Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
J. RICHARD DE LA TOUR
представено на 12 май 2021 година [1]

Дело C-91/20

LW
срещу
Bundesrepublik Deutschland

(Преюдициално запитване, отправено от Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Германия)

„Преюдициално запитване — Пространство на свобода, сигурност и правосъдие — Директива 2011/95/ЕС — Стандарти за предоставяне на международна закрила и за съдържанието на такава закрила — Член 23, параграф 2 — Запазване на целостта на семейството на лицето, на което е предоставена международна закрила — Предимства за членовете на семейството, които не отговарят на необходимите условия за предоставяне на международна закрила — Член 3 — По-благоприятни стандарти — Национална разпоредба, която разпростира международната закрила до непълнолетното дете на лице, на което е предоставена международна закрила — Дете, което е гражданин на друга държава, от която може да иска закрила — Принцип на субсидиарност на международната закрила“

I. Въведение

1. През последните години темата за бежанците и тяхното приемане стана източник на понякога сериозно напрежение между държавите членки. Мащабният и внезапен прилив на бежанци пред портите на Европейския съюз доста разклати някои от ценностите, на които той се основава, и успя да накара част от държавите членки да се изолират.

2. Още на Европейския съвет в Тампере от 15 и 16 октомври 1999 г. обаче последните се договарят да работят за установяването на обща европейска система за убежище, основана на пълното и цялостно прилагане на Конвенцията за статута на бежанците, подписана в Женева на 28 юли 1951 г. [2]. Сред инструментите, необходими за изпълнението на тази програма, Европейският парламент и Съветът на Европейския съюз приемат Директива

[1] Език на оригиналния текст: френски.

[2] Конвенция, влязла в сила на 22 април 1954 г. (*Recueil des traités des Nations unies*, Vol. 189, 150, № 2545 (1954), наричана по-нататък „Женевската конвенция“. Тя е допълнена с Протокола за статута на бежанците, сключен в Ню Йорк на 31 януари 1967 г. и влязъл в сила на 4 октомври 1967 г. (наричан по-нататък „Протоколът от 1967 г.“).

2011/95/ЕС[3], една от основните цели на която е „да гарантира прилагането от държавите членки на общи критерии за определяне на лицата, които реално се нуждаят от международна закрила“[4], по-специално за да се „допринесе за ограничаване на вторичното придвижване на молителите за международна закрила между държавите членки в случаите, в които това придвижване се дължи единствено на съществуващи различия в правните норми [на последните]“[5].

3. В настоящото дело от Съда се иска да установи дали правото на Съюза, и по-специално Директива 2011/95, допуска с цел да се гарантира запазването на целостта на семейството на бежанец, държава членка да приеме законодателство, по силата на което компетентният национален орган предоставя същата международна закрила на непълнолетното дете на този бежанец, без да извършва индивидуално разглеждане на положението, в което се намира това дете, и независимо дали то се нуждае от международна закрила по смисъла на тази директива.

4. Този въпрос е отправен в контекста на спор между LW, дете с тунизийско гражданство, и Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Федерална служба за миграцията и чужденците, Германия, наричана по-нататък „Службата“) във връзка с решение, с което Службата отказва да му предостави право да се ползва от статута на бежанец, предоставен на баща му, който е от сирийски произход. Службата приема, от една страна, че това дете не отговаря на материалноправните условия за предоставяне на този статут, и от друга страна, че то може да поиска национална закрила от държавата си на произход.

5. По настоящото дело Съдът следва да определи до каква степен държава членка може да упражни свободата на преценка, която ѝ е предоставена с член 3 от Директива 2011/95, за да разшири обхвата на лицата, които се ползват от международна закрила, като включи членовете на семейството на бежанец или на лице, на което е предоставена субсидиарна закрила, за да се гарантира запазването на целостта на семейството на последните. Следователно това дело се отнася до класическата проблематика за постигането на баланс между различните основни цели — целта да се гарантира правото на убежище и целта да се осигури зачитането на семейния живот на лицето, на което е предоставена международна закрила, както и до необходимостта те да бъдат постигнати и възможността това да стане, без да се накърняват областите, присъщи на всеки от режимите, които законодателят на Съюза е въвел с тази цел.

6. Уточнението, което Съдът трябва да внесе по настоящото дело, е абсолютно необходимо за последователното и еднакво прилагане във всички държави членки, от една страна, на критериите за получаване на международна закрила, определени в правото на Съюза и в системата на Женевската конвенция, и от друга страна, на правата и предимствата, произтичащи от предоставянето на такава закрила. Ето защо е необходимо ясно тълкуване на член 3 от Директива 2011/95, така че държавите членки да не могат да разполагат с прекалено голяма свобода на действие както при предоставянето на международна закрила, така и при отказа да я предоставят[6].

[3] Директива на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила (ОВ L 337, 2011 г., стр. 9).

[4] Съображение 12 от тази директива.

[5] Съображение 13 от посочената директива.

[6] Вж. по-специално решение от 17 декември 2020 г., Комисия/Унгария (Приемане на кандидати за международна закрила) (C-808/18, EU:C:2020:1029).

7. В настоящото заключение ще предложа на Съда да постанови, че нито член 3, нито член 23, параграф 2 от Директива 2011/95 допускат държава членка да приеме законодателство, по силата на което компетентният национален орган следва да гарантира запазването на целостта на семейството на лицето, на което е предоставена международна закрила, като разпростре тази закрила по отношение на непълнолетното му дете, без посоченият орган да извърши индивидуално разглеждане на молбата и независимо дали положението на това дете показва, че е налице необходимост от международна закрила, или има връзка с логиката на международната закрила.

8. Всъщност считам, че законодателят на Съюза е снабдил общата европейска система за убежище с арсенал от правни способи, позволяващи да се защити семейният живот на бежанеца и на лицето, на което е предоставена субсидиарна закрила, и да се гарантира защитата на висшия интерес на детето, без да е необходимо да се компрометира единството на предоставените с международната закрила статути, и по-специално хармонизирането, което законодателят на Съюза извършва по отношение на условията за предоставяне на международна закрила и нейното съдържание.

II. Правна уредба

A. Международното право

9. Член 1, раздел A, параграф 2 от Женевската конвенция гласи, че терминът „бежанец“ се прилага към всяко лице:

„което […] при основателни опасения от преследване по причина на раса, религия, националност, принадлежност към определена социална група или политически убеждения, се намира извън страната, чийто гражданин то е, и не може да се ползва от закрилата на тази страна, или не желае да се ползва от такава закрила поради тези опасения; или, бидейки без гражданство и намирайки се извън страната на своето предишно обичайно местоживеене в резултат на подобни събития, не може да се завърне или, поради такива опасения, не желае да се завърне в нея.

В случаите, когато някое лице се явява гражданин на няколко страни, изразът „страната на неговото гражданство“ означава всяка една от страните, чийто гражданин е то и такова лице не се счита лишено от закрилата на страната на неговото гражданство, ако без някаква действителна причина, произтичаща от основателни опасения, то не се обръща за закрила към една от страните, чийто гражданин се явява“.

Б. Правото на Съюза

10. Съгласно член 78, параграф 1 ДФЕС и член 18 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) общата европейска система за убежище, от която е част Директива 2011/95, се основава на цялостното и пълно прилагане на Женевската конвенция.

11. Съображения 4, 5, 9, 12, 14 и 36 от Директива 2011/95 гласят следното:

„(4) Женевската конвенция и Протоколът [от 1967 г.] представляват крайъгълен камък на международноправния режим за закрила на бежанците.

(5) Заключенията на Европейския съвет от Тампере предвиждат, че Общата европейска система за убежище следва да включва в краткосрочна перспектива сближаване на правилата относно признаването на бежанците и съдържанието на статута на бежанец.

[…]

(9) В Стокхолмската програма Европейският съвет отново потвърждава ангажимента си по отношение на целта за създаване на общо пространство на закрила и солидарност, основано на обща процедура за предоставяне на убежище и единен статут в съответствие с член 78 [ДФЕС], за получилите международна закрила […].

[…]

(12) Основната цел на настоящата директива е, от една страна, да гарантира прилагането от държавите членки на общи критерии за определяне на лицата, които реално се нуждаят от международна закрила, и от друга страна, да гарантира минимално равнище на обезщетения за тези лица във всички държави членки.

[…]

(14) Държавите членки следва да могат да въвеждат или да поддържат по-благоприятни условия от стандартите, предвидени в настоящата директива, за гражданите на трети държави или за лицата без гражданство, които търсят международна закрила от държава членка, когато подобна молба се разглежда като молба, подадена на основание, че съответното лице има качеството на бежанец по смисъла на член 1, буква A от Женевската конвенция или е лице, което отговаря на условията за субсидиарна закрила.

[…]

(36) Като общо правило членовете на семействата, поради самия факт на връзката си с бежанеца, рискуват да бъдат изложени на актове на преследване, които биха могли да представляват основание за предоставяне на статут на бежанец“.

12. Глава I от Директива 2011/95 е озаглавена „Общи разпоредби“ и съдържа член 1, който предвижда:

„Целта на настоящата директива е установяването на стандарти за определянето на граждани на трети държави или на 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 и за съдържанието на предоставената закрила“.

13. Член 2 от Директива 2011/95 определя следните понятия, както следва:

„[…]

„г) „бежанец“ означава гражданин на трета държава, който поради основателни опасения от преследване, основано на раса, религия, националност, политическо мнение или принадлежност към определена социална група се намира извън държавата, чийто гражданин е, и който не може или поради тези опасения не желае да се обърне за закрила към тази държава, или лице без гражданство, което, като се намира по горепосочените причини извън държавата на предишното си обичайно пребиваване, не може или поради такива опасения не желае да се завърне в нея, и по отношение на което не се прилага член 12;

[…]

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;

[…]

й) „членове на семейството“ означава, доколкото семейството вече е било създадено в държавата на произход, следните членове на семейството на лицето, на което е предоставена международна закрила, които се намират в същата държава членка във връзка с молбата за международна закрила:

– съпругът/съпругата на лицето, на което е предоставена международна закрила, или неговият несемеен партньор, с когото поддържа трайна връзка […],

– непълнолетните деца на двойките, посочени в първото тире, или на лицето, на което е предоставена международна закрила, при условие че те не са семейни, без да се взема под внимание обстоятелството дали те са родени в брака, родени извън брака или осиновени съгласно определенията на вътрешното право;

– бащата, майката или друго пълнолетно лице, което носи отговорност за лицето, на което е предоставена международна закрила, по силата на закон или практика на съответната държава членка […];

[…]“.

14. Член 3 от тази директива има следното съдържание:

„Държавите членки могат да въвеждат или да запазват по-благоприятни стандарти за определяне на дадено лице като бежанец или като лице, което отговаря на условията за

субсидиарна закрила, както и за определяне на съдържанието на международната закрила, доколкото тези стандарти са съвместими с настоящата директива“.

15. Член 23, параграфи 1 и 2 от глава VII от посочената директива, озаглавена „Съдържание на международната закрила“, гласи:

„1. Държавите членки гарантират запазването на целостта на семейството.

2. Държавите членки гарантират, че членовете на семейството на лицето, на което е предоставена международна закрила, които в лично качество не отговарят на условията за такава закрила, могат да подадат молба за предимствата, посочени в членове 24—35, в съответствие с националните процедури и доколкото това е съвместимо с личния правен статут на члена на семейството“.

16. В членове 24—35 от Директива 2011/95 се установяват различните права и предимства, предоставени на лицето с право на международна закрила, както и на членовете на неговото семейство съгласно член 23, параграф 2 от тази директива.

B. Германското право

17. Член 3, параграф 1 от Asylgesetz (Закон за убежището), в редакцията, публикувана на 2 септември 2008 г.[7] и последно изменена с член 48 от Закона от 20 ноември 2019 г.[8], предвижда:

„(1) Бежанец по смисъла на [Женевската конвенция] е чужденец, който

1. поради основателни опасения от преследване, основано на раса, религия, националност, политически убеждения или принадлежност към определена социална група,

2. се намира извън държавата (държава на произход),

   а) на която е гражданин, и който не може или поради тези опасения не желае да се обърне за закрила към тази държава,

   […]“.

18. Член 26, параграфи 2 и 5 от AsylG гласи:

„(2) На дете на лице с право на убежище, което към датата на подаване на молбата му за предоставяне на убежище е непълнолетно и не е семейно, се признава право на убежище по негова молба, ако на чужденеца е признато право на убежище с неподлежащ на обжалване акт и не са налице основания за отнемане или оттегляне на този статут.

[…]

[7] BGB1. 2008 I, стр. 1798.

[8] BGBl. 2019 I стр. 1626, наричан по-нататък „AsylG“.

(5) Параграфи 1—4 се прилагат съответно към членове на семейството по смисъла на параграфи 1—3 на лица с право на международна закрила. Статутът на бежанец или субсидиарната закрила заместват правото на убежище […]“.

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

19. Жалбоподателката в главното производство има тунизийско гражданство и е родена през 2017 г. в Германия от майка тунизийка и баща сириец, който през 2015 г. получава статут на бежанец в тази държава членка.

А. Разглеждането на молбата

20. С решение от 15 септември 2017 г. Службата отхвърля като явно неоснователна молбата за международна закрила, подадена от името на жалбоподателката в главното производство след нейното раждане. Макар че с решение от 17 януари 2019 г. Verwaltungsgericht Cottbus (Административен съд Котбус, Германия) отменя това решение с мотива, че молбата не е трябвало да бъде отхвърлена като явно неоснователна, а като неоснователна, той все пак отхвърля жалбата на жалбоподателката. Най-напред, тази юрисдикция приема, че жалбоподателката не отговаря на условията за предоставяне на статут на бежанец поради липсата на опасения от преследване в Тунис. По-нататък, тя отхвърля довода за наличието на основателни опасения от преследване в Сирия, като в съответствие с принципа на субсидиарност на международната закрила приема, че жалбоподателката може да се ползва от закрилата на тунизийската държава. Накрая, тя счита, че на жалбоподателката не може да се признае статут на бежанец на основание член 26, параграф 2 и параграф 5, първо изречение от AsylG, като приема, че всъщност било в противоречие с правото на Съюза и с принципа на субсидиарност международната закрила да се разпростира върху лица, които поради личния си статут се ползват от закрилата на държава, на която са граждани, и са изключени от кръга на лицата, нуждаещи се от такава закрила.

21. Жалбоподателката в главното производство подава ревизионна жалба срещу това решение пред Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Германия).

Б. Производството по обжалване пред запитващата юрисдикция

22. В ревизионната си жалба жалбоподателката в главното производство твърди, че принципът на субсидиарност на международната закрила допуска непълнолетно лице да се ползва от статута на бежанец съгласно разпоредбите на член 26, параграф 2 и параграф 5, първо изречение от AsylG дори в хипотезата, при която родителите му са с различно гражданство и статутът на бежанец е предоставен само на единия от тях. Освен това тя изтъква, че член 3 от Директива 2011/95 разрешавал на държава членка да предвиди разпростиране на предоставената на дадено лице международна закрила спрямо други членове на неговото семейство, стига за тях да не е налице някое от посочените в член 12 от тази директива основания за изключване и стига положението им понастоящем да има връзка с целта на международната закрила поради необходимостта от запазване на целостта на семейството. Според нея следвало да се обърне специално внимание на закрилата на непълнолетните лица и на интереса на детето.

23. Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд) подчертава, че жалбоподателката в главното производство отговаря на условията по член 26, параграф 2 и параграф 5, първо и второ изречение от AsylG, за да ѝ се признае статут на бежанец. Той обаче изпитва съмнения относно съвместимостта на това законодателство с правото на Съюза, и по-специално с Директива 2011/95. Всъщност съгласно това законодателство компетентният национален орган бил длъжен автоматично да предостави на непълнолетното несемейно дете на бежанец статут на бежанец, „производен“ на неговия, независимо дали са налице основателни опасения от преследване и включително когато това дете може да получи закрилата на собствената му държава на произход. От това следвало, че посоченото законодателство можело да е в противоречие с принципа на субсидиарност на международната закрила, на който се основават различните разпоредби на Директива 2011/95 и системата на Женевската конвенция. В такъв случай жалбоподателката в главното производство нямала право да иска на лично основание предоставянето на статут на бежанец, тъй като можела да получи ефективна закрила в Тунис.

24. Bundesverwaltungsgerichtt (Федерален административен съд) обаче подчертава, че доколкото води до предоставянето на „производен статут на бежанец“, националното законодателство не предполага да са изпълнени установените в Директива 2011/95 материалноправни условия за предоставяне на статут на бежанец. При тези обстоятелства фактът, че членът на семейството може да се ползва с национална закрила, не бил основание да се изключи ползването на международна закрила по смисъла на тази директива.

B. Преюдициалните въпроси

25. При тези обстоятелства Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли член 3 от Директива [2011/95] да се тълкува в смисъл, че не допуска разпоредба на държава членка, която предвижда, че на непълнолетното несемейно дете на лице, на което е предоставен статут на бежанец, следва да бъде предоставен статут на бежанец, който е производен на статута на това лице (т.нар. закрила на семейството в рамките на производството по предоставяне на убежище), и в случая, когато това дете чрез другия родител при всички случаи притежава и гражданството на друга държава, която не е идентична с държавата на произход на бежанеца и от чиято закрила то може да се ползва?

2) Трябва ли член 23, параграф 2 от Директива [2011/95] да се тълкува в смисъл, че ограничението, съгласно което правото на членовете на семейството на предимствата, посочени в членове 24—35 от тази директива, се предоставя само доколкото това е съвместимо с личния правен статут на члена на семейството, не допуска при описаните в първия въпрос обстоятелства на непълнолетното дете да се предоставя производен статут на бежанец?

3) От значение ли е за отговора на първия и на втория въпрос дали за детето и родителите му е възможно и разумно приемливо да установят местопребиваването си в държавата, на която детето и майка му са граждани, от чиято закрила те могат да се ползват и която не е идентична с държавата на произход на бежанеца (бащата), или е достатъчно целостта на семейството да може да се запази на националната територия по силата на разпоредбите в областта на правото на пребиваване?“.

26. Жалбоподателката, германското, белгийското и полското правителство, както и Европейската комисия представят писмени и устни становища в съдебното заседание от 22 февруари 2021 г., като отговарят и на поставените от Съда въпроси за устен отговор.

IV. Анализ

27. Считам, че преди да пристъпя към анализа на преюдициалните въпроси, е необходимо да изложа някои предварителни бележки относно техния предмет и относно поредността, в която според мен следва да се разгледат те.

28. В основата на посочените въпроси е обстоятелството, че разглежданото национално законодателство цели да гарантира запазването на целостта на семейството, което законодателят на Съюза визира в член 23 от Директива 2011/95, посредством различни способи от установените в параграф 2 от посочения член. Както се посочва от запитващата юрисдикция и както потвърждава германското правителство в съдебното заседание, германският законодател е избрал да предостави предимствата по членове 24—35 от тази директива на непълнолетното дете на лицето с право на международна закрила, което в лично качество не отговаря на условията за такава закрила, не посредством приемането на поредица ad hoc разпоредби, а като му предоставя производен статут на бежанец или такъв на субсидиарна закрила.

29. От текста на член 26, параграфи 2 и 5 от AsylG следва, че по този начин компетентният национален орган признава право на международна закрила на непълнолетното дете на бежанец или на лице, на което е предоставена субсидиарна закрила, като единственото условие за това е свързано с окончателния характер на придобития от родителя му статут. От акта за преюдициално запитване е видно, че това признаване е автоматично и не е свързано с проверката за наличие на основателни опасения от преследване или от тежки посегателства върху детето. Също така това законодателство е приложимо, независимо дали детето е с различно гражданство от това на родителя си и дали има право на национална закрила, което обаче германското правителство изглежда оспорва в съдебното заседание.

30. С първия си преюдициален въпрос Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд) иска най-напред да се установи дали такова законодателство представлява по-благоприятен стандарт, който държавите членки могат да въведат съгласно член 3 от Директива 2011/95.

31. На следващо място, с втория си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска от Съда да установи дали разпоредбите, установени в член 23, параграф 2 от тази директива за целите на запазването на целостта на семейството, допускат посоченото законодателство, доколкото тези разпоредби поставят предоставянето на предимствата, които приемащата

държава членка трябва да признае на членовете на семейството на лице с право на международна закрила, в зависимост от условието това предоставяне да е съвместимо с личния им правен статут.

32. Накрая, с третия си и последен преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали за целите на разглеждането на първия и втория въпрос е релевантно да се вземат предвид възможностите за презаселване на семейството в държавата, на която детето и майката са граждани, или е достатъчна възможността целостта на семейството да бъде запазена чрез прилагане на разпоредбите относно правото на пребиваване.

33. От една страна, разглеждането на повдигнатата от запитващата юрисдикция проблематика според мен налага да се промени поредността на първия и втория въпрос. Всъщност степента, в която държавите членки могат да упражняват свободата на преценка, която им е предоставена с член 3 от Директива 2011/95, за да въвеждат или запазват по-благоприятни стандарти от установените в член 23, параграф 2 от тази директива, трябва най-напред да се прецени с оглед на установените в този член правила.

34. От друга страна, разглеждането на тази проблематика налага третият въпрос да не се анализира самостоятелно, а в рамките на първия и втория въпрос — както впрочем Съдът е приканен да направи от запитващата юрисдикция.

А. По втория въпрос относно тълкуването на член 23, параграф 2 от Директива 2011/95

35. С втория си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали условието по член 23, параграф 2 от Директива 2011/95, съгласно което членовете на семейството на лице, на което е предоставена международна закрила, могат да подадат молба за предимствата, предвидени в членове 24—35 от тази директива, само доколкото това е съвместимо с техния „личен правен статут“, допуска националното законодателство да предоставя производен статут на бежанец на непълнолетното несемейно дете на лице, на което е предоставен този статут, в случай че това дете е гражданин на държава, различна от държавата на произход на бежанеца.

36. Този въпрос, изглежда, се основава на схващането, че член 23, параграф 2 от посочената директива по принцип позволява такова разпростиране на международната закрила в полза на членовете на семейството на бежанец или на лице, на което е предоставена субсидиарна закрила. С оглед на буквалното, систематичното и телеологичното тълкуване на тази разпоредба обаче считам, че това схващане е неправилно.

1. Буквално тълкуване на член 23, параграф 2 от Директива 2011/95

37. Член 23 от Директива 2011/95 се съдържа в глава VII от нея. Целта на тази глава, озаглавена „Съдържание на международната закрила“, е да се определят правата и предимствата, които приемащата държава членка трябва да предостави на бежанците и на лицата с право на субсидиарна закрила[9] след индивидуално разглеждане на тяхното положение.

[9] Вж. в това отношение решение от 24 юни 2015 г., T. (C-373/13, EU:C:2015:413, т. 68).

38. В този контекст член 23 от Директива има за цел „[з]апазването на целостта на семейството“ на лицето, на което е предоставена международна закрила [10].

39. Използването на израза „запазване на целостта на семейството“ предполага, че лицето, на което е предоставена международна закрила, е член на семейство, чиято цялост може да бъде застрашена поради заминаването му от държавата на произход и установяването му в приемащата държава членка. Следователно, за разлика от Директива 2003/86/ЕО на Съвета от 22 септември 2003 година относно правото на събиране на семейството [11], Директива 2011/95 не е предназначена да гарантира създаването на семейния живот на лицето, на което е предоставена международна закрила [12].

40. По-специално от самия текст на член 23, параграф 2 от Директива 2011/95 следва, че тази разпоредба има за цел да гарантира запазването на целостта на семейството на лицето, на което е предоставена международна закрила, в особения случай, когато членовете на неговото семейство не отговарят на „необходимите условия“ за такава закрила в лично качество. Ето защо следва да се направи разграничение между хипотезата по тази разпоредба и хипотезата в съображение 36 от тази директива, отнасяща се до членовете на семейството на бежанеца, които в лично качество са или рискуват да бъдат изложени на актове на преследване в държавата на произход поради самия факт на родствената си връзка с него, и поради това може да им бъде предоставен статут на бежанец [13]. Ето защо на тях им се признава същият статут с оглед на опасността от преследване, на която са изложени в лично качество.

41. В член 23, параграф 2 от Директива 2011/95 са установени условията, при които целостта на семейството на ползващото се от международна закрила лице трябва да се запази в приемащата държава членка, като се определя естеството на предоставените за тази цел предимства, както и кръгът от лица, на които се признават тези предимства.

а) Предимствата

42. Член 23, параграф 2 от Директива 2011/95 установява принципа, че членовете на семейството на лицето, на което е предоставена международна закрила, които в лично качество не отговарят на условията за такава закрила, могат да подадат молба за икономическите и социалните предимства, посочени в членове 24—35 от тази директива. Става дума за „минимално равнище на обезщетения“ [14]. Лицето, на което е предоставена международна закрила, продължава да е определящият фактор, без който членът на неговото семейство, който не отговаря на условията за предоставяне на такава закрила, не може да се ползва от тези предимства.

43. Ето защо приемащата държава членка трябва да гарантира, че членовете на семейството на лицето, на което е предоставена международна закрила, имат възможността да получат разрешение за пребиваване на територията на тази държава, валидно за най-малко три години и подлежащо на подновяване. Приемащата държава членка трябва по-специално да

[10] Вж. заглавието и параграф 1 от този член:

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

[12] Вж. съображение 6 от Директива 2003/86, съгласно което тя цели „да се защити семейството и да се запази или създаде семеен живот“.

[13] Съображение 36 от Директива 2011/95 се отнася единствено до членовете на семейството на бежанец, а не до членовете на семейството на лице, на което е предоставена субсидиарна закрила.

[14] Вж. съображение 12 от посочената директива.

се увери, че членовете на семейството разполагат с пътни документи, за да могат да пътуват извън нейната територия, че те могат свободно да се движат на територията на тази държава, че могат да получат жилищно настаняване и пълен достъп до образователната система и до медицински грижи. Също така членовете на семейството трябва да имат достъп до работа, както и до професионално обучение и да могат да получават социални грижи [15]. Тези права и предимства трябва да се предоставят при условия, равностойни на приложимите за гражданите на съответната държава. От съображения 41—48, както и от членове 24—35 от Директива 2011/95 следва, че тези предимства трябва да позволяват на членовете на семейството на лицето, на което е предоставена международна закрила, да задоволяват специфичните си нужди и да се интегрират в приемащата държава членка.

44. Така предоставените предимства на членовете на семейството по същество са същите като предимствата, предоставени на лицето с право на международна закрила.

45. Както отбелязва Съдът в решение от 4 октомври 2018 г., Ахмедбекова [16], законодателят на Съюза не предвижда разпростиране на статута на бежанец или статута на субсидиарна закрила по отношение на членовете на семейството на лице, на което е предоставена международна закрила, каквото предлага Комисията в предложението ѝ за директива на Съвета относно минималните стандарти за признаването и правното положение на гражданите на трети страни или лицата без гражданство като бежанци или като лица, които по други причини се нуждаят от международна закрила, както и относно съдържанието на предоставената закрила [17]. Комисията иска такова разпростиране да се гарантира за членовете на семейството, които са на издръжка и *които придружават* кандидата за международна закрила [18], извън лицата, които са изключени от ползването на такава закрила. Тази инициатива не се приема, тъй като Европейският парламент счита за необходимо да се вземат предвид случаите, в които членовете на семейството „имат собствен статут, различен от този на [молителя], който при определени обстоятелства не е съвместим с международната закрила“ [19]. Комисията не подновява посочената инициатива в рамките на подготвителните работи по приемането на Директива 2011/95, макар че с нея се цели да се установят „по-високи стандарти“ от възприетите по-рано в Директива 2004/83/ЕО минимални стандарти [20].

46. С оглед на тези обстоятелства от текста на член 23, параграф 2 от Директива 2011/95 не следва, че тази разпоредба позволява на приемащата държава членка да предостави производен статут на бежанец или на субсидиарна закрила на членовете на семейството на лицето с право на международна закрила за целите на запазването на целостта на семейството.

[15] В член 29, параграф 2 от Директива 2011/95 обаче се предвижда, че за лицата, на които е предоставена субсидиарна закрила, е налице ограничаване до основните обезщетения.

[16] C-652/16, EU:C:2018:801, точка 68.

[17] COM(2001) 510 окончателен.

[18] Вж. в това отношение предишен член 6, параграф 1 от това предложение.

[19] Вж. изменение 22 от доклада от 8 октомври 2002 г. относно посоченото предложение за директива (A5-0333/2002 окончателен).

[20] Директива на Съвета от 29 април 2004 година относно минималните стандарти за признаването и правното положение на гражданите на трети страни или лицата без гражданство като бежанци или като лица, които по други причини се нуждаят от международна закрила, както и относно съдържанието на предоставената закрила (ОВ L 304, 2004 г., стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 52). Вж. съображение 10 от Директива 2011/95.

б) Лицата, които имат право да се ползват от предимствата

47. Член 23, параграф 2 от Директива 2011/95 поставя три условия, които трябва да са изпълнени, за да се ползват предимствата по членове 24—35. Най-напред, членът на семейството на лицето, на което е предоставена международна закрила, трябва да попада в обхвата на понятието, определено в член 2, буква й) от тази директива. На следващо място, той не трябва да отговаря в лично качество на материалноправните условия за предоставяне на международна закрила. На последно място, личният му правен статут трябва да е съвместим с предоставянето на тези предимства.

48. Макар и кумулативни, тези условия все пак могат да се окажат недостатъчни, когато членът на семейството попада в обхвата на една от клаузите за изключване от международна закрила, установени в глави III и V от посочената директива [21], или когато последният представлява опасност за националната сигурност или за обществения ред [22].

1) Качеството на „член на семейството“

49. От определението в член 2, буква й) от Директива 2011/95 следва, че член на семейството по смисъла на тази разпоредба е членът на семейство, което „вече е било създадено в държавата на произход [на лицето, на което е предоставена международна закрила]“, който се намира в същата държава членка като него във връзка с молбата за международна закрила.

50. Следователно законодателят на Съюза установява два критерия за квалифицирането като „член на семейството“, а оттам и за приложимостта на стандартите за запазване на целостта на семейството.

51. Първият критерий се отнася до мястото и момента на възникване на семейната връзка.

52. Макар да е безспорно, че семейството не се определя нито с оглед на мястото, нито с оглед на момента, в които е създадено, законодателят на Съюза все пак ограничава ползването на правото на запазване на целостта на семейството до семейните връзки, които лицето с право на международна закрила е изградило в държавата си на произход преди предоставянето на тази закрила, независимо дали тези връзки са от биологично естество, като раждането на дете, или от правно естество, като осиновяването или брака. Както отбелязва Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (EASO) в своя наръчник относно условията за предоставяне на международна закрила, нуждите на семейството трябва вече да са съществували в държавата на произход [23].

53. Наличието на връзка между члена на семейството и държавата на произход на лицето, на което е предоставена международна закрила, е елемент от решаващо значение, както личи и от текста на член 23, параграф 5 от Директива 2011/95. Макар тази разпоредба да позволява на държавите членки да разпростират обхвата на член 23, параграф 2 от

[21] В член 23, параграф 3 от Директива 2011/95 се уточнява, че „[п]араграфи 1 и 2 [от този член] не са приложими в случаите, в които член на семейството е или би следвало да бъде изключен от международна закрила съобразно глави III и V [от тази директива]“.

[22] В член 23, параграф 4 от Директива 2011/95 се посочва, че „[н]езависимо от параграфи 1 и 2 [от тази директива] държавите членки могат да откажат, да ограничат или да отнемат предимствата, посочени в тях, по причини, свързани с националната сигурност или обществения ред“.

[23] EASO, Съдебен анализ: признаване на статут на международна закрила (Директива 2011/95/ЕС), 2018 г. (стр. 112).

Директивата спрямо други „близки роднини“ на лицето, на което е предоставена международна закрила, това трябва да са роднини, „които живеят заедно като част от семейството към датата на напускане на държавата на произход“. Следователно е необходимо да се докаже наличието на съвместен живот в тази държава от времето преди заминаването.

54. Съответно посоченото в член 23, параграф 2 от Директива 2011/95 запазване на целостта на семейството се отнася за членовете на семейството, живели с лицето, на което е предоставена международна закрила, в държавата му на произход. Следователно тази разпоредба не е предназначена да защитава семейството, което лицето с право на международна закрила е създало на територията на приемащата държава членка. Това отличава режима на Директива 2011/95 от установения с Директива 2003/86, която се прилага независимо дали семейните връзки са възникнали преди или след влизането на кандидата за събиране на семейството [24] на територията на приемащата държава членка [25].

55. Вторият критерий, установен от законодателя на Съюза, се отнася до присъствието на членовете на семейството на територията на приемащата държава членка „във връзка с молбата за международна закрила“. Това условие предполага последните да са придружили лицето, на което е предоставена международна закрила, от държавата на произход към приемащата държава членка за целите на подаването на молбата му, като по този начин са засвидетелствали волята си да останат заедно. Това е посочено в съображение 16 от Директива 2011/95, в което се уточнява, че законодателят на Съюза трябва да гарантира пълното зачитане на правата на „лицата, подали молба за убежище, и на *придружаващите* ги членове на тяхното семейство“ [26].

56. Този втори критерий разграничава още веднъж Директива 2011/95 от Директива 2003/86, по силата на която заявлението за събиране на семейството се подава, докато членовете на семейството по принцип се намират извън територията на държавата членка, в която пребивава кандидатът [27].

57. От тези обстоятелства следва, че буквално погледнато, предназначението на член 23, параграф 2 от Директива 2011/95 не е да урежда положението на членовете на семейството, когато то е създадено извън държавата на произход след предоставянето на международна закрила на единия от неговите членове.

2) Членът на семейството не отговаря на материалноправните условия за предоставяне на международна закрила

58. Второто условие, което е установено в член 23, параграф 2 от Директива 2011/95, е членовете на семейството да не отговарят на условията за международна закрила по смисъла на член 2, буква а) от тази директива, т.е. за статут на бежанец или за статут на субсидиарна закрила. Член 23, параграф 2 от посочената директива не се отнася до

[24] Понятието „кандидат за събиране на семейството“ е определено в член 2, буква в) от Директива 2003/86 като означаващо гражданин на трета страна, пребиваващ законно в държава членка и кандидатстващ или членовете на семейството на който кандидатстват за събиране на семейството, за да се присъединят към него.

[25] Вж. член 2, буква г) от Директива 2003/86.

[26] Курсивът е мой.

[27] Вж. член 5, параграф 3 от Директива 2003/86.

членовете на семейството, които сами по себе си отговарят на материалноправните условия за предоставяне на международна закрила поради опасностите, на които са изложени в лично качество в държавата на произход.

3) Личният правен статут на члена на семейството допуска предоставянето на предвидените в Директива 2011/95 предимства

59. Третото условие, което законодателят на Съюза установява в член 23, параграф 2 от Директива 2011/95, се отнася до „личния правен статут на члена на семейството“. Уточнява се, че този статут трябва да е съвместим с предоставянето на предимствата, посочени в членове 24—35 от тази директива.

60. Понятието „личен правен статут“ не е дефинирано в Директива 2011/95. Значението му обаче е общоприето. По отношение на физическо лице то се отнася до съвкупността от законови разпоредби, уреждащи правното положение на това лице, и към признатите му различни статути, по-специално с оглед на неговата възраст (например статут на непълнолетно или на пълнолетно лице), на мястото на раждането му (гражданство, придобито на основание на jus soli), на родствените му връзки (биологично родство или родство по осиновяване), на гражданството(ата) или пък на семейното му положение (брак, съжителство и др.), на положението му на зависимост (режим на настойничество, на попечителство и др.), на възходящите му или на престоя му на територията на държава членка и т.н. Така правният статут на дадено физическо лице урежда всички аспекти на неговия живот.

61. В контекста на член 23, параграф 2 от Директива 2011/95 степента, в която членът на семейството на лице, на което е предоставена международна закрила, може да се ползва от предвидените в тази директива предимства, зависи от личния му правен статут. Ето защо от приемащата държава членка не може да се изисква да издаде разрешение за пребиваване или документи за пътуване на член на семейството, който например се оказва гражданин на Съюза, и дори гражданин на приемащата държава членка.

62. Понастоящем следва да се разгледа контекстът, а след това и структурата, в които се вписва член 23, параграф 2 от посочената директива.

2. Контекстът, в който се вписва член 23, параграф 2 от Директива 2011/95

63. Разглеждането на контекста, в който се вписва член 23, параграф 2 от Директива 2011/95, показва, че системата на Женевската конвенция не налага разпростиране на международната закрила спрямо членовете на семейството на бежанец, които се намират в положение като разглежданото.

64. В самото начало е важно да се отбележи, че разпоредбите на Директива 2011/95 трябва да се тълкуват не само в светлината на нейната обща структура и нейните цели, но и при зачитане на Женевската конвенция[28]. Макар според Съда посочената директива да установява нормативна система, съдържаща понятия и критерии, общи за държавите членки, а следователно и за ЕС, тя все пак се основава на пълното и цялостно прилагане на

[28] Вж. решения от 19 ноември 2020 г., Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Военна служба и убежище) (C-238/19, EU:C:2020:945, т. 19 и 20), и от 13 януари 2021 г., Bundesrepublik Deutschland (Статут на бежанец на лице без гражданство от палестински произход) (C-507/19, EU:C:2021:3, т. 38 и 39 и цитираната съдебна практика).

тази конвенция и целта ѝ е по-специално да се спазва изцяло член 1 от нея[29]. В това отношение консултациите с Върховния комисариат за бежанците на Организацията на обединените нации (наричан по-нататък „ВКБ“) имат особено значение предвид ролята, която му е поверена от посочената конвенция[30].

65. Ето защо е важно да се разгледа съдържанието на Женевската конвенция. В членове 3—34 от нея са посочени основните права и свободи, свързани с признаването на статута на бежанец. С тези политически, икономически и социални права по същество се цели да се гарантира интегрирането на бежанеца в приемащата държава, като му се позволи да участва в живота на тази държава, без да е подложен на дискриминация или по-неблагоприятно третиране от това на гражданите на съответната държава поради неговата раса, религия или държава на произход.

66. В Женевската конвенция, също както и в Протокола от 1967 г. обаче няма конкретна разпоредба, посветена на целостта на семейството на бежанеца[31]. В това отношение трябва да препратим към приложен към тази конвенция дипломатически акт, а именно Заключителния акт на Конференцията на пълномощните представители на Организацията на обединените нации за статута на бежанците и лицата без гражданство от 25 юли 1951 г. Както се посочва в доктрината в този текст авторите на посочената конвенция установяват „връзка“ между режима за международна закрила, основан на опасенията от преследване на бежанеца, и неговото семейство[32]. Като се има предвид, че „целостта на семейството […] е основно право на бежанеца и че тази цялост е под постоянна заплаха“, с този акт се „препоръчва на [подписалите го държави] да предприемат необходимите мерки, за да защитят семейството на бежанеца, и по-специално […] [з]а да гарантират запазването на целостта на неговото семейство, особено когато главата на семейството отговаря на условията, необходими за приемането му в дадена държава“[33].

67. В този контекст законодателят на Съюза приема Директива 2004/83, а след това и заменилата я Директива 2011/95[34].

68. В съответствие с член 78, параграф 2 ДФЕС, на който тя се основава, Директива 2011/95 цели да установи в полза на гражданите на трети страни „единен статут на бежанец“, основан на Женевската конвенция, и „единен статут на субсидиарна закрила“[35]. В глави I, III, IV, V и VI от тази директива се дефинират общите критерии за определяне на лицата, които „реално се нуждаят от международна закрила“[36] и на които следва да се предостави един от двата статута, преди в глава VII от нея да се установи съдържанието на

[29] Вж. член 78, параграф 1 ДФЕС и член 18 от Хартата. Вж. също съображения 4, 23 и 24 от Директива 2011/95, както и решение от 14 май 2019 г., M и др. (Отнемане на статута на бежанец) (C-391/16, C-77/17 и C-78/17, EU:C:2019:403, т. 80—83 и цитираната съдебна практика).

[30] Вж. съображение 22 от Директива 2011/95, както и решение от 23 май 2019 г., Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448, т. 57 и цитираната съдебна практика).

[31] Вж. в това отношение *Feller*, E., *Türk*, V., *Nicholson*, R. La protection des réfugiés en droit international, Larcier, Bruxelles, и по-специално девета част, озаглавена „L'unité de la famille (Acte final, Conférence des Nations unies de 1951)“, p. 678.

[32] Вж. Feller, E., Türk, V. и Nicholson, R., op., cit., p. 624.

[33] Препоръка B, 1). Вж. също Наръчник с процедури и критерии за определяне на бежански статут съгласно Конвенцията от 1951 г. и Протокола от 1967 г. за статута на бежанците, ВКБ, Женева, 1992, точка 183.

[34] В същия този контекст законодателят на Съюза приема и Директива 2003/86, с която съгласно съображения 2, 6 и 8 от нея се цели да се защити семейството на бежанеца и да се запази или създаде семеен живот, като се установяват условията за упражняване на правото на събиране на семейството.

[35] Вж. съображения 5, 6 и 9 от Директива 2011/95, както и решение от 8 май 2014 г., N. (C-604/12, EU:C:2014:302, т. 31 и цитираната съдебна практика).

[36] Вж. съображение 12 от Директива 2011/95.

предоставената с тях закрила. По подобие на Женевската конвенция обаче законодателят на Съюза не предвижда разпростиране на международната закрила по отношение на членовете на семейството на бежанец или на лице, на което е предоставена субсидиарна закрила, за целите на запазването на целостта на семейството.

69. Някои препоръки на ВКБ обаче са в тази посока. В коментара си по Директива 2004/83 [37] ВКБ подчертава във връзка с член 23, параграфи 1 и 2 от тази директива, че на членовете на едно семейство трябва да се предостави същият статут като на основния молител (производен статут), при условие че това е съвместимо с техния личен статут. Още във въпросите относно закрилата на семейството от 4 юни 1999 г. [38] постоянният комитет на ВКБ посочва и че „от принципа на целостта на семейството следва, че ако главата на семейството отговаря на критериите за признаване на статута на бежанец, на членовете на семейството му, които са на негова издръжка, *по принцип* трябва да се признае качеството на бежанец“ [39], при условие че такъв статут е съвместим с техния личен правен статут.

70. Освен това, както посочих по-горе, Комисията прави същото предложение при изготвянето на Директива 2004/83, като то обаче не е прието.

3. Структурата, в която се вписва член 23, параграф 2 от Директива 2011/95

71. При разглеждането на структурата на Директива 2011/95 става ясно, че при прилагането на правилата за запазване на целостта на семейството на лицето с право на международна закрила посредством предоставянето на някои предимства е необходимо да се извърши индивидуална преценка на положението на всеки от членовете на семейството [40]. Тя трябва да позволява предоставянето на правата и предимствата да се съобразява с тяхното положение и от правния им статут.

72. Най-напред, това изискване за извършване на индивидуално разглеждане е предвидено за лицата, на които е предоставена международна закрила, и произтича от съображения 41, 45 и 47 от Директива 2011/95, както и от „[о]бщите правила“ относно съдържанието на тази закрила в член 20 от Директивата.

73. В член 20, параграфи 3 и 4 от Директива 2011/95 се уточнява, че когато решават относно правото на предимствата, предвидени в тази директива за лицата, на които е предоставена международна закрила, държавите членки са длъжни да извършат индивидуално оценяване на положението на уязвимите лица, като например непълнолетни лица, непридружени непълнолетни лица, възрастни хора или пък лица, които са били подложени на изтезания, за да се вземат предвид техните специфични нужди [41]. В съображение 41 от Директива

[37] Достъпен на следния интернет адрес: https://www.unhcr.org/fr/protection/operations/4b151d86e/commentaires-annotes-hcr-directive-200483ce-conseil-29-avril-2004-concernant.html.

[38] Достъпни на следния интернет адрес: https://www.unhcr.org/fr/excom/standcom/4b30a618e/questions-relatives-protection-famille.html.

[39] Въпроси относно закрилата на семейството (т. 9). Курсивът е мой.

[40] Подобно на проверката за определянето на нуждата от международна закрила, за която съгласно член 4 от Директива 2011/95 е необходимо да се вземат под внимание всички факти и обстоятелства, но също и „индивидуалното положение […] относно молителя“ (член 4, параграф 3, буква в) и наличието на национална закрила (член 4, параграф 3, буква д).

[41] Вж. също съображение 38 от Директива 2011/95, съгласно което „[к]огато решават относно правото на предимствата, предвидени в [тази] директива, държавите членки следва надлежно да отчитат висшия интерес на детето, както и конкретните обстоятелства на зависимостта от лицето, на което е предоставена международна закрила, на близки роднини, които вече са в държавата членка и които не са членове на семейството на това лице“.

2011/95 се посочва, че така държавите членки могат да приемат по-благоприятни стандарти, „[з]а да се активизира реалното ползване […] на правата и предимствата, посочени в [тази] директива“, по-специално като се отчитат специфичните нужди на лицата, на които е предоставена международна закрила, и конкретните предизвикателства за интеграцията, пред които те са изправени.

74. В това отношение в член 20, параграф 5 от Директива 2011/95 се уточнява по-специално че висшият интерес на детето е първостепенно съображение. Както обаче отбелязва Съдът в решение от 14 януари 2021 г., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Връщане на непридружено ненавършило пълнолетие лице)[42], само цялостната и задълбочената преценка на положението на непридруженото в случая ненавършило пълнолетие лице позволява да се установи „висшият интерес на детето“[43].

75. На следващо място, необходимостта от индивидуално разглеждане на положенията произтича от предвидените в член 23 от Директива 2011/95 специални правила за запазване на целостта на семейството[44], и по-специално от преценката на качеството на „член на семейството“ по смисъла на член 2, буква й) от тази директива, на условието за правния статут на члена на семейството и още на необходимостта да се вземат предвид интересите на детето или конкретните положения на зависимост[45].

76. На последно място, клаузата за изключване по член 23, параграф 3 от Директива 2011/95 изисква държавите членки да проверят дали членът на семейството е или би следвало да бъде изключен от международна закрила на някое от основанията, посочени в членове 12 и 17 от Директивата, например поради извършено от него престъпление[46], лишаващо го от предимствата, на които би имал право с оглед на семейните си връзки. Така в решение от 13 септември 2018 г., Ahmed[47], Съдът постановява, че прилагането на тази клауза за изключване не може да става автоматично, а изисква цялостна преценка на всички обстоятелства в отделния случай[48]. Що се отнася до клаузата за изключване по член 23, параграф 4 от посочената директива, съгласно практиката на Съда тя изисква държавите членки да преценяват във всеки отделен случай дали личното поведение на члена на семейството може да представлява заплаха за националната сигурност и обществения ред[49].

42 C-441/19, EC:C:2021:9.

43 Вж. решение от 14 януари 2021 г., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Връщане на непридружено ненавършило пълнолетие лице) (C-441/19, EU:C:2021:9, т. 46).

44 Вж. също Наръчник за презаселване на ВКБ, 2011 г. (достъпен на следния интернет адрес: https://www.unhcr.org/fr/5162da949.pdf), и по-специално точка 3.1.5 „Производен статут във връзка със събирането на семейството“, в която се уточнява, че „[м]олбите за получаване на статут на бежанец се разглеждат от служителите, компетентни за закрилата или проверката на допустимостта, като подлежат на стриктен контрол на всички налични документи и на различните сведения, отнасящи се до самоличността на молителя и към връзката му с бежанеца“, стр. 86.

45 Вж. съображение 19 от посочената директива, съгласно което понятието „членове на семейството“ може да се разшири, „за да се вземат предвид различните конкретни обстоятелства на зависимост и специалното внимание, което да бъде отделено на висшия интерес на детето“. Вж. също EASO, Judicial Analysis, Evidence and Credibility Assessment in the Context of the Common European Asylum System, 2018, 62 („Individual assessment“), p. 126 („The best interests of the child“) и p. 136 („Family relationships and evidence assessment)“.

46 Вж. решение от 2 май 2018 г., K. и H. F. (Право на пребиваване и твърдения за военни престъпления) (C-331/16 и C-366/16, EU:C:2018:296, т. 52 и цитираната съдебна практика).

47 C-369/17, EC:C:2018:713.

48 Вж. решение от 13 септември 2018 г., Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, т. 48 и 49). Вж. също решение от 13 януари 2021 г., Bundesrepublik Deutschland (Статут на бежанец на лице без гражданство от палестински произход) (C-507/19, EU:C:2021:3, т. 51).

49 Вж. решение от 2 май 2018 г., K. и H. F. (Право на пребиваване и твърдения за военни престъпления) (C-331/16 и C-366/16, EU:C:2018:296, т. 53 и 54).

77. С оглед на тези обстоятелства само индивидуално разглеждане на семейното положение на лицето, на което е предоставена международна закрила, позволява да се определи степента, в която той трябва да може да се ползва от правото на запазване на целостта на семейството и евентуално степента, в която членовете на неговото семейство трябва да имат достъп до предимствата, предвидени с Директива 2011/95 — като достъпа до образование или работа — или, напротив, рискуват да бъдат лишени от тях поради личното им правно положение или поради правното положение на техните възходящи. Макар законодателят на Съюза да позволява на държавите членки да разпростират международната закрила спрямо непълнолетното дете на лице, на което е предоставена международна закрила, такова предимство не може да се предоставя по ред, който не дава възможност да се прецени индивидуалното положение на това дете.

4. Телеологичният анализ на Директива 2011/95

78. Директива 2011/95 се основава на член 78, параграф 2, букви а) и б) ДФЕС, който предвижда приемането на мерки за обща европейска система за убежище, включваща единен статут за лицата с право на международна закрила, валиден в целия Съюз.

79. На първо място, тази директива изразява ясно волята на законодателя на Съюза да се гарантира, че всички държави членки определят лицата, които „реално се нуждаят от международна закрила“, и предоставят тази международна закрила въз основа на общи критерии, като разглеждат индивидуално положението на всеки молител [50]. Установяват се два статута, а именно статутът на бежанец и статутът на субсидиарна закрила. Макар законодателят на Съюза да е решил да допълни установената в Женевската конвенция закрила на бежанците с въвеждането на субсидиарна форма на закрила, налага се изводът, че той не е предвидил към тези режими да се добави допълнителна закрила за членовете на семейството на лице с право на международна закрила, която е производна на неговата.

80. От членове 13 и 18 от Директива 2011/95 във връзка с член 2, букви г) и е) от нея следва, че за предоставянето на статут на бежанец или на статут на субсидиарна закрила е необходимо да са изпълнени две основни предпоставки. Първата е наличието на опасност от преследване по причина на раса, религия, националност, политическо мнение или принадлежност към определена социална група (бежанец) или от тежки посегателства (субсидиарна закрила), от които би пострадало заинтересуваното лице при завръщането си в държавата си на произход. Втората е пряката или непряка отговорност на тази държава за съществуването на тази опасност. Следователно правото да се получи статут на бежанец или на субсидиарна закрила е ограничено до случаите, в които органите на държавата на произход не са осигурили закрилата срещу опасностите от преследване или от тежки посегателства, тъй като те или са предизвикали преследването, или пък насърчават или толерират преследвания от страна на военни формирования или други частни групировки. Ето защо според EASO оценката на съществуващите мерки за закрила в държавата на произход е задължителен етап от анализа на нуждата от международна закрила, тъй като последната е спомагателна и се прилага само при липса на закрила, осигурена от тази държава [51].

[50] Вж. съображение 12 от посочената директива. Вж. също решения от 13 септември 2018 г., Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, т. 37), и от 14 май 2019 г., M и др. (Отнемане на статута на бежанец) (C-391/16, C-77/17 и C-78/17, EU:C:2019:403, т. 79).

[51] Вж. Практическо ръководство на EASO: Условия за предоставяне на международна закрила, април 2018 г., и по-специално стр. 11, 12 и 36.

81. Тези две предпоставки са определящи за предоставянето на международна закрила, тъй като са основания за опасенията на лицето и на тях се дължи невъзможността или отказа му да се обърне за закрила към своята държава на произход. В този контекст те представляват ръководните принципи на режима за международна закрила.

82. С оглед на предмета на настоящото дело специално внимание трябва да се обърне на втората от посочените предпоставки. Тя е израз на принципа на субсидиарност на международната закрила, изтъкнат многократно от запитващата юрисдикция, както и от белгийското правителство в неговото становище. По силата на този принцип международната закрила е алтернативна форма на закрила и се предоставя на молител, когато и докато държавата му на произход не е в състояние да го защити от опасностите от преследване или от тежките посегателства, на които е изложен [52]. По подобие на член 1 от Женевската конвенция Директива 2011/95 включва този принцип както в рамките на предоставянето на статута на бежанец, така и на неговото прекратяване [53] или на изключването от него [54]. Така в решение от 20 януари 2021 г., Secretary of State for the Home Department [55], Съдът припомня, че обстоятелствата, които показват неспособността, или обратно, възможността държавата на произход да осигури закрила срещу актовете на преследване, се оказват решаващ елемент в преценката, водеща до предоставянето или съответно до евентуалното прекратяване на статута на бежанец [56].

83. При тези обстоятелства предоставянето на международна закрила следва да се изключи, когато членът на семейството се ползва от произтичащите от собственото му гражданство права, и по-специално от закрилата на държавата му на произход.

84. На второ място, Директива 2011/95 изразява ясно и волята на законодателя на Съюза да установи единен статут на бежанец и единен статут на субсидиарна закрила, в рамките на които да се предоставят едни и същи права и предимства [57]. Целта на това уеднаквяване е да се гарантира еднакво ниво на третиране на условията на живот на лицата, на които е предоставена международна закрила, независимо от приемащата държава членка, и по този начин да се намали рискът от вторично придвижване на молителите за международна

[52] Вж. в това отношение точка 90 от наръчника на ВКБ, цитиран в бележка под линия 33 от настоящото заключение, в която ВКБ отбелязва, че „основателните опасения на кандидата от преследване трябва да са във връзка със страната, чийто гражданин е той. Може да се очаква, че нямайки опасения във връзка със страната, чийто гражданин е, той може да се възползва от нейната закрила. Той не се нуждае от международна закрила и следователно не е бежанец.“ (вж. също т. 106 и 107 от Наръчника). В доктрината вж. по-специално *Hathaway*, J., C., *Foster*, M. The law of refugee status, 2de éd., Cambridge University Press, Cambridge, 2014, p. 55: „Бежанското право се основава на предположението, че когато е налице, националната закрила има превес над заместващата международна закрила. При съставянето на Конвенцията представителите ясно са изразили становището си, че никой не се признава за бежанец, освен ако не може или на легитимно основание не желае да ползва закрилата на държавата, на която е гражданин“, както и p. 462: „целта на бежанското право е да се предостави заместваща закрила до възобновяването или установяването на ефективна национална закрила“, както и p. 494, 495. Вж. също *Goodwin-Gill*, G., S., *McAdam*, J. The refugee in international law, 3e éd., Oxford University Press, Oxford, 2007, p. 421: „Липсата или отказът на закрила е основната характеристика на бежанеца, и на свой ред международното право трябва посредством предоставяната от него закрила да замени закрилата, която държавата на произход не може или не иска да предостави“, и p. 72: „При нормални обстоятелства лицата, които са граждани на друга държава, имат право на нейната закрила и съответно не попадат в обхвата на определението за бежанец“ (неофициален превод).

[53] Вж. член 11 от Директива 2011/95.

[54] Вж. член 12, параграф 1 от Директива 2011/95.

[55] C-255/19, EU:C:2021:36.

[56] Вж. решение от 20 януари 2021 г., Secretary of State for the Home Department (C-255/19, EU:C:2021:36, т. 36 и цитираната съдебна практика).

[57] Вж. съображения 5, 9 и 10 от Директива 2011/95.

закрила, мотивирани от разликите в тези условия[58]. Следователно и при условие че е извършено индивидуално разглеждане, членовете на семейството следва да се ползват от едни и същи права и предимства[59], независимо от приемащата държава членка.

85. Макар, както ще изложа по-долу, държавите членки да разполагат със свобода на действие, която им позволява да предвидят по-благоприятно третиране, тази свобода не трябва да води до очевидно нарушение на равното третиране, което в случая е поставено за цел от законодателя на Съюза.

86. На трето и последно място, Директива 2011/95 изразява ясно волята на законодателя на Съюза да гарантира на лицата, на които е предоставена международна закрила, зачитането на техните основни права, закрепени по-специално в Хартата, Женевската конвенция и Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи[60].

87. Член 7 от Хартата признава правото на зачитане на личния и семейния живот. Съгласно постоянната съдебна практика този член трябва да се разглежда във връзка със задължението да се вземе предвид висшият интерес на детето, признат в член 24, параграф 2 от същата, и като съобрази необходимостта едно дете да поддържа редовно лични отношения с двамата си родители, изразена в параграф 3 от същия член[61]. Съществува всеобщ консенсус, че като основна клетка на обществото семейството има право на зачитане и закрила и че държавата трябва да направи всичко възможно за запазването на връзките между детето и неговото семейство, като до прекъсване на семейната връзка може да се стига само при изключителни обстоятелства[62].

88. В този контекст запазването на целостта на семейството е право, признато за основно право на бежанеца[63].

89. Това право произтича и се основава на материалната и психологическата подкрепа, която членовете на семейството могат да си оказват взаимно, допринасяйки за благополучието и закрилата на всеки поотделно[64]. Докато принудителното изгнание излага лицето, на което е предоставена международна закрила, на реална опасност от продължителна раздяла със семейството, за членовете на семейството му, които са останали в държавата на произход и са лишени от неговата подкрепа, това изгнание създава не само опасност от преследване, но и риск от икономическа и социална несигурност, от насилие и експлоатация, и дори от изоставяне, тъй като бягството често означава невъзможност за връщане в държавата на произход за продължителен период от време[65]. Ако опасността от преследване или от тежки посегателства, на които членовете на

[58] Вж. съображение 13 от Директива 2011/95.

[59] С изключение на правата, произтичащи от принципа на забрана за връщане.

[60] Подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. Вж. съображения 4, 16 и 17 от Директива 2011/95, както и решения от 21 декември 2011 г., N. S. и др. (C-411/10 и C-493/10, EU:C:2011:865, т. 78) и от 13 януари 2021 г., Bundesrepublik Deutschland (Статут на бежанец на лице без гражданство от палестински произход) (C-507/19, EU:C:2021:3, т. 39 и цитираната съдебна практика).

[61] Вж. решения от 26 март 2019 г., SM (Дете, поставено под алжирския режим кафала) (C-129/18, EU:C:2019:248, т. 67 и цитираната съдебна практика), и от 16 юли 2020 г., État belge (Събиране на семейството — Малолетно или непълнолетно дете) (C-133/19, C-136/19 и C-137/19, EU:C:2020:577, т. 34 и цитираната съдебна практика).

[62] Вж. членове 3 и 9 от Конвенцията за правата на детето, приета от Общото събрание на Обединените нации с резолюция 44/25 от 20 ноември 1989 г. и влязла в сила на 2 септември 1990 г. Вж. също ЕСПЧ, решение от 6 юли 2010 т., Neulinger и Shuruk с/у Швейцария, CE:ECHR:2010:0706JUD004161507, § 49—64.

[63] Свидетелство за това е мястото му в глава VII от Директива 2011/95.

[64] Вж. *Feller*, E., *Türk*, V., *Nicholson*, R., op. cit.: Respecter le principe de l'unité de la famille est un des principaux moyens de protéger la famille du réfugié, p. 624.

[65] Вж. Feller, E., Türk, V. и Nicholson, R., op., cit., p. 626 и 627.

семейството са изложени в лично качество, обосновава предоставянето на персонална международна закрила, то опасността от икономическа и социална несигурност, които те може да изпитат, обаче не е достатъчна, за да обосноват подобно признаване.

90. С механизма, предвиден в член 23, параграф 2 от Директива 2011/95, се цели да се гарантира запазването на целостта на семейството в тази последна хипотеза. Макар тази цел да не е посочена сред цитираните в съображение 12 от нея основни цели на тази директива, в член 23, параграф 2 все пак се предвиждат особено ясни и точни задължения за приемащата държава членка. Тя трябва да позволи на лицето, на което е предоставена международна закрила, да води нормален семеен живот на нейна територия, като предостави на членовете на семейството му икономическите и социалните предимства, необходими за задоволяването на основните им нужди и за интегрирането им в тази държава [66].

91. Според ВКБ запазването на целостта на семейството трябва да бъде „средство да се осигури известна нормалност в един иначе лишен от корени […] живот“ [67].

92. Така основната цел, която се преследва от законодателя на Съюза, е да се запази целостта на семейството, чийто основен съставен елемент, а именно семейните партньори и децата, вече се намира в приемащата държава членка, без да се нарушават условията за предоставяне на международна закрила. Член 23, параграф 2 от Директива 2011/95 укрепва социално-икономическото положение на семейството, закриляйки всеки от неговите членове, като предоставя на съпруга способи да изкарва прехраната си в тази държава, а на децата да ходят на училище, като им предоставя възможността да получат разрешение за пребиваване, чийто срок подлежи на удължаване, да имат прилично жилище и да се ползват от достъпа до медицински грижи. Посредством самото действие на този механизъм, създаден с оглед на закрилата на целостта на семейството и интеграцията на всеки от членовете му, семейството трябва да постигне стабилно и независимо положение в приемащата държава членка.

93. От това следва — като на това място искам да отговоря на третия преюдициален въпрос — че прилагането на член 23, параграф 2 от Директива 2011/95 не може да зависи от възможностите за презаселване на семейството в трета държава, дори някои от неговите членове да са граждани на тази държава. Всъщност смисълът на този член е да се позволи на лицето, на което е предоставена международна закрила, да се ползва от правата, които му предоставя тази закрила, като същевременно запази целостта на семейния си живот на територията на приемащата държава членка. Да се вземе предвид такава възможност би означавало да се лишат от полезно действие разпоредбите, установени в член 23, параграф 2 от посочената директива, тъй като тя би означавала лицето, на което е предоставена международна закрила, да се откаже от правото си на убежище.

94. В заключение, струва ми се, че в член 23, параграф 2 от Директива 2011/95 законодателят на Съюза не е имал намерението да гарантира запазването на целостта на семейството на лицето, на което е предоставена международна закрила, позволявайки на компетентните национални органи да предоставят същата международна закрила на членовете на неговото семейство, и по-специално на непълнолетното му дете, без да

[66] Вж. по-специално съображения 41—48 от Директива 2011/95.

[67] Въпроси относно закрилата на семейството, 4 юни 1999 г., точка 15 (вж. по-специално бележка под линия 38 от настоящото заключение).

извършат индивидуално разглеждане на молбата и независимо дали положението на члена на семейството показва, че е налице необходимост от международна закрила по смисъла на тази директива.

95. Ето защо с оглед на изложените съображения предлагам на Съда да постанови, че член 23, параграф 2 от Директива 2011/95 не допуска национално законодателство, по силата на което компетентният национален орган следва да гарантира запазването на целостта на семейството на лицето, на което е предоставена международна закрила, като предостави такава закрила на членовете на семейството му, и по-специално на непълнолетното му дете, които не отговарят в лично качество на необходимите условия за получаване на международна закрила.

Б. По първия преюдициален въпрос относно тълкуването на член 3 от Директива 2011/95

96. С първия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция по същество иска от Съда да установи дали член 3 от Директива 2011/95 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национално законодателство, съгласно което, за да гарантира запазването на целостта на семейството, компетентният национален орган може да предостави на непълнолетното дете на лице с право на международна закрила статут на бежанец или статут на субсидиарна закрила, когато това дете е гражданин на държава, различна от държавата на неговия родител, от която по принцип може да поиска закрила.

1. Обхватът на свободата на преценка, предоставена на държавите членки с член 3 от Директива 2011/95

97. Съгласно член 3 от Директива 2011/95 „[д]ържавите членки могат да въвеждат или да запазват по-благоприятни стандарти за определяне на дадено лице като бежанец или като лице, което отговаря на условията за субсидиарна закрила, както и за определяне на съдържанието на международната закрила, доколкото тези стандарти са съвместими с [тази] директива“ [68].

98. На първо място, от член 3 от Директива 2011/95 във връзка със съображение 14 от нея следва, че държавите членки могат да въвеждат или да запазват по-благоприятни стандарти при разглеждането на молба за международна закрила, за да определят лицата, които отговарят на условията за предоставяне на тази закрила.

99. От една страна, понятието „молба за международна закрила“ е определено в член 2, буква з) от Директива 2011/95 като „искането, отправено от гражданин на трета държава или от лице без гражданство, за закрила от държава членка, което може да бъде разглеждано като лице, искащо да получи статут на бежанец или статут на субсидиарна закрила“. Уточнява се, че молителят не иска изрично друг вид закрила извън приложното поле на тази директива.

100. От друга страна, под „условия за предоставяне“ на статут на бежанец или на статут на субсидиарна закрила законодателят на Съюза има предвид само условията за предоставяне, изрично установени от него в глави II—VI от посочената директива.

[68] Вж. в това отношение решение от 18 декември 2014 г., M’Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452, т. 42 и цитираната съдебна практика).

101. На второ място, от изразената от законодателя на Съюза резерва относно необходимата съвместимост на тези по-благоприятни стандарти с Директива 2011/95 следва, че свободата на преценка на държавите членки трябва да се определя с оглед на установените с тази директива материалноправни и процесуални разпоредби и на преследваните от нея цели [69].

102. Припомням, че съгласно член 78, параграф 2 ДФЕС целта на Директива 2011/95 е да се гарантира единството на статута на бежанец и на статута на субсидиарна закрила, като международната закрила се предоставя въз основа на общи за държавите членки критерии след индивидуално разглеждане на положението на молителя.

103. За разлика от Директива 2004/83, с която се установяват минимални стандарти, Директива 2011/95 е част от цялостна съвкупност от хармонизирани на равнището на Съюза правила — общата европейска система за убежище, с която се въвеждат по-високи стандарти. Докато в глава I от тази директива законодателят определя нейното приложно поле, както и основните понятия за целите на прилагането ѝ, в глави II—VI той установява материалноправните и процесуалните условия за предоставяне на международна закрила. В решение от 14 май 2019 г., M и др. (Отнемане на статута на бежанец) [70] Съдът постановява, че Директива 2011/95 установява общи понятия и критерии, които са присъщи на Съюза [71].

104. При тези обстоятелства не мисля, че държава членка може да използва свободата си на действие, за да определи по различен начин тези общи понятия и критерии и да приеме правна уредба, по силата на която статутът на бежанец или статутът на субсидиарна закрила да може да се предоставя на други основания от изрично посочените в Директива 2011/95 и въз основа на оценка на молбата, която да не е индивидуална.

105. Това тълкуване не лишава от полезно действие член 3 от Директивата.

106. Всъщност свободата, с която разполагат държавите членки съгласно член 3 от Директива 2011/95, продължава да е достатъчно широка, за да им позволи да приемат по-благоприятни стандарти в смисъл, който е съвместим с установените в тази директива правила.

107. От една страна, Директива 2011/95 съдържа множество факултативни разпоредби, които всяка държава членка е свободна да прилага [72].

108. От друга страна, някои понятия, които са от основно значение за прилагането на тази директива, не са определени stricto sensu. Такъв е случаят например с понятието „преследване“. Както отбелязва EASO, това е понятие „гъвкаво, адаптивно и достатъчно отворено, за да отразява променящи се форми на преследване“ [73]. Така законодателят на

[69] Доколкото става въпрос за по-благоприятни стандарти, се приема, че тази свобода на преценка трябва да се упражнява при спазване на основните права на засегнатите лица.

[70] C-391/16, C-77/17 и C-78/17, EU:C:2019:403.

[71] Вж. решение от 14 май 2019 г., M и др. (Отнемане на статута на бежанец) (C-391/16, C-77/17 и C-78/17, EU:C:2019:403, т. 83).

[72] Вж. например разпоредбите на Директива 2011/95, предвидени в член 5, параграф 3 (последваща молба), член 14, параграфи 4 и 5 (отнемане на статута на бежанец), член 17, параграф 3 (изключване от статута на субсидиарна закрила), член 19, параграф 2 (отнемане на статута на субсидиарна закрила), член 21, параграфи 2 и 3 (закрила срещу връщането), член 23, параграфи 4 и 5 (запазване на целостта на семейството), в член 29, параграф 2 (социални грижи), както и в член 35 (репатриране).

[73] Практически наръчник на EASO: Условия, които трябва да се изпълнят за получаването на международна закрила, април 2018 г., стр. 16.

Съюза не изброява изчерпателно неговите проявни форми, а основанията за него могат да бъдат подлагани на различна преценка от държавите членки, както е видно от спора, с който е сезиран Съдът.

109. Припомням, че установяването на необходимостта от международна закрила се извършва в рамките на индивидуална преценка на молбата. Всяка държава членка е свободна да преценява степента, в която трябва да се приведат в действие общите понятия и критерии по Директива 2011/95, така че да се приложат по-ефективно след тази проверка. В контекста на тази индивидуална оценка държавите членки могат да определят по-гъвкави изисквания за преценката на опасността от преследване или от тежки посегателства, на които е изложен молителят[74]. Те могат да приемат по-благоприятни стандарти и когато преценяват нуждите от международна закрила на членовете на семейство, и по-специално на децата, като например занижат изисквания в текстовете праг на преследване или на тежки посегателства. При преценката на нуждите от международна закрила всъщност трябва да се взема предвид особената уязвимост на членовете на семейството. Предоставянето на международна закрила на главата на семейството например излага последните на по-голяма опасност да бъдат подложени на преследване или на тежки посегателства поради специфични за тях основания или само поради родствената им връзка с него[75]. Така ВКБ препоръчва признаването на „производен“ статут на бежанец на родителите на момичета — потенциални жертви на генитално осакатяване[76], в случай че последните са изложени на опасност от преследване поради оказаната от тях съпротива срещу тази практика.

110. При оценката на нуждите от международна закрила трябва да се вземе предвид и особената уязвимост на децата. Действия или заплахи, които по отношение на възрастен може да се считат за недостатъчни за достигането на прага на преследване, могат да достигнат този праг, когато става въпрос за дете.

111. Това са все параметри, които не са установени в Директива 2011/95 и които са оставени на преценката на всяка държава членка.

112. Именно в този смисъл според мен трябва да се тълкува решение от 4 октомври 2018 г., Ахмедбекова[77]. В особения контекст на делото, по което е постановено това решение, Съдът всъщност постановява, че на основание член 3 от Директива 2011/95 държава членка може да разпростре международната закрила, предоставена на един от членовете на дадено семейство, и спрямо други членове на това семейство, но при условие че за въпросния член на семейството не е налице някое от основанията за изключване по член 12 от тази директива и положението му има връзка с логиката на международната закрила поради необходимостта от запазване на целостта на семейството.

[74] Мисля например за степента на сериозност на действията по преследване, за тяхната повтаряемост, за участващите в преследването лица и за мотивите за преследването. Вж. по-специално решение от 5 септември 2012 г., Y и Z (C-71/11 и C-99/11, EU:C:2012:518) относно тълкуването на понятието „свобода на религия“.

[75] Вж. съображение 36 от Директива 2011/95.

[76] Вж. Обяснителна бележка на ВКБ относно молбите за убежище в случай на генитално осакатяване на жени, май 2009 г., достъпна на следния интернет адрес: https://www.unhcr.org/fr/publications/legal/4fd737379/note-dorientation-demandes-dasile-relatives-mutilations-genitales-feminines.html, точка 11.

[77] C-652/16, EC:C:2018:801.

113. Тримата членове на семейството по това дело са с произход от Азербайджан — страна, в която и бащата, и майката се считат за изложени на опасност от преследване — и всички те отиват в България, за да подадат поотделно и едновременно молба за международна закрила, като майката моли тази закрила да бъде предоставена и на сина ѝ, който е с азербайджански произход. Всички те отговарят на определението за „членове на семейството“ по смисъла на член 2, буква й) от Директива 2011/95 и личният правен статут на нито един от тях не е пречка за предоставянето на международна закрила. Тази идентичност на положението на членовете на семейството, както от фактическа, така и от правна страна според мен е определяща за целите на тълкуването на член 3 от Директива 2011/95 по посоченото дело.

114. Съдът обаче се е постарал да очертае границите на упражняването на тази свобода на преценка.

115. Първо, като се позовава на основанията за изключване по член 12 от Директива 2011/95, Съдът засвидетелства волята си да не допусне предоставянето на международна закрила на член на семейството, който очевидно не се нуждае от такъв статут — тъй като се ползва от закрилата на орган на Организацията на обединените нации или тъй като компетентните органи на приемащата държава членка считат, че той има правата и задълженията, произтичащи от притежаването на гражданството на тази държава, или равностойни права и задължения[78], или той е счетен за недостоен за свързаната с този статут закрила[79].

116. Тук Съдът следва насоката, установена в решение от 9 ноември 2010 г., B и D[80], в което е постановил, че предвидените в член 3 от Директива 2004/83 разпоредби не допускат да се предостави статут на бежанец на лице, което е изключено от него съгласно член 12, параграф 2 от тази директива, тъй като е извършило престъпление, което няма политически характер, като целта е да „се запази доверието в предвидената от [посочената Директива] […] система на закрила“[81].

117. Ако разпространението на международната закрила е изключено на основание член 12 от Директива 2011/95, по-специално тъй като се счита, че членът на семейството се ползва от правата, произтичащи от гражданството на държавата на пребиваване, на по-силно основание такова разпространение не трябва да е възможно, когато този член на семейството се ползва от правата, произтичащи от собственото му гражданство, и по-специално от закрилата на държавата му на произход.

[78] Вж. член 12, параграф 1 от Директива 2011/95, в който са включени основанията по член 1, раздели D и E от Женевската конвенция. Вж. например решение от 13 януари 2021 г., Bundesrepublik Deutschland (Статут на бежанец на лице без гражданство от палестински произход) (C-507/19, EU:C:2021:3, т. 49 и 50).

[79] Вж. член 12, параграф 2 от Директива 2011/95, който изключва от предоставянето на статут на бежанец лицето, извършило престъпление срещу мира или човечеството, военно престъпление или тежко престъпление, което няма политически характер, или признато за виновно в извършването на деяния, които противоречат на целите и принципите на Организацията на обединените нации. Този член включва основанията по член 1, раздел F от Женевската конвенция.

[80] C-57/09 и C-101/09, EU:C:2010:661. По дело B (C-57/09) компетентният национален орган приема, че B трябва да бъде изключен от статута на бежанец поради извършено от него тежко престъпление от неполитически характер. По дело D (C-101/09) D се ползва със статут на бежанец до започването на производство по отнемането му поради предполагаемото извършване на тежко престъпление и наличието на деяния, противоречащи на целите и принципите на Организацията на обединените нации.

[81] Вж. решение от 9 ноември 2010 г., B и D (C-57/09 и C-101/09, EU:C:2010:661, т. 114 и 115).

118. Второ, като изисква положението на члена на семейството да има „връзка с логиката на международната закрила поради необходимостта от запазване на целостта на семейството“ [82], Съдът според мен има предвид член 23 от Директива 2011/95 и засвидетелства волята си да ограничи това разпростиране до членовете на семейството по член 2, буква й) от тази директива. По съображенията, изложени в точка 49 и сл. от настоящото заключение, посочената директива всъщност има за цел да се запази целостта на семейството на лицето, на което е предоставена международна закрила, когато то е принудено да напусне държавата си на произход поради преследването или тежките посегателства, на които е подложено в тази държава, поемайки риска от прекъсване на семейните връзки.

119. В този случай критерият, съгласно който положението на члена на семейството трябва да има „връзка с логиката на международната закрила поради необходимостта от запазване на целостта на семейството“, следва насоката, установена в решение от 18 декември 2014 г., M’Bodj [83].

120. Всъщност именно с оглед на тази логика на международната закрила в решение от 18 декември 2014 г., M’Bodj [84], Съдът постановява, че национално законодателство, съгласно което статутът на субсидиарна закрила може да бъде предоставен на гражданин на трета държава, който е станал жертва на нападение в приемащата държава членка и чието здравословно състояние рискува да се влоши поради липсата на подходящо лечение в държавата му на произход, противоречи на член 3 от Директива 2004/83. Според Съда всъщност би било „в разрез с общата структура и целите на Директива 2004/83 на гражданите на трети страни, намиращи се в положения, напълно лишени от връзка с логиката на международната закрила, да се предоставят предвидените в нея статути“ [85].

121. С оглед на тази аналитична рамка следва да се провери дали разпоредбите на член 26, параграф 2 от AsylG попадат в обхвата на свободата на преценка, предоставена на държавите членки с член 3 от Директива 2011/95.

2. Анализ на разглежданото законодателство

122. С оглед на изложените по-горе съображения считам, че като е приел законодателство като член 26, параграф 2 от AsylG, германският законодател е превишил свободата на преценка, предоставена му с член 3 от Директива 2011/95 [86].

123. Всъщност в хипотезата, при която непълнолетното дете на лицето с право на международна закрила не отговаря на материалноправните условия за предоставяне на такава закрила, молбата, която то подава на основание на това законодателство, може да доведе до предоставянето на тази закрила — в случая за целите на закрилата на семейството — и съгласно материалноправни и процесуални условия, различни от посочените в Директива 2011/95.

[82] Решение от 4 октомври 2018 г., Ахмедбекова (C-652/16, EU:C:2018:801, т. 74).

[83] C-542/13, EC:C:2014:2452.

[84] C-542/13, EC:C:2014:2452.

[85] Решение от 18 декември 2014 г., M’Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452, т. 44).

[86] Ето защо споделям гледната точка на запитващата юрисдикция, че германският законодател е превишил „в прекомерна степен“ изискваната от член 23, параграф 2 от Директива 2011/95 „закрила“ на членове на семейството, които в лично качество не отговарят на условията за такава закрила.

124. Считам, че такава молба, подадена за целите на запазването на целостта на семейството, не може да се квалифицира като „молба за международна закрила“ по смисъла на член 2, буква з) от Директива 2011/95 [87], а представлява молба, с която това дете иска друг вид закрила извън приложното поле на тази директива.

125. В заключението си по дело Ахмедбекова [88] генералният адвокат Mengozzi уточнява, че „молбата, с която член на семейството на лице, което отговаря на критериите за предоставяне на статут на бежанец, на свой ред иска да му бъде признато качеството на бежанец, независимо дали е налице основателно опасение от преследване, което го засяга лично, не може да се счита strictu sensu за основана на член 1, буква А от Женевската конвенция, както се изисква по член 3 от Директива 2011/95, разглеждан в светлината на съображение 14 от нея“ [89].

126. Първо, с тази молба се иска предоставянето на статут на бежанец или на статут на субсидиарна закрила на дете, въпреки че то не се нуждае от международна закрила по смисъла на член 2, буква а) от Директива 2011/95.

127. С оглед на преследваната от него цел за закрила на семейството разглежданото национално законодателство заменя установените в Директива 2011/95 материалноправни условия за предоставяне на международна закрила с друго условие, което е свързано с наличието на родствена връзка между молителя и лицето, на което е предоставена международна закрила. Следователно това законодателство позволява международна закрила да се предоставя и когато молителят не отговаря на нито един от основните критерии за това, а именно установяването на преследване или на тежко посегателство от страна на даден субект, срещу което е необходима закрила поради бездействието на държавата на произход.

128. Подобна замяна води до лишаване от полезно действие на клаузите за прекратяване на международната закрила или за изключване от нея, които са дълбоко свързани с условията за нейното предоставяне. Следователно на дете би могъл да се признае статут на бежанец или статут на субсидиарна закрила в положение, при което то може да не се нуждае от международна закрила, но и в положение, при което то по принцип е изключено от това право, например поради личния си правен статут, тъй като се ползва от правата, произтичащи от гражданството на приемащата държава членка, или просто защото може да поиска, какъвто е случаят в главното производство, национална закрила от собствената си държава на произход.

129. Второ, молбата, подадена на основание член 26, параграф 2 от AsylG, може да доведе до предоставянето на международна закрила, въпреки че поради необходимостта от запазване на целостта на семейството положението на детето няма връзка с логиката на международната закрила по смисъла на решение от 4 октомври 2018 г., Ахмедбекова [90].

[87] В германското право този статут е квалифициран като „семейно убежище“. Заглавието на член 26 е, както следва:„Familienasyl und internationaler Schutz für Familienangehörige“ (семейно убежище и международна закрила на членовете на семейството).

[88] C-652/16, EC:C:2018:514.

[89] Заключение на генералния адвокат Mengozzi по дело Ахмедбекова (C-652/16, EU:C:2018:514, т. 55).

[90] C-652/16, EC:C:2018:801.

130. Всъщност, за разлика от член 26, параграфи 1 (производно право на съпруга или на несемейния партньор) и 3 (производно право на възходящите) от AsylG, член 26, параграф 2 от този закон, изглежда, се прилага независимо дали детето е било член на семейството към момента, в който лицето, на което е предоставена международна закрила, е било принудено да напусне държавата на произход.

131. Трето, такава молба може да доведе до предоставянето на международна закрила поради един вид „колективен ефект“, без компетентният национален орган да е извършил индивидуално разглеждане на положението, в което се намира детето.

132. Макар, както подчертава германското правителство в съдебното заседание, автоматичното предоставяне на такава закрила да позволява да се опрости и облекчи натоварването при проверката, която трябва да извърши компетентният национален орган, считам, че такъв автоматичен подход не позволява да се вземе надлежно предвид индивидуалното положение на детето. Задължението за намиране на разрешение с оглед на висшия интерес на това дете изисква приемащата държава членка да разгледа внимателно фактите и обстоятелствата във връзка с това дете и надлежно да отчете личното му положение. Това неудобство се утежнява от факта, че както признава германското правителство в съдебното заседание, „производният“ характер на предоставения на детето статут има за последица, че ако по една или друга причина бащата загуби статута на бежанец, детето също автоматично го губи.

133. Освен това не съм убеден, че висшият интерес на детето налага автоматично да му се предостави статут на бежанец или статут на субсидиарна закрила, по-специално в положение като разглежданото, в което то не се нуждае от международна закрила. Припомням, че правото на убежище, закрепено в член 18 от Хартата, нито цели, нито е предназначено да гарантира запазването на целостта на семейството, а да отговори на нужда от международна закрила. Следователно предоставянето на такъв статут не осигурява непременно по-добра защита на правата на семейството и на детето, отколкото предоставянето на правата, предвидени специално за тази цел в член 23, параграф 2 от Директива 2011/95 или в Директива 2003/86.

134. Подчертавам, от една страна, че статутът на бежанец или статутът на субсидиарна закрила е специфичен и води до прилагането на съвкупност от конкретни правила и задължения. В някои държави членки предоставянето на международна закрила предполага получилото я лице повече да не поддържа връзка с държавата си на произход, включително с нейните консулски служби, и да не се връща в тази държава, тъй като в противен случай тази закрила ще бъде отнета или прекратена. Макар това правило да е напълно обосновано поради необходимостта да се гарантира закрилата на лицата, които поради бягството си рискуват да бъдат изложени на репресивни действия, все пак считам, че прилагането му няма никакъв смисъл в положение като разглежданото, в което детето ще бъде лишено от връзките си с държавата, на която е гражданин, без легитимно основание. Също така ми се струва необосновано в такава ситуация приемащата държава членка да заменя националната закрила, на която има право това дете, с международна такава и да упражнява спрямо него задълженията на държавата му на произход.

135. От друга страна, не трябва да се забравя, че извън разпоредбите по член 23, параграф 2 от Директива 2011/95 общата европейска система за убежище предоставя възможност да се защити семейният живот на бежанеца и да се гарантира опазването на висшия интерес на детето с други инструменти на вторичното право, което различава Съюза от други правни системи.

136. Така в съзвучие с практиката на Европейския съд по правата на човека Директива 2003/86 предвижда специфичен режим и по-благоприятни условия за събиране на семейството на лицата, на които е предоставена международна закрила [91]. Събирането на семейството в случая е замислено като следствие от правото на бежанеца на цялост на семейството и на нейното запазване. В решение от 12 април 2018 г., A и S [92], Съдът квалифицира като неразривна връзката „между правото на събиране на семейството съгласно член 10, параграф 3, буква а) от Директива 2003/86 и статута на бежанец“ [93]. Съществуването на тази връзка не означава, че правилата относно предоставянето на международна закрила се смесват с правилата за зачитане на семейния живот на лицето, на което е предоставена международна закрила, а по-скоро че тези две групи правила се съчетават, като гарантират смисъла и полезното действие на всяка от тях.

137. Както е видно от съображение 6 от Директива 2003/86, тя се отнася не само до запазването, но и до създаването на семейния живот, като семейните връзки може да са възникнали преди или след влизането на кандидата за събиране на семейството на територията на приемащата държава членка [94]. Освен това от постоянната съдебна практика следва, че разпоредбите на Директива 2003/86 трябва да се тълкуват и прилагат в светлината на член 7 и член 24, параграфи 2 и 3 от Хартата, които възлагат на държавите членки да разглеждат заявленията за събиране на семейства в интерес на съответните деца и с грижата да се благоприятства семейният живот [95].

138. В този контекст и в отговор на третия преюдициален въпрос считам, че в положение като разглежданото, което, изглежда, попада в приложното поле на Директива 2003/86, не следва да се вземат предвид възможностите за презаселване на семейството в трета страна, за да се гарантира зачитането на семейния живот на лицето, на което е предоставена международна закрила. Всъщност не може да се изисква, нито дори разумно да се очаква от него да предпочете да се откаже за тази цел от международната закрила, която му предлага приемащата държава членка, като се установи в трета страна, без по този начин да се компрометира замисълът на тази директива.

[91] Вж. съображение 8 от Директива 2003/86, както и решение от 12 април 2018 г., A и S (C-550/16, EU:C:2018:248, т. 32). Вж. също Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент относно насоки за прилагане на Директива 2003/86/ЕО относно правото на събиране на семейството (COM(2014) 210 final) (т. 6). Вж. също ЕСПЧ, решение от 10 юли 2014 г., Tanda-Muzinga с/у Франция, CE:ECHR:2014:0710JUD000226010, § 76. Директива 2003/86 се отнася само до събирането на семействата на бежанците. Въпреки това лицата с право на субсидиарна закрила трябва да се ползват от правото на зачитане на семейния живот при същите условия като бежанците с оглед на целите на Директива 2011/95 (приета след Директива 2003/86) и препоръките на ВКБ в отговора му на Зелената книга на Комисията относно правото на събиране на семейството на граждани на трети държави, пребиваващи в Европейския съюз (Директива 2003/86/ЕО) (COM(2011) 735 окончателен) (достъпен на следния интернет адрес: https://www.unhcr.org/protection/operations/4f54e3fb13/refugee-family-reunification-unhcrs-response-european-commission-green.html).

[92] C-550/16, EC:C:2018:248.

[93] Решение от 12 април 2018 г., A и S (C-550/16, EU:C:2018:248, т. 62).

[94] Вж. в това отношение решение от 4 март 2010 г., Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, т. 59). Вж. също Зелената книга на Комисията, посочена в бележка под линия 91 от настоящото заключение, и по-специално точка 4.2, „Други въпроси, свързани с убежището“ (стр. 7). Вж. също в този смисъл ЕСПЧ, решение от 10 юли 2014 г., Mugenzi с/у Франция, CE:ECHR:2014:0710JUD005270109, § 54.

[95] Вж. решение от 16 юли 2020 г., État belge (Събиране на семейството — Малолетно или непълнолетно дете) (C-133/19, C-136/19 и C-137/19, EU:C:2020:577, т. 35 и цитираната съдебна практика).

139. Четвърто, струва ми се, че член 26, параграф 2 от AsylG е в противоречие с волята на законодателя на Съюза да предостави едни и същи права и предимства на всички лица, на които е предоставена международна закрила, така че те да бъдат еднакво третирани и да имат еднакви условия на живот независимо коя е приемащата държава членка. Всъщност, като предвижда почти автоматично предоставяне на международна закрила на непълнолетното дете на лицето с право на такава закрила, независимо от положението, в което се намира то, това законодателство може да повиши риска от вторични придвижвания на молителите за международна закрила.

140. С оглед на тези съображения в положение като разглежданото член 26, параграф 2 от AsylG би довел до предоставяне на международна закрила на жалбоподателката в главното производство, въпреки че тя, първо, е родена на територията на Германия две години след като баща ѝ, сирийски гражданин, е получил статут на бежанец, второ, притежава гражданство, различно от това на баща ѝ, и по принцип може да получи закрилата на държавата, на която е гражданка (Тунис), трето, не търси международна закрила поради опасност от преследване в държавата, на която е гражданка, четвърто, тъй като е родена на територията на Германия, тя по принцип има разрешение за пребиваване [96], и накрая пето, може да се ползва — именно поради статута на бежанец, който баща ѝ има в Германия — от правото на събиране на семейството, установено в Директива 2003/86.

141. С оглед на тези обстоятелства би било в противоречие с общата структура и целите на Директива 2011/95 да се предостави предвиденият в нея статут на дете, което се намира в положение като разглежданото, което според мен е напълно лишено от връзка с логиката на международната закрила по смисъла на решение от 4 октомври 2018 г., Ахмедбекова [97].

142. По изложените съображения предлагам на Съда да постанови, че член 3 от Директива 2011/95 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национално законодателство като разглежданото в главното производство, по силата на което компетентният национален орган следва да гарантира запазването на целостта на семейството на бежанеца или на лицето с право на субсидиарна закрила, като предостави на непълнолетното му дете международна закрила, без да извърши индивидуално разглеждане на молбата и независимо дали положението на това дете показва, че е налице необходимост от международна закрила по смисъла на Директива 2011/95, или има връзка с логиката на международната закрила.

143. Предвид отговорите, които предлагам на първия и втория преюдициален въпрос, според мен не е необходимо да се отговаря отделно на третия преюдициален въпрос.

[96] Вж. в това отношение член 33 от Gesetz über den Aufenhalt, die Erwerbstätigung und die Integration von Ausländern in Bundesgebiet (Закон за пребиваването, заетостта и интеграцията на чужденците на територията на Федерална република Германия) от 30 юли 2004 г. (BGBl. 2004 I, стр. 1950). В случая от преписката по делото не следва, че пребиваването на територията на Германия на семейството или на член на това семейство е застрашено.

[97] C-652/16, EC:C:2018:801.

V. Заключение

144. По изложените съображения предлагам на Съда да отговори на преюдициалните въпроси, поставени от Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Германия), по следния начин:

„1) Член 23, параграф 2 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, трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национално законодателство като разглежданото в главното производство, по силата на което компетентният национален орган следва да гарантира запазването на целостта на семейството на лицето, на което е предоставена международна закрила, като предостави такава закрила на членовете на семейството му, и по-специално на непълнолетното му дете, които не отговарят в лично качество на необходимите условия за получаване на международна закрила.

2) Член 3 от Директива 2011/95 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национално законодателство като разглежданото в главното производство, по силата на което компетентният национален орган следва да гарантира запазването на целостта на семейството на бежанеца или на лицето с право на субсидиарна закрила, като предостави на непълнолетното му дете международна закрила, без да извърши индивидуално разглеждане на молбата и независимо дали положението на това дете показва, че е налице необходимост от международна закрила по смисъла на тази директива, или има връзка с логиката на международната закрила“.