

# Anonimizirana verzija

Prijevod

C-716/22 – 1

**Predmet C-716/22**

**Zahtjev za prethodnu odluku**

**Datum podnošenja:**

23. studenoga 2022.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Tribunal judiciaire d'Auch (Francuska)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

15. studenoga 2022.

**Tužitelj:**

EP

**Tuženik:**

Préfet du Gers

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

---

**TRIBUNAL JUDICIAIRE**

(Sud opće nadležnosti u

Auchu, Francuska)

[omissis]

**32000 AUCH**

[omissis]

[omissis]

[omissis]

**PRESUDA**

Objavljena [omissis] 15. studenoga 2022.

[omissis]

**IZMEĐU:**

**TUŽITELJA:**

osobe EP

[*omissis*]  
[*omissis*]  
32430 THOUX  
[*omissis*]

I

[*omissis*]  
**TUŽENIKÂ:**

PREFET DU GERS (prefekt departmana  
Gers, Francuska)

[*omissis*]  
32000 AUCH,  
nije se upustio u postupak

INSTITUT NATIONAL DE LA  
STATISTIQUE ET DES ETUDES  
ECONOMIQUES (Nacionalni institut za  
statistiku i ekonomske studije, Francuska)

[*omissis*]  
92120 MONTROUGE,  
nije se upustio u postupak

[*omissis*]  
**Uz sudjelovanje:**  
Commune de THOUX (32)  
[*omissis*]  
32430 THOUX,  
nije se upustila u postupak

### **PRIKAZ SPORA**

Osoba EP vjenčana je za francuskog državljanina, ali nije stekla francusko državljanstvo sklapanjem braka jer je kao bivša službenica Foreign Officea (Ministarstvo vanjskih poslova, Ujedinjena Kraljevina) prisegnula na vjernost engleskoj kraljici. Živi u Francuskoj dugi niz godina gdje obavlja zanimanje poljoprivrednice [*omissis*].

Nakon referenduma koji je 23. lipnja 2016. organizirala Ujedinjena Kraljevina, Vijeće Europske unije potvrdilo je 30. siječnja 2020. Sporazum o povlačenju Ujedinjene Kraljevine iz Europske unije, koji su Europska unija i Ujedinjena Kraljevina sklopile 31. siječnja 2020.

Člankom 131. Sporazuma o povlačenju predviđa se usto da tijekom prijelaznog razdoblja institucije Europske unije, osobito Opći sud Europske unije i Sud Europske unije, imaju ovlasti koje su im dodijeljene na temelju prava Unije.

U skladu s člankom 50. stavkom 3. [Ugovora o Europskoj uniji], svi ugovori Unije i Ugovor o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju prestali su se primjenjivati na Ujedinjenu Kraljevinu 1. veljače 2020.

Osoba EP izbrisana je s popisâ birača s učinkom od 1. veljače 2020. Stoga nije mogla sudjelovati na lokalnim izborima 15. ožujka 2020.

Osoba EP podnijela je 6. listopada 2020. zahtjev za ponovni upis na popise birača za građane Europske unije koji nemaju francusko državljanstvo. Gradonačelnik communea de THOUX (općina Thoux, Francuska) odbio je njezin zahtjev 7. listopada 2020.

Osoba EP stoga se obratila izbornom povjerenstvu te općine na temelju članka L 18. codea électoral (Izborni zakonik).

Dopisom od 3. studenoga 2020. obaviještena je da se izborno povjerenstvo treba sastati tek u ožujku 2021., odnosno dvadesetak dana prije izbora u departmanu.

Budući da je tim odgovorom implicitno potvrđeno gradonačelnikovo odbijanje ponovnog upisa, osoba EP je na temelju odredbi članka L 20. Izbornog zakonika podnijela tužbu ovom sudu, koja je zaprimljena 9. studenoga 2020., u svrhu osporavanja odluke gradonačelnika općine THOUX.

Odlukom od 17. studenoga 2020. sud koji upućuje zahtjev:

- **naložio** je da se prekine postupak o svim zahtjevima koje je podnijela osoba EP,
- **naložio** je da se cijeli spis proslijedi [*omissis*] tajništvu Suda [Europske unije] [*omissis*].

U presudi od 9. lipnja 2022. (Préfet du Gers i Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449)), na koju se upućuje kako bi se bolje upoznalo s njezinim obrazloženjem, Sud je smatrao da su svi britanski državljani izgubili građanstvo Unije i stoga pravo glasa na lokalnim izborima.

Predmet se 20. rujna 2022. vratio pred tribunal judiciaire d'AUCH (Sud opće nadležnosti u Auchu, Francuska).

Budući da se protivne stranke u postupku, koje su uredno pozvane, nisu odazvale, osoba EP zatražila je da se postupak ponovno prekine i da se Sudu Europske unije uputi prethodno pitanje o valjanosti Sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine iz Europske unije, konkretno u pogledu europskih izbora, te je u pogledu merituma od suda koji upućuje zahtjev zatražila:

- **poništenje** odluka o odbijanju zahtjeva koji je podnijela radi ponovnog upisa na popis birača općine Thoux (Gers);

[*omissis*] [zahtjev povezan s troškovima]

Navodi da će tribunal judiciaire d'Auch (Sud opće nadležnosti u Auchu), iako se gubitak građanstva Unije i gubitak prava glasa na lokalnim izborima državljana Ujedinjene Kraljevine koji žive u Europskoj uniji sad utvrđuju na razini Unije presudom C-673/20 od 9. lipnja 2022., potvrditi da Sud Europske unije nije odlučio o pitanju prava glasa državljana Ujedinjene Kraljevine koji žive u Europskoj uniji (*Brexpats*) na europskim izborima.

Sud namjerno nije odlučio o tom pitanju, koje zaslužuje zasebno ispitivanje s obzirom na presedan Gibraltar koji se odnosi na pravo glasa na europskim izborima koje su osobama koje nisu građani Unije dodijelili Sud i ESLJP.

Predsjednik Suda jasno je pozvao osobu EP da Sudu ponovno uputi konkretno prethodno pitanje o europskim izborima, zbog čega je osoba EP podnijela dodatno prethodno pitanje.

Osoba EP također tvrdi pred tribunalom judiciaire d'Auch (Sud opće nadležnosti u Auchu) da, iako je Sud Europske unije bez ikakve iznimke priznao gubitak građanstva Unije i prava glasa na lokalnim izborima državljana Ujedinjene Kraljevine koji žive u Europskoj uniji na razini prava Unije, pri čemu uostalom nije uzeo u obzir prisegu koju je osoba EP položila engleskoj kraljici, to je stajalište i dalje sporno na razini Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda s obzirom na sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava i stoga je brisanje osobe EP s popisa birača protivno EKLJP-u.

Za dodatne informacije o prethodnim pitanjima upućenim Sudu i o ovom sporu upućuje se na tumačenje presude Suda od 9. lipnja 2022.

[*omissis*] [postupovna napomena]

### **OBRAZLOŽENJE ODLUKE**

Francuska je uprava osobi EP, time što ju je izbrisala s popisa birača, *de facto* oduzela pravo glasa ne samo na lokalnim izborima, nego i na europskim izborima.

Paradoksalno, osoba EP izgubila je pravo glasa na lokalnim izborima upravo zbog toga što joj je oduzeto građanstvo Unije.

Iako je Sud Europske unije u svojoj presudi od 9. lipnja 2022. ograničio odgovore, koji su uostalom bili niječni, samo na pravo glasa osobe EP na lokalnim izborima, nije odlučio o pravu glasa britanskih državljana na europskim izborima.

Tribunal judiciaire d'Auch (Sud opće nadležnosti u Auchu) i dalje je nadležan za cijeli spor, iako se gubitak građanstva Unije i gubitak prava glasa na lokalnim izborima državljana Ujedinjene Kraljevine koji žive u Europskoj uniji utvrđuje na razini Unije od presude C-673/20 od 9. lipnja 2022.

Međutim, u presudi Matthews protiv Ujedinjene Kraljevine, 24833/94, presuda od 18. veljače 1999., Europski sud za ljudska prava u pogledu stanovnika Gibraltara

koji nisu građani Unije utvrdio je da je „*Europski parlament dovoljno uključen u poseban zakonodavni postupak koji dovodi do donošenja određenih vrsta akata Zajednice, kao i u opći demokratski nadzor nad aktivnostima Zajednice, kako bi se moglo smatrati da je dio ‚zakonodavnog tijela‘ Gibraltara za potrebe članka 3. Protokola br. 1*”.

Sud Europske unije je pak 12. rujna 2006. u presudi Španjolska/Ujedinjena Kraljevina (C-145/04[ , EU:C:2006:543]) potom smatrao da „*države ugovornice uživaju široku marginu prosudbe za određivanje uvjeta ostvarivanja prava na glasovanje. Međutim, ti uvjeti ne mogu smanjiti prava o kojima je riječ do točke povrede njihove same biti i lišavanja njihove djelotvornosti. Ti uvjeti moraju slijediti legitiman cilj, a korištena sredstva ne mogu biti neproporcionalna...*”.

Prema tome, ukratko, rezident na temelju stalnog, stabilnog i neometanog boravišta na području Europske unije može smatrati da je dio zakonodavnog tijela, u ovom slučaju europskog. Država može uređivati njegovo pravo glasa primjenom mjera koje su proporcionalne željenom cilju, ali pritom ne smije povređivati to pravo do te mjere da ono postane nedjelotvorno.

Čini se da se to rješenje ponovo primijenilo kad je Sud donio odluku o neisključenju u pogledu osobe s boravištem u Gibraltaru, koja nije građanin Unije, a isto bi se moglo utvrditi i u skladu s kriterijima koje Sud Europske unije treba definirati u pogledu britanskih državljana koji su bili građani Unije i koji su i danas usko povezani s državama članicama među ostalim zbog svojeg mjesta boravišta: „*U trenutačnom stanju prava Zajednice određivanje nositelja aktivnog i pasivnog biračkog prava na izborima za Europski parlament u nadležnosti je svake države članice u skladu s pravom Zajednice. Člancima 189., 190., 17. i 19. UEZ-a ne protivi se to da države članice dodjeljuju to aktivno i pasivno biračko pravo određenim osobama koje su s njima usko povezane, a koje nisu njihovi vlastiti državljani ili građani Unije koji borave na njihovim državnim područjima.*

*Naime, ni u člancima 189. i 190. UEZ-a ni u aktu o izboru članova Europskog parlamenta neposrednim općim izborima ne navodi se izričito i precizno tko su nositelji aktivnog i pasivnog biračkog prava u Europskom parlamentu. Kad je riječ o člancima 17. i 19. UEZ-a, koji se odnose na građanstvo Unije, samo se u članku 19. stavku 2. konkretno razmatra pravo glasa na izborima za Europski parlament. Međutim, u tom se članku načelo nediskriminacije na temelju državljanstva primjenjuje samo na ostvarivanje tog prava.*

*Usto, kad je riječ o mogućem postojanju veze između građanstva Unije i aktivnog i pasivnog biračkog prava, koja podrazumijeva da je to pravo uvijek ograničeno na građane Unije, ne može se izvesti nikakav jasan zaključak u tom pogledu iz članaka 189. i 190. UEZ-a, koji se odnose na Europski parlament, u kojima se navodi da je ta institucija sastavljena od predstavnika naroda država članica. Naime, izraz ‚narod‘, koji nije definiran, može imati različita značenja ovisno o državama članicama i jezicima Unije. Kad je riječ o člancima Ugovora koji se odnose na građanstvo Unije, iz tih se članaka ne može izvesti načelo u skladu s*

*kojim se jedino na građane Unije primjenjuju sve druge odredbe Ugovora, što bi značilo da bi se članci 189. i 190. UEZ-a primjenjivali samo na te građane. Naime, iako se člankom 17. stavkom 2. UEZ-a predviđa da građani Unije uživaju prava i podliježu dužnostima predviđenima Ugovorom, tim se Ugovorom priznaju prava koja nisu povezana ni sa statusom građanina Unije, a čak niti sa statusom državljanina države članice. Kad je riječ o članku 19. stavku 2. UEZ-a, iako se njime propisuje da državljani države članice imaju aktivno i pasivno biračko pravo u svojim zemljama i nalaže državama članicama da priznaju ta prava građanima Unije koji borave na njihovim državnim područjima, iz toga se ne može zaključiti da država članica ne može dodijeliti aktivno i pasivno biračko pravo određenim osobama koje su s njom usko povezane, iako nemaju status državljanina te države ili neke druge države članice. Osim toga, budući da je broj izabраниh predstavnika u svakoj državi članici utvrđen u članku 190. stavku 2. UEZ-a i da se u trenutačnom stanju prava Zajednice izbori za Europski parlament organiziraju u svakoj državi članici za predstavnike izabrane u toj državi, činjenica da država članica proširuje pravo glasa na tim izborima na druge osobe koje nisu njezini vlastiti državljani ili građani Unije koji borave na njezinu državnom području utječe samo na izbor izabраниh predstavnika u toj državi članici i nema utjecaj ni na izbor ni na broj izabраниh predstavnika u drugim državama članicama.*

*Iz toga slijedi da Ujedinjena Kraljevina nije povrijedila članke 189., 190., 17. i 19. UEZ-a time što je donijela zakon kojim se u pogledu Gibraltara predviđa da državljani Commonwealtha koji borave na tom državnom području, a koji nemaju status državljanina Zajednice, imaju aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za Europski parlament.”*

Prilikom donošenja tih pravnih kriterija situaciju osobe EP potrebno je ocijeniti *in concreto*:

- osoba EP zadržala je uske veze s Francuskom, državom članicom Unije, ali osim toga, zbog toga što joj je oduzeto pravo glasa na britanskim izborima zbog pravila engleskog prava „15 year rule” i zbog gubitka prava glasa na lokalnim izborima nakon Brexita u skladu s presudom Suda od 9. lipnja 2022., C-673/20, osoba EP nema nikakvo pravo glasa,
- nanosi se znatna šteta njezinu ljudskom dostojanstvu jer, iako je i dalje osoba vrijedna poštovanja koja nikad nije osuđivana, uskraćeno joj je najosnovnije pravo na slobodu izražavanja, što se čini u potpunosti neproporcionalnim glavnom cilju ugovora kojim se uređuje povlačenje Ujedinjene Kraljevine iz Ugovorâ o funkcioniranju Europske unije,
- očita je povreda privatnog i obiteljskog života osobe EP jer joj je uskraćeno svako pravo glasa na britanskim, francuskim i europskim izborima zbog toga što se na njezin slučaj primjenjuje pravilo „15 year rule” i zbog ratifikacije sporazuma o Brexitu 31. siječnja 2020.

Zaključno, s obzirom na sudsku praksu prethodno navedenih europskih tijela, može se zamisliti da bi osoba EP, britanska državljanka koja već nekoliko desetljeća boravi u Francuskoj i koja je legitimno ostvarivala svoje pravo glasa na lokalnim i europskim izborima, mogla nastaviti mirno ostvarivati svoje pravo glasa na europskim izborima.

\*\*\*\*\*

Osim toga, kao što je to već navedeno u prethodnoj odluci prije donošenja odluke od 17. studenoga 2020., iz francuske sudske prakse građanskih ili upravnih sudova proizlazi da je cilj načela proporcionalnosti smanjiti ovlasti tijela javne vlasti kako bi se zajamčila prava i neovisnost osoba te izbjegle povrede kojima se zbog njihove prekomjernosti ili prevelike radikalnosti može ugroziti sama bit prava i sloboda.

Konkretno, javne vlasti mogu ograničiti slobodu građana samo ako je to neophodno za zaštitu javnih interesa i moraju najprije osigurati da su zajamčena temeljna prava. Mjera ograničavanja prava i sloboda stoga treba istodobno biti primjerena ili prikladna, nužna i proporcionalna.

Načelo proporcionalnosti, koje je utvrđeno sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava (ESLJP), sad je opće načelo prava Unije koje se priznaje člankom 5. stavkom 4. Ugovora o Europskoj uniji. Ima isti cilj: smanjiti ovlasti tijela javne vlasti, tako da se izbjegnu povrede kojima se zbog njihove prekomjernosti ili radikalnosti može ugroziti sama bit prava i sloboda. Poštovanje tog načela stoga se zahtijeva od institucija Europske unije kao i država članica kad primjenjuju pravo.

Osim sudske prakse Conseil d'État (Državno vijeće, Francuska), zahtjev proporcionalnosti sad je dio i ustavnog prava kojim se proporcionalnost propisuje u pogledu zahtjeva nužnosti kazni predviđenog člankom 8. Deklaracije o pravima čovjeka i građanina.

U ovom slučaju osoba EP, koja živi u Francuskoj od 29. travnja 1984., [kao] što [to] proizlazi iz dokaza uloženi u spis, više ne može glasati ni na jednim izborima u Ujedinjenoj Kraljevini zbog britanskog zakona, takozvanog „Representation of the People Act 1985” (Zakon o narodnim predstavnicima iz 1985.).

Kad je riječ o toj britanskoj zakonskoj odredbi, ESLJP je o slučaju H. SHINDLERA odlučio 7. svibnja 2013., pri čemu je utvrdio da nije bio povrijeđen članak 3. Protokola br.1 uz Konvenciju. U tom je slučaju zainteresirana osoba i dalje mogla glasovati na europskim i lokalnim izborima 2013. kad je donesena odluka ESLJP-a.

Slučaj osobe EP je drukčiji jer je ona, iako je bila upisana na popise birača u Isèreu, a zatim od listopada 2000. u izbornoj jedinici THOUX 32, izgubila pravo glasa na europskim i lokalnim izborima 2020. primjenom odredbi članka 127.

Sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine, u kojem se navodi da se odredbe Ugovora o funkcioniranju Europske unije kojima se predviđaju aktivno i pasivno biračko pravo građana Unije na europskim i lokalnim izborima ne primjenjuju na Ujedinjenu Kraljevinu tijekom prijelaznog razdoblja od dvije godine.

Osobi EP – punoljetnoj pravno sposobnoj osobi, kojoj nisu oduzeta građanska prava na temelju kaznenopravne odluke – stoga je u potpunosti uskraćeno pravo glasa.

No, kao što je na to podsjetio ESLJP, pravo glasa ne samo da nije povlastica, već je zajamčeno Konvencijom (Albanese protiv Italije, 23. ožujka 2006.). Usto, ograničenje prava glasa mora odgovarati legitimnom cilju i ne može biti apsolutno (Alajos Kiss protiv Mađarske, 20. svibnja 2010.).

Sud koji upućuje zahtjev utvrđuje da se primjenom odredbi tog sporazuma u slučaju osobe EP, kojoj je uskraćeno i pravo glasa u Ujedinjenoj Kraljevini, nanosi neproporcionalna šteta njezinu temeljnom pravu glasa.

\*\*\*\*\*

Zbog svih tih razloga nužno je uputiti Sudu dodatno prethodno pitanje [kao što je to] navedeno u nastavku.

[omissis]

[omissis] [postupovno pitanje]

### **SLJEDOM NAVEDENOG**

sud koji odlučuje javno u kontradiktornom i prvostupanjskom postupku,

**nalaze** da se prekine postupak o svim zahtjevima koje je podnijela osoba EP,

[omissis] [postupovna napomena]

**upućuje** Sudu Europske unije sljedeća pitanja:

**1.**

Je li Odluka 2020/135 o sklapanju Sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju djelomično nevaljana jer se Sporazumom o povlačenju Ujedinjene Kraljevine iz Europske unije povređuju članci 1., 7., 11., 21., 39. i 41. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, članak 6. stavak 3. Ugovora o Europskoj uniji i načelo proporcionalnosti iz članka 52. te Povelje, s obzirom na to da taj sporazum ne sadržava odredbu kojom se dopušta zadržavanje prava glasa na europskim izborima britanskim državljanima koji su ostvarili svoje pravo slobodnog kretanja i slobode nastana na državnom području druge države članice, neovisno o tome je li dvojno državljanstvo dopušteno, osobito osobama koje na



državnom području druge države članice borave više od 15 godina i na koje se primjenjuje britanski zakon, takozvani „15 year rule”, pri čemu se tom odlukom dodatno uskraćuje svako pravo glasa osobama koje nisu imale pravo usprotiviti se glasovanjem gubitku svojeg građanstva Unije, kao i osobama koje su prisegnule na vjernost britanskoj kruni?

## 2.

Treba li Odluku 2020/135, Sporazum o povlačenju Ujedinjene Kraljevine iz Europske unije, članak 1. Akta o izboru članova Europskog parlamenta priloženog Odluci Vijeća 76/787/EZUČ, EEZ, Euratom od 20. rujna 1976., presudu Suda Europske unije Španjolska protiv Ujedinjene Kraljevine C-145/04 od 12. rujna 2006., članke 1., 7., 11., 21., 39. i 41. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, članak 6. stavak 3. Ugovora o Europskoj uniji i presudu Suda Europske unije Préfet du Gers C-673/20 od 9. lipnja 2022. tumačiti na način da se njima nekadašnjim građanima Unije koji su ostvarili svoje pravo slobodnog kretanja i slobode nastana na području Europske unije uskraćuje aktivno i pasivno biračko pravo na europskim izborima u državi članici, kao i, konkretnije, nekadašnjim građanima Europske unije koji više nemaju nikakvo pravo glasa zbog toga što ostvaruju svoje pravo privatnog i obiteljskog života na području Unije više od 15 godina i koji se nisu mogli glasovanjem usprotiviti povlačenju njihove države članice iz Europske unije zbog kojeg su izgubili građanstvo Unije?

[omissis]

[omissis] [postupovne napomene]

RADNI DOKUMENT