A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2022. június 9.*

„Előzetes döntéshozatal – Uniós polgárság – Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának olyan állampolgára, aki valamely tagállamban rendelkezik lakóhellyel – EUSZ 9. cikk – EUMSZ 20. és EUMSZ 22. cikk – Választójog és választhatóság a lakóhely szerinti tagállam helyhatósági választásain – EUSZ 50. cikk – A Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Unióból és az Európai Atomenergia-közösségből történő kilépéséről szóló megállapodás – Egy tagállam Unióból való kilépésének következményei – A lakóhely szerinti tagállam választói névjegyzékéből való törlés – Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 39. és 40. cikke – Az (EU) 2020/135 határozat érvényessége”

A C-673/20. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a tribunal judiciaire d’Auch (auchi bíróság, Franciaország) a Bírósághoz 2020. december 9-én érkezett, 2020. november 17-i határozatával terjesztett elő az

EP

és

a **Préfet du Gers**,

az **Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)**

között,

a **Maire de Thoux**

részvételével folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: K. Lenaerts elnök, L. Bay Larsen elnökhelyettes, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, N. Jääskinen (előadó), I. Ziemele és J. Passer tanácselnökök, F. Biltgen, P. G. Xuereb, N. Piçarra, L. S. Rossi, N. Wahl és D. Gratsias bírák,

főtanácsnok: A. M. Collins,

* Az eljárás nyelve: francia.

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– EP képviseletében J. Fouchet és J.-N. Caubet-Hilloutou avocats,

– a francia kormány képviseletében A.-L. Desjonquères, D. Dubois és T. Stéhelin, meghatalmazotti minőségben,

– a román kormány képviseletében E. Gane és A. Wellman, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Unió Tanácsa képviseletében J. Ciantar, R. Meyer és M. Bauer, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Bizottság képviseletében E. Montaguti, H. Krämer, C. Giolito és A. Spina, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2022. február 24-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az EUSZ 50. cikknek, az EUMSZ 18., EUMSZ 20. és EUMSZ 21. cikknek, az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 39. és 40. cikkének, a 2019. október 17-én elfogadott és 2020. február 1-jén hatályba lépett, a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Unióból és az Európai Atomenergia-közösségből történő kilépéséről szóló megállapodás (HL 2020. L 29., 7. o.; a továbbiakban: kilépési megállapodás) 2., 3., 10., 12. és 127. cikkének értelmezésére, valamint e megállapodás érvényességére vonatkozik.

2 E kérelmet az 1984 óta Franciaországban lakóhellyel rendelkező egyesült királysági állampolgár, EP, valamint a préfet du Gers (gers-i prefektus, Franciaország) és az Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE, Franciaország) között EP-nek a választói névjegyzékből való törlése Franciaországban és az érintett külön választói névjegyzékbe való újbóli felvételének megtagadása tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő.

Jogi háttér

Az uniós jog

Az EU-Szerződés és az EUM-Szerződés

3 Az EUSZ 9. cikk a következőket mondja ki:

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

4 Az EUSZ 50. cikk a következőket írja elő:

„(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 [EUMSZ 218. cikk] (3) bekezdésének megfelelően kell megtárgyalni. A megállapodást az Unió nevében [az Európai Unió Tanácsa] 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.

[…]”

5 Az EUMSZ 18. cikk első bekezdése kimondja:

„A Szerződések alkalmazási körében és az azokban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül, tilos az állampolgárság alapján történő bármely megkülönböztetés.”

6 Az EUMSZ 20. cikk értelmében:

„(1) Létrejön az uniós polgárság. Uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára. Az uniós polgárság kiegészíti és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot.

(2) Az uniós polgárokat megilletik a Szerződések által rájuk ruházott jogok, és terhelik az azokban előírt kötelezettségek. Így az uniós polgárok többek között:

[…]

b) választásra jogosultak és választhatók a lakóhelyük szerinti tagállam európai parlamenti és helyhatósági választásain, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai”.

7 Az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A Szerződésekben és a végrehajtásukra hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokkal és feltételekkel minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz.”

8 Az EUMSZ 22. cikk a következőket írja elő:

„(1) 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. […]

(2) […] [M]inden uniós polgár, akinek a lakóhelye olyan tagállamban van, amelynek nem állampolgára, a lakóhelye szerinti tagállamban az európai parlamenti választásokon választójoggal rendelkezik és választható ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai. […]”

A Charta

9 A Chartának az „Aktív és passzív választójog az európai parlamenti választásokon” című 39. cikke az (1) bekezdésében a következőképpen rendelkezik:

„Minden uniós polgár választásra jogosult és választható a lakóhelye szerinti tagállam európai parlamenti választásain, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai.”

10 A Chartának az „Aktív és passzív választójog a helyhatósági választásokon” című 40. cikke értelmében:

„Minden uniós polgár választásra jogosult és választható a lakóhelye szerinti tagállam helyhatósági választásain, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai.”

A kilépési megállapodás

11 A kilépési megállapodást az Unió és az Európai Atomenergia-közösség (Euroatom) nevében a 2020. január 30-i (EU) 2020/135 tanácsi határozat (HL 2020. L 29., 1. o.) hagyta jóvá.

12 E megállapodás negyedik, hatodik és nyolcadik bekezdése kimondja:

„Emlékeztetve arra, hogy az [EUSZ 50. cikk] értelmében, összefüggésben az Euratom-Szerződés 106a. [cikkével] és az e megállapodásban megállapított rendelkezésekre is figyelemmel, az Unió és az Euratom jogának teljessége e megállapodás hatálybalépésétől kezdve már nem lesz alkalmazandó az Egyesült Királyságra,

[…]

Felismerve, hogy kölcsönös védelmet kell biztosítani az uniós polgárok és az egyesült királysági állampolgárok, valamint családtagjaik számára, amennyiben az e megállapodásban meghatározott időpont előtt gyakorolták szabad mozgáshoz való jogukat, valamint biztosítani kell, hogy az e megállapodás szerinti jogaik érvényesíthetők legyenek és a megkülönböztetésmentesség elvén alapuljanak; felismerve továbbá, hogy a társadalombiztosítási időszakokból származó jogokat védeni kell,

[…]

Figyelembe véve, hogy mind az Unió, mind az Egyesült Királyság érdekében áll egy átmeneti vagy végrehajtási időszak meghatározása, amely alatt – függetlenül attól, hogy az Egyesült Királyság Unióból való kilépése az Egyesült Királyságnak az uniós intézményekben, szervekben, hivatalokban és ügynökségekben való részvétele tekintetében milyen következményekkel jár, különös tekintettel az uniós intézményeknek, szerveknek, és ügynökségeknek az Egyesült Királyság uniós tagsága kapcsán kinevezett, kijelölt vagy megválasztott valamennyi tagja megbízatása e megállapodás hatálybalépésének napján történő megszűnésének időpontjára – az uniós jognak, ideértve a nemzetközi megállapodásokat is, alkalmazandónak kell lennie az Egyesült Királyságra és az Egyesült Királyságban, általános szabályként ugyanolyan hatással, mint a tagállamokra, annak érdekében, hogy el lehessen kerülni a zavarokat abban az időszakban, amikor a jövőbeli kapcsolatokat szabályozó megállapodás(ok)ra irányuló tárgyalások folyamatban vannak”.

13 Az említett megállapodás „Közös rendelkezések” című első része tartalmazza a megállapodás 1–8. cikkét. Ugyanezen megállapodás 2. cikkének c)–e) pontja értelmében:

„E megállapodás alkalmazásában:

[…]

c) »uniós polgár«: egy tagállam állampolgárságával rendelkező valamely személy;

d) »egyesült királysági állampolgár«: az Egyesült Királyság állampolgára, a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága kormányának az „állampolgárok” […] fogalmának meghatározásáról szóló, 1982. december 31-i új nyilatkozatában foglaltak szerint, a Lisszaboni Szerződést elfogadó kormányközi konferencia záróokmányához csatolt 63. nyilatkozattal […] együtt;

e) »átmeneti időszak«: a 126. cikkben meghatározott időszak”.

14 Az említett megállapodásnak „A polgárok jogai” című második részét alkotja a megállapodás 9–39. cikke. E megállapodás 9. cikkének c) és d) pontja a következőképpen rendelkezik:

„E rész alkalmazásában és a III. cím sérelme nélkül a következő fogalommeghatározások alkalmazandók:

[…]

(c) »fogadó állam«:
   (i) az uniós polgárok és családtagjaik tekintetében az Egyesült Királyság, amennyiben az uniós jognak megfelelően az átmeneti időszak vége előtt ott gyakorolták tartózkodási jogukat, és azt követően is ott tartózkodnak;
   (ii) az egyesült királysági állampolgárok és családtagjaik tekintetében az a tagállam, amelyben az uniós jognak megfelelően az átmeneti időszak vége előtt tartózkodási jogukat gyakorolták, és az említett időpontot követően is ott tartózkodnak;

d) »munkavégzés helye szerinti állam«:

(i) az uniós polgárok tekintetében az Egyesült Királyság, amennyiben az átmeneti időszak vége előtt ott határ menti ingázó munkavállalóként gazdasági tevékenységet folytattak és az említett időpontot követően továbbra is folytatnak;
(ii) az egyesült királysági állampolgárok tekintetében valamely tagállam, amelyben az átmeneti időszak vége előtt határ menti ingázó munkavállalóként gazdasági tevékenységet folytattak és az említett időpontot követően továbbra is folytatnak".

15 Az említett megállapodás „Személyi hatály" című 10. cikke előírja:

„(1) A III. cím sérelme nélkül, ez a rész a következő személyekre vonatkozik:

(a) azok az uniós polgárok, akik az átmeneti időszak vége előtt az uniós jognak megfelelően tartózkodási jogukat gyakorolták az Egyesült Királyságban, és az említett időpontot követően is ott tartózkodnak;

(b) azok az egyesült királysági állampolgárok, akik az átmeneti időszak vége előtt az uniós jognak megfelelően tartózkodási jogukat gyakorolták valamely tagállamban, és az említett időpontot követően is ott tartózkodnak;

[…]"

16 A kilépési megállapodásnak a „Megkülönböztetésmentesség" című 12. cikke kimondja:

„E rész alkalmazási körén belül és az abban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül, az e megállapodás 10. cikkében említett személyek tekintetében tilos bármely, az állampolgárság alapján történő megkülönböztetés az EUMSZ 18. cikkének első albekezdése értelmében a fogadó államban és a munkavégzés helye szerinti államban."

17 E megállapodás 13–39. cikke tartalmazza az említett megállapodás második részében említett személyeket megillető jogok tartalmát meghatározó rendelkezéseket.

18 Ugyanezen megállapodás „Átmeneti időszak" című 126. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Rendelkezésre áll egy átmeneti vagy végrehajtási időszak, amely e megállapodás hatálybalépésének napján kezdődik és 2020. december 31-én ér véget."

19 A kilépési megállapodásnak „Az átmenet hatálya" című 127. cikke előírja:

„(1) Amennyiben e megállapodás másként nem rendelkezik, az uniós jog alkalmazandó az átmeneti időszak alatt az Egyesült Királyságra és az Egyesült Királyságban.

Mindazonáltal a Szerződések következő rendelkezései, valamint az uniós intézmények, szervek, hivatalok vagy ügynökségek által elfogadott alábbi jogi aktusok az átmeneti időszak alatt nem alkalmazandók az Egyesült Királyságra és az Egyesült Királyságban:

[…]

b) az EUSZ 11. cikkének (4) bekezdése, az EUMSZ 20. cikke (2) bekezdésének b) pontja, 22. cikke és 24. cikkének első bekezdése, [a Charta] 39. és 40. cikke, valamint az említett rendelkezések alapján elfogadott jogi aktusok.

[…]

(6) Amennyiben 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.”

20 E megállapodás 185. cikke értelmében a megállapodás 2020. február 1-jén lépett hatályba. E cikk negyedik bekezdéséből egyébiránt kitűnik, hogy az említett megállapodás második része az átmeneti időszak végétől alkalmazandó.

A francia jog

21 Az 1958. október 4-i Constitution (alkotmány) 88–3. cikkének az 1993. július 27-i 93-952. sz. alkotmányos törvényből (JORF 1993. július 28., 10600. o.) következő szövege kimondja:

„A helyhatósági választásokon választójog és választhatóság – viszonosságtól függően és az [EU-Szerződésben] meghatározott rendelkezésekkel összhangban – kizárólag a Franciaországban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok számára biztosítható. […]”

22 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 alkotmánynak a 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 [JORF, 1998. május 26., 7975. o.]) a LO 227-1. cikkében 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.

[…]”

23 A választási törvénykönyv LO 227-2. cikke előírja:

„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.”

24 A választási törvénykönyv L 16. cikke III. bekezdésének 2. pontja értelmében az INSEE hatáskörrel rendelkezik arra, hogy az egységes választójogi nyilvántartásból törölje az elhunyt választókat és a választójoggal már nem rendelkező választókat.

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

25 EP, aki egyesült királysági állampolgár, 1984 óta Franciaországban lakik, és egy francia állampolgárral kötött házasságot. Nem kért, illetve nem kapott francia állampolgárságot.

26 A kilépési megállapodás 2020. február 1-jei hatálybalépését követően EP-t ezen időponttól kezdődően törölték Franciaországban a választói névjegyzékből. Ily módon nem engedélyezték számára, hogy részt vegyen a 2020. március 15-én tartott helyhatósági választásokon.

27 2020. október 6-án EP kérelmet nyújtott be a nem francia állampolgár uniós polgárok külön választói névjegyzékébe való újbóli felvétele iránt.

28 2020. október 7-i határozatával Thoux település (Franciaország) polgármestere elutasította ezt a kérelmet.

29 2020. november 9-én EP a kérdést előterjesztő bírósághoz fordult e határozat vitatása céljából.

30 EP e bíróság előtt hangsúlyozza, hogy az Egyesült Királyság azon jogszabálya miatt már nem jogosult választásra és nem választható az Egyesült Királyságban, amelynek értelmében ezen állam azon állampolgára, aki több mint 15 éve külföldön lakik, az említett államban már nem jogosult részt venni a választásokon (a továbbiakban: 15 éves szabály).

31 Így EP szerint ő más helyzetben van, mint amelyre tekintettel a Cour de cassation (semmítőszék, Franciaország) megállapította, hogy az uniós polgárság elvesztése nem sérti aránytalanul az érintett személy polgári és politikai jogait, mivel ez utóbbi szavazhatott az Egyesült Királyság Unióból való kilépéséről szóló népszavazáson és a 2019-ben ezen államban tartott törvényhozási választásokon. Márpedig EP esetében nem ez a helyzet.

32 EP szerint az EUMSZ 20. cikkben biztosított, uniós polgári jogállás elvesztése nem lehet automatikus következménye az Egyesült Királyság Unióból való kilépésének. Hozzáteszi, hogy e jogállás elvesztése sérti a jogbiztonság és az arányosság elvét, valamint hogy hátrányos megkülönböztetést valósít meg az uniós polgárok között, valamint sérti a szabad mozgáshoz való jogát.

33 Thoux település polgármestere emlékeztet arra, hogy az alkalmazandó nemzeti rendelkezések nem teszik lehetővé EP-nek a választói névjegyzékbe való felvételét.

34 A gers-i prefektus a kereset elutasítását kéri. Többek között úgy véli, hogy az Egyesült Királyság Unióból való 2020. február 1-jei kilépése azt eredményezte, hogy a Franciaországban szervezett helyhatósági és európai választásokon ezen állam állampolgárai elveszítették a választáshoz és választhatósághoz való jogukat, és ebből következően az INSEE hivatalból törölte a külön választói névjegyzékekből az Egyesült Királyság olyan állampolgárait, mint például EP, akiknek nincs egyúttal francia állampolgárságuk.

35 A kérdést előterjesztő bíróság hangsúlyozza, hogy EP-től teljes mértékben megvonták a választójogot, mivel a 15 éves szabály miatt nem szavazhat az egyesült királysági választásokon, és hogy a kilépési megállapodás 127. cikkének rendelkezései alapján elveszítette a választójogot az európai parlamenti választásokon is, csakúgy mint a franciaországi helyhatósági választásokon.

36 Az említett bíróság úgy véli, hogy e megállapodás rendelkezéseinek EP-re történő alkalmazása aránytalan mértékben sérti EP választáshoz való alapvető jogát.

37 E körülmények között a tribunal judiciaire d'Auch (auchi bíróság, Franciaország) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni az [EUSZ 50. cikket és a kilépési] megállapodást, hogy azok megszüntetik azon [egyesült királysági] állampolgárok európai 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 tartózkodnak egy másik tagállam területén, és [a 15 éves szabálynak nevezett] [egyesült királysági] törvény hatálya alá tartoznak, amely ily módon teljesen megfosztja őket szavazati joguktól?

2) Igenlő válasz esetén: úgy kell-e tekinteni, hogy a kilépési megállapodásnak – az e kilépési megállapodás hatodik preambulumbekezdésével és az [EUMSZ] 18., 20. és 21. [cikkel] összefüggésben értelmezett – 2., 3., 10., 12. és 127. cikke lehetővé tette ezen [egyesült királysági] állampolgárok számára, hogy korlátlanul megőrizzék az országuknak az Európai Unióból való kilépése előtt az európai polgársághoz való, őket megillető jogokat?

3) A második kérdésre adandó nemleges válasz esetén: nem érvénytelen-e részben a [kilépési] megállapodás annyiban, amennyiben sérti az Európai Unió identitását képező elveket, különösen az [EUMSZ] 18., 20. és 21. [cikket], 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 nem kizárólagos jelleggel megtartsák e jogokat?

4) Mindenesetre nem érvénytelen-e részben a kilépési megállapodás 127. cikke (1) bekezdésének b) pontja annyiban, amennyiben sérti az [EUMSZ] 18., 20. és 21. [cikket], 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, aktív és passzív választójoguktól a helyhatósági választásokon ebben az országban, továbbá, ha a Törvényszék és a Bíróság e rendelkezéseket ugyanúgy értelmezi, mint a francia Conseil d'État (államtanács), 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 [a 15 éves szabály] hatálya alá tartoznak, amely ily módon teljesen megfosztja őket szavazati joguktól?"

A szóbeli szakasz újbóli megnyitása iránti kérelemről

38 A Bíróság Hivatalához 2022. április 15-én benyújtott beadványában EP azt kérte, hogy a Bíróság eljárási szabályzatának 83. cikke alapján rendeljék el az eljárás szóbeli szakaszának újbóli megnyitását.

39 Kérelmének alátámasztása érdekében EP arra a körülményre hivatkozott, hogy a Conseil d'État (államtanács, Franciaország) 2022. március 22-én olyan ítéletet hozott, amelyben anélkül, hogy bevárta volna a Bíróság ítéletét, az alapeljáráshoz hasonló ügyben határozott az Egyesült Királyság Unióból való kilépésének a Franciaországban lakóhellyel rendelkező egyesült királysági állampolgárok jogállására gyakorolt következményeiről, tekintettel az uniós polgárságra vonatkozó szabályokra. EP azt is jelezte, hogy nem ért egyet a főtanácsnok 2022. február 24-én ismertetett indítványával, aki ráadásul több érvét is válasz nélkül hagyta.

40 E tekintetben emlékeztetni kell egyrészt arra, hogy az Európai Unió Bíróságának alapokmánya és eljárási szabályzata nem teszi lehetővé az ezen alapokmány 23. cikke szerinti érdekeltek számára, hogy a főtanácsnoki indítványra válaszként észrevételeket tegyenek (2021. november 16-i Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim és társai ítélet, C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:931, 30. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

41 Másrészt az EUMSZ 252. cikk második bekezdése szerint a főtanácsnok teljesen pártatlanul és függetlenül eljárva, nyilvános tárgyaláson indokolással ellátott indítványt terjeszt elő azokban az ügyekben, amelyek esetében az Európai Unió Bíróságának alapokmánya szerint a főtanácsnok részvételére van szükség. Nem a bíráknak vagy a feleknek szánt véleményről van tehát szó, amely valamely, Bíróságon kívüli hatóságtól származik, hanem maga az intézmény egy tagjának egyedi, indokolással ellátott és nyilvánosan kifejtett véleményéről. E körülmények között a főtanácsnok indítványát a felek nem vitathatják (lásd ebben az értelemben: 2021. október 6-i Sumal ítélet, C-882/19, EU:C:2021:800, 21. pont). Egyébiránt a Bíróságot nem köti sem ezen indítvány, sem pedig a főtanácsnoknak az indítvány alapjául szolgáló indokolása. Következésképpen az, ha az érdekelt fél nem ért egyet a főtanácsnok indítványával, bármilyen kérdéseket is vizsgáljon a főtanácsnok az indítványban, önmagában nem indokolhatja a szóbeli szakasz újbóli megnyitását (2021. november 16-i Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim és társai ítélet, C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:931, 31. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

42 Mindazonáltal az eljárási szabályzat 83. cikke értelmében a Bíróság a főtanácsnok meghallgatását követően bármikor elrendelheti az eljárás szóbeli szakaszának újbóli megnyitását, különösen, ha úgy ítéli meg, hogy az ügy körülményei nincsenek kellően feltárva, vagy ha a fél e szakasz befejezését követően a Bíróság határozatára nézve döntő jelentőségű új tényt hoz fel, illetve ha az ügyet olyan érv alapján kell eldönteni, amelyet az érdekeltek nem vitattak meg.

43 A jelen ügyben azonban a Bíróság a főtanácsnok meghallgatását követően úgy ítéli meg, hogy a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem elbírálásához szükséges valamennyi információval rendelkezik. Egyébiránt a Bíróság megjegyzi, hogy az EP által az eljárás szóbeli szakaszának újbóli megnyitása iránti kérelmének alátámasztására előadott körülmények, ideértve a hivatkozott nemzeti határozatot is, nem minősülnek olyan új tényeknek, amelyek alkalmasak lennének arra, hogy befolyásolják az általa ily módon meghozandó határozatot.

44 E körülmények között nem kell elrendelni az eljárás szóbeli szakaszának újbóli megnyitását.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az első és a második kérdésről

45 Az előterjesztő bíróság első és második kérdésével, amelyeket együttesen kell vizsgálni, lényegében arra vár választ, hogy az EUSZ 9. és EUSZ 50. cikket, valamint az EUMSZ 20–22. cikket a kilépési megállapodással összefüggésben úgy kell-e értelmezni, hogy az Egyesült Királyság Unióból való 2020. február 1-jei kilépése óta ezen állam azon állampolgárait, akik az átmeneti időszak vége előtt tartózkodási jogukat gyakorolták valamely tagállamban, már nem illeti meg az uniós polgári jogállás, és különösen nem illeti meg őket az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdésének b) pontja és az EUMSZ 22. cikk alapján a választójog és választhatóság a lakóhelyük szerinti tagállam helyhatósági választásain, ideértve azt is, ha azon állam joga alapján, amelynek állampolgárai, megvonták tőlük a választójogot az ezen utóbbi állam által szervezett választásokon is.

46 E tekintetben először is hangsúlyozni kell, hogy az uniós polgársághoz valamely tagállam állampolgárságának megléte szükséges.

47 Az EUSZ 9. cikknek és az EUMSZ 20. cikk (1) bekezdésének megfelelően ugyanis az uniós polgároknak valamely tagállam állampolgárságával kell rendelkezniük. E rendelkezésekből ezenkívül kitűnik, hogy az uniós polgárság kiegészíti, és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot.

48 Az EUSZ 9. cikkel és az EUMSZ 20. cikkel a Szerződések megalkotói tehát elválaszthatatlan és kizárólagos kapcsolatot hoztak létre valamely tagállami állampolgárság megléte és az uniós polgári jogállás megszerzése, de annak megőrzése között is.

49 A Bíróság ebből a szempontból mondta ki, hogy az EUMSZ 20. cikk az uniós polgár jogállását biztosítja mindenki számára, aki valamely tagállam állampolgára, az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében azzal a céllal, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása legyen (2022. január 18-i Wiener Landesregierung [Honosításra vonatkozó biztosíték visszavonása] ítélet, C-118/20, EU:C:2022:34, 38. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

50 Az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdése, valamint az EUMSZ 21. és EUMSZ 22. cikk számos jogot kapcsol az uniós polgári jogálláshoz. Az uniós polgárság alapvető és egyéni jogot ruház az Unió valamennyi polgárára annak érdekében, hogy szabadon mozoghassanak és tartózkodhassanak a tagállamok területén, a Szerződésben és a végrehajtására hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokra és feltételekre is figyelemmel (2018. május 8-i K. A. és társai [Családegyesítés Belgiumban] ítélet, C-82/16, EU:C:2018:308, 48. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

51 Közelebbről, ami azon uniós polgárokat illeti, akik olyan tagállamban rendelkeznek lakóhellyel, amelynek nem állampolgárai, e jogok az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdésének b) pontja és az EUMSZ 22. cikk értelmében magukban foglalják, hogy választásra jogosultak és választhatók a lakóhelyük szerinti tagállam helyhatósági választásain, ugyanolyan feltételekkel, mint ez utóbbi tagállam állampolgárai. A Charta 40. cikke szintén elismeri ezt a jogot. E rendelkezések egyike sem biztosítja azonban az említett jogot a harmadik országbeli állampolgárok javára.

52 Amint arra a Bizottság rámutatott, az a körülmény, hogy valamely magánszemély, amikor az állampolgársága szerinti állam még tagállam volt, gyakorolta a más tagállam területén a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát, következésképpen nem teszi lehetővé számára, hogy

megtartsa az uniós polgári jogállást és az EUM-Szerződés által ahhoz kapcsolt valamennyi jogot, ha a származási államának az Unióból való kilépését követően már nem rendelkezik valamely tagállam állampolgárságával.

53 Másodszor, ami az Egyesült Királyságnak az Unióból való kilépésének az ezen állam állampolgárait érintő következményeit illeti, meg kell állapítani, hogy az EUSZ 50. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy saját alkotmányos követelményeivel összhangban a tagállamok bármelyike úgy határozhat, hogy kilép az Unióból. Ebből az következik, hogy az érintett tagállamnak nem a többi tagállammal, vagy akár az uniós intézményekkel együttműködve kell meghoznia a döntését. A kilépésre vonatkozó döntés csupán e tagállam akaratától függ, az alkotmányos követelményeinek tiszteletben tartása mellett, és így kizárólag a szuverén akaratától függ (2018. december 10-i Wightman és társai ítélet, C-621/18, EU:C:2018:999, 50. pont).

54 Amint arra a Bíróság emlékeztetett, az EUSZ 50. cikk (2) és (3) bekezdése olyan kilépési eljárást ír elő, amely magában foglalja először is a kilépési szándéknak az Európai Tanácsnak való bejelentését, másodszor a tárgyalást, valamint a kilépés részletes szabályait az érintett tagállam és az Unió közötti jövőbeni kapcsolatokra tekintettel megállapító megállapodás megkötését, és harmadszor az Unióból való szorosabb értelemben vett kilépést e megállapodás hatálybalépésekor, vagy ha ilyen megállapodásra nem kerül sor, két évvel az Európai Tanácsnak tett bejelentést követően, kivéve, ha az Európai Tanács az érintett tagállammal egyetértésben egyhangúlag úgy határoz, hogy meghosszabbítja e határidőt (2021. november 16-i Governor of Cloverhill Prison és társai ítélet, C-479/21 PPU, EU:C:2021:929, 48. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

55 Következésképpen az EUSZ 50. cikk (3) bekezdése értelmében a Szerződések a kilépési megállapodás 2020. február 1-jei hatálybalépésének időpontjától az Egyesült Királyságra már nem alkalmazhatók, így ezen időponttól kezdve ez az állam már nem tagállam (lásd ebben az értelemben: 2021. június 16-i Sharpston kontra Tanács és a tagállamok kormányainak képviselői végzés, C-685/20 P, EU:C:2021:485, 53. pont).

56 Következésképpen 2020. február 1. óta az Egyesült Királyság állampolgárai már nem valamely tagállam, hanem egy harmadik állam állampolgárságával rendelkeznek.

57 Márpedig, amint az a jelen ítélet 46–51. pontjából kitűnik, valamely tagállam állampolgárságának megléte elengedhetetlen feltétele annak, hogy valaki megszerezhesse és megőrizhesse az uniós polgári jogállást, valamint hogy megillesse őt az ahhoz kapcsolódó jogok teljes terjedelme. Egy tagállam állampolgárságának elvesztése tehát az érintett személy számára az uniós polgári jogállásának automatikus elvesztését vonja maga után.

58 E körülmények között, mivel az Egyesült Királyság állampolgárai 2020. február 1. óta harmadik országbeli állampolgárok, ezen időponttól elvesztették az uniós polgári jogállást. Következésképpen az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdésének b) pontja és az EUMSZ 22. cikk alapján már nem rendelkeznek választáshoz és választhatósághoz való joggal a lakóhelyük szerinti tagállam helyhatósági választásain. E tekintetben nincs jelentősége annak, hogy az Egyesült Királyság állampolgárai korábban gyakorolták tartózkodási jogukat valamely tagállamban.

59 Ami a kérdést előterjesztő bíróság aggályait illeti az uniós polgárság elvesztésének – szerinte – aránytalan következményeivel kapcsolatban egy olyan egyesült királysági állampolgár esetében, mint EP, akitől ráadásul a 15 éves szabály értelmében az Egyesült Királyságban is megvonták a választójogot, egyrészt arra kell rámutatni, hogy e jogállás elvesztése, és következésképpen az e

polgár lakóhelye szerinti tagállamban a helyhatósági választásokon történő választáshoz és választhatósághoz való jog elvesztése – amint azt a főtanácsnok az indítványa 42. pontjában megállapította – kizárólag az Egyesült Királyságnak az Unióból való kilépésre vonatkozó, az EUSZ 50. cikkének (1) bekezdése szerinti szuverén döntésének automatikus következménye.

60 Másrészt, ami a 15 éves szabályt illeti, az e korábbi tagállam – immár harmadik állam – választási joggal kapcsolatos döntésén múlik.

61 E körülmények között sem a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságai, sem azok bíróságai nem kötelezhetők arra, hogy az arányosság elvére tekintettel egyedileg megvizsgálják az uniós polgári jogállás elvesztése által az érintett személyre gyakorolt következményeket.

62 E tekintetben hangsúlyozni kell, hogy az, hogy az érintett személy elvesztette e jogállást, valamint a lakóhelye szerinti tagállamban szervezett választásokon történő választáshoz és választhatósághoz való jogot, automatikus következménye annak a döntésnek, amelyet egy korábbi tagállam az EUSZ 50. cikkének (1) bekezdése alapján szuverén módon hozott meg arról, hogy kilép az Unióból, és ezáltal harmadik állammá válik. Márpedig azok az ügyek, amelyekben a Bíróság az uniós polgárság elvesztése következményei arányosságának egyedi vizsgálatára vonatkozó kötelezettséget állapított meg, az uniós jog hatálya alá tartozó olyan sajátos helyzetekre vonatkoztak, amelyekben valamely tagállam magánszemélyektől visszavonta az állampolgárságot e tagállam jogszabályi intézkedése (lásd ebben az értelemben: 2019. március 12-i Tjebbes és társai ítélet, C-221/17, EU:C:2019:189, 48. pont) vagy az említett tagállam illetékes hatóságai által hozott egyedi határozat alapján (lásd ebben az értelemben: 2010. március 2-i Rottmann ítélet, C-135/08, EU:C:2010:104, 42. pont; 2022. január 18-i Wiener Landesregierung ítélet [Honosításra vonatkozó biztosíték visszavonása], C-118/20, EU:C:2022:34, 74. pont). Az az ítélkezési gyakorlat tehát, amely e különböző ítéletekből ered, nem ültethető át egy olyan helyzetre, mint amilyen az alapügyben szerepel.

63 Harmadszor, ami azt a kérdést illeti, hogy a kilépési megállapodás – az Egyesült Királyság Unióból való kilépésén túl, és emiatt e megállapodás 2020. február 1-jei hatálybalépésén túl – azon egyesült királysági állampolgárok számára, akik az átmeneti időszak vége előtt az uniós jognak megfelelően tartózkodási jogukat gyakorolták valamely tagállamban, fenntartja-e a választójogot és választhatóságot a lakóhelyük szerinti tagállam helyhatósági választásain, fontos hangsúlyozni, hogy az említett megállapodásban semmi nem utal arra, hogy az ilyen jogot biztosítana ezen állampolgárok számára.

64 Különösen meg kell jegyezni, hogy a kilépési megállapodás negyedik preambulumbekezdése szerint az e megállapodásban megállapított rendelkezésekre is figyelemmel az Unió jogának teljessége e megállapodás hatálybalépésétől kezdve már nem lesz alkalmazandó az Egyesült Királyságra.

65 E részletes szabályokat illetően, amelyek annak lehetővé tételére irányultak, hogy az Egyesült Királyság Unióból való kilépése rendezett módon történjen (lásd ebben az értelemben: 2018. december 10-i Wightman és társai ítélet, C-621/18, EU:C:2018:999, 56. pont), a kilépési megállapodás két időszakot különböztet meg.

66 Egyrészt a kilépési megállapodás 126. cikkével összefüggésben értelmezett 2. cikke e) pontjának megfelelően e megállapodás egy 2020. február 1-jétől december 31-ig tartó átmeneti időszakot ír elő.

67 E tekintetben e megállapodás 127. cikkének (1) bekezdése rögzíti az e megállapodás nyolcadik preambulumbekezdésében is említett elvet, amely szerint az uniós jog továbbra is alkalmazandó az átmeneti időszak alatt az Egyesült Királyságra és ezen állam területén. Márpedig ezen elvtől eltérően az említett megállapodás 127. cikke (1) bekezdésének b) pontja kifejezetten kizárja az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdése b) pontjának és az EUMSZ 22. cikknek, valamint a Charta 39. és 40. cikkének, vagyis az elsődleges uniós jog azon rendelkezéseinek az Egyesült Királyságra és ezen állam területén történő alkalmazását, amelyek az uniós polgárokat a lakóhelyük szerinti tagállam európai parlamenti és helyhatósági választásain megillető választójogra és választhatóságra vonatkoznak.

68 Kétségtelen, hogy amint azt EP kifejtette, a kilépési megállapodás 127. cikke (1) bekezdésének b) pontja értelmében ez a kizárás az Egyesült Királyságra és ezen államnak az e megállapodás területi hatályára vonatkozó 3. cikkének (1) bekezdésében meghatározott területére vonatkozik, anélkül hogy kifejezetten megemlítené annak állampolgárait. Meg kell azonban állapítani, hogy az említett kizárás az Egyesült Királyság azon állampolgáraira is alkalmazandó, akik az átmeneti időszak vége előtt az uniós jognak megfelelően tartózkodási jogukat gyakorolták valamely tagállamban.

69 A kilépési megállapodás 127. cikkének (1) bekezdését ugyanis annak 127. cikkének (6) bekezdésével összefüggésben kell értelmezni.

70 Márpedig ez utóbbi rendelkezésből kitűnik, hogy a tagállamok általi végrehajtásuk és alkalmazásuk keretében az uniós jog azon rendelkezéseit, amelyek e megállapodás 127. cikke (1) bekezdésének b) pontja értelmében nem alkalmazhatók, úgy kell értelmezni, hogy azok nem terjednek ki az Egyesült Királyságra. E rendelkezések között szerepel az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdésének b) pontja és az EUMSZ 22. cikk, valamint a Charta 39. és 40. cikke, amelyek mind az európai parlamenti választásokon, mind pedig a helyhatósági választásokon való választás és választhatóság jogára vonatkoznak. E jog mindazon uniós polgár számára van fenntartva, aki olyan tagállamban rendelkezik lakóhellyel, amelynek nem állampolgára, és az EUMSZ 20. cikk (1) bekezdése pontosítja, hogy uniós polgár „mindenki, aki valamely tagállam állampolgára”.

71 Következésképpen a tagállamok már nem voltak kötelesek 2020. február 1-jétől az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdése b) pontjának és az EUMSZ 22. cikknek, valamint a Charta 39. és 40. cikkének alkalmazása céljából az Egyesült Királyság állampolgárait valamely tagállam állampolgáraival azonos megítélés alá vonni, következésképpen pedig arra sem voltak kötelesek, hogy a területükön lakóhellyel rendelkező egyesült királysági állampolgárok számára biztosítsák az európai parlamenti választásokon és a helyhatósági választásokon való választás és választhatóság jogát, amelyet e rendelkezések az – egy tagállam állampolgáraként – uniós polgári jogállással rendelkező személyekkel szemben elismernek.

72 Mindenesetre a kilépési megállapodás 127. cikke (1) bekezdése b) pontjának ezzel ellentétes értelmezése, amely abban állna, hogy e megállapodás alkalmazását kizárólag az Egyesült Királyság területére korlátozza, és így kizárólag azokra az uniós polgárokra, akik az átmeneti időszak alatt ebben az államban tartózkodnak, aszimmetriát hozna létre az e megállapodás által az Egyesült Királyság állampolgárainak és az uniós polgároknak biztosított jogok között. Márpedig az ilyen aszimmetria ellentétes lenne az említett megállapodás hatodik preambulumbekezdésében kimondott céljával, amely abban áll, hogy kölcsönös védelmet biztosítson azon uniós polgárok és az egyesült királysági állampolgárok számára, akik az átmeneti időszak vége előtt gyakorolták a szabad mozgáshoz való jogukat.

73 Másrészt azon időszakot illetően, amely az átmeneti időszak lejártával, 2021. január 1-jén kezdődött, a kilépési megállapodás a második részében olyan szabályokat ír elő, amelyek célja, hogy kölcsönösen és egyenlő módon védjék az e megállapodás 10. cikkének a), illetve b) pontjában említett azon uniós polgárok, illetve egyesült királysági polgárok helyzetét, akik az átmeneti időszak vége előtt gyakorolták a szabad mozgáshoz való jogukat.

74 E szabályoknak, amelyek az említett megállapodás 185. cikkének negyedik bekezdése értelmében az átmeneti időszak végétől alkalmazandók, az a célja – amint arra a jelen ítélet 72. pontja emlékeztet –, hogy kölcsönös védelmet biztosítsanak az előző pontban említett uniós polgárok és az Egyesült Királyság állampolgárai számára. Az említett szabályok a kilépési megállapodás 13–39. cikkében foglalt rendelkezések szerint a tartózkodással kapcsolatos jogokra, a munkavállalók és önálló vállalkozók jogaira, a szakmai képesítésekre és a szociális biztonsági rendszerek koordinálására vonatkoznak.

75 Ugyanakkor, amint azt e megállapodás 127. cikke (1) bekezdésének b) pontja az átmeneti időszakot illetően kimondja, a megállapodás második részében kifejezetten előírt jogok között nem szerepel a választójog és a választhatóság a lakóhely szerinti tagállam helyhatósági választásain azon egyesült királysági állampolgárok esetében, akik az átmeneti időszak vége előtt tartózkodási jogukat gyakorolták valamely uniós tagállamban, és az említett időpontot követően is ott tartózkodnak.

76 Ebben az összefüggésben ezenkívül pontosítani kell, hogy a kilépési megállapodás 12. cikkében előírt, állampolgárság alapján történő – EUMSZ 18. cikk első bekezdése értelmében vett – hátrányos megkülönböztetés tilalma az e megállapodás 9. cikkének c) pontja értelmében vett fogadó államban és e megállapodás 9. cikkének d) pontjában meghatározott, munkavégzés helye szerinti államban az említett megállapodás 10. cikkében említett személyekkel szemben magának e 12. cikknek a szövege szerint ugyanezen megállapodás második részére vonatkozik.

77 Márpedig a kilépési megállapodás 10. cikkének b) pontjában szereplő egyesült királysági állampolgárok lakóhelye szerinti tagállamban a helyhatósági választásokon történő választáshoz és választhatósághoz való jog nem tartozik e megállapodás második részének alkalmazási körébe. Így egy olyan egyesült királysági állampolgár, mint EP, aki az átmeneti időszak vége előtt az uniós jognak megfelelően tartózkodási jogát gyakorolta valamely tagállamban, és az említett időpontot követően is ott tartózkodik, nem hivatkozhat eredményesen a hátrányos megkülönböztetés e tilalmára annak érdekében, hogy érvényesítse a lakóhelye szerinti tagállamban a helyhatósági választásokon történő választáshoz és választhatósághoz való jogot, amelyet tőle az Egyesült Királyságnak az Unióból való kilépésre vonatkozó szuverén döntése következtében megvontak.

78 A fenti megfontolásokat folytatva emlékeztetni kell arra is az EUMSZ 18. cikk első bekezdését illetően, hogy e rendelkezés nem alkalmazható a tagállamok és a harmadik országok állampolgárai közötti esetleges eltérő bánásmód esetében (lásd ebben az értelemben: 2020. április 2-i Ruska Federacija ítélet, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, 40. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

79 Hasonlóképpen, az EUMSZ 21. cikket illetően emlékeztetni kell arra, hogy e cikk (1) bekezdése előírja, hogy minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz, és ez – amint az EUMSZ 20. cikk (1) bekezdéséből kitűnik – minden személyt megillet, aki valamely tagállam állampolgára, így az harmadik államok állampolgáraira nem alkalmazandó (2020. április 2-i Ruska Federacija ítélet, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, 41. pont).

80 Amennyiben a kilépési megállapodás az átmeneti időszakban és azt követően alkalmazhatóvá tette az EUMSZ 18. cikk első bekezdését és az EUMSZ 21. cikk első bekezdését, e rendelkezéseket – anélkül, hogy ne sérülnének az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdésének b) pontjában és az EUMSZ 20. cikkben, a Charta 40. cikkében és a kilépési megállapodás rendelkezéseiben foglaltak – nem lehet úgy értelmezni, hogy azok a valamely tagállam állampolgárságával már nem rendelkező egyesült királysági állampolgároknak is választójogot és választhatóságot biztosítanak a lakóhelyük szerinti tagállamban szervezett helyhatósági választásokon.

81 Ennélfogva az EUMSZ 18. cikk első bekezdése és az EUMSZ 21. cikk első bekezdése nem értelmezhető úgy, hogy azok arra köteleznék a tagállamokat, hogy 2020. február 1-jét követően továbbra is biztosítsák a területükön lakóhellyel rendelkező egyesült királysági állampolgárok számára azon választójogot és választhatóságot a területükön szervezett helyhatósági választásokon, amelyet az uniós polgároknak biztosítanak.

82 Ez az értelmezés nem érinti a tagállamok azon lehetőségét, hogy a belső jogukban meghatározott feltételek mellett a területükön lakóhellyel rendelkező harmadik államokbeli állampolgároknak választójogot és választhatóságot biztosítsanak.

83 A fenti megfontolások összességére tekintettel az első és a második kérdésre azt a választ kell adni, hogy az EUSZ 9. és EUSZ 50. cikket, valamint az EUMSZ 20–22. cikket a kilépési megállapodással összefüggésben úgy kell értelmezni, hogy az Egyesült Királyság Unióból való 2020. február 1-jei kilépése óta ezen állam azon állampolgárait, akik az átmeneti időszak vége előtt tartózkodási jogukat gyakorolták valamely tagállamban, már nem illeti meg az uniós polgári jogállás, és különösen nem illeti meg őket az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdésének b) pontja és az EUMSZ 22. cikk alapján a választójog és választhatóság a lakóhelyük szerinti tagállam helyhatósági választásain, ideértve azt is, ha azon állam joga alapján, amelynek állampolgárai, megvonták tőlük a választójogot az ezen utóbbi állam által szervezett választásokon is.

A harmadik és a negyedik kérdésről

84 Mivel a harmadik és negyedik kérdés a kilépési megállapodás érvényességére vonatkozik, emlékeztetni kell arra, 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 Unióra kötelező nemzetközi jogi szabályokkal való összeegyeztethetőségét (lásd ebben az értelemben: 2018. február 27-i Western Sahara Campaign UK ítélet, C-266/16, EU:C:2018:118, 48. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

85 Márpedig, ha – mint a jelen ügyben is – a Bíróság elé terjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem az Unió által kötött valamely nemzetközi megállapodás érvényességével kapcsolatos, akkor úgy kell tekinteni, hogy e kérelem az e nemzetközi megállapodás megkötését jóváhagyó uniós jogi aktusra vonatkozik. Ez az érvényességi felülvizsgálat, amelyet a Bíróságnak el kell végeznie, mindazonáltal arra is kiterjedhet, hogy ez az aktus magának a szóban forgó nemzetközi megállapodásnak a tartalmára tekintettel jogszerű-e (lásd ebben az értelemben: 2018. február 27-i Western Sahara Campaign UK ítélet, C-266/16, EU:C:2018:118, 50. és 51. pont).

86 A kilépési megállapodás megkötését a 2020/135 határozat hagyta jóvá.

87 Arra is emlékeztetni kell, hogy amennyiben a nemzeti bíróság által – a saját felelősségére – előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések valamely uniós jogszabály érvényességére vonatkoznak, a Bíróság főszabály szerint köteles határozatot hozni, kivéve ha különösen az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tartalmát illetően a Bíróság eljárási szabályzatának 94. cikkében meghatározott követelményeket nem tartják tiszteletben, ha nyilvánvalóan kitűnik, hogy az ilyen uniós szabály értelmezése vagy érvényességének vizsgálata semmilyen módon nem függ össze az alapeljárás tényállásával és tárgyával, vagy ha a probléma elméleti jellegű (lásd ebben az értelemben: 2019. június 6-i P. M. és társai ítélet, C-264/18, EU:C:2019:472, 14. és 15. pont).

88 Márpedig a jelen ügyben ez a helyzet, amennyiben a kérdést előterjesztő bíróság a 2020/135 határozat érvényességéről kérdezi a Bíróságot abban a vonatkozásban, hogy a kilépési megállapodás az Egyesült Királyságban való tartózkodás jogát az átmeneti időszak lejárta előtt gyakorló uniós polgárok számára nem biztosítja a választójogot és választhatóságot az ezen államban tartott helyhatósági választásokon, mivel ez a helyzet semmilyen kapcsolatban nem áll az alapügyben szóban forgó helyzettel. Hasonlóképpen, mivel a Charta 39. cikke az európai parlamenti választásokon való aktív és passzív választójogra vonatkozik, egyáltalán nem releváns a harmadik és negyedik kérdés megválaszolása szempontjából, mivel azok tárgya a választójog és a választhatóság a helyhatósági választásokon.

89 Következésképpen e két kérdésre kizárólag annyiban kell válaszolni, amennyiben azok a 2020/135 határozat érvényességére vonatkoznak abban a tekintetben, hogy a kilépési megállapodás nem biztosítja az Egyesült Királyság azon állampolgárainak, akik az átmeneti időszak vége előtt tartózkodási jogukat gyakorolták valamely tagállamban, a választójogot és választhatóságot a lakóhelyük szerinti tagállam helyhatósági választásain.

90 E körülmények között meg kell állapítani, hogy harmadik és negyedik kérdésével, amelyeket együttesen kell vizsgálni, az előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy az EUSZ 9. cikkre, az EUMSZ 18., EUMSZ 20. és EUMSZ 21. cikkre, valamint a Charta 40. cikkére és az arányosság elvére tekintettel a 2020/135 határozat érvénytelen-e, amennyiben a kilépési megállapodás nem biztosítja az Egyesült Királyság azon állampolgárainak, akik az átmeneti időszak vége előtt tartózkodási jogukat gyakorolták valamely tagállamban, a választójogot és választhatóságot a lakóhelyük szerinti tagállam helyhatósági választásain.

91 E tekintetben, ami először is a 2020/135 határozat érvényességének az EUSZ 9. cikkre, az EUMSZ 18., EUMSZ 20–22. cikkre, valamint a Charta 40. cikkére tekintettel történő vizsgálatát illeti, a jelen ítélet 55–58. pontjában megállapítást nyert, hogy az Egyesült Királyság által az EUSZ 50. cikk (1) bekezdése alapján az Unióból való kilépéséről hozott szuverén döntést követően a Szerződések a kilépési megállapodás 2020. február 1-jei hatálybalépésének időpontjától az Egyesült Királyságra már nem alkalmazhatók, így állampolgárai ettől az időponttól kezdve már nem valamely tagállam, hanem egy harmadik állam állampolgárságával rendelkeznek. Ebből következik, hogy ők az említett időpont óta már nem uniós polgárok.

92 Márpedig, amint az a jelen ítélet 46–51. pontjából kitűnik, az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdésének b) pontja, az EUMSZ 22. cikk és a Charta 40. cikke alapján kizárólag az uniós polgárok hivatkozhatnak a lakóhelyük szerinti tagállam helyhatósági választásain való választás jogára.

93 E körülmények között a 2020/135 határozat nem tekinthető ellentétesnek az EUSZ 9. cikkel, az EUMSZ 20. cikkel és az EUMSZ 22. cikkel, valamint a Charta 40. cikkével, amennyiben az általa jóváhagyott kilépési megállapodás nem biztosítja e korábbi tagállam – immár harmadik állam –

állampolgárainak, akik az átmeneti időszak vége előtt tartózkodási jogukat gyakorolták valamely tagállamban, a választójogot és választhatóságot a lakóhelyük szerinti tagállam helyhatósági választásain.

94 Ugyanez vonatkozik az EUMSZ 18. és EUMSZ 21. cikkre is.

95 Az EUMSZ 18. cikket illetően a jelen ítélet 78–81. pontjában kifejtett megfontolásokból az következik, hogy az e határozattal jóváhagyott kilépési megállapodásból eredő eltérő bánásmód az Egyesült Királyságnak valamely tagállamban lakóhellyel rendelkező azon állampolgárai között, akik 2020. február 1-je óta már nem jogosultak választásra és nem választhatók a lakóhelyük szerinti tagállamban, és az ilyen joggal rendelkező uniós polgárok között, nem minősül az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetésnek az EUMSZ 18. cikk első bekezdése értelmében.

96 Az EUMSZ 21. cikket illetően a jelen ítélet 79–82. pontjában kifejtett megfontolásokból az következik, hogy az e határozattal jóváhagyott kilépési megállapodásból eredő azon döntés, hogy az Egyesült Királyságnak valamely tagállamban lakóhellyel rendelkező állampolgárai számára 2020. február 1. után nem tartják fenn a választójogot és választhatóságot e tagállam helyhatósági választásain, nem minősül e cikk (1) bekezdése megsértésének.

97 Ebből következik, hogy a 2020/135 határozat nem tekinthető az EUMSZ 18. és EUMSZ 21. cikkel ellentétesnek azon oknál fogva, hogy az általa jóváhagyott kilépési megállapodás nem rendelkezik választójogról és választhatóságról a tagállamok területén szervezett helyhatósági választásokon az Egyesült Királyság azon állampolgárai javára, akik 2020. február 1-jét követően továbbra is e területen tartózkodnak.

98 Másodszor, ami a 2020/135 határozat érvényességének az arányosság elvére tekintettel történő vizsgálatát illeti, hangsúlyozni kell, hogy a Bíróság rendelkezésére álló iratanyag egyik eleme sem teszi lehetővé annak megállapítását, hogy az Unió, mint a kilépési megállapodás szerződő fele, túllépte volna mérlegelési jogkörét a külkapcsolatok folytatása során, mivel nem követelte meg, hogy e megállapodásban általában vagy annak 127. cikkében különösen a lakóhely szerinti tagállam helyhatósági választásain való választás jogáról és választhatóságról rendelkezzenek az Egyesült Királyság azon állampolgárai javára, akik az átmeneti időszak vége előtt tartózkodási jogukat gyakorolták valamely tagállamban.

99 E tekintetben az uniós intézmények a külkapcsolatok folytatása során igen szabadon hozhatnak politikai döntéseket (lásd ebben az értelemben: 2016. december 21-i Swiss International Air Lines ítélet, C-272/15, EU:C:2016:993, 24. pont). Ezen intézmények az e területen fennálló előjogaik gyakorlása során többek között a viszonosság és a kölcsönös előnyök elvén alapuló nemzetközi megállapodásokat köthetnek. Így nem kötelesek egyoldalúan biztosítani a harmadik országok állampolgárainak olyan jogokat, mint a lakóhely szerinti tagállam helyhatósági választásain való választás vagy választhatóság joga, amely végeredményben kizárólag az uniós polgárok számára van fenntartva az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdésének b) pontja, az EUMSZ 22. cikk és a Charta 40. cikke alapján.

100 E körülmények között nem róható fel a Tanácsnak, hogy a 2020/135 határozattal jóváhagyta a kilépési megállapodást, noha ez utóbbi nem biztosít választójogot és választhatóságot az Egyesült Királyság állampolgárai számára a lakóhelyük szerinti tagállamban a helyhatósági választásokon, sem az átmeneti időszak alatt, sem azt követően.

101 Harmadszor, ami a kérdést előterjesztő bíróság által hivatkozott azon körülményt illeti, hogy az Egyesült Királyság bizonyos állampolgáraitól, mint amilyen EP, akik az átmeneti időszak vége előtt az uniós jognak megfelelően tartózkodási jogukat gyakorolták valamely tagállamban, a 15 éves szabály alapján megvonták a választójogot az Egyesült Királyságban, meg kell állapítani, hogy e körülmény kizárólag egy harmadik állam rendelkezéséből, nem pedig az uniós jogból ered. Ennélfogva az nem releváns a 2020/135 határozat érvényességének értékelése szempontjából.

102 Ebből következik, hogy a harmadik és a negyedik kérdés vizsgálata nem tárt fel olyan tényezőt, amely a 2020/135 határozat érvényességét érintené.

A költségekről

103 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (nagytanács) a következőképpen határozott:

1) **Az EUSZ 9. és EUSZ 50. cikket, valamint az EUMSZ 20–22. cikket a 2019. október 17-én elfogadott és 2020. február 1-jén hatályba lépett, a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Unióból és az Európai Atomenergia-közösségből történő kilépéséről szóló megállapodással összefüggésben úgy kell értelmezni, hogy a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága Európai Unióból való 2020. február 1-jei kilépése óta ezen állam azon állampolgárait, akik az átmeneti időszak vége előtt tartózkodási jogukat gyakorolták valamely tagállamban, már nem illeti meg az uniós polgári jogállás, és különösen nem illeti meg őket az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdésének b) pontja és az EUMSZ 22. cikk alapján a választójog és választhatóság a lakóhelyük szerinti tagállam helyhatósági választásain, ideértve azt is, ha azon állam joga alapján, amelynek állampolgárai, megvonták tőlük a választójogot az ezen utóbbi állam által szervezett választásokon is.**

2) **Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik és a negyedik kérdés vizsgálata nem tárt fel olyan tényezőt, amely 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 érvényességét érintené.**

Aláírások