Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
J. RICHARD DE LA TOUR
представено на 16 юли 2020 година [1]

Дело C-193/19

A
срещу
Migrationsverket

(Преюдициално запитване, отправено от Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen (Административен съд със седалище в Малмьо, Швеция, правораздаващ по имиграционни въпроси)

„Преюдициално запитване — Контрол по границите, убежище и имиграция — Имиграционна политика — Конвенция за прилагане на Споразумението от Шенген — Член 25, параграф 1 — Директива 2003/86/ЕО — Право на събиране на семейството — Условия за издаване на разрешение за пребиваване — Член 5, параграф 2 — Изискване за представяне на пътен документ — Национална правна уредба, която изисква самоличността на заявителя да бъде установена със сигурност — Национална практика, която изисква представянето за тази цел на валиден паспорт за срока на разрешението за пребиваване — Заявление за подновяване на разрешение за пребиваване, подадено от член на семейството, който вече се намира на националната територията — Член от семейството, за когото в Шенгенската информационна система е подаден сигнал за целите на отказ за влизане — Отказ за подновяване на разрешение за пребиваване, на основание че самоличността не е установена със сигурност — Допустимост“

I. Въведение

1. Може ли държава членка да обвърже подновяването на разрешение за пребиваване, издадено на гражданин на трета страна с цел събиране на семейството, с изискването последният да докаже със сигурност самоличността си, като представи валиден паспорт за срока на разрешението за пребиваване?

2. Това по същество е предметът на преюдициалните въпроси, поставени на Съда от Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen (Административен съд със седалище в Малмьо, Швеция, правораздаващ по имиграционни въпроси).

3. Тези въпроси са отправени в рамките на спор между A, гамбийски гражданин, и Migrationsverket (Имиграционна служба, Швеция), която отказва да поднови разрешението за пребиваване на A, тъй като неговата самоличност не е могла да бъде установена със сигурност. Това решение е прието при особени обстоятелства, тъй като по отношение на заинтересованото лице норвежките власти са подали сигнал в Шенгенската информационна система (ШИС) за целите на отказ за влизане, по-специално поради многобройните чужди самоличности, които е използвало това лице посредством подправени паспорти.

1 Език на оригиналния текст: френски.

4. Това дело е възможност за Съда да се произнесе по естеството и обхвата на изискванията на правото на Съюза относно доказването на самоличността на гражданин на трета страна, който от територията на държава членка, на която се намира, иска подновяване на разрешението за пребиваване с цел събиране на семейството, когато за него е подаден сигнал в ШИС за целите на отказ за влизане в Шенгенското пространство.

5. В заключението си първо ще предложа на Съда да постанови, че член 25, параграф 1 от Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген[2], чието тълкуване се иска от запитващата юрисдикция, допуска решение, с което договаряща държава[3] приема да поднови разрешението за пребиваване на гражданин на трета страна, за когото е подаден сигнал в ШИС с цел отказ за влизане, независимо че самоличността му не може да бъде установена със сигурност. Ще изложа обаче причините, поради които такова решение трябва да бъде прието при наличие на сериозно основание и след консултация с договарящата държава, която е подала сигнала за това лице.

6. За да дам полезен отговор на запитващата юрисдикция, по-нататък в заключението си ще предложа на Съда да се произнесе по разпоредбите на Директива 2003/86/ЕО на Съвета от 22 септември 2003 година относно правото на събиране на семейството[4].

7. Най-напред ще обясня, че условията, посочени в член 5, параграф 2 от тази директива, допускат национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която за целите на разглеждането на заявление за разрешение за пребиваване изисква гражданин на трета страна да докаже със сигурност самоличността си, като представи заверено копие на валиден паспорт за срока на искането разрешение за пребиваване. След това ще съсредоточа анализа си върху спазването на два принципа, уреждащи разглеждането на заявление за събиране на семейството по смисъла на Директива 2003/86, а именно принципа на индивидуална преценка на заявлението и принципа на зачитане на семейния живот на съответния член на семейство. Накрая ще направя извода, че ако последният не е в състояние да приложи необходимия пътен документ към заявлението си, компетентният национален орган не може да отхвърли това заявление единствено на това основание. Ще обясня, че този орган е длъжен преди всичко да извърши индивидуална преценка на заявлението, като вземе предвид по специално причините, поради които този документ не може да бъде представен, и готовността за сътрудничество на съответния член на семейството за недвусмисленото установяване на неговата самоличност по всякакъв друг подходящ начин.

II. Правна уредба

A. Правото на Съюза

1. Директива 2003/86

8. Директива 2003/86 определя условията за упражняване на правото на събиране на семейството, от което се ползват граждани на трета страни, пребиваващи законно на територията на държавите членки.

2 Конвенция за прилагане на споразумението от Шенген от 14 юни 1985 година между правителствата на държавите от Икономическия съюз Бенелюкс, Федерална република Германия и Френската република за постепенното премахване на контрола по техните общи граници, подписана в Шенген на 19 юни 1990 г. и влязла в сила на 26 март 1995 г. (ОВ L 239, 2000 г., стр. 19; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 1, стр. 183, наричана по-нататък „КПСШ“).

3 Тук използвам израза, възприет от Съда в решение от 16 януари 2018 г., E (C-240/17, EU:C:2018:8).

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

9. Глава III от тази директива, отнасяща се до подаването и разглеждането на заявленията за разрешение за пребиваване, съдържа член 5, параграфи 1—3, който гласи:

„1. Държавите членки определят дали с цел да се упражни правото на събиране на семейството, заявлението за влизане и пребиваване трябва да се подаде пред компетентните органи на заинтересованата държава членка от кандидата [5] или от член или членовете на семейството.

2. Заявлението се придружава от документни доказателства за семейната връзка и за спазването на изискванията на членове 4 и 6, а, където това е приложимо, и на членове 7 и 8, а също и от заверени копия на пътните документи на членовете на семейството.

Ако е целесъобразно, с цел да получат доказателства за съществуването на семейната връзка, държавите членки могат да проведат интервю с кандидата и членовете на неговото семейств[о] и да направят други проучвания, каквито счетат за необходими.

[…]

3. Заявлението се подава и разглежда, докато членовете на семейството пребиват извън територията на държавата членка, в която пребивава кандидатът.

Чрез дерогация, държавата членка може при определени обстоятелства да приеме заявление, което е подадено, когато членовете на семейството вече са нейна територия“.

10. Глава VII от Директива 2003/86 относно санкциите и обжалванията съдържа член 16, параграфи 2 и 4, който гласи:

„2. Държавите членки могат също така да отхвърлят заявление за влизане и пребиваване с цел събиране на семейството или да оттеглят, или откажат да подновят разрешенията за пребиваване на членовете на семейството, ако се установи, че:

а) е използвана фалшива или заблуждаваща информация или фалшиви, или подправени документи, или чрез измама, или с други незаконни средства;

[…]

4. Държавите членки могат да направят специална проверка, когато има достатъчно основания да се подозира, че е налице измама или брак, партньорство или осиновяване по сметка, така както е предвидено в параграф 2. Специална проверка може също така да се направи по повод на подновяване на разрешение за пребиваване на членове на семейството“.

11. Накрая, член 17 от Директива 2003/86 има следното съдържание:

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

5 Съгласно член 2, буква в) от посочената директива „кандидат за събиране на семейството“ означава гражданин на трета страна, пребиваващ законно в държава членка и кандидатстващ или членовете на семейството на който кандидатстват за събиране на семейството, за да се присъединят към него.

2. Правото на Шенген

а) КПСШ

12. Член 25 от КПСШ, изменена с Регламент (ЕС) № 265/2010[6], гласи:

„1. Когато дадена държава членка предвижда издаване на разрешение за пребиваване, тя трябва систематично да извършва търсене в [ШИС]. Когато някоя държава членка предвижда издаване на разрешение за пребиваване на чужд гражданин, за ко[го]то е подаден сигнал за целите на отказ за влизане, тя предварително се консултира с държавата членка, която е подала сигнала, и взема предвид нейните интереси; разрешението за пребиваване се издава само когато има сериозни основания, [и по-специално] такива от хуманитарен характер или свързани с международни задължения.

Когато разрешението за пребиваване бъде издадено, държавата членка, която е подала сигнала, оттегля сигнала, но въпреки това може да включи съответния чужд гражданин в националния си списък на сигнали.

[…]

2. Когато се установи, че срещу чужд гражданин, който притежава валидно разрешение за пребиваване, издадено от една договаряща страна, е подаден сигнал за целите на отказ за влизане, договарящата страна, подала сигнала, се консултира с договарящата страната, която е издала разрешението за пребиваване, с цел да се определи дали са налице достатъчно основания за оттегляне на разрешението за пребиваване.

Ако не бъде оттеглено разрешението за пребиваване, договарящата страна, която е подала сигнала, отменя сигнала, но въпреки това може да регистрира този чужд гражданин в националния си списък на сигнали.

[…]“.

13. Член 96 от КПСШ има следното съдържание:

„1. Данните за чужденци, за които е подаден сигнал за целите на отказ за влизане, се въвеждат в системата на основание национален сигнал, който се извършва въз основа на решения на компетентни административни органи или съдилища, в съответствие с процедурата по националното законодателство.

2. Решенията могат да се основават на заплаха за обществения ред и сигурност или за националната сигурност, каквато може да представлява присъствието на чужденец на територията на договарящата страна.

Това по-специално може да приложи в случай на:

а) [чужденец, осъден] за престъпление, за което се предвижда лишаване от свобода най-малко една година;

6 Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 25 март 2010 година. за изменение на Конвенцията за прилагане на споразумението от Шенген и на Регламент (ЕО) № 562/2006 по отношение на движението на лица с визи за дългосрочно пребиваване (ОВ L 85, 2010 г., стр. 1). Впоследствие член 25 от КПСШ е отменен и заменен с членове 27—30 от Регламент (ЕС) 2018/1861 на Европейския парламент и на Съвета от 28 ноември 2018 година за създаването, функционирането и използването на Шенгенската информационна система (ШИС) в областта на граничните проверки, за изменение на Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген и за изменение и отмяна на Регламент (ЕО) № 1987/2006 (ОВ L 312, 2018 г., стр. 14).

[…]

3. Решенията могат да се основават и на факта, че чужденецът е бил обект на мерки, които включват депортиране, отказ за влизане или придвижване, които не са отменени или преустановени, които включват или са придружени от забрана за влизане, а където е приложимо и от забрана за пребиваване, на основание на неспазване на националното законодателство относно влизането и пребиваването на чужденци“.

14. Член 134 от КПСШ гласи:

„Разпоредбите на настоящата конвенция се прилагат дотолкова, доколкото съответстват на правото на [Съюза]“.

б) Регламент (ЕО) № 562/2006

15. Член 5, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 562/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници)[7], изменен с Регламент (ЕО) № 610/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г.[8], гласи:

„При планиран престой на територията на държавите членки с продължителност не повече от 90 дни в рамките на всеки 180-дневен период, при което се отчита 180-дневният период, предшестващ всеки ден от престоя, за влизането на гражданите на трети страни се прилагат следните условия:

а) да притежават валиден пътен документ, който дава право на притежателя да преминава границата […];

[…]

г) да не са регистрирани в ШИС като лица, за които има сигнал за отказ за влизане;

д) [да] не се смятат за лица, които могат да бъдат заплаха за обществения ред, националната сигурност, здравеопазването или международните отношения на някоя от държавите членки, по-специално да не са регистрирани в националните бази данни на държавите членки като лица, на които не се разрешава влизане на същите основания“.

Б. Шведското право

16. Глава 2, член 1 от Utlänningslagen (Закон за чужденците) от 29 септември 2005 г.[9] предвижда:

„Чужденец, който влиза или пребивава в Швеция, трябва да притежава паспорт“.

7 ОВ L 105, 2006 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 8, стр. 5.

8 ОВ L 182, 2013 г., стр. 1, наричан по-нататък „КШГ“. Този регламент е отменен, считано от 12 април 2016 г., с Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 година относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) (ОВ L 77, 2016 г., стр. 1). Датата, на която заинтересованото лице е подало заявлението си за подновяване на разрешението за пребиваване, не е уточнена в акта за преюдициално запитване, така че има съмнение относно това кой регламент е приложим ratione temporis. В настоящото заключение ще разгледам разпоредбите на КШГ в редакцията му след изменения Регламент № 562/2006, тъй като в преюдициалното си запитване запитващата юрисдикция изрично се позовава на този регламент. Държа все пак да уточня, че текстът на член 5, параграф 1, буква а) от посочения регламент, чието тълкуване се иска в настоящия случай, е възпроизведен дословно в член 6, параграф 1, буква а) от Регламент 2016/399.

9 SFS 2005, № 716.

17. Глава 5, член 3 от този закон гласи:

При спазване на разпоредбите на членове 17—17b разрешение за пребиваване се издава на:

1. всеки чуждестранен гражданин, чийто/чиято съпруг(а) или съжителстващ партньор е с местожителство в Швеция или притежава разрешение за пребиваване в Швеция,

[…]“.

18. Съгласно глава 5, член 16, първа алинея от посочения закон:

„Чужденец, на когото съгласно член 8 е издадено разрешение за временно пребиваване на основание наличие на семейни връзки, може да получи отново разрешение за временно или постоянно пребиваване само ако тези връзки продължават“.

19. Глава 5, член 17a, първа и втора алинея от Закона за чужденците предвижда:

„В посочените в член 3 хипотези издаването на разрешение за пребиваване може да бъде отказано:

1. в случай на умишлено деклариране на неверни данни или премълчаване на обстоятелства, които са от значение за получаването на разрешение за пребиваване; [или]

2. в случай на осиновяване, сключване на брак или фактическо съжителство с единствената цел чужденецът да се възползва от правото да получи разрешение за пребиваване; или

3. в случай че чужденецът представлява заплаха за обществения ред или обществената сигурност.

Издаването на разрешение за пребиваване може да бъде отказано и в хипотезите по член 3, първа алинея, точки 1 и 2, буква б), в случай че:

1. съпрузите или съжителстващите партньори не живеят на семейни начала или нямат намерение да живеят на семейни начала; [или],

2. лицето, с което се твърди, че е налице връзка, или чуждият гражданин, подал заявление за издаване на разрешение за пребиваване, вече е сключило (сключил) брак или живее при условията на съвместно съжителство с друго лице; или

3. един от съпрузите или съжителстващите партньори е на възраст под осемнадесет години“.

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

20. A е гамбийски гражданин [10], който живее в Швеция. На дата, която не е уточнена в акта за преюдициално запитване, той получава разрешение за пребиваване, за да се присъедини към съпругата си с шведско гражданство. Заявлението е уважено, преди заинтересованото лице да влезе в Швеция. Запитващата юрисдикция подчертава, че има разумни основания да се смята, че към този момент самоличността на заинтересованото лице е била установена и че неговият паспорт е отговарял на предвидените в шведското законодателство изисквания.

А. Разглеждането на заявлението за подновяване на разрешението за пребиваване от Имиграционната служба

21. A подава заявление до Имиграционната служба за подновяване на разрешението си за пребиваване на дата, която не е уточнена в акта за преюдициално запитване. Съгласно запитващата юрисдикция Имиграционната служба приема решение, с което отхвърля това заявление (наричано по-нататък „оспореното решение“), на основание по-специално че не е установена неговата самоличност [11].

22. Във връзка с разглеждането на това заявление норвежката полиция информира Имиграционната служба, че заинтересованото лице е използвало в Норвегия няколко чужди самоличности, а именно, най-напред, самоличността на B, гамбийски гражданин, роден на 18 август 1975 г. (според фалшив паспорт), след това самоличността на C, лице без документи, търсещо убежище, родено на 12 декември 1982 г., и накрая — самоличността на D, роден на 8 август 1980 г. гамбийски гражданин (според друг паспорт, открит при обиск). Именно под последната самоличност заинтересованото лице било осъдено в Норвегия на 120 дни лишаване от свобода за извършено престъпление, съставляващо притежание и продажба на наркотични вещества (кокаин). Отново под тази самоличност заинтересованото лице е адресат на решение за принудително извеждане от норвежка територия, придружено от окончателна забрана за достъп до територията, като за това е подаден и сигнал в ШИС. Заинтересованото лице било въведено в тази система под името D, гамбийски гражданин, роден на 8 август 1980 г.

23. От акта за преюдициално запитване следва, че именно под тази самоличност, докато се е намирало в Дакар (Сенегал), заинтересованото лице е подало заявление за разрешение за пребиваване, което е било разгледано от шведските органи. Това заявление е отхвърлено, тъй като се основава на фиктивен брак.

Б. Жалбата пред запитващата юрисдикция

24. В акта за преюдициално запитване Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen (Административен съд със седалище в Малмьо, правораздаващ по имиграционни въпроси) иска да се установи какви са предвидените в правото на Съюза изисквания относно установяването на самоличността на гражданин на трета страна, който, след като вече се намира на територията на страната, подава заявление за разрешение за пребиваване, което не е основано нито на съображения за закрила, нито на хуманитарни съображения.

10 Гамбийските граждани трябва да притежават виза при преминаване на външните граници на държавите членки съгласно член 1, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 539/2001 на Съвета от 15 март 2001 година за определяне на третите страни, чиито граждани трябва да притежават виза, когато преминават външните граници на държавите членки, както и тези, чиито граждани са освободени от това изискване (ОВ L 81, 2001 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 3, стр. 97).

11 Датата на оспореното решение не е посочена в акта за преюдициално запитване.

25. Първо, запитващата юрисдикция пояснява, че съгласно шведската правна уредба издаването на такова разрешение за пребиваване предполага самоличността на гражданина на третата държава да бъде установена със сигурност, което на практика изисква представянето на валиден паспорт за срока на разрешението за пребиваване. Законът за чужденците не съдържал други задължения освен това за притежаване на паспорт. Запитващата юрисдикция обаче подчертава, че съществува изключение от това правило по отношение на заявленията от граждани на трета страни, които не издават приемливи документи за гражданско състояние.

26. Второ, запитващата юрисдикция се позовава на националната съдебна практика, за да илюстрира съмненията, свързани с тълкуването на правото на Съюза.

27. На първо място, в решение № MIG 2011:11 от 12 май 2011 г. Migrationsöverdomstolen (Висш съд по имиграционни дела, Швеция) постановява, че що се отнася до издаването на разрешение за пребиваване за определен срок, основано на връзка с Кралство Швеция (например с цел събиране на семейството или с цел образование или упражняване на професионална дейност), се изисквало самоличността на гражданина на трета страна да се установи със сигурност, за да се изпълнят задълженията, предвидени в КПСШ и КШГ.

28. На второ място, Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen (Административен съд със седалище в Стокхолм, Швеция, правораздаващ по имиграционни въпроси) постановява, че разпоредбите, предвидени в член 16f от Lag om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (Закон относно временни ограничения на възможността за издаване на разрешение за пребиваване в Швеция)[12] от 22 юни 2016 г., противоречат на разпоредбите на КПСШ и КШГ, тъй като позволяват издаването на разрешение за пребиваване дори ако самоличността на гражданина на трета страна не е ясно установена и последният не може да представи правдоподобни доказателства за декларираната от него самоличност.

29. На трето и последно място, Migrationsöverdomstolen (Висш съд по имиграционни дела) постановява, че принципите, посочени в решение № MIG 2011:11 от 12 май 2011 г., се отнасят само до заявленията за разрешение за пребиваване, подадени от граждани на трета страни, докато се намират извън Шенгенското пространство. Освен това той отменя постановеното от Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen (Административен съд със седалище в Стокхолм, правораздаващ по имиграционни въпроси) решение, цитирано в предходната точка от настоящото заключение, и разрешава по-ниската степен на доказване, предвидена в член 16f от Закона за временните ограничения. Поради това било възможно да се издаде разрешение за пребиваване с цел обучение в гимназиалния курс на образование на намиращ се в страната гражданин на трета страна дори когато самоличността му не била установена със сигурност и той не можел да представи правдоподобни доказателства за декларираната от него самоличност.

30. В този контекст запитващата юрисдикция иска да се установи дали правото на Съюза, и по-специално разпоредбите на КПСШ и КШГ, изисква гражданин на трета страна да докаже със сигурност самоличността си при подаване на заявление за разрешение за пребиваване, което не е основано нито на съображения за закрила, нито на хуманитарни съображения, при положение че вече се намира в страната.

12 SFS 2016, № 752, наричан по-нататък „Законът относно временните ограничения“.

B. Преюдициалните въпроси

31. С оглед на изложените съображения Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen (Административен съд със седалище в Малмьо, правораздаващ по имиграционни въпроси) решава да спре производството по делото и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Допускат ли разпоредбите на [КПСШ], и по-специално разпоредбите относно систематичното търсене в [ШИС] и в [КШГ], и по-конкретно посоченото в тях изискване за притежаване на валиден паспорт, да бъде издадено разрешение за пребиваване въз основа на подадено в Швеция заявление, което не е основано нито на съображения за закрила, нито на хуманитарни съображения, при положение че не е ясно установена самоличността на заявителя?

2) При утвърдителен отговор, допустимо ли е установяването на самоличността да е предмет на изключения, основани на националното право или съдебна практика?

3) При отрицателен отговор [на втория въпрос], какви изключения евентуално са предвидени в правото на Съюза?“.

32. А, Имиграционната служба, шведското, нидерландското и полското правителство, както и Европейската комисия представят писмени становища.

33. След отмяната на съдебното заседание, насрочено за 18 март 2020 г., е взето решение, съгласувано със съдията докладчик, на основание на член 62, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда да бъдат поставени въпроси, на които А, Имиграционната служба, шведското правителство и Комисията отговарят в определения срок.

IV. Анализ

34. Преди да разгледам преюдициалните въпроси, считам, че ще е от полза да се направят предварителни бележки.

A. Предварителни бележки

35. Първата бележка се отнася до предмета на поставените от запитващата юрисдикция преюдициални въпроси.

36. С първия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска по същество от Съда да установи дали разпоредбите на КПСШ и КШГ допускат държава членка да издаде на гражданин на трета страна, кандидатстващ от територията на държавата членка, в която се намира, за разрешение за пребиваване, което не е основано нито на съображения за закрила, нито на хуманитарни съображения, при положение че самоличността на това лице не е установена със сигурност. Запитващата юрисдикция иска в зависимост от конкретния случай да се установи и доколко държава членка може да дерогира принципа, съгласно който самоличността трябва да бъде установена (втори въпрос), и дали правото на Съюза може да позволява изключения от този принцип (трети въпрос).

37. Както е видно от акта за преюдициално запитване, тези въпроси са в основата на дебат в съдебната практика в Швеция. Всъщност следва да се отбележи, че това преюдициално запитване е много сходно с отправеното на 10 август 2018 г. от Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (Административен съд със седалище в Гьотеборг, Швеция, правораздаващ

по имиграционни въпроси) и оттеглено няколко седмици по-късно [13]. Това запитване се отнася по същество до въпроса дали съответстват на КПСШ и КШГ разпоредбите, предвидени в член 16f от Закона за временните ограничения, които облекчават изискванията относно доказването на самоличността на гражданин на трета страна, който желае да продължи обучението си в гимназиалния курс на образование, в съответствие с изложеното в точки 28 и 29 от настоящото заключение [14].

38. Несъмнено настоящото преюдициално запитване се различава от предходното, тъй като се отнася до допустимостта на обща правна норма, която вместо това изисква самоличността на лицето, поискало разрешение за пребиваване, да бъде установена със сигурност чрез представяне на валиден паспорт за срока на разрешението за пребиваване. Двете дела обаче се отнасят до тълкуването на релевантните разпоредби от правото на Съюза относно степента на доказване, изисквана за целите на установяването на самоличността на гражданин на трета страна, който от територията на държавата членка, в която пребивава, подава заявление за издаване на разрешение за пребиваване (дело C-526/18) или за подновяването му (дело C-193/19).

39. Извън контекста, в който се вписва настоящото дело, припомням, че съгласно постоянната съдебна практика Съдът не следва да формулира консултативни становища по общи или хипотетични въпроси, а да тълкува правна норма на Съюза, за да отговори на необходимостта, свързана с ефективното решаване на спора [15]. Ето защо ще съсредоточа анализа върху случая на гражданин на трета страна, за който, както за A, има подаден сигнал в ШИС с цел отказ за влизане в Шенгенското пространство, и който кандидатства за подновяване на разрешението си за пребиваване с цел събиране на семейството.

40. Втората бележка се отнася до обхвата на разясненията на запитващата юрисдикция и на отговорите на страните на поставените от Съда въпроси.

41. От тези разяснения и отговори следва, че личното положение на A, и по-специално неговите семейни връзки в Швеция, е претърпяло значително развитие след приемането на оспореното решение. С оглед на разпределението на компетентностите между Съда и запитващата юрисдикция приемам за целите на настоящото заключение, че към датата на приемане на това решение A иска подновяване на разрешението си за пребиваване с цел събиране на семейството с шведска гражданка, както това е установено изрично в акта за преюдициално запитване, без да е оспорено от нито една от страните. Приемам също, че при разглеждането на това заявление Имиграционната служба е взела предвид и факта, че A е баща на две норвежки деца и е поддържал връзки с тяхната майка, норвежка гражданка, като всички те са пребивавали в Швеция.

13 Определение за заличаване на председателя на Съда от 23 октомври 2018 г., AA (C-526/18, непубликувано, EU:C:2018:894).

14 Въпросите са следните: „1. Допускат ли разпоредбите на [КПСШ] или на [КШГ] национална правна уредба като съдържащата се в член 16f от [закона относно временни ограничения], която предвижда, че разрешение за пребиваване с цел обучение в гимназиалния курс на образование може да бъде издадено на намиращ се в страната гражданин на трета страна дори когато самоличността на посочения чужд гражданин не е установена със сигурност и той не може да приведе правдоподобни доказателства за декларираната от него самоличност? 2. Ако се приеме, че при такова положение достиженията на правото от Шенген съдържат изискване самоличността да бъде установена със сигурност или да бъдат приведени правдоподобни доказателства за нея, могат ли разпоредбите на [Директива 2008/115/ЕО на Европейския Парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни (ОВ L 348, 2008 г., стр. 98)] или на друг инструмент от правото на Съюза да бъдат тълкувани в смисъл, че допускат дерогация от посоченото изискване по отношение на самоличността?“.

15 Решение от 10 декември 2018 г., Wightman и др. (C-621/18, EU:C:2018:999, т. 28 и цитираната съдебна практика).

42. От посочените разяснения и отговори следва също, че в оспореното решение първата семейна връзка, произтичаща от брак с шведска гражданска, се счита за фиктивна. Колкото до втората връзка — между A, неговите деца и тяхната майка, тя не е приета за действителна, така че не е имало пречка за извеждането на заинтересованото лице от Швеция[16]. От тези документи следва също, че след приемането на оспореното решение A се е развел с шведската гражданка, а децата му, които са с норвежко гражданство, заедно с тяхната майка са напуснали Швеция, за да се върнат в Норвегия.

Б. По преюдициалните въпроси

43. С първия преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска по същество от Съда да установи дали правото на Съюза, и по-специално член 25, параграф 1 от КПСШ, както и член 5, параграф 1, буква а) от КШГ, допуска държава членка да издаде на гражданин на трета страна разрешение за пребиваване, което не е основано нито на съображения за закрила, нито на хуманитарни съображения, при положение че кандидатства за това разрешение от територията на държавата членка, в която се намира, и не е установил самоличността си със сигурност.

44. С други думи и с оглед на фактите по спора в главното производство, въпросът е да се установи дали и евентуално доколко правото на Съюза изисква установяването на самоличността на гражданин на трета страна, който иска подновяване на разрешението си за пребиваване, издадено с цел събиране на семейството.

45. За да бъда полезен с отговора си на запитващата юрисдикция, на първо място, следва да разгледам и въпроса дали държава членка може да обвърже издаването на такова разрешение за пребиваване с изискването за представяне на валиден паспорт за срока на разрешението за пребиваване. От акта за преюдициално запитване всъщност е видно, че шведската правна уредба изисква представянето на такъв документ, който позволява да се установи със сигурност самоличността на кандидата.

46. На второ място, в случай на заявление за разрешение за пребиваване с цел събиране на семейството считам, че въпросът трябва да се разгледа в светлината на Директива 2003/86, и по-специално на съдържащите се в нея правила и принципи относно доказването на самоличността на съответния член на семейството.

47. Настоящият случай, разбира се, попада в приложното поле на разпоредбите на член 25 от КПСШ, посочени изрично от запитващата юрисдикция в преюдициалното запитване, тъй като A е подал заявление за подновяване на разрешение за пребиваване, което му е издадено в Швеция с цел събиране на семейството, при положение че норвежките органи са подали сигнал за него в ШИС за целите на отказ за влизане.

16 Отправеният до Съда въпрос не се отнася до извеждането на заинтересованото лице от Швеция. При липсата на каквато и да било действителна семейна връзка и наличие на измама всъщност би следвало да се приложат разпоредбите, предвидени в Директива 2008/115, тъй като при това положение заинтересованото лице би било в „незаконен престой“ на територията на Съюза по смисъла на член 3, параграф 2 от тази директива. Съгласно тази разпоредба гражданин на трета страна е в „незаконен престой“ на територията на държава членка, когато не отговаря или е престанал да отговаря на условията за влизане, изложени в член 5 от Кодекса на шенгенските граници, или на други условия за влизане, престой или пребиваване в тази държава членка.

48. Трябва обаче да се осигури и хармонично прилагане на всички относими разпоредби на правото на Съюза. За тази цел установените в КПСШ условия на пребиваване на гражданите на трета страни трябва да вземат предвид изискванията на правото на Съюза. Както показва практиката на Съда, тези правила трябва да са съгласувани помежду си[17]. Така например в трета алинея от преамбюла на Протокола за включване на достиженията на правото от Шенген в рамките на Европейския съюз, приложен към Договора от Амстердам[18], се посочва, че „разпоредбите на достиженията на правото от Шенген се прилагат само ако и доколкото са съвместими с правото на Съюза“[19]. Член 1 от посочения протокол уточнява, че засиленото сътрудничество в контекста на достиженията на правото на Шенген трябва да се провежда в правната и институционалната рамка на Съюза и при спазване на договорите. Регламент № 265/2010 също е недвусмислен, тъй като в съображение 8 от него се уточнява, че прилагането му „не засяга задължението на държавите членки да издават разрешения за пребиваване за някои категории граждани на трета страни, както е предвидено в други инструменти на Съюза, а именно: Директива […] 2003/86“.

49. Настоящото дело обаче се отнася до условията, с които държава членка може да обвърже издаването, и по-специално подновяването на разрешение за пребиваване, за което кандидатства гражданин на трета страна с цел събиране на семейството. Макар първоначално това заявление за разрешение за пребиваване да е обосновано от семейните връзки на A с шведска гражданка, впоследствие то се основава на семейните връзки на A с норвежка гражданка и норвежките деца на двойката.

50. Припомням, че съгласно постоянната съдебна практика Съдът е компетентен да предостави на запитващата юрисдикция всички насоки за тълкуване на правото на Съюза, които да ѝ позволят да прецени съвместимостта на разпоредбите на националното право или на национална практика с правните норми на Съюза за решаването на делото, с което е сезирана[20].

51. Имиграционната служба, както и шведското правителство обясняват в своите отговори на въпросите на Съда, че тълкуването на Директива 2004/38/ЕО[21] е ирелевантно по отношение на отговора на въпроса дали A може да получи разрешение за пребиваване съгласно разглежданата национална правна уредба. Те посочват, че тази директива е транспонирана в шведското право в друга глава от Закона за чужденците, т.е. не в глава 5 от него, в която се вписва разглежданата национална правна уредба, а в глава 3 от него и освен това се отнася до условията не за издаване на разрешение за пребиваване, какъвто е случаят в настоящото дело, а за предоставяне на право на пребиваване. Съгласно Имиграционната служба разпоредбите относно разрешение за пребиваване като разглежданото в настоящия случай следователно нямали никаква връзка с Директива 2004/38, което се потвърждавало от националната съдебна практика.

52. За сметка на това всички страни, с изключение на A, посочват, че при транспонирането на Директива 2003/86 в националния правен ред Кралство Швеция е избрало да приложи разпоредбите на разглежданата национална правна уредба към всички лица, които пребивават в Швеция, независимо от тяхното гражданство. В съответствие със съображенията, изложени от

17 Вж. като пример решения от 31 януари 2006 г., Комисия/Испания (C-503/03, EU:C:2006:74) и от 12 декември 2019 г., E.P. (Заплаха за обществения ред) (C-380/18, EU:C:2019:1071). Тази съгласуваност произтича и от текстове за прилагане като Декларацията на Изпълнителния комитет, създаден съгласно КПСШ, от 18 април 1996 година относно определението на понятието за чужденец (ОВ L 239, 2000 г., стр. 458) или Решение за изпълнение 2011/406/ЕС на Комисията от 1 юли 2011 година за изменение на наръчника Sirene (ОВ L 186, 2011 г., стр. 1) (т. 4.7 от приложението).

18 ОВ C 340, 1997 г., стр. 93.

19 Този протокол възпроизвежда тук текста на член 134 от КПСШ.

20 Вж. определение от 8 април 2020 г., Комисия/Полша (C-791/19 R, EU:C:2020:277, т. 74 и цитираната съдебна практика).

21 Директива 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 пребиват 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).

шведското правителство, запитващата юрисдикция е приела, че когато заинтересованото лице се позовава на връзки както с шведска гражданка, така и с норвежки граждани, пребиваващи на шведска територия, националното право е направило разпоредбите на Директива 2003/86 пряко и безусловно приложими по смисъла на практиката на Съда [22].

53. С оглед на тези съображения считам, че преюдициалните въпроси следва да се разгледат не само в светлината на релевантните разпоредби на КПСШ и КШГ, но и с оглед на разпоредбите, предвидени в Директива 2003/86.

1. Условията за влизане в Шенгенското пространство на гражданин на трета страна, предвидени в член 5 от КШГ

54. Съгласно член 1, втора алинея от КШГ тя има за цел да установи правила за граничния контрол на лица, които пресичат външните граници на Шенгенското пространство [23].

55. Макар член 5, параграф 1, буква а) от КШГ, на който се позовава запитващата юрисдикция, да изисква гражданите на трета страни „да притежават валиден пътен документ, който дава право на притежателя да преминава границата“, това изискване се прилага за влизане и престой „с продължителност не повече от 90 дни“. Следователно тази разпоредба не урежда положението на гражданин на трета страна, който подобно на A вече се намира на територията на държава членка, в случая Швеция, и вече му е издадено разрешение за пребиваване с цел събиране на семейството [24]. От практиката на Съда следва, че член 5 от КШГ се прилага за граждани на трета страни, които по принцип нямат връзка с територията на Съюза и за които Съдът приема, че не се ползват с основно право на влизане или пребиваване на територията на определена държава [25].

56. От тези съображения следва, че член 5, параграф 1, буква а) от КШГ не е релевантна разпоредба, приложима към A, и не позволява да се отговори на въпросите на запитващата юрисдикция.

2. Условията по член 25, параграф 1 от КПСШ за издаване на разрешение за пребиваване на гражданин на трета страна, за когото в ШИС е подаден сигнал за целите на отказ за влизане

57. Запитващата юрисдикция поставя също въпроса за тълкуването на разпоредбата на член 25, параграф 1 от КПСШ.

58. Отбелязвам, че тази разпоредба се прилага в случай, в който договаряща държава *предвижда издаване* на разрешение за пребиваване на гражданин на трета страна [26]. При липса на индикации за противното тази разпоредба според мен също е приложима в хипотезата на заявление за подновяване на разрешение за пребиваване, като това заявление следователно е

22 Решение от 13 март 2019 г., E (C-635/17, EU:C:2019:192, т. 35—37 и цитираната съдебна практика).

23 Вж. по аналогия, що се отнася до член 1 от Регламент 2016/399, решение от 5 февруари 2020 г., J. и др. (Наемане на моряци в пристанището на Ротердам) (C-341/18, EU:C:2020:76, т. 30 и цитираната съдебна практика).

24 Вж. решение от 22 октомври 2009 г., Zurita García и Choque Cabrera (C-261/08 и C-348/08, EU:C:2009:648, т. 45).

25 Вж. решение от 27 юни 2006 г., Парламент/Съвет (C-540/03, EU:C:2006:429, т. 53).

26 За разлика от това член 25, параграф 2 от КПСШ се отнася до положение, в което договаряща страна предвижда *оттегляне на разрешението за пребиваване*. За тълкуване на тази разпоредба вж. решение от 16 януари 2018 г., E (C-240/17, EU:C:2018:8).

подадено, когато гражданинът на трета страна вече се намира на територията на договарящата държава. Впрочем в член 27 от Регламент 2018/1861, който заменя член 25, параграф 1 от КПСШ, се използва изразът „[к]огато държава членка разглежда въпроса относно *издаването или удължаването* на срока на разрешение за пребиваване“ [27].

59. Освен това член 25, параграф 1 от КПСШ няма за цел да определи правните изисквания за влизане в държава членка, които гражданин на трета страна, за който е подаден сигнал в ШИС за целите на отказ за влизане, трябва да изпълни, за да получи исканото разрешение за пребиваване.

60. Тази разпоредба има за цел единствено да установи механизъм, основан на последователни и съгласувани действия на държавите членки за предотвратяване на ситуации, в които по отношение на един и същ гражданин на трета страна едновременно съществуват сигнал в ШИС за целите на отказ за влизане, подаден от една договаряща държава (наричана по-нататък „подалата сигнала държава“), и разрешение за пребиваване, издадено от друга договаряща държава (наричана по-нататък „държавата на кандидатстване“ или „издаващата държава“). Посочената разпоредба е сходна с разпоредбите на член 6 във връзка с член 11 от Директива 2008/115, които целят по същия начин да предотвратят ситуации, в които по отношение на един и същ гражданин на трета страна едновременно съществуват забрана за влизане, издадена от една държава членка, и разрешение за пребиваване, издадено от друга държава членка.

61. На първо място член 25, параграф 1, първа алинея от КПСШ предвижда систематично задължение за справка в ШИС преди издаването на разрешението за пребиваване. Това задължение, което изрично е посочено от запитващата юрисдикция в нейния въпрос, е въведено с Регламент № 265/2010. То трябва да даде възможност на всяка договаряща държава, сезирана със заявление за разрешение за пребиваване, да се информира за съществуването на сигнал в ШИС за целите на отказ за влизане, подаден за гражданин на трета страна от друга договаряща държава [28].

62. По смисъла на член 96 от КПСШ такъв сигнал може да се основава на заплаха за обществения ред, в случай че лицето е осъдено за престъпление, за което се предвижда лишаване от свобода най-малко една година (параграф 2, втора алинея, буква а), или в случай че е обект на мерки на основание на неспазване на националното законодателство относно влизането и пребиваването на чужденци (параграф 3). Такова подаване на сигнал води до забрана за влизане в цялото Шенгенското пространство и невъзможност за получаване на виза [29]. От това следва, че в предвидената от КПСШ процедура лице като A по принцип не би могло да получи разрешение за пребиваване в Шенгенското пространство. Установеният с член 25, параграф 1 от КПСШ механизъм обаче няма за последица систематичното отхвърляне на заявлението за разрешение за пребиваване.

63. На второ място, член 25, параграф 1, първа алинея от КПСШ предвижда случай, в който за гражданина на трета страна в ШИС е подаден сигнал за целите на отказ за влизане.

27 Курсивът е мой.

28 Условията относно подаването на сигнали за граждани на трети държави с цел отказ за влизане или пребиваване са изложени в членове 20—30 от Регламент (ЕО) № 1987/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 2006 година за създаването, функционирането и използването на Шенгенска информационна система от второ поколение (ШИС II) (ОВ L 381, 2006 г., стр. 4; Специално издание на български език, глава 19, том 9, стр. 76).

29 Член 5, параграф 1 от КПСШ гласи: „[р]азрешава се влизането на чужд гражданин на територията на договарящите страни за престой не повече от три месеца, който отговаря на следните условия: […] г) не е регистриран като лице, за което е подаден сигнал за целите на отказ за влизане“, а съгласно член 15 от КПСШ визите за краткосрочен престой „могат да бъдат издавани, само ако чуждият гражданин отговаря на условията за влизане, които са определени в член 5, параграф 1, букви […] и д)“. Вж. също член 6, параграф 1, буква г) и член 14, параграф 1 от Регламент 2016/399.

64. Тази разпоредба установява механизъм за предварителна консултация с подалата сигнала държава, в случай че независимо от държавата на кандидатстване все пак предвижда издаване на разрешение за пребиваване на това лице [30]. Този механизъм трябва да даде възможност на държавата на кандидатстване да се запознае с мотивите за този сигнал и да приеме евентуални мерки за целите на защитата на обществения ред и обществената сигурност [31]. В случай като разглеждания, към който се прилагат разпоредбите на Директива 2003/86, този механизъм дава също така възможност на държавата на кандидатстване да разполага с подходяща информация за целите на индивидуалната преценка на заявлението за разрешение за пребиваване. В замяна на това държавата на кандидатстване е длъжна да вземе предвид интересите на подалата сигнала държава.

65. Освен това член 25, параграф 1, първа алинея от КПСШ гласи, че основанията за издаване на разрешение за пребиваване на гражданин на трета страна, за когото е подаден сигнал, трябва да са „сериозни“, като законодателят на Съюза посочва „именно“ основанията „от хуманитарен характер или произтичащи от международни задължения“ [32]. Като използва наречието „именно“, законодателят на Съюза цели да предостави на държавата на кандидатстване известна свобода на преценка по отношение на основанията, които може да изтъкне. Определящият елемент е сериозният характер на основанието [33]. В своята Препоръка от 6 ноември 2006 г. [34] Комисията посочва, че основанието „от хуманитарен характер“ обхваща например случай, когато близък роднина на гражданин на трета страна заболее сериозно и внезапно или почине, и случай, „произтичащ от международни задължения“ като обхващащ положението на кандидат за международна закрила [35].

66. Считам обаче, че изразът „сериозни основания“ трябва да се тълкува стеснително, за да се вземат предвид както интересите на подалата сигнала държава, така и целите, които държавите членки преследват в пространството на свобода, сигурност и правосъдие. Това е така, защото държавата, която приема решение за отвеждане и забранява влизането в Шенгенското пространство, не защитава само собствените си интереси и тези на своите граждани, но също така и сигурността на тези, които живеят в пространството на свобода, сигурност и правосъдие. Издаването на разрешение за пребиваване при обстоятелства като настоящите обаче би довело съгласно член 25, параграф 1 от КПСШ до оттеглянето на сигнала за А в ШИС. Припомням, че това лице вече се е придвижвало в Шенгенското пространство, като е използвало различни самоличности посредством подправени документи, за да се ползва неправомерно от правото на пребиваване, и би могло да предприеме същите измамни действия в друга държава членка, като се възползва от премахването на контрола по вътрешните граници. Ето защо ми се струва, че е особено важно понятието „сериозни основания“ да се тълкува стеснително именно за да се вземат предвид съответните интереси. В този контекст считам, че „сериозни основания“ са тези, които дават възможност на съответния гражданин на трета страна да упражни правата, които черпи от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), по-конкретно правото на зачитане на семейния живот (член 7 от Хартата), както и тези за

30 В решение от 31 януари 2006 г., Комисия/Испания (C-503/03, EU:C:2006:74) Съдът постановява, че принципът на сътрудничество между договарящите държави е в основата на достиженията на правото от Шенген и е необходим за функционирането на система за интегрирано управление, което гарантира високо и единно равнище на контрол и наблюдение като следствие от свободното преминаване на границите в рамките на Шенгенското пространство (т. 37).

31 Вж. в това отношение членове 93 и 96 от КПСШ.

32 Както посочих в бележка под линия 6 от настоящото заключение, това условие не се съдържа вече в член 27 от Регламент 2018/1861, който заменя член 25, параграф 1 от КПСШ.

33 Както основателно отбелязва Комисията в отговорите си на поставените писмени въпроси, текстът на член 25, параграф 1, първа алинея от КПСШ на шведски език се различава, тъй като в него се съдържа изразът „i särskilda fall“, който на френски език се превежда с израза „cas particuliers“ („особени случаи“) или „cas justifiés“ („обосновани случаи“). Установявам обаче, че в текстовете на повечето езици на тази разпоредба е възприет същият израз като използвания в текста на френски на посочената разпоредба. Такива, наред с други, са текстовете на испански („motivos serios“), на немски („gewichtiger Gründe“), на английски („substantive reasons“), на италиански („motivi seri“), на нидерландски („ernstige redenen“) или пък на фински („painavista syistä“).

34 Препоръка за създаване на общо „Практическо ръководство за гранична охрана (Шенгенско ръководство)“, което ще се използва от компетентните органи на държавите членки при извършване на граничния контрол на лица, (C(2006) 5186 окончателен).

35 Вж. точки 6.2 и 7.5 от тази препоръка.

гарантиране на правата на детето (член 24 от Хартата). Това обаче предполага държавата на кандидатстване да разгледа истинността, реалността и ефективността на твърдяната семейна връзка и както подчертава Комисията в отговорите си на писмените въпроси, да претегли интересите на съответния гражданин на трета страна и на държавите членки.

67. На трето място, член 25, параграф 1, втора алинея от КПСШ предвижда, че издаването на разрешение за пребиваване на гражданин на трета страна от държавата на издаване принуждава подалата сигнала държава да оттегли сигнала. Последната обаче запазва възможността да регистрира този гражданин в нейния национален списък на сигнали.

68. От това буквално тълкуване на член 25, параграф 1 от КПСШ следва, че, за разлика от членове 5 и 15 от посочената конвенция, тази разпоредба не определя законовите изисквания, които гражданин на трета страна трябва да изпълни, за да влезе и да пребивава на територията на държава членка, които включват и установяването на неговата самоличност. Член 25, параграф 1 от КПСШ се основава на предпоставката, че този гражданин не отговаря на нормите, уреждащи условията за влизане и пребиваване в Шенгенското пространство, поради което за него е подаден сигнал. С тази разпоредба законодателят на Съюза възнамерява единствено да установи съгласувана процедура между договарящите държави, в случай че една от тях възнамерява да дерогира забраната за влизане, наложена на съответния гражданин на трета страна вследствие на подадения сигнал.

69. По никакъв начин от текста на член 25, параграф 1 от КПСШ не следва, че държава членка може бъде лишена от възможността да поднови разрешение за пребиваване, издадено на гражданин на трета страна с цел събиране на семейството, единствено на основание че не е установена със сигурност неговата самоличност.

70. Това тълкуване се подкрепя и при систематично и телеологично тълкуване на тази разпоредба.

71. Всъщност член 25, параграф 1 от КПСШ е насочен към осигуряване на справедливо равновесие между, от една страна, изискванията за сигурност, които се налагат от пространство без вътрешни граници като пространството на свобода, сигурност и правосъдие, и от друга страна, свободата на действие, с която разполагат държавите членки по отношение та тяхната миграционна политика. Последните се ползват с известна гъвкавост по отношение на издаването на разрешение за пребиваване на лица с нередовен статут, като така запазват контрола върху влизането и пребиваването на тяхна територия на граждани на трета страна. Според приетото от Съда издаването на разрешения за пребиваване с продължителност над 90 дни се урежда в по-голямата си част от националното законодателство на държавите членки [36]. Следователно целта на член 25, параграф 1 от КПСШ е преди всичко запазване на интересите на всяка една от договарящите държави — подалата сигнала държава и издаващата държава — чрез процедура за консултация и евентуалното ограничаване на издаването на разрешения за пребиваване само до тези, за които има сериозно основание.

72. Тази разпоредба не е нова, тъй като подобни разпоредби се съдържат не само в КШГ, но и в Директива 2008/115.

36 Решение от 16 януари 2018 г., E (C-240/17, EU:C:2018:8, т. 41).

73. Така например член 5, параграф 4, буква в) от КШГ дава възможност на договарящите държави за целите на пребиваване с продължителност не повече от 90 дни да разрешат влизане на гражданин на трета страна, който не отговаря на условията по параграф 1 от тази разпоредба, по хуманитарни причини или такива, свързани с национален интерес, или поради международни задължения. В случай че за този гражданин е подаден сигнал в ШИС за целите на отказ за влизане, договарящата държава трябва не да се консултира, а да уведоми всички държави членки.

74. По същия начин член 6, параграф 4 от Директива 2008/115 във връзка с член 11, параграф 4 от тази директива позволява на държава членка във всеки един момент да предостави на гражданин на трета държава, който е в незаконен престой на нейна територия, самостоятелно право или разрешение за пребиваване поради хумански, хуманитарни или други причини, дори в случай че друга държава членка е приела забрана за влизане на територията срещу това лице. В този контекст законодателят на Съюза установява в член 11, параграф 4 от Директива 2008/115 процедура за предварителна консултация подобно на установената в член 25, параграф 1 от КПСШ.

75. С оглед на тези съображения считам, че член 25, параграф 1 от КПСШ трябва да се тълкува в смисъл, че допуска договаряща държава да издаде разрешение за пребиваване на гражданин на трета страна, който кандидатства за него от територията на тази държава, при положение че този гражданин не може да установи със сигурност самоличността си и че за него е подаден сигнал в ШИС за целите на отказ за влизане, при условие че това издаване се предхожда от консултация с подалата сигнала договаряща държава и е налице сериозно основание за това.

76. Този извод обаче трябва да се нюансира.

77. Всъщност в посочените в член 25, параграф 1 от КПСШ условия не се прави разлика, от една страна, в зависимост от това дали разрешението за пребиваване е поискано по хуманитарни причини, за събиране на семейството или на друго основание и от друга страна, дали заявлението е подадено до органите на държава членка или на договаряща държава. Следователно този член не включва условията, които законодателят на Съюза изброява изрично в член 5, параграф 2 от Директива 2003/86, в случай че заявлението за разрешение за пребиваване е подадено в държава членка за целите на събиране на семейството. Ето защо поради вече изложените в предварителните бележки причини следва да се разгледат разпоредбите, предвидени в тази директива.

3. Изискванията относно доказването на самоличността в Директива 2003/86

78. Ще започна с анализ на текста на член 5, параграф 2 от Директива 2003/86. Доколкото тази разпоредба се ограничава до изискването за представяне на заверени копия на пътните документи на членовете на семейството на кандидата, без обаче да уточнява последиците от липсата им, ще разгледам контекста и целите, преследвани от правната уредба, в която се вписва тази разпоредба. Ще взема също предвид строгите ограничения, установени от практиката на Съда, по отношение на упражняването от държавите членки на тяхната свобода на преценка. Всъщност от практиката на Съда следва, че правната уредба на държава членка, с която се прилагат разпоредбите на тази директива, трябва не само да е в съответствие с нейните цели и полезно действие, но и да зачита както гарантираните от Хартата основни права, така и принципа на пропорционалност и да не препятства индивидуалната преценка на заявлението за събиране на семейството [37].

37 Вж. по аналогия решение от 12 декември 2019 г., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Събиране на семейство — Сестра на бежанец) (C-519/18, EU:C:2019:1070, т. 62—67), чиито мотиви ясно илюстрират този анализ.

а) Анализ на текста на член 5, параграф 2 от Директива 2003/86

79. На първо място, както беше припомнено в предходната точка от настоящото заключение, в член 5, параграф 2, първа алинея от Директива 2003/86 се посочва, че към заявлението за разрешение за пребиваване за целите на упражняването на правото на събиране на семейството трябва да се приложат заверени копия на пътните документи на членовете на семейството на кандидата [38].

80. Пътните документи, върху които може да се постави виза, имат за цел не само да се установи самоличността и гражданството на гражданина на трета страна, но и да се удостовери, ако случаят е такъв, че същият е преминал редовно границите на държавата членка или външните граници на Шенгенското пространство. Следователно това не е обикновена административна формалност като предвидената в член 4, параграф 1 от Директива 2004/38. Всъщност тази разпоредба, която предвижда представянето на валидна лична карта или паспорт, има за цел само да даде възможност на съответното лице да докаже качеството си на гражданин на Съюза, за да упражни правото си на свободно движение, а на компетентния национален орган да установи наличието на право, което произтича пряко от това качество.

81. Със задължението за представяне на пътен документ, предвидено в член 5, параграф 2, първа алинея от Директива 2003/86, се преследват няколко цели.

82. Най-напред, това задължение дава възможност да се установят самоличността и гражданството на гражданина на трета страна.

83. Всъщност доказването на самоличността, спрямо което запитващата юрисдикция изпитва съмнения, е неразделна част от доказването на наличието на семейна връзка, която обосновава правото на събиране. В решение от 25 юли 2002 г., MRAX [39] Съдът постановява, че „при липса на валидна лична карта или паспорт — документи, които имат за цел да дадат възможност на техния притежател да докаже самоличността и гражданството си […], заинтересованото лице по принцип не може да докаже надлежно самоличността си, а следователно и семейните си връзки“ [40].

84. След това, в зависимост от случая задължението за представяне на пътен документ дава възможност да се удостовери редовното преминаване на границите на държавата членка или външните граници на Шенгенското пространство. В особения контекст на Шенгенското пространство то е задължителен инструмент за контрол на влизанията и миграционните потоци на територия без вътрешни граници, който трябва да гарантира свободното движение на хора, като същевременно ограничи рисковете от нелегална имиграция. Така това задължение дава възможност да се отхвърлят молбите на граждани на трета страни, които се опитват да използват процедурата за събиране на семейството, за да узаконят чрез злоупотреба влизането и пребиваването си в държава членка.

85. Накрая, посоченото задължение дава възможност за потвърждаване на документите, издадени не само за доказване на семейните връзки, но и за изпълнението на останалите условия, необходими за упражняването на правото за събиране на семейството. Тези условия са посочени по-специално в член 7 от Директива 2003/86. Съгласно тази разпоредба съответната държава членка може да изиска от лицето, кандидатстващо за събиране на семейството, да

38 Задължението за представяне на пътен документ е изискване, предвидено също от разпоредбите на член 5, параграф 1, букви а) и б) от КПСШ относно контрола на лицата на външните граници, от член 5, параграф 1 от КШГ, за целите на пребиваване до три месеца, и от член 12 от Регламент (ЕО) № 810/2009 на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Визов кодекс на Общността (Визов кодекс) (ОВ L 243, 2009 г., стр. 1).

39 C-459/99, EU:C:2002:461.

40 Точка 58 от това решение и цитираната съдебна практика.

представи доказателства за това, че кандидатът разполага с жилище, медицинска застраховка, както и финансови ресурси, с които да се издържа. За да изпълни това изискване, това лице трябва да представи поименни документи като договор за наем, удостоверение за медицинска застраховка, трудов договор или фишове за заплата, както и всякакви документи, които мога да бъдат потвърдени с паспорт [41].

86. Изискването по член 5, параграф 2, първа алинея от Директива 2003/86 предполага пътните документи да са валидни, надеждни и истински, за да се предотвратят измами и злоупотреби при подаването на заявления. Освен това то предполага тези документи да са признати за валидни от държавата членка, в която е подадено заявлението. Признаването на валидността на пътните документи е от изключителната компетентност на държавите членки. Комисията изготвя списък на тези документи, признавани от държавите членки и договарящите държави, въз основа на информация, събрана в рамките на установеното в Шенгенското пространство сътрудничество [42]. Понастоящем от този списък следва, че що се отнася до издаваните от Гамбия пътни документи, Швеция признава като валидни паспорта (обикновен, дипломатически и служебен), както и документи за пътуване, издадени въз основа на Конвенцията за статута на бежанците, подписана в Женева на 28 юли 1951 г. [43].

87. На второ място, представянето на валиден пътен документ може да бъде наложено както във връзка с първо заявление за разрешение за пребиваване, така и със заявление за подновяването му. Всъщност законодателят на Съюза не прави никакво разграничение относно доказването на самоличността в зависимост от това дали заявлението е подадено, докато членовете на семейството пребиват извън територията на държавата членка, в която пребивава кандидатът за събиране на семейството (хипотезата по член 5, параграф 3, първа алинея от Директива 2003/86), или вече са на тази територия (хипотезата по член 5, параграф 3, втора алинея от тази директива). Освен това член 16, параграф 4 от посочената директива предвижда, че държавите членки могат да извършват специални проверки, когато има достатъчно основания да се подозира, че е налице измама, като тези проверки са възможни дори и във връзка с подновяване на разрешение за пребиваване.

88. На трето място, отбелязвам, че законодателят на Съюза не предвижда облекчения на или изключения от правилото, че към заявлението за разрешение за пребиваване трябва да се приложат заверени копия на пътните документи. Той не предвижда и последиците, които държавата членка трябва да извлече от липсата на тези документи. Директива 2003/86 не уточнява дали тази липса може да е достатъчно основание за отхвърляне на заявлението.

89. Редът и условията за доказване на самоличността се различават значително от специфичните разпоредби относно доказването на семейните връзки. Това доказване е предвидено в член 5, параграф 2, втора и трета алинея от Директива 2003/86. Тази разпоредба уточнява, че при непредставяне на документни доказателства, установяващи семейните връзки, държавите членки имат възможност да направят допълнителни проучвания, като например проведат

41 Вж. в това отношение точки 4.2—4.4 от Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент относно насоките за прилагане на Директива 2003/86/ЕО относно правото на събиране на семейството (COM(2014) 210 окончателен) (наричано по-нататък „насоките за прилагане на Директива 2003/86“).

42 Вж. „Документи за пътуване, издадени от трети държави и териториални единици (Част I)“, списък, изготвен към 30 април 2020 г., достъпен на следния интернет адрес: https://www.consilium.europa.eu/prado/fr/prado-recognised-documents.html. Това сътрудничество е установено съгласно Решение № 1105/2011/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2011 година относно списъка на документите за пътуване, които дават право на притежателя им да премине външните граници и върху които може да се поставя виза, и относно създаването на механизъм за създаването на този списък (ОВ L 287, 2011 г., стр. 9). Вж. също Решение на Изпълнителния комитет от 16 декември 1998 г. относно съставянето на Ръководство от образци на документи, в които може да се поставя виза (SCH/Com-ex (98) 56) (ОВ L 239, 2000 г., стр. 207).

43 *Recueil des traités des Nations unies*, том 189, стр. 150, № 2545 (1954 г.).

интервю с кандидата и членовете на семейството. Тази възможност за прилагане на мерки за допълнителни проучвания обаче е предвидена само с цел да се „получат доказателства за съществуването на семейната връзка“. Законодателят на Съюза не предвижда подобни разпоредби, в случай че членът на семейството не представи изискваните пътни документи.

90. Редът и условията за доказването на самоличността на гражданите на трета страни, предвидени в член 5, параграф 2 от Директива 2003/86, се различават и от специалния режим, установен в член 11, параграф 2 от тази директива, по отношение на лицата, които се ползват със статут на бежанец. Всъщност последната разпоредба недвусмислено предвижда, че „[р]ешение за отхвърляне на заявлението[, подадено от бежанец,] не може да се основава единствено на липсата на [официални] документни доказателства[, удостоверяващи съществуването на тези връзки]“. Констатирам обаче, че в общия режим, предвиден в член 5, параграф 2 от посочената директива, законодателят на Съюза не предвижда съпоставими разпоредби, като така се въздържа да уточни дали решение за отхвърляне, засягащо гражданин на трета страна като A, може да се основава само на липсата на изискваните пътни документи.

91. Ето защо смятам, че с оглед на това буквално тълкуване на член 5, параграф 2 от Директива 2003/86 държава членка може да изиска за целите на издаването на разрешение за пребиваване съответният член на семейството да приложи към заявлението си пътните документите, които позволяват да се установят самоличността и гражданството му и въз основа на които в зависимост от конкретния случай му е било разрешено да пресече външните граници на Шенгенското пространство.

92. При все това, тъй като член 5, параграф 2 от Директива 2003/86 не съдържа никакво указание относно последиците, които държава членка може да извлече от липсата на пътни документи, удостоверяващи самоличността и гражданството на съответния член на семейството, според мен е необходимо да се извърши систематичен и телеологичен анализ на Директива 2003/86, за да се прецени дали и доколко този въпрос зависи от свободната преценка на държавите членки.

б) Систематичен анализ от Директива 2003/86

93. В случай че член на семейството не успее да установи самоличността си чрез представянето на пътния документ, който се изисква от държавата членка, считам, че с оглед на структурата на Директива 2003/86 тази държава членка не може само на това основание да отхвърли заявление за разрешение за пребиваване с цел събиране на семейството, по-специално когато става въпрос за заявление за подновяване, без предварително да е извършила индивидуална преценка на това заявление.

94. Това изискване е предвидено в член 17 от Директива 2003/86, който урежда хипотеза, в която държава членка предвижда да отхвърли подаденото заявление, да оттегли или да не поднови разрешението за пребиваване или принудително да отведе кандидата или членовете на семейството му. Според Съда задължението за извършване на индивидуална преценка е процесуално изискване, което е приложимо при преценката на доказателствената сила на доказателствата, с които се удостоверява наличието на семейни връзки[44].

95. Същата логика трябва да се следва при разглеждането на документите, представени за целите на доказването на самоличността на кандидата за събиране на семейството.

44 Решение от 13 март 2019 г., E. (C-635/17, EU:C:2019:192, т. 63). Вж. също т. 3.2 от насоките за прилагане на Директива 2003/86.

96. Преди всичко останало, член 17 от Директива 2003/86 е формулиран общо, без да посочва основанията на евентуално решение за отхвърляне, оттегляне или отказ за подновяване на заявление за разрешение за пребиваване.

97. По-нататък, отбелязвам, че член 16, параграф 2, буква а) и параграф 4 от тази директива предвижда, че държавите членки могат да отхвърлят заявление за влизане и пребиваване с цел събиране на семейството или да оттеглят или откажат да подновят разрешенията за пребиваване на членовете на семейството, ако след специални проверки, които имат право да направят в случай на съмнения, се установи, че за издаването на разрешение за пребиваване са използвани фалшиви или подправени документи. Според мен това се отнася както до пътните документи, така и до документите, доказващи семейните връзки, като удостоверения за брак или актове за раждане. За да може обаче компетентният национален орган да установи наличието на такова доказателство, е необходимо да са налице съвкупност от факти и обстоятелства, произтичащи от подправянето на представения документ, самоличността на лицето или неговото минало и получената информация, което очевидно е въпрос на индивидуална преценка на заявлението [45].

98. Накрая, това тълкуване следва също от точка 5.1 от насоките за прилагане на Директива 2003/86. Тази точка гласи, че „[а]ко достъпът до пътни документи […] е особено труден или опасен и следователно може да представлява несъразмерен риск или практическа пречка за ефективното упражняване на правото на събиране на семейството, държавите членки се насърчават да държат сметка за особеностите на случая и обстоятелствата в страната на произход. При изключителни обстоятелства, например в контекста на една нефункционираща държава или страна с високи рискове за вътрешната сигурност, държавите членки се насърчават да приемат временни документи за пътуване, издадени от Международния комитет на Червения кръст (МКЧК), да издават национални еднопосочни пасавани или да предлагат на членовете на семейството възможността да им бъде издадена виза при пристигането им в държавата членка“.

99. Съвкупността от тези разпоредби свидетелства за необходимостта от сътрудничество между съответния член на семейството и компетентния национален орган при разглеждане на заявлението за събиране на семейството, по-специално когато тя е подадена, без да са представени изискваните документи [46].

100. Съгласно постоянната съдебна практика индивидуалната преценка предполага компетентният национален орган да разгледа конкретното положението на съответния член на семейството, да направи всеобхватна преценка на всички свързани с искането доказателства и да вземе предвид премерено и разумно всички засегнати интереси, преди да се произнесе по нея [47]. Поради това в решение от 4 март 2010 г., Chakroun [48] Съдът постановява, че член 17 от

45 Вж. по аналогия решение от 18 декември 2014 г., McCarthy и др. (C-202/13, EU:C:2014:2450) относно тълкуването на член 35 от Директива 2004/38, съгласно който държавите членки могат да прекратят или отнемат всяко предоставено по тази директива право в случай на злоупотреба с право или измама. В точка 52 от това решение Съдът постановява, че приетите на това основание мерки трябва да се „основават на индивидуална преценка на конкретния случай“.

46 В отговорите си на поставените от Съда въпроси шведското правителство посочва, че съгласно член 23, параграфи 1—3 от förvaltningslagen (Закон за административното управление) от 28 септември 2017 г. (SFS 2017, № 900) компетентният национален орган е длъжен да положи необходимата грижа и да предостави възможност на кандидата да уточни и допълни заявлението си така, че да може по същество да приеме справедливо решение въз основа на всички релевантни елементи.

47 Вж. в това отношение решение от 13 март 2019 г., E. (C-635/17, EU:C:2019:192, т. 59 и цитираната съдебна практика). Вж. също точки 6.1.2 и 7.4 от насоките за прилагане на Директива 2003/86.

48 C-578/08, EU:C:2010:117.

Директива 2003/86 не допуска национална правна уредба, която предвижда минимален размер на доходите, който, ако не е налице, не се допуска събиране на семейството, доколкото искането за събиране на семейството би било отхвърлено независимо „от конкретната преценка на подалото заявление лице“ [49].

101. Считам, че в случай на заявление за подновяване на разрешение за пребиваване, чието евентуално отхвърляне предполага прекъсване на семейния живот, държавата членка следва да вземе предвид конкретните причини, поради които гражданинът на трета страна не може да предостави изисквания пътен документ, както и неговото сътрудничество и добросъвестност. Всъщност не може да се изключи например възможността този гражданин на трета страна да не е в състояние да представи валиден пътен документ поради изтичането му през периода, обхванат от първото разрешение за пребиваване.

102. Според мен с оглед на тези съображения и с изключение на случаите, в които е напълно очевидно, че гражданинът на трета страна явно не изпълнява задължението си да сътрудничи или подава заявление с цел измама, за да се гарантират целите, преследвани от Директива 2003/86, държава членка не може, без да е извършила предварителна индивидуална преценка на случая, да отхвърли заявление за събиране на семейството само поради това че съответният член на семейството не представя изисквания пътен документ.

в) Телеологичен анализ на Директива 2003/86

103. Целта на Директива 2003/86 е да се подпомага събирането на семейството, като се позволи предоставянето на произтичащия от тази директива статут на лицата, които действително отговарят на условията за получаването му [50].

104. Задължението за представяне на пътен документ от гражданина на трета страна очевидно допринася за постигането на тази цел. Припомням, че това задължение позволява да се установят самоличността и гражданството на съответното лице и да потвърдят документите, издадени не само с оглед на доказването на семейните връзки, но и с оглед на изпълнението на останалите условия, необходими за упражняването на правото за събиране на семейство. Припомням, че в зависимост от конкретния случай освен това така се предоставя възможност да се удостовери преминаването на външните граници на Шенгенското пространство.

105. При все това от постоянната съдебна практика следва, че общото правило е да се разрешава събирането на семейството [51]. За да се гарантира тази цел и да се избегне рискът член на семейството да бъде лишен неоснователно от това право, държава членка не може да отхвърли заявление за събиране на семейството само на основание че то не се придружава от изисквания пътен документ, без предварително да извърши индивидуална преценка на случая.

106. Следователно това тълкуване на разпоредбите на член 5, параграф 2 от Директива 2003/86 позволява да се гарантира спазването както на гарантираните от Хартата основни права, така и на принципа на пропорционалност, който обвързва държавите членки.

49 Точка 48 от това решение. Вж. в същия смисъл точка 6.1 от насоките за прилагане на Директива 2003/86, в която Комисията посочва, че нито един фактор, взет поотделно, не може автоматично да доведе до решение.

50 Вж. решение от 12 декември 2019 г., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Събиране на семейство — Сестра на бежанец) (C-519/18, EU:C:2019:1070, т. 42 и цитираната съдебна практика).

51 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. 74 и цитираната съдебна практика).

г) Спазването на основните права и на принципа на пропорционалност

107. От постоянната съдебна практика следва, че при прилагането на разпоредбите на Директива 2003/86 държавите членки са длъжни да упражняват свободата си на преценка при спазване на закрепените в Хартата основни права[52]. Съгласно съображение 2 от тази директива нейните разпоредби трябва да се тълкуват и прилагат в светлината по-специално на член 7 от Хартата, който признава правото на зачитане на личния и семейния живот, както и на член 24, параграфи 2 и 3 от Хартата, който изисква да се вземат предвид висшият интерес на детето и необходимостта то да поддържа редовно лични отношения с двамата си родители[53].

108. Освен това Съдът изисква от държавите членки да упражняват свободата си на преценка, с което разполагат при транспонирането на Директива 2003/86, при спазване на принципа на пропорционалност, който представлява общ принцип на правото на Съюза[54]. Следователно условията, посочени за целите на подаването и разглеждането на заявленията за събиране на семейството, но също и мерките, приети от държавите членки за борба с измамите, трябва да са пропорционални. В действителност, макар и борбата с измамите да съставлява легитимна цел, обосноваваща предприемането на мерки за контрол, тези мерки трябва да са подходящи за постигането на посочената цел и не трябва нито да надхвърлят необходимото за постигането ѝ, нито да водят до обезсмисляне на правото на събиране на семейството.

109. Смятам, че спазването на тези принципи, също като спазването на задълженията по член 17 от Директива 2003/86, налага да се разграничат следните случаи.

110. Първият случай е този, в който гражданинът на трета страна очевидно не изпълнява задължението си да сътрудничи, като не представя нито един от изискваните пътни документи, нито друг документ, с който може да се установи самоличността и гражданството му. Доказателствената тежест пада върху кандидата или върху съответния член на семейството. Той единствено инициира процедурата, за да се ползва от дадено право, и само той разполага с документите, с които може да се установи самоличността му. В случай, в който гражданин на трета страна не полага никакво усилие да подаде заявлението си по надлежен начин и в който това заявление е очевидно непълно, според мен няма никаква пречка компетентният национален орган да може да го отхвърли веднага на основание член 5, параграф 2 от Директива 2003/86.

111. Вторият случай е този, в който с оглед на обективните обстоятелства, с които разполага компетентният национален орган, е явно, че заявлението е подадено с цел злоупотреба или измама. В тази хипотеза и след индивидуална преценка на заявлението, изисквана съгласно член 17 от Директива 2003/86, този орган може с основание да го отхвърли в съответствие с член 16, параграф 2, буква а) от тази директива.

112. Накрая, третият случай е този, в който гражданинът на трета страна не представя пътния документ, изискван от държавата членка с цел установяване на самоличността му, например валиден паспорт, но изпълнява задължението си за сътрудничество, като доказва категорично самоличността и гражданството си по всякакъв друг подходящ начин.

52 Припомням, че съгласно член 51 от Хартата държавите членки са длъжни да зачитат правата и да спазват принципите, закрепени в нея, когато прилагат правото на Съюза, което включва мерките, приети в рамките на свободата на преценка, с която разполагат за транспонирането на дадена директива. Вж., що се отнася до свободата на преценка на държавите членки в рамките на прилагането на член 10, параграф 2 от Директива 2003/86, решение от 12 декември 2019 г., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Събиране на семейството — Сестра на бежанец) (C-519/18, EU:C:2019:1070, т. 64 и 65 и цитираната съдебна практика).

53 Вж. в това отношение решение от 13 март 2019 г., E. (C-635/17, EU:C:2019:192, т. 56 и цитираната съдебна практика).

54 Вж. решение от 12 декември 2019 г., E.P. (Заплаха за обществения ред) (C-380/18, EU:C:2019:1071, т. 47 и цитираната съдебна практика).

113. Безспорно представянето на пътни документи не е проста административна формалност. Припомням, че обхватът на това задължение не е сравним с обхвата на задължението, предвидено в Директива 2004/38 по отношение на притежаването на валидна лична карта или паспорт от гражданин на съюза, който иска да пребивава в държава членка, различна от тази, на която е гражданин. Докато първото задължение засяга издаването на разрешение за пребиваване на гражданин на трета страна, който непряко иска да се ползва от разпоредбите на правото на Съюза, второто се отнася до предоставянето на право на пребиваване в държава членка, което произтича пряко от качеството на гражданин на Съюза. Това е причината, поради която принципите, изведени от Съда в решение от 17 февруари 2005 г., Oulane [55], отнасящо се до правото на пребиваване на гражданите на държавите членки в рамките на Съюза по отношение на установяването и предоставянето на услуги, според мен не са приложими за член на семейството на гражданин на трета страна. Припомням, че в това решение, постановено във връзка с тълкуването на Директива 73/148/ЕИО [56], отменена и заменена с Директива 2004/38, Съдът постановява, че приемащата държава членка не може, без да засегне принципа на пропорционалност, да постави под въпрос правото на пребиваване на гражданин на друга държава членка само на основание че не е представил валидна лична карта или паспорт, ако този гражданин все пак е в състояние да докаже по несъмнен начин гражданството си с други средства [57].

114. Случаите, обхванати от Директива 2004/38, и тези, попадащи в обхвата на Директива 2003/86, са несъпоставими. При все това някои случаи, свързани с граждани на трета страни, може също да изискват облекчаване на доказателствената тежест. Поради това компетентният национален орган е този, който следва да идентифицира това положение въз основа на индивидуална преценка.

115. Всъщност, за разлика от първите два посочени случая (очевидно неизпълнение на задължението за сътрудничество и заявление, подадено с цел злоупотреба или измама), отказ от страна на компетентен национален орган, в който не са взети предвид нито причините за липсата на изискваните пътни документи, нито сътрудничеството на съответното лице за установяване на самоличността му, би могъл да накърни основните права, посочени в точка 107 от настоящото заключение, както и принципа на пропорционалност. Освен това в случай на заявление за подновяване на разрешение за пребиваване, във връзка с което гражданинът на трета страна не би могъл да представи своите пътни документи, такъв отказ би довел до прекратяване на семейния живот на този гражданин и поради това би могъл да накърни непропорционално правото, закрепено в член 7 от Хартата.

116. Отбелязвам, че Съдът възприема този подход в решение от 25 юли 2002 г., MRAX [58], отнасящо се до правото на пребиваване на гражданин на трета страна, който е съпруг/съпруга на гражданин на държава членка. Той признава, че с оглед на значението, което законодателят на Съюза придава на закрилата на семейния живот [59], държава членка не може, без да наруши принципа на пропорционалност, да върне на границата гражданин на трета страна, съпруг/съпруга на гражданин на държава членка, който се опитва да влезе на нейната територия, без да притежава валидна лична карта или паспорт, или виза, когато е приложимо,

55 C-215/03, EU:C:2005:95. Вж. решение от 9 януари 2007 г., Jia (C-1/05, EU:C:2007:1, т. 41 и цитираната съдебна практика).

56 Директива на Съвета от 21 май 1973 година относно премахване на ограниченията за движение и пребиваване на гражданите на държавите членки в рамките на Общността по отношение на установяването и предоставянето на услуги (ОВ L 172, 1973 г., стр. 14).

57 В решение от 17 февруари 2005 г., Oulane (C-215/03, EU:C:2005:95) Съдът приема, че с оглед на преследваните от тази директива цели фактът, че това може да се докаже във всички случаи само с представяне на валидна лична карта или паспорт, е непропорционален. Всъщност Съдът приема, че представянето на валидна лична карта или паспорт с оглед на доказването на качеството на гражданин на Съюза е административна формалност, чиято единствена цел е националните органи да установят наличието на право, което пряко произтича от качеството на въпросното лице (т. 24). Той обаче приема, че самоличността и гражданството могат да се докажат с други средства и че след като не е уточнен допустимият начин на доказване, следва да се направи изводът, че такова доказателство може да бъде приведено по всякакъв подходящ начин (точка 53).

58 C-459/99, EU:C:2002:461.

59 Точка 53 от това решение.

ако този гражданин е в състояние да докаже самоличността си, както и брачната връзка, и ако няма данни, които да сочат, че той представлява опасност за обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве по смисъла на член 10 от Директива 68/360/ЕИО [60] и на член 8 от Директива 73/148 [61].

117. Накрая припомням, че в решение от 18 декември 2014 г. McCarthy и др. [62] Съдът постановява, че фактът, че в дадена държава членка са налице голям брой случаи на злоупотреба с право или измама от страна на граждани на трета страни, не може да обоснове приемането на мерки, които се основават на съображения за обща превенция и изключват възможността за конкретна преценка на поведението на засегнатото лице [63].

118. Ето защо с оглед на всички тези съображения считам, че член 5, параграф 2 от Директива 2003/86 трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална правна уредба, която за целите на разглеждането на заявление за разрешение за пребиваване с цел събиране на семейството изисква съответният член на семейството да докаже със сигурност самоличността си, като приложи заверено копие на валиден паспорт за срока на разрешението за пребиваване.

119. При все това, в случай че съответният член на семейството не може да предостави този документ, компетентният национален орган не може да отхвърли заявлението единствено на това основание, без предварително да извърши индивидуална преценка, която изисква по-конкретно да вземе предвид причините, поради които членът на семейството не може да представи посочените документи, както и неговото сътрудничество с цел самоличността му да бъде установена със сигурност по всякакъв друг подходящ начин.

120. Това заключение отговаря на втория и третия въпрос на запитващата юрисдикция.

V. Заключение

121. С оглед на горните съображения предлагам на Съда да отговори на въпросите, поставени от Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen (Административен съд със седалище в Малмьо, Швеция, правораздаващ по имиграционни въпроси), по следния начин:

„1) Член 25, параграф 1 от Конвенцията за прилагане на споразумението от Шенген от 14 юни 1985 година между правителствата на държавите от Икономическия съюз Бенелюкс, Федерална република Германия и Френската република за постепенното премахване на контрола по техните общи граници, подписана в Шенген на 19 юни 1990 г., изменена с Регламент (ЕС) № 265/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 25 март 2010 г., трябва да се тълкува в смисъл, че допуска договаряща държава да издаде разрешение за пребиваване на гражданин на трета страна, който кандидатства за него от територията на тази държава, при положение че този гражданин не може да установи със сигурност самоличността си и че за него е подаден сигнал в Шенгенската информационна система за целите на отказ за влизане, при условие че това издаване се предхожда от консултация с подалата сигнала договаряща държава и е налице сериозно основание за това.

60 Директива на Съвета от 15 октомври 1968 г. относно премахване на ограниченията за движение и пребиваване в Общността на работниците на държавите членки и на техните семейства (ОВ L 257, 1968 г., стр. 13).

61 Точка 62 от посоченото решение.

62 C-202/13, EU:C:2014:2450.

63 Точка 55 от това решение във връзка с тълкуването на член 35 от Директива 2004/38 относно злоупотребата с право.

2) Член 5, параграф 2 от Директива 2003/86/ЕО на Съвета от 22 септември 2003 година относно правото на събиране на семейството трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална правна уредба, която за целите на разглеждането на заявление за разрешение за пребиваване изисква съответният член на семейството да докаже със сигурност самоличността си, като приложи заверено копие на валиден паспорт за срока на разрешението за пребиваване.

При все това, в случай че съответният член на семейството не може да приложи изисквания пътен документ към заявлението си, компетентният национален орган не може да го отхвърли единствено на това основание, без предварително да извърши индивидуална преценка, която изисква по-конкретно да вземе предвид причините, поради които членът на семейството не може да представи посочения документ, както и неговото сътрудничество с цел самоличността му да бъде установена със сигурност по всякакъв друг подходящ начин“.