

Дело C-624/20

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване:**

24 ноември 2020 г.

Запитваща юрисдикция:

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Нидерландия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

24 ноември 2020 г.

Жалбоподател:

Е. К.

Отвeтник:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Предмет на спора по главното производство

Главното производство се отнася до въпроса, дали по своето естество правото на пребиваване по член 20 от Договора за функционирането на Европейския съюз е временно и поради това изключва издаването на разрешение за пребиваване за дългосрочно пребиваващи лица, установени в ЕС.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Тълкуване на член 20 ДФЕС и на член 3, параграф 2, буква д) от Директива 2003/109. Въпросът е дали държавите членки имат право сами да определят дали правото на пребиваване по член 20 ДФЕС е временно. Доколкото този въпрос е регламентиран от правото на Съюза, възникват следните въпроси: 1) има ли разлика между производните права на пребиваване по Директива 2004/38 и по член 20 ДФЕС, 2) дали производното право на пребиваване по член 20 ДФЕС е временно и 3) дали Директива 2003/109 е транспонирана правилно в нидерландското законодателство.

Преюдициални въпроси

1. Определянето дали правото на пребиваване по член 20ДФЕС като такова има временен или постоянен характер от компетентността на държавите членки ли е, или този въпрос следва да се определи в съответствие с правото на Съюза?
2. Доколкото се прилага тълкуване съгласно правото на Съюза: при прилагането на Директива 2003/109/ЕО следва ли да се прави разлика между различните зависими права на пребиваване, които имат гражданите на трети държави съгласно правото на Съюза, включително зависимото право на пребиваване, предоставяно на член на семейството на гражданин на Съюза съгласно Директивата за пребиваването, и правото на пребиваване по член 20ДФЕС?
3. Правото на пребиваване по член 20ДФЕС, което по своето естество зависи от наличието на отношение на зависимост между гражданина на трета държава и гражданина на Съюза, и поради това е преходно, има ли временен характер?
4. Доколкото правото на пребиваване по член 20ДФЕС има временен характер: следва ли член 3, параграф 2, буква д) от Директивата [в този случай] да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, според която само предвидените в националното право разрешения за пребиваване са изключени от придобиването на статут на дългосрочно пребиваващ по смисъла на Директивата?

Цитирани разпоредби на правото на Съюза

Договор за функционирането на Европейския съюз: член 20

Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 година относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни (ОВ L 16, 2004 г., стр. 44; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 225): член 3, параграф 2, буква д)

Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на гражданите 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): член 7 и член 16

Цитирани разпоредби на националното законодателство

Vreemdelingenwet 2000 (Закон за чужденците от 2000 г., наричан по-нататък „Vw 2000 г.“): член 8, буква е), член 14 и член 45b

Кратко представяне на фактите и на главното производство

- 1 Жалбоподателката е родена на 30 ноември 1960 г. и има ганайско гражданство. Нейният син, който е роден на 10 февруари 2002 г., има нидерландско гражданство.
- 2 На 9 септември 2013 г. на жалбоподателката е предоставен документ за пребиваване в ЕС по член 20 ДФЕС със забележка „член на семейството на гражданин на Съюза“. От 2017 г. в Нидерландия този документ е известен също като право на пребиваване Chavez Vilchez¹.
- 3 На 18 февруари 2019 г. жалбоподателката подава молба за издаване на разрешение за пребиваване за дългосрочно пребиваващи лица, установени в ЕС.
- 4 С решение от 30 август 2019 г. ответникът отхвърля молбата на жалбоподателката за издаване на разрешение за пребиваване за дългосрочно пребиваващи лица, установени в ЕС, и за издаване на разрешение за неограничено редовно пребиваване. Подаденото възражение е отхвърлено като неоснователно с решение от 12 декември 2019 г.
- 5 На 8 януари 2020 г. в Rechtbank е получена жалбата на жалбоподателката срещу това решение.

Съществени аргументи на страните в главното производство

- 6 Според ответника от решения Singh², Chavez-Vilchez и др.³, както и К. А. и др.⁴ следва, че определянето на правата на и на условията за законно пребиваване на тяхната територия е от компетентността на държавите членки. Ето защо държавата членка следвало да определи дали правото на пребиваване по член 20 ДФЕС трябва да се разглежда като временно или постоянно.

¹ Съгласно решение на Съда на Европейския съюз от 10 май 2017 г., Chavez-Vilchez и др. (C-133/15, EU:C:2017:354).

² Решение от 18 октомври 2012 г. (C-502/10, EU:C:2012:636, т. 39—42).

³ Решение Chavez-Vilchez и др. (т. 64).

⁴ Решение от 8 май 2018 г. (C-82/16, EU:C:2018:308, т. 53 и 54).

- 7 Освен това жалбоподателката не попадала в обхвата на Директива 2003/109. Правото на пребиваване по член 20 ДФЕС по своето естество било временно, тъй като то се погасявало веднага щом гражданинът на Съюза не зависел вече от гражданина на трета държава. Ето защо е налице временно пребиваване по смисъла на член 3, параграф 2, буква д) от Директива 2003/109.
- 8 Правото на пребиваване Chavez-Vilchez било с временен характер, тъй като не се отнасяло до правата на жалбоподателката, а до правата на нейното дете. Целта била именно да се гарантира, че детето на жалбоподателката не трябвало да напуска Европейския съюз. Правото на пребиваване се основавало на отношението на зависимост между жалбоподателката и нейното малолетно дете, което по дефиниция е с временен характер. Следователно жалбоподателката нямала право на безсрочно редовно национално разрешение за пребиваване.
- 9 Най-напред жалбоподателката твърди, че от решения Chavez-Vilchez и др. и К. А. и др. не следвало, че държавите членки трябвало да определят вида на правото на пребиваване. Терминът „право на пребиваване с временен характер“ трябвало да се тълкува еднакво в рамките на Съюза. В тази връзка жалбоподателката се позовава на решение Singh.
- 10 Освен това от Директива 2003/109 не следвало, че нейното производно право на пребиваване било временно. От тази Директива били изключени само права на пребиваване, за които още от самото начало било ясно, че са с временен характер, като право на пребиваване на студенти и *au pair* (домашни помощници). От Директива 2003/109 не можело да се направи извод, че разрешение за пребиваване за дългосрочно пребиваващи лица, установени в ЕС, се издава само при самостоятелни, независими разрешения за пребиваване.
- 11 Освен това възможното приключване на отношението на зависимост в бъдеще, не правело правото на жалбоподателката на пребиваване временно. Тя всъщност възнамерявала да се установи за постоянно. Поради това тя наистина попадала в обхвата на Директива 2003/109. Следователно отхвърлянето на нейната молба противоречало на член 3 от тази директива.
- 12 Освен това ответникът не бил оправомощен да ѝ откаже издаването на разрешение. Съгласно член 45b, параграф 1, буква а) от Vw 2000 г., разрешение за пребиваване на дългосрочно пребиваващи жители на ЕС можело да бъде отказано само ако съответното лице има разрешение за временно пребиваване по член 14 от Vw 2000 г. Жалбоподателката нямала национално разрешение за пребиваване, а право на пребиваване в ЕС. Нито една от причините за отказ, посочени в член 45в от Vw 2000 г., не била налице, така че ответникът не можел да отхвърли молбата.

Кратко изложение на мотивите на преюдициалното запитване

- 13 Отговорът на въпроса дали правото на пребиваване по член 20 ДФЕС има временен характер, е от значение, за да се определи дали ответникът е имал право да отхвърли молбата на жалбоподателката за издаване на разрешение за дългосрочно пребиваващи лица, установени в ЕС.
- 14 Според Rechtbank на този въпрос не може да се отговори без основателни съмнения. В практиката на Съда на Европейския съюз Rechtbank открива основания за това, че правото на пребиваване по член 20 ДФЕС не е с временен характер. Противно на това, административното отделение на Raad van State (Държавния съвет) установява на 23 септември 2020 г. (NL: RVS: 2020: 2272), че правото на пребиваване, произтичащо от малолетно или непълнолетно дете, се погасява по принцип веднага, след като детето навърши пълнолетие или веднага, след като вече не е зависимо от издръжката от гражданин на трета държава. Според Raad van State от самото начало е ясно, че правото на пребиваване е временно.

Определянето на вида на правото на пребиваване от компетенцията на държавите членки ли е?

- 15 Най-напред страните спорят по въпроса дали видът на правото на пребиваване по член 20 ДФЕС е национален въпрос, или трябва да се тълкува съгласно правото на Съюза. В цитираните от ответника решения на Съда Rechtbank не намира основания в подкрепа на тезата, че тълкуването на вида на това право на пребиваване е въпрос на националното право. От споменатата съдебна практика следва именно че въпросът дали правото на пребиваване по член 20 ДФЕС има временен характер трябва да се тълкува еднакво в рамките на Съюза. От съдебните решения може да се направи извод, че установяването на предпоставките за правото на пребиваване по член 20 ДФЕС е национален въпрос, но не и че определянето на вида на правото на пребиваване е също национален въпрос. Както Съдът установява в т. 54 от решение К. А. и др., при тези предпоставки става въпрос за процесуални правила, като например разпоредби относно вида и начина, по който гражданин на трета държава може да докаже, че има право на пребиваване Chavez-Vilchez. Въпросът дали правото на пребиваване е с временен характер засяга обаче същността на това право на пребиваване. Затова Rechtbank се пита дали държавите членки трябва да вземат решение по този въпрос. Това би означавало, че правото на пребиваване по член 20 ДФЕС може да доведе до разрешение съгласно Директива 2003/109 в една държава членка, а в друга държава членка — не. Това води до нежелано правно неравенство. Затова Rechtbank отправя първия преюдициален въпрос.
- 16 В случай че Съдът на Европейския съюз установи, че видът на правото на пребиваване е въпрос, регламентиран от правото на Съюза, Rechtbank моли Съда да отговори и на следните въпроси.

Правото на пребиваване по член 20 ДФЕС с временен характер ли е?– *Производни права на пребиваване*

- 17 Според ответника от обстоятелството, че правото на пребиваване по член 20 ДФЕС произтича от правата на гражданин на Съюза, следва, че такова право на пребиваване не може никога да доведе до постоянно пребиваване. Това право съществувало само, за да не се налага гражданин на Съюза да напуска територията на Съюза. С това не са свързани никакви собствени права.
- 18 *Rechtbank* отбелязва, че както Съдът на Европейските общности се е произнесъл в различни решения⁵, правото на ЕС не предоставя самостоятелни права на граждани на трети държави. Евантуалните права, предоставени им от разпоредбите на Договора относно гражданството на Съюза, не са собствени права сами по себе си, а права, произтичащи от факта, че гражданин на ЕС е упражнил правото си да се движи свободно и пребивава в Съюза. Това се отнася не само за правата, произтичащи от член 20 ДФЕС, но и за правата, произтичащи от Директива 2004/38 (Решения *Eind*⁶, *Dereci u. a.*⁷, *Iida*⁸, *O. und B.*⁹, както и *Rendón Marín*¹⁰).
- 19 Производните права, на които гражданин на трета държава, член на семейството на гражданин на Съюза, би имал право съгласно Директива 2004/38, биха могли да доведат до постоянно пребиваване (вж. член 16 от тази директива). Предпоставката за това съгласно член 7 от Директива 2004/38 е гражданинът на трета държава, който е член на семейството на гражданин на Съюза, както и самият гражданин на Съюза, да са пребивавали законно в приемащата държава членка в продължение на пет години.
- 20 Следователно въпросът е дали може да се прави разлика между производни права въз основа на директиви и производни права по член 20 ДФЕС. В заключението си по дела *Rendón Marín* и *CS*¹¹ и генералният адвокат посочва възможното непоследователно третиране на производното право на

⁵ Решения *Chavez-Vilchez* и др. (т. 62), от 13 септември 2016 г., *Rendón Marín* (C-165/14, EU:C:2016:675, т. 72 и 73), както и от 13 септември 2016 г., *CS* (C-304/14, EU:C:2016:674, т. 27 и 28).

⁶ Решение от 11 декември 2007 г. (C-291/05, EU:C:2007:771, т. 23).

⁷ Решение от 15 ноември 2011 г. (C-256/11, EU:C:2011:734, т. 55).

⁸ Решение от 8 ноември 2012 г. (C-40/11, EU:C:2012:691, т. 66 bis 68).

⁹ Решение от 12 март 2014 г. (C-456/12, EU:C:2014:135, т. 36).

¹⁰ Решение от 13 септември 2016 г. (C-165/14, EU:C:2016:675, т. 36).

¹¹ Заключение на главния адвокат Szpunar по делата *Rendón Marín* и *CS* (C-165/14 и C-304/14, EU:C:2016:75, т. 152).

пребиваване в зависимост от това дали то произтича от Директива 2004/38 или от член 20 ДФЕС, както се тълкува в решение Ruiz Zambrano¹².

- 21 От друга страна, Rechtbank отбелязва, че самите държави членки са установили производното право на пребиваване, изведено от Директива 2004/38. Освен това самите те се съгласили гражданите на трети държави, които са членове на семейството на гражданин на Съюза, да могат да получат право на постоянно пребиваване съгласно Директива 2004/38. Тези права се съдържат всъщност в Директивата. Производното право на пребиваване по член 20 ДФЕС е развито обаче в практиката на Съда на Европейския съюз. Това би могло да е показател за наличието на неравно третиране на тези производни права на пребиваване. Rechtbank си задава въпроса, дали това е уместно. Освен това в обстоятелството, че други производни права на пребиваване могат да доведат до постоянно пребиваване, Rechtbank вижда основание да се приеме, че самият факт, че правото на пребиваване по член 20 ДФЕС е производно право на пребиваване, не е достатъчен сам по себе си, за да се поддържа становището, че по своя вид това е временно право на пребиваване.

– *Директива 2003/109*

- 22 Съгласно постоянната практика на Съда съдържанието на понятието „законно пребиваване“ в Директива 2003/109 и условията или правата, свързани с него, могат да се определят от държавите членки¹³. Ако преди подаването на съответната молба гражданин на трета държава пребивава законно в продължение на пет години без прекъсване, може да се получи разрешение съгласно тази Директива. Съгласно член 3, параграф 2, буква д) от Директива 2003/109 тази директива не се прилага за граждани на трети държави, които пребивават 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.
- 23 От решение Singh (т. 45—50) става ясно, че при определяне на вида на правото на пребиваване трябва да се провери дали гражданинът на трета държава възнамерява да се установи трайно в съответната държава членка в дългосрочен план. Ако случаят е такъв, това е индикация, че правото на пребиваване не е с временен характер.
- 24 Общото в посочените в Директива 2003/109 примери е, че гражданите на трети държави не възнамеряват да се установят трайно в държавата членка.

¹² Решение от 8 март 2011 г. (С-34/09, EU:C:2011:124).

¹³ Вж. например решение Singh (т. 39).

Във всеки от тези случаи става въпрос за престой с ограничена продължителност, не се установяват тесни връзки с държавата членка, а връзките с държавата на произход се запазват¹⁴.

- 25 При определяне дали правото на пребиваване е с временен характер от значение е намерението на гражданина на трета държава да се установи в дадена държава. Въпросът е защо това трябва да е различно за право на пребиваване по член 20 ДФЕС в сравнение с друго право на пребиваване, което би могло да доведе до право на пребиваване в ЕС.
- 26 Съгласно Директива 2003/109 от значение е намерението на гражданина на трета държава да се установи дългосрочно в държавата членка. Целта на тази директива е именно интеграцията на граждани на трети държави в държавата членка на пребиваване. В случай на право на пребиваване по член 20 ДФЕС гражданинът на трета държава получава право на пребиваване, за да се гарантира, че гражданинът на Съюза може ефективно да използва свързаните си с гражданството права. На практика обаче последицата от това е, че гражданинът на трета държава извършва и дейности, с които той или тя участва трайно в обществения живот, като сключване на безсрочни трудови договори, закупуване на жилищни имоти и инвестиране на време в изграждане и поддръжка на социална мрежа. Освен това в случай на право на пребиваване по член 20 ДФЕС гражданин на трета държава, който е родител на гражданин на Съюза, именно заради детето, гражданин на Съюза — което между другото ходи на училище, сприятелява се и спортува в държавата членка — развива силна и трайна връзка с държавата членка. Интеграцията на родителя в държавата членка е важна част от тамошното възпитание на детето.
- 27 Също и в твърдението на ответника, че отношението на зависимост ще приключи някога в бъдеще — а именно когато детето на гражданина на Съюза навърши 18-годишна възраст — и следователно е с временен характер, *Rechtbank* не вижда понастоящем основание да се приеме, че правото на пребиваване по член 20 ДФЕС е по своя вид временно. Така не е ясно дали гореспомнатото право на пребиваване действително се погасява, когато детето, гражданин на Съюза, навърши пълнолетие. Съвсем възможно е 18-годишно дете, което все още ходи на училище, да продължава да е в отношение на зависимост от родителя, който се грижи за него. Освен това има и други основания за пребиваване, които в определен момент престават да съществуват. Не всички от тези основания за пребиваване са с временен характер.
- 28 Предвид съмнението по въпроса дали правото на пребиваване по член 20 ДФЕС е с временен характер, *Rechtbank* отправя втория и третия въпрос.

¹⁴ Вж. също заключението на главния адвокат Bot по дело *Singh* (C-502/10, EU:C:2012:294, т. 48).

Правилно ли е транспониран член 3, параграф 2, буква д) от Директива 2003/109 в нидерландското законодателство?

- 29 Ако отговорът на третия въпрос е утвърдителен, значение има следното.
- 30 Член 3, параграф 2, буква д) от Директива 2003/109 е транспониран в нидерландското законодателство с член 45b от Vw 2000 г. Съгласно този член правото на пребиваване с временен характер въз основа на разрешение за временно пребиваване по смисъла на член 14 от Vw 2000 г. (т.е. временно национално разрешение за пребиваване) е основание за отказ да се издаде разрешение за пребиваване за дългосрочно пребиваващи лица, установени в ЕС. Правото на пребиваване по член 20 ДФЕС не е включено; тук става въпрос именно за право на пребиваване, основано на правото на Съюза. Това означава, че член 3, параграф 2, буква д) от Директива 2003/109 не е правилно транспониран. Очевидно Нидерландия е решила да тълкува член 3, параграф 2, буква д) от Директивата по-тясно, отколкото е възможно.
- 31 Въпросът е какво следва да направи *Rechtbank*. Според постоянната практика на Съда на ЕС, ако дадена директива не е надлежно транспонирана и националният съдия трябва да направи тълкуване в съответствие с директивата, това тълкуване в съответствие с директивата, не трябва да служи като основа за тълкуване *contra legem* на националното право¹⁵. В настоящия случай националното законодателство изглежда по-благоприятно за гражданина на трета държава от Директива 2003/109. Съгласно националното законодателство правата на пребиваване, които са с временен характер, но се основават на правото на Съюза, не могат да доведат до отказ да се издаде разрешение за пребиваване за дългосрочно пребиваващи лица, установени в ЕС, докато съгласно споменатата директива тези права на пребиваване всъщност изключват гражданите на трети държави, от приложното поле на Директивата. Ето защо *Rechtbank* моли Съда да даде отговор на четвъртия въпрос от преюдициалното запитване.

¹⁵ Решение от 24 януари 2012 г., *Dominguez* (C-282/10, EU:C:2012:33, т. 25).