A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2022. január 18.*

„Előzetes döntéshozatal – Uniós polgárság – EUMSZ 20. és EUMSZ 21. cikk – Hatály – Az egyik tagállam állampolgárságáról valamely másik tagállam által az érintett honosítására vonatkozóan nyújtott biztosítéknak megfelelően, az utóbbi tagállam állampolgárságának megszerzése érdekében történő lemondás – E biztosíték közrendi vagy közbiztonsági okokból történő visszavonása – Az arányosság elve – Hontalanság”

A C-118/20. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Ausztria) a Bírósághoz 2020. március 3-án érkezett, 2020. február 13-i határozatával terjesztett elő

a **JY**

és

a **Wiener Landesregierung**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: K. Lenaerts elnök, A. Arabadjiev, A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos (előadó), S. Rodin és I. Jarukaitis tanácselnökök, F. Biltgen, P. G. Xuereb, N. Piçarra és L. S. Rossi bírák,

főtanácsnok: M. Szpunar,

hivatalvezető: D. Dittert egységvezető,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2021. március 1-jei tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– JY képviseletében G. Klammer és E. Daigneault Rechtsanwälte,

– az osztrák kormány képviseletében A. Posch, D. Hudsky, J. Schmoll és E. Samoilova, meghatalmazotti minőségben,

* Az eljárás nyelve: német.

– az észt kormány képviseletében, N. Grünberg, meghatalmazotti minőségben,

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

– a holland kormány képviseletében J. M. Hoogveld, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Bizottság képviseletében S. Grünheid és E. Montaguti, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2021. július 1-jei tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem lényegében az EUMSZ 20. cikk értelmezésére irányul.

2 E kérelmet a JY és a Wiener Landesregierung (Bécs tartomány kormánya, Ausztria) között azon határozat tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő, amelynek értelmében ez utóbbi visszavonta az osztrák állampolgárság JY részére történő megadására vonatkozó biztosítékot, és elutasította JY ezen állampolgárság megszerzése iránti kérelmét.

Jogi háttér

A nemzetközi jog

A hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló egyezmény

3 Az Egyesült Nemzeteknek a hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló, New Yorkban 1961. augusztus 30-án elfogadott és 1975. december 13-án hatályba lépett egyezménye (a továbbiakban: a hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló egyezmény; kihirdette: a 2009. évi XV. törvény) 7. cikkének (2) bekezdése előírja:

„Valamely Szerződő Állam állampolgára, aki honosítást kér egy külföldi országban, nem veszti el saját állampolgárságát, hacsak nem szerzi meg e külföldi ország állampolgárságát, vagy nem kap biztosítékot annak megszerzésére.”

Az állampolgárságról szóló európai egyezmény

4 Az Európa Tanács keretében 1997. november 6-án elfogadott és 2000. március 1-jén hatályba lépett, az állampolgárságról szóló európai egyezmény (kihirdette: 2002. évi III. törvény) az Osztrák Köztársaságban 2000. március 1-je óta alkalmazandó.

5 Ezen egyezmény „Alapelvek” című 4. cikke kimondja:

„Minden részes állam állampolgárságra vonatkozó szabályainak az alábbi alapelveken kell alapulniuk:

a) minden személynek joga van valamely állampolgársághoz;

b) a hontalanságot el kell kerülni;

[…]”

6 Az említett egyezménynek „Az állampolgárság ex lege vagy a részes állam kezdeményezése alapján történő elvesztése” című 7. cikke a következőket írja elő:

„(1) A részes állam nem rendelkezhet belső jogában az állampolgárság ex lege vagy a részes állam kezdeményezésére történő elvesztéséről, kivéve az alábbi esetekben:

a) egy másik állampolgárság önkéntes megszerzése;

b) a részes állam állampolgárságának megszerzése a kérelmező által elkövetett csalás, hamis adatszolgáltatás vagy bármely releváns tény eltitkolása révén;

[…]

d) a részes állam alapvető érdekeit súlyosan sértő magatartás;

[…]

(3) A részes állam belső jogában nem rendelkezhet az állampolgárságnak a jelen cikk 1. és 2. bekezdése értelmében történő elvesztéséről, ha az érintett személy ezáltal hontalanná válna, kivéve a jelen cikk 1. bekezdés b) pontjában említett eseteket.”

7 Ugyanezen egyezmény „Az állampolgárság elvesztése az érintett személy kezdeményezése alapján” című 8. cikke (1) bekezdésében a következőképpen rendelkezik:

„Minden részes állam köteles engedélyezni az állampolgárságról való lemondást, feltéve, hogy az érintett személyek ezáltal nem válnak hontalanná.”

8 Az állampolgárságról szóló európai egyezmény 15. cikke előírja:

„Jelen egyezmény rendelkezései nem korlátozhatják a részes állam azon jogát, hogy belső jogában meghatározza, hogy:

a) azon állampolgárai, akik egy másik Állam állampolgárságát megszerzik vagy azzal rendelkeznek, megtarthatják-e állampolgárságukat vagy elveszítik azt;

b) az állampolgárság megszerzése vagy megtartása függ-e egy másik állampolgárságról való lemondástól vagy annak elvesztésétől.”

9 Ezen egyezmény 16. cikkének megfelelően:

„Valamely részes állam egy másik állampolgárságról való lemondást vagy annak elvesztését nem írhatja elő állampolgársága megszerzésének vagy megtartásának feltételéül, amennyiben a lemondás vagy elvesztés nem lehetséges, vagy ésszerűen nem követelhető meg.”

Az uniós jog

10 Az EUMSZ 20. cikk a következőképpen rendelkezik:

„(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:

a) jogosultak a tagállamok területén szabadon mozogni és tartózkodni;

[…]”

Az osztrák jog

11 A Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 (az állampolgárságról szóló 1985. évi törvény, BGBl. 311/1985) alapügy tényállására alkalmazandó változatának (a továbbiakban: az állampolgárságról szóló törvény) 10. §-a a következőképpen rendelkezik:

„(1) E szövetségi törvény ettől eltérő rendelkezése hiányában az állampolgárságot külföldi személy csak a következő esetekben szerezheti meg:

[…]

6. ha a korábbi magatartása alapján biztosított, hogy a Köztársasággal szemben megfelelő magatartást tanúsít, és nem jelent veszélyt a közrendre, a köznyugalomra és a közbiztonságra, valamint nem veszélyezteti az [emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában aláírt európai egyezmény] 8. cikkének (2) bekezdésében említett egyéb közérdeket;

[…]

(2) Az állampolgárságot külföldi személy nem szerezheti meg:

[…]

2. ha egynél több alkalommal ítélték el jogerősen minősített, súlyos közigazgatási jogsértésért, […]

[…]

(3) Az állampolgárságot külföldi állampolgársággal rendelkező személy nem szerezheti meg:

1. ha a korábbi állampolgárságának megszűnéséhez szükséges cselekményeket elmulasztja annak ellenére, hogy e cselekmények számára lehetségesek, és tőle észszerűen elvárhatók […]

[…]”

12 Az állampolgárságról szóló törvény 20. §-ának (1)–(3) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) Az állampolgárság megadását először is arra az esetre kell a külföldi személy számára biztosítani, ha két éven belül igazolja a korábbi állampolgárságának megszűnését, amennyiben:

1. nem hontalan;

2. […]; és

3. e biztosíték lehetővé teszi vagy megkönnyíthetné a korábbi állampolgárságának megszűnését.

(2) A biztosítékot vissza kell vonni, ha a külföldi személy a 10. § (1) bekezdésének 7. pontja kivételével az állampolgárság megadásához szükséges feltételek valamelyikét már nem teljesíti.

(3) Az állampolgárságot, amelynek megadására biztosítékot adtak, meg kell adni, amint a külföldi személy:

1. állampolgársága megszűnt, vagy

2. igazolja, hogy a korábbi állampolgárságának megszűnéséhez szükséges cselekmények számára nem voltak lehetségesek, vagy azok tőle észszerűen nem voltak elvárhatók.”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

13 2008. december 15-i beadványában JY, aki ebben az időpontban észt állampolgár volt, kérelmezte az osztrák állampolgárság megadását.

14 2014. március 11-i határozatával a Niederösterreichische Landesregierung (Alsó-Ausztria tartományi kormánya, Ausztria) többek között az állampolgárságról szóló törvény 20. §-ának megfelelően biztosította JY-t, hogy osztrák állampolgárságot kap abban az esetben, ha két éven belül igazolja észt állampolgárságának megszűnését.

15 JY, aki azóta Bécsbe (Ausztria) helyezte át állandó lakóhelyét, kétéves határidőn belül benyújtotta az Észt Köztársaság azon igazolását, amely szerint e tagállam kormányának 2015. augusztus 27-i határozata értelmében megszűnt az észt állampolgársága. Ezen állampolgárság megszűnése óta JY hontalan személynek minősül.

16 A JY kérelmének megvizsgálására illetékessé váló Wiener Landesregierung (Bécs tartomány kormánya, Ausztria) 2017. július 6-i határozatával az állampolgárságról szóló törvény 20. §-ának (2) bekezdése alapján visszavonta a Niederösterreichische Landesregierung (Alsó-Ausztria tartomány kormánya) 2014. március 11-i határozatát, és e törvény 10. §-a (1) bekezdésének 6. pontja alapján elutasította JY osztrák állampolgárság megszerzése iránti kérelmét.

17 Határozatának indokolásaként a Wiener Landesregierung (Bécs tartomány kormánya) kifejtette, hogy JY azt követően, hogy az osztrák állampolgárság megszerzésére vonatkozó biztosítékot kapott, két – a műszaki érvényességet igazoló matrica gépjárművére való felhelyezésének elmulasztásából, valamint ittas állapotban történő gépjárművezetésből következő – súlyos szabálysértést követett el, továbbá nyolc közigazgatási szabálysértésért is felelős, amelyeket 2007 és 2013 között, azaz e biztosíték megadását megelőzően követett el. Következésképpen e közigazgatási hatóság szerint JY már nem felel meg az állampolgárságról szóló törvény 10. §-a (1) bekezdésének 6. pontjában előírt, az állampolgárság megadására vonatkozó feltételeknek.

18 2018. január 23-i ítéletével a Verwaltungsgericht Wien (bécsi közigazgatási bíróság, Ausztria) elutasította JY által az említett határozattal szemben benyújtott keresetet. Miután megállapította, hogy az állampolgárságról szóló törvény 20. §-a (2) bekezdésének megfelelően az osztrák állampolgárság megadására vonatkozó biztosíték visszavonható abban az esetben is, amikor – mint a jelen ügyben is – az elutasítási ok a korábbi állampolgárság megszűnésére vonatkozó igazolás benyújtását követően következik be, e bíróság hangsúlyozta, hogy a JY által elkövetett két súlyos közigazgatási szabálysértés alkalmas arra, hogy először is veszélyeztesse a közúti közlekedés biztonságának védelmét, másodszor pedig különös módon veszélyeztesse a közút többi használójának biztonságát. Így az említett bíróság szerint e két súlyos közigazgatási szabálysértés a 2007 és 2013 között elkövetett nyolc közigazgatási szabálysértéssel együtt nem teszi lehetővé JY vonatkozásában az e törvény 10. §-a (1) bekezdésének 6. pontja értelmében vett, a jövőre nézve kedvező előrejelzést. JY hosszabb ausztriai tartózkodása, valamint e tagállamban való szakmai és személyes beilleszkedése sem kérdőjelezheti meg e következtetést.

19 Egyébiránt a Verwaltungsgericht Wien (bécsi közigazgatási bíróság) megállapította, hogy e szabálysértések fennállására tekintettel az alapügyben szóban forgó határozat arányosnak tekinthető a hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló egyezmény fényében. E bíróság azt is megállapította, hogy az alapügy nem tartozik az uniós jog hatálya alá.

20 JY ezen ítélettel szemben felülvizsgálati kérelmet terjesztett a Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Ausztria) elé.

21 E bíróság kifejti, hogy az állampolgársággal kapcsolatos osztrák jog többek között azon a megközelítésen alapul, hogy a többes állampolgárság lehetőség szerint elkerülendő. Egyébiránt a különböző külföldi jogrendszerek a hontalanság elkerülése érdekében nem engedik az állampolgárság előzetes megszüntetését. Mindazonáltal nem követelik meg, hogy a másik állampolgárságot (a jelen esetben az osztrák állampolgárságot) először meg kell szerezni, hanem megelégednek egy arra vonatkozó biztosítékkal, hogy e másik állampolgárságot megadják.

22 Az említett bíróság rámutat arra, hogy az állampolgárságról szóló törvény 20. §-ának (1) bekezdésében említett biztosíték az állampolgárság megadásához való jogosultságot alapoz meg, amely csak a külföldi állampolgárság megszűnésének igazolásától függ. E törvény 20. §-ának (2) bekezdése értelmében ugyanakkor e biztosítékot vissza kell vonni, ha a külföldi személy már nem teljesíti az említett állampolgárság megadásához szükséges feltételek valamelyikét.

23 Márpedig a jelen ügyben, figyelembe véve a JY által az osztrák állampolgárság megadására vonatkozó biztosíték számára történő nyújtása előtt és után elkövetett közigazgatási szabálysértéseket, a kérdést előterjesztő bíróság hangsúlyozza, hogy az osztrák jog értelmében e biztosíték visszavonásának feltételei az állampolgárságról szóló törvény 20. §-ának (2) bekezdése

értelmében teljesültek, mivel az érintett személy már nem felelt meg az osztrák állampolgárság megadásához szükséges egyik követelménynek, nevezetesen az e törvény 10. §-a (1) bekezdésének 6. pontjában említett követelménynek.

24 Mindazonáltal felmerül a kérdés, hogy JY helyzete jellegénél és következményeinél fogva az uniós jog hatálya alá tartozik-e, és hogy az alapügyben szóban forgó határozat elfogadásához a hatáskörrel rendelkező közigazgatási hatóságnak tiszteletben kellett-e tartania e jogot, különösen az arányosság uniós jogban biztosított elvét.

25 E tekintetben a Verwaltungsgericht Wien (bécsi közigazgatási bíróság) által megállapítottakhoz hasonlóan a kérdést előterjesztő bíróság azon a véleményen van, hogy az ilyen helyzet nem tartozik az uniós jog hatálya alá.

26 Az alapügyben szóban forgó, visszavonásról szóló határozat meghozatalának időpontjában – amely időpont meghatározó a Verwaltungsgericht Wien (bécsi közigazgatási bíróság) ítélete megalapozottságának vizsgálata szempontjából – JY már nem rendelkezett uniós polgári jogállással. Következésképpen a 2010. március 2-i Rottmann ítélet (C-135/08, EU:C:2010:104) és a 2019. március 12-i Tjebbes és társai ítélet (C-221/17, EU:C:2019:189) alapjául szolgáló helyzetektől eltérően az uniós polgárság elvesztése nem e határozat következménye volt. Éppen ellenkezőleg, azáltal, hogy visszavonták az osztrák állampolgárság megadására vonatkozó biztosítékot, és egyúttal elutasították az ezen állampolgárság megadása iránti kérelmét, JY elveszítette azon uniós polgárság újbóli megszerzésének feltételesen megszerzett jogát, amelyről korábban maga mondott le.

27 Mindazonáltal abban az esetben, ha a JY-éhoz hasonló eset az uniós jog hatálya alá tartozna, a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságoknak és bíróságoknak a Bíróság ítélkezési gyakorlatának megfelelően meg kell-e vizsgálniuk, hogy az érintett állampolgárság megadására vonatkozó biztosíték visszavonása, amely akadályát képezi az uniós polgárság újbóli megszerzésének, az uniós jog szempontjából összeegyeztethető-e az arányosság elvével, tekintettel az ilyen határozatnak az érintett személy helyzetére gyakorolt következményeire. E bíróság úgy ítéli meg, hogy ebben az esetben logikus, hogy az arányosság ilyen vizsgálatát megköveteljék, és a jelen ügyben arra keresi a választ, hogy e tekintetben döntő jelentőségű-e pusztán az a tény, hogy JY lemondott uniós polgárságáról azáltal, hogy maga szüntette meg az őt Észtországhoz kötő, szolidaritáson és hűségen alapuló, különös kapcsolatot, valamint az állampolgársági jogviszony alapját képező jogok és kötelezettségek e tagállammal fennálló kölcsönösségét (lásd ebben az értelemben: 2019. március 12-i Tjebbes és társai ítélet, C-221/17, EU:C:2019:189, 33. pont).

28 E körülmények között a Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Az olyan természetes személy helyzete, aki – az alapeljárásban felülvizsgálati kérelmet előterjesztő félhez hasonlóan – az Európai Unió egyik tagállamában fennálló állampolgárságáról, így uniós polgárságáról lemondott annak érdekében, hogy egy másik tagállam állampolgárságát – a kérelme teljesítésére vonatkozó biztosítéknak megfelelően – megszerezze, és akinek tekintetében az uniós polgárság visszaszerzésének lehetőségét később

e biztosíték visszavonása megszünteti, jellegénél és következményeinél fogva az uniós jog hatálya alá tartozik-e, miáltal e biztosíték visszavonása során figyelembe kell venni az uniós jogot?

Az első kérdésre adott igenlő válasz esetén:

2) A tagállami állampolgárság megadására vonatkozó biztosíték visszavonásáról szóló határozat keretében a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságoknak, köztük adott esetben a nemzeti bíróságoknak, vizsgálniuk kell-e, hogy a biztosítéknak az uniós polgárság visszaszerzését kizáró visszavonása – figyelembe véve az érintett személy helyzetére gyakorolt következményeit – tiszteletben tartja-e az arányosság uniós jogi elvét?"

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az első kérdésről

29 Első kérdésével az előterjesztő bíróság lényegében azt kérdezi, hogy annak a személynek a helyzete, aki csak egy tagállam állampolgárságával rendelkezik, és lemond erről az állampolgárságról – ezáltal elveszítve uniós polgári jogállását – annak érdekében, hogy egy másik tagállam állampolgárságát megszerezze, az utóbbi tagállam hatóságai által adott, az állampolgárság számára történő megadására vonatkozó biztosítékot követően, jellegénél és következményeinél fogva az uniós jog hatálya alá tartozik-e, ha e biztosítékot visszavonják, és ennek következtében e személy nem szerezheti vissza az uniós polgári jogállást.

30 Először is hangsúlyozni kell, hogy az állampolgárságról szóló törvény 20. §-a (1) bekezdésének megfelelően az e rendelkezésben előírt feltételeknek megfelelő külföldi számára biztosított az osztrák állampolgárság megadása, ha két éven belül igazolja származási országa szerinti állampolgárságának megszűnését. Ebből következik, hogy a honosítási eljárás keretében az ilyen biztosítékot követően az osztrák állampolgárság e külföldinek történő megadása előfeltételként megköveteli a külföldi korábbi állampolgárságának elvesztését.

31 Következésképpen először is egy JY-hoz hasonló olyan személy uniós polgári jogállásának – legalábbis átmeneti – elvesztése, aki kizárólag származási tagállamának állampolgárságával rendelkezik, és honosítási eljárást indít az osztrák állampolgárság megszerzése érdekében, közvetlenül abból ered, hogy e személy kérelmére a származási tagállam kormánya megszüntette e személy állampolgárságát.

32 A hatáskörrel rendelkező osztrák hatóságoknak az osztrák állampolgárság megadására vonatkozó biztosíték visszavonásáról szóló határozata csak második lépésben vezet az ilyen személy uniós polgári jogállásának végleges elvesztéséhez.

33 Ennélfogva abban az időpontban, amelyhez viszonyítva a kérdést előterjesztő bíróság szerint meg kell vizsgálni az elé terjesztett kereset megalapozottságát, vagyis az osztrák állampolgárság megadására vonatkozó biztosíték visszavonásáról szóló határozat időpontjában, JY már hontalanná vált, és így elveszítette uniós polgári jogállását.

34 E bíróság és az osztrák kormány ebből arra következtet, hogy az alapügyben szóban forgó helyzet nem tartozik az uniós jog hatálya alá, és e tekintetben pontosítja, hogy e helyzet különbözik a 2010. március 2-i Rottmann ítélet (C-135/08, EU:C:2010:104) és a 2019. március 12-i Tjebbes és társai ítélet (C-221/17, EU:C:2019:189) alapjául szolgáló helyzetektől.

35 Ugyanakkor elsősorban meg kell állapítani, hogy a JY-éhoz hasonló helyzetben, noha az uniós polgári jogállás elvesztése abból a tényből ered, hogy e személy származási tagállama e személy kérésére megszüntette e személy állampolgárságát, e kérelmet az osztrák állampolgárság megszerzésére irányuló honosítási eljárás keretében terjesztették elő, és annak a következménye, hogy az említett személy, figyelembe véve az osztrák állampolgárság számára történő megadására vonatkozó biztosítékot, megfelelt mind az állampolgárságról szóló törvényben, mind az e biztosítékról szóló határozatban foglalt követelményeknek.

36 E körülmények között nem tekinthető úgy, hogy egy olyan személy, mint JY, önként lemondott az uniós polgári jogállásáról. Éppen ellenkezőleg, mivel a fogadó tagállamtól biztosítékot kapott arra vonatkozóan, hogy megkapja az adott állam szerinti állampolgárságot, az állampolgársága szerinti tagállammal fennálló állampolgárság megszüntetése iránti kérelem célja az, hogy lehetővé tegye számára az ezen állampolgárság megszerzéséhez szükséges valamely feltételnek való megfelelést, és ezen állampolgárság megszerzését követően továbbra is élvezhesse az uniós polgári jogállást és az ahhoz kapcsolódó jogokat.

37 Másodsorban emlékeztetni kell egyrészről arra, hogy az állampolgárság megszerzése és elveszítése feltételeinek meghatározása – összhangban a nemzetközi joggal – az egyes tagállamok hatáskörébe tartozik, másrészről pedig arra, hogy az uniós jog hatálya alá tartozó helyzetekben a vonatkozó nemzeti szabályoknak ez utóbbit tiszteletben kell tartaniuk (2021. december 14-i V. M. A. ítélet, C-490/20, EU:C:2021:1008, 38. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

38 Továbbá az EUMSZ 20. cikk (1) bekezdése az uniós polgár jogállását biztosítja mindenki számára, aki valamely tagállam állampolgára, azzal a céllal, az állandó ítélkezési gyakorlat szerint, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása legyen (2021. július 15-i A [Állami egészségügyi ellátások] ítélet, C-535/19, EU:C:2021:595, 41. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

39 Márpedig, amikor honosítási eljárás keretében a fogadó tagállam hatáskörrel rendelkező hatóságai visszavonják az ezen állam állampolgárságának megadására vonatkozó biztosítékot, az érintett személy, aki csak egy másik tagállam állampolgára volt, és az ezen eljárás követelményeinek való megfelelés érdekében lemondott eredeti állampolgárságáról, olyan helyzetbe kerül, amelyben nem tudja továbbra is érvényesíteni az uniós polgári jogállásából eredő jogait.

40 Következésképpen az ilyen eljárás egészében véve, még akkor is, ha annak keretében egy olyan tagállam közigazgatási határozata is szükséges, amely nem az állampolgárság iránti kérelemmel érintett tagállamé, befolyásolja az EUMSZ 20. cikk által a tagállamok állampolgárainak biztosított jogállást, mivel azt eredményezheti, hogy a JY-éhoz hasonló helyzetben lévő személyt megfosztják az e jogálláshoz kapcsolódó valamennyi jogától, még akkor is, ha a honosítási eljárás megindításának időpontjában e személy rendelkezett valamely tagállam állampolgárságával, és így uniós polgári jogállással.

41 Harmadsorban nem vitatott, hogy JY észt állampolgárként az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdése szerinti szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát gyakorolta azáltal, hogy Ausztriában telepedett le, ahol több éve tartózkodik.

42 Márpedig a Bíróság már kimondta, hogy az uniós polgárok számára az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésében biztosított jogok célja többek között az érintett uniós polgár fogadó tagállam társadalmába való fokozatos beilleszkedésének elősegítése (2017. november 14-i Lounes ítélet, C-165/16, EU:C:2017:862, 56. pont).

43 Így az EUM-Szerződés e rendelkezése által előnyben részesített fokozatos beilleszkedés logikája megköveteli, hogy azon uniós polgár helyzete, akit az említett rendelkezés alapján az Unióban való szabad mozgáshoz való jogának gyakorlása révén jogokkal ruháznak fel, és aki nem csupán e jogok gyakorlásának, hanem magának az uniós polgári jogállásnak az elvesztését kockáztatja annak ellenére, hogy a fogadó tagállamban történő honosítás útján e tagállam társadalmába igyekezett teljesebben beilleszkedni, a Szerződés uniós polgárságra vonatkozó rendelkezéseinek hatálya alá tartozzon.

44 A fenti megfontolásokra tekintettel az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy annak a személynek a helyzete, aki csak egy tagállam állampolgárságával rendelkezik, és lemond erről az állampolgárságról – ezáltal elveszítve uniós polgári jogállását – annak érdekében, hogy egy másik tagállam állampolgárságát megszerezze, az utóbbi állam hatóságai által adott, az állampolgárság számára történő megadására vonatkozó biztosítékot követően, jellegénél és következményeinél fogva az uniós jog hatálya alá tartozik, ha e biztosítékot visszavonják, és ennek következtében e személy nem szerezheti vissza az uniós polgári jogállást.

A második kérdésről

45 Második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy az EUMSZ 20. cikket úgy kell-e értelmezni, hogy a fogadó tagállam hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságainak és adott esetben nemzeti bíróságainak meg kell vizsgálniuk, hogy az e tagállam szerinti állampolgárság megadására vonatkozó biztosíték visszavonásáról szóló határozat, amely véglegessé teszi az érintett személy számára az uniós polgári jogállás elvesztését – figyelembe véve az e személy helyzetére gyakorolt következményeit – összeegyeztethető-e az arányosság elvével.

46 Amint arra a jelen ítélet 38. pontja emlékeztet, az EUMSZ 20. cikk (1) bekezdése által minden olyan személy számára – aki valamely tagállam állampolgára – biztosított uniós polgári jogállás célja az, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása legyen. E tekintetben az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdésének a) pontja előírja, hogy az uniós polgárokat megilletik a Szerződések által rájuk ruházott jogok, és terhelik az azokban előírt kötelezettségek, és az uniós polgárok többek között jogosultak a tagállamok területén szabadon mozogni és tartózkodni.

47 Márpedig, amikor a valamely tagállamban indított honosítási eljárás keretében e tagállam az állampolgárság megszerzése és elvesztése feltételeinek meghatározására vonatkozó hatásköre alapján az uniós polgártól megköveteli, hogy lemondjon származási tagállamának állampolgárságáról, az ezen uniós polgárt az EUMSZ 20. cikk alapján megillető jogok gyakorlása és hatékony érvényesülése megköveteli, hogy az uniós polgár ne legyen semmikor kitéve annak, hogy pusztán ezen eljárás végrehajtása miatt elveszíti az uniós polgári alapvető jogállását.

48 E jogállás bármely – akár ideiglenes – elvesztése ugyanis azt jelenti, hogy az érintett személy határozatlan ideig meg van fosztva attól a lehetőségtől, hogy az említett jogállás által biztosított valamennyi jogot gyakorolja.

49 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a tagállamoknak az állampolgárság terén meglévő hatáskörét, valamint e hatáskörnek az uniós jog figyelembevételével történő gyakorlására irányuló kötelezettségüket illetően, az uniós jogból eredő elvek ugyanúgy vonatkoznak a fogadó tagállamra, mint az eredeti állampolgárság szerinti tagállamra (lásd ebben az értelemben: 2010. március 2-i Rottmann ítélet, C-135/08, EU:C:2010:104, 62. pont).

50 Ebből következik, hogy amikor valamely tagállam állampolgára annak érdekében mond le az állampolgárságáról, hogy más tagállam állampolgárságát megszerezhesse, és így továbbra is uniós polgári jogállással rendelkezzen, a származási tagállam nem hozhat az e másik tagállam által adott olyan biztosíték alapján, amely szerint ezen állampolgárságot az érintett személynek meg fogják adni, az állampolgárság megszüntetésére vonatkozó végleges határozatot anélkül, hogy megbizonyosodna arról, hogy e határozat csak az új állampolgárság tényleges megszerzését követően lép hatályba.

51 Mindemellett egy olyan helyzetben, amikor az uniós polgári jogállást már ideiglenesen elvesztették amiatt, hogy honosítási eljárás keretében a származási tagállam visszavonta az érintett személy állampolgárságát azelőtt, hogy e személy ténylegesen megszerezte volna a fogadó tagállam állampolgárságát, az EUMSZ 20. cikk hatékony érvényesülésének biztosítására irányuló kötelezettség mindenekelőtt ez utóbbi tagállamot terheli. E kötelezettség különösen akkor áll fenn, ha az említett tagállam úgy határoz, hogy visszavonja az e személynek korábban adott, az állampolgárság megadására vonatkozó biztosítékot, mivel e határozat azzal a hatással járhat, hogy véglegessé teszi az uniós polgári jogállás elvesztését. Az ilyen határozatot tehát csak jogszerű indokok alapján és az arányosság elvének tiszteletben tartásával lehet meghozni.

52 E tekintetben a Bíróság már kimondta, hogy jogszerű az, hogy valamely tagállam védeni kívánja a közötte és állampolgárai között meglévő, szolidaritáson és hűségen alapuló, különös kapcsolatot, valamint az állampolgársági jogviszony alapját képező jogok és kötelezettségek kölcsönösségét (2010. március 2-i Rottmann ítélet, C-135/08, EU:C:2010:104, 51. pont; 2019. március 12-i Tjebbes és társai ítélet, C-221/17, EU:C:2019:189, 33. pont).

53 A jelen ügyben, amint arra az osztrák kormány rámutatott, és amint az az állampolgárságról szóló törvény 10. §-ának (3) bekezdéséből kitűnik, e törvény célja többek között annak elkerülése, hogy ugyanazon személy több állampolgársággal rendelkezzen. Az említett törvény 20. §-ának (1) bekezdése azon rendelkezések közé tartozik, amelyek éppen e cél elérésére irányulnak.

54 E tekintetben meg kell állapítani egyrészt, hogy az állampolgárság megszerzése és elvesztése feltételeinek meghatározására vonatkozó hatáskörének gyakorlása során jogszerű az, ha az Osztrák Köztársasághoz hasonló tagállam úgy tekinti, hogy el kell kerülni a több állampolgársággal való rendelkezés nemkívánatos hatásait.

55 E célkitűzés jogszerűségét főszabály szerint megerősíti az állampolgárságról szóló európai egyezmény 15. cikkének b) pontja, amely szerint ezen egyezmény rendelkezései nem korlátozhatják a részes állam azon jogát, hogy belső jogában meghatározza, hogy az állampolgárság megszerzése vagy megtartása függ-e egy másik állampolgárságról való lemondástól vagy annak elvesztésétől. Amint arra a főtanácsnok indítványának 92. pontjában lényegében rámutatott, ezt a jogszerűséget megerősíti a hontalanság eseteinek csökkentéséről

szóló egyezmény 7. cikkének (2) bekezdése is, amely szerint valamely Szerződő Állam állampolgára, aki honosítást kér egy külföldi országban, nem veszti el saját állampolgárságát, hacsak nem szerzi meg e külföldi ország állampolgárságát, vagy nem kap biztosítékot annak megszerzésére.

56 Másrészt az állampolgárságról szóló törvény 20. §-ának (2) bekezdése előírja az osztrák állampolgárság megadására vonatkozó biztosíték visszavonását, ha az érintett személy már nem teljesíti az ezen állampolgárság megadásához szükséges feltételek valamelyikét. E feltételek között szerepel az e törvény 10. §-a (1) bekezdésének 6. pontjában előírt feltétel, amely szerint az érintett korábbi magatartása alapján biztosítottnak kell lennie, hogy az Osztrák Köztársasággal szemben megfelelő magatartást tanúsít, és nem jelent veszélyt a közrendre, a köznyugalomra és a közbiztonságra, valamint nem veszélyezteti az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 8. cikkének (2) bekezdésében említett egyéb közérdeket.

57 Márpedig az állampolgárság megadására vonatkozó biztosíték azzal az indokkal történő visszavonásáról szóló határozat, hogy az érintett nem tanúsít megfelelő magatartást azon tagállammal szemben, amelynek állampolgárságát meg kívánja szerezni, és hogy a magatartása veszélyeztetheti e tagállam közrendjét és közbiztonságát, közérdekű indokon alapul (lásd analógia útján: 2010. március 2-i Rottmann ítélet, C-135/08, EU:C:2010:104, 51. pont).

58 Mindemellett, tekintettel arra a jelentőségre, amelyet az elsődleges jog az uniós polgári jogállásnak tulajdonít, amely – amint arra a jelen ítélet 38. és 46. pontja emlékeztet – a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállását képezi, a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok és a nemzeti bíróságok feladata annak vizsgálata, hogy az állampolgárság megadására vonatkozó biztosíték visszavonásáról szóló határozat, amennyiben az uniós polgári jogállás és az abból eredő jogok elvesztésével jár, tiszteletben tartja-e az arányosság elvét az érintett személy és adott esetben családtagjai uniós jogbeli helyzetét illetően gyakorolt következményekre vonatkozóan (lásd analógia útján: 2010. március 2-i Rottmann ítélet, C-135/08, EU:C:2010:104, 55. és 56. pont; 2019. március 12-i Tjebbes és társai ítélet, C-221/17, EU:C:2019:189, 40. pont).

59 Az arányosság uniós jogi elve tiszteletben tartásának vizsgálata megköveteli az érintett személy, valamint adott esetben családja egyéni helyzetének értékelését annak meghatározása céljából, hogy az állampolgárság megadására vonatkozó biztosíték visszavonásáról szóló határozat, amennyiben az uniós polgári jogállás elvesztését eredményezi, olyan következményekkel jár-e, amelyek a nemzeti jogalkotó által követett célhoz képest aránytalan módon érintenék családi és szakmai élete alakulását az uniós jogra tekintettel. E következmények nem lehetnek hipotetikusak vagy esetlegesek (lásd analógia útján: 2019. március 12-i Tjebbes és társai ítélet, C-221/17, EU:C:2019:189, 44. pont).

60 E tekintetben különösen azt kell megvizsgálni, hogy e határozat indokolt-e az érintett személy által elkövetett jogsértés súlyosságához, valamint az eredeti állampolgárságának visszaszerzésére vonatkozóan meglévő lehetőségéhez képest (lásd analógia útján: 2010. március 2-i Rottmann ítélet, C-135/08, EU:C:2010:104, 56. pont).

61 Ezen arányossági vizsgálat keretében továbbá a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságoknak, és adott esetben a nemzeti bíróságoknak, meg kell bizonyosodniuk afelől, hogy az ilyen határozat összhangban van az Európai Unió Alapjogi Chartája által garantált alapvető jogokkal, amelyek tiszteletben tartását a Bíróság biztosítja, és különösen a családi élet tiszteletben tartásához való, e Charta 7. cikkében rögzített, adott esetben a gyermeknek az említett Charta 24. cikkének (2) bekezdésében elismert mindenek felett álló érdekének figyelembevételére irányuló

kötelezettséggel összefüggésben értelmezett joggal (lásd analógia útján: 2019. március 12-i Tjebbes és társai ítélet, C-221/17, EU:C:2019:189, 45. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

62 A jelen ügyben, ami először is JY észt állampolgársága visszaszerzésének lehetőségét illeti, a kérdést előterjesztő bíróságnak figyelembe kell vennie azt a tényt, hogy az észt kormány által a tárgyaláson adott tájékoztatás szerint az észt jog megköveteli többek között azt, hogy annak a személynek, akinek észt állampolgárságáról lemondott, nyolc évig e tagállamban kell tartózkodnia ahhoz, hogy visszanyerhesse e tagállam állampolgárságát.

63 Hangsúlyozni kell azonban, hogy a tagállam nem akadályozható meg kizárólag azon az alapon abban, hogy visszavonja az állampolgárság megadására vonatkozó biztosítékot, hogy az érintett személy, aki már nem felel meg az ezen állampolgárság megszerzéséhez előírt feltételeknek, nehezen szerezheti vissza származási tagállamának állampolgárságát (lásd analógia útján: 2010. március 2-i Rottmann ítélet, C-135/08, EU:C:2010:104, 57. pont).

64 Ami másodszor a JY által elkövetett szabálysértések súlyosságát illeti, az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből kitűnik, hogy azt rótták fel neki, hogy miután megkapta az osztrák állampolgárság megadására vonatkozó biztosítékot, két súlyos közigazgatási szabálysértést követett el, amelyek közül az első a műszaki érvényességet igazoló matrica gépjárművére való felhelyezésének elmulasztására, a második pedig ittas állapotban történő gépjárművezetésre vonatkozott, valamint e biztosíték megadását megelőzően, 2007 és 2013 között, nyolc közigazgatási szabálysértést követett el.

65 Egyrészt, ami e nyolc közigazgatási szabálysértést illeti, meg kell állapítani, hogy azok az említett biztosíték megadásának időpontjában ismertek voltak, és nem akadályozták annak nyújtását. Ennélfogva az említett szabálysértéseket már nem lehet figyelembe venni az ugyanezen biztosíték visszavonásáról szóló határozat megalapozásához.

66 Ami másrészt a JY által azt követően elkövetett két közigazgatási szabálysértést illeti, hogy megkapta az osztrák állampolgárság megadására vonatkozó biztosítékot, a Verwaltungsgericht Wien (bécsi közigazgatási bíróság) úgy ítélte meg, hogy e szabálysértések „veszélyeztetik a közúti közlekedés biztonságának védelmét”, illetve „különös módon veszélyeztetik a közút többi használójának biztonságát”. A kérdést előterjesztő bíróság szerint ez utóbbi szabálysértés „a közúti közlekedés biztonságát és rendjét szolgáló védelmi normák súlyos megsértésének” minősül, és „önmagában kizárhatja az állampolgárság megszerzésének az állampolgárságról szóló törvény 10. §-a (1) bekezdésének 6. pontjában előírt megadási feltételeinek teljesülését, anélkül, hogy az alkoholfogyasztás mértéke meghatározó lenne”.

67 Az osztrák kormány írásbeli észrevételeiben jelezte, hogy a Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság) állandó ítélkezési gyakorlata szerint az állampolgárságról szóló törvény 10. §-a (1) bekezdésének 6. pontjával összefüggésben értelmezett 20. §-ának (2) bekezdése szerinti eljárásban figyelembe kell venni az állampolgárságot kérelmező általános magatartását, különösen az általa elkövetett jogsértéseket. A döntő kérdés az, hogy olyan jogellenes cselekményekről van-e szó, amelyek arra engednek következtetni, hogy e kérelmező a jövőben is figyelmen kívül fogja hagyni az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 8. cikkének (2) bekezdésében említett, az életet, a közegészséget, a köznyugalmat vagy a közrendet fenyegető kockázatok elleni védelem céljából vagy más jogi érdekek védelme érdekében elfogadott alapvető rendelkezéseket.

68 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 20. cikk által a tagállami állampolgároknak biztosított uniós polgári jogállás elvesztését maga után vonó határozat igazolásaként a „közrend” és a „közbiztonság” fogalmát szigorúan kell érteni, és azok tartalmát egyébként a tagállamok nem határozhatják meg egyoldalúan az uniós intézmények ellenőrzése nélkül (lásd analógia útján: 2016. szeptember 13-i Rendón Marín ítélet, C-165/14, EU:C:2016:675, 82. pont).

69 A Bíróság ezért úgy ítélte meg, hogy a „közrend” fogalma mindenképpen – a társadalmi rend megzavarásán túl, amelyet valamennyi jogsértés megvalósít – olyan valódi, közvetlen és kellően súlyos veszély fennállását feltételezi, amely a társadalom valamely alapvető érdekét érinti. A „közbiztonság” fogalmát illetően a Bíróság ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy e fogalom magában foglalja a tagállam belső és külső biztonságát, következésképpen pedig az alapvető állami intézmények és közszolgáltatások működésének veszélyeztetése, valamint a lakosság fennmaradására vonatkozó fenyegetés, akárcsak a külkapcsolatok vagy a népek békés együttélése súlyos megzavarásának a kockázata, vagy a katonai érdekek veszélyeztetése hatással lehet a közbiztonságra (2016. szeptember 13-i Rendón Marín ítélet, C-165/14, EU:C:2016:675, 83. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

70 A jelen ügyben meg kell állapítani, hogy figyelemmel a jelen ítélet 66. pontjában említett két közigazgatási szabálysértés jellegére és súlyosságára, valamint arra a követelményre, hogy a „közrend” és a „közbiztonság” fogalmát szigorúan kell értelmezni, nem tűnik úgy, hogy JY olyan valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt jelent, amely érinti a társadalom valamely alapvető érdekét, vagy sérti az Osztrák Köztársaság közbiztonságát. Kétségtelen, hogy e szabálysértések a közúti közlekedésről szóló törvény rendelkezései közúti közlekedés biztonságát veszélyeztető megsértésének minősülnek. Ugyanakkor mind a JY által előterjesztett írásbeli észrevételekből, mind az osztrák kormánynak a Bíróság által a tárgyaláson feltett kérdésre adott válaszából kitűnik, hogy e két közigazgatási szabálysértés – amely egyébként viszonylag minimális, 112 illetve 300 euró összegű bírsággal járt – nem volt alkalmas arra, hogy JY vezetői engedélyének visszavonását vonja maga után, és így eltiltsa őt a közúton történő gépjárművezetéstől.

71 A közúti közlekedésről szóló törvénynek az egyszerű közigazgatási bírságokkal büntethető megsértései nem tekinthetők úgy, mint amelyek alkalmasak annak bizonyítására, hogy az e szabálysértésekért felelős személy olyan veszélyt jelent a közrendre és a közbiztonságra, amely indokolhatja uniós polgári jogállásának végleges elvesztését. Ez annál is inkább így van, mivel a jelen esetben e szabálysértések csekély mértékű közigazgatási bírságot vontak maguk után, és JY-t nem fosztották meg attól a jogától, hogy továbbra is gépjárművet vezessen közúton.

72 Végezetül hozzá kell tenni, hogy amennyiben a kérdést előterjesztő bíróság azt állapítaná meg, hogy az osztrák állampolgárság megadására vonatkozó biztosítéknak megfelelően az érintett személy már megkapta ezen állampolgárságot, az ilyen szabálysértések önmagukban nem adhatnának okot a honosítás visszavonására.

73 Így a JY helyzetére gyakorolt – különösen a családi és szakmai életének alakulására vonatkozó – jelentős következményekre tekintettel, amelyeket az osztrák állampolgárság megadására vonatkozó biztosíték visszavonásáról szóló határozat tartalmaz, amely véglegessé teszi az uniós polgári jogállás elvesztését, e határozat nem tűnik az e személy által elkövetett szabálysértések súlyával arányosnak.

74 A fenti megfontolásokra tekintettel a második kérdésre azt a választ kell adni, hogy az EUMSZ 20. cikket úgy kell értelmezni, hogy a fogadó tagállam hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságainak és adott esetben nemzeti bíróságainak meg kell vizsgálniuk, hogy az e tagállam

szerinti állampolgárság megadására vonatkozó biztosíték visszavonásáról szóló határozat, amely véglegessé teszi az érintett személy számára az uniós polgári jogállás elvesztését – figyelembe véve az e személy helyzetére gyakorolt következményeit – összeegyeztethető-e az arányosság elvével. Az arányosság elvével való összeegyeztethetőségre vonatkozó e követelmény nem teljesül, ha az ilyen határozatot a közúti közlekedésről szóló törvénybe ütköző közigazgatási szabálysértésekkel indokolják, amelyek az alkalmazandó nemzeti jog szerint egyszerű pénzbírságot vonnak maguk után.

A költségekről

75 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) **Annak a személynek a helyzete, aki csak egy tagállam állampolgárságával rendelkezik, és lemond erről az állampolgárságról – ezáltal elveszítve uniós polgári jogállását – annak érdekében, hogy egy másik tagállam állampolgárságát megszerezze, az utóbbi állam hatóságai által adott, az állampolgárság számára történő megadására vonatkozó biztosítékot követően, jellegénél és következményeinél fogva az uniós jog hatálya alá tartozik, ha e biztosítékot visszavonják, és ennek következtében e személy nem szerezheti vissza az uniós polgári jogállást.**

2) **Az EUMSZ 20. cikket úgy kell értelmezni, hogy a fogadó tagállam hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságainak és adott esetben nemzeti bíróságainak meg kell vizsgálniuk, hogy az e tagállam szerinti állampolgárság megadására vonatkozó biztosíték visszavonásáról szóló határozat, amely véglegessé teszi az érintett személy számára az uniós polgári jogállás elvesztését – figyelembe véve az e személy helyzetére gyakorolt következményeit – összeegyeztethető-e az arányosság elvével. Az arányosság elvével való összeegyeztethetőségre vonatkozó e követelmény nem teljesül, ha az ilyen határozatot a közúti közlekedésről szóló törvénybe ütköző közigazgatási szabálysértésekkel indokolják, amelyek az alkalmazandó nemzeti jog szerint egyszerű pénzbírságot vonnak maguk után.**

Aláírások