жалбоподателя не се вписва в рамките на това, което обикновено се обозначава като „forum shopping“ за убежище, тъй като заинтересованото лице не цели по-добра правна закрила или да се възползва от разликите в равнището на социална закрила, предоставяна от държавите членки, за да получи по-добри материални условия на живот. Освен това с оглед на условията, уреждащи забраната за държавите членки да прилагат член 33, параграф 2, буква а) от Директива 2013/32, възможността за „претоварване“ на системата ми се струва малко вероятна.

61. Според мен предложеното в настоящото заключение разрешение е в пълно съответствие с други преследвани от законодателя на Съюза цели с изграждането на общата европейска система за убежище, а именно хармонизиране на правилата в тази област, по-специално на процедурите за предоставяне на убежище, закрилата и интеграцията на лицата, на които е предоставена международна закрила, и на членовете на техните семейства в приемащата държава членка, както и предимството на висшият интерес на детето при вземането на решения. Според мен предложеното тълкуване на член 33, параграф 2, буква а) от Директива 2013/32 е подходящо в условията на контекст, обхващащ разнообразието от възможни положения на кандидатите за международна закрила в

рамките на Съюза. Обстоятелството, че тази разпоредба е факултативна за държавите членки, че статутът на бежанец се признава автоматично на производно основание в полза на член на семейството на лице, на което е предоставена международна закрила от национални законодателства за транспониране на член 3 от Директива 2011/95 и, че националното транспониране на Директива 2003/86 понякога води до привеждане на статута на бежанец в съответствие със статута на субсидиарна закрила, допринасят за тази разнородност, в противоречие с целта на процеса на хармонизиране, насочен към това отношението към всички кандидати за международна закрила да е еднакво и адекватно, независимо от това къде на територията на Съюза се намират.

Д. По последиците от допустимостта на молбата за международна закрила

62. С втория си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали Директива 2011/95 трябва да се тълкува в смисъл, че изисква приемащата държава членка да разпростира международната закрила, предоставена на ненавършило пълнолетие дете, спрямо родителя, който живее заедно с него, в съответствие с правото на зачитане на семейния живот, закрепено в член 7 от Хартата, разглеждан във връзка със задължението за вземане предвид на висшия интерес на детето, предвидено в член 24, параграф 2. Според мен отговорът на този въпрос предполага да се изложат редица съображения във връзка с последиците от невъзможността приемащата държава членка да приложи предвидената в член 33, параграф 2, буква а) от Директива 2013/32 възможност, и следователно относно последиците за допустимостта на молбата за международна закрила.

63. На първо място, следва да се припомни, че механизмът за недопустимост по член 33, параграф 2, буква а) от Директива 2013/32 представлява изключение от задължението на държавите членки да разглеждат по същество всички молби за международна закрила, тоест да преценяват дали съответният кандидат отговаря на условията за лице, на което е предоставена международна закрила в съответствие с Директива 2011/95. От своя страна и както е посочено в член 1 от нея, последната предвижда стандарти, най-напред, за определянето на граждани на трети държави или на лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, по-нататък, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, и накрая, за съдържанието на предоставената закрила. Както Съдът вече е уточнил, видно от членове 13 и 18 от Директива 2011/95 във връзка с определенията на понятията „бежанец“ и „лице, което отговаря на условията за субсидиарна закрила“ по член 2, букви г) и е) от тази директива, по принцип международната закрила по тази директива трябва да се предоставя на всеки гражданин на трета държава и всяко лице без гражданство, който или което има основателни опасения от преследване, основано на раса, религия, националност, политическо мнение или принадлежност към определена социална група, или е изложен(о) на реална опасност от тежки посегателства по смисъла на член 15 от посочената директива⁷⁰.

64. Следователно, когато държава членка бъде изправена пред положение, което я възпрепятства да упражни предоставената ѝ с член 33, параграф 2, буква а) от Директива 2013/32 възможност, тя следва да разгледа подадената до нея молба за международна закрила и да провери дали кандидатът за международна закрила отговаря на описаните по-горе материалноправни условия за предоставяне на тази закрила. В този смисъл държавата членка трябва да счете и третира съответния гражданин на трета държава като

⁷⁰ Вж. решение от 29 юли 2019 г., Торубаров (C-556/17, EU:C:2019:626, т. 48 и 49).

търсещо за пръв път международна закрила лице, независимо от закрилата, която вече му е била предоставена от друга държава членка. Законодателят на Съюза ясно е предвидил последиците от това положение в рамките на механизма за недопустимост по член 33, параграф 2, буква а) от Директива 2013/32⁷¹ и — като в противен случай посочената разпоредба би била лишена от смисъл — обстоятелството, свързано с предходно призната международна закрила от първата държава членка, не може отново по никакъв начин да бъде взето предвид при разглеждането по същество на молбата⁷².

65. На второ място, всички заинтересовани страни подчертават по същество, че подадената от жалбоподателя в главното производство молба има за цел или се мотивира единствено със събиране на семейството, тъй като заинтересованото лице не е водено от вече задоволена в Австрия нужда от международна закрила. Следователно молбата му за международна закрила всъщност не е същинска молба за международна закрила и предвид текста, общата структура и целите на Директива 2011/95 не може да доведе до предоставяне на статут на международна закрила. В това отношение ми изглежда необходимо да се направи ясно разграничение между самия правен акт, молбата за международна закрила и съдържанието на представените в нейна подкрепа доводи и доказателства, както и евентуалния основен мотив на кандидата за международна закрила.

66. Понятието „молба за международна закрила“ е дефинирано в член 2, буква б) от Директива 2013/32 като „искане за закрила от държава членка, подадено от гражданин на трета страна или лице без гражданство, за който/което може да се счита, че търси статут на бежанец или субсидиарна закрила и не иска изрично друг вид закрила извън обхвата на [Директива 2011/95], за която се кандидатства отделно“. Молба за международна закрила се счита за подадена от момента, когато съответното лице изрази пред органите по член 6, параграф 1 от Директива 2013/32 воля да се ползва от международна закрила, като изразяването на такава воля не може да бъде подчинено на каквито и да било административни формалности⁷³. От преюдициалното запитване недвусмислено е видно, че на 14 юни 2018 г. жалбоподателят в главното производство е подал в Белгия молба, счестена за молба за международна закрила и разглеждана като такава от компетентните органи, които са я обявили за недопустима на основание на национални разпоредби за транспониране на член 33, параграф 2, буква а) от Директива 2013/32.

67. По същество Съдът е приел, че по силата на член 13 от Директива 2011/95 държавите членки предоставят — без в това отношение да разполагат с право на преценка — статут на бежанец на всеки гражданин на трета държава или на лице без гражданство, който/което отговаря на материалните условия, за да бъде разглеждан(о) като бежанец съгласно разпоредбите на глави II и III от тази директива⁷⁴. Същото решение може да се приложи по аналогия и за статута на субсидиарна закрила предвид сходния текст на член 18 от

⁷¹ Съгласно член 32 от Директива 2013/32, без да се засяга член 27 от същата, отнасящ се до оттегляне на молбата, държавите членки може да сметат дадена молба за неоснователна, само ако решаващият орган установи, че кандидатът не отговаря на условията за международна закрила съгласно Директива 2011/95. Молбата може дори да бъде отхвърлена като очевидно неоснователна съгласно разпоредбите на член 31, параграф 8, буква б) във връзка с член 32, параграф 2 от Директива 2013/32, ако разглежданото положение е определено като такова съгласно националното законодателство, какъвто може да е случаят, когато молбата за международна закрила е подадена от гражданин на сигурна страна на произход.

⁷² В това отношение ми се струва неотнормисимо становището на белгийското правителство (т. 36, 37, 56, 58 и 61), че статут на международна закрила се признава само на лицата, които отговарят на условията за предоставянето му, какъвто не е случаят с граждани на трети държави като жалбоподателя в главното производство, който вече се ползва с такъв статут, предоставен в държава членка, който го закриля от преследване или тежко посегателство.

⁷³ Вж. решение от 17 декември 2020 г., Комисия/Унгария (Приемане на кандидати за международна закрила) (С-808/18, ЕУ:С:2020:1029, т. 97).

⁷⁴ Вж. решение от 14 май 2019 г., М и др. (Отнемане на статута на бежанец) (С-391/16, С-77/17 и С-78/17, ЕУ:С:2019:403, т. 89).

Директива 2011/95⁷⁵. Наличието на основен и целесъобразен мотив на кандидата по отношение на запазването на целостта на семейството в съответната държава членка в конкретния случай е без значение от момента, в който горепосочените условия са изпълнени. В този контекст оценяването на молбите за международна закрила, което се основава само на необходимостта от запазване на целостта на семейството с лицето, на което е предоставена такава закрила, независимо от каквито и да е твърдения за опасност от преследвания или тежки заплахи за лицето, подало молбата, с оглед на разпоредбите на Директива 2011/95 може да приключи само с отхвърлянето ѝ по същество. В това отношение следва да се отбележи, че тази директива не предвижда подобно разпространение на статута на бежанец или статута на субсидиарна закрила по отношение на членовете на семейството на лицето, на което е предоставен такъв статут, което не означава, че семейната връзка въобще не може да се вземе предвид във връзка с предоставянето на международна закрила⁷⁶.

68. На трето място, както е видно от съображение 12 от Директива 2011/95, целта на разпоредбите ѝ е да се гарантира прилагането на общи критерии за определяне на лицата, които се нуждаят от международна закрила и да се гарантира минимално равнище на предимства за тези лица във всички държави членки⁷⁷. Освен това съгласно съображения 11 и 12 и член 1 от Директива 2013/32 рамката за предоставяне на международна закрила почива на идеята за „единна процедура“ за убежище и се основава на общи минимални правила⁷⁸. При тези обстоятелства трябва да се допусне, че положенията на кандидатите за международна закрила, които действително са сходни, трябва да се третират еднакво от компетентните национални органи на различните държави членки и да им се даде еднакъв отговор по същество. С други думи, а priori жалбоподателят в главното производство следва да бъде признат за бежанец в Белгия, което би довело до положение на натрупване на международна закрила. Макар наличието на такова положение, както и неговото прекратяване, да не е изрично предвидено в Директиви 2011/95 и 2013/32, то все пак представлява възможна последица от факултативния характер на прилагането на член 33, параграф 2, буква а) от последната директива за държавите членки, и имплицитно, но по необходимост е възприето от Съда в практиката му по тази разпоредба⁷⁹.

69. От съображения за изчерпателност във връзка с преценката на такова положение ще отбележа, че що се отнася по-специално до статута на бежанец, член 14 от Директива 2011/95 във връзка с член 11 урежда случаите, в които държавите членки може или трябва да отнемат, прекратят или откажат да подновят този статут. Нито една от предвидените хипотези, които трябва да се тълкуват ограничително според Върховния комисариат на

⁷⁵ Вж. в този смисъл решение от 23 май 2019 г., Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448, т. 36).

⁷⁶ Вж. решение от 4 октомври 2018 г., Ахмедбекова (C-652/16, EU:C:2018:801, т. 68). В това решение Съдът всъщност уточнява, че член 3 от Директива 2011/95 позволява на държавите членки в случаите, в които предоставят международна закрила на един от членовете на дадено семейство да предвидят при определени условия разпространение на тази закрила и по отношение на други членове на това семейство. Съдът приема също така, че макар молбите за международна закрила да не може да се уважават като такива по съображението, че член на семейството на молителя има основателни опасения от преследване или е изложен на реална опасност от тежки посегателства, за сметка на това подобни отнасящи се до член на семейството на молителя заплахи трябва да се вземат предвид, за да се определи дали и самият молител не е изложен на заплахи от преследване или тежки посегателства поради семейната си връзка с въпросното заплашено лице.

⁷⁷ Вж. решение от 14 май 2019 г., М и др. (Отнемане на статута на бежанец) (C-391/16, C-77/17 и C-78/17, EU:C:2019:403, т. 79).

⁷⁸ Вж. решение от 25 юли 2018 г., А (C-404/17, EU:C:2018:588, т. 30).

⁷⁹ Вж. решение Ibrahim и др. и определение от 13 ноември 2019 г., Hamed и Omar (C-540/17 и C-541/17, непубликувано, EU:C:2019:964).

Организацията на обединените нации за бежанците⁸⁰, не обхваща хипотезата на двойно признаване. Важно е обаче да се подчертае, че член 45 от Директива 2013/32, в който са посочени гаранциите, с които се ползва съответното лице, когато в съответствие с член 14 от Директива 2011/95 компетентният национален орган предвижда отнемането на предоставената му международна закрила, съдържа изключение в параграф 5. Последният гласи, че държавите членки може да решат, че посочената закрила се обезсилва от правна гледна точка, ако ползващото се от нея лице недвусмислено се е отказало от признаването ѝ като такава, което според мен би могло да обхваща хипотезата за подаване на молба и последващо получаване във втората държава членка на закрилата, предоставена в първата държава. Накрая, със сигурност двойното признаване ще доведе до това, че разрешението за временно пребиваване, получено автоматично в първата държава членка съгласно член 24 от Директива 2011/95, няма да бъде подновено, тъй като заинтересованото лице не е подало съответната молба или поради това че не се намира на национална територия за определен период, както и поради придобиването на ново разрешение за пребиваване във втората държава членка. В съображение 40 от Директива 2011/95 обаче се посочва, че в рамките, определени от техните международни задължения, държавите членки може да установят, че предоставянето на предимства по отношение на достъпа до работа, социално осигуряване, медицински грижи и средства за интегриране изисква предварителното издаване на разрешение за пребиваване. На практика тези обстоятелства може да отслабят значението и последиците от двойното признаване на международна закрила.

70. Накрая ще отбележа, че тъй като дори висока степен на вероятност никога не е равнозначна на сигурност, не е изключено индивидуалната оценка на втората молба за международна закрила след предоставянето ѝ от първата държава членка да доведе до отхвърлянето на молбата. Макар установената с Директиви 2011/95 и 2013/32 нормативна система да представлява значителен напредък към обща европейска система за убежище, тя не въвежда пълна хармонизация. Както подчертава генералният адвокат Richard de la Tour⁸¹, някои понятия, които са от основно значение за прилагането на Директива 2011/95, не са определени *stricto sensu*, което оставя място за диференцирани преценки на държавите членки и дава повод да се отправят до Съда искания за тълкуване на правото на Съюза. Следва да се отбележи обаче, че ако тази молба бъде отхвърлена по същество, втората държава членка може евентуално да предостави на лицето, чиято молба е била отхвърлена, предимствата по членове 24—35 от Директива 2011/95, и то в съответствие с член 23 от нея.

V. Заключение

71. С оглед на гореизложените съображения предлагам на Съда да отговори на Conseil d'État (Държавен съвет, Белгия) по следния начин:

„1) Член 33, параграф 2, буква а) от Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска държава членка да използва предоставената с тази разпоредба възможност да отхвърли като

⁸⁰ Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees (Наръчник и насоки за приложимите процедури и критерии при определяне на статута на бежанец съгласно Конвенцията от 1951 г. и Протокола от 1967 г. за статута на бежанците), декември 2011 г., HCR/1P/4/FRE/REV. 3, p. 116.

⁸¹ Заключение на генералния адвокат Richard de la Tour по дело Bundesrepublik Deutschland (Запазване на целостта на семейството) (C-91/20, EU:C:2021:384, т. 108).

недопустима молба за международна закрила с мотива, че на кандидата вече е предоставена такава закрила в друга държава членка, когато посоченият кандидат, ако бъде върнат в тази друга държава членка, би бил изложен на сериозна опасност от отношение в разрез с правото на зачитане на семейния живот, закрепено в член 7 от Хартата за основните права на Европейския съюз, разглеждан във връзка с член 18 и член 24, параграф 2 от нея.

Обстоятелството, че кандидатът за международна закрила е родител на ненавършило пълнолетие дете, на което е предоставена тази закрила в приемащата държава членка, може да доведе до установяване на наличието на такава опасност — освен ако не се установи друго в резултат от проверката, която компетентните национални органи следва да извършат — до извод, че кандидатът няма правен статут, гарантиращ му трайно пребиваване в тази държава, и до обстоятелството, че отделянето на детето от неговия родител би могло да навреди на техните отношения и на душевното равновесие на детето.

- 2) Допустимостта на подадената от посочения кандидат молба за международна закрила предполага разглеждането ѝ по същество с цел проверка дали са изпълнени условията за предоставяне на тази закрила, предвидени в членове 13 и 18 от Директива 2011/95/ЕС 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. Посочената директива не предвижда разширяване на обхвата на статута на бежанец или статута на субсидиарна закрила по отношение на членовете на семейството на лицето, на което е предоставен този статут“.