



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL ANTHONY COLLINS
prezentate la 9 martie 2023¹

Cauza C-568/21

**Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
intervenienți:**

E.,

S.

și copiii lor minori

[cerere de decizie preliminară formulată de Raad van State (Consiliul de Stat, Țările de Jos)]

„Trimitere preliminară – Spațiul de libertate, securitate și justiție – Regulamentul (UE) nr. 604/2013 – Articolul 2 litera (l) – Semnificația noțiunii de «permis de ședere» – Carte de identitate diplomatică eliberată de un stat membru – Criterii și mecanisme de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională – Convenția de la Viena cu privire la relațiile diplomatice – Privilegii și imunități – Dreptul de ședere pe teritoriul statului membru acreditat”

I. Introducere

1. Prezentele concluzii analizează aspectul dacă cărțile de identitate diplomatice eliberate de un stat membru în temeiul Convenției de la Viena cu privire la relațiile diplomatice, încheiată la Viena la 18 aprilie 1961 (denumită în continuare „Convenția de la Viena”),² resortisanților unei țări terțe care fac parte din personalul unei misiuni diplomatice în acest stat constituie permise de ședere în sensul articolului 2 litera (l) din Regulamentul (UE) nr. 604/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid (denumit în continuare „Regulamentul Dublin III”)³, cu consecința că statul membru respectiv este responsabil de examinarea cererilor de protecție internațională depuse de titularii documentelor menționate.

¹ Limba originală: engleza.

² *Recueil des traités des Nations unies*, vol. 500, p. 95.

³ JO 2013, L 180, p. 31.

II. Regulamentul Dublin III

2. Considerentele (4) și (5) ale Regulamentului Dublin III au următorul cuprins:

„(4) Concluziile de la Tampere exprimă de asemenea faptul că [sistemul european comun de azil] ar trebui să includă, pe termen scurt, o metodă clară și operațională pentru determinarea statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil.

(5) O astfel de metodă ar trebui să se întemeieze pe criterii obiective și echitabile atât pentru statele membre, cât și pentru persoanele în cauză. Ar trebui, în principiu, să facă posibilă determinarea rapidă a statului membru responsabil, astfel încât să se garanteze accesul efectiv la procedurile pentru acordarea protecției internaționale și să nu compromită obiectivul prelucrării rapide a cererilor de protecție internațională.”

3. Articolul 1 din Regulamentul Dublin III, intitulat „Obiectul”, prevede că „[p]rezentul regulament stabilește criteriile și mecanismele de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid (denumit în continuare «statul membru responsabil»)”.

4. În sensul Regulamentului Dublin III, articolul 2 litera (l) definește noțiunea „permis de ședere” ca fiind „[...] orice autorizație eliberată de autoritățile statelor membre care autorizează un resortisant al unei țări terțe sau un apatrid să stea pe teritoriul său, inclusiv documentele care materializează autorizația de a rămâne pe teritoriu în cadrul unui regim de protecție temporară sau până ce încetează circumstanțele care împiedică ducerea la îndeplinire a unui ordin de expulzare, cu excepția vizelor și a autorizațiilor de ședere eliberate în perioada necesară pentru determinarea statului membru responsabil, astfel cum este stabilit prin prezentul regulament sau în timpul examinării unei cereri de protecție internațională sau a unei cereri de permis de ședere”.

5. În conformitate cu articolul 7 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III, „[c]riteriile pentru determinarea statului membru responsabil sunt aplicate în ordinea în care acestea sunt prezentate în acest capitol”.

6. Articolul 12 alineatul (1) și articolul 14 din Regulamentul Dublin III stabilesc criteriile relevante. Articolul 12 alineatul (1) din acesta, articol care este intitulat „Eliberarea permiselor de ședere sau a vizelor”, menționează că „[î]n cazul în care solicitantul se află în posesia unui permis de ședere valabil, statul membru care a eliberat documentul este responsabil de examinarea cererii de protecție internațională”. Articolul 14 din Regulamentul Dublin III, intitulat „Intrare fără obligația de a deține viză”, prevede:

„(1) Atunci când un resortisant al unei țări terțe sau un apatrid intră pe teritoriul unui stat membru în care este exonerat de obligația de a deține viză, acel stat membru este responsabil de examinarea cererii sale de protecție internațională.

(2) Principiul menționat la alineatul (1) nu se aplică în cazul în care resortisantul unei țări terțe sau apatridul prezintă cererea sa de protecție internațională în alt stat membru, în care de asemenea este exonerat de obligația de a deține viză. În acest caz, celălalt stat membru este responsabil de examinarea cererii de protecție internațională.”

7. Potrivit articolului 29 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III:

„Transferul solicitantului [...] din statul membru solicitant către statul membru responsabil se face [...] în cel mult șase luni de la acceptarea cererii de a prelua sau reprimi persoana în cauză sau de la hotărârea definitivă privind apelul sau revizuirea atunci când efectul suspensiv există în conformitate cu articolul 27 alineatul (3).

[...]”

III. Situația de fapt din procedura principală, întrebarea preliminară și procedura în fața Curții

8. Solicitanții de protecție internațională (denumiți în continuare „solicitanții”) sunt o familie de resortisanți ai unei țări terțe. Soțul a lucrat la ambasada statului său de origine în statul membru X. Soțul, soția și cei doi copii au beneficiat de privilegii și imunități în temeiul Convenției de la Viena și au primit cărți de identitate diplomatice de la Ministerul Afacerilor Externe al acestui stat. După câțiva ani, familia a părăsit statul membru X și a solicitat protecție internațională în Țările de Jos⁴.

9. La 31 iulie 2019, staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretarul de stat pentru Justiție și Securitate, Țările de Jos) (denumit în continuare „secretarul de stat”) i-a informat pe solicitanți că, în opinia sa, statul membru X era responsabil de examinarea cererilor lor în temeiul articolului 12 alineatul (1) sau al articolului 12 alineatul (3) din Regulamentul Dublin III.

10. La 30 august 2019, statul membru X a respins cererile de preluare ale secretarului de stat, precizând că nu a eliberat nici permise de ședere, nici vize solicitanților, întrucât ei au locuit în acest stat membru numai în temeiul statutului lor diplomatic. Solicitanții ar fi intrat în statul membru X și în Țările de Jos pe baza pașapoartelor diplomatice eliberate de statul lor de origine și, prin urmare, nu ar fi avut nevoie de o viză. Așadar, potrivit articolului 14 alineatul (2) din Regulamentul Dublin III, responsabilitatea pentru examinarea cererilor lor revenea Țărilor de Jos.

11. La 11 septembrie 2019, secretarul de stat a solicitat statului membru X să reexamineze cererile de preluare. Secretarul de stat, întemeindu-se pe un manual al statului membru X privind privilegiile și imunitățile diplomatice, a considerat că respectivele cărți de identitate diplomatice eliberate de statul membru X reprezentau un permis de ședere. În conformitate cu articolul 12 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III, responsabilitatea pentru examinarea cererilor revenea statului membru X.

12. La 25 septembrie 2019, statul membru X a admis cererile de preluare.

13. Prin deciziile din 29 ianuarie 2020, secretarul de stat a decis să nu examineze cererile de protecție internațională.

14. Solicitanții au introdus o cale de atac împotriva acestor decizii. Ei au susținut în fața rechtbank Den Haag (Tribunalul din Haga, Țările de Jos) că statul membru X nu era responsabil pentru examinarea cererilor lor, întrucât dreptul lor de ședere în statul membru menționat ar decurge din Convenția de la Viena. Cărțile de identitate diplomatice eliberate de statul membru X ar avea un caracter declarativ și astfel ar confirma acest lucru.

⁴ Pentru protejarea identității solicitanților, decizia de trimitere nu indică cetățenia acestora și nici statul membru al misiunii lor diplomatice, care este denumit „statul membru X”. Prezentele concluzii urmează această abordare.

15. Rechtbank Den Haag (Tribunalul din Haga) a admis calea de atac. Acesta a anulat deciziile secretarului de stat, considerând că respectivele cărți de identitate diplomatice nu puteau fi considerate permise de ședere în statul membru X, din moment ce solicitanții beneficiau deja, în temeiul Convenției de la Viena, de un drept de ședere în statul membru în cauză. Prin urmare, cărțile de identitate ar avea o un caracter declarativ, iar nu constitutiv în ceea ce privește acest drept. Așadar, secretarul de stat era obligat să examineze cererile lor.

16. Secretarul de stat a declarat apel împotriva acestei hotărâri la Raad van State (Consiliul de Stat, Țările de Jos).

17. Instanța de trimitere consideră că nici textul, nici contextul articolului 2 litera (l) din Regulamentul Dublin III nu oferă o definiție suficient de clară a noțiunii de „permis de ședere”. Regulamentul respectiv nu prevede în mod expres că acesta trebuie să fie un document eliberat în temeiul dreptului național. Deși autoritățile statului membru trebuie să fi autorizat rămânerea pe teritoriul său, nu se precizează ce trebuie să conțină autorizația menționată. Nici jurisprudența Curții de Justiție nu aduce clarificări în această privință. Convenția de la Viena obligă statele-părți să permită personalului diplomatic și familiilor acestuia șederea pe teritoriul lor. Statul acreditat nu are competența să acorde sau să refuze o autorizație de ședere a diplomaților pe teritoriul său⁵.

18. Având în vedere observațiile precedente, instanța de trimitere a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Articolul 2 litera (l) din [Regulamentul Dublin III] trebuie interpretat în sensul că o carte de identitate diplomatică eliberată de un stat membru în temeiul [Convenției de la Viena] este un permis de ședere în sensul acestei dispoziții?”

19. Solicitanții, guvernele neerlandez și austriac, precum și Comisia Europeană au depus observații scrise.

IV. Analiza întrebării preliminare

A. Admisibilitatea

20. Guvernul austriac susține că, date fiind informațiile de care dispune, trimiterea preliminară ar putea fi inadmisibilă. Deși statul membru X a admis cererile de preluare la 25 septembrie 2019, transferul solicitanților nu a avut loc în termen de șase luni de la această dată. Prin urmare, în temeiul articolului 29 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III, responsabilitatea pentru examinarea cererilor revine Țărilor de Jos, apelul declarat de secretarul de stat este inoperant, iar întrebarea preliminară nu mai necesită un răspuns⁶.

21. Din decizia de trimitere înțelegem că, atunci când a declarat apel la Raad van State (Consiliul de Stat), secretarul de stat a solicitat un ordin judecătoresc preliminar pentru suspendarea termenului de șase luni prevăzut la articolul 29 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III.

⁵ Potrivit instanței de trimitere, dreptul de ședere în Țările de Jos al personalului diplomatic decurge în mod direct din Convenția de la Viena, iar nu din dreptul național.

⁶ A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 24 noiembrie 2020, Openbaar Ministerie (Fals în înscrisuri) (C-510/19, EU:C:2020:953, punctul 27 și jurisprudența citată).

Instanța de trimitere a admis această cerere la 24 martie 2020. Rezultă că diferendul dintre părțile aflate în fața instanței de trimitere este actual și că, prin urmare, trimiterea preliminară este admisibilă⁷.

B. Cu privire la fond

1. Rezumatul observațiilor părților

22. Instanța de trimitere identifică două interpretări posibile. O carte de identitate diplomatică este un permis de ședere în sensul articolului 2 litera (l) din Regulamentul Dublin III și statul membru X este așadar responsabil de examinarea cererilor de protecție internațională. O carte de identitate diplomatică nu este un astfel de permis de ședere și responsabilitatea pentru examinarea cererilor revine așadar Țărilor de Jos.

23. Guvernul neerlandez și Comisia susțin prima interpretare. Acestea afirmă că definiția „permisului de ședere” din Regulamentul Dublin III este suficient de largă pentru a include cărțile de identitate diplomatice. Ele se întemeiază pe interpretarea dată de Curte articolelor 12-14 din regulamentul respectiv, potrivit căreia aplicarea criteriilor prevăzute de dispozițiile menționate trebuie, în principiu, să permită atribuirea responsabilității pentru examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate de un resortisant al unei țări terțe statului membru în care resortisantul în cauză a intrat sau a locuit pentru prima dată după ce a intrat pe teritoriul statelor membre.

24. Comisia consideră că nu este convingător argumentul potrivit căruia cărțile de identitate diplomatice ar avea un caracter declarativ, iar nu constitutiv, întrucât statele-părți la Convenția de la Viena au o anumită putere de apreciere în ceea ce privește persoanele pe care le acceptă pe teritoriile lor în calitate de personal diplomatic. De exemplu, acestea pot declara pe oricare dintre ele *persona non grata* sau persoană indezirabilă. În orice caz, ar fi contrar obiectivelor Regulamentului Dublin III dacă un stat membru care a acceptat un resortisant al unei țări terțe ca personal diplomatic nu ar avea obligația de a examina cererea de protecție internațională a persoanei respective.

25. În opinia guvernului neerlandez, cărțile de identitate diplomatice constată drepturile prevăzute la articolul 39 din Convenția de la Viena, inclusiv dreptul de ședere în statul membru X, dar aceste drepturi decurg, în ultimă instanță, din deciziile statului membru X și ale statului de origine al solicitanților de a deveni părți la Convenția de la Viena și de a intra în relații diplomatice. Acesta este contextul în care statul membru X a autorizat șederea solicitanților pe teritoriul său, fără a aduce atingere puterii de apreciere de care dispune pentru a declara pe oricare dintre ei *persona non grata* sau persoană indezirabilă. Aceasta demonstrează importanța rolului pe care l-a avut statul membru X în ceea ce privește permiterea șederii solicitanților pe teritoriul său.

26. Solicitanții și guvernul austriac susțin a doua interpretare, deși prin intermediul unor abordări diferite. Solicitanții se întemeiază pe o hotărâre a Raad van State (Consiliul de Stat) potrivit căreia statutul privilegiat al personalului diplomatic și al membrilor familiilor lor decurge în mod direct din Convenția de la Viena și nu depinde de deținerea unui document de către aceștia⁸. În același

⁷ A se vedea prin analogie Hotărârea din 26 iulie 2017, A.S. (C-490/16, EU:C:2017:585, punctele 56-60) și Hotărârea din 25 octombrie 2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805, punctul 46). Nu exprimăm nicio opinie cu privire la legalitatea suspendării în temeiul Regulamentului Dublin III.

⁸ Hotărârea din 27 martie 2008 a Raad van State (Consiliul de Stat) (NL:RVS:2008:BC8570).

mod, drepturile de ședere ale solicitanților în statul membru X decurg în mod direct din Convenția de la Viena, iar cartea de identitate diplomatică este doar dovada unui drept de ședere existent. Potrivit Convenției de la Viena, statul acreditar nu poate, sub rezerva unor excepții foarte limitate, să retragă dreptul de ședere al unui diplomat. Rezultă că statul acreditar nu poate acorda dreptul respectiv. Ei subliniază totodată faptul că diplomații sunt excluși din domeniul de aplicare al Directivei 2003/109/CE a Consiliului din 25 noiembrie 2003 privind statutul resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung⁹.

27. Guvernul austriac susține că o carte de identitate diplomatică atestă privilegiile și imunitățile de care beneficiază personalul diplomatic în temeiul Convenției de la Viena. Acestea nu includ dreptul de intrare sau de ședere în statul acreditar. Prin urmare, cărțile de identitate diplomatice eliberate în temeiul Convenției de la Viena nu sunt permise de ședere în sensul articolului 2 litera (l) din Regulamentul Dublin III. El arată că multe state membre, inclusiv Austria, obligă personalul diplomatic să solicite viză de intrare, care, dacă este eliberată, constituie efectiv o autorizație de a rămâne în statul membru respectiv.

2. *Apreciere*

28. Vom examina mai întâi contextul juridic în care statul membru X a eliberat cărțile de identitate diplomatice ale solicitanților. Vom aborda apoi observațiile părților referitoare la jurisprudența Curții privind dreptul de ședere al cetățenilor statelor membre și vom examina relevanța sa în contextul de față. În sfârșit, vom analiza textul și contextul dispozițiilor relevante ale Regulamentului Dublin III, pentru a concluziona că acestea sunt decisive pentru răspunsul la întrebarea preliminară.

a) Cărțile de identitate diplomatice ale solicitanților

29. Convenția de la Viena este un acord de drept internațional public semnat și ratificat de state membre și de state terțe care au acționat în exercitarea competențelor lor suverane în domeniul relațiilor diplomatice. Ea nu privește relațiile cu Uniunea Europeană, care nu este parte la acest acord¹⁰.

30. Statele-părți la Convenția de la Viena convin să confere personalului misiunilor diplomatice anumite privilegii și imunități cu scopul de a facilita „menținerea păcii și a securității internaționale și dezvoltarea de relații prietenești între națiuni”. „Scopul acestor privilegii și imunități este nu de a crea avantaje unor indivizi, ci de a asigura îndeplinirea eficace a funcțiilor misiunilor diplomatice ca origine de reprezentare a statelor”¹¹.

31. După cum arată guvernul austriac, Convenția de la Viena nu conferă în mod expres personalului diplomatic dreptul de intrare și de ședere pe teritoriul unui stat acreditar, iar statele-părți pot institui proceduri pentru soluționarea unor astfel de chestiuni. Totuși, este

⁹ JO 2004, L 16, p. 44, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 225. A se vedea articolul 3 alineatul (2) litera (f) din această directivă.

¹⁰ Hotărârea din 22 martie 2007, Comisia/Belgia (C-437/04, EU:C:2007:178, punctul 33).

¹¹ Convenția de la Viena, al doilea și al patrulea considerent.

rezonabil să se presupună că pentru îndeplinirea eficientă a funcțiilor misiunilor diplomatice este necesar să se permită personalului misiunii nu doar intrarea, ci și șederea pe teritoriul statului acreditar¹².

32. Acest drept respectiv nu este absolut. Convenția de la Viena conferă statelor-părți o marjă de apreciere semnificativă în ceea ce privește identitatea și numărul de persoane pe care le acceptă ca personal al misiunilor diplomatice și durata prezenței acestora după încetarea funcțiilor lor¹³.

33. Statul membru X este semnatar al Convenției de la Viena, pe care a ratificat-o în anii '90. Din împrejurările prezentei trimiteri reiese că statul membru X și statul de origine al solicitanților au stabilit relații diplomatice reglementate de această convenție. Prin urmare, statul membru X a acceptat să confere privilegiile și imunitățile prevăzute de Convenția de la Viena personalului misiunii diplomatice respective în scopul îndeplinirii eficiente a funcțiilor misiunii menționate, fără a aduce atingere exercitării puterii sale de apreciere, astfel cum este descrisă la punctul precedent din prezentele concluzii.

34. Potrivit deciziei de trimitere, cărțile de identitate diplomatice în cauză includ următoarele informații: „diplomatic identity card [carte de identitate diplomatică], mission [misiune], surname [nume de familie], given names [prenume], date of birth [data nașterii], personal code [codul personal], position [poziția], date of issue [data eliberării], date of expiry [data expirării] and holder's signature [și semnătura titularului]”. Se indică, de asemenea, statutul. Dosarul instanței naționale nu cuprinde o copie după cărțile eliberate solicitanților.

35. Guvernul neerlandez face referire la manualul statului membru X privind privilegiile și imunitățile diplomatice¹⁴, potrivit căruia o carte de identitate diplomatică acordă privilegiile și imunitățile prevăzute în Convenția de la Viena. Aceasta constituie temeiul juridic pentru șederea personalului diplomatic și a membrilor familiilor lor în statul membru respectiv. Împreună cu pașaportul, ea conferă deținătorului dreptul de a intra și de a călători în statele Schengen¹⁵.

¹² A se vedea Denza, E., *Diplomatic Law - Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, ediția a patra, Oxford University Press, 2016, p. 50: „Deși dreptul de a intra și a rămâne pe teritoriul statului acreditar nu este calificat în mod explicit drept un privilegiu în [Convenția de la Viena], în practică se consideră că decurge din articolul 7 și este pus în aplicare în legislația internă privind imigrația în măsura în care acest lucru este necesar în unele state.” (nota de subsol a fost omisă). Articolul 7 din Convenția de la Viena prevede că, sub anumite rezerve, statul acreditar numește la alegerea sa pe membrii personalului misiunii.

¹³ Convenția de la Viena prevede că statul acreditar trebuie să se asigure că persoana pe care intenționează să o acrediteze ca șef al misiunii a primit *agrementul* statului acreditar; *agrementul* poate fi refuzat fără motiv (articolul 4). Statul acreditar are putere de apreciere în ceea ce privește numirea personalului diplomatic dintre resortisanții acestui stat [articolul 8 alineatul (2)]. Aceasta permite statului acreditar să declare o persoană ca fiind *non grata* sau inacceptabilă în orice moment și fără a trebui să motiveze hotărârea (articolul 9). Statul acreditar poate limita efectivul misiunii, restrângând astfel personalul său (articolul 11). Statul acreditar are libertatea de a stabili perioada de timp pe care o consideră rezonabilă pentru ca un membru al personalului unei misiuni să părăsească teritoriul său după încetarea funcțiilor persoanei respective și perioada de timp în care membrii familiei pot rămâne după decesul unui membru al misiunii [articolul 39 alineatele (2) și (3)]. Evenimentele recente demonstrează cu prisosință exercitarea acestei puteri de apreciere. La 7 aprilie 2022, Ministerul Afacerilor Externe al Republicii Austria a anunțat că s-a simțit obligat să revoce statutul diplomatic a trei membri ai Ambasadei Federației Ruse la Viena și a unui membru al Consulatului General al Federației Ruse la Salzburg. Aceste persoane au săvârșit acte incompatibile cu statutul lor diplomatic, în urma cărora au fost declarate *personae non gratae* în temeiul articolului 9 din Convenția de la Viena și li s-a ordonat să părăsească teritoriul austriac până la 12 aprilie 2022.

¹⁴ Acest document nu a fost pus la dispoziția Curții; versiunea actuală este disponibilă pe internet.

¹⁵ Articolul 19 alineatul (2) și punctul 4.3 din anexa VII la Regulamentul (CE) nr. 562/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2006 de instituire a unui Cod comunitar privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul Frontierelor Schengen) (JO 2006, L 105, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 8, p. 5).

36. Statul membru X a publicat și un document care include un exemplu de carte de identitate diplomatică pe care o eliberează¹⁶. Aceasta poartă mențiunea „Diplomatic identity card” [carte de identitate diplomatică] și are o fotografie a deținătorului său în partea stângă. Partea pe care apare fotografia cuprinde informațiile prezentate la punctul 34 din prezentele concluzii. Textul de pe verso precizează că ea conferă titularului dreptul de ședere în statul membru X până la data expirării sale și, atunci când este prezentată împreună cu un document de călătorie valabil, dreptul de intrare pe teritoriul statelor Schengen. Documentul care include exemplul de carte de identitate menționează că aceasta include pe verso informații privind privilegiile deținătorului său.

37. Contrar celor susținute de guvernul austriac, din cele de mai sus reiese că, în conformitate cu Convenția de la Viena, cărțile de identitate diplomatice ale solicitanților atestă dreptul lor de ședere în statul membru X pentru perioada specificată pe acestea¹⁷.

b) Jurisprudența Curții privind drepturile de ședere și permisele de ședere

38. Solicitanții invocă, prin analogie, jurisprudența Curții potrivit căreia dreptul resortisanților unui stat membru de a intra pe teritoriul unui alt stat membru și de a locui acolo în scopurile prevăzute de tratat constituie un drept conferit în mod direct de acesta sau, după caz, de dispozițiile adoptate pentru punerea în aplicare a tratatului menționat. Eliberarea unui permis de ședere unui resortisant al unui stat membru nu trebuie să fie considerată un act constitutiv de drepturi (un document constitutiv), ci un act menit să ateste constatarea situației individuale a unui resortisant al unui alt stat membru din perspectiva dispozițiilor de drept al Uniunii (un document declarativ)¹⁸. În opinia lor, jurisprudența respectivă poate fi transpusă în situația resortisanților țărilor terțe în temeiul Convenției de la Viena; cărțile de identitate diplomatice ale solicitanților nu fac decât să constate drepturi de care ei beneficiau deja în temeiul acesteia; și, prin urmare, autoritățile statului membru X nu le-au eliberat permise de ședere în sensul Regulamentului Dublin III.

39. În acest context, este importantă luarea în considerare a uneia dintre primele hotărâri în care Curtea a examinat sursa dreptului de intrare și de ședere al resortisanților unui stat membru pe teritoriul unui alt stat membru, și anume Hotărârea Royer¹⁹.

40. Curtea a statuat că dreptul resortisanților statelor membre de a intra pe teritoriul unui alt stat membru și de a locui acolo în scopurile prevăzute de tratat este conferit în mod direct de acesta sau, după caz, de dispozițiile adoptate pentru punerea sa în aplicare. Prin urmare, dreptul respectiv se dobândește independent de eliberarea unui permis de ședere de către autoritatea competentă a unui stat membru. Acordarea permisului menționat nu trebuie considerată ca fiind

¹⁶ Acest model de carte de identitate a fost notificat Comisiei în conformitate cu articolul 34 alineatul (1) litera (e) din Codul Frontierelor Schengen și publicat în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* în conformitate cu articolul 34 alineatul (2) din acesta. Modelul anterior, probabil versiunea utilizată atunci când solicitanții au sosit în statul membru X, a fost publicat în Jurnalul Oficial cu trei ani mai devreme. În ceea ce privește prezenta cauză, nu există nicio diferență semnificativă între cele două versiuni.

¹⁷ Rezultă că, potrivit legislației primare a statului membru X, care nu a fost comunicată Curții, dar este disponibilă pe internet, tratatele și instrumentele de drept internațional constituie temeiul juridic pentru șederea temporară și reședința personalului diplomatic în acest stat. La fel ca și Țările de Jos, statul membru X este calificat în mod obișnuit ca fiind monist, întrucât acceptă tratatele internaționale pe care le-a ratificat ca parte a dreptului național, fără a fi nevoie de o legislație națională de punere în aplicare.

¹⁸ A se vedea de exemplu Hotărârea din 23 martie 2006, Comisia/Belgia (C-408/03, EU:C:2006:192, punctele 62 și 63 și jurisprudența citată) și Hotărârea din 21 iulie 2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, punctul 54). A se vedea și Concluziile avocatului general Bobek prezentate în cauza I (C-195/16, EU:C:2017:374, punctele 37 și 38 și jurisprudența citată).

¹⁹ Hotărârea din 8 aprilie 1976, Royer (48/75, EU:C:1976:57). A se vedea și Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56).

o măsură constitutivă de drepturi, ci una care dovedește poziția individuală a resortisantului unui alt stat membru în raport cu dispozițiile dreptului Uniunii. Curtea a observat în continuare că Directiva 68/360²⁰ obliga statele membre să acorde dreptul de ședere pe teritoriul lor persoanelor care erau în măsură să prezinte documentele enumerate în această directivă și că un permis de ședere constituia dovada dreptului de ședere. Astfel, dispozițiile relevante ale directivei menționate urmăreau să stabilească detaliile practice pentru exercitarea drepturilor conferite în mod direct de tratat. Rezultă că autoritățile statelor membre trebuiau să acorde dreptul de ședere oricărei persoane care se încadra în categoriile prevăzute de directivă și care putea dovedi, prin prezentarea documentelor specificate, că se încadrează în una dintre categoriile în cauză. Fiind vorba de exercitarea unui drept dobândit în temeiul tratatului, nu se putea considera că neîndeplinirea formalităților legale reprezintă în sine o încălcare a ordinii publice sau a siguranței publice de natură să justifice emiterea unui ordin de expulzare²¹.

41. Din această jurisprudență rezultă două aspecte importante.

42. În primul rând, întrucât contextele sunt diferite din punct de vedere juridic și material, nu este posibil să se interpreteze prin analogie afirmațiile Curții privind drepturile care revin resortisanților statelor membre în temeiul tratatelor în contextul ordinii juridice a Uniunii și să se aplice doctrina efectului direct privilegiilor și imunităților de care beneficiază resortisanții țărilor terțe în temeiul Convenției de la Viena în cadrul ordinii juridice a unui anumit stat membru.

43. În al doilea rând, confruntată cu o situație în care anumite state membre au restrâns în mod nejustificat drepturile resortisanților statelor membre, Curtea a statuat că aceste drepturi decurg direct din tratate și că ele existau independent de eliberarea unui permis de ședere. Această situație nu se regăsește în speță. Nu se susține că ar exista vreo discrepanță între drepturile care revin solicitanților, direct sau indirect, în temeiul Convenției de la Viena și drepturile pe care le atestă cărțile de identitate diplomatice sau cele de care solicitanții au beneficiat în alt mod.

44. Având în vedere cele de mai sus, considerăm că stabilirea aspectului dacă cărțile de identitate diplomatice ale solicitanților au caracter declarativ sau constitutiv în sensul Hotărârii Royer nu contribuie la soluționarea chestiunii ridicate în fața Curții, și anume dacă aceste cărți de identitate constituie permise de ședere în sensul articolului 2 litera (l) din Regulamentul Dublin III. Mai mult, analiza textuală și contextuală care urmează arată că acest lucru nu este necesar.

c) Analiza textuală și contextuală a articolului 2 litera (l) și a articolului 12 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III

45. Potrivit textului articolului 2 litera (l) și al articolului 12 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III, autoritățile unui stat membru care consideră că un resortisant al unei țări terțe sau un apatrid are dreptul de ședere pe teritoriul său eliberează un document de autorizare în acest sens. Statul membru X a făcut tocmai acest lucru atunci când a eliberat solicitanților cărți de identitate diplomatice²².

²⁰ Directiva 68/360/CEE a Consiliului din 15 octombrie 1968 privind desființarea restricțiilor de circulație și ședere în cadrul Comunității pentru lucrătorii din statele membre și familiile acestora (JO 1968, L 257, p. 13).

²¹ Hotărârea din 8 aprilie 1976, Royer (48/75, EU:C:1976:57, punctele 18-40).

²² A se vedea prin analogie Hotărârea din 26 iulie 2017, Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, punctul 58). În prezenta cauză, statul membru X nu s-a limitat să tolereze prezența solicitanților pe teritoriul său.

46. Din textul dispozițiilor respective nu reiese că autorizațiile eliberate în temeiul faptului că statul membru respectiv este parte la un acord internațional precum Convenția de la Viena sau al unei reglementări naționale de punere în aplicare relevante sunt excluse din definiția „permiselor de ședere”. În mod similar, și contrar argumentelor solicitanților, este irelevant aspectul că documentul poate fi calificat ca fiind declarativ sau constitutiv și/sau că diferă în ceea ce privește forma sau conținutul de permisele de ședere eliberate altor persoane, de exemplu cetățenilor sau rezidenților permanenți ai statului membru X. Regulamentul Dublin III nu face referire la astfel de considerații.

47. Această interpretare a textului dispozițiilor respective este în concordanță cu contextul în care apar. Regulamentul Dublin III urmărește să stabilească o metodă clară și operațională pentru identificarea statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională²³. Este conform cu acest scop ca toate documentele pe care statele membre le eliberează pentru a autoriza șederea persoanelor pe teritoriul lor să fie considerate permise de ședere în sensul articolului 2 litera (l) din acesta. Interpretarea menționată este totodată în concordanță cu interpretarea de către Curte a obiectivelor urmărite de Regulamentul Dublin III²⁴.

48. Guvernul neerlandez și Comisia mai arată că solicitanții au cea mai puternică legătură cu statul membru X. Ei au intrat pe teritoriul statelor membre în temeiul relațiilor diplomatice dintre țara lor de origine și statul membru X, unde au lucrat și au locuit timp de mai mulți ani.

49. Faptul de a considera că statul membru X este responsabil de examinarea cererilor de protecție internațională este în concordanță cu jurisprudența Curții privind Regulamentul Dublin III, care urmărește să garanteze următoarele trei rezultate. În primul rând, responsabilitatea pentru examinarea cererilor să revină statului membru în care un resortisant străin a intrat sau a locuit pentru prima dată după intrarea sa pe teritoriul statelor membre. În al doilea rând, să se țină seama de rolul pe care l-a avut statul membru X atunci când solicitanții au intrat pe acest teritoriu. În al treilea rând, în spațiul liberei circulații, fiecare stat membru să fie răspunzător față de toate celelalte state membre pentru acțiunile sale în ceea ce privește intrarea și șederea resortisanților țărilor terțe. Prin urmare, fiecare stat membru trebuie să își asume consecințele acțiunilor sale în concordanță cu principiile solidarității și cooperării loiale²⁵.

50. După cum arată atât instanța de trimitere cât și guvernul neerlandez, o interpretare diferită ar însemna că resortisanții țărilor terțe aflați în situația solicitanților, care beneficiază de privilegii și de imunități în temeiul Convenției de la Viena, au posibilitatea de a alege statul membru în care depun cererea de protecție internațională, în timp ce alte persoane, ale căror permise de ședere au un alt temei juridic, nu au o asemenea posibilitate. Acest lucru ar fi contrar mecanismelor și criteriilor uniforme de determinare a statului membru responsabil pe care Regulamentul Dublin III urmărește să le realizeze²⁶. Este irelevant faptul că doar un număr mic de persoane s-ar putea afla în situația reclamanților.

51. În sfârșit, nu avem convingerea că excluderea diplomaților din domeniul de aplicare al Directivei 2003/109 are vreun efect asupra concluziei menționate. Directiva în cauză urmărește să excludă din domeniul său de aplicare persoanele, precum cele care beneficiază de un statut

²³ Considerentele (4) și (5) ale Regulamentului Dublin III.

²⁴ A se vedea de exemplu Hotărârea din 9 decembrie 2021, BT (Acțiune împotriva asiguratului) (C-708/20, EU:C:2021:986, punctul 24 și jurisprudența citată).

²⁵ Hotărârea din 21 decembrie 2011, N. S. și alții (C-411/10 și C-493/10, EU:C:2011:865, punctul 79), și Hotărârea din 26 iulie 2017, Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, punctele 86-88 și 91).

²⁶ A se vedea prin analogie Hotărârea din 2 aprilie 2019, H. și R. (C-582/17 și C-583/17, EU:C:2019:280, punctul 77 și jurisprudența citată).

juridic în temeiul Convenției de la Viena, care nu au intenția de a se stabili pe termen lung pe teritoriul statelor membre²⁷. Acest lucru nu împiedică statele membre să le elibereze permise de ședere în sensul articolului 2 litera (l) din Regulamentul Dublin III.

V. Concluzie

52. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebarea preliminară adresată de Raad van State (Consiliul de Stat, Țările de Jos) după cum urmează:

Articolul 2 litera (l) din Regulamentul (UE) nr. 604/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid

trebuie interpretat în sensul că o carte de identitate diplomatică eliberată în temeiul Convenției de la Viena cu privire la relațiile diplomatice, încheiată la Viena la 18 aprilie 1961, constituie un permis de ședere în sensul acestei dispoziții.

²⁷ A se vedea articolul 3 alineatul (2) litera (f) din această directivă și Concluziile avocatului general Bot prezentate în cauza Singh (C-502/10, EU:C:2012:294, punctele 36-39).