



# Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Ottende Afdeling)

18. april 2024\*

»Præjudiciel forelæggelse – unionsborgerskab – statsborger i Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland med bopæl i en medlemsstat – artikel 20 TEUF og 22 TEUF – valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet i bopælsmedlemsstaten – artikel 50 TEU – aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab – konsekvenserne af en medlemsstats udtræden af Unionen – slettelse fra valglisterne i bopælsmedlemsstaten – artikel 39 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – gyldigheden af afgørelse (EU) 2020/135«

I sag C-716/22,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af tribunal judiciaire d'Auch (retten i første instans i Auch, Frankrig) ved afgørelse af 15. november 2022, indgået til Domstolen den 23. november 2022, i sagen

**EP**

mod

**Préfet du Gers,**

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

procesdeltager:

**Commune de Thoux**, repræsenteret af borgmesteren i Thoux,

har

DOMSTOLEN (Ottende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, N. Piçarra, og dommerne N. Jääskinen (refererende dommer) og M. Gavalec,

generaladvokat: A.M. Collins,

justitssekretær: fuldmægtig N. Mundhenke,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 16. november 2023,

\* Processprog: fransk.

efter at der er afgivet indlæg af:

- EP ved avocats J.-N. Caubet-Hilloutou og J. Fouchet,
- den franske regering ved B. Fodda, J. Illouz, E. Leclerc og S. Royon, som befuldmægtigede,
- den rumænske regering ved E. Gane, O.-C. Ichim og A. Wellman, som befuldmægtigede,
- Rådet for Den Europæiske Union ved M. Bauer, J. Ciantar og R. Meyer, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved H. Krämer, E. Montaguti og A. Spina, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

### Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører gyldigheden af Rådets afgørelse (EU) 2020/135 af 30. januar 2020 om indgåelse af aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab (EUT 2020, L 29, s. 1) og fortolkningen af denne afgørelse, aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab (EUT 2020, L 29, s. 7), der blev vedtaget den 17. oktober 2019 og trådte i kraft den 1. februar 2020 (herefter »udtrædelsesaftalen«), artikel 6, stk. 3, TEU, artikel 1 i akten om almindelige direkte valg af repræsentanterne i Europa-Parlamentet knyttet til Rådets afgørelse 76/787/EKSF, EØF, Euratom af 20. september 1976 (EFT 1976, L 278, s. 1), som ændret ved Rådets afgørelse 2002/772/EF, Euratom af 25. juni 2002 og af 23. september 2002 (EFT 2002, L 283, s. 1) (herefter »valgakten«), af artikel 1, 7, 11, 21, 39, 41 og 52 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) samt dom af 12. september 2006, Spanien mod Det Forenede Kongerige (C-145/04, EU:C:2006:543), og af 9. juni 2022, Préfet du Gers og Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, herefter »dom Préfet du Gers I«, EU:C:2022:449).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side EP, som er statsborger i Det Forenede Kongerige og siden 1984 bosat i Frankrig, og på den anden side préfet du Gers (præfekten for Gers, Frankrig) og Institut national de la statistique et des études économiques (det nationale institut for statistik og økonomiske studier – INSEE, Frankrig) vedrørende slettelsen af EP fra valglisterne i Frankrig og om afslag på igen at blive optaget på den pågældende supplerende valgliste.

## Retsforskrifter

### *EU-retten*

#### *EU-traktaten og EUF-traktaten*

3 Artikel 6, stk. 3, TEU har følgende ordlyd:

»De grundlæggende rettigheder, som de er garanteret ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, [undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«),] og som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, udgør generelle principper i EU-retten.«

4 Artikel 9 TEU bestemmer:

»[...] Enhver, der er statsborger i en medlemsstat, har unionsborgerskab. Unionsborgerskabet er et supplement til det nationale statsborgerskab og træder ikke i stedet for dette.«

5 Artikel 50 TEU fastsætter:

»1. Enhver medlemsstat kan i overensstemmelse med sine forfatningsmæssige bestemmelser beslutte at udtræde af [Den Europæiske Union].

2. Hvis en medlemsstat beslutter at udtræde, meddeler den det til Det Europæiske Råd. På baggrund af Det Europæiske Råds retningslinjer forhandler og indgår Unionen en aftale med den pågældende stat om de nærmere bestemmelser for statens udtræden under hensyn til rammen for dens fremtidige forbindelser med Unionen. Denne aftale forhandles i overensstemmelse med artikel 218, stk. 3, [TEUF]. Den indgås på Unionens vegne af Rådet [for Den Europæiske Union], der træffer afgørelse med kvalificeret flertal efter Europa-Parlamentets godkendelse.

3. Traktaterne ophører med at finde anvendelse på den pågældende medlemsstat på datoen for udtrædelsesaftalens ikrafttræden eller, hvis en sådan aftale ikke foreligger, to år efter meddelelsen i stk. 2, medmindre Det Europæiske Råd efter aftale med den pågældende medlemsstat med enstemmighed beslutter at forlænge denne frist.

[...]«

6 Artikel 18, stk. 1, TEUF bestemmer:

»Inden for traktaternes anvendelsesområde og med forbehold af disses særlige bestemmelser er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt.«

7 Artikel 20 TEUF har følgende ordlyd:

»1. Der indføres et unionsborgerskab. Unionsborgerskab har enhver, der er statsborger i en medlemsstat. Unionsborgerskab er et supplement til det nationale statsborgerskab og træder ikke i stedet for dette.

2. Unionsborgerne har de rettigheder og er underlagt de pligter, der er indeholdt i traktaterne. De har bl.a. følgende rettigheder:

[...]

b) de har valget og er valgbare ved valg til Europa-Parlamentet og ved kommunale valg i den medlemsstat, hvor de har bopæl, på samme betingelser som statsborgerne i denne stat

[...]«

8 Artikel 22 TEUF fastsætter:

»1. Enhver unionsborger, der har bopæl i en medlemsstat, hvor han ikke er statsborger, har valget og er valgbare ved kommunale valg i den medlemsstat, hvor han har bopæl, på samme betingelser som statsborgerne i denne stat. [...]

2. [...] [E]nhver unionsborger, der har bopæl i en medlemsstat, hvor han ikke er statsborger, [har] valget og er valgbare ved valg til Europa-Parlamentet i den medlemsstat, hvor han har bopæl, på samme betingelser som statsborgerne i denne stat. [...]«

### *Chartret*

9 Chartrets artikel 39 med overskriften »Stemmeret og valgbarehed til Europa-Parlamentet« bestemmer i stk. 1:

»Enhver unionsborger har valget og er valgbare ved valg til Europa-Parlamentet i den medlemsstat, hvor den pågældende har bopæl, på samme betingelser som statsborgere i denne stat.«

### *Udtrædelsesaftalen*

10 Udtrædelsesaftalen blev godkendt på Unionens og Det Europæiske Atomenergifællesskabs vegne (Euratom) ved afgørelse 2020/135.

11 Denne aftales første del, som har overskriften »Fælles bestemmelser«, indeholder dens artikel 1-8. Aftalens artikel 2, litra c) og e), har følgende ordlyd:

»I denne aftale forstås ved:

[...]

c) »unionsborger«: enhver person, der er statsborger i en medlemsstat

[...]

e) »overgangsperiode«: den i artikel 126 omhandlede periode.«

12 Udtrædelsesaftalens anden del, som har overskriften »Borgerrettigheder«, indeholder dens artikel 9-39. Aftalens artikel 9, litra c) og d), bestemmer:

»I denne del, og uden at det berører afsnit III, forstås ved:

[...]

c) »værtsland«:

- i) for så vidt angår unionsborgere og deres familiemedlemmer, Det Forenede Kongerige, hvis de inden overgangsperiodens udløb udøvede deres ret til ophold der i overensstemmelse med EU-retten og derefter fortsat opholder sig der
- ii) for så vidt angår statsborgere i Det Forenede Kongerige og deres familiemedlemmer, den medlemsstat, hvor de inden overgangsperiodens udløb udøvede deres ret til ophold i overensstemmelse med EU-retten og derefter fortsat opholder sig

d) »arbejdsland«:

- i) for så vidt angår unionsborgere, Det Forenede Kongerige, hvis de inden overgangsperiodens udløb udøvede en økonomisk aktivitet som grænsearbejdere der og derefter fortsat gør det
- ii) for så vidt angår statsborgere i Det Forenede Kongerige, en medlemsstat, hvor de inden overgangsperiodens udløb udøvede en økonomisk aktivitet som grænsearbejdere og derefter fortsat gør det.«

13 Aftalens artikel 10 med overskriften »Personelt anvendelsesområde« fastsætter:

»1. Denne del finder, uden at det berører afsnit III, anvendelse på følgende personer:

- a) unionsborgere, som udøvede deres ret til ophold i Det Forenede Kongerige i overensstemmelse med EU-retten inden overgangsperiodens udløb og derefter fortsat opholder sig der
- b) statsborgere i Det Forenede Kongerige, som udøvede deres ret til ophold i en medlemsstat i overensstemmelse med EU-retten inden overgangsperiodens udløb og derefter fortsat opholder sig der

[...]«

14 Udtrædelsesaftalens artikel 12 med overskriften »Ikkeforskelsbehandling« bestemmer:

»Inden for denne dels anvendelsesområde og med forbehold af dennes særlige bestemmelser er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, jf. artikel 18, stk. 1, [...] TEUF, forbudt i værtslandet og i arbejdslandet over for de personer, der er omhandlet i denne aftales artikel 10.«

15 Aftalens artikel 13-39 indeholder de bestemmelser, der præciserer indholdet af de rettigheder, som personer omfattet af denne aftales anden del har.

16 Samme aftales artikel 126 med overskriften »Overgangsperiode« bestemmer:

»Der er en overgangs- eller gennemførelsesperiode, som starter på dagen for denne aftales ikrafttræden og slutter den 31. december 2020.«

17 Udtrædelsesaftalens artikel 127 med overskriften »Overgangsperiodens anvendelsesområde« fastsætter:

»1. Medmindre andet er fastsat i denne aftale, finder EU-retten anvendelse på og i Det Forenede Kongerige i overgangsperioden.

Følgende bestemmelser i traktaterne og retsakter, som vedtages af Unionens institutioner, organer, kontorer eller agenturer, finder dog ikke anvendelse på og i Det Forenede Kongerige i overgangsperioden:

[...]

b) artikel 11, stk. 4, [...] TEU, artikel 20, stk. 2, litra b), artikel 22 og artikel 24, stk. 1, [...] TEUF, [chartrets] artikel 39 og 40 [...] samt de retsakter, der er vedtaget på grundlag af disse bestemmelser.

[...]

6. Medmindre andet er fastsat i denne aftale, forstås enhver henvisning til medlemsstaterne i den EU-ret, som finder anvendelse i henhold til stk. 1, herunder som gennemført og anvendt af medlemsstaterne, i overgangsperioden således, at den omfatter Det Forenede Kongerige.«

18 I medfør af dennes aftales artikel 185 trådte aftalen i kraft den 1. februar 2020. Det fremgår i øvrigt af denne artikels stk. 4, at aftalens anden del finder anvendelse fra overgangsperiodens udløb.

### *Valgakt*

19 Valgaktens artikel 1 har følgende ordlyd:

»1. I samtlige medlemsstater vælges medlemmerne af Europa-Parlamentet efter forholdstalsmetoden ved listevalg eller en metode med overførsel af overskydende stemmer.

2. Medlemsstaterne kan tillade præferencelistevalg i overensstemmelse med procedurer, som de fastsætter.

3. Valgene er almindelige, direkte, frie og hemmelige.«

20 I henhold til valgaktens artikel 7, stk. 1, er valgproceduren, med forbehold af forskrifterne i denne akt, undergivet hver medlemsstats nationale forskrifter.

### *Fransk ret*

21 Artikel 2 i loi n° 77-729, du 7 juillet 1977, relative à l'élection des représentants au Parlement européen (lov 77-729 af 7.7.1977 om valg af Europa-Parlamentets medlemmer) (JORF af 8.7.1977, s. 3579), som ændret ved loi n° 2018-509, du 25 juin 2018 (lov 2018-509 af 25.6.2018 (JORF af 26.6.2018, tekst nr. 1) (herefter »lov 77-729«), fastsætter:

»Valg af Europa-Parlamentets medlemmer som fastsat i [valgakten] og gennemført ved loi n° 77-680 du 30 juin 1977 [autorisant l'approbation des dispositions annexées à la décision du Conseil des

communautés européennes du 20 septembre 1976 et relatives à l'élection des représentants au Parlement européen (lov 77-680 af 30.6.1977 om godkendelse af de bestemmelser, der er knyttet til afgørelse truffet af Rådet for De Europæiske Fællesskaber den 20.9.1976 og om valg af Europa-Parlamentets medlemmer)) [(JORF af 1.7.1977, s. 3479)] reguleres af første bog, afsnit I, i code électoral [(valgloven)] og af bestemmelserne i de efterfølgende kapitler. Fristen på to måneder, som er fastsat i samme lovs artikel L. 118-2, stk. 1, forlænges til fire måneder.

Franske vælgere, der har bopæl i en anden af Den Europæiske Unions medlemsstater, deltager imidlertid ikke i valg i Frankrig eller i valg, som afholdes på de betingelser, der er fastsat i denne lovs artikel 23, hvis de har ret til at udøve deres valgret ved valg af medlemmer til Europa-Parlamentet i deres bopælsmedlemsstat.«

22 Artikel 2-1 i lov 77-729 bestemmer:

»Personer, der er statsborgere i en anden af Den Europæiske Unions medlemsstater end Frankrig, og som har bopæl på det franske område, kan deltage i valg af franske medlemmer til Europa-Parlamentet på samme betingelser som franske vælgere, med forbehold af de særlige bestemmelser, der for så vidt angår disse er fastsat i denne lov.

De i stk. 1 omhandlede personer anses for at have bopæl i Frankrig, hvis de har deres faktiske opholdssted i Frankrig eller har et vedvarende ophold.«

23 Artikel 2-2 i lov 77-729 bestemmer:

»For at udøve deres valgret skal de i artikel 2-1 omhandlede personer på deres anmodning optages på en supplerende valgliste. De kan anmode om at blive opført, hvis de har valgret i deres oprindelsesland, og hvis de opfylder de retlige betingelser, bortset fra fransk statsborgerskab, for at være vælgere og blive optaget på en valgliste i Frankrig.«

24 I medfør af artikel L 16, stk. III, nr. 2, i code électoral (valgloven), som ændret ved loi n° 2016-1048, du 1<sup>er</sup> août 2016, rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales (lov 2016-1048 af 1.8.2016 om fornyelse af reglerne for optagelse på valglistes) (JORF af 2.8.2016, tekst nr. 3), er INSEE ansvarlig for at slette navne på afdøde vælgere og vælgere, der ikke længere har valgret, fra det centrale vælgerregister.

### **Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

25 EP, som er statsborger i Det Forenede Kongerige, har boet i Frankrig siden 1984 og er gift med en fransk statsborger. Hun har ikke ansøgt om eller opnået fransk statsborgerskab.

26 Efter udtrædelsesaftalens ikrafttræden den 1. februar 2020 blev EP med virkning fra denne dato slettet af valglisterne i Frankrig. Hun måtte således ikke deltage i de franske kommunalvalg, der fandt sted den 15. marts 2020.

27 Den 6. oktober 2020 indgav EP en ansøgning om på ny at blive optaget på den supplerende valgliste for ikke-franske unionsborgere.

28 Ved afgørelse af 7. oktober 2020 afslog borgmesteren i Thoux kommune (Frankrig) denne ansøgning.

- 29 Den 9. november 2020 anlagde EP sag ved tribunal judiciaire d'Auch (retten i første instans i Auch, Frankrig), som er den forelæggende ret, til prøvelse af denne afgørelse. Denne ret forelagde Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse vedrørende valgret og valgbarhed ved kommunale valg i Frankrig for statsborgere i Det Forenede Kongerige, som Domstolen besvarede ved dom af 9. juni 2022, *Préfet du Gers I* (C-673/20, EU:C:2022:449).
- 30 Efter denne dom anmodede EP den forelæggende ret om på ny at indgive en anmodning om præjudiciel afgørelse til Domstolen med henblik på, at Domstolen tager stilling til spørgsmålet om gyldigheden af udtrædelsesaftalen inden for den særlige ramme, der gælder for valg til Europa-Parlamentet.
- 31 EP har erkendt, at det følger af dom af 9. juni 2022, *Préfet du Gers I* (C-673/20, EU:C:2022:449), at statsborgere i Det Forenede Kongerige har fortabt deres EU-borgerskab samt valgret og valgbarhed ved kommunale valg i deres bopælsmedlemsstat.
- 32 EP har for den forelæggende ret gjort gældende, at Domstolen endnu ikke har taget stilling til spørgsmålet om valgret og valgbarhed for statsborgere i Det Forenede Kongerige ved valg til Europa-Parlamentet i deres bopælsmedlemsstat, og at der i denne sammenhæng skal tages hensyn til Menneskerettighedsdomstolens dom af 18. februar 1999, *Matthews mod Det Forenede Kongerige* (CE:ECHR:1999:0218JUD002483394), og dom af 12. september 2006, *Spanien mod Det Forenede Kongerige* (C-145/04, EU:C:2006:543).
- 33 Ifølge den forelæggende ret fremgår det af disse domme, at en person, som varigt opholder sig på Unionens område, kan anses for at tilhøre en »lovgivende magt«, i det foreliggende tilfælde den europæiske. I denne sammenhæng skal de foranstaltninger, som medlemsstaterne kan vedtage for at begrænse valgretten, stå i et rimeligt forhold til det mål, der forfølges, uden at gøre indgreb i selve kernen af denne rettighed og fratage den sin effektive virkning. Anvendelsen af udtrædelsesaftalens bestemmelser på det foreliggende tilfælde ville imidlertid indebære et uforholdsmæssigt indgreb i EP's grundlæggende valgret.
- 34 Under disse omstændigheder har tribunal judiciaire d'Auch (retten i første instans i Auch) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Er [afgørelse 2020/135] [...] delvist ugyldig, eftersom [udtrædelsesaftalen] ser bort fra [chartrets] artikel 1, 7, 11, 21, 39 og 41 [...], artikel 6, stk. 3, [TEU], 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 [britiske statsborgere], 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 [Det Forenede Kongeriges] krone?
- 2) Skal [afgørelse 2020/135], [udtrædelsesaftalen], [valgaktens] artikel 1 [..], [...] dom [af 12. september 2006, *Spanien mod Det Forenede Kongerige* (C-145/04, EU:C:2006:543)], [chartrets] artikel 1, 7, 11, 21, 39 og 41 [...], artikel 6, stk. 3, [TEU] og [...] dom [af 9. juni 2022, *Préfet du Gers I* (C-673/20, EU:C:2022:449)], 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?»

## Om de præjudicielle spørgsmål

### *Det andet spørgsmål*

- 35 Med det andet spørgsmål, som skal behandles først, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om udtrædelsesaftalen, sammenholdt med chartret, skal fortolkes således, at efter Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen den 1. februar 2020 har statsborgere i denne stat, der inden overgangsperiodens udløb har udøvet deres ret til at opholde sig i en medlemsstat, ikke længere valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet i deres bopælsmedlemsstat.
- 36 Det skal indledningsvis bemærkes, at i den foreliggende sag er EP ikke statsborger i nogen medlemsstat, og at hun derfor ikke er unionsborger som omhandlet i artikel 9 TEU og udtrædelsesaftalens artikel 2, litra c). Derimod har hun udøvet sin ret til at opholde sig i en medlemsstat inden overgangsperiodens udløb, der i henhold til denne aftales artikel 2, litra e), sammenholdt med dens artikel 126, løb fra den 1. februar til den 31. december 2020.
- 37 Domstolen har allerede i præmis 83 i dom af 9. juni 2022, *Préfet du Gers I* (C-673/20, EU:C:2022:449), fastslået, at artikel 9 TEU og 50 TEU samt artikel 20 TEUF – 22 TEUF, sammenholdt med udtrædelsesaftalen, skal fortolkes således, at efter Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen den 1. februar 2020 har statsborgere i denne stat, der inden denne overgangsperiodes udløb har udøvet deres ret til at opholde sig i en medlemsstat, ikke længere status som unionsborgere eller nærmere bestemt valgret og valgbarhed ved kommunale valg i deres bopælsmedlemsstat i henhold til artikel 20, stk. 2, litra b), TEUF og artikel 22 TEUF, herunder når de i medfør af lovgivningen i den stat, hvori de er statsborgere, ligeledes har mistet deres valgret ved valg, der afholdes af denne sidstnævnte stat.
- 38 Det skal derfor afgøres, om denne fortolkning ligeledes gælder med hensyn til valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet for statsborgere i Det Forenede Kongerige, såsom EP, i deres bopælsmedlemsstat.
- 39 I denne henseende bemærkes i første række, at i henhold til artikel 9 TEU og artikel 20 TEUF kræver unionsborgerskabet, at den pågældende er statsborger i en medlemsstat (jf. i denne retning dom af 9.6.2022, *Préfet du Gers I*, C-673/20, EU:C:2022:449, præmis 46-48).
- 40 Artikel 20, stk. 2, TEUF samt artikel 21 TEUF og 22 TEUF knytter en række rettigheder til status som unionsborger, som ifølge fast retspraksis har til formål at skabe den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere (jf. i denne retning dom af 9.6.2022, *Préfet du Gers I*, C-673/20, EU:C:2022:449, præmis 49 og 50 og den deri nævnte retspraksis).

- 41 Unionsborgere, der har bopæl i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere, har i medfør af artikel 20, stk. 2, litra b), og artikel 22, stk. 2, TEUF, bl.a. valgret og er valgbare ved valg til Europa-Parlamentet i deres bopælsmedlemsstat. Chartrets artikel 39 anerkender ligeledes denne ret. Derimod fastsætter ingen af disse bestemmelser nævnte ret til fordel for tredjelandsstatsborgere.
- 42 Den omstændighed, at en borger – når den stat, hvori vedkommende er statsborger, tidligere var medlemsstat – har udøvet sin ret til at færdes og opholde sig frit på en anden medlemsstats område, kan ikke give vedkommende adgang til at bevare sin status som unionsborger og alle de rettigheder, der i henhold til EUF-traktaten er knyttet hertil, hvis den pågældende person efter vedkommendes oprindelsesstats udtræden af Unionen ikke længere er statsborger i en medlemsstat (dom af 9.6.2022, Préfet du Gers I, C-673/20, EU:C:2022:449, præmis 52).
- 43 Idet EU-traktaterne i medfør af artikel 50, stk. 3, TEU er ophørt med at finde anvendelse på Det Forenede Kongerige på det tidspunkt, hvor udtrædelsesaftalen trådte i kraft, dvs. den 1. februar 2020, har statsborgere i denne stat fra denne dato mistet deres status som unionsborgere. Følgelig har de i henhold til artikel 20, stk. 2, litra b), TEUF og artikel 22 TEUF ikke længere hverken valgret og valgbarhed ved kommunale valg i deres bopælsmedlemsstat (jf. i denne retning dom af 9.6.2022, Préfet du Gers I, C-673/20, EU:C:2022:449, præmis 55 og 58) eller valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet i denne medlemsstat.
- 44 Henset til den forelæggende rets spørgsmål skal det for det første præciseres, at denne konklusion ikke ændres af den omstændighed, at en statsborger i Det Forenede Kongerige, såsom EP, er frataget valgretten i Det Forenede Kongerige i medfør af en retsregel i denne stat, hvorefter en statsborger i denne stat, som har haft bopæl i udlandet i mere end 15 år, ikke længere har ret til at deltage i valg i denne stat.
- 45 Denne regel er nemlig udtryk for, at der er foretaget et valg i valglovgivningen af denne tidligere medlemsstat, som nu er tredjestat. Fortabelsen af unionsborgerskabet for statsborgere i denne stat, og følgelig fortabelsen af valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet i deres bopælsmedlemsstat, er endvidere en automatisk følge alene af den beslutning, som Det Forenede Kongerige traf suverænt, om at udtræde af Unionen i henhold til artikel 50, stk. 1, TEU og således blive et tredjeland i forhold til Unionen. Dermed kan hverken medlemsstaternes kompetente myndigheder eller deres retsinstanser være forpligtede til at foretage en individuel prøvelse af konsekvenserne af fortabelsen af status som unionsborger for den pågældende person, under hensyn til proportionalitetsprincippet (jf. i denne retning dom af 9.6.2022, Préfet du Gers I, C-673/20, EU:C:2022:449, præmis 59-62).
- 46 For det andet bekræfter valgaktens artikel 1, sammenholdt med artikel 7 heri, i stk. 1 kun, at medlemmerne af Europa-Parlamentet vælges i overensstemmelse med procedurer, der er præciseret i denne artikel 1. En statsborger i Det Forenede Kongerige, såsom EP, kan derfor ikke, efter denne stats udtræden af Unionen, have valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet i deres bopælsmedlemsstat på grundlag af nævnte artikel 1.
- 47 Det skal i anden række bemærkes, at i lighed med valgret og valgbarhed ved kommunale valg, som var omhandlet i den sag, der gav anledning til dom af 9. juni 2022, Préfet du Gers I (C-673/20, EU:C:2022:449), indeholder udtrædelsesaftalen ingen bestemmelse, der giver statsborgere i Det Forenede Kongerige, som udøvede deres ret til ophold i en medlemsstat i overensstemmelse med EU-retten inden overgangsperiodens udløb, valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet i deres bopælsmedlemsstat.

- 48 Medlemsstaterne var følgelig ikke længere forpligtede til fra den 1. februar 2020 at sidestille statsborgere i Det Forenede Kongerige med statsborgere i en medlemsstat med henblik på anvendelsen af artikel 20, stk. 2, litra b), TEUF og artikel 22 TEUF samt chartrets artikel 39 og 40, og følgelig heller ikke til at indrømme statsborgere i Det Forenede Kongerige, der har bopæl på deres område, den valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet og kommunale valg, som i henhold til disse bestemmelser tilkommer personer, der i deres egenskab af statsborgere i en medlemsstat har status som unionsborgere (dom af 9.6.2022, Préfet du Gers I, C-673/20, EU:C:2022:449, præmis 71).
- 49 Denne fortolkning af udtrædelsesaftalen kan ikke ændres af hverken forskellige bestemmelser i den primære EU-ret eller af den retspraksis, som den forelæggende ret har henvist til.
- 50 Det skal i denne henseende indledningsvis præciseres, at selv om de grundlæggende rettigheder, som er fastsat i EMRK, udgør generelle principper i EU-retten, således som det bekræftes af artikel 6, stk. 3, TEU, og selv om chartrets artikel 52, stk. 3, bestemmer, at de af chartrets rettigheder, som svarer til dem, der er sikret ved EMRK, har samme betydning og omfang som i nævnte konvention, udgør EMRK ikke et retligt instrument, der er formelt integreret i Unionens retsorden, idet Unionen ikke har tiltrådt den (dom af 16.7.2020, Facebook Ireland og Schrems, C-311/18, EU:C:2020:559, præmis 98 og den deri nævnte retspraksis).
- 51 Domstolen har under disse omstændigheder fastslået, at fortolkningen af EU-retten og prøvelsen af gyldigheden af EU-retsakter skal foretages i lyset af de grundlæggende rettigheder, der er garanteret ved chartret (dom af 16.7.2020, Facebook Ireland og Schrems, C-311/18, EU:C:2020:559, præmis 99 og den deri nævnte retspraksis).
- 52 Når dette er sagt, skal det hvad for det første angår chartrets artikel 21, som fastsætter princippet om ikke-forskelsbehandling, hvilket ligeledes er fastsat i artikel 18, stk. 1, TEUF, bemærkes, at forbuddet i udtrædelsesaftalens artikel 12 mod al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, jf. denne artikel 18, stk. 1, i værtslandet som omhandlet i udtrædelsesaftalens artikel 9, litra c), og i arbejdslandet, således som defineret i dens artikel 9, litra d), over for de personer, der er omhandlet i denne aftales artikel 10, ifølge selve ordlyden af denne artikel 12 angår samme aftales anden del (dom af 9.6.2022, Préfet du Gers I, C-673/20, EU:C:2022:449, præmis 76).
- 53 Det må imidlertid fastslås, at i lighed med valgret og valgbarhed ved kommunale valg i bopælsmedlemsstaten for statsborgere i Det Forenede Kongerige som omhandlet i udtrædelsesaftalens artikel 10, litra b), er disse statsborgeres valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet ikke omfattet af anvendelsesområdet for denne aftales anden del.
- 54 En statsborger i Det Forenede Kongerige, såsom EP, der har udøvet sin ret til ophold i en medlemsstat i overensstemmelse med EU-retten inden overgangsperiodens udløb og derefter fortsat opholder sig der, kan således ikke med føje påberåbe sig forbuddet mod forskelsbehandling, som er nævnt i nærværende doms præmis 52, eller chartrets artikel 21, for at gøre krav på valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet i sin bopælsmedlemsstat, som vedkommende har mistet som følge af Det Forenede Kongeriges suveræne beslutning om at udtræde af Unionen (jf. i denne retning dom af 9.6.2022, Préfet du Gers I, C-673/20, EU:C:2022:449, præmis 77).

- 55 Det skal endvidere præciseres, at artikel 18, stk. 1, TEUF ikke finder anvendelse i tilfælde af en eventuel forskellig behandling af statsborgere i medlemsstater og statsborgere i tredjelande (jf. i denne retning dom af 9.6.2022, Préfet du Gers I, C-673/20, EU:C:2022:449, præmis 78 og den deri nævnte retspraksis).
- 56 Hvad for det andet angår chartrets artikel 39 bemærkes, at denne artikel er blandt de bestemmelser, der ikke finder anvendelse på statsborgere i Det Forenede Kongerige, hverken i overgangsperioden eller efterfølgende (jf. i denne retning dom af 9.6.2022, Préfet du Gers I, C-673/20, EU:C:2022:449, præmis 70 og 75). Disse statsborgere kan derfor ikke påberåbe sig valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet i deres bopælsmedlemsstat på grundlag af en fortolkning af udtrædelsesaftalen i lyset af nævnte artikel 39.
- 57 Hvad for det tredje angår chartrets artikel 1, 7, 11 og 41, som den forelæggende ret har henvist til, er det tilstrækkeligt at fastslå – idet selve ordlyden af artikel 20, stk. 2, litra b), TEUF og artikel 22, stk. 2, TEUF samt chartrets artikel 39 og udtrædelsesaftalens bestemmelser ellers ville blive tilsidesat – at en statsborger i Det Forenede Kongerige, såsom EP, heller ikke på grundlag af en fortolkning af denne aftale i lyset af dens artikel 1, 7, 11 og 41 kan gøre krav på valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet i sin bopælsmedlemsstat.
- 58 Hvad for det fjerde og endelig angår dom af 12. september 2006, Spanien mod Det Forenede Kongerige (C-145/04, EU:C:2006:543), som den forelæggende ret har henvist til, må det fastslås, at den retspraksis, der følger af denne dom, ikke kan overføres på en situation som den, der foreligger i hovedsagen.
- 59 I den sag, der gav anledning til nævnte dom, var Domstolen således blevet spurgt om, hvorvidt en medlemsstat, henset til fællesskabsrettens udviklingstrin på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, kunne give personer, der ikke var unionsborgere, men som opholdte sig på dens område, ret til at stemme ved valg til Europa-Parlamentet.
- 60 Det er i denne sammenhæng, at Domstolen i samme doms præmis 78 fastslog, at »det på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin henhører under den enkelte medlemsstats kompetence, under overholdelse af fællesskabsretten, at afgrænse kredsen af de personer, som har valgret og er valgbare ved valg til Europa-Parlamentet, og at artikel 189 EF og 190 EF, 17 EF og 19 EF ikke er til hinder for, at medlemsstaterne giver bestemte personer, som har en tæt tilknytning til dem, og som ikke er deres egne statsborgere eller unionsborgere, som har bopæl på deres område, valgret og valgbarhed«.
- 61 Til forskel fra den sag, der gav anledning til dom af 12. september 2006, Spanien mod Det Forenede Kongerige (C-145/04, EU:C:2006:543), vedrører nærværende sag ikke spørgsmålet om, hvorvidt medlemsstaterne kan give valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet til personer, der ikke er unionsborgere, men spørgsmålet om, hvorvidt medlemsstaterne har pligt til at give denne ret til personer, der ikke længere er unionsborgere, nemlig statsborgere i Det Forenede Kongerige, der har bopæl på deres område, efter denne stats udtræden af Unionen den 1. februar 2020.
- 62 Henset til ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at udtrædelsesaftalen, sammenholdt med chartret, skal fortolkes således, at efter Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen den 1. februar 2020 har statsborgere i denne stat, der inden overgangsperiodens udløb har udøvet deres ret til at opholde sig i en medlemsstat, ikke længere valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet i deres bopælsmedlemsstat.

### ***Det første spørgsmål***

- 63 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om afgørelse 2020/135, henset til artikel 6, stk. 3, TEU, chartrets artikel 1, 7, 11, 21, 39 og 41 samt proportionalitetsprincippet, er behæftet med ugyldighed, for så vidt som udtrædelsesaftalen ikke giver statsborgere i Det Forenede Kongerige, der inden overgangsperiodens udløb har udøvet deres ret til at opholde sig i en medlemsstat, valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet i deres bopælsmedlemsstat.
- 64 Hvad i denne henseende for det første angår prøvelsen af gyldigheden af afgørelse 2020/135, henset til artikel 6, stk. 3, TEU og chartrets artikel 1, 7, 11, 21, 39 og 41, fremgår det af nærværende doms præmis 50-57, at en statsborger i Det Forenede Kongerige, som inden overgangsperiodens udløb har udøvet sin ret til at opholde sig i en medlemsstat i overensstemmelse med EU-retten og derefter fortsat opholder sig der, ikke i henhold til udtrædelsesaftalen og disse artikler i chartret kan påberåbe sig valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet i sin bopælsmedlemsstat.
- 65 Under disse omstændigheder kan afgørelse 2020/135 ikke anses for at være i strid med de nævnte artikler i chartret, for så vidt som den udtrædelsesaftale, som blev godkendt herved, ikke giver statsborgere i denne tidligere medlemsstat – som nu er en tredjestat – der udøvede deres ret til ophold i en medlemsstat inden overgangsperiodens udløb, valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet i deres bopælsmedlemsstat.
- 66 Hvad for det andet angår behandlingen af gyldigheden af afgørelse 2020/135 i forhold til proportionalitetsprincippet skal det fremhæves, at intet i de sagsakter som Domstolen råder over, gør det muligt at fastslå, at Unionen som kontraherende part i udtrædelsesaftalen har overskredet grænserne for sine skønsmæssige beføjelser i forbindelse med varetagelsen af de eksterne forbindelser ved ikke i denne aftale at have krævet, at der for statsborgere i Det Forenede Kongerige, der inden overgangsperiodens udløb har udøvet deres ret til at opholde sig i en medlemsstat, indrømmes valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet i bopælsmedlemsstaten.
- 67 I denne henseende råder EU-institutionerne over en stor frihed til at træffe politiske beslutninger i forbindelse med varetagelsen af de eksterne forbindelser. Under udøvelsen af deres beføjelser på dette område kan disse institutioner indgå internationale aftaler, navnlig baseret på gensidighedsprincippet og gensidigt fordelagtige aftaler (dom af 9.6.2022, Préfet du Gers I, C-673/20, EU:C:2022:449, præmis 99 og den deri nævnte retspraksis).
- 68 EU-institutionerne er således ikke forpligtet til ensidigt at indrømme tredjelandstatsborgere rettigheder såsom valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet i bopælsmedlemsstaten, som i øvrigt er forbeholdt unionsborgere i henhold til artikel 20, stk. 2, litra b), TEUF, artikel 22 TEUF og chartrets artikel 39 (jf. analogt dom af 9.6.2022, Préfet du Gers I, C-673/20, EU:C:2022:449, præmis 99).
- 69 Under disse omstændigheder kan Rådet ikke kritiseres for ved afgørelse 2020/135 at have godkendt udtrædelsesaftalen, selv om denne aftale ikke giver Det Forenede Kongeriges statsborgere valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet i deres bopælsmedlemsstat, hverken i overgangsperioden eller efterfølgende.

- 70 Hvad for det tredje angår den omstændighed, som den forelæggende ret har henvist til, hvorefter visse statsborgere i Det Forenede Kongerige, såsom EP, er frataget deres valgret i Det Forenede Kongerige i henhold til den regel, der er nævnt i nærværende doms præmis 44, hvorefter en statsborger i denne stat, som har haft bopæl i udlandet i mere end 15 år, ikke længere har ret til at deltage i valg i denne stat, skal det bemærkes, at denne omstændighed alene udspringer af en bestemmelse i et tredjelands lovgivning og ikke af EU-retten. Denne omstændighed er derfor uden betydning for bedømmelsen af gyldigheden af afgørelse 2020/135 (dom af 9.6.2022, Préfet du Gers I, C-673/20, EU:C:2022:449, præmis 101).
- 71 Det følger heraf, at behandlingen af det første spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af afgørelse 2020/135.

### Sagsomkostninger

- 72 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Ottende Afdeling) for ret:

- 1) Aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab, der blev vedtaget den 17. oktober 2019 og trådte i kraft den 1. februar 2020, sammenholdt med Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at efter Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union den 1. februar 2020 har statsborgere i denne stat, der inden overgangsperiodens udløb har udøvet deres ret til at opholde sig i en medlemsstat, ikke længere valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet i deres bopælsmedlemsstat.**
- 2) Behandlingen af det første præjudicielle spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Rådets afgørelse (EU) 2020/135 af 30. januar 2020 om indgåelse af aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab.**

Underskrifter