

Anonymiseret version

Oversættelse

C-673/20 - 1

Sag C-673/20

Anmodning om præjudiciel afgørelse

Dato for indlevering:

9. december 2020

Forelæggende ret:

Tribunal judiciaire d'Auch (Frankrig)

Afgørelse af:

17. november 2020

Sagsøger:

EP

Sagsøgte:

Préfet du Gers

Institut National de la Statistique et des Études Économiques

TRIBUNAL JUDICIAIRE
(Retten i første instans i Auch)
[Udelades] 32000 AUCH [udelades]

[Udelades]

DOM

[Udelades]

[Udelades]

[Udelades]

[Udelades]

MELLEMLISTE:

[Udelades]

SAGSØGER:

EP

lokaliteten »La Bordevieille«

32430 THOUX,

[Udelades]

[Udelades]

[Udelades]

[Udelades]

OG
SAGSØGTE:
PRÆFEKTEN I GERS
[Udelades]32000 AUCH
[Udelades]
INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE
ET DES ETUDES ECONOMIQUES (INSEE)
[Udelades] 92120 MONTROUGE
[Udelades]
[Udelades]

[Udelades] [org. s. 2]

SAGSFORLØB

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 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. Hun modtog afslag herpå den 7. oktober 2020 af 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.

[Udelades].

SAGSFREMSTILLING

EP har nedlagt følgende påstande:

- Behandlingen af den foreliggende sag udsættes, idet Den Europæiske Unions Domstol forelægges følgende præjudicielle spørgsmål (vedrørende fortolkningen af artikel 50 i traktaten om Den Europæiske Union og udtrædelsesaftalen med Det Forenede Kongerige; [org. s. 3] britiske statsborgeres mulighed for at bevare unionsborgerskabets rettigheder; tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, krænkelse af retten til fri bevægelighed).
- Afgørelserne om afslag på hendes ansøgning om optagelse på valglisten i Thoux [udelades] annulleres.

[Udelades] Til støtte for sine påstande har hun gjort opmærksom på, at en anden britisk statsborger, HA, benyttede samme fremgangsmåde i maj 2020 med henblik på at kunne stemme ved anden runde af kommunalvalget i sin kommune. Retten i Limoges frifandt sagsøgte, hvilket Cour de cassation (kassationsdomstol, Frankrig) stadfæstede. Disse to retsinstanser fastslog, at det mistede unionsborgerskab ikke udgjorde en uforholdsmæssig tilsidesættelse af HA's borgerlige og politiske rettigheder, eftersom han havde kunnet stemme ved folkeafstemningen om Brexit og parlamentsvalget i 2019 i Det Forenede Kongerige.

EP har gjort gældende, at hendes situation er anderledes, idet hun har boet i Frankrig i 36 år, og at hun til forskel fra HA er blevet offer for den britiske såkaldte »15-årsregel«, som hindrer hende i at afgive sin stemme ved fremtidige valg i Det Forenede Kongerige.

EP har desuden anført, at unionsborgerskabet ikke automatisk kan ophæves, hvilket fremgår af retspraksis vedrørende anvendelsen af artikel 20 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Endvidere er retssikkerhedsprincippet til hinder for enhver form for automatisk ophævelse af så fremtrædende bestemmelser som bestemmelsen om unionsborgerskab. Hvis en sådan situation tillades, indebærer det i EP's tilfælde, at hun fratages enhver mulighed for at deltage i den demokratiske proces, hvilket er en uacceptabel tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet for hendes vedkommende set i forhold til en hvilken som helst statsborger i en medlemsstat, en krænkelse af hendes grundlæggende frihed og en krænkelse af hendes ret til fri bevægelighed.

Endelig vil en automatisk fratagelse af unionsborgerskabet efter EP's opfattelse være en klar tilsidesættelse af det EU-retlige proportionalitetsprincip.

&

Borgmesteren i Thoux kommune har nøgternt påpeget, at de gældende lovbestemmelser hindrede ham i at optage EP på valglisten.

&

Præfekten i Gers har nedlagt påstand om frifindelse i det hele.

Han har gjort gældende, at Europa-Parlamentets og det britiske parlaments ratifikation af udtrædelsesaftalen betød, at Det Forenede Kongerige øjeblikkeligt og faktisk udtrådte af Unionen ved midnat den 31. januar 2020, og at britiske statsborgere i Frankrig følgelig mistede deres valgret og valgbarhed ved kommunale valg og valg til Europa-Parlamentet.

Udtrædelsesaftalens artikel 127 præciserer nemlig, at de bestemmelser i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, som giver unionsborgere valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet og kommunale valg, ikke finder anvendelse på Det Forenede Kongerige i den overgangsperiode på to år, som er fastsat i aftalen. [Org. s. 4]

Brexit medførte således, at INSEE den 1. februar 2020 automatisk slettede britiske statsborgere af de supplerende valglisten i medfør af valglovens artikel L 16, afsnit III, som pålægger dette organ at slette vælgere, som ikke længere har stemmeret, af det centrale vælgerregister.

EP har ikke dobbelt statsborgerskab og kan derfor ikke blive optaget igen på den supplerende valgliste i Thoux kommune.

BEGRUNDELSE FOR AFGØRELSEN

Anmodningen om sagens udsættelse

Det følger af fransk civil eller administrativ retspraksis, at proportionalitetsprincippet har til formål at moderere de offentlige myndigheders beføjelser med henblik på at garantere borgernes rettigheder og friheder og hindre krænkelse heraf, som i kraft af deres overdrevne eller for drastiske karakter vil kunne tilsidesætte selve indholdet af disse rettigheder og friheder.

De offentlige myndigheder kan konkret kun begrænse borgernes frihed i nødvendigt omfang for at beskytte offentlige hensyn, 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, som er fastslået i praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (Menneskerettighedsdomstolen), er nu et almindeligt

EU-retligt princip, der er knæsat i artikel 5, stk. 4, i traktaten om Den Europæiske Union. Heri har dette princip samme formål, nemlig at moderere de offentlige myndigheders beføjelser ved at forebygge krænkelse, som i kraft af deres overdrevne eller for drastiske karakter vil kunne tilsidesætte selve indholdet af rettighederne og frihederne. 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 proportionaliteten er fastsat med udgangspunkt i nødvendighedskriteriet vedrørende de straffe, som er bestemt i artikel 8 i erklæringen om menneskets og borgerens rettigheder.

I den foreliggende sag skal det primært anføres, uden at det er nødvendigt at besvare samtlige EP's argumenter, at EP, som har boet i Frankrig siden den 29. april 1984, hvilket er dokumenteret ved oplysninger indeholdt i sagens akter, ikke længere kan afgive sin stemme ved et eneste britisk valg på grund af den britiske lov med titlen »Representation of the People Act 1985«.

For så vidt angår denne britiske lovbestemmelse har Menneskerettighedsdomstolen truffet afgørelse den 7. maj 2013 i sagen om Schindler, 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 valget 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 valglisterne i først Isère og derefter fra oktober 2000 i Thoux 32, men alligevel mistede sin stemmeret ved valget 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. **[Org. s. 5]**

Som Menneskerettighedsdomstolen har påpeget, er stemmeretten en ret, som er sikret ved konventionen og langt fra et privilegium (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).

Det tilkommer ikke den forelæggende ret at vurdere relevansen af og begrundelserne for aftalen om Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen pr. 31. januar 2020.

Til gengæld konstaterer den forelæggende ret, at anvendelsen af denne aftales bestemmelser i den foreliggende sag på EP, som i øvrigt er blevet frataget sin

stemmeret i Det Forenede Kongerige, indebærer et urimeligt indgreb i hendes grundlæggende stemmeret.

Den præjudicielle forelæggelse er legitim for så vidt angår formaliteten, idet EP har overholdt fristen for at anfægte det implicite afslag på optagelse på valglisterne.

Den præjudicielle forelæggelse er legitim for så vidt angår realiteten, idet:

- tvisten falder ind under EU-rettens anvendelsesområde og hverken er fiktiv eller kunstig
- spørgsmålet er nyt, da de anfægtede EU-retsakter ikke tidligere i forbindelse med et principalt eller præjudicielt søgsmål er blevet fundet i overensstemmelse med EU-retten
- begrundelsen for en præjudiciel forelæggelse er anført ovenfor såvel faktisk som retligt
- de nationale afgørelser, som kan blive berørt af det præjudicielle spørgsmål, er: INSEE's afgørelse om at slette EP af de franske valglister med virkning fra den 1. februar 2020, og det afslag, som borgmesteren i Thoux 32430 den 7. oktober 2020 gav EP på hendes ansøgning om optagelse på valglisten i sin kommune.

Anmodningen om sagens udsættelse skal derfor tages til følge, og den foreliggende sag gøres til genstand for følgende præjudicielle spørgsmål, som forelægges Den Europæiske Unions Domstol, uden at det er nødvendigt at iværksætte en fremskyndet procedure.

[Udelades] AF DISSE GRUNDE

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

anordne udsættelse af sagen i det hele og

[udelades] forelægge Den Europæiske Unions Domstol følgende spørgsmål:

1. Skal artikel 50 i traktaten om Den Europæiske Union og aftalen om Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen fortolkes således, at unionsborgerskabet fratages de britiske statsborgere, som inden overgangsperiodens udløb udøvede deres ret **[org. s. 6]** til fri bevægelighed og til frit at etablere sig på en anden medlemsstats område, navnlig de britiske statsborgere, som har boet på en medlemsstats område i over 20 år og været undergivet den britiske såkaldte »15-årsregel«, der fratager dem deres stemmeret?

2. Skal udtrædelsesaftalens artikel 2, 3, 10, 12 og 127, sammenholdt med punkt 6 i præambelen hertil og artikel 18, 20 og 21 i traktaten om Den Europæiske

Unions funktionsmåde, i bekræftende fald anses for at have tilladt disse britiske statsborgere, uden undtagelse, at bevare den ret til unionsborgerskabet, som de nød inden deres lands udtræden af Unionen?

3. Såfremt det andet spørgsmål besvares benægtende, er udtrædelsesaftalen da delvist ugyldig, for så vidt som den tilsidesætter de principper, der danner grundlag for Den Europæiske Unions identitet, og især artikel 18, 20 og 21 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, men også artikel 39 og [40] i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, og tilsidesætter den da proportionalitetsprincippet, for så vidt som den ikke indeholder bestemmelser, som kan tillade de nævnte britiske statsborgere, uden undtagelse, at bevare disse rettigheder?

4. Er udtrædelsesaftalens artikel 127, stk. 1, litra b), under alle omstændigheder delvist ugyldig, for så vidt som den ikke alene tilsidesætter artikel 18, 20 og 21 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, men også artikel 39 og 40 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, idet den fratager de unionsborgere, som har udøvet deres ret til fri bevægelighed og til frit at etablere sig i Det Forenede Kongerige, deres valgret og valgbarhed ved kommunalvalgene i dette land, og, såfremt Retten og Domstolen anlægger den samme fortolkning heraf som Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) i Frankrig, omfatter en sådan tilsidesættelse da også de britiske statsborgere, som har udnyttet deres bevægelses- og etableringsfrihed på en medlemsstats område i over 15 år og været undergivet den britiske såkaldte »15-årsregel«, der således fratager dem deres stemmeret?

[Udelades]