



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
P. MENGOZZI
представено на 12 юли 2018 година¹

Дело C-221/17

**M. G. Tjebbes
G. J. M. Koopman
E. Saleh Abady
L. Duboux**

**срещу
Minister van Buitenlandse Zaken**

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

„Преюдициално запитване — Гражданство на Съюза — Член 20 ДФЕС — Членове 7 и 24 от Хартата на основните права на Европейския съюз — Гражданство на държава членка и на трета държава — Загубване на гражданството на държава членка поради пребиваване извън Съюза в продължение на непрекъснат период от десет години — Еднакво гражданство на членовете на семейството — Висш интерес на детето“

I. Въведение

1. Преюдициалното запитване, отправено от Raad van State (Държавен съвет, Нидерландия), се отнася до тълкуването на членове 20 ДФЕС и 21 ДФЕС, както и на член 7 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).
2. По същество запитващата юрисдикция си задава въпроса за свободата на преценка, с която разполагат държавите членки, за да определят предпоставките за загубване на гражданство. Съдът вече е разглеждал този въпрос в решение от 2 март 2010 г., Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), но в различен правен и фактически контекст.
3. В настоящото дело по същество става дума за това дали член 20 ДФЕС не допуска разпоредбите на национално законодателство, които предвиждат, че пълнолетен гражданин на държава членка, който притежава и друго гражданство, загубва първото си гражданство, когато е пребивавал в трета държава в продължение на непрекъснат период от повече от десет години. Освен това се поставя и въпросът дали гражданството на Съюза и висшият интерес на детето забраняват на дадена държава членка да предвиди възможност детето на този гражданин да загуби едновременно с него гражданството на тази държава членка.
4. Както ще обоснова в настоящото заключение, считам, че само на втория въпрос може да се отговори утвърдително. Що се отнася до първия въпрос, смятам, че не е необходимо да се отклонявам от избраните от националния законодател мотиви, които водят до загубване на гражданството на Съюза, за да разгледам въпроса дали такова законодателство е съобразено

¹ Език на оригиналния текст: френски.

по-специално с принципа на пропорционалност. По-конкретно спазването на този принцип според мен не предполага разглеждането нито на непреките последици за положението на всяко заинтересовано лице, до които води прилагането на това законодателство, нито на обстоятелствата, свързани с всеки отделен случай, чужди на избора от националния законодател критерий за връзка със съответната държава членка. Подобно на защитаваната от гръцкото правителство позиция в съдебното заседание пред Съда, смятам, че това решение е единственото, което позволява да се гарантира зачитане на компетентността на държавите членки да определят условията за придобиване и предпоставките за загубване на национално гражданство, както и придържане към обхвата на проверката за пропорционалност с оглед на правото на Съюза на дадена национална мярка, водеща до загубване на гражданството на Съюза.

II. Фактически и правен контекст и преюдициалният въпрос

5. Постановеният на Съда преюдициален въпрос е повдигнат в рамките на правни спорове между, от една страна, г-жа M. G. Tjebbes, г-жа G. J. M. Koopman, г-жа E. Saleh Abady и г-ца L. Duboux, и от друга страна, Minister van Buitenlandse Zaken (министър на външните работи, Нидерландия, наричан по-нататък „министърът“) относно решението му да се оставят без разглеждане подадените от тях заявления за подновяване на национален паспорт с мотива, че като са запазили гражданството на трета държава, на чиято територия съответно пребивават, в същото време тези лица са загубили нидерландското гражданство съгласно разпоредбите на Rijkswet op het Nederlanderschap (наричан по-нататък „Законът за нидерландското гражданство“).

6. Всъщност от представената накратко от запитващата юрисдикция правна уредба следва, че член 15, параграф 1, буква с) от Закона за нидерландското гражданство предвижда, че пълнолетно лице загубва нидерландското гражданство, когато притежава и чуждо гражданство и след навършване на пълнолетие е с две гражданства и в продължение на непрекъснат период от десет години пребивава обичайно извън Нидерландия и извън територията, на която се прилага Договорът за ЕС. Член 16, параграф 1, буква d) от същия закон предвижда, че малолетно или непълнолетно лице загубва нидерландското гражданство, ако баща му или майка му загуби нидерландското гражданство, по-специално на основание член 15, параграф 1, буква с) от този закон.

7. Съгласно член IV от Rijkswet van 21 december 2000 tot wijziging Rijkswet op het Nederlanderschap (verkrijging, verlening en verlies van het Nederlanderschap) (Закон от 21 декември 2000 г. за изменение на Закона за нидерландското гражданство (придобиване, предоставяне и загубване на нидерландско гражданство) периодът от десет години по член 15, параграф 1, буква с) от Закона за нидерландското гражданство започва да тече едва от 1 април 2003 г.

8. Освен това от разясненията на запитващата юрисдикция следва, че съгласно член 15, параграф 3 от Закона за нидерландското гражданство периодът по член 15, параграф 1 от този закон се прекъсва, ако заинтересованото лице има обичайно пребиваване в Нидерландия или на територията, на която се прилага Договорът за ЕС, в продължение на не по-малко от една година. Също така съгласно член 15, параграф 4 от този закон срокът се прекъсва, ако заинтересованото лице поиска да му бъде издадено удостоверение за притежаване на нидерландско гражданство или документ за задгранично пътуване (паспорт) или нидерландска лична карта по смисъла на Paspoortwet (нидерландски Закон за паспортите). От датата на издаване на който и да е от тези документи започва да тече нов десетгодишен срок.

9. Член 6, параграф 1, буква f) от Закона за нидерландското гражданство позволява на пълнолетните чужди граждани, загубили нидерландското гражданство по смисъла на член 15, параграф 1, буква с) от Закона за нидерландското гражданство, да им бъде възстановено това гражданство, ако се установят в Нидерландия или в друга държава в състава на Кралство

Нидерландия² в продължение на най-малко една година, при условие че преди това разполагат с разрешение за безсрочно пребиваване.

10. Освен това запитващата юрисдикция припомня по същество, че Законът за нидерландското гражданство се вписва в контекста на поетите от Кралство Нидерландия международни задължения. Така член 7, точка 3 от Конвенцията за намаляване на случаите на лица без гражданство, приета на 30 август 1961 г. в Ню Йорк, влязла в сила на 13 декември 1975 г.³ (наричана по-нататък „Конвенцията за намаляване на случаите на лица без гражданство“), предвижда, че при спазване по-специално на разпоредбите на точка 4 от този член гражданин на договаряща се държава не губи гражданството си, при което би станал лице без гражданство, вследствие на отпътуване и пребиваване в чужбина. Член 7, точка 4 от тази конвенция предвижда, че натурализирано лице може да загуби гражданството си, тъй като е живяло в чужбина в продължение на не по-малко от седем последователни години. Освен това член 7, точка 1, буква д) от Европейската конвенция за гражданството, подписана в Страсбург на 6 ноември 1997 г., приета от Съвета на Европа и влязла в сила на 1 март 2000 г.⁴ (наричана по-нататък „Европейската конвенция за гражданството“), предвижда, че загубването по силата на закона на гражданство е възможно при липса на действителна връзка между държавата — страна по конвенцията, и гражданин, който постоянно пребивава в чужбина. Освен това член 7, точка 2 от тази конвенция гласи, че държава — страна по конвенцията, може да предвиди разпоредби относно загубването на нейното гражданство от децата, чиито родители загубват това гражданство, освен ако поне единият от родителите запази това гражданство.

11. От фактите по главните производства е видно, че до 31 март 2013 г. г-жа Тјebbes притежава нидерландско и канадско гражданство по произход, г-жа Коорман е с нидерландско гражданство по рождение и придобива швейцарско гражданство на основание сключен брак, а г-жа Saleh Abady притежава иранско гражданство и придобива нидерландско гражданство въз основа на натурализация. Към 1 април 2013 г. в продължение на повече от десет години г-жа Тјebbes пребивава в Канада, г-жа Коорман в Швейцария, а г-жа Saleh Abady в Иран. Към тази дата всички те са пълнолетни.

12. Сезиран със заявления за подновяване на техните паспорти, министърът отказва да ги разгледа с мотива, че трите лица са загубили нидерландското си гражданство на основание на член 15, параграф 1, буква с) от Закона за нидерландското гражданство. Той отбелязва, че в продължение на непрекъснат период от десет години всички те са имали обичайно пребиваване извън Нидерландия или извън територия, на която се прилага Договорът за ЕС. Министърът констатира, че всяко от тези лица притежава друго гражданство и че през този период не им е бил издаван нидерландски документ за задгранично пътуване, нидерландска лична карта или удостоверение за притежаване на нидерландско гражданство.

13. Що се отнася до г-ца Duboux, която към 1 април 2013 г. е непълнолетна дъщеря на г-жа Коорман и притежава нидерландско и швейцарско гражданство, министърът отхвърля и нейното заявление за издаване на паспорт с мотива, че след като майка ѝ е загубила нидерландското гражданство към тази дата, съгласно член 16, параграф 1, буква д) от този закон самата г-ца Duboux била лишена от нидерландско гражданство.

² Този израз се отнася по-специално за Нидерландските Антили.

³ *Recueil des traités*, том 989, стр. 175. На 13 май 1985 г. Кралство Нидерландия ратифицира Конвенцията за намаляване на случаите на лица без гражданство.

⁴ ETS № 166. Кралство Нидерландия ратифицира тази конвенция на 21 март 2001 г. и тя влиза в сила в тази държава членка на 1 юли 2001 г.

14. Жалбоподателките в главното производство подават четири отделни жалби срещу решенията на министъра пред Rechtbank Den Haag (Районен съд Хага). С отделни решения Rechtbank Den Haag отхвърля като неоснователни подадените от г-жа Tjebbes, г-жа Коорман и г-жа Saleh Abady жалби, а уважава подадената от г-ца Duboux жалба и отменя решението на министъра, което се отнася за нея, като постановява запазване на породените от него правни последици. Вследствие на това жалбоподателките в главното производство подават всяка поотделно въззивни жалби срещу съдебните решения пред Raad van State (Държавен съвет).

15. Запитващата юрисдикция посочва, че е сезирана с искане да разгледа въпроса дали загубването на нидерландското гражданство по силата на закона е съвместимо с правото на Съюза, по-специално с членове 20 ДФЕС и 21 ДФЕС, тълкувани с оглед на решение от 2 март 2010 г., Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104). Всъщност тази юрисдикция счита, че тези членове са приложими, независимо дали загубването на гражданството на Съюза е следствие от загубването на гражданство на държава — членка на Съюза по силата на закона, или на основание на индивидуално решение, какъвто е случаят в решение Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104).

16. Според запитващата юрисдикция обаче начинът, по който следва да се извърши проверката за пропорционалност в случаи като в главното производство, не следва от решение Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104). В това отношение се поставял въпросът дали на национална правна уредба, която предвижда загубване на гражданство по силата на закона, може да бъде направена абстрактна проверката за съответствие с принципа на пропорционалност, или този принцип по необходимост предполага разглеждането на всеки отделен случай.

17. Що се отнася до положението на *пълнолетните лица*, запитващата юрисдикция счита, че са налице убедителни основания да се приеме, че член 15, параграф 1, буква с) от Закона за нидерландското гражданство е в съответствие с принципа на пропорционалност и следователно е съвместим с членове 20 ДФЕС и 21 ДФЕС. Най-напред, от законодателната история на член 15, параграф 1, буква с) от Закона за нидерландското гражданство следвало, че националният законодател имал за цел да направи своя принос към „международна правна уредба“, чрез която да се премахнат или намалят случаите на лица без гражданство и на множествоно гражданство, и която е в съответствие с член 7 от Европейската конвенция за гражданството.

18. Запитващата юрисдикция приема, че член 15, параграф 1, буква с) от Закона за нидерландското гражданство предвижда десетгодишен срок преди загубване на нидерландското гражданство, позволяващ да се предположи, че заинтересованите лица повече нямат никаква или имат, но много слаба, връзка с Нидерландия, а следователно и със Съюза. Освен това нидерландското гражданство може да се запази сравнително лесно, тъй като десетгодишният срок се прекъсва, когато заинтересованото лице пребивава в Нидерландия или в Европейския съюз през този период и в продължение на непрекъснат период от поне една година или когато му е издадено удостоверение за притежаване на нидерландско гражданство, нидерландска лична карта или нидерландски документ за задгранично пътуване по смисъла на нидерландския Закон за паспортите. Освен това според запитващата юрисдикция всяко лице, което отговаря на установените условия, за да се ползва от „избор“ по смисъла на член 6 от Закона за нидерландското гражданство, има право да му бъде възстановено нидерландското гражданство.

19. Накрая, макар да може да се направи позоваване на член 7 от Хартата, който се отнася за личния и семейния живот, запитващата юрисдикция счита, че нидерландският законодател не е действал произволно, когато е приел член 15, параграф 1, буква с) от Закона за нидерландското гражданство. Според запитващата юрисдикция обаче, тъй като не е изключено проверката за съответствие с принципа на пропорционалност да изисква разглеждане на всеки отделен случай, не е сигурно дали законова уредба с общ характер като Закона за нидерландското гражданство е в съответствие с членове 20 ДФЕС и 21 ДФЕС.

20. Що се отнася до положението на малолетните или непълнолетните лица, запитващата юрисдикция посочва, че член 16, параграф 1, буква d) от Закона за нидерландското гражданство е израз на съображенията на националния законодател, че членовете на семейството е важно да са с еднакво гражданство. С оглед на решение Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) запитващата юрисдикция не може да прецени дали това обстоятелство представлява основание за лишаване на дадено заинтересовано лице от гражданство по силата на закона. Освен това тя си задава въпроса дали е пропорционално малолетното или непълнолетното лице да се лишава от гражданство на Съюза и от свързаните с него права единствено по съображения за запазване на изискването за еднакво гражданство на членовете на семейството. Накрая запитващата юрисдикция отбелязва, че малолетното или непълнолетното лице може да повлияе само в незначителна степен за запазването на нидерландското си гражданство и че възможностите за прекъсване на срока или за получаването например на удостоверение за притежаване на нидерландско гражданство не представляват основания за допускане на изключения за малолетните или непълнолетните лица. В този смисъл не било ясно дали член 16, параграф 1, буква d) от Закона за нидерландското гражданство е в съответствие с принципа на пропорционалност.

21. Затова Raad van State (Държавен съвет) решава да спре производството по делото и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Трябва ли членове 20 ДФЕС и 21 ДФЕС, по-специално в светлината на член 7 от Хартата, да се тълкуват в смисъл, че поради липсата на конкретна преценка от гледна точка на принципа на пропорционалност — що се отнася до последиците от загубването на гражданството за правното положение на заинтересованото лице от гледна точка на правото на Съюза — тези норми не допускат законови разпоредби като разглежданите в главното производство, съгласно които:

- 1) пълнолетно лице, което притежава и гражданство на трета държава, загубва по силата на закона гражданството на своята държава членка и следователно гражданството на Съюза, когато в продължение на непрекъснат период от десет години то е имало обичайно пребиваване в чужбина и извън Европейския съюз, при положение че съществуват възможности за прекъсване на този срок от десет години?
- 2) при определени обстоятелства малолетно или непълнолетно лице загубва по силата на закона гражданството на своята държава членка и следователно гражданството на Съюза, когато негов родител загуби гражданството си в хипотезата по точка 1?“.

22. Писмени становища относно този въпрос представят жалбоподателките в главното производство, нидерландското, ирландското, гръцкото правителство и Европейската комисия. Устните становища на г-жа Tjebbes, на нидерландското и на гръцкото правителство и на Комисията, са изслушани в съдебното заседание от 24 април 2018 г., на което другите заинтересовани страни не са представлявани.

III. Анализ

23. Преди да разгледам поставения въпрос относно обстоятелството дали с оглед на указанията, предоставени от Съда в решение Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) е налице съвместимост с член 20 ДФЕС, когато пълнолетни (раздел Б) и малолетни или непълнолетни нидерландски граждани (раздел В) загубват своето гражданство, смятам, че на първо място е важно, макар да не се оспорва от нито една от заинтересованите страни, да се провери приложимостта на правото на Съюза и компетентността на Съда да отговори на отправения преюдициален въпрос

(раздел А). Накрая ще се спра накратко на изразеното от нидерландското правителство в съдебното заседание искане Съдът да ограничи във времето действието на своето предстоящо решение, ако в него се констатира несъвместимостта на относимите разпоредби на Закона за нидерландското гражданство с член 20 ДФЕС (раздел Г).

А. По приложимостта на правото на Съюза и по компетентността на Съда да отговори на отправения преюдициален въпрос

24. Както посочих току-що, нито една от заинтересованите страни не оспорва приложимостта на правото на Съюза. Все пак могат да се изтъкнат известни съмнения в това отношение. Всъщност, от една страна, е важно да се отбележи, че обжалваните в главното производство решения се отнасят не до лишаването на жалбоподателките в главното производство от нидерландско гражданство и следователно от гражданство на Съюза, а до отказа за издаване на нидерландски паспорти с мотива, че тези лица повече нямат гражданството на Кралство Нидерландия. От друга страна, от представеното от запитващата юрисдикция изложение на фактите следва, че всички жалбоподателки в главното производство пребивават в трета държава, без по всяка вероятност да са се ползвали от свободата си на движение в рамките на Съюза.

25. Независимо от това смятам, че тези съмнения следва да се отхвърлят.

26. Що се отнася до първия аспект, несъмнено може да се приеме, че главното дело няма връзка с правото на Съюза, тъй като запитващата юрисдикция следва да се произнесе само по законосъобразността на решението на министъра, с което той е отказал издаването на паспорти, поискано от граждани на трети държави, които вече били загубили нидерландското гражданство и следователно били лишени от гражданство на Съюза.

27. От акта за преюдициално запитване обаче следва, че ако се приеме подобен довод, което впрочем изглежда защитава министърът, в контекста на националното право би се стигнало до лишаване на жалбоподателките в главното производство от ефективни способности за съдебна защита по отношение на констатацията на министъра, че към момента на подаване на заявленията им за подновяване на паспортите жалбоподателките повече нямат нидерландско гражданство. Всъщност изглежда, че компетентните нидерландски органи не са приели спрямо тях никакво друго решение, установяващо отнемането на това тяхно гражданство. Ето защо запитващата юрисдикция, която, припомням, е юрисдикция, правораздаваща като последна съдебна инстанция, счита, че е сезирана по необходимост с искане да разгледа въпроса дали отказът на министъра за издаване на исканите паспорти е правилно обоснован с предпоставката, че всички жалбоподателки в главното производство са загубили нидерландското гражданство (а следователно и гражданството на Съюза) към момента, в който той е трябвало да вземе решение, и дали тази констатация на основание член 15, параграф 1, буква с) и член 16, параграф 1, буква d) от Закона за нидерландското гражданство е в съответствие с правото на Съюза, и по-специално с изведения от решение Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) принцип на пропорционалност.

28. Следователно от застъпеното от запитващата юрисдикция становище личи ясно, че жалбоподателките в главното производство не са окончателно загубили гражданството на Съюза, предоставено с член 20 ДФЕС, а се намират в *положение, при което може да се стигне до загубване на този статут.*

29. Същевременно обаче съгласно решение Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, т. 42) това положение попада по своето естество и своите последици в приложното поле на правото на Съюза.

30. Що се отнася до втория аспект, не смятам, че се налага различен извод от обстоятелството, че изглежда всички жалбоподателки в главното производство пребивават в трета държава и не са упражнили правото си на свободно движение в рамките на Съюза.

31. Член 20, параграф 1 ДФЕС предоставя на всяко лице, което притежава гражданство на държава членка, гражданство на Съюза. Съдът нееднократно подчертава, че е предвидено гражданството на Съюза да бъде основният статут на гражданите на държавите членки⁵.

32. Съдът тълкува тази разпоредба в контекст, при който очевидно единственият елемент на връзка с правото на Съюза е качеството на гражданин на Съюза.

33. Така в решение от 2 октомври 2003 г., Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, т. 13 и 27), Съдът вече е приел, че положението на деца, граждани на две държави членки, родени в едната от тях и законно пребиваващи там, които никога не са упражнявали правото си на свободно движение, е свързано с правото на Съюза.

34. Също така в решение Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), обратно на становището на генералния адвокат⁶, Съдът не изследва въпроса за евентуалната връзка между отмяната на натурализацията на г-н Janko Rottmann и упражняването на правото му на движение в Съюза. Всъщност в точка 42 от решение Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) Съдът стига до извода за наличие на такава връзка с правото на Съюза с мотива, че „положението на гражданин на Съюза, по отношение на [когото, както по отношение на г-н Rottmann], органите на държава членка са постановили решение за отмяна на натурализацията, с което той е поставен в положение — след като е загубил първоначалното си гражданство на друга държава членка — което може да доведе до загубване на предоставения [с] член 17 ЕО [понастоящем член 20 ДФЕС] статут и на свързаните с него права, по естеството и последиците си попада в приложното поле на правото на Съюза“.

35. Освен това е важно да се припомни, че с решение от 8 март 2011 г., Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124, т. 42), Съдът признава връзката с правото на Съюза и приложимостта на член 20 ДФЕС към случай на граждани на държава членка, които не са се ползвали от правото си на движение и които вследствие на решение на съответната държава членка са били лишени от възможността действително да упражняват най-съществената част от правата, свързани с гражданството на Съюза.

36. Вярно е, че в настоящия случай, за разлика от посочените по-горе дела, всички жалбоподателки в главното производство вече пребивават в трета държава.

37. Според мен обаче това обстоятелство не налага изключването на случаите в главното производство от приложното поле на правото на Съюза.

38. Всъщност *гражданството* на Съюза не е запазено за гражданите на държавите членки, които пребивават или се намират на територията на Съюза. Смятам, че член 20, параграф 2, буква в) ДФЕС недвусмислено потвърждава това, тъй като предвижда, че гражданите на Съюза се ползват от закрилата на дипломатическите и консулските власти на всяка държава членка на територията на *трета страна*, в която държавата членка, на която те са граждани, няма представителство.

⁵ Вж. решения от 20 септември 2001 г., Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, т. 31), от 17 септември 2002 г., Baumbast и R (C-413/99, EU:C:2002:493, т. 82), от 19 октомври 2004 г., Zhu и Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, т. 25), от 2 март 2010 г., Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, т. 43), от 8 март 2011 г., Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124, т. 41) и от 13 септември 2016 г., Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, т. 69).

⁶ Вж. точка 13 от заключението на генералния адвокат Poiares Maduro по дело Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588).

39. Бих искал обаче да отбележа, че член 15, параграф 1, буква с) и член 16, параграф 1, буква d) от Закона за нидерландското гражданство лишават нидерландските граждани, които пребивават в трета държава и изпълняват предвидените в тези членове други условия, от самото *гражданство* на Съюза и следователно дори от възможността за ефективно упражняване на *всички* свързани с този статут права.

40. Впрочем смятам, че би било парадоксално Съдът да отрече приложимостта на правото на Съюза в делото по главното производство, когато разглежданото положение е единственото, при което вследствие на пребиваването извън територията на Нидерландия се загубва качеството на гражданин на Съюза. Всъщност, от една страна, Законът за нидерландското гражданство не се прилага за нидерландските граждани, притежаващи друго гражданство, които пребивават дори в продължение на повече от десет години на територията на държава — членка на Съюза. От друга страна, както потвърждава нидерландското правителство в съдебното заседание, макар член 15, параграф 1, буква с) и член 16, параграф 1, буква d) от Закона за нидерландското гражданство действително да са приложими за нидерландските граждани, които притежават и гражданство на друга държава членка и в продължение на непрекъснат период от десет години пребивават на територията на трета държава, последиците от загубването на нидерландското гражданство не са съпоставими, тъй като тези граждани са по принцип граждани на Съюза, тъй като са запазили гражданството на другата държава членка⁷.

41. Именно с оглед на тези съображения считам, че правото на Съюза е приложимо към случаите в главното производство, като, разбира се, компетентни да определят условията за придобиване и предпоставките за загубване на гражданство са държавите членки, като съобразяват правото на Съюза⁸.

42. В това отношение бих искал да добавя, че в отговора на отправления от запитващата юрисдикция въпрос би следвало да се разгледа само член 20 ДФЕС, но не и, тъй като е направено позоваване на член 21 ДФЕС, да се тълкува и тази разпоредба. Всъщност, тъй като главното дело се отнася специално до загубването на гражданството на Съюза и жалбоподателките в главното производство не са упражнили правата на свободно движение в рамките на Съюза, тълкуването на член 21 ДФЕС не ми се струва пряко релевантно и освен това не предполага различен отговор от този, който би произтекъл от тълкуването единствено на член 20 ДФЕС. Смятам, че този подход може да се изведе и от решения от 30 юни 2016 г., NA (C-115/15, EU:C:2016:487), от 13 септември 2016 г., Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675) и от 10 май 2017 г., Chavez-Vilchez и др. (C-133/15, EU:C:2017:354, т. 49 и 57), в които Съдът отговоря на поставените му въпроси въз основа на член 20 ДФЕС, защото разглежданите положения, свързани с граждани на Съюза, не попадат в приложното поле на член 21 ДФЕС⁹.

43. В заключение по тази проблематика, приложимостта на член 20 ДФЕС, а следователно и на правото на Съюза, по главното дело неизбежно означава, че жалбоподателките в главното производство могат да се позовават на признатите с Хартата основни права, а именно посоченото от запитващата юрисдикция право на зачитане на личния и семейния живот, гарантирано с член 7 от Хартата, а по отношение на г-ца Duboux — правата на детето по член 24 от този акт. Всъщност, както вече съм посочвал в предишни заключения, защитените с Хартата основни права, чието зачитане е наложено на всеки орган на държавите членки, *действащи в рамките на правото на Съюза*, са гарантирани на адресатите на приетите от такъв орган актове *независимо от какъвто и да е критерий за териториалност*¹⁰.

7 Разбира се, освен ако законът на другата държава членка не е напълно идентичен със Закона за нидерландското гражданство, в който случай би възникнал риск тези лица да останат без гражданство. Този риск обаче не изглежда реалистичен.

8 Вж. в този смисъл решение от 2 март 2010 г., Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, т. 39 и 45).

9 Струва ми се, че това е видно и от решение Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), в което Съдът тълкува само член 17 ЕО (понастоящем член 20 ДФЕС), въпреки че най-общо е поставен въпрос за тълкуването на „общностното право“, което е можело да накара Съда да включи в отговора си и член 18 ЕО (понастоящем член 21 ДФЕС).

10 Вж. по-специално точка 89 от заключението ми по дело X и X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:93).

44. Следователно, както Съдът уточнява в решение Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, т. 46), считам, че Съдът следва да отговори на поставения от запитващата юрисдикция въпрос, който се отнася до условията, при които поради загубването на гражданството на държава членка граждани на Съюза могат да загубят качеството си на граждани на Съюза и следователно да бъдат лишени от свързаните с това права.

45. Сега се насочвам към първата част на отправения от запитващата юрисдикция въпрос относно загубването на гражданство от пълнолетните нидерландски граждани.

Б. По съвместимостта на предвиденото в член 15, параграф 1, буква с) от Закона за нидерландското гражданство загубване на гражданство от пълнолетните нидерландски граждани с член 20 ДФЕС и член 7 от Хартата

46. С първата част от преюдициалния си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали член 15, параграф 1, буква с) от Закона за нидерландското гражданство, по-точно по отношение на пълнолетните лица, следва да се тълкува в смисъл, че противоречи на член 20 ДФЕС, разглеждан в светлината на решение от 2 март 2010 г., Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104).

47. Припомням, че в решение Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) Съдът установява по-специално принципа, че решение за отмяна на натурализацията на гражданин на държава членка подлежи на съдебен контрол от гледна точка на правото на Съюза.

48. В точки 50—54 от решение Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) Съдът проверява по същество, първо, дали решението за отмяна на натурализация преследва годна за защита цел, в случая лишаване от гражданство поради измамни действия от страна на заинтересованото лице към момента на придобиване на гражданството. В това отношение Съдът отбелязва, че е оправдано държава членка да иска да защити особеното отношение на солидарност и лоялност между нея и нейните граждани, както и взаимността на права и задължения, които са в основата на гражданството. Съдът потвърждава този извод относно законосъобразността на такава мярка, като се основава на общия международноправен принцип, че никой не може да бъде произволно лишен от гражданство, както и на релевантните разпоредби от Конвенцията за намаляване на случаите на лица без гражданство и на тези от Европейската конвенция за гражданството. В точка 54 от решението Съдът приема, че този извод *поначало* важи и когато *вследствие* на отнемането на гражданството на съответната държава членка съответното лице загуби и гражданството на Съюза.

49. На следващо място, и именно във връзка това запитващата юрисдикция повдига поставените въпроси, Съдът обвързва този принципен извод с ограничение, а именно с такова, според което с разглежданото по дело Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) решение за отмяна на натурализация се спазва принципът на пропорционалност, „що се отнася до неговите *последници за положението на съответното лице от гледна точка на правото на Съюза*“¹¹, или, като „се отчитат *възможните последници* от това решение за съответното лице и евентуално за членовете на неговото семейство, що се отнася до загубата на правата, от които се ползва всеки гражданин на Съюза“¹².

¹¹ Решение Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, т. 55) (курсивът е мой).

¹² Решение Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, т. 56) (курсивът е мой).

50. Както ще уточня по-нататък в настоящото заключение, макар да е трудно да се прецени обхватът на извършения в точки 55—58 от решение Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) контрол, считам все пак, че в съответствие със съображенията на Съда в това решение, за да се определи дали е налице съответствие с член 20 ДФЕС, когато отнемане на гражданство от държава членка води до загубване на гражданството на Съюза от заинтересованото лице, на първо място, следва да се разгледа целта от общ интерес в основата на тази мярка и на второ място, да се провери дали е спазен принципът на пропорционалност.

1. По целта от общ интерес, преследвана с член 15, параграф 1, буква с) от Закона за нидерландското гражданство

51. За да бъде съобразено с правото на Съюза, загубване на гражданство, предвиденото в член 15, параграф 1, буква с) от Закона за нидерландското гражданство, трябва да преследва цел от общ интерес, което предполага то да е годно за постигане на преследваната цел и лишаването от право, до което води този член, да не се счита за произволен акт¹³.

52. Ще припомня, че член 15, параграф 1, буква с) от Закона за нидерландското гражданство предвижда, че нидерландски гражданин загубва по силата на закона гражданството си, когато притежава и гражданство на друга държава и пребивава в продължение на непрекъснат период от десет години извън Нидерландия и извън територия, на която се прилага ДЕС.

53. В това отношение, на първо място, напълно съм съгласен със защитаваната от нидерландското правителство позиция, че по същество при упражняване на компетентността си да определя условията за придобиване и предпоставките за загубване на гражданство държава членка може да изхожда от виждането, че гражданството е израз на действителна връзка между нея и нейните граждани.

54. На следващо място, считам, че е разумно националният законодател да може да избира измежду различните критерии, които могат да отразят загубването на такава действителна връзка, обичайното пребиваване на гражданите на съответната държава членка през продължителен период от време в трета държава.

55. Във връзка с това е важно да се отбележи, че такъв избор се допуска в международноправен контекст. Всъщност член 7, точка 4 от Конвенцията за намаляване на случаите на лица без гражданство предвижда, че лице, пребивавало дългосрочно в чужбина, загубва гражданството си, при условие че вследствие на това не остане без гражданство. Също така член 7, точка 1, буква д) от Европейската конвенция за гражданството предвижда възможност за загубване на гражданство по силата на закона при липса на действителна връзка между държавата и гражданин, който пребивава постоянно в чужбина. В Обяснителния доклад към същата конвенция се посочва, че целта на тази разпоредба е да се разреши на държавата, която желае да попречи на своите граждани, които живеят в чужбина от дълго време, да запазят гражданството на тази държава, когато връзката с нея вече не съществува или е заменена с връзка с друга държава, тъй като, *както и в настоящото дело*, става дума за лица с двойно гражданство и следователно не съществува риск те да останат без гражданство¹⁴.

56. Освен това член 15, параграф 1, буква с) от Закона за нидерландското гражданство се основава единствено на критерия за експулсиране от територията на Съюза, независимо от другото гражданство, което притежават нидерландските граждани. Всъщност, както потвърждава нидерландското правителство в съдебното заседание, предвиденото в член 15,

¹³ Вж. в този смисъл решение от 2 март 2010 г., Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, т. 51—54).

¹⁴ Вж. точка 70 от Обяснителния доклад към Европейската конвенция за гражданството. Докладът е достъпен на следния адрес: <https://rm.coe.int/16800cce80>.

параграф 1, буква с) от Закона за нидерландското гражданство загубване на гражданство по силата на закона се отнася както за нидерландските граждани, които са граждани и на трета държава, така и за тези, които са граждани на друга държава членка, когато отговарят на критерия за непрекъснато пребиваване в продължение на период от десет години в трета държава.

57. Накрая, както отбелязва запитващата юрисдикция, по никакъв начин от материалите по делото не следва, че лишаването от гражданство по в член 15, параграф 1, буква с) от Закона за нидерландското гражданство представлява произволна мярка.

58. Без да навлизам на този етап от анализа ми в разглеждане на пропорционалността на лишаването от гражданство, в хипотезата, в която нидерландски гражданин с гражданство и на друга държава, е пребивавал в продължение на повече от десет години в трета държава, този период не ми се струва прекомерно кратък. Впрочем никоя от заинтересованите страни не го оспорва. Освен това, независимо че са налице празноти в предварителната информация относно това законодателство, с която са разполагали жалбоподателките в главното производство, за което те се оплакват, е важно да се отбележи, че Законът за изменение на закона за нидерландското гражданство е приет през 2000 г., а влиза в сила три години по-късно. Поради това считам, че този закон е достатъчно предвидим. Освен това настоящото производство доказва в достатъчна степен, че лишаването от гражданство, предвидено в член 15, параграф 1, буква с) от Закона за нидерландското гражданство, подлежи на съдебен контрол.

59. Ето защо считам, че лишаването от гражданство, предвидено в член 15, параграф 1, буква с) от Закона за нидерландското гражданство, преследва законосъобразна цел.

2. По пропорционалността на член 15, параграф 1, буква с) от Закона за нидерландското гражданство

60. Видно от акта за преюдициално запитване, запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали може само да проверява дали са изпълнени условията за прилагане на член 15, параграф 1, буква с) от Закона за нидерландското гражданство, или дали съгласно принципа на пропорционалност, тълкуван от Съда в решение Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, т. 55—58), тя е длъжна освен това да взема предвид *индивидуалните обстоятелства* във всеки отделен случай, които могат да докажат запазването на действителна връзка със съответната държава членка, както твърдят жалбоподателките в главното производство.

61. С други думи, жалбоподателките изглежда считат, че решение Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) *изисква по принцип*, независимо от избора на законодателя на държава членка критерий за привръзка с оглед предоставянето или отнемането на гражданството на тази държава членка, националният съд да преценява *всички индивидуални обстоятелства* във всеки отделен случай, с които може да се докаже, че е запазена действителната връзка с тази държава членка, което би могло да позволи на заинтересованото лице да запази гражданството на същата държава членка.

62. Не споделям тази гледна точка.

63. Преди всичко не виждам по принцип никакви пречки разпоредба от законодателство на държава членка, имаща общ характер, след извършването на проверка за пропорционалност от гледна точка на правото на Съюза да се окаже в съответствие с принципа на пропорционалност.

64. В това отношение и без да претендирам за изчерпателност, ще спомена само решение от 6 октомври 2015 г., *Delvigne* (C-650/13, EU:C:2015:648), което се отнася до прилагането на национална правна уредба, която автоматично лишава осъден за извършено престъпление гражданин на Съюза от активно изборително право в изборите за Европейски парламент.

65. След като определя, че случаят по това дело попада в приложното поле на правото на Съюза, Съдът приема да провери дали с лишаването от активно изборително право се спазва гарантираното в член 39, параграф 2 от Хартата право, както и по-специално дали е спазен предвиденият в член 52, параграф 1 от Хартата принцип на пропорционалност.

66. В контекста на проверката за пропорционалност на ограничаването на активното изборително право Съдът приема, от една страна, че това ограничение е пропорционално, тъй като отчита естеството и тежестта на извършеното престъпление, както и срока на наказанието, и припомня, че по силата на съответната национална правна уредба лишаването от активно изборително право се прилага само към осъдените за престъпление, за което в закона е предвидено наказание лишаване от свобода повече от пет години или доживотен затвор. От друга страна, Съдът отбелязва, че националното право изрично предоставя възможност на осъдените лица да поискат и да получат отмяна на наказанието лишаване от граждански права, което води до лишаване от активно изборително право. От това Съдът прави извода, че въпросното национално законодателство не е в противоречие с принципа на пропорционалност, и приема, че член 39, параграф 2 от Хартата допуска това законодателство, което изключва по силата на закона категорията граждани на Съюза, към която принадлежи г-н *Thierry Delvigne*, от кръга на лицата, които имат право да гласуват на изборите за Европейски парламент.

67. От това дело може да се направи изводът, че не се изисква проверката за пропорционалност на национално законодателство да се извършва с оглед на индивидуалните обстоятелства във всеки отделен случай, които позволяват да се остави без приложение предвиденото в това законодателство ограничение. В това отношение Съдът се задоволява само да отбележи, че г-н *Delvigne* отговаря на условията за прилагане на националното законодателство, тоест бил е осъден на лишаване от свобода за срок повече от пет години или до живот, без да задълбочава още повече анализа си относно това дали ограничаването на активното изборително право е съразмерно на конкретното наказание (дванадесет години), на което е бил осъден г-н *Delvigne*, или а fortiori да взема предвид евентуални смекчаващи вината обстоятелства по случая на това лице.

68. Струва ми се, че контролът за спазване на принципа на пропорционалност в решение *Rottmann* (C-135/08, EU:C:2010:104), въпреки очевидни неясноти по отношение на неговия обхват, не може да омаловажи този подход.

69. Най-напред бих искал да отбележа, че никъде в мотивите на решение *Rottmann* (C-135/08, EU:C:2010:104) не се споменава, че са взети предвид *всички* обстоятелства на всеки отделен случай с цел да се провери пропорционалността на решение за отмяна на натурализацията като разглежданата по това дело.

70. Действително на три пъти в решението — в точки 54, 55 и 56, първо изречение — Съдът посочва последиците, които това решение ще има за съответното лице.

71. Струва ми се, че връзката между тези три точки от решение *Rottmann* (C-135/08, EU:C:2010:104) не е особено лесна за разбиране.

72. Всъщност в точка 54 от това решение се посочва *пряката* последица за съответното лице от отнемането на гражданството, а именно *загубването на гражданството на Съюза*, което изглежда разбираемо и логично, а за сметка на това в точки 55 и 56, първо изречение от това решение изглежда се визират други видове последици — по-косвени, дори само „евентуални“, различни от последицата, изразяваща се в загубване на гражданството на Съюза, в светлината на които националният съд следва да извърши проверка за пропорционалност на решението за отмяна на натурализация, и то не само с оглед на член 20 ДФЕС, а на правото на Съюза като цяло.

73. В това отношение, ако разбирам правилно, по дело Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) освен загубването на качеството на гражданин на Съюза единствената друга пряка последица, произтичаща от отмяната на натурализацията, която е в центъра на отправените от националната юрисдикция въпроси и която очевидно съвсем не е хипотетична, е рискът заинтересованото лице да остане без гражданство.

74. Във връзка с тези две преки последици от решението за отмяна на натурализация по дело Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) Съдът обаче по никакъв начин не подсказва, че това решение може да е непропорционално. Всъщност в точка 57 от решение Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) Съдът приема, че държава членка, чието гражданство е придобито с измама, не е длъжна съгласно член 20 ДФЕС да се въздържа от отмяната на натурализация единствено по съображение, че на заинтересованото лице не е възстановено гражданството на неговата държава членка по произход, а следователно и качеството на гражданин на Съюза. Освен това в точка 58 от същото решение и по доста необичаен начин Съдът приканва националната юрисдикция сама да определи обхвата на принципа на пропорционалност, като посочва, че тя следва да прецени „[...] дали за да се спази принципът на пропорционалност е необходимо, преди такова решение за отмяна на натурализацията да влезе в сила, на заинтересованото лице да се предостави разумен срок, за да може да направи опит да му бъде възстановено гражданството на неговата държава членка по произход“¹⁵.

75. Поради това не е лесно да си обясним коя друга последица или кои други последици за положението на заинтересованото лице е била приканена да вземе предвид националната юрисдикция при проверката за пропорционалност на разглежданото по дело Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) решение за отмяна на натурализацията, след като дори преките последици от решението не са могли да накарат германските органи да се въздържат от приемането му.

76. Наистина напълно възможно е да си представим, че решение за отмяна на натурализация, водещо до загубване на гражданството на Съюза, може да породи множество последици за положението на заинтересованото лице или за членовете на неговото семейство, както Съдът посочва в точка 56, първо изречение от решение Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104). Например възможно е загубването на гражданството на Съюза да доведе и до прекъсване или до загуба на правото на изплащане на социални обезщетения в полза на заинтересованото лице. Също така загубването на гражданството на Съюза би могло да доведе до невъзможност заинтересованото лице да се позове на право на пребиваване в съответната държава членка и дори в определени случаи, на право на пребиваване в Съюза. Ако заинтересованото лице има деца, притежаващи гражданството на тази държава членка, по отношение на които то упражнява само родителските права, то тези деца може да се окажат в положение, сходно с разглежданото по дело Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124).

¹⁵ Курсивът е мой. Според Съда принципът на пропорционалност следователно не налага нито образуване на производство с цел да не се допусне загубването на гражданството на Съюза, нито да се спре производството за отмяната на натурализацията, докато на заинтересованото лице действително бъде възстановено гражданството по произход, което да му позволи да запази гражданството на Съюза.

77. Тези последици обаче не са вследствие от решението за отмяна на натурализацията на заинтересованото лице, а от последващи административни решения, които могат да бъдат или да не бъдат приети и които при всички случаи подлежат на обжалване по съдебен ред и в зависимост от конкретния случай на контрол за пропорционалност, включително с оглед на правото на Съюза.

78. Ето защо не разбирам защо при проверката за пропорционалност на решение за отнемане на гражданство от гледна точка на правото на Съюза сезираният национален съд следва да взема предвид такива косвени, дори хипотетични последици, ако във всеки случай те не могат да доведат до отмяна на такова решение или до констатация, че националните органи е трябвало да се въздържат от приемането на това решение.

79. Така, ако се върнем на един от посочените по-горе примери, макар заинтересованото лице да може да загуби гражданството на Съюза, а членовете на неговото семейство, също така граждани на Съюза, да се намират в положение, сходно с разглежданото по дело Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), това не означава, че съответната държава членка трябва да се въздържа да приеме по отношение на това лице решение за отнемане на националното му гражданство, а по-скоро че трябва да се увери, че заинтересованото лице може да продължи да пребивава в Съюза като член на семейството на граждани на Съюза.

80. Ето защо е възможна само една от двете хипотези: или приемането на решение за отнемане на гражданство може, поради съпътстващото го загубване на гражданството на Съюза, да бъде „неутрализирано“ — което със сигурност създава редица затруднения с оглед на допълващия характер на това гражданство по отношение на гражданството на държавите членки, както е предвидено в член 9 ДЕС и в член 20, параграф 1 ДФЕС¹⁶, но което според мен не е невъзможно¹⁷ — или приемането на такова решение да не може да бъде „неутрализирано“ със загубване на гражданството на Съюза, тогава обаче за мен остава неясно защо косвени и евентуални, дори хипотетични последици за положението на заинтересованото лице и с по-малка тежест, отколкото загубването на този основен статут и свързаните с него права, биха означавали, че не може да бъде взето решение за отнемане на гражданството.

81. И нека Съдът не се заблуждава от думите ми. Далеч съм от мисълта да се освобождават държавите членки от задължението за контрол на пропорционалността на решение за отнемане на гражданство или на мярка като разглежданите в главното производство, с които се констатира, че граждани на държава членка са загубили своето гражданство, което предполага и загубването на гражданството на Съюза.

82. Според мен и съгласно съдебната практика този контрол все пак трябва да се свежда само до проверка дали въпросната национална мярка, *която има за пряка последица загубването на качеството на гражданин на Съюза*, е подходяща, за да гарантира преследваната с нея цел от общ интерес, и че тази цел не може да бъде постигната с мерки, които са по-малко ограничителни, тоест въпросната мярка да не надхвърля необходимото за постигането на посочената цел от общ интерес¹⁸.

16 Следва да се припомни, че както член 9, последно изречение ДЕС, така и член 20, параграф 1 ДФЕС предвиждат, че „[г]ражданството на Съюза се добавя към, а не замества националното гражданство“.

17 Без значение дали на основание, считано за неправомерно от гледна точка на правото на Съюза, или поради непропорционалността на националната мярка, както предлагам да приеме Съдът, що се отнася до прилагането на член 16, параграф 1, буква d) от Закона за нидерландското гражданство по отношение на малолетни или непълнолетни лица: вж. точки 128—149 от настоящото заключение.

18 Вж. в този смисъл решения от 22 декември 2010 г., Sayn-Wittgenstein (C-208/09, EU:C:2010:806, т. 90 и 93) и от 2 юни 2016 г., Bogendorff von Wolffersdorff (C-438/14, EU:C:2016:401, т. 72 и 74).

83. В подкрепа на това тълкуване са точка 59 и диспозитивът на решение Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), в които най-общо съвместимостта на решение за отмяна на натурализация с правото на Съюза, и по-специално с член 17 ЕО (понастоящем член 20 ДФЕС), се обуславя от зачитането на „принципа на пропорционалност“.

84. При всички положения контролът за пропорционалност, който Съдът приканва националната юрисдикция да извърши с решение Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), според мен не обхваща *проверката на всички свързани с всеки отделен случай обстоятелства*, които, въпреки че са изпълнени условията за прилагане на националното законодателство за отнемане на гражданство, биха позволили да се установи запазването на действителна връзка със съответната държава членка.

85. В това отношение, ако на този етап разгледаме по-обстойно само елементите, изрично посочени в точка 56, второ изречение от решение Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), ще припомним, че Съдът приканва националната юрисдикция да провери по-специално дали това загубване на правата, от които се ползва всеки гражданин на Съюза, „е обосновано с оглед на тежестта на извършеното нарушение от това лице, на изтеклия период между решението за натурализация и решението за отмяна, както и на възможността на съответното лице да бъде възстановено гражданството по произход“.

86. Очевидно е, че макар второто изречение от точка 56 от решение Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) да е формулирано по-общо, посочените от Съда елементи, които националната юрисдикция следва да разгледа, не могат непременно да бъдат приложени към всички случаи, при които се разглежда въпросът за загубване на гражданството на държава членка и на това на Съюза. Контролът за пропорционалност по-специално трябва да се упражнява *в зависимост от основанието* за отнемане на гражданството и на качеството на гражданин на Съюза.

87. С оглед на казаното дотук смятам, че след разглеждане на трите елемента, посочени в точка 56, второ изречение от решение Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), не се подкрепя тезата на жалбоподателките в главното производство, че при проверката на пропорционалността на национална мярка, с която се отнема гражданство на държава членка на дадено лице, трябва да се вземат предвид всички обстоятелства във всеки отделен случай.

88. Такъв безспорно е случаят, що се отнася до поканата националната юрисдикция да провери дали загубването на свързаните с гражданството на Съюза права е „обосновано с оглед на тежестта на извършеното нарушение“. Всъщност анализът на този елемент, който е присъщ на мотива (измамни действия), възприет в основата на решението за отмяна на натурализация по дело Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), изисква само да се провери взаимовръзката между загубването на свързаните с качеството на гражданин на Съюза права и достатъчно сериозния характер на извършеното от заинтересованото лице нарушение, което може изцяло да се извърши *in abstracto* и следователно не налага проверка *in concreto*¹⁹. По този начин, в съвсем краен и надявам се, напълно хипотетичен случай, при който законодателството на държава членка би предвиждало отмяна на натурализация на дадено лице, водеща до загубване на гражданството на Съюза поради нарушение на закона за движението по пътищата, тази мярка би се оказала непропорционална с оглед на липсата на съответствие между ниската степен на тежест на нарушението и драстичната последица от загубването на гражданството на Съюза. Такъв контрол не изисква изобщо да се взема предвид индивидуалното положение на съответното лице.

¹⁹ Подобно на извършената от Съда проверка в решение от 6 октомври 2015 г., Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648).

89. Несъмнено такъв е случаят и когато националната юрисдикция проверява възможността на заинтересованото лице, лишено от гражданството на държава членка, „да бъде възстановено гражданството по произход“. Напълно е възможно такава проверка да бъде извършена само с оглед на предвидените в релевантните национални разпоредби възможности, независимо от проучването на свързаните със съответното лице конкретни обстоятелства. Интересно е впрочем да се отбележи, че макар тази формулировка в решение Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) да е включена в точка, в която се припомня значението, което първичното право придава на гражданството на Съюза, Съдът не акцентира нито върху необходимостта заинтересованото лице да запази този статут²⁰, нито върху обстоятелството, че на заинтересованото лице може *действително* да бъде възстановено гражданството по произход, в случая австрийското гражданство, което в рамките на дело Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) щеше да гарантира на жалбоподателя и възстановяване на гражданството на Съюза²¹.

90. Такъв е според мен и случаят с поисканата от Съда в точка 56, второ изречение от решение Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) проверка на „изтеклия период между решението за натурализация и решението за отмяна“, макар да признавам, че това е по-несигурно. Тази проверка, която националната юрисдикция е приканена да извърши, поражда съмнения относно заключенията, които тя трябва да изведе от този изтекъл период. Всъщност не е ясно дали изтеклият период сам по себе си е можело да възпрепятства самото приемане на решението за отмяна на натурализацията, или, с оглед на конкретните обстоятелства по дело Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), е можело евентуално да окаже влияние само върху наличието или липсата на обратно действие на това решение. По дело Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) изтеклият срок между решението за натурализация и решението за отмяна е около година и половина. Освен това релевантното германско право предвижда, че издаден вследствие на измама административен акт по принцип може да бъде оттеглен с обратно действие²², което оставя значителна свобода на преценка на сезирания национален съд, позволяваща му да вземе предвид някои аспекти на поведението на заинтересованото лице през изтеклия период, както и на действията на администрацията, по-специално непредприемането на надлежни действия от нейна страна за установяване на измамните действия. Съдът обаче не е дал ясни насоки, въз основа на които да може да се счита, че изтеклият период може да „неутрализира“ придобиването на гражданство чрез измамни действия и следователно и приемането на решение с обратно действие за отмяна на натурализацията. С други думи, от решение Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) по никакъв начин не следва, че националната юрисдикция е приканена да провери дали, въпреки измамните действия на заинтересованото лице, същото е успяло с оглед на специфични обстоятелства през изтеклия между решението за натурализация и решението за нейната отмяна период да направи достатъчно силна връзка си с Федерална република Германия, така че да попречи на отмяната на натурализацията.

91. Ето защо с оглед както на решение Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648), така и на решение Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), считам, че в делото по главното производство проверката за пропорционалност на член 15, параграф 1, буква с) от Закона за нидерландското гражданство следва да се извърши *in abstracto* и при всички случаи независимо от индивидуалните обстоятелства, които биха имали за последица да се изключи прилагането на избраните от нидерландския законодател предпоставки за загубване на гражданство.

92. Сега преминавам към разглеждане на въпроса за пропорционалността на член 15, параграф 1, буква с) от Закона за нидерландското гражданство.

²⁰ Не повече отколкото върху необходимостта да се избегне вероятността заинтересованото лице да остане без гражданство: в този смисъл вж. по-специално *Marinai*, S. *Perdita della cittadinanza e diritti fondamentali: profili internazionalistici ed europei*. Giuffrè, Milano 2017, p. 162.

²¹ Коего се потвърждава, както вече споменах, в точки 57 и 58 от решение Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104).

²² Вж. решение Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, т. 8).

93. В това отношение е важно да се отбележи, на първо място, че прилагането на този член не води непременно до загубване на гражданството на Съюза. Всъщност, както вече посочих, загубването на нидерландското гражданство, което този член предвижда, се прилага и за гражданите на Кралство Нидерландия, които притежават и гражданство на друга държава членка и пребивават в трета държава. Въпреки загубването на нидерландското гражданство, тези лица запазват качеството на граждани на Съюза.

94. На второ място, както отбелязва запитващата юрисдикция, член 15, параграф 4 от Закона за нидерландското гражданство предвижда редица възможности за прекъсване на десетгодишния срок на непрекъснато пребиваване в трета държава чрез предприемането на прости действия. Всъщност този срок се прекъсва и следователно започва да тече нов десетгодишен срок в полза на заинтересованото лице, ако то получи удостоверение за притежаване на нидерландско гражданство или документ за задгранично пътуване (паспорт), или нидерландска лична карта.

95. С издаването на някой от тези документи заинтересованото лице може по собствена инициатива да избегне загубване на нидерландското гражданство, както и евентуално на гражданството на Съюза.

96. *Независимо от самото загубване на гражданство*, изискването гражданин на държава членка да подновява паспорта или националната си лична карта при изтичане на срока на валидност на съответния документ, далеч не е лишено от смисъл и не е непропорционално²³.

97. Тази констатация важи на още по-голямо основание, когато лицето пребивава през продължителен период от време в трета държава, в която има риск връзката с държавата членка по произход да бъде отслабена. Всъщност в интерес на всяко лице е да притежава валидни документи за самоличност и/или за задгранично пътуване, още повече когато издаването на някой от тези документи му позволява да запази националното си гражданство, както и в зависимост от конкретните обстоятелства и гражданството на Съюза.

98. Когато в рамките на непрекъснатия период от десет години, през който пребивава в трета държава, нидерландски гражданин поиска да му бъде издаден някой от трите документа, посочени в член 15, параграф 4 от Закона за нидерландското гражданство, нидерландският законодател презумира, че този гражданин желае да запази действителна връзка с Нидерландия.

99. Когато обаче съответното лице не предприема предвидените в член 15, параграф 1, буква с) от този закон стъпки за получаване на някой от тези документи по време на непрекъснатия период от десет години, през който пребивава в трета държава, нидерландският законодател презумира, че тази връзка вече не е налице²⁴.

100. Според мен такива презумпции не надхвърлят необходимото за постигане на преследваната от нидерландския законодател цел.

101. На трето място, загубването по силата на закона на нидерландското гражданство и в зависимост от конкретния случай на качеството на гражданин на Съюза не е необратимо. Всъщност съгласно член 6, параграф 1, буква f) от Закона за нидерландското гражданство, когато дадено лице е загубило това гражданство, то може да го придобие отново при по-благоприятни условия, отколкото гражданин, който никога не е притежавал нидерландско

23 Същото се отнася и за издаването на удостоверение за притежаване на нидерландско гражданство, което може да бъде заявено, без да е необходимо заинтересованото лице да пътува — с формуляр, достъпен на интернет сайта на нидерландското правителство.

24 Следва да се отбележи, че в точка 71 от Обяснителния доклад към Европейската конвенция за гражданството също се посочва, че доказателството за липсата на каквато и да е действителна връзка с държава — страна по конвенцията, може да се изведе по-специално от неподаването на заявление за издаване на документи за самоличност или за задгранично пътуване, или на декларация, от която да е видно желанието за запазване на гражданството на държавата — страна по конвенцията.

гражданство, може да получи такова. Както Съдът посочва в точка 56, второ изречение от решение Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) и в съответствие с контрола за спазване на принципа на пропорционалност, който извършва в решение от 6 октомври 2015 г., Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648), считам, че възможността за възстановяване на свързаните с гражданството на Съюза права е проявление на пропорционалния характер на разглежданото в настоящото дело национално законодателство.

102. Припомням, че в настоящото дело нито една от трите пълнолетни жалбоподателки не оспорва факта, че отговаря на условията за прилагане на член 15, параграф 1, буква с) от Закона за нидерландското гражданство и че следователно трябва да загуби нидерландското си гражданство, както и че след като не притежава гражданство на друга държава членка — и качеството на гражданин на Съюза²⁵.

103. Всъщност буди голямо учудване обстоятелството, че съгласно данните за делата, предоставени от запитващата юрисдикция, жалбоподателките в главното производство са изчакали между шест и десет години, преди да поискат подновяване на паспортите си, като всички те са подали заявление за подновяване през 2014 г., докато съгласно член 15, параграф 1, буква с) от Закона за нидерландското гражданство всички те са загубили нидерландското си гражданство от пролетта на 2013 г.

104. Както посочих по-горе, жалбоподателките в главното производство критикуват обстоятелството, че Законът за нидерландското гражданство не допуска националните юрисдикции да вземат предвид *индивидуалните обстоятелства*, с които те биха доказали, че са запазили действителна връзка с Нидерландия, въпреки възприетия от нидерландския законодател критерий по член 15, параграф 1, буква с) от Закона за нидерландското гражданство. С други думи, жалбоподателките считат, че принципът на пропорционалност задължава националния съд да взема предвид не само индивидуалните обстоятелства, които са от значение за проверката дали са изпълнени условията за прилагане на член 15, параграф 1, буква с) от Закона за нидерландското гражданство, но също така и преди всичко индивидуалните обстоятелства, свързани с други критерии за привръзка, които доказват запазването на твърдяната действителна връзка с Нидерландия, като способността да говорят нидерландски език, поддържането на роднински и/или емоционални връзки в тази държава членка и упражняването на активно изборно право на изборите в Нидерландия.

105. Колкото и привлекателна да е тази теза, и извън разсъжденията относно обхвата на решения Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) и Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648), според мен тя води до особено рискови последици, по-специално за разпределянето на правомощията между държавите членки и Съюза.

106. Всъщност под претекст да се провери дали е спазен принципът на пропорционалност в правото на Съюза, в крайна сметка подобна теза ще означава да се задължава националният съд да отхвърли основанието за загубването на гражданство, избрано от националния законодател в съответствие с международното право и без противоречие с правото на Съюза, в

²⁵ Това означава, разбира се, че националният съд се е уверил *с оглед на специфичните за всяка от трите жалбоподателки в главното производство конкретни обстоятелства*, че условията за прилагане на член 15, параграф 1, буква с) от Закона за нидерландското гражданство са изпълнени. В това отношение според мен няма никакво съмнение, че ако например в даден случай министърът не беше взел предвид действие, прекъсващо десетгодишния срок, националният съд е щял да отмени решението, с което се отказва издаването на искания паспорт, тъй като не са изпълнени критериите по член 15, параграф 1, буква с) от Закона за нидерландското гражданство. Също така, когато дадено лице изтъква *невъзможността* да поиска в разумен срок подновяване на паспорта си след изтичане на валидността на предишен паспорт или издаване на някой от другите два документа, което позволява да се прекъсне десетгодишният срок по член 15, параграф 1, буква с) от Закона за нидерландското гражданство, националният съд трябва да разгледа този случай. Всъщност, тъй като никой не е длъжен да върши невъзможното, националният съд трябва да се увери, предвид представените от заинтересованото лице доказателства, в действителната основателност на твърдението, че на лицето му е било невъзможно да получи документите, посочени в член 15, параграф 1, буква с) от Закона за нидерландското гражданство.

полза на критерии за връзка със съответната държава членка, които несъмнено са напълно възможни от теоретична гледна точка или от гледна точка на друга държава членка, но които националният законодател не е приел за релевантни, за да се докаже запазването на действителна връзка със съответната държава членка.

107. Ще припомня обаче, че съгласно съдебната практика компетентни да определят условията за придобиване и предпоставките за загубване на гражданство са държавите членки и че съгласно член 9 ДЕС и член 20, параграф 1 ДФЕС гражданството на Съюза се добавя към националното гражданство, а не го замества. Да се възприемат доводите на жалбоподателките в главното производство, би означавало също така Съюзът да наруши прогласеното в член 4, параграф 2 ДЕС задължение да се зачита националната идентичност на държавите членки, основен елемент на която несъмнено е съставът на националната общност²⁶.

108. Както вече посочих, доводите на жалбоподателките в главното производство не намират подкрепа и в решение Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104). Всъщност според мен това решение не може да се тълкува в смисъл, че изисква от националния съд при преценката дали е спазен принципът на пропорционалност, да проверява дали може да се изключи приемането на решение за отнемане на гражданство на държава членка на основание на преследвана с национална правна уредба цел от общ интерес поради наличието на свързани със заинтересованото лице конкретни обстоятелства, изразяващи запазването на действителна връзка със съответната държава членка, независимо от основанието, въз основа на което е взето същото решение.

109. Във връзка с това ще припомня също, че възможността национална мярка, която преследва цел от общ интерес, да е необходима и пропорционална, не е изключена само поради обстоятелството, че дадена държава членка е избрала система за закрила, различна от приетата в друга държава членка²⁷, или че съществуват други възможни мерки, които могат да постигнат тази цел, но националният законодател, поради една или друга причина, е решил, че не са достатъчни за осъществяването ѝ.

110. Освен това, ако се приемат доводите на жалбоподателките по делото, това би означавало, че при липсата на точни насоки от националния законодател националният съд трябва да определи релевантните критерии за връзка със съответната държава членка, степента на тяхната значимост и как те следва да бъдат претеглени.

111. Да предположим например, че като релевантен критерий е възприета способността да се ползва нидерландски език, как националният съд следва да вземе предвид факта, че в писменото си становище г-жа Тјebbes посочва, че не говори свободно нидерландски език, и евентуално да претегли този критерий спрямо броя на пътуванията ѝ между Канада и Нидерландия през последните години, или евентуално спрямо възможните роднински връзки с неуточнена степен, които тя е запазила в тази държава членка?

112. Също така в случая на г-жа Коорман, която се позовава на отлично владение на нидерландски език, както писмено така и говоримо, и която изглежда редовно пътува до Нидерландия, следва ли националният съд да вземе предвид и обстоятелството, че съгласно изявленията на г-жа Коорман нейният син, навършил пълнолетие преди пролетта на 2013 г., за разлика от г-жа Коорман е предприел необходимото, което да му позволи да запази нидерландското си гражданство, и ако да — какво значение би могло да има това обстоятелство?

²⁶ В този смисъл вж. заключението на генералния адвокат Poirares Maduro по дело Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, т. 25).

²⁷ В този смисъл вж. решение от 2 юни 2016 г., Bogendorff von Wolfersdorff (C-438/14, EU:C:2016:401, т. 73 и цитираната съдебна практика).

113. Отправянето на подобни изисквания към националните юрисдикции би поставило частноправните субекти в положения на правна несигурност. При всички случаи считам, че дори ако Съдът не приеме моето предложение и приеме тезата на жалбоподателките в главното производство, той следва да определи обхвата на принципа на пропорционалност и следователно да посочи на запитващата юрисдикция релевантните критерии за връзка със съответната държава членка, които тази юрисдикция трябва да взема предвид и за чието изпълнение следва да проверява във всеки от случаите в главното производство.

114. Не бих насърчил Съда да възприема подобна насока, тъй като това би засегнало компетентността на държавите членки да определят предпоставките за загубване на гражданство.

115. С оглед на всички изложени съображения смятам, че член 15, параграф 1, буква с) от Закона за нидерландското гражданство не е в противоречие с принципа на пропорционалност, така както е закрилян в правото на Съюза.

116. Накрая, този извод не се опровергава от необходимостта в съответствие с член 7 от Хартата да се гарантира правото на всяко лице на зачитане на личния и семейния живот.

117. Всъщност прилагането на член 15, параграф 1, буква с) от Закона за нидерландското гражданство по никакъв начин не лишава нидерландските граждани, загубили нидерландското си гражданство и евентуално гражданството на Съюза, от възможността да се ползват от право на зачитане на личния и семейния живот. По-специално, те все още имат право на пребиваване на територията на третата държава, на която са граждани, продължават да пътуват и да се движат свободно благодарение на документите за задгранично пътуване, издадени в тази трета държава, и в рамките на правната уредба относно влизането на чужди граждани се допускат на територията на всяка друга държава, включително на държавите — членки на Съюза. Освен това тези лица продължават да се ползват в пълна степен от правото на зачитане на семейния живот, без риск да се налага да напускат територията на третата държава, в която пребивават. Тази преценка важи във всички хипотези. С други думи, тя не се нуждае от проверка *in concreto* на последиците за индивидуалното положение на всяко от засегнатите лица вследствие на загубването на националното гражданство и евентуално на гражданството на Съюза.

118. Ето защо предлагам на първата част от отправения от запитващата юрисдикция въпрос да се отговори в смисъл, че член 20 ДФЕС и член 7 от Хартата допускат законова разпоредба като член 15, параграф 1, буква с) и параграф 4 от Закона за нидерландското гражданство, която предвижда, че пълнолетно лице, което притежава и гражданство на трета държава, загубва по силата на закона гражданството на държава членка и следователно гражданството на Съюза, когато това лице е имало обичайно пребиваване в чужбина и извън Европейския съюз в продължение на непрекъснат период от десет години.

В. По съвместимостта с член 20 ДФЕС и с член 24 от Хартата на предвиденото в член 16, параграф 1, буква d) от Закона за нидерландското гражданство загубване на гражданство от малолетни или непълнолетни нидерландски граждани

119. Втората част на отправения от запитващата юрисдикция преюдициален въпрос е свързана с предвиденото в член 16, параграф 1, буква d) от Закона за нидерландското гражданство загубване на гражданство от малолетни или непълнолетни нидерландски граждани и по делото в главното производство се отнася само за положението на г-ца Duboux, дъщеря на г-жа Коорман. Както при разглеждането на член 15, параграф 1, буква с) от посочения закон, важно е да се провери дали посоченото в член 16, параграф 1, буква d) от този закон загубване на гражданство преследва цел от общ интерес и не надхвърля необходимото за нейното постигане.

1. По преследваната с член 16, параграф 1, буква d) от Закона за нидерландското гражданство цел от общ интерес

120. Съгласно член 16, параграф 1, буква d) от Закона за нидерландското гражданство малолетно или непълнолетно лице загубва нидерландското си гражданство, ако единият от родителите му загуби същото гражданство на основание на член 15, параграф 1, буква с) от този закон, доколкото — според запитващата юрисдикция — малолетното или непълнолетното лице не остане без гражданство²⁸.

121. Що се отнася до преследваната с член 16, параграф 1, буква d) от Закона за нидерландското гражданство цел от общ интерес, запитващата юрисдикция подчертава, че видно от нейния генезис, тази разпоредба има за цел да възстанови еднаквото гражданство на членовете на семейството.

122. В това отношение следва да се отбележи, че член 16 параграф 1, буква d) от Закона за нидерландското гражданство се основава на член 7, параграф 2 от Европейската конвенция за гражданството, съгласно който държава — страна по конвенцията, може да предвиди загубване на гражданство от децата, единият от родителите на които е загубил това гражданство²⁹. Освен това съгласно трето съображение от Втория протокол за изменение на (европейската) Конвенция за намаляване на случаите на множество гражданства и за воинските задължения в случай на множество гражданства, подписан в Страсбург на 2 февруари 1993 г.³⁰, се насърчаването еднаквото гражданство на членовете на семейството.

123. Вярно е, че дори на международно равнище се поставя под съмнение законосъобразността на подобна цел с мотива, че е необходимо на малолетните или непълнолетните лица да бъдат признати самостоятелни процесуални и материалноправни права, които да не зависят от техните родители³¹.

124. Без да стига до признаване на наличието на такива права, нидерландското правителство няколкократно подчертава в писменото си становище по настоящото дело, че целта на еднаквото гражданство на членовете на семейството трябва да включва и вземането предвид на (висшия) интерес на детето, подобно на приетото в контекста на прилагането на член 7, параграф 2 от Европейската конвенция за гражданството³². Това правителство добавя, че висшият интерес на детето, прогласен в член 24, параграф 2 от Хартата³³, е бил впрочем взет предвид от националния законодател, когато е предвидил в член 16, параграф 2 от Закона за нидерландското гражданство редица изключения по отношение на загубването на гражданство от малолетни или непълнолетни лица.

28 Съгласно член 14, параграф 6 от Закона за нидерландското гражданство.

29 Следва да се отбележи също така, че член 6 от Конвенцията за намаляване на случаите на лица без гражданство не забранява това основание за загубване на гражданство от малолетни или непълнолетни лица.

30 ETS № 149. Този протокол е ратифициран само от две държави, а именно от Италианската република и Кралство Нидерландия.

31 Вж. по-специално доклада, изготвен от г-жа Fuchs-Mair и г-жа Staudigl, озаглавен „Convention européenne sur la nationalité — bonnes pratiques pour les enfants“, Трета европейска конференция за гражданството, проведена в Страсбург на 11 и 12 октомври 2004 г. (doc. CJ-S-NAT (2008) 2).

32 Вж. точка 75 от Обяснителния доклад към Европейската конвенция за гражданството, която гласи, че „[п]ри прилагането на [член 7, параграф 2] държавите — страни по конвенцията, трябва при всички случаи да се ръководят от висшия интерес на детето“.

33 Следва да се припомни, че член 24, параграф 2 от Хартата предвижда, че *при всички действия по отношение на децата*, които се предприемат от публични власти или частни институции, висшият интерес на детето трябва да бъде от първостепенно значение. Съдът многократно се е произнасял, че следи за спазването на задължението за вземане предвид на висшия интерес на детето, признат в член 24, параграф 2 от Хартата: вж. по-специално решения от 13 септември 2016 г., Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, т. 76—78) и от 10 май 2017 г., Chavez-Vilchez и др. (C-133/15, EU:C:2017:354, т. 60).

125. Споделям становището на нидерландското правителство, че основанието за еднакво гражданство на членовете на семейството трябва непременно да включва съобразяването на висшия интерес на детето. Това съобразяване е още по-важно, когато, след като е загубило нидерландското си гражданство, малолетното или непълнолетното лице рискува освен това да бъде лишено от качеството на гражданин на Съюза.

126. С оглед на тези съображения целта да се гарантира или възстанови еднаквото гражданство на членовете на семейството, като същевременно се вземе предвид висшият интерес на детето, според мен представлява законосъобразна цел, която по принцип може да оправдае загубването на гражданството на държава членка от малолетно или непълнолетно лице — загубване, което само по себе си може да доведе и до загубване на гражданството на Съюза.

127. Необходимо е обаче да се провери дали мярката, с която нидерландският законодател е предвидил постигането на тази цел, е в съответствие с принципа на пропорционалност.

2. По пропорционалността на член 16, параграф 1, буква d) от Закона за нидерландското гражданство

128. Според нидерландското правителство изискването за вземане предвид на висшия интерес на детето — гражданин на Съюза, не означава, че е невъзможно да не се стигне *никога* до загубване на нидерландското гражданство, водещо до загубване и на гражданството на Съюза. Нидерландското правителство добавя по същество, че когато родител е загубил действителна връзка с Нидерландия, може разумно да се предполага, че и детето по принцип повече няма действителна връзка с тази държава членка. Това обяснявало защо загубването на гражданство от малолетни или непълнолетни лица по принцип било автоматично, освен ако не са налице изключенията по член 16, параграф 2 от Закона за нидерландското гражданство.

129. Тази насока на разсъждения не ми се струва убедителна.

130. Разбира се, това не означава, че следва да се спори дали висшият интерес на детето — гражданин на Съюза, може по принцип да се противопостави на загубването на гражданство на държава членка и следователно на гражданството на Съюза.

131. Въпреки това бих искал да отбележа, от една страна, че нидерландският законодател изхожда от презумпцията, че еднаквото гражданство на членовете на семейството съвпада *винаги* с висшия интерес на детето, освен в изключителни случаи, които самият законодател допуска.

132. От друга страна, нидерландският законодател изглежда изобщо не е взел предвид факта, че малолетните и непълнолетните граждани на Съюза притежават това качество на самостоятелно основание. При все това е очевидно, че гражданството на Съюза не е предвидено само за пълнолетните лица и че малолетните и непълнолетните лица не са втора категория граждани на Съюза³⁴. Малолетните и непълнолетните лица по същество притежават същите права, които произтичат от този статут, независимо от факта, че упражняването на тези права в общия случай зависи от лицата, осигуряващи упражняването на родителските права. Следователно гражданството на Съюза на малолетните и непълнолетните лица не е производно на гражданството на Съюза на техните родители, също така граждани на Съюза, а тяхното гражданство на Съюза е самостоятелно.

³⁴ Съдебната практика, изведена по-специално от решение от 8 март 2011 г., Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), е особено ярък пример за това.

133. Смятам, че автономността на качеството на граждани на Съюза на малолетните или непълнолетните лица, както и необходимостта да се вземе предвид висшият интерес на детето предполагат, че при прилагането на законодателство на държава членка, което води до загубване на националното гражданство, както и на гражданството на Съюза от малолетните или непълнолетните граждани на тази държава, тези лица трябва да могат да се ползват със същите процесуални и материалноправни права като признатите на пълнолетните лица.

134. Както обаче отбелязва запитващата юрисдикция, за разлика от пълнолетните лица децата — граждани на Съюза, не разполагат с възможността да избегнат загубване на гражданството, като поискат да им бъдат издадени документите, предвидени в член 15, параграф 4 от Закона за нидерландското гражданство.

135. Разбира се това може да бъде предприето от родителя, който е нидерландски гражданин.

136. Въпреки това предприетите от името на детето действия в това отношение по правило зависят от обстоятелството дали родителят е предприел успоредно такива действия от свое име. Ако това не е направено, загубването на гражданството от родителя автоматично води до загубване на гражданството от детето.

137. В този смисъл би било възможно и детето на родител — гражданин на Съюза, който през 2012 г. или преди 1 април 2013 г. би поискал и получил подновяване на паспорта само за детето си — гражданин на Съюза, но който след тази дата е загубил нидерландското гражданство, автоматично да загуби нидерландското гражданство и гражданството на Съюза след тази дата, дори при положение че формално детето притежава паспорт, издаден от нидерландските власти за срок от пет години, тоест до 2017 г., което би могло също така да наведе на мисълта, че детето може да се възползва от прекъсващото действие за периода от десет години по член 15, параграф 4 от Закона за нидерландското гражданство, тоест до 2022 г., и следователно поне до тази дата да запази нидерландското гражданство и гражданството на Съюза.

138. Със сигурност не е немислимо, че може да възникне подобно положение.

139. Всъщност е напълно възможно преди изтичането на десетгодишния срок родителят с нидерландско гражданство на ненавършил пълнолетие нидерландски гражданин, който е и гражданин на Съюза, евентуално със съгласието на последния, да приеме, че е в интерес на детето му да запази нидерландското гражданство и съответно качеството на гражданин на Съюза, преди самият родител да бъде длъжен да поднови паспорта или личната си карта, за да запази своето гражданство.

140. Също така напълно е възможно поради различни причини ненавършилото пълнолетие лице да живее отделно от родителя си в Съюза, дори в Нидерландия.

141. От една страна обаче, никоя разпоредба от Закона за нидерландското гражданство не предвижда, че в такива случаи е изключено малолетно или непълнолетно дете да загуби автоматично нидерландското си гражданство, тъй като неговият родител е загубил това свое гражданство, макар че е възможно това да се налага именно от висшия интерес на детето — гражданин на Съюза.

142. Всъщност, както уточнява запитващата юрисдикция и както ще повторя, член 15, параграфи 3 и 4 от Закона за нидерландското гражданство, който позволява да се прекъсне десетгодишният срок на пребиваване в трета държава, се прилага само в случаите на пълнолетни лица. Освен това, макар нидерландският законодател да признава, че целта за еднакво гражданство на членовете на семейството може да допуска изключения, нито една от извънредните хипотези по член 16, параграф 2 от Закона за нидерландското гражданство не се прилага в посочените по-горе случаи.

143. От друга страна, като не е взел предвид този вид положения, нидерландският законодател предполага, че качеството на гражданин на Съюза на малолетно или непълнолетно лице е по правило акцесорно на притежаваното от пълнолетно лице също качество, освен в случая на някои извънредни хипотези по член 16, параграф 2 от Закона за нидерландското гражданство.

144. Мерки, които засягат в по-слаба степен висшия интерес на детето и статута му на гражданин на Съюза, според мен биха се изразявали по-специално в обща разпоредба, позволяваща на националния съд да взема предвид този интерес и статут във всички случаи, при които се прилагат релевантните разпоредби от Закона за нидерландското гражданство, и/или в предоставена на нидерландските граждани възможност да предприемат действията, с които се прекъсва десетгодишният срок единствено за децата им — нидерландски граждани, които са граждани на Съюза.

145. Освен това фактът, че след навършване на пълнолетие нидерландското гражданство на дете може да бъде възстановено при определени условия, сам по себе си не е достатъчен, за да компенсира факта, че докато е било непълнолетно, това лице не е трябвало никога да загубва въпросното гражданство, ако висшият интерес на детето и гражданството му на Съюза са били надлежно взети предвид.

146. Ето защо считам, че като не е предвидил, че висшият интерес на детето — гражданин на Съюза, трябва да бъде взет предвид във всяко решение, в резултат на което детето може да загуби гражданството на Съюза, освен при някои извънредни хипотези по член 16, параграф 2 от Закона за нидерландското гражданство, нидерландският законодател е превишил необходимото за постигане на целта за еднакво гражданство на членовете на семейството, съобразена с висшия интерес на детето.

147. Този извод, който зачита принципната компетентност на националния законодател да определя предпоставките за загубване на гражданство, очевидно не е в противоречие с предложеното от мен по отношение на пълнолетните лица. Всъщност тук не става дума за изключване на избрания от националния законодател критерий, обуславящ загубването на гражданството на съответната държава членка с алтернативен критерий, който не е възприет от този законодател, а само за проверка дали приетите от него мерки за постигането на преследваната цел не надхвърлят необходимото за нейното осъществяване.

148. С други думи, за да се осъществи този контрол, не е необходимо да се вземат предвид нито индивидуалните обстоятелства, доказващи, че съответното лице запазва връзка със съответната държава членка въз основата на критерий, който не е предпочетен от националния законодател, като така се изключи избраният от националния законодател критерий в рамките на компетентността му за определяне на предпоставките за загубване на гражданство, нито евентуалните конкретни и индивидуални последици, до които би довело загубването на гражданството на Съюза³⁵.

149. С оглед на изложените съображения предлагам на втората част от отправления от запитващата юрисдикция въпрос да се отговори в смисъл, че член 20 ДФЕС и член 24 от Хартата не допускат законова разпоредба като член 16, параграф 1, буква d) и параграф 2 от Закона за нидерландското гражданство, която предвижда, освен в изключителни случаи, малолетно или непълнолетно лице да загубва по силата на закона гражданството на своята държава членка и следователно гражданството на Съюза, когато негов родител загуби гражданството си.

³⁵ В този смисъл, независимо от основателността на искането си, обстоятелството, че г-ца Duboux твърди, че загубването на нидерландското гражданство и на гражданството на Съюза я е възпрепятствало да учи в Европейския съюз, тъй като швейцарските граждани нямат право на безвъзмездни средства по програма „Еразъм“, според мен е без значение в контекста на проверката за пропорционалност на член 16, параграф 1, буква d) от Закона за нидерландското гражданство.

Г. По ограничаването на действието на решението на Съда във времето

150. В съдебното заседание нидерландското правителство иска действието на бъдещото решение да се ограничи във времето, ако Съдът прецени, че са непропорционални член 15, параграф 1, буква с) и член 16, параграф 1, буква d) от Закона за нидерландското гражданство.

151. Смятам, че това искане не може да бъде уважено, дори ако Съдът действително стигне до такъв извод.

152. Следва да се припомни, че за да бъде наложено подобно ограничение, е необходимо да са налице едновременно два основни критерия, а именно добросъвестност на заинтересованите лица и риск от сериозни смущения³⁶.

153. По-конкретно, видно от практиката на Съда, финансовите последици, които би могло да има за държавата членка решение, постановено по преюдициално запитване, сами по себе си не са основание за ограничаване на действието на това решение във времето.

154. Всъщност Съдът прибегва до това разрешение само при точно определени обстоятелства, а именно когато съществува риск от тежки икономически последици, дължащи се преди всичко на големия брой правоотношения, установени добросъвестно въз основа на считаната за валидно действаща правна уредба, и когато частноправните субекти и националните органи са били подтикнати към поведение, което не съответства на правото на Съюза поради обективна и значителна несигурност по отношение на приложното поле на разпоредбите на Съюза — несигурност, за която евентуално е допринесло поведението на други държави членки или на Комисията³⁷.

155. В подкрепа на искането си нидерландското правителство не представя никакви доказателства за евентуалните сериозни смущения и тежки икономически последици, до които би могло да доведе обстоятелството, че Съдът признава несъвместимостта с правото на Съюза на разглежданите в главното производство законови разпоредби. По-специално това правителство се ограничава да посочи лаконично единствено, че от няколко години много нидерландски граждани са загубили нидерландското си гражданство, като не представя каквото и да било доказателство, което би позволило да се определи броят на засегнатите лица, както и смущенията и евентуалните икономически последици за Нидерландия, произтичащи от възстановяването на нидерландското гражданство на засегнатите лица.

156. Ето защо предлагам във всички разглеждани случаи да се отхвърли искането на нидерландското правителство Съдът да ограничи действието на бъдещото решение във времето.

IV. Заключение

157. Предвид всички изложени съображения предлагам на Съда да отговори на преюдициалното запитване, отправено от Raad van State (Държавен съвет, Нидерландия), по следния начин:

„1) Член 20 ДФЕС и член 7 от Хартата на основните права на Европейския съюз трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат законова разпоредба като член 15, параграф 1, буква с) и параграф 4 от Rijkswet op het Nederlanderschap (Закон за нидерландското гражданство), която предвижда, че пълнолетно лице, което притежава и гражданство на трета държава, загубва

³⁶ Вж. решение от 19 октомври 2017 г., Paper Consult (C-101/16, EU:C:2017:775, т. 65 и цитираната съдебна практика).

³⁷ Вж. в този смисъл решение от 19 октомври 2017 г., Paper Consult (C-101/16, EU:C:2017:775, т. 66 и цитираната съдебна практика).

по силата на закона гражданството на държава членка и следователно гражданството на Съюза, когато това лице е имало обичайно пребиваване в чужбина и извън Европейския съюз в продължение на непрекъснат период от десет години.

- 2) Член 20 ДФЕС и член 24 от Хартата на основните права трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат законова разпоредба като член 16, параграф 1, буква d) и параграф 2 от Закона за нидерландското гражданство, която предвижда, освен в изключителни случаи, малолетно или непълнолетно лице, което притежава и гражданство на трета държава, да загубва по силата на закона гражданството на своята държава членка и следователно гражданството на Съюза, когато негов родител загуби гражданството си“.