ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ Г-ЖА E. SHARPSTON

представено на 10 декември 2009 година[1]

1. Директива 2003/86/ЕО[2] на Съвета определя условията за упражняване на правото на събиране на семейството от граждани на трети страни, пребиваващи законно на територията на държавите членки. Изискване, което една държава членка може да наложи, когато член на семейството кандидатства за разрешително да се присъедини към такова пребиваващо лице, е последното да има стабилни и регулярни финансови ресурси, достатъчни, за да издържа семейството, „без да прибягва до системата за социално подпомагане на въпросната държава членка".

2. Главното производство по делото се отнася до заявление на мароканска гражданка да се присъедини към съпруга си — също с мароканско гражданство, който е законно пребиваващ в Нидерландия от 1970 г. и за когото тя се е омъжила през 1972 г. Съпругът има стабилни и регулярни финансови ресурси, достатъчни за покриване на общите разходи за издръжка, но които не изключват възможността да получава определени типове социално подпомагане. В този контекст Raad van State (Държавен съвет) иска да получи по-детайлни насоки относно критерия „без да прибягва до системата за социално подпомагане" и отправя преюдициално запитване относно това, дали директивата позволява да се направи разграничение между семейните връзки, които са възникнали преди или след влизането на това лице на територията на държавата членка.

Правна уредба

Директива 2003/86/ЕО

3. По-конкретно в преамбюла на директивата:

— съображение 2 акцентира върху задължението за защита на семейството и зачитане на семейния живот, предвидено по-специално в член 8 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и в Хартата за основните права на Европейския съюз,

1 — Език на оригиналния текст: английски.

2 — Директива 2003/86/ЕО на Съвета от 22 септември 2003 година относно правото на събиране на семейството (ОВ L 251, стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 164, наричана по-нататък „директивата"). Тя не се прилага в Дания, Ирландия и Обединеното кралство (вж. съображения 17 и 18 от директивата).

— съображение 3 се позовава на срещите на Европейския съвет в Тампере през октомври 1999 г. и Лаакен през декември 2001 г., на които се декларира, че Европейският съюз трябва да осигури справедливо отнасяне към гражданите на трети страни, пребиваващи законно на територията на държавите членки, и трябва да има за цел да им бъдат предоставени права и задължения, сравними с тези на гражданите на Европейския съюз,

— в съображение 5 се посочва, че държавите членки трябва да прилагат директивата без дискриминация, основаваща се на пол, раса, цвят, етнически или социален произход, генетични характеристики, език, религия или вярвания, политически или други убеждения, принадлежност към национално малцинство, богатство, раждане, недъг, възраст или сексуална ориентация,

— съображение 6 се позовава на защитата на семейството и създаване или запазване на семеен живот на основата на общи критерии, определящи материалните условия за упражняване на правото на събиране на семейства,

— в съображение 8 се изтъква, че е необходимо да се предвидят по-благоприятни условия за упражняване на правото на бежанците на събиране на семейството поради причините, които са ги принудили да избягат от страната си и които им пречат да водят там нормален семеен живот,

— в съображение 11 се посочва, че правото на събиране на семейството следва да се упражнява при едновременно строго зачитане на признатите от държавите членки ценности и принципи.

4. Според член 2, буква г) от директивата „събиране на семейство“ означава „влизане и пребиваване в държава членка на членове на семейството на гражданин на трета страна, пребиваващ законно в тази държава членка, с цел да се съхрани единството на семейството, независимо дали семейните връзки са възникнали преди или след влизането на това лице“. В този случай по силата на член 2, буква в) това пребиваващо лице се нарича „кандидат за събиране на семейството“.

5. Член 3, параграф 5 изтъква, че директивата не трябва да засяга възможността държавите членки да приемат или да запазят по-благоприятни разпоредби.

6. Член 4, параграф 1 предвижда:

„Държавите членки разрешават влизането и пребиваването в съответствие с настоящата директива и при условие, че са спазени изискванията на глава IV, а също и на член 16 на следните членове на семейството:

а) съпруг на кандидата за събиране на семейството;

[…]“

7. Глава IV се състои от членове 6—8. Член 6, който не се разглежда директно в настоящото дело, позволява на държавите членки да откажат, оттеглят или откажат да подновят разрешение за пребиваване на член на семейството на основания, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве, като вземат предвид факторите, изложени в член 17, и тежестта или характера на извършеното нарушение или създадената опасност.

8. Член 7, параграф 1 предвижда при подаване на заявление за събиране на семейство заинтересованата държава членка да може да поиска доказателство, че кандидатът разполага с а) нормални жилищни условия за семейството, покриващи изискванията на общите здравни норми и нормите за безопасност, б) медицинска застраховка за цялото семейство и

„в) стабилни и регулярни финансови ресурси, които са достатъчни, за да издържа себе си и членовете на своето семейство, без да прибягва до системата за социално подпомагане на въпросната държава членка. Държавите членки оценяват тези финансови ресурси с оглед характера им и тяхната регулярност и могат да вземат под внимание [размера] на минималните национални възнаграждения или пенсии, а също и броя на членовете на семейството“.

9. Член 7, параграф 2 позволява на държавите членки да изискват придържане към мерките за интегриране, а член 8 им позволява да наложат квалифициращ период за пребиваване на кандидата за събиране на семейството. Тези разпоредби отново не се разглеждат в настоящия случай.

10. Глава V от директивата съдържа специфични и по-благоприятни разпоредби относно събирането на семейства на бежанци, признати за такива от държавите членки, които са индиректно релевантни по настоящото дело. Съгласно член 9, параграф 2 държавите членки могат да

ограничат прилагането на тази глава само до бежанци, чиито семейни връзки предшестват влизането им на тяхна територия. По силата на член 12, параграф 1 не се допуска държавите членки да изискват доказателства, че бежанецът изпълнява изискванията по член 7, въпреки че те могат да изискат изпълнението на условията по член 7, параграф 1, ако заявлението не е подадено в рамките на три месеца след предоставянето на статута на бежанец.

11. Член 16 от глава VII (която се отнася до санкциите и обжалването) позволява на една държава членка да откаже, оттегли или откаже да поднови разрешение за пребиваване при редица основания, и по същество когато семейните отношения не са истински или когато условията, определени в директивата, не са изпълнени или престанат да се изпълняват. В частност по отношение на последното вторият абзац от член 16, параграф 1, буква а) предвижда:

„При подновяване на разрешението за пребиваване, ако кандидатът не разполага с достатъчно финансови ресурси, без да прибягва до системата за социално подпомагане на държавата членка, както е предвидено в член 7, параграф 1, буква в), държавата членка взима под внимание приноса на членовете на семейството за доходите в домакинството.“

12. Член 17 от същата глава гласи:

„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.“

Законодателство на Нидерландия

13. Правата за пребиваване на чужденците в Нидерландия се уреждат по-специално от Vreemdelingenwet 2000 (Закон за чужденците, наричан по-нататък „Vw 2000“) и правилника за неговото приложение — Vreemdelingenbesluit 2000 (Правилник за чужденците, наричан по-нататък „Vb 2000“). За разлика от общностното законодателство, нидерландското законодателство прави разграничение между събиране на семейството и създаване на семейство.

14. Глава 3 от Vw 2000 се отнася до разрешенията за пребиваване. Издават се различни типове разрешения, и по-специално

за определени периоди или безсрочни, както и за търсещи убежище лица и други. Член 14, параграф 2 уточнява, че разрешение за пребиваване за определен период се предоставя при ограничени условия, свързани с целта, за която се издава разрешението, както е регламентирано от административните разпоредби. Съгласно член 15 съответните цели включват събиране на семейството и създаване на семейство. По силата на член 16, параграф 1, буква в) заявление за разрешение за пребиваване за определен период може да бъде отказано, ако чужденецът или лицето, при когото той или тя иска да пребивава, не притежава независими, трайни и достатъчни средства за издръжка.

15. Vb 2000 е изменен, считано от 3 октомври 2005 г., за да бъде приведен в съответствие с изискванията на директивата и съдържа следните релевантни разпоредби:

16. Съгласно член 1.1, буква r) „създаване на семейство“ означава „събиране със съпруг, регистриран партньор или нерегистриран партньор, доколкото семейната връзка възниква по време, когато основното местопребиваване на кандидата за събиране на семейството[3] е Нидерландия“. „Събиране на семейството“ не е дефинирано само по себе си.

17. Съгласно членове 3.13 и 3.14 разрешение за пребиваване за определен период с цел създаване на семейство или събиране на семейството трябва да се предостави при ограничени условия, свързани с тази цел, на някои определени членове от семейството на кандидата за събиране на семейството (включително съпруга/та), ако са изпълнени условията по членове 3.16—3.22. Член 3.22 е предмет на разглеждане в настоящото дело.

18. Съгласно член 3.22, параграф 1 разрешението за пребиваване зависи от трайния и независим нетен доход на кандидата, който е определен в член 3.74, буква а). По силата на член 3.22, параграф 2 обаче, в случай на създаване на семейство „чрез дерогация от параграф 1“ този доход трябва да е равен на поне 120 % от минималната работна заплата, включително добавката за отпуск.

19. Въпреки че не е пряко релевантно с оглед на фактите към разглеждания в главното производство момент, може да се отбележи, че чрез дерогация от параграфи 1 и 2 член 3.22, параграф 3 предвижда също предоставянето на разрешение за пребиваване, когато кандидатът за събиране на

3 — Това е именно „лицето, при което чужденецът иска да пребивава“ в член 16, параграф 1, буква в) от Vw 2000. Съгласно член 3.15 от Vb 2000 той или тя може да бъде нидерландски гражданин или чужденец с редовно разрешение за пребиваване. Това лице съответства на „кандидат за събиране на семейството“ съгласно директивата.

семейство е на повече от 65 години или е напълно и трайно неработоспособен, като по този начин премахва условията по отношение на доходите при подобни обстоятелства[4]. Съобразно член 3.22, параграф 4 условието се премахва и когато заявление за присъединяване на членове на семейството на бежанец е подадено в рамките на 3 месеца от предоставянето на бежанския статут.

20. Съгласно член 3.74, който дефинира условията по отношение на доходите по член 3.22, параграф 1, буква а), средствата за издръжка, посочени в член 16, параграф 1, буква в) от Vw 2000, са достатъчни, ако чистият доход е равен в частност на: а) праговете за социално подпомагане, включително добавката за отпуск за съответната категория (лица, живеещи сами, самотни родители или съпружески двойки), или г) в случай на създаване на семейство — 120 % от минималната заплата, включително добавката за отпуск.

21. Прагът за подпомагане, посочен в член 3.74, буква а), е същият от член 21 от глава 3, която урежда „общото подпомагане“ от Wet werk en bijstand (Закон за труда и социалното подпомагане) (наричан по-нататък „Wwb“). Член 21 е една от разпоредбите, която определя „праговете за подпомагане“, т.е. равнището на доход, под които лицето има право на общо подпомагане. Освен това, глава 4 от Wwb, и по-специално член 35, параграф 1, предвижда временно „специално подпомагане“, предоставяно от местните власти на подалите заявления лица, които нямат на разположение достатъчно финансови ресурси, за да покрият „разходите, необходими за тяхната издръжка, възникнали от изключителни обстоятелства“.

22. Според акта за преюдициално запитване релевантният законоустановен праг за социално подпомагане към разглеждания в главното производство момент е 1 207,91 EUR на месец, а за създаване на семейство (120 % от минималната заплата) размерът е 1 441,44 EUR[5].

Факти, производство и преюдициални въпроси

23. Г-жа Rhimou Chakroun — жалбоподател в главното производство, е родена през 1948 г. и има мароканско гражданство. През 1972 г. тя се омъжва за г-н Chakroun, който е роден на 1 юли 1944 г. и също има мароканско гражданство.

4 — Вж. също член 3.28, параграф 4, съгласно който заявлението не може да се отхвърли въз основа на член 16, параграф 1, буква в) от Vw 2000, ако човекът, с когото чужденецът иска да живее, е 65-годишен или по-възрастен или нетрудоспособен.

5 — При сравнение с релевантното нидерландско законодателство става ясно, че тези цифри са за чист доход, а законоустановеният праг за социално подпомагане съответства на чистата минимална работна заплата, която е определена като брутна сума в Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Закон за минималната работна заплата и добавка за отпуск).

24. Г-н Chakroun пребивава в Нидерландия от 21 декември 1970 г. и има безсрочно разрешение за пребиваване от 1975 г. От юли 2005 г. той получава обезщетение за безработица, което, ако обстоятелствата останат непроменени, той ще продължи да получава до юли 2010 г. Безспорно е, че въпросното обезщетение, което е изплатено, тъй като г-н Chakroun е внасял осигуровките си за безработица, докато е бил нает на работа, не представлява „социална помощ“, което би попречило на съпругата му да се присъедини към него съобразно нидерландското законодателство за транспониране на директивата.

25. След сключването на брака г-жа Chakroun продължава да живее в Мароко, но на 10 март 2006 г. тя кандидатства за временно разрешение за пребиваване[6] пред нидерландското посолство в Рабат, за да живее със съпруга си.

26. С решение от 17 юли 2006 г. (жалбата по административен ред срещу това решение е отхвърлена на 21 февруари 2007 г.) нидерландският министър на външните работи отхвърля заявлението на основание, че в съответния момент обезщетението за безработица на съпруга е само 1 322,73 EUR нето на месец, включително добавката за отпуск, докато приложимият стандарт за доходите за създаване на семейство е 1 441,44 EUR нето на месец, включително добавката за отпуск.

27. Отказът се позовава на административно циркулярно писмо, съгласно което член 7, параграф 1 от директивата не изисква от държавите членки да прилагат критерий на базата на прага за социално подпомагане, минималната работна заплата или процент от нея. Свободата на преценка, предоставена на държавите членки, е използвана в член 3.22 и член 3.74, буква г) от Vb 2000. Докато директивата е еднакво приложима както към събирането на семейството, така и към създаването на семейство, критерият за „основно място на пребиваване“ отхвърля „събирането на семейството“, когато бракът е сключен по време на ваканция на пребиваващо в Нидерландия лице в чужбина.

28. Жалбата на г-жа Chakroun срещу решението на министъра е отхвърлена от Rechtbank 's-Gravenhage (Районен съд, Хага) на заседание в Zutphen на 15 октомври 2007 г. Жалбата на г-жа Chakroun понастоящем се разглежда от Raad van State.

29. Един от въпросите в това производство се отнася до начина, по който се определя приложимият критерий за доход.

6 — Притежаването на такова разрешение по принцип е предварително условие за кандидатстване за редовно (за определен период) разрешение за пребиваване (вж. Family reunification and family formation in the Netherlands during the period 2002—2006. European Migration Network, 2007, p. 7 et 22).

Г-жа Chakroun не оспорва, че член 7, параграф 1, буква в) от директивата допуска такъв критерий, но твърди по същество, че този член не позволява да се поставя по-висок праг от този, който по принцип се използва, за да се определи доходът, необходим за издръжката на семейството, а именно в Нидерландия законната минимална работна заплата за релевантната категория и семейно положение, като доходът под този размер дава право на лицето на общо подпомагане. Въпреки това запитващата юрисдикция посочва, че местните власти могат да предоставят различни видове социално подпомагане (и освобождаване от местни данъци) не само на лица, чийто доход е по-нисък от минималната работна заплата, но и на лица, които имат финансови ресурси, равни или по-високи от минималните, но не са способни да покрият разходите, необходими за тяхната издръжка, възникнали от изключителни обстоятелства. Такова специално подпомагане се предоставя чрез подвижна скала и спира да бъде предоставяно щом доходът достигне от 120 % до 130 % от минималната работна заплата. Въпросът следователно е дали член 7, параграф 1, буква в) позволява на държавата членка да постави праг на дохода на равнище, което изключва всякаква възможност за достъп до специално подпомагане от този вид.

30. Друг от въпросите се отнася до направеното в Нидерландия разграничение между събирането и създаването на семейство. Прагът от 120 % от минималната работна заплата се прилага само във втория случай. Г-жа Chakroun твърди, че член 2, буква г) от директивата изключва всякакво разграничение въз основа на възникването на семейната връзка преди или след влизането на кандидата за събиране на семейство на територията на съответната държава членка. От своя страна, министърът твърди, че такова разграничение може да се направи при случаи с бежанци (член 9, параграф 2 от директивата) и в случаи с граждани на трети държави, които са дългосрочно пребиваващи в Общността и които упражняват своето право на пребиваване във втора държава членка[7].

31. Поради това Raad van State поставя следните преюдициални въпроси на Съда:

„1) Трябва ли изразът „прибягва до системата за социално подпомагане“, съдържащ се в член 7, параграф 1, буква в) от [директивата], да се тълкува в смисъл, че позволява на държавите членки да приемат правна уредба в областта на събиране на семейството, съгласно която то се отказва на кандидат за събиране на семейството, който е доказал, че разполага със стабилни и регулярни финансови средства, които са достатъчни, за да издържа себе си и членовете на

7 — Член 16, параграф 1 и параграф 5 от Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 година относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни (ОВ L 16, стр. 44; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 225) позволява това лице да бъде придружено от неговото или нейното семейство само ако има вече създадено семейство в първата държава членка.

своето семейство, но който предвид своите доходи все пак може да иска помощ по силата на специалното подпомагане, за да покрие конкретни и индивидуално определени разходи, необходими за неговата издръжка, да иска освобождаване от данъци, предоставяно според доходите от местните власти, или да иска по отношение на него да бъдат приети мерки за подпомагане на доходите в рамките на общинската политика, свързана с ниските доходи [„minimabeleid“]?

2) Трябва ли [директивата], и по-конкретно член 2, буква г) от нея, да се тълкува в смисъл, че тази разпоредба не допуска национална правна уредба, в която при прилагането на съдържащите се в член 7, параграф 1, буква в) условия по отношение на доходите се прави разграничение според това, дали семейните връзки са възникнали преди или след влизането на пребиващото лице на територията на държавата членка?“

32. Писмени становища представят г-жа Chakroun, гръцкото, нидерландското правителство и Комисията. По време на заседанието на 21 октомври 2009 г. Г-жа Chakroun, нидерландското правителство и Комисията представят устно твърденията си.

Анализ

Встъпителни бележки

33. Отбелязвам, че след като е отправено преюдициалното запитване, г-н Chakroun навършва 65 години, така че когато се разглежда заявление за събиране на семейството, вече не трябва да се прилага прагът на доход[8]. Въпреки това главното производство се отнася до решение, взето, когато такъв праг се е прилагал и на Съда не е предоставена информация (дори и след въпрос по време на заседанието), че това производство е засегнато от промяната в ситуацията. Следователно бих изходила от принципното положение, че прагът все още е приложим за разрешаването на спора пред Raad van State.

34. Двата преюдициални въпроса на запитващата юрисдикция са отделни, но взаимозависими. Въпреки че, изглежда, няма императивно съображение за разглеждането им в определен ред, намирам за по-полезно да взема под внимание първо дали може да се наложат диференцирани условия по отношение на доходите, преди да разгледам какво равнище на доход може да се изисква. Поради това ще започна с втория въпрос.

8 — Вж. точка 19 по-горе.

По втория въпрос

35. Запитващата юрисдикция иска да установи по същество дали член 2, буква г) от директивата, съобразно който „събиране на семейството“ обхваща всички ситуации, в които към кандидата за събиране на семейството се присъединява член на семейството, независимо дали семейните връзки са възникнали преди или след като кандидатът започва да пребивава на територията на въпросната държава членка[9], не допуска националното законодателство, което налага условия за по-големи доходи в последния случай.

36. Фразата „независимо дали семейните връзки са възникнали преди или след влизането на пребиващото лице“ не предвижда ясно разграничаване с оглед на периода на възникване на семейните връзки. Напротив, най-очевидният прочит е може би този, който г-жа Chakroun, гръцкото правителство и Комисията представят по същество — че фразата е в противоречие с всякакво систематично разграничение на тази основа, която не се позволява от някои по-конкретни разпоредби (като член 9, параграф 2 относно бежанците).

37. Въпреки това нидерландското правителство твърди, че член 2, буква г) *ясно* допуска такова разграничение. То просто дефинира едно общо понятие, без да изключва възможността за по-нататъшни разграничения в рамките на това понятие.

38. Не намирам този довод за убедителен.

39. Позовавайки се специално на директивата, Съдът напомня установената съдебна практика, според която изискванията, произтичащи от защитата на основните права, признати в общностния правен ред, обвързват и държавите членки, когато те прилагат общностни разпоредби, и следователно те са длъжни, доколкото е възможно, да прилагат тези разпоредби по начин, който не противоречи на посочените изисквания[10].

9 — Може да се отбележи, че дефиницията в член 2, буква г) обхваща само ситуации, при които фамилната връзка възниква преди членът на семейството да поиска да се присъедини към кандидата за събиране на семейството. Нидерландската дефиниция за „създаване на семейство“ е също толкова ограничена. Нито една от тези дефиниции не обхваща ситуацията, в която гражданин на трета страна желае да пътува до държавата членка, за да сключи брак с кандидата. Първоначалното предложение на Комисията за директива (COM (1999) 638 окончателен) обхваща подобна ситуация (член 2, буква д), стр. 12 и 25). Въпреки това през януари 2001 г. думите „да създаде или“ са премахнати от израза „с цел да създаде или запази единството на семейството“ (документ 5682/01 на Съвета от 31 януари 2001 г.).

10 — Решение от 27 юни 2006 г. по дело Парламент/Комисия (C-540/03, Recueil, стр. I-5769, точка 105).

40. Един от тези основни принципи е принципът на равно третиране или на недопускане на дискриминация, който непрекъснато се определя като принцип, изискващ „да не се третират по различен начин сходни положения и да не се третират еднакво различни положения, освен ако такова третиране не е обективно обосновано“[11].

41. В този контекст може би изглежда безразсъдно смело да се твърди, че разликата между семейна връзка, възникнала преди влизането на кандидата на територията на държавата членка, и връзка, която е възникнала по-късно, не може никога да оправдае различно третиране в някакво отношение.

42. Въпреки това, както подчертава Комисията, изглежда, няма основания, които да оправдаят налагането на условия за по-големи доходи в един случай, а в друг — не. Сумата, необходима за издръжката на кандидата и неговото или нейното семейство, без да прибягва до социално подпомагане — която член 7, параграф 1, буква в) позволява на държавите членки да изискват, — разбира се, може да бъде повлияна от редица фактори като броя и възрастта на членовете на семейството, тяхната нужда от грижа или трудоспособността им. Каквато и да е тази сума обаче, тя обикновено не може да бъде повлияна от това, дали семейната връзка е възникнала преди или след като кандидатът е станал законно пребиваващ в приемащата държава.

43. Следователно, ако принципът на равно третиране или на недопускане на дискриминация се спазва при транспонирането на директивата, разграничение като направеното в нидерландското законодателство е изключено.

44. Нидерландското правителство обаче представя един допълнителен довод. Според него условията за по-големи доходи представляват всъщност правило. Това, което в действителност се изисква за издръжката на семейство, без да се прибягва до социално подпомагане, е 120 % от минималната заплата. Условия за по-ниски доходи са изключение от правилото. Това е по-благоприятна разпоредба, изрично позволена от член 3, параграф 5 от директивата, предвидена с цел съобразяване с международните задължения на Нидерландия, и по-специално с правото на зачитане на семейния живот, предвидено в член 8 от Европейската конвенция за защита на правата на човека, като нидерландското правителство счита, че семействата, които вече са създадени до момента на влизането на кандидата на

11 — Вж. Решение от 7 юли 2009 г. по дело S.P.C.M. и др. (C-558/07, Сборник, стр. I-5783, точка 74). Принципът на недопускане на дискриминация е посочен също и в съображение 5 от директивата и представлява част от признатите от държавите членки ценности и принципи, посочени в съображение 11.

територията на държавата членка, заслужават в по-голяма степен това зачитане, отколкото семействата, които тепърва следва да се създадат.

45. Не намирам и този довод за убедителен.

46. Първо, въпреки че това е въпрос на тълкуване на националното право и поради това следва да се направи от нидерландските съдилища, изглежда, че това е в противоречие със самите текстове от законодателството. Член 3.22, параграф 1 от Vb 2000 определя праг на дохода. По-високият праг в член 3.22, параграф 2, който важи само за случаите на създаване на семейство, е посочен изрично като определен „чрез дерогация от параграф 1“. Намирам за трудно да тълкувам тези разпоредби, в смисъл че параграф 2 определя основен праг, а параграф 1 предвижда изключение.

47. Дори и при по-странно тълкуване това да се окаже така, пак не бих приела довода на правителството. Държавите членки могат да прилагат по-благоприятни разпоредби от тези, които директивата изисква или позволява[12], но когато го правят, те трябва да спазват принципа на равно третиране или на недопускане на дискриминация. Тъй като въпросът дали семейната връзка е възникнала преди или след като кандидатът е станал законно пребиваващ в приемащата държава, не предоставя обективна основа за прилагане на различни прагове на доход в иначе сравними ситуации, въпросът дали по-високият праг е изключение от правилото, не е релевантен.

48. Този възглед не засяга другите дерогации[13], чрез които нидерландското правителство иска да подкрепи довода си. Както възрастта, така и нетрудоспособността са обективни фактори, които в много голяма степен могат да засегнат финансовите ресурси на лицето и по този начин да оправдаят намаляването или премахването на какъвто и да е праг на доход. Отсъствието на какъвто и да е праг, когато членове на семейството кандидатстват за присъединяване към бежанец в рамките на три месеца от предоставянето на бежански статут, е не само обективно обосновано (много вероятно е основателното опасение от преследване, което дефинира бежанския статут[14], да се разпростре и върху близките членове на семейството и по този начин е в подкрепа на събирането на семейството, преди бежанецът да

12 — Член 3, параграф 5; вж. точка 5 по-горе.

13 — Посочени в точка 19 по-горе.

14 — Вж. член 2, буква в) от Директива 2004/83/ЕО на Съвета от 29 април 2004 година относно минималните стандарти за признаването и правното положение на гражданите на трети страни или лицата без гражданство като бежанци или като лица, които по други причини се нуждаят от международна закрила, както и относно съдържанието на предоставената закрила (ОВ L 304, стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 52).

може да гарантира стабилни и регулярни финансови ресурси в приемащата страна), но и се изисква изрично от член 12, параграф 1 от директивата.

49. Този възглед не засяга и адаптирането на прага, което може да се реши според обективни основания в отделни случаи. Действително, когато се прилагат условия по отношение на доходите, член 7, параграф 1, буква в) от директивата изисква държавите членки да оценяват финансовите ресурси на кандидата за събиране на семейство с оглед характера им и тяхната регулярност и позволява да се вземе под внимание и броят на членовете на семейството. Член 17 изисква да се вземат под внимание редица индивидуални обстоятелства, когато се вземат отрицателни решения по отношение на събирането на семейството. Така директивата изисква индивидуална оценка на всяко заявление и не допуска общо прилагане на какъвто и да е праг, без да се вземат предвид обстоятелствата по случая[15].

50. Трябва да се спомене и посоченото в решението за отхвърляне на заявлението на г-жа Chakroun обстоятелство, което изглежда цели да обоснове разграничението между събиране на семейството и създаване на семейство на основание, че е необходимо по-малко благоприятно третиране в случай, когато пребиваващо в Нидерландия лице сключва брак по време на ваканция в чужбина. Дори и да се допусне, че това е валидна предпоставка (може би на основание, че тя елиминира фиктивните бракове), въпреки всичко е необходима индивидуална преценка.

51. Не смятам, че систематично може да се направи обективно разграничение между двама граждани на трети страни, които желаят да живеят в дадена държава членка, за да работят и създадат семейство там, единият от които сключва брак, преди да емигрира, а другият отлага сключването на брак до посещение в своята страна на произход. Разликата между двата случая, например, може да зависи изцяло от готовността на родителите на булката да приемат зет, който все още не е бил финансово независим.

52. Освен това нидерландското правителство изрично споменава в писменото си становище, че дори и ако семейната връзка е възникнала след влизането на кандидата на територията на държавата членка и критерият за доход не е покрит, членовете на семейството ще получат разрешения за пребиваване, ако член 8 от Европейската конвенция за защита на правата на човека

15 — Вж. също член 6 от директивата (точка 7 по-горе) и член 16 (точка 11), последният от които изисква да се вземе под внимание доходът на членовете от семейството, когато се разглежда заявлението за подновяване на разрешението за пребиваване. В допълнение бих добавила, че всички участници в производството, включително и нидерландското правителство, приемат, че член 8 от Европейската конвенция за защита на правата на човека изисква индивидуална преценка на всеки отделен случай.

го изисква, като това предполага, че ще се извърша индивидуална преценка.

По първия въпрос

53. Такава преценка изглежда в състояние да осигури адекватна защита срещу неправомерна имиграция чрез сключване на фиктивни бракове.

54. Близо 34-годишният брак на семейство Chakroun (към разглеждания в главното производство момент) едва ли може да се сравнява с фиктивен брак или с това, което може да се определи като „да доведеш ваканционна невеста“. Позоваването на тази доста различна ситуация в решението за отхвърляне на заявлението на г-жа Chakroun, изглежда, показва, че в производството далеч не е извършена индивидуалната преценка, която се изисква както от директивата, така и от член 8 от Европейската конвенция за защита на правата на човека.

55. С оглед на тези съображения, според мен, директивата не допуска разграничение като разглежданото, доколкото то не е основано на нито един обективен фактор, свързан с равнището на финансови ресурси, които са необходими за издръжката на кандидата и неговото или нейното семейство, и се прилага, без да се вземат предвид обстоятелствата по всеки един случай.

56. С оглед на предложения от мен отговор на втория въпрос, разглеждането на първия въпрос трябва да е основано на хипотезата, че държавата членка прилага единен праг, „съгласно който събиране на семейството се отказва на кандидат, който е доказал, че разполага със стабилни и регулярни финансови ресурси, които са достатъчни, за да издържа себе си и членовете на своето семейство, но предвид доходите си все пак може да иска помощ по силата на специалното подпомагане, за да покрие конкретни и индивидуално определени разходи, необходими за неговата издръжка, да иска освобождаване от данъци, предоставяно според доходите от местните власти, или да иска по отношение на него да бъдат приети мерки за подпомагане на доходите в рамките на общинската политика, свързана с ниските доходи“.

57. Първо, струва ми се, че член 7, параграф 1, буква в) от директивата допуска държавата членка да определи специфичен праг на доход, при условие че същият може да се прилага така, че да се вземат предвид индивидуалните обстоятелства във всеки един случай.

58. Второ, член 7, параграф 1, буква в) гласи, че държавите членки „могат да вземат под внимание нивото на минималните национални възнаграждения или пенсии“. Това определено не изисква специфичният праг да бъде поставен на равнище от 100 % (или какъвто и да е друг процент) от

минималното национално възнаграждение, а няма и как да е иначе, при условие че седем от държавите членки нямат национално законодателство, което да определя законната минимална работна заплата[16].

59. Освен това критерият, който може да се използва, е този за финансовите ресурси, достатъчни, за да се издържа събраното семейство, без да прибягва до социално подпомагане. Въпреки че националната минимална работна заплата, където съществува, може да изглежда като полезна отправна точка в това отношение (тъй като една от възможните функции на тази заплата е да осигури посрещане на нуждата от издръжката на работниците от работодателя, а не от държавата), не може да се приеме, че тя съвпада с равнището на доход, при което социалното подпомагане спира да се предоставя. Поради редица политически или икономически причини правото на социално подпомагане може да престане да съществува под равнището на минималната работна заплата или да продължи да бъде предоставяно и над това равнище[17]. Ясно е обаче, че член 7, параграф 1, буква в) не позволява на държавите членки да изискват по-големи финансови ресурси от тези, които са необходими, за да се издържа цялото семейство, без да прибягва до социално подпомагане.

60. В становищата си г-жа Chakroun и нидерландското правителство предлагат да се дефинира по-ясно „системата за социално подпомагане на въпросната държава членка“.

61. Г-жа Chakroun поддържа, че тъй като член 7, параграф 1, буква в) се отнася до системата за социално подпомагане на *държавата членка* и равнището на минималното *национално* възнаграждение и пенсии[18], този член не позволява използването на критерий, основан на подпомагане, което варира в различните населени места, както е в случая с всички видове специално подпомагане, разглеждани тук.

62. Това становище не ми изглежда напълно убедително.

16 — Австрия, Кипър, Дания (която не е обвързана от директивата), Финландия, Германия, Италия и Швеция нямат законна минимална работна заплата: вж. Minimum wages in January 2009. Eurostat, Data in focus, 29/2009, p. 1.

17 — Действително по време на заседанието нидерландското правителство изтъква, че националната минимална работна заплата е достатъчна, за да покрие само най-основните ежедневни нужди, и че специалното социално подпомагане е необходима добавка, която да осигури минимален стандарт на живот — едно твърдение, което изглежда изненадващо в светлината на избора на правителството на нетно минимално възнаграждение като праг на доход в случаи на събиране на семейството и още повече като се вземе предвид, че минималната работна заплата в Нидерландия е втората най-висока в Европейския съюз с оглед на стандарта за покупателна способност (вж. Minimum wages in January 2009, p. 3, посочено в бележка под линия 16).

18 — По-подобен начин в член 7, параграф 1, точка б) 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 (ОВ L 158, стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56) и преди това Директива 90/364/ЕИО на Съвета от 28 юни 1990 година относно правото на пребиваване (ОВ L 180, стр. 26).

63. От една страна, докато понятието за система за социално подпомагане на „една държава членка“ определено не включва изцяло местни инициативи, редица държави членки притежават федерална или полуфедерална система на управление, в която отговорността в сфери като социалното подпомагане може да бъде прехвърлена на регионалните или други подобни власти. По настоящото дело видовете подпомагане, до които се отнася въпросът на Raad van State, се предвиждат от националното законодателство, въпреки че тяхното подробно приложение е поверено на местните власти.

64. От друга страна нидерландското правителство изтъква по време на заседанието, че прагът от 120 % е бил избран като национално средно равнище, над което не е възможно да се иска специално социално подпомагане, но това право може всъщност да престане да съществува, в зависимост от отговорната община, при равнища от 110 % или 130 % от минималната работна заплата. Следователно изглежда, че единен праг от 120 % не би допуснал събирането на някои семейства, които нямат право на специално социално подпомагане, а би допуснал събирането на семейства, които имат такова право. Това не изглежда да е съобразено с член 7, параграф 1, буква в) от директивата или с нуждата от индивидуална преценка.

65. Нидерландското правителство, от своя страна, смята, че директивата зачита разнообразието от видове и равнищата на подпомагане в различните държави членки, но въпреки всичко насоки могат да се извлекат и от практиката на Съда относно разграничението между „социално обезщетение“ и „социално подпомагане“ в контекста на Регламент (ЕИО) № 1408/71 на Съвета[19].

66. Това твърдение изглежда на пръв поглед основателно, въпреки че, както Комисията подчертава по време на съдебното заседание, основанието за разграничението в контекста на Регламент № 1408/71 (който разглежда износимостта на обезщетенията) може да не е относимо в друг контекст. Въпреки това, според мен, не е нужно Съдът да вземе определена позиция, тъй като не се оспорва (нито изглежда, че може да се оспори), че мерките, споменати в преюдициалното запитване на Raad van State, наистина представляват социално подпомагане по смисъла на директивата.

67. Много по-съществен ми се струва фактът, че въпросните видове подпомагане се предоставят само при изключителни обстоятелства. Въпреки че е безспорно, че подпомагане може да се предостави на лица с финансови ресурси между 100 %

19 — Регламент (ЕИО) № 1408/71 на Съвета от 14 юни 1971 година за прилагането на схеми за социална сигурност на заети лица, самостоятелно заети лица и членове на техните семейства, които се движат в рамките на Общността (ОВ L 149, стр. 2; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 1, стр. 26) с измененията. Вж. по-специално точки 17 и 18 от Решение от 16 юли 1992 г. по дело Hughes (C-78/91, Recueil, стр. I-4839).

и 120 % от минималната работна заплата, ясно е също, че такава помощ не се предоставя на всички такива лица. Още повече, употребата на думата „изключителни“ в законодателството неизбежно предполага, че такова подпомагане се предоставя само на малка част от засегнатите лица, и то само временно.

68. По време на съдебното заседание нидерландското правителство изтъква, че плащанията, направени за специално социално подпомагане през 2007 г., възлизат на 243 милиона евро при средна сума от 150 EUR за всяко плащане. Ако всяко от плащанията се извършва към различно лице, това би се равнявало приблизително на една десета от населението на Нидерландия, въпреки че годишно плащане от 150 EUR очевидно няма връзка с разликата между нетния годишен доход от 100 % или 120 % от минималната работна заплата, която според цифрите, представени от националния съд, е в размер на малко над 2 800 EUR към разглеждания в главното производство момент. Разбира се, не е възможно Съдът да стигне до окончателни изводи от тези цифри, но може би изглежда правдоподобно, че голяма част от тези плащания са отишли при много по-малък брой лица, голяма част от които може би получават по-малко от националната минимална работна заплата.

69. Каквато и да е истината, струва ми се, че посочените от правителството цифри не подкрепят убедително твърденията му, че единен праг на доход от 120 % от националната минимална заплата е достатъчен, за да се осигури събирането на семейството, без да води до „прибягване до системата за социално подпомагане“, което твърдение, трудно може да се съвмести със собственото твърдение на правителството по време на съдебното заседание, че исканията за специално социално подпомагане са преценявани индивидуално за всеки отделен случай.

70. По отношение на нуждата за индивидуална преценка за всеки отделен случай, с която е пропита директивата, струва ми се, че самата възможност да се искат определени видове социално подпомагане при изключителни обстоятелства (оценявани индивидуално за всеки отделен случай) не може да бъде основание за систематично отхвърляне на заявление за събиране на семейството. Това контрастира с равнището на финансови ресурси, което означава, че едно лице или семейство автоматично ще получи социално подпомагане — положение, която ясно попада в обхвата на условието, позволено от член 7, параграф 1, буква в) от директивата.

71. Следователно предлагам на първия въпрос да се отговори, че директивата не позволява условие за доход да се определя по разглеждания начин.

Заключение

72. Предвид всички гореизложени съображения смятам, че Съдът би трябвало да отговори по следния начин на въпросите, поставени от Raad van State:

„1) Член 2, буква г) и член 7, параграф 1, буква в) от Директива 2003/86/ЕО на Съвета от 22 септември 2003 година относно правото на събиране на семейството, разглеждани съвместно, не допускат национална правна уредба, която при прилагане на условията по отношение на доходите съобразно член 7, параграф 1, буква в) прави разграничение според това, дали семейните връзки са възникнали преди или след влизането на пребиваващото лице на територията на държавата членка, доколкото това разграничение не е основано на никакъв обективен фактор, свързан с равнището на финансови ресурси, които са необходими за издръжката на кандидата и неговото или нейното семейство, и се прилага без да се вземат предвид обстоятелствата по всеки един случай.

2) "Член 7, параграф 1), буква в) от Директива 2003/86/ЕО на Съвета не позволява на държавата членка да поставя условие по отношение на доходите, което води до систематично отхвърляне на заявления за събиране на семейството в случаи, в които събраното семейство няма автоматично право на социално подпомагане, а има само потенциално право при изключителни обстоятелства.