



## Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ  
М. SZPUNAR  
представено на 14 декември 2023 година<sup>1</sup>

**Съединени дела C-684/22—C-686/22**

**S.Ö.**  
**срещу**  
**Stadt Duisburg (C-684/22)**  
**и**  
**N.Ö.,**  
**M.Ö.**  
**срещу**  
**Stadt Wuppertal (C-685/22)**  
**и**  
**M.S.,**  
**S.S.**  
**срещу**  
**Stadt Krefeld (C-686/22)**

(Преюдициално запитване, отправено от Verwaltungsgericht Düsseldorf (Административен съд Дюселдорф, Германия))

„Преюдициално запитване — Гражданство на Съюза — Член 20 ДФЕС — Гражданство на държава членка и на трета държава — Придобиване на гражданство на трета държава — Загубване по силата на закона на гражданството на държавата членка и на гражданството на Съюза — Индивидуална преценка на последиците — Предходна молба за запазване на гражданството“

### **I. Въведение**

1. В каква степен е съвместима с член 20 ДФЕС правната уредба на държава членка относно гражданството, съгласно която нейните граждани губят гражданството си, когато доброволно придобият чуждо гражданство, освен ако са поискали и са получили разрешение да запазят гражданството си преди това придобиване?

<sup>1</sup> Език на оригиналния текст: френски.

2. По същество това е правният проблем, който се поставя по настоящите дела и който е предмет на два преюдициални въпроса, поставени от Verwaltungsgericht Düsseldorf (Административен съд Дюселдорф, Германия) в рамките на спорове относно загубването на германското гражданство.

3. В настоящия случай от Съда отново се иска да се произнесе по въпроса дали национален режим, предвиждащ лишаване от гражданство, е съвместим с правото на Съюза. Всъщност тези дела се вписват в контекста на съдебната практика, произтичаща от решения Rottmann<sup>2</sup>, Tjebbes и др.<sup>3</sup>, Wiener Landesregierung (Оттегляне на уверение за натурализация)<sup>4</sup> и Udlændinge- og Integrationsministeriet (Загубване на датско гражданство)<sup>5</sup>.

## II. Правна уредба

### A. Правото на Съюза

4. Гражданството на Съюза се създава с член 20, параграф 1 ДФЕС, който гласи, че „всяко лице, което притежава гражданство на държава членка“, е гражданин на Съюза.

### B. Германското право

5. Член 25 от Staatsangehörigkeitsgesetz (Закон за гражданството)<sup>6</sup> (наричан по-нататък „StAG“), в сила от 1 януари 2000 г. и приложим към споровете в главните производства, предвижда:

„(1) Всеки германски гражданин загубва гражданството си при придобиването на чуждо гражданство, ако такова се придобива по негова молба или по молба на законния представител, а представляваното лице загубва гражданството си само ако са налице условията, при които би могло да бъде поискано освобождаване съгласно член 19. Загубването по първо изречение не настъпва, ако германски гражданин придобие гражданството на друга държава — членка на Европейския съюз, на Швейцария или на държава, с която Федерална република Германия е сключила международен договор съгласно член 12, параграф 3.

(2) Който, преди да придобие чуждото гражданство по своя молба, получи писмено разрешение от компетентния орган да запази гражданството си, не загубва това гражданство. [...] При вземането на решение относно молба по първо изречение следва да се претеглят обществените и частните интереси. Ако молителят обичайно пребивава в чужбина, следва по-специално да се провери дали същият може да докаже, че продължава да има връзка с Германия“.

<sup>2</sup> Решение от 2 март 2010 г. (C-135/08, наричано по-нататък „решение Rottmann“, EU:C:2010:104).

<sup>3</sup> Решение от 12 март 2019 г. (C-221/17, наричано по-нататък „решение Tjebbes и др.“, EU:C:2019:189).

<sup>4</sup> Решение от 18 януари 2022 г. (C-118/20, наричано по-нататък „решение Wiener Landesregierung“, EU:C:2022:34).

<sup>5</sup> Решение от 5 септември 2023 г. (C-689/21, наричано по-нататък „решение Udlændinge- og Integrationsministeriet“, EU:C:2023:626).

<sup>6</sup> В консолидираната му редакция (Bundesgesetzblatt, част III, № 102-1, изменена с член 1, точка 7 от Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts (Закон за изменение на правото на гражданство) от 15 юли 1999 г. (BGBl. I, стр. 161).

### III. Фактите по споровете в главните производства

6. Посочените в актовете за преюдициално запитване факти, от значение за споровете в главните производства, могат да се обобщят по следния начин.

7. Жалбоподателят в главното производство по дело C-684/22, S.Ö., роден в Турция през 1966 г., влиза на германска територия през 1990 г. Той е женен и е баща на три деца. На 10 май 1999 г. той придобива германско гражданство по натурализация, а на 13 септември 1999 г. остава без турско гражданство.

8. На 25 май 2018 г. при подаване на заявление за издаване на документ за задгранично пътуване за сина си S.Ö. съобщава, че на 12 ноември 1999 г. отново е придобил турско гражданство. В това отношение той представя удостоверение от министерството на вътрешните работи на Турция от 27 февруари 2019 г. и извлечение от регистъра за гражданско състояние от 6 ноември 2018 г., според които на 13 септември 1999 г. той е подал молба за възстановяване на турското си гражданство и с решение на Министерския съвет от 12 ноември 1999 г. отново го е придобил.

9. Тъй като германските власти изразяват сериозни съмнения, че синът на S.Ö. притежава германско гражданство, на 25 април 2019 г. S.Ö. подава пред органа по натурализация на община S. молба за издаване на удостоверение за гражданство, за да може да документира, че продължава да има германското гражданство. Впоследствие той се премества в района на компетентност на община Дуисбург (Германия).

10. Жалбоподателите в главното производство по дело C-685/22, съпрузите M.Ö. и N.Ö., родени съответно през 1959 г. и 1970 г., влизат на германска територия през 1974 г. Те придобиват германско гражданство по натурализация на 27 август 1999 г., а на 2 септември 1999 г. остават без турско гражданство.

11. На 1 септември 2005 г. по време на интервю с администрацията на община Вупертал (Германия) те съобщават, че на 24 ноември 2000 г. отново са придобили турско гражданство. В това отношение те представят удостоверение от Генералното консулство на Турция в Е., издадено на 31 август 2005 г., според което на 2 септември 1999 г. те са подали молба за възстановяване на турското си гражданство и с решение на Министерския съвет от 24 ноември 2000 г. отново са го придобили. С писмо от 1 декември 2016 г. жалбоподателите представят на община Вупертал извлечение от турския регистър за гражданско състояние, съгласно което възстановяването на турското гражданство е извършено въз основа на решение на Министерския съвет от 1 ноември 1999 г.

12. През август 2020 г. община Вупертал информира M.Ö. и N.Ö., че доколкото има достатъчна вероятност датата в извлечението от турския регистър за гражданско състояние да е манипулирана, това извлечение не може да има никаква доказателствена стойност извън възстановяването на турското гражданство.

13. Жалбоподателите в главното производство по дело C-686/22, съпрузите M.S. и S.S., родени съответно през 1965 г. и 1971 г., влизат на германска територия съответно през 1981 г. и 1989 г. На 10 юни 1999 г. те придобиват германско гражданство по натурализация и впоследствие остават без турско гражданство.

14. Когато подават молба за освобождаване от турско гражданство, за да изпълнят едно от необходимите условия за натурализация в Германия, M.S. и S.S. в същото време подават до турските власти молба за възстановяване на турското си гражданство, след като веднъж им е предоставено германско гражданство. В съответствие с приложимото по това време германско право те са посъветвани в смисъл, че могат да възстановят турското си гражданство, без с това да загубят германското гражданство. В това отношение те представят извлечение от турския регистър за гражданско състояние, според което на 9 август 1999 г. им е възстановено турското гражданство въз основа на решение на Министерския съвет.

15. На 19 декември 2017 г. M.S. и S.S. подават молба до община Крефелд (Германия) за установяване, че продължават да имат германско гражданство. Въпреки че на 24 август 2018 г. община Крефелд издава на жалбоподателите удостоверение за гражданство, тя възприема липсата на номер на решението на Министерския съвет в турския регистър за гражданско състояние като възможност за възобновяване на процедурата.

16. С административни разпореждания<sup>7</sup> ответниците в главните производства установяват на основание член 30, параграф 1 от StAG, че S.Ö., M.Ö., N.Ö., M.S. и S.S. (наричани по-нататък заедно „жалбоподателите в главните производства“) вече нямат германско гражданство<sup>8</sup>. Всъщност те приемат, че турското гражданство е възстановено след 1 януари 2000 г. и е довело до автоматично загубване на германското гражданство в съответствие с член 17, параграф 1, точка 2 и член 25, параграф 1, първо изречение от StAG. Това нямало да е така, ако турското гражданство е било възстановено до 31 декември 1999 г., тъй като член 25, параграф 1, първо изречение от Reichs — und Staatsangehörigkeitsgesetz (Закон за гражданството на Райха) от 22 юли 1913 г. (наричан по-нататък „RuStAG“)<sup>9</sup>, в действащата преди това редакция, предвиждал, че германското гражданство се загубва само в случай на живеещи в чужбина германци. Жалбоподателите в главните производства обаче не доказали, че турското гражданство е възстановено преди 1 януари 2000 г.

17. Тогава жалбоподателите в главните производства подават жалба срещу тези административни разпореждания пред запитващата юрисдикция — Verwaltungsgericht Düsseldorf (Административен съд Дюселдорф).

#### IV. Преюдициалните въпроси и производството пред Съда

18. В трите си преюдициални запитвания запитващата юрисдикция посочва, че член 25 от StAG, в сила от 1 януари 2000 г., се прилага по отношение на жалбоподателите в главните производства, тъй като те отново са придобили турско гражданство след влизането в сила на новата редакция на закона. Тази юрисдикция отбелязва, че извлеченията от регистъра за гражданско състояние, представени от жалбоподателите, за да докажат, че случаят не е такъв, нямат никаква доказателствена стойност. Освен това тя отбелязва, че

<sup>7</sup> Издадени от общините, за които се отнасят трите главни производства, съответно на 13 септември 2019 г., 24 февруари 2021 г. и 12 февруари 2021 г.

<sup>8</sup> Съгласно член 30, параграф 1 от StAG „[с]лед подаване на молба, когато е доказан обосновен интерес, органът по гражданството установява наличието или липсата на германско гражданство. Установяването е задължително по всички въпроси, за които наличието или липсата на германско гражданство е от правно значение. Когато е налице обществен интерес, установяването може да се извърши служебно“.

<sup>9</sup> RGBl., стр. 583.

жалбоподателите в главните производства не са подали молба за разрешение за запазване на германското гражданство съгласно член 25, параграф 2, първо изречение от StAG, преди отново да придобият турско гражданство.

19. В това отношение запитващата юрисдикция посочва, че съгласно националната съдебна практика член 25, параграф 1, първо изречение от StAG е в съответствие с правото на Съюза, доколкото заинтересованото лице може да подаде молба за разрешение за запазване на германското гражданство съгласно член 25, параграф 2, първо изречение от StAG. В рамките на тази процедура изрично се предвижда индивидуална преценка на последиците от загубването на гражданството за положението на засегнатото лице.

20. Запитващата юрисдикция обаче има съмнения относно това съответствие с правото на Съюза. Всъщност тя отбелязва, че в хипотезата, при която не е започната процедурата за предварително разрешение за запазване на гражданството по член 25, параграф 2 от StAG (наричана по-нататък „процедурата за предварително разрешение“), от тази разпоредба следвало, че загубването на гражданството и следователно загубването на гражданството на Съюза, от лицата, които не са граждани на друга държава членка, настъпва автоматично, без да е извършена индивидуална преценка. Тази юрисдикция уточнява, че германското право не предвижда никаква възможност инцидентно да се преценяват последиците от загубването на германското гражданство след неговото настъпване. В такъв случай единственият начин засегнатите лица да придобият германско гражданство без обратно действие, би бил да подадат нова молба за натурализация.

21. Освен това, като посочва, че съгласно текста на член 25, параграф 2 от StAG молба за разрешение за запазване на гражданството предоставя възможност да се вземат предвид изискванията на правото на Съюза, както то е тълкувано от Съда, тъй като именно с оглед тези изисквания при решението по такава молба трябва да се претеглят обществените и частните интереси, запитващата юрисдикция същевременно отбелязва, че на практика обаче последиците от загубването на статута на гражданин на Съюза не се разглеждат от административните органи и в националната съдебна практика. Всъщност разрешението за запазване на гражданството се предоставяло само когато е налице специален интерес от придобиването на чуждо гражданство при запазване на германското гражданство.

22. При тези обстоятелства с актове от 3 ноември 2022 г., постъпили в Съда на 8 ноември 2022 г., Verwaltungsgericht Düsseldorf (Административен съд Дюселдорф) решава да спре трите главни производства и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Допуска ли член 20 ДФЕС правна норма, съгласно която в случай на доброволно придобиване на (непривилегировано) гражданство на трета държава гражданството на държавата членка, и следователно гражданството на Съюза, се загубват по силата на закона, когато индивидуална преценка на последиците от загубването се извършва само ако преди това заинтересованият чужденец е подал молба за издаване на разрешение за запазване на гражданството и тази молба е уважена, преди да бъде придобито чуждото гражданство?

2) При положителен отговор на първия въпрос: трябва ли член 20 ДФЕС да се тълкува в смисъл, че в процедурата по издаване на разрешение за запазване на гражданството не могат да се определят условия, в резултат на които в крайна сметка не се извършва преценка на индивидуалното положение на заинтересованото лице и на семейството му от гледна точка на последиците от загубването на гражданството на Съюза или тази преценка се замества от други изисквания?“.

23. С решение от 7 декември 2022 г. дела C-684/22—C-686/22 са съединени за целите на писмената и устната фаза на производството, както и на съдебното решение.

24. По дело C-686/22 писмени становища представят жалбоподателите в главните производства, община Крефелд, германското и естонското правителство, както и Европейската комисия, а по дела C-684/22 и C-685/22 — същите правителства, както и Комисията. Съдът реши да не провежда съдебно заседание за изслушване на устните състезания по настоящите дела.

## V. Анализ

25. С двата въпроса, които са предмет на настоящите преюдициални запитвания и които следва да бъдат разгледани заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 20 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка, която предвижда, че в случай на доброволно придобиване на гражданство на трета държава нейните граждани загубват по силата на закона гражданството на тази държава членка, което води до загубването от лицата, които не са граждани и на друга държава членка, на статута им на граждани на Съюза и на свързаните с него права, освен ако заинтересованите лица получат разрешение за запазване на това гражданство преди придобиването на гражданството на третата държава, като при разглеждането на молбата за получаване на такова разрешение компетентните национални органи извършват индивидуална преценка на положението на заинтересованите лица, при която се претеглят обществените и частните интереси от запазване на гражданството на държавата членка.

26. За да се даде полезен отговор на този въпрос, в самото начало следва да се подчертаят няколко елемента, които при прочита на актовете за преюдициално запитване изглеждат безспорни.

27. На първо място, що се отнася до положението на жалбоподателите в главните производства, запитващата юрисдикция пояснява, че те са влезли на германска територия през 70-те, 80-те и 90-те години на миналия век и оттогава пребивават там. През 1999 г. те придобиват германско гражданство по натурализация, като се отказват от турското си гражданство, което впоследствие им е отнето. Както посочва запитващата юрисдикция, жалбоподателите в главните производства, правилно посъветвани с оглед на действащата тогава германска правна уредба в смисъл, че могат да си възстановят турското гражданство, без обаче да загубят германското гражданство, доброволно са поискали да им бъде възстановено турското гражданство в момента, в който това гражданство им е било отнето. Няколко години по-късно компетентните органи установяват, че жалбоподателите в главните производства са възстановили турското си гражданство, след като са подали молба в този смисъл, и че вследствие на това в съответствие с действащата от 1 януари 2000 г. германска правна уредба те са загубили по силата на закона германското си

гражданство и следователно статута си на граждани на Съюза<sup>10</sup>. Освен това, доколкото съгласно това законодателство жалбоподателите в главните производства не са поискали и не са получили разрешение от компетентните органи за запазване на германското гражданство, преди да си възстановят турското гражданство, те не могат да се ползват от индивидуалната преценка, предвидена в рамките на това искане, при която се претеглят обществените и частните интереси от запазване на германското гражданство.

28. На второ място, що се отнася до разглежданата правна уредба, запитващата юрисдикция посочва най-напред, че член 25, параграф 1 от StAG, в сила от 1 януари 2000 г., предвижда, че германски гражданин загубва гражданството си при придобиването на чуждо гражданство, ако такова се придобива по негова молба. Съгласно параграф 2 от този член обаче този гражданин може да запази своето гражданство, ако, преди да придобие чуждо гражданство по своя молба, е получил писмено разрешение от компетентния за това орган. Тази разпоредба предвижда също, че при вземането на решение по тази молба трябва да се претеглят обществените и частните интереси.

29. По-нататък тази юрисдикция обяснява, че както придобиването по натурализация на германско гражданство от жалбоподателите в главните производства, така и подаването на молбата им за възстановяване на турското гражданство са станали *преди* 1 януари 2000 г. — датата на влизане в сила на член 25 от StAG<sup>11</sup>. Тя уточнява, че тази разпоредба се прилага за тях, щом като са възстановили турското си гражданство *след* тази дата, като обяснява, че документите, които те са представили, за да докажат, че това не е така, нямат никаква доказателствена стойност<sup>12</sup>.

30. Накрая запитващата юрисдикция посочва, че жалбоподателите в главните производства не са подали молба — и следователно не са получили разрешение — за запазване на гражданството си преди възстановяването на турското гражданство, както е предвидено в член 25, параграф 2 от StAG. Следователно германското им гражданство и в резултат на това статутът им на граждани на Съюза се загубват *автоматично*, без жалбоподателите да са могли да се ползват от индивидуалната преценка на своето положение.

<sup>10</sup> От съображения за изчерпателност бих искал да посоча, че авторите от доктрината обясняват, че тази реформа на RuStAG е въвела елементи от *ius soli* и е улеснила придобиването на германско гражданство за пребиваващите в Германия чужденци, и по-специално за техните деца, които са родени в тази държава членка. Тези автори уточняват, че след влизането в сила на това законодателство, през 2004 г., 2007 г., 2009 г., 2014 г. и 2019 г. са направени изменения. Вж. по-специално *Farahat*, A., K. Hailbronner. Report on Citizenship Law: Germany. RSCAS/GLOBALCIT-CR 2020/5, European University Institute, Country Report 2020/05, March 2020, p. 33.

<sup>11</sup> Следователно германското гражданство е придобито при действието на член 25, параграф 1, първо изречение от RuStAG, в сила до 31 декември 1999 г., който предвижда „Inlandsklausel“ (наричана по-нататък „клаузата за националната територия“), съгласно която германското гражданство се загубва единствено когато съответният германски гражданин няма „нито местоживееене, нито постоянно пребиваване в страната“. Тази разпоредба е заличена в член 25 от StAG. В становището си Комисията се позовава на изложението на мотивите към проектозакона за изменение на правото относно гражданството от 15 юли 1999 г. (документ („Drucksache“) 14/533 на германския Bundestag от 16 март 1999 г., стр. 15), съгласно което „[т]ази „клауза за националната територия“ често се използва, за да се заобиколи принципът за избягване на множество гражданства при натурализацията: отказ от чуждо гражданство преди натурализацията, което се възстановява без санкция след натурализацията. Премахването на „клаузата за националната територия“ премахва тази възможност за злоупотреба“. Вж. в това отношение по-специално *McFadden*, S. W. German Citizenship Law and the Turkish diaspora. — *German Law Journal*, 2019, n° 20, p. 72, и по-специално стр. 74—78; *Falcke*, S., M. Vink. Closing a backdoor to Dual Citizenship: The German Citizenship Law Reform of 2000 and the abolishment of the „Domestic Clause“. — *Front. Sociol.*, 2020, vol. 5, p. 1, и по-специално стр. 3—5, и *Bouche*, N. La réforme de 1999 du droit allemand de la nationalité. — *Revue internationale de droit comparé*, 2002, vol. 54(4), p. 1035.

<sup>12</sup> Вж. точка 18 от настоящото заключение.

31. Именно това е правният проблем, който е в основата на настоящите дела и който ще разгледам в настоящото заключение. В изложението по-долу ще припомня основните насоки на практиката на Съда относно загубването на статута на гражданин на Съюза, както и произтичащите от нея принципи (раздел А), които следва да се приложат в настоящия случай (раздел Б).

#### ***А. Относно принципите, изведени от практиката на Съда***

*1. От решение Rottmann до решение Wiener Landesregierung, преминавайки през решение Tjebbes и др.*

32. В заключението си по дело Udlændinge- og Integrationsministeriet подчертах, че водещата линия, която се очертава от анализираната от мен съдебна практика, произтичаща от решения Rottmann, Tjebbes и др. и Wiener Landesregierung, се състои главно от два установени от съдебната практика принципа<sup>13</sup>.

33. Съгласно първия принцип, макар определянето на „условията за придобиване и загубване на гражданство“ да е от компетентността на всяка държава членка, тази компетентност трябва да се упражнява при спазване на правото на Съюза<sup>14</sup>. Що се отнася до този принцип, закрепен в решение Micheletti и др.<sup>15</sup>, а след това изяснен и потвърден в решение Rottmann<sup>16</sup>, следва да се направи разграничение между съществуването на тази изключителна компетентност на държавите членки и *нейното упражняване* при спазване на правния ред на Съюза.

34. Освен това Съдът никога не е поставял под въпрос посочената компетентност и „придобиването и загубването на гражданството на държава членка (а следователно и на Съюза) сами по себе си [не] се регламентират от [правото на Съюза], [но] условията за придобиване и загубване на гражданството на държава членка трябва да бъдат съвместими с [...] норми[те] [от правото на Съюза] и да зачитат правата на [...] граждани[те] [на Съюза]“<sup>17</sup>. Така обстоятелството, че дадена област е от компетентността на държавите членки, не означава, че в положения, които попадат в приложното поле на правото на Съюза, съответните национални норми могат да не са в съответствие с това право<sup>18</sup>. Всъщност член 20 ДФЕС не може да бъде лишен от полезното си действие и следователно

<sup>13</sup> C-689/21, EU:C:2023:53. От съображения за краткост само препращам към точки 29—43 от това заключение за изложение на тази съдебна практика.

<sup>14</sup> Виж в този смисъл решения Rottmann, точка 45, Tjebbes и др., точка 32, Wiener Landesregierung, точки 37 и 51, и Udlændinge- og Integrationsministeriet, точка 30 и цитираната съдебна практика. Всъщност става въпрос за прилагането на основен принцип на правото на Съюза в областта на гражданството на Съюза. Вж. също в това отношение съдебната практика, цитирана в точка 41 от решение Rottmann.

<sup>15</sup> Решение от 7 юли 1992 г. (C-369/90, EU:C:1992:295, т. 10).

<sup>16</sup> Точки 41, 21 и 45.

<sup>17</sup> Вж. заключението на генерален адвокат Poiares Maduro по дело Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, т. 23, 24 и 26). Следователно според този генерален адвокат не става въпрос нито да се направи извод от този принцип за пълната невъзможност да се отнеме гражданството, в случай че загубването му би довело до загубване на статута на гражданин на Съюза, нито да се приеме, че условията за придобиване и загубване на гражданство на държава членка, които се определят от нея, са извън контрола на правото на Съюза.

<sup>18</sup> Решение Rottmann, точка 41.



правата, които предоставя на гражданите на Съюза, не могат да бъдат нарушавани с приемането на национална правна уредба, която не спазва правото на Съюза, и по-специално принципите, установени в практиката на Съда в тази област<sup>19</sup>.

35. Вторият принцип, който е установен от Съда в решение Rottmann<sup>20</sup> и след това потвърден в последващата му практика, е, че по отношение на гражданите на Съюза упражняването на компетентността на държавите членки, доколкото засяга предоставените и защитени от правния ред на Съюза права, подлежи на съдебен контрол с оглед правото на Съюза, и по-специално с оглед принципа на пропорционалност<sup>21</sup>. С други думи, национална правна уредба, която предвижда загубване на статута на гражданин на Съюза, може да бъде в съответствие с правото на Съюза само при наличие на законни основания и при спазване на този принцип. От съдебната практика следва също, че в контекста на спазването на принципа на пропорционалност трябва да се вземат предвид няколко фактора. На първо място, задължението да се извърши индивидуална преценка на последиците от загубване на статута на гражданин на Съюза за съответното лице и евентуално за членовете на неговото семейство, що се отнася до загубването на правата, от които се ползва всеки гражданин на Съюза<sup>22</sup>; на следващо място, изискването за съответствие на тези последици с основните права, гарантирани от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“)<sup>23</sup>, и на последно място, в случай на загубване по силата на закона на гражданство, което води до загубване на статута на гражданин на Съюза, задължението да се прецени инцидентно пропорционалността на последиците от това загубване и евентуално да се позволи на съответното лице да запази гражданството си или да си го възстанови *ex tunc*<sup>24</sup>.

36. Що се отнася по-специално до последната хипотеза, струва ми се, че решение Udlændinge- og Integrationsministeriet е особено релевантно, тъй като за първи път Съдът се е произнесъл по срока, в рамките на който е възможно да се подаде молба за запазване или за възстановяване на гражданството на държава членка.

## 2. Решение Udlændinge- og Integrationsministeriet

37. По делото, по което е постановено решение Udlændinge- og Integrationsministeriet<sup>25</sup>, датска юрисдикция иска да установи дали националната правна уредба относно гражданството е в съответствие с член 20 ДФЕС във връзка с член 7 от Хартата.

<sup>19</sup> Вж. в това отношение решения Rottmann, точки 39, 41—43, 45, 48, 55, 56 и 59, Tjebbes и др., точки 30, 32, 40—42 и 45, и Wiener Landesregierung, точки 44, 59, 61 и 73.

<sup>20</sup> Точки 48, 55 и 56.

<sup>21</sup> Решения Tjebbes и др., точка 40, Wiener Landesregierung, точка 58, и Udlændinge- og Integrationsministeriet, точка 38.

<sup>22</sup> Решения Rottmann, точки 55 и 56, Tjebbes и др., точка 41, Wiener Landesregierung, точка 59, и Udlændinge- og Integrationsministeriet, точка 39.

<sup>23</sup> Решения Tjebbes и др., точка 45, Wiener Landesregierung, точка 61, и Udlændinge- og Integrationsministeriet, точка 55.

<sup>24</sup> Решения Tjebbes и др., точка 42, и Udlændinge- og Integrationsministeriet, точка 40.

<sup>25</sup> Припомням, че делото, по което е постановено това решение, се отнася до положението на гражданка, родена в Съединените американски щати от майка датчанка и баща американец, която от раждането си има двойно, датско и американско, гражданство. След като навършва 22-годишна възраст, тя подава до Udlændinge- og Integrationsministeriet (Министерство на имиграцията и интеграцията, Дания) молба да запази датското си гражданство. С решение на компетентното министерство тя е уведомена, че е загубила датското си гражданство на 22-годишна възраст и че не може да ѝ бъде разрешено да запази гражданството си, тъй като е подала молбата си след навършването на тази възраст.

38. В решението си Съдът потвърждава предходната си практика. Така Съдът подчертава, че когато загубването на гражданството на държава членка настъпва на определена възраст по силата на закона и води до загубване на статута на гражданин на Съюза и на свързаните с него права, компетентните национални административни и съдебни органи трябва да имат възможността да преценяват последиците от загубването на това гражданство от гледна точка на правото на Съюза и евентуално да позволяват на това лице да запази гражданството си или да го възстанови *ex tunc*<sup>26</sup>.

39. Що се отнася по-специално до срока за подаване на молба за такава преценка с цел запазване или възстановяване на гражданството, Съдът уточнява, че при липсата на конкретно определен срок за това в правото на Съюза всяка държава членка трябва да установи процесуалните правила, предназначени да гарантират защитата на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза, при условие че тези правила зачитат по-специално принципа на ефективност, доколкото не правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза. В това отношение държавите членки могат в името на принципа на правната сигурност да изискват такава молба да бъде подадена до компетентните органи в рамките на разумен срок<sup>27</sup>.

40. Съдът обаче уточнява също, че като се има предвид, че когато води до загубване на статута на гражданин на Съюза, загубването на гражданството на държава членка поражда сериозни последици за ефективното упражняване на правата, които този гражданин черпи от член 20 ДФЕС, не може да се счита, че са в съответствие с принципа на ефективност национални правила или практики, в резултат на които съответното лице може да бъде възпрепятствано да поиска преценка дали тези последици са пропорционални от гледна точка на правото на Съюза. Така Съдът постановява, че когато лицето не е било надлежно уведомено за правото да поиска такава преценка, и за срока, в който е трябвало да подаде такава молба, молбата му не може да се счита за недопустима с мотива, че този срок е изтекъл<sup>28</sup>.

41. Следователно именно в светлината на тези принципи, установени от съдебната практика, трябва да се преценява загубването на гражданството, предвидено в разглежданата в главните производства правна уредба, което води до загубване на статута на гражданин на Съюза.

### ***Б. По прилагането на установените от съдебната практика принципи в настоящия случай***

42. В самото начало ще припомня, че Съдът многократно е постановявал, че член 20 ДФЕС предоставя статут на гражданин на Съюза на всяко лице, което притежава гражданство на държава членка, като този статут е създаден да бъде основният статут на гражданите на държавите членки<sup>29</sup>. Това означава, от една страна, че гражданството на държава членка е предварително условие за ползването на статута на гражданин на Съюза, с който са

<sup>26</sup> Решение Udlændinge- og Integrationsministeriet, точка 40 и цитираната съдебна практика.

<sup>27</sup> Решение Udlændinge- og Integrationsministeriet, точки 41 и 43 и цитираната съдебна практика.

<sup>28</sup> Решение Udlændinge- og Integrationsministeriet, точка 48 и цитираната съдебна практика.

<sup>29</sup> Вж. по-специално решения от 20 септември 2001 г., Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, т. 31), и Udlændinge- og Integrationsministeriet, точка 29 и цитираната съдебна практика.

свързани всички задължения и права, предвидени в Договора за функционирането на ЕС<sup>30</sup>, и от друга страна, че в случаи като разглежданите в главните производства загубването на този статут представлява връзката с правото на Съюза.

43. В случая запитващата юрисдикция констатира, че възстановяването на турското гражданство от жалбоподателите в главните производства е извършено след влизането в сила на член 25 от StAG, което води до автоматично загубване на германското им гражданство, а оттам и на статута им на граждани на Съюза<sup>31</sup>.

44. Следователно е очевидно, че загубването на гражданството на държава членка от гражданите на Съюза, които като жалбоподателите в главните производства са граждани само на една държава членка и които поради това загубване следва да изгубят статута по член 20ДФЕС и свързаните с него права, по естеството и последиците си попада в приложното поле на правото на Съюза<sup>32</sup>. Така съгласно постоянната практика на Съда при упражняване на компетентността си в областта на гражданството държавите членки трябва да спазват правото на Съюза, и по-специално принципа на пропорционалност<sup>33</sup>.

#### *1. По легитимността на съображението от общ интерес, преследвано с член 25 от StAG*

45. Припомням, че Съдът вече е постановил, че е оправдано държава членка да иска да защити особеното отношение на солидарност и лоялност между нея и нейните граждани, както и взаимността на правата и задълженията, които са в основата на гражданството<sup>34</sup>. Той приема, че за държава членка е също легитимно при упражняването на компетентността си за определяне на условията за придобиване и загубване на гражданството да възприеме разбирането, че гражданството е израз на действителна връзка между държавата и гражданите ѝ, и съответно да предвиди загубване на нейното гражданство като последица от липсата на такава действителна връзка или от прекъсването ѝ<sup>35</sup>.

46. В случая съгласно член 25, параграф 1 от StAG германските граждани загубват гражданството си по силата на закона, когато доброволно придобият гражданство на трета държава, освен ако получат разрешение да запазят своето гражданство, преди придобиването на чуждото гражданство.

47. Отбелязвам, че освен споменаването в изложението на правната уредба на член 7, параграф 1, буква а) от Европейската конвенция за гражданството<sup>36</sup>, запитващата юрисдикция не обяснява съображението или съображенията от общ интерес, преследвани с член 25, параграф 1 от StAG. След като обаче посочената разпоредба може да бъде съвместима с правото на Съюза само ако преследва легитимна цел от общ интерес, тя следва да се разгледа в светлината на становището на германското правителство.

<sup>30</sup> Член 20, параграф 2, първа алинея ДФЕС.

<sup>31</sup> Вж. точки 28—31 от настоящото заключение.

<sup>32</sup> Решение Udlændinge- og Integrationsministeriet, точка 30 и цитираната съдебна практика.

<sup>33</sup> Решение Udlændinge- og Integrationsministeriet, точка 30 и цитираната съдебна практика.

<sup>34</sup> Решения Rottmann, точка 51, Tjebbes и др., точка 33, Wiener Landesregierung, точка 52, и Udlændinge- og Integrationsministeriet, точка 31.

<sup>35</sup> Решения Tjebbes и др., точка 35, и Udlændinge- og Integrationsministeriet, точка 32.

<sup>36</sup> Европейска конвенция за гражданството, приета на 6 ноември 1997 г. в рамките на Съвета на Европа и влязла в сила на 1 март 2000 г. Тази конвенция се прилага за Германия от 1 септември 2005 г. Съгласно член 7, параграф 1, буква а) от нея „[д]ържава — страна по конвенцията, не може да предвиди във вътрешното си законодателство разпоредби относно загубването на нейното гражданство ex lege или по инициатива на държавата, освен в следните случаи: доброволно придобиване на друго гражданство“.

48. Както посочват община Крефелд и това правителство и както е видно от изложението на мотивите към Закона за изменение на правото на гражданство от 15 юли 1999 г., член 25 от StAG цели по-специално да предотврати наличието на множество гражданства<sup>37</sup>. Освен това германското правителство уточнява, че според практиката на Bundesverfassungsgericht (Федерален конституционен съд, Германия) изборът на законодателя да се противопостави на неограниченото наличие на множество гражданства, не подлежи на критика<sup>38</sup>.

49. В това отношение няма никакво съмнение, че режим като предвидения в тази разпоредба се вписва в упражняването на компетентността на държавите членки относно определянето на условията за придобиване и загубване на гражданство и че в рамките на упражняването на тази компетентност е законно държава членка като Федерална република Германия да приеме, че в някои случаи следва да се избегнат последиците от притежаването на множество гражданства<sup>39</sup>.

50. Легитимността на тази цел в своята основа е потвърдена от член 7, параграф 1, буква а) от Европейската конвенция за гражданството, съгласно който държава — страна по Конвенцията, не може да предвиди във вътрешното си законодателство разпоредби относно загубването на нейното гражданство *ex lege* или по инициатива на държавата, освен по-специално в случай на *доброволно придобиване* на друго гражданство<sup>40</sup>. Според обяснителния доклад към тази конвенция въпросът дали лицата, които доброволно придобиват друго гражданство, имат право да запазят предишното си гражданство, зависи от конкретните обстоятелства във всяка държава<sup>41</sup>.

51. В това отношение отбелязвам, че правото на Съюза допуска държава членка да предвиди, че преценката за наличието или липсата на действителна връзка с нея се основава на отчитането на критерий като съдържащия се в член 25, параграф 1 от StAG, основан на доброволното придобиване на гражданство на трета държава от съответното лице, както и допуска в законодателен контекст, целящ по принцип да се избегне

<sup>37</sup> Що се отнася до тази цел, макар да се предполага, че множеството гражданства е изключение, доктрината подчертава, че двойното гражданство понастоящем е по-общоприето. Според тези автори „в практиката е имало голямо увеличаване на случаите на натурализация при признаване на двойното гражданство“. Вж. в това отношение Farahat, A, K. Nailbronner, *op. cit.*, р. 9, 18, 32. Освен това от актовете за преюдициално запитване е видно, че Конвенцията от 6 май 1963 г. за намаляване на случаите на множество гражданства и за военските задължения в случай на множество гражданства, влязла в сила за Германия на 18 декември 1969 г., престава да се прилага във Федерална република Германия, считано от 21 декември 2002 г., поради своето денонсиране. В това отношение тези автори обясняват, че реформата на RuStAG е била съпроводена с решението да се изостави тази конвенция, която предвижда само ограничено приемане на двойното гражданство.

<sup>38</sup> Германското правителство цитира решение от 8 декември 2006 г., 2 BvR 1339/06, DE:BVerfG:2006:rk20061208.2bvr133906, точка 14. Това правителство посочва, че от националната съдебна практика следва също, че след реформата на RuStAG премахването на множеството гражданства вече не е приоритет. Вж. Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд), решение от 10 април 2008 г., 5 C 28.07, DE:BVerwG:2008:100408U5C28.07.0, точка 21.

<sup>39</sup> Вж. в този смисъл решения Тјebbes и др., точка 34, и Wiener Landesregierung, точка 54. Макар в практиката си Съдът да използва понятието „нежелателни последици“, признавам, че имам съмнения доколко уместно е определянето по общ начин на последиците от притежаването на множество гражданства от гражданин на държава членка като „нежелателни“.

<sup>40</sup> В обяснителния доклад към тази конвенция (Съвет на Европа, *Série des traités européens*, n° 166, р. 11) се посочва, че „[член 7, параграф 1, буква а)] позволява на държавите, които са страни по конвенцията, да предвидят загубване на тяхното гражданство в случай на доброволно придобиване на друго гражданство. Думата „доброволно“ означава, че заинтересованото лице е придобило това гражданство доброволно, а не автоматично (по силата на закона)“.

<sup>41</sup> От този доклад следва, че в някои държави, особено когато много лица желаят да придобият или са придобили тяхно гражданство, може да се счита, че запазването на друго гражданство би могло да възпрепятства пълното интегриране на тези лица. За сметка на това други държави могат да преценят, че за предпочитане е да улеснят придобиването на тяхно гражданство, като позволят на заинтересованите лица да запазят гражданството си по произход, и по този начин да улеснят интеграцията им в приемащата страна, по-специално за да се позволи на тези лица да запазят гражданството на други членове на своето семейство, или за да се улесни връщането им в страната им на произход, ако те желаят това (обяснителен доклад, стр. 3).

наличието на множество гражданства, тази държава членка да изисква от това лице да следва специфична процедура като предвидената в член 25, параграф 2 от StAG, когато желае да запази германското гражданство.

52. При тези обстоятелства считам, подобно на германското и естонското правителство, както и на Комисията, че при обстоятелствата в главните производства по принцип правото на Съюза допуска в случаите по член 25 от StAG държава членка да предвиди поради съображения от общ интерес загубване на гражданството по силата на закона, когато нейните граждани доброволно придобият гражданство на трета държава, въпреки че за съответното лице загубването на това гражданство води до загубване на статута на гражданин на Съюза.

53. При това положение, за да може национална правна уредба като разглежданата в главните производства, която предвижда загубване на статута на гражданин на Съюза, да бъде съвместима с правото на Съюза, е необходимо не само тя да се отнася до легитимни съображения от общ интерес, но и да спазва принципа на пропорционалност.

*2. Относно контрола за пропорционалност на последиците от загубването на гражданството от гледна точка на правото на Съюза*

54. Макар, както току-що обясних, правото на Съюза по принцип да допуска разглежданата в главните производства правна уредба, припомням, че от постоянната съдебна практика все пак следва, че като се има предвид значението, което първичното право на Съюза придава на статута на гражданин на Съюза, който представлява основният статут на гражданите на държавите членки, компетентните национални административни органи и националните съдилища следва да проверяват дали загубването на гражданството на съответната държава членка, когато води до загубване на статута на гражданин на Съюза и на произтичащите от него права, е съобразено с принципа на пропорционалност, що се отнася до неговите последици върху положението на съответното лице и евентуално върху това на членовете на семейството му от гледна точка на правото на Съюза<sup>42</sup>.

55. Освен това от тази съдебна практика следва, че загубването по силата на закона на гражданството на държава членка би било несъвместимо с принципа на пропорционалност, ако приложимите национални правила не позволяват в нито един момент да се извърши индивидуална преценка на последиците, които то поражда за съответните лица от гледна точка на правото на Съюза<sup>43</sup>.

56. В случая припомням, че съгласно член 25, параграф 2 от StAG германските граждани, които желаят доброволно да придобият гражданство на трета държава, могат да подадат молба за запазване на германското си гражданство в рамките на процедурата за предварително разрешение, която предвижда, че при вземането на решение по молбата за разрешение компетентният орган трябва да претегли обществените и частните интереси.

<sup>42</sup> Решения Rottmann, точки 55 и 56, Tjebbes и др., точка 40, Wiener Landesregierung, точка 58, и Udlændinge- og Integrationsministeriet, точка 38. Вж. също така точка 41 от настоящото заключение.

<sup>43</sup> Решения Tjebbes и др., точка 41, и Udlændinge- og Integrationsministeriet, точка 39.

57. Най-напред се поставя въпросът дали изискваната от правото на Съюза проверка за пропорционалност може да се извърши от компетентните органи само в определен момент, а именно в конкретния случай — преди загубването по силата на закона на гражданството и следователно на гражданството на Съюза, в рамките на процедурата за предварително разрешение.

58. Този въпрос не поражда трудности. Всъщност в светлината на съдебната практика, припомнена в точка 55 от настоящото заключение, по принцип е възможно държава членка като Федерална република Германия да предвиди, че преценката на пропорционалността ще се извършва в специфичния контекст на процедура за предварително разрешение като предвидената в член 25, параграф 2 от StAG. Както обаче следва от тази съдебна практика, за да бъде съвместима с правото на Съюза, тази разпоредба трябва да гарантира правото на индивидуална преценка на пропорционалността на последиците, до които води загубването на германското гражданство, за съответните лица и евентуално за членовете на техните семейства от гледна точка на правото на Съюза.

59. Запитващата юрисдикция не е убедена, че настоящият случай е такъв. Признавам, че и на мен ми е трудно да разбера как тази процедура се съчетава с принципа на пропорционалност, и по-конкретно как прилагането на посочената процедура гарантира изискваното от правото на Съюза право на индивидуална преценка. Ето защо в изложението по-долу ще анализирам, от една страна, процесуалните правила, предвидени в член 25, параграф 2 от StAG, и от друга страна, материалноправния обхват на проверката за пропорционалност, предвидена в тази разпоредба.

*а) По процесуалните правила, предвидени в член 25, параграф 2 от StAG*

60. Припомням, че член 25, параграф 2 от StAG предвижда възможността за запазване на германското гражданство, ако, *преди да придобие* гражданство на трета държава, засегнатото лице *е получило* писмено разрешение от компетентния орган да запази гражданството си.

61. Следователно възниква въпросът дали в рамките на процедурата за предварително разрешение условията, свързани със сроковете за подаване на молбата за разрешение и за получаване на разрешението, са съвместими с правото на Съюза. За тази цел тези условия не трябва да възпрепятстват съответните лица да упражняват ефективно правата, произтичащи от статута им на граждани на Съюза.

62. Що се отнася, на първо място, до условието, свързано със срока за *подаване на молбата за разрешение*, Съдът е постановил, че в името на принципа на правната сигурност държавите членки могат да изискват молбата за запазване или за възстановяване на гражданството да бъде подадена до компетентните органи в рамките на разумен срок<sup>44</sup>.

63. Според мен от това следва, че изискването за подаване на молба за предварително разрешение за запазване на гражданството на държава членка преди придобиването на гражданство на трета държава, както е предвидено от член 25, параграф 2 от StAG, изглежда, отговаря на условието за разумен срок по смисъла на посочената съдебна

<sup>44</sup> Решение Udlændinge- og Integrationsministeriet, точка 43 и цитираната съдебна практика. Вж. също така точка 38 и сл. от настоящото заключение.

практика, тъй като това по принцип не представлява пречка съответните граждани да упражнят правото си да поискат компетентните органи да извършат индивидуална преценка на пропорционалността на последиците от загубването на гражданството от гледна точка на правото на Съюза.

64. При това положение трябва да отбележа, че прочитът на актовете за преюдициално запитване, на становищата на жалбоподателите в главното производство по дело C-686/22, както и на становището на Комисията разкрива несигурност относно това дали жалбоподателите в главното производство са били надлежно информирани за последиците от възстановяването на турското гражданство за тяхното положение и това на техните семейства в специфичния законодателен контекст на реформата на RuStAG.

65. Всъщност жалбоподателите в главните производства посочват, че при подаването на молбата им за възстановяване на турското гражданство действащата правна уредба им е давала право да си възстановят това гражданство. Ето защо не е имало никаква причина *да се подава молба за предварително разрешение*. Те отбелязват също, че промяната в правния режим не била ясно изразена или доведена до тяхното знание. След като са подали искането си за възстановяване на турското гражданство, RuStAG е бил изменен и възможността германските граждани, пребиваващи на територията на страната, *да получат* двойно гражданство, била отнета и ограничена. Тези съображения налагат някои бележки.

66. Първо, с оглед на съдебната практика<sup>45</sup> ми се струва най-малкото вероятно, предвид посочените от запитващата юрисдикция дати на възстановяване на турското гражданство при режима на член 25 от StAG, жалбоподателите в главните производства да *не са имали ефективен достъп* до индивидуална преценка на тяхното положение от гледна точка на правото на Съюза.

67. Всъщност, както правилно посочва Комисията, следва да се вземе предвид фактът, от една страна, че действащото до 31 декември 1999 г. правно положение *не е предвиждало, нито евентуално е разрешавало* подаването на молба от германските граждани, пребиваващи на територията на страната, за запазване на германското гражданство в случай на възстановяване на турското гражданство. От друга страна, както констатира запитващата юрисдикция, през периода от влизането в сила на изменената редакция на 1 януари 2000 г. до възстановяването на турското гражданство *не е съществувала никаква възможност* за започване и ефективно провеждане на такава процедура, що се отнася по-специално до лицата, които са си възстановили турското гражданство в началото на 2000 г., какъвто е случаят с жалбоподателите<sup>46</sup>. Така преди загубването на германското

<sup>45</sup> Решение Udlændinge- og Integrationsministeriet, точка 41 и цитираната съдебна практика. Вж. също така точка 38 и сл. от настоящото заключение.

<sup>46</sup> Според някои автори в доктрината влизането в сила на член 25 от StAG слага край на злоупотребата с тази законодателна празнота във връзка с прилагането на клаузата за националната територия, „но за съжаление, тази правна промяна *не е забелязана* от много турски граждани и очевидно дори не е забелязана от турските власти. Ето защо се счита, че с възстановяването на турското си гражданство 40 000 турски граждани са загубили германското си гражданство, *почти без знанието си*, след влизането в сила на [StAG]“ (Farahat, A., K. Nailbronner, op. cit., p. 26, курсивът е мой). Относно това положение вж. също McFadden, S. W., op. cit., p. 80. Според мен подобни мерки трудно могат да се съгласуват със солидарността, която би трябвало да обоснове връзката между държава членка и нейните собствени граждани, независимо от факта, че както в настоящия случай, гражданството е придобито по натурализация в особения контекст на наличието на законодателна празнота във връзка с прилагането на клаузата за националната територия.

гражданство някои от засегнатите лица са могли да бъдат лишени от възможността да получат ефективен достъп до изискваната от правото на Съюза преценка на индивидуалното положение, което запитващата юрисдикция следва да провери<sup>47</sup>.

68. Второ, в светлината на тази съдебна практика според мен е възможно, предвид тежките последици от загубването на гражданството на държава членка, да се изисква от националните органи и съдилища засегнатите лица да бъдат *надлежно информирани*, от една страна, че евентуалното придобиване или възстановяване на гражданството на трета държава води до загубване на германското гражданство, и от друга страна — за процедурата за предварително разрешение, която позволява да се поиска запазването на това гражданство, както и за срока, в който те трябва да подадат такава молба.

69. В случая запитващата юрисдикция следва да определи дали по-специално с оглед на факта, че през период на законодателна реформа жалбоподателите в главните производства е трябвало да се откажат от турското си гражданство, за да придобият германско гражданство, те могат да се считат за *надлежно информирани*<sup>48</sup>.

70. На второ място, що се отнася до предвиденото в член 25, параграф 2 от StAG условие, свързано с *получаването на разрешение* за запазване на германското гражданство, следва да се отбележи, че тази разпоредба посочва момента на получаване на гражданство на трета държава като момента, в който изтича срокът не само за подаване на молбата за разрешение за запазване на германското гражданство, но и за получаването на това разрешение. Следователно, ако такава молба за разрешение все още не е разгледана от компетентните германски органи към датата, на която органите на третата държава постановяват решението си, тя вече не може да бъде разглеждана, което означава загубване на статута на гражданин на Съюза, без засегнатите лица да имат възможност за ефективен достъп до изискваната от правото на Съюза преценка на пропорционалността. Всъщност това загубване на практика зависи от редица фактори, като бързината, с която компетентните германски органи претеглят обществените и частните интереси, и бързината, с която се разглежда молбата за придобиване на гражданство от органите на третата държава. При това положение трябва да отбележа, че разглежданата разпоредба не изисква засегнатото лице да подаде молба за придобиване на гражданство на трета държава едновременно с подаването на молбата за разрешение за запазване на германското гражданство. Следователно по принцип този проблем не би трябвало да се поставя, доколкото лицето би трябвало да изчака да получи решението на германските органи относно разрешението за запазване на гражданството, преди да подаде молба за придобиване на гражданство на трета държава.

71. Освен това, доколкото жалбоподателите в главните производства са считали, че могат да запазят и германското, и турското гражданство, както е допуснал член 25 от RuStAG (приложим до 31 декември 1999 г.) за германските граждани, пребиваващи в Германия, споделям позицията на Комисията, че би било „уместно“ да се предвиди преходен режим

<sup>47</sup> По-специално, от изложената от запитващата юрисдикция правна уредба следва, че член 38 от Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Закон за пребиваването, заетостта и интеграцията на чужденците на територията на Федерална република Германия) от 25 февруари 2008 г. (BGBl. I, стр. 162) предвижда на лицето, което по-рано е имало германско гражданство, да се издава карта за постоянно пребиваване или разрешение за пребиваване, ако към момента на загубване на германското гражданство то отговаря на определени условия. Според някои автори в доктрината този член е въведен от законодателя, за да предостави тези видове разрешения „на турските граждани, които са загубили *неволно* германското си гражданство, като са предполагали, че са могли да възстановят турското си гражданство“ (Farahat, A., K. Nailbrunner, op. cit., p. 26, курсивът е мой).

<sup>48</sup> Вж. в това отношение точка 71 от настоящото заключение.



за тази цел. Подобен режим би позволил на лицата, които са подали молбата си за възстановяване на турското гражданство при действието на закона, в сила преди 1 януари 2000 г., но които са придобили това гражданство след тази дата, да започнат *ефективно* процедурата за предварително разрешение, предвидена в член 25 от StAG. Предвид сериозните последици, до които води загубата на статута на гражданин на Съюза за засегнатите лица, липсата на такъв преходен режим според мен е несъвместима с принципа на ефективност.

72. При това положение, като се имат предвид тежките последици от загубването на германското гражданство от жалбоподателите в главните производства, а оттам и на статута на гражданин на Съюза, както *прилагането* в случая на процесуалните правила, каквито са условията, свързани със сроковете, предвидени в член 25, параграф 2 от StAG, така и *липсата на такъв преходен режим* ми се струват несъвместими с принципа на ефективност, доколкото тези правила или тяхната липса ограничават правото на жалбоподателите на преценка на пропорционалността.

*б) По материалноправния обхват на индивидуалната преценка, предвидена в член 25, параграф 2 от StAG*

73. Противно на твърденията на община Крефелд и на германското правителство, запитващата юрисдикция посочва, че въпреки текста на член 25, параграф 2 от StAG, когато компетентните органи отхвърлят молба за предварително разрешение за запазване на германското гражданство, индивидуалната преценка на пропорционалността на последиците от загубването на германското гражданство от гледна точка на правото на Съюза на практика не се извършва нито от тези органи, нито от националните юрисдикции.

74. На първо място, отбелязвам, че ако след проверките на запитващата юрисдикция се окаже, че това е така, формалното или теоретично наличие на тази преценка в рамките на процедурата за предварително разрешение, без тази преценка да се извършва на практика, само по себе си не е достатъчно, за да се гарантира съвместимостта на тази процедура с член 20 ДФЕС. В този случай от постоянната практика на Съда<sup>49</sup> следва, че тази юрисдикция трябва да може да изисква от националните органи да извършат посочената преценка или самата тя да прецени последиците от загубването на германското гражданство за засегнатите лица и евентуално да им позволи да запазят това гражданство или да си го възстановят *ex tunc*<sup>50</sup>.

75. В това отношение германското правителство обаче твърди, че член 25, параграф 2 от StAG позволява пълна преценка на правното положение на засегнатото лице и че отчитането не само на обществените интереси, но и на частните интереси от запазване на германското гражданство непременно предполага отчитане на интереса от запазване на статута на гражданин на Съюза. Ако запитващата юрисдикция приеме, както посочва това правителство, че компетентните национални органи извършват изискваната от правото на Съюза индивидуална преценка на последиците от загубването на статута на гражданин на Съюза, тя трябва да провери и от кой момент се извършва тази преценка. В случай че установи, че такава преценка се извършва едва от датата на постановяване на решение Tjebbes и др., държа да припомня, че всяко лице, което е загубило по силата на закона германското гражданство преди тази дата, трябва да може по силата на член 25, параграф 1

<sup>49</sup> Вж. точка 38 и сл. от настоящото заключение.

<sup>50</sup> Вж. в този смисъл решения Tjebbes и др., точка 42, и Udlændinge- og Integrationsministeriet, точка 40.

от StAG да получи такава преценка и евентуално да си възстанови гражданството на тази държава *ex tunc* по повод на заявление за издаване на документ за задгранично пътуване или на всякакъв друг документ, удостоверяващ гражданството, и по-общо в рамките на производство за установяване на гражданство<sup>51</sup>.

76. На второ място, от актовете за преюдициално запитване е видно, че жалбоподателите по главните производства са установили семеен и професионален живот в Германия. Като германски граждани, те са могли да упражнят правото си на свободно движение и пребиваване в други държави членки.

77. В това отношение припомням в самото начало, че в рамките на приложното поле на правото на Съюза на всеки гражданин на Съюза се гарантира еднакво ниво на защита на неговите основни свободи, и по-специално на правото му на семеен живот.

78. По-конкретно, що се отнася до това право, от постоянната съдебна практика следва, от една страна, че проверката на пропорционалността трябва да съдържа преценка на индивидуалното положение на съответното лице, *както и на положението на семейството му*, за да се определи дали загубването на гражданството на съответната държава членка, когато води и до загубване на статута на гражданин на Съюза, поражда последици, които биха засегнали нормалното развитие на семейния и професионалния живот на това лице по несъразмерен с целите на националния законодател начин от гледна точка на правото на Съюза<sup>52</sup>. От друга страна, в рамките на тази преценка е задача конкретно на компетентните национални административни органи, а евентуално и на националните съдилища, да се уверят, че загубването на гражданството е съвместимо с гарантираните от Хартата основни права, за чието спазване следи Съдът, и особено с правото на зачитане на семейния живот, установено в член 7 от Хартата. Освен това този член трябва да се тълкува евентуално във връзка със задължението да се вземе предвид висшият интерес на детето, признато в член 24, параграф 2 от Хартата<sup>53</sup>.

79. На трето място, на този етап се поставя въпрос от значение за изхода на споровете по главните производства: коя е релевантната дата, която компетентните органи трябва да вземат предвид за преценката на пропорционалността? Би могло да се твърди, както Съдът приема в решение по дело *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, че тази дата съответства на деня, в който съответното лице е придобило или възстановило гражданството на трета държава, тъй като в настоящия случай съгласно член 25, параграф 2 от StAG тя е неразделна част от законните критерии, които тази държава членка е определила и от които зависи запазването или загубването на гражданството.

80. Безспорно е обаче, че за разлика от обстоятелствата по делото, по което е постановено решение *Udlændinge- og Integrationsministeriet*<sup>54</sup>, в настоящия случай отговорът на този въпрос не би трябвало да спре дотук и трябва да се вземе предвид важно обстоятелство, а именно че жалбоподателите в главните производства в никакъв случай не са били в състояние да започнат процедурата за предварително разрешение за запазване на германското си гражданство, тъй като член 25, параграф 2 от StAG все още не е бил влязъл

<sup>51</sup> Вж. в този смисъл решения *Tjebbes* и др., точка 42, и *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, точка 40.

<sup>52</sup> Според Съда такива последици не могат да бъдат хипотетични или евентуални. Решения *Tjebbes* и др., точка 44, и *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, точка 54.

<sup>53</sup> Решение *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, точка 55 и цитираната съдебна практика.

<sup>54</sup> Доколкото жалбоподателката е подала молбата си за запазване на датското гражданство след изтичането на предвидения в националната правна уредба срок. Вж. бележка под линия 25 от настоящото заключение.

в сила към момента, в който са подали молбите си за възстановяване на турското гражданство. Така за жалбоподателите в главните производства е било *невъзможно* — както от процесуална, така и от материалноправна гледна точка — да подадат молба за предварително разрешение. Всъщност, тъй като все още не е бил предвиден *срок* за подаване на молба за запазване на германското гражданство, той не е могъл да изтече, в резултат на което засегнатите лица не са имали ефективен достъп до индивидуална преценка на положението им от гледна точка на правото на Съюза<sup>55</sup>.

81. На четвърто и последно място, струва ми се, че е необходимо да се разгледа един последен въпрос. Припомням, че запитващата юрисдикция уточнява, че германското право не предвижда никаква възможност за инцидентна проверка на последиците от загубването на германското гражданство след настъпването на това загубване. В такъв случай единственият начин съответните лица да си възстановят, без обратно действие, германското гражданство, е да подадат нова молба за натурализация<sup>56</sup>.

82. Тази възможност за възстановяване на гражданството обаче не е съвместима с постоянната практика на Съда, тъй като тя предполага, че засегнатото лице е лишено през определен период от време от възможността да се ползва от всички права, предоставени от статута на гражданин на Съюза, без възстановяването на тези права да е възможно през посочения период. Съгласно тази съдебна практика възможността за натурализация, независимо от евентуално благоприятните условия, при които може да бъде получена, не би могла да компенсират факта, че национално право не предвижда, при условия, които са в съответствие с правото на Съюза, възможност да се изиска от националните административни органи, а евентуално и от националните съдилища, преценка дали последиците от загубването на гражданството на съответната държава членка са пропорционални от гледна точка на правото на Съюза, която преценка евентуално може да доведе до възстановяване на гражданството *ex tunc*. Да се приеме обратното, би означавало да се допусне, че едно лице може да бъде лишено, дори за ограничен период от време, от възможността да се ползва от всички права, които статутът на гражданин на Съюза му предоставя, без да е възможно възстановяването на тези права за посочения период<sup>57</sup>.

<sup>55</sup> Това обстоятелство е свързано със съображенията, изложени в точка 66 и сл. от настоящото заключение. В този контекст жалбоподателите в главните производства, в качеството си на германски граждани, са могли да упражнят правата, произтичащи от статута на граждани на Съюза, в периода от своята натурализация през 1999 г. до приемането на решението, с което се установява загубването на тяхното гражданство, тоест в продължение на най-малко 18 години. Това положение, най-напред от правна страна, а след това от фактическа страна, както и съществуващото напрежение между тези две дати трябва да се вземат предвид при преценката на пропорционалността, и по-специално в контекста на защитата на правото на семеен и професионален живот.

<sup>56</sup> Запитващата юрисдикция обяснява, че член 13 от StAG, който при определени условия позволява на лицата, които по-рано са имали германско гражданство, да получат облекчена натурализация, се прилага само когато заявителите имат местоживеење в чужбина.

<sup>57</sup> Решение Udlændinge- og Integrationsministeriet, точки 57 и 58. Вж. също така заключението ми по дело Udlændinge- og Integrationsministeriet (C 689/21, EU:C:2023:53, т. 93 и 94).

## VI. Заключение

83. С оглед на гореизложените съображения предлагам на Съда да отговори на преюдициалните въпроси, отправени от Verwaltungsgericht Düsseldorf (Административен съд Дюселдорф, Германия), по следния начин:

„Член 20 ДФЕС във връзка с член 7 от Хартата на основните права на Европейския съюз трябва да се тълкува в смисъл, че допуска правна уредба на държава членка, която предвижда, че в случай на доброволно придобиване на гражданство на трета държава нейните граждани губят по силата на закона гражданството на тази държава членка, което води до загубване на статута на граждани на Съюза и на свързаните с него права за тези лица, които не са граждани и на друга държава членка, освен ако не получат разрешение да запазят това гражданство преди придобиването на гражданството на третата държава, при условие че на засегнатите лица е предоставен ефективен достъп, в рамките на разумен срок, до процедура по запазване на гражданството, която позволява на компетентните органи да преценят пропорционалността на последиците от загубването на това гражданство от гледна точка на правото на Съюза и при необходимост да разрешат запазването или възстановяването ех тупс на посоченото гражданство. Такъв срок започва да тече само ако тези органи надлежно са уведомили засегнатите лица, че евентуалното придобиване или възстановяване на гражданството на трета държава води до загубване на гражданството и за възможността за започване на процедура за предварително разрешение, позволяваща да се поиска запазването на това гражданство, както и за правото им да поискат в този срок запазването или възстановяването на това гражданство. В противен случай посочените органи трябва да могат да извършат такава преценка инцидентно при подаване на заявление от тези лица за издаване на документ за задгранично пътуване или на всякакъв друг документ, удостоверяващ гражданството им, или евентуално в рамките на производство по установяване на загубването на гражданството“.