



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-Н У. ВОТ
представено на 15 май 2012 година¹

Дело C-502/10

Staatssecretaris van Justitie
срещу
Mangat Singh

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

„Директива 2003/109/ЕО — Статут на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни — Приложно поле на директивата — Обхват на изключването, предвидено в член 3, параграф 2, буква д) — Понятие „формално ограничено разрешение за пребиваване““

1. Настоящото дело дава възможност на Съда да уточни приложното поле на Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 година относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни².
2. Директивата въвежда общ статут на дългосрочно пребиваващ с цел всички граждани от трети страни, установени законно и трайно в държавите членки, да могат да го получат и да се ползват от него при твърде сходни условия в Европейския съюз. Така тя хармонизира критериите за получаването на статут на дългосрочно пребиваващ и свързаните с него права чрез равно третиране с гражданите на Съюза.
3. В член 3, параграф 2, буква д) от Директивата законодателят на Съюза изключва от приложното ѝ поле гражданите от трети страни, които „пребивава[т] изключително на основание от временно естество, например в качеството им на работещи по програми au pair или сезонни работници, или в качеството им на работници или служители, командировани от доставчик на услуги, за осигуряване на презгранични услуги, или в качеството им на доставчик на презгранични услуги или когато разрешението им за пребиваване е формално ограничено“.
4. В този случай и в съответствие с член 4, параграф 2, първа алинея от Директивата периодите на пребиваване на гражданите от трети страни на територията на държавите членки не се отчитат при изчисляване на продължителността на пребиваването, изисквана за предоставянето на статут на дългосрочно пребиваващ, която е определена на пет години³.

1 — Език на оригиналния текст: френски.

2 — ОВ L 16, 2004 г., стр. 44; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 225, наричана по-нататък „Директивата“. След настъпването на фактите по спора в главното производство Директивата е изменена с Директива 2011/51/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2011 година (ОВ L 132, стр. 1).

3 — Съгласно член 4, параграф 1 от Директивата „[Д]ържавите членки предоставят статут на дългосрочно пребиваващ на граждани на трети страни, които са пребивавали легално и без прекъсване на територията в рамките на пет години преди подаване на въпросната молба“.

5. В настоящия случай Raad van State (Нидерландия) по същество иска от Съда да уточни смисъла, който законодателят на Съюза е искал да вложи в понятието за формално ограничено разрешение за пребиваване, за да се определи по-добре обхватът на изключването, предвидено в член 3, параграф 2, буква д) от Директивата.

6. Повод за преюдициалното запитване е спор между Staatssecretaris van Justitie (държавен секретар в областта на правосъдието, наричан по-нататък „Staatssecretaris“) и г-н Singh, индийски гражданин, чието формално ограничено разрешение за пребиваване е подновявано в продължение на период малко по-голям от седем години във връзка с отказа за издаване на разрешение за пребиваване на дългосрочно пребиваващ.

I – Национално право

7. В Нидерландия Директивата е транспонирана със Закона за общо изменение на Закона за чужденците (*Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet*) от 23 ноември 2000 г.⁴

8. Съгласно член 14, параграф 2 от този закон срочно разрешение за пребиваване се издава при ограничителни условия, свързани с причината, поради която пребиваването се разрешава. Възможно е да се наложат и други условия. Съгласно член 14, параграф 3 от същия закон разрешението се издава с максимална продължителност от пет поредни години.

9. Освен това съгласно член 21, параграф 1 от Закона за общо изменение на Закона за чужденците молбата за издаване на безсрочно разрешение за пребиваване може да бъде отхвърлена по-специално ако през петте години, непосредствено предшестващи подаването на тази молба, чужденецът е имал формално ограничено право на пребиваване.

10. Въз основа на този закон нидерландският законодател приема Указа за чужденците от 2000 г. (*Vreemdelingenbesluit 2000*)⁵.

11. Съгласно член 3.5, параграф 2, буква д) от този указ правото на пребиваване въз основа на срочното разрешение за пребиваване е временно, когато разрешението е било предоставено с ограничение, свързано с дейността като заето лице на духовен водач или религиозен учител, освен ако това право на пребиваване не се основава на Решение № 1/80 на Съвета по асоцииране от 19 септември 1980 година относно развитието на асоциирането⁶.

12. Съгласно член 3.33, параграф 1 от посочения указ това разрешение се издава само ако чужденецът декларира писмено, че му е известно, че разрешението за пребиваване се издава само за извършването на дейност като духовен водач или религиозен учител в полза на определена общност, която следва да бъде уточнена, че разрешението за пребиваване важи само за времето на извършване на дейността, че след приключване на своята дейност той трябва да напусне Нидерландия и че по време на неговото пребиваване в Нидерландия не му е разрешено да извършва друг вид дейност.

13. В Циркулярното писмо относно чужденците от 2000 г. (*Vreemdelingencirculaire 2000*) Staatssecretaris описва процедурите за упражняване на правомощията, които са му възложени със Закона за общо изменение на Закона за чужденците и с Указа за чужденците от 2000 г.

4 — Stb. 2000, № 495.

5 — Stb. 2000, № 497.

6 — Съветът по асоцииране е създаден със Споразумението за асоцииране между Европейската икономическа общност и Турция, подписано на 12 септември 1963 г. в Анкара от Република Турция, от една страна, и от държавите — членки на Европейската икономическа общност, и Общността, от друга страна. Това споразумение е сключено, одобрено и утвърдено от името на Общността с Решение 64/732/ЕИО на Съвета от 23 декември 1963 година (ОВ 217, 1964 г., стр. 3685; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 1, стр. 10).

14. Съгласно раздел В1/2.4 от същото циркулярно писмо това, дали правото на пребиваване на гражданин от трета страна е временно, не следва от сročния характер на предоставеното му разрешение за пребиваване, а се определя единствено от прилагането на член 3.5 от посочения указ. Ако разрешението за пребиваване е било издадено с ограничение, посочено в член 3.5, параграф 2 от Указа, тогава по своето естество правото на пребиваване е временно.

15. Трябва да се направи уточнението, че тази правна уредба е изменена със закон от 7 юли 2010 г.⁷ и с указ от 24 юли 2010 г.⁸, които обаче все още не са влезли в сила. Занапред пребиваването на духовните водачи и религиозните учители на нидерландска територия няма да се счита за временно по своето естество и поради това може да бъде вземано предвид при предоставянето на разрешение за пребиваване на дългосрочно пребиваващ.

II – Фактите по спора в главното производство и преюдициалния въпрос

16. На 22 октомври 2001 г. г-н Singh получава срочно разрешение за пребиваване, свързано с дейността му като духовен водач или религиозен учител към Guru Nanak Gurudwara. Това разрешение е подновявано многократно, всеки път за определен период. На 30 май 2007 г., тоест близо пет години и осем месеца след пристигането си на нидерландска територия, г-н Singh подава молба за издаване на разрешение за пребиваване на дългосрочно пребиваващ.

17. С решение от 15 ноември 2007 г. Staatssecretaris отхвърля молбата му и отново продължава валидността на разрешението му за пребиваване до 19 януари 2009 г. Staatssecretaris счита, че случаят на г-н Singh не попада в приложното поле на Директивата, тъй като той притежава формално ограничено разрешение за пребиваване.

18. Във връзка с жалбата, подадена от г-н Singh срещу решението за отхвърляне, Staatssecretaris твърди, че понятието „формално ограничено разрешение за пребиваване“, предвидено в член 3, параграф 2, буква д) от Директивата, дава право на държавите членки да изключат притежателите на някои разрешения за пребиваване с наложени формални ограничения от възможността за получаване на статут на дългосрочно пребиваващ.

19. Спорът се разглежда от Raad van State, който от своя страна посочва, че свободата на преценка, позволяваща на държава членка да предоставя и да подновява срочни разрешения за пребиваване — без това да дава възможност за бъдещо получаване на разрешение за пребиваване на дългосрочно пребиваващ, — би могла да засегне полезното действие на Директивата и да възпрепятства предвиденото от нея хармонизиране на условията за получаване на статут на дългосрочно пребиваващ.

20. След като отбелязва, че понятието „формално ограничено разрешение за пребиваване“, предвидено в член 3, параграф 2, буква д) от Директивата, няма определение, Raad van State решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Следва ли понятието „формално ограничено разрешение за пребиваване“, съдържащо се в член 3, параграф 2, [...] буква д) от Директива [...] да се тълкува в смисъл, че в неговите рамки попада срочно разрешение за пребиваване, което съгласно нидерландското право не дава никаква възможност за бъдещо получаване на безсрочно разрешение за пребиваване, въпреки че валидността на това разрешение за пребиваване може да се продължава и въпреки че по този начин от приложното поле на Директивата се изключва определена група от лица като духовните водачи и религиозните учители?“.

7 — Stb. 2010, № 2009.

8 — Stb. 2010, № 307.

21. Писмени становища са представени от г-н Singh, нидерландското и белгийското правителство, както и от Европейската комисия.

III – Анализ

22. С преюдициалния си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска от Съда да установи дали член 3, параграф 2, буква д) от Директивата трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска законодателство на държава членка като разглежданото в главното производство, което изключва от възможността за получаване на статут на дългосрочно пребиваващ гражданин от трети страни, притежаващи разрешение за пребиваване, формално ограничено до дейност като духовен водач и религиозен учител, въпреки че това разрешение многократно може да бъде подновявано.

23. Значението на отговора на въпроса на запитващата юрисдикция е ясно.

24. Трябва да се уточни приложното поле на Директивата, и по-специално да се определи обхватът, който законодателят на Съюза е искал да даде на изключването от възможността за получаване на статут на дългосрочно пребиваващ на гражданите от трети страни, притежаващи формално ограничено разрешение за пребиваване. Това уточнение е задължително за последователното и еднакво прилагане във всички държави членки на критериите за получаване на статут на дългосрочно пребиваващ и е важно за правната сигурност на гражданите от трети страни, които могат да поискат издаването на разрешение за пребиваване на дългосрочно пребиваващ.

25. Законодателят на Съюза не е дал определение на понятието за формално ограничено разрешение за пребиваване. Той не препраща и към правото на държавите членки, откъдето да бъде изведено значението на тези термини. Следователно за целите на прилагането на Директивата те трябва да се разглеждат като самостоятелно понятие на правото на Съюза и да се тълкуват еднакво на територията на всички държави членки⁹. В допълнение това предполага, че значението и обхватът на посочените термини, за които правото на Съюза не дава никакво определение, трябва да се определят по-специално като се отчита контекстът, в който те се използват, и целите, преследвани от правната уредба, от която са част¹⁰.

26. Именно на тази основа ще предложи на Съда да отхвърли тълкуването, което предлагат нидерландското и белгийското правителство в писмените си становища. Всъщност те твърдят, че член 3, параграф 2, буква д) от Директивата позволява на държавите членки да квалифицират някои разрешения за пребиваване като „формално ограничени“, независимо от това дали по своята същност пребиваванията имат временен характер, с цел да изключат техните притежатели от приложното поле на Директивата. Макар наистина законодателят на Съюза да оставя на държавите членки известна свобода на действие, позволявайки им да преценяват в каква степен някои категории граждани, чието положение не е предвидено изрично в Директивата, могат да бъдат изключени от приложното ѝ поле, това не променя обстоятелството, че притежаваната от държавите членки свобода на преценка е ограничена от наложеното им задължение за осигуряване на полезното действие на Директивата.

9 — Вж. Решение от 21 декември 2011 г. по дело Ziolkowski и Szeja (C-424/10 и C-425/10, Сборник, стр. I-14035, точка 32 и цитираната съдебна практика).

10 — Пак там (точка 34 и цитираната съдебна практика).

27. Впрочем поради съображенията, които ще изложа сега, за мен няма никакво съмнение, че както целта на Директивата, така и нейното съдържание, и по-специално текстът на член 3, параграф 2, буква д) от Директивата, изискват съдържанието се в тази разпоредба понятие „формално ограничено разрешение за пребиваване“ да се тълкува в смисъл, че обхваща разрешенията за пребиваване, издадени от държавите членки с цел упражняването на професия или дейност, което предполага временно пребиваване на тяхна територия.

28. Всъщност целта на Директивата, така както е изложена по-специално в съображения 2, 4 и 12 от същата, е да изгради система, насочена към интеграцията на гражданите от трети страни, установени законно и трайно в държавите членки, за да се подпомогне икономическото и социално единство, което е основна цел на Съюза.

29. В основата на тази система е предоставянето на статут на дългосрочно пребиваващ. Определянето на общ статут за всички държави членки трябва да позволи да се гарантира справедливо третиране на законно пребиваващите граждани от трети страни, за да могат те да получат този статут и да се ползват от него при твърде сходни условия в целия Съюз. В този смисъл въвеждането на посочения статут трябва да позволи да се осигури правната сигурност на гражданите от трети страни, като се избегне получаването на статута да бъде оставено на преценката на държавите членки, след като предвидените условия действително бъдат изпълнени¹¹.

30. Предоставянето на статут на дългосрочно пребиваващ също така трябва да позволи на тези граждани да се предоставят права и задължения, сравними с тези на гражданите на Съюза, в редица икономически и социални области, като например заетостта, жилищата, социалната закрила или социалното подпомагане, и цели максималното сближаване на правния им статут. В този смисъл посоченият статут цели да им осигури правна сигурност, като им предостави засилена защита срещу експулсиране.

31. Следователно в основата на интеграцията на гражданите от трети страни и на произтичащия от нея статут на дългосрочно пребиваващ е критерият за трайното пребиваване.

32. Законодателят на Съюза изхожда от убеждението, че след като е пребивавал през достатъчно дълъг и непрекъснат период на територията на приемащата държава членка, гражданинът от трета страна е изразил желанието си за трайно установяване на територията на тази държава и е засвидетелствал привързването си към нея¹².

33. Всъщност продължителността на пребиваване на гражданин от трета страна на територията на приемащата държава членка разкрива дълбочината на установените на територията на тази държава връзки и следователно на определено ниво на интеграция, тъй като той е установил тесни връзки със същата държава. Предполага се, че колкото по-дълъг е периодът на пребиваване на територията на приемащата държава членка, толкова връзките с нея са по-тесни и интеграцията е по-пълна, като дори у този гражданин може да се породи чувството, че е приравнен на гражданин на съответната държава и че представлява неразделна част от нейното общество.

11 — Вж. точка 5.2 от Предложение за директива на Съвета относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни (COM(2001) 127 окончателен, наричано по-нататък „Предложението на Комисията“).

12 — Съображение 6 от Директивата.

34. Следователно законодателят на Съюза е искал да обоснове предоставянето на разрешение за пребиваване на дългосрочно пребиваващ чрез критерия за трайното пребиваване в приемащата държава членка, тъй като на практика съображение 4 от Директивата се позовава на понятието за трайно установяване, а съображение 6 от същата посочва, че „[о]сновният критерий за получаване на статут на дългосрочно пребиваващ следва да бъде продължителността на пребиваване на територията на държавата членка“.

35. Поради това член 4, параграф 1 от Директивата въвежда принципа, че държавите членки трябва да предоставят статут на дългосрочно пребиваващ на граждани от трети страни, които са пребивавали законно и без прекъсване на тяхна територия в рамките на пет години непосредствено преди подаване на въпросната молба, като трябва да се напомни, че това става, ако са изпълнени другите три условия, посочени в членове 5 и 6 от Директивата¹³.

36. Целта и систематиката, на които се основава предоставянето на статут на дългосрочно пребиваващ, изясняват обхвата на изключванията, предвидени от законодателя на Съюза в член 3, параграф 2 от Директивата.

37. Тази разпоредба гласи следното:

„Настоящата директива не се прилага спрямо граждани на трети страни, които:

- a) пребивават с цел образование или професионална квалификация;
- b) имат разрешение за пребиваване в държавата членка [на основание] временна закрила [...];
- v) имат разрешение за пребиваване в държавата членка [на основание] субсидиарна форма на защита [...];
- г) са бежанци или са поискали да бъдат признати в качеството си на бежанци и молбата им все още не е обект на окончателно решение;
- д) пребивава[т] изключително на основание от временно естество, например в качеството им на работещи по програми au pair или сезонни работници, или в качеството им на работници или служители, командировани от доставчик на услуги, за осигуряване на презгранични услуги, или в качеството им на доставчик на презгранични услуги или когато разрешението им за пребиваване е формално ограничено;
- e) са с правен статут, който се урежда от разпоредбите на Виенската конвенция от 1961 г. за дипломатическите отношения, Виенската конвенция от 1963 г. за консулските отношения, Конвенцията от 1969 г. за специалните мисии или Виенската конвенция от 1975 г. за държавното представителство във взаимоотношенията с международните организации от всеобщ характер“.

38. От Предложението на Комисията ясно следва, че целта на посочената разпоредба е да изключи от приложното поле на Директивата лицата, които нямат намерение да се установят трайно на територията на държавите членки¹⁴.

13 — Съгласно тези разпоредби гражданинът от трета страна трябва да разполага с устойчиви, редовни и достатъчни доходи, както и със здравна осигуровка и не трябва да представлява заплахата за обществения ред и обществената сигурност.

14 — Предложението на Комисията (точка 5.3).

39. Член 3, параграф 2, буква а) от Директивата се отнася за студентите и лицата, допуснати с цел професионално обучение. В Предложението на Комисията същата посочва, че те се допускат само за временни периоди и по принцип след края на своето обучение се завръщат в страната си¹⁵. Буква б) от същия член се отнася за лицата, които се ползват с временна закрила, като ще припомним, че максималната ѝ продължителност е една година¹⁶. Букви в) и г) от посочения член се отнасят за лицата, които се ползват с международна закрила или чиято молба е в процес на разглеждане. Накрая, буква е) от този член се отнася за лицата, чието правно положение се урежда от международни договори в областта на дипломатическите и консулските отношения и отношенията с международните организации. Следователно член 3, параграф 2 от Директивата изключва различни положения, при които пребиваването на гражданина от трета страна не може да се счита за свързано с трайно установяване.

40. Именно в този контекст в буква д) се намира изключването, чийто обхват се поставя под въпрос в случая.

41. Обратно на изключванията, предвидени в букви а)—г) и е) от член 3, параграф 2 от Директивата, които всички се отнасят за твърде специфични положения, изключването по буква д) може да обхване относително широко приложно поле.

42. От една страна, използваните в член 3, параграф 2, буква д) от Директивата изрази — било поради обхвата им („на основание от временно естество“) или поради това че изрично приканват да се предвидят други случаи, различни от посочените в разпоредбата („например“) — не позволяват изчерпателно да се установят всички положения, изразени с това изключване.

43. От друга страна, положенията, обхванати от понятието за формално ограничено разрешение за пребиваване, не са толкова ясно установими в сравнение с положенията, обхващащи работниците по програми au pair или сезонните такива, командированите работници и служители или доставчиците на презгранични услуги.

44. Въпреки това, щом като изключването по член 3, параграф 2, буква д) от Директивата е било предвидено, значи то има определен смисъл, който може да бъде само в съответствие с току-що изложената цел на Директивата и със структурата на разпоредбата, в която е включено.

45. Освен това посоченото изключване не може да се тълкува ограничително. Всъщност то представлява дерогация, от една страна, от принципа, въведен в член 3, параграф 1 от Директивата, съгласно който тя се прилага спрямо всички граждани от трети страни, които законно пребивават на територията на държава членка, и от друга страна, от принципа, въведен в член 4, параграф 1 от Директивата, съгласно който законното и непрекъснато пребиваване в продължение на пет години на територията на държавата членка дава възможност да се поиска предоставянето на статут на дългосрочно пребиваващ. Всъщност ще напомня, че съгласно член 4, параграф 2 от Директивата за тази цел не се вземат предвид периодите на пребиваване на основанията, посочени в нейния член 3, параграф 2, буква д). Следователно единствено стриктно тълкуване на понятието за формално ограничено разрешение за пребиваване може да гарантира на тези граждани високо равнище на правна сигурност във връзка с предоставянето на статута на дългосрочно пребиваващ.

15 — Вж. коментар на член 3, параграф 2 (стр. 14).

16 — Вж. член 2, буква а) и член 4, параграф 1 от Директива 2001/55/ЕО на Съвета от 20 юли 2001 година относно минималните стандарти за предоставяне на временна закрила в случай на масово навлизане на разселени лица и за мерките за поддържане на баланс между държавите членки в полагането на усилия за прием на такива лица и понасяне на последиците от този прием (ОВ L 212, стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 3, стр. 179).

46. Така формулировката на член 3, параграф 2, буква д) от Директивата ни указва какво е приложното поле, което трябва да обхване понятието за формално ограничено разрешение за пребиваване.

47. С уводните си изрази тази разпоредба изрично обхваща положението на гражданите, които „пребивава[т] изключително на основание от временно естество^[17]“. Ето защо дадените от законодателя на Съюза примери само илюстрират положения, при които упражняваната от заинтересованото лице професия или дейност в държавата членка по своето естество е временна и води до пребиваване с ограничена продължителност, което поради това не позволява на съответните граждани да установят тесни връзки с държавата членка по пребиваване.

48. Що се отнася до положението на работещите по програми au pair, сезонните работници, командированите работници и служители или доставчиците на презгранични услуги, посочени в Предложението на Комисията, последната уточнява, че общият и определящ елемент за всички тези лица е краткотрайността на пребиваването им, тъй като те нямат намерение да се установят в държавата членка, в която пребивават временно¹⁸, като студентите и лицата в областта на професионалното обучение.

49. От своя страна, положението на лицата, притежаващи формално ограничено разрешение за пребиваване, е било добавено в хода на работата на Съвета на Европейския съюз по инициатива на Кралство Белгия¹⁹.

50. Следователно, тъй като законодателят на Съюза въвежда това понятие, следвайки различните примери, посочени по-горе, със съчинителния съюз „или“, подобно на предходните примери то трябва да се тълкува като обхващащо гражданите, чието пребиваване в държавата членка е временно.

51. Ето защо с оглед на тези съображения считам, че като изключва от възможността за получаване на статут на дългосрочно пребиваващ гражданин от трети страни, които притежават формално ограничено разрешение за пребиваване в държавите членки, законодателят на Съюза е имал предвид положения, при които държавите членки са издали на тези граждани разрешение за пребиваване, формално ограничено до упражняването на професия или дейност, което предполага временно пребиваване на тяхна територия.

52. С други думи, според мен член 3, параграф 2, буква д) от Директивата не допуска от приложното ѝ поле да се изключат гражданите, чието разрешение за пребиваване е било формално ограничено до упражняването на определена дейност или професия, което поради своето естество или поради подновяването и/или удължаването на това разрешение предполага законно и трайно пребиваване на територията на държавата членка.

53. Последната хипотеза обхваща положенията, при които, макар да е формално ограничено до упражняването на определена дейност или професия, разрешението за пребиваване е било подновявано и удължавано, така че гражданинът от трета страна е пребивавал трайно и непрекъснато на територията на държавата членка, като по този начин упражняваната от него дейност или професия е загубила временното си естество, за да придобие траен характер.

54. Според мен това тълкуване се налага, за да се гарантира полезното действие на Директивата и да се осигури преследването на целите ѝ.

17 — Курсивът е мой.

18 — Вж. Предложението на Комисията, коментар на член 3, параграф 2, буква г) (стр. 14).

19 — Вж. резултатите от работата на Стратегическия комитет за имиграция, граници и убежище (COM(2001) 127 окончателен) (стр. 4, бележка под линия 2). Документът е достъпен на уебсайта на Съвета под номер 8408/03.

55. Всъщност, ако се позволи на държавите членки да квалифицират разрешения за пребиваване като „формално ограничени“ независимо от временния характер на пребиваването или на въпросната дейност, както настояват нидерландското и белгийското правителство, това би означавало да се заобиколят както целите, които законодателят на Съюза се стреми да преследва в рамките на Директивата, така и приложното ѝ поле, тъй като държавите членки могат изкуствено да ограничат нейния обхват.

56. Всъщност на основание член 3, параграф 2, буква д) от Директивата и под претекст за предоставяне на формално ограничено разрешение за пребиваване държавите членки биха могли да изключат от възможността за получаване на статут на дългосрочно пребиваващ особени категории граждани от трети страни, въпреки че последните, предвид законното им и трайно установяване на територията на тези държави, биха отговаряли на условията за получаване на този статут.

57. На първо място, това би довело до лишаване на тези граждани от правата, свързани с предоставянето на разрешение за пребиваване на дългосрочно пребиваващ, които са несравними с правата, от които се ползват притежателите на формално ограничено разрешение за пребиваване.

58. На второ място, по този начин би се стигнало до лишаване на същите граждани от правната сигурност, която впрочем Директивата цели да предостави на всяко пребиваващо лице, законно и трайно установено на територията на държава членка, и съответно би се навредило на тяхната интеграция в държавата.

59. На трето място, това би довело до прекратяване на справедливото третиране, което трябва да се признае на всички граждани от трети страни, законно и трайно пребиваващи на територията на държава членка. Всъщност, когато пребиваването на гражданин от трета страна в държава членка по своето естество не е временно и продължителността на пребиваването му достигне пет години, като се вземат предвид броят и натрупаната продължителност на предоставените му формално ограничени разрешения за пребиваване, според мен няма основание той да бъде лишен, от една страна, от възможността да събере периодите си на пребиваване за целите на член 4, параграф 1 от Директивата и от друга страна, ако отговаря на предвидените в Директивата други условия, да поиска да се ползва от правата и гаранциите, свързани със статута на дългосрочно пребиваващ.

60. На четвърто място, предвид съображение 6 и член 4 от Директивата основният критерий за получаването на статут на дългосрочно пребиваващ, а именно продължителността на пребиваването, би се изгубил в полза на по-неясни критерии, като например свързаните такива с упражняването на определен вид професии или дейности.

61. Според мен настоящият случай отлично илюстрира тези опасности, като се имат предвид особените обстоятелства в него, и по-специално броят и натрупаната продължителност на формално ограничените разрешения за пребиваване, които са били предоставени на г-н Singh²⁰.

20 — За още една илюстрация вж. Съобщение за членовете от 26 октомври 2009 г. относно петиция 0118/2008, депозирана в Комисията по петициите към Европейския парламент, във връзка с прилагането в Кипър на изключването, предвидено в член 3, параграф 2, буква д) от Директивата, което е достъпно на уебсайта на Парламента. В тази петиция компетентните национални органи се упрекуват, затова че са отказали предоставянето на статут на дългосрочно пребиваващ на гражданка от трета страна, която притежава разрешение за пребиваване, формално ограничено до дейност като домашна помощница, въпреки че разрешението ѝ е подновявано многократно, в резултат на което тя пребивава законно на кипърска територия от девет години.

62. Всъщност на него му е предоставено формално ограничено разрешение за пребиваване, считано от 22 октомври 2001 г., което всеки път е било подновявано за определен период, най-напред до 8 септември 2002 г., след това до 19 януари 2005 г., след това до 19 януари 2008 г. и накрая, до 19 януари 2009 г., тоест в продължение на общ период от над седем години. Следователно пребиваването му е било разрешено за продължителност, доста по-голяма от пет години, в противоречие с член 14, параграф 3 от Закона за общо изменение на Закона за чужденците.

63. Няма никакво съмнение, че през този период г-н Singh е имал намерение трайно да се установи на нидерландска територия, за което свидетелстват, от една страна, дейностите му, които, както ще видим, не са характерни за основанията за временно пребиваване, и от друга страна, молбата му от 30 май 2007 г. за получаване на разрешение за пребиваване на дългосрочно пребиваващ.

64. Въпреки че периодът на пребиваване на г-н Singh на нидерландска територия е над седем години, тоест доста повече от продължителността на пребиваване, изисквана за получаването на статут на дългосрочно пребиваващ, той се оказва лишен, от една страна, от възможността да събере тези периоди на пребиваване с цел да получи този статут и съответно да го поиска и от друга страна, от правната сигурност, която Директивата се стреми да гарантира на гражданите, установени законно и трайно на територията на държавите членки.

65. Освен това на г-н Singh е предоставено разрешение за пребиваване, формално ограничено до упражняването на професия, което по своето естество не е временно и което следователно доста ясно разграничава неговото положение от това на работниците по програми *au pair*, от положението на сезонните работници или пък от това на студентите, чиято продължителност на пребиваване е ясно ограничена във времето и чието намерение не е да се интегрират в държавата членка, на чиято територия пребивават.

66. Според акта за преюдициално запитване е безспорно, че срокът на валидност на разрешение за пребиваване на духовен водач или на религиозен учител може да бъде удължаван безкрайно. В това отношение запитващата юрисдикция отбелязва, че съгласно писмо от 11 май 2006 г. на министъра на имиграцията и интеграцията на практика много граждани, които пребивават на това основание, не напускат Нидерландия; че в много случаи пребиваването им е дългосрочно; и че наред с другото поради тези причини министърът има намерение в бъдеще да не разглежда положението на духовните водачи и религиозните учители като временно по своето естество. Всъщност важно е да се отбележи, както посочва запитващата юрисдикция, че от 1 януари 2002 г. тези граждани са длъжни да научат нидерландски език и да се интегрират в обществото.

67. Впрочем в съответствие със становището на запитващата юрисдикция нидерландското правителство признава, че пребиваването на духовните водачи и религиозните учители на територията на Кралство Нидерландия по своето естество не е временно.

68. Всъщност, а и както отбелязах в точка 15 от настоящото заключение, нидерландските власти наскоро са приели промяна, която все още не е влязла в сила, относно изменението на член 3.5 от Указа за чужденците от 2000 г. с цел да се позволи на духовните водачи и на религиозните учители да искат предоставянето на разрешение за пребиваване на дългосрочно пребиваващ.

69. Следователно трябва да се констатира, че пребиваването на тези граждани в Нидерландия по своето естество не е временно, поради което предоставяното им разрешение за пребиваване за определен период с наложено ограничение, свързано с упражняването на дейност като духовен водач или религиозен учител, не може да бъде квалифицирано като „формално ограничено“ по смисъла на член 3, параграф 2, буква д) от Директивата.

70. Ето защо с оглед на всички изложени съображения считам, че член 3, параграф 2, буква д) от Директивата трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска законодателство на държава членка като разглежданото в главното производство, което изключва от възможността за получаване на статут на дългосрочно пребиваващ гражданините от трети страни, притежаващи разрешение за пребиваване, формално ограничено до упражняването на определена дейност или професия, което поради своето естество или поради подновяването и/или удължаването на това разрешение предполага законно и трайно пребиваване на територията на тази държава.

IV – Заключение

71. С оглед на гореизложените съображения предлагам на Съда да отговори по следния начин на Raad van State:

„Член 3, параграф 2, буква д) от Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 година относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска законодателство на държава членка като разглежданото в главното производство, което изключва от възможността за получаване на статут на дългосрочно пребиваващ гражданините от трети страни, притежаващи разрешение за пребиваване, формално ограничено до упражняването на определена дейност или професия, което поради своето естество или поради подновяването и/или удължаването на това разрешение предполага законно и трайно пребиваване на територията на тази държава“.