

Anonimizirana verzija

Prijevod

C-673/20 – 1

Predmet C-673/20

Zahtjev za prethodnu odluku

Datum podnošenja:

9. prosinca 2020.

Sud koji je uputio zahtjev:

Tribunal judiciaire d'Auch (Francuska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

17. studenoga 2020.

Tužitelj:

EP

Tuženik:

Préfet du Gers

Institut National de la Statistique et des Études Économiques

TRIBUNAL JUDICIAIRE

(Sud opće nadležnosti)

[omissis] 32000 AUCH [omissis]

[omissis]

[omissis]

[omissis]

[omissis]

PRESUDA

[omissis]

[omissis]

[omissis]

[omissis]

IZMEĐU:

TUŽITELJA:

osobe EP,
mjesto „La Bordevieille”,
32430 THOUX,

[omissis]

[omissis]

i
TUŽENIKÂ
PREFET DU GERS
[omissis]32000 AUCH,
[omissis]
INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE
ET DES ETUDES ECONOMIQUES,
[omissis] 92120 MONTROUGE,
[omissis]
[omissis]

[omissis] [orig. str. 2.]

POSTUPAK

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 i Sud, 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 prestaju 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 općine THOUX odbio je njezin zahtjev 7. listopada 2020.

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

Dopisom od 3. studenoga 2020. obaviještena je da se izbornom povjerenstvu 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.

[*omissis*].

PRIKAZ SPORA

Osoba EP od suda traži da:

- prekine ovaj postupak i uputi Sudu Europske unije prethodna pitanja o tumačenju i valjanosti (tumačenje članka 50. Ugovora o Europskoj uniji i Sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine; **[orig. str. 3.]** mogućnost britanskih državljana da zadrže prava na građanstvo Unije; povreda načela proporcionalnosti; povreda prava na slobodno kretanje);
- poništi odluke o odbijanju zahtjeva koji je podnijela radi upisa na popis birača općine THOUX [*omissis*];

[*omissis*] U potporu svojim tvrdnjama osoba EP podsjeća da je još jedan britanski državljanin, HA, također podnio tužbu u svibnju 2020. kako bi mu se omogućilo sudjelovanje u drugom krugu lokalnih izbora svoje općine. Tribunal judiciaire de Limoges (Sud opće nadležnosti u Limogesu, Francuska) odbio je njegovu tužbu, što je potvrdio i Cour de cassation (Kasacijski sud, Francuska). Ta su dva suda smatrala da se gubitkom građanstva Unije ne nanosi neproporcionalna šteta građanskim i političkim pravima osobe HA jer je ona mogla glasovati na referendumu o Brexitu i na parlamentarnim izborima održanim 2019. u Ujedinjenoj Kraljevini.

Osoba EP podsjeća da je njezina situacija drukčija jer živi u Francuskoj već 36 godina i jer je, za razliku od osobe HA, žrtva britanskog pravila, takozvanog „15 years rule”, koje je sad sprečava da sudjeluje u engleskim izborima.

Kao drugo, osoba EP tvrdi da se građanstvo Unije ne može automatski ukinuti, kao što to proizlazi iz sudske prakse proizašle iz nekoliko presuda donesenih primjenom članka 20. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. K tomu, načelu pravne sigurnosti protivi se bilo koji oblik automatskog ukidanja statusa koji su toliko važni kao što je status građanina Unije. Kad bi se priznala takva hipoteza, to bi u pogledu slučaja osobe EP dovelo do toga da joj se zabrani bilo kakvo sudjelovanje u demokratskom procesu, što bi predstavljalo nedopustivu povredu jednakog postupanja prema bilo kojem građaninu države članice, povredu njegove temeljne slobode i slobode kretanja.

Kao treće, automatski gubitak građanstva Unije za osobu EP predstavlja očitu povredu načela proporcionalnosti iz prava Unije.

&

Gradonačelnik općine THOUX jednostavno je podsjetio da na temelju trenutanih odredbi propisa ne može upisati osobu EP na popise birača.

&

Préfet du Gers (prefekt departmana Gers, Francuska) traži da se odbiju svi zahtjevi koje je podnijela osoba EP.

Tvrđi da je ratifikacija Sporazuma o povlačenju koju su proveli Europski parlament i britanski parlament trenutno dovela do stvarnog izlaska Ujedinjene Kraljevine iz Europske unije 31. siječnja 2020. u ponoć, a samim time i do gubitka prava britanskih državljana u Francuskoj da glasuju i budu birani na lokalnim i europskim izborima.

Naime, u članku 127. Sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine navodi se da se odredbe Ugovora o funkcioniranju Europske unije kojima se predviđaju prava građana Unije da glasaju i budu birani na europskim i lokalnim izborima ne mogu primjenjivati na Ujedinjenu Kraljevinu tijekom prijelaznog razdoblja od dvije godine predviđenog Sporazumom. **[orig. str. 4.]**

Stoga je Brexit 1. veljače 2020. doveo do automatskog brisanja britanskih državljana s dopunskih popisa birača koje je izvršio Institut National de la Statistique et des Études Économiques (Nacionalni institut za statistiku i ekonomske studije, Francuska, u daljnjem tekstu: INSEE) na temelju članka L 16. stavka III. Izbornog zakonika kojim se tom tijelu nalaže da iz jedinstvenog registra birača izbriše birače koji više nemaju pravo glasa.

Osoba EP nema dvojno državljanstvo i stoga je se ne može ponovno upisati na dopunski popis birača općine THOUX.

OBRAZLOŽENJE ODLUKE

Zahtjev za prekid postupka

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.

Budući da je utvrđeno sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava (ESLJP), načelo proporcionalnosti 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 nalaže institucijama Europske unije kao i državama članicama kad primjenjuju pravo.

Osim sudske prakse Conseil d'Étata (Državno vijeće, Francuska), zahtjev proporcionalnosti sad je uključen i u ustavno pravo kojim se proporcionalnost propisuje na temelju zahtjeva nužnosti kazni predviđenog člankom 8. Deklaracije o pravima čovjeka i građanina.

U ovom slučaju valja najprije utvrditi, a da pritom nije potrebno odgovoriti na sve argumente koje je iznijela osoba EP, da ta osoba – koja živi u Francuskoj od 29. travnja 1984., kao što to proizlazi iz dokaza uložениh u spis – više ne može glasati ni na jednim izborima u Ujedinjenoj Kraljevini zbog britanskog zakona, takozvanog „Representation of the People Act 1985” (Zakona o narodnim predstavnicima iz 1985.).

Što se tiče te britanske zakonske odredbe, ESLJP je o slučaju H. SHINDLERA odlučio 7. svibnja 2013., pri čemu je utvrdio da nije bio povrijeđen članak 3. Protokola br. 1 Konvencije. 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 prava građana Unije da glasaju i budu birani 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 prava u kaznenom postupku – stoga je u potpunosti uskraćeno pravo glasa. **[orig. str. 5.]**

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

Nije na ovom sudu da ocjenjuje relevantnost i razloge Sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine iz Europske unije od 31. siječnja 2020.

Suprotno tomu, ovaj sud 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.

Zahtjev za prethodnu odluku formalnopravno je zakonit jer je osoba EP poštovala rok za osporavanje implicitne odluke o odbijanju upisa na popise birača.

Zahtjev za prethodnu odluku materijalnopravno je zakonit iz sljedećih razloga:

- spor je obuhvaćen područjem prava Unije i nije ni izmišljen ni fiktivan;
- pitanje je novo jer za osporavane europske akte prethodno nije bilo utvrđeno da su u skladu s pravom Unije u okviru tužbe u glavnom postupku ili prethodnom postupku;
- obrazloženje zahtjeva za prethodnu odluku prethodno je opisano s činjeničnog i pravnog aspekta;
- nacionalne odredbe na koje može utjecati prethodno pitanje jesu sljedeće: odluka INSEE-a da se osoba EP izbriše s francuskih popisa birača s učinkom od 1. veljače 2020., kao i odbijanje gradonačelnika općine THOUX 32430 od 7. listopada 2020. da upiše osobu EP na popis birača svoje općine.

Stoga će se prihvatiti zahtjev za prekid postupka te će se u ovom postupku postaviti prethodna pitanja o tumačenju i valjanosti pred Sudom Europske unije kao što je to navedeno u nastavku, a da pritom nije potrebno pokrenuti ubrzani postupak.

[omissis] SLIJEDOM NAVEDENOG,

sud koji odlučuje javno u kontradiktornom postupku i u posljednjem stupnju,

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

[omissis] upućuje Sudu Europske unije sljedeća pitanja:

1. Treba li članak 50. Ugovora o Europskoj uniji i Sporazum o povlačenju Ujedinjene Kraljevine iz Europske unije tumačiti na način da se njima ukida građanstvo Unije britanskim državljanima koji su prije završetka prijelaznog razdoblja koristili svoje pravo **[orig. str. 6.]** na slobodno kretanje i slobodu nastana na državnom području druge države članice, osobito za državljane koji borave na državnom području druge države članice više od petnaest godina i na koje se primjenjuje britanski zakon, takozvani „15 year rule”, kojim im se tako uskraćuje svako pravo glasa?

2. U slučaju potvrdnog odgovora, treba li smatrati da kombinacija članaka 2., 3., 10., 12. i 127. Sporazuma o povlačenju, točke 6. njegove preambule i članaka 18., 20. i 21. Ugovora o funkcioniranju Europske unije dopušta tim britanskim državljanima zadržavanje, bez ikakve iznimke, pravâ na građanstvo Unije koja su uživali prije povlačenja njihove zemlje iz Europske unije?

3. U slučaju niječnog odgovora na drugo pitanje, je li Sporazum o povlačenju djelomično nevaljan jer se njime povređuju načela koja čine identitet Europske

unije, te osobito članci 18., 20. i 21. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, ali i članci 39. i [40.] Povelje Europske unije o temeljnim pravima, te povređuje li se njime načelo proporcionalnosti jer ne sadržava odredbu koja bi im dopuštala da zadrže ta prava bez ikakve iznimke?

4. U svakom slučaju, je li članak 127. stavak 1. točka (b) Sporazuma o povlačenju djelomično nevaljan jer se njime povređuju članci 18., 20. i 21. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, ali i članci 39. i 40. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, s obzirom na to da se njime građanima Unije koji su koristili svoje pravo na slobodno kretanje i slobodu nastana u Ujedinjenoj Kraljevini uskraćuje pravo da glasaju i budu birani na lokalnim izborima u toj zemlji te, ako Opći sud i Sud to tumače jednako kao i Conseil d'Etat (Državno vijeće, Francuska), odnosi li se ta povreda i na državljane Ujedinjene Kraljevine koji su koristili svoje pravo na slobodno kretanje i slobodu nastana na državnom području druge države članice više od 15 godina na koje se primjenjuje britanski zakon, takozvani „15 year rule”, kojim im se tako uskraćuje svako pravo glasa?

[omissis]

RADNI DOKUMENT