ANTHONY MICHAEL COLLINS
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2022. február 24.[1]

C-673/20. sz. ügy

EP
kontra
Préfet du Gers,
Institut national de la statistique et des études économiques;
Maire de Thoux
részvételével

(a Tribunal judiciaire d'Auch [auchi bíróság, Franciaország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Uniós polgárság – A Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Unióból és az Európai Atomenergia-közösségből való kilépéséről szóló megállapodás értelmezése és érvényessége – Az Egyesült Királyság olyan állampolgára, aki több, mint 15 éve lakóhellyel rendelkezik az Európai Unió valamely tagállamában, és akit az Egyesült Királyságban megfosztottak a választójogától – A lakóhely szerinti tagállam választói névjegyzékéből való törlés"

I. Bevezetés

1. Az uniós polgársággal járó előnyöket élvező brit állampolgárok az Egyesült Királyság Európai Unióból való kilépését követően is megtarthatják-e ezen előnyöket? Ez áll annak a négy kérdésnek a középpontjában, amelyet a Tribunal judiciaire d'Auch (auchi bíróság, Franciaország) tett fel annak a jogvitának a keretében, amelynek tárgyát az képezte, hogy EP – aki brit állampolgár – megtartja-e a választójogát és választhatóságát a franciaországi helyhatósági választásokon. Az első és a második kérdés arra vonatkozik, hogy a brit állampolgárok vagy azok valamely alcsoportja továbbra is uniós polgárnak minősül-e, és élvezi-e az e jogállással járó előnyöket. Nemleges válasz esetén a harmadik és a negyedik kérdéssel a Bíróságnak – jelesül az arányosság elvének tükrében – a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Unióból és az Európai Atomenergia-közösségből való kilépéséről szóló megállapodás megkötéséről szóló, 2020. január 30-i (EU) 2020/135 tanácsi határozat[2] érvényességét kell megvizsgálnia.

[1] Eredeti nyelv: angol.

[2] HL 2020. L 29., 1. o.

II. A releváns jogi rendelkezések

A. Az uniós jog

1. Uniós polgárság

2. Az EUSZ 9. cikk a következőképpen rendelkezik:

„[…] Uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára. Az uniós polgárság kiegészíti, és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot.”

3. Az EUMSZ 20. cikkének az uniós polgárságot létrehozó (1) bekezdése ezzel csaknem azonos megfogalmazást tartalmaz.

4. Az EUMSZ 22. cikk (1) bekezdése értelmében minden uniós polgár, akinek lakóhelye olyan tagállamban van, amelynek nem állampolgára, a lakóhelye szerinti tagállam helyhatósági választásain választójoggal rendelkezik és választható ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 40. cikke megerősíti ezt a jogot.

2. Az Egyesült Királyság kilépése az Európai Unióból

5. Az EUSZ 50. cikk a következőképpen rendelkezik:

„(1) Saját alkotmányos követelményeivel összhangban a tagállamok bármelyike úgy határozhat, hogy kilép az Unióból.

(2) A kilépést elhatározó tagállam ezt a szándékát bejelenti az Európai Tanácsnak. Az Európai Tanács által adott iránymutatások alapján az Unió tárgyalásokat folytat és megállapodást köt ezzel az állammal, amelyben az érintett államnak az Unióval való jövőbeli kapcsolataira tekintettel meghatározzák az illető állam kilépésének részletes szabályait. Ezt a megállapodást az Európai Unió működéséről szóló szerződés 218. cikke (3) bekezdésének megfelelően kell megtárgyalni. A megállapodást az Unió nevében a Tanács köti meg minősített többséggel eljárva, az Európai Parlament egyetértését követően.

(3) A kilépésről rendelkező megállapodás hatálybalépésének időpontjától, illetve ennek hiányában a (2) bekezdésben említett bejelentéstől számított két év elteltével a Szerződések az érintett államra többé nem alkalmazhatók, kivéve ha az Európai Tanács az érintett tagállammal egyetértésben ennek a határidőnek a meghosszabbításáról egyhangúlag határoz.

[…]”

6. A 2020/135 határozattal az Európai Unió nevében jóváhagyták a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Unióból és az Európai Atomenergia-közösségből való kilépéséről szóló megállapodást[3] (a továbbiakban: kilépésről rendelkező megállapodás).

[3] HL 2019. C 384., 1. o.

7. A kilépésről rendelkező megállapodás 185. cikke értelmében a megállapodás (közép-európai idő szerint) 2020. január 31-én éjfélkor lépett hatályba.

8. A kilépésről rendelkező megállapodás 126. cikke átmeneti vagy végrehajtási időszakról rendelkezett. Ez az időszak a megállapodás hatálybalépésének napján kezdődött és 2020. december 31-én ér véget.

9. Az átmenet hatályát a kilépésről rendelkező megállapodás 127. cikke határozza meg, amelynek (1) bekezdése úgy szól, hogy amennyiben a megállapodás másként nem rendelkezik, az uniós jog alkalmazandó az átmeneti időszak alatt „az Egyesült Királyságra és az Egyesült Királyságban." A Szerződések rendelkezései, valamint az európai uniós intézmények, szervek, hivatalok vagy ügynökségek által elfogadott aktusok közül az átmeneti időszak alatt nem volt alkalmazandó az Egyesült Királyságra és az Egyesült Királyságban az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdésének b) pontja és az EUMSZ 22. cikk, a Charta 40. cikke, valamint az e rendelkezések alapján elfogadott jogi aktusok. A kilépésről rendelkező megállapodás 127. cikkének (6) bekezdése úgy szólt, hogy „[a]mennyiben e megállapodás másként nem rendelkezik, az átmeneti időszak alatt az (1) bekezdés szerint alkalmazandó uniós jogban szereplő – beleértve a tagállamok által végrehajtott és alkalmazott jogot is –, a tagállamokra vonatkozó hivatkozásokat úgy kell érteni, hogy azok magukban foglalják az Egyesült Királyságot is."

B. A francia jog

10. Az 1958. október 4-i alkotmány – az 1993. július 27-i 93–952. sz. loi constitutionnelle-ből (a továbbiakban: 93–952. sz. alkotmányos törvény) eredő változata szerinti – 88–3. cikke a következőképpen szól:

„A helyhatósági választásokon választójog és választhatóság – viszonosságtól függően és az [EUSZ-ban] meghatározott rendelkezésekkel összhangban – kizárólag a Franciaországban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok számára biztosítható. A Franciaországban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok nem tölthetnek be polgármesteri tisztséget, illetve nem vehetnek részt a szenátusi választásokon az elektorok kijelölésében vagy a szenátorok megválasztásában […]"

11. A code électoral issu de la loi organique nº 98–404 du 25 mai 1998 déterminant les conditions d'application de l'article 88–3 de la Constitution relatif à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les ressortissants français, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, et portant transposition de la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994 (az alkotmány helyhatósági választásokon a választójognak és a választhatóság jogának a Franciaországban lakóhellyel rendelkező, nem francia állampolgár uniós polgárok általi gyakorlására vonatkozó 88–3. cikke alkalmazási feltételeinek megállapításáról és az 1994. december 19-i 94/80/EK irányelv átültetéséről szóló, 1998. május 25-i 98–404. sz. alkotmányos törvényből eredő választási törvénykönyv, 1998. május 26-i 120. sz. JORF; a továbbiakban: választási törvénykönyv) LO 227–1. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A Franciaországban lakóhellyel rendelkező, nem francia állampolgár uniós polgárok – e cikk rendelkezéseire is figyelemmel – a francia választópolgárokkal azonos feltételek mellett vehetnek részt a helyhatósági választásokon.

Az első bekezdésben említett személyeket Franciaországban lakóhellyel rendelkezőknek kell tekinteni, ha tényleges lakóhelyük Franciaországban van, vagy ha folyamatosan Franciaországban tartózkodnak.

[…]”

12. A választási törvénykönyv LO 227–2. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A LO 227–1. cikkben említett személyeket választójoguk gyakorlása céljából kérésükre külön választói névjegyzékbe kell felvenni.

A névjegyzékbe való felvételüket akkor kérhetik, ha a származási államukban választópolgároknak minősülnek, és ha a francia állampolgárságot leszámítva megfelelnek a franciaországi választópolgári jogállás és a választói névjegyzékbe való felvétel jogi feltételeinek.”

13. A választási törvénykönyv L. 16. cikke (3) bekezdésének második albekezdése értelmében az Institut national de la statistique et des études économiques (országos statisztikai és gazdaságtudományi intézet, Franciaország; a továbbiakban: INSEE) feladata az elhunyt és a választásra már nem jogosult választópolgárok nevének a választói névjegyzékből való törlése.

III. Az alapeljárás tárgyát képező jogvita és az előzetes döntéshozatal iránti kérelem

14. EP 1984 óta Franciaországban lakik, és francia állampolgárral kötött házasságot. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szerint nem szerezte meg a francia állampolgárságot házasság útján, mivel a Foreign and Commonwealth Office of the United Kingdom (külügyminisztérium, Egyesült Királyság) korábbi tisztviselőjeként hűséget fogadott Anglia királynőjének.

15. Az INSEE a kilépésről rendelkező megállapodás hatálybalépésekor törölte EP-t Thoux település (Franciaország) választói névjegyzékéből. Nem tudott tehát részt venni a 2020. március 15-i és 2020. június 28-i helyhatósági választásokon.

16. 2020. október 6-án EP kérelmet nyújtott be az Európai Unió nem francia állampolgárainak választási névjegyzékébe való újbóli felvétele iránt. Thoux település polgármestere a következő napon elutasította e kérelmét. EP ezt követően Thoux település választási bizottsága elé terjesztette az ügyet. Mivel ez a testület válaszában közölte, hogy csak 2021 márciusában ül össze, EP ezt a polgármester 2020. október 7-i határozatának hallgatólagos megerősítéseként kezelte. Ennek megfelelően 2020. november 9-én e határozat ellen keresetet terjesztett a Tribunal judiciaire d'Auch (auchi bíróság) elé.

17. A Tribunal judiciaire d'Auch (auchi bíróság) 2020. november 17-i végzésével, amelyet 2020. december 9-én nyújtottak be a Bíróság Hivatalához, úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni az Európai Unióról szóló szerződés 50. cikkét és a [kilépésről rendelkező megállapodást], hogy azok megszüntetik az olyan brit állampolgárok uniós polgárságát, akik az átmeneti időszak lejárta előtt gyakorolták a szabad mozgáshoz és szabad letelepedéshez való jogukat egy másik tagállam területén, különösen azok esetében, akik több, mint tizenöt éve lakóhellyel rendelkeznek egy másik tagállam területén, és az úgynevezett »15 year rule« brit törvény hatálya alá tartoznak, amely ily módon teljesen megfosztja őket a választójoguktól?

2) Igenlő válasz esetén: úgy kell-e tekinteni, hogy a kilépésről rendelkező megállapodásnak – a hatodik preambulumbekezdésével és az Európai Unió működéséről szóló szerződés 18., 20. és 21. cikkével összefüggésben értelmezett – 2., 3., 10., 12. és 127. cikke lehetővé tette e brit állampolgárok számára, hogy kivétel nélkül megőrizzék az uniós polgársághoz való, az országuknak az Európai Unióból való kilépése előtt őket megillető jogokat?

3) A második kérdésre adandó nemleges válasz esetén: nem érvénytelen-e részben a kilépésről rendelkező megállapodás annyiban, amennyiben sérti az Európai Unió identitásának alapjául szolgáló elveket, különösen az Európai Unió működéséről szóló szerződés 18., 20. és 21. cikkét, valamint a [Charta] 39. és [40.] cikkét, és nem sérti-e az arányosság elvét annyiban, amennyiben nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely lehetővé teszi számukra, hogy kivétel nélkül megtartsák e jogokat?

4) Mindenesetre nem érvénytelen-e részben a kilépésről rendelkező megállapodás 127. cikke (1) bekezdésének b) pontja annyiban, amennyiben sérti az Európai Unió működéséről szóló szerződés 18., 20. és 21. cikkét, valamint a [Charta] 39. és 40. cikkét is, mivel megfosztja azon uniós polgárokat, akik a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogukat az Egyesült Királyságban gyakorolták, választójoguktól és választhatóságuktól ezen ország helyhatósági választásain, továbbá, ha a Törvényszék és a Bíróság e rendelkezéseket ugyanúgy értelmezi, mint a Conseil d'État (államtanács, Franciaország), e jogsértés nem terjed-e ki az Egyesült Királyság azon állampolgáraira is, akik egy másik tagállam területén több, mint 15 éve gyakorolták szabad mozgáshoz és letelepedéshez való jogukat és az úgynevezett »15 year rule« brit törvény hatálya alá tartoznak, amely ily módon teljesen megfosztja őket szavazati joguktól?"

18. EP, a francia és a román kormány, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság írásbeli észrevételeket nyújtott be a Bírósághoz.

IV. Értékelés

Általános megfontolások

1. Állampolgárság: tagállami hatáskör

19. Az EUSZ (10) preambulumbekezdése úgy szól, hogy a tagállamok elhatározták, hogy országaik állampolgárai számára közös uniós polgárságot hoznak létre. A (13) preambulumbekezdése szerint pedig elhatározták, hogy tovább viszik az Európa népei közötti egyre szorosabb egység létrehozásának folyamatát.

20. Az EUSZ 1. cikk első bekezdése úgy szól, hogy e szerződéssel a Magas Szerződő Felek egymás között létrehozzák az Európai Uniót, amelyre közös célkitűzéseik elérése érdekében a tagállamok hatásköröket ruháznak. E cikk második bekezdése az EUSZ-t úgy írja le, mint ami új szakaszt jelent az Európa népei közötti egyre szorosabb egység létrehozásának folyamatában.

21. Az EUSZ 9. cikk és az EUMSZ 20–24. cikk – e rendelkezések sajátos összefüggésében – teremti meg az uniós polgárságot, határozza meg annak tartalmát és azt, hogy kit illethet meg az uniós polgárság.

22. Az EUSZ 9. cikk és az EUMSZ 20. cikk (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az uniós polgároknak valamely tagállam állampolgárainak kell lenniük. Az uniós polgárság kiegészíti és nem helyettesíti a tagállamok által biztosított állampolgárságot. Ebben az összefüggésben fontos elismerni, hogy a tagállamok dönthettek volna úgy, hogy egyesítik hatásköreiket, és az Európai Unióra ruházzák az annak meghatározására vonatkozó hatáskört, hogy kik jogosultak uniós polgárrá válni. A tagállamok e kifejezett döntése nem csak azt teszi lehetetlenné, hogy az Európai Unió a tagállamok által biztosított állampolgárságtól függetlenül hozzon létre uniós polgárságot, alkotmányos akadályt is emel az ilyen hatáskör uniós jogból történő levezetésével szemben.

23. E rendelkezések egyértelműségére tekintettel nem meglepő, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlatában, jelesül a Rottmann ítéletben [4], a Tjebbes ítéletben [5] és a közelmúltban a Wiener Landesregierung ítéletben [6] kifejezetten elismeri, hogy a tagállamok továbbra is hatáskörrel rendelkeznek annak meghatározására, hogy ki minősül állampolgárnak, következésképpen uniós polgárnak. Ezt a hatáskörmegosztást nem változtatja meg a Bíróság ítélkezési gyakorlata, amely szerint az uniós jog hatálya alá tartozó helyzetekben a tagállamoknak az uniós jogot tiszteletben kell tartaniuk az állampolgárság megszerzésével és elvesztésével kapcsolatos hatáskörökhöz hasonló hatáskörök gyakorlása során. [7]

24. A Rottmann ítélet [8] tárgyát olyan helyzet képezte, amelyben a tagállami állampolgárság elvesztése az érintett személy hontalanná válását vonta volna maga után. [9] A Bíróság megerősítette azt az állandó ítélkezési gyakorlatát, amely szerint az állampolgárság megszerzése és elveszítése feltételeinek meghatározása az egyes tagállamok hatáskörébe tartozik. [10] Mindazonáltal az uniós jog hatálya alá tartozó helyzetekben a nemzeti szabályok alkalmazásának ez utóbbit tiszteletben kell tartaniuk. [11] Az uniós jog hatálya alá eső körülmények közé tartozik az, amikor valamely uniós polgár az EUMSZ 20. cikk által biztosított jogállás és az azzal járó jogok elvesztését kockáztatja, mivel az egyik tagállam hatóságai a honosításának visszavonásáról határoztak azt követően, hogy elvesztette egy másik tagállam állampolgárságát. [12] A Bíróság megállapította, hogy nem ellentétes az uniós joggal, ha valamely tagállam visszavonja az uniós polgártól e tagállam állampolgárságát, amennyiben azt csalárd módon szerezték meg – még ha e határozat következtében az uniós polgár el is veszti az EUMSZ 20. cikkén alapuló jogállását –, feltéve hogy a határozat tiszteletben tartja az arányosság elvét. [13]

25. A Tjebbes ítélet [14] tárgyát olyan jogi szabályozás alkalmazása képezte, amelynek révén egy kettős állampolgár elveszítette holland állampolgárságát, ha nagykorúságának ideje alatt mindkét állampolgárság birtokában tízéves megszakítás nélküli időszakon keresztül a tagállamok területén kívül rendelkezett szokásos tartózkodási hellyel. Mivel a holland állampolgárság elvesztése azzal a következménnyel járt, hogy az ilyen személyeket megfosztották az uniós polgársággal járó

4 2010. március 2-i Rottmann ítélet (C-135/08, EU:C:2010:104).

5 2019. március 12-i Tjebbes és társai ítélet (C-221/17, EU:C:2019:189).

6 2022. január 18-i Wiener Landesregierung és társai (A honosításra vonatkozóan nyújtott biztosíték visszavonása) ítélet (C-118/20, EU:C:2022:34).

7 2010. március 2-i Rottmann-ítélet (C-135/08, EU:C:2010:104, 39. és 41. pont); 2019. március 12-i Tjebbes és társai ítélet (C-221/17, EU:C:2019:189, 30. pont); 2021. december 14-i V. M. A. ítélet (C-490/20, EU:C:2021:1008, 38. pont); 2022. január 18-i Wiener Landesregierung és társai (A honosításra vonatkozóan nyújtott biztosíték visszavonása) ítélet (C-118/20, EU:C:2022:34)

8 2010. március 2-i Rottmann-ítélet (C-135/08, EU:C:2010:104).

9 Uo., 26–29. pont.

10 Uo., 39. pont.

11 Uo., 41. pont.

12 Uo., 42. pont.

13 Uo., 42. és 59. pont.

14 2019. március 12-i Tjebbes és társai ítélet (C-221/17, EU:C:2019:189).

jogállástól és előnyöktől, a Bíróság ismét úgy ítélte meg, hogy e szabályozás az uniós jog hatálya alá tartozik, amelyet Hollandiának tiszteletben kell tartania.[15] Az állampolgárság megszerzése és elvesztése feltételeinek meghatározására irányuló hatásköre gyakorlása során a tagállam jogosult arra, hogy megkövetelje a közötte és az állampolgárai közötti tényleges kapcsolat fennállását, és az ilyen tényleges kapcsolat hiányához vagy megszűnéséhez az állampolgárság elvesztését kapcsolja következményként.[16] Ilyen körülmények között az uniós jog nem akadályozza meg a tagállamokat abban, hogy úgy tekintsék, valamely személy elveszítette állampolgárságát, még akkor sem, ha ez az uniós polgár jogállásának elvesztésével jár.[17] Ezt megelőzően azonban a tagállamnak egyedileg meg kell vizsgálnia az érintett személy és családja helyzetét, hogy az arányosság elvének tükrében felmérje az állampolgárság elvesztésének következményeit.[18]

26. A Wiener Landesregierung ítéletben[19] JY, észt állampolgár az osztrák hatóságoktól arra vonatkozó biztosítékokat kapott, hogy megkapja e tagállam állampolgárságát, amennyiben két éven belül igazolja észt állampolgárságának megszűnését.[20] Bizonyos szabálysértések elkövetése miatt az osztrák hatóságok visszavonták az osztrák állampolgárság JY számára történő megadásáról rendelkező határozatot.[21] A JY számára osztrák állampolgárságot biztosító határozat visszavonása azzal a következménnyel járt, hogy JY hontalanná vált, és ekképpen elvesztette az uniós polgári jogállását.[22] A Bíróság kimondta, hogy amennyiben adott személy a honosítási eljárás során azért veszti el ideiglenesen az uniós polgári jogállást, mert a származási tagállama azelőtt vonta vissza az érintett személy állampolgárságát, hogy az megszerezhette volna egy másik tagállam állampolgárságát, annyiban az EUMSZ 20. cikk hatékony érvényesülésének biztosítása elsősorban ez utóbbi tagállam feladata. E körülmények között a korábban nyújtott biztosítékokat visszavonó határozatnak jogszerű indokokon kell alapulnia és figyelembe kell vennie az arányosság elvét.[23]

2. Az Egyesült Királyság kilépése az Európai Unióból

27. Az EUSZ 50. cikk (1) bekezdése értelmében saját alkotmányos követelményeivel összhangban a tagállamok bármelyike szuverén akaratából úgy határozhat, hogy kilép az Unióból.[24] A rendelkezés a kilépésről szóló határozat önkéntességét és egyoldalúságát is biztosítani kívánja.[25] Az Unió az Európai Tanács kilépésről szóló határozatról való értesülését követően tárgyalásokat folytat az érintett állammal e határozat végrehajtásának részletes szabályairól. Az EUSZ 50. cikk (3) bekezdése időbeli korlátot szab e tárgyalások időtartamára vonatkozóan, mivel úgy rendelkezik, hogy a kilépésről rendelkező megállapodás hatálybalépésének időpontjától, illetve ennek hiányában a kilépésről szóló határozat bejelentésétől számított két év elteltével a Szerződések a kilépő államra többé nem alkalmazhatók, kivéve ha az Európai Tanács az érintett

15 Uo., 32. pont.

16 Uo., 35. pont.

17 Uo., 39. pont.

18 Uo., 40–46. pont.

19 2022. január 18-i ítélet (C-118/20, EU:C:2022:34).

20 Uo., 13. és 14. pont.

21 Uo., 15-17. pont.

22 Uo., 33. pont.

23 Uo., 51. pont.

24 2018. december 10-i Wightman és társai ítélet (C-621/18, EU:C:2018:999, 50. pont).

25 Uo., 68. pont.

tagállammal egyetértésben ennek a határidőnek a meghosszabbításáról egyhangúlag határoz. Az EUSZ 50. cikk (2) bekezdésében előirányzott megállapodás megkötésének elmaradása tehát nem akadályozza meg a kilépés hatálybalépését. [26]

28. Az EUSZ 50. cikk (3) bekezdése értelmében a Szerződések a kilépésről rendelkező megállapodás hatálybalépésének időpontjától kezdve nem alkalmazhatók az Unióból való kilépési szándékát bejelentő államra. Az Egyesült Királyság esetében a kilépésről rendelkező megállapodás (közép-európai idő szerint) 2020. január 31-én éjfélkor lépett hatályba, és ekkortól már nem minősül az Unió tagállamának. Az Egyesült Királyság elhatározása tehát többé nem irányult többek között az uniós tagállamok állampolgárai számára közös állampolgárság vagy az Európa népei közötti egyre szorosabb egység létrehozására. Mivel az uniós polgárság fennállása valamely tagállam állampolgárságának megszerzésétől és meglététől függ, és az Egyesült Királyság az uniós jog által előírt módon önként lemondott erről a jogállásról, a brit állampolgárok már nem minősölnek uniós polgároknak.

29. A kilépésről rendelkező megállapodás 126. cikke átmeneti időszakról rendelkezett, amely alatt az uniós jog 2020. december 31-ig alkalmazandó volt „az Egyesült Királyságra és az Egyesült Királyságban." Ebben az időszakban a kilépésről rendelkező megállapodás 127. cikke kifejezetten kizárta – az uniós polgárokat a lakóhelyük szerinti tagállam helyhatósági választásain megillető választójogára és a választhatóságára vonatkozó – EUMSZ 20. cikk (2) bekezdése b) pontjának, EUMSZ 22. cikk (1) bekezdésének és Charta 40. cikkének alkalmazását „az Egyesült Királyságra és az Egyesült Királyságban". A kilépésről rendelkező megállapodás hatálybalépésétől kezdve tehát a brit állampolgárok uniós polgárként már nem rendelkeztek választójoggal és nem voltak választhatók a lakóhelyük szerinti tagállam helyhatósági választásain.

30. Az Egyesült Királyságnak az Európai Unióból való kilépésétől kezdve a brit állampolgárok már nem minősülnek uniós polgároknak. Habár a kilépésről rendelkező megállapodás rendelkezései bizonyos jogokat biztosítottak számukra az átmeneti időszak alatt, a lakóhelyük szerinti tagállam helyhatósági választásain gyakorolható választójog és a választhatóság nem tartozott ezek közé.

3. EP érvelése

31. Írásbeli észrevételeiben EP több érvet is felhoz. Ezek két csoportra oszthatók. Először is, az Egyesült Királyság Európai Unióból való kilépése ellenére ő továbbra is uniós polgárnak minősül. Másodszor és másodlagos jelleggel előadja, hogy a kilépésről rendelkező megállapodás nem foszthatta meg őt jogszerűen a választójog helyhatósági választásokon való gyakorlásától. Az említett írásbeli észrevételekben szereplő egyes érvekre a következőképpen válaszolnék.

32. A Nemzetközi Bíróság Nottebohm ítéletének [27] EP által hivatkozott fordulata egyértelművé teszi, hogy az állampolgárság megszerzése az állam tevőleges magatartását teszi szükségessé. Az Európai Unió szabadon határozta meg, hogy az uniós polgárság biztosításának előfeltételét képezi a tagállami állampolgárság megszerzése. Ez önmagában elegendő a felperes azon érvének elutasításához, hogy valamely személynek az adott államhoz fűződő kapcsolata – még akkor is, ha e kapcsolatot egy már nem létező jogállás segítette elő – önmagában is megalapozhatja ezen állam állampolgárságának igénylését.

[26] 2019. március 19-i Shindler és társai kontra Tanács végzés (C-755/18 P, nem tették közzé, EU:C:2019:221, 31. pont).

[27] A Nemzetközi Bíróság 1955. április 6-i Nottebohm (Liechtenstein kontra Guatemala) ítélete, ICJ Reports 1955, 4. o.

33. EP a jelen ügyben láthatólag azt állítja, hogy a Franciaországhoz fűződő kapcsolata – amelyet akkor alakított ki, amikor még tagállami állampolgár volt – nem teszi lehetővé az uniós polgárságtól való megfosztását. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból azonban kitűnik, hogy EP hosszútávú franciaországi tartózkodása és francia állampolgárral kötött házassága ellenére úgy döntött, nem szerzi meg a francia állampolgárságot. A francia kormány álláspontja szerint EP kérelmezhetné azt, mivel francia állampolgárral kötött házasságot. EP-nek tehát nem kell mást tennie, mint benyújtania a francia hatóságoknál a francia állampolgárság megszerzéséhez szükséges kérelmet, amelynek alapján automatikusan uniós polgárságot kapna. Enyhén szólva paradox, hogy miközben EP kizárólag a Franciaországhoz fűződő kapcsolatára hivatkozik annak alátámasztása céljából, hogy jogosult az uniós polgárságának megtartására, nem hajlandó megtenni azt az egyetlen egy lépést, amely az uniós polgárságának megtartásához vezethetne, jelesül a francia állampolgárság iránti kérelem benyújtását. Franciaország nem ismerheti el EP-t uniós polgárként, ha nem rendelkezik valamely tagállam állampolgárságával.

34. A Bíróság kimondta, hogy az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdése által az uniós polgároknak biztosított jogok többek között az érintett uniós polgár fogadó tagállam társadalmába való fokozatos beilleszkedésének elősegítését szolgálják.[28] EP úgy tűnik azt állítja, hogy – tekintettel arra, hogy beilleszkedett a francia társadalomba mint uniós polgár – e jogállástól, és az azzal járó jogok gyakorlásától nem fosztható meg. Azon kifogáson felül, mely szerint EP, mint valamennyi brit állampolgár, az Egyesült Királyság Európai Unióból való kilépésre vonatkozó szuverén döntésének közvetlen következményeként már nem felel meg az uniós polgárság jogállásának és előnyeinek élvezetéhez szükséges alapvető előfeltételnek, azaz annak, hogy valamely tagállam állampolgára, megjegyzendő továbbá, hogy harmadik országok állampolgárainak a tagállamok társadalmába történő beilleszkedése nem tartozik az uniós polgárság által megvalósítandó célok közé.

35. EP – annak alátámasztása céljából, hogy a tagállami állampolgárság nem előfeltétele az uniós polgárságnak – idézi Poiares Maduro főtanácsnok Rottmann ügyre vonatkozó indítványa[29] 23. pontjának egyik mondatát, amely szerint „[a]z uniós polgárság valamely tagállami állampolgárság meglétét feltételezi, de egyúttal az állampolgárságétól független jogi és politikai fogalom is.”

36. Poiares Maduro főtanácsnok ezen indítvány 23. pontjában rámutat arra, hogy a tagállami állampolgárság az Európai Unió által biztosított jogok élvezéséhez való hozzáférést nyújt, és az Unió polgáraivá is teszi e személyeket. Megjegyezte, hogy az európai polgárság több, mint az e polgársággal nem rendelkezők számára önmagukban biztosítható jogok összessége. Az uniós polgárság az európai polgárok közötti, politikai jellegű kapcsolat meglétét feltételezi, amely saját politikai közösségeik más európai polgárok előtti megnyitására, valamint a polgári és politikai szolidaritás új formájának európai szintű kiépítésére irányuló kölcsönös kötelezettségvállaláson alapul. Poiares Maduro főtanácsnok álláspontja szerint a tagállamok azzal, hogy valamely tagállami állampolgárságot az uniós polgárság feltételévé tették, azt kívánták jelezni, hogy a polgárságnak ez az új formája nem kérdőjelezi meg az adott személy nemzeti politikai közösséghez való, elsődleges köteléket. Az európai polgársághoz valamely tagállami állampolgárságon keresztül lehet hozzáférni, amely utóbbihoz való hozzáférést a nemzeti jog szabályozza. A polgárság bármely formájához hasonlóan olyan új politikai térség alapját képezi, amelyből az uniós jog által rögzített jogok és kötelezettségek erednek. Nem az a helyzet, hogy az uniós jog önmagában az állampolgárság (következésképpen pedig az uniós polgárság) megszerzését és elvesztését

[28] 2017. november 14-i Lounes ítélet (C-165/16, EU:C:2017:862, 56. pont), valamint a 2022. január 18-i Wiener Landesregierung és társai (A honosításra vonatkozóan nyújtott biztosíték visszavonása) ítélet (C-118/20, EU:C:2022:34, 42. pont).

[29] Poiares Maduro főtanácsnok Rottmann ügyre vonatkozó indítványa (C-135/08, EU:C:2009:588).

szabályozza, hanem az, hogy az állampolgárság megszerzésére és elvesztésére vonatkozó feltételeknek összeegyeztethetőknek kell lenniük a közösségi szabályokkal, és tiszteletben kell tartaniuk az uniós polgárok jogait.

37. Így Poiares Maduro főtanácsnok Rottmann ügyre vonatkozó indítványának [30] 23. pontja távolról sem támasztja alá EP álláspontját, hanem teljes mértékben aláássa azt. Előadja, hogy az uniós polgárság valamely tagállam állampolgárságától való függővé tételét a tagállamok polgári és politikai szolidaritás új formájának európai szintű kiépítésére irányuló kölcsönös kötelezettségvállalása indokolja. Az Egyesült Királyság Európai Unióból való kilépésre vonatkozó szuverén döntésével egyértelműen jelezte, hogy elutasítja ezt a kötelezettségvállalást. Szuverén állam ilyen cselekményével összefüggésben a magánszemélyek az uniós polgár jogállás vagy az azzal járó előnyök iránti igényüket nem alapíthatják brit állampolgárságukra.

38. EP azt is előadja, hogy a kilépésről rendelkező megállapodás 127. cikke (1) bekezdésének b) pontja úgy rendelkezik, hogy mivel az abban felsorolt rendelkezések nem alkalmazandók „az átmeneti időszak alatt az Egyesült Királyságra és az Egyesült Királyságban”, ez az alkalmazhatatlanság a tagállamokra, így Franciaországra sem vonatkozik. A kilépésről rendelkező megállapodás 127. cikkének (6) bekezdése nem változtatja meg e korlátozás területi hatályát, mivel úgy rendelkezik, hogy az uniós jog az említett időszakban valamennyi tagállamra, így az Egyesült Királyságra is alkalmazandó.

39. A kilépésről rendelkező megállapodás 127. cikke (6) bekezdésének ezen olvasata úgy tűnik, figyelmen kívül hagyja, hogy e rendelkezés nem az uniós jogra mint olyanra, hanem „az (1) bekezdés szerint alkalmazandó uniós jog[ra]” utal. A kilépésről rendelkező megállapodás 127. cikke (1) bekezdésének b) pontja azzal a joghatással jár, hogy az általa hivatkozott rendelkezéseket kizárja az e rendelkezés értelmében alkalmazandó uniós jog köréből. A kilépésről rendelkező megállapodás 127. cikkének (6) bekezdése tehát azzal a joghatással jár, hogy a tagállamok az átmeneti időszakra mentesülnek a kilépésről rendelkező megállapodás 127. cikke (1) bekezdésének b) pontjában szereplő rendelkezések alkalmazásának kötelezettsége alól. A kilépésről rendelkező megállapodás 127. cikke tehát nem kötelezte Franciaországot arra, hogy EP-t az e tagállamban az említett időszak alatt megtartott helyhatósági választások választói névjegyzékében tartsa.

40. EP többször kifogásolja azt is, hogy a nevének a választói névjegyzékből való törléséről történő döntés során nem vették figyelembe az egyéni körülményeit. EP a Bíróság Rottmann ítéletére [31] és Tjebbes ítéletére [32] hivatkozva azt állítja, hogy az uniós polgársággal járó előnyöktől őt megfosztó határozat csak azt követően hozható meg, hogy az arányosság és a bizalomvédelem elve alapján értékelték az egyéni körülményeit, és a tisztességes eljárást – ezen belül a meghallgatáshoz való jogot is – biztosították számára.

41. A fenti 23–25. pontban leírtaknak megfelelően a Rottmann ítélet [33] és a Tjebbes ítélet [34] olyan körülmények között született, amelyekben egy tagállam megvonta az állampolgárságát egyes személyektől, akik ezáltal elvesztették uniós polgárságukat. Ebben az összefüggésben a Bíróság

[30] Poiares Maduro főtanácsnok Rottmann ügyre vonatkozó indítványa (C-135/08, EU:C:2009:588).

[31] 2010. március 2-i ítélet (C-135/08, EU:C:2010:104).

[32] 2019. március 12-i ítélet (C-221/17, EU:C:2019:189).

[33] 2010. március 2-i ítélet (C-135/08, EU:C:2010:104).

[34] 2019. március 12-i ítélet (C-221/17, EU:C:2019:189).

megállapította, hogy az uniós jog alapján és az arányosság elvének megfelelően az érintett tagállam köteles egyedileg megvizsgálni, hogy az érintett személyre nézve milyen következményekkel jár ez a veszteség. [35]

42. Álláspontom szerint EP nem hivatkozhat a Rottmann ítéletre [36] és a Tjebbes ítéletre [37] azzal, hogy ha figyelembe vették volna a személyes körülményeit, azok értékelése más eredményre vezetett volna az ügyében. Az arányosság elve értelmében a hatáskörrel rendelkező hatóság az egyént érintő határozat meghozatala előtt mérlegelni köteles az egymással ütköző jogokat és rendelkezéseket. A jelen ügy körülményei nem igényelnek EP személyes körülményeire vonatkozó mérlegelést a döntéshozó hatóság részéről. Az Egyesült Királyság Európai Unióból való kilépésre vonatkozó szuverén döntésének közvetlen következményeként az EP helyzetében lévő személy elveszítette a választójogát és többé nem választható Franciaország, vagyis a lakóhelye szerinti tagállam helyhatósági választásain. Ez a szuverén döntés, és nem a tagállam vagy annak valamely hatósága által hozott döntés fosztotta EP-t meg e jogok gyakorlásától. A Rottmann ítéletben [38] és a Tjebbes ítéletben [39] felmerülő helyzettel ellentétben a jelen ügyben sem a döntéshozónak, sem a kérdést előterjesztő bíróságnak nem volt, illetve nincs hatásköre arra, hogy helyt adjon EP követeléseinek. EP egyéni körülményeinek figyelembevétele nem vezethetett volna más, az uniós joggal összhangban lévő eredményre. Ugyanezen okok miatt, EP szempontjából nem releváns a Bíróság közelmúltbeli Wiener Landesregierung [40] ítélete sem.

43. Hozzáteszem, hogy amennyiben EP a saját helyzetét a hontalan személyek helyzetéhez igyekszik hasonlítani – a Rottmann [41] és a Wiener Landesregierung ítélet [42] hátterét képező helyzetnek megfelelően – megjegyezhető, hogy ő brit állampolgár. Az Egyesült Királyság hatóságaihoz fordulhat minden olyan kérdéssel, amely a brit állampolgársággal járó jogállásával vagy jogaival kapcsolatos. Franciaország vagy az Európai Unió nem játszhat szerepet az ilyen jogvitában.

44. Ezek az észrevételek EP azon törekvéseire is egyaránt vonatkoznak, hogy az Európai Unióval és/vagy a francia hatóságokkal szemben bizalomvédelemre hivatkozzon. A bizalomvédelem bármely olyan megsértését, amelyre EP az uniós polgárságával kapcsolatban esetleg hivatkozni kíván, az Európai Unióból kilépett Egyesült Királyságnak, nem pedig a francia hatóságoknak vagy az Európai Uniónak kell címeznie.

45. Ugyancsak téves EP azon állítása, hogy a francia hatóságok megfosztották őt a helyhatósági választásokon őt megillető választójogtól és választhatóságtól, ezzel pedig a demokratikus folyamatban való részvétel jogától. EP-t brit állampolgárként a demokratikus folyamatban történő részvételhez való jogától kizárólag az Egyesült Királyság joga fosztja meg.

35 2010. március 2-i Rottmann ítélet (C-135/08, EU:C:2010:104, 55. pont); 2019. március 12-i Tjebbes és társai ítélet (C-221/17, EU:C:2019:189, 41. pont).

36 2010. március 2-i ítélet (C-135/08, EU:C:2010:104).

37 2019. március 12-i ítélet (C-221/17, EU:C:2019:189).

38 2010. március 2-i ítélet (C-135/08, EU:C:2010:104).

39 2019. március 12-i ítélet (C-221/17, EU:C:2019:189).

40 2022. január 18-i Wiener Landesregierung és társai (A honosításra vonatkozóan nyújtott biztosíték visszavonása) ítélet (C-118/20, EU:C:2022:34).

41 2010. március 2-i ítélet (C-135/08, EU:C:2010:104).

42 2022. január 18-i Wiener Landesregierung és társai (A honosításra vonatkozóan nyújtott biztosíték visszavonása) ítélet (C-118/20, EU:C:2022:34).

46. EP továbbá azzal érvel, hogy az Európai Unióban lakóhellyel rendelkező brit állampolgárok helyhatósági választásokon őket megillető választójogtól és választhatóságtól való megfosztása sérti az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmának az EUMSZ 18. cikkben rögzített elvét.

47. A Bíróság rámutatott arra, hogy az Egyesült Királyságban lakóhellyel rendelkező uniós polgár az átmeneti időszakban hivatkozhat az EUMSZ 18. cikk első bekezdésére. [43] Hasonlóképpen, ebben az időszakban EP Franciaországgal szemben főszabály szerint hivatkozhat az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés EUMSZ 18. cikkben szereplő tilalmára.

48. Az állandó ítélkezési gyakorlatnak megfelelően azonban az EUMSZ 18. cikk első bekezdése csak az uniós jog által szabályozott azon esetekben alkalmazható önállóan, amelyekre az EUMSZnem tartalmaz hátrányos megkülönböztetést tiltó különös szabályokat. [44]

49. A jelen ügy szempontjából elegendő emlékeztetni arra, hogy a választójognak és a választhatóság jogának helyhatósági választásokon való gyakorlása tekintetében a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvével kifejezetten foglalkozik az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdésének b) pontja, amelyet a kilépésről rendelkező megállapodás 127. cikkének (1) bekezdése kifejezetten kizárt az olyan jogok köréből, amelyeket a brit állampolgárok az átmeneti időszakban továbbra is élvezhettek az Európai Unióban.

50. Ezenfelül a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a hátrányos megkülönböztetés tilalmának általános elve azt követeli meg, hogy az összehasonlítható helyzeteket ne kezeljék eltérően, és az eltérő helyzeteket ne kezeljék ugyanúgy, amennyiben az ilyen bánásmód objektíve nem igazolható. [45]

51. A politikai jogok Európai Unión belüli gyakorlását illetően a harmadik országok állampolgárai – például EP – eltérő jogállásuk miatt nincsenek a tagállamok állampolgáraihoz hasonló helyzetben. A velük szembeni eltérő bánásmód tehát nem minősül állampolgárságon alapuló indokolatlan hátrányos megkülönböztetésnek.

52. Ez természetesen nem érinti annak a lehetőségét, hogy a tagállamok a nemzeti jogukban meghatározott követelményekkel összhangban harmadik országbeli állampolgárok számára is biztosítsák a helyhatósági választásokon való részvétel jogát. [46] Másképpen megfogalmazva, bár az uniós jog nem kötelezi a tagállamokat arra, hogy a nemzeti joguk alapján a harmadik országok állampolgárainak választójogot biztosítsanak a választásokon, nem is akadályozza meg őket abban. Az uniós jog szempontjából nem kifogásolható az, hogy a francia jog nem biztosítja a szóban forgó személyeknek ezt a jogot.

53. Mindezek tükrében a hasznos válasz adása érdekében rátérek a kérdést előterjesztő bíróság által előzetes döntéshozatal céljából előterjesztett négy kérdésre.

[43] Lásd e tekintetben: 2021. július 15-i The Department for Communities in Northern Ireland ítélet (C-709/20, EU:C:2021:602, 64. pont).

[44] Uo., 65. pont.

[45] 2020. október 29-i Veselības ministrija ítélet (C-243/19, EU:C:2020:872, 37. pont).

[46] Az Európai Bizottság álláspontja szerint bizonyos feltételek mellett több tagállam biztosítja ezt a jogot.

i) Az első kérdésről

54. A kérdést előterjesztő bíróság első kérdésével arra vár választ, hogy úgy kell-e értelmezni az EUSZ 50. cikket és a kilépésről rendelkező megállapodást, hogy azok megszüntetik az olyan brit állampolgárok uniós polgárságát, akik az átmeneti időszak lejárta előtt gyakorolták a szabad mozgáshoz és szabad letelepedéshez való jogukat egy másik tagállam területén, különösen azok esetében, akik több, mint tizenöt éve lakóhellyel rendelkeznek egy másik tagállam területén, és az Egyesült Királyság úgynevezett „15 year rule" törvényének hatálya alá tartoznak, amely ily módon teljesen megfosztja őket a választójoguktól.

55. A fenti 19–52. pontban részletesen kifejtett okokból az Egyesült Királyságnak az EUSZ 50. cikk szerinti eljárás kezdeményezésére vonatkozó döntése, valamint az Európai Unió és az Egyesült Királyság között ennek következtében létrejött kilépésről rendelkező megállapodás folytán a brit állampolgárok már nem minősülnek az Unió valamely tagállama állampolgárainak. Ennek megfelelően már uniós polgároknak sem minősülnek. EP-nek az Egyesült Királyságon kívüli lakóhelyéből eredő, a választójogának ezen állam választásain történő gyakorlásával kapcsolatos jogkövetkezmények kérdése EP-re és az Egyesült Királyságra, mint harmadik államra tartozik, így arra nem terjed ki a Bíróság hatásköre.

56. Ennek megfelelően azt javaslom, hogy a Bíróság a kérdést előterjesztő bíróság első kérdését akként válaszolja meg, hogy az EUSZ 50. cikk és a kilépésről rendelkező megállapodás azzal a joghatással jár, hogy (közép-európai idő szerint) 2020. január 31-én éjféltől megszűnik a brit állampolgárok uniós polgársága, beleértve az olyan brit állampolgárok uniós polgárságát is, akik az átmeneti időszak lejárta előtt gyakorolták a szabad mozgáshoz és a szabad letelepedéshez való jogukat egy másik tagállam területén.

ii) A második kérdésről

57. A kérdést előterjesztő bíróság második kérdésével annak vizsgálatát kéri, hogy úgy kell-e tekinteni, hogy a kilépésről rendelkező megállapodásnak – a hatodik preambulumbekezdésével és az EUMSZ 18. cikkel, EUMSZ 20. cikkel és EUMSZ 21. cikkel összefüggésben értelmezett – 2., 3., 10., 12. és 127. cikke lehetővé tette e brit állampolgárok számára, hogy kivétel nélkül megőrizzék az uniós polgársághoz való, az országuknak az Európai Unióból való kilépése előtt őket megillető jogokat.

58. Úgy tűnik, ez a kérdés azon az alapon vetődik fel, hogy még ha a brit állampolgárok az EUSZ 50. cikk és a kilépésről rendelkező megállapodás következtében meg is szűnnének uniós polgárok lenni, az említett rendelkezések együttes hatása megvédi az uniós polgárságot már megszerzett brit állampolgárokat az Egyesült Királyság Európai Unióból való kilépésének egyik következményétől, jelesül attól, hogy a brit állampolgárok elveszítik az uniós polgárságot.

59. Az e kérdés alapjául szolgáló tézis legalább három leküzdhetetlen akadályba ütközik.

60. Először is, amint az az első kérdésre adott válaszból kitűnik, az EUSZ 50. cikk és a kilépésről rendelkező megállapodás nem tartalmaz kivételt az alól a szabály alól, hogy az Egyesült Királyság az Európai Unióból való kilépésével megszűnt tagállamnak lenni, a brit állampolgárokra vonatkozó valamennyi következménnyel együtt.

61. Másodszor, mivel ahhoz, hogy valaki uniós polgár lehessen, tagállami állampolgárnak kell lennie, (közép-európai idő szerint) 2020. január 31-én éjfél előtt minden brit állampolgár uniós polgár volt, függetlenül attól, hogy az utóbbi jogállással járó jogok bármelyikét is gyakorolta-e. Az uniós jog által biztosított jogok gyakorlása nem minősül olyan jogalapnak, amelynek alapján az adott személy uniós polgár jogállását meg lehetne határozni.

62. Harmadszor, a fentieknek megfelelően a kilépésről rendelkező megállapodás 127. cikkének (1) bekezdése kifejezetten akként rendelkezik, hogy az átmeneti időszakban nem alkalmazandó az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdésének b) pontja, az EUMSZ 22. cikk, a Charta 40. cikke, valamint az e rendelkezések alapján elfogadott jogi aktusok.

63. Ezen okokból kifolyólag azt javaslom, hogy a Bíróság a második kérdésre úgy válaszoljon, hogy a kilépésről rendelkező megállapodás és az EUMSZ fent hivatkozott rendelkezései nem teszik lehetővé a brit állampolgárok számára, hogy kivétel nélkül megőrizzék az uniós polgársághoz való, az az Egyesült Királyságnak az Európai Unióból való 2020. január 31-i kilépése előtt őket megillető jogokat.

iii) A harmadik és a negyedik kérdésről

64. A harmadik és a negyedik kérdés arra az esetre szól, ha a Bíróság az első két kérdésre nemleges választ ad. Mivel a kilépésről rendelkező megállapodás érvényességének kérdését több különböző, bár hasonló szempontból vetik fel, célszerű lehet azokat együttesen megvizsgálni.

65. Az állandó ítélkezési gyakorlatban megállapítást nyert, hogy a Bíróság mind a megsemmisítés iránti kereset, mind az előzetes döntéshozatal iránti kérelem keretében vizsgálhatja az Unió által kötött nemzetközi megállapodásnak a Szerződésekkel, valamint az e Szerződésekkel összhangban az Európai Unióra kötelező nemzetközi jogi szabályokkal való összeegyeztethetőségét. [47]

66. Amennyiben – a jelen ügyhöz hasonlóan – a Bíróság elé terjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem az Unió által kötött valamely nemzetközi megállapodás érvényességével kapcsolatos, akkor úgy kell tekinteni, hogy e kérelem tárgya az ilyen nemzetközi megállapodás megkötéséről szóló uniós jogi aktus. Az érvényesség Bíróság általi esetleges vizsgálata ebben az összefüggésben arra is kiterjedhet, hogy ez az aktus a szóban forgó nemzetközi megállapodásnak a tartalmára tekintettel jogszerű-e. [48]

67. Amint a fenti 6. pontban megállapítást nyert, az Európai Unió a 2020/135 határozattal jóváhagyta a kilépésről rendelkező megállapodás megkötését.

68. E megfontolások tükrében a harmadik és a negyedik, előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés úgy fogalmazható át, hogy azok lényegében arra irányulnak, hogy érvénytelen-e a kilépésről rendelkező megállapodás megkötéséről szóló 2020/135 határozat annyiban, amennyiben az – tekintettel a kilépésről rendelkező megállapodás tartalmára – nem biztosít a helyhatósági választásokon választójogot és választhatóságot a valamely tagállamban lakóhellyel rendelkező, de egyik tagállam állampolgárságával sem rendelkező brit állampolgárok számára.

[47] 2018. február 27-i Western Sahara Campaign UK ítélet (C-266/16, EU:C:2018:118, 48. pont).

[48] Uo., 50. és 51. pont.

69. A fentiek szerint (közép-európai idő szerint) 2020. január 31-én éjféltől az Egyesült Királyság már nem minősül az Európai Unió tagállamának. Az átmeneti időszak alatt az Egyesült Királyságra és állampolgáraira az uniós jog a kilépésről rendelkező megállapodás 127. cikkében meghatározott eltéréssel volt alkalmazandó, amely különösen a választójog és a választhatósághoz való jog lakóhely szerinti tagállam helyhatósági választásain történő gyakorlását zárja ki.

70. Álláspontom szerint, tekintettel arra, hogy az Egyesült Királyság az Európai Unióból való kilépése óta harmadik országnak minősül, a 2020/135 határozat nem kifogásolható amiatt, hogy akár az átmeneti időszak alatt, akár azt követően nem biztosítja a brit állampolgárok számára a választójogot és a választhatóságot a lakóhelyük szerinti tagállam helyhatósági választásain. E jogok elvesztése az Egyesült Királyság Európai Unióból való kilépésre vonatkozó szuverén döntésének egyik következménye. Ezt nem befolyásolja az, hogy a 2020/135 határozat a kilépésről rendelkező megállapodással együtt úgy rendelkezett, hogy az átmeneti időszakban kivételesen alkalmazandók a vívmányok bizonyos részei az Egyesült Királyság Európai Unióból való rendezett kilépésének biztosítása céljából, ami a határozat preambuluma szerint a kilépésről rendelkező megállapodás célját képezi. Ezen okokból úgy vélem, hogy az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdésének b) pontjával és az EUMSZ 22. cikkel, valamint a Charta 40. cikkével nem ellentétes a 2020/135 határozat a választójognak és választhatóság jogának a helyhatósági választásokon történő gyakorlását illetően. A 2020/135 határozat ugyanezen okokból a Bíróság előtt folyamatban lévő ügy szempontjából még kevésbé ellentétes az EUMSZ 18. cikkel és EUMSZ 21. cikkel.

71. Ezt a következtetést az sem befolyásolja, hogy EP-hez hasonlóan egyes brit állampolgárok az Egyesült Királyság kilépését megelőzően gyakoroltak bizonyos uniós polgársággal járó jogokat, köztük az Európai Unió más tagállamába való költözés és ottani tartózkodás jogát. Nincs jogalapja annak az állításnak, hogy a 2020/135 határozat azért volt jogellenes, mert nem biztosította az uniós polgárságot olyan személyek számára, akik az átmeneti időszakban vagy azt követően – függetlenül a lakóhelyüktől – már nem minősülnek uniós polgároknak.

72. Az is megjegyzendő, hogy az ítélkezési gyakorlatban elismerést nyer, hogy az európai uniós intézmények széles mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek a külkapcsolatok folytatása során hozott politikai jellegű döntések tekintetében.[49] Az európai uniós intézmények tehát külpolitikai előjogaik gyakorlása során jogszerűen köthetnek nemzetközi megállapodásokat partnereikkel a kölcsönösség és a kölcsönös előnyök elve alapján.[50]

73. A kilépésről rendelkező megállapodás preambulumában elismerést nyer, hogy kölcsönös védelmet kell biztosítani az uniós polgárok és a brit állampolgárok, valamint családtagjaik számára, amennyiben éltek a szabad mozgáshoz való jogukkal. Az Európai Bizottság éppen ebben az összefüggésben hivatkozik többek között a „The United Kingdom's Exit from the European Union – Safeguarding the Position of EU Citizens Living in the UK and UK Nationals Living in the EU" címet viselő 2017. júniusi tárgyalási dokumentumra. E dokumentumból kitűnik, hogy az Egyesült Királyság nem törekedett arra, hogy az Egyesült Királyságban tartózkodó uniós polgároknak kölcsönösség alapján politikai jogokat biztosítson az Európai Unióban tartózkodó brit állampolgárokat a kilépést követően megillető politikai jogokért cserébe.[51]

[49] 2016. december 21-i Swiss International Air Lines ítélet (C-272/15, EU:C:2016:993, 24. pont).

[50] Lásd e tekintetben: 1999. november 23-i Portugália kontra Tanács ítélet (C-149/96, EU:C:1999:574, 45. pont).

[51] A dokumentum online a következő linken érhető el: ahttps://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/621848/60093_Cm9464_NSS_SDR_Web.pdf címen.

74. Nincs tehát sem jogi, sem ténybeli alapja annak a megállapításnak, hogy az Európai Unió túllépte a külkapcsolatainak folytatására vonatkozó mérlegelési mozgásterének határait azzal, hogy az Egyesült Királyság kilépését követően sem egyoldalú határozat, sem az Egyesült Királysággal folytatott tárgyalások alapján nem engedélyezte az Unióban lakóhellyel rendelkező brit állampolgárok számára a választójog gyakorlását és a választhatóságot a tagállami helyhatósági választásokon.

75. Amennyiben a harmadik kérdés kifejezetten arra irányul, hogy sért-e a kilépésről rendelkező megállapodás bizonyos, az európai uniós identitás alapjául szolgáló elveket, és aránytalan-e, mivel nem tartalmaz kivételt az alól a szabály alól, hogy a brit állampolgárok elveszítik az uniós polgársággal járó jogokat, a következő rövid észrevételeket teszem. Mivel az Egyesült Királyságnak az Európai Unióból való kilépésre vonatkozó szuverén döntése az Európai Unió alapelveinek elutasítását jelenti, és a kilépésről rendelkező megállapodás az Európai Unió és az Egyesült Királyság közötti megállapodás, amely elősegíti az utóbbi rendezett kilépését az előbbiből, az Európai Unió nem volt abban a helyzetben, hogy ragaszkodjon ahhoz, hogy az Egyesült Királyság az Európai Unió bármely alapelvéhez is teljes mértékben tartsa magát. Az Európai Unió nem biztosíthatott olyan jogokat, amelyeket egyébként sem volt köteles érvényesíteni az olyan személyek nevében, akik az Európai Unióból kilépett állam állampolgárai, és akik ezért már nem uniós polgárok. Végül, mivel az uniós polgárság a tagállami állampolgárság függvénye, a Szerződések keretein belül nem volt lehetséges más válasz, mint a brit állampolgárok kizárása az uniós polgárok fogalmából.

76. Ami a negyedik kérdést illeti, a kilépésről rendelkező megállapodás 127. cikke (1) bekezdése b) pontjának érvényességét illetően alappal nem tehető különbség az olyan brit állampolgárok között, akik éltek az uniós jog szerinti jogaikkal, és azok között, akik nem. Jogilag minden brit állampolgár uniós polgár volt az Egyesült Királyság Európai Unióból való kilépését megelőzően, függetlenül attól, hogy e jogállással milyen módon élt. A bizalomvédelemmel kapcsolatos mindennemű kérdéssel annak az államnak, amelynek állampolgárai, azaz az Egyesült Királyságnak kell foglalkoznia.

77. A fentiekre tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik és a negyedik kérdésre azt a választ adja, hogy a kilépésről rendelkező megállapodás megkötéséről szóló 2020/135 határozat nem érvénytelen annyiban, amennyiben az nem biztosítja a választójogot és a választhatóságot a helyhatósági választásokon az olyan brit állampolgárok számára, akik valamely tagállamban rendelkeznek lakóhellyel, és egyik tagállam állampolgárságával sem rendelkeznek.

V. Végkövetkeztetés

78. A fentiek tükrében azt javaslom, hogy a Bíróság a Tribunal judiciaire d'Auch (auchi bíróság, Franciaország) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következőképpen válaszoljon:

1) Az EUSZ 50. cikk és a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Unióból és az Európai Atomenergia-közösségből történő kilépéséről szóló megállapodás megkötéséről szóló, 2020. január 30-i (EU) 2020/135 tanácsi határozat azzal a joghatással jár, hogy (közép-európai idő szerint) 2020. január 31-én éjféltől megszűnik a brit állampolgárok

uniós polgársága, beleértve az olyan brit állampolgárok uniós polgárságát is, akik az átmeneti időszak lejárta előtt gyakorolták a szabad mozgáshoz és a szabad letelepedéshez való jogukat egy másik tagállam területén.

2) A 2020/135 határozat és az Európai Unió működéséről szóló szerződés rendelkezései nem teszik lehetővé e brit állampolgárok számára, hogy kivétel nélkül megőrizzék az uniós polgársághoz való, az az Egyesült Királyságnak az Európai Unióból való 2020. január 31-i kilépése előtt őket megillető jogokat.

3) A 2020/135 határozat nem érvénytelen annyiban, amennyiben az nem biztosítja a választójogot és az választhatóságot a helyhatósági választásokon az olyan brit állampolgárok számára, akik valamely tagállamban rendelkeznek lakóhellyel, és egyik tagállam állampolgárságával sem rendelkeznek.