Сборник съдебна практика

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

Дело C-257/17

C
и
A
срещу
Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

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

„Преюдициално запитване — Изключване от приложното поле на Директива 2003/86 — Разпоредби от правото на Съюза, пряко и безусловно приложими по силата на националното право — Компетентност на Съда –– Право на събиране на семейството — Член 15, параграфи 1 и 4 — Отказ за предоставяне на самостоятелно разрешение за пребиваване на гражданин на трета страна след пет години пребиваване в държавата членка — Национална правна уредба, предвиждаща задължение за успешно полагане на изпит за проверка на интегрирането в обществото — Процесуална предпоставка — Датата на подаване на заявлението за издаване на самостоятелно разрешение за пребиваване като дата, от която самостоятелното разрешение за пребиваване поражда действие“

I. Увод

1. С настоящото преюдициално запитване, отправено от Raad van State (Държавен съвет, Нидерландия), от Съда се иска, от една страна, да се произнесе по собствената си компетентност да тълкува Директива 2003/86/ЕО на Съвета от 22 септември 2003 година относно правото на събиране на семейството [2] в контекст, в който разглежданите в главното производство хипотези са изрично изключени от приложното поле на тази директива. Националното законодателство, транспониращо тази директива, едностранно има за цел да разшири нейното приложно поле, като включи в него и такива хипотези.

2. От друга страна, от Съда се иска да отговори на въпроса дали когато граждани на трети страни имат право на пребиваване с цел събиране на семействата им, но желаят да получат самостоятелно разрешение за пребиваване, което не зависи от това на кандидата за събиране на семейството, правото на Съюза допуска държавата членка да изисква от тях предварително да положат успешно нов изпит за проверка на интегрирането в обществото и съответно от коя дата това самостоятелно разрешение поражда действие.

1 Език на оригиналния текст: френски.

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

3. Макар че Съдът вече е имал случай да се произнесе по мярката за интегриране, предвидена в член 7 от Директива 2003/86 относно правото на събиране на семейството, и да прецени дали изискването в Нидерландия полагане на изпит за проверка на интегрирането в обществото е допустима „мярка за интегриране“, която държавата членка може да наложи по силата на тази разпоредба на желаещ да получи разрешение за събиране на семейството гражданин на трета страна, на Съда никога не е бил поставян въпросът дали на основание на член 15, параграф 4 от посочената директива може да се изисква подалото заявление за самостоятелно разрешение за пребиваване лице да положи втори изпит за проверка на интегрирането в обществото, за да получи право на пребиваване, което не зависи от това на кандидата за събиране на семейството.

II. Правна уредба

A. Правото на Съюза

4. Съгласно съображение 2 от Директива 2003/86 „[м]ерките относно събирането на разделени семейства следва да се вземат в съответствие със задължението за защита на семейството и зачитане на семейния живот, което е основно в редица актове на международното право. Настоящата директива зачита основните права и спазва принципите, които са признати, по-специално, в член 8 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи и в Хартата за основните права на Европейския съюз“.

5. Съгласно съображение 4 от Директива 2003/86: „[с]ъбирането на семейства е необходимото средство, за да се направи възможен семейният живот. То способства за създаване на социокултурна стабилност, улесняваща интегрирането на гражданите на трети страни в държавата членка, а това служи, между другото, за насърчаване на икономическото и социалното сближаване, което е и основна цел на Общността, изложена в Договора“.

6. Съображение 6 от Директива 2003/86 гласи: „[з]а да се защити семейството и да се запази или създаде семеен живот, следва да се определят на основата на общи критерии материалните условия за упражняване на правото на събиране на семейства“.

7. Съгласно съображение 15 от Директива 2003/86: „[н]еобходимо е да се насърчи интегрирането на членовете на семейството. За тази цел те трябва да придобият статут, който да бъде независим от този на кандидата за събиране на семейството, по-специално в случаите на разтрогване на брака или партньорството и да имат достъп до образование, работа и професионално обучение на същото основание, както и лицето, с което са събрани отново, при съответните условия“.

8. Член 1 от Директива 2003/86 гласи следното:

„Настоящата директива има за цел да определи условията за упражняване на правото на събиране на семейството от граждани на трети страни, пребиваващи законно на територията на държавите членки“.

9. Съгласно член 2, буква г) от Директива 2003/86 за целите на настоящата директива:

„г) „събиране на семейство“ означава влизане и пребиваване в държава членка на членове на семейството на гражданин на трета страна, пребиваващ законно в тази държава членка, с цел да се съхрани единството на семейството, независимо дали семейните връзки са възникнали преди или след влизането на това лице“.

10. Член 3, параграф 3 от Директива 2003/86 предвижда: „[н]астоящата директива не се прилага за членовете на семейството на гражданин на Европейския съюз“.

11. Член 7, параграф 2 от Директива 2003/86 уточнява, че „[д]ържавите членки могат да изискат от гражданите на трети страни да се придържат към мерките за интегриране в съответствие с националното законодателство“.

12. Съгласно член 15, параграфи 1, 3 и 4 от Директива 2003/86:

„1. Най-късно след пет години пребиваване и при условие че членът на семейството не е получил разрешение за пребиваване по причини, нямащи отношение към събирането на семейството, съпругът или несключилият брак партньор и дете, достигнало пълнолетие, имат право, ако е необходимо — след подаване на съответно заявление, на самостоятелно разрешение за пребиваване, независимо от това на кандидата.

[…]

3. В случай на овдовяване, развод, физическа раздяла или смърт на родственици от първа степен по пряка възходяща или низходяща линия може да се издаде самостоятелно разрешение за пребиваване, ако е необходимо — след подаване на съответно заявление, на лица, които са влезли с цел събиране на семейството. Държавите членки създават разпоредби, осигуряващи предоставянето на самостоятелно разрешение за пребиваване в случай на особено затруднено положение.

4. Условията, приложими спрямо предоставянето и срока на самостоятелното разрешение за пребиваване, се уреждат от националното право“.

Б. Нидерландското право

13. Според запитващата юрисдикция разрешението за пребиваване за определен срок с ограничението „по хуманитарни причини с постоянен характер“ по същество възпроизвежда съдържанието на член 15 от Директива 2003/86 относно условията за предоставяне на такова разрешение.

14. Член 26, параграф 1 от Vreemdelingenwet 2000 (Закон за чужденците, наричан по-нататък „Vw 2000“) от 23 ноември 2000 г. предвижда, че „[р]азрешението за пребиваване, което по силата на закона предполага законното пребиваване, се предоставя считано от датата, на която чужденецът е доказал, че е изпълнил всичките условия, но най-рано считано от датата на постъпване на заявлението“.

15. Член 3.51, параграф 1, началото и буква а) и параграф 5 от Vreemdelingenbesluit 2000 (Наредба от 2000 г. за чужденците, наричана по-нататък „Vb 2000“) предвижда, че „разрешението за пребиваване за определен срок по смисъла на член 14 от Vw 2000 подлежи на налагане на ограничение, свързано с хуманитарни причини, които не са от временен характер за чужденеца, който:

а) пребивава от пет години в Нидерландия в качеството на притежател на разрешение за пребиваване, съпроводено от ограничението по точка 1 […]:

   1. пребиваване в качеството на член на семейството на лице, което има право на постоянно пребиваване;

[…]

5. Член 3.80a [от Vb 2000] се прилага за чужденците по параграф 1, буква a), точка 1 […]“.

16. Член 3.80a, параграфи 1, 2 и 4 от Vb 2000 предвижда:

„1. Заявление за изменение на разрешение за пребиваване […] в разрешение за пребиваване с ограничение, свързано с хуманитарни причини, които са с постоянен характер, се отхвърля, когато заявлението е подадено от чужденец по смисъла на член 3.51, параграф 1, началото и буква a), точка 1, който не е положил успешно изпита по член 7, параграф 2, буква a) от Wet inburgering (Закон за интегрирането в обществото, наричан по-нататък „Wi“) или не е получил диплома, удостоверение или друг документ по смисъла на член 5, параграф 1, буква c) от същия закон.

2. Параграф 1 не се прилага, ако чужденецът:

[…]

e. е освободен от задължението за интегриране в обществото на основание член 6, параграф 1, буква a) или буква b) от Wi […].

[…]

4. В допълнение министърът може да не приложи параграф 1, ако счете, че прилагането му ще доведе до явна и голяма несправедливост“.

17. Съгласно член 6, параграф 1, буква a) и буква b) от Wi:

„1. Министърът освобождава заинтересуваното лице от задължението му за интегриране в обществото, когато:

a. лицето докаже, че поради психическо или физическо увреждане или умствена изостаналост трайно не е в състояние да положи успешно изпита за проверка на интегрирането в обществото;

b. въз основа на доказаните усилия, положени от лицето, което има задължение за интегриране в обществото, министърът приеме, че не може разумно да се очаква то да изпълни това задължение. […]“.

III. Споровете в главните производства, преюдициалните въпроси и производството пред Съда

A. Фактите в главното дело

18. Първата жалбоподателка в главното производство, г-жа C (наричана по-нататък „жалбоподателката C“ или „C“), е гражданка на трета страна (Китай). От 5 ноември 2008 г. тя притежава разрешение за пребиваване при нейния съпруг със срок до 5 ноември 2014 г. На 2 февруари 2015 г. Rechtbank Den Haag (Районен съд Хага, Нидерландия) прекратява с развод брака между C и съпруга ѝ — нидерландски гражданин.

19. На основание на член 3.51, параграф 1, началото и буква a) от Vb 2000 C подава до Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (държавен секретар по въпросите на сигурността и правосъдието, наричан по-нататък „държавният секретар“) заявление за изменение на разрешението ѝ за пребиваване при нейния съпруг в самостоятелно разрешение за пребиваване.

С първото постановено решение от 2 февруари 2015 г. държавният секретар отхвърля искането за самостоятелно разрешение за пребиваване. Той също така оттегля разрешението за пребиваване при съпруга ѝ с обратна сила, считано от 10 февруари 2014 г., тъй като от тази дата C вече не е вписана на един и същ адрес със съпруга си в Basisregistratie Personen (наричан по-нататък „регистърът BRP“)[3]. Според държавния секретар е отпаднало правното основание на разрешението за пребиваване при съпруга. С второто постановено решение от 24 юли 2015 г. държавният секретар уважава искането на C за издаване на самостоятелно разрешение за пребиваване, тъй като тя е доказала, че на основание на член 3.80a от Vb 2000 е освободена от изпълнението на изискването за изпит за проверка на интегрирането в обществото. Държавният секретар ѝ предоставя самостоятелното разрешение за пребиваване с обратна сила, считано от датата, на която C е изпълнила условието, свързано със задължението за интегриране в обществото, т.е. от 16 февруари 2015 г. В резултат на това в един междинен период — от 10 февруари 2014 г. (крайната дата на съвместното пребиваване със съпруга ѝ съгласно регистъра BRP) до 16 февруари 2015 г. (датата, от която е издадено самостоятелно разрешение за пребиваване) се е прекъснало законното пребиваване на C. Следователно интересът на C в главното производство се обуславя от прекъсването от правна гледна точка на периода на законното ѝ пребиваване.

20. Жалбоподателката C обжалва решението за оттегляне на разрешението ѝ за пребиваване при нейния съпруг с обратна сила, считано от 10 февруари 2014 г., пред Rechtbank Den Haage zittingsplaats Rotterdam (Районен съд Хага, заседаващ в Родердам, Нидерландия, наричан по-нататък „първоинстанционният съд“), който с решение от 5 януари 2016 г. обявява жалбата за неоснователна.

21. Вторият жалбоподател в главното производство, г-н A (наричан по-нататък „жалбоподателят A“ или „A“), също е гражданин на трета страна (Конго). От 20 декември 1997 г. той притежава разрешение за пребиваване при съпругата си със срок до 15 октомври 2016 г. На 28 юли 2015 г. в регистъра BRP е вписано прекратяването на брака на A със съпругата му, която е с нидерландско гражданство.

22. На основание на член 3.51, параграф 1, началото и буква a) от Vb 2000 жалбоподателят A подава заявление за изменение на разрешението му за пребиваване при съпругата му в самостоятелно разрешение за пребиваване. С решения от 26 февруари и от 21 септември 2015 г. държавният секретар потвърждава решението за отхвърляне на искането за издаване на самостоятелно разрешение за пребиваване, като се мотивира с липсата на представени от A доказателства, че е положил успешно втория изпит за проверка на интегрирането в обществото или че е бил освободен от това задължение съгласно член 3.80a от Vb 2000. На 8 февруари 2016 г. държавният секретар уведомява писмено жалбоподателя A за намерението си да оттегли с обратна сила разрешението за пребиваване при съпругата му, считано от 3 септември 2014 г., с мотива, че от тази дата A и съпругата му вече не са вписани в регистъра BRP като живеещи на един и същ адрес. Според държавния секретар от това следва, че разрешението за пребиваване при неговата съпруга е без правно основание.

23. Жалбоподателят A подава жалба пред първоинстанционния съд, който я отхвърля с решение от 25 май 2016 г.

3 Това е нидерландски регистър, съдържащ данните на пребиваващите и непребиваващи в страната лица, които имат взаимоотношения с нидерландските власти.

Б. Производството пред запитващата юрисдикция и преюдициалните въпроси

24. Както жалбоподателката C, така и жалбоподателят A обжалват първоинстанционните съдебни решения пред Raad van State (Държавен съвет). Жалбоподателите C и A изтъкват, първо, че член 15, параграф 4 от Директива 2003/86 урежда единствено процесуалните, но не и материалноправните условия и не дава възможност получаването на самостоятелно разрешение за пребиваване да бъде обусловено от изпълнението на установени в националното право условия, като изпълнението на изискването за втори изпит за проверка на интегрирането в обществото съгласно член 3.80a, параграф 1 от Vb 2000 преди издаването на такова разрешение. Второ, C и A се оплакват, че първоинстанционният съд е допуснал нарушение, като неправилно се е позовал на решение от 9 юли 2015 г., K и A (C-153/14, EU:C:2015:453 наричано по-нататък „решение K и A“), за да обоснове, че условието за втори изпит за проверка на интегрирането в обществото е в съответствие с Директива 2003/86. Според жалбоподателите C и A решение K и A всъщност се отнася до задължението за интегриране в обществото на гражданин на трета страна в контекста на правото на събиране на семейството при приемането в Нидерландия. Решение K и A се различавало от разглеждания в главното производство случай. Според C е следвало да ѝ бъде издадено самостоятелно разрешение за пребиваване, без да трябва тя да изпълнява условието за успешно полагане на втория изпит за проверка на интегрирането в обществото на 10 февруари 2014 г. — на тази дата тя вече пребивавала законно от пет години в Нидерландия. Жалбоподателят A твърди, че член 15, параграф 1 от Директива 2003/86 има за цел именно да ограничи до пет години продължителността на периода, през който членовете на семейството зависят от кандидата за събиране на семейството. Трето, жалбоподателката C поддържа, че разрешението ѝ за пребиваване при нейния съпруг е следвало да бъде оттеглено, считано от датата на прекратяването на брака — от 2 февруари 2015 г., а не, както е приел първоинстанционният съд, от 10 февруари 2014 г. — датата, от която C и съпругът ѝ са заличени от регистъра BRP като живеещи на един и същ адрес. Освен това C поддържа, че като последица от оттеглянето с обратна сила на разрешението ѝ за пребиваване при нейния съпруг, тя не е считана за законно пребиваваща в един междинен период.

25. На първо място, запитващата юрисдикция отбелязва, че компетентността на Съда не е очевидна, тъй като член 3, параграф 3 от Директива 2003/86 изключва „членовете на семейството на гражданин на Европейския съюз“, а съпрузите на C и A са нидерландци. От интерес за Съюза е разпоредбите, заимствани от правото на Съюза, да бъдат тълкувани еднакво[4]. Все пак от решение от 18 октомври 2012 г., Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638, наричано по-нататък „решение Nolan“) следва, че за Съюза не е налице интерес от еднаквото тълкуване на даден акт по отношение на изрично изключено от приложното му поле положение. Тъй като това решение не е цитирано повече, по-специално в решението на голям състав от 15 ноември 2016 г., Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874), запитващата юрисдикция не е сигурна дали решение Nolan е все още приложимо и би могло да доведе Съда до заключение, че няма компетентност да отговори на разглежданото преюдициално запитване.

26. На второ място, запитващата юрисдикция посочва, че не е ясно за какво се отнасят уредените от националното право „[у]словия[…], приложими спрямо предоставянето […] на самостоятелното разрешение за пребиваване“ по смисъла на член 15, параграф 4 от Директива 2003/86. Запитващата юрисдикция задава въпроса дали тези условия могат да се отнасят до мерки за интегриране и следователно до материалноправни изисквания. Тя уточнява и че Съдът отчасти се е произнесъл по въпроса в две решения — в решение от 4 юни 2015 г., P и S (C-579/13, EU:C:2015:369, наричано по-нататък „решение P и S“), и в решение K и A, без обаче от тези решения да следва цялостен отговор, приложим към споровете в главното производство.

4 В това отношение запитващата юрисдикция се позовава на решения от 18 октомври 2012 г., Nolan (т. 46), от 7 ноември 2013 г., Romeo (C-313/12, EU:C:2013:718, т. 22), и от 16 юни 2016 г., Rodríguez Sánchez (C-351/14, EU:C:2016:447, т. 61 и 62).

27. На трето място, относно прекъсването на законното пребиваване на C запитващата юрисдикция поставя въпроса за датата, от която самостоятелното разрешение за пребиваване проявява своето действие. Тази юрисдикция счита, че текстът на член 15 от Директива 2003/86 не посочва ясно датата, считано от която трябва да бъде предоставено самостоятелното разрешение за пребиваване, когато заявлението за издаването му е подадено след законно пребиваване в продължение на пет години с цел събиране на семейството.

28. При тези обстоятелства Raad van State (Държавният съвет) решава да спре производството по делата и отправя до Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Като се имат предвид член 3, параграф 3 от Директива [2003/86] и решение [Nolan], от компетентността на Съда ли е да отговори на преюдициални въпроси на нидерландския съд относно тълкуването на разпоредбите на посочената директива в правен спор относно правото на пребиваване на членове на семейството на кандидати за събиране на семейството с нидерландско гражданство, след като в нидерландското право е установено, че посочената директива се прилага пряко и безусловно по отношение на тези членове на семейството?

2) Следва ли член 15, параграфи 1 и 4 от Директива [2003/86] да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която предвижда, че заявлението за издаване на самостоятелно разрешение за пребиваване — подадено от чужденец, пребивавал законно на територията на държавата членка в продължение на пет последователни години с цел събиране на семейството — може да бъде отхвърлено поради неизпълнение на предвидените в националното право условия за интегриране?

3) Следва ли член 15, параграфи 1 и 4 от Директива [2003/86] да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като разглежданата в главното производство, съгласно която самостоятелното право на пребиваване може да бъде предоставено с действие най-рано от датата, на която е подадено заявлението?“.

29. Писмени становища по настоящото дело представят жалбоподателите C и A, нидерландското и австрийското правителство, както и Европейската комисия.

30. В проведеното на 19 март 2018 г. съдебно заседание за разглеждане на настоящото дело съвместно със свързаното дело K и B, C-380/17, устни становища представят жалбоподателите C и A, а впоследствие и K и B, нидерландското правителство и Комисията.

IV. Анализ

A. Относно компетентността на Съда

31. Жалбоподателите C и A са получили разрешение за пребиваване при съпруг с оглед на събирането на семейството на основание на пребиваването им при техните съпрузи с нидерландско гражданство, които не са упражнили свободата си на движение.

32. Недвусмисленият текст на член 3, параграф 3 от Директива 2003/86 гласи, че тази директива „не се прилага за членовете на семейството на гражданин на Европейския съюз“ [5]. След като не са упражнили свободата си на движение, притежаващите нидерландско гражданство съпрузи на жалбоподателите не попадат rationae materiae в приложното поле на Директива 2003/86.

33. Въпреки това нидерландският законодател едностранно е решил да разшири обхвата на разпоредбите от Директива 2003/86, така че да включи и нидерландските кандидати за събиране на семейството, които не са упражнили свободата си на движение [6], но желаят да се възползват от правото на събиране на семейството [7]. Положенията в главното производство са чисто вътрешни, които страните по настоящото дело не оспорват. С други думи, става въпрос за разширяване на приложното поле ratione materiae на нидерландската правна уредба, Vb 2000 по отношение на нидерландските граждани, които не са упражнили свободата си на движение. При тези обстоятелства трябва да се изследва налице ли е основание Съдът да тълкува разпоредбите, посочени в поставените въпроси, и следователно да се установи дали Съдът има компетентност, както поддържат запитващата юрисдикция, нидерландското правителство и жалбоподателите в главното производство, но което оспорват Комисията и австрийското правителство.

34. Съгласно член 267 ДФЕС Съдът е компетентен да се произнася преюдициално относно тълкуването на Договорите и на актовете на институциите на Съюза. Поради това само националният съд може да прецени, предвид особеностите на всяко дело, както необходимостта от преюдициално заключение, за да може да постанови решението си, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда [8]. Ето защо, след като поставените от националните юрисдикции въпроси се отнасят до тълкуването на разпоредба от правото на Съюза, Съдът по принцип е длъжен да се произнесе [9].

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

5 Първоначално член 1 и член 3, параграф 1, буква в) от предложенията за директиви на Съвета относно събирането на семейството — от 1 декември 1999 г. (COM (1999) 638 окончателен), и от 10 октомври 2000 г. (COM (2000) 624 окончателен) предоставят право на събиране на семейството за членовете на семействата на гражданите на Съюза, които не са упражнили правото си на свободно движение. Съветът обаче прави искане за ограничаване на приложното поле на посоченото предложение за директива. Вследствие на това Комисията го изменя с третото си предложение за директива относно събирането на семейството от 2 май 2002 г. (COM (2002) 225 окончателен), за да изключи гражданите на Съюза, които не са упражнили правото си на свободно движение. Положението на тези граждани на Съюза е трябвало да бъде предмет на последващо специално предложение след приемането на преработените разпоредби относно правото на свободно движение на хора.

6 Тук въобще не става въпрос за приложимостта на уредбата на 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 (ОВ L 158, 2004 г., стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56).

7 Съгласно доклада на Комисията пред Европейския парламент и Съвета от 8 октомври 2008 г. по прилагането на Директива [2003/86] (COM (2008) 610 окончателен, стр. 4). Ако държава членка прилага по отношение на гражданите, които не са упражнили правото си на свободно движение, по-неблагоприятни правила от тези на директивата, има риск правното положение на гражданите на трети страни да се влоши, когато придобият гражданство на държава членка, която е приела по-неблагоприятни правила за гражданите си в тази област. Такъв е случаят в четири държави: Федерална република Германия, Република Кипър, Република Латвия и Кралство Нидерландия.

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

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

36. В този контекст Съдът уточнява, че тълкуването от него на разпоредби от правото на Съюза по отношение на положения, които не попадат в приложното поле на това право, е обосновано в случаите, когато националното право е направило тези разпоредби пряко и безусловно приложими към такива положения, за да се гарантира еднакво третиране на посочените положения и на положенията, попадащи в приложното поле на правото на Съюза [10]. Ето защо Съдът трябва да провери дали съществуват достатъчно точни данни, за да се установи, че в националното право е направено такова пряко и безусловно препращане към правото на Съюза. По същество само въз основа на уточненията, представени от запитващата юрисдикция в нейния акт за преюдициално запитване, Съдът може да определи дали е компетентен да отговори на поставените му въпроси [11].

37. Несъмнено, съгласно решение Nolan, по отношение на област, която законодателят на Съюза е изключил от приложното поле на приет от него акт, не може да се установи или да се презюмира наличието на интерес за Съюза от еднакво тълкуване на разпоредбите на този акт [12]. Всъщност, следвайки тази логика, „ако законодателят на Съюза недвусмислено посочи, че приетият от него акт не се прилага в определена област, той се отказва […] от преследване на целта за еднакво тълкуване и прилагане на правните норми в изключената област“ [13].

38. Въпреки това смятам, че решение от 19 октомври 2017 г., Solar Electric Martinique (C-303/16, EU:C:2017:773, наричано по-нататък „решение Solar Electric Martinique“), в което също се разглежда случай на изрично изключване от приложното поле на директива на Съюза [14], изменя някои от мотивите на решение Nolan. По-специално Съдът уточнява в точка 29 от решение Solar Electric Martinique, че „[*н*]*аистина е възможно* [15] Съюзът да има интерес понятията [на въпросната директива] […] да бъдат тълкувани еднакво, за да се избегнат последващи различия в тълкуването“. Следователно, макар решение Nolan да навежда на мисълта, че този интерес престава да съществува в случай на изрично изключване от законодателя на Съюза, решение Solar Electric Martinique не потвърждава подобен прочит. Отново във връзка със случай на изрично изключване от приложното поле на определена директива изглежда в решение от 27 юни 2018 г., SGI и Valériane (C-459/17 и C-460/17), се отхвърля окончателно подходът, възприет преди това в решение Nolan, тай като в него се посочва, че независимо от това изрично изключване *е налице несъмнен интерес на Съюза* [16] от еднакво тълкуване на възприетите въз основа на правото на Съюза разпоредби или понятия независимо от изискванията за прилагането им, за да се избегнат последващи различия в тълкуването, доколкото вътрешното право препраща по пряк и безусловен начин към разпоредба на директивата, чието искане е поискано от Съда [17].

39. Такъв е случаят и по настоящото дело.

40. В действителност предоставените от запитващата юрисдикция данни са достатъчно точни и от тях се установява, че националното право, съобразявайки се с правото на Съюза, препраща към него пряко и безусловно. Запитващата юрисдикция уточнява, че нидерландската законова и подзаконова уредба установява общ правен режим за събиране на семейството — за граждани на

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

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

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

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

14 Става въпрос за случай на изключване ratione loci от приложното поле на Директивата за ДДС, но тази разлика с изключването ratione materiae в решение Nolan е без значение: вж. заключението ми по дело Solar Electric Martinique (C-303/16, EU:C:2017:507, т. 49).

15 Курсивът е мой.

16 Курсивът е мой.

17 Вж. в този смисъл решение от 27 юни 2018, SGI и Valériane (C-459/17 и C-460/17, т. 27 и 28). Подобно на решение Solar Electric Martinique и това решение е относно случай на изключване ratione loci от приложното поле на Директивата за ДДС.

трети страни и за нидерландски граждани, които не са упражнили свободата си на движение, без да се провежда разграничение между двата режима. От изложението на мотивите към Vb 2000 става ясно, че режимът е станал по-строг, що се отнася до предвидения в член 3.51 от Vb 2000 [18] срок на пребиваване, след изтичането на който държавният секретар може да предостави самостоятелно разрешение за пребиваване [19], като той е удължен от три на пет години и се прилага и за събирането на семейството в случаите на нидерландски граждани, които не са упражнили свободата си на движение. Подобно на продължаването на срока, условието да бъде положен втори изпит за проверка на интегрирането в обществото по член 3.80a, параграф 1 от Vb 2000 се прилага по отношение на събирането на семейството, без да се прави разлика между граждани на трети страни и нидерландски граждани, които не са упражнили свободата си на движение.

41. Запитващата юрисдикция добавя, че ако в настоящия случай Съдът не е компетентен да тълкува член 15 от Директива 2003/86, ще ѝ се наложи самата тя да го тълкува, за да реши спора в главното производство. На практика тълкуването на разпоредба от правото на Съюза от националния съд може да се отрази върху съдържанието на това право и да доведе до насока, различаваща се чувствително от тази, която би възприел Съдът. Освен това то би могло да обезкуражи националните съдилища на съответната държава членка да поставят такъв въпрос на Съда в бъдеще. При всички положения понятията, чието тълкуване е поискано от запитващата юрисдикция, действително попадат в обхвата на правото на Съюза и са приложими в положения, които попадат в приложното поле на директивата.

42. Поради това смятам, че интересът на Съюза от еднакво тълкуване е налице — от една страна, за да се избегнат различия в прилагането на правото на Съюза, и от друга, поради необходимостта да не се третират по различен начин положения, които дадена държава членка е решила да регламентира в съответствие с уредбата им в правото на Съюза.

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

Б. Относно тълкуването на член 15, параграфи 1 и 4 от Директива 2003/86 и по въпроса съвместимо ли е с него условието за втори изпит за проверка на интегрирането в обществото

44. Ще припомня, че жалбоподателите C и A са имали разрешения за пребиваване при съпруга, съответно съпругата, с оглед на събиране на семейството. Те са подали заявления, за да получат самостоятелни разрешения за пребиваване на основание член 3.51, параграф 1, началото и буква a) от Vb 2000. Заявленията са отхвърлени с мотива, че жалбоподателите C и A не са положили успешно изпита по член 7, параграф 2, буква a) от Wi или не са доказали, че са положили успешно този изпит или са били освободени от него [20]. При тези обстоятелства на жалбоподателите C и A не са издадени от самостоятелни разрешения за пребиваване поради неуспешното полагане на изпита.

18 Този член прилага член 15 от Директива 2003/86.

19 Запитващата юрисдикция цитира член 3.51, параграф 1, initio и буква a) от Vb 2000.

20 Съгласно член 6, параграф 1, букви a) и б) от Wi „[м]инистърът освобождава заинтересуваното лице от задължението му за интегриране в обществото, когато [то] докаже, че поради психическо или физическо увреждане или умствена изостаналост трайно не е в състояние да положи успешно изпита за проверка на интегрирането в обществото или [когато] въз основа на доказаните усилия, положени от лицето, което има задължение за интегриране в обществото [посоченият министър] приеме, че не може разумно да се очаква то да изпълни това задължение“.

45. Следователно вторият преюдициален въпрос се отнася до съвместимостта с член 15, параграфи 1 и 4 от Директива 2003/86 на отхвърлянето на заявление за издаване на самостоятелно разрешение за пребиваване на член на семейството, пребиваващ на националната територия повече от пет години за целите на събирането на семейството, поради неизпълнение на предвидените в националното право условия за интегриране. По-конкретно, от Съда се иска да се произнесе относно смисъла на израза „[у]словията, приложими спрямо предоставянето […] на самостоятелно разрешение за пребиваване“ в член 15, параграф 4 от Директива 2003/86 и да определи дали тези условия включват задължението за полагане на втори изпит за проверка на интегрирането в обществото.

46. Преди да пристъпя към тълкуването на член 15, параграф 4 от Директива 2003/86, следва да отбележа, че в Нидерландия процесът на интегриране изглежда протича в две фази.

47. Първата фаза се урежда от член 7, параграф 2 от Директива 2003/86, който предвижда, че държавите членки „могат да изискат от гражданите на трети страни да се придържат към мерките за интегриране […]“. Съдът приема[21], че държавите членки могат да изискват от гражданите на трети страни да положат успешно изпит за проверка на интегрирането в обществото. Този изпит включва оценка на наличието на елементарни познания както по езика, така и за обществото на съответната държава членка и е свързан с различни разходи. Съобщението на Комисията до Съвета и Европейския парламент относно насоки за прилагане на Директива 2003/86/ЕО относно правото на събиране на семейството (наричани по-нататък „насоките на Комисията“)[22] определя мерките за интегриране по член 7, параграф 2 от посочената директива като състоящи се в проверка на „готовността за интегриране на граждани на трети държави“ и за тази цел може да бъде под формата на изпит по основни умения, които се считат за необходими. Мерките за интегриране, които държавите членки могат да изискват, „не могат да водят до задължение за постигане на резултати“, с което би се въвела мярка, ограничаваща възможността за събиране на семейството. Напротив, мерките трябва „да допринасят за успешно събиране на семейството“. Всъщност притежаването на основни познания по езика, за историята и институциите на приемащото общество е необходимо за интеграцията и се насърчава от Комисията[23]. От тази гледна точка изпитът може да се провежда преди допускането на територията на Съюза в посолствата и в консулствата или в приемащата държава членка.

48. В нидерландското право е установена и втора фаза на интегрирането, която се основава на разпоредбите на член 15, параграф 4 от Директива 2003/86. Тази нова фаза на интегриране изисква успешното полагане на нов изпит за проверка на интегрирането в обществото, когато членът на семейството желае да получи самостоятелен статут и да не зависи повече от правото на пребиваване на кандидата за събиране на семейството. Според нидерландското правителство предоставянето на самостоятелно разрешение за пребиваване укрепва правното положение на гражданина на трета страна, пребиваващ законно в продължение на пет години на територията на държава членка, и по тази причина от кандидата за самостоятелно разрешение за пребиваване може да се изисква да докаже, че междувременно е напреднал в интегрирането си.

49. Като имам предвид изложеното, пристъпвам към поисканото от запитващата юрисдикция тълкуване на понятието „условия“ в член 15, параграф 4 от Директива 2003/86, в които според нидерландското правителство може да се включи вторият изпит за проверка на интегрирането в обществото.

21 Вж. в този смисъл решения P и S (т. 38) и K и A (т. 52—55).

22 (COM (2014) 210 окончателен от 3 април 2014 г., стр. 15—16.

23 Вж. в този смисъл Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите, Обща програма за интеграция, Рамка относно интегрирането на граждани на трети страни в Европейския съюз (COM (2005) 389 окончателен, 1 септември 2005 г.), основен принцип № 4.

50. Важно е да се отбележи, че нито текстът на член 15 от Директива 2003/86, нито насоките на Комисията уточняват дали и до каква степен е допустимо налагането на задължение за интегриране в обществото, за да се придобие самостоятелно разрешение за пребиваване.

51. Въпреки това ще отбележа, че в член 15, параграф 4 от Директива 2003/86 е използван изразът „[у]словията, приложими спрямо предоставянето“, а не „условията за интеграция“ [24], както е в член 5, параграф 2 от Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 година относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни [25] или „мерките за интегриране“ [26], както е в член 7, параграф 2 от Директива 2003/86.

52. „[М]ерките за интегриране“ и „условията за интеграция“ трябва да се разграничават ясно и със сигурност не трябва да се считат за синонимни изрази, тъй като мерките за интегриране следва да се разглеждат като по-леки в сравнение с условията за интеграция [27]. Систематичното тълкуване на член 7, параграф 1 от Директива 2003/86 насочва към извод в същия смисъл. В този член се изброява набор от условия, на които гражданинът на трета страна трябва да докаже, че отговаря. За разлика от това, мерките за интегриране се уреждат в следващия параграф, а ако европейският законодател е възнамерявал да подложи гражданите на трети страни на подбор въз основа на мярка за интегриране, той щеше например да добави четвърта буква към параграф 1. Случаят обаче не е такъв. Мерките за интегриране по член 7, параграф 2 от Директива 2003/86 не трябва да служат за подбор, а обратно, трябва да имат за основна цел да улесняват интегрирането в държавите членки [28].

53. Тази терминологична разлика вече обяснява защо считам, подобно на запитващата юрисдикция, че нито решение K и A, което се отнася до квалифицирането на изпита за проверка на интегрирането в обществото като спадащ съм „мерките за интегриране“ по смисъла на член 7, параграф 2 от Директива 2003/86, нито Решение P и S, което се отнася до тълкуването на понятието „условия за интеграция“ в член 5, параграф 2 от Директива 2003/109, дават отговор относно тълкуването на израза „[у]словията, приложими спрямо предоставянето […] на […] разрешение за пребиваване“ в член 15, параграф 4 от Директива 2003/86, по-специално що се отнася до въпроса дали този израз може да обхваща условие, свързано с успешното полагане на втори изпит за проверка на интегрирането в обществото, като условието, приложено по споровете в главното производство.

54. Освен посочените по-горе различия в терминологията, при тълкуването на член 15 от Директива 2003/86, и по-специално на параграф 4 от тази разпоредба, следва също така да се имат предвид целите, структурата и историята на приемането на разпоредбите на тази директива.

24 Съдът разглежда това понятие в решение P и S (т. 34—38).

25 ОВ L 16, 2004 г., стр. 44; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 225.

26 Съдът разглежда това понятие в решение K и A (т. 52—55).

27 Това разграничение е особено видимо в Директива 2003/109. Вж. в този смисъл заключението ми по дело Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287, т. 52).

28 Вж. в този смисъл заключението ми по дело Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287, т. 53) и решение K и A (т. 52 и 57), които потвърждават, че мерките за интегриране са законосъобразни само ако улесняват интегрирането на членовете на семейството. Те трябва да са насочени не към извършването на подбор на лицата, които биха могли да упражнят правото си на събиране на семейството, а към улесняване на интегрирането на последните в държавите членки.

55. Що се отнася до телеологичното тълкуване на Директива 2003/86, важно е да се припомни, че Съдът, от една страна, потвърждава, че в системата на Директива 2003/86 разрешаването на събирането на семейството е общото правило и разпоредбите, позволяващи да се налагат ограничения спрямо него, трябва да се тълкуват стриктно, и от друга страна, уточнява, че свободата на действие, призната на държавите членки от такива разпоредби, не трябва да се използва от тях по начин, който би накърнил целта на директивата — а именно да се насърчава събирането на семейството — и нейното полезно действие [29].

56. В системата на Директива 2003/86 самостоятелният статут на членовете на семейството на кандидата за събиране на семейството съответства на техен отделен статут, с който се слага край на зависимостта им от кандидата. Така в случай на трудности или ако разрешението за пребиваване на кандидата за събиране на семейството бъде оттеглено или срокът му изтече, членът на семейството, който притежава самостоятелно разрешение за пребиваване, няма да търпи неблагоприятни последици от това.

57. Тълкуването на израза „[у]словията, приложими спрямо предоставянето […] на […] разрешение за пребиваване“, установен в член 15, параграф 4 от Директива 2003/86 като предоставена на държавите членки възможност да предвидят втори изпит за проверка на интегрирането в обществото, би означавало да се накърнят целта и полезният ефект на този акт, като упражняването на правото на събиране на семейството се затрудни прекомерно.

58. В настоящия случай следва да се има предвид, че приложимите съгласно нидерландската правна уредба условия са особено строги. Както вече подчертах, гражданинът на трета страна трябва да отговаря на изискванията за интегриране в обществото, които са по-високи от предвидените при първоначалното приемане в Нидерландия по силата на правото на събиране на семейството. Член 7, параграф 2, буква а) от Wi определя условията, които трябва да изпълни гражданинът на трета страна. Първо, в срок от три години той трябва да придобие устни и писмени умения по нидерландски език, отговарящи най-малко на ниво A2 от Общата европейска референтна рамка за съвременни езици. Тези умения се състоят в устно изразяване, слушане с разбиране, писмено изразяване и четене с разбиране [30]. Второ, през тези три години гражданинът на трета страна трябва да придобие знания за нидерландското общество. Те се състоят от част, отнасяща се до познаването на нидерландското общество, и друга част, свързана с ориентирането на нидерландския пазар на труда [31].

59. Ето защо съм на мнение, че целта на Директива 2003/86 не може да обоснове тезата, според която изразът „[у]словията, приложими спрямо предоставянето […] на […] разрешение за пребиваване“ може да обхване изискване по същество, като успешното полагане на втори изпит за проверка на интегрирането в обществото. Смятам, че този израз следва да се тълкува в смисъл, че обхваща само възможността държавите членки да изискват подаването на заявление за самостоятелно разрешение за пребиваване, както и да определят данните, които трябва да се представят в подкрепа на искането. С други думи, става въпрос за процесуални или административни условия, а не за изискване по същество.

29 Вж. в този смисъл решения от 4 март 2010 г., Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, т. 43), от 6 декември 2012 г., O и др. (C-356/11 и C-357/11, EU:C:2012:776, т. 74), и K и A (т. 50).

30 Според посоченото от запитващата юрисдикция от член 2.9 от Наредбата за интегрирането в обществото следва, че „[с]убектите на задължението за интеграция в обществото придобиват способности [да се изразяват писмено и говорима, да слушат и да четат с разбиране] на нидерландски на ниво A2 от Общата европейска референтна рамка за съвременни чужди езици“.

31 Според запитващата юрисдикция в този смисъл е член 2.10, параграф 1 от Наредбата за интегрирането в обществото, съгласно който „[с]убектите на задължението за интеграция в обществото придобиват познания за нидерландското общество на такова ниво, което да съответства на определените с наредба на министъра относно следните елементи: a. познания за нидерландското общество; b. ориентиране на нидерландския пазар на труда“.

60. Структурата на Директива 2003/86, и по-специално мястото на член 15 в тази структура, потвърждава тезата, че условието по член 15, параграф 4 не е изискване по същество. Съгласно текста на съображение 6, където се подчертава необходимостта „да се определят на основата на общи критерии материалните условия за упражняване на правото на събиране на семейства“, членове 6, 7, 8 и 12 от Директива 2003/86 уреждат съвкупност от критерии или правила относно разглеждането на заявлението, неговото подаване и относно предоставяне на разрешението за пребиваване. Обратно, с изключение на член 15, параграф 1 от Директива 2003/86, който ratione personae определя членовете на семейството — за които се отнася разпоредбата и на които може да се издаде самостоятелно разрешение за пребиваване [32], член 15 не урежда никакъв общ критерий или общо материално правило. Членове 6—8 се намират в озаглавената „Изисквания за упражняване на правото на събиране на семейството“ глава IV от Директива 2003/86, докато член 15 се явява отделно, включен е в глава VI от тази директива — „Влизане и пребиваване на членове на семейството“. Освен това член 15 не препраща към разпоредбите на глава IV, за разлика от член 12, параграф 1 от посочената директива (относно събирането на семействата на бежанците), който съдържа такова препращане. Следователно изглежда, че волята на законодателя на Съюза не е била да подчини предоставянето на самостоятелното разрешение на материални условия или на изисквания по същество, а само на процесуални условия, определени от държавите членки. Законодателят на Съюза е предвидил самостоятелното разрешение за пребиваване като последица от продължителното непрекъснато пребиваване на члена на семейството на кандидата за събиране на семейството на територията на държавата членка.

61. Накрая, възприемам и застъпеното от запитващата юрисдикция и от Комисията тълкуване, според което историята на приемането на член 15 от Директивата показва, че условията за предоставяне на разрешението за пребиваване са процесуални изисквания, по следните съображения.

62. Първо, от съображение 15 от Директива 2003/86, от изложението на мотивите към предложението за Директива 2003/86 [33], както и от работен документ на Съвета на министрите на Европейския съюз [34] от 9 август 2002 г. е видно, че в резултат на въведеното с член 15 от Директива 2003/86 самостоятелно разрешение за пребиваване членовете на семейството повече не зависят от кандидата за събиране на семейството, що се отнася до техните разрешения за пребиваване, например ако кандидатът напусне държавата членка, където пребивава с члена на неговото семейството, или ако кандидатът почине, както и в случай на разтрогване на брака или прекратяване на партньорството между кандидата и члена на неговото семейство. Самостоятелното разрешение за пребиваване има за цел да укрепи правното положение на члена на семейството на кандидата за събиране на семейството и да предостави на първия по-голяма правна сигурност.

63. Второ, историята на приемането на целия текст на член 15 от Директива 2003/86 показва, че първоначално е предвидено самостоятелното разрешение за пребиваване да бъде предоставяно автоматично [35], но в хода на законодателните обсъждания по това предложение е отбелязано, че разрешението за пребиваване не следва да се придобива по право след пребиваване в продължение на пет години, а при поискване. В резултат на тази бележка е изготвено изменено предложение, с което в член 15, параграфи 1 и 3 от Директива 2003/86 е предвидена съществуващата и понастоящем възможност получаването на самостоятелно разрешение за

32 Член 15, параграф 1 от Директива 2003/86 предвижда, че „след пет години пребиваване и при условие че членът на семейството не е получил разрешение за пребиваване по причини, нямащи отношение към събирането на семейството, съпругът или несключилият брак партньор и дете, достигнало пълнолетие [имат право на самостоятелно разрешение за пребиваване]“.

33 Изложение на мотивите към предложението за Директива 2003/86, представена от Европейската комисия (COM (1999) 638 окончателен, стр. 22—23).

34 Вж. документ № 10857/02 на Съвета на министрите на Европейския съюз (наричан по-нататък „документът на Съвета“).

35 Вж. в този смисъл измененото предложение за Директива на Съвета относно правото на събиране на семейството (COM(2002)225 окончателен).

пребиваване да зависи от подаването на заявление в този смисъл. С добавения към член 15 параграф 4 се добавя изразът „ако е необходимо — след подаване на съответно заявление“ в член 15, параграф 1, първа алинея и член 15, параграф 3 от Директива 2003/86 [36]. Следователно е било необходимо в посочения параграф 4 да бъде предвидена разпоредба относно условията и реда за подаване на това заявление и последващото издаване на разрешение за пребиваване. Следователно на държавите членки е предоставена възможността да транспонират тази разпоредба по два начина: от една страна, при липсата на нарочна процедура, държавите членки могат да предвидят, че самостоятелното разрешение за пребиваване се придобива автоматично след пребиваване в продължение на пет години, и от друга страна, държавите членки могат да предвидят, че самостоятелното разрешение за пребиваване се получава след подаване на заявление при спазване на съответни процесуални изисквания.

64. Трето, от историята на въвеждането на понятието „условия“ следва, че член 15, параграф 4 от Директива 2003/86 е посочен в предложението за директива, преди да се добави член 7, параграф 2 [37]. Както вече подчертах [38], съгласно изричния текст на този параграф той се отнася до „мерките за интегриране“. Въпреки това вследствие на последващото добавяне на параграф 2 към член 7 от предложението, след член 15, параграф 4, не се стига до съответно изменение на член 15, параграф 4, за да се направи препращане или да се хармонизират понятията, използвани в член 15, параграф 4 и в член 7, параграф 2 от Директива 2003/86. Следователно това понятие трябва да се тълкува самостоятелно от понятието „мерките за интегриране“, използвано в член 7, параграф 2 от Директива 2003/86.

65. По изложените съображения стигам до заключение, че разпоредбите на член 15, параграфи 1 и 4 от Директива 2003/86 следва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, която предвижда, че заявлението за издаване на самостоятелно разрешение за пребиваване — подадено от гражданин на трета страна, пребивавал законно на територията на държавата членка в продължение на пет последователни години с цел събиране на семейството — може да бъде отхвърлено поради неизпълнение на изискваните от националното право условия за интегриране, ако тези условия са материални и не са предвидени в член 15, параграфи 1 и 4 от Директива 2003/86.

66. Във всички случаи, ако Съдът приеме, че „условията“, предвидени в член 15, параграф 4 от Директива 2003/86, се отнасят до материални условия, отбелязвам, че Съдът е постановил, че въведените от държава членка мерки за интеграция по смисъла на член 7, параграф 2 от Директива 2003/86 са съвместими с тази директива само ако условията за прилагането на такова задължение не правят невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правото на събиране на семейството [39].

67. В това отношение в съответствие с принципа на пропорционалност, част от общите принципи на правото на Съюза, мерките, въведени с националната правна уредба, транспонираща член 7, параграф 2, първа алинея от Директива 2003/86, трябва да са годни да осъществят преследваните с тази уредба цели и да не надхвърлят необходимото за постигането им [40].

36 Вж. в този смисъл документите на Съвета № 10857 от 9 август 2002 г., № 11787/02 от 30 септември 2002 г. и № 13053/02 от 23 октомври 2002 г.

37 Вж. документ № 14272/02 на Съвета от 26 ноември 2002 г. Член 7, параграф 2 от Директива 2003/86 предвижда, че „[д]ържавите членки могат да изискат от гражданите на трети страни да се придържат към мерките за интегриране в съответствие с националното законодателство. […]“.

38 Вж. точки 51 и 52 от настоящото заключение.

39 Вж. по аналогия решение P и S (т. 45 и цитираната съдебна практика).

40 Вж. по аналогия решение от 26 април 2012 г., Комисия/Нидерландия (C-508/10, EU:C:2012:243, т. 75), и в този смисъл решение K и A (т. 51).

68. Смятам, че това е приложимо на още по-силно основание по отношение на условията за предоставяне на самостоятелното разрешение за пребиваване по смисъла на член 15, параграф 4 от Директива 2003/86.

69. Смятам обаче, че предвиденото в нидерландската правна уредба условие относно изпита за проверка на интегрирането в обществото в конкретния случай е непропорционално поради две причини.

70. Най-напред ще припомня, че лицата, които се ползват от правото на събиране на семейството, трябва да изпълнят мерките за интегриране преди началото на пребиваването си, което им дава възможност да придобият елементарни познания, по-специално по езика, безспорно полезни за установяване на връзки с приемащата държава членка[41]. Налагането на задължение за полагане на втори изпит обаче би могло да постави под въпрос „интеграционната ефективност“ и полезността на първия изпит за проверка на интегрирането в обществото по смисъла на член 7, параграф 2 от Директива 2003/86. Съгласно съображение 15 от посочената директива е „[н]еобходимо […] да се насърчи интегрирането на членовете на семейството“. За тази цел събраните около кандидата членове на семейството му следва да бъдат интегрирани, за да могат онези от тях, които желаят, да придобият самостоятелен статут, без връзка с неговия, и повече да не зависят от разрешението за пребиваване на кандидата. Всъщност гражданите на трети страни би трябвало да са интегрирани благодарение на придобитите елементарни познания по нидерландски език, проверени при този първи изпит, без да се налага компетентните нидерландски органи да извършват втори подбор въз основа на напредъка им в езиковите познания и знанията за нидерландската култура. Освен това според жалбоподателите C и A успеваемостта при посочения втори изпит е ниска[42]. Този втори изпит за проверка на интегрирането в обществото обезкуражава гражданите на трети страни, тъй като може да ги доведе до положение на правна несигурност в случай на неуспех.

71. На следващо място, достъпността на този изпит, а оттам и на успешното му полагане правят невъзможно или прекомерно трудно придобиването на право да бъде получено самостоятелно разрешение за пребиваване.

72. От една страна, пречка може да представлява финансовата достъпност на изпита за проверка на интегрирането в обществото. Според жалбоподателите C и A разходите за обучение (курсове по езика и за интегриране в обществото), както и за подготовката и явяването на изпита, които възлизат на 4 000—10 000 EUR, са за сметка на участника и не се финансират от държавата. Наистина, нидерландското правителство посочва, че е въведена система за кредитиране в зависимост от способността на кредитополучателя да погаси кредита. Според жалбоподателите C и A обаче това не се отнася за гражданите на трети страни, за които се прилагат разпоредбите на член 15 от Директива 2003/86. Следва също така да се отбележи, че заетите финансови средства ще трябва да бъдат върнати и че във всички случаи те представляват значителна сума, дори и за европейските граждани. Освен това според жалбоподателите C и A разходите включват таксата за записване за явяване на изпита (350 EUR)[43], която трябва да бъде върната, за да има заинтересуваното лице право на повторно явяване в случай на неуспех при предишните опити[44]. Тъй като поради своя особено обременителен характер това изискване

41 Решения P и S (т. 47 и 48) и K и A (т. 54 и 55).

42 Едва 49 % от членовете на семействата на кандидат за събиране на семейството, за които задължението за интегриране в обществото е възникнало в началото на 2013 г., са положили успешно втория изпит за проверка на интегрирането в обществото три години по-късно.

43 Според доклада на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно прилагането на Директива 2003/86/ЕО относно правото на събиране на семейството (COM (2008)610 окончателен от 8 октомври 2008 г., стр. 10 и 11) в Нидерландия размерът на таксите е определен на 1 368 EUR, 830 EUR за издаването на виза за събирането на семейството, като таксата за теста за интегриране е определена на 350 EUR.

44 Възможни са до четири явявания на изпита.

обезкуражава лицето да подаде заявление за самостоятелно разрешение за пребиваване, то представлява условие, което може да възпрепятства събирането на семейството, вместо да го улесни. Следователно това изискване представлява ограничение, което може да лиши от полезно действие член 15 от Директива 2003/86.

73. От друга страна, на практика достъпността на самия изпит представлява пречка, която затруднява постигането на целта за интегриране. Всъщност особени лични обстоятелства, като възрастта, равнището на образованост, финансовото и здравословното състояние на съответните членове на семейството на кандидата за събиране на семейството, трябва да бъдат взети предвид с оглед на освобождаването им от задължението да положат успешно изпит като разглеждания в главните производства, когато поради тези обстоятелства се окаже, че посочените лица не са в състояние да се явят на изпита или да го издържат. В противен случай при подобни обстоятелства това задължение може да бъде трудно преодолима пречка за ефективното упражняване на предвиденото от Директива 2003/86 право на получаване на самостоятелно разрешение за пребиваване [45].

74. Изглежда обаче, че в нидерландската система личните обстоятелства по смисъла на член 17 от Директива 2003/86 на гражданин на трета страна, член на семейството на кандидата за събиране на семейството, се вземат предвид едва след като подалото заявление за самостоятелно разрешение за пребиваване лице се е опитало безуспешно да издържи изпитите. Член 6, параграф 1 буква б) от Wi гласи, че за да може да бъде освободено от задължението си да положи успешно изпита за проверка на интегрирането в обществото, такова лице трябва да докаже, че действително не е успяло, като участва в обученията, както и че няколко пъти се е опитало да издържи изпита [46]. Държавният секретар освобождава гражданина на трета страна, след като той изпълни задължението си да представи доказателства за положените усилия. Тази система би следвало да взема предвид преди явяването на изпита индивидуалното положение на кандидатите за самостоятелно разрешение за пребиваване, като техните когнитивни способности, уязвимост [47], възраст, равнище на образованост, здравословно състояние. Смятам, че в такъв случай системата би била по-пропорционална.

75. При прилагането на Директива 2003/86 и разглеждането на заявленията за събиране на семейства компетентните национални органи (в това число и националните съдилища) трябва да извършат съразмерна и разумна преценка на всички засегнати интереси, като държат по-специално сметка за интересите на засегнатите деца [48].

76. Ето защо смятам, че на втория преюдициален въпрос би трябвало да се отговори по следния начин: член 15, параграфи 1 и 4 от Директива 2003/86 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която предвижда, че заявлението за издаване на самостоятелно разрешение за пребиваване — подадено от гражданин на трета страна, пребивавал законно на територията на държавата членка в продължение на пет последователни години с цел събиране на семейството — може да бъде отхвърлено поради неизпълнение на предвидените националното право условия за интегриране, ако тези условия са материални условия и не са предвидени в член 15, параграфи 1 и 4 от Директива 2003/86.

45 Вж. по аналогия решения P и S (т. 49) и K и A (т. 58—60).

46 C е била освободена от това изискване, тъй като се е явила на изпита четири пъти и е представила удостоверение от учебното заведение, в което се посочва, че е положила изискваните 648 часа курс.

47 Насоки за прилагането на Комисията, стр. 16: „[с]пециално внимание следва да се обърне и на факта, че в някои части на света жените и момичетата имат по-ограничен достъп до образование и могат да имат по-ниско ниво на грамотност в сравнение с мъжете“.

48 Вж. в този смисъл решение от 6 декември 2012 г., O и др. (C-356/11 и C-357/11, EU:C:2012:776, т. 81).

B. Относно датата, от която заявлението за самостоятелно разрешение за пребиваване поражда своето действие по смисъла на член 15, параграфи 1 и 4 от Директива 2003/86

77. Жалбоподателката C притежава разрешение за пребиваване при съпруга си, считано от 5 ноември 2008 г. Тъй като според компетентните нидерландски органи от 10 февруари 2014 г. C вече не пребивава при съпруга си, държавният секретар оттегля това разрешение за пребиваване с обратна сила поради отпаднало правно основание. Поради тази причина законното пребиваване на C е прекъснато[49]. Държавният секретар ѝ предоставя самостоятелно разрешение за пребиваване, считано от датата, на която е изпълнила изискването във връзка със задължението за интегриране в обществото, т.е. от 16 февруари 2015 г. C поддържа, че е отговаряла на условията за получаване на самостоятелно разрешение за пребиваване от датата, на която вече е пребивавала законно в Нидерландия от повече от пет години за целите на събиране на семейството.

78. Тъй като заявлението за издаване на самостоятелно разрешение за пребиваване е подадено след пет години законно пребиваване с цел събиране на семейството, запитващата юрисдикция иска да установи дали национална правна уредба[50] относно самостоятелното разрешение за пребиваване, предвиждаща, че то трябва да се предостави, считано от датата, на която гражданинът на трета страна е доказал, че е изпълнил всички условия за интегриране, включително изискването за полагане на изпит за проверка на интегрирането в обществото, и/или най-рано, считано от датата на постъпване на заявлението, е в съответствие с член 15, параграфи 1 и 4 от Директива 2003/86.

79. Според запитващата юрисдикция текстът на член 15 от Директива 2003/86 не посочва по недвусмислен начин датата, считано от която трябва да бъде предоставено въпросното разрешение. Запитващата юрисдикция предлага две възможни тълкувания на член 15, параграфи 1 и 4 от Директивата. От една страна, според нея от член 15, параграф 4 изглежда следва, че държавите членки определят в националното право процесуалните условия, приложими спрямо предоставянето и срока на самостоятелното разрешение за пребиваване. Следователно държавите членки ще определят датата, от която това разрешение поражда действие. От друга страна, запитващата юрисдикция счита, че е възможно правото да се получи самостоятелно разрешение за пребиваване да възниква по силата на член 15, параграф 1 най-късно след пет години законно пребиваване и да се придобива автоматично в момента на подаване на заявлението. Поради това, дори когато гражданин на трета страна е поискал самостоятелно разрешение за пребиваване след повече от пет години пребиваване, според нея това не изключва правото за получаване на самостоятелно разрешение за пребиваване да се е породило по-рано.

80. От своя страна смятам, че ако в националното законодателство правото да се получи самостоятелно разрешение за пребиваване е поставено в зависимост от предварителното подаване на заявление, правното действие на това право би следвало да се поражда *най-късно* на датата на подаване на заявлението. Разрешението за пребиваване следва да има декларативно действие.

81. В това отношение ще припомня, че съгласно член 15, параграф 1 от Директива 2003/86 „[н]ай-късно след пет години пребиваване и при условие че членът на семейството не е получил разрешение за пребиваване по причини, нямащи отношение към събирането на семейството, […][той има] право, *ако е необходимо — след подаване на съответно заявление*, на

49 Прекъсването на законното пребиваване може да има определени последици за възможността да се поиска разрешение за пребиваване в качеството на дългосрочно пребиваващо лице и по отношение на правата за придобиване на нидерландско гражданство, които изискват определен период на непрекъснато законно пребиваване на територията на държавата членка.

50 В случая член 26, параграф 1 от Vw 2000.

самостоятелно разрешение за пребиваване, независимо от това на кандидата“ [51]. Като използва израза „ако е необходимо — след подаване на съответно заявление“, член 15, параграф 1 от Директива 2003/86 прави факултативно подаването на заявление за самостоятелно разрешение за пребиваване. Задължението за подаване на такова заявление е едно от „[у]словията, приложими спрямо предоставянето […] на самостоятелното разрешение за пребиваване“, които държавите членки могат да определят съгласно член 15, параграф 4 от Директива 2003/86. Член 15, параграфи 1 и 4 от тази директива позволява различно прилагане в различните държави членки. В държавите членки, в които правото да се получи самостоятелното разрешение за пребиваване е обусловено от подаването на заявление, самостоятелното разрешение за пребиваване се материализира и поражда действие от момента на подаването на това заявление пред компетентните национални органи. По този начин правните последици на самостоятелното разрешение за пребиваване започват да се пораждат от датата на подаване на заявлението и това е в съответствие със съдържанието на член 15, параграф 1 от Директива 2003/86, който предвижда, че правото на самостоятелно разрешение за пребиваване е налице „[н]ай-късно след пет години пребиваване“.

82. Освен това смятам, че датата на подаване на заявлението би следвало да се разглежда като крайна дата, считано от която самостоятелното разрешение за пребиваване влиза в сила, тъй като тя позволява да се осигури еднакво третиране на всички заявители, които в един и същ момент се намират в едно и също положение, като се гарантира, че уважаването на заявлението зависи основно от обстоятелства, свързани със заявителя, а не от такива, свързани с администрацията, като времето за разглеждане на заявлението [52]. Такъв подход е в съответствие с текста на член 15, параграф 1 от Директива 2003/86.

83. В допълнение тълкуването на член 15, параграф 1 от Директива 2003/86 в предложения смисъл позволява и да се гарантира по-голяма правна сигурност за лицето, подало заявление за самостоятелно разрешение за пребиваване. При особено трудни обстоятелства, като посочените в член 15, параграф 3 от посочената директива, гражданинът на трета страна, който подава заявлението за самостоятелно разрешение за пребиваване непосредствено след прекратяването на брачната, родствена или семейна връзка, няма да бъде изложен на риска от прекъсване на периода на законното му пребиваване. На гражданите на трети страни, които не попадат в приложното поле на член 15, параграф 3 от Директива 2003/86, определянето на датата на подаване на заявлението като дата, считано от която самостоятелното разрешение за пребиваване поражда своето действие, би позволило да изпреварят евентуално прекъсване на законното пребиваване и следователно би им осигурило по-голяма правна сигурност. Ако формално условие, например изискване за документ за самоличност или административен документ, е изпълнено едва впоследствие, правото да се получи самостоятелно разрешение за пребиваване ще бъде предоставено с обратно действие, считано от датата, на която е подадено заявлението.

84. Въз основа на изложеното предлагам заключение в смисъл, че член 15, параграфи 1 и 4 от Директива 2003/86 допуска самостоятелното разрешение за пребиваване да бъде издадено от датата на подаване на заявлението за такова разрешение, и ако е необходимо, с обратно действие, считано от тази дата.

51 Курсивът е мой.

52 Вж. по аналогия решения от 17 юли 2014 г., Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:2092, т. 17), и от 12 април 2018 г., A и S (C-550/16, EU:C:2018:248, т. 60).

V. Заключение

85. С оглед на всички изложени съображения предлагам на Съда да отговори на поставените от Raad van State (Държавен съвет, Нидерландия) преюдициални въпроси, както следва:

„1) Съдът има компетентност да отговори на поставените от запитващата юрисдикция преюдициални въпроси относно тълкуването на разпоредбите на Директива 2003/86/ЕО на Съвета от 22 септември 2003 година относно правото на събиране на семейството в правни спорове относно правото на пребиваване на членове на семейството на кандидати за събиране на семейството с нидерландско гражданство, доколкото в нидерландското право е установено, че посочената директива се прилага пряко и безусловно по отношение на тези членове на семейството.

2) Член 15, параграфи 1 и 4 от Директива 2003/86 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която предвижда, че заявлението за издаване на самостоятелно разрешение за пребиваване — подадено от гражданин на трета страна, пребивавал законно на територията на държавата членка в продължение на пет последователни години с цел събиране на семейството — може да бъде отхвърлено поради неизпълнение на предвидените националното право условия за интегриране, ако тези условия са материални условия и не са предвидени в член 15, параграфи 1 и 4 от Директива 2003/86.

3) Член 15, параграфи 1 и 4 от Директива 2003/86 допуска самостоятелното разрешение за пребиваване да бъде издадено от датата на подаване на заявлението за такова разрешение, и ако е необходимо, с обратно действие, считано от тази дата“.