

Anonüümseks muudetud versioon

Tölge

C-716/22 – 1

Kohtuasi C-716/22

Eelotsusetaotlus

Saabumise kuupäev:

23. november 2022

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Tribunal judiciaire d'Auch (Auchi esimese astme kohus, Prantsusmaa)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

15. november 2022

Kaebaja:

EP

Vastustajad:

Préfet du Gers

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

TRIBUNAL JUDICIAIRE
(esimese astme kohus,
Prantsusmaa)

[...]
32000 AUCH

KOHTUOTSUS

[...]
[...]

Kuulutatud [...] 15. novembril 2022 [...]

POOLED:

[...]

KAEBAJA:

EP

[...]
[...]
32430 THOUX
[...]

JA

[...]
VASTUSTAJAD:

Monsieur le PREFET DU GERS (Gersi
prefekt, Prantsusmaa)

[...]
32000 AUCH,
kohtusse ilmumata jäänud

INSTITUT NATIONAL DE LA
STATISTIQUE ET DES ETUDES
ECONOMIQUES (riiklik statistika ja
majandusuuringute instituut, Prantsusmaa)

[...]
92120 MONTROUGE,
kohtusse ilmumata jäänud

[...]
Menetluses osales:
Commune de THOUX (32) (Thoux'
omavalitsusüksus, Prantsusmaa)

[...]
32430 THOUX,
kohtusse ilmumata jäänud

VAIDLUSE KOKKUVÕTE

EP on abielus Prantsusmaa kodanikuga, kuid ta ei ole abielu teel Prantsuse kodakondsust saanud, sest endise Foreign Office'i (Ühendkuningriigi välisministeerium) ametnikuna on ta andnud ustavusvande Inglismaa kuningannale. Ta on elanud Prantsusmaal palju aastaid ja tegutseb seal põllumajandustootjana [...].

Rahvahääletuse tulemusel, mille Ühendkuningriik korraldas 23. juunil 2016, kiitis Euroopa Liidu Nõukogu 30. jaanuaril 2020 heaks Ühendkuningriigi Euroopa Liidust väljaastumise lepingu, mille Euroopa Liit ja Ühendkuningriik sõlmisid 31. jaanuaril 2020.

Väljaastumislepingu artiklis 131 on muu hulgas ette nähtud, et üleminekuperioodil on Euroopa Liidu institutsioonidel, sealhulgas Euroopa Liidu Üldkohtul ja Euroopa Liidu Kohtul liidu õigusega antud volitused.

Vastavalt [Euroopa Liidu lepingu] artikli 50 lõikele 3 lõppes 1. veebruaril 2020 kõigi Euroopa Liidu aluslepingute ja Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamislepingu kohaldamine Ühendkuningriigi suhtes.

EP kustutati valijate nimekirjast alates 1. veebruarist 2020. Seega ei saanud ta osaleda 15. märtsil 2020 kohalikel valimistel.

6. oktoobril 2020 esitas EP taotluse, et ta kantaks uuesti valijate nimekirja, mis on mõeldud selliste Euroopa Liidu kodanike jaoks, kes ei ole Prantsuse kodanikud. 7. oktoobril 2020 vastas THOUX' vallavanem talle eitavalt.

Seepeale pöördus EP valimisseadustiku (code électoral) artikli L 18 alusel selle omavalitsusüksuse valimiskomisjoni poole.

3. novembri 2020 kirjaga teatati talle, et valimiskomisjon ei tule kokku enne 2021. aasta märtsi, mis on umbes kakskümmend päeva enne departemangu üldkogu valimisi.

Võttes seda vastust kaudse kinnituseks vallavanema keeldumisele tema nimekirja kandmisest, esitas EP valimisseadustiku artikli L 20 alusel eelotsusetaotluse esitanud kohtule kaebuse, mis saabus 9. novembril 2020, soovides THOUX' vallavanema otsuse vaidlustada.

Kohus tegi 17. novembril 2020 otsuse, millega:

- **otsustas** kõigi EP esitatud nõuete osas kohtumenetluse peatada,
- **otsustas** edastada kogu toimiku [...] [Euroopa Liidu] Kohtu kantseleile [...].

9. juuni 2022. aasta otsuses (Préfet du Gers et Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449)), millele viidatakse, et selle põhjendusi paremini mõista, leidis Euroopa Kohus, et kõik Ühendkuningriigi kodanikud on kaotanud liidu kodakondsuse ja seega ka õiguse hääletada kohalikel valimistel.

Kohtuasi jõudis 20. septembril 2022 uuesti tribunal judiciaire d'AUCHI (Auchi esimese astme kohus) ette.

Kuna EP vastaspooled, kes olid nõuetekohaselt kohtusse kutsutud, ei ilmunud kohale, taotles ta taas menetluse peatamist ja Euroopa Liidu Kohtule eelotsuse küsimuse esitamist Ühendkuningriigi Euroopa Liidust väljaastumise lepingu kehtivuse kohta seoses Euroopa Parlamendi valimistega, ning palus kohtul sisuliselt:

- **tühistada** otsused, millega lükati tagasi EP taotlus, et ta kantaks uuesti Thoux' (Gers) valijate nimekirja,

[...] [menetluskulude hüvitamise taotlus]

Kuigi Brexpatide (välismaal elavad Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi kodanikud) liidu kodakondsuse ja kohalikel valimistel hääletamise õiguse kaotus on nüüd 9. juuni 2022. aasta kohtuotsusega C-673/20 liidu õiguse tasandil kindlaks tehtud, siis esmalt tõdeb tribunal judiciaire (esimese astme kohus), et tema hinnangul ei ole Euroopa Liidu Kohus teinud otsust Brexpatide õiguse kohta hääletada Euroopa Parlamendi valimistel.

Euroopa Kohus jättis selles küsimuses otsuse teadlikult tegemata, kuid see väärrib eraldi uurimist Gibraltarit pretsedendi valguses, mis käsitleb õigust hääletada Euroopa Parlamendi valimistel, mille Euroopa Liidu Kohus ja Euroopa Inimõiguste Kohus liidu kodakondsuseta isikutele andnud on.

Euroopa Kohtu president on selgelt kutsunud EP-d pöörduma uuesti Euroopa Kohtu poole konkreetse eelotsuse küsimusega Euroopa Parlamendi valimiste kohta, mistõttu esitab EP täiendava eelotsuse küsimuse.

EP juhib tribunal judiciaire'i (esimese astme kohus) tähelepanu ka sellele, et kuigi Euroopa Liidu Kohus on liidu õiguse tasandil leidnud, et iga Brexpat on kaotanud liidu kodakondsuse ja õiguse hääletada kohalikel valimistel, jättes seejuures kõrvale EP ustavusvande Inglismaa kuningannale, on see seisukoht Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktika valguses Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni alusel jätkuvalt vaidlustatav ning seetõttu on EP valijate nimekirjast kustutamine konventsiooniga vastuolus.

Euroopa Kohtu 9. juuni 2022. aasta otsusest saab lisateavet Euroopa Kohtule esitatud eelotsuse küsimuste ja käesoleva kohtuvaidluse kohta.

[...] [märkus menetluse kohta]

OTSUSE PÕHJENDUSED

EP kustutamisega valijate nimekirjast võttis Prantsuse haldusasutus temalt *de facto* mitte ainult õiguse hääletada kohalikel valimistel, vaid ka Euroopa Parlamendi valimistel.

Paradoksaalsel kombel kaotas EP õiguse hääletada kohalikel valimistel nimelt seetõttu, et ta oli liidu kodakondsusest ilma jäetud.

Kui Euroopa Liidu Kohus piirdus oma 9. juuni 2022. aasta otsuses antud vastustes – mis olid muuseas eitavad – ainult EP õigusega hääletada kohalikel valimistel, siis ei teinud ta otsust brittide õiguse kohta hääletada Euroopa Parlamendi valimistel.

Seega tuleb tribunal judiciaire d'Auchil (Auchi esimese astme kohus) kohtuvaidlus endiselt lahendada, isegi kui on selge, et Brexpatide liidu kodakondsuse ja kohalikel valimistel hääletamise õiguse kaotus on nüüd 9. juuni 2022. aasta kohtuotsusega C-673/20 liidu õiguse tasandil kindlaks tehtud.

Ent Euroopa Inimõiguste Kohus leidis 18. veebruari 1999. aasta otsuses kohtuasjas 24833/94 Matthews vs. Ühendkuningriik Gibraltar elanike osas, kel ei ole liidu kodakondsust, et „Euroopa Parlament on piisavalt kaasatud erilisse õigusloomeprotsessi, mis päädib ühenduse teatud õigusaktide vastuvõtmisega ning Euroopa Ühenduse tegevuse üldise demokraatliku kontrolliga sellisel määral, et seda võib pidada osaks „seadusandjast“ sellistel territooriumidel nagu Gibraltar esimese lisaprotokolli artikli 3 mõttes“.

12. septembril 2006. aastal leidis Euroopa Liidu Kohus kohtuotsuses Hispaania vs. Ühendkuningriik (C-145/04[, EU:C:2006:543]), et „[...] konventsiooniosalistel riikidel [on] hääletamisõigusele tingimuste seadmisel lai otsustusõigus. Siiski ei tohi need tingimused kahjustada nende õiguste olemust ega muuta neid sisutuks. Nad peavad teenima legitiimset eesmärki ega tohi olla ebaproportsionaalsed [...]“.

Püsiv, kindel ja häireteta elukoht Euroopa Liidu territooriumil lubab elanikul seega arvata, et ta kuulub liidu õigusaktide kohaldamisalasse. Riik võib reguleerida õigust hääletada meetmetega, mis on taotletava eesmärgiga proportsionaalsed, kuid ei tohi seda õigust riivata nii palju, et see kaotab toime.

Sama lahendust näib olevat kasutatud siis, kui Euroopa Liidu Kohus põhjendas liidu kodakondsuseta isiku Gibraltaril välistamata jätmist, nagu seda võiks vastavalt Euroopa Liidu Kohtu määratletud tingimustele teha brittidest endiste liidu kodanike suhtes, kel on liikmesriikidega ka praegu eelkõige oma elukoha tõttu tihedad sidemed: „Kehtiva ühenduse õiguse kohaselt kuulub Euroopa Parlamendi valimistel hääletamis- ja kandideerimisõigust omavate isikute määratlemine liikmesriikide pädevusse, kes peavad seejuures arvestama ühenduse õigusega. EÜ artiklid 189, 190, 17 ja 19 ei keela liikmesriigil anda hääletamis- ja kandideerimisõigust isikutele, kelle kohta on leitud, et neil on selle riigiga tihed side, kuid kes ei ole tema enda kodanikud või tema territooriumil elavad liidu kodanikud.“

Nii EÜ artiklites 189 ja 190 kui ka esindajate otsesest ja üldist Euroopa Parlamenti valimist käsitlevas aktis puudub sõnaselge ja täpne määratlus selle kohta, kellel on Euroopa Parlamendi valimistel hääletamis- ja kandideerimisõigus. Liidu kodakondsust puudutavate EÜ artiklite 17 ja 19 kohta tuleb märkida, et vaid viimane neist käsitleb lõikes 2 konkreetselt hääletamisõigust Euroopa Parlamendi valimistel. Kuid kõnesolev artikkel üksnes kehtestab selle õiguse teostamisele kodakondsuse alusel mittediskrimineerimise põhimõtte.

Lisaks ei ole selle kohta, mis puudutab võimaliku seose olemasolu liidu kodakondsuse ning hääletamis- ja kandideerimisõiguse vahel, millest tulenevalt kuulub see õigus alati üksnes liidu kodanikele, võimalik teha ühtki selget järeldust Euroopa Parlamenti käsitlevate EÜ artiklite 189 ja 190 põhjal, mis märgivad, et Euroopa Parlament koosneb liikmesriikide rahvaste esindajatest. Määratlemata mõistel „rahvad“ võib erinevates liikmesriikides ja liidu erinevates keeltes olla erinev tähendus. Mis puudutab asutamislepingu liidu kodakondsust käsitlevaid artikleid, siis nendest ei ole võimalik tuletada põhimõtet, mille kohaselt on

asutamislepingu kõigi ülejäänud sätete puhul soodustatud isikud üksnes liidu kodanikud, mis omakorda tähendab, et EÜ artiklid 189 ja 190 ei ole kohaldatavad ainuüksi nendele kodanikele. Kuigi EÜ artikli 17 lõige 2 sätestab, et liidu kodanikel on asutamislepinguga antud õigused ja sellest tulenevad kohustused, annab asutamisleping ka õigusi, mis ei ole seotud ei liidu kodaniku staatuse ega ka liikmesriigi kodaniku staatusega. Ehkki EÜ artikli 19 lõige 2 tähendab, et liikmesriigi kodanikel on hääletamis- ja kandideerimisõigus oma riigis ja kohustab liikmesriike tunnustama mainitud õigusi ka nende territooriumil elavate liidu kodanike puhul, ei saa sellest järeldada, et miski takistaks liikmesriiki andmast hääletamis- ja kandideerimisõigust isikutele, kelle kohta on leitud, et neil on selle riigiga tihe side, kuid kellel ei ole samas selle riigi või mõne muu liikmesriigi kodaniku staatust. Peale selle, kuna igas liikmesriigis valitavate esindajate arv on sätestatud EÜ artikli 190 lõikes 2 ja kehtiva ühenduse õiguse kohaselt korraldatakse Euroopa Parlamendi valimised igas liikmesriigis selles riigis valitavate esindajate kohta, siis mõjutab mõne liikmesriigi poolne hääletamisõiguse andmine peale tema enda kodanike või tema territooriumil elavate liidu kodanike ka teistele isikutele vaid selles liikmesriigis valitavate esindajate valikut ega avalda mingit mõju teistes liikmesriikides valitavate esindajate valikule ega ka arvule.

Järelikult ei ole Ühendkuningriik rikkunud EÜ artikleid 189, 190, 17 ja 19, võttes vastu seaduse, mis näeb ette, et Gibraltari territooriumil elavail Rahvaste Ühenduse kodanikel, kellel ei ole ühenduse kodaniku staatust, on Euroopa Parlamendi valimistel hääletamis- ja kandideerimisõigus.“

Nende õiguslike tingimuste seadmisel tuleb hinnata EP olukorda *in concreto*:

- EP on säilitanud tihedad sidemed liidu liikmesriigi Prantsusmaaga, kuid lisaks on ta – tulenevalt sellest, et tal ei ole inglise õiguses kehtiva „15 aasta reegli“ kohaselt õigust hääletada Ühendkuningriigi valimistel ning Euroopa Liidu Kohtu 9. juuni 2022. aasta otsuse C-673/20 kohaselt pärast Brexitiit õigust kohalikel valimistel hääletada – jäänud ilma igasugusest õigusest hääletada,
- tema inimväärikus on märkimisväärselt kahjustada saanud, sest – kuigi ta on jätkuvalt lugupeetud inimene, keda ei ole kunagi süüdi mõistetud – ta on jäetud ilma kõige põhilisemast õigusest sõnavabadusele, mis näib olevat täiesti ebaproportsionaalne Ühendkuningriigi Euroopa Liidu toimimise lepingutest väljaastumist korraldava lepingu esmase eesmärgiga,
- EP era- ja perekonnaelu on selgelt kahjustatud, sest talle kohaldatava „15 aasta reegli“ ning Brexiti ratifitseerimise tõttu 31. jaanuaril 2020 puudub tal igasugune õigus hääletada nii Ühendkuningriigi, Prantsuse kui ka Euroopa Parlamendi valimistel.

Kokkuvõttes on eespool viidatud Euroopa kohtute kohtupraktikat arvestades võimalik, et EP, mitukümmend aastat Prantsusmaal elanud Ühendkuningriigi kodanik, kel on olnud õiguspäraselt õigus hääletada kohalikel ja Euroopa

Parlamendi valimistel, võiks segamatult jätkata Euroopa Parlamendi valimistel hääletamise õiguse kasutamist.

Peale selle – nagu on märgitud juba meie eelmises, 17. novembri 2020. aasta otsuses – ilmneb nii Prantsuse tsiviil- kui ka halduskohtupraktikast, et proportsionaalsuse põhimõtte eesmärk on piirata avaliku võimu organite voli, et tagada isikute õigused ja sõltumatus ja vältida riiveid, mis võiksid oma ülemäärasuse või liigse radikaalsusega kahjustada nende õiguste ja vabaduste olemust.

Täpsemalt võib avalik võim piirata kodanike vabadust üksnes niivõrd, kuivõrd see on hädavajalik avalike huvide kaitseks, ning ta peab esmajärjekorras tagama põhiõiguste kaitse. Seega peab õigusi ja vabadusi piirav meede olema ühtaegu sobiv või kohandatud, vajalik ja proportsionaalne.

Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) praktikas kinnitatud proportsionaalsuse põhimõtte on praeguseks liidu õiguse üldpõhimõtte, mida tunnustatakse Euroopa Liidu lepingu artikli 5 lõikes 4. Selle eesmärk on sama: piirata avaliku võimu organite voli, vältides riiveid, mis võiksid oma ülemäärasuse või radikaalsusega kahjustada nende õiguste ja vabaduste olemust. Seega on see põhimõtte õigusnormide kohaldamisel kohustuslik nii Euroopa Liidu institutsioonidele kui ka liikmesriikidele.

Lisaks Conseil d'État' (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) praktikale on proportsionaalsuse nõue praeguseks olemas ka konstitutsiooniõiguses, mis näeb ette proportsionaalsuse, lähtudes inimese ja kodaniku õiguste deklaratsiooni artiklis 8 ette nähtud nõudest, et karistused oleksid vajalikud.

EP, kes on alates 29. aprillist 1984 elanud Prantsusmaal, [nagu] kinnitavad toimikusse lisatud tõendid, ei saa käesoleval juhul Ühendkuningriigi 1985. aasta rahvaesinduse seaduse (Representation of the People Act 1985) tõttu enam üldse Ühendkuningriigi valimistel hääletada.

Nende Briti õigusnormide kohta otsustas EIK kohtuasjas SHINDLER 7. mail 2013, et need ei riku inimõiguste konventsiooni esimese lisaprotokolli artiklit 3. Kõnealuses kohtuasjas sai huvitatud isik 2013. aastal, mil EIK oma otsuse tegi, veel Euroopa Parlamendi ja kohalikel valimistel hääletada.

EP juhtum on teistsugune, sest kuigi ta oli kantud Isère'i valijate nimekirja ja on seejärel alates 2000. aasta oktoobrist olnud kantud THOUX 32 valijate nimekirja, kaotas ta 2020. aastal õiguse hääletada Euroopa Parlamendi ja kohalikel valimistel vastavalt Ühendkuningriigi väljaastumislepingu artiklile 127, milles on täpsustatud, et Euroopa Liidu toimimise lepingu sätteid, mille kohaselt on liidu kodanikel õigus hääletada ja kandideerida Euroopa Parlamendi valimistel ja

kohalikel valimistel, ei kohaldata Ühendkuningriigi kaheaastase üleminekuperioodi jooksul.

EP, täisealine täie teovõimega isik, kellelt ei ole neid õigusi kriminaalkorras ära võetud, on jäänud seega täiesti ilma õigusest hääletada.

Nagu EIK on meelde tuletanud, ei ole õigus hääletada aga kaugelki mitte privileeg, vaid konventsiooniga tagatud õigus (Albanese *vs.* Itaalia, 23. märts 2006). Lisaks peab õiguse hääletada piiramine vastama õiguspärasele eesmärgile ning selle absoluutset piiramist ei tohi lubada (Alajos Kiss *vs.* Ungari, 20. mai 2010).

Eelotsusetaotluse esitanud kohus tõdeb, et kõnealusel juhul riivab selle lepingu sätete kohaldamine EP suhtes, kes on jäänud ilma ka õigusest hääletada Ühendkuningriigis, ebaproportsionaalselt tema põhiõigust hääletada.

Kõigil neil põhjustel tuleb Euroopa Liidu Kohtule tingimata esitada täiendav eelotsuse küsimus.

[...]

[...] [menetlusküsimus]

ESITATUD PÕHJENDUSTEST LÄHTUDES

eelotsusetaotluse esitanud kohus võistlevas menetluses ning esimese kohtuastmena avalikul kohtuistungil:

otsustab kõigi EP esitatud nõuete osas kohtumenetluse peatada,

[...] [märkus menetluse kohta]

esitab Euroopa Liidu Kohtule järgmised küsimused.

1) Kas otsus 2020/135 Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi Euroopa Liidust ja Euroopa Aatomienergiaühendusest väljaastumise lepingu sõlmimise kohta on osaliselt kehtetu niivõrd, kuivõrd Ühendkuningriigi Euroopa Liidust väljaastumise leping rikub Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikleid 1, 7, 11, 21, 39 ja 41, Euroopa Liidu lepingu artikli 6 lõiget 3 ning harta artiklis 52 sätestatud proportsionaalsuse põhimõtet, sest see ei sisalda sätet, mis võimaldaks säilitada õiguse hääletada Euroopa Parlamendi valimistel nende Ühendkuningriigi kodanike jaoks, kes on kasutanud oma õigust vabalt liikuda ja asuda vabalt elama teise liikmesriigi territooriumile, olenemata sellest, kas topeltkodakondsus on lubatud või mitte, eriti mis puutub neisse Ühendkuningriigi kodanikesse, kes on elanud teise liikmesriigi territooriumil üle 15 aasta ja kelle suhtes kohaldatakse Briti „15 aasta reeglit“, mis muudab igasugusest õigusest hääletada ilmajätmise veelgi rängemaks isikute jaoks, kel ei ole olnud õigust hääletada liidu

kodakondsuse kaotamise vastu, ja ka nende jaoks, kes on andnud Ühendkuningriigile ustavusvande?

2) Kas otsust 2020/135, Ühendkuningriigi Euroopa Liidust väljaastumise lepingut, Euroopa Parlamendi liikmete valimist otsestest ja üldistel valimistel käsitleva akti, mis oli lisatud nõukogu 20. septembri 1976. aasta otsusele 76/787/ESTÜ, EMÜ, Euratom, artiklit 1, Euroopa Liidu Kohtu 12. septembri 2006. aasta kohtuotsust Hispaania vs. Ühendkuningriik, C-145/04, Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikleid 1, 7, 11, 21, 39 ja 41, Euroopa Liidu lepingu artikli 6 lõiget 3 ja Euroopa Liidu Kohtu 9. juuni 2022. aasta kohtuotsust Préfet du Gers, C-673/20, tuleb tõlgendada nii, et need võtavad õiguse hääletada ja kandideerida liikmesriigis Euroopa Parlamendi valimistel nii endistelt liidu kodanikelt, kes on kasutanud õigust vabalt liikuda ja asuda vabalt elama liidu territooriumil, kui täpsemalt ka endistelt liidu kodanikelt, kel ei ole enam mitte mingit õigust hääletada, sest nad on elanud oma era- ja perekonnaelu liidu territooriumil rohkem kui 15 aastat ega saanud hääletada oma liikmesriigi Euroopa Liidust väljaastumise vastu, mille tagajärjel nad kaotasid liidu kodakondsuse?

[...]

[...] [märkus menetluse kohta]

TÖÖDOKUMEN