

Дело C-689/21

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

16 ноември 2021 г.

Запитваща юрисдикция:

Østre Landsret (Дания)

Дата на акта за преюдициално запитване:

11 октомври 2021 г.

Жалбоподател:

X

Ответник:

Udlændinge- og Integrationsministeriet

Предмет на главното производство

Искане за отмяна на решение от 31 януари 2017 г. на Udlændinge- og Integrationsministeriet (Министерство на имиграцията и интеграцията, Дания; наричано по-нататък „Министерството“), с което се приема, че жалбоподателката X е загубила датското си гражданство, както и искане за връщане на преписката за ново разглеждане. Østre Landsret (Апелативен съд за Източния регион, Дания) разглежда делото като първа инстанция.

Преюдициалното запитване се отнася до въпроса дали противоречи на член 20 ДФЕС национално законодателство, съгласно което при навършване на 22-годишна възраст жалбоподателката X загубва датската си националност (гражданство)¹ по силата на закона². Със загубването на датското гражданство жалбоподателката загубва едновременно и статута,

¹ Бел. прев.: термините „indfødsret“ („националност“) и „statsborgerskab“ („гражданство“) се използват като синоними в датския текст.

² Бел. прев.: в датския текст се използва латинският израз „ex lege“.

произтичащ от член 20 ДФЕС относно гражданството на Съюза, поради което в главното производство е безспорно, че се прилага правото на Съюза.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Запитването е отправено на основание член 267, втора алинея ДФЕС и се отнася до тълкуването на член 20 ДФЕС във връзка с член 7 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), като тези разпоредби са тълкувани неотдавна в решение на Съда от 12 март 2019 г., Tjebbes и др. (C-221/17, EU:C:2019:189).

Преюдициални въпроси

1. Допуска ли член 20 ДФЕС във връзка с член 7 [от Хартата] законодателство на държава членка като разглежданото в главното производство, съгласно което гражданството на тази държава членка се загубва по принцип по силата на закона при навършване на 22-годишна възраст от лица, които са родени извън тази държава членка, никога не са живели в нея и не са пребивавали в нея при обстоятелства, които да показват тясна връзка с нея, в резултат на което лицата, които нямат и гражданство на друга държава членка, биват лишени от статута си на граждани на Съюза и от правата, свързани с този статут, като се има предвид, че съгласно разглежданото в главното производство законодателство:

- а) съществуването на тясна връзка с държавата членка се предполага, по-специално след пребиваване от общо една година в нея,
- б) ако молбата за запазване на гражданство е подадена, преди лицето да е навършило 22 години, може да се получи разрешение за запазване на гражданството на държавата членка при облекчени условия, като за тази цел компетентните органи трябва да преценят последиците от загубването на гражданство, и
- в) изгубеното гражданство може да бъде възстановено след навършване на 22-годишна възраст само чрез натурализация, което е свързано с редица изисквания, включително изискването за непрекъснато пребиваване в държавата членка за по-дълъг период от време, макар изискваният срок на пребиваване да може да бъде донякъде съкратен за бивши граждани на тази държава членка?

Разпоредби от правото на Съюза и съдебна практика

Член 20 ДФЕС

Член 7 от Хартата

Решение на Съда от 12 март 2019 г., Tjebbes и др. (C-221/17, EU:C:2019:189), по-специално точки 41, 42 и 48 във връзка с точки 9 и 22, както и решение от 2 март 2010 г., Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104)

Разпоредби на международното право

Член 7, параграф 1, буква д) от Европейската конвенция за гражданството от 6 ноември 1997 г. (наричана по-нататък „Конвенцията за гражданството“).

Разпоредби на националното право

Преди решението Tjebbes

Консолидиран закон за датското гражданство (Консолидиран закон № 422 от 7 юни 2004 г.; наричан по-нататък „Законът за гражданството“). Обжалваното в главното производство решение е прието въз основа на предвиденото в член 8 от Закона за гражданството правило за загубване на датско гражданство по силата на закона при навършване на 22-годишна възраст, като разпоредбата към датата на приемане на това решение гласи следното:

„Член 8: Родено в чужбина лице, което никога не е живяло в Кралство Дания и което не е пребивавало в страната при обстоятелства, които да предполагат тясна връзка с Дания, загубва датското си гражданство при навършване на 22-годишна възраст, освен когато по този начин то би останало без гражданство. Министърът по въпросите на бежанците, мигрантите и интеграцията или упълномощено от него лице обаче може да разреши запазване на гражданството при подаване на молба от лицето преди тази дата“.

От текста на тази разпоредба следва, че при навършване на 22-годишна възраст датските граждани с двойно гражданство, които са родени в чужбина, не са живели в Дания и не са пребивавали в Дания при обстоятелства, които да предполагат връзка със страната, загубват датското си гражданство при навършване на 22-годишна възраст. Преди навършване на 22-годишна възраст обаче тези лица могат да подадат молба до Министерството за запазване на датското им гражданство.

Първоначално тази разпоредба е въведена със Закон № 123 от 18 април 1925 г. Разпоредбата има за цел да предотврати предаването на датското гражданство от поколение на поколение на лица в чужбина, които не познават Дания или не са свързани с нея.

Молбата за запазване на датско гражданство трябва да бъде отправена, когато лицето е на възраст между 21 и 22 години. Що се отнася до момента на подаване, Министерството разглежда молби за издаване на удостоверение

за датско гражданство (т. нар. „доказателство за датско гражданство“), независимо от това кога са подадени, както и независимо от това дали са подадени преди навършване на 21 години, между 21 и 22 години или след навършване на 22 години. Според практиката на Министерството преценката дали гражданството следва да бъде запазено трябва да бъде направена възможно най-близо до 22-годишна възраст, поради което например въз основа на молби, подадени преди 21-годишна възраст, могат да бъдат издавани само удостоверения за гражданство с резерви. За да бъде удовлетворена обаче, молбата трябва да бъде подадена преди съответното лице да е навършило 22 години.

Циркулярно писмо относно натурализацията (Циркулярно писмо № 10873 от 13 октомври 2015 г. относно натурализацията, изменено с Циркулярно писмо № 9248 от 16 март 2016 г.):

Съгласно член 44, параграф 1 от Grundlov (Основен закон или Конституция) чужденец може да получи гражданство само по реда на предвидената в закона процедура (натурализация). Така датски граждани, които са загубили датското си гражданство по силата на член 8, параграф 1 от Закона за гражданството, трябва по принцип да отговарят на общите условия за получаване на датско гражданство по натурализация, а именно, *inter alia*, изискванията, свързани с дългосрочно пребиваване, възраст, нравствени качества, задължения към публичните органи, финансова самостоятелност, заетост, владеене на датски език и познаване на датското общество, култура и история. Въпреки това изискването за пребиваване може да бъде облекчено за бивши датски граждани, които са загубили датското си гражданство по силата на член 8, параграф 1, като освен това при поискване се издава разрешение за пребиваване на чужденец, който преди това е имал датско гражданство, освен ако това право е изключено на друго основание. Решението дали общите изисквания за пребиваване могат да не се приложат и дали гражданството може да бъде възстановено се взема от Комисията по имиграция на Folketing (датския парламент).

След решението Tjebbes

След решението Tjebbes, постановено на 12 март 2019 г. — т.е. след приемането на обжалваното в главното производство решение от 31 януари 2017 г. — в информационна бележка от 11 октомври 2019 г. Министерството приема, че в резултат на това решение е необходимо да се изменят разпоредбите на Закона за гражданството, свързани със загубването на датско гражданство.

С оглед на горното член 8, параграф 1 от Закона за гражданството е изменен до сегашната си редакция със Закон № L 63 от 28 януари 2020 г. за изменение на Закона за датското гражданство; член 8 обаче е формулиран по същия начин, както преди, като е променено само едно местоимение (*som/der*). За сметка на това в *travaux préparatoires* по законодателното

изменение от 2020 г. е изразено желание за уточнение, тъй като там е предвидено, че при разглеждането на молбите за издаване на удостоверение за запазване на датско гражданство Министерството следва да взема предвид редица допълнителни фактори с цел индивидуална преценка на последиците — от гледна точка на правото на Съюза — от загубването на датско гражданство и следователно на гражданство на Съюза, и по-специално дали последиците са пропорционални на целта на загубването на гражданство (т.е. на интереса да се гарантира запазването на истинска връзка между датските граждани и Дания). На практика според Министерството от решението Tjebbes следва, че при разглеждането на молбата за издаване на удостоверение за запазване на датско гражданство трябва да се вземат предвид и факторите, които свързват лицето с други държави членки на Съюза, например дали загубването на гражданството на Съюза би довело до затруднения за заинтересованото лице да поддържа семейна или професионална връзка в една (или повече) държава(и) членка(и), вече установена чрез упражняването от гражданина на Съюза на правото на свободно движение в рамките на Европейския съюз.

Що се отнася до запазването на изискването по член 8 молбата за запазване на датско гражданство да е подадена, преди съответното лице да е навършило 22 години, дори и след решението Tjebbes от проектозакона за изменение става ясно, че според Министерството датската система, която изисква молбите да бъдат подадени преди навършване на 22-годишна възраст, дава възможност за индивидуална преценка, както изисква Съдът, и че това решение не изглежда да изисква такава преценка да може да бъде извършвана във всеки един момент. Поради това Министерството счита, че решението Tjebbes не изключва запазването на правило като предвиденото в член 8, параграф 1 от Закона за гражданството, съгласно което, за да запазят датското си гражданство, датските граждани, които са родени в чужбина, никога не са живели в Дания и никога не са пребивавали в страната при обстоятелства, които да предполагат връзка с Дания, трябва да подадат молба преди навършване на 22-годишна възраст.

Национална практика

Що се отнася до възможността да се получи разрешение за запазване на гражданството, от административната практика е видно, че дори ако дадено лице никога не е живяло в Дания, първо, то не загубва датското си гражданство, ако преди да навърши 22 години, е пребивавало в Дания поне една година. В такъв случай се счита, че съответното лице има тясна връзка с Дания по смисъла на член 8, параграф 1, първо изречение. Второ, периоди на пребиваване, по-кратки от една година, не могат да доведат до загубването на датско гражданство, ако пребиваването е израз на „особено тясна връзка с Дания“. Според *travaux préparatoires* това може да включва военна служба, посещаване на „højskoleophold“ (датски общообразователен център), стажове или повтарящи се ваканции с определена

продължителност. Трето, при обстоятелства, при които по принцип датското гражданство би било загубено по силата на тази разпоредба, Министерството може — в съответствие с второто изречение на член 8, параграф 1 — да направи специално изключение, позволяващо запазване на гражданството при подаване на молба преди навършване на 22-годишна възраст, която се разглежда конкретно за всеки отделен случай. При тази преценка особено значение се отдава на познанията на лицето по датски език, на продължителността на периодите на почивка в Дания и на контактите с Дания като цяло, например чрез кореспонденция с датски роднини или контакти с датски общности в чужбина.

Административната практика не се е променила след решението Tjebbes, въпреки че след законодателното изменение, направено в резултат на това решение, във всички случаи вече се извършва и индивидуална преценка на последиците от загубването на датско гражданство, а оттам и на гражданството на Съюза, от гледна точка на правото на Съюза, при условие че молбата е подадена на възраст между 21 и 22 години.

Кратко представяне на фактите и на главното производство

- 1 X е родена на 5 октомври 1992 г. в Съединените щати от майка датчанка и баща американец и от раждането си има датско гражданство и гражданство на Съединените щати. X има братя или сестри (двама) в Съединените щати, единият от които има датско гражданство, и няма родители или братя и сестри в Дания.
- 2 На 17 ноември 2014 г. X, която никога не е живяла в Дания, подава молба до Министерството, след като е навършила 22 години, да запази датското си гражданство.
- 3 Въз основа на информацията в молбата Министерството установява, че X е пребивавала в Дания най-много 44 седмици преди да навърши 22 години. X също така е декларирала, че е имала петседмичен престой в Дания след 22-ия си рожден ден и че през 2015 г. е била член на датския национален отбор по баскетбол за жени. X също така е посочила, че през 2005 г. е прекарала приблизително три-четири седмици във Франция. Няма данни X да е пребивавала и на други места на територията на Европейския съюз.
- 4 С решение от 31 януари 2017 г. Министерството приема, че X е загубила датското си гражданство, когато е навършила 22 години, в съответствие с член 8, параграф 1, първо изречение от Закона за гражданството и че не е възможно да се приложи дерогацията, предвидена в член 8, параграф 1, второ изречение от този закон, тъй като молбата ѝ за запазване на това гражданство е подадена след навършване на 22-годишна възраст.
- 5 X подава жалба срещу решението на Министерството, с която иска отмяна на това решение и връщане на преписката за ново разглеждане.

- 6 След изменението на Закона за гражданството на 28 януари 2020 г. в резултат на постановяването на решението Tjebbes Министерството приема, че бившите датски граждани, навършили 22 години на 1 ноември 1993 г. или по-късно, които са подали молба за запазване на гражданството си преди навършване на 22-годишна възраст и са получили решение, че загубват гражданството си съгласно (тогавашния) член 8 от Закона за гражданството, с което са загубили и гражданството на Съюза, могат да поискат преразглеждане на молбата си. X обаче не е подала молба за запазване на датското си гражданство преди навършване на 22-годишна възраст и следователно според Министерството на имиграцията и интеграцията не може да поиска преразглеждане на случая си, а оттам и на обжалваното решение от 31 януари 2017 г.

Основни доводи на страните в главното производство

- 7 X твърди, че член 8, параграф 1 от Закона за гражданството, който регламентира загубването на датско гражданство по силата на закона, противоречи на член 20 ДФЕС във връзка с член 7 от Хартата.
- 8 В подкрепа на този довод X поддържа, че предвиденото в тази разпоредба автоматично загубване, от което няма никакви изключения, е непропорционално, въпреки че разпоредбата преследва легитимна и обективна цел за поддържане на истинска връзка и запазване на специалните отношения на солидарност и добросъвестност между държавата членка и нейните граждани.
- 9 Съгласно тази разпоредба датското гражданство, загубено с навършване на 22-годишна възраст, може да бъде възстановено само по общата процедура за натурализация.
- 10 Разглежданото законодателство не предвижда лесен начин за прекъсване или за удължаване на срока, след който може да настъпи загубването. От решението Tjebbes обаче следва, че правилата относно загубването на гражданство могат да бъдат пропорционални само ако, както в това решение, са свързани с много лесен достъп до възстановяване на съответното гражданство, какъвто не съществува в датското законодателство. Освен това съгласно датското право възстановяването не се извършва *ex tunc*. Следователно предвидената в датското право възможност за възстановяване не представлява такъв лесен достъп до възстановяване на датско гражданство и затова тя не отговаря на посоченото в решението Tjebbes изискване за пропорционалност съгласно правото на Съюза.
- 11 Министерството твърди, че член 8, параграф 1 от Закона за гражданството, който урежда загубването на датско гражданство по силата на закона поради липса на връзка с Дания, не противоречи на член 20 ДФЕС във връзка с член 7 от Хартата.

- 12 В подкрепа на този довод Министерството посочва, че датската правна уредба относно загубването на гражданство при навършване на 22-годишна възраст на съответното лице се базира на законни основания и е пропорционална. При анализа дали датската правна уредба е законосъобразна и пропорционална, трябва да се вземе предвид обстоятелството, че държавите членки трябва да разполагат с широка свобода на преценка при определянето на условията за придобиване и загубване на гражданство.
- 13 Анализът за законосъобразност и пропорционалност на член 8, параграф 1 от Закона за гражданството за лица като X, които към момента на подаване на молбата вече са навършили 22 години, трябва да се основава на цялостен анализ на датските правила за загубване и възстановяване на гражданство. Датският законодател е приел, че родените в чужбина лица, които не са живели в Дания или не са пребивавали в Дания през значителен период от време, с израстването си постепенно губят степента си на лоялност и солидарност, както и връзката си с Дания, и че следователно по отношение на тези лица конкретно е пропорционално да се прави разлика между правното им положение преди и след навършване на 22-годишна възраст. Ето защо разпоредбата на член 8 определя разумен и пропорционален срок от 22 години преди загубването на гражданство по силата на закона, що се отнася до лица, които са родени и израснали в чужбина и които не са пребивавали в Дания за продължителен период от време преди навършване на 22-годишна възраст. Лице, което е родено в Дания и е придобило датско гражданство при раждането си, не попада в обхвата на член 8 от Закона за гражданството. Това означава, че такова лице не може да изгуби датското си гражданство по силата на закона, дори и да напусне Дания скоро след раждането си и следователно да не е живяло в страната, нито да е пребивавало в нея поне една година. Пропорционалността на загубването на гражданство по силата на закона за лица, които са навършили 22 години, трябва да се прецени в светлината на доста облекчените правила за запазване на гражданството до 22-годишна възраст.
- 14 Член 8, параграф 1 от Закона за гражданството гарантира като цяло, че лицата с датско гражданство имат определена степен на солидарност и лоялност към Дания и достатъчна връзка със страната. Тези обстоятелства са признати в решенията Tjebbes и Rottmann като легитимни съображения, които държавите членки могат да вземат предвид, когато преценяват дали националното гражданство следва да бъде загубено, вследствие на което се губи и гражданството на Съюза. Законосъобразността на вземането под внимание на такива фактори при преценката дали даден гражданин следва да загуби своето гражданство, се подкрепя и от международното публично право (вж. член 7, параграф 1, буква д) от Конвенцията за гражданството). Освен това тази законосъобразност и пропорционалност се подкрепя от факта, че при молба, подадена преди крайния срок, посочен в член 8, параграф 1, първо изречение от Закона за гражданството, т. е. между 21 и 22

години, министърът на имиграцията и интеграцията може въз основа на конкретна преценка да разреши гражданството все пак да бъде запазено.

- 15 Освен това в член 8, параграф 1 от Закона за гражданството, в редакцията му след решението Tjebbes, се предвижда индивидуална преценка на последиците от загубването на датско гражданство, а оттам и на гражданството на Съюза, от гледна точка на правото на Съюза, за лица, които към момента на подаване на молбата не са навършили 22 години. Така при разглеждането на молби, подадени преди 22-годишна възраст, в съответствие с второто изречение на член 8, параграф 1 от Закона за гражданството в действащата му редакция Министерството трябва да прецени в светлината на правото на Съюза дали последиците от загубването на гражданство са пропорционални на целта на загубването. При тази преценка се вземат предвид и факторите, които свързват лицето с други държави от Европейския съюз. Тези правила гарантират по-специално спазването на изискването, предвидено в точка 41 от решението Tjebbes.
- 16 В допълнение, когато се преценява пропорционалността на член 8, параграф 1 от Закона за гражданството, трябва да се има предвид, че за лицата, които са навършили 22 години и са загубили датското си гражданство по силата на закона, е възможно да го възстановят, ако са изпълнени редица условия, включително изискването да притежават разрешение за постоянно пребиваване и изискванията за пребиваване. При представяне на въпроса пред Комисията по имиграция на датския парламент за становище дали е възможно да не се приложат тези изисквания и дали е възможно възстановяването на гражданството, последиците от загубването могат да бъдат предмет на индивидуална преценка във връзка с въпроса дали гражданството следва да бъде възстановено.

Кратко представяне на мотивите за преюдициално запитване

- 17 Видно от първото изречение на член 8, параграф 1 от Закона за гражданството — в предишната му редакция и в действащата понастоящем — датски гражданин с двойно гражданство, който е роден в чужбина, не е живял в Дания и не е пребивавал там при обстоятелства, които да предполагат тясна връзка с Дания, и който преди да навърши 22 години не е подал молба за запазване на датското си гражданство, загубва това гражданство при навършване на 22 години. Ако съответното лице не е гражданин на държава членка на Съюза, то загубва и гражданството си на Съюза.
- 18 След навършване на 22-годишна възраст гражданството може да бъде възстановено само по общата процедура за натурализация.
- 19 Според Østre Landsret (Апелативен съд за Източния регион) смисълът на решението по дело C-221/17 (Tjebbes), и по-специално на точки 41, 42 и 48 във връзка с точки 9 и 22 от това решение, е неясен.

- 20 В този контекст и с оглед на съдържанието на решението Tjebbes Østre Landsret (Апелативен съд за Източния регион) също така счита, че е налице неяснота и относно съвместимостта с член 20 ДФЕС във връзка с член 7 от Хартата на автоматичното загубване на националното гражданство (а оттам и на гражданството на Съюза), от което няма никакви изключения и което съгласно член 8, параграф 1, първо изречение от Закона за гражданството настъпва с навършване на 22-годишна възраст от съответното лице, в съчетание с трудностите при възстановяване на датското гражданство чрез натурализация след навършване на 22-годишна възраст, поради което на Съда следва да бъдат поставени въпроси в това отношение.
- 21 В качеството си на първоинстанционен съд по настоящото дело и с оглед на посоченото по-горе Østre Landsret (Апелативен съд за Източния регион) счита, че е необходимо да отправи преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз.