Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
P. MENGOZZI
представено на 27 юни 2018 година [1]

Дело C-380/17

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
K.
B.
в присъствието на:
H. Y. [2]
Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

(Преюдициално запитване, отправено от Raad van State (Държавен съвет, Нидерландия)

„Преюдициално запитване — Изключения от приложното поле на Директива 2003/86/ЕО — Разпоредби, които националното право е направило пряко и безусловно приложими — Компетентност на Съда — Право на събиране на семейството — По-благоприятен режим за бежанците — Член 12, параграф 1, трета алинея — Отхвърляне на заявление — Неспазване на тримесечния срок, считано от предоставянето на статут на субсидиарна закрила — Инструктивен срок“

I. Увод

1. С настоящото преюдициално запитване, отправено от Raad van State (Държавен съвет, Нидерландия), от Съда се иска, от една страна, да се произнесе по собствената си компетентност да тълкува Директива 2003/86/ЕО на Съвета от 22 септември 2003 година относно правото на събиране на семейството [3] в контекст, в който разглежданите в главното производство хипотези са изрично изключени от приложното поле на тази директива. Националното законодателство, транспониращо тази директива, едностранно има за цел да разшири нейното приложно поле, като включи в него и такива хипотези. Този въпрос е повдигнат и по дело C-257/17, C и A, по което в същия ден се представя мое заключение.

2. От друга страна, Съдът е приканен да се произнесе по естеството на тримесечния срок по член 12, параграф 1, трета алинея от Директива 2003/86, и по-специално по въпроса дали националните органи имат право да отхвърлят заявлението за събиране на семейството само поради неспазването на посочения срок.

1 Език на оригиналния текст: френски.

2 На 11 декември 2017 г. запитващата юрисдикция уведомява Съда, че нидерландският държавен секретар по въпросите на сигурността и правосъдието (наричан по-нататък „държавният секретар“) се е оттеглил от делото на жалбоподателя H. Y., като тази юрисдикция посочва, че поддържа всички свои въпроси по делото при страни K. и B.

3 ОВ L 251, 2003 г., стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 164.

II. Правна уредба и фактическа обстановка

A. Международното право

3. Член 3, параграф 1 от Конвенцията на ООН за правата на детето, приета и открита за подписване, ратифициране и присъединяване с Резолюция 44/25 на Общото събрание на ООН от 20 ноември 1989 г. постановява, че „[в]исшите интереси на детето са първостепенно съображение във всички действия, отнасящи се до децата“.

4. Съгласно член 8 („Право на зачитане на личния и семейния живот“), параграф 1 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. (наричана по-нататък „ЕКПЧ“):

„Всеки има право на зачитане на неговия личен и семеен живот, на неговото жилище и тайната на неговата кореспонденция“.

Б. Правото на Съюза

5. Член 7 от Хартата на основните права на Европейския съюз [4] (наричана по-нататък „Хартата“) е озаглавен „Зачитане на личния и семейния живот“ и предвижда:

„Всеки има право на зачитане на неговия личен и семеен живот, на неговото жилище и тайната на неговите съобщения“.

6. Член 24, параграфи 2 и 3 от Хартата гласят:

„2. При всички действия, които се предприемат от публичните власти или частни институции по отношение на децата, висшият интерес на детето трябва да бъде от първостепенно значение.

3. Всяко дете има право да поддържа редовно лични отношения и преки контакти с двамата си родители, освен когато това е против неговия интерес“.

7. Директива 2003/86/ЕО определя условията за упражняване на правото на събиране на семейството от граждани на трети страни, пребиваващи на законно основание на територията на държавите членки. Съображение 2 от тази директива гласи, че тя зачита основните права, и по-специално правото на зачитане на семейния живот, което е уредено в редица актове на международното право, сред които и посочените по-горе член 8 от ЕКПЧ и член 7 от Хартата.

8. Съгласно съображение 8 от Директива 2003/86 „[с]пециално внимание следва да се отдели на положението на бежанците поради причините, които са ги принудили да избягат от страната си и които им пречат да водят там нормален семеен живот. Ето защо необходимо е да се предвидят по-благоприятни условия за упражняване на правото им на събиране на семейството“.

9. Съгласно член 2, буква б) от Директива 2003/86:

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

б) „бежанец“ означава всеки гражданин на трета страна или лице без гражданство, ползващо се със статут на бежанец по смисъла на Женевската конвенция за статута на бежанците от 28 юли 1951 г., изменена с протокола, подписан в Ню Йорк на 31 януари 1967 г.“.

4 ОВ C 32, 2012 г., стр. 391.

10. Член 3, параграф 2, буква в) от Директива 2003/86 предвижда, че „[н]астоящата директива не се прилага, когато кандидатът за събиране на семейството [е гражданин на трета страна]:

в) [...] получил[...] разрешение да пребивава в държава членка на основата на субсидиарна форма на закрила в съответствие с международните задължения, националното законодателство или практиката на държавите членки, или кандидатства за разрешение да пребивава на тази основа и очаква решение за своя статут“.

11. Член 5, параграф 5 от Директива 2003/86 предвижда, че „[п]ри разглеждане на заявлението държавите членки се ръководят от висшите интереси на малолетните и непълнолетните деца“.

12. Член 7, параграф 1 от Директива 2003/86 гласи:

„При подаване на заявление за събиране на семейство заинтересованата държава членка може да поиска от лицето, което е подало заявлението, да представи доказателство за това, че кандидатът разполага със:

а) 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;

б) медицинска застраховка за всички рискове, които обикновено се покриват за нейните собствени граждани във въпросната държава членка, за самия кандидат и членовете на неговото семейство;

в) 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. Държавите членки оценяват тези финансови ресурси с оглед характера им и тяхната регулярност и могат да вземат под внимание нивото на минималните национални възнаграждения или пенсии, а също и броя на членовете на семейството“.

13. Съгласно член 12, параграф 1, първа и трета алинея от Директива 2003/86, който е включен в глава V, озаглавена „Събиране на семействата на бежанци“:

„Чрез дерогация от член 7 държавите членки не изискват от бежанеца и/или членовете на семейството му да представят във връзка с молби, отнасящи се до членовете на семейството, […] доказателства, че бежанецът изпълнява изискванията на член 7.

[…]

Държавите членки могат да изискат 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 статута на бежанец“.

14. Член 17 от Директива 2003/86 пояснява:

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

15. Член 2, параграф 1, буква е) от Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила[5] гласи:

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

е) „лице, което отговаря на условията за субсидиарна закрила“ означава гражданин на трета държава или лице без гражданство, които не отговарят на условията за бежанец, но за които има сериозни основания да се смята, че ако бъдат изпратени обратно в държавата на произход, или в случай на лице без гражданство — в държавата на предишното му обичайно пребиваване, биха били изложени на реална опасност от тежки посегателства по смисъла на член 15, и по отношение на които не се прилага член 17, параграфи 1 и 2, и които не могат или поради такава опасност не желаят да получат закрилата на тази държава“.

B. Нидерландското право

16. Според Raad van State (Държавен съвет) заявление за издаване на виза за пребиваване за срок от над три месеца, като това по спора в главното производство, представлява заявление за влизане и пребиваване с цел събиране на семейството на бежанец или на лице с право на субсидиарна закрила. Подобно искане се подава в полза на член на семейството, който живее в чужбина, или който е влязъл в Нидерландия заедно с кандидата за събиране на семейството. След подаването на това заявление държавният секретар може служебно да предостави на този член на семейството разрешение за пребиваване като лице с право на убежище.

17. Член 29, параграф 4 от Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet, Vreemdelingenwet 2000 (Закон за общо преразглеждане на Закона за чужденците, наричан по-нататък „Vw 2000“) гласи: „[р]азрешението за пребиваване за определен срок по член 28 може също да бъде предоставено и на член на семейството по смисъла на параграф 2, който сам не се е присъединил към посочения в параграф 1 чужд гражданин в срок до три месеца след издаването на разрешението за пребиваване по член 28, ако в този тримесечен срок от или в полза на този член на семейството е подадено заявление за издаване на виза за пребиваване за срок от над три месеца“.

III. Споровете в главното производство, преюдициалните въпроси и производството пред Съда.

18. Жалбоподателите K и B (наричани по-нататък „K и B“ или „жалбоподателите K и B“) са граждани на трета страна (Еритрея). Те са съответно съпругата и родената на 1 юли 2014 г. малолетна дъщеря на гражданин на трета страна, пребиваващ в Нидерландия (наричан по-нататък „кандидатът за събиране на семейството FG“). Кандидатът за събиране на семейството FG притежава, считано от 23 септември 2014 г., разрешение за пребиваване за определен срок като лице с право на убежище (наричано по-нататък „разрешение за пребиваване като лице с право на убежище“). Това разрешение за пребиваване като лице с право на убежище му предоставя субсидиарна закрила.

5 ОВ L 337, 2011 г., стр. 9.

19. След разговор на кандидата за събиране на семейството FG с трета организация — Vluchtelingen Werk Netherland[6], той първоначално разбрал, че не следва да подава заявление за събиране на семейството. В крайна сметка обаче кандидатът за събиране на семейството FG подава такова заявление на основание на член 29, параграфи 2 и 4 от Vw 2000 в полза на K и B, но след изтичането на срока[7].

20. С две решения от 20 април 2015 г. и 8 ноември 2015 г. държавният секретар потвърждава отхвърлянето на подаденото от кандидата FG заявление за събиране на семейството в полза на жалбоподателите K и B, тъй като заявлението не било подадено в тримесечния срок и че закъснението не е по уважителна причина съгласно член 29, параграфи 2 и 4 от Vw 2000.

21. С решение от 24 юни 2016 г. Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Първоинстанционен съд Хага, заседаващ в Амстердам, наричан по-нататък „първоинстанционният съд“) отхвърля като неоснователна подадената от K и B жалба срещу решението за отхвърляне на заявлението им за събиране на семейството.

22. Жалбоподателите K и B подават въззивна жалба срещу първоинстанционното съдебно решение пред запитващата юрисдикция. Първо, те се оплакват, че първоинстанционният съд не е възприел виждането, че преценката дали причините за просрочването на заявлението са уважителни трябва да се направи с оглед на целта и смисъла на установяването на посочения срок. Второ, според K и B първоинстанционният съд погрешно е обосновал решението си с факта, че на кандидата за събиране на семейството FG е било известно, че трябва да подаде заявлението в рамките на тримесечния срок и че е трябвало да се осведоми по-подробно за възможността да подаде заявление за събиране на семейството преди изтичането на срока. Трето, K и B изтъкват, че първоинстанционният съд неправилно не е приел, че посоченият в член 12, параграф 1, трета алинея от Директива 2003/86 срок за събиране на семейството не можел да се прилага като основание за отхвърляне на заявлението и че държавният секретар е следвало при преценката си да спазва принципа на пропорционалност. Освен това съгласно член 5, параграф 5 и член 17 от Директива 2003/86 при тази преценка следвало също да се отчитат висшите интереси на детето. Четвърто, K и B твърдят, че първоинстанционният съд неправилно не е приел, че препращането към заявлението по общия ред — за издаване на виза за пребиваване за срок от над три месеца с цел събиране на семейството — противоречало на целта на Директива 2003/86 и възпрепятствало нейното полезно действие.

23. На първо място, запитващата юрисдикция има съмнения относно компетентността на Съда, доколкото Директива 2003/86 изключва от приложното си поле лицата с право на субсидиарна закрила. Всъщност, въпреки че нидерландският законодател е препратил към съдържанието на директивата, било в интерес на Съюза разпоредбите, заимствани от правото на Европейския съюз, да се тълкуват еднакво[8]. Запитващата юрисдикция уточнява, че от решение от 18 октомври 2012 г., Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638, наричано по-нататък „решението Nolan“), следва, че не е в интерес на Съюза да се следи за еднакво тълкуване на акт на Съюза, когато става въпрос за вътрешна хипотеза, която е изрично изключена от приложното поле този правен акт[9]. За запитващата юрисдикция не е ясно дали решение Nolan е приложимо в случая, доколкото това решение не е свързано с хипотеза, спрямо която е установено, че правото на Съюза е пряко и безусловно приложимо[10]. Съдът обаче вече не се позовава на посоченото

6 Става въпрос за независима организация, защитаваща интересите на бежанците и на лицата с право на субсидиарна закрила в Нидерландия.

7 Заявлението е подадено на 22 януари 2015 г., т.е. един месец след изтичането на тримесечния срок по Директива 2003/86.

8 Тук запитващата юрисдикция цитира решения от 18 октомври 2012 г., Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638, т. 46), от 7 ноември 2013 г., Roméo (C-313/12, EU:C:2013:718, т. 22), и от 16 юни 2016 г., Rodríguez Sánchez (C-351/14, EU:C:2016:447, т. 61 и 62).

9 Вж. в този смисъл решение от 18 октомври 2012 г., Nolan (т. 53—56).

10 Вж. в този смисъл решение от 18 октомври 2012 г., Nolan (т. 52).

решение, по-специално в решение на голям състав от 15 ноември 2016 г., Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874), и затова запитващата юрисдикция иска да се установи дали решение Nolan би могло да доведе до некомпетентност на Съда да се произнесе по настоящото преюдициално запитване.

24. На второ място, запитващата юрисдикция поставя въпроса за тълкуването на член 12, параграф 1, трета алинея от Директива 2003/86. Според запитващата юрисдикция, ако заявлението за събиране на семейството не е подадено в срока и причината за неспазването на срока не е уважителна, обстоятелство, за което кандидатът за събиране на семейството FG отговаря, това заявление не се разглежда по същество; съответно държавният секретар не взема предвид нито разпоредбата на член 5, параграф 5 (отчитането на висшите интереси на детето), нито член 17 (отчитане на индивидуалните обстоятелства) от Директива 2003/86. Въпреки това запитващата юрисдикция счита, че е необходимо по-точно тълкуване на член 12, параграф 1, трета алинея от посочената директива, за да се преценят доводите на жалбоподателите K и B.

25. При тези обстоятелства Raad van State (Държавен съвет, Нидерландия) решава да спре производството по делото и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Като се имат предвид член 3, параграф 3, буква в) от Директива [2003/86] и решението [Nolan], от компетентността на Съда ли е да отговори на преюдициалните въпроси на нидерландския съд относно тълкуването на разпоредбите на посочената директива в правен спор във връзка с правото на пребиваване на член от семейството на лице с право на субсидиарна закрила, след като в нидерландското право е установено, че посочената директива се прилага пряко и безусловно по отношение на лица с право на субсидиарна закрила?

2) Допуска ли установеният в Директива [2003/86] режим […] национална разпоредба като разглежданата в главното производство, съгласно която заявление за допускане на събиране на семейството в съответствие с предвидените в глава V от тази директива по-благоприятни условия може да бъде отхвърлено само тъй като не е подадено в посочения в член 12, параграф 1, трета алинея срок?

За отговора на този въпрос от значение ли е обстоятелството, че в случай на неспазване на този срок, независимо дали е постановен отказ или не, може да се подаде заявление за събиране на семейството, при разглеждането на което се проверява дали са изпълнени изискванията по член 7 от Директива [2003/86] и се вземат предвид интересите и обстоятелствата по член 5, параграф 5 и по член 17 [от посочената директива]?“.

26. Писмени становища по настоящото дело представят жалбоподателите K и B, нидерландското правителство, както и Европейската комисия.

27. В проведеното на 19 март 2018 г. съдебно заседание за разглеждане на дело C-257/17, C и A съвместно със свързаното дело K и B, устни становища представят жалбоподателите C и A, а впоследствие и жалбоподателите K и B, нидерландското правителство и Комисията.

IV. Анализ

A. Относно компетентността на Съда

28. Кандидатът за събиране на семейството FG притежава разрешение за пребиваване като лице с право на убежище, с което му е предоставена субсидиарна закрила. Той подава заявление за събиране на семейството в полза на жалбоподателите K и B на основание на Директива 2003/86.

29. Недвусмисленият текст на член 3, параграф 3, буква в) от Директива 2003/86 уточнява, че „[тя] не се прилага, когато кандидатът за събиране на семейството [е гражданин на трета страна] […] получил[...] разрешение да пребивава в държава членка на основата на субсидиарна форма на закрила в съответствие с международните задължения, националното законодателство или практиката на държавите членки“[11]. Кандидатът за събиране на семейството FG следователно не попада ratione materiae в приложното поле на Директива 2003/86[12].

30. Въпреки това нидерландският законодател е решил едностранно да прилага по-благоприятните разпоредби, свързани със събирането на семействата на бежанците, включени в глава V от Директива 2003/86, като член 12 от тази директива е предмет на втория отправен от запитващата юрисдикция въпрос спрямо лицата с право на субсидиарна закрила и членовете на техните семейства[13]. Случаят в настоящото производство представлява положение, регламентирано от националното право. С други думи, става въпрос за разширяване на приложното поле ratione materiae на нидерландската правна уредба съгласно Vw 2000 по отношение на лицата с право на субсидиарна закрила. При тези обстоятелства трябва да се изследва дали тълкуване на Съда на разпоредбите, посочени в поставените въпроси — а оттам и компетентността на Съда — са обосновани, както поддържат това запитващата юрисдикция, нидерландското правителство и жалбоподателите по главното производство, но което Комисията не приема.

11 Първоначално предложението за директива на Съвета относно правото на събиране на семейството от 1 декември 1999 г. (COM (1999) 638 окончателен), предоставя правото да се съберат с членовете на семействата си и на лицата, получили право на субсидиарна закрила. В своето становище, прието на пленарната сесия на 6 септември 2000 г., Европейският парламент подкрепя общия подход и основните насоки на предложението, но призовава за ограничаване на обхвата на посоченото по-горе предложение за директива с оглед на изключването на лицата, които се ползват от някаква форма на субсидиарна закрила (изменение 19). Комисията съответно изменя предложението с мотива, че все още не съществува хармонизирано определение за „лице с право на субсидиарна закрила“: вж. измененото предложение за директива на Съвета относно правото на събиране на семейството (COM (2000) 624 окончателен).

12 От това обаче не може да се направи извод, че Директива 2003/86 задължава държавите членки да отказват на лицата, ползващи се с временна или субсидиарна закрила, правото да се събират със семействата си. Директива 2001/55/ЕО на Съвета от 20 юли 2001 година относно минималните стандарти за предоставяне на временна закрила в случай на масово навлизане на разселени лица и за мерките за поддържане на баланса между държавите членки в полагането на усилия за прием на такива лица и понасяне на последиците от този прием (ОВ L 212, 2001 г., стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 3, стр. 179) разрешава изрично на лицата, ползващи се с временна закрила, да се съберат с членове на семействата си. Вж. в този смисъл също Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент относно насоки за прилагане на Директива 2003/86/ЕО относно правото на събиране на семейството от 3 април 2014 г. (наричано по-нататък „Съобщение на Комисията относно насоките“ — COM(2014) 210 окончателен., т. 6.2, стр. 25).

13 Това не е единичен случай. Според доклада на Комисията до Европейския парламент и до Съвета от 8 октомври 2008 г. относно прилагането на Директива 2003/86/ЕО относно правото на събиране на семейството (COM (2008)610 окончателен от 8 октомври 2008 г., стр. 5), Чешката република, Република Естония, Френската република, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Австрия, Португалската република, Република Финландия и Кралство Швеция прилагат директивата по отношение на лицата, ползващи се с временна или субсидиарна закрила, независимо от по-горе посоченото изключение. В Съобщението на Комисията относно насоките тя насърчава държавите членки да приемат правила, които дават подобни права на бежанците и лицата, ползващи се с временна или субсидиарна закрила, тъй като техните нужди от закрила не се различават (вж. т. 6.2, стр. 5).

31. Съгласно член 267 ДФЕС Съдът е компетентен да се произнася преюдициално относно тълкуването на Договорите и на актовете на институциите на Съюза. Поради това само националният съд може да прецени, предвид особеностите на всяко дело, както необходимостта от преюдициално заключение, за да може да постанови решението си, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда[14]. Ето защо, след като поставените от националните юрисдикции въпроси се отнасят до тълкуването на разпоредба от правото на Съюза, Съдът по принцип е длъжен да се произнесе[15].

32. В това отношение следва да се припомни, че Съдът многократно е постановявал, че има компетентност да се произнася по преюдициални запитвания относно разпоредби на правото на Съюза в случаи, в които фактите по главното производство са били извън приложното поле на това право. Да се следи за еднаквото тълкуване на разпоредба от акт на Съюза и на транспониращите я в дадено национално право разпоредби, предвиждащи прилагането ѝ извън приложното поле на този акт, е всъщност от интерес за Съюза.

33. В този контекст Съдът уточнява, че тълкуването от него на разпоредби от правото на Съюза по отношение на положения, които не попадат в приложното поле на това право, е обосновано в случаите, когато националното право е направило тези разпоредби пряко и безусловно приложими към такива положения, за да се гарантира еднакво третиране на посочените положения и на положенията, попадащи в приложното поле на правото на Съюза[16]. Следователно Съдът е призован да установи представени ли са достатъчно точни данни, за да се определи дали вътрешното право съдържа пряко и безусловно приложимо препращане към правото на Европейския съюз. По същество само въз основа на уточненията, представени от запитващата юрисдикция в нейния акт за преюдициално запитване, Съдът може да определи дали е компетентен да отговори на поставените му въпроси[17].

34. Несъмнено, съгласно решение Nolan по отношение на област, която законодателят на Съюза е изключил от приложното поле на приет от него акт, не може да се установи или да се презюмира наличието на интерес за Съюза от еднакво тълкуване на разпоредбите на този акт[18]. Всъщност по тази логика „ако законодателят на Съюза недвусмислено посочи, че приетият от него акт не се прилага в определена област, той се отказва, […], от преследване на целта за еднакво тълкуване и прилагане на правните норми в изключената област“[19].

35. Въпреки това, смятам, че решение от 19 октомври 2017 г., Solar Electric Martinique (C-303/16, EU:C:2017:773, наричано по-нататък „решението Solar Electric Martinique“), което също се отнася до случай на изрично изключване от приложното поле на директива на Съюза[20], изменя някои от мотивите на решение Nolan. По-специално в точка 29 от решение Solar Electric Martinique Съдът уточнява, че „[*н*]*аистина е възможно* Съюзът да има интерес [понятията на въпросната директива] да бъдат тълкувани еднакво, за да се избегнат последващи различия в

14 Вж. в този смисъл решения от 18 октомври 1990 г., Dzodzi, (C-297/88 и C-197/89, EU:C:1990:360, т. 33), от 7 юли 2011 г., Agafiței и др. (C-310/10, EU:C:2011:467, т. 24 и 25), и от 21 декември 2011 г., Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, т. 15).

15 Вж. в този смисъл решения от 18 октомври 1990 г., Dzodzi, (C-297/88 и C-197/89, EU:C:1990:360, т. 35), от 16 март 2006 г., Poseidon Chartering (C-3/04, EU:C:2006:176, т. 15), от 28 октомври 2010 г., Volvo Car Germany (C-203/09, EU:C:2010:647, т. 24), от 7 юли 2011 г., Agafiței и др. (C-310/10, EU:C:2011:467, т. 26), и от 21 декември 2011 г., Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, т. 16).

16 Вж. в този смисъл решения от 28 март 1995 г., Kleinwort Benson (C-346/93, EU:C:1995:85, т. 16), от 21 декември 2011 г., Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, т. 17 и 19), от 18 октомври 2012 г., Nolan (т. 45 и 47), и от 19 октомври 2017 г., Solar Electric Martinique (C-303/16, EU:C:2017:773, т. 25 и 27).

17 Вж. в този смисъл определение от 12 май 2016 г., Sahyouni, (C-281/15, EU:C:2016:343, т. 27 и 29), и заключението ми по дело Solar Electric Martinique, (C-303/16, EU:C:2017:507, т. 33).

18 Вж. в този смисъл решение Nolan (т. 53, 54 и 56).

19 Вж. в този смисъл решение Nolan (т. 55).

20 Става дума за случай на изключване ratione loci от приложното поле на Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 година относно общата система на данъка върху добавената стойност (наричана по-нататък „Директивата за ДДС“), но тази разлика с изключването ratione materiae в решение Nolan не е от значение: вж. заключението ми по дело Solar Electric Martinique (C-303/16, EU:C:2017:507, т. 49).

тълкуването“[21]. Следователно, макар решението по дело Nolan да внушава, че този интерес престава да съществува в случай на изрично изключване от законодателя на Съюза, решението по дело Solar Electric Martinique не потвърждава подобен прочит. Отново във връзка със случай на изрично изключване от приложното поле на определена директива в решение от 27 юни 2018 г., SGI и Valériane (C-459/17 и C-460/17), той изглежда окончателно се отклонява от подхода, възприет по-рано в решение Nolan, като посочва, че „въпреки това изрично изключване *е налице несъмнен интерес на Съюза*[22], за да се избегнат бъдещи различия в тълкуването; разпоредбите или понятията, заимствани от правото на Съюза се тълкуват еднакво, независимо от условията, при които те следва да се прилагат, при условие че националното право прави пряко и безусловно препращане към разпоредба от директивата, чието тълкуване се иска от Съда[23].

36. Така е и в настоящия случай.

37. Освен това, предоставените от запитващата юрисдикция данни са достатъчно точни и показват, че националното законодателство в съответствие с правото на Съюза съдържа пряко и безусловно препращане към това право. Запитващата юрисдикция уточнява също, че нидерландското законодателство установява общ ред за събиране на семействата на бежанците и за събиране на семействата на лицата с право на субсидиарна закрила. Според държавния секретар този избор се обосновава с факта, че Кралство Нидерландия придава на разрешението за пребиваване поради предоставена субсидиарна закрила същите правни последици, каквито и на разрешението за пребиваване поради предоставен статут на бежанец. Запитващата юрисдикция, както и нидерландското правителство, и жалбоподателите K и B, считат, че нидерландският законодател е установил, че глава V от Директива 2003/86 се прилага пряко и безусловно по отношение на случаи, които съгласно член 3, параграф 2, буква в) от тази директива не попадат в обхвата на правото на Съюза. Тя прави заключение, че посочената директива 2003/86 се прилага по аналогия спрямо лицата с право на субсидиарна закрила.

38. Накрая, ако Съдът не е компетентен в настоящия случай да тълкува член 12, параграф 1, трета алинея от Директива 2003/86, запитващата юрисдикция би била задължена да тълкува самостоятелно директивата, за да разреши спора по същество. На практика тълкуването на разпоредба от правото на Съюза от националния съд може да се отрази върху съдържанието на това право и да доведе до насока, различаваща се чувствително от тази, която би възприел Съдът. Освен това то би могло да обезкуражи националните съдилища на съответната държава членка да поставят такъв въпрос на Съда в бъдеще. При всички положения понятието, чието тълкуване е поискано от запитващата юрисдикция, действително попада в обхвата на правото на Съюза и се прилага в хипотеза, попадаща в приложното поле на директивата.

39. Поради това смятам, че интересът на Съюза от еднакво тълкуване е налице, от една страна, за да се избегнат различия в прилагането на правото на Съюза, и от друга страна, поради необходимостта да не се третират по различен начин хипотезите, които дадена държава членка е избрала да приведе в съответствие с правото на Съюза. С оглед на изложените съображения Съюзът има интерес от еднакво тълкуване на спорните разпоредби. Още повече че предоставените от запитващата юрисдикция данни са достатъчно точни и показват, че националното законодателство в съответствие с правото на Съюза съдържа пряко и безусловно препращане към това право.

40. При тези обстоятелства предлагам на Съда да приеме, че има компетентност да отговори на поставените въпроси.

21 Курсивът е мой.

22 Курсивът е мой.

23 Вж. в този смисъл решение от 27 юни 2018 г., SGI и Valériane (C-459/17 и C-460/17, т. 27 и 28). Това решение, подобно на решението по дело Solar Electric Martinique, разглежда случай на изключване ratione loci от приложното поле на Директивата за ДДС.

Б. Относно тълкуването на тримесечния срок, предвиден в член 12, параграф 1, трета алинея от Директива 2003/86

1. Предварителни бележки

41. В това отношение в самото начало е необходимо да се посочи, че правото на събиране на семейството, признато и уредено с Директива 2003/86, представлява специфичен аспект на правото на зачитане на семейния живот, което от своя страна е основно право, провъзгласено в член 8 от ЕКПЧ и член 7 от Хартата, и като такова е защитено в правния ред на Европейския съюз [24]. Пряката връзка между основното право на зачитане на семейния живот и правото на събиране на семейството е призната по-конкретно в съображение 2 от Директива 2003/86 [25].

42. В този контекст Съдът изрично посочва, че разпоредбите на Директива 2003/86 трябва да се тълкуват в светлината на основните права, и по-конкретно на правото на зачитане на семейния живот, прогласено както в ЕКПЧ, така и в Хартата [26]. Член 7 от Хартата трябва да се разглежда освен това във връзка със задължението да се зачитат висшите интереси на детето, признати в член 24, параграф 2, и като се съобрази необходимостта едно дете да поддържа редовно лични отношения с двамата си родители, изразена в параграф 3 от същия член [27]. Съдът е постановил и че всяка молба от дете или от неговите законни представители, за да влязат в държава членка или да я напуснат за целите на събирането на семейството, следва да се разглежда от държавите членки в положителен дух, хуманно и с дължима грижа [28].

43. Безспорно членове 7 и 24 от Хартата, като подчертават важността на семейния живот за децата, не трябва да се тълкуват в смисъл, че биха лишили държавите членки от свободата им на преценка, с която разполагат при разглеждане на заявленията за събиране на семейство [29]. В хода на това разглеждане обаче и определяйки по-специално дали са изпълнени посочените в Директива 2003/86 условия, разпоредбите на тази директива трябва да се тълкуват и прилагат в светлината на член 7 и член 24, параграфи 2 и 3 от Хартата, както следва също и от съображение 2 и от член 5, параграф 5 от посочената директива, които възлагат на държавите членки да разглеждат посочените заявления за събиране на семейства в интерес на съответните деца и с грижата да се благоприятства семейният живот [30].

44. Припомням, че Съдът е потвърдил значението на някои международни инструменти, по-специално на Международния пакт за граждански и политически права [31] и на Конвенцията за правата на детето, що се отнася до защитата на правата на човека, които той взема предвид при прилагането на общите принципи на общностното право. Конвенцията за правата на детето обвързва по същия начин, както други международни актове, всяка от държавите членки [32].

24 Вж. в този смисъл решение от 27 юни 2006 г., Парламент/Съвет (C-540/03, EU:C:2006:429, т. 52, както и цитираната съдебна практика), и заключението ми по дело Noorzia, (C-338/13, EU:C:2014:288, т. 20).

25 Вж. точка 7 от настоящото заключение.

26 Вж. в този смисъл решение от 4 март 2010 г., Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, т. 44), и заключението ми по дело Noorzia, (C-338/13, EU:C:2014:288, т. 22).

27 Вж. в този смисъл решения от 27 юни 2006 г., Парламент/Съвет, (C-540/03, EU:2006:429, т. 57 и 58), от 23 декември 2009 г., Detiček (C-403/09 PPU, EU:C:2009:810, т. 54), и от 6 декември 2012 г., O и др. (C-357/11 и C-357/11, EU:C:2012:776, т. 76), както и член 9, параграф 1 от Конвенцията за правата на детето.

28 Вж. в този смисъл решение от 27 юни 2006 г., Парламент/Съвет (C-540/03, EU:2006:429, т. 57) и член 10, параграф 1 от Конвенцията за правата на детето.

29 Вж. в този смисъл решения от 27 юни 2006 г., Парламент/Съвет (C-540/03, EU:2006:429, т. 59), и от 6 декември 2012 г., O и др. (C-357/11 и C-357/11, EU:C:2012:776, т. 79).

30 Вж. в този смисъл решение от 6 декември 2012 г., O и др. (C-357/11 и C-357/11, EU:C:2012:776, т. 80).

31 Приет и открит за подписване, ратификация и присъединяване с резолюция 2200 A XXI на Общото събрание на ООН от 16 декември 1966 г.

32 Вж. в този смисъл решение от 27 юни 2006 г., Парламент/Съвет (C-540/03, EU:2006:429, т. 35—38).

45. Освен това Съдът посочва, че признатата от разпоредбите на Директива 2003/86 свобода на действие на държавите членки не трябва да бъде използвана от тях по начин, който би засегнал целта на тази директива, а именно да се подпомага събирането на семейството, и нейното полезно действие [33].

46. Освен това според Съда от разпоредбите на член 17 от Директива 2003/86, който предвижда, че в случай на отхвърляне на заявление за събиране на семейство „[д]ържавите членки надлежно държат сметка за характера и солидността на семейните връзки на лицето и продължителността на пребиваването му в държавата членка, както и за съществуването на семейни, културни и социални връзки със страната му на произход“, става ясно, че държавите членки имат задължението да следват индивидуален подход при разглеждането на заявленията за събиране на семейството [34].

47. На поставения от запитващата юрисдикция втори преюдициален въпрос следва да се отговори в светлината на посочените по-горе принципи, изложени в съдебната практика.

2. По втория преюдициален въпрос

48. Безспорно е, че заявлението за събиране на семейството в полза на жалбоподателите K и B в настоящия случай е подадено след изтичането на тримесечния срок, считано от предоставянето на статута на бежанец (наричан по-нататък „тримесечният срок“), посочен в член 29, параграфи 2 и 4 от Vw 2000, транспониращ член 12, параграф 1, трета алинея от Директива 2003/86 [35].

49. Според националното право спазването на тримесечния срок за подаване на заявление за събиране на семейството съгласно член 12, параграф 1, трета алинея от Директива 2003/86 е посочено като условие за допустимост на заявлението. Запитващата юрисдикция уточнява, че при преценката на допустимостта му заявлението за събиране на семейството не се разглежда от гледна точка на член 5, параграф 5 (т.е. не са зачетени висшите интереси на детето) и член 17 (а именно, по същество, не са взети предвид конкретните обстоятелства) от Директива 2003/86 [36]. Според запитващата юрисдикция член 29, параграфи 2 и 4 от Vw 2000 не съдържа никаква възможност за изключение, основано на претегляне на интересите, или друга форма на гъвкавост.

50. Въпреки това, държавният секретар преценява дали от гледна точка на хуманността неспазването на тримесечния срок е по уважителни причини, но не извършва претегляне на интересите, нито проверка дали може разумно да се приеме, че съответният кандидат за събиране на семейството или членовете на неговото семейство са отговорни за причината за просрочването. Все пак, когато заявлението не е подадено в определения срок и държавният секретар не приеме, че е налице уважителна причина за неспазването на срока, той отхвърля заявлението, без да го разгледа по същество. Държавният секретар не взема предвид разпоредбите на член 5, параграф 5 от Директива 2003/86, нито на член 17 от тази директива.

33 Вж. в този смисъл решения от 4 март 2010 г., Chakroun (EU:C:2010:117, т. 43), от 6 декември 2012 г., O и др. (C-356/11 и C-357/11, EU:C:2012:776, т. 74), от 9 юли 2015 г., K и A (C-153/14, EU:C:2015:453, т. 50), и заключението ми по дело Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, т. 25).

34 Вж. по аналогия решения от 4 март 2010 г., Chakroun (EU:C:2010:117, т. 48), от 9 юли 2015 г., K и A (C-153/14, EU:C:2015:453, т. 58 и 59), и заключението ми по делата Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, т. 26) и Dogan, (C-138/13, EU:C:2014:287, т. 57).

35 Заявлението за събиране на семейството е подадено четири месеца след получаването на разрешение за пребиваване като лице с право на убежище.

36 Според запитващата юрисдикция уважителната причина за неспазването на срока не може да се преценява от гледна точка на целта и смисъла на установяването на тримесечния срок, тъй като в рамките на тази проверка не се извършва каквото и да било претегляне на интересите.

51. За разлика от това, според запитващата юрисдикция, без оглед на обстоятелството дали е постановен отказ или не поради неспазване на тримесечния срок без уважителна причина според преценката на държавния секретар, е възможно бежанецът да подаде заявление по общия ред за издаване на виза за пребиваване за срок от над три месеца с цел събиране на семейството по редовната процедура на Директива 2003/86. Според държавния секретар кандидатът за събиране на семейството FG не може повече да се позовава на по-благоприятните разпоредби на глава V от тази директива поради неспазване на тримесечния срок. В този случай държавният секретар преценява дали са изпълнени условията по член 7, параграф 1 от посочената директива; въпреки това той може да освободи съответния бежанец, кандидатстващ за събиране на семейството, от задължението да разполага със стабилни и редовни финансови ресурси, както и от задължението за заплащане на такси, като по този начин разгледа искането и от гледна точка на член 8 от ЕКПЧ.

52. С въпроса си запитващата юрисдикция по същество иска да установи, на първо място, дали съгласно Директива 2003/86 е недопустима национална разпоредба, според която подаденото заявление за събиране на семейството въз основа на по-благоприятните условия на глава V от директивата, може да бъде отхвърлено като недопустимо само поради обстоятелство че не е подадено в тримесечния срок. По-нататък запитващата юрисдикция иска да узнае дали в случай на неспазването на този срок може да се подаде заявление за събиране на семейството, независимо дали след решение за отхвърляне или не, при което при проверката дали са изпълнени предвидените в член 7 от посочената директива изисквания се вземат предвид и интересите и обстоятелствата, посочени в член 5, параграф 5 и в член 17 от директивата.

53. Запитващата юрисдикция изхожда от две възможни тълкувания на член 12, параграф 1, трета алинея от Директива 2003/86. Съгласно първото тълкуване, посочено от запитващата юрисдикция, от член 12, параграф 1, трета алинея би могъл да се направи извод, че тази разпоредба въвежда условието заявлението за събиране на семейството да е подадено в тримесечния срок. За разлика от член 7 от посочената директива, тримесечният срок не е включен в бланкетна норма, чието съдържание следва да бъде конкретно определено в националното законодателство, както изискванията, определени в посочения член, на които Съдът дава тълкуване в решения от 4 март 2010 г. по дело Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117), и от 21 април 2016 г., Khachab (C-558/14, EU:C:2016:285). При разглеждането на член 7, параграф 1, буква в) от Директива 2003/86 Съдът взима предвид принципа на пропорционалност и член 17 от тази директива. Член 12, параграф 1, трета алинея изглежда не изисква нито преценка по същество, нито претегляне на интересите, ако това условие не е изпълнено. Обратно, посоченото от запитващата юрисдикция второ тълкуване произтича от съвместното разглеждане на член 5, параграф 5 и на член 17 от Директива 2003/86. Според това тълкуване при подаването и разглеждането на заявление държавите членки следва да се ръководят от висшите интереси на малолетното или непълнолетното дете, а в случай на отхвърляне на това заявление те трябва да преценят индивидуалните обстоятелства по отношение на кандидата или на лицето, в полза на което се иска събиране на семейството.

54. Подкрепям изцяло второто тълкуване.

55. Преди да разгледам въпросите, свързани с обхвата и естеството на тримесечния срок, предвиден в член 12, параграф 1, трета алинея от Директива 2003/86, следва да се припомни контекстът, в който се вписва тази разпоредба.

56. Директива 2003/86 разграничава два режима на събиране на семейството: от една страна, общ ред спрямо граждани на трети страни, чиито материални условия са изброени по-конкретно в член 7 от тази директива, и от друга страна, така наречения „по-благоприятен“ [37] или „преференциален“ [38] режим, който се отнася до събиране на семействата на бежанци при условията, посочени в глава V от Директива 2003/86, и по-специално в член 12, параграф 1, трета алинея, чието тълкуване се иска. Тази разпоредба е част от глава V от директивата и позволява, във връзка със съображение 8, като се вземе предвид особеното положение на бежанците, да им бъде обърнато специално внимание и на това основание по отношение на тях да се предвидят по-благоприятни условия за упражняване на правото им на събиране на семейството. Структурата на тази директива потвърждава този по-благоприятен ред, предоставен по отношение на бежанците, тъй като редица разпоредби, по-специално член 10, член 11, параграф 2 и член 12, параграфи 1 и 2 от посочената директива [39], се отклоняват от общия ред на същата директива.

57. За тази цел, когато бежанец, кандидатстващ за събиране на семейството, подава заявление на основание член 12, параграф 1, първа алинея от Директива 2003/86, той е освободен „чрез дерогация от член 7 […] да представи […] доказателства, че […] изпълнява изискванията на член 7“. Режимът за събиране на семействата на бежанците е значително опростен и следователно закриля в по-голяма степен правото им на събиране на семейството.

58. Въпреки това, ако заявлението за събиране на семейството не е подадено в тримесечния срок, предвиден в член 12, параграф 1, трета алинея от Директива 2003/86, разпоредбата гласи, че „държавите членки *могат* да изискват от бежанеца *да покрива изискванията* [40] на член 7, параграф 1“ от тази директива. Бежанецът, кандидатстващ за събиране на семейството, трябва тогава да докаже, че разполага с жилищни условия, считани за нормални, медицинска застраховка и стабилни, регулярни и достатъчни финансови ресурси.

59. Това не означава, че заявлението може да бъде отхвърлено ipso jure поради неспазването на тримесечния срок, а единствено че държавите членки могат при разглеждането на заявлението за събиране на семейството, подадено на основание член 12, параграф 1, трета алинея от Директива 2003/86, да изискват бежанецът, кандидатстващ за събиране на семейството, да отговаря на материалните условия по член 7, параграф 1 от тази директива. Неспазването на тримесечния срок, предвиден в член 12, параграф 1, трета алинея от посочената директива, не е свързано с процесуалноправни последици, като например недопустимост на заявлението за събиране на семейството и необходимост от подаването на ново заявление по общия ред, установен с Директива 2003/86, а евентуално материалноправни последици, и по-конкретно възможността държавите членки да изискват единствено изпълнението на условията, предвидени в член 7, параграф 1 от тази директива.

60. С други думи, заявлението за събиране на семейството заедно с условията за прилагане на член 7, параграф 1 от Директива 2003/86 се разглеждат в рамките на заявление, подадено съгласно глава V.

37 Вж. в този смисъл ЕСПЧ, 10 юли 2014 г., Mugenzi с/у Франция, № 52701/09 (ECLI:CE:ECHR:2014:0710JUD005270109, § 54); Съдът припомня, че единството на семейството е основно право на бежанеца и че събирането на семейството е ключов елемент, който дава възможност на хората, бягащи от преследване, да възстановят нормалния си живот. Той припомня също, че е признал, че предоставянето на международна закрила представлява доказателство за уязвимостта на лицата. Относно необходимостта бежанците да се ползват от по-благоприятен режим за събиране на семейството отколкото останалите чужденци е постигнато съгласие на международно и европейско равнище, както е видно от мандата на върховния комисар за бежанците и от разпоредбите, съдържащи се в Директива 2003/86.

38 Заключение на генералния адвокат Y. Bot по дело A и S (C-550/16, EU:C:2017:824, т. 29).

39 Тези разпоредби дерогират прилагането на членове 4, 5, 7 и 8 от Директива 2003/86.

40 Курсивът е мой.

61. Този подход според мен се потвърждава от целите, които Директива 2003/86 — и по-специално разпоредбите относно бежанците — преследват.

62. Всъщност, на първо място, следва да се има предвид, че Директива 2003/86 има за цел събирането на семействата, което „е необходимото средство, за да се направи възможен семейният живот“, особено за бежанците, чието лично положение „[…] им преч[и] да водят нормален семеен живот“[41]. В този смисъл както причините, свързани с евентуалното неспазване на срока, така и добавянето на условията по член 7, параграф 1 от тази директива трябва да бъдат разгледани с оглед на по-благоприятния статут, който посочената директива предоставя на бежанците. Този по-благоприятен статут е свързан с практическите затруднения, с които се срещат бежанците, които се различават от трудностите, пред които са изправени други граждани на трети страни[42].

63. Признатата свобода на действие на държавите членки не трябва да бъде използвана от тях по начин, който би засегнал целта на Директива 2003/86, а именно — да се подпомага събирането на семейството, и нейното полезно действие[43].

64. Изискването обаче един бежанец, кандидатстващ за събиране на семейството, който е пропуснал предвидения в член 12, трета алинея от Директива 2003/86 тримесечен срок да подаде ново заявление за събиране по общия ред на тази директива, би могло да накърни ефективността на поначало привилегированото право на бежанците да съберат семейството си и да лиши от полезно действие по-благоприятните разпоредби на глава V за бежанците, кандидатстващи за събиране на семейството, които по правило са най-уязвимите адресати на директивата.

65. На второ място, както бе припомнено в точки 41—47 от настоящото заключение, разпоредбите на Директива 2003/86 следва да се тълкуват и прилагат в светлината на член 7 и член 24, параграфи 2 и 3 от Хартата, както следва впрочем от текста на съображение 2 и на член 5, параграф 5 от Директива 2003/86. Причините, свързани с евентуалното неспазване на тримесечния срок, предвиден в член 12, параграф 1, трета алинея от посочената директива, както и условията, посочени в член 7, параграф 1, трябва следователно да бъдат разгледани в светлината на член 5, параграф 5 и на член 17 от Директива 2003/86.

66. В резултат на това държавите членки са длъжни не само да тълкуват националното си право по начин, който да съответства на правото на Съюза, но и да не допускат да се основават на тълкуване на разпоредба от вторичното право, което би влязло в конфликт с основните права, защитавани от правния ред на Съюза[44].

67. Следователно член 12, параграф 1, трета алинея от Директива 2003/86 не може да се тълкува и прилага по начин, по който да не се зачитат основните права, прогласени в посочените разпоредби на вече посочената Харта.

68. На трето място, от систематичното тълкуване на Директива 2003/86 следва, че член 5, параграф 5 и член 17 представляват така наречените „хоризонтални клаузи“, които са задължителни[45]. Те се прилагат като ръководни принципи при всяка проверка както на процесуалните предпоставки, така и по съществото на заявлението за събиране на семейството

41 Съображения 4 и 8 от Директива 2003/86.

42 Вж. този смисъл Зелената книга относно правото на събиране на семейството на граждани на трети държави, пребиваващи в Европейския съюз (Директива 2003/86), (COM (2011)735 окончателен), т. 4.2, „Други въпроси, свързани с убежището“.

43 Вж. точка 45 от настоящото заключение.

44 Вж. в този смисъл решения от 27 юни 2006 г., Парламент/Съвет (C-540/03, EU:2006:429, т. 105), и от 23 декември 2009 г., Detiček (C-403/09 PPU, EU:C:2009:810, т. 34).

45 Вж. в този смисъл Зелената книга относно правото на събиране на семейството на граждани на трети държави, пребиваващи в Европейския съюз (Директива 2003/86) (COM (2011)735 окончателен), точка 5.5, стр. 9.

по отношение на всички разпоредби от посочената директива, включително спазването на тримесечния срок. По този начин законодателят на Съюза задължава държавите членки „да се ръководят от висшите интереси на малолетните и непълнолетните деца“ [46]. Това тълкуване се потвърждава от член 11, параграф 1 от Директива 2003/86 относно условията за подаване и разглеждане на заявлението за събиране на семейството, който припомня, че при разглеждането на заявлението националните органи са задължени да спазват разпоредбите на член 5, в това число принципа за висшите интереси на детето, включен в параграф 5 от посочения член.

69. Освен това при разглеждането на заявлението за събиране на семейството, на основание на член 12, параграф 1, трета алинея от Директива 2003/86, тълкуван във връзка със съображение 8 от тази директива, трябва да се вземе предвид тяхното „положение“, което изисква „специално внимание“. При разглеждане на заявлението за събиране на семейството, националните органи са длъжни да прилагат индивидуален подход, тоест в зависимост от конкретния случай [47] да се прави изчерпателна оценка на всички съответни фактори във всеки конкретен случай [48], като при отхвърляне на това заявление „[…] държат сметка за характера и солидността на семейните връзки на лицето и продължителността на пребиваването му в държавата членка, както и за съществуването на семейни, културни и социални връзки с държавата си на произход“ [49] [50]. По-специално, в рамките на това разглеждане националните органи трябва да вземат под внимание всички обстоятелства, свързани с наличието на информация относно тримесечния срок, в който бежанецът трябва да подаде заявление за събиране на семейството, като например яснотата, достъпността и релевантността [51] на тази информация, което може да покаже причина, оправдаваща неспазването на тримесечния срок. Такъв кратък срок, който не отчита индивидуалните обстоятелства, оправдаващи евентуалното му неспазване, вероятно би намалил стимула на бежанците да кандидатстват за събиране на семейството, и съответно, би довел до възпрепятстване на полезното действие на посочената директива [52].

70. Следователно трябва да бъдат установени всички специфични обстоятелства по даден случай и трябва се извърши претегляне на личните и обществените интереси съгласно общоприетата практика в подобни случаи. Освен това преценката на интересите на засегнатите лица и на обществения интерес трябва да бъде разумна и съразмерна, като същевременно надлежно се вземат предвид висшите интереси на малолетните и непълнолетните деца [53]. Нито един отделно взет елемент, като например неспазването на срока, не може автоматично да доведе до решение за отхвърляне на заявлението за събиране на семейството, подадено в рамките на по-благоприятната процедура по глава V от Директива 2003/86.

46 Вж. член 5, параграф 5 от Директива 2003/86.

47 Вж. в този смисъл решение от 27 юни 2006 г., Парламент/Съвет (C-540/03, EU:C:2006:429, т. 64).

48 Вж. в този смисъл Съобщение на Комисията относно насоките, точка 7 „Общи принципи“ и подточка 7.4 „Индивидуална оценка“, стр. 29.

49 Член 17 от Директива 2003/86.

50 В действителност бежанците се сблъскват например със загуба на контакти или трудности при поддържането на контакти с членовете на семейството, които са останали в страната им на произход, дори могат да срещнат пречки при установяване на местонахождението на членовете на семейството или да не знаят дали те все още са живи. В рамките на кратък период след предоставянето на разрешение за пребиваване като лица с право на убежище може да е трудно да се организира пътуването на членовете на семействата им, които трябва да се явят в посолство или консулство, или да съберат необходимите документи за подаване на заявление за събиране на семейството (вж. в този смисъл Зелена книга относно правото на събиране на семейството на граждани на трети държави, пребиваващи в Европейския съюз (Директива 2003/86) (COM (2011)735 окончателен), точка 5.5, стр. 9).

51 Вж. в този смисъл Съобщение на Комисията относно насоките, точка 7.1 „Наличие на информация“, стр. 26
Освен това лицето, което има право на събиране на семейството, може да не разполага с всички възможности да се ориентира по време на административните процедури, то не владее всички нюанси на езика на приемащата страна и на функционирането на националните администрации“.

52 По този въпрос вж. заключението ми по дело Dogan, (C-138/13, EU:C:2014:287, т. 57).

53 Вж. по аналогия решения от 27 юни 2006 г., Парламент/Съвет (C-540/03, EU:C:2006:429, т. 62—64), и от 6 декември 2012 г., O и др. (C-356/11 и C-357/11, EU:C:2012:776, т. 81).

71. От тези съображения е видно, че срокът по член 12, параграф 1, трета алинея от Директива 2003/86 не може да бъде разглеждан като преклузивен срок, при изтичането на който би се прекратил по-благоприятният режим за бежанците, кандидатстващи за събиране на семейството.

72. Ето защо, считам, че отговорът на втория преюдициален въпрос е в смисъл, че системата на Директива 2003/86 не допуска национална разпоредба като разглежданата в главното производство, съгласно която заявлението за събиране на семейството в съответствие с предвидените в глава V от директивата по-благоприятни условия може да бъде отхвърлено единствено поради обстоятелството, че не е подадено в рамките на посочения в член 12, параграф 1, трета алинея от посочената директива тримесечен срок, тъй като той не може да бъде квалифициран като преклузивен срок и тъй като това заявление трябва да се разгледа в светлината на член 7 и на член 24, параграфи 2 и 3 от Хартата, които изискват държавите членки да разглеждат заявленията за събиране на семейството в интерес на съответните деца и с грижата да се благоприятства семейният живот и така да се избегне засягане на целта на Директива 2003/86 и възпрепятстване на полезното ѝ действие. Освен незачитането на ръководните принципи на тази директива в случай на отхвърляне на заявление за събиране на семейството по смисъла на член 12 от посочената директива поради неспазване на тримесечния срок по параграф 1, трета алинея от същия член, не може да бъде оправдано с обстоятелството, че при разглеждането на ново заявление, подадено по реда на член 7, параграф 1 от Директива 2003/86, тези ръководни принципи ще бъдат съобразени.

V. Заключение

73. Предвид изложените съображения предлагам на Съда да отговори на поставените от Raad van State (Държавен съвет, Нидерландия) преюдициални въпроси по следния начин:

„1) Съдът има компетентност да отговори на преюдициалните въпроси, поставени от запитващата юрисдикция, които се отнасят до тълкуването на разпоредбите на Директива 2003/86/ЕО на Съвета от 22 септември 2003 година относно правото на събиране на семейството по дело, отнасящо се до правото на пребиваване на член на семейството на лице с право на субсидиарна закрила, доколкото в националното право е установено, че разпоредбите на посочената директива се прилагат пряко и безусловно по отношение на лицата с право на субсидиарна закрила.

2) Системата на Директива 2003/86/ЕО не допуска национална разпоредба като разглежданата в главното производство, съгласно която заявлението за събиране на семейството в съответствие с предвидените в глава V от директивата по-благоприятни условия може да бъде отхвърлено единствено поради обстоятелството че не е подадено в рамките на тримесечния срок по член 12, параграф 1, трета алинея от посочената директива, тъй като този срок не може да бъде квалифициран като преклузивен срок и тъй като това заявление трябва да се разгледа в светлината на член 7 и член 24, параграфи 2 и 3 от Хартата на основните права на Европейския съюз, които изискват от държавите членки да разглеждат заявленията за събиране на семейството в интерес на съответните деца и с грижата да се благоприятства семейният живот и така да се избегне засягане на целта на Директива 2003/86 и възпрепятстване на полезното ѝ действие. Освен незачитането на ръководните принципи на тази директива случай на отхвърляне на заявление за събиране на семейството по смисъла на член 12 от посочената директива, тъй като не е спазен тримесечният срок по параграф 1, трета алинея от същия член, не може да бъде оправдан с обстоятелството, че при разглеждането на ново заявление, подадено по реда на член 7, параграф 1 от Директива 2003/86 тези ръководни принципи ще бъдат съобразени“.