Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Y. BOT
представено на 7 март 2018 година[1]

Дело C-246/17

Ibrahima Diallo
срещу
État belge

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

„Преюдициално запитване — Право на гражданите на Съюза да се движат и да пребивават свободно на територията на държава членка — Молба за карта за пребиваване като член на семейството — Директива 2004/38/ЕО — Член 10, параграф 1 — Шестмесечен срок — Вземане на решението и изпращане на уведомление за него — Последици от неспазването на срока — Прекъсване и временно спиране на срока"

1. Настоящото преюдициално запитване е повод Съдът да се произнесе по обхвата на член 10, параграф 1 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО[2].

2. Запитването е отправено в рамките на спор между г-н Ibrahima Diallo, гвинейски гражданин и възходящ по права линия на дете с нидерландско гражданство, което пребивава в Белгия, и белгийската държава относно решение, с което последната отказва да му издаде карта за пребиваване на член на семейството на гражданин на Европейския съюз и го задължава да напусне страната.

3. С преюдициалното запитване от Съда се иска по-специално да предостави важни уточнения, от една страна, относно срока, в който трябва да се вземат и съобщават решенията по член 10, параграф 1 от Директива 2004/38, както и относно евентуалните последици, произтичащи от невземането на такива решения или от неизпращането на уведомление за тях. От друга страна, от Съда се иска да определи дали след отмяната по съдебен ред на прието съгласно тази разпоредба решение шестмесечният срок, с който разполага компетентният национален орган съгласно посочената разпоредба, бива прекъснат или спрян.

4. В настоящото заключение ще изложа причините, поради които считам, че член 10, параграф 1 от тази директива трябва да се тълкува в смисъл, че издаването на карта за пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза трябва да се извърши в шестмесечния срок, предвиден в тази разпоредба, че вземането на решенията съгласно посочената разпоредба също трябва да се осъществи в този срок, докато уведомяването за решение за отказ да се издаде карта за

1 Език на оригиналния текст: френски.

2 ОВ L 158, 2004 г., стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56.

пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза може да се извърши след този срок. Освен това ще посоча причините, поради които считам, че невземането на решение или неизпращането на уведомление за решение, прието съгласно член 10, параграф 1 от Директива 2004/38, не би могло да има за автоматична последица издаването на картата за пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза, и накрая, че отмяната по съдебен ред на такова решение има прекъсващо действие по отношение на шестмесечния срок, с който разполага администрацията, и следователно че шестмесечният срок започва да тече наново.

I. Правна уредба

A. Правото на Съюза

5. Член 2 от Директива 2004/38 гласи:

„За целите на настоящата директива:

1) „Гражданин на Съюза“ означава лице, което има гражданство на държава членка;

2) „Член на семейство“ означава:

[…]

г) преки роднини по възходяща линия на издръжка […];

[…]“.

6. Член 3, параграф 1 от тази директива гласи:

„Настоящата директива се прилага за всички граждани на Съюза, които се движат или пребивават в държава членка, различна от тази, на която са граждани, и за членовете на техните семейства (така, както са определени в член 2, точка 2[)], които ги придружават или се присъединяват към тях“.

7. Член 10, параграф 1 от посочената директива предвижда:

„Правото на пребиваване на членове на семейството на гражданин на Съюза, които не са граждани на държава членка, се доказва чрез издаването на документ, наричан „Карта за пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза“, не по-късно от шест месеца от датата на внасяне на молбата. Удостоверение за това, че лицето е подало молба за карта за пребиваване се издава незабавно“.

8. Член 15 от Директива 2004/38, озаглавен „Процедурни гаранции“, гласи в параграф 1:

„Процедурите, предвидени от членове 30 и 31, се прилагат по аналогия за всички решения, ограничаващи свободното движение на граждани на Съюза и на членове на техните семейства от съображения, различни от тези, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве“.

9. Член 30 от тази директива, озаглавен „Уведомяване за решенията“, гласи:

„1. Заинтересованите лица се уведомяват писмено за всяко решение, взето съгласно член 27, параграф 1, по такъв начин, че да могат да разберат съдържанието му и последствията му за тях.

[…]

3. В уведомлението се посочва съдът или административният орган, пред който заинтересованото лице може да обжалва, срокът за обжалване и ако това [е] приложимо, разрешеният срок, в който лицето трябва да напусне територията на държавата членка. Освен в надлежно обосновани спешни случаи, разрешеният срок за напускане на територията на страната е не по-малък от един месец от датата на уведомлението“.

Б. Белгийското право

10. Съгласно член 42, параграф 1 от Loi sur l’accès au territoire, le séjour, l’établissement et l’éloignement des étrangers (Закон за влизането в страната, пребиваването, установяването и извеждането от страната на чужденци)[3] от 15 декември 1980 г.:

„Правото на пребиваване в кралството за повече от три месеца се признава във възможно най-кратък срок и не по-късно от шест месеца след датата на подаване на молбата по [параграф] 4, алинея втора, на гражданин на Съюза и на членовете на неговото семейство при условията и в срока, определени от краля в съответствие с европейските регламенти и директиви. При признаването се вземат предвид всички обстоятелства по случая“.

11. Съгласно член 52, параграф 4, втора алинея от Arrêté royal sur l’accès au territoire, le séjour, l’établissement et l’éloignement des étrangers (Кралски указ за влизането в страната, пребиваването, установяването и извеждането от страната на чужденци)[4] от 8 октомври 1981 г.:

„Когато министърът или упълномощено от него лице вземе решение за признаване на правото на пребиваване или не се е произнесъл в срока, предвиден в член 42 от закона [от 15 декември 1980 г.], кметът или упълномощено от него лице издава на чужденеца „карта за пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза“ в съответствие с образеца в приложение 9“.

II. Фактите по спора в главното производство и преюдициалните въпроси

12. Г-н Diallo е гвинейски гражданин и баща на дете с нидерландско гражданство, което пребивава в Белгия.

13. В това си качество на 25 ноември 2014 г. той подава в тази държава членка молба за карта за пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза.

14. На 22 май 2015 г. белгийските органи вземат решение за отказ на право на пребиваване със заповед за напускане на страната и го уведомяват за това решение на 3 юни 2015 г., т.е. шест месеца и девет дни след датата на подаването на молбата.

3 *Moniteur belge* от 31 декември 1980 г., стр. 14584, наричан по-нататък „Законът от 15 декември 1980 г.“

4 *Moniteur belge* от 27 октомври 1981 г., стр. 13740, наричан по-нататък „Кралският указ от 8 октомври 1981 г.“

15. След като г-н Diallo подава жалба за отмяна на това решение пред Conseil du contentieux des étrangers (Съвет по споровете във връзка с режима на чужденците, Белгия), с решение от 29 септември 2015 г. последният отменя решението за отказ на право на пребиваване със заповед за напускане на страната с основанието, че то е опорочено поради липса на мотиви.

16. Впоследствие, на 9 ноември 2015 г., белгийските органи вземат ново решение за отказ на право на пребиваване със заповед за напускане на страната. Г-н Diallo е уведомен за това решение на 26 ноември 2015 г.

17. В него се посочва, че г-н Diallo не отговаря на условията да се ползва с право на пребиваване за повече от три месеца в качеството на член на семейството на гражданин на Съюза, тъй като няма доказателства, че той разполага с достатъчно средства за издръжка, и не е доказал, че детето, което е с нидерландско гражданство, е на негова издръжка или че той действително упражнява родителските права по отношение на него.

18. На 11 декември 2015 г. г-н Diallo подава жалба за отмяна на това решение пред Conseil du contentieux des étrangers, който я отхвърля с решение от 23 февруари 2016 г.

19. На 25 март 2016 г. г-н Diallo подава касационна жалба срещу това решение пред запитващата юрисдикция, а именно Conseil d'État (Държавен съвет, Белгия).

20. В подкрепа на жалбата той изтъква по същество, че съгласно член 10, параграф 1 от Директива 2004/38 заявителят трябва да бъде уведомен за решението по молбата за карта за пребиваване в срок от шест месеца от подаването на молбата и че националното право трябва да се тълкува в съответствие с това изискване. Той добавя, че предоставянето на нов шестмесечен срок на компетентния национален орган след отмяната на първо негово решение лишава от полезно действие член 10, параграф 1 от Директива 2004/38.

21. От своя страна белгийските органи считат, че тъй като липсва разпоредба, която да налага срок за уведомяване, в шестмесечния срок компетентният орган е длъжен само да вземе решение по молба за карта за пребиваване. Те добавят, че срокът, с който този орган разполага след отмяната по съдебен ред на първото решение, се урежда от националното право и че не се доказва, че е неразумно да започне да тече нов шестмесечен срок.

22. Що се отнася до запитващата юрисдикция, тя подчертава, първо, че тъй като в националното право не се уточнява дали решението за признаване на правото на пребиваване трябва да бъде прието и уведомлението за него да бъде изпратено в шестмесечния срок, е необходимо тълкуване на член 10, параграф 1 от Директива 2004/38.

23. Второ, тя има съмнения относно срока, с който разполага националният орган, за да вземе ново решение след отмяната на решение, с което се отказва издаването на карта за пребиваване, и уточнява, че е важно да се определи дали принципът на ефективност допуска този орган отново да разполага с пълния шестмесечен срок, предвиден от член 10, параграф 1 от Директива 2004/38.

24. Трето, запитващата юрисдикция иска да установи какви са последиците от превишаването на шестмесечния срок по член 10, параграф 1 от Директива 2004/38, за да прецени дали тази разпоредба допуска поради превишаването на шестмесечния срок да бъде издадена автоматично карта за пребиваване дори когато заявителят не отговаря на необходимите условия.

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

„1) Следва ли член 10, параграф 1 от Директива 2004/38 да се тълкува в смисъл, че той изисква решението, с което се констатира правото на пребиваване, да бъде взето и уведомлението за него да бъде изпратено в шестмесечния срок, или в смисъл, че той допуска решението да бъде взето в този срок, но уведомлението за него да бъде изпратено впоследствие? Ако уведомлението за посоченото по-горе решение може да бъде изпратено впоследствие, в какъв срок следва да се извърши това?

2) Следва ли член 10, параграф 1 от Директива 2004/38 във връзка с член 5, параграф 4 от Директива 2003/86/ЕО от 22 септември 2003 г. относно правото на събиране на семейството[5] и с членове 7, 20, 21 и 41 от Хартата на основните права на Европейския съюз да бъде тълкуван и прилаган в смисъл, че единствено решението, прието на това основание, трябва да бъде взето в предвидения в него шестмесечен срок, без да съществува никакъв срок за изпращане на уведомлението за това решение или каквато и да било последица за правото на пребиваване в случая, в който уведомлението бъде извършено след този срок?

3) За да се гарантира ефективността на правото на пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза, допуска ли принципът на ефективност националният орган да разполага след отмяната на решение относно посоченото по-горе право с пълния шестмесечен срок, с който е разполагал на основание член 10, параграф 1 от Директива 2004/38? При утвърдителен отговор, с какъв срок разполага още националният орган след отмяната на неговото решение, с което се отказва да се признае разглежданото право?

4) Съвместими ли са членове 5, 10 и 31 от Директива 2004/38 във връзка с членове 8 и 13 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи[6], [членове] 7, 24, 41 и 47 от Хартата на основните права […] и член 21 [ДФЕС] със съдебна практика и национални разпоредби като член 39/2, параграф 2, [както и членове] 40, 40a, 42 и 43 от Закона от 15 декември 1980 г. […], и с член 52, параграф 4 от Кралски указ от 8 октомври 1981 г. […], от които следва, че съдебно решение за отмяна на отказ на право на пребиваване на основание тези разпоредби, постановен от Conseil du contentieux des étrangers, има прекъсващо, а не суспензивно действие за императивния шестмесечен срок, предвиден в член 10 от Директива 2004/38/ЕО, в член 42 от Закона от 15 декември 1980 г. и в член 52 от Кралския указ от 8 октомври 1981 г.?

5) Изисква ли Директива 2004/38/ЕО превишаването на шестмесечния срок, предвиден в член 10, параграф 1 от нея, да поражда последици, и ако отговорът е утвърдителен, каква последица трябва да се породи от това? Изисква ли същата Директива 2004/38/ЕО или допуска ли тя последицата от превишаването на този срок да бъде автоматичното предоставяне на карта за пребиваване, без да бъде установено, че заявителят отговаря действително на необходимите условия, за да се ползва със заявеното от него право на пребиваване?“.

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

6 Подписана в Рим на 4 ноември 1950 г.

III. Анализ

A. По компетентността на Съда

26. На първо място, белгийското правителство изтъква, че Съдът не е компетентен да отговори на преюдициалните въпроси, като се позовава на неприложимостта на правото на Съюза към положението, разглеждано в главното производство. Така например случаят с г-н Diallo не попадал в приложното поле на Директива 2004/38 и по отношение на него не можело да се прилагат разпоредбите на тази директива, тъй като той не е „член на семейството“ по смисъла на член 2, точка 2 от посочената директива. От друга страна, фактите по спора в главното производство не попадали и в приложното поле на Директива 2003/86, тъй като молбата за карта за пребиваване на г-н Diallo се основавала единствено на качеството му на възходящ по права линия на гражданин на Съюза. Накрая, белгийското правителство твърди, че на г-н Diallo не може да се признае право на пребиваване на основание членове 20 ДФЕС и 21 ДФЕС.

27. Считам, че са налице основания за отхвърляне на всички тези възражения.

28. Всъщност трябва да се отбележи, както е видно от акта за преюдициално запитване, че отправящата запитването юрисдикция посочва причините, поради които счита, че исканото тълкуване е необходимо за решаването на спора в главното производство, като уточнява по-специално, че това тълкуване на правото на Съюза ще има пряко въздействие върху преценката на положението на г-н Diallo.

29. Така например запитващата юрисдикция посочва, от една страна, че ако Съдът отговори в смисъл, че шестмесечният срок, посочен в член 10, параграф 1 от Директива 2004/38, изисква или допуска превишаването на този срок да има за последица автоматичното издаване на исканата карта за пребиваване, последната ще трябва да бъде издадена на г-н Diallo.

30. От друга страна, запитващата юрисдикция по същество иска от Съда да установи дали правото на Съюза допуска национална съдебна практика, съгласно която след отмяната по съдебен ред на решение, с което се отказва издаването на карта за пребиваване, компетентният национален орган разполага отново с пълния шестмесечен срок, предвиден в член 10, параграф 1 от Директива 2004/38.

31. Впрочем предвид съдържанието на белгийското законодателство и фактите по спора в главното производство въздействието на исканото тълкуване върху положението на г-н Diallo не може да се отрече.

32. Безспорно е, че г-н Diallo е подал молба за издаване на карта за пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза в качеството си на възходящ по права линия на дете с нидерландско гражданство, което пребивава в Белгия, че уведомлението за решението за отказ му е изпратено след повече от шест месеца от подаването на молбата и че след отмяната на това решение е взето второ решение, за което същият е бил уведомен.

33. Безспорно е също така, че съгласно белгийското право, ако не бъде взето решение в шестмесечен срок, на заявителя служебно се издава карта за пребиваване.

34. Поради това тълкуването на Съда ще позволи на запитващата юрисдикция да определи дали в разглеждания случай националните органи е трябвало да издадат карта за пребиваване на г-н Diallo, след като уведомлението за първото решение му е изпратено след изтичането на шестмесечния срок и след като, предвид срока, с който е разполагал компетентният национален орган, за да вземе второ решение след отмяната на първото такова, не е изключено второто решение да е прието след изтичането на този срок.

35. При тези условия белгийското правителство не може да твърди, че положението на г-н Diallo не попада в приложното поле на Директива 2004/38.

36. Предвид всички тези обстоятелства считам, че исканото тълкуване попада в тълкувателната компетентност на Съда.

Б. По преюдициалните въпроси

1. По първия, втория и петия преюдициален въпрос

37. С първия, втория и петия преюдициални въпроси, които според мен следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 10, параграф 1 от Директива 2004/38 трябва да се тълкува в смисъл, че решението по молбата за издаване на карта за пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза трябва да бъде взето и уведомлението за него да бъде изпратено в шестмесечния срок, предвиден в тази разпоредба.

38. Ако се приеме, че уведомлението за това решение може да бъде изпратено впоследствие, запитващата юрисдикция пита Съда какъв е срокът, в който трябва да се извърши уведомяването.

39. Накрая, запитващата юрисдикция пита Съда какви са последиците от превишаването на шестмесечния срок, предвиден в член 10, параграф 1 от Директива 2004/38, по-специално по отношение на издаването на картата за пребиваване.

40. Според мен тези въпроси поставят два различни проблема, а именно, от една страна, за срока, в който решението по молба за издаване на карта за пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза трябва да бъде взето и уведомлението за него да бъде изпратено, и от друга страна, за евентуалната последица от превишаването на шестмесечния срок, предвиден в член 10, параграф 1 от Директива 2004/38.

а) По сроковете за вземане на решенията по член 10, параграф 1 от Директива 2004/38 и за изпращане на уведомления за тях

41. След като докажа императивния характер на шестмесечния срок по член 10, параграф 1 от Директива 2004/38, ще посоча задълженията на компетентните национални органи във връзка с изпращането на уведомления за решенията за издаване или за отказ на карта за пребиваване.

42. Първо, що се отнася до естеството на срока по член 10, параграф 1 от Директива 2004/38, трябва да се припомни, че съгласно тази разпоредба правото на пребиваване на членове на семейството на гражданин на Съюза, които не са граждани на държава членка, се установява с издаването на карта за пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза не по-късно от шест месеца от датата на внасяне на молбата.

43. Следователно трябва да се приеме, от една страна, че този член урежда изрично само положението, при което молбата за карта за пребиваване е призната за основателна и при което съответно е установено съществуването на право на пребиваване, и от друга страна, че използваните термини и глаголни времена безспорно придават на разпоредбата императивен характер.

44. Поради това считам, че както използването на сегашно време на изявителното наклонение, така и изразът „не по-късно“, който ясно показва, че този срок представлява максималната продължителност за разглеждане на молбата [7], подкрепят този извод [8].

45. Освен това, като прибягва до понятието „издаване“, законодателят ясно подчертава намерението си да постави времево ограничение на компетентните национални органи. С разпоредбата, че държавите членки трябва да издадат картата за пребиваване на заявителя „не по-късно от шест месеца от датата на внасяне на молбата“, член 10, параграф 1 от Директива 2004/38 налага изискване в рамките на този шестмесечен срок компетентните органи да разгледат молбата, да вземат решение и ако установят правото на пребиваване на заявителя — да издадат карта за пребиваване. Така издаването на този документ се превръща в материален израз на предварително взетото от компетентните национални органи положително решение вследствие на разглеждането на молбата.

46. Поради това, както основателно подчертава Европейската комисия, използването на думата „издаване“ и на съответстващите му думи в текстовете на Директива 2004/38 на други езици [9] предполага не само решението да бъде взето в шестмесечния срок, а и картата за пребиваване да бъде връчена на заявителя в същия срок.

47. Впрочем всяко друго тълкуване на член 10, параграф 1 от Директива 2004/38 би поставило под въпрос ефективността на правото на пребиваване и в крайна сметка полезното действие на тази разпоредба, тъй като това полезно действие може да се разгърне напълно едва след като картата стане притежание на заявителя.

48. Всъщност, както Комисията с основание подчертава, притежаването на документ с постоянен характер вместо на временно удостоверение, издадено от националните органи при подаването на молбата, несъмнено улеснява ежедневното упражняване на правото на пребиваване, а временният характер на удостоверението не позволява на титуляря му да се възползва от разпоредбата на член 5, параграф 2 от Директива 2004/38, която освобождава членовете на семейството от изискването за виза.

49. Накрая, това тълкуване се потвърждава от практиката на Съда, който, запитан не за естеството на срока, а за условията за издаване на картата за пребиваване, посочва, че картата, с която се доказва правото на пребиваване, трябва да бъде „предоставена“ в шестмесечен срок от подаването на молбата [10].

50. Според мен от това следва, че признаването на основателността на молбата и материализирането на признаването под формата на документ трябва да се осъществят в рамките на този срок, тъй като това официално признаване предоставя на бенефициента правото да се ползва с някои предимства.

7 Вж. по аналогия заключението на генералния адвокат Kokott по дело Housieaux (C-186/04, EU:C:2005:70, т. 23).

8 В това отношение може да се направи паралел с член 5, параграф 1 от Директива 64/221/ЕИО на Съвета от 25 февруари 1964 г. за координиране на специалните мерки относно движението и пребиваването на чуждестранни граждани, основани на съображения във връзка с обществения ред, обществената сигурност и общественото здраве (ОВ 56, 1964 г., стр. 850), тъй като от съдебната практика във връзка с него, и по-специално от решение от 14 април 2005 г., Комисия/Испания (C-157/03, EU:C:2005:225, т. 45 и 46), е видно, че този срок е императивен. Впрочем в точка 2.2.2 от Съобщението на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно насоки за по-добро транспониране и прилагане на Директива 2004/38/ЕО (COM(2009) 313 окончателен) се посочва недвусмислено, че „[к]артата за пребиваване трябва да бъде издадена в срок от 6 месеца от датата на подаване на молбата. Крайният срок следва да се тълкува в светлината на член 10 от Договора за ЕО и максималният срок от 6 месеца е оправдан само в случаи, когато разглеждането на молбата включва съображения, свързани с обществения ред“.

9 Например в текстовете на испански, английски и италиански език на тази директива са използвани съответно *„expedición de un documento“*, *„issuing of a document“* и *„rilascio di un documento“*.

10 Вж. решение от 5 септември 2012 г., Rahman и др. (C-83/11, EU:C:2012:519, т. 42).

51. Тъй като понятието „издаване“ се отнася изключително и само до случаите, в които компетентните национални органи установяват, че заявителят отговаря на условията за право на пребиваване, предвид мълчанието на Директива 2004/38 възниква въпросът дали фактът, че решението е отрицателно и че издаването на картата за пребиваване е отказано, води до промяна на продължителността или на естеството на срока.

52. Според мен това не е така. Срокът не би могъл да промени естеството си и да се превърне в индикативен, ако, както в разглеждания случай, който засяга положението на г-н Diallo, националните органи откажат да издадат картата за пребиваване.

53. Всъщност е ясно, че духът на Директива 2004/38 изисква положението на лицата в случаи, подобни на този на г-н Diallo, да бъде разглеждано във възможно най-кратки срокове.

54. Освен това, щом като, както предлагам, органите трябва да издадат картата за пребиваване в шестмесечен срок и да вземат решение за тази цел, разглеждането на молбата, предшестващо постановяването на това решение, по необходимост се извършва в рамките на същия срок. Следователно, ако се приеме, че шестмесечният срок е задължителен и в случаите на отказ да се издаде карта за пребиваване, това няма да натовари компетентните органи с никакво допълнително задължение от гледна точка на бързината.

55. При тези условия не виждам по какви съображения би било възможно решенията за отказ да се предостави карта за пребиваване да се вземат след срока от шест месеца или дори да бъдат отлагани постоянно.

56. Второ, що се отнася до въпросите на запитващата юрисдикция, свързани с изпращането на уведомление за решението, считам, че от гледна точка на процедурата положенията, водещи до издаването на картата за пребиваване, трябва да се разграничават от положенията, при които, както в разглеждания случай, е налице отказ за издаване на картата.

57. Когато правото на пребиваване е установено, считам, че решението трябва да бъде взето и картата да бъде издадена в срок от шест месеца по съображенията, изложени в точки 44—50 от настоящото заключение.

58. И обратно, макар и императивният характер на предвидения в тази разпоредба срок да налага решението за отказ на карта за пребиваване да бъде взето в този срок, според мен уведомлението за това решение може да се извърши след посочения срок.

59. Разбира се, в съответствие с разпоредбите на Директива 2004/38 [11] и с правото на ефективна съдебна защита [12] уведомяването за решение за отказ да се предостави карта за пребиваване е задължително [13].

11 Вж. членове 15 и 30 от Директивата.

12 В смисъл, че ефективното право на обжалване по съдебен ред изисква заинтересованото лице да може да се запознае с мотивите за взетото по отношение на него решение, за да може да предяви и да защити правата си; вж. решения от 17 ноември 2011 г., Гайдаров (C-430/10, EU:C:2011:749, т. 41 и цитираната съдебна практика) и от 4 юни 2013 г., ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, т. 53). Относно значението и обхвата на задължението за мотивиране, което имат националните органи, вж. заключението на генералния адвокат Mengozzi по дело CO Sociedad de Gestión y Participación и др. (C-18/14, EU:C:2015:95, бележка под линия 40).

13 За всеки случай припомням, че уведомлението не би могло да зависи от искане на заинтересованото лице, тъй като, от една страна, подобно тълкуване би било в противоречие с член 30, параграф 1 от Директива 2004/38, съгласно който „[з]аинтересованите лица се уведомяват […] за всяко решение“, и от друга страна, е нелогично от дадено лице да се изисква да претендира да получи уведомление за решение, чието съществуване му е неизвестно. В това отношение трябва да се прави разграничение между исканията за изпращане на уведомление за решение и исканията за изпращане на мотивите за дадено решение. Във втория случай съдебната практика приема, че е възможно мотивите да бъдат изпратени само след подаване на искане в този смисъл, вж. решение от 17 ноември 2011 г., Гайдаров (C-430/10, EU:C:2011:749, т. 41).

60. Въпреки това, подобно на белгийското правителство, считам, че уведомяването се различава съществено от разглеждането на условията за правото на пребиваване, поради което шестмесечният срок не засяга уведомяването.

61. Всъщност уведомяването няма последици върху правото на пребиваване, а представлява условие за упражняването на контрол върху решенията, свързани с установяването на наличието или липсата на такова право.

62. Освен това, предвид мълчанието на законодателя по въпроса за изпращането на уведомления за решенията за отказ да се предостави карта за пребиваване и различното приложно поле на директиви 2003/86 и 2004/38, член 5, параграф 4 от Директива 2003/86, който предвижда, че в срок от девет месеца след датата на подаване на заявлението за събиране на семейството компетентните национални органи писмено съобщават решението за съгласие или за отказ на заинтересованото лице, не е от полза за тълкуването на задълженията на националните органи в съответствие с Директива 2004/38.

63. С това уточнение, считам, че уведомяването трябва да се извърши възможно най-бързо след приемането на решението от компетентните национални органи, именно с цел да се позволи на заинтересованото лице да обжалва това решение в най-кратки срокове.

64. По такъв начин тълкуването, което предлагам, не накърнява правата на лицата, които подават молби за издаване на карта за пребиваване.

65. Така например към момента на подаване на молбата на заявителя незабавно се издава удостоверение, което остава валидно до изпращането на уведомлението за решението за отказ на картата за пребиваване и което му осигурява временна защита.

66. Освен това, доколкото срокът за обжалване по съдебен ред започва да тече едва от датата на уведомяване за решението[14], а не от момента на неговото приемане, изпращането на уведомление за решението след изтичането на шестмесечния срок не накърнява правото на ефективна съдебна защита.

б) Относно последиците от превишаването на шестмесечния срок, посочен в член 10, параграф 1 от Директива 2004/38

67. Запитващата юрисдикция пита Съда относно последиците от превишаването на шестмесечния срок, предвиден в член 10, параграф 1 от Директива 2004/38. По-специално, тя иска от Съда да установи дали тази директива изисква или допуска последицата от превишаването на този срок да бъде автоматичното предоставяне на картата за пребиваване, без да се установи предварително дали заявителят отговаря на условията да я получи.

68. В това отношение е вярно, че тъй като Директива 2004/38 не уточнява по никакъв начин последиците от превишаването на шестмесечния срок, този въпрос по принцип попада в обхвата на процесуалната автономия на държавите членки при зачитане на принципите на ефективност и равностойност[15].

14 Вж. края на член 30, параграф 3 от Директива 2004/38.

15 В относително сходен случай, при който в директива не са указани последиците от превишаването на срока за отговор, наложен на националните органи, Съдът вече е постановил, че при условие че са спазени принципите на равностойност и ефективност, задължение на държавите членки е да определят последиците от подобно превишаване на срока и следователно че Директивата не налага приемането на мълчаливо решение за съгласие; вж. решение от 20 януари 2005 г., Merck, Sharp & Dohme (C-245/03, EU:C:2005:41, т. 25—34). В по-общ план по въпроса за мълчанието на администрацията в правото на Съюза вж. *Bonichot*, J.-C. Le silence de l'administration communautaire: le silence est-il d'or en droit de l'Union? — In: La Cour de justice de l'Union européenne sous la présidence de Vassilios Skouris (2003-2015): liber amicorum Vassilios Skouris, Bruylant, Bruxelles, 2015, p. 117—129.

69. Въпреки това с оглед на целта на Директива 2004/38, както и с оглед на отражението на автоматичното издаване на картата за пребиваване съм убеден, че член 10, параграф 1 от този текст не допуска превишаването на шестмесечния срок да поражда подобна последица.

70. Първо, белгийското законодателство създава положения, които според мен противоречат на целта, преследвана с Директива 2004/38.

71. Всъщност както буквата, така и духът на Директива 2004/38 предполагат отговорът на молба за карта за пребиваване да бъде съобразен с положението на заявителя и да се основава на индивидуално и задълбочено разглеждане на неговото положение[16].

72. В разглеждания случай положението на г-н Diallo е отличен пример за резултатите, до които може да доведе белгийското законодателство и които са най-малкото неуместни.

73. Така например изпращането на уведомление за решение за признаване на правото на пребиваване след шестмесечния срок не поражда последици, докато в положение като разглежданото в главното производство, когато молбата за карта за пребиваване е отхвърлена, неспазването на шестмесечния срок води до автоматичното издаване на неполагащо се разрешение за пребиваване, с което се установява право, на практика влизащо в противоречие с решението, за което не е изпратено навременно уведомление.

74. Разбира се, тук стигам до крайност в разсъжденията си с чисто илюстративна цел. Според мен обаче последиците от тези разсъждения доказват, че разпоредбите на белгийския закон могат да доведат чисто хипотетично до резултат, противоречащ на целта, която очевидно се преследва с Директива 2004/38, а именно отговорът на молба за карта за пребиваване да съответства на положението на заявителя.

75. Второ, считам, че системата за автоматично издаване на карти за пребиваване е източник на правна несигурност.

76. Съгласен съм, че волята да се избегне отказ от администриране, която белгийското правителство демонстрира, е похвална, и че белгийското законодателство позволява на заявителя да получи яснота относно положение си въпреки бездействието или бавното действие на компетентните национални органи.

77. Доколкото обаче служебно издадените карти за пребиваване впоследствие могат да бъдат отнети, те в действителност имат само временен характер. Следователно белгийското законодателство създава голяма правна несигурност за притежателите на такива карти и дори ги третира несправедливо, тъй като много години след като са издали картата за пребиваване, без да извършват действителна проверка на положението на заявителя, белгийските органи могат да я отнемат с мотива, че притежателят, макар и добросъвестен, никога не е отговарял на условията за издаването на такава карта.

78. За разлика от временното удостоверение, което се издава на заявителя до приемането на решение, картата за пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза обаче по никакъв начин няма временен характер.

16 Вж. решение от 5 септември 2012 г. Rahman и др. (C-83/11, EU:C:2012:519, т. 22 и 26). В това отношение, от една страна, следва да се отбележи, че лице, подало молба за издаване на карта за пребиваване, трябва по силата на член 10, параграф 2 от Директива 2004/38 и на член 52, параграф 2 от Кралския указ от 8 октомври 1981 г. да предостави на компетентната администрацията досие, в което освен доказателство за самоличността му да се съдържат документи, позволяващи надлежно да се установи, че същото отговаря на необходимите условия за получаването на тази карта. От друга страна, според мен проблемът е не толкова евентуално имплицитният характер на решението, а фактът, че съгласно текста на белгийското законодателство картата за пребиваване се издава, когато няма прието решение и без да се установи дали заявителят действително отговаря на необходимите условия, за да се ползва с право на пребиваване.

79. Освен това предвид автоматичното издаване на картата е парадоксално белгийското правителство да се опитва да се позове на правото на грешка, за да обоснове възможността за оттегляне на тази карта.

80. Всъщност, макар да е очевидно, че на администрацията не може да се откаже възможността да коригира евентуални грешки, няма как да не се отбележи, че автоматичното издаване на карти за пребиваване е резултат не толкова на грешка, колкото на бездействието или на бавното действие на администрацията, която не е взела решение в установения срок.

81. Трето, издаването на разрешение за пребиваване на гражданин на трета страна трябва да се разглежда не като конститутивен акт, който създава права, а като акт, с който държава членка установява индивидуалното положение на такъв гражданин [17].

82. Следователно белгийското законодателство, което като последица от бавното действие или бездействието на администрацията изисква автоматичното издаване на исканата карта, доколкото предвижда в действителност временно естество на тази карта, която впоследствие може да бъде отнета, придава на този документ характер на оборима презумпция, а не декларативен характер на това право.

83. Предвид всички тези обстоятелства съм убеден, че превишаването на шестмесечния срок, предвиден в член 10, параграф 1 от Директива 2004/38, не може да има за последица автоматичното издаване на картата за пребиваване, т.е. автоматичното и евентуално погрешно установяване на правото на заявителя.

84. Всъщност, ако това превишаване не може да остане без последици, обстоятелството, че заявителят отговаря или не отговаря на условията за получаване на картата за пребиваване, не зависи от бездействието на администрацията, тъй като подобно обстоятелство по никакъв начин не променя обективното положение на лицето, подало молба за издаване на карта за пребиваване, и констатацията, че същото изпълнява или не изпълнява условията да получи карта за пребиваване.

85. Подходящ начин да се определят последиците от превишаването на императивния шестмесечен срок във всеки отделен случай, обаче е предявяването на иск за извъндоговорна отговорност срещу съответната държава членка за нарушение на правото на Съюза [18].

86. Всъщност, ако закъснението на държавата членка само по себе си поражда специфична вреда, предявяването на иск за обезщетение, независимо от същността на вредата, би трябвало да позволи на лицето, подало молба за издаване на карта за пребиваване, да получи право на обезщетение [19].

87. С оглед на всички тези съображения, от една страна, считам, че решението за отказ да се предостави карта за пребиваване съгласно член 10, параграф 1 от Директива 2004/38 трябва да бъде прието в шестмесечния срок, предвиден в тази разпоредба, но уведомлението за него може да бъде изпратено впоследствие.

17 Вж. разрешението, което се предлага за член 10 от Директива 2004/38 и което произтича от решения от 21 юли 2011 г., Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, т. 48 и цитираната съдебна практика) и от 14 септември 2017 г., Petrea (C-184/16, EU:C:2017:684, т. 32), разширено с решение от 12 март 2014 г., O. и B. (C-456/12, EU:C:2014:135, т. 60).

18 В това отношение в точка 78 от своето заключение по дело Комисия/Moravia Gas Storage (C 596/13 P, EU:C:2014:2438) генералният адвокат Kokott счита, че превишаването на определен срок не е пречка Комисията да приеме решение и че превишаването на срока от страна на Комисията би могло, при липса на основателна причина за това, да задейства извъндоговорната отговорност на Съюза.

19 С оглед на формулировката на преюдициалния въпрос тук са разгледани единствено последиците за заявителя от превишаването на шестмесечния срок. Ако последиците от неспазването на шестмесечния срок трябва да се разгледат от гледна точка на санкцията за държавата членка, подобно забавяне би могло да представлява основание за образуване на процедура за установяване на неизпълнение на задължение при прилагането на Директивата, вж. по аналогия решение от 14 април 2005 г., Комисия/Испания (C-157/03, EU:C:2005:225).

88. От друга страна считам, че тази директива не допуска национална правна уредба, съгласно която при невземане на решение в шестмесечен срок картата за пребиваване се предоставя автоматично дори когато заявителят не отговаря на необходимите условия.

2. По третия и четвъртия преюдициален въпрос

89. С третия и четвъртия преюдициален въпрос, които предлагам Съдът да разгледа заедно, запитващата юрисдикция иска да се установи дали правото на Съюза допуска национална съдебна практика, съгласно която след отмяната по съдебен ред на решение, с което се отказва издаването на карта за пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза, компетентният национален орган отново разполага с пълния шестмесечен срок, предвиден в член 10, параграф 1 от Директива 2004/38.

90. Налага се изводът, че тъй като Директива 2004/38 не урежда въпроса за срока, с който разполага администрацията, за да приеме решение след отмяната на първо такова, този въпрос попада в обхвата на процесуалната автономия на държавите членки [20].

91. Следователно задължение на запитващата юрисдикция е да провери дали принципът на равностойност е спазен. В това отношение правилото, съгласно което след отмяната по съдебен ред на решение, с което се отказва издаването на карта за пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза, компетентният национален орган отново разполага с пълния срок, представлява, както е посочено в акта за преюдициално запитване, правило, произтичащо от съдебната практика, и следователно се прилага по отношение на процедурите, уреждащи сходни положения, попадащи в обхвата на вътрешното право.

92. Що се отнася до спазването на принципа на ефективност, трябва да се провери дали националното процесуално право не прави практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правото на Съюза.

93. Разбирам добре позицията на г-н Diallo и значението на доводите му. В неговия случай задължаването на администрацията да произнесе второто решение и да изпрати уведомление за него в малкото дни, които остават до изтичането на шестмесечния срок, е равносилно на това на последната да се възложи почти непосилна задача, което, предвид автоматичния характер на издаването на картата за пребиваване при превишаване на срока, със сигурност му гарантира, че ще получи разрешение за пребиваване, което може би не му се полага.

94. Разбира се, ефективната съдебна защита изисква лице, чиято молба за карта за пребиваване е отхвърлена с решение, което впоследствие е било отменено, да има правото по отношение на него да бъде прието ново решение [21] в срок, който не превишава срока, с който администрацията е разполагала за приемането на първото решение, а именно в конкретния случай шест месеца [22].

95. Обратното действие на отмяната обаче налага първото решение да се счита за несъществуващо, администрацията да се върне в предходното положение и следователно да разполага със срок от шест месеца. Поради това, както белгийското правителство с основание подчертава, отмяната поражда задължението за възобновяване на процедурата ab initio, тъй като тя вече се разглежда като несъществуваща.

20 В различен контекст Съдът вече е постановил, от една страна, че задължение на държавите членки е да определят дали превишаването на предвидения в дадена директива срок е пречка компетентните органи да приемат ново решение, след като предходното такова е било отменено по съдебен ред, и от друга страна, че подобна възможност може да се упражни само в рамките на разумен срок, който не надхвърля срока, предвиден в посочения член, вж. решение от 20 януари 2005 г., Glaxosmithkline (C-296/03, EU:C:2005:42, т. 39).

21 Вж. решение от 20 януари 2005 г., Glaxosmithkline (C-296/03, EU:C:2005:42, т. 35).

22 Вж. решение от 20 януари 2005 г., Glaxosmithkline (C-296/03, EU:C:2005:42, т. 37).

96. Необходимостта да се защитят правата на лицата, които подават молба за карта за пребиваване, ни най-малко не поставя под въпрос тази позиция.

97. Всъщност е ясно, че на администрацията не може да бъдат налагани толкова кратки срокове, които на практика правят невъзможно извършването на сериозно, състезателно и надлежно разглеждане на молбите, които са ѝ представени, още повече че предвид отмяната на първото решение подобна проверка се оказва необходима.

98. Освен това, ако, както Комисията подчертава в хода на законодателния процес, „[с]рокът от шест месеца изглежда по-реалистичен, за да могат държавите членки да извършат необходимите проверки и да издадат картата за пребиваване“ [неофициален превод][23], този срок е още по-необходим след отмяната на първото решение.

99. Поради това да се счита, както предлага жалбоподателят в главното производство, че националните органи разполагат само с остатъка от шестмесечния срок, за да приемат второ решение, според мен е в противоречие с правото на лицата, подаващи молби за издаване на карта за пребиваване, молбата им да бъде подложена на задълбочено и обстойно разглеждане.

100. Освен това тълкуването, което Комисията застъпва и съгласно което новият срок трябва да се определя за всеки отделен случай, според мен е проблематично по две причини.

101. От една страна, тъй като този подход е функция на степента, в която съответният орган полага дължима грижа, както и на мотивите за отмяна, той по никакъв начин не дава възможност за лесно определяне на новия срок, който да бъде предоставен на компетентния национален орган. Освен това той рискува да се превърне в източник на нови спорове и в причина за удължаване на сроковете за вземане на решения и на процедурните срокове, тъй като Комисията предлага националният орган да обосновава новия срок, с който разполага.

102. От друга страна, що се отнася до масовите искови производства, тази позиция не е реалистична и освен това би довела до удължаване на сроковете за произнасяне на решение.

103. Във всеки случай, макар да е вярно, че фактът, че след отмяната по съдебен ред на решение, с което се отказва издаването на карта за пребиваване, националният компетентен орган отново разполага с пълния шестмесечен срок, предвиден в член 10, параграф 1 от Директива 2004/38, може да има за последица удължаването на процедурата, заявителят ползва временната защита, предоставена му от удостоверението, което му е издадено при подаването на молбата.

104. Предвид всички тези съображения считам, че след отмяната по съдебен ред на решение, с което се отказва издаването на карта за пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза, компетентният национален орган отново разполага с пълния шестмесечен срок, посочен в член 10, параграф 1 от Директива 2004/38.

23 Изменено предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки (представено от Комисията в съответствие с член 250, параграф 2 от Договора за ЕО) (COM(2003) 199 окончателен).

IV. Заключение

105. Предвид всички изложени съображения предлагам на Съда да отговори на преюдициалните въпроси на Conseil d'État (Държавен съвет, Белгия) по следния начин:

„1) Решението за отказ на карта за пребиваване съгласно член 10, параграф 1 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО трябва да се приеме в шестмесечния срок, предвиден в тази разпоредба, но уведомлението за него може да бъде изпратено впоследствие.

2) Член 10, параграф 1 от Директива 2004/38 не допуска последицата от превишаването на шестмесечния срок да бъде автоматичното предоставяне на картата за пребиваване, без да бъде установено дали заявителят отговаря действително на необходимите условия, за да се ползва с правото на пребиваване.

3) След отмяната по съдебен ред на решение, с което се отказва издаването на карта за пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза съгласно член 10, параграф 1 от Директива 2004/38, компетентният национален орган разполага с пълния шестмесечен срок, предвиден в тази разпоредба, за да приеме ново решение".