

Anonymiserad version

Översättning

C-716/22 – 1

Mål C-716/22

Begäran om förhandsavgörande

Datum för ingivande:

23 november 2022

Domstol som begär förhandsavgörande:

Tribunal judiciaire d'Auch (Frankrike)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

15 november 2022

Kärande:

EP

Svarande:

Préfet du Gers

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

TRIBUNAL JUDICIAIRE

[utelämnas]

32000 AUCH

[utelämnas]

[utelämnas]

[utelämnas]

[utelämnas]

HAR UTFÄRDAT FÖLJANDE BESLUT

[utelämnas] den 15 november 2022

[utelämnas]

I MÅLET MELLAN

KÄRANDE:

EP

[utelämnas]

32430 THOUX

[utelämnas]

OCH

[utelämnas]

SVARANDENA:

PREFET DU GERS

[utelämnas]

32000 AUCH,
ej närvarande

INSTITUT NATIONAL DE LA
STATISTIQUE ET DES ETUDES
ECONOMIQUES

[utelämnas]

92120 MONTROUGE,
ej närvarande

[utelämnas]

Ytterligare deltagare i rättegången:

Commune de THOUX (32)

[utelämnas]

32430 THOUX,
ej närvarande

REDOGÖRELSE FÖR TVISTEN

EP är gift med en fransk medborgare, men hon har inte fått franskt medborgarskap genom giftermålet eftersom hon, som före detta tjänsteman vid Foreign Office (Förenade kungarikets utrikesministerium), har svurit trohet till drottningen av England. Hon bor i Frankrike sedan många år tillbaka, där hon arbetar som jordbrukare [utelämnas].

Till följd av den folkomröstning som Förenade kungariket anordnade den 23 juni 2016, godkände Europeiska unionens råd den 30 januari 2020 avtalet om Förenade kungarikets utträde ur Europeiska unionen, vilket Europeiska unionen och Förenade kungariket ingick den 31 januari 2020.

I artikel 131 i utträdesavtalet föreskrivs dessutom att under övergångsperioden ska Europeiska unionens institutioner, däribland Europeiska unionens tribunal och Europeiska unionens domstol, ha den behörighet som unionsrätten tilldelar dem.

Enligt artikel 50.3 i [fördraget om Europeiska unionen] upphörde samtliga unionsfördrag och fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen att vara tillämpliga på Förenade kungariket den 1 februari 2020.

EP ströks från röstlängderna med verkan från och med den 1 februari 2020. Det var därför omöjligt för henne att delta i de kommunala valen den 15 mars 2020.

Den 6 oktober 2020 framställde EP en formell begäran om att på nytt föras in i röstlängderna för icke-franska medborgare i Europeiska unionen. Hennes begäran avslogs den 7 oktober 2020 av borgmästaren i kommunen Thoux.

EP vände sig då till kommunens valnämnd med stöd av artikel L 18 i Code électoral (vallagen).

Genom skrivelse av den 3 november 2020 informerades hon om att valnämnden skulle hålla möte först i mars 2021, det vill säga cirka 20 dagar före departementsvalen.

EP ansåg att detta svar underförstått fastställde borgmästarens beslut att inte föra in henne på nytt i röstlängderna, och hon väckte därför, med stöd av bestämmelserna i artikel L 20 i vallagen, talan vid rätten genom ansökan som inkom den 9 november 2020, för att bestrida beslutet av borgmästaren i Thoux.

Genom beslut av den 17 november 2020 **beslutade** rätten

- att **vilandeförklara** målet såvitt avser alla de yrkanden som EP har framställt,
- att **hänskjuta** hela ärendet [utelämnas] till [Europeiska unionens] domstols kansli [utelämnas].

I sin dom av den 9 juni 2022, [Préfet du Gers och Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449),] som det kommer att hänvisas till för en bättre förståelse av EU-domstolens resonemang, fann EU-domstolen att alla brittiska medborgare hade förlorat sitt unionsmedborgarskap och därmed sin rösträtt i kommunala val.

Målet återupptogs vid Tribunal judiciaire d’Auch (Domstolen i Auch) den 20 september 2022.

EP har yrkat, i svarandenas utelämnade, vilka har kallats i vederbörlig ordning, att rätten ska vilandeförklara målet på nytt och hänskjuta en fråga till EU-domstolen för förhandsavgörande avseende giltigheten av avtalet om Förenade kungarikets utträde ur Europeiska unionen när det specifikt gäller val till Europaparlamentet. EP har i sak begärt att Tribunal judiciaire ska

- **upphäva** besluten att avslå EP:s ansökan om att på nytt föras in i röstlängden i kommunen Thoux (Gers),

[utelämnas] [yrkande om rättegångskostnader]

EP har gjort gällande att det visserligen numera är fastställt i unionsrätten, genom domen av den 9 juni 2020 i mål C-673/20, att brittiska medborgare som bor i

Europeiska unionen har förlorat sitt unionsmedborgarskap och sin rösträtt i kommunala val, men att Tribunal judiciaire inledningsvis måste medge att EU-domstolen inte har prövat frågan om huruvida de har rätt att rösta vid val till Europaparlamentet.

EU-domstolen har medvetet inte tagit ställning till denna fråga, som förtjänar en separat prövning med tanke på prejudikatet med Gibraltar när det gäller den rösträtt som EU-domstolen och Europadomstolen har beviljat utomeuropeiska medborgare vid val till Europaparlamentet.

EU-domstolens ordförande har tydligt uppmanat EP att återkomma till EU-domstolen med en fråga för förhandsavgörande som rör just val till Europaparlamentet, varför EP har lagt fram en kompletterande sådan.

EP har även gjort gällande vid Tribunal judiciaire att förlusten av unionsmedborgarskap och rösträtt i kommunala val för samtliga brittiska medborgare som bor i Europeiska unionen visserligen har erkänts på unionsrättslig nivå av EU-domstolen, som för övrigt har förbisett den ed som EP har avlagt inför drottningen av England, men att detta ställningstagande kan ifrågasättas på nivån för Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna med hänvisning till Europadomstolens praxis, och att det därför var felaktigt att stryka EP från röstlängden.

Se domstolens dom av den 9 juni 2022 för ytterligare information om de frågor som har ställts till EU-domstolen för förhandsavgörande och om den aktuella tvisten.

[utelämnas] [uppgifter om förfarandet]

MOTIVERING TILL BESLUTET

Genom att stryka EP från röstlängderna har den franska administrationen i praktiken fråntagit henne rätten att rösta inte bara i kommunala val utan även i val till Europaparlamentet.

Paradoxalt nog förlorade EP sin rösträtt i kommunala val just eftersom hon hade fråntagits sitt unionsmedborgarskap.

I sin dom av den 9 juni 2022 begränsade EU-domstolen sig till att enbart, och dessutom på ett nekande sätt, besvara frågan om EP:s rösträtt i kommunala val, men EU-domstolen prövade däremot inte frågan om brittiska medborgares rätt att rösta i val till Europaparlamentet.

Tribunal judiciaire i Auch har således återigen att pröva tvisten i sin helhet, även om det numera uppenbarligen är fastställt i unionsrätten, genom domen av den 9 juni 2022 i mål C-673/20, att brittiska medborgare som bor i unionen inte längre är unionsmedborgare och inte längre har rätt att rösta i kommunala val.

I sin dom av den 18 februari 1999 i målet Matthews mot Förenade kungariket, 24833/94, fann Europadomstolen emellertid, i fråga om utomeuropeiska invånare i Gibraltar, att ”Europaparlamentet är tillräckligt involverat i den specifika lagstiftningsprocess som leder fram till antagandet av vissa typer av unionsrättsakter samt i den allmänna demokratiska kontrollen av unionens verksamhet, för att betraktas som en del av den ’lagstiftande församling’ som avses i artikel 3 i protokoll nr 1”.

Den 12 september 2006 fann EU-domstolen dessutom, i domen i målet Spanien/Förenade kungariket (C-145/04[, EU:C:2006:543]), att ”de fördragsslutande staterna förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning för att omgärda rösträtten med villkor. Dessa villkor får emellertid inte begränsa rättigheterna i fråga så att deras innehåll påverkas eller så att de förlorar sin effektivitet. De måste ha ett legitimt syfte och de medel som används får inte vara oproportionerliga ...”.

Sammanfattningsvis kan en invånare således anse sig tillhöra en lagstiftande församling, i förevarande fall en europeisk sådan, genom att ha en fast, varaktig och klar bosättning på Europeiska unionens territorium. En stat får reglera sin rösträtt med åtgärder som står i proportion till det mål som eftersträvas, men utan att göra intrång i denna rättighet i en sådan utsträckning att den blir ineffektiv.

Det är dock denna lösning som förefaller ha valts när EU-domstolen antog ett icke-uteslutande resonemang med avseende på en utomeuropeisk medborgare i Gibraltar, vilket skulle kunna vara fallet enligt de kriterier som EU-domstolen har fastställt för före detta brittiska unionsmedborgare som än i dag har nära anknytning till medlemsstaterna just på grund av deras bosättningsort: ”Enligt nu gällande gemenskapsrätt är varje medlemsstat behörig att fastställa vem som har rösträtt och är valbar vid val till Europaparlamentet, varvid medlemsstaterna dock är skyldiga att iaktta gemenskapsrätten. Artiklarna 189 EG, 190 EG, 17 EG och 19 EG utgör inte hinder för att medlemsstaterna tillerkänner vissa personer som har nära anknytning till dessa stater, utöver statens egna medborgare och unionsmedborgare som är bosatta inom dess territorium, sådan rösträtt och valbarhet.

Varken i artiklarna 189 EG och 190 EG eller i akten om allmänna direkta val av företrädare i Europaparlamentet, anges dock uttryckligen och exakt vem som har rösträtt och är valbar vid val till Europaparlamentet. Vad beträffar artiklarna 17 EG och 19 EG beträffande unionsmedborgarskapet är det endast den sista av dessa bestämmelser som, i punkt 2, särskilt behandlar frågan om rösträtt till Europaparlamentet. Denna artikel innebär dock endast att förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet tillämpas på frågan om rösträtt.

Vad gäller frågan huruvida det eventuellt föreligger en koppling mellan å ena sidan unionsmedborgarskap och å andra sidan rösträtt och valbarhet, vilket skulle innebära att dessa rättigheter alltid är förbehållna unionsmedborgare, är det inte möjligt att dra någon klar slutsats i detta avseende på grundval av

artiklarna 189 EG och 190 EG, som avser Europaparlamentet, där det anges att detta består av företrädare för folken i medlemsstaterna. Ordet 'folk' – som inte definieras – kan nämligen ha olika betydelser i unionens olika medlemsstater och på unionens olika språk. Inte heller går det att av fördragets artiklar angående unionsmedborgarskapet härleda en princip enligt vilken unionsmedborgarna är de enda som kommer i åtnjutande av fördragets alla övriga bestämmelser, vilket skulle betyda att artiklarna 189 EG och 190 EG var tillämpliga endast på dessa medborgare. Visserligen anges det i artikel 17.2 EG att unionsmedborgarna skall ha de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i fördraget. Fördraget erkänner dock vissa rättigheter som inte är knutna till ställningen som unionsmedborgare eller ens medborgare i en medlemsstat. Artikel 19.2 EG förutsätter visserligen att medborgarna i en medlemsstat har rösträtt och är valbara i sina egna länder, och medför en skyldighet för medlemsstaterna att tillerkänna de unionsmedborgare som är bosatta inom deras territorium dessa rättigheter. Härav följer emellertid inte att en medlemsstat är förhindrad att införa rösträtt och valbarhet för vissa personer som har nära anknytning till medlemsstaten utan att för den skull vara medborgare i den berörda staten eller i någon annan medlemsstat. Det antal företrädare som skall väljas i varje medlemsstat fastställs i artikel 190.2 EG, och valen till Europaparlamentet – enligt nu gällande gemenskapsrätt – anordnas i varje medlemsstat avseende de företrädare som väljs i den medlemsstaten. Det innebär att den omständigheten att en medlemsstat utsträcker rösträtten vid dessa val till att omfatta andra personer än statens egna medborgare och unionsmedborgare som är bosatta inom dess territorium endast påverkar valet av de företrädare som väljs i den medlemsstaten, och inte inverkar på vilka företrädare och hur många företrädare som väljs i de andra medlemsstaterna.

Av vad ovan anförts följer att Förenade kungariket inte har åsidosatt artiklarna 189 EG, 190 EG, 17 EG och 19 EG, genom att anta en lag i vilken det föreskrivs att de medborgare i Commonwealth som är bosatta i Gibraltar men inte är gemenskapsmedborgare har rösträtt och är valbara vid val till Europaparlamentet.”

Med tillämpning av dessa rättsliga kriterier måste följande konkreta bedömning göras av EP:s situation:

- EP har fortfarande nära anknytning till Frankrike, som är en unionsmedlemsstat, men har för övrigt inte någon som helst rösträtt, eftersom hon till följd av den engelska lagen ”15 year rule” (nedan kallad 15-årsregeln) inte längre har rätt att rösta i brittiska val och har förlorat sin rätt att rösta i kommunala val efter Brexit enligt EU-domstolens dom av den 9 juni 2022 i mål C-673/20.
- Hennes mänskliga värdighet påverkas i hög grad eftersom hon, även om hon fortfarande är en respektabel person som aldrig har dömts för något brott, har berövats den mest grundläggande rätten till yttrandefrihet, vilket förefaller stå i fullkomlig strid med det primära syftet med det fördrag som organiserar Förenade kungarikets frånträde från fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

– Det är uppenbart att det har gjorts en inskränkning av EP:s privat- och familjeliv, eftersom hon har förlorat all rätt att rösta såväl i brittiska val som i franska val samt i val till Europaparlamentet, på grund av att 15-årsregeln har tillämpats på henne och på grund av ratificeringen av Brexit den 31 januari 2020.

Sammanfattningsvis skulle det, mot bakgrund av rättspraxis från ovannämnda europeiska instanser, vara möjligt att EP, en brittisk medborgare som har varit bosatt i Frankrike i flera decennier och som enligt lag har haft rösträtt i kommunala val och i val till Europaparlamentet, obehindrat kan fortsätta att utöva sin rösträtt i val till Europaparlamentet.

Såsom redan nämdes i rättens tidigare avgörande av den 17 november 2020, framgår det dessutom av fransk rättspraxis på det civil- och förvaltningsrättsliga området att proportionalitetsprincipen syftar till att moderera myndigheternas behörighet genom att förhindra inskränkningar som på grund av att de är för långtgående eller radikala kan påverka själva innehållet i rättigheter och friheter.

Konkret får statsmakten begränsa medborgarnas frihet endast i den mån det är nödvändigt för att skydda allmänintressen och den ska i första hand säkerställa att de grundläggande rättigheterna garanteras. En åtgärd som begränsar rättigheter och friheter ska således samtidigt vara lämplig eller anpassad, nödvändig och proportionerlig.

Proportionalitetsprincipen har fastställts i praxis från Europadomstolen och utgör numera en allmän princip i unionsrätten som erkänns i artikel 5.4 i fördraget om Europeiska unionen. Den har samma syfte: att moderera myndigheternas behörighet genom att förhindra inskränkningar som på grund av att de är för långtgående eller radikala kan påverka själva innehållet i rättigheter och friheter. Denna princip gäller således för Europeiska unionens institutioner samt för medlemsstaterna när de tillämpar unionsrätten.

Utöver praxis från Conseil d'État, genomsyrar kravet på proportionalitet numera även konstitutionell rätt, i vilken proportionalitet stadgas utifrån kravet om nödvändiga straff som föreskrivs i artikel 8 i deklarationen om de mänskliga och medborgerliga rättigheterna.

I det aktuella fallet kan EP, som är bosatt i Frankrike sedan den 29 april 1984, [vilket] styrks av uppgifterna i handlingarna i målet, inte längre rösta i något brittiskt val på grund av den brittiska lag som kallas "Representation of the People Act 1985".

Beträffande denna brittiska lagbestämmelse avgjorde Europadomstolen målet *Shindler* den 7 maj 2013 och slog fast att artikel 3 [i] protokoll nr 1 till konventionen inte hade åsidosatts. I det fallet kunde den berörda personen fortfarande rösta vid val till Europaparlamentet och vid kommunala val år 2013, när Europadomstolens avgörande meddelades.

EP:s fall är annorlunda eftersom hon, trots att hon var fanns med i röstlängderna i valkretsen Isère och därefter, från och med oktober 2000, i valkretsen Thoux 32, förlorade rösträtten vid val till Europaparlamentet och vid kommunala val år 2020, med tillämpning av artikel 127 i avtalet om Förenade kungarikets utträde, där det anges att de bestämmelser i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt som föreskriver rösträtt och valbarhet för unionsmedborgare vid val till Europaparlamentet samt vid kommunala val inte är tillämpliga på Förenade kungariket under övergångsperioden på två år.

EP, som är en myndig person med rättslig handlingsförmåga, som inte har upphört på straffrättslig väg, saknar således helt rösträtt.

Såsom har påpekats av Europadomstolen utgör rösträtten långt ifrån ett privilegium, utan en rättighet som garanteras i konventionen (Albanese mot Italien den 23 mars 2006). En begränsning av rösträtten ska dessutom syfta till att uppnå ett berättigat mål och en fullständig begränsning får inte tillåtas (Alajos Kiss mot Ungern den 20 maj 2010).

Rätten konstaterar att tillämpningen av bestämmelserna i detta avtal på fallet med EP, som även saknar rösträtt i Förenade kungariket, innebär en oproportionerlig inskränkning av hennes grundläggande rösträtt.

Av alla dessa skäl är det nödvändigt att ställa en kompletterande fråga till EU-domstolen för förhandsavgörande, [vilken] anges nedan.

[utelämnas]

[utelämnas] [uppgift om förfarandet]

AV DESSA SKÄL BESLUTAR RÄTTEN FÖLJANDE:

Rätten, som offentligt fattar beslut i ett kontradiktoriskt förfarande och som dömer i sista instans,

beslutar att målet ska vilandeförklaras såvitt avser samtliga de yrkanden som EP har framställt,

[utelämnas] [uppgifter om förfarandet]

hänskjuter följande frågor till Europeiska unionens domstol:

1)

Är beslut 2020/135 om ingående av avtalet om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen inte delvis ogiltigt, eftersom avtalet om Förenade kungarikets utträde ur Europeiska unionen strider mot artiklarna 1, 7,

8

11, 21, 39 och 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artikel 6.3 i fördraget om Europeiska unionen och proportionalitetsprincipen i artikel 52 i nämnda stadga, i den mån det inte finns någon bestämmelse däri som gör det möjligt för brittiska medborgare, som har utövat sin rätt till fri rörlighet och sin rätt att fritt bosätta sig i en annan medlemsstat, att bibehålla sin rätt att rösta i val till Europaparlamentet, oavsett om dubbelt medborgarskap är tillåtet eller inte, särskilt för de personer som bor i en annan medlemsstat sedan mer än 15 år tillbaka och som omfattas av den brittiska lagen med den så kallade 15-års regeln, vilket således medför att all rösträtt går förlorad, för personer som inte har haft rätt att genom val motsätta sig förlusten av sitt unionsmedborgarskap och även för dem som har svurit trohet till den brittiska kronan?

2)

Ska beslut 2020/135 om avtalet om Förenade kungarikets utträde ur Europeiska unionen, artikel 1 i akten om val av företrädare i Europaparlamentet som har bifogats rådets beslut 76/787/EKSG, EEG, Euratom av den 20 september 1976, EU-domstolens dom av den 12 september 2006, Spanien/Förenade konungariket, C-145/04, artiklarna 1, 7, 11, 21, 39 och 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artikel 6.3 i fördraget om Europeiska unionen och EU-domstolens dom av den 9 juni 2022, Préfet du Gers, C-673/20, tolkas så, att de innebär att före detta unionsmedborgare som har utövat sin rätt till fri rörlighet och sin rätt att fritt bosätta sig i Europeiska unionen förlorar sin rösträtt och valbarhet i val till Europaparlamentet i en medlemsstat, och gäller detta i synnerhet före detta unionsmedborgare som inte längre har någon som helst rösträtt på grund av att de har sitt privat- och familjeliv i unionen sedan mer än 15 år tillbaka och som inte genom val har kunnat motsätta sig deras medlemsstats utträde ur Europeiska unionen, vilket har lett till att de har förlorat sitt unionsmedborgarskap?

[utelämnas]

[utelämnas] [uppgifter om förfarandet]