



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

Y. BOT

представено на 30 май 2017 година¹

Дело C-165/16

Toufik Lounes

срещу

Secretary of State for the Home Department

(Преюдициално запитване, отправено от High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Висш съд (Англия и Уелс), Queen's Bench Division (административна колегия), Обединеното кралство)

„Преюдициално запитване — Гражданство на Съюза — Член 21 ДФЕС — Директива 2004/38/ЕО — Бенефициенти — Гражданин на Съюза, който е придобил гражданство на приемащата държава членка и същевременно е запазил гражданството си по произход — Последици от придобиването от гражданина на Съюза на гражданство на приемащата държава членка за ползването от правата, предоставени с Директива 2004/38 — Право на пребиваване в тази държава членка на член на семейството на този гражданин, който е гражданин на трета страна“

I. Въведение

1. Може ли гражданин на Съюза, който е упражнил правото си на свободно движение и пребиваване съгласно Директива 2004/38/ЕО² и който впоследствие е придобил гражданство на приемащата държава членка, все още да се позовава в своя полза и/или в полза на своя съпруг, гражданин на трета страна, на предоставените от цитираната директива права и свободи, предвид персоналният обхват на тази директива?
2. Това е по същество въпросът, който поставя настоящото преюдициално запитване.
3. Въпросът всъщност се поставя, доколкото съгласно член 3, параграф 1 от Директива 2004/38 „бенефициенти“ на предоставените от нея права са „всички граждани на Съюза, които се движат или пребивават в държава членка, *различна от тази, на която са граждани*, [както и] членовете на техните семейства [...], които ги придружават или се присъединяват към тях“³.

¹ Език на оригиналния текст: френски.

² Директива на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕО, 68/360/ЕО, 72/194/ЕО, 73/148/ЕО, 75/34/ЕО, 75/35/ЕО, 90/364/ЕО, 90/365/ЕО и 93/96/ЕО (ОВ L 158, 2004 г., стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56).

³ Курсивът е мой.

4. Следователно пред Съда стои въпрос дали придобиването от гражданин на Съюза на гражданство на държавата членка, в която е отишъл и е пребивавал по силата на тази директива, може да лиши него и съпруга му, гражданин на трета страна, от правата, които той преди това е придобил въз основа на Директивата и от които дотогава се е ползвал изцяло.

5. Такова е становището по настоящото дело на Secretary of State for the Home Department (министър на вътрешните работи, Обединеното кралство), което Обединеното кралство защитава.

6. В спора срещу г-н Toufik Lounes, алжирски гражданин, министърът на вътрешните работи отхвърля молбата му за карта за пребиваване с довода, че неговата съпруга, гражданка на Съюза, е придобила британско гражданство по натурализация, което я изключвало занапред от персоналния обхват на Директива 2004/38.

7. Касае се за случай, какъвто до момента не е разглеждан, но за който запитващият съд уточнява, че е свързан с пилотно дело в Обединеното кралство⁴.

8. Решението, което ще бъде постановено, няма да изчерпи всички трудности, създадени от персоналния обхват на тази директива. То ще е важно най-напред от практическа гледна точка, понеже случаите на граждани на Съюза, искащи да бъдат натурализирани в приемащата държавна членка, може да са чести, а освен това и от теоретична гледна точка, защото като продължение на практиката на Съда това решение ще допринесе за изграждането на статуса на гражданин на Съюза.

9. В тази насока решение от 12 март 2014 г., О. и В.⁵, в което Съдът е тълкувал персоналния обхват на посочената директива, според мен хвърля светлина върху начина на разсъждение, който той възнамерява да следва по дела като разглежданото, и съответно позволява да се изведе схема за тълкуване, която да е от полза за отговора, който следва да бъде даден на запитващия съд в рамките на настоящото дело.

10. Ето защо в настоящото заключение ще изложим причините, поради които гражданин на Съюза, който подобно на г-жа Perla Nerea García Ormazábal по настоящото дело е придобил гражданство на държавата членка, в която е отишъл и е пребивавал на основание на Директива 2004/38, вече не попада в обхвата на понятието „бенефициент“ по смисъла на член 3, параграф 1 от тази директива, така че последната не се прилага нито към него, нито към съответния член на семейството му, гражданин на трета страна.

11. Ще изясня обаче, че полезното действие на правата, предоставени с член 21, параграф 1 ДФЕС, изисква в случай като разглеждания гражданинът на Съюза, придобил гражданство на държавата членка, в която е пребивавал ефективно по силата и при спазване на условията, прогласени в член 16 от посочената директива, и по време на това пребиваване е развил семеен живот с гражданин на трета страна, да не бъде третиран по-неблагоприятно в сравнение с третирането, което е получил в посочената държава съгласно Директива 2004/38 преди натурализацията си, и в сравнение с третирането, което би му било признато съгласно правото на Съюза, ако отиде в друга държава членка.

⁴ Вж. точка 65 от преюдициалното запитване.

⁵ Решение от 12 март 2014 г., О. и В. (C-456/12, наричано по-нататък „решение О. и В.“, EU:C:2014:135), принципите на което са припомнени в решение от 10 май 2017 г. Chavez-Vilchez и др. (C-133/15, EU:C:2017:354).

II. Правна уредба

A. Правото на Съюза

1. Разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС

12. Съгласно член 21, параграф 1 ДФЕС „[в]секи гражданин на Съюза има право свободно да се движи и да пребивава в рамките на територията на държавите членки при спазване на ограниченията и условията, предвидени в Договорите, и на мерките, приети за тяхното осъществяване“.

2. Директива 2004/38

13. Член 1 от тази директива предвижда:

„Настоящата директива определя:

- а) условията, уреждащи упражняването на правото на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки;
- б) правото на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства на постоянно пребиваване на територията на държавите членки;

[...]“.

14. Съгласно член 2 от посочената директива:

„За целите на настоящата директива:

- 1) „Гражданин на Съюза“ означава лице, което има гражданство на държава членка;
- 2) „Член на семейство“ означава:
 - а) съпруга/съпругата;

[...]

- 3) „Приемаща държава членка“ означава държавата членка, в която гражданинът на Съюза се движи, за да упражни своето право на свободно движение и пребиваване“.

15. Съгласно член 3 („Бенефициенти“), параграф 1 от Директива 2004/38:

„Настоящата директива се прилага за всички граждани на Съюза, които се движат или пребивават в държава членка, различна от тази, на която са граждани, и за членовете на техните семейства (така, както са определени в член 2, точка 2, които ги придружават или се присъединяват към тях“.

16. Член 16 („Общо правило за граждани на Съюза и членове на техните семейства“) от тази директива предвижда:

„1. Граждани на Съюза, които са пребивавали законно в приемащата държава членка в продължение на непрекъснат срок от пет години, имат право на постоянно пребиваване в тази държава. Това право не зависи от условията, предвидени в глава III.

2. Параграф 1 се прилага също така за членове на семейството, които не са граждани на държава членка, ако те са пребивавали законно заедно с гражданина на Съюза в приемащата държава членка в продължение на непрекъснат срок от пет години.

[...]“.

В. Правото на Обединеното кралство

17. Директива 2004/38 е транспонирана в правото на Обединеното кралство с Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 (2006/1003) (Правилник за имиграцията (Европейско икономическо пространство (ЕИП) (2006/1003) от 2006 г.), наричан по-нататък „Правилник 2006/1003“). Този правилник употребява изрази „гражданин на ЕИП“ вместо „гражданин на Съюза“.

18. Съгласно първоначалната редакция на член 2 от този правилник „гражданин на ЕИП“ е „всеки гражданин на държава от ЕИП“, като се уточнява, че Обединеното кралство е изключено от понятието „държава от ЕИП“.

19. В резултат от две последователни изменения⁶ член 2 от Правилник 2006/1003 понастоящем гласи следното:

„Гражданин на ЕИП“ е всеки гражданин на държава от ЕИП, който не е същевременно и британски гражданин“.

20. Членове 6, 7, 14 и 15 от този правилник осигуряват транспонирането, като по същество възпроизвеждат членове 2, 7 и 16 от Директива 2004/38.

III. Фактите и преюдициалното запитване

21. Г-жа García Ormazábal, испанска гражданка, отива в Обединеното кралство през септември 1996 г., за да следва, а след това е наета на пълно работно време в посолството на Турция в Лондон, считано от септември 2004 г. На 12 август 2009 г. тя придобива британско гражданство по натурализация и получава британски паспорт, като същевременно запазва и испанското си гражданство.

22. Г-н Lounes, алжирски гражданин, влиза в Обединеното кралство на 20 януари 2010 г. с шестмесечна виза с цел частно посещение, а след изтичане на този срок остава незаконно на британска територия. Г-жа García Ormazábal има връзка с г-н Lounes от 2013 г. На 1 януари 2014 г. г-жа García Ormazábal и г-н Lounes сключват религиозен брак, а след това на 16 май 2014 г. — граждански брак в Лондон. Оттогава пребивават в Обединеното кралство.

⁶ Тези изменения са направени с Immigration (European Economic Area) (Amendment) Regulations 2012 (2012/1547) (Правилник за имиграцията (Изменение) (Европейско икономическо пространство) (2012/1547) от 2012 г., наричан по-нататък „Правилник 2012/1547“) и след това с Immigration (European Economic Area) (Amendment) (n° 2) Regulations 2012 (2012/2560) (Правилник за имиграцията (Европейско икономическо пространство) (Второ изменение) (2012/2560) от 2012 г., наричан по-нататък „Правилник 2012/2560“).

23. На 15 април 2014 г. г-н Lounes подава молба до министъра на вътрешните работи за издаване на карта за пребиваване като член на семейството на гражданин на ЕИП съгласно Правилник 2006/1003, с който Директива 2004/38 е транспонирана в правото на Обединеното кралство.

24. На 14 май 2014 г. му е връчено уведомление за взето решение за извеждането му от Обединеното кралство, с мотива че е надхвърлил продължителността на разрешения престой в тази държава в нарушение на мерките за контрол в областта на имиграцията.

25. Освен това с писмо от 22 май 2014 г. министърът на вътрешните работи уведомява г-н Lounes, че молбата му за карта за пребиваване е отхвърлена. В писмото е посочено, че след изменението на член 2 от Правилник 2006/1003, направено с Правилник 2012/1547 и Правилник 2012/2560, г-жа García Ormazábal вече не се счита за „гражданин[ка] на ЕИП“, тъй като на 12 август 2009 г. е придобила британско гражданство, въпреки че е запазила и испанското си гражданство. Ето защо тя вече не може да се ползва от правата, които в Обединеното кралство се предоставят от първия правилник и от Директива 2004/38. Следователно г-н Lounes не можел да иска издаването на карта за пребиваване като член на семейството на гражданин на ЕИП съгласно посочения правилник.

26. От акта за преюдициално запитване се установява, че британските граждани, които имат гражданство и на друга държава — членка на ЕИП, по-рано са били считани за граждани на ЕИП по смисъла на член 2 от Правилник 2006/1003 и следователно са могли да се ползват от правата, предоставени от този правилник. След влизане в сила на изменението това вече не е така. Впоследствие г-н Lounes подава жалба срещу посоченото по-горе решение от 22 май 2014 г. пред запитващата юрисдикция.

27. Последната изразява съмнения за съвместимостта на член 2 от Правилник 2006/1003, изменен с Правилник 2012/1547 и Правилник 2012/2560, с правото на Съюза, и по-специално с член 21 ДФЕС и Директива 2004/38.

28. В този аспект тя уточнява, че въпросното изменение е следствие от решение от 5 май 2011 г., *McCarthy*⁷, в което Съдът постановява, че Директива 2004/38 не се прилага спрямо гражданин на Съюза, който никога не е упражнявал правото си на свободно движение, винаги е пребивавал в държава членка, на която е гражданин, и освен това притежава гражданство на друга държава членка.

29. Според запитващата юрисдикция в случая е безспорно, че преди да получи британско гражданство г-жа García Ormazábal е упражнила свободата си на движение и в качеството на испанска гражданка е придобила право на пребиваване в Обединеното кралство по силата на Директива 2004/38.

30. Следователно в този контекст запитващата юрисдикция се пита дали, както твърди министърът на вътрешните работи, г-жа García Ormazábal и членът на нейното семейство са загубили правата, които тази директива дава в Обединеното кралство, считано от датата, на която тя е натурализирана в тази държава членка, или, както твърди г-н Lounes, макар да е станала британска гражданка, г-жа García Ormazábal продължава да се счита за „бенефициент“ по смисъла на член 3, параграф 1 от посочената директива, поради което тя и придружаващият я член на семейството могат да продължат да се позовават на гаранциите от тази норма

⁷ C-434/09, EU:C:2011:277, т. 43.

права. Запитващата юрисдикция се пита също дали отговорът на този въпрос може да е различен в зависимост от това дали г-жа García Ormazábal е имала право на пребиваване за повече от три месеца, предоставено съгласно член 7 от тази директива, или право на постоянно пребиваване в Обединеното кралство на основание член 16 от Директива 2004/38.

31. При тези обстоятелства High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Висш съд (Англия и Уелс), Queen's Bench Division (административна колегия), Обединеното кралство), решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Когато испански гражданин и гражданин на Съюза:

- i) се премества в Обединеното кралство, упражнявайки правото си на свободно движение по Директива 2004/38; и
- ii) пребивава в Обединеното кралство, упражнявайки правото си по член 7 или член 16 от тази директива; и
- iii) впоследствие придобива британско гражданство, което притежава наред с испанското си гражданство, като става лице с двойно гражданство; и
- iv) няколко години след придобиването на британско гражданство сключва брак с гражданин на трета страна, с когото пребивава в Обединеното кралство;

тя и съпругът ѝ ползващи от посочената директива лица ли са по смисъла на член 3, параграф 1, при положение че тя пребивава в Обединеното кралство и притежава както испанско, така и британско гражданство?“.

IV. Анализ

32. С преюдициалния въпрос запитващата юрисдикция иска от Съда да установи дали гражданин на Съюза, който като г-жа García Ormazábal е придобил гражданство на държавата членка, в която е пребивавал ефективно и постоянно по силата на член 16 от Директива 2004/38, попада в обхвата на понятието „бенефициент“ по смисъла на член 3, параграф 1 от нея, така че неговият съпруг, гражданин на трета страна, може реално да претендира производно право на пребиваване в посочената държава.

33. Следователно по същество пред Съда стои въпросът дали на основание на разпоредбите от правото на Съюза държава членка има възможността да откаже право на пребиваване на гражданин на трета страна, член на семейството на гражданин на Съюза, когато последният, след като е упражнил правата си на свободно движение и пребиваване съгласно Директива 2004/38, е придобил гражданство на тази държава членка, като е запазил и гражданството си по произход.

34. Преди да пристъпя към разглеждането на този въпрос, е необходимо да направя предварителна бележка.

35. Струва ми се важно да отбележа, че за разлика от това, което, изглежда, намеква правителството на Обединеното кралство, разглежданото положение не може да се приравни на чисто вътрешно положение. Макар г-жа García Ormazábal понастоящем да е британска гражданка, признаването на право на пребиваване в полза на съпруга ѝ, гражданин на трета страна, не е обект само на разпоредбите на нейното национално законодателство.

36. Първо, в положение като разглежданото факторът на привръзка към правото на Съюза, и в частност към разпоредбите на Директива 2004/38, е очевиден.

37. Всъщност именно поради упражняването на правата си на свободно движение и на пребиваване г-жа García Ormazábal е придобила право на постоянно пребиваване в Обединеното кралство и именно на основание картата за постоянно и законно пребиваване, издадена въз основа на член 16 от тази директива, е придобила британско гражданство в съответствие със законодателството на тази държава⁸.

38. Ето защо има неразривна връзка между упражняването на правата, които посочената директива предоставя на г-жа García Ormazábal, и полученото от нея британско гражданство. Затова считам, че понастоящем Обединеното кралство не може, и то само с мотива, че тя е била натурализирана, да игнорира правата, които същата е упражнила на основание вторичното право на Съюза, нито да пренебрегне факта, че тя е запазила гражданството си по произход, а именно испанското гражданство.

39. Следователно е очевидно, че положението на гражданин на Съюза, който поради натурализацията си е поставен, подобно на г-жа García Ormazábal, в положение, което може да доведе до загубване на правата, предоставени му от Директива 2004/38, по своите естество и последици попада в обхвата на правото на Съюза.

40. Второ, уместно е да се припомни, че макар определянето на условията за придобиване и загубване на гражданство в действителност, и в съответствие с международното право, е от компетентността на всяка държава членка, от постоянната съдебна практика все пак се установява, че тази компетентност следва да се упражнява при спазване на правото на Съюза⁹. Така по делото, по което е постановено решение от 2 март 2010 г., Rottmann¹⁰, което се отнася до решение за отмяна на натурализация, Съдът приема, че когато тази компетентност се упражнява по отношение на гражданин на Съюза и когато засяга предоставените и защитени от правния ред на Съюза права, тя подлежи на съдебен контрол, извършен от гледна точка на правото на Съюза.

41. Следователно обстоятелството, че дадена област е от компетентността на държавите членки, не е пречка в положение като разглежданото, което очевидно попада в обхвата на правото на Съюза, съответните национални правни норми да трябва да са в съответствие с последното.

42. След това уточнение следва да се разгледа въпросът, поставен от запитващия съд.

43. Разглеждането му налага най-напред да се анализира дали г-жа García Ormazábal може да попада в приложното поле на Директива 2004/38 като „бенефициент“ на предоставените от тази директива права по смисъла на член 3, параграф 1 от нея.

44. Този предварителен анализ е наложителен, за да се определи дали гражданин на трета страна, какъвто е съпругът ѝ — който безспорно е член на нейното семейство по смисъла на член 2, точка 2, буква а) от Директивата — може да се ползва от производно право на пребиваване, основаващо се на Директива 2004/38.

⁸ Това е потвърдено от британското правителство в писмените му бележки.

⁹ Вж. решения от 7 юли 1992 г., Micheletti и др. (C-369/90, EU:C:1992:295, т. 10), от 11 ноември 1999 г., Mesbah (C-179/98, EU:C:1999:549, т. 29), от 20 февруари 2001 г., Kaur (C-192/99, EU:C:2001:106, т. 19), от 19 октомври 2004 г., Zhu и Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, т. 37), и от 2 март 2010 г., Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, т. 39).

¹⁰ C-135/08, EU:C:2010:104, т. 48.

45. Припомням, че всъщност разпоредбите на тази директива не предоставят никакво самостоятелно право на гражданите на трети страни¹¹. Както се установява от постоянната съдебна практика, евентуалните права, които разпоредбите на правото на Съюза относно гражданството на Съюза предоставят на гражданите на трети държави, не са техни собствени права, а са производни от упражняването от гражданин на Съюза на свободата на движение и пребиваване. Така производното право на пребиваване на гражданина на трета страна по принцип съществува само когато е необходимо, за да се гарантира ефективното упражняване от гражданин на Съюза на правата му на свободно движение и пребиваване в Съюза¹².

46. Ако се приеме, че тези две лица не попадат или вече не попадат в понятието „бенефициенти“ на предоставените от посочената директива права по смисъла на член 3, параграф 1 от нея, ще е необходимо да се провери дали г-н Lounes може все пак да се ползва от производно право на пребиваване, основаващо се пряко на разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС относно гражданството на Съюза.

А. Относно качеството на г-жа García Ormazábal на „бенефициент“ по смисъла на член 3, параграф 1 от Директива 2004/38

47. Съгласно член 3, параграф 1 от тази директива „бенефициенти“ на предоставените от нея права са „всички граждани на Съюза, които се движат или пребивават в държава членка, различна от тази, на която са граждани, [както и] членовете на техните семейства, които ги придружават или се присъединяват към тях“¹³.

48. Така тази разпоредба прави гражданството критерий, който определя персоналният обхват на посочената директива, поради което придобиването от г-жа García Ormazábal на гражданство на приемащата държава членка очевидно е довело до промяна в приложимия към нея правен режим. Именно на това се позовава Обединеното кралство, за да покаже, че поради натурализацията си г-жа García Ormazábal вече не отговаря на това определение.

49. Очевидно е, че г-жа García Ormazábal е попадала в приложното поле на Директива 2004/38, когато, напускайки Испания, т.е. държавата членка по произход, е упражнила свободата си на движение, за да отиде през септември 1996 г. в Обединеното кралство, където е пребивавала първоначално като студентка, а по-късно като наето лице в посолството на Турция¹⁴, но обстоятелството, че на 12 август 2009 г. придобива гражданството на приемащата държава членка, в която тя пребивава продължително и без прекъсване от 1996 г., понастоящем я изключва от приложното поле *ratione personae* на тази директива.

50. Макар да е вярно, че съгласно постоянната съдебна практика разпоредбите на посочената директива не бива да се тълкуват ограничително, все пак текстът на член 3, параграф 1 от нея, така както е тълкуван от Съда, свежда персоналният ѝ обхват само до гражданите на Съюза, които пребивават в държава членка, различна от тази, на която са граждани.

51. Следователно включването в персоналният обхват на Директивата на гражданин на Съюза, който подобно на г-жа García Ormazábal е придобил гражданството на приемащата държава членка, би довело до промяна в смисъла на самия текст на член 3, параграф 1 от Директива 2004/38 и в твърдо установената практика на Съда.

¹¹ Вж. решение О. и В., т. 36 и цитираната съдебна практика.

¹² Вж. в този смисъл решение от 13 септември 2016 г., Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, т. 36 и цитираната съдебна практика).

¹³ Курсивът е мой.

¹⁴ Следователно нейното положение се различава от тези по делата, по които са постановени решения от 5 май 2011 г., McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277), и от 8 май 2013 г., Ymeraga и др. (C-87/12, EU:C:2013:291), в които гражданите на Съюза никога не са се ползвали от правото си на свободно движение и винаги са пребивавали в държавата членка, на която са граждани.

52. Всъщност трябва да се изходи от възприетото от Съда тълкуване на персоналния обхват на Директивата в решение О. и В., което според мен хвърля светлина върху начина на разсъждение, който той възнамерява да следва в положения като разглежданите, и позволява да се определи насоката на отговора на поставения от запитващия съд въпрос.

53. Това дело се отнася до отказа на нидерландските власти да издадат на г-н О.¹⁵ и на г-н В.¹⁶ документ, удостоверяващ законното им пребиваване в Нидерландия като член на семейството на гражданин на Съюза, който, след като е упражнил правото си на свободно движение на основание член 21, параграф 1 ДФЕС, се е върнал в държавата членка по произход.

54. Запитващият съд е поставил на Съда въпрос по-специално дали разпоредбите на Директива 2004/38 и член 21, параграф 1 ДФЕС трябва в тези случаи да се тълкуват в смисъл, че не допускат държава членка да откаже такова право на пребиваване.

55. Като следва линията на решения от 7 юли 1992 г., Singh¹⁷, и от 11 декември 2007 г., Eind¹⁸, Съдът уточнява условията, при които гражданите на трети държави, членове на семейството на гражданин на Съюза, могат по силата на правото на Съюза да се ползват от производно право на пребиваване, за да пребивават с този гражданин на Съюза в държавата членка, на която той е гражданин.

56. Съдът отхвърля приложимостта на тази директива, като приема, че гражданин на трета страна, член на семейството на гражданин на Съюза, не може да се позовава въз основа на нея на производно право на пребиваване в държавата членка, на която последният е гражданин¹⁹.

57. За тази цел Съдът се опира на граматическо, систематично и телеологично тълкуване на разпоредбите на посочената директива.

58. Използваните в член 3, параграф 1 от Директива 2004/38 изрази, както и текстът на член 6, член 7, параграфи 1 и 2 и член 16, параграфи 1 и 2 от нея — които уреждат правото на пребиваване на гражданите на Съюза и производното право на пребиваване на членовете на техните семейства било в „друга държава членка“, било в „приемащата държава членка“ — потвърждават ясно, че тези разпоредби уреждат правното положение на гражданин на Съюза, който е упражнил правото си на свободно движение, като се е установил в държава членка, различна от тази, на която е гражданин²⁰.

59. Освен това целта на Директивата показва, че тя не следва да се прилага спрямо гражданин на Съюза, който има безусловно право на пребиваване поради факта, че пребивава в държавата членка, на която е гражданин.

15 Г-н О., нигерийски гражданин, сключва през 2006 г. брак с нидерландска гражданка, с която живее в Испания в продължение на два месеца, след което тя се връща в своята държава членка по произход, като до 2010 г. редовно прекарва отпуските си в Испания при съпруга си. През юли 2010 г. г-н О., който като член на семейството на гражданин на Съюза е притежател на карта за пребиваване в Испания, валидна до септември 2014 г., се премества в Нидерландия. Молбата му за карта за пребиваване е отхвърлена.

16 Г-н В., марокански гражданин, в продължение на няколко години живее заедно с нидерландската си партньорка в Нидерландия, докато през октомври 2005 г. е обявен за нежелан. Тогава той се установява в Белгия, където неговата партньорка го посещава в края на всяка седмица. Тъй като през април 2007 г. му е отказано да пребивава в Белгия, той се връща в Мароко, където сключва брак със своята партньорка. През юни 2009 г. решението, с което е обявен за нежелан, е отменено от Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (министър на имиграцията, интеграцията и убежището, Нидерландия), поради което той се установява в Нидерландия, но молбата му за издаване на карта за пребиваване е отхвърлена през октомври 2009 г.

17 C-370/90, EU:C:1992:296.

18 C-291/05, EU:C:2007:771.

19 Точки 37—43 от решение О. и В.

20 Точка 40 от решение О. и В.

60. Както личи от текста на член 1, буква а) от тази директива, всъщност тя има за цел единствено да уреди условията за упражняване на правото на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки²¹. Доколкото по силата на принцип на международното право гражданите на съответната държава се ползват от безусловно право за пребиваване в тази държава по силата на националното право — последната не може да им отказва правото да влизат на нейна територия и да пребивават там²² — като последица Съдът приема, че „Директива 2004/38 единствено урежда условията за влизане и пребиваване на гражданин на Съюза в държавите членки, *различни от тази, на която е гражданин*“²³.

61. Така, въпреки че придобиването на гражданство на приемащата държава членка по мое мнение се вписва в продължаването на интеграцията на гражданина на Съюза в тази държава, която е цел на Директивата, следва все пак да се отбележи, че предвид персоналния обхват на Директивата тази промяна в гражданския статус изключва *ipso facto* възможността този гражданин на Съюза да се ползва от правата, предоставени от Директивата.

62. Може да изглежда парадоксално, но включването в персоналния обхват на посочената директива на гражданин на Съюза, който подобно на г-жа García Ormazábal е придобил гражданство на приемащата държава членка, би било в разрез със самия текст на член 3, параграф 1 от Директива 2004/38 и с твърдо установената практика на Съда.

63. Оттук следва да се приеме, че въпреки очевидната връзка между упражняването на правата, които тази директива е предоставила на г-жа García Ormazábal, и придобиването от нея британско гражданство, нейното правно положение е коренно променено вследствие натурализацията ѝ, от гледна точка както на правото на Съюза, така и на националното право.

64. Доколкото г-жа García Ormazábal вече не попада в обхвата на понятието „бенефициент“ по смисъла на член 3, параграф 1 от цитираната директива, съпругът ѝ също не попада в обхвата на това понятие, след като, както вече посочих²⁴, правата, които тази директива предоставя на членовете на семейството на бенефициент, не са самостоятелни, а са само производни на правата, които има гражданинът на Съюза.

65. С оглед на тези съображения гражданинът на Съюза, придобил гражданство на държавата членка, в която е пребивавал ефективно и постоянно по силата на член 16 от Директива 2004/38, не попада в обхвата на понятието „бенефициент“ по смисъла на член 3, параграф 1 от тази директива, така че тя е неприложима както спрямо него, така и спрямо членовете на неговото семейство.

66. Това означава, че гражданин на трета страна, който се намира в положение като на г-н Lounes, не може да се ползва от производно право на пребиваване — на основание на самите разпоредби на Директива 2004/38 — в държава членка, на която съпругата му вече е гражданка, в случая по-конкретно Обединеното кралство.

67. Оттук обаче не следва, че той е лишен от възможността да придобие производно право на пребиваване на основание на разпоредбите от Договора, и по-специално на член 21, параграф 1 ДФЕС.

²¹ Точка 41 от решение О. и В.

²² Вж. решения от 11 декември 2007 г., Eind (C-291/05, EU:C:2007:771, т. 31), и от 5 май 2011 г., McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, т. 29 и 34).

²³ Точка 42 от решение О. и В., курсивът е мой.

²⁴ Вж. точка 45 от настоящото заключение.

В. Относно съществуването на производно право на пребиваване, основаващо се на разпоредбите на член 21, параграф 1 ДФЕС

68. Припомням, че по силата на член 21, параграф 1 ДФЕС и при спазване на мерките за неговото прилагане държавите членки трябва да позволяват на гражданите на Съюза, които не са техни граждани, да се движат и пребивават на тяхна територия със съпрузите си и евентуално някои други членове на техните семейства, които не са граждани на Съюза.

69. Тази разпоредба е тълкувана извънредно динамично от Съда в случаи, когато поради завръщането на гражданина на Съюза в неговата държава членка по произход Директива 2004/38 спира да се прилага спрямо него, така че нито той самият, нито членовете на семейството му могат занапред да претендират права, предоставени от тази директива.

70. За да бъде гарантирано полезното действие на член 21, параграф 1 ДФЕС в такива случаи, Съдът прилага по аналогия разпоредбите на Директива 2004/38.

71. В решение О. и В. Съдът извежда принципа на право на завръщане на гражданина на Съюза в неговата държава членка по произход, условията за което, що се отнася до предоставянето в тази държава на производно право на пребиваване на гражданин на трета страна, член на неговото семейство, не могат да бъдат по-строги от предвидените в тази директива.

72. Именно ефективното пребиваване в приемащата държава членка на гражданина на Съюза и на съответния член на семейството му, гражданин на трета страна, по силата и при спазване на посочените респективно в член 7, параграфи 1 и 2 или в член 16 от Директива 2004/38 условия, е това, от което при завръщането на този гражданин на Съюза в държавата членка, на която е гражданин, за гражданина на трета страна, с когото гражданинът на Съюза е водил семеен живот в приемащата държава членка, възниква производно право на пребиваване на основание член 21, параграф 1 ДФЕС. Целта на Съда е да се избегне всякаква пречка, която може да накърни осигуреното от правото на Съюза основно право на свободно движение, като се гарантира, че условията за предоставяне на това право на пребиваване в държавата членка по произход на гражданина на Съюза няма да бъдат по-строги от предвидените в Директива 2004/38 за предоставяне на такова производно право на пребиваване на гражданин на трета страна, член на семейството на гражданин на Съюза, който е упражнил правото си на свободно движение, като се е установил в държава членка, различна от тази, на която е гражданин.

73. Съдът в този случай изхожда от принципите, които е извел по-рано в решения от 7 юли 1992 г., *Singh*²⁵, и от 11 декември 2007 г., *Eind*²⁶.

74. Тези две дела се отнасят до граждани на Съюза, които, след като са упражнили правото си да се движат и да пребивават свободно на територията на Съюза, са се завърнали в своята държава членка по произход, за да пребивават там.

75. Въпреки че Директива 2004/38 не е била приложима, Съдът е постановил, че когато гражданинът на Съюза е упражнил свободата си на движение и се връща в държавата членка, на която е гражданин, неговият съпруг, гражданин на трета страна, трябва да се ползва от производно право на пребиваване в същата държава членка при условия, които са „поне равностойни на тези, на които може да разчита на територията на друга държава членка по силата на Договора или на вторичното право“²⁷. Следователно той трябва да разполага поне със същите права на влизане и пребиваване като тези, които би му признало правото на Съюза, ако съответният гражданин на Съюза реши да влезе и да пребивава в друга държава членка.

²⁵ C-370/90, EU:C:1992:296.

²⁶ C-291/05, EU:C:2007:771.

²⁷ Решение от 7 юли 1992 г., *Singh* (C-370/90, EU:C:1992:296, т. 19 и 21).

76. Тези две решения по същество показват, че когато гражданин на Съюза, който, след като е влязъл и е пребивавал в друга държава членка, се връща в държавата членка, на която е гражданин, последната не може да третира своя собствен гражданин и членовете на семейството, които го придружават или се присъединяват към него, по-неблагоприятно в сравнение с третирането, което е прилагано спрямо тях в приемащата държава членка.

77. Ratio decidendi за този подход е схващането, че ако гражданинът на трета страна не разполага с такова право, работникът, гражданин на Съюза, може да бъде разубеден да напусне държавата членка, чийто гражданин е, за да упражнява трудова дейност на територията на друга държава членка, поради несигурността за този работник дали след завръщането си в държавата членка по произход ще може продължи семейния живот, който евентуално е започнал по силата на брака или събирането на семейството в приемащата държава членка²⁸. Така прогласената идея е, че при подобни обстоятелства би могло да съществува пречка за излизането от държавата членка по произход.

78. В решение О. и В. Съдът пренася този анализ *mutatis mutandis*²⁹. За да бъде избегната такъв вид пречка, която може да накърни основното право на свободно движение, гарантирано от правото на Съюза, Съдът прогласява принципа на право на връщане в държавата членка по произход, условията за което, що се отнася до предоставянето в посочената държава на производно право на пребиваване на гражданина на трета страна, член на семейството на гражданин на Съюза, не могат да са по-строги от предвидените в Директива 2004/38.

79. Струва ми се, че по настоящото дело е възможно да бъде пренесено разрешението, изведено от Съда в решение О. и В., доколкото визира прилагане по аналогия на разпоредбите на Директива 2004/38 в случай на връщане на гражданина на Съюза в държавата членка, на която е гражданин.

80. Действително, това дело се различава от фактическа страна от настоящото дело.

81. По делото, по което е постановено решение О. и В., гражданинът на Съюза всъщност е напуснал приемащата държава членка, за да се върне в своята държава членка по произход.

82. В положение като разглежданото г-жа García Ormazábal реално не е напуснала приемащата държава членка, тъй като продължава да пребивава там, и е решила да придобие гражданството на тази държава. Ето защо не е имало физическо преместване.

83. Струва ми се обаче, че тези две дела са сходни, доколкото с решението си да бъде натурализирана в приемащата държава членка г-жа García Ormazábal е изразила волята си да живее в последната по същия начин, по който би живяла в своята държава членка по произход, като изгради трайни и здрави връзки с приемащата държава членка и трайно се интегрира в нея. Следователно считам, че е възможно да се направи паралел между съображенията, развити от Съда в решение О. и В., и тези, които трябва да изложи в настоящото дело.

84. Впрочем смятам, че в положение като разглежданото се налага прилагане по аналогия на разпоредбите на Директива 2004/38, още повече защото, както видяхме, съществува неразривна връзка между упражняването на правата, които тази директива е предоставила на г-жа García Ormazábal, когато същата е влязла и е пребивавала в Обединеното кралство, и придобиването от нея на британско гражданство. Припомням, че тя е получила британско гражданство в съответствие с приложимото национално право именно въз основа на правото на постоянно пребиваване, предоставено от член 16 от посочената директива.

²⁸ Вж. решение от 11 декември 2007 г., Eind (C-291/05, EU:C:2007:771, т. 35 и 36).

²⁹ Точка 46 от решение О. и В.

85. Следователно г-жа García Ormazábal е „довела докрай“ логиката на своята интеграция в приемащата държава членка, като е поискала да бъде натурализирана в съответствие с целта, посочена от законодателя на Съюза не само в член 21, параграф 1 ДФЕС, но и в рамките на Директива 2004/38, съображение 18 от която цели да направи от правото на постоянно пребиваване „истинско средство за интеграция“ на заинтересованото лице в обществото на приемащата държава членка³⁰. Нейното пребиваване, което е осъществено по силата и при спазване на условията, прогласени в член 16 от тази директива, явно свидетелства за своята трайност и е съпроводено с развитието и укрепването на нейния семеен живот в тази държава членка³¹.

86. Лишаването ѝ занаяпред от правата, от които досега се е ползвала във връзка с пребиваването на членовете на нейното семейство, защото е търсила по пътя на натурализацията по-тясна интеграция в приемащата държава членка, би заличило полезното действие на правата, които тя черпи от член 21, параграф 1 ДФЕС.

87. Според мен такова разрешение ще бъде нелогично и противоречиво.

88. Всъщност по-тясната интеграция в приемащата държава членка, която г-жа García Ormazábal е пожелала с натурализацията, в крайна сметка би я лишила от права, които правото на Съюза ѝ признава по отношение на нейния съпруг, а това очевидно може да навреди на по-нататъшния ѝ семеен живот в тази държава и следователно, *in fine*, на търсената от нея интеграция. Така това, което е дадено с едната ръка, ще бъде отнето с другата.

89. За да продължи започнатия от нея семеен живот, тя би била принудена в такъв случай да напусне територията на тази държава и да отиде в друга държава членка, за да може отново да претендира правата, които Директива 2004/38 ѝ предоставя, и по-специално възможността да пребивава заедно със своя съпруг.

90. Следователно при тези условия считам, че полезното действие на правата, предоставени от член 21, параграф 1 ДФЕС, изисква гражданин на Съюза, който като г-жа García Ormazábal е придобил гражданството на приемащата държава членка вследствие и въз основа на пребиваване по силата и при спазване на условията, посочени в член 16 от тази директива, да може да продължи семейния живот, който е водил дотогава в тази държава със своя съпруг, гражданин на трета страна. Г-жа García Ormazábal не бива да бъде третирана по-неблагоприятно в сравнение с третирането, на което е имала право в рамките на посочената директива преди натурализацията си, и с третирането, което би ѝ признало правото на Съюза, ако в крайна сметка се премести в друга държава членка.

91. Ето защо предвид тези фактори считам, че член 21, параграф 1 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че в случай като разглеждания, в който гражданин на Съюза е придобил гражданство на държавата членка, в която е пребивавал ефективно по силата и при спазване на условията, прогласени в член 16 от Директива 2004/38, и по време на това пребиваване е развил семеен живот с гражданин на трета страна, условията за предоставяне на производно право на пребиваване на последния в посочената държава членка по принцип не би трябвало да са по-строги от предвидените в тази директива условия за предоставяне на производно право на пребиваване на гражданин на трета страна, член на семейството на гражданин на Съюза, който е упражнил правото си на свободно движение, като се е установил в държава членка, различна от тази, на която е гражданин.

30 Ето защо не споделям мнението на британското правителство, изразено в съдебното заседание, че Директива 2004/38 няма за цел да гарантира интеграцията на тези бенефициенти.

31 В това отношение вж. съображенията на Съда в решение О. и В. (т. 53—56) относно правото на пребиваване, предоставено на основание член 7 от посочената директива.

92. Доколкото според мен на г-н Lounes не бива да бъде отказано производно право на пребиваване на основание член 21, параграф 1 ДФЕС, по мое мнение не е необходимо да се обсъжда дали гражданин на Съюза като г-жа García Ormazábal би могъл в това отношение да се позове на разпоредбите на член 20 ДФЕС, тъй като считам, че се запазва полезното действие на гражданството на Съюза, каквото тя има.

V. Заклучение

93. В светлината на изложеното дотук предлагам на Съда да отговори на въпроса, отправен от High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Висш съд на Англия и Уелс, Queen's Bench Division (административна колегия), Обединеното кралство), както следва:

- „1) Гражданин на Съюза, който е придобил гражданство на държавата членка, в която е пребивавал ефективно и постоянно по силата на член 16 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО, не попада в обхвата на понятието „бенефициент“ по смисъла на член 3, параграф 1 от тази директива, така че тя не се прилага нито спрямо самия него, нито спрямо членовете на неговото семейство.
- 2) Член 21, параграф 1 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че в случай като разглеждания, в който гражданин на Съюза е придобил гражданство на държавата членка, в която е пребивавал ефективно по силата и при спазване на условията, прогласени в член 16 от Директива 2004/38, и по време на това пребиваване е развил семеен живот с гражданин на трета страна, условията за предоставяне на производно право на пребиваване на последния в посочената държава членка по принцип не би трябвало да са по-строги от предвидените в тази директива условия за предоставяне на производно право на пребиваване на гражданин на трета страна, член на семейството на гражданин на Съюза, който е упражнил правото си на свободно движение, като се е установил в държава членка, различна от тази, на която е гражданин“.