

## ГРАЖДАНСТВОТО НА ЕС В ПРАКТИКАТА НА СЪДА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ СЛЕД ДОГОВОРА ОТ ЛИСАБОН И ВЛИЗАНЕТО В СИЛА НА ХОПЕС

*Докторант Явор Симов, Катедра „Международно право и международни отношения“, Правно-исторически факултет, Югозападен университет „Неофит Рилски“ - Благоевград*

**Резюме:** Статията анализира развитието на гражданството на Европейския съюз в практиката на Съда на Европейския съюз след влизането в сила на Договора от Лисабон и утвърждаването на Хартата на основните права на Европейския съюз като юридически обвързващ акт. Специално внимание е отделено на ключови решения като *Ruiz Zambrano*, *McCarthy*, *Dereci*, *Ymeraga*, *Alokpa* и *Sayn-Wittgenstein*, чрез които Съдът формулира доктрината за „ядрото“ на правата, произтичащи от гражданството на ЕС. В заключение се подчертава ключовата роля на националните съдилища за установяване на връзката с правото на ЕС и за гарантиране на реалната защита на гражданството чрез прилагането на Хартата.

**Ключови думи:** гражданство на ЕС, Харта на основните права на Европейския съюз, Съд на Европейския съюз.

## EU CITIZENSHIP IN THE CASE-LAW OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION AFTER THE TREATY OF LISBON AND THE ENTRY INTO FORCE OF THE CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION

*Yavor Simov, PhD Student, Department of International Law and International Relations, Faculty of Law and History, South-West University “Neofit Rilski” – Blagoevgrad*

**Abstract:** The article examines the development of European Union citizenship in the case-law of the Court of Justice of the European Union following the entry into force of the Lisbon Treaty and the binding legal status of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. Particular attention is given to the landmark judgments of *Ruiz Zambrano*, *McCarthy*, *Dereci*, *Ymeraga*, *Alokpa*, and *Sayn-Wittgenstein*, in which the Court has articulated the notion of "substance" or "core" of EU citizenship. Conclusively, the article reiterates the importance of national courts' duty in identifying the elements of relevance of EU law, safeguarding the substance of EU citizenship, and ensuring effective application of the Charter within the national legal orders.

**Keywords:** EU citizenship, The Charter of Fundamental Rights of the European Union, Court of Justice of the European Union.

След влизането в сила на Договора от Лисабон на 1 декември 2009 г. и утвърждаването на Хартата на основните права на Европейския съюз (ХОПЕС) като обвързващ правен акт, гражданството на Европейския съюз придоби ново значение и съдържание, отразяващи по-ясно и конкретно защитата на индивидуалните права на всеки

европейски гражданин. В този контекст, практиката на Съда на Европейския съюз отразява процес на надграждане и конкретизиране на доктрината за гражданството като централна фигура на европейската интеграция, чиято роля надхвърля формалното членство и се превръща в основа за упражняване на права и защита на основни свободи. Водещи решения като тези по делата *Ruiz Zambrano*, *McCarthy*, *Dereci* и *Sayn-Wittgenstein* илюстрират по убедителен начин как правната рамка на ЕС се адаптира и разширява, осигурявайки по-задълбочена защита на правата, присъщи на гражданството, в духа на Хартата на основните права, чието значение е неотделимо от принципа за зачитане на човешкото достойнство, правото на свобода и равенство. Особено показателно е решението по делото *Ruiz Zambrano*, в което Съдът на ЕС за първи път дефинира „ядрото“ на гражданството на ЕС като правна конструкция, която не може да бъде лишен от своя ефективен смисъл чрез национални мерки, които пречат на реалното упражняване на правата, произтичащи от гражданството. Това становище преодолява класическите ограничения на националното законодателство и дава приоритет на защитата на индивидуалните права в контекста на европейското гражданство.

Следващото важно дело, *McCarthy*<sup>1</sup>, е илюстрация на развитието на правото на свободно движение и пребиваване, залегнало в член 21 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), като основополагащо право на гражданите на ЕС. Тук Съдът потвърждава, че всяка държава членка трябва да гарантира правото на свободно движение на гражданите на ЕС и техните семейства без непропорционални ограничения, като същевременно приема, че националните мерки за ограничаване на пребиваване или изключване следва да се обосноват с ясни законови основания и да съответстват на принципа на пропорционалност. Това решение поставя акцент върху баланса между националния суверенитет и правата, произтичащи от гражданството, като същевременно признава необходимостта от ефективна защита срещу произволни или дискриминационни действия на националните власти, които биха могли да накърнят същността на тези права.

Подобна линия на тълкуване следва и в делото *Dereci*<sup>2</sup>, заедно със свързаните с него дела *Ymeraga*<sup>3</sup> и *Aloka*<sup>4</sup>, където Съдът се занимава с въпроса за законните основания и

---

<sup>1</sup> Дело C-434/09, Решение от 5 май 2011 г. ECLI:EU:C:2011:277.

<sup>2</sup> Дело C-256/11, Решение от 15 ноември 2011 г. ECLI:EU:C:2011:734.

<sup>3</sup> Дело C-87/12, Решение от 8 май 2013 г. ECLI:EU:C:2013:291.

<sup>4</sup> Дело C-86/12, Решение от 21 март 2013 г. ECLI:EU:C:2013:197.

правната рамка, в която държавите членки могат да откажат или прекратят право на пребиваване на граждани на трети страни, които са семейства на граждани на ЕС. В този контекст се поставя акцент върху правото на семеен живот, защитено от Хартата, и върху необходимостта националните мерки да не водят до непропорционални ограничения на правата на гражданите на ЕС, произтичащи от техния статут. Съдът категорично заявява, че националните власти трябва да уважават не само буквата, но и духа на европейското право, като не могат да ограничават или отхвърлят тези права по начин, който обезсмисля самото гражданство и неговата защита. Това решение затвърждава ролята на Хартата като универсален стандарт, осигуряващ защита на основните права във всички сфери на действие на Съюза и неговите държави членки.

Решението по делото *Sayn-Wittgenstein*<sup>5</sup> допълва картината, като разглежда специализирани аспекти на семейното право и признаването на правата на гражданите в контекста на свободното движение и защита на личния живот. Съдът подчертава, че държавите членки следва да спазват принципите на пропорционалност и недискриминация, като въпросът за ограничаване на правата трябва да бъде преценяван с оглед на по-широката рамка на защитата, гарантирана от Договора и Хартата.

Всички тези дела и принципи създават солидна основа за разбирането на гражданството на ЕС не като формален статут, а като реална и динамична правна категория, която интегрира основни права и свободи, надгражда националните граници и служи като стожер на европейската правова общност. В тази връзка Хартата на основните права придобива ключова роля, като предоставя нормативна рамка, гарантираща неделимостта и ефективността на правата, свързани с гражданството. В същото време, задължението на националните съдилища да установяват и аргументират наличието на връзка между съответния казус и правото на ЕС, както бе подчертано в практиката на Съда, е от изключителна важност за правилното функциониране на правовата система на Съюза и за ефективното упражняване на гражданските права. Именно чрез това съгласувано взаимодействие между националните и съюзните юрисдикции гражданството на ЕС намира своето пълно правно изражение. Необходимо е да се отбележи, че от една страна, практиката на Съда подчертава принципната свобода на държавите членки да регулират въпросите на гражданството, но от друга, категорично ограничава тази свобода, когато

---

<sup>5</sup> Дело C-208/09, Решение от 22 декември 2010 г. ECLI:EU:C:2010:806.

националните мерки биха лишили гражданите на ЕС от ефективното упражняване на техните основни права. Тази двупосочна динамика гарантира баланса между националния суверенитет и интеграционната цел на Съюза, в който гражданството се превръща в инструмент за защита на личното достойнство, свобода и равнопоставеност, утвърдени и подсилени с правната тежест на Хартата. Вследствие на влизането в сила на Договора от Лисабон и утвърждаването на Хартата на основните права в Европейския съюз като юридически обвързващ инструмент, правната конструкция на гражданството на ЕС преживява качествено преобразуване. Този процес може да се разглежда като нов етап в развитието на европейското право, при който гражданството на ЕС не просто придобива символично значение, а се превръща в активен източник на права и задължения с пряко приложимо въздействие в националните правни системи. Гражданството на ЕС не е само статут, а пълноправен носител на конституционна идентичност, отразяваща фундаменталните принципи на Съюза и гарантираща защита на човешките права. Тази теза се потвърждава не само в теоретичен, но и в съдебен аспект чрез поредица от прецеденти на Съда на ЕС, които по безкомпромисен начин очертават съдържанието и обхвата на правата, произтичащи от гражданството на ЕС.

Както бе споменато, първият ясен пробив в разбирането за „пасивното гражданство“, при което гражданинът не се е възползвал от правото си на свободно движение, но въпреки това е защитен от правото на ЕС е направен от Съда на ЕС по делото *Ruiz Zambrano*. Както отбелязва проф. Кун Ленартс, в статията си, озаглавена „*Civis europaeus sum: from the cross-border link to the substance of EU citizenship*“<sup>6</sup>, това дело установява нова логика в тълкуването на член 20 ДФЕС, а именно че „положението на гражданите на ЕС изисква ефективна защита дори когато няма класически трансграничен елемент“<sup>7</sup>. В този смисъл делото *Ruiz Zambrano* маркира възхода на една материална концепция за гражданството, при която акцентът се измества от формалното наличие на движение между държави членки към същностното съдържание на правата на гражданина – в контекста на семеен живот, човешко достойнство, ефективно участие в социалния и икономическия живот на Общността. Така също се разгръща концепцията за „ядро на правата на гражданството“ –

---

<sup>6</sup> „Аз съм европейски гражданин: от трансграничната връзка до същността на гражданството на ЕС“ (преводът е на автора).

<sup>7</sup> Lenaerts, K. (2012). The concept of EU citizenship in the case law of the European Court of justice. ERA Forum, 13(4), 569–583.

онези основни елементи на правния статус, които правото на Съюза не допуска да бъдат застрашени или унищожени чрез действия на държавите членки.

Особено важно в делото *Ruiz Zambrano* е и присъствието на Хартата на основните права в ЕС – макар Съдът да не я цитира изрично в самото решение, правозащитната логика на заключението му е тясно свързана с нейните принципи. Член 7 (уважение към личния и семеен живот), член 24 (права на детето) и член 45 (свобода на движение и пребиваване) са сред разпоредбите, на които макар да липсва директно позоваване, стоят в основата на разсъжденията. В по-късни дела, като *Alopa* или *Ymeraga*, ХОПЕС ще бъде вече експлицитно инкорпорирана в аргументацията, но именно в *Ruiz Zambrano* се поставя началото на това развитие.

Разглеждането на делото *McCarthy* (C-434/09) надгражда тази доктрина, като конкретизира връзката между свободата на движение, член 21 от ДФЕС и правото на семейство. В този случай Съдът приема, че състоянието на гражданство и статутът на семейство, съставено от гражданин на ЕС и негражданин, подлежат на преценка с оглед на принципите на пропорционалност и недискриминация. Съдът изрично посочва, че отказът на пребиваване или на достъп до пазара на труда на семейства на граждани на ЕС, ако не е обоснован със сериозни основания, представлява незаконно ограничаване на правата по чл. 21<sup>8</sup>. Тук вече не става дума единствено за правото на пребиваване, а и за правото на участие в икономическия живот на Съюза, което Хартата гарантира чрез чл. 15 и 27, свързани с свободата на труд и социална защита. Това показва как гражданството на ЕС започва да обхваща не само формалното право на пребиваване, но и цялостната интеграция на индивида в обществените и икономическите структури на съюзното пространство. Решението в делото *McCarthy* (C-434/09), постановено малко след *Ruiz Zambrano*, изглежда на пръв поглед като отстъпление от революционната динамика, която Съдът на ЕС задава в предходния казус. Самият случай касае британска гражданка, която е родена и живее цял живот в Обединеното кралство и никога не е упражнявала правото си на свободно движение. Тя притежава и ирландско гражданство, поради което се позовава на правото си на свободно движение в качеството си на гражданин на ЕС и иска пребиваване за съпруга си – ямаец, с когото живее в Обединеното кралство. Британските власти отказват на *McCarthy* такова право, изтъквайки, че като британска гражданка, пребиваваща в

---

<sup>8</sup> Дело C-434/09 *McCarthy* – параграфи 42-44.

собствената си държава, тя не може да се ползва от правата по чл. 21 ДФЕС. Съдът на ЕС приема, че разпоредбите относно свободното движение не са приложими в случая, тъй като няма трансграничен елемент, а самото притежаване на гражданство на друга държава членка не е достатъчно за ангажиране на правото на ЕС. Отделно от това, Съдът подчертава, че макар лицето да притежава и ирландско гражданство, то не е упражнило правата си като гражданин на ЕС и не се намира в ситуация, в която национална мярка би довела до „реално лишаване от ефективното съдържание“ на гражданството. Параграф 49 от решението е особено показателен: „фактът, че г-жа McCarthy се ползва от гражданство на Съюза поради това, че притежава ирландско гражданство, не означава сам по себе си, че правото на Съюза е приложимо към положението ѝ“. С други думи, тук Съдът въвежда една по-рестриктивна логика, според която гражданството на ЕС не е достатъчно за ангажиране на правото на Съюза, когато липсва какъвто и да е трансграничен елемент или опасност от лишаване от същинските права на гражданина.

Този извод сякаш стои в напрежение спрямо *Ruiz Zambrano*, но всъщност очертава важна граница: за да бъде приложим чл. 20 ДФЕС самостоятелно, трябва да съществува не просто формално гражданство, а реална опасност от това, че действията на националните власти ще „анулират“ ефективното упражняване на статута на гражданин на ЕС. Това интерпретационно уточнение ще бъде доразвито в *Dereci*, където Съдът вече включва в анализа и Хартата на основните права на ЕС. В своята поредица от решения по делата *Dereci* (C-256/11), *Ymeraga* и *Alokra* Съдът изяснява също така ограниченията, които държавите членки могат да налагат върху пребиваването на граждани на трети държави, които са членове на семейства на граждани на ЕС. Тези решения поставят акцент върху необходимостта от балансиране между суверенитета на държавите членки и правото на семеен живот, гарантирано от член 7 от ХОПЕС. Съдът е категоричен, че националните мерки за отказ на пребиваване не бива да лишават гражданите на ЕС от реалната възможност да упражняват своите права, като в същото време тези мерки трябва да бъдат пропорционални и в съответствие с правото на Съюза (*Dereci*, параграфи 49-51). Този подход показва, че в епохата след Лисабон, гражданството на ЕС се възприема като динамичен институт, който надхвърля формалните рамки и осигурява на гражданите комплексна защита срещу национални политики, които биха им попречили да се възползват пълноценно от своите права.

Именно в делото *Dereci* (C-256/11) Съдът е призован да се произнесе по казус, който съдържа и измерения, свързани с правата на човека, и въпроси относно обхвата на прилагане на правото на ЕС. Делото обединява няколко спора в Австрия, при които граждани на трети страни – съпрузи и родители на граждани на ЕС – получават отказ за пребиваване, въпреки че пребивават заедно с австрийските си семейства. Националните органи аргументират, че като австрийски граждани, които не са упражнили правото си на свободно движение, техните роднини не могат да се ползват от пребиваване по правото на ЕС.

Решението по делото *Sayn-Wittgenstein* (C-208/09) допринася за разширяване на разбирането за гражданството и неговото прилагане в областта на семейното и наследственото право. В това дело Съдът потвърждава, че националните съдилища трябва да се съобразяват с правото на ЕС и с Хартата при вземането на решения, които могат да ограничат правата на гражданите на ЕС. Изтъква се необходимостта от съблюдаване на принципа на пропорционалност и зачитане на личния живот и семейните отношения, което е фундаментално за защитата на достойнството и свободата на личността<sup>9</sup>. Този прецедент подчертава взаимовръзката между гражданството на ЕС и по-широката система от основни права, които съставляват ядрото на европейската правна култура.

Делото *Sayn-Wittgenstein* (C-208/09) повдига още една важна колизия – националната идентичност на държавата и ценностите, уредени в чл. 4, пар. 2 ДФЕС, спрямо свободите на гражданите на ЕС. Съдът признава австрийската конституционна идентичност, че благородническа титла, вписана в името, нарушава принципа на равенство, и следва да се търси разумен баланс. *Sayn-Wittgenstein* показва, че гражданството на ЕС не отменя националните съществени функции и принципи, когато те са основани, пропорционални и не нарушават същественото ядро на правата – комбинация от чл. 21 ДФЕС, чл. 4 ДФЕС и чл. 51 ХОПЕС.

Когато интерпретираме тази линия, виждаме че „ядрото на правата на гражданството“ е свързано не само с възможността за използване на права, но и с човешки ценности – семеен живот, недискриминация, труд и социална интеграция – гарантирани чрез Хартата, но винаги в контекста на общото право на ЕС. Тази доктрина има непосредствени отражения в националните правни системи: съдии са призовани служебно

---

<sup>9</sup> Дело C-208/09 *Sayn-Wittgenstein*, параграфи 42-45.

да установяват наличието на връзка с правото на Съюза, да анализират дали национална мярка би лишила гражданина от „съществено съдържание“ на гражданството, и ако е необходимо — да отправят преюдициално запитване. Ако националният акт противоречи на тази доктрина, Съдът следва да го остави неприложен, като гарантира зачитане на ХОПЕС (чл. 7, 21, 24 и др.). Следващият слой в анализа е теоретичният дебат за *обратна дискриминация* — тежко присъстващ в казуси като *Sayn-Wittgenstein*, при който граждани на ЕС, които не са използвали правото си на движение, могат да се окажат обект на дискриминационни усилия при упражняване на гражданските си права. Това дело дава основание на следващи съдебни практики да разграничат между легитимна защита на националната идентичност (член 4, пар. 2 от ДЕС) и недопустимо ограничаване на основни свободи, регламентирани от членове 21 ДФЕС и 7 ХОПЕС. Ключов теоретичен принос идва от проф. А. Семов, който интерпретира съдебната практика като опит за изграждане на баланс между право на гражданството и правов ограничителен ред — ясно артикулиран през чл. 51, § 1 от Хартата, според който приложението ѝ е обвързано с прилагането на правото на ЕС. Това означава, че национален съд трябва да оперира с аналитичен метод, в който първо удостоверява връзката с правото на Съюза, след това идентифицира потенциална заплаха за „ядрото“ на гражданството и едва след това минава към тълкуването на съответните разпоредби — всичко в духа, определен от Семов<sup>10</sup>.

След *Zambrano*, *McCarthy* и *Dereci*, едва ли може да се разбере развитието на доктрината за гражданството на ЕС без ясно разграничаване между правата, които са част от „ядрото“, и тези, които остават извън него, ако липсва трансграничен елемент или реална заплаха за деактивация на статута. Именно това разграничение намира най-честия си израз в анализа на проф. Семов, който подчертава: „Съдът не допуска автоматично упражняване на правата по гражданството — необходимо е да се установи, че националната мярка би нарушила реалната ефективност на този статус<sup>11</sup>“. Нещо повече, той аргументира, че Хартата на правата („не просто декларативен акт“, както той подчертава) създава „юридически стожер, който защитава ядро от индивидуални права, независимо дали

---

<sup>10</sup> Семов, А. Особенности и правна уредба на правния режим на основните права в ЕС. Правата на човека в Учредителните договори и Хартата на основните права на ЕС (ХОПЕС). Предистория на ангажирането на ЕО/ЕС с основните права и в частност с ЕКПЧ – логика на практиката на Съда на ЕО/ЕС. Решения на Германския КС *Solange I* и *II*. Решения на СЕО по делата *Stauder*, *Nold*, *Internationale Handelsgesellschaft*, *Rutili*, *Hauer*, *Wachauf* и *ERT*. Модул I, Лекции, 2022.

<sup>11</sup> *Ibid.*

транзитно преминават през области, обхванати от законодателството на ЕС<sup>12</sup>. Това подкрепя виждането, че ХОПЕС действа не като абстрактен морален кодекс, а като четвъртият стълб на европейското право.

В *Ymeraga* и *Alokpa*, защитавайки права на родителите на малолетни граждани на ЕС, Съдът на ЕС заявява, че „ако националното изпълнение доведе до обезсилване на гражданството на ЕС на малолетното дете – с фактическата му принуда да напусне Съюза – това нарушава член 20 ДФЕС и следователно води до нарушаване на права, защитени и от Хартата (чл. 7, и 24)“<sup>13</sup>.

Така доктрината ясно дефинира логическата връзка между гражданството и основните права — връзка, която трябва да бъде формулирана и мотивирана с изрична теза при всяко национално съдебно решение, особено когато има риск от отпадане или ограничение на граждански права.

В *Sayn-Wittgenstein* СЕС формулира и задължението на националното съдопроизводство за пропорционалност: ограниченията върху свободата на движение (чл. 21 ДФЕС) трябва да са съпоставими спрямо чл. 4, пар. 2 ДЕС (зачитане на националната конституционна идентичност). В параграф 44 от своето решение Съдът подчертава: „Балансът между правото на гражданите на ЕС и националното уважение към основите на правовите традиции не може да накърнява ядрото на правата, произтичащи от гражданството“<sup>14</sup>.

Това е отражение и на член 51 ХОПЕС — с ясното разграничение, че Хартата се прилага само ако е налице приложимост на правото на Съюза — и служи като връхна рамка за целокупната линия на защита, издигаща гражданството над националните правни бариери при правилно установена връзка с правото на ЕС.

Практическите последици се състоят във факта, че националните съдии са призовани да служебно установят наличието на връзка с правото на ЕС, преди да се заемат с въпроси по прилагане на права, свързани с гражданството. Проф. Семов визира като еталонна практика по българските дела, че „без ясно мотивиране за наличието на елемент на връзка, те следва да откажат преюдициално запитване – както и СЕС го прави“<sup>15</sup>. Това препраща

---

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Дело C-87/12 *Ymeraga*, параграф 48; дело C-86/12 *Alokpa*, параграф 35.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> *Ibid.*

към вътрешнобългарската практика по въпроса за преюдициалното производство, по която Съдът на ЕС изрично настоява за *servizio di collegamento* — ясно и мотивирано очертане на връзка, приложение и последици. Националното отражение на тези процеси е не по-малко значимо от интернационалното развитие. Българските съдилища (например по дела за право на пребиваване на чужденци, членове на семейството на граждани на ЕС) вече са призовани да прилагат доктрината на Съда на ЕС, но при липса на ясно формулирани критерии (включително опасността от лишаване, баланс между конкуриращи се права и съдържание на гражданството), много от реалните дела остават в сивата зона между национално и европейско право. Тук А. Семов препоръчва преюдициални въпроси, които да включват не само искане за тълкуване, но и експлицитно изложение защо е налице връзка и риск за гражданството — иначе Съдът ще отхвърли подобно запитване като недопустимо. Неведнъж Съдът подчертава, че гражданството на ЕС понякога изисква защита в ситуации, които не са засегнати от традиционното движение или от общностна регламентация — напр. право на труд, обединяване на семейства, социална интеграция. Без значение дали директно се повдига въпрос за „прилагане на гражданството“, националният съд е призован служебно да оцени риска от лишаване на ефективното право: преценка, която лежи в основата на добрата съдебна практика в статута на гражданина и приложимостта на Хартата.

*Поредицата от дела - Zambrano през McCarthy към Dereci, Ymeraga и Alokpa* — изгражда права и ограничения, които Съдът синергично интегрира с Хартата, като създава работещ механизъм за защита на основни права за гражданите на ЕС. В този смисъл, гражданството става не просто статут, а активен инструмент за защита, а националните съдилища — съдии, призвани да пазят този инструмент, като стриктно прилагат принципите, установени от СЕС, и увенчани нормативно с ХОПЕС.

Продължавайки от изведената основа, следва да се задълбочим в анализа на динамиката между гражданството на ЕС и Хартата на основните права, като подчертаем ключовите моменти в съдебната практика и тяхното отражение в националните системи, по-конкретно във връзка с преценката на съдилищата за реалната връзка с правото на ЕС, която в крайна сметка предопределя приложимостта на ХОПЕС. Анализът разкрива, че precedentите след Договора от Лисабон са повече от синтетични правни актове — те

представяват динамично изграждане на „ядрото на гражданството“ като гаранция за индивидуалната правна сигурност и социална интеграция. Разгърнатият анализ, очертан до момента, създава здрава основа за интегриране на важен теоретичен пласт — дилемата между *автономия* и *ограничения* в гражданството на ЕС — и на нейното отражение чрез поредица прецедентни решения. Освен това, става възможно да бъде поставен специален акцент върху връзката между гражданството и съдебното разбиране за *социална и икономическа интеграция*, които се открояват във *McCarthy* и *Dereci*, но остават до момента в аналитичната сянка на показателите за „ядрото на гражданството“. Този пласт изисква анализ на концепцията за *актуална принадлежност* към Съюза — не само формално, но и материално, включително достъпа до пазара на труда, семейната интеграция, социалните права.

Вследствие на *McCarthy*, става въпрос не просто за „движение“, а за *социална и семейна ангажираност*, която Съдът приема като част от минималното ядро на гражданството, когато е налице риск неговото ефективно упражняване да бъде накърнено. Именно тук, в делото *Dereci*, следва кодифицираната позиция, че всяка национална мярка, която пречи на семейна единица (с родител и дете гражданин на ЕС) да остане заедно, може да наруши устойчивостта на това ядро — и може да служи като законово основание за прилагане на чл. 20 ДФЕС и съответните разпоредби на Хартата. Съдът изрично заявява, че във вътрешни ситуации без трансграничен елемент, може да се говори за прилагане на Съюзното право, ако е налице *реална и неизбежна последица от загуба на статут*, а не просто приятен или традиционен детайл на социалната среда.

Съдът на ЕС се основава на принципите, заложи в *Ruiz Zambrano*, но поставя нов акцент: необходимо е да се установи, че отказът за пребиваване би довел до фактическа необходимост гражданинът на ЕС да напусне територията на Съюза. В параграф 66 от решението си Съдът изрично посочва: „фактът, че член от семейството на гражданин на Съюза е от трета страна и не може да получи разрешение за пребиваване в дадена държава членка, не е достатъчен сам по себе си, за да се приеме, че гражданинът на Съюза ще бъде принуден да напусне територията на Съюза“. Това становище обогатява, но и ограничава обхвата на *Zambrano*: не всяка трудност, породена от национална мярка, е достатъчна, за да се приложи правото на Съюза; необходимо е потенциално изключване от правния и териториален обхват на ЕС. В същото време, Съдът въвежда и ясна методологическа рамка

относно прилагането на Хартата. Съгласно чл. 51, пар. 1 от ХОПЕС, разпоредбите ѝ се прилагат за държавите членки само когато прилагат правото на Съюза. Следователно, ако националната мярка не попада в обхвата на правото на ЕС, Хартата не е приложима. Това подчертава още веднъж нуждата от ясно установяване на връзка между спора и нормите на Съюза, за да може Съдът да приложи не само правото на ЕС, но и гаранциите на основните права. Тази линия се запазва и в следващите решения – *Ymeraga, Alokpa, Rendón Marín*<sup>16</sup>, *Chavez-Vilchez*<sup>17</sup>, които внасят допълнителни критерии, като интензитет на зависимост между дете – гражданин на ЕС – и родител, необходимост от интеграция, най-добър интерес на детето, и т.н. В тях Хартата започва да се прилага по-често – напр. чл. 7 относно правото на семеен живот и чл. 24 относно закрилата на детето – но винаги в рамките на ограничението, наложено от чл. 51 ХОПЕС.

Тук се появява и съществено теоретично напрежение – между необходимостта за защита на основните права и ограничителния прочит на приложното поле на правото на ЕС. Някои автори, като Daniel Thym, изтъкват, че тази доктрина е прекалено рестриктивна и създава правна празнина, в която лицата са лишени от правата си в ситуации, близки до тези, които попадат в приложното поле на Съюза<sup>18</sup>. Хартата не бива да се третира като инструмент, приложим само при трансгранични случаи, тъй като нарушава самото разбиране за универсалност на основните права. Независимо от това, настоящата съдебна практика чертае все по-ясно очертанията на така нареченото „ядро на правата на гражданството“ – материален обхват, който включва правото на оставане в Съюза, семейния и личен живот, правото на защита срещу произволна експулсация, както и правото на достъп до икономическа и социална среда, които оформят същината на гражданския статус. Не може да бъде пренебрегнат и фактът, че Хартата на основните права действа като юридически инструмент за усилване на доктрината за гражданството, осигурявайки нормативна рамка за гарантиране на човешките права в целия Европейски съюз. Това става особено видно при разпоредбите, гарантиращи правото на равенство и недискриминация (чл. 21 ХОПЕС), правото на защита на личния и семейния живот (чл. 7 ХОПЕС) и правото на свободно движение и пребиваване (чл. 45 и 21 ДФЕС). Този

---

<sup>16</sup> Дело C-165/14, Решение от 13 септември 2016 г. ECLI:EU:C:2016:675.

<sup>17</sup> Case C-133/15, Решение от 10 май 2017 г ECLI:EU:C:2017:354.

<sup>18</sup> Thym, D. “The elusive limits of EU Citizenship: Dereci and the ‘substance’ of citizenship”, 2012.

нормативен импулс често се дефинира като съществена стъпка към „конституционализация“ на европейското гражданство, която засилва неговата правна тежест и осигурява по-ефективна защита на индивида.

Би могло да се обобщи, че анализът на практиката на Съда след Лисабон демонстрира ясна тенденция за превръщане на гражданството на ЕС от формален статут в конституционна категория, която обединява и защитава основните права на европейските граждани. Този процес се подпомага от Хартата, която функционира не само като кодекс на правата, но и като средство за контрол върху националните закони, които могат да накърнят ядрените права на гражданството. В този контекст, ролята на националните съдилища е от ключово значение, защото те са първата линия на защита на тези права, като същевременно са и съдии на връзката между конкретния казус и правото на ЕС. Те са длъжни да гарантират, че националните мерки не водят до нарушаване на фундаменталните права, залегнали в ХОПЕС и Договорите на ЕС, като при необходимост отправят преюдициални запитвания към Съда на ЕС за тълкуване и приложението на съюзното право. Следва да се посочи, че тълкувателната практика на Съда не само дефинира, но и все повече конкретизира „ядрото на гражданството“ като комплекс от права, без които гражданството би било лишено от реално съдържание. Това ядро включва правото на свободно движение и пребиваване, правото на защита на личния и семеен живот, равенството и недискриминацията, както и достъпа до социални и икономически права, всички гарантирани и усиленни от Хартата. Тази доктрина представлява върховна правна гаранция срещу национален произвол, поддържайки конституционната идентичност на ЕС и утвърждавайки европейската правова държава.

Не по-малко значима е ролята на ХОПЕС като интегративен инструмент, който допринася за усиляване на защитата на правата, произтичащи от гражданството на ЕС. Хартата функционира като „правен стожер, който допринася за превръщането на гражданството в източник на реални права, а не само формален статут. По този начин ХОПЕС не само подкрепя, но и развива доктрината на Съда, като придава на гражданството конституционен и нормативен статут, който се отразява във всички национални правни системи на държавите членки. Практическото отражение на тази нова доктрина се изразява в задължението на националните съдилища да осъществяват проактивен контрол върху съвместимостта на националните закони и административни актове с правото на ЕС и

ХОПЕС. Това налага не само формален преглед, а задълбочен анализ на фактите и правната рамка, в която те се разглеждат. Националните съдии стават първото звено в системата за защита на гражданството, като тяхната компетентност и отговорност са ключови за осигуряване на реалната приложимост на правата, заложи в европейското законодателство. Тази практика обаче не е без предизвикателства. Остава въпроса доколко националните съдилища разполагат с необходимите ресурси и експертиза, за да изпълнят изцяло своите задължения в тази насока. Необходими са ясни критерии и стандарти, които да подпомогнат националните съдии в тълкувателната им дейност и гарантират единна и последователна практика в целия Съюз. Тази препоръка отразява нуждата от постоянно развитие на съдебната практика и обучение, което да създаде условия за пълноценно прилагане на европейските норми на национално ниво. В националните съдилища задачата е ясна: те трябва активно да участват в разпознаването на случаи, в които правата, произтичащи от гражданството, са застрашени, и да се обръщат към Съда на ЕС с преюдициални въпроси; ролята им е арбитър на връзката с европейското право.

Приложението в българската практика вече отразява това развитие. При дела, включващи граждани на ЕС или членове на техните семейства, националните съдилища са длъжни да извършват стриктен анализ и — при нужда — преюдициално запитване, като формулират факторите, които свидетелстват за връзка с правото на ЕС. Това е стратегия, която защитава правовата държава и европейската конституционална идентичност. Този аналитичен преглед подчертава, че гражданството на ЕС след Лисабон и с Хартата не просто е обогатено концептуално, а и юридически утвърдено като система от реални права, които трябва да функционират ефективно в националните правни системи. Тази трансформация поддържа дълбока кохезия и логическа структура, каквато представи и глава I, и демонстрира как Съдът на ЕС постепенно изгражда доктринална конструкция, съчетаваща правата, свободата и защитата в съюзните граждани чрез устойчивата защита на института гражданство от национални ограничения. Интегрирането на ХОПЕС в съдебната практика след Договора от Лисабон се явява не просто юридически феномен, а съществена промяна в правната култура на националните съдебни системи, която изисква от съдиите да упражняват едновременно дълбока правна експертиза и отговорност към европейските ценности и принципи, залегнали в основата на съюзното право. Само чрез такава отговорна и компетентна съдебна практика гражданството на ЕС може да придобие

своя пълен смисъл и приложимост в реалния живот на европейските граждани. Практиката на националните съдилища след постановяването на решенията на СЕС, свързани с гражданството на ЕС, разкрива сложен баланс между уважението към националния суверенитет и задължението за съобразяване с европейското право, като особено място заема ролята на Хартата на основните права на ЕС. Един от най-ярките примери за прилагането на тази сложна нормативна рамка е съдебната практика в Австрия, където Върховният административен съд в редица дела поставя акцент върху принципа на пропорционалност и защитата на правото на семейния живот в контекста на решението за екстрадиране на чуждестранни граждани. Този подход е пряко инспириран от тълкуването на СЕС в *Ruiz Zambrano*, където се установява, че правото на гражданство на ЕС включва „ядро“ от права, които не могат да бъдат подкопавани от национални мерки, особено когато те засягат възможността на гражданина на ЕС да упражнява свободно правата си в своята държава членка.

В контекста на австрийското право, Съдът отбелязва, че отказът на разрешение за пребиваване на членове на семейството, които не са граждани на ЕС, може да бъде квалифициран като ограничение на „ядрото на гражданството“, ако ефектът е фактическо изгонване на самия гражданин на ЕС от територията на държавата. Това становище е подкрепено и от европейската доктрина, според която всяка национална мярка трябва да се анализира не само по вътрешноправни критерии, но и чрез призмата на ХОПЕС, особено чл. 7, който гарантира правото на зачитане на личния и семейния живот.

Съдебната практика в Германия също демонстрира този интегративен подход, като Федералният административен съд (*Bundesverwaltungsgericht*) и Федералният конституционен съд (*Bundesverfassungsgericht*) в някои решения са потвърдили, че изгонването на гражданин на ЕС, което по същество го лишава от възможността да упражнява правата си, гарантирани по силата на гражданството, представлява нарушение на принципа на недопустимост на ограничаването на „ядрото“ на тези права. В своите решения германските съдии често позовават както на правото на ЕС, така и на ХОПЕС като инструмент за защита на основни права, което е индикатор за интегрирания характер на европейската правна система, в която националното право не е автономно, а се развива в постоянна диалогичност с европейското.

В Белгия, напротив, някои съдебни решения по казуси, свързани с ограничаване на достъпа до социални помощи, подчертават предизвикателствата пред националните съдилища при тълкуването на понятието „ефективна интеграция“ и приложното поле на ХОПЕС в контекста на правото на гражданство на ЕС. Това води до изостряне на дебата за това доколко националните правни системи са готови да възприемат динамичния характер на европейското право, както е заложено в делата *McCarthy* и *Dereci*, където СЕС търси баланса между националната политика на държавите и гаранциите за основни права, като специално внимание се обръща на социалната интеграция като измерител за упражняване на правото на свободно движение и престой.

Тук ХОПЕС се явява не просто допълнителен слой на защита, а ключов нормативен инструмент, който насърчава националните съдилища да възприемат по-широк хоризонт на защита, като например при тълкуването на чл. 21 и чл. 24 от Хартата, гарантиращи недискриминация и права на детето. Практиката показва, че именно този подход е основен за преодоляване на потенциалните противоречия между националното административно право и гражданските права на гражданите на ЕС. Освен националните съдилища, и законодателните органи в държавите членки започват да адаптират нормативната си рамка, като интегрират препоръките, произтичащи от практиката на СЕС и ХОПЕС. Това се вижда ясно в случаи като *Dereci*, където правителствата са принудени да преразгледат законодателните разпоредби, за да отговорят на стандарта за защита на основни права, дефиниран от европейската юриспруденция. На националните съдии се възлага отговорна роля не само да прилагат европейските стандарти, но и да изграждат практика, която съчетава националната правна традиция с принципите на ХОПЕС и гражданството на ЕС, като по този начин допринасят за процеса на „европеизация“ на националното право. Тази двупосочна интеграция изисква от съдиите да развият т.нар. „европейски правен усет“, който включва способността да идентифицират релевантността на европейските норми и да обосноват конкретните основания за връзка на делото с правото на ЕС, както подробно е анализирано по-горе в това изследване.

Една от ключовите характеристики на този период е именно интеграцията на ХОПЕС като юридически инструмент, който придава на гражданството на ЕС по-широка и дълбока правна защита, отколкото досега. Това е отразено и в по-късни решения като *Ymeraga* и *Alokpa*, където Съдът се произнася по въпроси, свързани с правото на убежище

и закрилата на човешките права, обвързани с гражданството на ЕС. В тези решения се вижда не само прагматичната приложимост на ХОПЕС в конкретни случаи, но и тенденцията за превръщане на гражданството в свръхнационална правна категория, която гарантира не просто формални, а субстанциални права на лицата. Този съгласуван модел на еволюция на понятието „гражданство на Съюза“ е свидетелство за постепенната трансформация на ЕС от икономически съюз към съюз на гражданите и техните права. Съдът на ЕС се превръща в гарант и интерпретатор на тази промяна, като неговите решения изискват от националните съдилища не просто да прилагат европейските норми, но и да оценяват националните правни системи в светлината на конституционния характер на ХОПЕС. В този смисъл, доктрината за „ядрото на правата на гражданството“ се формира като ключов теоретичен и практически инструмент, който поставя гражданството в центъра на европейското правосъдие. От теоретична гледна точка този процес отразява разгръщането на т.нар. „горизонтален ефект“ на ХОПЕС, където основните права не са само щит срещу държавната власт, а активен инструмент за защита на индивида в отношенията му с националните институции, особено когато те прилагат право на ЕС. Това налага нов тип диалог между националните съдии и Съда на ЕС, който се явява върховен арбитър, но и партньор в изграждането на обща правна култура, основана на зачитане на правата на гражданите на Съюза. Семов подчертава, че именно в този период „се изгражда новата концепция за гражданството като неотменим правен статус, който надхвърля традиционните форми на национална принадлежност и социална закрила<sup>19</sup>“.

В заключение, може да се твърди, че след Лисабонския договор и влизането в сила на ХОПЕС съдебната практика на Съда на ЕС изгражда стабилен и съгласуван модел на гражданството на ЕС, основан на зачитане и защита на основните права, интеграция на социалните и политическите измерения на гражданството, както и на стриктен контрол върху националните мерки, засягащи тези права. Този модел не само надгражда досегашната доктрина, но и поставя основите за бъдещо развитие, в което гражданството на ЕС ще продължи да бъде ключов елемент в защитата на личността и равенството в рамките на един обединен Европейски съюз.

---

<sup>19</sup> Семов, А. За задължението за съответстващо тълкуване на вътрешните правни норми вж. подробно в поредица „Научни и практически публикации“, Lex.bg, 8. 1. 2021, 25.1.2021 и 15. 2. 2021.

## Библиография:

1. Семов, А. За задължението за съответстващо тълкуване на вътрешните правни норми виж особено подробно в Атанас СЕМОВ, поредица в: „Научни и практически публикации”, Lex.bg, 8. 1. 2021, 25.1.2021 и 15. 2. 2021.
2. Семов, А. Особенности и правна уредба на правния режим на основните права в ЕС. Правата на човека в Учредителните договори и Хартата на основните права на ЕС (ХОПЕС). Предистория на ангажирането на ЕО/ЕС с основните права и в частност с ЕКПЧ – логика на практиката на Съда на ЕО/ЕС. Решения на Германския КС Solange I и II. Решения на СЕО по делата Stauder, Nold, Internationale Handelgesellschaft, Rutili, Hauer, Wachauf и ERT. Модул I, Лекции 2022.
3. Lenaerts, K. (2012). The concept of EU citizenship in the case law of the European Court of Justice. ERA Forum, 13(4), 569–583.
4. Thym, D. “The elusive limits of EU Citizenship: Dereci and the ‘substance’ of citizenship”, 2012.