



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (osmo vijeće)

18. travnja 2024.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Građanstvo Unije – Državljanin Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske koji boravi u državi članici – Članci 20. i 22. UFEU-a – Aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za Europski parlament u državi članici boravka – Članak 50. UEU-a – Sporazum o povlačenju Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju – Posljedice povlačenja države članice iz Unije – Brisanje s popisa birača u državi članici boravka – Članak 39. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Valjanost Odluke (EU) 2020/135”

U predmetu C-716/22,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio tribunal judiciaire d'Auch (Prvostupanjski redovni sud u Auchu, Francuska), odlukom od 15. studenoga 2022., koju je Sud zaprimio 23. studenoga 2022., u postupku

EP

protiv

Préfet du Gers,

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

uz sudjelovanje:

Commune de Thoux, koji predstavlja načelnik općine Thoux,

SUD (osmo vijeće),

u sastavu: N. Piçarra, predsjednik vijeća, N. Jääskinen (izvjestitelj) i M. Gavalec, suci,

nezavisni odvjetnik: A. M. Collins,

tajnik: N. Mundhenke, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 16. studenoga 2023.,

* Jezik postupka: francuski

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za osobu EP, J.-N. Caubet-Hilloutou i J. Fouchet, *avocats*,
- za francusku vladu, B. Fodda, J. Illouz, E. Leclerc i S. Royon, u svojstvu agenata,
- za rumunjsku vladu, E. Gane, O.-C. Ichim i A. Wellman, u svojstvu agenata,
- za Vijeće Europske unije, M. Bauer, J. Ciantar i R. Meyer, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, H. Krämer, E. Montaguti i A. Spina, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na valjanost Odluke Vijeća (EU) 2020/135 od 30. siječnja 2020. o sklapanju Sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju (SL 2020., L 29, str. 1.), i na tumačenje te odluke, tumačenje Sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju (SL 2020., L 29, str. 7.), koji je donesen 17. listopada 2019., a stupio je na snagu 1. veljače 2020. (u daljnjem tekstu: Sporazum o povlačenju), članka 6. stavka 3. UEU-a, članka 1. Akta o izboru predstavnika Europskog parlamenta neposrednim općim izborima, koji je priložen Odluci Vijeća 76/787/EZUČ, EEZ, Euratom od 20. rujna 1976. (SL 1976., L 278, str. 1.), kako je izmijenjen Odlukom Vijeća 2002/772/EZ, Euratom od 25. lipnja i 23. rujna 2002. (SL 2002., L 283, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 17., str. 54., u daljnjem tekstu: Izborni akt), članaka 1., 7., 11., 21., 39., 41. i 52. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) te presuda od 12. rujna 2006., Španjolska/Ujedinjena Kraljevina (C-145/04, EU:C:2006:543), i od 9. lipnja 2022., Préfet du Gers i Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, u daljnjem tekstu: presuda Préfet du Gers I, EU:C:2022:449).
- 2 Taj je zahtjev upućen u okviru spora između, s jedne strane, osobe EP, državljanke Ujedinjene Kraljevine koja od 1984. boravi u Francuskoj i, s druge strane, préfeta du Gers (prefekt departmana Gers, Francuska) i Instituta national de la statistique et des études économiques (Nacionalni institut za statistiku i ekonomske studije (INSEE), Francuska) u vezi s brisanjem osobe EP s popisa birača u Francuskoj i odbijanjem njezina ponovnog upisa na poseban popis birača o kojem je riječ.

Pravni okvir

Pravo Unije

UEU i UFEU

- 3 Članak 6. stavak 3. UEU-a glasi kako slijedi:

„Temeljna prava, kako su zajamčena Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda[, potpisanom u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: EKLJP)] i kako proizlaze iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, čine opća načela prava Unije.”

- 4 Članak 9. UEU-a određuje:

„[...] Svaki državljanin države članice građanin je Unije. Građanstvo Unije dodaje se nacionalnom državljanstvu i ne zamjenjuje ga.”

- 5 Člankom 50. UEU-a predviđa se:

„1. Svaka država članica može donijeti odluku o povlačenju iz [Europske u]nije u skladu sa svojim ustavnim odredbama.

2. Država članica koja donese odluku o povlačenju, o svojoj namjeri obavještuje Europsko vijeće. S obzirom na smjernice koje daje Europsko vijeće, Unija pregovara i sklapa s tom državom sporazum kojim se utvrđuju aranžmani njezina povlačenja, uzimajući pritom u obzir okvir za njezin budući odnos s Unijom. Sporazum se pregovara u skladu s člankom 218. stavkom 3. [UFEU-a]. Sporazum u ime Unije sklapa Vijeće [Europske unije], odlučujući kvalificiranom većinom, uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta.

3. Ugovori se na dotičnu državu prestaju primjenjivati od dana stupanja na snagu sporazuma o povlačenju ili, ako do toga ne dođe, dvije godine od obavijesti iz stavka 2., osim ako Europsko vijeće, u dogovoru s dotičnom državom članicom, jednoglasno odluči produljiti to razdoblje.

[...]”

- 6 U članku 18. prvom stavku UFEU-a navodi se:

„Unutar područja primjene Ugovorâ i ne dovodeći u pitanje bilo koju njihovu posebnu odredbu, zabranjena je svaka diskriminacija na temelju državljanstva.”

- 7 U skladu s člankom 20. UFEU-a:

„1. Ovime se ustanovljuje građanstvo Unije. Svaka osoba koja ima državljanstvo neke države članice građanin je Unije. Građanstvo Unije dodaje se nacionalnom državljanstvu i ne zamjenjuje ga.

2. Građani Unije uživaju prava i podliježu dužnostima predviđenima Ugovorima. Oni, između ostalog, imaju:

[...]

(b) pravo da glasuju i budu birani na izborima za Europski parlament i na lokalnim izborima u državi članici u kojoj imaju boravište, pod istim uvjetima kao i državljani te države;

[...]"

8 Članak 22. UFEU-a predviđa:

„1. Svaki građanin Unije koji boravi u nekoj državi članici čiji nije državljanin, ima u toj državi članici aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima, pod jednakim uvjetima kao i državljani te države. [...]"

2. [...] [S]vaki građanin Unije koji boravi u nekoj državi članici čiji nije državljanin, ima u toj državi članici aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za Europski parlament, pod jednakim uvjetima kao i državljani te države. [...]"

Povelja

9 Članak 39. Povelje, naslovljen „Pravo glasovati i biti biran na izborima za Europski parlament”, u stavku 1. određuje:

„Svaki građanin Unije ima pravo glasovati i biti biran na izborima za Europski parlament u državi članici u kojoj ima boravište, pod istim uvjetima kao i državljani te države.”

Sporazum o povlačenju

10 Sporazum o povlačenju odobren je u ime Unije i Europske zajednice za atomsku energiju (EZAE) Odlukom 2020/135.

11 Prvi dio tog sporazuma, naslovljen „Opće odredbe”, sadržava njegove članke 1. do 8. U skladu s člankom 2. točkama (c) i (e) navedenog sporazuma:

„Za potrebe ovog Sporazuma primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

(c) ‚građanin Unije’ znači svaka osoba s državljanstvom države članice;

[...]

(e) ‚prijelazno razdoblje’ znači razdoblje koje je predviđeno člankom 126.”

12 Drugi dio Sporazuma o povlačenju, naslovljen „Prava građana”, sastoji se od njegovih članaka 9. do 39. Članak 9. točke (c) i (d) određuje:

„Za potrebe ovog dijela, i ne dovodeći u pitanje glavu III., primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

(c) ‚država domaćin’ znači:

- i. u odnosu na građane Unije i članove njihovih obitelji, Ujedinjena Kraljevina, ako su u njoj ostvarivali pravo na boravak u skladu s pravom Unije prije isteka prijelaznog razdoblja i nakon toga nastavljaju ondje boraviti;
 - ii. u odnosu na državljane Ujedinjene Kraljevine i članove njihovih obitelji, država članica u kojoj su ostvarivali pravo na boravak u skladu s pravom Unije prije isteka prijelaznog razdoblja i u kojoj nakon toga nastavljaju boraviti;
- (d) ‚država zaposlenja‘ znači:
- i. u odnosu na građane Unije, Ujedinjena Kraljevina, ako su u njoj obavljali gospodarsku djelatnost kao pogranični radnici prije isteka prijelaznog razdoblja te je i nakon toga nastavljaju obavljati;
 - ii. u odnosu na državljane Ujedinjene Kraljevine, država članica u kojoj su obavljali gospodarsku djelatnost kao pogranični radnici prije isteka prijelaznog razdoblja i u kojoj je nakon toga nastavljaju obavljati”.
- 13 Člankom 10. navedenog sporazuma, naslovljenim „Osobno područje primjene”, predviđeno je:
- „1. Ne dovodeći u pitanje glavu III. ovaj se dio primjenjuje na sljedeće osobe:
- (a) građane Unije koji su ostvarivali pravo na boravak u Ujedinjenoj Kraljevini u skladu s pravom Unije prije isteka prijelaznog razdoblja i nakon toga nastavljaju ondje boraviti;
 - (b) državljane Ujedinjene Kraljevine koji su ostvarivali pravo na boravak u državi članici u skladu s pravom Unije prije isteka prijelaznog razdoblja i nakon toga nastavljaju ondje boraviti;
- [...]”
- 14 Članak 12. Sporazuma o povlačenju, naslovljen "Nediskriminacija", određuje:
- „U okviru područja primjene ovog dijela i ne dovodeći u pitanje ni jednu njegovu posebnu odredbu, u državi domaćinu i državi zaposlenja u odnosu na osobe iz članka 10. ovog Sporazuma zabranjuje se svaka diskriminacija na temelju državljanstva u smislu članka 18. prvog podstavka UFEU-a.”
- 15 Članci 13. do 39. tog sporazuma sadržavaju odredbe kojima se pobliže određuje sadržaj prava koja imaju osobe na koje se odnosi drugi dio navedenog sporazuma.
- 16 Članak 126. tog sporazuma, naslovljen „Prijelazno razdoblje”, određuje:
- „Uspostavlja se prijelazno ili provedbeno razdoblje koje počinje na dan stupanja na snagu ovog Sporazuma i završava 31. prosinca 2020.”
- 17 Članak 127. Sporazuma o povlačenju, naslovljen „Područje primjene prijelaznog razdoblja”, predviđa:
- „1. Ako ovim Sporazumom nije predviđeno drukčije, tijekom prijelaznog razdoblja na Ujedinjenu Kraljevinu i u Ujedinjenoj Kraljevini primjenjuje se pravo Unije.

Međutim, tijekom prijelaznog razdoblja na Ujedinjenu Kraljevinu i u Ujedinjenoj Kraljevini ne primjenjuju se sljedeće odredbe Ugovorâ i akti koje su donijele institucije, tijela, uredi ili agencije Unije:

[...]

(b) članak 11. stavak 4. UFEU-a, članak 20. stavak 2. točka (b), članak 22. i članak 24. prvi stavak UFEU-a, članci 39. i 40. [Povelje] te akti doneseni na temelju tih odredaba.

[...]

6. Ako ovim Sporazumom nije predviđeno drukčije, podrazumijeva se da tijekom prijelaznog razdoblja sva upućivanja na države članice u pravu Unije koje se primjenjuje u skladu sa stavkom 1. i kako ga provode i primjenjuju države članice uključuju Ujedinjenu Kraljevinu.”

- 18 Na temelju članka 185. tog sporazuma, on je stupio na snagu 1. veljače 2020. Osim toga, iz četvrtog stavka tog članka proizlazi da se dio drugi navedenog sporazuma primjenjuje nakon isteka prijelaznog razdoblja.

Izborni akt

- 19 U skladu s člankom 1. Izbornog akta:

„1. U svakoj državi članici, članovi Europskog parlamenta biraju se na temelju proporcionalne zastupljenosti, pomoću sustava glasovanja za listu ili pojedinačnoga prenosivoga glasa.

2. Države članice mogu odobriti glasovanje na temelju sustava glasovanja za povlaštenu listu u skladu s postupkom koji usvoje.

3. Izbori se održavaju neposrednim općim izborima, slobodni su i tajni.”

- 20 U skladu s člankom 7. prvim stavkom tog akta, ne dovodeći u pitanje njegove odredbe, izborni postupak u svakoj državi članici uređen je nacionalnim odredbama.

Francusko pravo

- 21 Članak 2. Zakona br. 77-729 od 7. srpnja 1977. o izborima zastupnika u Europski parlament (JORF od 8. srpnja 1977., str. 3579.), kako je izmijenjen Zakonom br. 2018-509 od 25. lipnja 2018. (JORF od 26. lipnja 2018., tekst br. 1) (u daljnjem tekstu: Zakon br. 77-729), predviđa:

„Izbor zastupnika u Europski parlament predviđen [Izbornim aktom] koji se primjenjuje na temelju Zakona br. 77-680 od 30. lipnja 1977. [kojim se odobravaju odredbe priložene Odluci Vijeća Europskih zajednica od 20. rujna 1976., a koje se odnose na izbor zastupnika u Europski parlament (JORF od 1. srpnja 1977., str. 3479.)] uređen je glavom I. knjige I. Izbornog zakonika i odredbama sljedećih poglavlja. Rok od dva mjeseca predviđen u prvom stavku članka L. 118-2 tog Zakonika produljuje se na četiri mjeseca.

Međutim, francuski birači koji borave u drugoj državi Europske unije ne sudjeluju na izborima u Francuskoj ni na izborima organiziranim pod uvjetima predviđenima člankom 23. ovog zakona ako

im je dopušteno ostvarivati njihovo pravo glasa za izbore zastupnika u Europski parlament njihove države boravka.”

22 Članak 2-1 Zakona br. 77-729 određuje:

„Državljeni države članice Europske unije koja nije Francuska, a koji borave na francuskom državnom području mogu sudjelovati u izborima francuskih zastupnika u Europski parlament pod istim uvjetima kao i francuski birači, ne dovodeći u pitanje posebna pravila predviđena ovim zakonom kad je riječ o njima.

Za osobe iz prvog stavka smatra se da borave u Francuskoj ako u njoj stvarno borave ili u njoj neprekidno borave.”

23 Članak 2-2 Zakona br. 77/729 glasi:

„Kako bi ostvarile svoje pravo glasa, osobe iz članka LO 2-1 upisuju se, na svoj zahtjev, na poseban popis birača. Zahtjev za upis mogu podnijeti ako u državi svojeg podrijetla imaju biračko pravo te ako ispunjavaju zakonske uvjete, osim posjedovanja francuskog državljanstva, da budu birači i upisani na popis birača u Francuskoj.”

24 Na temelju članka L 16, stavka III, 2° Izbornog zakonika, kako je izmijenjen Zakonom br. 2016-1048 od 1. kolovoza 2016. o izmjeni načina upisa na popise birača (JORF od 2. kolovoza 2016., tekst br. 3), INSEE je nadležan za brisanje iz jedinstvenog popisa birača preminulih birača i birača koji su izgubili pravo glasa.

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 25 Osoba EP, državljanka Ujedinjene Kraljevine, boravi u Francuskoj od 1984. te je u braku s francuskim državljaninom. Nije zatražila niti dobila francusko državljanstvo.
- 26 Nakon stupanja na snagu Sporazuma o povlačenju 1. veljače 2020. osoba EP izbrisana je s popisa birača u Francuskoj s učinkom od tog datuma. Stoga joj nije bilo dopušteno sudjelovati na lokalnim izborima koji su se održali 15. ožujka 2020.
- 27 Dana 6. listopada 2020. osoba EP podnijela je zahtjev za ponovni upis na poseban popis birača koji se upotrebljava za građane Unije koji nisu francuski državljani.
- 28 Odlukom od 7. listopada 2020. načelnik općine Thoux (Francuska) odbio je taj zahtjev.
- 29 Dana 9. studenoga 2020. osoba EP podnijela je tužbu tribunalu judiciaire d’Auch (Prvostupanjski redovni sud u Auchu, Francuska), sudu koji je uputio zahtjev, kojom je pobijala tu odluku. Taj je sud Sudu uputio zahtjev za prethodnu odluku o aktivnom i pasivnom biračkom pravu državljana Ujedinjene Kraljevine na lokalnim i europskim izborima koji se organiziraju u Francuskoj, na koje je Sud odgovorio presudom od 9. lipnja 2022., Préfet du Gers I (C-673/20, EU:C:2022:449).
- 30 Nakon te presude osoba EP zatražila je od suda koji je uputio zahtjev da Sudu iznova uputi zahtjev za prethodnu odluku kako bi potonji odlučio o valjanosti Sporazuma o povlačenju u posebnom kontekstu izbora za Europski parlament.

- 31 Osoba EP priznaje da iz presude od 9. lipnja 2022., Préfet du Gers I (C-673/20, EU:C:2022:449), proizlazi da su državljani Ujedinjene Kraljevine izgubili građanstvo Unije te aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima u svojoj državi članici boravka.
- 32 Pred sudom koji je uputio zahtjev osoba EP ističe da Sud još uvijek nije odlučio o aktivnom i pasivnom biračkom pravu državljana Ujedinjene Kraljevine na izborima za Europski parlament u njihovoj državi članici boravka i da bi u tom kontekstu valjalo uzeti u obzir presudu ESLJP-a od 18. veljače 1999., Matthews protiv Ujedinjene Kraljevine (CE:ECHR:1999:0218JUD002483394), te presudu od 12. rujna 2006., Španjolska/Ujedinjena Kraljevina (C-145/04, EU:C:2006:543).
- 33 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, iz tih presuda proizlazi da bi se za osobu koja stalno boravi na području Unije moglo smatrati dijelom „zakonodavne strukture”, u ovom slučaju europske. U tom kontekstu mjere koje države mogu donijeti kako bi ograničile pravo glasa moraju biti razmjerne cilju koji se nastoji postići, a da pritom ne utječu na samu bit tog prava niti ga lišavaju njegove djelotvornosti. Međutim, primjena odredaba Sporazuma o povlačenju u predmetnom slučaju nerazmjerno povređuje temeljno pravo glasa osobe EP.
- 34 U tim je okolnostima tribunal judiciaire d’Auch (Prvostupanjski redovni sud u Auchu) odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Je li Odluka [2020/135] djelomično nevaljana jer se [Sporazumom o povlačenju] povređuju članci 1., 7., 11., 21., 39. i 41. [Povelje], članak 6. stavak 3. [UEU-a] i načelo proporcionalnosti iz članka 52. te Povelje, s obzirom na to da taj sporazum ne sadržava odredbu kojom se dopušta zadržavanje prava glasa na europskim izborima britanskim državljanima koji su ostvarivali svoje pravo slobodnog kretanja i slobode nastana na državnom području druge države članice, neovisno o tome je li dvojno državljanstvo dopušteno, osobito osobama koje na državnom području druge države članice borave više od 15 godina i na koje se primjenjuje zakon [Ujedinjene Kraljevine], takozvani *‘15 year rule’*, pri čemu se tom odlukom dodatno uskraćuje svako pravo glasa osobama koje nisu imale pravo usprotiviti se glasovanjem gubitku svojeg građanstva Unije, kao i osobama koje su prisegnule na vjernost kruni [Ujedinjene Kraljevine]?
2. Treba li Odluku [2020/135], [Sporazum o povlačenju], članak 1. [Izbornog akta], presudu [od 12. rujna 2006., Španjolska/Ujedinjena Kraljevina (C-145/04, EU:C:2006:543)], članke 1., 7., 11., 21., 39. i 41. [Povelje], članak 6. stavak 3. [UEU-a] i presudu [od 9. lipnja 2022., Préfet du Gers I (C-673/20, EU:C:2022:449)], tumačiti na način da se njima nekadašnjim građanima Unije koji su ostvarivali svoje pravo slobodnog kretanja i slobode nastana na području Europske unije uskraćuje aktivno i pasivno biračko pravo na europskim izborima u državi članici, kao i, konkretnije, nekadašnjim građanima Europske unije koji više nemaju nikakvo pravo glasa zbog toga što ostvaruju svoje pravo privatnog i obiteljskog života na području Unije više od 15 godina i koji se nisu mogli glasovanjem usprotiviti povlačenju njihove države članice iz Europske unije zbog kojeg su izgubili građanstvo Unije?”

O prethodnim pitanjima

Drugo pitanje

- 35 Svojim drugim pitanjem, koje valja prvo ispitati, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li Sporazum o povlačenju, u vezi s Poveljom, tumačiti na način da nakon povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz Unije 1. veljače 2020. državljani te države koji su ostvarivali svoje pravo boravka u nekoj državi članici prije isteka prijelaznog razdoblja više nemaju aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za Europski parlament u svojoj državi članici boravka.
- 36 Najprije, valja pojasniti da u predmetnom slučaju osoba EP nema državljanstvo nijedne države članice i da ona stoga nije građanin Unije ni u smislu članka 9. UEU-a ni u smislu članka 2. točke (c) Sporazuma o povlačenju. Suprotno tomu, ona je ostvarivala svoje pravo boravka u državi članici prije isteka prijelaznog razdoblja koje se, u skladu s člankom 2. točkom (e) tog sporazuma, u vezi s njegovim člankom 126., protezalo od 1. veljače do 31. prosinca 2020.
- 37 Sud je već presudio u točki 83. svoje presude od 9. lipnja 2022., Préfet du Gers I (C-673/20, EU:C:2022:449), da članke 9. i 50. UEU-a kao i članke 20. do 22. UFEU-a, u vezi sa Sporazumom o povlačenju, treba tumačiti na način da od povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz Unije 1. veljače 2020. državljani te države koji su ostvarivali svoje pravo boravka u nekoj državi članici prije isteka tog prijelaznog razdoblja nemaju više status građanina Unije niti, konkretnije, na temelju članka 20. stavka 2. točke (b) i članka 22. UFEU-a, aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima u svojoj državi članici boravka, također i kada im je na temelju prava države čiji su državljani uskraćeno pravo glasa na izborima koje organizira potonja država.
- 38 Stoga valja odrediti je li potrebno primijeniti to tumačenje i kada je riječ o aktivnom i pasivnom biračkom pravu za izbore u Europski parlament državljana Ujedinjene Kraljevine, poput osobe EP, u njihovoj državi članici boravka.
- 39 U tom pogledu valja istaknuti, kao prvo, da, u skladu s člankom 9. UEU-a i člankom 20. UFEU-a, građanstvo Unije zahtijeva posjedovanje državljanstva države članice (vidjeti u tom smislu presudu od 9. lipnja 2022., Préfet du Gers I, C 673/20, EU:C:2022:449, t. 46. do 48.).
- 40 Članak 20. stavak 2. i članci 21. i 22. UFEU-a vezuju niz prava uz status građanina Unije, koji je, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, predodređen da bude temeljni status državljana država članica (vidjeti u tom smislu presudu od 9. lipnja 2022., Préfet du Gers I, C-673/20, EU:C:2022:449, t. 49. i 50. i navedenu sudsku praksu).
- 41 Državljan Unije koji borave u državi članici čiji nisu državljani imaju, među ostalim, na temelju članka 20. stavka 2. točke (b) i članka 22. stavka 2. UFEU-a, aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za Europski parlament u svojoj državi članici boravka. Članak 39. Povelje također priznaje to pravo. Za razliku od toga, ni jedna od tih odredaba ne ustanovljuje navedeno pravo u korist državljana trećih zemalja.
- 42 Međutim, kao što je Sud već presudio, na temelju okolnosti da je pojedinac, dok je država čiji je državljanin bila država članica, ostvarivao svoje pravo slobodnog kretanja i boravka na državnom području druge države članice ne može mu se omogućiti da zadrži status građanina Unije i sva prava koja su povezana s tim statusom na temelju UFEU-a, ako nakon povlačenja njegove države podrijetla iz Unije on više ne posjeduje državljanstvo države članice (presuda od 9. lipnja 2022., Préfet du Gers I, C-673/20, EU:C:2022:449, t. 52).

- 43 Budući da se Ugovori Unije, na temelju članka 50. stavka 3. UEU-a, više ne primjenjuju na Ujedinjenu Kraljevinu od datuma stupanja na snagu Sporazuma o povlačenju, to jest od 1. veljače 2020., državljani te države su od tog datuma izgubili status građanina Unije. Posljedično, oni više nemaju, na temelju članka 20. stavka 2. točke (b) i članka 22. UFEU-a, ni aktivno ni pasivno biračko pravo na lokalnim izborima u svojoj državi članici boravka (vidjeti u tom smislu presudu od 9. lipnja 2022., Préfet du Gers I, C-673/20, EU:C:2022:449, t. 55. i 58.) ni aktivno ni pasivno biračko pravo na izborima za Europski parlament u toj državi članici.
- 44 Uzimajući u obzir pitanja suda koji je uputio zahtjev, valja, s jedne strane, pojasniti da taj zaključak nije doveden u pitanje okolnošću da je državljaninu Ujedinjene Kraljevine, poput osobe EP, uskraćeno pravo glasa u Ujedinjenoj Kraljevini na temelju pravnog pravila te države članica prema kojem njezin državljanin koji više od petnaest godina boravi u inozemstvu gubi pravo sudjelovanja na izborima u navedenoj državi.
- 45 Naime, to je pravilo odabir učinjen u okviru izbornog zakonodavstva te bivše države članice, koja je sada treća zemlja. Usto, činjenica da su njezini državljani izgubili status građanina Unije i posljedično aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za Europski parlament u njihovoj državi članici boravka automatska je posljedica same odluke, koju je suvereno donijela Ujedinjena Kraljevina, o tome da će se povući iz Unije, na temelju članka 50. stavka 1. UEU-a, i da će tako u odnosu na Uniju postati treća zemlja. Stoga niti nadležna tijela država članica niti njihovi sudovi ne mogu biti dužni pojedinačno ispitati posljedice gubitka statusa građanina Unije za osobu o kojoj je riječ s obzirom na načelo proporcionalnosti (vidjeti u tom smislu presudu od 9. lipnja 2022., Préfet du Gers I, C-673/20, EU:C:2022:449, t. 59. do 62.).
- 46 S druge strane, članak 1. Izbornog akta, u vezi s njegovim člankom 7., u stavku 1. određuje da se zastupnici u Europskom parlamentu izabiru u skladu s postupkom pobliže određenim u tom članku 1. Stoga državljanin Ujedinjene Kraljevine, poput osobe EP, ne može, nakon povlačenja te države iz Unije, imati pravo glasa na izborima za Europski parlament u svojoj državi članici boravka na temelju navedenog članka 1.
- 47 Kao drugo, valja istaknuti da, poput aktivnog i pasivnog biračkog prava na lokalnim izborima o kojima je bila riječ u predmetu u kojem je donesena presuda od 9. lipnja 2022., Préfet du Gers I (C-673/20, EU:C:2022:449), Sporazum o povlačenju ne sadržava nijednu odredbu koja državljanima Ujedinjene Kraljevine koji su ostvarivali svoje pravo boravka u nekoj državi članici u skladu s pravom Unije prije isteka prijelaznog razdoblja daje aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za Europski parlament u njihovoj državi članici boravka.
- 48 Slijedom navedenog, od 1. veljače 2020. države članice više nisu bile dužne izjednačavati državljane Ujedinjene Kraljevine s državljanima neke države članice u svrhu primjene članka 20. stavka 2. točke (b) i članka 22. UFEU-a kao i članaka 39. i 40. Povelje niti, prema tome, dodjeljivati državljanima Ujedinjene Kraljevine koji borave na njihovu državnu području aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za Europski parlament i lokalnim izborima koje je tim odredbama priznato osobama koje kao državljani neke države članice imaju status građanina Unije (presuda od 9. lipnja 2022., Préfet du Gers I, C-673/20, EU:C:2022:449, t. 71.).
- 49 To tumačenje Sporazuma o povlačenju ne mogu dovesti u pitanje ni odredbe primarnog prava Unije ni sudska praksa koje je naveo sud koji je uputio zahtjev.

- 50 U tom pogledu najprije valja pobliže odrediti da, iako su, kao što to potvrđuje članak 6. stavak 3. UFEU-a, temeljna prava iz EKLJP-a kao opća načela dio prava Unije te iako članak 52. stavak 3. Povelje određuje da u njoj sadržana prava koja odgovaraju pravima sadržanima u EKLJP-u imaju jednako značenje i opseg primjene kao i ona iz navedene konvencije, ta konvencija nije pravni instrument koji je formalno dio pravnog poretka Unije jer joj Unija nije pristupila (presuda od 16. srpnja 2020., Facebook Ireland i Schrems, C-311/18, EU:C:2020:559, t. 98. i navedena sudska praksa).
- 51 U tim okolnostima Sud je presudio da tumačenje prava Unije te ispitivanje valjanosti akata Unije treba izvršiti s obzirom na temeljna prava zajamčena Poveljom (presuda od 16. srpnja 2020., Facebook Ireland i Schrems, C-311/18, EU:C:2020:559, t. 99. i navedena sudska praksa).
- 52 S obzirom na to pojašnjenje, kad je riječ, prvo, o članku 21. Povelje u kojem je sadržano načelo nediskriminacije, koje je također predviđeno člankom 18. prvim stavkom UFEU-a, valja podsjetiti na to da se zabrana predviđena u članku 12. Sporazuma o povlačenju u pogledu svake diskriminacije na temelju državljanstva, u smislu članka 18. prvog stavka UFEU-a, u državi domaćinu, u smislu članka 9. točke (c) tog sporazuma, i u državi zaposlenja kako je definirana u njegovu članku 9. točki (d), kad je riječ o osobama iz članka 10. navedenog sporazuma, odnosi, prema samom tekstu tog članka 12., na drugi dio tog sporazuma (presuda od 9. lipnja 2022., Préfet du Gers I, C-673/20, EU:C:2022:449, t. 76.).
- 53 Međutim, valja utvrditi da, poput aktivnog i pasivnog biračkog prava na lokalnim izborima u državi članici boravka državljana Ujedinjene Kraljevine iz članka 10. točke (b) Sporazuma o povlačenju, aktivno i pasivno biračko pravo tih državljana na izborima za Europski parlament ne ulazi u područje primjene drugog dijela tog sporazuma.
- 54 Stoga se državljanin Ujedinjene Kraljevine, poput osobe EP, koji je svoje pravo boravka u državi članici u skladu s pravom Unije ostvarivao prije isteka prijelaznog razdoblja i nastavlja tamo boraviti nakon toga, ne može učinkovito pozvati na zabranu diskriminacije navedenu u točki 52. ove presude ili na članak 21. Povelje kako bi zahtijevao aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima u svojoj državi članici boravka koje mu je uskraćeno nakon suverene odluke Ujedinjene Kraljevine da se povuče iz Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 9. lipnja 2022., Préfet du Gers I, C-673/20, EU:C:2022:449, t. 77.).
- 55 Osim toga, usto valja pojasniti da se članak 18. prvi stavak UFEU-a ne primjenjuje u slučaju eventualnog različitog postupanja prema državljanima država članica i državljanima trećih država (vidjeti u tom smislu presudu od 9. lipnja 2022., Préfet du Gers I, C-673/20, EU:C:2022:449, t. 78. i navedenu sudsku praksu).
- 56 Drugo, kad je riječ o članku 39. Povelje, valja primijetiti da je taj članak jedna od odredaba prava Unije koje se ne primjenjuju na državljane Ujedinjene Kraljevine, bilo u prijelaznom razdoblju bilo nakon njega (vidjeti u tom smislu presude od 9. lipnja 2022., Préfet du Gers I, C-673/20, EU:C:2022:449, t. 70. i 75.). Stoga ti državljani ne mogu zahtijevati aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za Europski parlament u svojoj državi članici boravka na temelju tumačenja Sporazuma o povlačenju s obzirom na navedeni članak 39.
- 57 Treće, što se tiče članaka 1., 7., 11. i 41. Povelje koje je naveo sud koji je uputio zahtjev, dovoljno je utvrditi da ni državljanin Ujedinjene Kraljevine, poput osobe EP, ne može zahtijevati, na temelju tumačenja tog sporazuma s obzirom na te članke 1., 7., 11. i 41., aktivno i pasivno biračko pravo

na izborima za Europski parlament koji su organizirani u njegovoj državi članici boravka jer bi to inače povrijedilo sam članak 20. stavak 2. točku (b), članak 22. stavak 2. UFEU-a, članak 39. Povelje i odredbe Sporazuma o povlačenju.

- 58 Četvrto i posljednje, kad je riječ o presudi od 12. rujna 2006., Španjolska/Ujedinjena Kraljevina (C-145/04, EU:C:2006:543), koju navodi sud koji je uputio zahtjev, valja istaknuti da sudska praksa proizašla iz te presude nije prenosiva na situaciju poput one o kojoj je riječ u glavnom predmetu.
- 59 Naime, u predmetu u kojem je donesena navedena presuda Sudu je postavljeno pitanje o tome može li država članica, uzimajući u obzir stanje prava Zajednice u trenutku nastanka činjenica, dati pravo glasa na izborima za Europski parlament osobama koje nisu građani Unije, ali koje borave na njezinu području.
- 60 U tom je kontekstu Sud presudio u točki 78. te presude da je „s obzirom na aktualno stanje prava Zajednice, određivanje nositelja aktivnog i pasivnog biračkog prava na izborima za Europski parlament obuhvaćeno nadležnošću pojedine države članice, uz poštovanje prava Zajednice, i da se člancima 189. UEZ-a, 190. UEZ-a, 17. UEZ-a i 19. UEZ-a ne protivi to da države članice daju takvo aktivno i pasivno biračko pravo određenim osobama koje su usko povezane s njima, a nisu njihovi državljani ni državljani Unije koji borave na njihovu području”.
- 61 Za razliku od predmeta u kojem je donesena presuda od 12. rujna 2006., Španjolska/Ujedinjena Kraljevina (C-145/04, EU:C:2006:543), ovaj se predmet ne odnosi na to mogu li države članice dati aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za Europski parlament osobama koje nisu građani Unije, nego na to moraju li te države članice dati to pravo osobama koje više nisu građani Unije, to jest državljanima Ujedinjene Kraljevine koji borave na njihovu području nakon povlačenja te države iz Unije 1. veljače 2020.
- 62 S obzirom na prethodna razmatranja, na drugo pitanje valja odgovoriti tako da Sporazum o povlačenju, u vezi s Poveljom, treba tumačiti na način da nakon povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz Unije 1. veljače 2020. državljani te države koji su ostvarivali svoje pravo boravka u nekoj državi članici prije isteka prijelaznog razdoblja više nemaju aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za Europski parlament u svojoj državi članici boravka.

Prvo pitanje

- 63 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita je li, s obzirom na članak 6. stavak 3. UEU-a, članke 1., 7., 11., 21., 39. i 41. Povelje te načelo proporcionalnosti, Odluka 2020/135 nevaljana u dijelu u kojem Sporazum o povlačenju ne daje državljanima Ujedinjene Kraljevine koji su ostvarivali svoje pravo boravka u nekoj državi članici prije isteka prijelaznog razdoblja aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za Europski parlament u njihovoj državi članici boravka.
- 64 S tim u vezi što se tiče, prvo, ispitivanja valjanosti Odluke 2020/135 s obzirom na članak 6. stavak 3. UEU-a te članke 1., 7., 11., 21., 39. i 41. Povelje, u točkama 50. do 57. ove presude istaknuto je da se državljanin Ujedinjene Kraljevine koji je prije isteka prijelaznog razdoblja ostvarivao svoje pravo boravka u nekoj državi članici u skladu s pravom Unije i koji u njoj nakon isteka tog razdoblja i dalje boravi, ne može pozvati, na temelju Sporazuma o povlačenju i tih članaka Povelje, na aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za Europski parlament u svojoj državi članici boravka.

- 65 U tim se okolnostima ne može smatrati da je Odluka 2020/135 u suprotnosti s navedenim člancima Povelje, s obzirom na to da Sporazum o povlačenju koji je njome odobren ne daje državljanima te bivše države članice, koja je sada treća zemlja, koji su ostvarivali svoje pravo boravka u nekoj državi članici prije isteka prijelaznog razdoblja aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za Europski parlament u njihovoj državi članici boravka.
- 66 Što se tiče, drugo, ispitivanja valjanosti Odluke 2020/135 s obzirom na načelo proporcionalnosti, valja naglasiti da se na temelju niti jednog elementa spisa kojim Sud raspolaže ne može zaključiti da je Unija, kao ugovorna strana Sporazuma o povlačenju, prekoračila granice svoje diskrecijske ovlasti prilikom vođenja vanjskih odnosa time što nije zahtijevala da se u tom sporazumu predvidi aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za Europski parlament u državi članici boravka u korist državljana Ujedinjene Kraljevine koji su ostvarivali svoje pravo boravka u nekoj državi članici prije isteka prijelaznog razdoblja.
- 67 U tom pogledu u vođenju vanjskih odnosa institucije Unije raspolažu širokim manevarskim prostorom pri političkom odlučivanju. U ostvarivanju svojih ovlasti u tom području te institucije mogu sklapati međunarodne sporazume koji se temelje, među ostalim, na načelu reciprociteta i uzajamnih koristi (presuda od 9. lipnja 2022., Préfet du Gers I, C-673/20, EU:C:2022:449, t. 99. i navedena sudska praksa).
- 68 Stoga, one nisu dužne jednostrano dodijeliti državljanima trećih zemalja prava poput aktivnog i pasivnog biračkog prava na izborima za Europski parlament u državi članici boravka koje je, osim toga, pridržano samo građanima Unije na temelju članka 20. stavka 2. točke (b) i članka 22. UFEU-a te članka 39. Povelje (vidjeti analogijom presudu od 9. lipnja 2022., Préfet du Gers I, C-673/20, EU:C:2022:449, t. 99.).
- 69 U tim se okolnostima Vijeću ne može staviti na teret da je Odlukom 2020/135 odobrilo Sporazum o povlačenju iako se njime državljanima Ujedinjene Kraljevine ne dodjeljuje aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima u njihovoj državi članici boravka, bilo tijekom prijelaznog razdoblja bilo nakon toga.
- 70 Treće, kad je riječ o okolnosti koju navodi sud koji je uputio zahtjev, da je nekim državljanima Ujedinjene Kraljevine, poput osobe EP, uskraćeno njihovo pravo glasa u Ujedinjenoj Kraljevini primjenom pravila, navedenog u točki 44. ove presude, prema kojem državljanin te države koji više od petnaest godina boravi u inozemstvu više nema pravo sudjelovanja na izborima u navedenoj državi, valja istaknuti da ta okolnost proizlazi isključivo iz odredbe prava treće države, a ne iz prava Unije. Stoga ona nije relevantna u svrhu ocjene valjanosti Odluke 2020/135 (presuda od 9. lipnja 2022., Préfet du Gers I, C-673/20, EU:C:2022:449, t. 101.).
- 71 Iz toga slijedi da ispitivanje prvog pitanja nije otkrilo nijedan element koji bi mogao utjecati na valjanost Odluke 2020/135.

Troškovi

- 72 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (osmo vijeće) odlučuje:

- 1. Sporazum o povlačenju Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju, koji je donesen 17. listopada 2019., a stupio je na snagu 1. veljače 2020., u vezi s Poveljom Europske unije o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da nakon povlačenja Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Europske unije 1. veljače 2020. državljani te države koji su ostvarivali svoje pravo boravka u nekoj državi članici prije isteka prijelaznog razdoblja više nemaju aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za Europski parlament u svojoj državi članici boravka.**
- 2. Ispitivanje prvog prethodnog pitanja nije otkrilo nijedan element koji bi mogao utjecati na valjanost Odluke Vijeća (EU) 2020/135 od 30. siječnja 2020. o sklapanju Sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju.**

Potpisi