

# Anonymiseret udgave

Oversættelse

C-716/22 – 1

## Sag C-716/22

### Anmodning om præjudiciel afgørelse

**Dato for indlevering:**

23. november 2022

**Forelæggende ret:**

Tribunal judiciaire d’Auch (Frankrig)

**Afgørelse af:**

15. november 2022

**Sagsøger:**

EP

**Sagsøgte:**

Préfet du Gers

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

---

**TRIBUNAL JUDICIAIRE**

(Retten i første instans i

Auch)

[udelades]

32000 AUCH

**DOM**

[udelades]

Afsagt [udelades] den 15. november 2022

[udelades]

[udelades]

**MELLEM:**

[udelades]

**SAGSØGER:**

EP

[udelades] [udelades]  
32430 THOUX  
[udelades]

OG

[udelades] **SAGSØGTE:**

PREFET DU GERS

[udelades]  
32000 AUCH,  
udeblevet

INSTITUT NATIONAL DE LA  
STATISTIQUE ET DES ETUDES  
ECONOMIQUES

[udelades]  
92120 MONTROUGE,  
udeblevet

[udelades] **Procesdeltager:**  
Commune de THOUX (32)  
[udelades]  
32430 THOUX,  
udeblevet

### **SAGSFREMSTILLING**

EP er gift med en fransk statsborger, men hun har ikke erhvervet fransk statsborgerskab ved indgåelse af ægteskab, idet hun som tidligere tjenestemand i det britiske udenrigsministerium, Foreign Office, har aflagt troskabsed til den britiske dronning. Hun har boet i Frankrig i mange år, hvor hun har drevet [udelades] landbrug [udelades].

Efter folkeafstemningen i Det Forenede Kongerige den 23. juni 2016 godkendte Rådet for Den Europæiske Union den 30. januar 2020 aftalen om Det Forenede Kongeriges udtræden af Den Europæiske Union, som Unionen og Det Forenede Kongerige efterfølgende indgik den 31. januar 2020.

I udtrædelsesaftalens artikel 131 bestemmes i øvrigt, at Unionens institutioner, herunder Den Europæiske Unions Ret og Den Europæiske Unions Domstol, i overgangsperioden har de beføjelser, som EU-retten tillægger dem.

Den 1. februar 2020 ophørte alle Unionens traktater og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab ifølge artikel 50, stk. 3, i [traktaten om Den Europæiske Union] med at finde anvendelse på og i Det Forenede Kongerige.

EP blev slettet af valglisterne med virkning fra den 1. februar 2020. Hun kunne derfor ikke afgive sin stemme ved kommunalvalget den 15. marts 2020.

Den 6. oktober 2020 indgav EP en officiel ansøgning om optagelse på valglisten for unionsborgere, der ikke er franske statsborgere. Den 7. oktober 2020 modtog hun afslag herpå fra borgmesteren i Thoux kommune.

EP indbragte derfor sagen for kommunens valgudvalg på grundlag af artikel L 18 i code électoral (den franske valglov).

Ved skrivelse af 3. november 2020 meddeltes det hende, at valgudvalget ikke skulle samles førend i marts 2021, dvs. omtrent 20 dage før departementsvalget.

Da EP var af den opfattelse, at dette svar implicit bekræftede borgmesterens afslag på genoptagelsen på valglisten, indbragte hun på grundlag af bestemmelserne i valglovens artikel L 20 sagen for den forelæggende ret ved stævning modtaget den 9. november 2020 med henblik på at anfægte den afgørelse, som borgmesteren i Thoux havde truffet.

Ved afgørelse af 17. november 2020:

- **udsatte** den forelæggende ret afgørelsen af alle ansøgninger fremsat af EP,
- **påbød** den forelæggende ret fremsendelse af hele sagsmappen [udelades] til [Den Europæiske Unions] Domstols justitskontor [udelades].

Ved dom af 9. juni 2022 [Préfet du Gers og Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449),] hvortil der henvises for yderligere oplysninger om begrundelsen, fastslog Domstolen, at britiske statsborgere havde mistet deres status som unionsborgere og dermed valgretten ved kommunale valg.

Sagen blev genoptaget ved tribunal judiciaire d'AUCH (retten i første instans i Auch, Frankrig) den 20. september 2022.

Da EP's modpart, der var blevet behørigt indkaldt, udeblev, har hun anmodet om, at afgørelsen endnu en gang udsættes, idet Domstolen forelægges et præjudicielt spørgsmål om gyldigheden af aftalen om Det Forenede Kongeriges udtræden af Den Europæiske Union specifikt vedrørende valg til Europa-Parlamentet og realiteten, og hun har nedlagt påstand om:

- **annullation** af afgørelserne om afslag på hendes ansøgning om på ny at blive optaget på valglisten i Thoux (Gers).

[Udelades] [påstand om sagsomkostningerne]

Hun har anført, at såfremt fortabelse af status som unionsborger og fortabelse af retten til at stemme ved kommunale valg fremover er stadfæstet i EU-retten ved dom C-673/20 af 9. juni 2022, har Tribunal Judiciaire (retten i første instans) først

og fremmest erkendt, at Domstolen ikke har taget stilling til spørgsmålet om stemmeret ved valg til Europa-Parlamentet til statsborgere i Det Forenede Kongerige, som bor i Den Europæiske Union (Brexpats).

Det er med velberådet hu, at Domstolen ikke har taget stilling til dette spørgsmål, som kræver, at Domstolen og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol gennemfører en fuldstændig undersøgelse i forhold til fortilfældet Gibraltar vedrørende stemmeret til ikke-europæiske statsborgere til valg til Europa-Parlamentet.

Domstolens præsident har klart opfordret EP til at vende tilbage til Domstolen med et præcist spørgsmål om valg til Europa-Parlamentet, hvorfor EP har fremsat et supplerende præjudicielt spørgsmål.

EP agter også at informere Tribunal judiciaire (retten i første instans) om, at selv om Domstolen har anerkendt Brexpats' fortabelse uden undtagelse af status som unionsborgere og af stemmeretten ved kommunale valg, idet der ses bort fra den ed, som EP har aflagt til den britiske dronning, kan denne holdning bestrides på grundlag af konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og de grundlæggende rettigheder i lyset af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis, således at sletning af EP fra valglisten er i strid med konventionen.

Der henvises til Domstolens dom af 9. juni 2022 for nærmere oplysninger om de præjudicielle spørgsmål, der var blevet forelagt Domstolen, og den foreliggende tvist.

[Udelades] [processuelle bemærkninger]

### **BEGRUNDELSE FOR AFGØRELSEN**

Ved at slette EP fra valglisten har den franske administration de facto frataget hende ikke blot hendes stemmeret ved kommunale valg, men også hendes stemmeret ved valg til Europa-Parlamentet.

Paradoksalt nok har EP mistet sin stemmeret ved kommunale valg, netop fordi hun har mistet sin status som unionsborger.

Selv om Domstolen i sin dom af 9. juni 2022 har begrænset sine svar, som i øvrigt er benægtende, alene til EP's stemmeret ved kommunale valg, har den ikke taget stilling til britiske statsborgeres stemmeret ved valg til Europa-Parlamentet.

Hele tvisten er således atter blevet indbragt for Tribunal judiciaire d'Auch (retten i første instans i Auch), selv om Brexpats' fortabelse af status som unionsborgere og af stemmeretten ved kommunale valg, fremover er stadfæstet i EU-retten ved dommen i sag C-673/20 af 9. juni 2022.

I sagen Matthews mod Det Forenede Kongerige 24833/94, dom af 18. februar 1999 fastslog Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol imidlertid med hensyn til ikke-europæiske statsborgere i Gibraltar, at »Europa-Parlamentet er tilstrækkeligt inddraget i den særlige lovgivningsproces, der fører til vedtagelse af visse typer [EU-retsakter], og i den almindelige demokratiske kontrol af [Unionens] virksomhed til, at det kan betragtes som en part i den »lovgivende forsamling« i Gibraltar, jf. artikel 3 i protokol nr. 1«.

Domstolen fastslog i dom af 12. september 2006, Spanien mod Det Forenede Kongerige (C-145/04[, EU:C:2006:543]), at »[...] de kontraherende stater har et vidt skøn til at fastsætte betingelser for valgretten. Disse betingelser må dog ikke begrænse de pågældende rettigheder i et sådant omfang, at der gøres indgreb i selve deres kerne, og de fratages deres effektive virkning. Betingelserne skal forfølge et lovligt formål, og de anvendte midler må ikke stå i misforhold hertil [...]«.

Sammenfattende gør en fast, stabil og uforstyrret bopæl på Den Europæiske Unions område det muligt for en bosiddende person at anse sig selv for i den foreliggende sag at tilhøre et vælgerkorps, her europæisk. En medlemsstat kan fastsætte regler for stemmeretten med foranstaltninger, der står i forhold til det tilsigtede mål, men uden at forse sig mod denne ret i en sådan grad, at den bliver ineffektiv.

Det er netop denne løsning, der ser ud til at være blevet anvendt, da Domstolen vedtog et ræsonnement om ikke-udelukkelse af en ikke-europæisk statsborger i Gibraltar, som det kunne være i henhold til de kriterier, som Domstolen skal fastsætte for tidligere britiske statsborgere med status som unionsborgere, som endnu i dag har tætte forbindelser til medlemsstaterne, bl.a. på grund af deres bopælsland. »På fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin henhører det under den enkelte medlemsstats kompetence, under overholdelse af fællesskabsretten, at afgrænse kredsen af de personer, som har valgret og er valgbar ved valg til Europa-Parlamentet. Artikel 189 EF, 190 EF, 17 EF og 19 EF er ikke til hinder for, at medlemsstaterne giver bestemte personer, som har en tæt tilknytning til den pågældende medlemsstat, og som ikke er deres egne statsborgere eller unionsborgere, som har bopæl på deres område, valgret og valgbarhed.

Hverken artikel 189 EF og 190 EF eller akten om almindelige direkte valg af medlemmerne af Europa-Parlamentet indeholder en udtrykkelig og præcis angivelse af, hvem der har valgret og er valgbar til Europa-Parlamentet. Hvad angår bestemmelserne i artikel 17 EF og 19 EF vedrørende unionsborgerskabet omhandler kun artikel 19, stk. 2, valgretten ved valg til Europa-Parlamentet, idet den dog alene bestemmer, at der ikke må forskelsbehandles på grundlag af nationalitet ved udøvelsen af valgretten.

Hvad angår spørgsmålet, om der består en direkte forbindelse mellem unionsborgerskabet og valgretten og valgbarheden, som indebærer, at denne ret bør forbeholdes unionsborgere, kan der ikke drages nogen klar slutning fra

bestemmelserne vedrørende Europa-Parlamentet i artikel 189 EF og 190 EF, hvorefter Europa-Parlamentet består af repræsentanter for folkene i medlemsstaterne. Udtrykket »folkene«, som ikke er nærmere defineret, kan nemlig have forskellige betydninger i EU's medlemsstater og på disse sprog. Der kan ikke af traktatbestemmelserne om unionsborgerskabet udledes et princip om, at alle de øvrige traktatbestemmelser kun gælder for unionsborgere, og dermed, at artikel 189 EF og 190 EF kun finder anvendelse på dem. Selv om det bestemmes i artikel 17, stk. 2, EF, at unionsborgere har de rettigheder og er underkastet de pligter, der er fastsat i traktaten, anerkender traktaten rettigheder, som ikke er betinget af, at den pågældende er unionsborger eller statsborger i en medlemsstat. Selv om bestemmelsen i artikel 19, stk. 2, EF indebærer, at statsborgerne i en medlemsstat har valget og er valgbare i deres eget land og forpligter medlemsstaterne til at anerkende disse rettigheder for unionsborgere, som har bopæl på deres område, følger heraf ikke, at en medlemsstat er forhindret i at give bestemte personer, som har en tæt tilknytning til den pågældende stat, valget og valgbarhed, selv om de ikke er statsborgere i denne stat eller en anden medlemsstat. Da antallet af repræsentanter, der vælges i hver enkelt medlemsstat, er fastsat i artikel 190, stk. 2, EF, og da valgene til Europa-Parlamentet på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin afholdes i hver enkelt medlemsstat for de repræsentanter, som vælges i denne stat, berører den omstændighed, at en medlemsstat udvider valget ved disse valg til andre personer end dens egne statsborgere eller unionsborgere, som har bopæl på dets område, i øvrigt kun valget af de repræsentanter, som vælges i denne medlemsstat, og har ingen indflydelse hverken på valget eller antallet af de repræsentanter, som vælges i de øvrige medlemsstater.

Det Forenede Kongerige har således ikke tilsidesat artikel 189 EF, 190 EF, 17 EF og 19 EF ved at vedtage en lov, hvori det vedrørende Gibraltar bestemmes, at statsborgere i Commonwealth, som har bopæl på dette område, og som ikke er statsborgere i en medlemsstat, har valget og er valgbare til Europa-Parlamentet.«

Med vedtagelsen af disse retlige kriterier kræves en konkret vurdering af EP's situation:

- EP har bevaret tætte forbindelser med Frankrig, der er en EU-medlemsstat, men på grund af fortabelse af hendes stemmeret ved britiske valg som følge af den britiske lov »15 year rule« og fortabelse af stemmeretten ved kommunale valg i forlængelse af brexit i henhold til Domstolens dom af 9. juni 2022, C-673/20, har EP mistet enhver form for stemmeret.
- Hendes menneskelige værdighed er i høj grad blevet krænket, eftersom hun, selv om hun er en respektabel person, som aldrig har modtaget en dom, er blevet frataget den mest grundlæggende ret, nemlig sin ytringsfrihed, hvilket forekommer fuldstændig uforholdsmæssigt i forhold til det første mål i aftalen om Det Forenede Kongeriges udtræden af traktaterne om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

– Krænkelsen af EP's privatliv og familieliv er indlysende, for hun er blevet frataget enhver stemmeret både ved britiske, franske og europæiske valg på grund af anvendelsen af »15 year rule« og ratificeringen af brexit den 31. januar 2020.

Afslutningsvis er det i henhold til ovennævnte europæiske domstoles retspraksis muligt, at EP, der er britisk statsborger, som i flere årtier har været bosiddende i Frankrig, og som lovligt har nydt godt af stemmeretten ved kommunale valg og valg til Europa-Parlamentet, fortsat fredeligt kan benytte sig af stemmeretten ved valg til Europa-Parlamentet.

\*\*\*\*\*

Som det i øvrigt allerede blev anført i forbindelse med en tidligere afgørelse, inden der blev afsagt dom den 17. november 2020, følger det af fransk civil- eller administrativ ret, at formålet med proportionalitetsprincippet er at begrænse de offentlige myndigheders magt med henblik på at sikre borgernes rettigheder og uafhængighed og undgå krænkelse, som på grund af deres overdrevne eller radikale karakter vil kunne tilsidesætte selve rettighedernes eller frihedsrettighedernes substans.

De offentlige myndigheder kan konkret kun begrænse borgernes frihed i nødvendigt omfang for at beskytte offentlige interesser, og de skal først og fremmest sikre de grundlæggende rettigheder. En foranstaltning, der begrænser rettigheder og friheder, skal derfor både være hensigtsmæssig, nødvendig og rimelig.

Proportionalitetsprincippet, der er fastslået i praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, er nu et almindeligt EU-retligt princip, der er fastsat i artikel 5, stk. 4, i traktaten om Den Europæiske Union. Heri har dette princip samme formål, nemlig at begrænse de offentlige myndigheders beføjelser ved at forebygge krænkelse, som i kraft af deres overdrevne eller for radikale karakter vil kunne tilsidesætte selve rettighedernes og frihedernes substans. Dette princip skal derfor iagttages af såvel Unionens institutioner som af medlemsstaterne, når de anvender loven.

Proportionalitetskravet præger nu foruden praksis fra Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) også forfatningsretten, hvori forholdsmæssigheden er fastsat med udgangspunkt i nødvendighedskriteriet vedrørende de straffe, som er bestemt i artikel 8 i erklæringen om menneskerets og borgerens rettigheder.

I den foreliggende sag kan EP, der har været bosiddende i Frankrig siden den 29. april 1984, [hvilket] dokumenteres af de beviser, der er tilført sagsakterne, ikke længere stemme ved nogen britiske valg på grund af den britiske lov »*Représentation of the People Act 1985*«.

For så vidt angår denne britiske lovbestemmelse har Menneskerettighedsdomstolen truffet afgørelse den 7. maj 2013 i Schindler-sagen,

idet den har fastslået, at der ikke var tale om en tilsidesættelse af artikel 3 i protokol nr. 1 til konventionen. I denne sag kunne den pågældende stadig stemme ved valg til Europa-Parlamentet og ved kommunalvalget i 2013 på tidspunktet for Menneskerettighedsdomstolens afgørelse.

I EP's tilfælde er situationen en anden, idet hun var indskrevet på valglisten i først Isère og derefter fra oktober 2000 i Thoux 32, men alligevel mistede sin stemmeret ved valg til Europa-Parlamentet og kommunalvalget i 2020 i kraft af udtrædelsesaftalens artikel 127, som præciserer, at de bestemmelser i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, som omhandler unionsborgeres valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet og kommunale valg, ikke finder anvendelse på Det Forenede Kongerige i den toårige overgangsperiode.

EP, som er myndig, har retsevne og er ustraffet, har således fuldstændig mistet sin stemmeret.

Som Menneskerettighedsdomstolen har påpeget, er stemmeretten en ret, som er sikret ved konventionen (Albanese mod Italien, 23.3.2006). Endvidere skal en begrænsning af stemmeretten have et legitimt mål og må ikke medføre en fuldstændig begrænsning (Alajos Kiss mod Ungarn, 20.5.2010).

Den forelæggende ret har konstateret, at anvendelsen af denne aftales bestemmelser på EP's sag, idet hun i øvrigt er blevet frataget sin stemmeret i Det Forenede Kongerige, indebærer et urimeligt indgreb i hendes grundlæggende stemmeret.

\*\*\*\*\*

Af alle disse grunde bør Domstolen forelægges følgende supplerende præjudicielle spørgsmål.

[Udelades]

[Udelades] [processuelle bemærkninger]

### **PÅ GRUNDLAG AF DISSE PRÆMISSER**

Retten, der træffer afgørelse i offentligt retsmøde efter kontradiktorisk forhandling og i første instans,

**anordner** udsættelse af afgørelsen af alle ansøgninger fremsat af EP,

[Udelades] [processuelle bemærkninger]

**forelægger** Domstolen følgende spørgsmål:

1)

Er afgørelse (EU) 2020/135 om indgåelse af aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab ikke delvist ugyldig, eftersom aftalen om Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen ser bort fra artikel 1, 7, 11, 21, 39 og 41 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, artikel 6, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Union, og proportionalitetsprincippet i chartrets artikel 52, for så vidt som aftalen ikke indeholder nogen bestemmelser, der gør det muligt at bevare stemmeretten ved valg til Europa-Parlamentet for briter, der har udøvet deres ret til fri bevægelighed og til frit at etablere sig på en anden medlemsstats område, uanset om denne tillader dobbelt statsborgerskab eller ej, navnlig for personer, der har boet på en anden medlemsstats område i mere end 15 år, og som er underlagt den britiske lov »15 year rule«, hvorved fratagelsen af enhver stemmeret forværres for personer, som ikke har haft ret til at stemme om fortabelsen af deres europæiske statsborgerskab, og for dem, der har aflagt ed til den britiske krone?

2)

Skal afgørelse (EU) 2020/135, aftalen om Det Forenede Kongeriges udtræden af Den Europæiske Union, artikel 1 i akten om almindelige direkte valg af medlemmerne af Europa-Parlamentet, der er vedhæftet som bilag til Rådets afgørelse 76/787/EKSF, EØF, Euratom af 20. september 1976, Domstolens dom i sagen Spanien mod Det Forenede Kongerige, C-145/04 af 12. september 2006, artikel 1, 7, 11, 21, 39 og 41 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, artikel 6, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Union og Domstolens dom Préfet du Gers, C-673/20 af 9. juni 2022 fortolkes således, at disse bestemmelser og retsakter fratager tidligere unionsborgere, der har udøvet deres ret til fri bevægelighed og til frit at etablere sig på Unionens område, stemmeretten og valgbarheden ved valg til Europa-Parlamentet i en medlemsstat, samt mere specifikt tidligere unionsborgere, der ikke har haft nogen form for stemmeret, fordi de har levet deres privatliv og familieliv på Unionens område i mere end 15 år, og som ikke har kunnet stemme om deres medlemsstats udtræden af Den Europæiske Union, hvilket har medført fortabelse af deres unionsborgerskab?

[Udelades]

[Udelades] [processuelle bemærkninger]