

Дело C-248/22

Преюдициално запитване

Дата на постъпване в Съда:

8 април 2022 г.

Запитваща юрисдикция:

High Court (Ирландия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

1 март 2022 г.

Жалбоподатели

ZK

MS

Отвeтник:

The Minister for Justice and Equality

[...]

[Наименование на делото, заглавие, искания на страните]

[...] [определения по процесуални въпроси, включително за спиране на производството и отправяне на преюдициално запитване до Съда]

[...] [Формално заглавие]

ОПРЕДЕЛЕНИЕ на High Court of Ireland (Висш съд на Ирландия) от 1 март 2022 г. за отправяне на преюдициално запитване съгласно член 267 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

[...] [адрес]

ПРЕЮДИЦИАЛНИ ВЪПРОСИ

- 1 На основание на член 267 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) High Court of Ireland (Висш съд на Ирландия) [...] с

настоящото отправя до Съда на Европейския съюз (наричан по-нататък „Съдът“) следния преюдициален въпрос:

**Трябва ли Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета да се тълкува в смисъл, че забранява едновременното предоставяне на производно право на пребиваване на разделения съпруг/съпруга и на партньора, с когото гражданин на ЕС, законно упражняващ правото си на свободно движение като работник съгласно тази директива, се намира в трайно фактическо съжителство?**

## СТРАНИ

- 2 Страни по делото пред High Court [...] са [ZK и MS, жалбоподатели, и The Minister for Justice and Equality (Министърът на правосъдието и равенството), ответник] *[имена и адреси на представителите на страните, изложени в табличен вид] [...]*

## ПРЕДМЕТ НА СПОРА И ФАКТИЧЕСКА ОБСТАНОВКА

- 3 ZK е хърватски гражданин, който работи и пребивава в Ирландия от август 2015 г., упражнявайки правото си на свободно движение по силата на Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета (наричана по-нататък „Директивата относно правата на гражданите“), която е транспонирана в Ирландия с Наредба за правилата на Европейските общности относно свободното движение на хора от 2015 г. (S.I. 548/2015) [European Communities (Free Movement of Persons) Regulations 2015 (S.I. 548/2015)] (наричана по-нататък „Наредбата от 2015 г.“).
- 4 На 24 юни 2016 г. в Белфаст, Северна Ирландия, ZK сключва брак с бразилската гражданка DLS. На 9 април 2017 г., въз основа на брака си със ZK, DLS получава карта за пребиваване за срок от 5 години на основание Директивата относно правата на гражданите и акта за нейното транспониране в ирландското право, а именно Наредбата от 2015 г. Страните преустановяват съжителството си през май 2017 г.
- 5 Първият жалбоподател [ZK] твърди, че оттогава не е могъл да отбележи напредък по предложението за развод с DLS и вече не поддържа контакт с нея. В резултат на това първият жалбоподател и DLS продължават да са в брак и DLS продължава да пребивава в Ирландия в качеството си на съпруга на гражданин на Съюза съгласно Директивата от 2004 г. и Наредбата от 2015 г.
- 6 MS, колумбийска гражданка, пристига в Ирландия през или около месец май 2017 г. с цел обучение въз основа на разрешение за пребиваване „Категория 2“. ZK и MS са във връзка от август 2017 г. и започват да съжителстват през декември 2017 г.

- 7 На 29 май 2019 г. MS подава пред ирландските власти заявление за карта за пребиваване в качеството ѝ на партньор на ZK и лице, допуснато като член на семейството по смисъла на Наредбата от 2015 г.
- 8 На 6 юни 2019 г. заявлението е отхвърлено от ответника с мотива, че DLS продължава да пребивава в държавата въз основа на картата за пребиваване, издадена ѝ като съпруга на ZK. Решението гласи, че Наредбата от 2015 г. и Директивата относно правата на гражданите не допускат едновременното предоставяне на производни права и на съпруга/съпругата, и на партньор при обстоятелства, при които съпругът/съпругата на гражданина на Съюза продължава да се ползва от производно право на пребиваване в Ирландия като правоимащо лице.
- 9 На 24 юни 2019 г. MS иска преразглеждане на решението от 6 юни 2019 г.
- 10 На 15 януари 2020 г. искането е отхвърлено със същите мотиви като първоначалния отказ, а именно че Наредбата от 2015 г. не допуска едновременното предоставяне на производни права и на съпруга, и на партньор, включително фактически партньор.
- 11 На 25 юни 2020 г. ZK и MS започват настоящото производство по съдебен контрол в Ирландия, като искат отмяна на решението от 15 януари 2020 г. по искането за преразглеждане, като твърдят, че отказът е в нарушение на член 5 от Наредбата от 2015 г. и/или на член 2, параграф 2, буква г), член 3, параграф 2 и членове 15, 30 и 31 от Директивата относно правата на гражданите.

## **ПРИЛОЖИМИ ПРАВНИ РАЗПОРЕДБИ**

### **Правото на Съюза**

- 12 Основната разпоредба от правото на Съюза, чието тълкуване се иска от Съда, е член 3, параграф 2, буква б) от Директивата относно правата на гражданите. Страните неколккратно се позовават най-вече на съображения 5 и 6 в подкрепа на различните начини, по които тълкуват Директивата.

### **Приложими разпоредби на националното право**

Наредбата от 2015 г. е влязла в сила в Ирландия на 1 февруари 2016 г. и е въведена с цел подобряване на прилагането на Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година. Член 5(1)(b) от Наредбата от 2015 г. възпроизвежда разпоредбите на член 3, параграф 2, буква б) на Директивата относно правата на гражданите.

## **МОТИВИ ЗА ОТПРАВЯНЕ НА ПРЕЮДИЦИАЛНОТО ЗАПИТВАНЕ**

### **Доводи на жалбоподателите**

- 13 Жалбоподателите твърдят, че Директивата за правата на гражданите не съдържа разпоредба, която да забранява издаването на карта за пребиваване на партньора на гражданин на Съюза, с когото последният се намира в надлежно удостоверена трайна връзка, при обстоятелства, при които фактически разделеният съпруг/съпруга на този гражданин на Съюза също има карта за пребиваване на основание разпоредбата на член 2, параграф 2 от Директивата.
- 14 Жалбоподателите посочват, че в решение Secretary of State for the Home Department/Rahman и др. (дело C-83/11) EU:C:2012:519, точка 20, Съдът е постановил, че целта на член 3, параграф 2, буква а) е „да се съхрани единството на семейството в по-широк смисъл“ чрез предоставяне на правото на визане и пребиваване на лицата, които не са включени в определението за „членове на семейство[то]“ на гражданин на Съюза, съдържащо се в член 2, параграф 2 от тази директива, но които въпреки това поддържат тесни и трайни семейни връзки с гражданин на Съюза поради специфични фактически обстоятелства като икономическа зависимост, принадлежност към домакинството или сериозни здравословни причини.
- 15 Жалбоподателите посочват и че в точка 22 Съдът е приел, че за да изпълнят задълженията по член 3, параграф 2, държавите членки трябва да предвидят възможност посочените в член 3, параграф 2, първа алинея лица да получат решение по своята молба, което се основава на задълбочен анализ на тяхното лично положение и което в случай на отказ е мотивирано.

„22. За да изпълнят това задължение, държавите членки трябва в съответствие с член 3, параграф 2, втора алинея от Директива 2004/38 да предвидят възможност посочените в параграф 2, първа алинея от същия член лица да получат решение по своята молба, което се основава на задълбочен анализ на тяхното лично положение и което в случай на отказ е мотивирано.

23. Както следва от съображение 6 от Директива 2004/38, в рамките на това разглеждане на личното положение на молителя компетентният орган трябва да вземе предвид различни фактори, които според случая могат да бъдат релевантни, като степента на икономическа или физическа зависимост и степента на родство между члена на семейството и гражданина на Съюза, който той иска да придружи или към когото иска да се присъедини.

24. Предвид както липсата на по-точни правила в Директива 2004/38, така и използването на израза „в съответствие с нейното национално законодателство“ в член 3, параграф 2 от Директивата, трябва да се посочи, че всяка държава членка разполага с широко право на преценка във връзка с избора на подлежащите на отчитане фактори. При това положение приемащата държава членка трябва да следи нейното законодателство да съдържа критерии, които са в съответствие с

обичайния смисъл на понятието „улеснява“, както и на използваните в член 3, параграф 2 понятия, свързани със зависимостта, и които критерии не лишават тази разпоредба от нейното полезно действие“.

- 16 Жалбоподателите изтъкват също така, че решение Secretary of State for the Home Department/Rahman и др. (дело C-83/11) EU:C:2012:519 е приложено и по дело Secretary of State for the Home Department/Banger (дело C-89/17), EU:C:2018:570. В точки 38—40 Съдът посочва, че в рамките на съответния преглед съгласно изискванията на член 3, параграф 2 компетентният орган трябва да вземе предвид различни фактори, които според случая могат да бъдат релевантни, както и че макар държавите членки да разполагат с широко право на преценка при избора на фактори, които да бъдат взети предвид, държавите членки трябва да гарантират, че съответните критерии не лишават посочената разпоредба от полезното ѝ действие.
- 17 Задълженията на ответника при произнасянето по заявление, подадено от фактически партньор по смисъла на член 3, параграф 2 от Директивата от 2004 г. са разгледани от ирландския Supreme Court в решение Pervaiz срещу Minister for Justice & Equality и др. [2020] IESC 27, където този съд постановява, *inter alia*, че правото на свободно движение се стимулира и подкрепя, ако гражданинът на Съюза може да бъде спокоен за това, че неговият или нейният интимен партньор, с когото има и се надява да продължи да има, дългосрочна сериозна връзка, може да пътува и да пребивава в приемащата държава членка. Да се предвиди отсъствието на това лице от живота на гражданина на Съюза без това подкрепящо право на практика можело да доведе до ограничаване на правото на свободно движение и до неспособност на правния ред да укрепи това право по практически начин.
- 18 Жалбоподателите поддържат, че е несъвместимо с целите на Директивата от 2004 г. предварително да се изключи за партньора на ЗК право на пребиваване в държавата въз основа на обстоятелството, че съпругата на ЗК, с която същият е разделен, се ползва от право на пребиваване поради факта, че формално тяхното брачно правоотношение продължава да съществува юридически.
- 19 Жалбоподателите твърдят още, че свободата на преценка, предоставена на държавите членки по силата на член 3, параграф 2, трябва, с оглед на съображение 31 от Директивата относно правата на гражданите, да се упражнява в светлината на и в съответствие с разпоредбите на Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) и следователно тази свобода на преценка не може да се упражнява в противоречие с правата, гарантирани от Хартата, включително член 7 от нея: вж. SM/Entry Clearance Officer, UK Visa Section (дело C-129/18) ECLI:EU:C:2019:248.

- 20 В настоящия случай в обжалваното решение се посочва, че отказът не нарушава никакви права по член 8 от Европейската конвенция за правата на човека. Жалбоподателите твърдят, че министърът е бил длъжен да упражни своята свобода на преценка в съответствие с член 3, параграф 2 от Директивата относно правата на гражданите по начин, съвместим с Хартата, и да прецени дали член 7 изисква на MS да бъде предоставено разрешение за пребиваване.
- 21 Жалбоподателите твърдят, че доколкото министърът се позовава на риска от измама, произтичащ от едновременното предоставяне на права на пребиваване в настоящия случай, практиката на Съда недвусмислено установява, че позоваване на член 35 от Директивата относно правата на гражданите е недопустимо при липса на доказателства, свързани с индивидуалното положение на ползващото се лице и обуславящи приложимостта на тези разпоредби: *McCarthy/Secretary of State for the Home Department* (дело C-202/13) EU:C:2014:345.
- 22 По-нататък, жалбоподателите поддържат, че ако министърът подозира, че жалбоподател, който твърди, че вече не е във връзка със съпруга/съпругата си, всъщност все още се намира в щастлив брак, поради което предоставянето на право на пребиваване на неговия твърдян партньор би представлявало злоупотреба с права или измама, то член 35 от Директивата за правата на гражданите позволява на министъра да отхвърли заявлението на партньора. Въпреки това, за да обоснове отказ на такова основание, министърът трябва да извърши индивидуална проверка за наличието на „конкретна информация, която се отнася до разглеждания индивидуален случай и позволява да се заключи, че е налице злоупотреба с право или измама“ (дело C-202/13, т. 53). В настоящия случай такава проверка не е била извършена. Следователно, при липсата на каквито и да е доказателства, че жалбоподателите са извършили измама или злоупотреба с права, министърът не може да се позовава на подобно общо твърдение, за да мотивира отказа на искането за преразглеждане на втория жалбоподател.

#### **Доводи на ответника**

- 23 Ответникът поддържа, че не е възможно да съществува трайна връзка по смисъла на член 3, параграф 2, буква б) по същото време, в което съответният гражданин на Съюза е в брак (без решение за развод или анулиране на брака), когато съпругът черпи производни права от гражданина на Съюза на основание член 2, параграф 2 от Директивата относно правата на гражданите.
- 24 От текста и общата структура на Директивата относно правата на гражданите следвало, че производни права не възникват едновременно и за съпруга/съпругата, и за партньора на гражданин на Съюза. В член 2, буква а) думата „съпруга/съпругата“ е членувана. По подобен начин, формулировката в член 3, параграф 2, буква б) е в единствено число:

„партньора, с когото гражданинът на Съюза има трайна връзка, което е надлежно удостоверено“.

- 25 Ответникът счита, че Директивата никога не е предвиждала успоредно брак и трайна връзка на гражданина на Съюза.
- 26 Директивата относно правата на гражданите изрично посочвала обстоятелствата, при които бивш съпруг може да поиска запазване на правото на пребиваване съгласно член 13 в случай на развод или анулиране на брака (или прекратяване на регистрирано съжителство). Тази разпоредба регламентирала прекъсването на семейната връзка в рамките на режима на Директивата относно правата на гражданите. Тя признавала по-конкретно започването на бракоразводното производство (или на производството за анулиране на брака или за прекратяване на регистрираното съжителство) като момент, до който следва да се отчита продължителността на брака. До развода на гражданина на Съюза или поне до започването на производството по развода, съобразно с правилата на Директивата относно правата на гражданите не се признавало съществуването на втора трайна връзка.
- 27 Директивата относно правата на гражданите провеждала разграничение между правото на влизане и пребиваване, предоставяно на близките членове на семейството, например съпрузите, и задължението да се улесни влизането и пребиваването на партньорите, намиращи се в трайна връзка, както и на широк кръг „други“ членове на семейството, които биха могли да имат едва много далечна връзка с гражданина на Съюза. Дори заявителят да докаже, че се намира в трайна връзка с гражданин на Съюза, това само задължавало държавите членки да улеснят подаването на заявлението, да извършат индивидуална оценка на личното положение на лицето и да предоставят мотивирана обосновка в случай на отказ.
- 28 Директивата не съдържала разпоредби за това кога и при какви обстоятелства може да се приеме, че един брак е непоправимо разстроен при липсата на решение за развод.
- 29 Духът, историята, предметът и целта на Директивата били насочени към насърчаването и поддържането на семейното единство и като се има предвид, че правото на съпруга да пребивава продължава до акта за развод дори и след раздяла, едновременното предоставяне на производни права щяло по-скоро да накърни, отколкото да насърчи единството на семейството. Подходящата семейна единица, предвидена в съображение 6, е тази на гражданина на Съюза и неговия законен съпруг/съпруга, докато не бъде постановен акт за развод или за анулиране на брака.
- 30 Въпреки че предоставянето на производни права на пребиваване едновременно и на съпруг, и на траен партньор не било изрично забранено от Директивата относно правата на гражданите или Наредбата от 2015 г., то не било и изрично предвидено. Ако законодателят на Съюза е имал за цел да

допусне едновременното предоставяне на производни права, той щял изрично да го предвиди.

- 31 Ответникът посочва точка 2.1.1. от СОМ(2009) 313 окончателен от Съобщението на Комисията до Европейския парламент и до Съвета в подкрепа на твърдението си, че държавите членки не са длъжни да признават полигамни бракове, които могат да бъдат в противоречие с техния собствен правен ред. По аналогичен начин, на партньор на гражданин на Съюза не следва да е позволено да подава заявление за пребиваване, ако неговият партньор е гражданин на Съюза, който вече е в брак и съпругът/съпругата му вече се ползва от правото на пребиваване по Директивата относно правата на гражданите. Да се тълкува Директивата като позволяваща повече от един съпруг или партньор, включително фактически партньор, да се ползват от производни права, би било насърчаване на полигамията, макар и в неформален вариант, в противоречие с обществения морал и правопорядъка на отделните държави членки.
- 32 Ответникът поддържа, че едновременното предоставяне на права при обстоятелства като твърдените от жалбоподателите може да доведе до злоупотреби като трафик на хора. Според ответника предложеното от жалбоподателите тълкуване на съответните разпоредби от Директивата относно правата на гражданите би увеличило риска от трудно установими от държавите членки измами и злоупотреби с права. Да се даде възможност на фактически партньор, за когото се твърди, че е в трайна връзка с гражданин на Съюза, да претендира производни права по силата на тази Директива, като в същото време се позволи на съпруга/съпругата на гражданина на Съюза да претендира същите права, би [направило измамата и злоупотребата с права] невъзможни за установяване без държавите членки да провеждат разследвания относно личния живот на граждани на Съюза и членове на техните семейства. Това не било практично и само по себе си щяло да създаде неудобства за тези граждани на Съюза и членовете на техните семейства при ефективното упражняване на тяхното право на свободно движение.

**Кратко изложение на основанията за отправяне на настоящото преюдициално запитване**

- 33 Доколкото може да се установи, въпросът за едновременното предоставяне на производни права на съпруг/съпруга и на партньор на гражданин на Съюза съгласно член 2, параграф 2 и член 3, параграф 2, буква б) никога не е бил разглеждан от Съда или от съдилищата на други държави членки. Затова настоящият съдебен състав не може да заключи, че въпросът е *acte clair* по начин, който би направил преюдициалното запитване съгласно член 267 безпредметно.
- 34 По смисъла на решение Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA/Ministry of Health (дело C-283/81), EU-C-1982-335, надлежното прилагане на правото на

Съюза не е толкова очевидно, че да не оставя никакво място за съмнение относно начина, по който повдигнатият въпрос следва да бъде разрешен. За последователното тълкуване на правото на Съюза и за решаването на спора по главното производство е уместно и необходимо да се потърси тълкуване от Съда, за да се установи дали Директивата допуска предоставянето на производни права едновременно и на съпруг, и на партньор на гражданин на Съюза.

## ПРИЛОЖЕНИЯ

*[Списък на приложенията]*

[...]

от 2 март 2022 година

[...]

Съдия от High Court of Ireland (Висш съд на Ирландия)

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ