



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

A. COLLINS

представено на 9 март 2023 година¹

Дело C-568/21

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

при участието на:

E.,

S.

и техните ненавършили непълнолетие деца

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

„Преюдициално запитване — Пространство на свобода, сигурност и правосъдие — Регламент (ЕС) № 604/2013 — Член 2, буква л) — Значение на понятието „документ за пребиваване“ — Дипломатическа карта за самоличност, издадена от държава членка — Критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила — Виенска конвенция за дипломатическите отношения — Привилегии и имунитети — Право на пребиваване на територията на приемащата държава членка“

I. Въведение

1. В настоящото заключение се разглежда въпросът дали дипломатическите карти за самоличност, издадени от държава членка съгласно Виенската конвенция за дипломатическите отношения от 18 април 1961 г. (наричана по-нататък „Виенската конвенция“)² на граждани на трета държава, които са членове на персонала на дипломатическо представителство в тази държава, са документи за пребиваване по смисъла на член 2, буква л) от Регламент (ЕС) № 604/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство (наричан по-нататък „Регламент „Дъблин III“)³, в резултат на което тази държава членка е компетентна за разглеждането на молбите за международна закрила, подадени от притежателите на посочените документи.

¹ Език на оригиналния текст: английски.

² Recueil des traités des Nations unies, том 500, стр. 95.

³ ОВ L 180, 2013 г., стр. 31.

II. Регламент Дъблин III

2. Съображения 4 и 5 от Регламент „Дъблин III“ гласят следното:

„(4) В заключенията от Тампере също така се посочва, че [Общата европейска система за убежище] следва да включва в краткосрочен план ясен и работещ метод за определяне на държавата членка, която е компетентна за разглеждането на молба за убежище.

(5) Един подобен метод трябва да се основава на обективни, справедливи критерии както за държавите членки, така и за заинтересованите лица. По-специално, той трябва да даде възможност бързо да се определи компетентната държава членка, така че да се гарантира ефективен достъп до процедурите за предоставяне на международна закрила, без да се компрометира целта за бърза обработка на молбите за международна закрила“.

3. Член 1 („Предмет“) от Регламент „Дъблин III“ предвижда, че „[с] настоящия регламент се установяват критерии и механизми за определяне на държава членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или лице без гражданство („компетентната държава членка“)“.

4. За целите на Регламент „Дъблин III“ член 2, буква л) определя „документ за пребиваване“ като „всяко разрешение, издадено от компетентните органи на държава членка, с което се разрешава на гражданин на трета държава или на лице без гражданство да пребивава на нейна територия, включително документите, на които се основава разрешението за оставане на територията при условията на мерки за временна закрила или до прекратяване действието на обстоятелствата, препятстващи изпълнението на заповед за извеждане, с изключение на визи и разрешения за пребиваване, издадени по време на необходимия срок за определяне на компетентната държава членка, установен в настоящия регламент или по време на разглеждането на молба за международна закрила или на молба за разрешение за пребиваване“.

5. Съгласно член 7, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“ „[к]ритериите за определяне на компетентната държава членка се прилагат в последователността, в която са изложени в настоящата глава“.

6. В член 12, параграф 1 и член 14 от Регламент „Дъблин III“ са посочени относимите критерии. Член 12, параграф 1 от този регламент е озаглавен „Издаване на документи за пребиваване или на визи“ и гласи, че „[а]ко кандидатът притежава валиден документ за пребиваване, държавата членка, която е издала документа, е компетентна за разглеждането на молбите за международна закрила“. Член 14 от Регламент „Дъблин III“ е озаглавен „Безвизово влизане“ и предвижда:

„1. Ако гражданин на трета държава или лице без гражданство влезе на територията на държава членка, където е освободен от задължението да има виза, тази държава членка е компетентна за разглеждането на молбата му за международна закрила.

2. Принципът, предвиден в параграф 1, не се прилага, ако гражданинът на трета държава или лице без гражданство подаде молбата си за международна закрила в друга държава членка, където също е освободен от задължението да има виза за влизане на нейна

територия. В този случай въпросната друга държава членка е компетентна за разглеждането на молбата за международна закрила“.

7. Съгласно член 29, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“:

„Предаването на кандидата [...] от молящата държава[...] членка на компетентната държава членка се осъществява [...] най-късно в шестмесечен срок от приемането на искането от друга държава членка да поеме отговорността или да приеме обратно въпросното лице или на крайното решение по обжалване или по преразглеждане в случай на суспензивно действие в съответствие с член 27, параграф 3.

[...]“.

III. Фактите по главното производство, преюдициалният въпрос и производството пред Съда

8. Кандидатите за международна закрила (наричани по-нататък „кандидатите“) са семейство — граждани на трета държава. Съпругът е работил в посолството на своята държава на произход в държавата членка Х. Съпругът, съпругата и двете деца са се ползвали от привилегиите и имунитетите, уредени във Виенската конвенция, и са получили дипломатически карти за самоличност от Министерството на външните работи на държавата членка Х. След няколко години семейството напуска въпросната държава и подава молби за международна закрила в Нидерландия⁴.

9. На 31 юли 2019 г. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (държавен секретар по въпросите на правосъдието и сигурността, Нидерландия, наричан по-нататък „държавният секретар“) уведомява кандидатите, че според него съгласно член 12, параграфи 1 и 3 от Регламент „Дъблин III“ държавата членка Х е компетентна за разглеждането на молбите им.

10. На 30 август 2019 г. държавата членка Х отхвърля исканията на държавния секретар за поемане на отговорност, като посочва, че не е издавала на кандидатите нито документ за пребиваване, нито виза, тъй като те са пребивавали в тази държава членка само на основание своя дипломатически статут. Кандидатите влезли в държавата членка Х и в Нидерландия с дипломатически паспорти, издадени от държавата им на произход, и поради това нямали нужда от виза. Затова съгласно член 14, параграф 2 от Регламент „Дъблин III“ компетентна държава за разглеждането на молбите им била Нидерландия.

11. На 11 септември 2019 г. държавният секретар отправя искане до държавата членка Х да разгледа отново исканията за поемане на отговорност. Позицията на Наръчника за дипломатическите привилегии и имунитети на държавата членка Х, държавният секретар счита, че издадените от държавата членка Х дипломатически карти за самоличност представляват документи за пребиваване. Съгласно член 12, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“ компетентността за разглеждането на молбите за международна закрила била на държавата членка Х.

⁴ За да се защити самоличността на кандидатите, в акта за преюдициално запитване не се посочва нито тяхното гражданство, нито държавата членка, в която е дипломатическото им представителство, обозначаваща като „държавата членка Х“. Този подход ще бъде следван в настоящото заключение.

12. На 25 септември 2019 г. държавата членка Х уважава исканията за поемане на отговорност.

13. С административни решения от 29 януари 2020 г. държавният секретар отказва да разгледа молбите за международна закрила.

14. Кандидатите обжалват тези решения. Те заявяват пред Rechtbank Den Haag (Първоинстанционен съд Хага, Нидерландия), че държавата членка Х не е компетентна за разглеждането на техните молби, тъй като правото им на пребиваване в тази държава членка произтича от Виенската конвенция. Издадените от държавата членка Х дипломатически карти за самоличност имали само декларативно значение и следователно само потвърждавали правото на пребиваване.

15. Rechtbank Den Haag (Първоинстанционен съд Хага) уважава жалбата. Той отменя административните решения на държавния секретар, като постановява, че дипломатическите карти за самоличност не могат да се считат за разрешение за пребиваване в държавата членка Х, тъй като кандидатите вече са имали право на пребиваване в тази държава членка съгласно Виенската конвенция. Картите имали чисто декларативно (а не конститутивно) значение за това право на пребиваване. Следователно държавният секретар трябвало да разгледа молбите по същество.

16. Държавният секретар обжалва това съдебно решение пред Raad van State (Държавен съвет, Нидерландия).

17. Запитващата юрисдикция счита, че нито текстът, нито контекстът на член 2, буква л) от Регламент „Дъблин III“ дават достатъчно ясно определение на понятието „документ за пребиваване“. Според нея в този регламент не се предвижда изрично, че това трябва да бъде документ, издаден съгласно националното право, и макар документът за пребиваване да трябва да съставлява разрешение за оставане на територията, издадено от органите на държава членка, в Регламента не се определя по-конкретно какво е задължителното съдържание на това разрешение. Според запитващата юрисдикция практиката на Съда също не внася яснота по този въпрос. Тя посочва, че Виенската конвенция задължава държавите — страни по нея, да разрешат на членовете на дипломатическия персонал и членовете на техните семейства да пребивават на тяхна територия. Според нея приемащата държава няма компетентност да дава или да отказва да даде разрешение за пребиваването на дипломати на нейна територия⁵.

18. По изложените съображения запитващата юрисдикция решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Следва ли член 2, буква л) от [Регламент „Дъблин III“] да се тълкува в смисъл, че дипломатическа карта, издадена от държава членка въз основа на [Виенската конвенция], представлява документ за пребиваване по смисъла на тази разпоредба?“.

19. Писмени становища представят кандидатите, нидерландското и австрийското правителство, както и Европейската комисия.

⁵ Според запитващата юрисдикция правото на членовете на дипломатическия персонал на пребиваване в Нидерландия произтича пряко от Виенската конвенция, а не от националното право.

IV. По преюдициалните въпроси

А. По допустимостта

20. Австрийското правителство поддържа, че въз основа на предоставената му информация преюдициалното запитване може да е недопустимо. Въпреки че на 25 септември 2019 г. държавата членка Х е уважила исканията за поемане на отговорност, прехвърлянето на кандидатите не е осъществено в шестмесечен срок. Следователно съгласно член 29, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“ Нидерландия била отговорна за разглеждането на молбите, жалбата на държавният секретар била лишена от предмет и вече не било необходимо да се отговаря на преюдициалния въпрос⁶.

21. От акта за преюдициално запитване е видно, че при подаването на жалбата си пред Raad van State (Държавен съвет) държавният секретар е поискал да бъде постановено предварително разпореждане за спиране на шестмесечния срок, предвиден в член 29, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“. Запитващата юрисдикция е уважила това искане на 24 март 2020 г. От това следва, че спорът между страните пред запитващата юрисдикция е висящ и преюдициалното запитване е допустимо⁷.

Б. По същество

1. Обобщение на становищата на страните

22. Запитващата юрисдикция достига до две възможни тълкувания. Дипломатическата карта е документ за пребиваване по смисъла на член 2, буква л) от Регламент „Дъблин III“, поради което компетентна за разглеждането на молбите за международна закрила е държавата членка Х. Дипломатическата карта не е такъв документ за пребиваване, поради което Нидерландия е компетентна за разглеждането на молбите.

23. Нидерландското правителство и Комисията застъпват първото тълкуване. Те изтъкват, че определението за „документ за пребиваване“, съдържащо се в Регламент „Дъблин III“, е достатъчно широко, за да включва дипломатическите карти за самоличност. Те се основават на тълкуването на Съда на членове 12—14 от този регламент, според което прилагането на прогласените в тези разпоредби критерии по правило трябва да прави възможно компетентността за разглеждане на молба за международна закрила, подадена от гражданин на трета държава, да бъде възложена на държавата членка, която е в основата на влизането или на пребиваването на този гражданин на територията на държавите членки.

24. Комисията не е убедена, че дипломатическите карти за самоличност са с декларативно, а не с конститутивно значение, тъй като държавите — страни по Виенската конвенция, разполагат с известна свобода на преценка по отношение на лицата, които приемат на своя територия като членове на дипломатическия персонал. Те могат например да обявят някое от тези лица за *persona non grata* или неприемливо. При всички положения било в

⁶ Вж. например решение от 24 ноември 2020 г., Openbaar Ministerie (Съставяне на подправени документи) (C-510/19, EU:C:2020:953, т. 27 и цитираната съдебна практика).

⁷ Вж. по аналогия решения от 26 юли 2017 г., A.S. (C-490/16, EU:C:2017:585, т. 56—60), и от 25 октомври 2017 г., Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805, т. 46). Не вземам отношение по въпроса за законосъобразността на спирането съгласно Регламент „Дъблин III“.

противоречие с целите на Регламент „Дъблин III“ държава членка, която е приела гражданин на трета държава като член на дипломатическия персонал, да не е длъжна да разгледа молбата му за международна закрила.

25. Нидерландското правителство счита, че дипломатическите карти за самоличност декларират правата по член 39 от Виенската конвенция, включително правото на пребиваване в държавата членка X, но че в крайна сметка тези права произтичат от решенията на държавата членка X и на държавата по произход на кандидатите да станат страни по Виенската конвенция и да установят дипломатически отношения помежду си. Според това правителство именно в този контекст държавата членка X е разрешила пребиваването на кандидатите на своята територия, без да се засяга правото ѝ на преценка да обяви някого от тях за *persona non grata* или неприемлив. Това показвало важността на ролята на държавата членка X при разрешаването на пребиваването на кандидатите на нейна територия.

26. Кандидатите и австрийското правителство застъпват второто тълкуване, макар да имат различни подходи. Кандидатите се позовават на решение на Raad van State (Държавен съвет), съгласно което членовете на дипломатическия персонал и членовете на техните семейства черпят привилегирания си статут пряко от Виенската конвенция и той не зависи от притежаването на документ⁸. По същия начин правата на кандидатите да пребивават в държавата членка X, произтичали пряко от Виенската конвенция, а дипломатическата карта за самоличност само доказвала съществуващо право на пребиваване. По силата на Виенската конвенция приемащата държава не можела (освен в много малко случаи) да отнеме правото на пребиваване на дипломат. От това следвало, че приемащата държава не може да предоставя това право. Те подчертават също, че дипломатите са изключени от приложното поле на Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 година относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни⁹.

27. Австрийското правителство поддържа, че дипломатическата карта за самоличност свидетелства за привилегиите и имунитетите, с които се ползва дипломатическият персонал по силата на Виенската конвенция. Тези привилегии и имунитети не обхващали правото на влизане или пребиваване в приемащата държава. Следователно дипломатическите карти за самоличност, издадени съгласно Виенската конвенция, не били документи за пребиваване по смисъла на член 2, буква л) от Регламент „Дъблин III“. Австрийското правителство подчертава, че много държави членки (сред които и Австрия) задължават членовете на дипломатическия персонал да кандидатстват за входна виза, която, ако бъде издадена, действително представлява разрешение за оставане на територията на тази държава членка.

2. Анализ

28. Най-напред ще разгледам правния контекст, в който държавата членка X е издала дипломатическите карти за самоличност на кандидатите. По-нататък ще се спра на становищата на страните, свързани с практиката на Съда относно правото на пребиваване на гражданите на държавите членки, и ще преценя релевантността ѝ в настоящия

⁸ Решение от 27 март 2008 г. на Raad van State (Държавен съвет) (NL:RVS:2008:BC8570).

⁹ ОВ L 16, 2004 г., стр. 44; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 225. Вж. член 3, параграф 2, буква е) от тази директива.

контекст. Накрая ще разгледам текста и контекста на съответните разпоредби на Регламент „Дъблин III“, за да стигна до извода, че те са определящи за отговора на преюдициалния въпрос.

а) Дипломатическите карти за самоличност на кандидатите

29. Виенската конвенция е международноправно споразумение, подписано и ратифицирано от държави членки и трети държави при упражняване на суверенните им права в областта на дипломатическите отношения. Тя не се отнася до отношенията с Европейския съюз, който не е страна по това споразумение¹⁰.

30. Държавите — страни по Виенската конвенция, са се съгласили да предоставят на персонала на дипломатическите представителства определени привилегии и имунитети с цел да се спомогне за „поддържането на международния мир и сигурност и развитието на приятелските отношения между народите“. Тези „привилегии и имунитети се предоставят не за изгоди на отделни лица, а за осигуряване на ефективното осъществяване на функциите на дипломатическите представителства като органи, представляващи държавите“¹¹.

31. Както подчертава австрийското правителство, Виенската конвенция не предоставя изрично на дипломатическия персонал правото на влизане и пребиваване на територията на приемащата държава и държавите — страни по нея, могат да въведат процедури за разглеждане на такива въпроси. Въпреки това е разумно да се предположи, че ефективното осъществяване на функциите на дипломатическите представителства изисква на членовете на персонала на дадено представителство да бъде разрешено не само да влязат, но и да пребивават на територията на приемащата държава¹².

32. Това не е абсолютно право. Виенската конвенция предоставя на държавите — страни по нея, съществена свобода на преценка, що се отнася до самоличността и броя на лицата, които те приемат като членове на персонала на дипломатическите представителства, и до продължителността на тяхното присъствие след прекратяването на функциите им¹³.

¹⁰ Решение от 22 март 2007 г., Комисия/Белгия (C-437/04, EU:C:2007:178, т. 33).

¹¹ Виенската конвенция, второ и четвърто съображение.

¹² Вж. *Denza*, E. *Diplomatic Law — Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*. 4. ed. Oxford University Press, 2016, р. 50: „Макар правото на влизане и пребиваване на територията на приемащата държава да не е изрично посочено като привилегия във [Виенската конвенция], то на практика се счита за произтичащо от член 7, като му се придава действие в националното имиграционно право, доколкото това е необходимо в някои държави“ [свободен превод] (пропусната е бележката под линия). Член 7 от Виенската конвенция гласи, че изпращащата държава може свободно да назначава членовете на персонала на представителството, с някои изключения.

¹³ Виенската конвенция предвижда, че изпращащата страна трябва да се убеди, че приемащата държава е дала агреман за онова лице, което тя възнамерява да акредитира като шеф на представителството в тази държава; може да бъде отказано да се даде агреман, без да се съобщават мотиви (член 4). Приемащата държава има право на преценка относно назначаването на членовете на дипломатическия персонал, които са граждани на тази приемаща държава (член 8, параграф 2). Виенската конвенция позволява на приемащата държава по всяко време и без да е длъжна да мотивира своето решение, да обяви, че дадено лице е *persona non grata* или неприемливо (член 9). Приемащата държава може да ограничи числеността на персонала на представителството, като при това намали броя на членовете на персонала (член 11). Приемащата държава може по своя преценка да определи разумен според нея срок, в който член на персонала на представителството да напусне страната след прекратяването на функциите му, и има право на преценка относно срока, в който членове на семейството могат да останат след смърт на сътрудник на представителството (член 39, параграфи 2 и 3). Неотдавнашните събития предоставят множество примери за упражняването на това право на преценка. На 7 април 2022 г. Министерството на външните работи на Република Австрия обявява, че се чувства задължено да отнеме дипломатическия статут на трима сътрудници в посолството на Руската федерация във Виена и на един сътрудник в генералното консулство на Руската федерация в Залцбург. Тези лица са извършили действия, несъвместими с дипломатическия им статут, в резултат на което са обявени за *personae non gratae* на основание член 9 от Виенската конвенция и им е наредено да напуснат територията на Австрия до 12 април 2022 г.

33. Държавата членка Х е страна по Виенската конвенция, като я е ратифицирала през 90-те години. От обстоятелствата по настоящото преюдициално запитване е видно, че държавата членка Х и държавата на произход на кандидатите са установили дипломатически отношения, уредени от тази конвенция. Следователно държавата членка Х е приела да предостави привилегиите и имунитетите по Виенската конвенция на персонала на това дипломатическо представителство с оглед на ефективното осъществяване на функциите му, без да се засяга упражняването на правото ѝ на преценка, описано в предходната точка от настоящото заключение.

34. В акта за преюдициално запитване се уточнява, че въпросните дипломатически карти за самоличност съдържат следната информация: „дипломатическа карта за самоличност, представителство, фамилно име, имена, дата на раждане, личен код, длъжност, дата на издаване, дата на изтичане на срока на валидност и подпис на притежателя“. Посочва се и статутът. В преписката на националния съд не се съдържа копие от картите, издадени на кандидатите.

35. Нидерландското правителство се позовава на Наръчника на държавата членка Х за дипломатическите привилегии и имунитети¹⁴, съгласно който дипломатическата карта за самоличност предоставя привилегиите и имунитетите, описани във Виенската конвенция. Тя е правното основание за пребиваване на членовете на дипломатическия персонал и членовете на техните семейства в тази държава членка. Заедно с паспорт тя дава право на своя притежател да влиза и да пътува в рамките на държавите от Шенгенското пространство¹⁵.

36. Държавата членка Х също така е публикувала документ, който съдържа образец на издаваните от нея дипломатически карти за самоличност¹⁶. Този образец носи заглавието „дипломатическа карта за самоличност“ и отляво съдържа снимка на притежателя. На страната, на която се намира снимката, е включена информацията, описана в точка 34 от настоящото заключение. Текстът на обратната страна гласи, че картата дава право на притежателя си да пребивава в държавата членка Х до датата на изтичане на срока ѝ на валидност и — когато бъде представена заедно с валиден документ за пътуване — да влиза на територията на държавите от Шенгенското пространство. В документа, който съдържа образца на картата, се пояснява, че обратната страна на картата съдържа информация за привилегиите на притежателя.

37. Противно на твърденията на австрийското правителство, от изложеното по-горе става ясно, че дипломатическите карти за самоличност на кандидатите удостоверяват правото им да пребивават в държавата членка Х за посочения в картите период в съответствие с Виенската конвенция¹⁷.

¹⁴ Този документ не е бил предоставен на Съда; актуалната му редакция е достъпна в интернет.

¹⁵ Член 19, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 562/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) (ОВ L 105, 2006 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 8, стр. 5) във връзка с точка 4.3 от приложение VII към този регламент.

¹⁶ Този образец на картата е изпратен на Комисията в съответствие с член 34, параграф 1, буква д) от Кодекса на шенгенските граници и е публикуван в *Официален вестник на Европейския съюз* в съответствие с член 34, параграф 2 от същия кодекс. Предходният образец, който вероятно е използван при пристигането на кандидатите в държавата членка Х, е публикуван в Официален вестник три години по-рано. За целите на настоящото дело няма съществена разлика между двата образца.

¹⁷ Изглежда, че съгласно законодателството на държавата членка Х, което не е предоставено на Съда, но е достъпно в интернет, договорите и актовете на международното право представляват правното основание за временен престой и пребиваване на дипломатическия персонал в тази държава. Също както Нидерландия, държавата членка Х обикновено е определяна като възприемаща монистичен подход, тъй като приема ратифицираните от нея международни договори като част от националното право, без да е необходимо те да бъдат въвеждани чрез национално законодателство.

б) Практиката на Съда относно правото на пребиваване и разрешенията за пребиваване

38. Кандидатите се позовават по аналогия на практиката на Съда, според която правото на гражданите на държава членка да влязат на територията на друга държава членка и да пребивават в нея с оглед на поставените в Договора цели, представлява право, непосредствено предоставено от Договора или — според случая — от разпоредбите, приети за изпълнението му. Издаването на разрешение за пребиваване на гражданин на държава членка трябва да се разглежда не като конститутивен акт, който създава права, а като акт, с който се установява индивидуалното положение на гражданин на друга държава членка с оглед на разпоредбите на правото на Съюза (декларативен акт)¹⁸. Те смятат, че тази съдебна практика може да бъде приложена спрямо положението на граждани на трети държави съгласно Виенската конвенция, че дипломатическите карти за самоличност на кандидатите само декларира правата, които те вече са имали по силата на тази конвенция, и че следователно органите на държавата членка X не са им издали документи за пребиваване по смисъла на Регламент „Дъблин III“.

39. В този контекст е полезно да се вземе предвид едно от първите решения, в които Съдът е разгледал източника на правото на гражданите на една държава членка да влязат и пребивават на територията на друга, а именно решение *Royer*¹⁹.

40. Съдът постановява, че правото на гражданите на държава членка да влязат на територията на друга държава членка и да пребивават в нея с оглед на поставените в Договора цели, представлява право, непосредствено предоставено от Договора или — според случая — от разпоредбите, приети за изпълнението му. Следователно това право се придобива независимо от издаването на разрешение за пребиваване от компетентния орган на държава членка. Издаването на това разрешение за пребиваване трябва да се разглежда не като конститутивен акт, който създава права, а като акт, с който се установява индивидуалното положение на гражданин на друга държава членка с оглед на разпоредбите на правото на Съюза. След това Съдът отбелязва, че Директива № 68/360²⁰ задължава държавите членки да предоставят право на пребиваване на тяхна територия на лицата, които могат да представят изброените в тази директива документи, и че разрешението за пребиваване представлява доказателство за правото на пребиваване. Ето защо релевантните разпоредби на тази директива имат за цел да определят от практическа гледна точка реда и условията за упражняването на пряко предоставените от Договора права. От това следва, че органите на държавите членки трябва да предоставят право на пребиваване на всяко лице, което попада в категориите, посочени в Директивата, и което може да докаже, като представи посочените документи, че попада в една от тези категории. Тъй като става въпрос за упражняване на право, придобито по силата на

¹⁸ Вж. например решения от 23 март 2006 г., Комисия/Белгия (C-408/03, EU:C:2006:192, т. 62 и 63 и цитираната съдебна практика), и от 21 юли 2011 г., *Dias* (C-325/09, EU:C:2011:498, т. 54). Вж. също заключението на генерален адвокат Bobek по дело I (C-195/16, EU:C:2017:374, т. 37 и 38 и цитираната съдебна практика).

¹⁹ Решение от 8 април 1976 г., *Royer* (48/75, EU:C:1976:57). Вж. също 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 пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, 2004 г. стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56).

²⁰ Директива 68/360/ЕИО на Съвета от 15 октомври 1968 година относно премахване на ограниченията за движение и пребиваване в Общността на работниците на държавите членки и техните семейства (ОВ L 257, 1968 г., стр. 13).

Договора, неизпълнението на правните формалности не би могло само по себе си да се разглежда като нарушение на обществения ред или обществената сигурност, което да обоснове издаването на заповед за експулсиране²¹.

41. От тази съдебна практика произтичат два важни извода.

42. На първо място, тъй като контекстът е различен от правна и фактическа гледна точка, не е възможно съображенията на Съда относно правата, които гражданите на държавите членки извличат от Договорите в контекста на правния ред на Съюза и на прилагането на доктрината за директния ефект, да се приложат спрямо привилегиите и имунитетите, от които се ползват гражданите на трети държави съгласно Виенската конвенция в рамките на правния ред на дадена държава членка.

43. На второ място, изправен пред ситуация, в която някои държави членки неоправдано са ограничили правата на граждани на държави членки, Съдът е постановил, че тези права произтичат пряко от Договорите и съществуват независимо от издаването на разрешение за пребиваване. Разглежданата понастоящем ситуация не е такава. Не се твърди, че съществува някакво несъответствие между правата, които кандидатите черпят пряко или косвено от Виенската конвенция, и правата, за които свидетелстват дипломатическите карти за самоличност (или правата, с които кандидатите са се ползвали на друго основание).

44. По изложените съображения считам, че преценката дали дипломатическите карти за самоличност на кандидатите са декларативни, или конститутивни актове по смисъла на решение *Royer*, не позволява да се отговори на отправения до Съда въпрос, а именно дали тези карти са документи за пребиваване по смисъла на член 2, буква л) от Регламент „Дъблин III“. Нещо повече, изложеният по-долу анализ на текста и контекста показва, че такава преценка не е необходима.

в) Анализ на текста и контекста на член 2, буква л) и на член 12, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“

45. Съгласно текста на член 2, буква л) и член 12, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“ орган на държава членка, който счита, че гражданин на трета държава или лице без гражданство има право да пребивава на нейна територия, издава разрешение (документ) за тази цел. Държавата членка Х е направила точно това, когато е издала дипломатически карти за самоличност на кандидатите²².

46. В текста на тези разпоредби не се посочва, че разрешенията, издавани въз основа на обстоятелството, че посочената държава членка е страна по международно споразумение като Виенската конвенция, или въз основа на приложимото национално законодателство за въвеждането ѝ са изключени от определението за „документи за пребиваване“. Също така, противно на доводите на кандидатите, е без значение дали документът може да се квалифицира като декларативен, или конститутивен, и/или дали формата или съдържанието му са различни от тези на разрешенията за пребиваване, издавани на други лица, например граждани или постоянно пребиваващи лица в държавата членка Х. В Регламент „Дъблин III“ не се посочват такива съображения.

²¹ Решение от 8 април 1976 г., *Royer* (48/75, EU:C:1976:57, т. 18—40).

²² Вж. по аналогия решение от 26 юли 2017 г., *Jafari* (C-646/16, EU:C:2017:586, т. 58). В настоящия случай държавата членка Х не само е търпяла присъствието на кандидатите на своя територия.

47. Това тълкуване на текста на посочените разпоредби се подкрепя от контекста, в който те се вписват. Регламент „Дъблин III“ има за цел да установи ясен и работещ метод за определяне на държавата членка, която е компетентна за разглеждането на молба за международна закрила²³. В съответствие с тази цел е да се приеме, че всички документи, издавани от държавите членки с цел да се разреши на лицата да пребивават на тяхна територия, са документи за пребиваване, издадени за целите на член 2, буква л) от него. Това тълкуване отговаря и на разбирането на Съда за целите на Регламент „Дъблин III“²⁴.

48. Нидерландското правителство и Комисията подчертават също, че кандидатите имат най-тесна връзка с държавата членка Х. Те са влезли на територията на държавите членки по силата на дипломатическите отношения между тяхната държава на произход и държавата членка Х, в която са работили и живели в продължение на няколко години.

49. Да се приеме, че държавата членка Х е компетентна да разгледа молбите за международна закрила, е в съответствие с практиката на Съда относно Регламент „Дъблин III“, който има за цел да гарантира следните три резултата: първо, компетентността за разглеждане на молбите да бъде възложена на държавата членка, която е в основата на влизането и пребиваването на чужденеца на територията на държавите членки, второ, да се вземе предвид ролята на държавата членка Х при влизането на кандидатите на тази територия и трето, в едно пространство на свободно движение всяка държава членка да бъде отговорна към останалите държави членки за действията си, свързани с влизането и пребиваването на гражданите на трети държави. Следователно всяка държава членка трябва да приема последиците от действията си в съответствие с принципите на солидарност и на лоялно сътрудничество²⁵.

50. Както отбелязват запитващата юрисдикция и нидерландското правителство, различно тълкуване би означавало гражданите на трети държави, които се намират в положението на кандидатите и се ползват от привилегии и имунитети по силата на Виенската конвенция, да имат избор по отношение на държавата членка, в която да подадат молбата си за международна закрила, докато други лица, чиито документи за пребиваване имат различно правно основание, нямат такъв избор. Това би било в противоречие с единните механизми и критерии за определянето на компетентната държава членка, които Регламент „Дъблин III“ има за цел да постигне²⁶. Без значение е обстоятелството, че само малък брой лица могат да се окажат в положението на кандидатите.

51. Накрая, не смятам, че изключването на дипломатите от приложното поле на Директива 2003/109 има някакво отражение върху този извод. Тази директива има за цел да изключи от приложното си поле лица, които са с правен статут, уреден от Виенската конвенция, и които нямат намерение да се установят трайно на територията на държавите членки²⁷. Това не е пречка държавите членки да им издават документи за пребиваване по смисъла на член 2, буква л) от Регламент „Дъблин III“.

²³ Съображения 4 и 5 от Регламент „Дъблин III“.

²⁴ Вж. например решение от 9 декември 2021 г., ВТ (Привличане на застрахованото лице по делото) (C-708/20, EU:C:2021:986, т. 24 и цитираната съдебна практика).

²⁵ Решения от 21 декември 2011 г., N. S. и др. (C-411/10 и C-493/10, EU:C:2011:865, т. 79), и от 26 юли 2017 г., Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, т. 86—88 и 91).

²⁶ Вж. по аналогия решение от 2 април 2019 г., Н. и Р. (C-582/17 и C-583/17, EU:C:2019:280, т. 77 и цитираната съдебна практика).

²⁷ Вж. член 3, параграф 2, буква е) от тази директива и заключението на генерален адвокат Bot по дело Singh (C-502/10, EU:C:2012:294, т. 36—39).

V. Заключение

52. По изложените съображения предлагам на Съда да отговори на поставения от Raad van State (Държавен съвет, Нидерландия) преюдициален въпрос по следния начин:

„Член 2, буква л) от Регламент (ЕС) № 604/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство,

трябва да се тълкува в смисъл, че

дипломатическа карта за самоличност, издадена въз основа на Виенската конвенция за дипломатическите отношения от 18 април 1961 г., представлява документ за пребиваване по смисъла на тази разпоредба“.