

Wersja zanonimizowana

C-673/20-1

Sprawa C-673/20

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Data złożenia:

9 grudnia 2020 r.

Sąd odsyłający:

Tribunal judiciaire d’Auch (Francja)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

17 listopada 2020 r.

Strona skarżąca:

EP

Strona przeciwna:

Préfet du Gers

Institut National de la Statistique et des Études Économiques

TRIBUNAL JUDICIAIRE WYROK

[...]32000 AUCH [...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

POMIĘDZY:

[...]

STRONĄ SKARŻĄCĄ:
EP
lokalizacja zwana „La Bordevieille”,
32430 THOUX,

[...]

I
STRONAMI PRZECIWNymi:
PREFET DU GERS
[...] 32000 AUCH,
[...]
INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE
ET DES ETUDES ECONOMIQUES
[...]92120 MONTROUGE,
[...][...]
[...]

[...] [Or. 2]

POSTEPOWANIE

EP pozostaje w związku małżeńskim z obywatelem francuskim, lecz nie nabyła obywatelstwa francuskiego przez małżeństwo, gdyż jako dawny urzędnik Foreign Office zadeklarowała lojalność wobec królowej Anglii. Od wielu lat mieszka we Francji, gdzie wykonuje zawód rolnika [...].

W następstwie referendum przeprowadzonego w Zjednoczonym Królestwie w dniu 23 czerwca 2016 r. Rada Unii Europejskiej zatwierdziła w dniu 30 stycznia 2020 r. umowę o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej, która została zawarta pomiędzy Unią Europejską a Zjednoczonym Królestwem w dniu 31 stycznia 2020 r.

Artykuł 131 umowy o wystąpieniu przewiduje ponadto, że w okresie przejściowym instytucjom Unii, a w szczególności Sądowi Unii Europejskiej i Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej, przysługują uprawnienia przyznane im w prawie Unii.

Zgodnie ust. 3 art. 50 [Traktatu o Unii Europejskiej] w dniu 1 lutego 2020 r. wszystkie traktaty Unii i Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej przestały mieć zastosowanie do Zjednoczonego Królestwa.

EP została skreślona z list wyborców ze skutkiem od dnia 1 lutego 2020 r. Nie miała więc możliwości udziału w wyborach gminnych w dniu 15 marca 2020 r.

W dniu 6 października 2020 r. EP złożyła wniosek o ponowny wpis na listy wyborcze dla niefrancuskich obywateli Unii Europejskiej. W dniu 7 października 2020 r. maire de la commune de Thoux (mer gminy Thoux) odmówił jej wpisu.

EP odwołała się do komisji wyborczej na podstawie art. L 18 kodeksu wyborczego.

Pismem z dnia 3 listopada 2020 r. została poinformowana, że komisja wyborcza ma się zebrać dopiero w marcu 2021 r., czyli na około dwadzieścia dni przed wyborami departamentalnymi.

Uznawszy, że odpowiedź ta stanowi dorozumiane potwierdzenie przez mera odmowy ponownego wpisu na listy wyborcze, EP skierowała na podstawie art. L 20 kodeksu wyborczego do niniejszego sądu skargę, która wpłynęła w dniu 9 listopada 2020 r., w celu zakwestionowania decyzji mera Thoux.

[...]

OMÓWIENIE SPORU

EP wniosła do sądu o:

- zawieszenie postępowania w niniejszej instancji i przedłożenie Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej pytań prejudycjalnych w przedmiocie wykładni i oceny ważności (wykładni art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej i umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa; [Or. 3] możliwości zachowania przez obywateli brytyjskich praw do obywatelstwa Unii; naruszenia zasady proporcjonalności; naruszenia prawa do swobodnego przemieszczania się);
- uchylenie decyzji o oddaleniu jej wniosku, który złożyła w celu wpisania jej na listę wyborczą Thoux [...];

[...] Na poparcie swoich żądań EP przypomina, że inny obywatel brytyjski HA złożył podobny wniosek w maju 2020 r., aby móc uczestniczyć w wyborach lokalnych w swojej gminie w drugiej turze. Tribunal judiciaire de Limoges (sąd powszechny w Limoges) oddalił jego skargę, Cour de cassation (sąd kasacyjny) utrzymał w mocy orzeczenie tribunal judiciaire. Oba te sądy uznały, że utrata obywatelstwa europejskiego nie stanowiła nieproporcjonalnego naruszenia praw obywatelskich i politycznych HA, ponieważ mógł on głosować w referendum w sprawie Brexitu oraz w wyborach parlamentarnych przeprowadzonych w 2019 r. w Wielkiej Brytanii.

EP przypomina, że jej sytuacja jest odmienna, ponieważ mieszka ona we Francji od 36 lat oraz że, w odróżnieniu od HA, jest ona ofiarą zasady brytyjskiej zwanej „15 year rule”, która uniemożliwia jej obecnie uczestnictwo w wyborach angielskich.

Po drugie EP utrzymuje, że jak wynika z wielu orzeczeń wydanych w związku ze stosowaniem art. 20 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, obywatelstwo europejskie nie może zostać uchylone w sposób automatyczny. Poza tym zasada

pewności prawa sprzeciwia się wszelkiej formie automatyzmu w pozbawianiu statusu równie znaczącego, jak status obywatela europejskiego. Zaakceptowanie takiej możliwości w przypadku EP skutkowałoby zakazaniem jej jakiegokolwiek udziału w procesie demokratycznym, co stanowiłoby niedopuszczalne naruszenie zasady traktowania jej na równi z jakimkolwiek obywatelem państwa członkowskiego oraz naruszenie przysługującego jej podstawowego prawa do swobodnego przemieszczania się.

Po trzecie automatyczna utrata obywatelstwa europejskiego stanowiłaby dla EP oczywiste naruszenie europejskiej zasady proporcjonalności.

&

Mer gminy Thoux zaznaczył zwięźle, że obecne przepisy nie pozwalają mu na wpisanie EP na listy wyborcze.

&

Préfet du Gers (prefekt Gers) wnosi o oddalenie wszystkich żądań zgłoszonych przez EP.

Podnosi on, że ratyfikacja przez Parlament Europejski i parlament brytyjski umowy o wystąpieniu spowodowała natychmiastowe faktyczne wyjście Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej w dniu 31 stycznia 2020 r. o północy, a z kolei dla obywateli brytyjskich we Francji, utratę przez nich czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach lokalnych i europejskich.

Artykuł 127 umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa wskazuje w istocie, że postanowienia Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, które przewidują czynne i bierne prawo wyborcze obywateli europejskich w wyborach europejskich i lokalnych nie mają zastosowania do Zjednoczonego Królestwa w przewidzianym przez umowę dwuletnim okresie przejściowym. **[Or. 4]**

Brexit skutkował tym samym skreśleniem z urzędu przez INSEE (francuski urząd statystyczny) w dniu 1 lutego 2020 r. obywateli brytyjskich z uzupełniających list wyborczych na podstawie pkt III art. L16 kodeksu wyborczego, który nakazuje temu urzędowi wykreślenie z jednolitego rejestru wyborców tych spośród nich, którzy nie mają już prawa do głosowania.

EP nie posiada podwójnego obywatelstwa, więc nie może zostać ponownie wpisana na uzupełniającą listę wyborczą gminy Thoux.

UZASADNIENIE ORZECZENIA

W przedmiocie wniosku o zawieszenie postępowania

Z orzecznictwa sądów francuskich czy to cywilnych, czy administracyjnych wynika, że celem zasady proporcjonalności jest ograniczanie uprawnień władz

publicznych w celu zagwarantowania praw i autonomii poszczególnych osób oraz uniknięcia ingerencji, które przez swój nadmierny i zbyt radykalny charakter mogłyby doprowadzić do naruszenia samej istoty praw i wolności.

Dokładnie rzecz ujmując, władza publiczna może ograniczać wolność obywateli tylko w zakresie niezbędnym dla ochrony interesu publicznego i powinna przede wszystkim zapewnić ochronę praw podstawowych. Środek ograniczający prawa i wolności powinien być zarazem właściwy lub odpowiedni, jak i konieczny i proporcjonalny.

Gwarantowana przez orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) zasada proporcjonalności jest obecnie zasadą ogólną prawa Unii wyrażoną w art. 5 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej. Jej cel jest taki sam: ograniczenie uprawnień władz publicznych, aby uniknąć ingerencji, które przez swój nadmierny lub radykalny charakter mogłyby doprowadzić do naruszenia samej istoty praw i wolności. Zasada ta wiąże instytucje Unii Europejskiej oraz państwa członkowskie, gdy stosują prawo.

Oprócz orzecznictwa conseil d'État (rady stanu) wymóg proporcjonalności przenika obecnie również do prawa konstytucyjnego, które ustanawia zasadę proporcjonalności, poczynając od wymogu konieczności kary przewidzianego w art. 8 Deklaracji praw człowieka i obywatela.

W niniejszej sprawie, bez konieczności ustosunkowania się do wszystkich argumentów EP, należy przede wszystkim wziąć pod uwagę, że EP, rezydentka Francji od dnia 29 kwietnia 1984 r., jak wynika to z dowodów w zawartych w aktach sprawy, nie może już głosować w jakichkolwiek wyborach w Wielkiej Brytanii ze względu na prawo brytyjskie zwane „Representation of the People Act 1985”.

W odniesieniu do wspomnianego uregulowania brytyjskiego, ETPC orzekł w dniu 7 maja 2013 r. w sprawie Shindler, że nie doszło do naruszenia art. 3 protokołu nr 1 do konwencji. W omawianej sprawie w czasie wydania rozstrzygnięcia przez ETPC zainteresowany mógł jeszcze głosować w wyborach europejskich i lokalnych w 2013 r.

Sytuacja EP jest inna, ponieważ, utraciła ona prawo do głosowania w wyborach europejskich i lokalnych w 2020 r. na podstawie przepisów art. 127 umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa, który stanowi, że przepisy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przewidujące czynne i bierne prawo wyborcze obywateli europejskich w wyborach europejskich i lokalnych nie mają zastosowania do Zjednoczonego Królestwa w dwuletnim okresie przejściowym, mimo że była wpisana na listy wyborcze w Isère, a następnie od października 2000 r. w Thoux 32.

EP, osoba dorosła, mająca zdolność do czynności prawnych na gruncie prawa cywilnego i niekarana pozbawieniem praw, została w konsekwencji całkowicie pozbawiona prawa do głosowania. [Or. 5]

Tymczasem, jak wskazał ETPC, prawo do głosowania, nie będąc przywilejem, stanowi prawo gwarantowane w konwencji (Albanese/Włochy, z dnia 23 marca 2006 r.). Ponadto ograniczenie prawa do głosowania powinno służyć słusznemu celowi i nie może dopuszczać wprowadzenia bezwzględnego ograniczenia (Alajos Kiss/Węgry, z dnia 20 maja 2010 r.).

Niniejszy sąd nie jest władny oceniać trafności i przesłanek umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej z dnia 31 stycznia 2020 r.

Natomiast sąd ten stwierdza, że stosowanie przepisów tej umowy w przypadku EP pozbawionej zresztą prawa do głosowania w Zjednoczonym Królestwie, narusza w sposób nieproporcjonalny przysługujące jej podstawowe prawo do głosowania.

Odesłanie prejudycjalne jest zgodne z prawem pod względem formalnym w zakresie, w jakim EP dotrzymała terminu do zaskarżenia dorozumianej decyzji o odmowie wpisania na listy wyborcze.

Odesłanie prejudycjalne jest uzasadnione co do istoty w zakresie w jakim:

- spór mieści się w zakresie prawa Unii oraz nie jest fikcyjny ani sztuczny;
- pytanie jest nowe, ponieważ nie stwierdzono wcześniej zgodności z prawem Unii w ramach skargi głównej lub wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym kwestionowanych aktów Unii;
- odesłanie prejudycjalne zawiera powyższe uzasadnienie faktyczne i prawne;
- rozstrzygnięciami krajowymi, na które pytania prejudycjalne mogłyby mieć wpływ są: decyzja Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques o skreśleniu EP z francuskich list wyborczych ze skutkiem na dzień 1 lutego 2020 r. oraz odmowa mera Thoux 32430 z dnia 7 października 2020 r. wpisania EP na listy wyborcze w tej gminie.

Wniosek o zawieszenie postępowania zostanie zatem uwzględniony, a postępowanie w niniejszej instancji będzie przedmiotem przedstawionych poniżej Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej pytań prejudycjalnych dotyczących wykładni i oceny ważności, bez konieczności zastosowania procedury przyspieszonej.

[...]

ZE WZGLĘDU NA POWYŻSZE

Sąd, orzekając na rozprawie jawnej, w postępowaniu kontradiktoryjnym i w ostatniej instancji,

Postanawia zawiesić postępowanie w przedmiocie wszystkich żądań zgłoszonych przez EP,

[...]

Przedstawia Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej następujące pytania:

„1. Czy art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej i umowę o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że uchylają one obywatelstwo europejskie obywateli brytyjskich, którzy przed końcem okresu przejściowego skorzystali z prawa do [Or. 6] swobodnego przemieszczania się i swobodnego osiedlania się na terytorium innego państwa członkowskiego, w szczególności obywateli brytyjskich zamieszkujących na terytorium innego państwa członkowskiego od ponad piętnastu lat i podlegających prawu brytyjskiemu zwanemu „15 year rule”, którzy zostali tym samym całkowicie pozbawieni prawa do głosowania?

2. W przypadku udzielenia na pytanie pierwsze odpowiedzi twierdzącej, czy należy uznać, że art. 2, 3, 10, 12 i 127 umowy o wystąpieniu i pkt 6 jej Preambuły w związku z art. 18, 20 i 21 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej umożliwiły tym obywatelom brytyjskim zachowanie, bez wyłączeń, praw do obywatelstwa europejskiego, które przysługiwało im przed wystąpieniem ich państwa z Unii Europejskiej?

3. W przypadku udzielenia na pytanie drugie odpowiedzi przeczącej, czy umowa o wystąpieniu jest częściowo nieważna w zakresie, w jakim narusza ona zasady ustanawiające tożsamość Unii Europejskiej, a w szczególności art. 18, 20 i 21 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jak również art. 39 i [40] Karty praw podstawowych Unii oraz czy umowa ta narusza zasady proporcjonalności w zakresie, w jakim nie zawiera postanowienia umożliwiającego im zachowanie tych praw bez wyłączeń?

4. W każdym razie, czy art. 127 ust. 1 lit. b) umowy o wystąpieniu jest częściowo nieważny w zakresie, w jakim narusza on art. 18, 20 i 21 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jak również art. 39 i 40 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz w zakresie, w jakim pozbawia on obywateli Unii, którzy skorzystali z prawa do swobodnego przemieszczania się i swobodnego osiedlania się w Zjednoczonym Królestwie czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach lokalnych w tym państwie oraz – jeżeli Sąd i Trybunał podzielą stanowisko francuskiej Conseil d'Etat, czy naruszenie to obejmuje obywateli Zjednoczonego Królestwa, którzy korzystali z prawa do swobodnego przemieszczania się i swobodnego osiedlania się na terytorium innego państwa członkowskiego od ponad piętnastu lat, podlegając prawu brytyjskiemu zwanemu „15 year rule”, oraz zostali tym samym całkowicie pozbawieni prawa do głosowania?”

[...]