

Анонимизиран текст

Превод

C-716/22 – 1

Дело C-716/22

Преюдициално запитване

Дата на постъпване в Съда:

23 ноември 2022 г.

Запитваща юрисдикция:

Tribunal judiciaire d'Auch (Франция)

Дата на акта за преюдициално запитване:

15 ноември 2022 г.

Жалбоподател:

EP

Ответник:

Préfet du Gers

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

TRIBUNAL JUDICIAIRE

[...]

32000 AUCH [СЪД на ОШ]

[...]

[...]

[...]

[...]

СЪДЕБНО РЕШЕНИЕ

Постановено [...] на 15 ноември 2022 г. [...]

по дело **МЕЖДУ:**

ЖАЛБОПОДАТЕЛ:

EP

[...]

32430 THOUX [ТУ]

[...]

И

[...]

ОТВЕТНИЦИ:

PREFET DU GERS [префект на
департамент Жерс]

[...]

32000 AUCH [ОШ],

не се явява

INSTITUT NATIONAL DE LA
STATISTIQUE ET DES ETUDES
ECONOMIQUES [НАЦИОНАЛЕН
ИНСТИТУТ ЗА СТАТИСТИКА И
ИКОНОМИЧЕСКИ ИЗСЛЕДВАНИЯ][...]

92120 MONTROUGE [МОНРУЖ],

не се явява

[...]

при участието на:

Commune de THOUX (32) [Община ТУ]

[...]

32430 THOUX [ТУ],

не се явява

ИЗЛОЖЕНИЕ НА СПОРА

ЕР е омъжена за френски гражданин, но не е придобила френско гражданство чрез брак, тъй като в качеството си на бивше длъжностно лице на Foreign Office (Министерство на външните работи) е положила клетва за вярност към кралицата на Англия. От дълги години живее във Франция, където се занимава професионално със земеделие [...].

След референдума, проведен от Обединеното кралство на 23 юни 2016 г., на 30 януари 2020 г. Съветът на Европейския съюз одобрява Споразумението за оттеглянето на Обединеното кралство от Европейския съюз, което Европейският съюз и Обединеното кралство сключват на 31 януари 2020 г.

Освен това съгласно член 131 от това споразумение по време на преходния период институциите на Европейския съюз, и по-специално Общият съд на Европейския съюз и Съдът на Европейския съюз, разполагат с правомощията, предоставени им от правото на Съюза.

На 1 февруари 2020 г., съгласно член 50, параграф 3 от [Договора за Европейския съюз], всички договори на Съюза и Договорът за създаване на Европейската общност за атомна енергия престават да се прилагат спрямо Обединеното кралство.

Считано от 1 февруари 2020 г., ЕР е заличена от изборителните списъци. Така тя не е могла да участва на общинските избори, проведени на 15 март 2020 г.

На 6 октомври 2020 г. ЕР прави официално искане за повторно вписване в изборителните списъци за граждани на Европейския съюз, които не са френски граждани. На 7 октомври 2020 г. тя получава отказ от кмета на община Ту.

Във връзка с това ЕР сезира общинската изборителна комисия на основание член L 18 от code électoral (Изборен кодекс).

С писмо от 3 ноември 2020 г. тя е уведомена, че изборителната комисия ще заседава едва през март 2021 г., т.е. около двадесет дни преди провеждането на департаменталните избори.

Считайки този отговор за мълчаливо потвърждение на отказа на кмета за повторно вписване, на основание на разпоредбите на член L 20 от Изборния кодекс ЕР сезира настоящия съд с жалба, получена на 9 ноември 2020 г., с която оспорва решението на кмета на община Ту.

С решение от 17 ноември 2020 г. настоящият съд:

- **Спира** производството по всички подадени от ЕР искания,
- **Разпоредва** цялата преписка да се изпрати [...] в секретариата на Съда [на Европейския съюз] [...].

В решението си от 9 юни 2022 г., [Préfet du Gers и Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449),] към което настоящият съд препраща за по-добро запознаване с мотивите му, Съдът приема, че всички британски граждани са загубили европейското си гражданство, а следователно и правото си да гласуват на общински избори.

На 20 септември 2022 г. делото се връща в Tribunal judiciaire d'AUCH [съдът на ОШ].

В отсъствието на ответниците, които са били надлежно призовани, ЕР иска производството отново да бъде спряно, като се отправи до Съда на Европейския съюз преюдициален въпрос относно валидността на Споразумението за оттеглянето на Обединеното кралство от Европейския съюз, конкретно във връзка с европейските избори, и по същество моли:

- **да се отменят** решенията, с които се отхвърля искането на ЕР за повторно вписване в изборителния списък на Ту (Жерс);

[...] [искане относно съдебните разноски]

ЕР посочва, че макар с решение C-673/20 от 9 юни 2022 г. на равнище общностно право да е вече констатирано, че гражданите на Обединеното кралство, живеещи в Европейския съюз, са загубили европейското си гражданство и правото да гласуват на общинските избори, настоящият съд приема първо, че Съдът на Европейския съюз не се е произнесъл по въпроса за правото на гражданите на Обединеното кралство, живеещи в Европейския съюз, да гласуват на европейските избори.

Съдът умишлено не се е произнесъл по този въпрос, който заслужава самостоятелно разглеждане предвид прецедента с Гибралтар, отнасящ се до правото, предоставено от Съда на ЕС и ЕСПЧ на граждани на държави извън ЕС, да гласуват на европейските избори.

Председателят на Съда недвусмислено приканва ЕР да се обърне отново към него с конкретен преюдициален въпрос относно европейските избори, поради което ЕР формулира допълнителен преюдициален въпрос.

ЕР изтъква също пред настоящия съд, че макар Съдът на Европейския съюз да е признал на равнище общностно право, че гражданите на Обединеното кралство, живеещи в Европейския съюз, са загубили без изключение, европейското си гражданство и правото да гласуват на общински избори, като впрочем пропуска положената от ЕР клетва към кралицата на Англия, тази позиция остава спорна на равнище Конвенция за защита правата на човека и основните свободи, с оглед на практиката на Европейския съд по правата на човека, и следователно заличаването на ЕР от избирателния списък противоречи на Конвенцията.

За повече подробности във връзка с преюдициалните въпроси, отправени до Съда на ЕС, и с настоящия спор, настоящият съд препраща към решение на Съда от 9 юни 2022 г.

[...] [процесуални уточнения]

МОТИВИ НА РЕШЕНИЕТО

Заличавайки ЕР от избирателните списъци, френската администрация де факто я лишава от правото да гласува не само на общинските, но и на европейските избори.

Парадоксално, ЕР губи правото си да гласува на общинските избори именно защото е загубила европейското си гражданство.

В решението си от 9 юни 2022 г. Съдът на Европейския съюз е ограничил отговорите — впрочем, отрицателни — само до правото на ЕР да гласува на общинските избори и не се е произнесъл по правото на британските граждани да гласуват на европейските избори.

Следователно целият спор все още е висящ пред Tribunal judiciaire d'Auch [съдът на ОШ], макар очевидно с решение C-673/20 от 9 юни 2022 г. на равнище общностно право да е констатирано, че гражданите на Обединеното кралство, живеещи в Европейския съюз, са загубили европейското си гражданство и правото да гласуват на общинските избори.

По дело Matthews с/у Обединеното кралство, 24833/94, решение от 18 февруари 1999 г., Европейският съд по правата на човека обаче е постановил по отношение на жителите на Гибралтар, които не са граждани на Съюза, че *„Европейският парламент участва в достатъчна степен в специфичния законодателен процес по приемането на определени видове общностни актове, както и в общия демократичен контрол върху дейностите на Общността, за да може да бъде разглеждан като част от „законодателната структура“ на Гибралтар за целите на член 3 от Протокол № 1“.*

На 12 септември 2006 г. Съдът на Европейския съюз, в решение Испания/Обединеното кралство (C-145/04[, EU:C:2006:543]), от своя страна постановява още, че *„...договарящите държави разполагат с широка свобода на преценка при налагането на изисквания по отношение на правото на гласуване. Тези изисквания обаче не могат да ограничават съответните права до степен да накърнят тяхната същност и да ги лишат от ефективност, и трябва да преследват законни цели, а прилаганите мерки — да бъдат пропорционални...“.*

Следователно, казано накратко, постоянното, стабилно и необезпокоявано пребиваване на територията на Европейския съюз позволява на местното лице да счита, че принадлежи към законодателна структура, в случая европейска. Чрез пропорционални на преследваната цел мерки държавата може да регулира правото му да гласува, но не и да накърнява това право до степен, че да го направи неефективно.

Изглежда до същия извод се стига и когато Съдът на ЕС възприема като подход неизключването на неевропейските граждани в Гибралтар, който подход в съответствие с критерии, определени от Съда на Съюза, би могъл да важи и за бившите британски граждани на Съюза, които и днес все още имат тесни връзки с държавите членки, по-специално поради мястото си на пребиваване: *„При сегашното състояние на общностното право определянето на притежателите на активно и пасивно изборително право на избори за Европейския парламент е от компетентността на всяка държава членка при спазване на общностното право. Членове 189, 190, 17 и 19 ЕО допускат възможността държавите членки да признават това активно и пасивно изборително право на определени лица, които имат тясна връзка с тях, но не са техни граждани или граждани на Съюза, пребиваващи на тяхна територия.*

Всъщност, нито в членове 189 и 190 ЕО, нито в Акта за избиране на членове на Европейския парламент чрез всеобщи преки избори е посочено ясно и недвусмислено кой има право да избира и да бъде избран в изборите за Европейски парламент. Що се отнася до членове 17 и 19 ЕО, свързани с гражданството на Съюза, само последният в своя параграф 2 изрично посочва правото да се гласува за Европейски парламент. Този член обаче само прилага принципа на недопускане на основана на гражданството дискриминация при упражняването на това право.

Освен това, що се отнася до евентуалното съществуване на връзка между гражданството на Съюза и активното и пасивно избирателно право, която да налага това право винаги да бъде запазено за гражданите на Съюза, никакъв ясен извод в това отношение не може да се направи от членове 189 и 190 ЕО, които се отнасят до Европейския парламент и указват, че същият се състои от представители на народите на държавите членки. Всъщност терминът „народи“, който не е дефиниран, може да има различно значение в отделните държави членки и езици на Съюза. Що се отнася до членовете от Договора, отнасящи се до гражданството на Съюза, от тях не може да се изведе принципът, че единствени гражданите на Съюза се ползват от всички останали разпоредби на Договора, което би означавало, че членове 189 и 190 ЕО се прилагат само за тези граждани. Всъщност, макар член 17, параграф 2 ЕО да предвижда, че гражданите на Съюза се ползват с правата и изпълняват задълженията, предвидени в Договора, последният признава права, които не са свързани със статута на гражданин на Съюза, нито дори на гражданин на държава членка. Що се отнася до член 19, параграф 2 ЕО, макар да предполага гражданите на държава членка да имат активно и пасивно избирателно право в собствената си страна и да изисква от държавите членки да признават тези права на гражданите на Съюза, пребиваващи на тяхна територия, от това не може да се направи извод, че държава членка не може да предостави активно и пасивно избирателно право на определени лица, които имат тясна връзка с нея, но нямат статута на нейни граждани или граждани на друга държава членка. Освен това, при положение, че броят на избраните във всяка държава членка представители е определен в член 190, параграф 2 ЕО и че при сегашното състояние на общностното право изборите за Европейски парламент се провеждат във всяка държава членка за представителите, избрани в тази държава, разширяването от държава членка на кръга на имащите право да гласуват на тези избори, така че да бъдат включени и лица, различни от нейните собствени граждани или от гражданите на Съюза, пребиваващи на нейна територия, засяга само избора на представителите, избрани в тази държава членка, и няма отношение към избора или броя на представителите, избрани в другите държави членки.

От това следва, че Обединеното кралство не е нарушило членове 189, 190, 17 и 19 ЕО, като е приело закон, който предвижда по отношение на Гибралтар, че пребиваващите на тази територия граждани на

Commonwealth (Британската общност), които нямат статута на граждани на Общността, имат право да избират и да бъдат избирани в изборите за Европейския парламент“.

Възприемането на тези правни критерии налага конкретна оценка на положението на ЕР:

– ЕР запазва тесни връзки с Франция — държава членка на Съюза, но освен това поради изключването ѝ от кръга на лицата, имащи право да гласуват на британските избори, в резултат на английския закон „15 year rule“ [правило за 15-те години], и загубата на правото да гласува на общинските избори след Брексит, съгласно решение на Съда на ЕС от 9 юни 2022 г., C-673/20, ЕР се оказва без каквото и да било право да гласува,

– Човешкото ѝ достойнство е съществено накърнено, тъй като, макар да е почтен човек и никога да не е била осъждана, тя се оказва лишена от най-основното право на свобода на изразяване, нещо, което изглежда твърде непропорционално на главната цел на договора, с който се урежда оттеглянето на Обединеното кралство от Договорите за функционирането на Европейския съюз,

– Посегателството върху личния и семейния живот на ЕР е очевидно, тъй като тя е лишена от всякакво право да гласува както на британските, така и на френските и европейските избори поради прилагането в нейния случай на правилото „15 year rule“ и ратифицирането на Брексит на 31 януари 2020 г.

В заключение, с оглед на практиката на горепосочените европейски съдилища, е допустимо ЕР, британска гражданка, пребиваваща във Франция от няколко десетилетия, която е имала законно право да гласува на общински и европейски избори, да продължи да упражнява спокойно правото си да гласува на европейските избори.

Освен това, както вече беше посочено в предходното междинно решение от 17 ноември 2020 г., от френската съдебна практика, както по граждански, така и по административни дела, следва, че целта на принципа на пропорционалност е да се ограничат правомощията на публичните органи, за да се гарантират правата и независимостта на лицата и да се избегнат посегателствата, които поради прекомерния си или твърде радикален характер биха могли да накърнят самата същност на правата и свободите.

По-конкретно, публичната власт може да ограничава свободата на гражданите само доколкото това е абсолютно необходимо за защитата на обществените интереси, и трябва преди всичко да осигурява зачитането на основните права. Съответно мярката, ограничаваща правата и свободите, трябва да е едновременно подходяща или пригодена, необходима и пропорционална.

Принципът на пропорционалност, утвърден в практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ), понастоящем е общ принцип на правото на Съюза, признат в член 5, параграф 4 от Договора за Европейския съюз. Целта му е същата: да се ограничат правомощията на публичните органи, като се избегнат посегателствата, които поради прекомерния си или радикален характер биха могли да накърнят самата същност на правата и свободите. Ето защо този принцип е задължителен за институциите на Европейския съюз, както и за държавите членки при прилагането на правото.

Освен в съдебната практика на Conseil d'Etat (Държавен съвет), изискването за пропорционалност вече е залегнало и в конституционното право, което утвърждава пропорционалността, изхождайки от изискването за необходимост на наказанията, предвидено в член 8 от Декларацията за правата на човека и гражданина.

В конкретния случай EP, която пребивава във Франция от 29 април 1984 г., видно от съдържащите се в преписката доказателства, не може вече да гласува на никакви британски избори поради британския закон, наречен „*Representation of the People Act 1985*“.

Във връзка с тази британска законова уредба, на 7 май 2013 г. ЕСПЧ се произнася по случая на г-н SHINDLER, като приема, че не е налице нарушение на член 3 [от] Протокол № 1 към Конвенцията. В този случай засегнатото лице е можело все още да гласува на европейските и общинските избори през 2013 г., когато е постановено решението на ЕСПЧ.

Случаят на EP е различен, тъй като въпреки че е вписана в избирателните списъци в Изер, а след това, считано от октомври 2000 г., в община Ту (32), тя губи правото си да гласува на европейските и общинските избори през 2020 г., в изпълнение на разпоредбите на член 127 от Споразумението за оттеглянето на Обединеното кралство, в който се уточнява, че разпоредбите на Договора за функционирането на Европейския съюз, предвиждащи правото на европейските граждани да избират и да бъдат избирани в европейските и общинските избори, не се прилагат за Обединеното кралство през двугодишния преходен период.

Така EP, която е пълнолетен, дееспособен, неосъждан гражданин, е напълно лишена от правото да гласува.

Както обаче припомня ЕСПЧ, правото да се гласува далеч не е привилегия, а право, гарантирано от Конвенцията (Albanese с/у Италия, 23 март 2006 г.). Освен това с ограничаването на правото да се гласува трябва да се преследва законна цел и не се допуска абсолютно ограничаване (Alajos Kiss с/у Унгария, 20 май 2010 г.).

Настоящият съд констатира, че прилагането на разпоредбите на това споразумение към случая на EP, която освен това е лишена от правото да

гласува в Обединеното кралство, води до непропорционално посегателство върху основното ѝ право да гласува.

Поради всички тези причини е необходимо да се отправи допълнителен преюдициален въпрос до Съда на ЕС [както] е посочено по-долу.

[...]

[...] [процесуални въпроси]

ПО ИЗЛОЖЕНИТЕ СЪОБРАЖЕНИЯ

Настоящия съд, който се произнася в открито заседание, при условията на състезателност и като първа инстанция,

Спира производството по всички подадени от ЕР искания,

[...] [процесуални уточнения]

Отправя следните въпроси до Съда на Европейския съюз:

1°)

Не е ли Решение 2020/135 относно сключването на Споразумението за оттегляне на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия от Европейския съюз и от Европейската общност за атомна енергия отчасти невалидно, тъй като Споразумението за оттеглянето на Обединеното кралство от Европейския съюз нарушава членове 1, 7, 11, 21, 39 и 41 от Хартата на основните права на Европейския съюз, член 6, параграф 3 от Договора за Европейския съюз и принципа на пропорционалност, закрепен в член 52 от същата харта, доколкото не съдържа разпоредба, съгласно която да могат да запазят правото да гласуват на европейски избори британските граждани, упражнили свободата си на движение и установяване на територията на друга държава членка, независимо дали в нея е разрешено двойното гражданство, и по-специално тези от тях, които пребивават в друга държава членка повече от 15 години и за които важи британският закон „15 year rule“, и съответно лишаването от всякакво право на глас се утежнява още повече за лицата, които не са имали право чрез гласуване да се противопоставят на загубата на европейското си гражданство, както и за тези, които са положили клетва за вярност към британската корона?

2°)

Трябва ли Решение 2020/135, Споразумението за оттеглянето на Обединеното кралство от Европейския съюз, член 1 от Акта за избиране на членове на Европейския парламент, приложен към Решение 76/787/ЕОВС ЕИО, Евратом на Съвета от 20 септември 1976 г., решение

Испания/Обединеното кралство, С-145/04, от 12 септември 2006 г. на Съда на Европейския съюз, членове 1, 7, 11, 21, 39 и 41 от Хартата на основните права на Европейския съюз, член 6, параграф 3 от Договора за Европейския съюз и решение *Préfet du Gers*, С-673/20, от 9 юни 2022 г. на Съда на Европейския съюз, да се тълкуват в смисъл, че лишават бившите граждани на Съюза, които са упражнили правото си на свободно движение и свободно установяване на територията на Европейския съюз, от правото да избират и да бъдат избирани на европейските избори в държава членка, и особено бившите граждани на Европейския съюз, които вече нямат никакво право да гласуват, тъй като от повече от петнадесет години личният и семейният им живот е на територията на Съюза, и не са могли чрез гласуване да се противопоставят на оттеглянето на тяхната държава членка от Европейския съюз, довело до загуба на европейското им гражданство?

[...]

[...] [процесуални уточнения]