

# Anonimizirana različica

Prevod

C-716/22 – 1

## Zadeva C-716/22

### Predlog za sprejetje predhodne odločbe

**Datum vložitve:**

23. november 2022

**Predložitveno sodišče:**

Tribunal judiciaire d’Auch (Francija)

**Datum predložitvene odločbe:**

15. november 2022

**Tožeča stranka:**

EP

**Toženi stranki:**

Préfet du Gers

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

---

**TRIBUNAL JUDICIAIRE  
(SODIŠČE)**

[...] (ni prevedeno)  
**32000 AUCH**

[...] (ni prevedeno)

[...] (ni prevedeno)

[...] (ni prevedeno)

**SODBA**

Razglašena [...] (ni prevedeno)  
15. novembra 2022 [...] (ni prevedeno)

**V SPORU MED:**

**TOŽEČO STRANKO:**

EP,  
[...] (ni prevedeno)

[...] (ni prevedeno) 32430 THOUX,  
[...] (ni prevedeno)

IN

[...] (ni prevedeno) **TOŽENIMA STRANKAMA:**

PREFET DU GERS,  
[...] (ni prevedeno)  
32000 AUCH,  
ki se postopka ni udeležil in ni bil zastopan,

INSTITUT NATIONAL DE LA  
STATISTIQUE ET DES ETUDES  
ECONOMIQUES,  
[...] (ni prevedeno)  
92120 MONTRouGE,  
ki se postopka ni udeležil in ni bil zastopan,

[...] (ni prevedeno) **Ob udeležbi:**  
Commune de THOUX (32),  
[...] (ni prevedeno)  
32430 THOUX,  
ki se postopka ni udeležila in ni bila  
zastopana,

### **PREDSTAVITEV SPORA**

EP je poročena s francoskim državljanom, vendar s sklenitvijo zakonske zveze ni pridobila francoskega državljanstva, ker je kot nekdanja uradnica pri Foreign Office zvestobo prisegla angleški kraljici. V Franciji, kjer opravlja poklic kmetice, živi že vrsto let [...] (ni prevedeno).

Po referendumu Združenega kraljestva 23. junija 2016 je Svet Evropske unije 30. januarja 2020 odobril sporazum o izstopu Združenega kraljestva iz Evropske unije, ki sta ga Evropska unija in Združeno kraljestvo sklenila 31. januarja 2020.

Člen 131 sporazuma o izstopu poleg tega določa, da imajo v prehodnem obdobju institucije Evropske unije pristojnosti, ki so jim podeljene s pravom Unije, med drugim sta to Splošno sodišče Evropske unije in Sodišče Evropske unije.

V skladu s členom 50(3) [Pogodbe o Evropski uniji] so se 1. februarja 2020 obe Pogodbi Unije in Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo prenehale uporabljati za Združeno kraljestvo.

EP je bila izbrisana iz volilnega imenika z učinkom od 1. februarja 2020. Tako se ni mogla udeležiti občinskih volitev 15. marca 2020.

EP je 6. oktobra 2020 vložila zahtevek za ponovni vpis v volilni imenik, ki se uporablja za državljane Evropske unije, ki niso francoski državljani. Župan občine Thoux ji je 7. oktobra 2020 ta zahtevek zavrnil.

EP se je torej na podlagi člena L.18 code électoral (volilni zakonik) obrnila na občinsko volilno komisijo.

Z dopisom z dne 3. novembra 2020 je bila obveščena, da se bo volilna komisija sestala šele marca 2021, to je približno 20 dni pred volitvami v departmajih.

Ker je bila s tem odgovorom implicitno potrjena zavrnitev ponovnega vpisa, ki mu nasprotuje župan, je EP na podlagi določb člena L.20 volilnega zakonika pri predložitvenem sodišču vložila tožbo, ki je na sodišče prispela 9. novembra 2020 in s katero izpodbija odločitev župana občine Thoux.

To sodišče je z odločbo z dne 17. novembra 2020:

- **odredilo** prekinitvev odločanja o vseh zahtevkih, ki jih je vložila EP,
- **odredilo**, naj se celoten spis [...] (ni prevedeno) pošlje sodnemu tajništvu Sodišča [Evropske unije] [...] (ni prevedeno).

Sodišče je v sodbi z dne 9. junija 2022, [Préfet du Gers in Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449),] na katero bo napoteno za obsežnejšo predstavitev obrazložitve, štelo, da so vsi Britanci izgubili evropsko državljanstvo in torej volilno pravico na občinskih volitvah.

Zadeva je bila 20. septembra 2022 znova vložena pri Tribunal judiciaire d'Auch (sodišče v Auchu).

Ob odsotnosti nasprotnih strank, ki sta bili ustrezno vabljeni, je EP predlagala, naj se postopek znova prekine in Sodišču Evropske unije predloži vprašanje za predhodno odločanje glede veljavnosti Sporazuma o izstopu Združenega kraljestva iz Evropske unije, ki se bo nanašalo posebej na evropske volitve, glede vsebine pa je temu sodišču predlagala, naj:

- **razglasi ničnost** odločb o zavrnitvi zahtevka, ki ga je EP vložila za ponovni vpis v volilni imenik občine Thoux (Gers);

[...] (ni prevedeno) [predlog glede stroškov]

Pojasnjuje, da če sta izguba evropskega državljanstva in izguba volilne pravice na občinskih volitvah za britanske izseljence v Evropski uniji odslej zapisani na ravni prava Skupnosti s sodbo z dne 9. junija 2022, C-673/20, bo Tribunal judiciaire (sodišče) najprej priznalo, da Sodišče Evropske unije ni odločilo o vprašanju volilne pravice britanskih izseljencev na evropskih volitvah.

Sodišče namerno ni odločilo o tem vprašanju, ki si zasluži povsem svojo preučitev ob upoštevanju precedensa Gibraltarja v zvezi z volilno pravico na evropskih volitvah, ki jo osebam, ki niso evropski državljani, priznavata SEU in EKČP.

Predsednik Sodišča je EP jasno pozval, naj se znova obrne na Sodišče z natančnim vprašanjem za predhodno odločanje, ki se bo nanašalo na evropske volitve, zaradi česar je EP oblikovala dodatno vprašanje za predhodno odločanje.

EP pred Tribunal judiciaire (sodišče) trdi tudi, da čeprav je Sodišče Evropske unije na ravni prava Skupnosti priznalo izgubo evropskega državljanstva in volilne pravice na občinskih volitvah za britanske izseljence v Evropski uniji, to je izgubo, iz katere ni nihče izvzet, pri čemer poleg tega ni upoštevalo prisege, ki jo je EP dala angleški kraljici, to stališče ostaja sporno na ravni Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin glede na sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice, zato je izbris EP iz volilnega imenika v nasprotju s to konvencijo.

Za obširnejšo predstavitev vprašanj za predhodno odločanje, postavljenih Sodišču, in tega spora bo napoteno na besedilo sodbe Sodišča z dne 9. junija 2022.

[...] (ni prevedeno) [postopkovna navedba]

### **OBRAZLOŽITEV ODLOČBE**

Francoska uprava je z izbrisanjem EP iz volilnih imenikov tej osebi dejansko odvzela njeno volilno pravico ne samo na občinskih volitvah, temveč tudi na evropskih volitvah.

Paradoksalno je EP izgubila volilno pravico na občinskih volitvah ravno zato, ker je izgubila evropsko državljanstvo.

Če je Sodišče Evropske unije v sodbi z dne 9. junija 2022 sicer nikalne odgovore omejilo samo na volilno pravico EP na občinskih volitvah, se ni izreklo o volilni pravici Britancev na evropskih volitvah.

Tribunal judiciaire d'Auch (sodišče v Auchu) torej znova odloča o celotnem sporu, tudi če sta očitno izguba evropskega državljanstva in izguba volilne pravice na občinskih volitvah za britanske izseljence v Evropski uniji odslej zapisani na ravni prava Skupnosti s sodbo z dne 9. junija 2022, C-673/20.

Vendar je Evropsko sodišče za človekove pravice v sodbi z dne 18. februarja 1999 v zadevi Matthews proti Združenemu kraljestvu, 24833/94, za prebivalce Gibraltarja, ki niso evropski državljani, ugotovilo, da je „Evropski parlament [...] dovolj vključen v posebni zakonodajni proces, ki vodi k sprejetju nekaterih vrst aktov Skupnosti, in tudi v splošni demokratični nadzor dejavnosti Skupnosti, da se lahko šteje, da je del ‚zakonodajnega telesa‘ Gibraltarja za namene člena 3 Protokola št. 1“.

Sodišče Evropske unije je 12. septembra 2006 v sodbi Španija/Združeno kraljestvo (C-145/04[, EU:C:2006:543,]) nato ugotovilo, da „[...] imajo države pogodbenice široko polje prostega urejanja pri določitvi pogojev glede volilne pravice. Vendar ti pogoji ne smejo toliko omejiti zadevnih pravic, da bi ogrozili njihovo bistvo in da bi jim odvzeli njihovo učinkovitost. Zasedovati morajo legitimni cilj in uporabljena sredstva ne smejo biti nesorazmerna.“

Skratka, rezident naj bi torej zaradi stalnega, trajnega in mirnega bivanja na ozemlju Evropske unije lahko štel, da pripada zakonodajnemu telesu, v tem primeru evropskemu. Država lahko njegovo volilno pravico zakonsko ureja z ukrepi, ki so sorazmerni z zastavljenim ciljem, toda ne da bi to pravico tako kršila, da bi postala neučinkovita.

Ta rešitev je bila, kot se zdi, najdena tudi, ko je SEU sprejelo razlogovanje o neizključitvi za neevropskega državljanu v Gibraltarju, kot bi to lahko veljalo glede na merila, ki jih mora Sodišče Unije še določiti za Britance, ki so nekdanji državljani Unije in imajo še vedno tesne vezi z državami članicami predvsem zaradi kraja svojega prebivališča: „V sedanjem stanju prava Skupnosti spada določitev oseb, ki imajo pravico voliti in biti voljen na volitvah v Evropski parlament, v pristojnost vsake države članice ob spoštovanju prava Skupnosti. Členi 189 ES, 190 ES, 17 ES in 19 ES ne nasprotujejo temu, da države članice pravico voliti in biti voljen priznajo določenim osebam, ki so tesno povezane z njimi in ki niso njihovi državljani ali državljani Unije, ki prebivajo na njihovem ozemlju.“

Niti člena 189 ES in 190 ES niti Akt o volitvah predstavnikov Evropskega parlamenta s splošnimi neposrednimi volitvami namreč izrecno in natančno ne določajo, kdo ima pravico voliti in biti voljen na volitvah v Evropski parlament. Od členov 17 ES in 19 ES, ki se nanašata na državljanstvo Unije, je pravica voliti na volitvah v Evropski parlament posebej obravnavana le v zadnjem, in sicer v odstavku 2. Vendar se ta člen omejuje na uporabo načela nediskriminacije zaradi državljanstva pri izvrševanju te pravice.

Poleg tega – glede obstoja morebitne zveze med državljanstvom Unije in pravico voliti in biti voljen, na podlagi katere bi ta pravica bila vedno pridržana državljanom Unije – jasen sklep v zvezi s tem na podlagi členov 189 ES in 190 ES, ki se nanašata na Evropski parlament in ki določata, da tega sestavljajo predstavniki narodov držav članic, ni mogoč. Izraz ‚narodi‘, ki ni opredeljen, ima namreč glede na države članice in jezike Unije lahko različne pomeni. Iz členov Pogodbe, ki se nanašajo na državljanstvo Unije, pa ni mogoče izluščiti načela, da bi bili samo državljani Unije upravičenci glede vseh drugih določb Pogodb, kar bi pomenilo, da bi člena 189 ES in 190 ES veljala samo za te državljane. Če namreč člen 17(2) ES določa, da za državljane Unije veljajo pravice in dolžnosti po Pogodbi, je treba ugotoviti, da Pogodba priznava pravice, ki niso vezane na državljanstvo Unije niti na državljanstvo države članice. Glede člena 19(2) ES je treba ugotoviti, da če imajo zaradi te določbe državljani države članice pravico voliti in biti voljen v svoji državi in če ta določba državam članicam nalaga, da

*morajo te pravice priznati državljanom Unije, ki prebivajo na njihovem ozemlju, pa iz tega ni mogoče sklepati, da država članica ne bi smela pravice voliti in biti voljen na volitvah dati določenim osebam, ki so tesno povezane z njo, čeprav niso državljani te države ali druge države članice. Poleg tega – ker je število predstavnikov, izvoljenih v vsaki državi članici, določeno v členu 190(2) ES in ker so v sedanjem stanju prava Skupnosti volitve v Evropski parlament izvedene v vsaki državi članici za izvoljene predstavnike te države – dejstvo, da država članica razširi volilno pravico na teh volitvah na druge osebe, ki niso njeni državljani ali državljani Unije, ki prebivajo na njenem ozemlju, vpliva zgolj na izbiro izvoljenih predstavnikov v tej državi članici, in ne vpliva niti na izbiro niti na število izvoljenih predstavnikov v drugih državah članicah.*

*Iz vseh teh razlogov Združeno kraljestvo s tem, da je sprejelo zakon, ki glede Gibraltarja določa, da imajo državljani Commonwealtha, ki prebivajo na tem ozemlju in ki niso državljani Skupnosti, pravico voliti in biti voljen na volitvah v Evropski parlament, ni kršilo členov 189 ES, 190 ES, 17 ES in 19 ES.“*

Sprejetje teh pravnih meril zahteva konkretno presojo položaja EP:

- EP je ohranila tesne vezi s Francijo, državo članico Unije, vendar je poleg tega, ker je izključena iz volilne pravice na britanskih volitvah zaradi angleškega zakona „15 year rule“ in ker je po Brexitu izgubila volilno pravico na občinskih volitvah v skladu s sodbo Sodišča Evropske unije z dne 9. junija 2022, C-673/20, brez vsakršne volilne pravice;
- njeno človekovo dostojanstvo je znatno kršeno, ker je – čeprav ostaja spoštovana in nikoli obsojena – prikrajšana za najosnovnejšo pravico do svobode izražanja, kar se zdi popolnoma nesorazmerno z glavnim ciljem mednarodne pogodbe, ki ureja izstop Združenega kraljestva iz pogodb o delovanju Evropske unije;
- poseganje v zasebno in družinsko življenje EP je očitno, saj je prikrajšana za vsakršno volilno pravico tako na britanskih kot na francoskih in evropskih volitvah, ker se za njen primer uporabljata pravilo „15 year rule“ in ratifikacija Brexita 31. januarja 2020.

Skratka, glede na sodno prakso zgoraj navedenih evropskih sodišč bi si lahko predstavljali, da lahko EP, britanska državljanica, ki ima že več desetletij prebivališče v Franciji in je zakonito imela volilno pravico na občinskih in evropskih volitvah, še naprej mirno uresničuje volilno pravico na evropskih volitvah.

\*\*\*\*\*

Poleg tega, kot je bilo navedeno že v prejšnji odločbi pred odločitvijo o zadevi z dne 17. novembra 2020, iz francoske sodne prakse v civilnih in upravnih zadevah izhaja, da je namen načela sorazmernosti uravnavati pristojnost javnih organov, da

se zagotovijo pravice in avtonomija oseb ter preprečijo pretirani ali preveč radikalni posegi vanje, ki bi škodovali sami vsebini pravic in svoboščin.

Konkretno, javna oblast lahko omeji svoboščino državljanov le, kolikor je to nujno zaradi zaščite javnih interesov, in mora prednostno zagotavljati temeljne pravice. Ukrep, ki omejuje pravice in svoboščine, mora torej biti hkrati primeren ali prilagojen, nujen in sorazmeren.

Načelo sorazmernosti, ki je določeno v sodni praksi Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP), je odslej splošno načelo prava Unije, priznано v členu 5(4) Pogodbe o Evropski uniji. Njegov namen je enak, to je uravnnavati pristojnost javnih organov, da se preprečijo pretirani in preveč radikalni posegi, ki bi škodovali samemu bistvu pravic in svoboščin. To načelo torej velja za institucije Evropske unije in države članice, kadar uporabljajo pravo.

Poleg v sodni praksi Conseil d'État (državni svet) je odslej zahteva po sorazmernosti vseprisotna tudi v ustavnem pravu, v katerem je bila potrjena na podlagi zahteve po nujni kazni, določene v členu 8 Deklaracije o pravicah človeka in državljana.

V obravnavani zadevi EP, ki v Franciji prebiva od 29. aprila 1984, kot dokazujejo elementi v spisu, ne more več voliti niti na enih britanskih volitvah zaradi britanskega zakona, imenovanega „Representation of the People Act 1985“.

V zvezi s tem zakonskim predpisom Združenega kraljestva je ESČP v sodbi z dne 7. maja 2013 v zadevi SCHINDLER odločilo, da člen 3 Protokola št. 1 h Konvenciji ni kršen. V obravnavani zadevi je zadevna oseba ob odločitvi ESČP še lahko volila na evropskih in občinskih volitvah leta 2013.

Primer EP pa je drugačen, saj je, čeprav je bila vpisana v volilni imenik v departmaju Isère in nato od oktobra 2000 v volilni imenik v Thouxu 32, izgubila pravico voliti na evropskih in občinskih volitvah leta 2020 zaradi uporabe člena 127 Sporazuma o izstopu Združenega kraljestva, v katerem je pojasnjeno, da se določbe Pogodbe o delovanju Evropske unije, ki določajo pravico državljanov EU, da volijo in so voljeni na evropskih in občinskih volitvah, ne uporabljajo za Združeno kraljestvo v dvoletnem prehodnem obdobju.

EP, ki je polnoletna, poslovno sposobna, nekaznovana oseba, je torej brez vsake volilne pravice.

Kot pa je opozorilo ESČP, volilna pravica še zdaleč ni privilegij, ampak pravica, zagotovljena s Konvencijo (sodba ESČP z dne 23. marca 2006, Albanese proti Italiji). Poleg tega mora omejitev volilne pravice izpolnjevati legitimni cilj in ne sme dopuščati absolutne omejitve (sodba ESČP z dne 20. maja 2010, Alajos Kiss proti Madžarski).

Predložitveno sodišče ugotavlja, da uporaba določb tega sporazuma v obravnavanem primeru EP, ki ji je odvzeta volilna pravica v Združenem kraljestvu, nesorazmerno posega v njeno temeljno volilno pravico.

\*\*\*\*\*

Iz vseh teh razlogov je nujno, da se SEU postavi dodatno vprašanje za predhodno odločanje[, kot je] natančneje navedeno spodaj.

[...] (ni prevedeno)

[...] (ni prevedeno) [postopkovno vprašanje]

### **IZ TEH RAZLOGOV**

Sodišče, ki je odločalo javno, v kontradiktornem postopku in na zadnji stopnji,

**odreja** prekinitve odločanja o vseh zahtevkih, ki jih je vložila EP,

[...] (ni prevedeno) [postopkovna navedba]

**postavlja** Sodišču Evropske unije ti vprašanja:

**1.**

Ali ni Sklep 2020/135 o sklenitvi Sporazuma o izstopu Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska iz Evropske unije in Evropske skupnosti za atomsko energijo delno neveljaven, saj Sporazum o izstopu Združenega kraljestva iz Evropske unije krši člene 1, 7, 11, 21, 39 in 41 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, člen 6(3) Pogodbe o Evropski uniji in načelo sorazmernosti iz člena 52 navedene listine, ker ne vsebuje določbe, ki omogoča ohranitev volilne pravice na evropskih volitvah za Britance, ki so uresničevali pravico do prostega gibanja in proste naselitve na ozemlju druge države članice, ki dovoljuje ali ne dvojno državljanstvo, zlasti za tiste Britance, ki prebivajo na ozemlju druge države članice več kot 15 let in zanje velja britanski zakon, imenovan „15 year rule“, s čimer torej ta sklep zaostreje odvzem vsakršne volilne pravice osebam, ki niso imele pravice, da bi z glasovanjem nasprotovale izgubi svojega evropskega državljanstva, in tudi osebam, ki so prisegle zvestobo britanski kroni?

**2.**

Ali je treba Sklep 2020/135, Sporazum o izstopu Združenega kraljestva iz Evropske unije, člen 1 Akta o volitvah članov Evropskega parlamenta, priloženega Sklepu Sveta 76/787/ESPJ, EGS, Euratom z dne 20. septembra 1976, sodbo Sodišča Evropske unije z dne 12. septembra 2006, Španija/Združeno kraljestvo, C-145/04, člene 1, 7, 11, 21, 39 in 41 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, člen 6(3) Pogodbe o Evropski uniji in sodbo Sodišča Evropske unije z dne 9. junija 2022, Préfet du Gers, C-673/20, razlagati tako, da odzemajo pravico voliti in biti voljen na evropskih volitvah v državi članici nekdanjim

8



državljanom Unije, ki so uresničevali pravico do prostega gibanja in proste nastanitve na ozemlju Evropske unije, še posebej pa nekdanjim državljanom Evropske unije, ki nimajo več nobene volilne pravice, ker imajo zasebno in družinsko življenje na ozemlju Unije že več kot 15 let in niso mogli z glasovanjem nasprotovati izstopu svoje države članice iz Evropske unije, zaradi katerega so izgubili svoje evropsko državljanstvo?

[...] (ni prevedeno)

[...] (ni prevedeno) [postopkovne navedbe]

DELOVNI DOKUMENT