ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 29.3.2019 г.
COM(2019) 162 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно прилагането на Директива 2003/86/ЕО относно правото на събиране на семейството

I. ВЪВЕДЕНИЕ

На 22 септември 2003 г. Съветът прие Директива 2003/86/ЕО за определянето на общи правила за упражняване на правото на събиране на семейството от граждани на трети страни, пребиваващи законно в държавите членки (наричана по-долу „директивата“). Тази директива се прилага във всички държави членки, с изключение на Дания, Ирландия и Обединеното кралство[1]. В съответствие с член 3, параграф 3 от директивата, тя не урежда ситуацията на гражданите на трети страни, които са членове на семейството на гражданин на ЕС.

През последните 30 години събирането на семейството представлява една от основните причини за имиграция в ЕС. През 2017 г. на основание събиране на семейството в ЕС-25 са приети 472 994 лица, което се равнява на 28 % от всички първи разрешения, издадени на граждани на трети страни в ЕС-25[2].

В много държави членки събирането на семейството съставлява голяма част от законната миграция. През 2008 г. Комисията публикува първия си доклад относно прилагането на директивата[3], в който се подчертават направените от държавите членки различни избори на политики относно начините за ефективно управление на големия поток от мигранти в резултат на събирането на семейства. През последните години много държави членки са въвели или по-специално са преработили правилата за събиране на семействата за бежанци (както и за лицата, на които е предоставена субсидиарна закрила и които не попадат в приложното поле на директивата). Независимо от последните предизвикателства, свързани с миграцията и големия брой кандидати за международна закрила, лицата, на които е предоставена международна закрила, продължават да се ползват от по-благоприятни правила за събиране на семейството в сравнение с други категории граждани на трети страни, а лицата, на които е предоставена субсидиарна закрила, се ползват като цяло от равнище на законово гарантирана закрила, подобно на това на бежанците[4].

Комисията следи за тези избори на политики и на законодателни решения, които не трябва да надхвърлят предлаганата от директивата свобода на преценка, и зачита предвиденото в нея право на събиране на семейството. През 2014 г. Комисията публикува съобщение[5], с което предостави на държавите членки насоки за прилагането на директивата. Въпросните насоки предоставят последователно тълкуване на основните разпоредби на директивата, довели до значими промени в законите и практиките на някои държави членки[6].

Съдът на Европейския съюз също изигра определяща роля при прилагането на директивата, като предостави обширна съдебна практика относно тълкуването на най-чувствителните разпоредби на директивата, главно чрез разглеждане на преюдициални въпроси, изпратени от националните съдилища на държавите членки.

В настоящия доклад се прави преглед на съществуващата ситуация във връзка с прилагането на директивата от държавите членки, като се поставя акцент върху

---

1 В настоящия доклад под „държави членки“ се разбира държавите членки, които са обвързани с прилагането на директивата и които алтернативно се определят като ЕС-25.

2 Източник: Евростат, [migr_resfam] от 25.9.2018 г.

3 COM(2008) 610 final, 8 октомври 2008 г.

4 Проучване на ЕМН относно събирането на семействата на граждани на трети страни в ЕС, април 2017 г., стр. 43.

5 Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно насоки за прилагане на Директива 2003/86/ЕО относно правото на събиране на семейството, COM(2014) 210 final.

6 Проучване на ЕМН (2017 г.), стр. 12.

основните въпроси, възникнали в резултат на извършения от Комисията анализ на спазването ѝ, получените жалби и съответните решения на Съда на Европейския съюз. Във връзка с това е уместно да се подчертае, че Комисията е получила редица жалби във връзка със събирането на семействата на граждани на трети страни[7]. Повдигнатите въпроси се отнасят главно до: отказ за издаване на визи или разрешения, доказателство за самоличност или семейни връзки като основание за отказ, дълги срокове за обработване от страна на администрациите, непропорционални такси за издаване на разрешения, понятието за стабилни и регулярни финансови ресурси, достъпа до заетост за членовете на семейството, неправилно прилагани периоди на изчакване и пропорционалността на предварителните условия за интегриране.

За настоящия доклад е почерпена информация и от скорошно проучване на Европейската мрежа за миграцията (ЕММ)[8], в рамките на което са оценени както правните, така и практическите предизвикателства при прилагането на директивата. В проучването бяха очертани три основни проблема, пред които са изправени кандидатите. Първият се отнася до задължението да се явят лично в дипломатическото представителство, за да подадат заявлението си[9]; това задължение поражда практически проблем, по-специално за кандидатите от по-малките държави членки, които нямат непременно дипломатическо представителство във всяка държава. Вторият основен проблем се отнася до срока за обработване на заявлението, който често пъти е твърде дълъг[10]. Третият основен проблем е липсата на документи, необходими за обработване на заявлението[11], по-специално доказателството за самоличност и семейни връзки. Най-голямото предизвикателство от гледна точка на националните органи, което е посочено в проучването, е установяването на принудителни или фиктивни бракове или регистрирани партньорства и фалшиви декларации за произход[12], което изисква провеждането на пълни проучвания и на свой ред може да окаже влияние върху срока за обработване на заявленията.

II. СЪОТВЕТСТВИЕ НА МЕРКИТЕ ЗА ТРАНСПОНИРАНЕ

Право на събиране на семейството — член 1

Директивата признава съществуването на право на събиране на семейството. С нея на държавите членки се налага конкретно задължение за действие, като в посочените в директивата случаи тази разпоредба изисква от тях да разрешават, без да могат да упражняват своята свобода на преценка, събирането на семейството по отношение на някои членове на семейството на кандидата. Предметът на директивата е отразен правилно в националното законодателство на всички държави членки, дори и повечето от тях[13] да не разполагат със специфична разпоредба, съответстваща на член 1, в който се определя целта на директивата, поради което не е необходимо специално транспониране.

Определения на основни понятия — член 2

Като цяло посочените в директивата определения са транспонирани правилно от по-голяма част от държавите членки. В тези случаи, в които държавите членки не са

[7] Много от тези жалби не попадат обаче в обхвата на приложимото законодателство на ЕС, тъй като засягат въпроси, свързани с достъпа до гражданство на дадена държава членка, членове на семействата на „немобилни“ граждани на ЕС и общи жалби срещу предполагаема дискриминация или лошо управление.

[8] Проучване на ЕММ (2017 г.), стр. 37.

[9] Австрия, Естония, Италия, Латвия, Люксембург, Нидерландия, Унгария, Финландия, Швеция.

[10] Австрия, Белгия, Германия, Ирландия, Италия, Нидерландия, Франция, Швеция.

[11] Австрия, Белгия, Италия, Кипър, Латвия, Литва, Люксембург, Малта, Нидерландия, Финландия.

[12] Белгия, Естония, Италия.

[13] С изключение на Естония, Испания и Малта.

транспонирали изрично определенията, по-специално определението „кандидат за събиране на семейството“, те все пак могат да се подразбират от разпоредбите, с които се установяват условията за събиране на семейството.

Приложно поле — член 3

Кандидат за събиране на семейството

За да се квалифицират гражданите на трети страни като кандидати за събиране на семейството, те трябва законно да пребивават в дадена държава членка, да притежават разрешение за пребиваване с валидност от най-малко една година (независимо от вида разрешително) и да съществуват реални изгледи да придобият правото на постоянно пребиваване.

Член 3 е транспониран правилно от всички държави членки. Трябва да се подчертае, че в националните правни уредби на някои държави членки се съдържат по-благоприятни разпоредби от член 3 (например България, Нидерландия, Словакия и Унгария не са транспонирали критерия за реални изгледи за придобиването на правото на постоянно пребиваване), което се допуска от директивата.

Членове на семействата на граждани на ЕС

Както кандидатът за събиране на семейството, така и съответният член на неговото семейство следва да бъдат граждани на трети страни, за да попадат в приложното поле на директивата. Това предполага, че от директивата се изключват членовете на семействата на гражданите на ЕС. Те обаче могат да попаднат в приложното поле на Директива 2004/38/ЕО[14], ако са членове на семействата на граждани на ЕС, които се движат или пребивават на територията на държава членка, различна от държавата, чиито граждани са те. Събирането на семейството на гражданите на ЕС, пребиваващи в държавата членка, чието гражданство притежават, не попада обаче в обхвата на правото на Съюза и е от национална компетентност. В свое неотдавнашно решение[15] Съдът на Европейския съюз прие, че въз основа на член 267 от ДФЕС той е компетентен да тълкува разпоредбите на Директивата за събиране на семейството, в случай че съгласно националното право дадена разпоредба се е прилагала пряко и безусловно по отношение на членовете на семейството на гражданин на ЕС, който не е упражнил правото си на свободно движение.

На практика тези правила са до голяма степен сходни в Испания, Литва, Нидерландия и Швеция. Когато съществуват различия, обикновено по-благоприятни са разпоредбите, отнасящи се до гражданите на трети страни, които са членове на семействата на немобилни граждани на ЕС. Тези разпоредби могат например да включват[16]: по-широко определение за семейство[17]; отказ от конкретни условия, на които трябва да отговарят членовете на семейството[18]; да няма праг на доходите[19]; по-ниска референтна сума или по-малко обременяваща оценка на финансовите обстоятелства[20]; да няма

[14] Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета 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.

[15] Решение от 7 ноември 2018 г., C и A (C-257/17), ECLI:EU:C:2018:876.

[16] Източник: Проучване на ЕММ (2017 г.), стр. 30.

[17] Австрия, Белгия, Латвия, Унгария.

[18] Изискване за възраст в Литва, Словакия.

[19] Полша, Финландия, Франция, Швеция.

[20] Ирландия, Словения, Хърватия.

период на изчакване или да бъде съкратен[21]; да няма изискване за квота[22]; свободен достъп до пазара на труда[23].

Кандидати за убежище и лица, на които е предоставена временна или субсидиарна закрила

В приложното поле на директивата не попадат също кандидатите за събиране на семейството, на които е предоставена временна или субсидиарна закрила, както и кандидатите за убежище[24]. Въпреки това Комисията подчерта в съобщението си с насоки[25], 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 семейството. Насоките насърчават също така държавите членки да приемат правила, които предоставят на тези категории лица права на събиране на семейството, които са подобни на правата на бежанците. В свое неотдавнашно решение[26] Съдът на Европейския съюз прие, че е компетентен да тълкува разпоредбите на директивата по отношение на правото на събиране на семейството на лице, на което е предоставена субсидиарна закрила, ако съгласно националното право тези разпоредби са били насочени пряко и са безусловно приложими към такава ситуация.

В много държави членки лицата, на които е предоставена субсидиарна закрила, могат да кандидатстват за събиране на семейството съгласно същите условия като бежанците[27]. В законодателството на някои държави членки се предвижда събиране на семействата на лица, на които е предоставена субсидиарна закрила, най-рано след три (Австрия) или след две (Латвия) години от датата на получаване статута на субсидиарна закрила.

Всеки брак или регистрирано партньорство с лица, на които е предоставена субсидиарна закрила, или с лица, на които е предоставен статут на бежанец, вече трябва да е бил сключен в страната на произход или преди влизането в държавата членка[28]. Кипър не допуска лица, на които е предоставена субсидиарна закрила, да кандидатстват за събиране на семейството, докато други държави членки, като например Чехия, позволяват това съгласно национална схема (успоредно с Директивата за събиране на семейството). И накрая, Германия неотдавна ограничи събирането на семейството по отношение на лица, на които е предоставена субсидиарна закрила, като спря събирането на семейството за всички лица, които са получили разрешение за пребиваване съгласно статута на субсидиарна закрила след средата на март 2016 г. От август 2018 г. това спиране е частично отменено за месечна квота от 1000 членове на семейства.

Членове на семейството, които отговарят на условията за допустимост — член 4, параграф 1

Членовете на семейството, които имат право да се присъединят към кандидата за събиране на семейството, са в най-рестриктивния случай членове на „семейното ядро“:

---

21 Кипър, Германия, Полша.

22 Австрия.

23 Кипър, Латвия, Унгария, Хърватия.

24 Директива 2001/55/ЕО на Съвета изрично дава право на лицата, на които е предоставена временна закрила, да се съберат с членовете на техните семейства.

25 COM(2014) 210 final.

26 Съд на Европейския съюз, решение от 7 ноември 2018 г., K и B (C-380/17), ECLI:EU:C:2018:877.

27 Белгия, България, Гърция, Естония, Испания, Италия, Литва, Люксембург, Нидерландия, Словакия, Словения, Унгария, Франция, Хърватия — източник: Проучване на ЕМН (2017 г.), стр. 20.

28 Австрия, Германия, Естония, Нидерландия, Словения, Хърватия.

съпругът/съпругата и малолетните или непълнолетни деца на кандидата за събиране на семейството или на неговия/неговата съпруг/съпруга.

Съпруг/съпруга

Съгласно член 4, параграф 1 съпругът/съпругата на кандидата за събиране на семейството има право на събиране на семейството. Повечето държави членки са транспонирали правилно това изискване.

В случай на полигамен брак[29] е позволено присъединяването само на един/една съпруг съпруга, а влизането на деца от други съпрузи с цел присъединяване към кандидата за събиране на семейството, може да бъде отхвърлено (член 4, параграф 4). Освен това държавите членки могат да определят минимална възраст както за кандидата за събиране на семейството, така и за неговия/неговата съпруг/съпруга (член 4, параграф 5). Повечето държави членки са приложили тази незадължителна клауза с аргумента, че тя може да спомогне за предотвратяването на насилствени бракове. Пет държави членки[30] са определили минимална възраст, която да не надхвърля 21 години — максималния таван, посочен в директивата.

В законодателствата на повечето държави членки се допуска партньори от един и същи пол да кандидатстват за събиране на семейството[31]. Държавите членки, които не допускат това, са по-малко[32]. В девет държави членки еднополовите двойки имат същото право на събиране на семейството като това на съпрузите от различен пол[33].

В решението си по дело *Marjan Noorzia*[34] Съдът на Европейския съюз е трябвало да реши дали минималната възраст от 21 години, предвидена в член 4, параграф 5 от директивата, се отнася до датата, на която е подадено заявлението за събиране на семейството, или до датата, на която е постановено решение по него. Съдът постанови, че член 4, параграф 5 трябва да се тълкува в смисъл, че допуска правило, съгласно което съпрузите и регистрираните партньори трябва да са навършили 21 години към датата на подаване на заявлението.

Във въпросното решение Съдът анализира целта и пропорционалността на изискването за минимална възраст и посочи: *„В това отношение е важно да се отбележи, че минималната възраст, определена от държавите членки съгласно член 4, параграф 5 от Директива 2003/86, отговаря в крайна сметка на възрастта, на която според съответната държава членка се счита, че дадено лице е достигнало достатъчна зрялост, не само за да се противопостави на принудителен брак, но също така за да може доброволно да избере да се установи със съпруга си в друга държава с цел там да има с него семеен живот и да се интегрира. […] Освен това такава мярка не поставя под съмнение целта за предотвратяване на насилствените бракове, доколкото позволява да се предположи, че изискването лицата да са навършили 21 години към датата на подаване на заявлението, се свързва с по-голямата им зрялост и с това, че по-трудно може да им се повлияе да сключат насилствен брак и да приемат събиране на семейството, отколкото ако към тази дата са под 21-годишна възраст.“*

---

29 Съдът на Европейския съюз все още не се е произнасял по този въпрос.

30 Белгия, Кипър, Литва, Малта, Нидерландия.

31 Австрия, Белгия, Германия, Испания, Кипър, Люксембург, Нидерландия, Словения, Унгария, Финландия, Франция, Чешка република, Швеция.

32 Естония, Латвия, Литва, Малта, Полша, Словакия.

33 Австрия, Белгия, Кипър, Люксембург, Нидерландия, Словения, Финландия, Чешка република, Швеция. Източник: Проучване на ЕМН (2017 г.), стр. 21—22.

34 Съд на Европейския съюз, *M. Noorzia*, C-338/13, ECLI:EU:C:2014:2092.

Малолетни или непълнолетни деца

Малолетни или непълнолетни деца са децата под определената на национално равнище възраст за пълнолетие (обикновено 18 години), които не са сключили брак. Директивата допуска две ограничения за събиране на семейството по отношение на малолетни или непълнолетни деца, при условие че към датата на прилагането на директивата те вече са били част от националното законодателство на съответната държава членка (така наречената „клауза за запазване на съществуващото положение“).

Първо, от децата на възраст над 12 години, които пристигат отделно от останалата част на своето семейство, може да бъде поискано да докажат, че отговарят на условията за интеграция съгласно националното законодателство. Съдът на Европейския съюз постанови обаче[35], че тази разпоредба трябва да зачита висшите интереси на детето. Само Германия прилага тази дерогация.

Второ, държавите членки могат да изискат заявленията за събиране на семейството за деца да са подадени преди 15-годишна възраст (член 4, параграф 6). Това ограничение не е приложено от нито една държава членка. Тъй като тази разпоредба представлява клауза за запазване на съществуващото положение, подобни ограничения в националното законодателство на този етап са забранени.

Що се отнася до малолетните или непълнолетните деца, особен интерес будят две решения на Съда на Европейския съюз. По съединени дела *O. и S.* и *Maahanmuuttovirasto*[36], Съдът е потвърдил общото правило, че съществените разпоредби на директивата[37] трябва да се тълкуват и да се прилагат с оглед на член 7 и член 24, параграфи 2 и 3 от Хартата на основните права на ЕС и член 5, параграф 5 от тази директива. Тези разпоредби възлагат на държавите членки да оценяват въпросните заявления за събиране на семейства в интерес на съответните деца и с грижата да се облагодетелства семейният живот.

По друго по-скорошно дело[38]— *A и S* Съдът на Европейския съюз постановява, че по въпроси, свързани със събирането на семействата на бежанци, при определянето на това дали дадено лице попада в обхвата на определението „непридружено малолетно или непълнолетно лице“ следва да се взема предвид датата на пристигане на територията на държава членка, а не датата на подаване на заявление за събиране на семейството. Следователно съгласно постановеното по това дело решение понятието „непридружено малолетно или непълнолетно лице“ трябва да се тълкува в смисъл, че се отнася за лице, което е на възраст под 18 години в момента на пристигането, навършило е 18 години в хода на процедурата за предоставяне на убежище и е кандидатствало за събиране на семейството след навършване на 18 години.

Други членове на семейството — член 4, параграфи 2 и 3

Освен членовете на „семейното ядро“ държавите членки могат да включат като членове на семейството родители на издръжка на кандидата за събиране на семейството и негови пълнолетни несключили брак деца или пълнолетни несключили брак деца на неговия/неговата съпруг/съпруга, както и партньор на кандидата за събиране на

---

35 Съд на Европейския съюз, Европейския парламент/Съвета на Европейския съюз, C-540/03, ECLI:EU:C:2006:429, точка 75.

36 Съд на Европейския съюз, *Maahanmuuttovirasto*, C-356/11 и 357/11, ECLI:EU:C:2012:776.

37 В този случай изискването за финансови ресурси съгласно член 7, параграф 1, буква в) — за повече подробности, вж. точка 4.3.3.

38 Съд на Европейския съюз, A, S, C-550/16, ECLI:EU:C:2018:248.

семейството, с когото той няма сключен брак (надлежно доказана дълготрайна връзка или регистрирано партньорство).

Няколко държави членки са решили да увеличат броя на членовете на семейството, които имат право да подадат заявление. Много от тях[39] обаче са решили да не включват родственици от първа степен по права възходяща линия на кандидата за събиране на семейството или неговия/неговата съпруг/съпруга, когато те са на негова издръжка и не се ползват с необходимата семейна подкрепа в страната на произход. Италия прилага частично тази възможност, но тя обхваща само родственици от първа степен на кандидата за събиране на семейството.

Освен родствениците от първа степен на кандидата за събиране на семейството или неговия(неговата) съпруг(съпруга), съгласно член 4, параграф 2 се предоставя възможността за събиране на семейството на пълнолетните несключили брак деца на кандидата или на неговия/неговата съпруг/съпруга, когато са обективно неспособни да задоволят собствените си нужди по причина на здравословното си състояние. Тази възможност се прилага от петнадесет държави членки[40].

С член 4, параграф 3 се разрешава влизането и пребиваването на регистрирания партньор или на несключилия брак партньор, с когото кандидатът се намира в надлежно доказана стабилна и дълготрайна връзка. Тази възможност се прилага напълно само от Испания и от Швеция.

Изисквания за упражняването на правото на събиране на семейството

С член 7 на държавите членки се разрешава да налагат два отделни вида изисквания. Първо, този член им дава право да поискат доказателства за това, че кандидатът за събиране на семейството разполага с жилищни условия, медицинска застраховка и стабилни и регулярни финансови ресурси. Второ, той им дава право да поискат от гражданите на трети страни да се придържат към мерките за интегриране.

Жилищни условия — член 7, параграф 1, буква а)

Държавите членки могат да поискат доказателство за това, че кандидатът за събиране на семейството разполага с жилищни условия, считани за нормални за сравнимо семейство, живеещо в същия район. Повечето държави членки са приложили тази възможност, с изключение на Нидерландия, Словения, Финландия и Хърватия. Размерът на помещенията, който се счита за подходящ, се различава в различните държави членки, въпреки че очевидно някои от тях (Латвия, Швеция) не са определили конкретни критерии за оценка на тази пригодност[41].

Медицинска застраховка — член 7, параграф 1, буква б)

Възможността да се поиска медицинска застраховка се използва широко, освен в България, Португалия, Финландия, Франция и Швеция.

Стабилни и регулярни финансови ресурси — член 7, параграф 1, буква в)

Всички държави членки налагат изискването за стабилни и регулярни финансови ресурси. Това изискване трябва да се прилага обаче в съответствие с тълкуването на

[39] Австрия, Белгия, България, Гърция, Кипър, Латвия, Малта, Нидерландия, Полша, Финландия, Франция, Чешка република.

[40] Белгия, България, Германия, Естония, Испания Хърватия, Италия, Люксембург, Португалия, Румъния, Словакия, Словения, Унгария, Чешка република, Швеция.

[41] Проучване на ЕМИ (2017 г.), стр. 21—22.

Съда на Европейския съюз, с което се определя, че съответните национални разпоредби не трябва да засягат целта на директивата и нейното полезно действие.

По дело *Chakroun*[42] Съдът е ограничил възможността на държавите членки за действие при определяне на изискването за финансовите ресурси. По него той по-специално постановява, че на държавите членки не се позволява да отказват събиране на семейството на кандидат за събиране на семейството, който е доказал, че разполага със стабилни и регулярни финансови ресурси, 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 доходите в рамките на общинската политика, свързана с ниските доходи. Освен това Съдът постановява, че директивата трябва да се тълкува в смисъл, че тази разпоредба не допуска национална правна уредба, в която при прилагането на съдържащите се в член 7, параграф 1, буква в) от Директива 2003/86 условия по отношение на доходите се прави разграничение според това дали семейните връзки са възникнали преди или след влизането на кандидата за събиране на семейството на територията на приемащата държава членка.

По съединени дела *О. и S.* и *Maahanmuuttovirasto*[43] Съдът постановява, че изискването за финансовите ресурси трябва да се прилага с оглед на член 7 (право на семеен живот) и член 24 (висшите интереси на детето) от Хартата на основните права на Европейския съюз. Съдът на Европейския съюз подчертава, че като се има предвид, че общото правило и цел на директивата са разрешаването на събирането на семейството, предвидената в член 7, параграф 1, буква в) от директивата възможност трябва да се тълкува стриктно. Следователно държавите членки не трябва да използват дискреционните си пълномощия по начин, който би засегнал целта на директивата и нейното полезно действие.

По дело *Khachab*[44] Съдът потвърди, че националните разпоредби, в които се предвижда бъдеща оценка на финансовите ресурси, основана на предходни промени в доходите, е съвместима с правото на ЕС. Съдът приема, че член 7, параграф 1, буква в) от директивата трябва да се тълкува в смисъл, че на националните компетентни органи се позволява да откажат да уважат заявление за събиране на семейството въз основа на прогнозна оценка на вероятността кандидатът да запази или не стабилните, регулярни и достатъчни финансови ресурси през годината след подаването на това заявление. Съдът добави, че оценката следва да отчита промените в доходите на кандидата за събиране на семейството през последните шест месеца преди датата на заявлението.

Повечето държави членки[45] са определили референтен праг на доходите за оценка на това дали финансовите ресурси, необходими за упражняването на правото на събиране на семейството, са достатъчни. В много държави членки тази сума се равнява[46] или е по-висока от[47] основния минимален месечен доход или месечния жизнен минимум за тази страна.

---

42 Съд на Европейския съюз, *Chakroun, C-578/08,* ECLI:EU:C:2010:117.

43 Съд на Европейския съюз, *Maahanmuuttovirasto,* C-356/11 и 357/11, ECLI:EU:C:2012:776.

44 Съд на Европейския съюз*, Khachab;* C-558/14, ECLI:EU:C:2016:285.

45 Австрия, Белгия, България, Германия, Гърция, Естония, Кипър, Латвия, Литва, Люксембург, Нидерландия, Полша, Словакия, Словения, Унгария, Финландия, Франция, Хърватия, Чешка република, Швеция.

46 Австрия, България, Германия, Латвия, Литва, Люксембург, Нидерландия, Словакия, Словения, Франция.

47 Белгия, Малта, Полша.

В други държави членки за праг се определя конкретна сума, макар че тя може да се различава в зависимост от големината на семейството[48]. Повечето държави членки[49] прилагат изключения по отношение на прага на доходите, главно за бежанци и/или лица, на които е предоставена субсидиарна закрила[50]. Някои държави членки изобщо нямат праг на доходите и преценяват изискването за финансовите ресурси за всеки отделен случай[51].

Мерки за интегриране — член 7, параграф 2

Тази незадължителна клауза позволява на държавите членки да изискват от гражданите на трети страни да се придържат към мерките за интегриране, които в случай на членове на семейството на бежанци могат да се прилагат само след като събирането на семейството бъде разрешено[52]. Комисията следи отблизо прилагането на тази клауза и е поискала от някои от държавите членки да предоставят пояснения, тъй като националните разпоредби не следва да възпрепятстват „полезното действие“ на директивата и е необходимо да се придържат към съответната съдебна практика на Съда на Европейския съюз[53].

Повечето държави членки не са приложили тази възможност, въпреки че тези мерки са в процес на проучване или в някои случаи се очакват предложения[54]. Когато преди да бъде разрешено събирането на семейството, са налице мерки за интегриране, държавите членки обикновено изискват от членовете на семейството да докажат, че притежават основни езикови умения; изключенията важат за членовете на семействата на бежанци или (в някои случаи) на лица, на които е предоставена субсидиарна закрила.

Обикновено учебните часове по езиково обучение или онлайн езиковите уроци се провеждат по инициатива на членовете на семейството и разходите, произтичащи от тези уроци, трябва да се поемат от тях[55]. Таксите зависят от страната на произход, организатора на обучението или неговия формат[56]. Някои държави членки могат допълнително да изискат от членовете на семейството да придобият допълнителни езикови умения, след като бъдат допуснати в страната (обикновено равнище A2 или B1)[57], или да положат успешно изпит за проверка на интегрирането в обществото след допускането им в страната[58] — като част от тяхната обща програма за интегриране или като част от изискванията за постоянно пребиваване в държавата[59]. В някои случаи може да бъде предоставено безплатно езиково обучение[60].

---

48 Естония, Ирландия, Испания, Италия, Финландия, Хърватия, Чешка република. Източник: Проучване на ЕМИ (2017 г.), стр. 25.

49 Белгия, България, Германия, Италия, Латвия, Литва, Люксембург, Нидерландия, Словакия, Словения, Финландия, Хърватия, Швеция.

50 Австрия, Белгия, България, Германия, Естония, Испания, Латвия, Литва, Люксембург, Нидерландия, Словакия, Словения, Финландия, Франция, Хърватия, Швеция.

51 Кипър, Унгария. Източник: Проучване на ЕМИ (2017 г.), стр. 26.

52 В Нидерландия бежанците са длъжни да отговарят на условията за интеграция при сформирането на семейството.

53 Вж. решения на Съда на Европейския съюз по дела C-153/14, *K и A*, ECLI:EU:C:2015:453. C-579/13, *P и S,* ECLI:EU:C:2015:369 и C-540/03, *Парламент/Съвет*, ECLI:EU:C:2006:429.

54 Люксембург, Финландия.

55 Австрия, Германия, Нидерландия.

56 Проучване на ЕМИ (2017 г.), стр. 26.

57 Австрия, Нидерландия.

58 Нидерландия.

59 Австрия, Германия, Латвия, Нидерландия.

60 Естония, Латвия.

Освен езиковите умения, програмите за интегриране на държавите членки могат също да включват курсове, свързани с историята на държавата и нейните ценности, социална насоченост или професионални насоки[61]. Допълнителните мерки за интегриране могат също да бъдат под формата на подаване на доклад до център за интеграция[62], подписване на декларация за интеграция[63] или договор за интеграция[64], предвиждащ гражданско и езиково обучение. Незачитането на тези мерки за интегриране може понякога да доведе до отнемането/неподновяването на разрешение за пребиваване или отказ на дългосрочни разрешения[65].

Целта на подобни мерки е да се насърчи интеграцията на членовете на семейството. Тяхната допустимост по смисъла на директивата зависи от това дали те служат на тази цел и дали се зачита принципът на пропорционалност. Допустимостта им би могла да се оспори въз основа на достъпността на такива курсове или тестове, начина по който са структурирани и/или организирани (напр. материали за теста, такси, място на което се провежда), по отношение на това дали такива мерки или тяхното въздействие служат на други цели, различни от целта за интеграция (например високи такси, изключващи семейства с ниски доходи). Процесуалната гаранция за осигуряване на правото на оспорване по законно установения ред също следва да се спазва.

В решението по дело *Minister van Buitenlandse Zaken/K. и A.*[66] Съдът на Европейския съюз признава в точки 53—54 от него, че: *„...не може да се отрече, че придобиването както на езикови познания, така и на знания за обществото на приемащата държава членка значително улеснява комуникацията между гражданите на трети страни и гражданите на съответната държава и освен това насърчава взаимодействието и развитието на социалните отношения между тях. Не може също така да се отрече, че придобиването на познания по езика на приемащата държава членка улеснява достъпа на гражданите на трети страни до трудовия пазар и професионалната квалификация. [...] От тази гледна точка, задължението за успешно полагане на изпит за проверка на интегрирането в обществото на елементарно ниво позволява да се гарантира придобиването от гражданите на трети страни на познанията, които са безспорно полезни за установяване на връзки с приемащата държава членка.“*

В същото решение обаче (точки 56—58), Съдът посочва и границите на дискреционните правомощия на държавите членки при налагането на условията за интегриране: *„Критерият за пропорционалност изисква условията за прилагане на такова задължение да не надхвърлят необходимото за постигане на посочената цел. [...] Всъщност мерките за интегриране, предвидени в член 7, параграф 2, първа алинея от Директива 2003/86, трябва да са насочени не към извършването на подбор на лицата, които биха могли да упражнят правото си на събиране на семейството, а към улесняване на интегрирането на последните в държавите членки. Освен това особени лични обстоятелства, като възрастта, образованието, финансовото и здравословното състояние на съответните членове на семейството на кандидата за събиране на семейството, трябва да бъдат взети предвид [...].“*

Следователно в съответствие с принципа на пропорционалност националното законодателство, с което се транспонира член 7, параграф 2, първа алинея, трябва да

61 Белгия, Германия, Естония, Нидерландия, Швеция.
62 Австрия.
63 Белгия, Нидерландия.
64 Франция.
65 Проучване на ЕМИ (2017 г.), стр. 26—27.
66 Съд на Европейския съюз, C-153/14, *K и A*, ECLI:EU:C:2015:453.

бъде подходящо за постигането на целите на въпросното законодателство и не трябва да надхвърля необходимото за постигането им.

В две неотдавнашни решения[67] Съдът на Европейския съюз допълнително задълбочи съдебната си практика относно условията за интегриране в специфичния контекст на член 15 (предоставяне на самостоятелно разрешение).

Период на изчакване и капацитет за прием — член 8

В член 8 се определя възможността държавите членки да изискат период на законно пребиваване, преди към кандидата за събиране на семейството да могат да се присъединят членовете на неговото семейство (първа алинея), и да предвидят период на изчакване, не по-дълъг от три години, за издаване на разрешение за пребиваване в случаите, когато предишното им законодателство относно събирането на семейството, е изисквало да се вземат предвид капацитетите за прием (втора алинея).

Много държави са транспонирали възможността по първа алинея. Въпреки това Комисията установи няколко несъответствия в прилагането, които изискват пояснения и изменения в националните законодателства след обмена със съответните държави членки. Предоставената съгласно втора алинея възможност е транспонирана само от Австрия и Хърватия.

Много държави членки не са определили период на изчакване, преди семейството на кандидата за събиране на семейството да може да кандидатства за такова[68]. Когато се прилага тази разпоредба, периодът на изчакване може да бъде една година[69], година и половина[70], две[71] или три години[72] от момента, в който кандидатът за събиране на семейството е получил местожителство в страната или е получил окончателно решение за предоставяне на международна закрила, като отделни държави членки[73] предвиждат изключения.

Възможни ограничения на основания, свързани с обществения ред, обществената сигурност и общественото здраве — член 6

Като цяло повечето държави членки са транспонирали правилно член 6, но в използването на терминологията са установени редица различия, особено по отношение на понятието „обществена сигурност“. Държавите членки са използвали различни начини за изпълнението на тази разпоредба, като някои от тях се позовават на съответните разпоредби на достиженията на правото от Шенген, а други — на престъпление с наказание лишаване от свобода.

Съображение 14 от директивата дава определени насоки за това какво би могло да представлява заплаха за обществения ред и обществената сигурност. Освен това държавите членки разполагат със свободата да създадат свои стандарти в съответствие с общия принцип на пропорционалност и в съответствие с член 17 от директивата, който изкисва от тях да вземат предвид характера и солидността на връзките на лицата и продължителността на пребиваване и да ги съпоставят с тежестта и характера на нарушението срещу обществения ред или обществената сигурност. Критерият за

---

67 Съд на Европейския съюз, решение от 7 ноември 2018 г., *C и A* (C-257/17), ECLI:EU:C:2018:876 и решение от 7 ноември 2018 г., *K* (C-484/17), ECLI:EU:C:2018:878.

68 България, Естония, Ирландия, Италия, Словакия, Словения, Унгария, Финландия, Хърватия, Швеция.

69 Испания, Люксембург, Нидерландия.

70 Франция.

71 Гърция, Кипър, Латвия, Литва, Малта, Полша, Хърватия.

72 Австрия.

73 Проучване на ЕММ (2017 г.), стр. 27—28.

общественото здраве може да бъде прилаган, освен когато болестта или инвалидността не са единствената причина за отнемането или неподновяването на разрешението за пребиваване. Понятията „обществен ред“, „обществена сигурност“ и „обществено здраве“ в член 6 трябва да се тълкуват с оглед на съдебната практика на Съда на Европейския съюз и на Европейския съд по правата на човека.

Понастоящем няма общо правило или добре установена съдебна практика, съгласно която клаузите за обществения ред, определени в директивата за събиране на семейството и други директиви във връзка с миграцията, да се тълкуват винаги по същия начин, като клаузата за обществения ред в Директива 2004/38/ЕО относно свободното движение (по отношения на която съществува значителна юриспруденция на Съда на Европейския съюз).

Това вече е потвърдено в насоките на Комисията за прилагането на директивата[74], в които се подчертава, че макар че съдебната практика на Съда на Европейския съюз относно директивата за свободното движение не е пряко свързана с граждани на трети страни, тя може да служи *mutatis mutandis* като основа за определяне по аналогия на въпросните понятия. Допълнителни тълкувателни насоки от Съда на Европейския съюз могат да се очакват след две предюциални запитвания, отправени по дела C-381/18 и C-382/18 (и двете висящи), в които от Съда беше поискано за първи път да тълкува пряко клаузите за обществения ред на член 6, параграфи 1 и 2 от директивата.

Процедура за оценяване на заявлението — член 5

Кандидатът — член 5, параграф 1

Съгласно член 5, параграф 1 държавите членки трябва да решат дали лицето, което има право да подаде заявлението, да бъде членът на семейството или кандидатът за събиране на семейството. Държавите членки не са единодушни относно прилагането на този член: в някои от тях[75] правоимащото лице е кандидатът за събиране на семейството, докато в други[76] това е членът на семейството или и двамата[77].

Място на подаване на заявлението — член 5, параграф 3

Директивата изисква съответният член на семейството да пребивава извън територията на държавата членка към момента на подаването на заявлението и допуска дерогация само при определени обстоятелства. Всички държави членки са транспонирали правилно тази разпоредба и всички (с изключение на Румъния и България) използват тази дерогация, като позволяват на членовете на семейството да подадат заявлението си на територията на държавата членка, ако вече пребивават законно в нея[78] или когато това е оправдано от изключителни обстоятелства[79], например когато е налице пречка за това в страната на произход.

Документни доказателства — член 5, параграф 2, първа алинея

Списъкът с изискваните документи е различен в различните държави членки: някои от тях разполагат с подробен списък, докато други само се позовават на общи изисквания и по този начин предоставят на органите значителна свобода на действие. С

74 COM(2014) 210 final.

75 България, Гърция, Испания, Кипър, Полша, Словения, Франция.

76 Австрия, Белгия, Германия, Естония, Латвия, Люксембург, Словакия, Унгария, Финландия, Хърватия, Чешка република, Швеция.

77 Италия, Латвия, Литва, Нидерландия, Португалия, Румъния.

78 Белгия, Германия, Естония, Латвия, Унгария, Хърватия, Чешка република.

79 Австрия, Люксембург, Финландия. Източник: Проучване на ЕММ (2017 г.), стр. 32.

директивата се въвеждат специфични разпоредби по отношение на бежанците: в случаите, когато бежанец не може да предостави официален документ, доказващ семейни връзки, държавите членки следва да вземат предвид други доказателства (член 11, параграф 2). По принцип при липсата на (надеждна) документация държавите членки предприемат гъвкав подход[80], особено по отношение на лицата, на които е предоставена международна закрила, и членовете на техните семейства. Те често приемат редица други доказателствени средства, стига да могат да проверят самоличността на кандидатите и съществуването на семейни връзки[81]. Това включва документи от интервюта за получаване на убежище, доказателства, представени по време на процедура по обжалване, нотариално заверени декларации или писмени изявления, снимки от събития и разписки.

Държавите членки могат също да поискат или да предложат да се направи ДНК тест, което обикновено се използва като крайна мярка, включително в случаи, когато са налице съмнения и е необходимо по-надеждно потвърждение. Въпреки този гъвкав подход, проучването на ЕММ от 2017 г. показва, че липсата на документи за обработка на заявлението е едно от най-често посочваните предизвикателства[82]. Това беше посочено и в няколко от получените от Комисията жалби, като в един от случаите е довело до обмен на информация с въпросната държава членка.

Интервюта и проучвания — член 5, параграф 2, втора алинея

Повечето държави членки използват възможността за провеждане на интервюта и на други проучвания, ако считат това за необходимо, с цел да съберат доказателства относно съществуването на семейна връзка. Само няколко държави членки[83] не прилагат тази възможност.

За да са допустими по силата на правото на Съюза, тези интервюта и/или други проучвания трябва да бъдат пропорционални — т.е. да не обезсмислят правото на събиране на семейството — и да зачитат основните права, особено правото на личен и семеен живот. До момента Комисията не е установила каквито и да е проблеми, свързани с прилагането на въпросната разпоредба.

Измама, брак, партньорство или осиновяване по сметка — член 16, параграф 4

Тази разпоредба позволява на държавите членки да извършват специални проверки и инспекции, когато съществува основание да се подозира, че е налице измама или брак, партньорство или осиновяване по сметка. Всяка национална система съдържа правила за предотвратяването на събиране на семейството, ако дадена връзка съществува единствено с цел получаване на разрешение за пребиваване. Тази възможност се прилага в националното законодателство на повечето държави членки[84]. Други[85] прилагат разпоредбата частично, което не е причина за загриженост от страна на Комисията.

---

80 Проучване на ЕММ (2017 г.), стр. 33 и стр. 37.

81 В своето становище от 29 ноември 2018 г. по дело C-635/17 на Съда на Европейския съюз (висящо), ECLI:EU:C:2018:973 AG Wahl предлага в случай на недостатъчно документни доказателства да се наложи задължение за активно сътрудничество както на кандидатите, така и на органите.

82 Австрия, Белгия, Италия, Кипър, Латвия, Литва, Люксембург, Малта, Нидерландия, Финландия.

83 България, Естония, Нидерландия, Словения, Хърватия.

84 Австрия, Белгия, България, Германия, Гърция, Италия, Кипър, Литва, Малта, Полша, Португалия, Румъния, Словакия, Унгария, Финландия, Швеция.

85 Гърция, Литва, Полша, Словакия, Финландия.

В неотдавнашно преюдициално запитване[86] от Съда на Европейския съюз беше поискано да посочи дали член 16, параграф 2, буква а) трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска отнемането на разрешение за пребиваване, когато това разрешение е придобито въз основа на представена с цел измама информация, но съответният член на семейството не е знаел, че тази информация в представена с цел измама.

Такси

В почти всички държави членки кандидатите трябва да заплатят такси. Общата сума се различава в зависимост от държавата членка: средно таксата варира между 50 EUR и 150 EUR. В директивата няма информация по въпроса за административните такси, които се заплащат в рамките на процедурата. Както е посочено в доклада на Комисията от 2008 г. обаче, държавите членки не могат да определят размера на таксите по начин, който би компрометирал полезното действие на директивата.

Що се отнася до разходите за „изпитите за проверка на интегрирането в обществото“, Съдът на ЕС прие, че макар държавите членки да могат да изискват от гражданите на трети страни да заплащат разходите за мерките за интегриране, приети съгласно член 7, параграф 2 от директивата, както и да определят размера на тези разходи в съответствие с принципа на пропорционалност, 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.

Такъв би бил случаят, ако размерът на необходимите разходи за явяване на изпит за проверка на интегрирането в обществото е прекомерно висок с оглед на значителните финансови последици за съответните граждани на трети страни[87].

Писмено уведомление и продължителност на процедурата — член 5, параграф 4

Съгласно член 5, параграф 4, първа алинея националният компетентен орган е задължен да предоставя възможно най-скоро писмено уведомление за решението по заявлението при всички случаи не по-късно от девет месеца от датата на подаване на заявлението. Повечето държави членки спазват тази разпоредба, като прилагат крайни срокове в рамките на деветмесечното изискване. Съгласно втората алинея срокът може да бъде удължен при изключителни обстоятелства, дължащи се на комплексния характер на проучването. Прилагането на тази разпоредба не е причина за загриженост от страна на Комисията.

Висшите интереси на детето — член 5, параграф 5

Съгласно член 5, параграф 5 при разглеждане на заявлението държавите членки следва надлежно да зачитат висшите интереси на малолетните или непълнолетните деца. Това беше подчертано от Съда на Европейския съюз в решението по дело *O. и S., Maahanmuuttovirasto*[88], и *Парламент/Съвет*[89]. Повечето държави членки са изпълнили това задължение, но не всички са го транспонирали изрично с цел преразглеждане на заявление за събиране на семейството. Очевидно е обаче, че задължението за зачитане на висшите интереси на детето е главният правен принцип в националното законодателство.

---

86 Съд на Европейския съюз, висящо дело, Y.Z. и други (C-557/17).

87 Съд на Европейския съюз, C-153/14, *K и A*, ECLI:EU:C:2015:453, точки 64 и 65.

88 Съд на Европейския съюз, *Maahanmuuttovirasto*, C-356/11 и 357/11, ECLI:EU:C:2012:776.

89 Съд на Европейския съюз, C-540/03, *Парламент/Съвет*, ECLI:EU:C:2006:429.

Хоризонтална клауза относно уместното разглеждане — член 17

Съдът на Европейския съюз често е напомнял, особено по делото *Парламент/Съвет* от 2006 г.[90], за задължението надлежно да се вземат предвид характерът и солидността на семейните връзки на лицето, продължителността на пребиваването му в държавата членка и съществуването на семейни, културни и социални връзки със страната му на произход, и по този начин необходимостта да се прилага индивидуален подход. В съответствие с това решение само по себе си позоваването на член 8 от Европейската конвенция за правата на човека не представлява адекватно прилагане на член 17.

Настоящата разпоредба се прилага правилно от повечето държави членки. Принципите на пропорционалност и правна сигурност (общи принципи на правото на ЕС) трябва да се прилагат във всяко решение за отказ, отнемане или отхвърляне на подновяване на разрешение. По две висящи дела[91] от Съда на Европейския съюз беше поискано да оцени въздействието на член 17 в контекста на отнемането на разрешенията поради заплаха за обществения ред.

Процедура за обжалване (член 18)

Като цяло член 18 е транспониран правилно от всички държави членки. Всички са въвели правото на оспорване по законно установения ред в съответствие с въпросната разпоредба (макар и по различни начини). Нито една национална разпоредба не е установена като твърде обременяваща или ограничаваща правото на оспорване по законно установения ред.

Влизане и пребиваване — членове 13 и 15

Улесняване на получаването на виза — член 13, параграф 1

Веднага щом заявлението за събиране на семейството бъде прието, държавите членки трябва да разрешат влизането на членовете на семейството и да им предоставят всякакви улеснения, за да получат изискуемите визи. Член 13, параграф 1 е транспониран правилно от повечето държави членки. Трябва да се отбележи, че улесняването по отношение на получаването на изискуемата виза е задължително за държавите членки.

Продължителност на пребиваването — член 13, параграфи 2 и 3

В член 13, параграф 2 се определя, че държавите членки трябва да предоставят на членовете на семейството първо разрешение за пребиваване за срок не по-малък от една година, което разрешение може да бъде подновено. Повечето държави членки са транспонирали правилно тази разпоредба; някои от тях обаче изрично посочват, че минималната валидност на разрешението за пребиваване е една година.

В член 13, параграф 3 се посочва, че срокът на валидност на разрешенията за пребиваване, предоставени на членовете на семейството, по принцип не трябва да надхвърля датата на изтичане на валидността на разрешението за пребиваване, притежавано от кандидата. Всички държави членки са транспонирали правилно тази разпоредба.

Самостоятелно разрешение за пребиваване — член 15

В член 15, параграф 1, първа алинея се посочва, че най-късно след пет години пребиваване и при условие че съответният член на семейството не е получил

[90] Пак там.

[91] Съд на Европейския съюз, висящи дела C-381/18 и 382/18.

разрешение за пребиваване по причини, които нямат отношение към събирането на семейството, съпругът/съпругата или несключилият брак партньор и дете, достигнало пълнолетие, имат право (ако е необходимо — след подаване на съответно заявление съгласно националното законодателство) на самостоятелно разрешение за пребиваване. Тази разпоредба е включена правилно в законодателството на по-голямата част от държавите членки (въпреки някои различия по отношение на продължителността на семейното положение или спазването на петгодишния срок, макар и да не предизвикват загриженост относно спазването).

В член 15, параграф 3 е определена възможност, с която на държавите членки се дава право в случай на овдовяване, развод, физическа раздяла или смърт на родственици от първа степен по пряка възходяща или низходяща линия да може да се издаде самостоятелно разрешение за пребиваване (ако е необходимо — след подаване на съответно заявление съгласно националното законодателство), на лица, които са влезли с цел събиране на семейството (тази възможност се включва и в случай на особено затруднено положение). Тази възможност се прилага от всички държави членки.

В две неотдавнашни решения[92], свързани с член 15, Съдът на Европейския съюз разясни, че макар и издаването на самостоятелно разрешение за пребиваване по принцип да означава, че за срок от пет години е предоставено право на пребиваване на територията на дадена държава членка на основание събиране на семейството, законодателят на ЕС все пак позволява на държавите членки да обвържат издаването на такова разрешение с определени условия, които следва да бъдат определени от тях.

По-специално Съдът на Европейския съюз разгледа възможността за налагане от дадена държава членка на условия за интегриране с цел получаване на самостоятелно разрешение съгласно член 15 от Директивата за събиране на семейството (C-257/17 и C-484/17) и поясни, че такива условия са сравними с директивата при спазване на тяхната пропорционалност „*член 15 [...] допуска национална правна уредба, която позволява да се отхвърли заявление за самостоятелно разрешение за пребиваване, подадено от гражданин на трета страна, който е пребивавал повече от пет години на територията на държава членка на основание събиране на семейството, тъй като той не е доказал, че е положил успешно изпит по интегриране в обществото — за проверка на познанията му по езика и за обществото на съответната държава членка — доколкото конкретните условия на задължението за успешно полагане на този изпит не надхвърлят необходимото за постигането на целта за улесняване на интегрирането на гражданите на трети страни.”*

В решението си по дело C-257/17 Съдът също така поясни по-нататъшните процесуални подробности, свързани с датата на издаване на самостоятелни разрешения, и заяви, че директивата допуска национална правна уредба, която предвижда, че самостоятелно разрешение за пребиваване не може да бъде издадено по-рано от датата, за която е подадено заявление.

Достъп до образование и работа — член 14

В член 14, параграф 1 се определят областите, в които членовете на семейството на кандидата за събиране на семейството имат право, съответстващо с това на кандидата: достъп до образование, работа, професионална ориентация, начално и последващо

[92] Съд на Европейския съюз, решение от 7 ноември 2018 г., C и A (C-257/17), ECLI:EU:C:2018:876 и решение от 7 ноември 2018 г., K (C-484/17), ECLI:EU:C:2018:878.

професионално обучение и преквалификация. Освен това директивата дава възможност на държавите членки да определят в съответствие с националното си законодателство условията, при които членовете на семейството извършват наемна работа или упражняват свободна професия (член 14, параграф 2), и позволява на държавите членки да ограничат достъпа до наемна работа или самостоятелна дейност на родственици от първа степен по пряка възходяща линия или на непълнолетни несключили брак деца, спрямо които се прилага член 4, параграф 2 (член 14, параграф 3).

Като цяло държавите членки са транспонирали правилно определените в член 14, параграф 1 изисквания за равнопоставеност, но повечето от тях[93] не са приложили възможността, определена в член 14, параграф 2. Възможността съгласно член 14, параграф 3 е приета само от Словакия. Тези разпоредби често пъти се прилагат в националното законодателство заедно с общия принцип на недискриминация.

Събиране на семейството на бежанци — членове 9—12

В глава V от директивата се прави позоваване на редица дерогации, с които се предоставят по-благоприятни разпоредби за събиране на семействата на бежанци, за да се вземе предвид тяхното особено положение. По-долу са подчертани основните аспекти.

В член 10 се определя прилагането на определението на членове на семейството по отношение на събирането на семействата на бежанци. В него се предвиждат определени изключения и във връзка със специалните правила по отношение на кандидатите за събиране на семейство, които са непридружени малолетни или непълнолетни лица. Настоящият член е транспониран правилно от повечето държави членки. В неотдавнашно преюдициално запитване[94] от Съда на Европейския беше поискано да поясни дали на държавите членки е разрешено да използват „незадължителната клауза“ от член 10, параграф 2 по по-рестриктивен начин, отколкото е предвидено в директивата, и да позволят събиране на семейството на друг „зависим“ член на семейството само в случаите, в които зависимостта е свързана със здравословното състояние.

В член 11 се определя подаването и разглеждането на заявлението за бежанците. Както се посочва в член 11, параграф 1, подаването и разглеждането на заявлението за събиране на семейството на кандидат за събиране на семейството, на когото е предоставен статут на бежанец, следва да се извършва в съответствие с член 5, при спазване на член 11, параграф 2.

В съответствие с член 11, параграф 2, когато даден бежанец не може да представи официални документни доказателства за семейна връзка, държавите членки следва да вземат предвид други доказателства, с които може да се докаже съществуването на тази семейна връзка. Решение, с което се отхвърля заявлението, не може да се основава единствено на факта, че липсват документни доказателства. Трябва да се подчертае, че при практическото прилагане на тази разпоредба лесно могат да възникнат въпроси, свързани със съответствието, и държавите членки следва да останат бдителни по отношение на въпроса за документните доказателства, предоставени от бежанците. По дело *E.*[95] (което е висящо) до Съда на Европейския съюз също беше отправен преюдициален въпрос относно задължението на бежанците да сътрудничат и да

93 С изключение на Белгия, България, Гърция, Кипър, Люксембург, Малта.

94 Съд на Европейския съюз, висящо дело, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (C-519/18).

95 Решение на Съда по Европейския съюз по дело C-635/17 (висящо).

обяснят липсата на документни доказателства. Възможно е предстоящото решение да разясни този важен въпрос.

В член 12 се посочва, че някои от улесненията за събиране на семейството, които се предлагат на бежанците, се прилагат само ако заявлението за събиране на семейството е подадено в рамките на период от три месеца, след като им е предоставен статутът на бежанец. В свое неотдавнашно решение[96] Съдът на Европейския съюз потвърди абсолютния по принцип характер на този срок, но подчерта, че това строго правило не може да бъде прието в случаи, в които късното подаване на заявление подлежи на извинение поради обективни причини предвид наличието на специални обстоятелства.

III. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

От 2008 г. насам състоянието на прилагането на директивата относно събирането на семейството се е подобрило, което се дължи също така на процедурите за нарушение, предприети от Комисията, и на нейното съобщение с насоки, публикувано през 2014 г., както и на редица решения на Съда на Европейския съюз. Държавите членки полагат значителни усилия за подобряване и адаптиране на националните си законодателства, така че те да отговарят на изискванията на директивата.

В първия си доклад относно прилагането на директивата от 2008 г. Комисията подчерта редица проблеми във връзка с прилагането, свързани с улесняването на получаването на виза, предоставянето на самостоятелни разрешения, по-благоприятните разпоредби за бежанците, висшия интерес на детето и обжалването. Въпреки това тези въпроси касаеха основно правните аспекти на транспонирането, тъй като държавите членки все още не бяха прилагали практически тези правила за дълго време.

В съобщението на Комисията от 2014 г., което служи като ръководство за прилагането на директивата, бяха изтъкнати постоянни проблеми в националните законодателства, по-специално известен брой очевидно възникнали проблеми от общ характер, като например мерки за интегриране, стабилни и регулярни финансови ресурси, необходимостта да се зачита висшият интерес на детето и по-благоприятните разпоредби за събиране на семействата на бежанците.

Четири години по-късно тези основни въпроси остават предизвикателство за някои държави членки, които следва да продължат да търсят ефективно прилагане на директивата, като обръщат специално внимание на първостепенното значение на основното право на зачитане на семейния живот, правата на детето и правото на ефективна защита.

Освен това, както беше посочено в доклада от 2008 г. и в съобщението от 2014 г., текстът на директивата, който оставя на държавите членки съответната свобода на преценка при нейното прилагане, не трябва да води до занижаване на стандартите, поради твърде широкото или прекомерно прилагане на „*избираеми*“ разпоредби на директивата по отношение на някои изисквания за упражняването на правото на събиране на семейството. Общите принципи на правото на ЕС, преди всичко пропорционалността и правната сигурност, трябва да се разглеждат като основен ключ при оценката на съвместимостта на националните разпоредби с директивата.

Като пазител на Договорите на ЕС Комисията непрекъснато наблюдава правното и практическото прилагане на директивата от държавите членки, по-специално относно въпросите, подчертани в настоящия доклад. Тъй като събирането на семейството

[96] Съд на Европейския съюз, решение от 7 ноември 2018 г., K и B (C-380/17) ECLI:EU:C:2018:877.

продължава да бъде основно предизвикателство за ЕС в рамките на миграционната политика, Комисията ще продължи да следи отблизо националното законодателство и административните практики и може да обмисли подходящо действие — в съответствие с предоставените ѝ от договорите на ЕС правомощия — включително, когато е необходимо, откриване на производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка.