



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 3.4.2014 г.
COM(2014) 210 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ
ПАРЛАМЕНТ**

**относно насоки за прилагане на Директива 2003/86/ЕО относно правото на
събиране на семейството**

1. ВЪВЕДЕНИЕ

В доклада относно изпълнението на директивата, приет през октомври 2008 г.¹, се прави заключението, че има известен брой проблеми от общ характер, свързани с неправилното транспониране или неправилното прилагане на директивата и че нейното въздействие върху хармонизацията в областта на събиране на семейството остава ограничено.

През 2011 г. Комисията публикува Зелена книга относно правото на събиране на семейството², за да получи мнения относно това как на равнище ЕС да бъдат въведени по-ефективни правила и за да събере информация относно прилагането на директивата. Бяха получени 120 отговора, включително коментари от 24 държави членки, международни организации, социални партньори, неправителствени организации и физически лица³. В периода 31 май — 1 юни 2012 г. Комисията проведе публично изслушване в рамките на Форума за европейска интеграция⁴. По време на обществената консултация беше постигнат консенсус, че не трябва да бъде възобновяван процесът по преразглеждане на директивата, но Комисията трябва:

- да гарантира пълното прилагане на съществуващите правила,
- да започне производство за нарушение, когато това е необходимо, и
- да изготви насоки по установените проблеми.

Поради това настоящото съобщение предоставя насоки на държавите членки за прилагане на Директива 2003/86/ЕО. Настоящите насоки отразяват позицията на Комисията към настоящия момент и не засягат съдебната практика на Съда на Европейския съюз („Съда“) и бъдещото ѝ развитие. В бъдеще позицията на Комисията може да се промени, поради което това е непрекъснато развиващ се документ и процес с отворен край.

Директивата признава правото на събиране на семейството и определя условията за упражняване на това право.

От една страна Съдът е потвърдил, че член 4, параграф 1 от директивата „налага на държавите членки конкретни задължения за действие, на които съответстват ясно определени субективни права, доколкото в посочените в Директивата хипотези тази разпоредба изисква от тях да разрешават, без да могат да упражняват своята свобода на

¹ Доклад от Комисията до Европейския парламент и Съвета относно прилагането на Директива 2003/86/ЕО относно правото на събиране на семейството, COM(2008) 610 окончателен.

² Зелена книга относно правото на събиране на семейството на граждани на трети държави, пребиваващи в Европейския съюз (Директива 2003/86/ЕО), COM(2011) 735 окончателен.

³ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/consulting_0023_en.htm.

⁴ Седмото заседание на Форума за европейска интеграция: Публично изслушване относно правото на събиране на семейството на граждани на трети държави, пребиваващи в ЕС, Брюксел, 31 май — 1 юни 2012 г., вж <http://ec.europa.eu/ewsi/en/policy/legal.cfm#>; Обобщаващ доклад, вж.: http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/static_38_597214446.pdf.

преценка, събирането на семейството по отношение на някои членове на семейството на кандидата⁵.

От друга страна се признава, че държавите членки имат известна свобода на преценка. Те могат да решат да разширят правото на събиране на семейството, като включват членове на семейството, различни от съпруг/съпруга и малолетни и непълнолетни деца. Държавите членки могат да обвържат упражняването на правото на събиране на семейството със спазването на определени изисквания, ако директивата позволява това. Те запазват известна свобода на преценка, за да проверят дали се спазват изискванията, определени от директивата, и за да претеглят конкуриращите се интереси на отделната личност и на обществото като цяло⁶ при всяко фактическо положение.

Тъй като общото правило е, че се разрешава събирането на семейството, дерогациите трябва да се тълкуват в тесен смисъл. Признатата на държавите членки свобода на преценка не трябва да бъде използвана от тях по начин, който би засегнал целта на директивата, а именно да се подпомага събирането на семейството, и нейното полезно действие⁷. Същевременно правото на събиране на семейството не е неограничено. Бенефициерите са длъжни да спазват законите на приемащата държава, както е определено в директивата. В случай на злоупотреби и измами, в интерес на обществото и на истинските кандидати е държавите членки да предприемат строги мерки, както е предвидено в директивата.

Накрая, директивата трябва да се тълкува и да се прилага в съответствие с основните права, и по-специално правото на зачитане на личния и семейния живот⁸, принципа за недискриминация, правата на детето и правото на ефективни правни средства на защита, залегнали в Европейската конвенция за правата на човека („ЕКПЧ“) и Хартата на основните права на ЕС („Хартата“).

2. ПРИЛОЖНО ПОЛЕ НА ДИРЕКТИВАТА

Тази директива се прилага само за кандидати за събиране на семейството, които са граждани на трета страна⁹. Това означава всяко лице, което не е гражданин на Европейския съюз по смисъла на член 20, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз, което пребивава законно в държава членка и което кандидатства или членовете на семейството на което кандидатстват за събиране на семейството („кандидат за събиране на семейството“), и членовете на неговото/нейното семейство, които са

⁵ Решение от 27 юни 2006 г. по дело *Европейски парламент/Съвет на Европейския съюз* (C-540/03, точка 60).

⁶ По аналогия с Решение от 27 юни 2006 г. по дело *Европейски парламент/Съвет на Европейския съюз* (C-540/03, точки 54, 59, 61–62).

⁷ Решение от 4 март 2010 г. по дело *Chakroun* (C-578/08, точка 43).

⁸ Решение от 4 март 2010 г. по дело *Chakroun* (C-578/08, точка 44).

⁹ „Гражданин на трета страна“ означава всяко лице, което не е гражданин на ЕС и което не е лице, ползващо се от правото на свободно движение съгласно законодателството на Съюза.

граждани на трета страна и 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 лице¹⁰.

2.1. Кандидат за събиране на семейството

Съгласно член 3, параграф 1 кандидатът за събиране на семейството може да подаде заявление за събиране на семейството от момента, когато той получи разрешение за пребиваване със срок на валидност една година или повече, и ако с основание може да очаква да получи право на постоянно пребиваване. Разрешение за пребиваване означава всяко разрешение, издадено от компетентните органи на държава членка, позволяващо на гражданин на трета страна да остане законно на нейна територия, с изключение на:

- визи,
- разрешения, които са издавани за времето на проверката по подадена молба за убежище, заявление за разрешение за пребиваване и заявление за неговото удължаване,
- разрешения, издадени при изключителни обстоятелства с цел удължаване на разрешения престой с не повече от един месец,
- разрешения за пребиваване до шест месеца, които са издадени от държави членки, които не прилагат разпоредбите на член 21 от Конвенцията за прилагане на Шенгенското споразумение¹¹.

Критерият „с основание може да очаква да получи право на постоянно пребиваване“ трябва да се провери от държавите членки във всеки отделен случай, като се вземат под внимание конкретните обстоятелства като естеството и вида на разрешението за пребиваване¹², административната практика и другите съответни фактори, свързани с положението на кандидата за събиране на семейството. Директивата дава голяма свобода на преценка на държавите членки, когато разглеждат дали има разумна вероятност за получаване на правото на постоянно пребиваване.

Анализът на основателните очаквания включва прогноза на вероятността от изпълнение на критериите за дългосрочно пребиваване, предвид обичайната административна практика и обстоятелствата по случая. Поради това при всеки конкретен случай държавите членки трябва да преценят дали при нормални обстоятелства разрешението съгласно националното законодателство може да бъде подновено за период, по-дълъг от периода,

¹⁰ Член 2, букви а)–г).

¹¹ Член 2, буква д) от директивата и член 1, параграф 2, буква а) от Регламент (ЕО) № 1030/2001 на Съвета от 13 юни 2002 г. относно единния формат на разрешенията за пребиваване за гражданите на трети страни, изменен с Регламент (ЕО) № 380/2008 на Съвета от 18 април 2008 г.

¹² Например ако разрешението за пребиваване е свързано с работа, при преценката трябва да се вземат под внимание всички обстоятелства, свързани с конкретната ситуация, като вида на работата, икономическото състояние на въпросния промишлен сектор, намеренията на работодателя и служителя, а не само да се вземе под внимание трудовият договор, който може да се подновява.

който се изисква за постоянно пребиваване. Критерият „с основание да може да очаква“ не изисква изпълнение на всички условия, които са необходими за получаване на разрешение за постоянно пребиваване към момента на преценката, а прогноза, че има вероятност те да бъдат изпълнени. Тъй като разрешенията за пребиваване се различават съществено по вид и предназначение между държавите членки, държавите членки са тези, които определят за кой вид разрешения за пребиваване те ще преценяват дали има основания за очакване.

Лицето X, специалист в областта на информационните технологии, има разрешение за пребиваване с цел работа, което е със срок на действие една година, в държава членка. При условие че лицето X изпълнява условията за това разрешение за пребиваване, то може да бъде подновено за неопределен срок, а след пет години лицето X ще има право на постоянно пребиваване.

Лицето X би желало към нея да се присъедини нейният съпруг. Ако всичко е наред, лицето X ще може да продължи да работи по съответния начин, така че може да се допусне, че условията за този тип разрешение за пребиваване ще продължат да се изпълняват и че лицето X може да поднови своето разрешение за пребиваване за неопределен срок в съответствие с административната практика и националното законодателство на държавата членка. Следователно лицето X с основание може да очаква да получи право на постоянно пребиваване и поради това директивата е приложима.

По принцип не може обаче да се счита, че притежателите на разрешения за пребиваване, издадени за конкретна цел с ограничен срок на действие, които не могат да се подновяват, с основание могат да очакват да получат право на постоянно пребиваване. Поради това те са изключени от обхвата на директивата. Последователното удължаване на разрешения с определена цел или разрешения със срок на действие по-малък от една година единствено с намерението да се избегне прилагането на условието „основание за очакване“ по смисъла на член 3, параграф 1 от директивата би засегнало целта на директивата и нейното полезно действие¹³. Не е достатъчно разрешение за пребиваване със срок на действие по-малък от една година. Това не включва форми на временен престой като тези на временните или сезонните работници.

Лицето Z е детегледачка (au pair) с разрешение за пребиваване със срок на действие 24 месеца, което не може да се подновява. Поради това лицето Z не може с основание да очаква да получи разрешение за пребиваване и следователно директивата не е приложима.

Лицето W е сезонен работник с разрешение за пребиваване със срок на действие от девет месеца. Тъй като разрешението е със срок на действие по-малък от една година, директивата не може да се прилага.

¹³ По аналогия с Решение от 4 март 2010 г. по дело Chakroun (C-578/08, точка 43).

2.2. Членове на семейството

Съгласно член 4, параграф 1 членовете на семейното ядро, т.е. съпруг/съпруга и малолетните и непълнолетните деца, при всички случаи имат право на събиране на семейството. Настоящият член налага на държавите членки конкретни задължения за действие, на които съответстват ясно определени субективни права, доколкото в посочените в директивата хипотези тази разпоредба изисква от тях да разрешават, без да могат да упражняват своята свобода на преценка, събирането на семейството по отношение на някои членове на семейството на кандидата¹⁴. Малолетните и непълнолетните деца, включително осиновените деца на кандидата за събиране на семейството или съпруга/съпругата, също имат право на събиране на семейството, при условие че кандидатът за събиране на семейството или съпругът/съпругата съответно притежава родителските права и децата се намират на негова/нейна издръжка.

Съгласно член 4, параграф 1, буква в) и буква г), второто изречение, в случай на деца над които се упражняват **съвместни родителски права** държава членка може да разреши събирането на децата, при условие че другата страна, която съвместно упражнява родителските права, е дала своето съгласие. Понятието „родителски права“ може да се разбира като набор от права и задължения за полагане на грижа за личността на детето, и по специално правото да се определи мястото на пребиваване на детето. „Съвместни родителски права“ означава родителски права, които се упражняват съвместно, когато по силата на решение или поради действието на закона единият носител на родителската отговорност не може да вземе решение за мястото на пребиваване на детето без съгласието на другия носител на родителската отговорност.¹⁵

По принцип договореностите по отношение на родителските права между родителите трябва да се докажат и да се представи споразумение в съответствие със семейното право на държавите членки и при необходимост с международното частно право. Ако определена ситуация води до положение, което не може да се разреши¹⁶, държавите членки следва да определят как да се справят с такива ситуации. Независимо от това следва да се вземе решение, което е съобразено с висшите интереси на детето, както е определено в член 5, параграф 5¹⁷, и за всеки отделен случай, като се отчитат причините, поради които не може да се получи съгласие, и други конкретни обстоятелства по случая.

Член 4, параграфи 2 и 3 съдържат *незадължителни* разпоредби, които дават правото на държавите членки да разрешават влизането и пребиваването на други членове на

¹⁴ Решение от 27 юни 2006 г. по дело *Европейски парламент/Съвет на Европейския съюз* (С-540/03, точка 60).

¹⁵ Вж. член 2, точка 9 и точка 11, буква б) от Регламент (ЕО) № 2201/2003 на Съвета от 27 ноември 2003 г. относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по брачни дела и делата, свързани с родителската отговорност, с който се отменя Регламент (ЕО) № 1347/2000.

¹⁶ Например когато кандидат за събиране на семейството или неговият съпруг/съпруга не упражнява еднолично родителските права и лицето, което споделя родителските права, откаже да даде своето съгласие или не може да бъде открито.

¹⁷ Вж. Документ на Съвета № 6504/00, стр. 5, бележка 7.

семейството като родственици от първа степен по пряка възходяща линия на кандидата или неговия съпруг/съпруга, пълнолетните несклучили брак деца, несклучили брак партньори, които се намират в дълготрайна връзка, и регистрирани партньори. Когато държава членка е избрала да разрешава събирането на семейството с някои от членовете на семейството, посочени в тези членове, тогава директивата е напълно приложима. Факултативната разпоредба на член 4, параграф 2, буква а) позволява събирането на семейството с родственици от първа степен по пряка възходяща линия на кандидата или неговия съпруг/съпруга, при условие че: 1) те се намират на тяхна издръжка, и 2) не се ползват с необходимата семейна подкрепа в страната на произход.

Понятието „**зависимост**“ има самостоятелно значение в правото на ЕС. Въпреки че Съдът е стигнал до това заключение в своята съдебна практика във връзка с Директива 2004/38/ЕО¹⁸ („Директивата относно свободното движение“)¹⁹, от съображенията на Съда, както са формулирани, не е видно, че изводите му са ограничени до тази директива. Трябва да се има предвид, че контекстът и целта на двете директиви не са едни и същи²⁰, но въпреки това критериите, използвани от Съда за оценка на зависимостта, могат *mutatis mutandis* да служат като насока за държавите членки при определянето на критерии за преценка на естеството и продължителността на зависимост на въпросното лице в контекста на член 4, параграф 2, буква а).

Съдът потвърждава, че качеството „член на семейството на издръжка“ произтича от фактическо положение, което се характеризира с обстоятелството, че правната, финансовата, емоционалната или материалната подкрепа на посочения член на семейството е осигурена от кандидата или от неговия/неговата съпруг/съпруга/партньор.²¹ Когато се разглежда личното положение на заявителя компетентният орган трябва да вземе предвид различни фактори, които според случая могат да бъдат релевантни, като степента на икономическа или физическа зависимост и степента на родство между кандидата и члена на семейството²². Поради това

¹⁸ Директива от 29 април 2004 г. относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки (ОВ L 158, стр. 77).

¹⁹ Вж. в контекста на Директивата относно свободното движение: Решение от 18 януари 1984 г. по дело *Ekro* (327/82, точка 11); Решение от 18 юни 1987 г. по дело *Lebon* (C-316/85, точка 21); Решение от 6 март 2008 г. по дело *Nordania Finans/BG Factoring* (C-98/07, точка 17); и Решение от април 2009 г. по дело C-523/07 *A*, точка 34; Решение от 5 септември 2012 г. по дело *Rahman и други* (C-83/11, точка 24).

²⁰ Съгласно Директивата относно свободното движение държавите членки имат задължението да подпомагат събирането на семейството с родственици от първа степен по пряка възходяща линия, а съгласно Директивата относно събирането на семейството събирането на семейството с родственици от първа степен по пряка възходяща линия е дерогация, която е разрешена, само ако са изпълнени определени условия.

²¹ По аналогия с Решение от 18 юни 1987 г. по дело *Lebon* (C-316/85, точки 21—22); Решение от 9 октомври 2004 г. по дело *Zhu и Chen* (C-200/02, точка 43); Решение от 9 януари 2007 г. по дело *Jia* (C-1/05, точки 36—37); Решение от 5 септември 2012 г. по дело *Rahman и други* (C-83/11, точки 18—45); Решение от 6 декември 2012 г. по съединени дела *O. & S.* (C-356/11 и C-357/11, точка 56).

²² По аналогия с Решение от 5 септември 2012 г. по дело *Rahman и други* (C-83/11, точка 23).

„зависимостта“ може да се различава според положението и въпросния член на семейството.

За да се определи дали членове на семейството са зависими, държавата членка следва да оцени дали, с оглед на техните финансови и социални условия, те се нуждаят от материална подкрепа, за да посрещат своите основни нужди в своята държава на произход или държавата, от която те са дошли по времето на подаване на молбата за присъединяване към кандидата²³. При определяне на нуждата от финансова подкрепа от страна на кандидата няма изискване по отношение на размера на предоставената материална подкрепа, нито по отношение на равнището на жизнен стандарт²⁴. Статутът на зависим член на семейството не предполага правото на издръжка²⁵. Държавите членки могат да предвидят особени изисквания относно естеството или продължителността на зависимостта, за да се уверят, че подобна зависимост е действителна и трайна, а не е предизвикана единствено с цел да се постигне влизане или пребиваване на тяхна територия. Важно е обаче тези изисквания да са в съответствие с обичайния смисъл на понятията, свързани с посочената в член 4 зависимост, и да не лишават тази разпоредба от нейното полезно действие²⁶.

Понятието „**необходима семейна подкрепа**“ за родственици от първа степен по пряка възходяща линия по смисъла на член 4, параграф 2, буква а) не трябва да се тълкува изключително в материален смисъл, но то позволява на държавата членка свобода на преценка относно това кое равнище се счита за необходима подкрепа. Изискването се счита за изпълнено, ако в държавата на произход няма други членове на семейството, които по закон или *de facto* подкрепят лицето, т.е. няма никой, който би могъл да замени кандидата или неговия съпруг/съпруга по отношение на задълженията за ежедневни грижи. Ситуацията следва да се оцени в светлината на обстоятелствата по въпросния случай.

Всички разпоредби в настоящия раздел трябва да се прилагат в съответствие с принципа за недискриминация, залегнал по-специално в член 21 от Хартата, както е посочено в съображение 5.

2.3. Минимална възраст на съпруга/съпругата

Съгласно член 4, параграф 5 държавите членки могат да изискват кандидатът и неговият/неговата съпруг/съпруга да са на определена минимална възраст преди съпругът/съпругата да може да се присъедини към него. Тази минимална възраст не трябва да надхвърля 21 години. Тази свобода на преценка може да се използва единствено с цел да се осигури по-добро интегриране и да се предотвратят насилствените

²³ По аналогия с Решение от 9 януари 2007 г. по дело *Jia* (C-1/05, точка 37).

²⁴ Проверката дали съществува зависимост следва основно да се изразява в това дали, с оглед на личните обстоятелства, финансовите средства на членовете на семейството им позволяват да живеят на минималното равнище на оцеляване в държавата по обичайното им местопребиваване (AG Geelhoed в дело *Jia* от 9 януари 2007 г. (C-1/05, точка 96).

²⁵ По аналогия с Решение от 18 юни 1987 г. по дело *Lebon* (C-316/85, точки 21-22).

²⁶ По аналогия с Решение от 5 септември 2012 г. по дело *Rahman и други* (C-83/11, точки 36-40).

бракове. Поради това държавите членки могат да изискват минимална възраст само с тази цел и то не по начин, който не би засегнал целта на директивата и нейното полезно действие²⁷.

Съгласно член 5, параграф 5 и член 17 държавите членки следва да се ръководят от висшите интереси на малолетните и непълнолетните деца и следва да разгледат индивидуално заявленията за събиране на семейството. Ако дадена държава членка изисква минимална възраст, тя въпреки това трябва да направи индивидуална оценка на всички релевантни обстоятелства във връзка с отделното заявление. Минималната възраст може да бъде само референтна, но не трябва да се използва като общ праг, под който всички заявления ще бъдат отхвърляни систематично, независимо от конкретната преценка на положението на подалото заявление лице²⁸. Изискването за минимална възраст е само единият от факторите, които държавите членки трябва да вземат под внимание, когато разглеждат заявленията²⁹.

Ако при индивидуалната оценка се установи, че обосновката за член 4, параграф 5, т.е. осигуряване на по-добро интегриране и предотвратяване на насилствените бракове, не е приложима, тогава държавите членки могат да обмислят да направят изключение и да позволят събиране на семейството в случаите, когато изискването за минимална възраст не е изпълнено. Например когато от индивидуалната оценка стане ясно, че няма злоупотреба, т.е. в случай на общо дете.

Лицето Y, което е на 30 години и гражданин на трета страна, е кандидат за събиране на семейството, който желае да се събере със своята 20-годишна съпруга, с която той е сключил брак преди две години, и с техните две общи деца. Съпругата има основни познания по официалния език на държавата членка. Държавата членка има изискване за възраст от 21 години.

В този случай минималната възраст може да служи само като референтна възраст и поради това е само единият от факторите, които трябва да се вземат под внимание при индивидуалната оценка на положението. Фактът, че лицето Y и неговата съпруга имат две общи деца, показва, че е малко вероятно това да е принудителен брак и че трябва също така да се вземат под внимание интересите на децата.

Формулировката на членове 4, 7 и 8 ясно посочва момента, когато лицето, което е подало заявлението, или кандидатът трябва да спазят изискванията. Член 7 започва с думите „(п)ри подаване на заявление за събиране на семейството“, а член 4 и член 8 посочват съответно „преди съпругът да може да се присъедини към него“ и „преди членовете на неговото семейство да се присъединят към него“. Следователно изискването за минимална възраст трябва да бъде изпълнено към момента на реалното събиране на семейството, а не при подаване на заявлението. Поради това е възможно да се подават и

²⁷ По аналогия с Решение от 4 март 2010 г. по дело *Chakroun* (C-578/08, точка 43).

²⁸ По аналогия с Решение от 4 март 2010 г. по дело *Chakroun* (C-578/08, точка 48).

²⁹ По аналогия с Решение от 27 юни 2006 г. по дело *Европейски парламент/Съвет на Европейския съюз* (C-540/03, точки 99—101).

разглеждат заявления преди да е изпълнено минималното изискване за възраст и по-специално предвид това, че времето за обработване на заявления може да продължи до девет месеца. Държавите членки могат обаче да отложат реалното събиране на семейството до достигане на минималната възраст.

3. ПОДАВАНЕ И РАЗГЛЕЖДАНЕ НА ЗАЯВЛЕНИЯ

3.1. Подаване на заявления

Съгласно член 5, параграф 1 държавите членки трябва да определят дали заявлението за влизане и пребиваване трябва да се подаде от кандидата или от член или членовете на семейството. Член 5, параграф 3 определя общото правило, че заявленията се подават и разглеждат, докато членовете на семейството пребивават извън територията на държавата членка, в която пребивава кандидатът.

Член 5, параграф 3, втора алинея и съображение 7 дават възможност на държавите членки за дерогации от общото правило по първа алинея при определени обстоятелства и за прилагане на директивата за ситуации, при които целостта на семейството може да бъде съхранена от началото на престоя на кандидата³⁰. Поради това при определени обстоятелства държавите членки могат да приемат заявления, когато членовете на семейството са вече на тяхна територия. Държавите членки имат голяма свобода на преценка да определят доколко обстоятелствата са подходящи³¹.

Държавите членки имат право да изискват заплащането на разумни, пропорционални административни такси за заявление за събиране на семейството и при определяне на техния размер те имат ограничена свобода на преценка, така че те не могат да застрашат постигането на целите и полезното действие на директивата³². Определеният размер на таксите не трябва да има нито за цел, нито за резултат създаването на пречки за упражняването на правото на събиране на семейството. Фискалните такси със значителни финансови последици за гражданите на трети страни, отговарящи на условията, предвидени в директивата, биха могли да лишат тези граждани от възможността да упражнят предоставените с тази директива права и поради това не трябва да бъдат прекомерни и непропорционални *per se*³³. Би могло да се направи сравнение между таксите, изисквани от граждани на трети страни и членовете на техните семейства

³⁰ Член 3, параграф 5 изрично предвижда, че държавите членки имат възможност да приемат или да запазят по-благоприятни разпоредби.

³¹ Държавите членки могат например да решат да извършат дерогации в случай на новородени деца, граждани на трети страни, които са освободени от изискването за виза, при ситуация, когато това е обосновано от висшите интереси на малолетните и непълнолетните деца, при връзка, която предхожда влизането и когато партньорите са живели заедно в продължение на дълго време, поради хуманитарни причини и т.н. Тези примери не са изчерпателни и възможността за дерогации винаги зависи от отделния случай.

³² По аналогия с Решение от 26 април 2012 г. по дело *Европейската комисия/Кралство Нидерландия* (C-508/10, точки 62, 64—65).

³³ По аналогия с Решение от 26 април 2012 г. по дело *Европейската комисия/Кралство Нидерландия* (C-508/10, точки 69—70, 74 и 79).

съгласно Директива 2003/86, и тези, изисквани от собствените граждани за издаването на сходни документи, за да се прецени дали таксите за граждани на трети страни са пропорционални, като се отчита фактът, че тези лица не са в идентични положения³⁴. С цел насърчаване на висшите интереси на детето, Комисията призовава държавите членки да освободят от административни такси заявления, подадени от малолетни и непълнолетни деца. В случаите когато се изисква входна виза в дадена държава членка, условията за издаване на такава виза следва да бъдат облекчени и визата следва да се дава без заплащането на допълнителни административни такси.

3.2. Придружаващи доказателства

В съответствие с член 5, параграф 2 заявлението за събиране на семейството трябва да бъде придружено от:

- а) документни доказателства за семейната връзка;
- б) документни доказателства за спазването на изискванията на членове 4 и 6, а където това е приложимо, и на членове 7 и 8;
- в) заверени копия на пътните документи на членовете на семейството.

Държавите членки имат определена свобода на преценка, когато определят дали е целесъобразно и необходимо да се проверят доказателствата за семейната връзка чрез провеждане на интервюта или други проучвания, включително ДНК тестове. Критериите за целесъобразност и необходимост означават, че такива проучвания не са разрешени, ако има други подходящи и по-малко ограничаващи средства за установяване съществуването на семейна връзка. Всяко заявление, придружаващите документни доказателства към него и целесъобразността и необходимостта на интервюта и другите проучвания трябва да се оценят индивидуално за всеки отделен случай.

Освен чрез фактори като наличие на общо дете, предишно съжителство и регистрирано партньорство, семейната връзка между партньори, които не са сключили брак, може да се докаже чрез всякакви надеждни средства, които доказват стабилния и дълготрайния характер на тяхната връзка, например кореспонденция, общи сметки, банкови сметки или собственост върху недвижимо имущество и т.н.

3.3. Продължителност на процедурите

Член 5, параграф 4 налага задължение на държавите членки да съобщават в писмен вид решението си на лицето, което е подало заявлението, веднага щом това бъде възможно. Съгласно съображение 13 процедурата за разглеждане на молби трябва да бъде ефективна и управляема, при отчитане на нормалното натоварване на администрациите на държавите членки.

³⁴ По аналогия с Решение от 26 април 2012 г. по дело *Европейската комисия/Кралство Нидерландия* (C-508/10, точка 77).

Следователно, като *общо правило*, при условия на нормално натоварване на администрациите всяко стандартно заявление трябва да се обработи незабавно без ненужно забавяне. Ако при изключителни обстоятелства натоварването надвишава административния капацитет или ако заявлението изисква допълнителни проверки, може да бъде обоснован *максимален срок от девет месеца*. Срокът от девет месеца започва да тече от датата, на която за първи път е подадено заявлението, а не от датата на съобщението за получаване на заявлението от държавата членка.

Изключението, предвидено в член 5, параграф 4, втора алинея, за удължаване на срока от девет месеца е обосновано само при *изключителни обстоятелства*, дължащи се на комплексния характер на проучване на дадено заявление. Тази дерогация трябва да се тълкува в тесен смисъл³⁵ и за всеки отделен случай. Администрацията на държавата членка, която желае да използва тази възможност, трябва да обоснове това удължаване, като докаже, че изключително сложният характер на даден случай се счита за изключителни обстоятелства. Въпроси, свързани с административния капацитет, не са достатъчни за обосноваване на удължаване по изключение и всяко удължаване трябва да бъде ограничено до минималния срок, необходим за вземане на решение. Изключителни обстоятелства, дължащи се на изключителния характер на даден случай, биха могли да бъдат например необходимостта от оценяване на семейната връзка в контекста на няколко семейни единици, тежка криза в държавата на произход, която възпрепятства достъпа до административните записи, затруднения при организиране на изслушвания на членовете на семейството в държавата на произход поради положението, свързано със сигурността, или затруднен достъп до дипломатически мисии, или определяне на законните родителски права, ако родителите са разделени.

Съгласно член 5, параграф 4 решението трябва да се съобщи в писмен вид и ако с него се отхвърля заявлението, трябва да се посочат правните и фактическите съображения за този отказ, за да се даде възможност на заявителя ефективно да упражни правото да оспори по законен ред решението³⁶.

4. ИЗИСКВАНИЯ ЗА УПРАЖНЯВАНЕТО НА ПРАВОТО НА СЪБИРАНЕ НА СЕМЕЙСТВОТО

4.1. Обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве

Член 6, параграфи 1 и 2 дават възможност на държавите членки да отхвърлят заявление или да оттеглят или да откажат да подновят разрешение за пребиваване на член на семейството на основания, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве. В съображение 14 са посочени няколко примера за това какво обхващат тези понятия. Лицето, което желае да получи разрешение за събиране на семейството му, не трябва да представлява *заплаха* за обществения ред и обществената сигурност. Понятието обществен ред може да обхване присъда за извършено тежко престъпление. Понятието обществен ред и сигурност обхваща също и случаите, когато

³⁵ По аналогия с Решение от 4 март 2010 г. по дело *Chakroun* (C-578/08, точка 43).

³⁶ Вж. член 18.

гражданин на трета страна принадлежи към организация, подкрепяща тероризма, подкрепя подобна организация или има екстремистки стремежи.

Освен горепосоченото, определянето на съдържанието на тези понятия е оставено на преценката на държавите членки в съответствие с релевантната съдебна практика на Европейския съд по правата на човека и Съда на Европейския съюз. Въпреки че релевантната съдебна практика на Съда не е пряко свързана с граждани на трети страни, тя може да служи *mutatis mutandis* като основа за определяне по аналогия на въпросните понятия³⁷.

Държавите членки следва да прилагат принципа за пропорционалност при оценката на дадено заявление. Съгласно член 6, параграф 2, втора алинея, когато взимат съответното решение, държавите членки са длъжни да държат сметка за конкретните обстоятелства по отделния случай (член 17) и за тежестта или характера на нарушението срещу обществения ред или сигурност, или за опасността, която може да представлява заявителят. В съображение 14 е посочено, че събирането на семейството може да бъде отказано с надлежно мотивиран отказ.

Позоваване на изискването за *обществено* здраве може да се направи само ако има заплаха за обществеността, която не може лесно да се предотврати с мерки за защита на здравето. Сходните разпоредби от Директивата относно дългосрочно пребиваващите граждани от трети страни могат да бъдат полезни при определяне на общественото здраве в контекста на събирането на семейството, тъй като тези разпоредби се прилагат за сходни ситуации, а също така се отнасят за граждани на трети страни и имат същата цел³⁸.

В тази връзка единствените заболявания, които могат да се считат за заплаха за общественото здраве, са онези, определени в приложимите документи на Световната здравна организация, както и други заразни инфекциозни или паразитни заболявания, доколкото в приемащата страна те са обект на разпоредби за защита по отношение на нейните граждани. Държавите членки имат право да изискват медицински преглед с цел да се уверят, че членовете на семейството не страдат от някои от тези болести. Тези медицински прегледи нямат редовен характер.

4.2. Изискване за жилищни условия

Както е предвидено в член 7, параграф 1, буква а), държавите членки могат да поискат доказателство, че кандидатът за събиране на семейството разполага с жилищни условия, считани за нормални за сравнимо семейство, живеещо в същия район и покриващи изискванията на общите здравни норми и нормите за безопасност, които са в сила във въпросната държава членка. Оценката на тези жилищни условия е оставена на преценката на държавата членка, но приетите критерии не трябва да са дискриминационни и тази

³⁷ Въпреки че контекстът, целта и правният режим на Директива 2004/38/ЕО са различни, съдебната практика, посочена в раздел 3 от Насоките от 2009 г. относно Директивата за свободното движение (COM(2009) 313 окончателен, стр. 10-14), могат, *mutatis mutandis*, да служат като основа за държавите членки и националните съдилища.

³⁸ Член 18 от Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 г. относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни.

разпоредба определя максимума на това, което може да се изисква. Критериите относно размера, хигиената и безопасността не трябва да бъдат по-строги от тези за жилище, обитавано от сравнимо семейство (по отношение на броя на членовете и социалното положение), живеещо в същия район. Понятието „същият район“ следва да се разбира като географски единици, между които може да има разлики в стандартите, например на общинско или регионално равнище. Критериите, приети от държавите членки, трябва да бъдат прозрачни и ясно определени в националното законодателство.

Целта на тази разпоредба е да се осигурят подходящи жилищни условия за кандидата и членовете на неговото семейство. Поради това изпълнението на това изискване може да се прецени или въз основа на положението на кандидата към момента на заявлението, или въз основа на разумна прогноза за жилищните условия, които може да се очаква да бъдат осигурени, когато към кандидата се присъединят членовете на неговото семейство.

Договор за наем или покупка може например да служи като доказателство. Договор за наем за ограничен период може да се приеме като недостатъчно доказателство. В случай на продължителни периоди на изчакване и обработване на заявленията, може да е непропорционално да се очаква това изискване да бъде спазено към момента на подаване на заявлението, тъй като това би засегнало целта и полезното действие на директивата и би представлявало значителна допълнителна финансова и административна тежест за кандидата. При такива конкретни обстоятелства Комисията насърчава държавите членки да прилагат определена степен на гъвкавост. Те биха могли например да приемат като доказателство условен договор за наем, който ще влезе в сила, след като бъде дадено правото за събиране на семейството и след като членовете на семейството реално се присъединят към кандидата.

4.3. Изискване за медицинска застраховка

Съгласно член 7, параграф 1, буква б) държавите членки могат да изискат доказателства, че кандидатът разполага с медицинска застраховка за всички рискове, които обикновено се покриват за техните собствени граждани, за самия кандидат и членовете на неговото семейство.

Ако въпросната държава членка има задължителна универсална здравна застраховка, която се предлага и е задължителна за гражданите на трети страни, пребиваващи на нейната територия, това изискване също ще трябва да бъде изпълнено. Комисията счита, че изискването за допълнителна частна здравна застраховка би представлявало прекомерна тежест и ще засегне целта и полезното действие на директивата. Ако държавата членка има схема за доброволно здравно осигуряване, това изискване може да се изпълни чрез:

- а) система за условно здравно осигуряване, което започва да се прилага при приемане на заявление за събиране на семейството с член на семейството; или
- б) частна здравна застраховка за всички рискове, които обикновено се покриват от здравна застраховка за граждани на въпросната държава членка.

4.4. Изискване за достатъчни финансови ресурси

Съгласно член 7, параграф 1, буква в) държавите членки могат да изискат кандидатът да разполага със стабилни и регулярни финансови ресурси, които са достатъчни, за да издържа себе си и членовете на своето семейство, без да прибягва до системата за социално подпомагане на въпросната държава членка. В Решението по дело *Chakroun* Съдът приема, че доколкото общото правило е, че се разрешава събиране на семейството, тази възможност трябва да се тълкува в тесен смисъл. Признатата на държавите членки свобода на действие не трябва да бъде използвана от тях по начин, който би засегнал целта на директивата и нейното полезно действие³⁹. Съдът също така определя, че тази възможност трябва да се упражнява в светлината на член 7 и член 24, параграфи 2 и 3 от Хартата, които възлагат на държавите членки да разглеждат заявленията за събиране на семейства в интерес на съответните деца и с грижата да се облагодетелства семейният живот⁴⁰.

Оценката на **стабилността** и **регулярността** на финансовите ресурси трябва да се основава на прогноза, че с основание може да се очаква, че финансовите ресурси ще бъдат налични в близко бъдеще, така че заявителят няма да прибягва до системата за социално подпомагане. За тази цел заявителят може да представи доказателства, че разполага с финансови ресурси в определен размер и че се очаква да получава тези ресурси редовно. По принцип безсрочният трудов договор ще се счита за достатъчно доказателство.

Държавите членки се насърчават да вземат под внимание реалностите на пазара на труда, тъй като безсрочните трудови договори са все по-необичайни и по-специално в началото на трудовото правоотношение. Ако заявителят представи доказателство под формата на друг вид трудов договор, например срочен трудов договор, който може да се удължи, държавите членки се насърчават да не отхвърлят автоматично заявлението единствено поради естеството на договора. В такива случаи е необходима оценка на всички съответни обстоятелства по конкретния случай.

В определени сектори, като например сектора на информационните технологии, медийния сектор и творческия сектор, стандартната практика е работа по срочен договор като подизпълнител, но финансовите ресурси въпреки това могат пак да бъдат стабилни и регулярни. Други релевантни фактори за оценката на наличността на ресурсите могат да бъдат например квалификациите и уменията на кандидата, структурните свободни места в областта на компетентност на кандидата или положението на пазара на труда в съответната държава членка. Достъпът до определени суми през даден период в миналото определено може да служи като доказателство, но това не трябва да се налага като изискване, тъй като това би довело до въвеждане на допълнително условие и период на изчакване, които не са предвидени в директивата, и по-специално ако кандидатът е в началото на своята кариера.

По отношение на **характера** на ресурсите те могат да включват доходи от наемен труд, но също и други средства като доходи от дейности като самонаето лице, лични средства, с

³⁹ Решение от 4 март 2010 г. по дело *Chakroun* (C-578/08, точка 43); Решение от 6 декември 2012 г. по съединени дела *O. & S.* (C-356/11 и C-357/11, точка 74).

⁴⁰ Решение от 6 декември 2012 г. по съединени дела *O. & S.* (C-356/11 и C-357/11, точка 82).

които разполага кандидатът, плащания по права, натрупани чрез предишни вноски, направени от кандидата или член на семейството (например плащания по пенсии или обезщетение за неработоспособност).

Освен това, във връзка с оценката на това доколко финансовите ресурси са **достатъчни**, съпоставянето на условието за „достатъчни, стабилни и регулярни финансови ресурси“ с условието „**без да прибягва до системата за социално подпомагане**“ показва, че последното условие е основен критерий за оценка на това дали изискването за финансовите ресурси е изпълнено. Понятието „социално подпомагане“ се отнася до подпомагане, осигурявано от органите на публична власт на национално, регионално или местно равнище, към което прибягва лице — в настоящия случай кандидатът за събиране на семейството — което не разполага със стабилни и регулярни финансови средства, които са достатъчни, за да издържа себе си и членовете на своето семейство, и което поради това обстоятелство по време на пребиваването си може да се превърне в тежест за социалното подпомагане на приемащата държава членка⁴¹. Това понятие е самостоятелно понятие на правото на Съюза, което не може да бъде определено посредством понятия от националното право⁴². Съдът потвърждава, че това понятие трябва да се тълкува като отнасящо се до общо подпомагане, с което се компенсира липсата на стабилни, регулярни и достатъчни финансови средства, а не до специално подпомагане, което позволява да се посрещнат извънредни или непредвидени нужди⁴³. Поради това изразът „да прибягва до системата за социално подпомагане“ трябва да се тълкува в смисъл, че не се позволява на държава членка да откаже събиране на семейството на кандидат за събиране на семейството, който докаже, че разполага със стабилни и регулярни финансови средства, които са достатъчни, за да издържа себе си и членовете на своето семейство, но който предвид своите доходи все пак може да иска помощ по силата на специалното подпомагане, за да покрие конкретни и индивидуално определени разходи, необходими за неговата издръжка, да иска освобождаване от данъци, предоставяно според доходите от местните власти, или да иска по отношение на него да бъдат приети мерки за подпомагане на доходите⁴⁴.

Държавите членки имат право да вземат под внимание **нивото на минималните национални възнаграждения и пенсии**, а също така и **броя на членовете на семейството**, когато оценяват финансовите ресурси на кандидата и когато определят нивото на социалното подпомагане. В решението по дело *Chakroun* Съдът подчертава, че тази възможност трябва да се тълкува стриктно и да се използва по начин, който не би засегнал целта на директивата и нейното полезно действие⁴⁵. Следователно минималните национални възнаграждения следва да се разглеждат като горната граница на това, което

⁴¹ Решение от 4 март 2010 г. по дело *Chakroun* (C-578/08, точка 46); вж. по аналогия Решение от 19 септември 2013 г. по дело *Brey* (C-140/12, точка 61).

⁴² Решение от 4 март 2010 г. по дело *Chakroun* (C-578/08, точка 45).

⁴³ Решение от 4 март 2010 г. по дело *Chakroun* (C-578/08, точка 49).

⁴⁴ Решение от 6 декември 2012 г. по съединени дела *O. & S.* (C-356/11 и C-357/11, точка 73); Решение от 4 март 2010 г. по дело *Chakroun* (C-578/08, точка 52).

⁴⁵ Решение от 4 март 2010 г. по дело *Chakroun* (C-578/08, точки 43 и 47).

държавите членки могат да изискват, освен ако държавите членки не изберат да вземат под внимание броя на членовете на семейството.

Освен това държавите членки могат да определят дадена сума като **референтна**, но тъй като нуждите на отделните лица могат да бъдат много различни по обхват, те не трябва да определят минимален размер на доходите, който ако не е налице, не се допуска събиране на семейството, независимо от конкретната преценка на положението на подалото заявление лице, което е в съответствие с член 17⁴⁶. Поради това дадено заявление не може да бъде отхвърлено единствено поради това, че финансовите ресурси на заявителя не са в размера на референтната сума. Изисква се индивидуален подход при оценката на всички елементи на конкретен случай преди да се вземе решение относно заявлението.

Съдът на Европейския съюз потвърждава, че *по принцип* предмет на отделната проверка на заявленията за събиране на семейства, която се изисква от директивата, са финансовите средства на кандидата за събиране на семейството, а не финансовите средства на гражданина на третата страна, за който е заявено право на пребиваване на основание събиране на семейството⁴⁷. В същото време, като използва израза „по принцип“. Съдът посочва, че държавите членки могат да изберат да вземат под внимание финансовите ресурси на членовете на семейството или да дадат право на освобождаване от това правило при отделни случаи, когато това е обосновано от конкретни обстоятелства⁴⁸.

Накрая, Съдът на Европейския съюз потвърждава също, че не е допустимо национална правна уредба, транспонираща това изискване, да прави разграничение дали семейните връзки са възникнали преди или след влизането на кандидата за събиране на семейството на територията на приемащата държава членка. Възможностите на даден кандидат за събиране на семейството да разполага с регулярни финансови средства, които са достатъчни, за да издържа себе си и членовете на своето семейство, не може по никакъв начин да зависят от момента на създаване на неговото семейство.⁴⁹

4.5. Мерки за интегриране

Комисията признава свободата на преценка, която имат държавите членки, за решаване на това дали да изискват от гражданите на трети държави да се съобразяват с мерките за

⁴⁶ Решение от 4 март 2010 г. по дело *Chakroun* (C-578/08, точка 48).

⁴⁷ Решение от 6 декември 2012 г. по съединени дела *O. & S.* (C-356/11 и C-357/11, точка 72).

⁴⁸ Съгласно член 16, параграф 1, буква а) обаче към момента на подновяване на разрешението за пребиваване държавата членка е длъжна да вземе под внимание приноса на членовете на семейството за доходите в домакинството, ако кандидатът не разполага с достатъчно финансови средства, без да прибягва до системата за социално подпомагане. Тъй като няма изрична разпоредба, която забранява това, държавите членки могат да вземат под внимание приноса на членовете на семейството също и при подаване на заявление за първо разрешение за пребиваване.

⁴⁹ Решение от 4 март 2010 г. по дело *Chakroun* (C-578/08, точки 64–66).

интегриране и да разработват най-подходящите мерки за техния национален контекст⁵⁰. Комисията обаче подчертава, че целта на подобни мерки е да улеснят интегрирането на членовете на семейството. Тяхната допустимост зависи от това дали те служат на тази цел, както и дали са съобразени с принципа на пропорционалност. Следователно допустимостта на тези мерки зависи от тяхната достъпност, замисъл и организация и от това дали тези мерки или тяхното въздействие служат на други цели, освен на интеграцията. Ако мерките за интегриране на практика се използват за ограничаване на събирането на разделени семейства, това би било равнозначно на допълнително изискване за събиране на семейството. Това би засегнало целта на директивата, която е да се насърчи събирането на семействата, както и нейното полезно действие⁵¹.

Следователно държавите членки могат да налагат изискване към членовете на семейството за спазване на мерките за интегриране по член 7, параграф 2, но това не може да бъде равнозначно на абсолютно условие, от което зависи правото на събиране на семейството. Естеството на **мерките за интегриране** в член 7, параграф 2, е различно от условията, предвидени в член 4, параграф 1 и член 7, параграф 1. На първо място, член 4, параграф 1 — само като клауза за заварено положение⁵² — позволява на държавите членки да проверяват по отношение на деца на възраст над 12 години, пристигащи независимо от останалата част на техните семейства, дали те отговарят на **условието за интегриране, преди да разрешат** влизането и пребиваването им⁵³. На второ място, съгласно член 7, параграф 1, държавите членки могат да поискат доказателство, че тези изисквания са изпълнени или изпълними, въз основа на разумна прогноза. Следователно тези изисквания могат да се считат за *предварителни условия*, чието изпълнение държавите членки могат да изискват от кандидата за събиране на семейството, *преди да разрешат* влизане и пребиваване на членовете на семейството.

За разлика от това, член 7, параграф 2 позволява на държавите членки да изискват от гражданите на трети страни да се придържат към **мерките за интегриране**. Държавите членки могат да изискват от членовете на семейството да положат определени усилия, за да докажат своята готовност да се интегрират, например като изискат от тях участие в езикови курсове или курсове за интеграция преди или след пристигането. Тъй като целта на тези мерки е да спомогнат за улесняване на процеса на интеграция, това означава

⁵⁰ Във връзка с интеграцията вж. „Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the European Union“ (Общи основни принципи на политиката за интеграция на имигрантите в Европейския съюз), Съвет на Европейския съюз, 2618-то заседание на Съвета, Правосъдие и вътрешни работи, от 19 ноември 2004 г., 14615/04 (Presse 321); както и Съобщение от Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите от 20 юли 2011 г. относно Европейска програма за интеграция на граждани на трети страни, COM(2011) 455 окончателен.

⁵¹ Решение от 4 март 2010 г. по дело *Chakroun* (C-578/08, точка 43).

⁵² Целта на тази клауза за заварено положение е да отрази способността за интегриране на децата още в най-ранна възраст (съображение 12).

⁵³ Законосъобразността на това разграничение между различните категории хора е потвърдена в Решение от 27 юни 2006 г. по дело *Европейски парламент/Съвет на Европейския съюз* (C-540/03, точка 75).

също, че начините, по които държавите членки предвиждат тази възможност, не може да са неограничени.

Член 7, параграф 2 се свежда до възможността от имигранта да се иска да положи необходимите усилия, за да бъде в състояние да води ежедневиия си живот в обществото, в което трябва да се интегрира, и до възможността държавите членки да проверят дали този човек показва необходимата готовност да се интегрира в неговата/нейната нова среда. Проверката на готовността за интегриране може да бъде под формата на изпит по основни умения, които се считат за необходими за тази цел. Този изпит следва да бъде чувствителен към аспектите на пола, за да се вземе предвид специфичното положение на някои жени, които могат например да имат ниско ниво на образование. Нивото на трудност на изпита, разходите за участие, достъпността на учебните материали, необходими за подготовката за такъв изпит, или достъпността на самия изпит не трябва на практика да представляват пречки, които затрудняват постигането на тази цел⁵⁴. С други думи мерките за интегриране, които държавите членки могат да изискват, не могат да водят до задължение за постигане на резултати, което в действителност представлява мярка, ограничаваща възможността за събиране на семейството. Напротив, мерките трябва да допринасят за успешно събиране на семейството.

Освен това мерките за интегриране трябва да бъдат пропорционални и прилагани с необходимата гъвкавост, за да се гарантира, че въз основа на всеки отделен случай и с оглед на специфичните обстоятелства събиране на семейството може бъде разрешено, дори когато не са спазени изискванията за интегриране⁵⁵. Поради това държавите членки следва да осигурят ефективна възможност за освобождаване, отсрочка или други форми на мерки за интегриране в случай на някои специфични проблеми или лични обстоятелства на въпросния имигрант.

Специфичните индивидуални обстоятелства, които могат да бъдат взети предвид, са например познавателните способности, уязвимото положение на въпросното лице, специални случаи на недостъпност на учебни заведения или база за провеждане на изпити или други ситуации на изключителни затруднения. Специално внимание следва да се обърне и на факта, че в някои части на света жените и момичетата имат по-ограничен достъп до образование и могат да имат по-ниско ниво на грамотност в сравнение с мъжете. Следователно държавите членки не могат да откажат влизане или оставане на тяхната територия на членовете на семейството, упоменати в член 4, параграф 1, единствено на основание, че този член на семейството, докато все още е в чужбина, не е издържал предвидения в законодателството на държавата членка изпит за интегриране⁵⁶.

⁵⁴ Статистиката и качествените оценки за въздействие на политиката могат да бъдат индикации, че някои мерки представляват фактически пречки за събиране на семейството.

⁵⁵ Автоматичният отказ на събиране на семейството в резултат на неуспешно издържан изпит за интегриране може да съставлява нарушение на член 17, член 5, параграф 5 и член 8 от ЕКПЧ.

⁵⁶ Единствената ситуация, в която интеграционни проблеми могат да доведат до отказ, е установена в член 4, параграф 1, последна алинея, в случай че държавата членка е потвърдила, че не е изпълнено изискване за интегриране.

Комисията счита, че държавите членки следва да предвидят необходимите мерки за интегриране, за да могат членовете на семейството да се запознаят с новата си държава на пребиваване и да придобият езикови умения, които могат да улеснят процеса на интегриране. Поради това Комисията счита, че езиковите и интеграционните курсове трябва да бъдат предложени по достъпен начин (достъпни на няколко места), да бъдат безплатни или най-малкото на достъпни цени и съобразени с индивидуалните нужди, включително специфичните за половете потребности (например детски заведения). Въпреки че мерките за интегриране преди заминаване може да помогнат в подготовката на мигрантите за техния нов живот в приемащата държава чрез предоставяне на информация и обучение преди да се състои миграцията, често мерките за интегриране може да бъдат по-ефективни в приемащата държава.

4.6. Период на изчакване

Член 8 запазва ограничена свобода на преценка за държавите членки, в рамките на която те имат възможност да изискват максимум две години законно пребиваване, преди членовете на семейството да могат да се присъединят към кандидата за събиране на семейството. Ако държава членка реши да се възползва от тази възможност, тя не може да наложи общ бланкетен период на изчакване, който се прилага по еднакъв начин за всички кандидати без оглед на конкретните обстоятелства по отделните случаи и висшите интереси на малолетните и непълнолетните деца⁵⁷. Съдът на Европейския съюз е подчертал, че продължителността на пребиваване в държавата членка е само един от факторите, които тя трябва да взема предвид при разглеждането на заявление, и че не може да бъде наложен период на изчакване, без да се държи сметка, в специфични случаи, за всички съответни фактори, като същевременно надлежно се вземат предвид висшите интереси на малолетните и непълнолетните деца⁵⁸.

Целта на тази разпоредба е да се даде възможност на държавите членки да се уверят, че събирането на семейството ще се осъществи при благоприятни условия, след като кандидатът за събиране на семейството е пребивавал в приемащата държава достатъчно продължителен период, за да може да се приеме, че членовете на семейството ще се установят успешно и ще покажат определена степен на интегриране⁵⁹. Допустимостта съгласно директивата на период на изчакване, както и неговата продължителност, зависят от това дали това изискване служи на тази цел и в съответствие ли е с принципа на пропорционалност. За да се избегне засягането на семейния живот по непропорционален начин, Комисията насърчава държавите членки да запазват най-кратките възможни периоди на изчакване според строго необходимото за постигане на целта на разпоредбата, особено в случаи, включващи малолетни и непълнолетни деца.

⁵⁷ Член 17 и член 5, параграф 5.

⁵⁸ Решение от 27 юни 2006 г. по дело *Европейски парламент/Съвет на Европейския съюз* (C-540/03, точки 99—101).

⁵⁹ Решение от 27 юни 2006 г. по дело *Европейски парламент/Съвет на Европейския съюз* (C-540/03, точки 97—98).

Комисията е на мнение, че за да се определи продължителността на „законно пребиваване“ на кандидата за събиране на семейството, трябва да се вземат предвид всички периоди от време, през които той/тя е пребивавал/а на територията на държава членка в съответствие с нейното национално законодателство, като се започне от първия ден. Това може да бъде пребиваване въз основа на разрешение за пребиваване или друго право, с което законно се разрешава престоят. Нередовни престои обаче, включително периоди на толериране и периоди на отложено връщане, следва да бъдат изключени.

Държавите членки могат да изискват законното пребиваване да бъде непрекъснато, като се има предвид целта на разпоредбата за достигане на определена степен на стабилност и интегриране. Въпреки това могат да бъдат разрешени прекъсвания, които не застрашават тази цел. Те могат да включват например временни отсъствия (като например бизнес пътувания, почивки или посещения на семейството в държавата на произход ...) или кратки периоди на незаконно пребиваване (например изтичане на карта за пребиваване поради късно подаване на заявление за удължаване или забавяне на обработката). Периоди на законно пребиваване преди кандидатът за събиране на семейството да получи разрешение за пребиваване със срок на валидност една година или повече, както се изисква от член 3, параграф 1, следва също да се вземат предвид при изчисляване на продължителността на законното пребиваване.

Х е гражданин на трета държава, който е пребивавал законно в държава членка в продължение на непрекъснат период от девет месеца. Днес Х е получил разрешение за пребиваване със срок на валидност една година, което може да бъде подновено за неопределено време. Х иска неговата съпруга от трета държава да се присъедини към него и подава заявление за събиране на семейството, и се пита кога съпругата му може да се присъедини към него.

Държавата членка изисква период на изчакване и, в случая на Х, счита максималната продължителност от две години законно пребиваване за пропорционална, за да се създаде възможност събирането на семейството да се осъществи при благоприятни условия. В този случай съпругата на Х може да се присъедини към него в края на оставащия период на изчакване, а именно след изтичане на още 15 месеца.

По мнение на Комисията периодът на изчакване не включва периода, необходим на държавите членки за разглеждане на заявлението в съответствие с член 5, параграф 460. Двата периода могат да започват и завършват по различно време и могат да се припокриват или не, в зависимост от конкретния случай. Комисията счита, че заявление може да се подава от момента, в който кандидатът за събиране на семейството получи разрешение за пребиваване със срок на валидност една година или повече, и ако с основание може да очаква да получи право на постоянно пребиваване⁶¹, но държавите членки могат да забавят предоставянето на разрешение за събиране на семейството

⁶⁰ „Периодът на изчакване“ е незадължително изискване към упражняването на правото на събиране на семейството, докато „срокът за разглеждане“ е период от време, предвиден да позволи на държавите членки да обработват и разглеждат заявленията.

⁶¹ Член 3, параграф 1.

(„преди членовете на неговото семейство да се присъединят към него“), докато не изтече периодът на изчакване, предвиден в тяхното законодателство.

У е гражданка на трета държава, която току-що е пристигнала в държава членка и незабавно получава разрешение за пребиваване със срок на действие две години, което може да бъде подновено. У би искала нейният съпруг и двете ѝ малки деца да се присъединят към нея и подава заявление за събиране на семейството.

В случая на У държавата членка преценява, че У и нейният съпруг вече са показали висока степен на интегриране. В интерес на децата държавата членка решава, че не е необходим период на изчакване. Въпреки това, поради административни ограничения е налице изоставане в обработката на заявленията и държавата членка достига до това решение едва след девет месеца. В случая на У тя може да се събере със съпруга си и децата си от момента, в който получи уведомление за решението.

Съдът е постановил, че правилата в директивата, с изключение на член 9, параграф 2, се прилагат за брак, сключен преди кандидатът за събиране на семейството да е започнал да пребивава в държавата членка, както и за брак, сключен след това⁶², следователно по отношение на периода на изчакване не може да се прави разлика между двете ситуации. Въпреки че Комисията споделя загрижеността на държавите членки относно възможна злоупотреба с правото на събиране на семейството, възможността за изискване на период на изчакване не може да се използва единствено за целите на предотвратяването на злоупотреби. Единствената цел на член 8 е да се изисква определено натрупване на стабилно пребиваване и интегриране, за да се гарантира, че събирането на семейството ще се осъществи при благоприятни условия. За предотвратяване на фиктивните бракове съществуват по-подходящи средства на разположение, например чрез индивидуална оценка на случаите.

З е гражданка на трета държава, която е пребивавала законно в държава членка в продължение на четири години, докато е следвала висше образование. След дипломирането си З приема предложение за работа и получава ново разрешение за пребиваване за срок от една година, което може да бъде подновено за неопределено време. Междувременно З среща D, гражданин на трета страна, започва връзка и 13 месеца по-късно те се женят и кандидатстват за събиране на семейството, така че D да може да се присъедини към нея.

В случая на З периодът на изчакване от максимум две години законно пребиваване, който потенциално може да се изисква, вече е изпълнен, така че D може да се присъедини към З веднага след като тя получи уведомление за решението.

⁶² Решение от 4 март 2010 г. по дело *Chakroun* (C-578/08, точки 59—64).

5. ВЛИЗАНЕ И ПРЕБИВАВАНЕ НА ЧЛЕНОВЕ НА СЕМЕЙСТВОТО

5.1. Влизане, визи за дългосрочно пребиваване и разрешения за пребиваване

Според изискванията на член 13, параграф 1, веднага щом бъде прието заявлението за събиране на семейството, държавата членка е задължена да предостави на членовете на семейството всякакви улеснения, за да получат изискуемите визи. Това означава, че при приемане на заявлението държавите членки следва да осигурят бърза процедура за издаване на виза, да сведат допълнителните административни тежести до минимум и да избегнат двойни проверки на изпълнението на изискванията за събиране на семейството. Тъй като целта на престоя при събиране на семейството е той да бъде дългосрочен, издадената виза не трябва да бъде виза за краткосрочно пребиваване.

Ако достъпът до пътни документи и визи е особено труден или опасен и следователно може да представлява несъразмерен риск или практическа пречка за ефективното упражняване на правото на събиране на семейството, държавите членки се насърчават да държат сметка за особеностите на случая и обстоятелствата в страната на произход. При изключителни обстоятелства, например в контекста на една нефункционираща държава или страна с високи рискове за вътрешната сигурност, държавите членки се насърчават да приемат временни документи за пътуване, издадени от Международния комитет на Червения кръст (МКЧК), да издават национални единопосочни пасавани или да предлагат на членовете на семейството възможността да им бъде издадена виза при пристигането им в държавата членка.

Административни такси за визи са разрешени, но те не могат да бъдат прекомерни или несъразмерни. Те не трябва да имат като предмет или следствие създаването на пречка за получаване на правата, предоставени от директивата, и следователно да я лишават от нейното полезно действие⁶³.

Член 13, параграф 2 гласи, че държавите членки трябва да предоставят на членовете на семейството първо разрешение за пребиваване за срок, не по-малък от една година, което може да бъде подновено. Съгласно разпоредбите на член 13, параграф 3, срокът на валидност на разрешенията за пребиваване, предоставени на членове на семейството, *по принцип* не може да надхвърли датата на изтичане на валидността на разрешението за пребиваване, притежавано от кандидата. Така, за да се синхронизират сроковете на валидност на разрешенията за пребиваване на членовете на семейството с този на кандидата, държавите членки могат да предоставят разрешения за пребиваване със срок на валидност по-малко от една година. Допускат се обаче изключения от това правило, например когато разрешението за пребиваване на кандидата е със срок на валидност по-малко от една година, но със сигурност ще бъде удължено.

5.2. Достъп до работа

Членовете на семейството на кандидата имат право, съответстващо с това на кандидата, на достъп до работа и самостоятелна дейност, при условията на незадължителните

⁶³ По аналогия с Решение от 26 април 2012 г. по дело *Европейска комисия/Кралство Нидерландия*, (C-508/10, точки 69 и 79).

ограничения по член 14, параграфи 2 и 3. За срок, който не надвишава 12 месеца, държавите членки могат да определят условията, при които членовете на семейството могат да упражняват своята дейност. По време на този период държавите членки могат също така да ограничат достъпа до техния пазар на труда и дори да проучат състоянието на техния пазар на труда. След изтичане на 12-месечния период държавите членки са задължени да разрешат на членовете на семейството да упражняват наемна заетост или самостоятелна дейност, при условие че кандидатът има разрешение за това.

Държавите членки имат възможност да ограничат достъпа до заетост или самостоятелна дейност на родственици от първа степен по възходяща линия и пълнолетни несклучили брак деца, но не и на други членове на семейството, допуснати съгласно директивата. Достъпът до работа на допуснати членове на семейството извън обхвата на директивата е изключително национална компетентност. С цел насърчаване на интегрирането на членовете на семейството⁶⁴, с оглед на борбата с клопките на бедността и избягването на деквалифицирането им, Комисията препоръчва поддържане на минимални ограничения за достъп до пазара на труда за членове на семейството, и по-специално за жените мигранти.

5.3. Достъп до самостоятелно разрешение за пребиваване

Член 15, параграф 1 гласи, че най-късно след пет години пребиваване и при условие, че разрешение за пребиваване не е издадено по други причини, държавата членка, след подаване на съответно заявление, трябва да издаде на съпруга или несклучилия брак партньор и дете, достигнало пълнолетие, самостоятелно разрешение за пребиваване, независимо от това на кандидата. Това пребиваване следва да се разбира като законно пребиваване и Комисията подчертава, че държавите членки имат право да издадат разрешението по-рано. В случай на прекъсване на връзката правото на самостоятелно разрешение за пребиваване трябва при всички случаи да се предостави на съпруга или несклучилия брак партньор, но държавите членки имат право да изключат дете, достигнало пълнолетие. Докато в член 15, параграф 4 се посочва, че условията се уреждат от националното право, в член 15, параграф 3 се посочва, че прекъсване на връзката може да означава овдовяване, физическа раздяла, развод, смърт и др.

Съгласно член 15, параграф 2 и параграф 3, първо изречение държавите членки могат по всяко време да издават самостоятелни разрешения за пребиваване на пълнолетни деца и родственици от първа степен по възходяща линия, спрямо които се прилага член 4, параграф 2, и — след подаване на съответното заявление — на лица, които са влезли с цел събиране на семейството, в случай на овдовяване, развод, физическа раздяла или смърт на родственици от първа степен по възходяща или низходяща линия.

Член 15, параграф 3, второ изречение гласи, че държавите членки трябва да издадат самостоятелно разрешение за пребиваване в случай на особено затруднено положение на всеки член от семейството, който е влязъл с цел събиране на семейството. От държавите членки се изисква да създадат разпоредби в националното законодателство за тази цел. Особено затрудненото положение трябва да е причинено от семейната връзка или

⁶⁴ Вж. съображение 15.

нейното прекъсване, а не от затруднения с други причини. Примери за особено затруднено положение могат да бъдат случаи на домашно насилие над жени или деца, някои случаи на насилствени бракове, риск от генитално осакатяване на жени или случаи, в които лицето ще бъде в особено трудно семейно положение, ако бъде принудено да се завърне в държавата на произход.

6. СЪБИРАНЕ НА СЕМЕЙСТВА НА ЛИЦА, ПОЛЗВАЩИ СЕ С МЕЖДУНАРОДНА ЗАКРИЛА

6.1. Бежанци

В глава V от директивата са установени няколко дерогации от членове 4, 5, 7 и 8, които създават по-благоприятни условия за събиране на семейства на бежанци. Тези дерогации налагат на държавите членки конкретни задължения за действие, на които съответстват ясно определени субективни права, като изискват от тях да разрешават, без да могат да упражняват своята свобода на преценка, събирането на семейството по отношение на някои членове на семейството на бежанеца при тези по-благоприятни условия⁶⁵.

В същото време директивата позволява на държавите членки да ограничат прилагането на тези по-благоприятни условия, като ги ограничат до:

- 1) семейни връзки, които предшестват влизането (член 9, параграф 2),
- 2) заявления за събиране на семейството, подадени в рамките на период от три месеца след предоставянето на статута на бежанец (член 12, параграф 1, трета алинея), и
- 3) семейства, за които събирането на семейството не е възможно в трета страна, с която кандидатът и/или член на семейството има специални връзки (член 12, параграф 1, втора алинея).

Държавите членки обаче не трябва да използват тази свобода на действие по начин, който би засегнал целта на директивата и нейното полезно действие⁶⁶. Държавите членки следва да транспонират и прилагат тези разпоредби с особено внимание, за да се вземе предвид особеното положение на бежанците, които са били принудени да избягат от страната си и са лишени от възможността да водят там нормален семеен живот⁶⁷. Комисията насърчава примера на редица държави членки, които не прилагат незадължителните ограничения или позволяват по-голяма степен на търпимост, като признават особено тежкото положение на бежанците и трудностите, с които те често се сблъскват при кандидатстване за събиране на семейството⁶⁸.

⁶⁵ По аналогия с Решение от 27 юни 2006 г. по дело *Европейски парламент/Съвет на Европейския съюз* (C-540/03, точка 60).

⁶⁶ По аналогия с Решение от 4 март 2010 г. по дело *Chakroun* (C-578/08, точка 43).

⁶⁷ Съображение 8.

⁶⁸ Трудности като често продължителен процес на издирване на членове на семейството, предоставяне на документация, както и получаване на официални документи, справяне с

Съгласно член 12, параграф 1 държавите членки нямат право да изискват от бежанеца и/или член(овете) на семейството му да представят доказателства⁶⁹, че бежанецът изпълнява изискванията на член 7, т.е. жилищни условия, медицинска застраховка, достатъчни ресурси и мерки за интегриране. След като на въпросните лица обаче е предоставено разрешение за събиране на семейството, могат да бъдат наложени мерки за интегриране (член 7, параграф 2, втора алинея). Тъй като това правило е част от общите разпоредби, а не от глава V, то има предимство пред член 9, параграф 2, който позволява на държавите членки да ограничат прилагането на по-благоприятните разпоредби до бежанци, чиито семейни връзки предшестват влизането им на тяхна територия. Следователно по отношение на семейно ядро, основано след влизането на бежанеца кандидат за събиране на семейството, глава V не се прилага, докато мерки за интегриране могат да се прилагат едва след предоставянето на разрешение за събиране на семейството.

Комисията подчертава, че разпоредбите на глава V трябва да се тълкуват в светлината на принципите, изложени в член 5, параграф 5 и член 17. Ето защо при разглеждането на заявления за събиране на семейства, подадени от бежанци, държавите членки трябва във всеки отделен случай да извършат съразмерна и разумна преценка на всички засегнати интереси, като в същото време надлежно вземат предвид висшите интереси на малолетните и непълнолетните деца⁷⁰. Нито един фактор, взет поотделно, не може автоматично да доведе до решение, всеки трябва да бъде включен в уравнението като само един от съответните фактори⁷¹.

6.1.1. Членове на семейството

Съгласно член 10, параграф 1 определението за членове на семейството на член 4 се използва за определяне на членовете на семействата на бежанци, като по този начин се изключват всякакви по-строги определения или допълнителни изисквания. Прилагат се също така всички задължителни и незадължителни ограничения, определени в член 4, като например изключването на полигамен брак, с изключение на член 4, параграф 1, трета алинея, която не се прилага за децата на бежанци.

Член 10, параграф 2 изрично позволява на държавите членки да разширят този обхват, като им позволява да разрешат събирането на други членове на семейството, които не са посочени в член 4, ако същите се намират на издръжка на бежанеца. Държавите членки се насърчават да използват своята свобода на преценка по най-хуманен начин, тъй като член 10, параграф 2 не предвижда никакви ограничения по отношение на степента на родство на „други членове на семейството“. Комисията насърчава държавите членки да

(потенциално враждебни) органи на властта в тяхната държава на произход и др. в рамките на ограничен период от време.

⁶⁹ По отношение на заявления относно членове на семейното ядро, посочени в член 4, параграф 1.

⁷⁰ По аналогия с Решение от 6 декември 2012 г. по съединени дела *O. & S.* (C-356/11 и C-357/11, точка 81); Решение от 27 юни 2006 г. по дело *Европейски парламент/Съвет на Европейския съюз* (C-540/03, точки 62—64).

⁷¹ По аналогия с Решение от 27 юни 2006 г. по дело *Европейски парламент/Съвет на Европейския съюз* (C-540/03, точки 66, 88, 99 и 100).

разглеждат също и лица, които не са биологично свързани, но за които се полагат грижи в рамките на семейната единица, например приемни деца, въпреки че в това отношение държавите членки запазват пълна свобода на действие. Определящият фактор е понятието за зависимост.

6.1.2. Отсъствие на официални документни доказателства

Член 11 гласи, че член 5 се прилага спрямо подаването и разглеждането на заявлението при условията на дерогацията по отношение на официалните документни доказателства, предвидена в член 11, параграф 2. Следователно, в съответствие с член 5, параграф 2, за установяване на семейната връзка държавите членки могат да разглеждат документни доказателства и, ако е целесъобразно и необходимо, могат да се проведат интервюта и други проучвания.

Въпреки това особеното положение на бежанци, които са били принудени да избягат от страната си, означава, че често е невъзможно или опасно за бежанците или членовете на техните семейства да представят официални документи или да се свържат с дипломатическите или консулските органи на своята държава на произход.

Текстът на член 11, параграф 2 изрично гласи, без да оставя свобода на преценка, че фактът, че липсват документни доказателства, не може да бъде единствената причина за отхвърляне на заявление и задължава държавите членки в такива случаи да „взимат предвид други доказателства“ за съществуването на семейната връзка. Тъй като такива „други доказателства“ следва да се оценяват в съответствие с националното право, държавите членки разполагат с известна свобода на преценка; все пак те трябва да приемат ясни правила, уреждащи изискванията относно доказателствата. Примери на „други доказателства“ за установяване на семейни връзки могат да бъдат писмени и/или устни изявления от страна на кандидатите, интервюта с членове на семейството или проучвания на ситуацията в чужбина. След това тези изявления могат например да бъдат потвърдени с подкрепящи доказателства като документация, аудио-визуални материали, всякакви документи или физически експонати (например дипломи, доказателство за парични преводи ...) или познаване на конкретни факти.

Индивидуалната оценка по член 17 изисква държавите членки да държат сметка за всички съответни фактори при разглеждането на доказателствата, представени от кандидата, включително възраст, пол, образование, произход и социално положение, както и специфични културни аспекти. Комисията счита, че там, където след разглеждането на други видове доказателства остават сериозни съмнения или когато има убедителни индикации за намерение за измама, в краен случай може да се прибегне до ДНК

тестове⁷². В подобни случаи Комисията счита, че държавите членки следва да съблюдават принципите относно ДНК тестовите на Върховния комисариат за бежанците на ООН⁷³.

Директивата не забранява налагане на такси за ДНК тестове или други проучвания на бежанците или кандидатите от страна на държавите членки. Таксите обаче не могат да бъдат прекомерни или несъразмерни до такава степен, че да имат за следствие създаването на пречка за получаване на правата, предоставени от директивата, и следователно да я лишават от нейното полезно действие⁷⁴. Комисията счита, че при определяне на възможните такси държавите членки следва да вземат предвид особеното положение на бежанците и насърчава държавите членки да поемат разходите за ДНК тестове, особено ако те са наложени на бежанците или членове на техните семейства.

6.1.3. Изключения от по-благоприятните разпоредби на глава V

Член 12, параграф 1, втора алинея позволява държавите членки да не прилагат по-благоприятните условия, ако събирането на семейството е възможно в трета страна, с която кандидатът и/или член на семейството има специални връзки. Тази възможност налага третата страна да бъде реалистична алтернатива и, следователно, сигурна държава за кандидата и членовете на семейството. Тежестта на доказване на възможността за събиране на семейството в трета страна се носи от държавата членка, а не от кандидата. По-специално, преместването в такава трета страна следва да не поражда риск от преследване или връщане⁷⁵ за бежанеца и/или членовете на неговото семейство и бежанецът следва да има възможност да получи закрила в тази страна, в съответствие с Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г. „Специалните връзки“ предполагат кандидатът и/или член на семейството да има семейство, културни и социални връзки с третата страна⁷⁶.

Член 12, параграф 1, трета алинея позволява на държавите членки да изискват бежанецът да покрива изискванията на член 7, параграф 1, ако заявлението за събиране на семейството не е подадено в рамките на период от три месеца след предоставянето на

⁷² Следва да се има предвид, че ДНК тестовите не могат да докажат брак и членове на семейството в широк смисъл или членове, които се намират на издръжка на семейството, особено в случаите на осиновяване, не винаги са финансово достъпни или налични на места, достъпни за бежанци или членове на техните семейства, и в някои случаи може да водят до значителни закъснения.

⁷³ Върховен комисар на ООН за бежанците (ВКБООН), UNHCR Note on DNA Testing to Establish Family Relationships in the Refugee Context (Бележка на ВКБООН относно ДНК тестовите за установяване на родствени връзки в контекста на бежанците), юни 2008 г., публикувано на: <http://www.refworld.org/docid/48620c2d2.html>.

⁷⁴ По аналогия с Решение от 26 април 2012 г. по дело *Европейска комисия/Кралство Нидерландия* (C-508/10, точки 69 и 79).

⁷⁵ Връщане от страна на държава, по какъвто и да било начин, на дадено лице на територията на друга държава, в която той или тя може да бъде преследван/а по причина на раса, религия, националност, принадлежност към определена социална група или политически убеждения; или когато е налице сериозен риск, че той или тя ще бъде подложен/а на смъртно наказание, изтезания или други форми на нечовешко или унижително отношение или наказание.

⁷⁶ Сравн. член 17.

статута на бежанец. Бежанците често се сблъскват с практически трудности в рамките на този период от време и това може да представлява реална пречка за събиране на семейството. Поради това Комисията разглежда факта, че повечето държави членки не прилагат това ограничение, като най-подходящото решение.

Въпреки това, ако държавите членки изберат да приложат тази разпоредба, Комисията счита, че при оценяване на отделното заявление те следва да вземат предвид като един от факторите обективните практически пречки, с които се сблъсква кандидатът. Освен това, макар че в съответствие с член 11 и член 5, параграф 1 държавите членки са свободни да определят дали заявлението следва да бъде подадено от кандидата или от член на семейството, специфичното положение на бежанците и членовете на техните семейства може да направи това особено трудно или невъзможно.

Поради това Комисията счита, че държавите членки, по-специално при прилагането на ограничение във времето, следва да дават възможност на кандидата за подаване на заявлението на територията на държавата членка, за да се гарантира ефективността на правото на събиране на семейството. И накрая, ако кандидатът се сблъсква с обективни практически пречки за спазване на крайния срок от три месеца, Комисията счита, че държавите членки следва да позволят подаване на непълно заявление, което да бъде допълнено веднага щом документите станат налични или издирването завърши успешно. Комисията също така настоятелно приканва държавите членки да предоставят ясна информация относно събирането на семействата на бежанци по своевременен и разбираем начин (например когато им се предоставя техният статут на бежанец).

6.1.4. Пътни документи и визи за дългосрочно пребиваване

Получаването на необходимите пътни документи и визи за дългосрочно пребиваване може да бъде особено предизвикателство за бежанците и членовете на техните семейства и може да представлява практическа пречка за събиране на семейството. Поради това Комисията счита, че държавите членки следва да обърнат специално внимание на тази конкретна ситуация и да улеснят получаването на пътни документи и визи за дългосрочно пребиваване, така че бежанците да могат ефективно да упражняват правото си на събиране на семейството. В случаите, когато е невъзможно за бежанците и членовете на техните семейства да получат национални пътни документи и визи за дългосрочно пребиваване, държавите членки се насърчават да признават и приемат временни документи за пътуване, издадени от МКЧК, както и пътни документи съгласно Конвенцията⁷⁷, да издават еднопосочни пасавани и да предлагат на членовете на семейството възможността да им бъде издадена виза при пристигането им в държавата членка.

6.2. Лица, ползващи се със субсидиарна закрила

Член 3, параграф 2 изключва прилагането на директивата и по този начин — по-благоприятните условия за бежанци, когато кандидатът:

а) кандидатства за статут на бежанец, но все още не е получил окончателно решение,

⁷⁷ В съответствие с член 28 от Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г.

или се ползва със статут на:

б) временна, или

в) субсидиарна закрила,

или кандидатства за такъв статут.

Комисията подчертава, че директивата не следва да се тълкува в смисъл, че задължава държавите членки да отказват на лицата, ползващи се с временна или субсидиарна закрила, правото на събиране на семейството⁷⁸. Комисията счита, че нуждите от хуманитарна закрила на лица, ползващи се със субсидиарна закрила, не се различават от онези на бежанците, и насърчава държавите членки да приемат правила, които дават подобни права на бежанците и лицата, ползващи се с временна или субсидиарна закрила. Сближаването на двата статута на закрила се потвърждава и в преработената Директива за квалифициране 2011/95/ЕС⁷⁹ като част от „Пакета от мерки на ЕС в областта на убежището“⁸⁰. Във всеки случай, дори когато дадена ситуация не е обхваната от законодателството на Европейския съюз, държавите членки все пак са задължени да спазват членове 8 и 14 от ЕКПЧ⁸¹.

7. Общи принципи

7.1. Наличие на информация

Директивата изисква от държавите членки да създадат набор от правила, регулиращи процедурата за разглеждане на заявленията за събиране на семейства, която следва да бъде ефективна и управляема, а също така и прозрачна и справедлива, за да могат да предложат подходяща правна сигурност на заинтересованите лица⁸². За да изпълнят тези критерии, държавите членки следва да разработят практически ръководства с подробна, точна, ясна информация за кандидатите, както и да съобщават за всички нови изменения по своевременен и прозрачен начин. Тези практически ръководства следва да бъдат направени широко достъпни, включително онлайн⁸³, и на местата, където се подават

⁷⁸ Директива 2001/55/ЕО на Съвета изрично дава право на лицата, ползващи се с временна закрила, да се съберат с членове на техните семейства.

⁷⁹ Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 г. 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, 20. 12. 2011 г., стр. 9.

⁸⁰ Обща европейска система за убежище.

⁸¹ Решение от 15 ноември 2011 г. по дело *Dereci* (C-256/11, точка 72); Решение от 25 юли 2008 г. по дело *Metock* (C-127/08, точка 79).

⁸² Съображение 13.

⁸³ На портала на ЕС за имиграция на Комисията, както и на националните интернет страници на държавите членки.

заявления, независимо дали в консулствата, или другаде. Комисията препоръчва предоставянето на тези ръководства на езика на държавата членка, на местния език на мястото на подаване на заявления, както и на английски език.

7.2. Висши интереси на детето

Тази хоризонтална клауза на член 5, параграф 5 изисква висшият интерес на детето да бъде от първостепенно значение при всички действия, свързани с децата⁸⁴. Следователно държавите членки трябва да вземат под внимание благосъстояние на детето и положението на семейството в съответствие с принципа на зачитане на семейния живот, признат от Конвенцията на ООН за правата на детето и Хартата на основните права на ЕС.

Съдът е постановил, че член 5, параграф 5 и съображение 2 изискват, когато администрацията на държава членка разглежда заявление, по-специално, когато се определя дали са изпълнени условията на член 7, параграф 1, директивата да се тълкува и прилага в контекста на зачитане на личния и семейния живот⁸⁵ и на правата на детето⁸⁶, заложи в Хартата⁸⁷. Съдът също така признава⁸⁸, че за целите на пълното и хармонично развитие на тяхната личност децата трябва да растат в семейна среда⁸⁹, че държавите членки осигуряват детето да не бъде разделяно от родителите си против тяхната воля⁹⁰ и че всяка молба от дете или от неговите/нейните родители да влязат или да напуснат една държава членка с цел събиране на семейството се разглежда от държавата членка по положителен, хуманен и експедитивен начин⁹¹.

Освен това Съдът признава⁹², че правото на зачитане на личния и семейния живот трябва да се тълкува във връзка със задължението да се държи сметка за висшите интереси на детето⁹³, като се вземе предвид необходимостта за едно дете от поддържането на редовни лични отношения и с двамата родители⁹⁴. Следователно, когато дадена държава членка разглежда заявление, тя трябва да осигури детето да не бъде разделяно от

⁸⁴ Член 24, параграф 2 от Хартата на основните права на ЕС.

⁸⁵ Член 7 от Хартата на основните права на ЕС.

⁸⁶ Член 24, параграфи 2 и 3 от Хартата на основните права на ЕС.

⁸⁷ Решение от 6 декември 2012 г. по съединени дела *O. & S* (C-356/11 и C-357/11, точка 80).

⁸⁸ Решение от 27 юни 2006 г. по дело *Европейски парламент/Съвет на Европейския съюз* (C-540/03, точка 57).

⁸⁹ Шесто съображение от преамбюла към Конвенцията, Конвенция за правата на детето.

⁹⁰ Член 9, параграф 1 от Конвенцията, Конвенция за правата на детето.

⁹¹ Член 10, параграф 1 от Конвенцията, Конвенция за правата на детето.

⁹² Решение от 27 юни 2006 г. по дело *Европейски парламент/Съвет на Европейския съюз* (C-540/03, точка 58).

⁹³ Член 24, параграф 2 от Хартата на основните права на ЕС.

⁹⁴ Член 24, параграф 3 от Хартата на основните права на ЕС.

родителите си против тяхната воля, освен ако държавата членка реши, че висшите интереси на детето изискват такова разделяне в съответствие с установеното право и процедури. За всяко такова решение трябва да бъдат представени основания, така че да се гарантира ефективен съдебен контрол.

7.3. Злоупотреби и измами

Комисията счита, че е наложително да се предприемат действия срещу злоупотребите и измамите по отношение на правата, предоставени от посочената директива. В интерес както на обществото, така и на истинските кандидати, Комисията насърчава държавите членки да предприемат решителни действия в съответствие с разпоредбите на член 16, параграфи 2 и 4.

Член 16, параграф 2 предвижда възможност държавите членки да отхвърлят заявление или да оттеглят или откажат да подновят разрешенията за пребиваване на членовете на семейството, ако се установи, че:

а) е използвана фалшива или заблуждаваща информация, или фалшиви или подправени документи, или по друг начин е извършена измама, или са използвани други незаконни средства; или

б) бракът, партньорството или осиновяването са сключени с единствената цел да се даде възможност на заинтересованите лица да влязат или да пребивават в държава членка („бракове или партньорства по сметка“, „фалшиви декларации за родителство“).

На държавите членки по-специално се позволява при извършване на оценката по такива случаи да обърнат внимание на обстоятелството, че бракът, партньорството или осиновяването са сключени, след като кандидатът е получил своето разрешение за пребиваване.

В член 16, параграф 4 на държавите членки се разрешава да направят специална проверка и инспекции, когато има основания да се подозира, че е налице измама или брак, партньорство или осиновяване по сметка. Общи проверки и инспекции на определени категории брак, партньорство или осиновяване обаче не са разрешени.

Браковете по сметка могат да се отнасят до бракове на граждани на трети страни със:

а) други граждани на трети държави, пребиваващи в Европейския съюз,

б) граждани на ЕС, които са упражнили правото на свободно движение, или

в) собствени граждани.

Въпреки че по отношение на събиране на семейството в тези разнородни обстоятелства са приложими различни права и правни норми, основните определения и техники за разследване и разкриване са едни и същи. Поради тази причина за насоки относно

определенията може, *mutatis mutandis*, да се прави справка с раздел 4.2 от насоките от 2009 г. относно Директивата за свободно движение⁹⁵.

В своето съобщение от 25 ноември 2013 г. относно свободното движение на гражданите на ЕС и техните семейства⁹⁶ Комисията обявява, че ще помага на националните органи да прилагат правилата на ЕС, които им позволяват да се борят срещу евентуални злоупотреби с правото на свободно движение, като изготви Наръчник за борба с фиктивните бракове (Действие 1). Този наръчник ще разглежда проблема за фиктивните бракове между граждани на ЕС и граждани на държави извън ЕС в контекста на свободното движение на гражданите на ЕС (Директива 2004/38/ЕО), а не между двама граждани на държави извън ЕС в контекста на Директива 2003/86/ЕО. Въпреки това, с оглед на паралелите с оперативните аспекти на борбата срещу потенциални злоупотреби и измами по отношение на правото на събиране на семейството, с този наръчник може, *mutatis mutandis*, да се прави справка по-специално за инструменти и техники за разследване и за трансгранично сътрудничество, когато е целесъобразно.

Като се има предвид участието на организираната престъпност, ефективната борба с фиктивните бракове изисква оперативна реакция, която предполага полицейско сътрудничество и обмен на най-добри практики между компетентните национални органи на съответните форуми по въпросите на правоприлагането. За тази цел в цикъла на политиката на ЕС за борба с организираната и тежката международна престъпност е включена специфична стратегическа цел (цел № 4), свързана с фиктивните бракове, в рамките на приоритета, свързан с „улесняването на незаконната имиграция“⁹⁷. Приоритетите в цикъла на политиката се изпълняват по мултидисциплинарен начин чрез съвместните действия на националните органи и агенциите на Комисията, като например Европол, като по този начин се създава възможност за допълнителен оперативен обмен между държавите членки по различните аспекти на по-широкия въпрос за фиктивни бракове, свързани с организираната престъпност.

7.4. Индивидуална оценка

Според Съда държавите членки са задължени да извършат съразмерна и разумна преценка на всички засегнати интереси, както при прилагането на Директива 2003/86, така и при разглеждане на заявленията за събиране на семейството⁹⁸. Съдът също така счита,

⁹⁵ Съобщение на Комисията до Европейския парламент и до Съвета от 2 юли 2009 г. относно насоки за по-добро транспониране и прилагане на Директива 2004/38/ЕО относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, COM(2009) 313 окончателен, стр. 15-17.

⁹⁶ Съобщение от Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите от 25 ноември 2013 г. относно свободно движение на гражданите на ЕС и техните семейства: пет действия за промяна, COM(2013) 837 final.

⁹⁷ Implementation EU Policy cycle for organised and serious international crime: Multi-annual Strategic Plan related to the EU crime priority „illegal immigration“ (Прилагане на цикъл на политиката на ЕС за борба с организираната и тежката международна престъпност: многогодишен стратегически план, свързан с приоритета на ЕС в областта на борбата с престъпността „незаконна имиграция“).

⁹⁸ Решение от 6 декември 2012 г. по съединени дела *O. & S* (C-356/11 и C-357/11, точка 81).

че член 17 изисква държавите членки да направят цялостна оценка на всички съответни фактори във всеки отделен случай. Това задължение се прилага също така, когато държавите членки са се възползвали от възможността да изискат доказателства за изпълнението на определени условия (като жилищно настаняване, медицинска застраховка и ресурси съгласно член 7), когато се проверява дали дете на възраст над 12 години, пристигащо независимо от останалите членове на семейството си, отговаря на условието за интегриране (член 4, параграф 1 in fine), когато дете на възраст над 15 години подава заявление (член 4, параграф 6) или когато се изисква минимална възраст за съпрузи (член 4, параграф 5). Нито един от тези фактори, взет поотделно, не може автоматично да доведе до решение, а трябва да бъде включен в уравнението като един от съответните фактори⁹⁹.

Примери за други съответни фактори са характерът и солидността на семейните връзки на лицето; продължителността на неговото/нейното пребиваване в държавата членка; съществуването на семейни, културни и социални връзки с неговата/нейната държава на произход; условията на живот в държавата на произход; възрастта на засегнатите деца; фактът, че член на семейството е роден и/или отгледан в държавата членка; икономическите, културните и социалните връзки в държавата членка; зависимостта на членовете на семейството; защитата на брака и/или семейните отношения.

Държавите членки се ползват с широка свобода на преценка, когато надлежно държат сметка за съответните фактори в отделния случай. Все пак те са ограничени от принципите на член 8 от Европейската конвенция за правата на човека, член 7 от Хартата на основните права на Европейския съюз относно закрила на семейството и зачитане на семейния живот, както и съответната съдебна практика на Европейския съд по правата на човека и Съда на Европейския съюз. Следните принципи трябва да се спазват: всички отделни обстоятелства по случая трябва да бъдат установени и тежестта, отдадена на личните и обществените интереси, трябва да бъде подобна на онази при сходни случаи. Също така балансирането на съответните лични и обществени интереси трябва да изглежда разумно и пропорционално. Държавите членки следва изрично да посочват своите мотиви в решенията за отказ на заявления¹⁰⁰.

Х е гражданка на трета страна, която пребивава в държава членка със своята непълнолетна дъщеря. Х иска нейният съпруг от трета държава да се присъедини към нея, но доходите ѝ не достигат изискуемия праг на доходите в тази държава членка. Необходимо ли е все пак държавата членка да разгледа случая по същество?

Да, държавата членка трябва да прецени всички съответни фактори по отделния случай, включително изискването за доходите. Държавата членка може да изиска доказателство, че Х разполага със стабилни и регулярни финансови средства, които са достатъчни, за да издържа себе си и членовете на своето семейство, но въпреки това държавата членка все още е задължена да разгледа заявлението в интерес на

⁹⁹ Решение от 27 юни 2006 г. по дело *Европейски парламент/Съвет на Европейския съюз* (C-540/03, точки 66, 87, 88, 99 и 100).

¹⁰⁰ Член 5, параграф 4, трета алинея.

съответното дете, както и с грижата да се облагодетелства семейният живот, като същевременно не засяга целта на директивата и нейното полезно действие¹⁰¹.

7.5. Право на оспорване по законно установения ред

В съответствие с член 18 държавите членки са задължени да предоставят ефективно правно средство за защита срещу решенията на националните органи. Комисията подчертава, че при прилагането на правото на Съюза държавите членки трябва да спазват разпоредбите на Хартата на основните права и следователно трябва да прилагат разпоредбата за обжалване на директивата в съответствие с правото на ефективни правни средства за защита пред съд, установено в член 47 от Хартата и съдебната практика на Съда на Европейския съюз по този въпрос¹⁰².

Това предполага наличие на възможност за пълен съдебен контрол както по същество, така и за законосъобразност. Следователно решенията могат да се оспорват по отношение не само на закона, но и на фактите по дадено дело. Жалбоподателят има право неговото дело да бъде гледано справедливо и публично в разумен срок от съд за съдебен контрол, който е независим, безпристрастен и предварително създаден със закон. Член 47 от Хартата предвижда ефективни правни средства за защита и справедлив съдебен процес пред съд, така че квазисъдебен или административен контрол може да не е достатъчен.

Директивата изрично описва правото на оспорване по законно установения ред само на четири възможни решения¹⁰³. Въпреки това съдебната практика на Съда на Европейския съюз предвижда, че ефективни правни средства за защита трябва да бъдат предоставени също и по отношение на всякакви други решения, свързани с ограничаването на субективните права, предоставени от директивата. Член 47 от Хартата се прилага към всички права, предвидени в директивата, включително например решенията по отношение на ограничаването на правото на работа¹⁰⁴ или отказа да се предостави право на пребиваване, независимо от това на кандидата¹⁰⁵. Всяка последица от невзимане на решение по заявление за събиране на семейството от страна на държавата членка до изтичане на предвидения срок, независимо дали автоматично допускане на територията, или ефективно оспорване по законно установения ред на автоматично отхвърляне, трябва да е уредена от националното законодателство на съответната държава членка¹⁰⁶. Това

¹⁰¹ Решение от 6 декември 2012 г. по съединени дела *O. & S* (C-356/11 и C-357/11, точка 82).

¹⁰² Член 51, параграф 1 от Хартата на основните права; Решение от 27 юни 2006 г. по дело *Европейски парламент/Съвет на Европейския съюз* (C-540/03, точка 105); Вж. също Решения от 3 септември 2008 г. по дела *P, Kadi и Al Barakaat* (C-402/05 P и C-415/05); Доклад от Комисията до Европейския парламент и Съвета относно прилагането на Директива 2003/86/ЕО относно правото на събиране на семейството, COM(2008) 610 окончателен.

¹⁰³ Отхвърляне на заявление за събирането на семейството, отказ за подновяване на разрешение за пребиваване, оттегляне на разрешение за пребиваване и разпореждане за принудително отвеждане от територията на държавата членка.

¹⁰⁴ Член 14, параграф 2.

¹⁰⁵ Член 15.

¹⁰⁶ Член 5, параграф 4, трета алинея, второ изречение.

национално законодателство трябва да гарантира ефективна процедура за налагане на обезпечителни мерки в случай на невзимане на административно решение чрез процедура на жалба по административен ред или, при липса на такава процедура — чрез съдебна процедура.

Комисията насърчава държавите членки да предоставят правото на оспорване по законно установения ред както на кандидата, така и на членовете на неговото/нейното семейство, за да се създаде възможност за ефективно упражняване на това право.