

# Anonymiserad version

Översättning

C-673/20 - 1

Mål C-673/20

## Begäran om förhandsavgörande

### Datum för ingivande:

9 december 2020

### Domstol som begär förhandsavgörande:

Tribunal judiciaire d'Auch (Frankrike)

### Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

17 november 2020

### Kärande:

EP

### Svarande:

Préfet du Gers

Institut National de la Statistique et des Études Économiques

---

## TRIBUNAL JUDICIAIRE BESLUT

[utelämnas]

**32000 AUCH** [utelämnas]

[utelämnas]

### MÅLET MELLAN:

[utelämnas]

### KÄRANDE:

EP

”La Bordevieille”,  
32430 THOUX,

[utelämnas]

**OCH**

**SVARANDE:**

**PREFET DU GERS (PREFEKTEN I GERS)**

[utelämnas]

**32000 AUCH,**

[utelämnas]

**INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE  
ET DES ETUDES ECONOMIQUES (FRANSKA  
NATIONELLA BYRÅN FÖR STATISTIK OCH  
EKONOMISKA STUDIER),**

[utelämnas]

**92120 MONTROUGE,**

[utelämnas]

[utelämnas]

**[Orig. s. 2]**

### **FÖRFARANDE**

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, 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, som Europeiska unionen och Förenade kungariket ingick den 31 januari 2020.

I artikel 131 i avtalet om utträde föreskrivs 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.

[utelämnas]

### **REDOGÖRELSE FÖR TVISTEN**

EP yrkar att rätten ska

- vilandeförklara förevarande mål och hänskjuta frågor till Europeiska unionens domstol för förhandsavgörande avseende tolkningen och giltigheten (tolkning av artikel 50 i fördraget om Europeiska unionen och avtalet om Förenade kungarikets utträde; [Orig. s. 3] möjligheten för brittiska medborgare att behålla rättigheterna enligt unionsmedborgarskapet; åsidosättande av proportionalitetsprincipen; åsidosättande av rätten till fri rörlighet),
- upphäva besluten att avslå den begäran som hon ingav för att föras in i röstlängden i THOUX [utelämnas],
- [utelämnas].

Till stöd för sina yrkanden har EP erinrat om att en annan brittisk medborgare, HA, gick till våga på samma sätt under maj 2020 för att kunna delta i den andra omgången av de kommunala valen i sin kommun. Tribunal judiciaire de Limoges ogillade hans talan, och domen fastställdes av Cour de cassation. Dessa båda domstolar ansåg att förlusten av unionsmedborgarskapet inte medförde någon oproportionerlig inskränkning av HA:s medborgerliga och politiska rättigheter, eftersom han hade kunnat rösta vid folkomröstningen om Brexit och vid parlamentsvalet som anordnades år 2019 i Förenade kungariket.

EP erinrar om att hennes situation är en annan, eftersom hon bor i Frankrike sedan 36 år och hon, till skillnad från HA, faller offer för den brittiska regel som kallas ”15 years rule”, vilken hindrar henne i framtiden från att delta i engelska val.

Vidare hävdar EP att unionsmedborgarskapet inte kan upphävas automatiskt, vilket framgår av många rättsfall som grundar sig på artikel 20 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Rättssäkerhetsprincipen utgör dessutom hinder för all form av automatiskt upphävande av sådana framstående ställningar som ställningen som unionsmedborgare. Att godta ett sådant resonemang skulle i EP:s fall innebära att hon hindras från allt deltagande i den demokratiska processen, vilket skulle utgöra en oacceptabel särbehandling jämfört med vilken medborgare

som helst i en medlemsstat, en inskränkning av hennes grundläggande frihet och fria rörlighet.

Den automatiska förlusten av unionsmedborgarskapet skulle enligt EP dessutom utgöra ett uppenbart åsidosättande av den europeiska proportionalitetsprincipen.

&

Borgmästaren i kommunen THOUX har påpekat att de aktuella bestämmelserna inte tillät att han förde in EP i röstlängderna.

&

Prefekten i Gers yrkar att EP:s talan ska ogillas i sin helhet.

Han gör gällande att Europaparlamentets och det brittiska parlamentets ratificering av avtalet om utträde omedelbart medförde att Förenade kungariket faktiskt lämnade Europeiska unionen klockan tolv på natten den 31 januari 2020 och att brittiska medborgare i Frankrike därefter förlorade rätten att rösta och kandidera i kommunala val och val till Europaparlamentet.

I artikel 127 i avtalet om Förenade kungarikets utträde anges nämligen 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 den övergångsperiod på två år som föreskrivs i avtalet. **[Orig. s. 4]**

Brexit medförde således att de brittiska medborgarna den 1 februari 2020 ex officio ströks från de kompletterande röstlängderna av INSEE [franska nationella byrån för statistik och ekonomiska studier] med tillämpning av punkt III i artikel L16 i vallagen, vilken ålägger detta organ att stryka de väljare som inte längre har rösträtt från den samlade röstlängden.

EP har inte dubbelt medborgarskap och kan således inte föras in på nytt i den kompletterande röstlängden i kommunen THOUX.

### **MOTIVERING TILL BESLUTET**

#### **Yrkandet om att målet ska vilandeförklaras**

Det framgår av fransk civilrättslig och förvaltningsrättslig rättspraxis att proportionalitetsprincipen har till syfte att moderera myndigheternas behörighet för att garantera personers rättigheter och autonomi och förhindra inskränkningar som på grund av att de är för långtgående eller alltför 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 Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad 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.

Utan att det är nödvändigt att bemöta alla de argument som har anförts av EP, ska det i förevarande fall huvudsakligen slås fast att EP, som är bosatt i Frankrike sedan den 29 april 1984, vilket styrks av uppgifter i handlingarna i målet, inte längre kan 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 dom meddelades.

EP:s fall är annorlunda, eftersom hon, trots att hon 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. **[Orig. s. 5]**

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).

Det ankommer inte på rätten att bedöma relevansen av eller skälen bakom avtalet om Förenade kungarikets utträde ur Europeiska unionen av den 31 januari 2020.

Däremot konstaterar rätten 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.

Begäran om förhandsavgörande är berättigad i formellt hänseende, eftersom EP iakttog tidsfristen för att angripa det underförstådda beslutet att inte föra in henne i röstlängderna.

Begäran om förhandsavgörande är berättigad i materiellt hänseende på grund av följande:

- Tvisten omfattas av unionsrättens tillämpningsområde och är varken fiktiv eller konstlad.
- Frågeställningen är ny, eftersom de omtvistade europeiska rättsakterna inte tidigare har förklarats vara förenliga med unionsrätten inom ramen för en direkt talan eller en begäran om förhandsavgörande.
- Skälen till att förhandsavgörande begärs har beskrivits ovan i faktiskt och rättsligt hänseende.
- De nationella bestämmelser som skulle kunna påverkas av tolkningsfrågan är följande: Beslutet av INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ETUDES ECONOMIQUES att stryka EP från de franska röstlängderna med verkan från och med den 1 februari 2020, samt beslutet av den 7 oktober 2020 av borgmästaren i THOUX 32430 att inte föra in EP i röstlängden i hans kommun.

Rätten bifaller därför yrkandet om att målet ska vilandeförklaras och hänskjuter i förevarande mål nedan angivna frågor till Europeiska unionens domstol för förhandsavgörande avseende tolkningen och giltigheten, utan att det är nödvändigt att tillämpa förfarandet för skyndsam handläggning.

[utelämnas]

### **AV DESSA SKÄL**

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]

**hänskjuter** följande frågor till Europeiska unionens domstol:

1) Ska artikel 50 i fördraget om Europeiska unionen och avtalet om Förenade kungarikets utträde ur Europeiska unionen tolkas på så sätt att de upphäver unionsmedborgarskapet för brittiska medborgare som före utgången av övergångsperioden har utövat sin rätt [**Orig. s. 6**] till fri rörlighet och sin rätt att fritt bosätta sig i en annan medlemsstat, särskilt för de personer som bor i en annan medlemsstat sedan mer än 15 år och som omfattas av den brittiska lag som innehåller den så kallade 15 year rule, vilket således medför att de fullständigt berövas sin rösträtt?

2) För det fall att den första frågan ska besvaras jakande, ska artiklarna 2, 3, 10, 12 och 127 i avtalet om utträde, punkt 6 i ingressen till nämnda avtal och artiklarna 18, 20 och 21 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt tillsammans tolkas så, att de tillåter sådana brittiska medborgare att, utan undantag, få behålla de rättigheter enligt unionsmedborgarskapet som de hade före deras lands utträde ur Europeiska unionen?

3) För det fall att den andra frågan ska besvaras nekande, är avtalet om utträde delvis ogiltigt i den mån det kränker de principer som ligger till grund för Europeiska unionens identitet, särskilt artiklarna 18, 20 och 21 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, men även artiklarna 39 och [40] i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, och strider avtalet mot proportionalitetsprincipen, i den mån det inte finns någon bestämmelse däri som gör det möjligt för sådana brittiska medborgare att, utan undantag, få behålla dessa rättigheter?

4) Är artikel 127.1 b i avtalet om utträde under alla omständigheter delvis ogiltigt i den mån den innebär en kränkning av artiklarna 18, 20 och 21 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt samt artiklarna 39 och 40 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, såvitt den förstnämnda artikeln innebär att unionsmedborgare som har utövat sin rätt till fri rörlighet och sin rätt att fritt bosätta sig i Förenade kungariket berövas sin rösträtt och valbarhet i kommunala val i det landet, och – om tribunalen och EU-domstolen tolkar dessa bestämmelser på samma sätt som franska Conseil d'État – ska inte denna kränkning på motsvarande sätt gälla situationen för medborgare i Förenade kungariket som, sedan mer än 15 år tillbaka i tiden, har utövat sin rätt till fri rörlighet och sin rätt att fritt bosätta sig i en annan medlemsstat och som omfattas av den brittiska lag som innehåller den så kallade 15 year rule, vilket således medför att de fullständigt berövas sin rösträtt?

[utelämnas]