Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Т. ĆАРЕТА
представено на 4 септември 2025 година [1]

Дело C-147/24 [Safi] [i]

V

срещу

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

(Преюдициално запитване, отправено от Rechtbank Den Haag (Първоинстанционен съд Хага, Нидерландия)

„Преюдициално запитване — Гражданство на Съюза — Член 20 ДФЕС — Статичен ненавършил пълнолетие гражданин на Съюза, който е на издръжка на родител, гражданин на трета държава — Производно право на пребиваване на родителя — Родител с право на пребиваване в държава членка, различна от тази, чийто гражданин е ненавършилото пълнолетие дете и в която то пребивава — Връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети държави — Директива 2008/115/ЕО — Член 7 от Хартата на основните права на Европейския съюз — Право на зачитане на личния и семейния живот — Член 24, параграфи 2 и 3 от Хартата — Висши интереси на детето“

I. Въведение

1. Кога гражданин на Съюза може да се позове на израза „Civis Europæus sum“ срещу собствената си държава членка [2]?

2. Настоящото дело се отнася до ненавършило пълнолетие дете с нидерландско гражданство, което никога не е упражнявало своето основано на правото на Съюза право на свободно движение, за да напусне своята държава членка, и което би могло да се окаже принудено от нидерландските органи да напусне тази държава членка и да се премести в Испания.

3. Компетентните нидерландски органи отказват да предоставят на майката на това ненавършило пълнолетие дете, която е гражданка на трета държава, производно право на пребиваване на основание член 20 ДФЕС, изтъквайки като причина правото на родителя,

[1] Език на оригиналния текст: английски.

[i] Името на настоящото дело е измислено. То не съвпада с истинското име на никоя от страните в производството.

[2] Заимствам думите на генерален адвокат Jacobs, който ги използва в заключението си по дело Konstantinidis (C-168/91, EU:C:1992:504, т. 46) в различен контекст, предхождащ въвеждането на гражданството на Съюза с Договора от Маастрихт. Генерален адвокат Jacobs използва тези думи, за да поддържа, че лице, което се премества в друга държава членка като работник или самостоятелно заето лице, трябва да може да се позове на правата на човека, гарантирани от правния ред на Съюза.

гражданин на трета държава, да пребивава в Испания. Така тези органи приемат, че член 20 ДФЕС не се прилага, тъй като отказът да се предостави право на пребиваване, няма да принуди въпросния гражданин на Съюза (детето на гражданина на трета държава) да напусне територията на Европейския съюз като цяло, а само територията на Нидерландия.

4. Предоставя ли член 20 ДФЕС производно право на пребиваване при такива обстоятелства?

5. За да отговори на този въпрос, Съдът ще трябва да преразгледа съдебната практика, установена с решение Ruiz Zambrano [3].

II. Спорът по главното производство, преюдициалните въпроси и производството пред Съда

6. V е гражданка на трета държава, която пребивава в Нидерландия с ненавършилото си пълнолетие дете с нидерландско гражданство и със съпруга си, който има двойно гражданство (на Нидерландия и на трета държава).

7. Детето е родено в Нидерландия и никога не е напускало територията на тази държава членка. Следователно то е статичен гражданин на Съюза. Съгласно акта за преюдициално запитване това дете има забавяне на речевото развитие и говора, поради което получава специално образование и се ползва от организиран транспорт до и от специализирано училище.

8. Съпругът на V има здравословни проблеми и получава социални помощи.

9. V пребивава в Нидерландия от 2014 г. без валидно разрешение за пребиваване и никога не е имала контакт с правосъдната система.

10. На 13 ноември 2020 г. V подава молба да ѝ бъде издаден ЕС/ЕИП документ, удостоверяващ производното ѝ право на пребиваване по член 20 ДФЕС.

11. На 11 ноември 2021 г. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (държавен секретар по правосъдието и сигурността, Нидерландия, наричан по-нататък „държавният секретар“) отхвърля молбата на V. Той приема, че тя няма производно право на пребиваване по член 20 ДФЕС, тъй като нейното ненавършило пълнолетие дете на издръжка няма да бъде принудено да напусне територията на Европейския съюз като цяло, а би могло да се присъедини към нея в Испания, където тя има право на пребиваване.

12. От акта за преюдициално запитване е видно, че V, която е пребивавала в Испания между 1999 г. и 2014 г., все още притежава валидно разрешение за пребиваване в тази държава членка.

13. След като отхвърля искането ѝ на основание член 20 ДФЕС, държавният секретар разглежда служебно правото ѝ по член 8 от Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ), който закриля личния и семейния живот. Той приема, че тя няма право на

[3] Решение от 8 март 2011 г., Ruiz Zambrano (C-34/09, наричано по-нататък „решение Ruiz Zambrano“, EU:C:2011:124).

пребиваване и на основание на тази разпоредба. Въпреки че констатира наличието на личен и семеен живот в Нидерландия, той приема, че интересът на нидерландските органи в областта на имиграцията надделява над личния интерес на молителката и семейството ѝ.

14. Отказът да се признае на V правото на пребиваване в Нидерландия, означава, че престоят ѝ на територията на тази държава членка е незаконен. Поради това на основание на Директива 2008/115/ЕО[4] държавният секретар разпорежда на V да се върне незабавно в Испания[5]. Неспазването на това разпореждане би довело до приемането на решение за връщане на V.

15. V подава жалба по административен ред срещу това решение, която държавният секретар отхвърля на 20 юни 2022 г. като явно неоснователна.

16. Същия ден V обжалва решението за отхвърляне пред запитващата юрисдикция Rechtbank Den Haag (Първоинстанционен съд Хага, Нидерландия).

17. Тази юрисдикция иска да се установи дали обстоятелството, че V има право на пребиваване в друга държава членка (Испания), е достатъчно основание, за да ѝ се откаже производно право на пребиваване въпреки наличието на отношение на зависимост между нея и нейното ненавършило пълнолетие дете[6]. Макар преместването в Испания да означавало, че тя и нейното ненавършило пълнолетие дете няма да са принудени да напуснат територията на Европейския съюз като цяло, детето все пак ще трябва да напусне Нидерландия, което в действителност би го принудило да упражни правото си на свободно движение. Запитващата юрисдикция иска да се установи и в кой момент при разглеждането на молбите за признаване на производно право на пребиваване следва да се вземат предвид висшите интереси на детето и правото на семеен живот.

18. Освен това запитващата юрисдикция иска да се установи дали задължението съгласно член 5, букви а) и б) от Директива 2008/115 да се вземат предвид висшите интереси на детето и правото на семеен живот, се прилага и когато гражданин на трета държава е принуден незабавно да се премести в друга държава членка на основание член 6, параграф 2 от тази директива, така както при връщането по член 6, параграф 1 от тази директива[7].

19. С оглед на тези съображения в рамките на бързо производство запитващата юрисдикция спира изпълнението на спорното решение до момента, в който има готовност да се произнесе по съществото на жалбата.

[4] Директива 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).

[5] Макар това да не е обяснено в акта за преюдициално запитване, това решение най-вероятно е постановено на основание член 6, параграф 2 от Директива 2008/115.

[6] Въпреки очевидното наличие на отношение на зависимост между V и нейния съпруг, изглежда, че искането за издаване на разрешение за пребиваване е подадено единствено въз основа на връзката между V и нейното ненавършило пълнолетие дете.

[7] Съгласно член 6, параграф 1 от Директива 2008/115: „Държавите членки издават решение за връщане на всеки гражданин на трета страна, който е в незаконен престой на тяхна територия, без да се засягат изключенията, посочени в параграфи 2—5“. Член 6, параграф 2 от тази директива предвижда: „От граждани на трети страни, които са в незаконен престой на територията на държава членка и притежават валидно разрешение за пребиваване или друго разрешение, даващо право на престой, което е издадено от друга държава членка, се изисква незабавно да отидат на територията на тази друга държава членка. В случай че засегнатият гражданин на трета страна не се съобрази с това изискване или когато незабавното напускане на гражданина на трета страна се налага поради основания, свързани с обществения ред или националната сигурност, се прилага параграф 1“.

20. При тези обстоятелства Rechtbank Den Haag (Първоинстанционен съд Хага) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„(1) Трябва ли член 20 ДФЕС да се тълкува в смисъл, че е възможно на родител, който е гражданин на трета държава, да се предостави производно право на пребиваване в държавата членка, чийто гражданин е неговото ненавършило пълнолетие дете и в която детето му пребивава, без да е упражнило своите произтичащи от гражданството права, при положение че този родител, който е гражданин на трета държава, има право на пребиваване в друга държава членка?

Ако не е изключено, че на родител, който е гражданин на трета държава, трябва да се предостави производно право на пребиваване в държавата членка, чийто гражданин е неговото ненавършило пълнолетие дете и в която детето му пребивава, без да е упражнило своите произтичащи от гражданството права, при положение че този родител, който е гражданин на трета държава, има право на пребиваване в друга държава членка:

(2) Следва ли от член 20 ДФЕС, като се вземат предвид член 5, букви а) и б) от Директива 2008/115 и член 6, параграф 2 от Директива 2008/115, че в случай на отношение на зависимост, което обосновава предоставянето на производно право на пребиваване съгласно член 20 ДФЕС, решаващият орган е длъжен да се увери, че упражняването на правото на свободно движение и пребиваване е в съответствие с висшите интереси на детето и че семейният живот може да продължи, преди същият да задължи родителя, който е гражданин на трета държава, незабавно да се премести в държавата членка, в която има разрешение за пребиваване или друг вид право на пребиваване, и трябва ли тези фактори да се вземат предвид при разглеждането на молбата за признаване на производно право на пребиваване?“.

21. На 25 март 2025 г. е проведено съдебно заседание, на което становища представят V, нидерландското и датското правителство, както и Европейската комисия.

III. Анализ

22. Член 20 ДФЕС предоставя производно право на пребиваване на гражданин на трета държава, когато това е необходимо, за да се защитят произтичащите от гражданството на Съюза права на гражданите на държавите членки [8].

23. В случая компетентните нидерландски органи приемат, че не е необходимо да се признае производно право на пребиваване на V, за да се защитят правата на нейното ненавършило пълнолетие дете като гражданин на Съюза. Основният мотив за това решение е обстоятелството, че V има право на пребиваване в Испания. Това означава, че дори ако нейното ненавършило пълнолетие дете също трябва да напусне Нидерландия

[8] Вж. по-специално точка 23 от решение от 22 юни 2023 г., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Майка тайландка на ненавършило пълнолетие дете, което е нидерландски гражданин) (C-459/20, наричано по-нататък „решение X (Майка тайландка), EU:C:2023:499): „От друга страна, разпоредбите от Договора за функционирането на ЕС относно гражданството на Съюза не предоставят никакво самостоятелно право на гражданите на трети държави. Всъщност евентуалните права, предоставени на тези граждани, не са техни собствени права, а са производни от правата на гражданина на Съюза“.

поради зависимостта си от V[9], то няма да бъде принудено да напусне територията на Европейския съюз като цяло. Решаващият орган счита, че семейството би могло да се установи в Испания и следователно член 20 ДФЕС не намира приложение.

24. След като решава, че V няма право на пребиваване в Нидерландия, нито съгласно правото на Съюза, нито на друго основание, компетентният орган ѝ разпорежда да се премести незабавно в Испания. Това решение е основано на член 6, параграф 2 от Директива 2008/115.

25. При това положение с първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали родител, който е гражданин на трета държава, може да се позове на член 20 ДФЕС, за да му бъде предоставено производно право на пребиваване, само ако в противен случай статичен ненавършил пълнолетие гражданин на Съюза, който е на издръжка, би бил принуден да напусне територията на Европейския съюз като цяло, или съществуват други хипотези, при които е приложим член 20 ДФЕС.

26. С втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 20 ДФЕС налага на компетентните национални органи задължението, преди да вземат решение, с което разпореждат на родител, гражданин на трета държава, да се премести в друга държава членка, да преценят дали такова решение е в съответствие с висшите интереси на детето и дали личният и семейният живот на засегнатите лица може да продължи в тази друга държава членка. Запитващата юрисдикция иска също да се установи трябва ли тези основни права да се вземат предвид, когато се решава дали на родител, гражданин на трета държава, следва да се предостави производно право на пребиваване.

27. Въпреки че отговорите на тези два въпроса са тясно свързани, все пак ще ги анализирам поотделно, тъй като вторият въпрос е поставен само ако отговорът на първия въпрос е утвърдителен.

28. Ще предложа на Съда в отговор на първия въпрос да тълкува член 20 ДФЕС в смисъл, че се прилага, независимо от това дали ненавършил пълнолетие гражданин на Съюза и неговият родител, гражданин на трета държава, биха могли да се преместят в друга държава членка, в която този родител, гражданин на трета държава, има право на пребиваване.

29. В това отношение ще застъпя становището, че същността на защитените с член 20 ДФЕС права на гражданин на Съюза, обхваща правото му *да не се придвижва* (раздел А, точка 2). Като се има предвид, че това тълкуване се основава на съображенията на Съда в решение Ruiz Zambrano и на последвалата го съдебна практика, в началото на анализа ще разгледам отново това решение и установената въз основа на него съдебна практика (раздел А, точка 1). Ако Съдът не приеме предложения от мен отговор в раздел А, точка 2, ще предложа алтернативен анализ, в който се предлага компетентният решаващ орган да е длъжен да провери дали съгласно правото на Съюза действително е възможно преместването на цялото семейство в друга държава членка (раздел А, точка 3).

30. В отговор на втория въпрос на запитващата юрисдикция ще разгледам съдебната практика, последвала решение Ruiz Zambrano, за да докажа, че тази съдебна практика изисква компетентните органи да вземат предвид висшите интереси на детето и правото

[9] От тези съображения на националния орган следва, че степента на зависимост на детето от V е такава, че ако V трябва да напусне Нидерландия, детето също ще бъде принудено да замине.

на семеен живот, когато преценяват дали степента на зависимост между гражданин на Съюза и гражданин на трета държава е такава, че гражданинът на Съюза ще бъде принуден да придружи своя родител, гражданин на трета държава, когато този родител е задължен да напусне държавата членка, чийто гражданин е ненавършилият пълнолетие гражданин на Съюза, който е на издръжка. Ако решаващият орган установи, че степента на зависимост е такава, че се прилага член 20 ДФЕС, той трябва да предостави производно право на пребиваване, за да защити правото на гражданина на Съюза, който е на издръжка, да не се придвижва, дори и в друга държава членка (раздел B).

31. След това ще приложа изложените съображения към обстоятелствата по настоящото дело (раздел C).

A. По първия въпрос

32. С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали производно право на пребиваване може да възникне на основание член 20 ДФЕС само ако в противен случай гражданинът на Съюза ще бъде принуден да напусне територията на Европейския съюз като цяло.

33. В основата на този въпрос стои стандартната концепция, развита в съдебната практика след решение Ruiz Zambrano. Тя е формулирана по следния начин: „Съществуват някои съвсем особени случаи, в които, въпреки че не се прилагат разпоредбите на вторичното право на Съюза относно правото на пребиваване на граждани на трети държави и че съответният гражданин на Съюза не се е възползвал от свободата си на движение, на гражданина на трета държава, член на семейството на този гражданин на Съюза, все пак трябва да се признае право на пребиваване, тъй като в противен случай полезният ефект на гражданството на Съюза би бил накърнен, ако в резултат от отказа да се признае такова право посоченият гражданин на Съюза се окаже фактически принуден да напусне територията на Съюза като цяло и по този начин бъде лишен от възможността действително да се ползва от най-съществената част от правата, които му предоставя този статут“ [10].

34. На първо място, тази формулировка, изглежда, подкрепя тезата на нидерландските органи, че член 20 ДФЕС предоставя производно право на пребиваване на гражданин на трета държава само когато в противен случай ненавършил пълнолетие гражданин на Съюза би бил принуден да напусне територията на Европейския съюз като цяло.

[10] За първи път Съдът е използвал такава формулировка в решение от 8 ноември 2012 г., Iida (C-40/11, наричано по-нататък „решение Iida“, EU:C:2012:691, т. 71). Оттогава Съдът възприема същата формулировка в редица последващи дела, които се отнасят по един или друг начин до производно право на пребиваване на гражданин на трета държава. Така същата формулировка се среща в решения от 8 май 2013 г., Ymeraga и др. (C-87/12, наричано по-нататък „решение Ymeraga“, EU:C:2013:291, т. 36), от 10 октомври 2013 г., Alokpa и Moudoulou (C-86/12, наричано по-нататък „решение Alokpa“, EU:C:2013:645, т. 32), от 13 септември 2016 г., CS (C-304/14, наричано по-нататък „решение CS“, EU:C:2016:674, т. 29), от 13 септември 2016 г., Rendón Marín (C-165/14, наричано по-нататък „решение Rendón Marín“, EU:C:2016:675, т. 74), от 10 май 2017 г., Chavez-Vilchez и др. (C-133/15, наричано по-нататък „решение Chavez-Vilchez“, EU:C:2017:354, т. 63), от 5 май 2022 г., Subdelegación del Gobierno en Toledo (Престой на член на семейството — недостатъчни средства) (C-451/19 и C-532/19, наричано по-нататък „решение Subdelegación del Gobierno en Toledo“, EU:C:2022:354, т. 45), от 27 април 2023 г., M.D. (Забрана за влизане в Унгария) (C-528/21, наричано по-нататък „решение M.D“, EU:C:2023:341, т. 58), в решение X (Тайландска майка), точка 24, и в решение от 25 април 2024 г., NW и PQ (Класифицирана информация) (C-420/22 и C-528/22, наричано по-нататък „решение NW и PQ“, EU:C:2024:344, т. 60). Независимо от препратките към решение Ruiz Zambrano, както и понякога към решение от 15 ноември 2011 г., Dereci и др. (C-256/11, наричано по-нататък „решение Dereci“, EU:C:2011:734), тези решения не използват точно тази формулировка.

35. При все това по-внимателният прочит на тази съдебна практика показва, че Съдът не е имал намерение да внушава, че хипотезата, при която гражданин на Съюза е принуден да напусне територията на Европейския съюз като цяло, е единствената, в която може да се приложи член 20 ДФЕС, за да се предостави производно право на пребиваване на неговия родител, гражданин на трета държава. Ще поддържам тезата, че освен защитата на *правото на гражданите на Съюза да пребивават в Европейския съюз*, което е предмет на посочената по-горе съдебна практика, член 20 ДФЕС защитава и *правото на избор на гражданите на Съюза да не се движат*. Последното право е включено в правото „да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки“, предоставено на гражданите на Съюза с член 20, параграф 2, буква а) и член 21, параграф 1 ДФЕС, което ще наричам „правото на свободно движение и пребиваване“.

1. Решение Ruiz Zambrano и установената въз основа на него съдебна практика

36. Фактите по делото, по което е постановено решение Ruiz Zambrano, са широко известни. Колумбийски баща на две белгийски деца, които никога не са напускали тази държава членка, изтъква гражданството на Съюза на децата си, като се позовава на член 20 ДФЕС в подкрепа на искането си да получи производно право на пребиваване и разрешение за работа в Белгия [11]. Ако се използва терминологията на правото на Съюза в областта на вътрешния пазар, положението по това дело е вътрешно положение.

37. Преди решение Ruiz Zambrano правото на свободно движение и пребиваване — най-важното произтичащо от гражданството право — се прилага само в случаи на трансгранично движение [12]. Това вероятно е така, тъй като корените на това право се крият във вътрешния пазар [13]. В този смисъл гражданин на държава членка не би могъл да се позовава на член 20 ДФЕС, за да бъде защитен срещу мерки, взети от неговата държава членка, когато никога не е напускал тази държава, за да работи, да предоставя услуги, да учи или да пребивава в друга държава членка.

38. Това се променя с решение Ruiz Zambrano [14], вследствие на което за упражняването на произтичащите от гражданството на Съюза права не се изисква трансгранично движение [15].

[11] Вероятно искането на Ruiz Zambrano е мотивирано от предходното решение от 19 октомври 2004 г., Zhu и Chen (C-200/02, наричано по-нататък „решение Zhu и Chen“, EU:C:2004:639), в което Съдът приема, че на родител, гражданин на трета държава, може да се предостави производно право на пребиваване въз основа на статута на гражданин на Съюза на ненавършилото пълнолетие дете на това лице.

[12] Вж. решения от 5 юни 1997 г., Uecker и Jacquet (C-64/96 и C-65/96, EU:C:1997:285, т. 23), и от 2 октомври 2003 г., Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, т. 26). В рамките на вътрешния пазар изключването на вътрешни положения от приложното поле на правилата на Съюза често е било оправдано от очакването дадена държава членка да се погрижи за собствените си граждани, поради което правото на Съюза не трябва да се намесва в ситуации на обратна дискриминация.

[13] Вж. например *Nic Shuibhne*, N. The Resilience of EU Market Citizenship? — CMLR, 2010, p. 1597.

[14] Може да се твърди, че Съдът вече е приложил разпоредби, отнасящи се до гражданството, в изцяло вътрешно положение още в решение от 2 март 2010 г., *Rottmann* (C-135/08, наричано по-нататък „решение Rottmann“, EU:C:2010:104). Въпреки това, макар г-н Rottmann да оспорва решение на германските органи за отмяна на решение за натурализация, с което той е придобил германско гражданство в Германия, контекстът, който е в основата на това дело, предполага предходно трансгранично преместване, тъй като е роден и живял в Австрия, преди да се премести в Германия и да загуби австрийското си гражданство вследствие на придобиването на германско гражданство. За да се произнесе по делото обаче, Съдът не се основава на това минало движение. Той по-скоро счита, че потенциалната загуба на гражданството на Съюза поради загуба на гражданство на държава членка „по естеството и последиците си“ попада в приложното поле на правото на Съюза (решение Rottmann, т. 42).

[15] Вж. в това отношение *Lenaerts*, K., J. A. Gutiérrez-Fons. Epilogue on EU citizenship: Hopes and Fears. — In: Kochenov, D. (Ed.). EU Citizenship and Federalism: The Role of Rights. Cambridge: CUP, 2017, 751—781, по-специално стр. 761.

39. Въпреки липсата на трансгранично движение по това дело от страна на децата Ruiz Zambrano, Съдът приема, че член 20 ДФЕС е приложим. Той постановява, че е възможно позоваване на тази разпоредба, за да не се допуснат национални мерки, „които водят до *лишаване* на гражданите на Съюза от *възможността действително да се ползват от най-съществената част от правата*, които статутът им на граждани на Съюза им предоставя“ [16].

40. Съдът не дава общо определение или обяснение в какво може да се състои лишаването на лицата от *възможността действително да се ползват* от произтичащите от гражданство права, или коя би била *най-съществената част* от правата, които им предоставя статутът на граждани на Съюза. Той само обяснява, че братята и сестрите Ruiz Zambrano биха били лишени от възможността действително да упражняват своите произтичащи от гражданството права, ако баща им не получи право да пребивава и работи в Белгия, тъй като, ако тези права не бъдат предоставени, децата Ruiz Zambrano биха били принудени да напуснат територията на Съюза заедно с баща си [17].

41. В решение Ruiz Zambrano потенциалната последица от задължението на тези деца да напуснат територията на Европейския съюз като цяло, се дължи на конкретните обстоятелства по това дело. Ето защо според мен това решение не би могло да се тълкува в смисъл, че Съдът е приел, че само при тези обстоятелства гражданин на Съюза би могъл да бъде лишен от възможността действително да се ползва от своите произтичащи от гражданството права.

42. При все това последвалите решения, считано от решения McCarthy [18] и Dereci [19], започват да свързват правилото за „действително ползване“ с факта, че гражданин на Съюза би бил принуден да напусне територията на Европейския съюз като цяло, основавайки се на този критерий за прилагането на член 21 ДФЕС в първия случай, и на член 20 ДФЕС — във втория. Така принудата да се напусне територията на Европейския съюз като цяло, започва да се разбира като условие за прилагането на член 20 ДФЕС. Това, изглежда, е и разбирането на компетентните нидерландски органи по настоящото дело.

43. Някои от последващите дела, които също се отнасят до производно право на пребиваване, произтичат от обстоятелства, при които, подобно на положението по дело Ruiz Zambrano, ненавършилите пълнолетие граждани на Съюза биха били принудени да се преместят в трета държава, ако на гражданите на трети държави, на чиято издръжка те се намират, бъде отказано издаването на разрешение за пребиваване [20]. Дори в случаи с различни обстоятелства, по които не е съществувала опасност гражданин на Съюза да бъде принуден на напусне територията на Съюза като цяло, Съдът обаче продължава да използва

[16] Решение Ruiz Zambrano, точка 42 (курсивът е мой).

[17] Решение Ruiz Zambrano, точки 43 и 44.

[18] Решение от 5 май 2011 г., McCarthy (C-434/09, наричано по-нататък „решение McCarthy“, EU:C:2011:277, т. 50).

[19] Решение Dereci, точка 66.

[20] Вж. например решение от 6 декември 2012 г., O и др. (C-356/11 и C-357/11, наричано по-нататък „решение O и др.“, EU:C:2012:776), както и решения CS и Chavez-Vilchez.

формулировката от предишната съдебна практика, в която се съчетава правилото за „действително ползване“ с възможността гражданин на Съюза да бъде принуден да напусне територията на Европейския съюз като цяло [21].

44. Накрая, по три дела, на които се позовава нидерландското правителство по настоящото дело — Alokpa [22], M.D. [23] и Rendón Marín [24] — Съдът, изглежда, приема, че член 20 ДФЕС не предоставя производно право на пребиваване на граждани на трета държава, когато граждани на Съюза остават на територията на Европейския съюз, но са принудени да се преместят в друга държава членка.

45. Тези три дела се различават от настоящото дело в две отношения: първо, по конкретните факти по тях [25] и второ, което е по-важно — по разликите в начина на формулиране на поставените от националните юрисдикции преюдициални въпроси. Поради зависимостта от насочването на съдебния диалог между националните юрисдикции и Съда тези въпроси са формулирани по такъв начин, че изискват Съдът да се произнесе по делата в контекста на правото на пребиваване на територията на Европейския съюз, като този контекст се различава от настоящия случай [26].

46. За разлика от тези дела, по настоящото дело запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали лишаването от право на пребиваване на територията на Европейския съюз като цяло наистина е единственият контекст, в който дадено лице не може действително да се ползва от своите произтичащи от гражданството на Съюза права.

47. Ето защо, за разлика от тези предходни дела, по настоящото дело от Съда пряко се иска да отговори на въпроса дали гражданите на Съюза са защитени на основание член 20 ДФЕС само ако в противен случай биха били принудени да напуснат територията на Европейския съюз като цяло. Следователно настоящото дело дава възможност на Съда да уточни допълнително „най-съществената част“ от произтичащите от гражданството права, чието действително упражняване е защитено от член 20 ДФЕС.

[21] Вж. например решение Iida, точка 71. Това дело обаче се отнася до баща, гражданин на трета държава, който живее в Германия и се позовава на член 20 ДФЕС, за да обоснове производното си право на пребиваване в положение, при което дъщеря му, германска гражданка, междувременно се е преместила в Австрия, за да живее с майка си, след като двойката се е развела. От фактите по това дело не е видно наличието на вероятност детето, гражданин на Съюза, да бъде принудено да напусне Европейския съюз като цяло, ако на бащата не бъде предоставено разрешение за пребиваване в Германия. Вж. също решение Ymeraga, точка 36.

[22] Решение Alokpa, точка 35.

[23] Решение M.D., точка 62.

[24] Решение Rendón Marín, точка 79.

[25] По дело Alokpa ненавършилите пълнолетие граждани на ЕС са били принудени да се преместят в държавата членка, на която са граждани, а не от нея. По дела M.D. и Rendón Marín производното право на пребиваване не е било предоставено или е било отнето по съображения, свързани с обществения ред.

[26] Например в решение Rendón Marín (т. 78) Съдът изрично пояснява, че решава по отношение на съществуването на производно право на пребиваване въз основа на конкретния контекст по това дело, като взема предвид правото на пребиваване, когато посочва, че отказът за издаване на разрешение за пребиваване „би [могъл] да доведе до ограничаване на посоченото право, *и по-специално на правото на пребиваване*, тъй като е възможно посочените деца да се окажат принудени да придружат г-н Rendón Marín и следователно да напуснат територията на Съюза като цяло“ (курсивът е мой).

48. Накратко, във всички решения, следващи решение Ruiz Zambrano, член 20 ДФЕС е тълкуван в смисъл, че е приложим, когато гражданин на Съюза е бил принуден да напусне *територията на Съюза като цяло*[27],което се разбира в смисъл, че този гражданин се лишава от възможността действително да се ползва от най-съществената част от своите права, произтичащи от гражданството.

49. Въпреки това според мен е важно да се отбележи, че Съдът никога не е уточнявал как, като живеят в трета държава, гражданите на Съюза действително са лишени от възможността да упражняват своите произтичащи от гражданството на Съюза права, и за кои права става въпрос. В контекста на правата, закрепени в член 21 ДФЕС — „право на свободно движение и пребиваване“ — *правото на движение и пребиваване в друга държава членка* според мен не се засяга, ако гражданин на Съюза живее в трета държава. Това се дължи на обстоятелството, че дори да живее в трета държава, гражданинът на Съюза все пак може да реши да влезе и да пребивава в държава членка, различна от тази, на която е гражданин, при същите условия, както ако реши да се премести от държавата членка, на която е гражданин[28]. Тези условия се уреждат от Директивата за гражданството[29].

50. Ако гражданинът на Съюза, който се премества в държава членка, различна от тази, на която е гражданин, не е навършил пълнолетие, може да е необходимо членът на неговото семейство, който е гражданин на трета държава и на чиято издръжка се намира, да се ползва от производно право на пребиваване. Съгласно Директивата за гражданството такова вторично право може да бъде предоставено, ако дете, което е гражданин на Съюза, отиде в друга държава членка и разполага с достатъчно средства за издръжка в тази държава членка, но не може да пребивава в нея без гражданина на трета държава, на чиято издръжка се намира[30]. Същото важи и ако ненавършилият пълнолетие гражданин на Съюза се премести от третата държава в държава членка, различна от тази, на която е гражданин. Ако обаче ненавършилият пълнолетие гражданин на Съюза живее в трета държава и реши да се премести в държавата членка, на която е гражданин, Директивата за гражданството не се прилага. Вместо това се прилага член 20 ДФЕС, за да бъде предоставено производно право на пребиваване на родителя му, който е гражданин на трета държава и на чиято издръжка се намира този ненавършил пълнолетие гражданин на Съюза[31].

51. Следователно възпрепятстването на възможността гражданин на Съюза да бъде принуден да отиде в трета държава, не защитава неговото основано на гражданството му право *да се движи и да пребивава в друга държава — членка на ЕС*, тъй като това право може да бъде упражнено и от тази трета държава. Въпреки това възпрепятстването на

[27] Макар това да не е било изразявано винаги с една и съща формулировка и макар да има различия в точната формулировка на различните езици, Съдът по същество е изразил тази концепция в следните решения: Dereci, точка 66, O и др., точка 47, Ymeraga, точка 36, Alokpa, точка 32, Rendón Marín, точка 74, Chavez-Vilchez, точка 63, Subdelegación del Gobierno en Toledo, точка 45, и M.D., точка 58.

[28] Вж. също в това отношение *Davies*, G. The Right to Stay at Home: A Basis for Expanding European Family Rights. — In: Kochenov, D. (Ed.), цит. съч., бележка под линия 15, стр. 468—488, и по-специално стр. 471. Вж. също Nic Shuibhne, N. Ruiz Zambrano and the Essential Core of Union Citizenship. — In: Craig, P., R. Schütze (Eds.). Landmark Cases in EU Law. Vol. 2. Bloomsbury, 2025, 169—185, по-специално стр. 178.

[29] Членове 5—7 и 14 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да 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, наричана по-нататък „Директивата за гражданството“).

[30] Вж. в това отношение решение Zhu and Chen. Достатъчното средства могат да бъдат предоставени от същия гражданин на трета държава.

[31] Вж. в това отношение решение X (Тайландска майка).

фактическото извеждане на гражданин на Съюза от територията на Европейския съюз му гарантира възможността *да пребивава на територията на Европейския съюз*, което е израз на „правото на свободно движение и пребиваване“ [32].

52. Фактът обаче, че в решение Ruiz Zambrano, както и в други приети досега решения Съдът е защитавал *правото на пребиваване в Европейския съюз*, сам по себе си не сочи, че това е единственото произтичащо от гражданството право на статичен гражданин на Съюза, което попада в обхвата на защитата по член 20 ДФЕС.

53. Напротив, в точка 42 от решение Ruiz Zambrano, посочено по-горе, Съдът приема, че „член 20 ДФЕС не допуска национални мерки, които водят до лишаване на гражданите на Съюза от възможността действително да се ползват от най-съществената част от правата, които статутът им на граждани на Съюза им предоставя“. Следователно именно лишаването от възможността да се ползват произтичащите от гражданството *права*, е довело до прилагането на член 20 ДФЕС. В точка 44 от това решение Съдът уточнява също, че отказът да се издаде разрешение за пребиваване и работа на родител, гражданин на трета страна, на ненавършили пълнолетие граждани на Съюза, би довел до необходимостта тези деца също да напуснат територията на Европейския съюз, за да придружат своя родител. Това се счита за лишаващо ги от ползването на най-съществената част от техните произтичащи от гражданството права, но не като единственото положение, в което може да възникне такова лишаване.

54. В следващия раздел ще предложа на Съда да тълкува член 20 ДФЕС в смисъл, че включва правото на избор на лицата да не се движат, като *най-съществената част от правата им като граждани на Съюза*, чието *действително упражняване* този член защитава.

2. Правото на гражданите на Съюза да не се придвижват, като част от правото им на свободно движение и пребиваване

55. Текстът на членове 20 и 21 ДФЕС, развитието до момента на понятието за гражданство на Съюза, както и практиката на Съда показват, че същността на произтичащото от гражданството право на свободно движение и пребиваване не се състои единствено в правото на пребиваване на територията на Европейския съюз като цяло.

56. Ще застъпя становището, че същността на правата, произтичащи от гражданството на ЕС, включва и правото на избор на гражданите на Съюза да не се движат.

57. Първо, текстът на членове 20 и 21 ДФЕС гарантира на гражданите на Съюза не само правото на пребиваване, но и *правото на свободно движение* на територията на държавите — членки на Съюза.

[32] Освен с текста на членове 20 и 21 ДФЕС, които се отнасят до правото на пребиваване, това право може да се свърже с придобивките, които произтичат от живота на територията на Европейския съюз. Това позволява да се ползват множество права, предоставени от правото на Съюза на лицата от Съюза, независимо дали става въпрос за потребители, работници и служители, или просто жители, които имат право да дишат чист въздух. Тези многобройни права обаче принадлежат на всяко лице, пребиваващо на територията на Съюза, а не само на гражданите на Съюза — не става въпрос за произтичащи от гражданството на Съюза права, лишаването от които се разглежда в решение Ruiz Zambrano. Това обаче може да обясни значението на признаването на гражданите на Съюза на правото на пребиваване на територията на Европейския съюз.

58. Това право на движение е право, а не задължение. Следователно това право трябва да включва правото на лицето да не се придвижва.

59. Освен това, използвайки наречието „*свободно*“, текстът на Договора навежда на мисълта за наличието на *свобода* на движение, което по необходимост предполага избор дали да се упражни това право [33].

60. Второ, изборът на гражданите на Съюза да пребивават в държава членка, различна от тази, на която са граждани, е защитен от правото на Съюза, което по принцип забранява тяхното експулсиране. Експулсиране на граждани на Съюза е разрешено само ако е необходимо за опазване на обществения ред и обществената сигурност [34], обосновка, която от своя страна трябва да се тълкува стриктно [35].

61. Няма основание статичните граждани на Съюза, които могат да се позовават на член 20 ДФЕС, да се третират по-неблагоприятно от мобилните граждани на Съюза. Поради това в положение, при което статичен гражданин на Съюза фактически би бил принуден да напусне територията на собствената си държава членка, статутът му на гражданин на Съюза защитава избора на този гражданин да остане, по същия начин, по който защитава подобен избор, направен от мобилен гражданин на Съюза.

62. Естествено, статичните граждани на Съюза са защитени срещу експулсиране от собствената си държава членка по силата на международното право, включително член 3 от Протокол № 4 към ЕКПЧ [36].

63. Като гарантира на статичен гражданин на ЕС правото да не се придвижва, член 20 ДФЕС защитава този гражданин от фактическото експулсиране, като по този начин гарантира правото му да пребивава в държавата, на която е гражданин.

[33] В контекст, малко по-различен от този по настоящото дело, генерален адвокат Sharpston предлага разбиране, че „[о]т значение е свободата на избор дали да има движение или не. Мярка, която налага осъществяването на движение, ограничава този избор. Поради това тя е в противоречие с член 21, параграф 1 ДФЕС“. Вж. заключението на генерален адвокат Sharpston по дело O и др. (C-456/12 и C-457/12, EU:C:2013:837, т. 134). Вж. също *Sager*, T. Freedom as Mobility — Implications of the Distinction between Actual and Potential Travelling. Mobilities, 2006, 465—488. По въпроса относно възможното право лицето да не се придвижва, в правото на Европейския съюз, вж. *Iglesias Sánchez*, S. A Citizenship Right to Stay? The Right Not to Move in a Union Based on Free Movement — In: Kochenov, D. (Ed.), цит. съч., бележка под линия 15, стр. 371—393.

[34] Вж. член 28 от Директивата за гражданството.

[35] Вж. например решения от 23 ноември 2010 г., Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, т. 48) и CS, точка 37.

[36] Така Съдът е признал, че въз основа на международното право дадена държава членка не може да отказва на собствените си граждани правото да влизат на нейна територия, нито да отрича правото им да пребивават на територията ѝ. Вж. например решения McCarthy, точка 29, и от 6 октомври 2021 г., A (Преминаване на граници със спортна лодка) (C-35/20, EU:C:2021:813, т. 69). При все това е необходимо да се посочи, че в настоящия случай е ясно, че нидерландските органи не са считали, че международното право им забранява да принудят фактически своя гражданин да напусне държавата, на която е гражданин.

64. Трето, голяма част от гражданите на държавите — членки на ЕС, не упражняват правото си на движение [37]. Въпреки че член 20 ДФЕС предоставя статут на гражданин на Съюза на всички граждани на държавите членки, голяма част от тях са избрали да не се движат [38]. Това обаче не означава, че те не са граждани на Съюза [39].

65. Техният статут на граждани също се нуждае от правна защита.

66. Четвърто, макар статутът на гражданин на Съюза да е, както е установил Съдът, основен статут на всички граждани на държавите членки [40], статичното мнозинство от гражданите на Съюза не може да бъде изключено от ползването на свързаните с този статут права. В крайна сметка статутът на гражданин на Съюза трудно би могъл да се квалифицира като основен, ако се отнася само за малцинство от гражданите на държавите членки, които са избрали да се движат [41].

67. Пето, макар основната причина за защитата на правото на пребиваване на територията на Европейския съюз от страна на Съда да е да гарантира, че гражданите на Съюза са в състояние да се ползват от правата, предоставени от правото на Съюза на пребиваващите на тази територия лица [42], същото преимущество се гарантира чрез признаването на правото на гражданина на ЕС да не се придвижва от държавата членка, в която пребивава и на която е гражданин.

[37] От 1 януари 2022 г. „мобилните“ граждани на ЕС (граждани, които са се преместили да живеят, работят или учат в друга държава членка) са 13,7 милиона. През 2021 г. 1,4 милиона души, които преди това са пребивавали в една държава — членка на ЕС, са мигрирали в друга държава членка. Вж. Доклад на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите съгласно член 25 ДФЕС относно напредъка към ефективно гражданство на ЕС за периода 2020—2023 г., COM(2023) 931 final, стр. 19. Това означава, че по-малко от 3 % от гражданите на Съюза са упражнили правото си на свободно движение. През 2021 г. само около 0,2 % от гражданите на Съюза са упражнили правото си на свободно движение.

[38] В това отношение van Roermund (G.C.G.J. Migrants, humans and human rights — The right to move as the right to stay. — In: Lindahl, H. (Ed.). A Right to Inclusion and Exclusion? Normative Fault Lines of the EU's Area of Freedom, Security and Justice. Oxford, 2009, p. 171) пише, че е „крайно романтична идея да се предполага, че всеки човек силно желае да бъде откривател. За повечето хора свободата на движение е право, което те биха предпочели да не упражняват, тъй като препраща към много различен ролеви модел: моделът на уязвимия скитник, а не на подсигурения поданик“.

[39] В статията си Sara Iglesias Sánchez (цит. съч., бележка под линия 33, стр. 388 и 389) представя данните от проучване, проведено през 2013 г., в което над 60 % от гражданите на Съюза се считат за граждани на Съюза, макар само малък процент от тях да упражняват правото си на свободно движение. Последните данни (от 2025 г.) на Евробарометър показват подобни стойности — 63 % от гражданите на ЕС чувстват привързаност към Европейския съюз (Standard Eurobarometer 103 — пролет 2025 г.).

[40] Решение от 29 април 2025 г., Комисия/Малта (Предоставяне на гражданство срещу инвестиции) (C-181/23, наричано по-нататък „решение Комисия/Малта“, EU:C:2025:283, т. 92). Макар в това решение Съдът да е постановил, че „статутът на гражданин на Съюза *е* основният статут на гражданите на държавите членки“, той се основава на предходната си практика, в която приема, че този статут „*е бил предназначен* да се превърне в основен статут на гражданите на държавите членки“. Така може да се направи извод, че в това отношение е налице известна еволюция след решение от 20 септември 2001 г., Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, т. 31), в което Съдът за пръв път заявява това. Съдът повтаря формулировката от решение Grzelczyk по редица други дела, включително по дело Ruiz Zambrano (вж. т. 41). Единственото решение, в което „предназначено за“ или „има за цел да“ е пропуснато от Съда преди приемането на решение Комисия/Малта, е решение от 5 септември 2023 г., Udlændinge- og Integrationsministeriet (Загубване на датско гражданство) (C-689/21, EU:C:2023:626, т. 38). Ето защо промяната на формулировката в решение Комисия/Малта несъмнено е умишлена и свидетелства за по-силно потвърждение на значението на статута на гражданин на Съюза. Според мен това развитие илюстрира зрелостта, до която е достигнало гражданството на Съюза, което позволява по-нататъшното му развитие.

[41] Някои от другите права, които член 20 ДФЕС предоставя на гражданите на Съюза и които са развити по-подробно в членове 22—24 ДФЕС, се отнасят и до мобилните граждани. По този начин правото да гласуват на местни избори или на избори за Европейски парламент в държавата на пребиваване, е от значение за гражданите, които живеят в държава членка, различна от тази, на която са граждани. Правото на дипломатическа и консулска закрила в трети държави от представителства на държави членки, различни от държавата, чийто гражданин е гражданинът на Съюза, е от значение за гражданите, които пътуват до трети държави, но не и за статичните граждани или за мобилните граждани, по смисъла на право на свободно движение. Правото да отправят петиции до Европейския парламент, да се обръщат към Европейския омбудсман или да пишат до институциите на ЕС на собствения си език, обаче е еднакво важно за статичните и за мобилните граждани.

[42] Вж. бележка под линия 32 от настоящото заключение.

68. По-голямата част от правата, създадени от вторичното право на Съюза за частноправните субекти, не са обусловени от тяхното преместване в друга държава членка.

69. На последно място, ако Съдът тълкува същността на правата на гражданите на Съюза така, че тези права да включват правото им да не се движат, такова тълкуване би ли означавало едностранно разширяване на понятието за гражданство? Не споделям това становище.

70. Гражданите на държавите — членки на ЕС, вече са се ползвали от права на движение, произтичащи от вътрешния пазар, преди въвеждането на статута на гражданин на Съюза. Тези права са се отнасяли до икономически активните мобилни граждани (работници, самостоятелно заети лица, търсещи работа и студенти) и са включвали производните права на някои от членовете на техните семейства. Ето защо правото на свободно движение и пребиваване като част от правата, произтичащи от гражданството на Съюза, въведено в Договорите на нов етап от процеса на интеграция в Съюза, трябва да има допълнително значение и смисъл. От избора на израза „гражданство на Съюза“ става ясно, че целта на това понятие е да създаде допълнителна връзка за гражданите на държавите членки, връзка, която се основава не само на икономическата логика на пазара, но и обвързва гражданите на държавите членки в по-широко европейско общество, основано на общи ценности[43], без да ги лишава от тяхната национална идентичност[44]. Тази връзка съществува независимо дали даден гражданин на Съюза се премества от своята държава членка, или остава в нея.

71. Ето защо, макар възможността за преместване в друга държава членка да представлява важна част от гражданството на Съюза, този статут следва да се тълкува в смисъл, че не само предоставя права на лицата, които решат да се възползват от тази възможност, но също така трябва да защитава тези, които решат да не го правят.

72. Поради всички изложени съображения считам, че член 20 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че защитава правото на лицата да не се движат. За да се защити това право, е без значение дали даден гражданин е принуден да се премести в трета държава или в друга държава членка. И в двата случая съществува риск гражданите на Съюза да бъдат лишени от свободата на избор да не се движат, като по този начин се накърнява статутът им на граждани. Следователно и в двата случая подобен риск би могъл да породи производно право на пребиваване за гражданин на трета държава, на чиято издръжка се намира гражданинът на Съюза.

73. С оглед на изложеното по-горе предлагам на Съда да отговори на първия поставен от запитващата юрисдикция въпрос, че член 20 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не изключва на родител, който е гражданин на трета държава, да трябва да се предостави производно право на пребиваване в държавата членка, чийто гражданин е неговото статично ненавършило пълнолетие дете на издръжка, ако същевременно този родител има

[43] Вж. в този смисъл решение Комисия/Малта, точка 95. Във връзка с това решение, като излага доводи в полза на въвеждането на европейско измерение в образованието, K. Grimonprez счита, че „признаването от страна на Съда, че гражданството се основава на солидарност и добросъвестност, потвърждава, че неговата значимост се простира отвъд мобилните граждани. Неговите последици се отнасят и за онези, които не преминават граници“. *Grimonprez*, K. EU citizenship based on common values: implications of Commission v Malta (C-181/23) for the European dimension in citizenship education (Case Comment) — E.L. Rev. 2025, 502—514, и по-специално стр. 512.

[44] Вж. също в този смисъл решения от 19 ноември 2024 г., Комисия/Чешка република (Пасивно избирателно право и членство в политическа партия) (C-808/21, EU:C:2024:962, т. 163), и от 19 ноември 2024 г., Комисия/Полша (Пасивно избирателно право и членство в политическа партия) (C-814/21, EU:C:2024:963, т. 160).

право на пребиваване в друга държава членка. Произтичащото от гражданството на Съюза право на лицата „да се движат и да пребиват свободно на територията на държавите членки“, включва правото на избор да не се движат, поради което няма значение въпросът дали гражданин на Съюза е принуден да се премести в трета държава или в друга държава членка.

3. Алтернативен анализ

74. Ако Съдът приеме, че член 20 ДФЕС се прилага само ако гражданин на Съюза е принуден да напусне територията на Европейския съюз като цяло, все пак е необходимо решаващият орган да провери дали този гражданин на Съюза действително може да отговаря на условията, за да получи валидно разрешение за пребиваване в друга държава членка.

75. Дори V да има право на пребиваване в Испания[45], това не решава въпроса дали цялото семейство, а именно ненавършилото пълнолетие дете и нейният съпруг, също могат да се присъединят към нея в тази държава членка.

76. Изглежда, че нидерландските органи са основали преценката си единствено на предположението, че както съпругът на V, така и синът им са граждани на Съюза, без да проверят конкретно дали действително могат да пребиват законно в Испания.

77. Възможността за преместване на цялото семейство не може просто да се презумира. Ето защо, преди да откажат да издадат разрешение за пребиваване на V и да ѝ разпоредят да се премести в Испания, нидерландските органи са били длъжни сами да проверят, че преместването на семейството е възможно от правна гледна точка.

78. Ако случаят не е такъв, изправена пред заповедта за напускане на територията, V би трябвало да се върне заедно с детето си в своята трета държава на произход. Поради зависимостта си от майка си, която не е оспорена от никоя от страните в главното производство, детето на V, гражданин на Съюза, ще бъде съответно принудено да напусне територията на Европейския съюз като цяло. Това би довело до прилагането на член 20 ДФЕС в съответствие с мотивите на Съда в решение Ruiz Zambrano и установената въз основа на него съдебна практика, което би довело до задължение за нидерландските органи да признаят производното право на пребиваване на V[46].

79. Възможно ли е детето и съпругът на V да се преместят в Испания?

80. Като граждани на Съюза, както съпругът на V, така и детето им имат право да отидат в Испания и да пребиват там до три месеца (членове 5 и 6 от Директивата за гражданството).

81. След изтичането на тези три месеца член 7 от Директивата за гражданството налага определени условия.

[45] Запитващата юрисдикция ще трябва да провери дали V действително има право на пребиваване в Испания. V обяснява, че се е опитала да се откаже от това право, но не е сигурно, че това е било възможно. Ще пристъпя към анализа, основавайки се на презумпцията, изложена в акта за преюдициално запитване, че V действително може да пребивава законно в Испания.

[46] Ще добавя, че не трябва да се забравя, че макар да изглежда, че двамата родители са граждани на трета държава, това не се отнася за сина им, така че преместването и пребиваването му в тази трета държава обаче биха могли да са съпроводени с допълнителни изисквания.

82. Съпругът и детето на V биха могли да пребивават в Испания, при условие че са работници или самостоятелно заети лица (член 7, параграф 1, буква а), „самоиздържащи се“ (член 7, параграф 1, буква б) или преминаващи курс на обучение, като в същото време притежават достатъчно средства и пълно здравно застрахователно покритие (член 7, параграф 1, буква в). Синът на V е дете и не изглежда вероятно да отговаря на някое от тези условия[47]. Съпругът на V получава социални помощи и отчасти е освободен от задължението да работи, поради здравословното си състояние, така че е малко вероятно той да се намира в някоя от тези хипотези.

83. Съгласно член 7, параграф 1, буква г) от Директивата за гражданството гражданин на Съюза може да не упражнява дейност и да пребивава в друга държава членка, ако се присъедини към друг гражданин на Съюза. Настоящият случай обаче не е такъв, тъй като V е гражданин на трета държава.

84. Следователно, освен ако запитващата юрисдикция не установи друго, възможността за пребиваване в Испания съгласно правото на Съюза не изглежда юридически осъществима възможност за V и нейното семейство.

85. Във всеки случай, нидерландските органи не е трябвало да отказват право на пребиваване на V, преди да се уверят, че детето и съпругът ѝ действително биха могли да я придружат в Испания съгласно правото на Съюза.

Б. По втория въпрос

86. С втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи на кой етап от процеса на вземане на решение по въпроса дали на родител, гражданин на трета държава, следва да се предостави производно право на пребиваване, решаващият орган трябва да вземе предвид висшите интереси на детето и правото на семеен живот. По-специално, тя иска да се установи дали решение, с което на основание член 6, параграф 2 от Директива 2008/115 родител, гражданин на трета държава, се задължава да напусне незабавно територията на страната и да се премести в друга държава членка, в която има право на пребиваване, може да бъде прието, без да се преценят висшите интереси на детето и правото му на семеен живот.

1. Висока степен на зависимост като праг за позоваване на член 20 ДФЕС като източник на производно право на пребиваване

87. В съдебната практика преценката на намесата в правото на семеен живот и висшите интереси на детето е тясно свързана с установяването на степен на зависимост, която, ако е достатъчна, може да предостави по член 20 ДФЕС производно право на пребиваване на родител, гражданин на трета държава.

88. Висока степен на зависимост е определена от Съда като праг, при който следва да се предостави производно право на пребиваване в случаите, когато зависимостта иначе би задължила гражданина на Съюза да напусне територията на Европейския съюз като цяло. По същия начин и по същата причина, поради която *правото на пребиваване на*

[47] Въз основа на решение Zhu и Chen може обаче да се твърди, че синът на V би могъл да се премести в Испания, ако майка му разполага с достатъчно средства, за да го издържа в тази държава членка.

територията на Европейския съюз може да накърни националните мерки, свързани с имиграцията, само в „много особени случаи“ [48], на този етап от развитието на европейската интеграция *правото да не се придвижва*, на гражданина на Съюза също е защитено само в случаите, когато е налице достатъчна степен на зависимост между него и гражданина на трета държава.

89. От практиката на Съда следва, че не може да се направи позоваване на член 20 ДФЕС срещу национални мерки, ако те само *накърняват* избора на лицата да не се движат. Прагът за предоставяне на производно право на пребиваване е по-скоро *лишаването* от този избор, което е налице само в случай че национална мярка *de facto задължава* гражданин на Съюза да се премести.

90. Доколкото разбирам, причината за съществуването на такова ограничение е, че основаните на гражданството на Съюза права интервенират в правомощията на държавите членки в областта на имиграционната политика. След като член 20 ДФЕС е приложим, той може да има превес над националните мерки, включително отказа да се издаде разрешение за пребиваване на гражданин на трета държава.

91. От тази гледна точка изискването за висока степен на зависимост би могло да се разглежда като инструмент за ограничаване на обхвата на случаите, при които може да се предостави производно право на пребиваване на гражданин на трета държава по силата на член 20 ДФЕС.

2. Зависимост и висшите интереси на детето

92. Съгласно съдебната практика лишаване от произтичащи от гражданството права е налице само ако гражданинът на Съюза *действително* или *фактически* [49] трябва да напусне територията с гражданина на трета държава.

93. Съдът не счита, че случаят е такъв, когато зависимостта е по-малка.

94. Например в решение Dereci Съдът постановява, че „макар да е възможно по икономически съображения или с цел запазване на единството на семейството на територията на Съюза за гражданина на държава членка да изглежда желателно членовете на семейството му, които не са граждани на някоя от държавите членки, да могат да пребивават с него на територията на Съюза, само по себе си това обстоятелство не е достатъчно, за да се приеме, че гражданинът на Съюза ще бъде принуден да напусне територията на Съюза, ако не им бъде предоставено такова право“ [50].

95. Следователно не е достатъчно само обстоятелството, че семейният живот е желателен [51]. Например в повечето от делата пред Съда, в които пълнолетен гражданин на Съюза би бил принуден да напусне своята държава членка, ако желае да продължи семейния си живот с гражданина на трета държава, Съдът не приема, че член 20 ДФЕС

[48] Изразът, използван от Съда в повечето дела, свързани с производно право на пребиваване на основание член 20 ДФЕС. Вж. по-специално решение NW и PQ, точка 60 и цитираната съдебна практика.

[49] Например решение Chavez-Vilchez, точка 63.

[50] Решение Dereci, точка 68.

[51] Вж. също решение McCarthy, точки 49 и 50, или решение Ymeraga, точки 38, 39 и 43.

предоставя производно право на пребиваване. В този смисъл Съдът, изглежда, е склонен да приеме, че „възрастният по принцип […] може да живее разделен от членовете на семейството си“ [52].

96. Положението обаче е различно, когато става въпрос за ненавършили пълнолетие граждани на Съюза [53].

97. При преценката на зависимостта на дете, гражданин на Съюза, от члена на неговото семейство, гражданин на трета държава, обикновено родител, компетентните органи трябва да вземат предвид не само правото на зачитане на семейния живот на това дете, закрепено в член 7 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), но и висшите интереси на детето, защитени с член 24, параграф 2 от нея [54].

98. Когато преценяват степента на зависимост, националните решаващи органи трябва изчерпателно да оценят всички особени обстоятелства на *всеки конкретен случай* [55].

99. Те трябва да вземат предвид възрастта, физическото и емоционалното развитие на детето, степента на емоционалната му обвързаност с родител, гражданин на трета държава, както и опасността, която раздялата на детето с този родител би породила за душевното равновесие на детето [56].

100. Ако въз основа на подробна преценка на връзката между детето на издръжка, което е гражданин на Съюза, и неговия родител, гражданин на трета държава, компетентните органи, разглеждащи молбата на този родител да му бъде издадено разрешение за пребиваване, стигнат до извода, че детето ще бъде принудено да напусне държавата членка с този родител в случай на отхвърляне на молбата, този орган трябва да признае достатъчна степен на зависимост и да предостави производно право на пребиваване на основание член 20 ДФЕС.

101. Този основан на оценката на последиците подход, който изисква да се разгледа Хартата, за да се установи приложимостта на член 20 ДФЕС [57], е подлаган на критика. Проблемите, свързани с този подход, могат обаче да бъдат преодолени чрез провеждането на разграничение между приложимостта на член 20 ДФЕС и прилагането му в конкретен случай като основание за предоставяне на производно право на пребиваване.

102. Приложимостта на член 20 ДФЕС към вътрешни положения зависи единствено от обстоятелството, че дадено лице е гражданин на държава членка.

[52] Вж. например решение от 7 септември 2022 г., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Характер на правото на пребиваване по член 20 ДФЕС) (C-624/20, EU:C:2022:639, т. 40).

[53] Вж. в този смисъл решение Subdelegación del Gobierno en Toledo, точка 56 и цитираната съдебна практика.

[54] Вж. решение Chavez-Vilchez, точка 70.

[55] Вж. в този смисъл решения Rendón Marín (т. 85), Subdelegación del Gobierno en Toledo (т. 53 и цитираната съдебна практика), и от 25 април 2024 г., NW и PQ (Класифицирана информация) (C-420/22 и C-528/22, EU:C:2024:344, т. 77).

[56] Вж. в този смисъл решение Chavez-Vilchez, точка 71. Вж. също в този смисъл по-специално решения от 8 май 2018 г., K.A. и др. (Събиране на семейството в Белгия) (C-82/16, EU:C:2018:308, т. 72), от 7 септември 2022 г., S Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Характер на правото на пребиваване по член 20 ДФЕС) (C-624/20, EU:C:2022:639, т. 38 и 39), и X (Тайландска майка) (т. 48).

[57] Вж. например *Šadl*, U. Case — Case-Law — Law: Ruiz Zambrano as an Illustration of How the Court of Justice of the European Union Constructs Its Legal Arguments. — EuConst, 2013, 205—229, и по-специално стр. 225.

103. Това ясно следва от съдебната практика. Например в решение X (Тайландска майка) [58], когато решава дали се прилага член 20 ДФЕС, Съдът е посочил: „*ползването на производното право на пребиваване, което произтича от член 20 ДФЕС, зависи не от това, че детето упражнява правото си на свободно движение и пребиваване в рамките на Съюза, а от това, че същото е гражданин на Съюза* — статут, който то има независимо дали упражнява споменатото право, въз основа просто на притежаването на гражданство на държава членка“ [59].

104. Следователно дадено положение попада в приложното поле на член 20 ДФЕС само поради факта, че лицето е гражданин на държава членка, дори ако това лице никога не е напускало държавата си по произход. Това позволява прилагането на Хартата в съответствие с член 51, параграф 1 от нея, съгласно който признатите в този акт права се прилагат за държавите членки единствено когато те прилагат правото на Съюза [60].

105. Както бе отбелязано, прилагането на член 20 ДФЕС с оглед на предоставянето на производно право на пребиваване в конкретен случай, зависи от степента на зависимост между гражданина на Съюза и гражданина на трета държава, при преценката на която решаващият орган трябва да вземе предвид закрепените в Хартата права, и главно висшите интереси на детето и правото на семеен живот.

106. Това отчасти отговаря на втория въпрос на запитващата юрисдикция. Правата, съдържащи се в членове 7 и 24 от Хартата, са от значение, за да се прецени дали гражданин на Съюза ще бъде принуден да придружи своя родител, гражданин на трета държава, който е длъжен да напусне територията на страната.

107. Следователно, ако степента на зависимост е такава, че ненавършилият пълнолетие гражданин на Съюза би бил принуден да напусне територията на страната, компетентните органи трябва да предоставят на родителя му, гражданин на трета държава, производно право на пребиваване, за да защитят същността на произтичащите от гражданството права на ненавършилия пълнолетие гражданин на Съюза, което включва и правото да не се придвижва.

108. Ако Съдът приеме предложението ми, че правата на гражданин на Съюза включват не само правото на пребиваване на територията на Европейския съюз, но и правото му на избор да не се движи, фактът, че семейството може да бъде принудено да се премести в друга държава членка, а не извън територията на Европейския съюз като цяло, е достатъчен, за да се признае наличието на производно право на пребиваване по член 20 ДФЕС.

109. Ако обаче Съдът не приема това предложение за тълкуване на същността на произтичащите от гражданството права, а ограничи прилагането на член 20 ДФЕС до положения, в които гражданин на Съюза е принуден да напусне територията на Европейския съюз като цяло, решаващият орган все пак ще е длъжен да провери дали

[58] Обстоятелствата по това дело са, че въпросният ненавършил пълнолетие гражданин на Съюза, въз основа на чиито произтичащи от гражданството права майка му, гражданка на трета държава, иска да ѝ бъде признато производно право на пребиваване в Нидерландия, е живял през целия си живот в трета държава.

[59] Решение X (Тайландска майка), точка 29 (курсивът е мой).

[60] Вж. в този смисъл решение от 26 февруари 2013 г., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105).

семейството действително може да се премести и да продължи семейния си живот в Испания, без подобно преместване да засегне висшите интереси на детето и правото му на семеен живот.

110. Дори ако поради зависимостта си от гражданина на трета държава ненавършил пълнолетие гражданин на Съюза бъде принуден да напусне държава членка с този гражданин на трета държава, когато на последния е отказано право на пребиваване, държава членка може да обоснове отхвърлянето на молба за производно право на пребиваване по член 20 ДФЕС с други съображения. Тя може например да се позове на съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, за да отхвърли такава молба[61]. При преценката на пропорционалността на позоваването на такива съображения, за да обоснове отхвърлянето на молба по член 20 ДФЕС, решаващият орган ще трябва да разгледа и висшите интереси на детето и правото на семеен живот.

111. Настоящото дело обаче, както е представено пред Съда, не повдига въпроса за евентуалната обосновка на отказа на националните органи да издадат разрешение за пребиваване. Изглежда, че компетентните органи са отказали да предоставят право на пребиваване на V, с мотива, че член 20 ДФЕС не се прилага, и следователно не са се опитали да обосноват отказа си с други съображения.

112. На последно място, за да се предостави пълен отговор на втория въпрос на запитващата юрисдикция, е необходимо и Съдът да уточни, че компетентните органи не могат да приемат решение на основание член 6, параграф 2 от Директива 2008/115, без да проверят дали висшите интереси на детето и правото му на семеен живот изискват предоставянето на производно право на пребиваване и дали тези права могат да бъдат ограничени по други легитимни съображения.

113. Ето защо предлагам на Съда да отговори на втория въпрос на запитващата юрисдикция по следния начин: член 20 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че задължава компетентните органи, когато преценяват дали да предоставят производно право на пребиваване на гражданин на трета държава, който е родител на ненавършил пълнолетие гражданин на Съюза на издръжка, да проверят, като вземат предвид висшите интереси на детето и правото на семеен живот, дали степента на зависимост между това ненавършило пълнолетие дете и този родител е такава, че детето би било принудено да придружи този родител, ако на последния бъде отказано право на пребиваване. Висшите интереси на детето и правото му на семеен живот трябва да бъдат преценени, преди да се приеме решение на основание член 6, параграф 2 от Директива 2008/115, което задължава гражданина на трета държава да напусне територията на страната и да се премести в друга държава членка, в която има право на пребиваване.

B. Прилагане към фактите по настоящото дело

114. Член 20 ДФЕС се прилага в настоящия случай, тъй като детето на V е гражданин на Съюза.

[61] Вж. например решение CS.

115. За да вземат решение относно производното право на пребиваване на V, компетентните органи трябва да преценят дали детето, гражданин на Съюза, и неговата майка, гражданка на трета държава, която е подала молба за разрешение за пребиваване, имат такова отношение на зависимост, че детето би било принудено да напусне територията на Нидерландия, ако майка му бъде задължена да я напусне.

116. От акта за преюдициално запитване е видно, че V е лицето, което основно полага грижи за детето, тъй като баща му не е в състояние да работи редовно, и по тази причина получава социални помощи[62]. Също така е видно, че е налице висока степен на зависимост между детето и неговата майка. Следователно висшите интереси на детето изискват то да остане с майка си.

117. Ето защо детето би било принудено да напусне Нидерландия с майка си, ако ѝ бъде отказано право на пребиваване в тази държава членка. Този факт не е спорен и изглежда, е в съответствие със заключението на компетентните нидерландски органи.

118. Ако майката на детето бъде задължена да напусне Нидерландия, и следователно детето бъде принудено да я придружи поради естеството на отношението им на зависимост, като се има предвид, че член 20 ДФЕС предоставя право на гражданите на Съюза да не се придвижват, въпросът дали тя и синът ѝ трябва да се преместят в Испания или в трета държава, няма значение.

119. Ако висшите интереси на детето изискват да упражни правото си да не се придвижва, нидерландските органи трябва да предоставят на майката, гражданин на трета държава, производно право на пребиваване.

120. Освен това при конкретните обстоятелства по настоящото дело оставането в Нидерландия, изглежда, е във висшия интерес на това дете. Следователно неговото произхождащо от гражданството право да не се движи, би било защитено само ако на майка му бъде предоставено производно право на пребиваване.

IV. Заключение

121. С оглед на изложените съображения предлагам на Съда да отговори на въпросите, поставени от Rechtbank Den Haag (Първоинстанционен съд Хага, Нидерландия), по следния начин:

„1) Член 20 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не изключва на родител, който е гражданин на трета държава, да трябва да се предостави производно право на пребиваване в държавата членка, чийто гражданин е неговото статично ненавършило пълнолетие дете на издръжка, ако същевременно този родител има право на пребиваване в друга държава членка. Произтичащото от гражданството на Съюза право на лицата „да се движат и да пребиват свободно на територията на държавите

[62] Съдът уточнява, че когато съответният гражданин на Съюза е дете, компетентните органи трябва да установят кой действително се грижи за детето и дали съществува действително отношение на зависимост между детето и родителя, гражданин на трета държава (решение Chavez-Vilchez, т. 70). Освен това, макар зависимостта да съществува по отношение на двамата родители, единият от които е гражданин на трета държава, а другият е гражданин на Съюза, самото съществуване и самото участие на този родител, гражданин на Съюза, в живота на детето сами по себе си не са достатъчни, за да се откаже производно право на пребиваване на родител, гражданин на трета държава, ако детето действително се издържа от последния родител.

членки“, включва правото на избор да не се движат, поради което няма значение въпросът дали гражданин на Съюза е принуден да се премести в трета държава или в друга държава членка.

2) Член 20 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че задължава компетентните органи, когато преценяват дали да предоставят производно право на пребиваване на гражданин на трета държава, който е родител на ненавършил пълнолетие гражданин на Съюза на издръжка, да проверят, като вземат предвид висшите интереси на детето и правото на семеен живот, дали степента на зависимост между това ненавършило пълнолетие дете и този родител е такава, че детето би било принудено да придружи този родител, ако на последния бъде отказано право на пребиваване. Висшите интереси на детето и правото му на семеен живот трябва да бъдат преценени, преди да се приеме решение на основание член 6, параграф 2 от 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, което задължава гражданина на трета държава да напусне територията на страната и да се премести в друга държава членка, в която има право на пребиваване“.