Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
M. SZPUNAR
представено на 1 юли 2021 година[1]

Дело C-118/20

JY
при участието на:
Wiener Landesregierung

(Преюдициално запитване, отправено от Verwaltungsgerichtshof (Административен съд, Австрия)

„Преюдициално запитване — Гражданство на Европейския съюз — Членове 20 ДФЕС и 21 ДФЕС — Приложно поле — Отказ от гражданството на една държава членка с оглед на получаването на гражданството на друга държава членка в съответствие с уверението на последната, че ще натурализира заинтересованото лице — Оттегляне от това уверение от съображения за обществен ред — Положение на лице без гражданство — Критерии за придобиване на гражданство — Пропорционалност“

Съдържание

I. Въведение 3

II. Правна уредба 3

А. Международното право 3

1. Конвенцията за намаляване на случаите на лица без гражданство 3

2. Конвенцията за намаляване на случаите на множество гражданства 4

3. Европейска конвенция за гражданството 4

Б. Правото на Съюза 6

В. Австрийското право 6

[1] Език на оригиналния текст: френски.

III. Фактите по главното производство, производството пред Съда и преюдициалните въпроси . . . 7

IV. Правен анализ . . . 10

А. Предварителни бележки . . . 10

Б. По първия преюдициален въпрос: попада ли в приложното поле на правото на Съюза разглежданото в главното производство положение? . . . 11

1. По релевантната практика на Съда относно загубването на гражданството на Съюза . . . 12

а) Решение Micheletti и др.: компетентността на държавите членки в областта на придобиване и загубване на гражданството трябва да се упражнява при спазване на правото на Съюза . . . 13

б) Решения Rottmann и Tjebbes и др.: потвърждаване и изясняване на принципа, изведен в решение Micheletti . . . 13

2. По последиците от спорното решение с оглед на правото на Съюза . . . 15

а) Прилагането на принципите, изведени от решения Rottmann и Tjebbes и др. към разглежданото в главното производство положение . . . 15

б) Съдебната практика, установена с решение Ruiz Zambrano: лишаване от възможността за действително ползване на най-съществената част от правата, които статутът на гражданин на Съюза предоставя . . . 18

в) Решение Lounes: логиката на постепенното интегриране . . . 19

3. По решението на Република Естония, с което е прекратено свързаното с гражданството правоотношение с JY . . . 20

В. По втория преюдициален въпрос: съответствието на спорното решение с принципа на пропорционалност . . . 22

1. По съображението от общ интерес, преследвано от правната уредба, на която се основава спорното решение . . . 22

2. По спазването на принципа на пропорционалност, що се отнася до последиците, които спорното решение поражда за положението на JY . . . 24

а) По обстоятелствата, свързани с личното положение на засегнатото лице . . . 25

1) Естеството на нарушенията . . . 25

2) Периодът от време от датата, на която е дадено уверението, до датата на оттеглянето му . . . 27

3) Ограниченията при упражняването на правото на движение и пребиваване на територията на целия Съюз . . . 27

4) Възможността съответното лице да възстанови гражданството си по произход 28

5) Нормалното протичане на семейния и професионалния живот 28

б) По съгласуваността и пригодността на националните норми да постигнат целта за защита на безопасността на движението по пътищата 29

V. Заключение 29

I. Въведение

1. Националното законодателство на държава членка ѝ позволява по съображения, свързани с извършването на административни нарушения в областта на безопасността на движението по пътищата, да оттегли уверението за предоставяне на гражданство на гражданин на една-единствена държава членка, който се е отказал от това гражданство и следователно от статута си на гражданин на Европейския съюз, за да получи гражданството на друга държава членка в съответствие с решението на органите на посочената държава, съдържащо такова уверение, което при това положение е пречка за това лице да си възстанови гражданството на Съюза.

2. В случая от Съда се иска да даде тълкуване на член 20 ДФЕС в рамките на съдебната практика, установена с решения Rottmann [2] и Tjebbes и др. [3] и да отвори третата част от относително деликатна глава, отнасяща се до задълженията на държавите членки във връзка с придобиването и загубването на гражданство от гледна точка на правото на Съюза.

II. Правна уредба

A. Международното право

1. Конвенцията за намаляване на случаите на лица без гражданство

3. Република Австрия се присъединява към Конвенцията на Организацията на обединените нации за намаляване на случаите на лица без гражданство, приета на 30 август 1961 г. в Ню Йорк и влязла в сила на 13 декември 1975 г. (наричана по-нататък „Конвенцията за намаляване на случаите на лица без гражданство“), на 22 септември 1972 г. Член 7, точки 2, 3 и 6 от тази конвенция предвижда:

„2. Гражданин на договаряща се държава, който моли за натурализация в чужда страна, не губи гражданството си, освен когато получава гражданството на тази чужда страна или му е дадено уверение, че ще го получи.

3. Като се спазват разпоредбите на точки 4 и 5 на този член, гражданин на договаряща се държава не губи гражданството си, при което би станал лице без гражданство, вследствие

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

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

на отпътуване, пребиваване в чужбина, пропуск да се регистрира или на друго подобно основание.

[…]

6. С изключение на обстоятелствата, изброени в този член, едно лице не губи гражданството на договаряща се държава, ако това би го направило лице без гражданство, независимо от това, че такава загуба не е изрично забранена с друга разпоредба на тази Конвенция“.

4. Член 8, точки 1 и 3 от посочената конвенция гласи:

„1. Договарящите се държави не лишават [никое лице от гражданство], ако това лишаване би го направило лице без гражданство.

[…]

3. Независимо от разпоредбите на точка 1 на този член всяка от договарящите се страни може да си запази правото да лишава лице от неговото гражданство, ако по време на подписването, ратифицирането или присъединяването тя си запази това право по силата на едно и няколко от следните условия, съществували по това време в нейното законодателство:

а) в противоречие с дълга си за вярност към договарящата се държава лицето,

[…]

ii) се е държало по начин, нанасящ сериозна вреда на интересите на държавата;

[…]“.

2. Конвенцията за намаляване на случаите на множество гражданства

5. Конвенцията за намаляване на случаите на множество гражданства и за воинските задължения в случай на множество гражданства, подписана в Страсбург на 6 май 1963 г. и влязла в сила на 28 март 1968 г., се прилага в Република Австрия от 1 септември 1975 г.

6. Член 1 от тази конвенция, озаглавен „Намаляване на случаите на множество гражданства“, предвижда в параграф 1, че „[п]ълнолетните граждани на договарящите страни, които придобиват вследствие на изрично волеизявление, натурализация, избор или възстановяване, гражданство на друга страна, губят предишното си гражданство; не може да им бъде разрешено да го запазят“.

3. Европейска конвенция за гражданството

7. Европейската конвенция за гражданството, приета на 6 ноември 1997 г. в рамките на Съвета на Европа и влязла в сила на 1 март 2000 г. (наричана по-нататък „Конвенцията за гражданството“), се прилага за Република Австрия от 1 март 2000 г.

8. Член 4 от Конвенцията за гражданството, озаглавен „Принципи“, предвижда, че разпоредбите по гражданството на всяка държава — страна по Конвенцията, трябва да се основават на принципи, според които по специално всяко лице има право на гражданство и липсата на гражданство трябва да се избягва.

9. Член 6 от тази конвенция, озаглавен „Придобиване на гражданство“, в точка 3 гласи, че „[в]сяка държава — страна по конвенцията, трябва да предвиди разпоредби във вътрешното си законодателство относно възможността за натурализация на лицата, законно и постоянно пребиваващи на нейна територия. При определяне на условията за натурализация не бива да се изисква период за пребиваване, надвишаващ десет години преди подаването на молбата“.

10. Член 7 от посочената конвенция, озаглавен „Загубване на гражданството ex lege или по инициатива на държавата — страна по конвенцията“, предвижда в точки 1 и 3:

„1 Държава — страна по конвенцията, не може да предвиди във вътрешното си законодателство разпоредби относно загубването на нейното гражданство ex lege или по инициатива на държавата, освен в следните случаи:

а. доброволно придобиване на друго гражданство;

б. придобиване на гражданството на държавата — страна по конвенцията, чрез измама, чрез невярна информация или укриване на някакъв относим факт от страна на подателя на молбата;

[…]

г. поведение, нанасящо сериозен ущърб на жизненоважни интереси на държавата — страна по конвенцията;

[…]

3 Държава — страна по конвенцията, не може да предвиди текстове в своето вътрешно законодателство относно загубването на нейното гражданство по силата на т. 1 и 2 на този член в случаите, в които съответното лице по този начин остане без гражданство, с изключение на случаите, посочени в т. 1, буква „б“ на този член“.

11. Член 8 от същата конвенция, озаглавен „Загубване на гражданството по инициатива на лицето“, гласи по-специално че „[в]сяка държава — страна по конвенцията, трябва да разрешава освобождаване от нейното гражданство, при условие че въпросните лица не остават без гражданство“.

12. Съгласно член 10 от Конвенцията за гражданството, озаглавен „Обработка на молбите“, „[в]сяка държава — страна по конвенцията, трябва да осигури условия, при които молбите, свързани с придобиването, запазването, загубването или възстановяването на нейното гражданство или издаването на удостоверение за гражданство, да се обработват в разумен период от време“.

13. Член 15 от тази конвенция, озаглавен „Други възможни случаи на множество гражданства“, предвижда:

„Разпоредбите на тази конвенция не ограничават правото на всяка държава — страна по нея, да определя в своето вътрешно законодателство това, дали:

а. нейните граждани, които придобиват или притежават гражданството на друга държава, запазват или загубват гражданството на съответната държава — страна по конвенцията;

б. придобиването или запазването на нейното гражданство се обуславя от освобождаването или загубването на друго гражданство“.

14. Член 16 от посочената конвенция, озаглавен „Запазване на предишното гражданство“, гласи, че „[д]ържавите — страни по конвенцията, не трябва да поставят освобождаването или загубването на друго гражданство като условие за придобиването или запазването на тяхното гражданство в случаите, в които такова освобождаване или загубване е невъзможно и не може да бъде разумно изисквано“.

Б. Правото на Съюза

15. Член 20, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз въвежда гражданството на Съюза и гласи, че „всяко лице, което притежава гражданство на държава членка“, е гражданин на Съюза. Съгласно член 20, параграф 2, буква а) ДФЕС гражданите на Съюза имат „правото да се движат и пребивават свободно на територията на държавите членки“.

В. Австрийското право

16. Член 10 от Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 (австрийски Закон за гражданството от 1985 г.) от 30 юли 1985 г.[4] (наричан по-нататък „StbG“), озаглавен „Предоставяне“, гласи:

„(1) Освен ако в този федерален закон не е предвидено друго, на чужденец може да се предостави гражданство само ако:

[…]

6. с оглед на досегашното му поведение има гаранция, че проявява положително отношение към републиката и че не представлява опасност нито за обществения мир, ред и сигурност, нито за други, посочени в член 8, параграф 2 от [Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г.] обществени интереси;

[…]

(2) Не се предоставя гражданство на чужденец, ако:

[…]

[4] BGBl. № 311/1985 в редакцията, публикувана в BGBl. I, № 136/2013.

2. има повече от едно подлежащи на изпълнение наказателни постановления за особено тежки административни нарушения […]

[…]

(3) Не се предоставя гражданство на чужденец, който притежава чуждо гражданство, ако:

1. не предприеме необходимите действия, за да бъде освободен от досегашното си гражданство, въпреки че те са възможни и допустими […]

[…]“.

17. Член 20, параграфи 1—3 от StbG предвижда:

„(1) Първоначално чужденецът получава уверение за предоставянето на гражданство, под условие че в двугодишен срок представи доказателство за освобождаване от досегашното си гражданство по произход, ако:

1. не е без гражданство;

2. не следва да се приложат член 10, параграф 6, член 16, параграф 2 и член 17, параграф 4 и

3. това уверение ще позволи или би могло да улесни освобождаването от досегашното му гражданство по произход.

(2) Уверението се оттегля, ако по отношение на чужденеца отпадне дори и само едно от условията за предоставянето на гражданството, с изключение на условието по член 10, параграф 1, точка 7.

(3) Гражданството, за което е получено уверение, се предоставя, след като чужденецът:

1. бъде освободен от досегашното си гражданство по произход или

2. докаже, че е било невъзможно или че не би могло разумно да се очаква той да извърши необходимите действия, за да бъде освободен от досегашното си гражданство“.

III. Фактите по главното производство, производството пред Съда и преюдициалните въпроси

18. С писмо от 15 декември 2008 г. JY, по това време естонска гражданка, подава молба за австрийско гражданство.

19. С решение от 11 март 2014 г. Niederösterreichische Landesregierung (правителство на провинция Долна Австрия, Австрия), компетентно към онзи момент с оглед мястото на пребиваване на JY, ѝ дава уверението съгласно член 11 bis, параграф 4, точка 2 във връзка с членове 20 и 39 от StbG, че ще ѝ бъде предоставено австрийско гражданство, при условие че в двугодишен срок тя представи доказателство, че е освободена от естонското си гражданство.

20. JY установява основното си местоживеене във Виена (Австрия) и представя в предвидения двугодишен срок потвърждението от Република Естония, че с решение на правителството на тази държава от 27 август 2015 г. е била освободена от естонското си гражданство. От момента на това освобождаване JY е лице без гражданство.

21. С решение от 6 юли 2017 г. органът, който междувременно е придобил компетентност да разгледа молба на JY — Wiener Landesregierung (правителство на провинция Виена, Австрия), на основание член 20, параграф 2 от StbG отменя решението на Niederösterreichische Landesregierung (правителство на провинция Долна Австрия) и в съответствие с член 10, параграф 1, точка 6 от този закон отхвърля молбата на JY за предоставяне на австрийското гражданство (наричано по-нататък „спорното решение“).

22. Wiener Landesregierung (правителство на провинция Виена) мотивира това решение, като посочва, че JY, от една страна, след получаване на уверението за предоставянето на австрийското гражданство е извършила две тежки административни нарушения, изразяващи се в непоставяне на стикер за технически преглед върху нейното моторно превозно средство и в управление на моторно превозно средство след употреба на алкохол, и от друга страна, носи отговорност за осем административни нарушения, извършени от нея в периода от 2007 г. до 2013 г., преди получаването на това уверение. Вследствие на това административният орган счита, че JY вече не отговаря на условията за придобиване на гражданство по член 10, параграф 1, точка 6 от StbG. JY обжалва въпросното решение.

23. С решение от 23 януари 2018 г. Verwaltungsgericht Wien (Първоинстанционен административен съд Виена, Австрия) отхвърля жалбата, като по същество приема, че съгласно член 20, параграф 2 от StbG уверението за предоставянето на австрийското гражданство следва да се оттегли, когато след представяне на доказателството за освобождаване от предходното гражданство възникне основание за отказ, и че в случая не е налице условието за предоставяне на гражданство по член 10, параграф 1, точка 6 от StbG. Всъщност въпросните две тежки административни нарушения можели да застрашат, първото, гарантирането на безопасността на движението по пътищата, а второто, безопасността на останалите участници в движението. Според него двете тежки административни нарушения, разглеждани заедно с осемте административни нарушения, извършени в периода от 2007 г. до 2013 г., водели до съмнения относно правомерното поведение на JY в бъдеще по смисъла на последната разпоредба, а продължителният престой в Австрия на JY и нейната професионална и лична интеграция не можели да опровергаят това заключение.

24. Освен това посоченият съд счита, че решение Rottmann не е приложимо, тъй като към датата на приемане на спорното решение JY вече била без гражданство и следователно не била гражданка на Съюза. В допълнение към това наличието на тежки нарушения водело до извода, че взетите със спорното решение мерки били пропорционални с оглед на Конвенцията за намаляване на случаите на лица без гражданство.

25. Срещу това решение JY подава *ревизионна* жалба пред Verwaltungsgerichtshof (Административен съд, Австрия).

26. В случая, като се имат предвид административните нарушения, извършени от JY преди и след като е получила уверението за предоставяне на австрийско гражданство, запитващата юрисдикция подчертава, че съгласно австрийското право не могат да бъдат

оспорени нито обстоятелството, че са налице предпоставките за оттегляне на уверението за предоставяне на австрийското гражданство по смисъла на член 20, параграф 2 от StbG, нито отхвърлянето на молбата за предоставяне на това гражданство в съответствие с член 10, параграф 1, точка 6 от този закон.

27. При това положение запитващата юрисдикция уточнява, че макар Verwaltungsgericht Wien (Първоинстанционен административен съд Виена) да е разгледал пропорционалността на това оттегляне с оглед на положението на JY на лице без гражданство в светлината на Конвенцията за намаляване на случаите на лица без гражданство и е направил извод за пропорционалността му, предвид извършените от нея нарушения, този съд все пак не е извършил, от гледна точка на правото на Съюза, проверка за пропорционалност на последиците от оттеглянето на уверението за предоставянето на гражданство върху положението на засегнатото лице и евентуално на членовете на семейството, приемайки че в случая не са приложими решения Rottmann и Tjebbes и др.

28. В този смисъл, що се отнася до първия въпрос, запитващата юрисдикция предварително посочва, че с оглед на фактическото и правно положение на JY към датата на приемането на спорното решение, което е от значение при проверката на основателността на решението на Verwaltungsgericht Wien (Първоинстанционен административен съд Виена), JY не е била гражданка на Съюза. За разлика от положението на заинтересованите лица по делата, по които са постановени решения Rottmann и Tjebbes и др., в настоящия случай загубването на гражданството на Съюза не било следствие от спорното решение. Напротив, с оттеглянето на уверението за предоставяне на гражданството заедно с отхвърлянето на нейната молба за предоставяне на австрийско гражданство, JY е загубила придобитото под условие право да си възстанови гражданството на Съюза, от което тя самата вече се е отказала.

29. Така възниквал въпросът дали по естеството и последиците си подобно положение попада в приложното поле на правото на Съюза и дали при приемането на спорното решение компетентният административен орган е следвало да се съобрази с това право. В това отношение запитващата юрисдикция счита, подобно на Verwaltungsgericht Wien (Първоинстанционен административен съд Виена), че подобно положение не попада в приложното поле на правото на Съюза.

30. В случай че Съдът отговори положително на първия въпрос, за запитващата юрисдикция възниква въпросът и дали това означава, че в съответствие с практиката на Съда компетентните национални органи и съдилища трябва да проверят дали от гледна точка на правото на Съюза оттеглянето на уверението за предоставянето на австрийското гражданство, което създава пречка за засегнатото лице да си възстанови статута на гражданин на Съюза, е съвместимо с принципа на пропорционалност с оглед на неговите последици за положението на лицето. Тази юрисдикция счита, че такава проверка на пропорционалността е необходима и в това отношение си поставя въпроса дали е от значение самият факт, че JY се е отказала от своето гражданство на Съюза и по този начин е прекратила особеното отношение на солидарност и лоялност между своята държава членка по произход и нейните граждани, както и взаимността на правата и задълженията, които са в основата на гражданството [5].

[5] Вж. решение Tjebbes и др., точка 33.

31. При тези обстоятелства с акт от 13 февруари 2020 г., постъпил в Съда на 3 март 2020 г., Verwaltungsgerichtshof (Административен съд) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Попада ли по естеството и последиците си в приложното поле на правото на Съюза положението на физическо лице, което — както жалбоподателката в производството по *ревизионно обжалване*, се е отказало от гражданството си на една-единствена държава — членка на Съюза, а следователно и от своето гражданство на Съюза, за да получи гражданството на друга държава членка съгласно уверението по подадена от него молба за предоставяне на гражданството на другата държава членка, и което впоследствие чрез оттеглянето на това уверение е лишено от възможността да възстанови гражданството на Съюза — като поради това при оттеглянето на уверението за предоставяне на гражданството е необходимо да се спазва правото на Съюза?

При утвърдителен отговор на първия въпрос:

2) Следва ли в рамките на решение относно оттеглянето на уверението за предоставяне на гражданството на държавата членка компетентните национални органи, включително съответните национални съдилища да установят дали от гледна точка на правото на Съюза оттеглянето на уверението, с което се премахва възможността за възстановяването на гражданството на Съюза, е съвместимо с принципа на пропорционалност с оглед на неговите последици за положението на засегнатото лице?“.

32. Писмени становища представят JY, австрийското и френското правителство, както и Европейската комисия. Същите заинтересовани лица, както и естонското и нидерландското правителство, са представлявани в съдебното заседание, проведено на 1 март 2021 г.

IV. Правен анализ

A. Предварителни бележки

33. Член 20, параграф 1 ДФЕС предвижда, че „всяко лице, което притежава гражданство на държава членка, е гражданин на Съюза. Гражданството на Съюза се добавя към, а не замества националното гражданство“. Следователно член 20 ДФЕС предоставя статут на гражданин на Съюза на всяко лице, което притежава гражданство на държава членка [6], като този статут е създаден, за да бъде основният статут на всички граждани на държавите членки [7]. Това означава, че гражданството на държава членка е предварителното условие за ползването на статута на гражданин на Съюза, с който са свързани всички задължения и права, предвидени в Договора за функционирането на ЕС [8]. По този начин гражданството на Съюза има не само производен, но и допълнителен характер, доколкото предоставя допълнителни права на гражданите на Съюза, като правото да се движат и пребивават свободно на територията на държавите членки или правото да избират и да бъдат

[6] Решение от 11 юли 2002 г., D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, т. 27), и неотдавнашното решение от 27 февруари 2020 г., Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Съпруг на гражданин на Съюза) (C-836/18, EU:C:2020:119, т. 35).

[7] Вж. по-специално решение от 20 септември 2001 г., Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, т. 31).

[8] Член 20, параграф 2, първа алинея ДФЕС предвижда по-специално че „[г]ражданите на Съюза се ползват с правата и имат задълженията, предвидени от Договорите“.

избирани в изборите за Европейски парламент и в общинските избори[9]. В този смисъл статутът на гражданин на Съюза предоставя на гражданите на държавите членки гражданство „отвъд държавата“[10].

34. Настоящото дело, което се вписва в този правен контекст, засяга пряко основния статут на гражданин на Съюза и поставените от запитващата юрисдикция въпроси са следствие от решения Rottmann и Tjebbes и др., които са особено релевантни в конкретния случай.

35. В настоящото заключение ще анализирам на първо място въпроса дали разглежданото в главното производство положение попада в приложното поле на правото на Съюза. В това отношение ще изложа съдебната практика относно загубата на гражданството на Съюза, преди да анализирам в светлината на тази практика последиците от спорното решение (първи въпрос). На второ място, след като се позова на решението на естонското правителство за освобождаване от гражданство на JY, ще разгледам пропорционалността на първото решение (втори въпрос).

Б. По първия преюдициален въпрос: попада ли в приложното поле на правото на Съюза разглежданото в главното производство положение?

36. С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали по естеството и последиците си в приложното поле правото на Съюза попада положението на физическо лице, гражданин на една-единствена държава членка, което се отказва от това гражданство и следователно от гражданството си на Съюза, за да получи гражданството на друга държава членка в съответствие с решението на органите на последната, съдържащо уверение за предоставянето на това гражданство, но впоследствие това решение е оттеглено, а молбата му за предоставяне на посоченото гражданство е отхвърлена, което при това положение представлява пречка за това лице да си възстанови гражданството на Съюза.

37. На първо място, що се отнася до особеностите на настоящото дело, запитващата юрисдикция сочи, че разглежданото в главното производство положение се характеризира с това, че към датата на приемане на спорното решение JY вече се е отказала от естонското си гражданство, а следователно и от гражданството си на Съюза. Ето защо, за разлика от случаите по делата, по които са постановени решения Rottmann и Tjebbes и др., загубването на гражданството на Съюза не било следствие от спорното решение и положението на JY не попадало в приложното поле на правото на Съюза.

38. На второ място, що се отнася до представените от страните писмени становища, австрийското правителство споделя становището на запитващата юрисдикция и изтъква, че JY се е отказала по собствена инициатива от естонското гражданство и следователно от гражданството на Съюза. JY обаче подчертава, че никога не е имала намерение да се откаже от качеството си на гражданин на Съюза като основен статут. Тя желаела единствено, като оправдани правни очаквания, да придобие гражданството на друга държава членка, а в крайна сметка загубила не по своя воля гражданството на Съюза. JY

[9] Член 20, параграф 2, първа алинея, букви а) и б) ДФЕС. Вж. също член 20, параграф 2, първа алинея, букви в) и г) ДФЕС. В частност, от член 20, параграф 2, първа алинея, буква в) ДФЕС следва, че гражданството на Съюза не е запазено за гражданите на държавите членки, които пребивават или се намират на територията на Съюза. Вж. в това отношение заключението на генералния адвокат Mengozzi по дело Tjebbes и др. (C-221/17, EU:C:2018:572, т. 38).

[10] Вж. заключението на генералния адвокат Poiares Maduro по дело Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, т. 16).

твърди, че доколкото оттеглянето на уверението за предоставянето на австрийско гражданство засяга правата ѝ като гражданка на Съюза, австрийските органи били длъжни да се съобразят с правото на Съюза в това отношение.

39. Френското правителство и Комисията считат, че по естеството и последиците си разглежданото в главното производство положение попада в приложното поле на правото на Съюза.

40. Освен това френското правителство счита, че с отказа си от естонското си гражданство по произход вследствие на уверението на държава членка, че ще ѝ бъде предоставено гражданството на тази държава, JY е изправена пред решение за оттегляне на това уверение, в резултат на което изпада в положение на лице без гражданство, характеризиращо се със загубването на статута на гражданин на Съюза по член 20 ДФЕС и на свързаните с него права. В подобна ситуация държавите членки били длъжни да спазват правото на Съюза при упражняването на компетентността си в областта на гражданството.

41. Комисията от своя страна признава, че положението в основата на спора по главното производство е различно от това, във връзка с което са постановени решения Rottmann и Tjebbes и др. Тя обаче изтъква, че обстоятелството, че желаещият да се интегрира по-добре в приемащата държава членка гражданин на Съюза, в стремежа си да придобие нейното гражданство, възприема поведение в съответствие с правото на тази държава членка и е готов да приеме да остане временно без гражданство, не следва да му причини вреди, поради това че оттеглянето на уверението за предоставяне на гражданството не подлежи на съдебен контрол от гледна точка на правото на Съюза поради ситуацията на липса на гражданство, наложена от системата за придобиване на австрийско гражданство.

42. В съдебното заседание естонското и нидерландското правителство също поддържат, че положението на JY попада в приложното поле на правото на Съюза.

43. Ето защо ще разгледам въпроса дали с оглед на особените обстоятелства на разглежданата в главното производство ситуация подобно положение попада в приложното поле на правото на Съюза.

1. По релевантната практика на Съда относно загубването на гражданството на Съюза

44. Запитващата юрисдикция се позовава на решения Rottmann и Tjebbes и др. Считам обаче, че е полезно моят анализ на относимата съдебна практика да започне с разглеждането на решение Micheletti и др.[11].

[11] Решение от 7 юли 1992 г. (C-369/90, EU:C:1992:295).

а) Решение Micheletti и др.: компетентността на държавите членки в областта на придобиване и загубване на гражданството трябва да се упражнява при спазване на правото на Съюза

45. В решение Micheletti и др.[12] Съдът посочва, че „съгласно международното право определянето на условията за придобиване и загубване на гражданство е от компетентността на всяка държава членка, при надлежно зачитане на правото на Съюза“. Съдът уточнява, че след като държава членка е предоставила на дадено лице своето гражданство при зачитане на правото на Съюза, друга държава членка не може „да ограничи действието […], като постави допълнително условие за признаването на това гражданство с оглед упражняването на основна свобода, предвидена в Договора“[13].

46. На този етап ми се струва важно да подчертая, че уговорката, формулирана от Съда в това решение, съгласно която следва да се зачита правото на Съюза, обхваща както условията за придобиване, така и тези за загубване на гражданството. По-нататък ще се върна на този въпрос[14].

б) Решения Rottmann и Tjebbes и др.: потвърждаване и изясняване на принципа, изведен в решение Micheletti

47. Принципът, установен от Съда в решение Micheletti и др.[15], е потвърден в решение Rottmann[16]. При разглеждането на прието от германските власти решение за отмяна на натурализация Съдът изяснява също така обхвата на този принцип[17]. В този смисъл, след като припомня компетентността на държавите членки в областта на придобиването и загубването на гражданството[18], Съдът уточнява, че „обстоятелството, че дадена област е от компетентността на държавите членки обаче не означава, че в положения, които попадат в приложното поле на правото на Съюза, съответните национални норми могат да

[12] Решение от 7 юли 1992 г. (C-369/90, EU:C:1992:295, т. 10). Припомням, че делото, по което е постановено това решение, се отнася до положението на гражданин, който има двойно гражданство — италианско и аржентинско. Лицето желае да се установи в приемащата държава членка (Испания), но органите на тази държава членка, позовавайки се на националното си право, са възприели гражданството по обичайното местопребиваване, тоест това на третата страна.

[13] Решение от 7 юли 1992 г. Micheletti и др. (C-369/90, EU:C:1992:295, т. 104). Съдът вече е очертал тази идея в решения от 12 ноември 1981 г., Airola/Комисия (72/80, EU:C:1981:267, т. 8 и сл.), и от 7 февруари 1979 г., Auer (136/78, EU:C:1979:34, т. 28). В първото Съдът отказва да вземе предвид за целите на прилагането на Правилника за длъжностните лица италианската натурализация на белгийско длъжностно лице, с мотива че съгласно италианското право тя му е наложена, без да има възможност да се откаже от нея поради брака си с италиански гражданин в нарушение на принципа на равно третиране на мъжете и жените длъжностни лица. Във второто Съдът постановява, че „в приложното поле на Договора няма разпоредба, която да позволява различно третиране на гражданите на дадена държава членка в зависимост от момента, в който или начинът, по който са придобили гражданството на тази държава, след като към момента, в който се позовават на разпоредбите на общностното право, те са граждани на една от държавите членки“.

[14] Вж. точка 56 от настоящото заключение.

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

[16] Точки 39 и 45. Припомням, че г-н Rottmann е придобил германско гражданство по натурализация чрез измама.

[17] Вж., по-специално, *Lagarde*, P. Retrait de la nationalité acquise frauduleusement par naturalisation. — Revue critique de droit international privé, 2010, p. 540, *Kostakopoulou*, D. European Union citizenship and Member State nationality: updating or upgrading the link?., Has the European Court of Justice Challenged Member State Sovereignty in Nationality Law?, J. Shaw (ed.), EUI Working Papers, RSCAS 2011/62, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory, p. 21—26, и в същото произведение, *Kochenov*, D., Two Sovereign States vs. a Human Being: CJEU as a Guardian of Arbitrariness in Citizenship Matters., p. 11—16, *De Groot*, G.R., *Seling*, A. The consequences of the Rottmann judgment on Member State autonomy — The Courts avant gardism in nationality matters, p. 27—31.

[18] Решение Rottmann, точка 39 и цитираната съдебна практика.

не са в съответствие с това право“ [19]. В това отношение той се основава на постоянната съдебна практика относно случаите, в които законодателство, прието в област от национална компетентност, е преценено в светлината на правото на Съюза [20]. След като тези случаи попадат в приложното поле на правото на Съюза, следователно правото на Съюза трябва да се спазва, което подлежи на контрол от страна на Съда [21]. Всъщност статутът на гражданин на Съюза не може да бъде лишен от своето полезно действие и следователно правата, които той предоставя, не могат да бъдат нарушени чрез приемане на държавни мерки [22].

48. В решение Rottmann [23] Съдът следователно е постановил, че предвид основополагащия характер на статута на гражданин на Съюза, закрепен в член 20 ДФЕС, положението на гражданин на Съюза, по отношение на който 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 посочения статут и на свързаните с него права, по естеството и последиците си попада в приложното поле на правото на Съюза.

49. Така това решение открива пътя на възможността за задълбочен анализ от гледна точка на правото на Съюза на някои аспекти на законодателствата на държавите членки относно гражданството, свързани със загубването на статута на гражданин на Съюза [24]. Такава възможност се появява девет години по-късно с делото, по което е постановено решение Tjebbes и др. [25].

[19] Решение Rottmann, точка 41. Вж. също заключението на генералния адвокат Poiares Maduro по това дело (C-135/08, EU:C:2009:588, т. 20): „Това не променя факта, че след като положението попада в приложното поле на общностното право, упражняването на запазените от държавите членки правомощия не би могло да бъде произволно. То е ограничено от задължението за спазване на общностните норми“.

[20] Решение Rottmann, точка 41 и цитираната съдебна практика.

[21] Вж. по-конкретно, що се отнася до съдържащ се в правната доктрина анализ на свързаната с тази материя съдебна практика, *Konstadinides*, T. La fraternité européenne? The extent of national competence to condition the acquisition and loss of nationality from the perspective of EU citizenship., European Law Review, 2010, 35(3), p. 401—414, *Pudzianowska*, D., Warunki nabycia i utraty obywatelstwa Unii Europejskiej. Czy dochodzi do autonomizacji pojęcie obywatelstwa Unii? Ochrona praw obywatelek i obywateli Unii Europejskiej, éd. Baranowska, G., Bodnar, A., Gliszczyńska-Grabias, A., Varsovie, 2015, p. 141—154.

[22] Вж. относно това решение, *Mengozzi*, P., Complémentarité et coopération entre la Cour de justice de l'Union européenne et les juges nationaux en matière de séjour dans l'Union des citoyens d'États tiers. — Il Diritto dell'Unione Europea, 2013, № 1, p. 29—48, и по-специално, стр. 34. Вж. също *Barbou Des Places*, S. La nationalité des États membres et la citoyenneté de l'Union dans la jurisprudence communautaire: la nationalité sans frontières. — Revue des Affaires européennes, Bruylant/Larcier, 2011, p. 29—50, по-специално стр. 26: „Правото на Съюза се отнася не до самото отнемане на гражданството, а до факта, че отнемането му оказва влияние върху притежаването на качеството на гражданин на Съюза“.

[23] Точка 42. Както подчертава генералният адвокат Mengozzi в заключението си по дело Tjebbes и др. (C-221/17, EU:C:2018:572, т. 34): „Също така в решение Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), обратно на становището на генералния адвокат (вж. точка 13 от заключението на генералния адвокат Poiares Maduro по дело Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588), 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“. Вж. също решение от 8 март 2011 г., Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), чиято точка 42 е повлияна от точка 42 от решение Rottmann.

[24] Вж. в това отношение *Shaw*, J. Setting the scene: the Rottmann case introduced., Has the European Court of Justice Challenged Member State Sovereignty in Nationality Law?, op. cit., p. 4.

[25] Припомням, че в това решение става въпрос за нидерландски гражданки, които са и гражданки на трета държава, сезирали нидерландските юрисдикции вследствие на отказа на Министерството на външните работи да разгледа техните заявления за подновяване на национални паспорти. Отказът на министерството се основава на Закона за нидерландското гражданство, който е предвиждал, по-специално че пълнолетно лице загубва това гражданство, ако притежава и чуждо гражданство и след навършване на пълнолетие в продължение на непрекъснат период от 10 години, през който има двойно гражданство, има основно местопребиваване извън Нидерландия и Европейския съюз.

50. В това решение се разглежда, от гледна точка на правото на Съюза, общо условие за загубване по силата на закона на нидерландското гражданство и съответно на статута на гражданин на Съюза на заинтересованите лица[26]. Съдът потвърждава[27] принципа, прогласен в предходната съдебна практика[28]. Като се позовава на точки 42 и 45 от решение Rottmann, той потвърждава, че гражданите на Съюза, които са граждани само на една държава членка, и които със загубването на това гражданство следва да загубят статута по член 20 ДФЕС и свързаните с него права, се намират в положение, *което по естеството и последиците си* попада в приложното поле на правото на Съюза и при упражняването на компетентността си в областта на гражданството държавите членки трябва да спазват правото на Съюза[29].

51. С оглед на тази очертана от съдебната практика рамка[30] в случая се поставя следният въпрос: попада ли положението на JY в приложното поле на правото на Съюза?

52. Убеден съм, поради съображенията, които ще изложа по-нататък, че на този въпрос следва да се отговори утвърдително.

2. По последиците от спорното решение с оглед на правото на Съюза

а) Прилагането на принципите, изведени от решения Rottmann и Tjebbes и др. към разглежданото в главното производство положение

53. Вярно е, че в случая към релевантната дата за разглеждане на основателността на жалбата в главното производство, а именно датата, на която е прието спорното решение[31], JY вече е била без гражданство и следователно е загубила статута си на гражданка на Съюза. Също така е вярно, че загубата на този статут не произтича пряко от спорното решение. Всъщност JY се освобождава от гражданството на Република Естония с решение на правителството на тази държава членка.

54. Освен това е очевидно, че загубата на посочения статут не произтича от условие за загубване на гражданството[32], а от условие за придобиването му, предвидено от австрийското законодателство[33]. Всъщност австрийските власти обосновават приетите със

[26] А не индивидуално решение за отнемане на гражданството, основано на поведението на заинтересованото лице като по делото, по което е постановено решение Rottmann.

[27] Вж. точки 45—50 от настоящото заключение.

[28] Решение Tjebbes и др., точка 30 и цитираната съдебна практика. В заключението си по дело Tjebbes и др. (C-221/17, EU:C:2018:572, т. 28) генералният адвокат Mengozzi счита, 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“, и стига до извода, че разглежданото по това дело положение попада в приложното поле на правото на Съюза. В своето решение обаче Съдът не е направил анализ на приложимостта на правото на Съюза.

[29] Решение Tjebbes и др., точка 32. Отбелязвам, че от тази точка е видно, че не става въпрос само до „положение […] *което може да доведе до загубване* на този статут“, което по естеството си и последиците си попада в приложното поле на правото на Съюза (решение Rottmann, т. 42), но също и положения, в които лицата *„следва да загубят* статута по член 20 ДФЕС и свързаните с него права“. Курсивът е мой. Според мен описанието на този втори вид положение е по-пряко, тъй като то обхваща положения, при които съответните лица се оказват *принудени* да загубят статута на граждани на Съюза.

[30] Вж. точки 45—50 от настоящото заключение.

[31] Вж. точка 21 от настоящото заключение.

[32] Независимо дали става въпрос за условие за отнемане на придобитото по натурализация гражданство, както е в решение Rottmann, или за условие за загубване на гражданството по силата на закона, както е в решение Tjebbes и др.

[33] Вж. точка 22 от настоящото заключение.

спорното решение мерки, като изтъкват факта, че JY вече не отговаря на предвидените в член 10, параграф 1, точка 6 от StbG условия за придобиване на австрийско гражданство [34].

55. Както вече посочих [35], предвид тези особености положението на JY се различава от положенията, довели до постановяването решения Rottmann и Tjebbes и др. Все пак считам, че тези обстоятелства не могат да доведат до изключването на положението на JY от приложното поле на правото на Съюза поради следните причини.

56. На първо място, макар решенията на естонското правителство и на Wiener Landesregierung (правителството на провинция Виена) безспорно да се основават на системата за придобиване и загубване на гражданство на две различни национални правни системи [36], аз все пак споделям становището на Комисията, че оттеглянето на уверението за натурализация на лице без гражданство към датата на такова оттегляне не трябва да се разглежда изолирано, а като се вземе предвид фактът, че това лице е било гражданин на друга държава членка и следователно е имало статут на гражданин на Съюза [37]. Ето защо на този етап загубата от JY на статута ѝ на гражданка на Съюза би трябвало според мен да се преценява, като се вземе предвид не само решението на естонските органи, но и австрийското производство по натурализация като цяло [38].

57. На второ място, бих искал да се спра отново на посочения по-горе въпрос, а именно че формулираната от Съда уговорка в решение Micheletti и др. [39] обхваща както условията за придобиване на гражданство, така и тези за загубването му. Установеният в това решение принцип е потвърден в решения Rottmann [40] и Tjebbes и др. [41]. Следователно този принцип се прилага в случаи като настоящия, които се отнасят до условията за придобиване на гражданство, *доколкото тези условия водят до загубване на статута на гражданин на Съюза* на заинтересованото лице. Ето защо, когато става въпрос за граждани на Съюза, упражняването на компетентността в областта на загубването и на придобиването на гражданство, доколкото *засяга всички права, предоставени и защитени от правния ред на Съюза*, подлежи на съдебен контрол от гледна точка на правото на Съюза.

58. В случая от представената от запитващата юрисдикция правна уредба следва, че съгласно член 20, параграф 1 от StbG уверението за предоставяне на австрийско гражданство зависи от условието sine qua non съответното лице да прекрати в срок от две години връзката си с държавата членка по произход. С други думи, това лице трябва да приеме не само да се превърне в лице без гражданство, но и да загуби статута си на гражданин на Съюза [42].

[34] Вж. в това отношение точка 26 от настоящото заключение.

[35] Вж. точки 28 и 37 от настоящото заключение.

[36] Първото решение се отнася до *производството за загубване на* естонско *гражданство*, докато спорното решение се отнася до *производството за придобиване на* австрийско *гражданство*.

[37] Фактът, че JY е имала естонско гражданство, преди да се откаже от него, за да се съобрази с австрийското законодателство, разграничава положението ѝ от това по делото, по което е постановено решение от 20 февруари 2001 г., Kaur (C-192/99, EU:C:2001:106), в което г-жа Kaur, която не отговаря на определението за гражданка на Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, не е могла да бъде лишена от правата, произтичащи от статута на гражданин на Съюза, тъй като тя никога не е притежавала такива права. Вж. в това отношение решение Rottmann, точка 49.

[38] Относно решението на естонските органи вж. точка 76 и сл. от настоящото заключение.

[39] Решение от 7 юли 1992 г., Micheletti и др. (C 369/90, EU:C:1992:295, т. 10). Вж. точки 46 и 57 от настоящото заключение.

[40] Точки 39 и 45.

[41] Точки 30 и 32.

[42] В отговор на въпрос, поставен от Съда в съдебното заседание, австрийското правителство обяснява, че макар националното законодателство да не е изменено, австрийските власти все пак са променили практиката си по отношение на гражданите на Съюза, за да избегнат хипотези на лица без гражданство.

59. В това отношение ми се струва важно да разгледам въпроса, от една страна, дали освобождаването от гражданството на държавата членка по произход е доброволно или не, и от друга страна, въпроса за оправданите правни очаквания, породени от подобно уверение.

60. Що се отнася най-напред до характера на *условието за освобождаване*, според австрийското правителство JY доброволно се е освободила от естонското гражданство и следователно от статута си на гражданка на Съюза. Може ли обаче подобно освобождаване да се квалифицира като „доброволно“?

61. Противно на това, което по същество изтъква австрийското правителство, положението на гражданин на държава членка, който като JY се е освободил от гражданството си по произход с *единствената цел да изпълни условието* за получаване на уверение за предоставяне на австрийско гражданство, наложено от националното законодателство, и следователно *единствено с перспективата за възстановяване на гражданството на Съюза*, не може да се квалифицира като „доброволно освобождаване“. Всъщност, както подчертава Комисията, такова освобождаване е направено, доколкото същевременно австрийските власти са дали на JY уверение, че с изключение на прекратяването на предходната публичноправна връзка всички останали условия за предоставяне на австрийско гражданство са били изпълнени. При това положение е очевидно, че JY е искала да запази статута си на гражданка на Съюза, както следва от становището ѝ.

62. Всъщност, като се има предвид, че в рамките на уверението за натурализация австрийското законодателство изисква като условие sine qua non освобождаването от гражданството на държавата по произход, като все пак запазва възможността за оттегляне на това уверение, упражняването на такова оттегляне *системно* изправя засегнатия гражданин на Съюза пред загуба на статута му на гражданин на Съюза и следователно това положение попада в обхвата на правото на Съюза.

63. По-нататък, що се отнася до *оправданите правни очаквания*, очевидно е, че доколкото уверението за предоставяне на австрийско гражданство е обусловено от освобождаването и загубването на гражданството по произход, това уверение създава оправдани правни очаквания у заинтересованото лице[43]. По-специално ми се струва очевидно, че в случая оправданите правни очаквания на JY за възстановяване на статута ѝ на гражданка на Съюза попадат в обхвата на защитата на правото на Съюза[44]. При това положение, като приемат решение да дадат уверение за натурализация, австрийските власти са длъжни да не допускат граждани като JY да бъдат лишени от статута на граждани на Съюза — включително в случаите на нарушения, извършени преди или след приемането на това решение — като им оказват съдействие при придобиването на исканото гражданство. Както е видно от предложението ми за отговор на втория преюдициален въпрос, считам,

[43] Относно механизмите за защита на оправданите правни очаквания в националните законодателства в областта на гражданството, вж. de Groot, G.R., *Wautelet*, P. Reflections on Quasi-Loss of Nationality from Comparative, International and European Perspectives., European Citizenship at the Crossroads. The Role of the European Union on Loss and Acquisition of Nationality, Carrera Nuñez, S. и de Groot, G.R. (éds.), Wolf Legal Publishers, Oisterwijk, p. 117—156, по-специално стр. 138 и сл.

[44] Що се отнася до спорното решение, би могло да му се противопостави принципът на защита на оправданите правни очаквания за запазването на статута на гражданин на Съюза, тъй като според мен JY, която е била длъжна да се откаже от гражданството си по произход, е имала достойно за защита правно очакване. Вж. относно причините за неприлагането спрямо г-н Rottmann на принципа на оправданите правни очаквания заключението на генералния адвокат Poiares Maduro по дело Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, т. 31).

че при упражняването на това правомощие австрийските органи са длъжни да вземат предвид и специфичните за всяко положение обстоятелства, като прилагат принципа на пропорционалност [45].

64. Липсата от гражданство, наложена от австрийската система за придобиване на гражданство, причинява на гражданина на държава членка като JY, който желае да придобие австрийско гражданство, *временната загуба* на статута на гражданин на Съюза по член 20 ДФЕС. Тя обаче може да го изправи впоследствие и пред *трайна загуба* на този статут, тъй като уверението за натурализация може да бъде оттеглено от австрийските власти поради извършването на нарушение, както е в случая, като по този начин лицето бива лишено от *всички свързани с този статут права*.

65. От това следва, както поддържа Комисията, че оттеглянето на уверението за натурализация след прекратяването на публичното правоотношение с държавата членка по произход, съчетано с отхвърлянето на молбата за натурализация, с оглед последиците му е сравнимо с решение за отмяна на натурализация. В случая оттеглянето има за последица загубването на гражданството на Съюза.

66. Ето защо считам, че по естеството и последиците си в обхвата на правото на Съюза попада положението на лице, спрямо което — след като се е отказало от гражданството си по произход, за да изпълни наложено от законодателството на приемащата държава членка условие за предоставяне на гражданство — е постановено решение за оттегляне на уверението за предоставяне на гражданство от органите на тази държава, като по този начин лицето е поставено в положение на трайна загуба на статута на гражданин на Съюза и на свързаните с него права.

67. Според мен този извод се подкрепя не само от решение Tjebbes и др. [46], но и от съдебната практика, изведена от решения Ruiz Zambrano [47] и Lounes [48].

б) Съдебната практика, установена с решение Ruiz Zambrano: лишаване от възможността за действително ползване на най-съществената част от правата, които статутът на гражданин на Съюза предоставя

68. С решение Ruiz Zambrano [49] Съдът признава приложимостта на член 20 ДФЕС към положението на граждани на държава членка, които не са упражнили правото си на свободно движение, и които поради решение на тази държава членка са били лишени от възможността действително да се ползват от най-съществената част от правата, свързани със статута на гражданин на Съюза.

[45] Вж. точка 102 и сл. от настоящото заключение.

[46] Точка 32. Както посочих в точка 50 от настоящото заключение, Съдът се позовава на „загубата на статута по член 20 ДФЕС и свързаните с него права“.

[47] Решение от 8 март 2011 г. (C-34/09, EU:C:2011:124). Вж. по-специално решения от 13 септември 2016 г., Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, т. 80) и от 8 май 2018 г., K.A. и др. (Събиране на семейството в Белгия) (C-82/16, EU:C:2018:308, т. 49).

[48] Решение от 14 ноември 2017 г. (C-165/16, EU:C:2017:862).

[49] Решение от 8 март 2011 г. (C-34/09, EU:C:2011:124, т. 42). В това отношение положението на децата на г-н Ruiz Zambrano, „което може да ги лиши от възможността действително да се ползват от най-съществената част от правата, които статутът им на граждани на Съюза им предоставя“, и това на г-н Rottmann, „което може да доведе до загуба на статута на гражданин на Съюза по член 20 ДФЕС и на свързаните с него права“ (решение Rottmann, т. 42), са сходни, в смисъл че и в двата случая статутът на гражданин на Съюза е бил лишен от полезното си действие. Вж. в това отношение заключението ми по съединени дела Rendón Marín и CS (C-165/14 и C-304/14, EU:C:2016:75, т. 114 и 115).

69. След като в това решение Съдът постановява, че разглежданото положение попада в приложното поле на правото на Съюза, не виждам как би могло да се приеме, че положение като това на JY, при което спорното решение води за гражданка на държава членка до трайна загуба на статута ѝ на гражданин на Съюза, и следователно до загуба не на възможността да се ползва от *най-съществената част от правата*, предоставени от член 20 ДФЕС, а на *всички тези права*, не попада в обхвата на правото на Съюза, тъй като за разлика от децата на г-н Ruiz, JY е упражнила правото си на свободно движение, като отива и пребивава законно на територията на друга държава членка.

70. Предвид последното обстоятелство ще анализирам накратко разглежданото в главното производство положение от гледна точка на логиката на постепенното интегриране, посочена в решение Lounes [50].

в) Решение Lounes: логиката на постепенното интегриране

71. В самото начало ще отбележа, че в отговор на въпрос, поставен от Съда в съдебното заседание, JY потвърждава, че пребивава в Австрия от 1993 г. [51]. Следователно е безспорно, че след присъединяването на Република Естония към Съюза през 2004 г. като естонска гражданка тя е пребивавала и работила в Австрия в качеството си на гражданка на Съюза.

72. При това положение, освен че е безспорно, че JY се ползва от правата, предоставени на гражданите на Съюза с член 20 ДФЕС, тя се ползва и от правата по член 21, параграф 1 ДФЕС, съгласно който всеки гражданин на Съюза има право свободно да се движи и да пребивава в рамките на територията на държавите членки при спазване на ограниченията и на условията, предвидени в Договорите, и на мерките, приети за тяхното прилагане.

73. В това отношение според Съда „правата, предоставени на гражданина на Съюза с член 21, параграф 1 ДФЕС, включително производните права, от които се ползват членовете на неговото семейство, целят по-специално да стимулират постепенното интегриране на съответния гражданин на Съюза в обществото на приемащата държава членка“ [52]. Гражданин на Съюза като JY, който, упражнявайки правото си на свободно движение, отива и пребивава няколко години на територията на приемащата държава

[50] Решение от 14 ноември 2017 г. (C-165/16, EU:C:2017:862). Припомням, че делото, по което е постановено това решение, се отнася до испанска гражданка, която, след като е пребивавала в Обединеното кралство от 1996 г., е придобила гражданство на Обединеното кралство по натурализация през 2009 г., като е запазила и испанското си гражданство. През 2014 г. тя сключва брак с гражданин на трета страна. Подадената от него молба за издаване на карта за пребиваване като съпруг на гражданин на Съюза е отхвърлена от органите на Обединеното кралство с мотива, че е надхвърлил продължителността на разрешения престой в тази държава членка в нарушение на законодателството в областта на имиграцията.

[51] В съдебното заседание австрийското правителство посочва, че преди присъединяването на Република Естония към Европейския съюз JY е притежавала удостоверение за установяване за граждани на трети страни.

[52] Решение от 14 ноември 2017 г., Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, т. 56).

членка, в случая Австрия, по силата и при спазване на член 7, параграф 1 или член 16, параграф 1 от Директива 2004/38/ЕО[53], иска да придобие гражданството на тази държава членка, се стреми да се интегрира трайно в обществото ѝ.

74. При това положение, както постановява Съдът, „да се приеме, че такъв гражданин, на ко[го]то са предоставени права съгласно член 21, параграф 1 ДФЕС поради упражняването на свободата му на движение, трябва да се откаже от тези права, […] защото е търсил по пътя на натурализацията по-тясна интеграция в тази държава членка, би било в разрез с логиката за постепенно интегриране, насърчавано с тази разпоредба“[54].

75. По всички изложени съображения, както вече посочих, считам, че по своето естество и последици разглежданото в главното производство положение попада в приложното поле на правото на Съюза.

3. По решението на Република Естония, с което е прекратено свързаното с гражданството правоотношение с JY

76. Макар от анализа ми на първия преюдициален въпрос да следва, че загубването от JY на гражданството на Съюза е последица от австрийското производство по натурализация, разгледано в неговата цялост[55], на този етап ми се струва удачно да обясня накратко причините, поради които, противно на поддържаното от френското правителство, считам, че в *рамките на преюдициалното запитване по настоящото дело* решението, което трябва да се разгледа от гледна точка на правото на Съюза, не е решението на естонските власти, а спорното решение.

77. В писменото си становище френското правителство поддържа, че загубването от JY на статута на гражданка на Съюза произтича единствено от решението на естонските власти, които, без да изчакат JY действително да придобие австрийско гражданство, са уважили искането ѝ за освобождаване от естонско гражданство. Според това правителство уважаването на искане на гражданин на Съюза за освобождаване от гражданство на държава членка трябва да бъде поставено в зависимост от действителното придобиване на гражданство на друга държава членка или на трета страна, за да се избегне поставянето му, макар и временно, в положение на лице без гражданство[56].

[53] Директива на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребиват свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, 2004 г., стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56). Що се отнася до разглежданото в главното производство положение, не мога да изключа възможността JY да е придобила право на постоянно пребиваване в тази държава членка в съответствие с член 16, параграф 1 от Директива 2004/38. В това отношение следва да се отбележи, че е достатъчно заинтересованото лице да изпълни условията, позволяващи да получи правото на постоянно пребиваване в съответствие с правото на Съюза, за да може това право да бъде прието от държавите членки. Трябва да се подчертае, че съгласно член 11a, параграф 4, точка 2 от StbG, ако заинтересованото лице е гражданин на държава, която е страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство (Споразумението за ЕИП), австрийското гражданство може да бъде предоставено, ако то пребивава законно и без прекъсване на федералната територия най-малко шест години.

[54] Решение от 14 ноември 2017 г., Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, т. 58). Вж. също заключението на генералния адвокат Bot по дело Lounes (C-165/16, EU:C:2017:407, т. 86).

[55] Вж. точка 56 от настоящото заключение.

[56] Това правителство посочва, че член 23-9, точка 1° от френския Граждански кодекс предвижда, че загубването на френско гражданство поражда действие от датата на придобиване на чуждо гражданство, което избягва положението на лица без гражданство. Що се отнася до естонското правителство, в отговор на въпрос на Съда то потвърждава, че естонското законодателство не изисква предварително получаване на ново гражданство, за да се разреши прекратяването на свързаното с гражданството правоотношение с естонски гражданин и че не е възможно временно или условно освобождаване от естонското гражданство.

78. В съдебното заседание естонското правителство, подкрепено по този въпрос от нидерландското правителство и от Комисията, подчертава, че Република Естония не е била в състояние да откаже на JY прекратяването на свързаното с гражданството правоотношение. Всъщност то не може да отхвърли такава молба, когато естонски гражданин поиска да се освободи от гражданството си и отговаря на предвидените в естонското законодателство условия, като представи изискваните доказателства, и по-специално уверението за предоставяне на гражданство, издадено от съответната държава членка, с което се удостоверява, че въпросният гражданин ще получи гражданството на тази държава.

79. Този довод ми се струва убедителен.

80. В решение Rottmann [57] Съдът припомня, че „произтичащите от настоящото решение принципи относно компетентността на държавите членки в областта на гражданството, както и задължението им да упражняват тази компетентност при спазване на правото на Съюза, важат както за държавата членка по натурализацията, така и за държавата членка на гражданството по произход“, като уточнява, че това е валидно „в рамките на настоящото преюдициално запитване“.

81. Несъмнено мярка като предвидената във френския Граждански кодекс позволява да се гарантира запазването на статута на гражданин на Съюза и следователно представлява едно от средствата, с които органите на държава членка могат да гарантират, че в случай като разглежданията в главното производство съответното лице няма да изгуби този статут.

82. При все това предвид особеностите на настоящото дело естонското правителство не може да бъде упреквано, че е уважило искането на JY за освобождаването ѝ от гражданството на тази държава членка, доколкото това освобождаване е условие sine qua non, наложено в производството за придобиване на австрийско гражданство в рамките на предоставеното от австрийските органи уверение. Както посочих [58], това уверение не само създава оправдани правни очаквания у JY, но и доверие у естонските власти, заслужаващо защита предвид принципа на взаимно доверие. В това отношение съгласно представеното от естонското правителство в съдебното заседание становище член 26 от естонския Закон за гражданството предвижда, че това правителство може да не отнеме гражданството на заинтересовано лице, ако това ще доведе до положение на лице без гражданство [59]. Тъй като австрийските власти са предоставили уверение за натурализация, естонското правителство посочва, че за него е било невъзможно да предвиди неговото оттегляне [60]. Така Република Естония се е основала на уверението за предоставяне на гражданство, считайки, че може да има оправдани правни очаквания, че австрийските власти ще действат в съответствие с уверението за предоставяне на гражданство. Във всеки случай тази държава членка подчертава, че ако не беше предоставила освобождаване от гражданството, JY нямаше да може да поиска австрийско гражданство.

[57] Точка 62.

[58] Вж. точка 63 от настоящото заключение.

[59] В това отношение следва да се припомни, че Република Естония не е договаряща страна по Европейската конвенция за гражданството и следователно не е обвързана от задълженията, установени в член 8 от нея.

[60] В този смисъл държава членка, която се намира в същото положение като Република Естония, би могла да бъде упреквана, че е предоставила освобождаването от гражданството, въпреки че положението на лице без гражданство било предвидимо, което в случая поне от гледна точка на естонското правителство не е било така. Всъщност искането на JY за освобождаване от гражданството ѝ по произход било направено, за да може да получи австрийско гражданство и да ѝ бъде възстановен статутът на гражданин на Съюза. Освен това естонското правителство потвърждава, че извършва преценка на пропорционалността на всяко решение в областта на гражданството, и по-специално на индивидуалните последици за заинтересованото лице.

83. Ето защо считам, че в рамките на настоящото дело приложимото в случая естонско право е в съответствие с правото на Съюза.

84. Освен това е безспорно, че именно спорното решение е в основата на трайната загуба на статута на гражданка на Съюза на JY и следователно австрийските органи са длъжни да направят така, че граждани като JY да не бъдат лишавани от статута на гражданин на Съюза по член 20 ДФЕС, което ги лишава от *всички свързани с него права*, в разрез с принципа на пропорционалност.

85. Ето защо ще анализирам втория преюдициален въпрос, отчитайки това, че спорното решение трябва да зачита правото на Съюза, а следователно и принципа на пропорционалност.

B. По втория преюдициален въпрос: съответствието на спорното решение с принципа на пропорционалност

86. Очевидно е, че доколкото принципът на пропорционалност е основополагащ в правото на Съюза, ако Съдът отговори утвърдително на първия въпрос, както предлагам, отговорът на втория въпрос също би трябвало да бъде утвърдителен. С оглед на това според мен запитващата юрисдикция иска от Съда тълкуване не само дали тя трябва да провери съвместимостта на спорното решение с принципа на пропорционалност, но и дали тя трябва да провери дали това решение е пропорционално или не.

87. При това положение вторият поставен въпрос следва да се преформулира, като неговата цел ще е по същество да се установи дали компетентните национални органи, включително националните юрисдикции, са длъжни да разгледат съвместимостта на решението за оттеглянето на уверението за предоставяне на гражданство на държава членка — и на отхвърлянето на молбата за предоставяне на това гражданство — с принципа на пропорционалност предвид последиците му за положението на засегнатото лице, от гледна точка на правото на Съюза, а именно трайната загуба на статута на гражданин на Съюза и следователно съответствието на това решение с този принцип.

88. За да отговоря на този въпрос, ще разгледам, на първо място, характера „основание от общия интерес“ на съображението, преследвано от член 20, параграфи 1 и 2 и член 10, параграф 1, точка 6 от StbG, въз основа на които са издадени уверението за предоставяне на гражданство и решението за оттеглянето на това уверение, преди да се спра, на второ място, на спазването на принципа на пропорционалност, що се отнася до последиците, които спорното решение оказва върху положението на JY, както и на непропорционалния характер на решение като спорното.

1. По съображението от общ интерес, преследвано от правната уредба, на която се основава спорното решение

89. От акта за преюдициално запитване е видно, че целта на австрийското право в областта на гражданството е да се избегнат случаите на множество гражданства, както следва по-специално от член 10, параграф 3, точка 1 от StbG. Запитващата юрисдикция посочва, че предвиденото в член 20, параграф 1 от този закон уверение стои в основата на право на предоставяне на гражданство, обусловено единствено от доказването на прекратяването на правоотношението относно чуждото гражданство. Тя уточнява, че член 20, параграф 2

от посочения закон предвижда обаче оттеглянето на това уверение, когато съответното лице престане да отговаря на едно от изискваните условия за това предоставяне, като предвиденото в член 10, параграф 1, точка 6 от същия закон.

90. Австрийското правителство обяснява в становището си, че съгласно националното законодателство австрийско гражданство ще бъде предоставено само ако лицето, което иска гражданството, докаже в предвидения за тази цел срок прекратяването на връзката със своята държава членка по произход, и че продължава да отговаря на останалите условия за предоставяне.

91. Най-напред припомням, че Съдът вече е постановил, че е оправдано държава членка да иска да защити особеното отношение на солидарност и лоялност между нея и нейните граждани, както и взаимността на правата и задълженията, които са в основата на гражданството [61]. В това отношение член 20, параграфи 1 и 2 и член 10, параграф 1, точка 6 от StbG, на които се основават уверението за предоставяне на гражданство и решението за оттеглянето на това уверение, се вписват в упражняването на компетентността на Република Австрия във връзка с определяне на условията за придобиване и на предпоставките за загубване на австрийското гражданство.

92. Легитимно е държава членка да гарантира право на предоставяне на гражданство, което съгласно националните разпоредби като член 20, параграф 1 от StbG е поставено в зависимост единствено от доказването на прекратяването на връзката с друга държава членка или с трета държава [62]. Това се потвърждава по-специално от член 1 от Конвенцията за намаляване на случаите на множество гражданства [63] и от текста на член 7, точка 2 от Конвенцията за намаляване на случаите на лица без гражданство [64].

93. Що се отнася до оттеглянето на уверението за предоставяне на гражданство на основание член 20, параграф 2 и член 10, параграф 1, точка 6 от StbG, считам, че то по принцип преследва законосъобразна цел.

94. Бих искал обаче да подчертая, че при упражняването на компетентността в областта на придобиването и загубването на гражданство държавите членки трябва да спазват задълженията, произтичащи от правото на Съюза, както следва от съдебната практика, разгледана в рамките на анализа ми на първия преюдициален въпрос. Освен това тази компетентност трябва да се упражнява при спазване не само на правото на Съюза, но и на международното право.

95. В това отношение, що се отнася до член 7, точка 2 от Конвенцията за намаляване на случаите на лица без гражданство [65], отбелязвам, че от заключенията на експертната среща относно тълкуването на Конвенцията за намаляване на случаите на лица без гражданство, публикувани от Върховния комисариат за бежанците на Организацията на обединените нации (наричан по-нататък „ВКБООН“), във връзка с член 7, точка 2 от тази конвенция, следва, че „е приемливо да се позволи загубването на гражданство, единствено ако

[61] Решения Rottmann, точка 51, и Tjebbes и др., точка 33.

[62] Конвенцията за гражданството предвижда в член 4, че „разпоредбите [относно] гражданството на всяка държава — страна по конвенцията, трябва да се основават на […] принципи [според които] всяко лице има право на гражданство [и] липсата на гражданство трябва да се избягва“.

[63] Вж. точка 6 от настоящото заключение.

[64] Вж. точка 3 от настоящото заключение. Вж. също член 8, точка 3, буква а), подточка ii) от тази конвенция.

[65] Вж. точка 3 от настоящото заключение. Вж. също член 8, точка 3, буква а), подточка ii) от тази конвенция.

уверението е безусловно“ [66]. Всъщност съгласно това заключение „съществува имплицитно задължение по силата на Конвенцията от 1961 г., съгласно което, *веднъж издадени, уверенията не могат да бъдат оттеглени с мотива, че условията за натурализация не са изпълнени*, което ще превърне лицето в лице без гражданство“ [67]. Освен това член 8 от същата конвенция забранява на договарящите държави да лишат дадено лице от гражданство, „ако това лишаване ще го превърне в лице без гражданство“. Поради това се съмнявам в законосъобразността от гледна точка на международното право на правна уредба като член 20, параграф 2 от StbG, която позволява оттеглянето на това уверение, когато заинтересованото лице вече не отговаря дори и само на едно от условията за предоставяне на гражданство, като предвиденото в член 10, параграф 1, точка 6 от посочения закон, превръщайки го по този начин в лице без гражданство [68].

96. След това уточнение отбелязвам също, че публикуваните от ВКБООН заключения и ръководни принципи във връзка с конвенцията за намаляване на случаите на лица без гражданство попадат в обхвата на гъвкавото право („soft law“), поради което те имат известна значимост, но не са задължителни. При всички случаи е сигурно, че тези заключения съдържат полезни насоки за държавите членки. В настоящия случай обаче запитващата юрисдикция следва да провери тези обстоятелства.

97. Нека да разгледаме сега пропорционалността на последиците на спорното решение върху разглежданото в главното производство положение.

2. По спазването на принципа на пропорционалност, що се отнася до последиците, които спорното решение поражда за положението на ЛУ

98. От акта за преюдициално запитване е видно, че не е била направена проверка за пропорционалност на спорното решение от гледна точка на правото на Съюза.

99. В това отношение трябва да отбележа, че компетентните национални органи и националните юрисдикции имат задачата да проверят дали решението за оттегляне на уверението за предоставяне на гражданство и за отхвърляне на молбата за получаване на това гражданство, *когато води до трайна загуба на статута на гражданин на Съюза и на произтичащите от него права*, е в съответствие с принципа на пропорционалност, що се отнася до последиците, които то поражда за положението на засегнатото лице и евентуално за членовете на неговото семейство с оглед на правото на Съюза [69]. При това положение, за да е съвместимо такова решение с принципа на пропорционалност, релевантните национални норми трябва да позволяват индивидуална преценка на последиците от оттеглянето на уверението от гледна точка на правото на Съюза [70].

[66] Expert Meeting. Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Avoiding Statelessness resulting from Loss and Deprivation of Nationality. Summary Conclusions, UNHCR, Tunis, Тунис, 31 октомври - 1 ноември 2013 г., стр. 1—15, по-специално стр. 10, параграф 44. Това заключение е достъпно на следния адрес: https://www.refworld.org/pdfid/533a754b4.pdf. Курсивът е мой.

[67] Пак там, стр. 10, параграф 45.

[68] Вж. член 4 от Конвенцията за гражданството. Вж. също член 15, параграф 2 от Всеобщата декларация за правата на човека, приета на 10 декември 1948 г. от Общото събрание на ООН, който предвижда, че „[н]икой не може да бъде произволно лишен от своето гражданство, нито да му бъде отказано правото да смени гражданството си“.

[69] Вж. в този смисъл решение Tjebbes и др., точка 40 и цитираната съдебна практика.

[70] Според съда това се отнася и за случай на загуба на гражданство, дори ако то е било придобито с измама. Вж. в този смисъл решение Rottmann, точка 59.

100. Запитващата юрисдикция иска да се установи дали самото обстоятелство, че JY се е отказала от статута си на гражданка на Съюза и е прекратила по собствена инициатива публичното правоотношение с Република Естония, може да бъде решаващо в рамките на проверката за пропорционалност.

101. Както посочих[71], както положението на лице без гражданство, така и загубването на статута на гражданин на Съюза на JY са резултат от австрийското производство по натурализация като цяло. Ето защо считам, че положението на гражданин на държава членка като JY, който се е освободил от гражданството си по произход с единствената цел да изпълни наложеното от националното законодателство условие на уверението за предоставяне на австрийско гражданство[72] и следователно единствено с перспективата да си възстанови гражданството на Съюза, няма *никакво значение*, когато трябва да се определи дали оттеглянето на уверението за предоставяне на гражданство е в съответствие с принципа на пропорционалност. Вследствие на това подобен отказ не може да се счита за релевантен критерий при проверката на обстоятелствата, свързани с личното положение на засегнатото лице.

a) По обстоятелствата, свързани с личното положение на засегнатото лице

102. Припомням, че от съдебната практика, установена с решение Rottmann[73], следва, че обстоятелствата, свързани с личното положение на засегнатото лице и евентуално на членовете на неговото семейство, които могат да бъдат релевантни за целите на проверките, които компетентните органи и националните съдилища трябва да извършат, са по-специално тежестта на извършеното от съответното лице нарушение, периодът от датата на решението за предоставяне на уверение до датата на неговото оттегляне и възможността това лице да възстанови гражданството си[74].

1) Естеството на нарушенията

103. Имам съмнения относно обосноваността на спорното решение с оглед на естеството на извършените от JY нарушения.

104. JY е обвинена, от една страна, че след като ѝ е било предоставено уверение, че ще получи австрийско гражданство, е извършила две тежки административни нарушения, първото от които е свързано с непоставен върху моторното превозно средство стикер за технически преглед, а второто — с управление на моторно превозно средство след употреба на алкохол, и от друга страна, че носи отговорност за осем административни нарушения, извършени между 2007 г. и 2013 г., преди да ѝ бъде предоставено това уверение.

105. Що се отнася до осемте административни нарушения, споделям становището на JY и на Комисията, че тези нарушения са били известни към момента на предоставяне на това уверение и не са възпрепятствали предоставянето му. Ето защо тези нарушения не би трябвало да се вземат предвид при определяне на тежестта на извършените от JY нарушения.

[71] Вж. точка 56 от настоящото заключение.

[72] Следва да се има предвид фактът, че това условие се прилага за всички кандидати за австрийско гражданство.

[73] Точка 56.

[74] Що се отнася до тези обстоятелства, отбелязвам, че изброяването в посочената съдебна практика не е numerus clausus.

106. Що се отнася до двете тежки административни нарушения, запитващата юрисдикция пояснява, че съгласно националната съдебна практика първото нарушение застрашавало осигуряването на безопасността на движението по пътищата, а второто поставило в особена опасност безопасността на останалите участници в движението. Дори само последното нарушение можело да бъде решаващо, за да се установи, че не са изпълнени условията за предоставяне на гражданството, предвидени в член 10, параграф 1, точка 6 от StbG.

107. В становището си австрийското правителство изтъква, че разпоредбите на член 20, параграф 2 във връзка с член 10, параграф 1, точка 6 от StbG гарантират, че уверението за предоставяне на австрийско гражданство може да бъде оттеглено само по сериозни съображения от общ интерес, а именно с оглед на досегашното му поведение да няма (или да е престанала да съществува) гаранция, че лицето не представлява опасност нито за обществения мир, ред и сигурност, нито за други обществени интереси, посочени в член 8, параграф 2 от Европейската конвенция за защита на правата на човека.

108. Съгласен съм, разбира се, че подобни деяния трябва да подлежат на наказание. Възможно ли е обаче решението за оттегляне на уверението относно гражданството, което води до трайната загуба за засегнатото лице на статута на гражданин на Съюза, да се основава на административни нарушения, свързани с безопасността на движението по пътищата?

109. Не мисля, че това трябва да е така.

110. На първо място, JY посочва в становището си че нито първото[75], нито второто тежко нарушение[76] са можели да доведат до отнемане на свидетелството ѝ за управление. В това отношение трябва да отбележа, че от отговора на австрийското правителство на въпрос, поставен от Съда в съдебното заседание, е видно, че австрийското право не предвижда временно отнемане на свидетелството за управление в случай на управление с процент на алкохол като този на JY.

111. На второ място, както обясних в точка 69 от настоящото заключение, положението, при което, както в настоящия случай, гражданин на държава членка е изправен пред трайна загуба на статута си на гражданин на Съюза и следователно до това да *загуби всички права, предоставени от член 20 ДФЕС*, е сравнимо с това, при което съответното лице е изправено пред *загуба на възможността да се ползва от най-съществената част от правата, предоставени с този член*, в смисъл че в тези две хипотези статутът на гражданин на Съюза е бил лишен от полезното му действие[77].

112. Поради това считам, че в случая следва да се приложи[78] съдебната практика, съгласно която, що се отнася до възможността за въвеждане на ограничения на правото на пребиваване по силата на член 20 ДФЕС, тази разпоредба не засяга възможността държавите членки да се позовават на изключение, свързано по-специално с поддържането на обществения ред и опазването на обществената сигурност[79]. В това отношение, както

[75] Според посоченото от JY глобата възлиза на 112 EUR.

[76] Според посоченото от JY глобата възлиза на 300 EUR.

[77] Вж. също бележка под линия 65 от настоящото заключение.

[78] Обръщам внимание върху факта, че в тази съдебна практика Съдът не се позовава пряко на членове 27 и 28 от Директива 2004/38.

[79] Решение от 13 септември 2016 г., Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, т. 81).

също посочва Съдът, понятията „обществен ред“ и „обществена сигурност“, като основания за отклонение от правото на пребиваване на гражданите на Съюза или на членовете на техните семейства, следва да се разбират по строго определен начин, така че обхватът им да не може да бъде определян едностранно от държавите членки без контрол от страна на институциите на Съюза [80]. Така Съдът е приел, че понятието „обществен ред“ във всеки случай предполага, освен смущаването на социалния ред, каквото е всяко нарушение на закона, да е налице и истинска, настояща и достатъчно сериозна заплаха, която засяга основен обществен интерес. Що се отнася до понятието „обществена сигурност“, от тази практика следва, че то обхваща вътрешната и външната сигурност на държавата членка и че поради това накърняването на функционирането на институциите и на основните държавни служби, запазването на живота на населението, рискът от сериозно смущаване на външните отношения или на мирното съвместно съществуване на народите или още накърняването на военните интереси може да засегне обществената сигурност [81].

113. Ето защо считам, че с оглед на извършените от JY административни нарушения оттеглянето на уверението за предоставяне на гражданство не се основава на наличието на действителна, настояща и достатъчно сериозна заплаха за обществения ред или обществената сигурност.

2) Периодът от време от датата, на която е дадено уверението, до датата на оттеглянето му

114. Що се отнася до отчитането от компетентните органи и националните юрисдикции на периода от време от датата, на която е дадено уверението, до датата на оттеглянето му, припомням, че решението за прекратяване на правоотношението относно гражданството между JY и Република Естония е прието на 27 август 2015 г., а решението за оттегляне на уверението за предоставяне на австрийско гражданство е от 6 юли 2017 г.

115. Продължителността на периода от време между тези две решения ми се струва прекомерна, като се имат предвид по-специално последиците за заинтересованото лице, което в продължение на почти две години от освобождаването от гражданството си по произход се е намирало в положение на лице без гражданство и следователно е било лишено от всички права, свързани със статута му на гражданин на Съюза, включително правото му на свободно движение и пребиваване.

3) Ограниченията при упражняването на правото на движение и пребиваване на територията на целия Съюз

116. Що се отнася до ограниченията за упражняване на правото на движение и пребиваване на територията на целия Съюз, компетентните органи и националните съдилища е трябвало да вземат предвид и факта, че след оттеглянето на уверението за предоставяне на гражданство съответното лице, какъвто е случаят на JY, вече не би било в състояние да възстанови статута си на гражданин на Съюза и че поради това загубването на този статут ще стане трайно.

[80] Решение от 13 септември 2016 г., Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, т. 82). Вж. също решения от 4 декември 1974 г., van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, т. 18), от 26 февруари 1975 г., Bonsignore (67/74, EU:C:1975:34, т. 6), от 28 октомври 1975 г., Rutili (36/75, EU:C:1975:137, т. 27), от 27 октомври 1977 г., Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, т. 33), от 19 януари 1999 г., Calfa (C-348/96, EU:C:1999:6, т. 23), и от 29 април 2004 г., Orfanopoulos и Oliveri (C-482/01 и C-493/01, EU:C:2004:262, т. 64 и 65).

[81] Решение от13 септември 2016 г., Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, т. 834).

117. Както в настоящия случай, това лице би било изправено по-специално пред загубването на правото си на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки и евентуално пред затруднения при придвижването до други държави членки, по-специално в Естония, за да поддържа там действителни и редовни връзки с членове на семейството си, да упражнява професионалната си дейност в Естония или да предприеме необходимите постъпки за упражняване на такава дейност в Австрия или в други държави членки.

4) Възможността съответното лице да възстанови гражданството си по произход

118. Що се отнася до възможността съответното лице да възстанови гражданството си по произход, от отговора на естонското правителство на въпрос, поставен от Съда в съдебното заседание, е видно, че съгласно естонското право това е невъзможно след прекратяването на връзката на държавата с това лице, доколкото едно от условията за получаване на посоченото гражданство е лицето да пребивава осем години в тази държава членка. Следва, че австрийските власти не биха могли да не вземат предвид подобно положение.

5) Нормалното протичане на семейния и професионалния живот

119. От практиката на Съда следва, че компетентните национални административни органи и евентуално националните съдилища трябва по-специално да се уверят, че загубването на гражданството на съответната държава членка е съвместимо с основните права, гарантирани от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), за чието спазване следи Съдът и особено с *правото на зачитане на семейния живот*, установено в член 7 от Хартата [82].

120. В случая от представеното в съдебното заседание становище на JY е видно, че Агенцията за бежанците и лицата без гражданство е разгледала положението на JY и с решение от 7 януари 2020 г. е заключила, че тя се намира в Австрия нелегално. Вследствие на това JY се ползвала единствено от разрешение за пребиваване за хуманитарни цели на основание член 55, параграф 2 от Закона за убежището и била длъжна преди това, за да има достъп до пазара на труда, да получи разрешение за работа от Агенцията по заетостта.

121. При това положение в рамките на проверката за пропорционалност компетентните органи и националните съдилища трябва да вземат предвид и непропорционалните последици, на които ще бъде изложено съответното лице и *които засягат нормалното протичане на семейния и професионалния му живот*.

122. Описаните в предходните точки обстоятелства трябва да бъдат взети предвид от компетентните национални административни органи и юрисдикции при преценката дали е спазен принципът на пропорционалност.

[82] Решение Tjebbes и др., точка 45 и цитираната съдебна практика. Припомням, че съгласно член 1 от Хартата, озаглавен „Човешко достойнство“, „[ч]овешкото достойнство е ненакърнимо. То трябва да се зачита и защитава“.

б) По съгласуваността и пригодността на националните норми да постигнат целта за защита на безопасността на движението по пътищата

123. Що се отнася най-напред до съгласуваността на националното законодателство, ще се ограничa до поставянето на следния въпрос: налице ли е съгласуваност в национален правен ред, ако е възможно нарушенията, свързани с пътната безопасност, да не се считат за достатъчно тежки, за да доведат до отнемане на свидетелството за управление, но могат да доведат до оттегляне на уверението за предоставяне на гражданство на засегнатото лице и до загубване на гражданството на Съюза и на всички свързани с него права?

124. Не виждам какви съображения биха могли да позволят да се направи извод, че не съществува проблем във връзка със съгласуваността.

125. По-нататък, що се отнася до годността на това законодателство да насърчи постигането на целите по член 10, параграф 1, точка 6 от StbG, отбелязвам явна липса на съответствие между тежестта на предвидените в националното законодателство нарушения и последиците, които то поражда за положението на съответното лице.

126. Въз основа на тези съображения стигам до извода, че решение за оттегляне на уверението за предоставяне на гражданство, каквото е спорното решение, което води до трайна загуба на статута на гражданин на Съюза за засегнатото лице в положение като разглежданото в главното производство поради административни нарушения, свързани с безопасността на движението по пътищата, най-вече такива, които не могат да доведат до отнемането на свидетелството за управление, не е в съответствие с принципа на пропорционалност на правото на Съюза.

127. В края на моя анализ ми се струва интересно да цитирам генералния адвокат Mengozzi, който в заключението си по дело Tjebbes и др.[83] е приел, че „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“.

V. Заключение

128. С оглед на всички гореизложени съображения предлагам на Съда да отговори на поставените от Verwaltungsgerichtshof (Административен съд, Австрия) преюдициални въпроси по следния начин:

„1) По естеството и последиците си попада в приложното поле на правото на Съюза положението на физическо лице, гражданин на една-единствена държава членка, което се отказва от това гражданство и следователно от своя статут на гражданин на Европейския съюз, за да получи гражданството на друга държава членка в съответствие с решението на органите на последната, съдържащо уверение, че това

[83] Заключение на генералния адвокат Mengozzi по дело Tjebbes и др. (C-221/17, EU:C:2018:572, т. 88).

гражданство ще му бъде предоставено, като впоследствие това решение обаче е оттеглено, а молбата му за предоставяне на посоченото гражданство е отхвърлена, което създава пречка за това лице да си възстанови статута на гражданин на Съюза.

2) Член 20 ДФЕС във връзка с член 7 от Хартата на основните права на Европейския съюз допуска по принцип законодателство на държава членка като разглежданото в главното производство, което позволява на тази държава членка по съображения от общ интерес да оттегли уверението за предоставянето на нейното гражданство, дори когато това решение за оттегляне превръща в трайна загубата на статута на гражданин на Съюза за съответното лице и води до невъзможност за това лице да си възстанови този статут и свързаните с него права, при условие че компетентните национални органи, включително при необходимост съответните национални съдилища проверят съвместимостта на решението с принципа на пропорционалност, с оглед на неговите последици за положението на засегнатото лице от гледна точка на правото на Съюза, и следователно съобразяването на това решение с посочения принцип.

При тази проверка запитващата юрисдикция трябва да установи по-специално дали подобно решение е обосновано с оглед на тежестта на извършените от това лице нарушения, на продължителността на периода от датата, на която му е предоставено уверението до датата на оттеглянето му, на ограниченията при упражняване на правото му на движение и пребиваване, на възможността да му бъде възстановено гражданството по произход, и дали посоченото лице ще бъде изложено на непропорционални последици, които засягат нормалното протичане на семейния и професионалния му живот от гледна точка на правото на Съюза.

Следователно решение за оттегляне на уверението за предоставяне на гражданство като решението от 6 юли 2017 г. на Wiener Landesregierung (правителството на провинция Виена, Австрия), което води до трайна загуба на статута на гражданин на Съюза за засегнатото лице в положение като разглежданото в главното производство поради административни нарушения, свързани с безопасността на движението по пътищата, най-вече такива, които не могат да доведат до отнемането на свидетелството за управление, не съответства на принципа на пропорционалност на правото на Съюза“.