Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 9. junija 2022*

„Predhodno odločanje – Državljanstvo Unije – Državljan Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska, ki prebiva v državi članici – Člen 9 PEU – Člena 20 in 22 PDEU – Pravica voliti in biti voljen na občinskih volitvah v državi članici stalnega prebivališča – Člen 50 PEU – Sporazum o izstopu Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska iz Evropske unije in Evropske skupnosti za atomsko energijo – Posledice izstopa države članice iz Unije – Izbris iz volilnega imenika v državi članici stalnega prebivališča – Člena 39 in 40 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – Veljavnost Sklepa (EU) 2020/135“

V zadevi C-673/20,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo tribunal judiciaire d'Auch (sodišče prve stopnje v Auchu, Francija) z odločbo z dne 17. novembra 2020, ki je na Sodišče prispela 9. decembra 2020, v postopku

EP

proti

Préfet du Gers,

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

ob udeležbi

Maire de Thoux,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, L. Bay Larsen, podpredsednik, K. Jürimäe, predsednica senata, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, N. Jääskinen (poročevalec), predsedniki senatov, I. Ziemele, predsednica senata, in J. Passer, predsednik senata, F. Biltgen, P. G. Xuereb, N. Piçarra, sodniki, L. S. Rossi, sodnica, N. Wahl in D. Gratsias, sodnika,

generalni pravobranilec: A. M. Collins,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

* Jezik postopka: francoščina.

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za EP J. Fouchet in J.-N. Caubet-Hilloutou, avocats,

– za francosko vlado A.-L. Desjonquères, D. Dubois in T. Stéhelin, agenti,

– za romunsko vlado E. Gane in A. Wellman, agentki,

– za Svet Evropske unije J. Ciantar, R. Meyer in M. Bauer, agenti,

– za Evropsko komisijo E. Montaguti, H. Krämer, C. Giolito in A. Spina, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 24. februarja 2022

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 50 PEU, členov 18, 20 in 21 PDEU, členov 39 in 40 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), členov 2, 3, 10, 12 in 127 Sporazuma o izstopu Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska iz Evropske unije in Evropske skupnosti za atomsko energijo (UL 2020, L 29, str. 7), ki je bil sprejet 17. oktobra 2019 in je začel veljati 1. februarja 2020 (v nadaljevanju: Sporazum o izstopu) in na veljavnost tega sporazuma.

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med EP, državljanko Združenega kraljestva, ki od leta 1984 prebiva v Franciji, na eni strani ter préfet du Gers (prefekt departmaja Gers, Francija) in Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) (Nacionalni inštitut za statistiko in ekonomske študije, Francija) na drugi zaradi izbrisa EP iz volilnega imenika v Franciji in zavrnitve njenega ponovnega vpisa na zadevni dodatni volilni imenik.

Pravni okvir

Pravo Unije

Pogodbi EU in DEU

3 Člen 9 PEU določa:

„[…] Vsi državljani držav članic so državljani Unije. Državljanstvo Unije se doda nacionalnemu državljanstvu in ga ne nadomesti.“

4 Člen 50 PEU določa:

„1. Vsaka država članica se lahko v skladu s svojimi ustavnimi pravili odloči za izstop iz Unije.

2. Država članica, ki se odloči izstopiti, o svoji nameri uradno obvesti Evropski svet. Na podlagi smernic, ki jih določi Evropski svet, se Unija pogaja in sklene s to državo sporazum

o podrobnostih izstopa, ki upošteva okvir njenih prihodnjih odnosov z Unijo. Pogajanja o tem sporazumu potekajo v skladu s členom 218(3) [PDEU]. Svet [Evropske unije] s kvalificirano večino po odobritvi Evropskega parlamenta sklene sporazum v imenu Unije.

3. Pogodbi se za zadevno državo prenehata uporabljati z dnem začetka veljavnosti sporazuma o izstopu, sicer pa dve leti po uradnem obvestilu iz odstavka 2, razen če Evropski svet po dogovoru z zadevno državo članico soglasno ne sklene, da se to obdobje podaljša.

[…]“.

5 Člen 18, prvi odstavek, PDEU določa:

„Kjer se uporabljata Pogodbi in brez poseganja v njune posebne določbe, je prepovedana vsakršna diskriminacija glede na državljanstvo.“

6 Člen 20 PDEU določa:

„1. S Pogodbama se uvede državljanstvo Unije. Državljani Unije so vse osebe z državljanstvom ene od držav članic. Državljanstvo Unije se doda nacionalnemu državljanstvu in ga ne nadomesti.

2. Državljani Unije imajo pravice in dolžnosti, določene v Pogodbah. Med drugim imajo:

[…]

(b) pravico voliti in biti voljen na volitvah v Evropski parlament in na občinskih volitvah v državi članici, kjer prebivajo, pod enakimi pogoji kot državljani te države“.

7 Člen 21(1) PDEU določa:

„Vsak državljan Unije ima pravico prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic ob upoštevanju omejitev in pogojev, določenih s Pogodbama in ukrepi, ki so bili sprejeti za njuno uveljavitev.“

8 Člen 22 PDEU določa:

„1. Vsak državljan Unije, ki prebiva v državi članici, nima pa njenega državljanstva, ima pravico, da v tej državi voli in je voljen na občinskih volitvah pod enakimi pogoji kakor državljani te države. […]

2. […] [V]sak državljan Unije, ki prebiva v neki državi članici, nima pa njenega državljanstva, [ima] pravico, da v tej državi voli in je voljen na volitvah v Evropski parlament pod enakimi pogoji kakor državljani te države. […]“.

Listina

9 Člen 39 Listine, naslovljen „Pravica voliti in biti voljen na volitvah v Evropski parlament“, v odstavku 1 določa:

„Vsak državljan Unije ima pravico, da v državi članici, v kateri prebiva, pod enakimi pogoji kakor državljani te države voli in je voljen na volitvah v Evropski parlament.“

10 Člen 40 Listine, naslovljen „Pravica voliti in biti voljen na občinskih volitvah“, določa:

„Vsak državljan Unije ima pravico, da v državi članici, v kateri prebiva, pod enakimi pogoji kakor državljani te države voli in je voljen na občinskih volitvah.“

Sporazum o izstopu

11 Sporazum o izstopu je bil v imenu Unije in Evropske skupnosti za atomsko energijo (ESAE) odobren s Sklepom Sveta (EU) 2020/135 z dne 30. januarja 2020 (UL 2020, L 29, str. 1).

12 V četrtem, šestem in osmem odstavku preambule tega sporazuma je navedeno:

„ob sklicevanju na to, da na podlagi člena 50 PEU v povezavi s členom 106a [AE] ter v skladu z ureditvijo iz tega sporazuma pravo Unije in Euratoma v celoti preneha veljati za Združeno kraljestvo od datuma začetka veljavnosti tega sporazuma;

[…]

ob priznavanju, da je treba zagotoviti vzajemno zaščito za državljane Unije in državljane Združenega kraljestva ter njihove družinske člane, kadar so uveljavljali pravice do prostega gibanja pred datumom, določenim v tem sporazumu, ter zagotoviti, da so njihove pravice iz tega sporazuma izvršljive in temeljijo na načelu nediskriminacije; ob priznavanju, da bi bilo treba zaščititi tudi pravice, ki izhajajo iz obdobij socialnega zavarovanja;

[…]

ob upoštevanju, da je v interesu Unije in Združenega kraljestva, da določita prehodno obdobje ali obdobje izvajanja, v katerem bi se moralo pravo Unije, vključno z mednarodnimi sporazumi, ne glede na vse posledice izstopa Združenega kraljestva iz Unije, kar zadeva sodelovanje Združenega kraljestva v institucijah, organih, uradih in agencijah Unije, zlasti zaključka mandatov vseh članov institucij, organov in agencij Unije, ki so predlagani, imenovani ali izvoljeni v zvezi s članstvom Združenega kraljestva v Uniji, na datum začetka veljavnosti tega sporazuma, uporabljati za Združeno kraljestvo in v njem, in načeloma z enakim učinkom, kar zadeva države članice, da bi se preprečile motnje v obdobju pogajanj o sporazumih o prihodnjih odnosih“.

13 Prvi del navedenega sporazuma, naslovljen „Skupne določbe“, vsebuje člene od 1 do 8. Člen 2, točke od (c) do (e), istega sporazuma določa:

„V tem sporazumu se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[…]

(c) ‚državljan Unije‘ pomeni vsako osebo, ki ima državljanstvo države članice;

(d) ‚državljan Združenega kraljestva‘ pomeni državljana Združenega kraljestva, kakor je opredeljen v Novi izjavi vlade Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska z dne 31. decembra 1982 o opredelitvi izraza ‚državljani‘ […] skupaj z Izjavo št. 63, priloženo Sklepni listini medvladne konference, ki je sprejela Lizbonsko pogodbo […];

(e) ‚prehodno obdobje‘ pomeni obdobje iz člena 126“.

14 Drugi del Sporazuma o izstopu, naslovljen „Pravice državljanov“, sestavljajo členi od 9 do 39. Člen 9, točki (c) in (d), tega sporazuma določa:

„V tem delu se brez poseganja v naslov III uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[…]

(c) ‚država gostiteljica‘ pomeni:
   (i) za državljane Unije in njihove družinske člane Združeno kraljestvo, če so tam uveljavljali pravico do prebivanja v skladu s pravom Unije pred koncem prehodnega obdobja in tam še naprej prebivajo po koncu tega obdobja;
   (ii) za državljane Združenega kraljestva in njihove družinske člane državo članico, v kateri so uveljavljali pravico do prebivanja v skladu s pravom Unije pred koncem prehodnega obdobja in tam še naprej prebivajo po koncu tega obdobja;

(d) ‚država dela‘ pomeni:
   (i) za državljane Unije Združeno kraljestvo, če so tam opravljali gospodarsko dejavnost kot obmejni delavci pred koncem prehodnega obdobja in jo tam še naprej opravljajo po koncu tega obdobja;
   (ii) za državljane Združenega kraljestva državo članico, v kateri so opravljali gospodarsko dejavnost kot obmejni delavci pred koncem prehodnega obdobja in jo tam še naprej opravljajo po koncu tega obdobja“.

15 Člen 10 navedenega sporazuma, naslovljen „Osebno področje uporabe“, določa:

„1. Ta del se brez poseganja v naslov III uporablja za naslednje osebe:

(a) državljane Unije, ki so pred koncem prehodnega obdobja uveljavljali svojo pravico do prebivanja v Združenem kraljestvu v skladu s pravom Unije in tam še naprej prebivajo po koncu tega obdobja;

(b) državljane Združenega kraljestva, ki so pred koncem prehodnega obdobja uveljavljali svojo pravico kot obmejni delavci v eni ali več državah članicah v skladu s pravom Unije in jo uveljavljajo še naprej po koncu tega obdobja;

[…]“.

16 Člen 12 Sporazuma o izstopu, naslovljen „Prepoved diskriminacije“, določa:

„V okviru tega dela in brez poseganja v njegove posebne določbe je v državi gostiteljici in državi dela prepovedana kakršna koli diskriminacija oseb iz člena 10 tega sporazuma glede na državljanstvo v smislu prvega pododstavka člena 18 PDEU.“

17 Členi od 13 do 39 tega sporazuma vsebujejo določbe, ki podrobneje določajo vsebino pravic, ki jih imajo osebe, na katere se nanaša drugi del navedenega sporazuma.

18 Člen 126 istega sporazuma, naslovljen „Prehodno obdobje“, določa:

„Prehodno obdobje oziroma obdobje izvajanja se začne na datum začetka veljavnosti tega sporazuma in konča 31. decembra 2020.“

19 Člen 127 Sporazuma o izstopu, naslovljen „Obseg prehoda“, določa:

„1. Če ni s tem sporazumom določeno drugače, se v prehodnem obdobju za Združeno kraljestvo in v njem uporablja pravo Unije.

Vendar se v prehodnem obdobju za Združeno kraljestvo in v njem ne uporabljajo naslednje določbe Pogodb in akti, ki so jih sprejeli institucije, organi, uradi ali agencije Unije:

[…]

(b) člen 11(4) PEU, točka (b) člena 20(2), člen 22 in prvi odstavek člena 24 PDEU, člena 39 in 40 [Listine] ter akti, sprejeti na podlagi teh določb.

[…]

6. Če ni s tem sporazumom določeno drugače, se v prehodnem obdobju vsa sklicevanja na države članice v pravu Unije, ki se uporablja na podlagi odstavka 1, med drugim tudi kot ga izvajajo in uporabljajo države članice, razumejo, kot da vključujejo Združeno kraljestvo.“

20 Na podlagi člena 185 tega sporazuma je ta začel veljati 1. februarja 2020. Poleg tega iz četrtega odstavka tega člena izhaja, da se drugi del navedenega sporazuma uporablja od konca prehodnega obdobja.

Francosko pravo

21 Člen 88-3 Constitution du 4 octobre 1958 (ustava z dne 4. oktobra 1958) v različici, ki izhaja iz loi constitutionnelle n° 93-952 (ustavni zakon št. 93-952) z dne 27. julija 1993 (JORF z dne 28. julija 1993, str. 10600), določa:

„Ob upoštevanju vzajemnosti in v skladu s podrobnimi pravili, določenimi v [Pogodbi EU], se lahko pravica voliti in biti voljen na občinskih volitvah podeli samo državljanom Unije, ki prebivajo v Franciji. […]“.

22 Člen LO 227-1 code électoral, issu de la loi organique n° 98-404 du 25 mai 1998 déterminant les conditions d’application de l’article 88-3 de la Constitution relatif à l’exercice par les citoyens de l’Union européenne résidant en France, autres que les ressortissants français, du droit de vote et d’éligibilité aux élections municipales, et portant transposition de la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994 (volilni zakonik, ki izhaja iz temeljnega zakona št. 98404 z dne 25. maja 1998 o določitvi pogojev za uporabo člena 88 3 ustave v zvezi z uresničevanjem pravice voliti in biti voljen na občinskih volitvah s strani državljanov Evropske unije, ki prebivajo v Franciji in niso francoski državljani, ter o prenosu Direktive 94/80/ES z dne 19. decembra 1994) (JORF z dne 26. maja 1998, str. 7975), določa:

„Državljani Evropske unije, ki prebivajo v Franciji in niso francoski državljani, lahko ob upoštevanju določb tega oddelka sodelujejo na volitvah v občinske svete pod enakimi pogoji kot francoski volivci.

Za osebe iz prvega odstavka se šteje, da prebivajo v Franciji, če imajo tam dejansko prebivališče ali če je njihovo prebivanje neprekinjeno.

[…]“.

23 Člen LO 227-2 volilnega zakonika določa:

„Za uresničevanje volilne pravice se osebe iz člena LO 227-1 na njihovo zahtevo vpišejo v dodatni volilni imenik.

Vpis lahko zahtevajo, če imajo volilno pravico v matični državi in če izpolnjujejo druge pravne pogoje razen francoskega državljanstva za to, da so volivci in da so vpisani v volilni imenik v Franciji.“

24 Na podlagi člena L 16(III), drugi pododstavek, volilnega zakonika je INSEE pristojen za izbris umrlih volivcev in volivcev, ki nimajo več volilne pravice, iz enotnega volilnega imenika.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

25 EP, državljanka Združenega kraljestva, od leta 1984 prebiva v Franciji in je poročena s francoskim državljanom. Francoskega državljanstva ni pridobila niti zanj ni zaprosila.

26 Po začetku veljavnosti Sporazuma o izstopu je bila EP 1. februarja 2020 z učinkom od tega datuma izbrisana iz volilnega imenika v Franciji. Tako se ni mogla udeležiti občinskih volitev, ki so potekale 15. marca 2020.

27 EP je 6. oktobra 2020 vložila zahtevek za ponovni vpis v dodatni volilni imenik, ki se uporablja za državljane Unije, ki niso francoski državljani.

28 Župan občine Thoux (Francija) je z odločbo z dne 7. oktobra 2020 ta zahtevek zavrnil.

29 EP je 9. novembra 2020 zoper to odločbo vložila tožbo pri predložitvenem sodišču.

30 Pred tem sodiščem je EP poudarila, da zaradi pravnega pravila Združenega kraljestva, na podlagi katerega se državljan te države, ki že več kot 15 let prebiva v tujini, ne more več udeležiti volitev v tej državi (v nadaljevanju: pravilo 15 let), nima več pravice voliti in biti voljena v Združenem kraljestvu.

31 Tako naj bi bila EP v drugačnem položaju od tistega, glede katerega je Cour de cassation (kasacijsko sodišče, Francija) razsodilo, da izguba državljanstva Unije ne posega nesorazmerno v državljanske in politične pravice zadevne osebe, saj je ta lahko glasovala na referendumu o izstopu Združenega kraljestva iz Unije in volila na parlamentarnih volitvah leta 2019. To pa naj za EP ne bi veljalo.

32 Po mnenju EP izguba statusa državljana Unije iz člena 20 PDEU ne more biti samodejna posledica izstopa Združenega kraljestva iz Unije. Dodaja, da ta izguba krši načeli pravne varnosti in sorazmernosti ter da pomeni tudi diskriminacijo med državljani Unije in kršitev njene pravice do prostega gibanja.

33 Župan občine Thoux opozarja, da veljavne nacionalne določbe ne omogočajo vpisa EP v volilni imenik.

34 Prefekt departmaja Gers predlaga zavrnitev tožbe. Med drugim meni, da je izstop Združenega kraljestva iz Unije 1. februarja 2020 povzročil izgubo pravice državljanov te države voliti in biti voljeni na občinskih in evropskih volitvah v Franciji ter s tem izbris po uradni dolžnosti državljanov Združenega kraljestva, kot je EP, ki nimajo tudi francoskega državljanstva, iz posebnega volilnega imenika s strani INSEE.

35 Predložitveno sodišče poudarja, da je EP popolnoma odvzeta volilna pravica, ker zaradi pravila 15 let ne more voliti na volitvah v Združenem kraljestvu in ker je na podlagi določb člena 127 Sporazuma o izstopu izgubila tudi volilno pravico na volitvah v Evropski parlament in na občinskih volitvah v Franciji.

36 Navedeno sodišče meni, da uporaba določb tega sporazuma za EP nesorazmerno posega v njeno temeljno volilno pravico.

37 V teh okoliščinah je tribunal judiciaire d'Auch (sodišče prve stopnje v Auchu, Francija) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba člen 50 [PEU] in Sporazum o izstopu razlagati tako, da ukinjata evropsko državljanstvo za državljane Združenega kraljestva, ki so pred koncem prehodnega obdobja izvrševali pravico do prostega gibanja in proste naselitve na ozemlju druge države članice, zlasti za tiste, ki na ozemlju druge države članice prebivajo že več kot 15 let in za katere velja zakon Združenega kraljestva, imenovan [pravilo 15 let], s čimer jim je tako odvzeta vsaka volilna pravica?

2. Če je odgovor pritrdilen, ali je treba člene 2, 3, 10, 12 in 127 Sporazuma o izstopu in odstavek 6 njegove preambule v povezavi s členi 18, 20 in 21 [PDEU] razlagati tako, da je tem državljanom Združenega kraljestva brez izjeme dovoljeno ohraniti pravice iz evropskega državljanstva, ki so jih imeli pred izstopom njihove države iz Evropske unije?

3. Če je odgovor na drugo vprašanje nikalen, ali ni Sporazum o izstopu neveljaven v delu, v katerem krši načela, ki oblikujejo identiteto Evropske unije, in zlasti člene 18, 20 in 21 [PDEU] ter tudi člena 39 in 40 [Listine], in ali ne krši načela sorazmernosti s tem, da ne vsebuje določbe, s katero bi jim bilo brez izjeme dovoljeno ohraniti te pravice?

4. Ali ni vsekakor člen 127(1)(b) Sporazuma o izstopu neveljaven v delu, v katerem krši člene 18, 20 in 21 [PDEU] ter člena 39 in 40 [Listine] s tem, da državljanom Unije, ki so izvrševali svojo pravico do prostega gibanja in proste naselitve v Združenem kraljestvu, odvzema pravico voliti in biti voljen na občinskih volitvah v tej državi, in – če Splošno sodišče in Sodišče te določbe razlagata enako kot francoski Conseil d'État (državni svet) – ali se ta kršitev ne nanaša na državljane Združenega kraljestva, ki so svojo pravico do prostega gibanja in proste naselitve na ozemlju druge države članice izvrševali več kot 15 let in zanje velja zakon Združenega kraljestva, imenovan [pravilo 15 let], s čimer jim je tako odvzeta vsaka volilna pravica?“

Predlog za ponovno odprtje ustnega dela postopka

38 EP je z vlogo, ki je bila v sodnem tajništvu Sodišča vložena 15. aprila 2022, predlagala, naj se na podlagi člena 83 Poslovnika Sodišča ponovno odpre ustni del postopka.

39 EP se je v utemeljitev svojega predloga sklicevala na okoliščino, da je Conseil d'État (državni svet, Francija) 22. marca 2022 izdal sodbo, s katero je v zadevi, ki je primerljiva z zadevo iz postopka v glavni stvari, ne da bi počakal na sodbo Sodišča v tej zadevi, odločil o posledicah izstopa Združenega kraljestva iz Unije za status državljanov Združenega kraljestva, ki prebivajo v Franciji, glede na pravila Unije na področju državljanstva. Navedla je tudi, da se ne strinja s sklepnimi predlogi generalnega pravobranilca, predstavljenimi 24. februarja 2022, ki naj poleg tega ne bi obravnavali več njenih trditev.

40 V zvezi s tem je treba spomniti, prvič, da Statut Sodišča Evropske unije in Poslovnik zadevnim strankam iz člena 23 tega statuta ne dajeta možnosti, da predložijo stališča v odgovor na sklepne predloge generalnega pravobranilca (sodba z dne 16. novembra 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim in drugi, od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931, točka 30 in navedena sodna praksa).

41 Drugič, v skladu s členom 252, drugi odstavek, PDEU mora generalni pravobranilec popolnoma nepristransko in neodvisno javno predstaviti obrazložene sklepne predloge o zadevah, pri katerih se v skladu s Statutom Sodišča Evropske unije zahteva njegovo sodelovanje. Ne gre torej za mnenje, namenjeno sodnikom ali strankam, ki bi ga izdal organ zunaj Sodišča, ampak za individualno, obrazloženo in javno izraženo mnenje člana institucije. Zato stranke o sklepnih predlogih generalnega pravobranilca ne morejo razpravljati (glej v tem smislu sodbo z dne 6. oktobra 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, točka 21). Poleg tega Sodišča ne zavezujejo niti ti predlogi niti obrazložitev, ki generalnega pravobranilca pripelje do njih. Zato nestrinjanje zadevne stranke s sklepnimi predlogi generalnega pravobranilca, ne glede na vprašanja, ki jih je ta preučil v svojih sklepnih predlogih, samo po sebi ne more biti razlog, ki bi utemeljeval ponovno odprtje ustnega postopka (sodba z dne 16. novembra 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim in drugi, od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931, točka 31 in navedena sodna praksa).

42 Sodišče sicer lahko na podlagi člena 83 Poslovnika po opredelitvi generalnega pravobranilca kadar koli odredi ponovno odprtje ustnega dela postopka, zlasti če meni, da zadeva ni dovolj razjasnjena, ali če stranka po koncu ustnega dela postopka navede novo dejstvo, ki je odločilno za odločitev Sodišča, ali če je treba v zadevi odločiti na podlagi trditve, o kateri zadevne stranke niso razpravljale.

43 Vendar Sodišče v obravnavanem primeru po opredelitvi generalnega pravobranilca meni, da ima na voljo vse potrebne elemente, da lahko odloči o tem predlogu za sprejetje predhodne odločbe. Poleg tega poudarja, da elementi, ki jih je EP navedla v podporo svojemu predlogu za ponovno odprtje ustnega dela postopka, vključno z navedeno nacionalno odločbo, niso nova dejstva, ki bi lahko vplivala na odločitev, ki jo mora tako sprejeti.

44 Zato ni treba odrediti ponovnega odprtja ustnega dela postopka.

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo in drugo vprašanje

45 Predložitveno sodišče s prvim in drugim vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člena 9 in 50 PEU ter člene od 20 do 22 PDEU v povezavi s Sporazumom o izstopu razlagati tako, da od izstopa Združenega kraljestva iz Unije 1. februarja 2020 državljani te

države, ki so pred koncem prehodnega obdobja izvrševali pravico do prebivanja v državi članici, nimajo več statusa državljana Unije, in, natančneje, na podlagi členov 20(2)(b) in 22 PDEU pravice voliti in biti voljen na občinskih volitvah v državi članici svojega stalnega prebivališča, tudi če jim je na podlagi prava države, katere državljani so, odvzeta pravica voliti na volitvah, ki jih organizira zadnjenavedena država.

46 V zvezi s tem je treba na prvem mestu poudariti, da se za državljanstvo Unije zahteva državljanstvo države članice.

47 V skladu s členom 9 PEU in členom 20(1) PDEU morajo namreč državljani Unije imeti državljanstvo ene od držav članic. Poleg tega iz teh določb izhaja, da se državljanstvo Unije doda nacionalnemu državljanstvu in ga ne nadomesti.

48 Avtorji Pogodb so torej s členom 9 PEU in členom 20 PDEU vzpostavili neločljivo in izključno povezavo med državljanstvom države članice in pridobitvijo, pa tudi ohranitvijo, statusa državljana Unije.

49 S tega vidika je Sodišče razsodilo, da člen 20 PDEU vsem osebam, ki imajo državljanstvo ene od držav članic, priznava status državljana Unije, katerega namen je v skladu z ustaljeno sodno prakso biti temeljni status državljanov držav članic (sodba z dne 18. januarja 2022, Wiener Landesregierung (Preklic zagotovila za podelitev državljanstva na podlagi naturalizacije), C-118/20, EU:C:2022:34, točka 38 in navedena sodna praksa).

50 Členi 20(2), 21 in 22 PDEU na status državljana Unije vežejo vrsto pravic. Državljanstvo Unije vsakemu državljanu Unije med drugim podeljuje temeljno in individualno pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic ob upoštevanju omejitev in pogojev, določenih v Pogodbi DEU, in ukrepov, sprejetih za njihovo izvajanje (glej v tem smislu sodbo z dne 8. maja 2018, K. A. in drugi (Združitev družine v Belgiji), C-82/16, EU:C:2018:308, točka 48 in navedena sodna praksa).

51 Natančneje, glede državljanov Unije, ki prebivajo v eni od držav članic, niso pa njeni državljani, te pravice na podlagi člena 20(2)(b) in člena 22 PDEU vključujejo pravico voliti in biti voljen na občinskih volitvah v državi članici, v kateri prebivajo, pod enakimi pogoji kot državljani zadnjenavedene države članice. To pravico priznava tudi člen 40 Listine. Nobena od teh določb pa ne daje navedene pravice državljanom tretjih držav.

52 Kot je navedla Komisija, okoliščina, da je posameznik v času, ko je bila država, katere državljan je, država članica, uveljavljal svojo pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju druge države članice, temu posamezniku zato ne omogoča, da bi ohranil status državljana Unije in vse pravice, ki so s Pogodbo DEU vezane na ta status, če po izstopu svoje matične države iz Unije nima več državljanstva države članice.

53 Na drugem mestu, glede posledic izstopa Združenega kraljestva iz Unije za državljane te države je treba navesti, da člen 50(1) PEU določa, da se lahko vsaka država članica v skladu s svojimi ustavnimi pravili odloči za izstop iz Unije. Iz tega izhaja, da se zadevni državi članici pri sprejetju odločitve ni treba usklajevati z drugimi državami članicami niti z institucijami Unije. Odločitev o izstopu sprejme država članica sama ob spoštovanju svojih ustavnih pravil in je torej odvisna zgolj od njene suverene izbire (sodba z dne 10. decembra 2018, Wightman in drugi, C-621/18, EU:C:2018:999, točka 50).

54 Kot je opozorilo Sodišče, člen 50(2) in (3) PEU določa postopek, ki ga je treba uporabiti v primeru odločitve za izstop, ki zajema, prvič, uradno obvestilo Evropskemu svetu o nameri za izstop, drugič, pogajanje in sklenitev sporazuma o podrobnostih izstopa, ki upošteva okvir prihodnjih odnosov med zadevno državo in Unijo, ter tretjič, izstop iz same Unije na dan začetka veljavnosti tega sporazuma, sicer pa dve leti po uradnem obvestilu Evropskemu svetu, razen če ta po dogovoru z zadevno državo članico soglasno sklene, da se to obdobje podaljša (sodba z dne 16. novembra 2021, Governor of Cloverhill Prison in drugi, C-479/21 PPU, EU:C:2021:929, točka 48 in navedena sodna praksa).

55 Zato sta se Pogodbi na podlagi člena 50(3) PEU za Združeno kraljestvo prenehali uporabljati na dan začetka veljavnosti Sporazuma o izstopu, 1. februarja 2020, tako da ta država od tega datuma ni več država članica (glej v tem smislu sklep z dne 16. junija 2021, Sharpston/Svet in predstavniki vlad držav članic, C-685/20 P, EU:C:2021:485, točka 53).

56 Zato državljani Združenega kraljestva od 1. februarja 2020 nimajo več državljanstva države članice, ampak državljanstvo tretje države.

57 Kot je razvidno iz točk od 46 do 51 te sodbe, pa je državljanstvo ene od držav članic nujni pogoj za to, da lahko oseba pridobi in ohrani status državljana Unije ter uživa vse s tem statusom povezane pravice. Izguba državljanstva države članice torej za zadevno osebo pomeni samodejno izgubo statusa državljana Unije.

58 Ker so v teh okoliščinah državljani Združenega kraljestva od 1. februarja 2020 državljani tretje države, so s tem datumom izgubili status državljana Unije. Zato nimajo več pravice – na podlagi člena 20(2)(b) in člena 22 PDEU – voliti in biti voljen na občinskih volitvah v državi članici svojega prebivališča. V zvezi s tem ni pomembno, da so državljani Združenega kraljestva pred tem izvrševali svojo pravico do prebivanja v državi članici.

59 Glede pomislekov predložitvenega sodišča v zvezi s po njegovem mnenju nesorazmernimi posledicami, ki jih ima odvzem statusa državljana Unije za državljana Združenega kraljestva, kot je EP, ki mu je poleg tega na podlagi pravila 15 let odvzeta volilna pravica v Združenem kraljestvu, je treba na eni strani pojasniti, da je izguba tega statusa in posledično izguba pravice voliti in biti voljen na občinskih volitvah v državi članici prebivališča tega državljana – kot je generalni pravobranilec navedel v točki 42 sklepnih predlogov – samodejna posledica same suverene odločitve Združenega kraljestva, da izstopi iz Unije, na podlagi člena 50(1) PEU.

60 Na drugi strani, glede pravila 15 let, gre za izbiro volilne zakonodaje, ki jo je sprejela ta nekdanja država članica, ki je zdaj tretja država.

61 V teh okoliščinah niti od pristojnih organov držav članic niti od njihovih sodišč ni mogoče zahtevati, da posamično preučijo posledice izgube statusa državljana Unije za zadevno osebo glede na načelo sorazmernosti.

62 V zvezi s tem je treba poudariti, da je izguba tega statusa in pravice voliti in biti voljen na volitvah, organiziranih v državi članici stalnega prebivališča zadevne osebe, samodejna posledica odločitve – ki jo je suvereno sprejela nekdanja država članica na podlagi člena 50(1) PEU – da izstopi iz Unije in tako postane tretja država. Zadeve, v katerih je Sodišče določilo obveznost posamičnega preizkusa sorazmernosti posledic izgube državljanstva Unije, pa so se nanašale na posebne položaje, za katere se uporablja pravo Unije, v katerih je država članica odvzela državljanstvo posameznikom na podlagi zakonodajnega ukrepa te države članice (glej v tem

smislu sodbo z dne 12. marca 2019, Tjebbes in drugi, C-221/17, EU:C:2019:189, točka 48) ali posamične odločbe, ki jo je sprejel pristojni organ navedene države članice (glej v tem smislu sodbi z dne 2. marca 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, točka 42, in z dne 18, januarja 2022, Wiener Landesregierung (Preklic zagotovila za podelitev državljanstva na podlagi naturalizacije), C-118/20, EU:C:2022:34, točka 74). Sodne prakse, ki izhaja iz teh različnih sodb, torej ni mogoče prenesti na položaj, kakršen je ta v postopku v glavni stvari.

63 Na tretjem mestu, glede vprašanja, ali Sporazum o izstopu po izstopu Združenega kraljestva iz Unije in torej po tem, ko je 1. februarja 2020 začel veljati ta sporazum, za državljane Združenega kraljestva, ki so pred koncem prehodnega obdobja uveljavljali pravico do prebivanja v državi članici v skladu s pravom Unije, ohranja pravico voliti in biti voljeni na občinskih volitvah v državi članici njihovega stalnega prebivališča, je treba poudariti, da v tem sporazumu ni ničesar, kar bi omogočalo ugotovitev, da ta sporazum tem državljanom podeljuje tako pravico.

64 Zlasti je treba ugotoviti, da v skladu s četrtim odstavkom preambule Sporazuma o izstopu v skladu z ureditvijo iz tega sporazuma pravo Unije v celoti preneha veljati za Združeno kraljestvo od datuma začetka veljavnosti tega sporazuma.

65 Glede te ureditve, katere namen je omogočiti, da se izstop Združenega kraljestva izvede na urejen način (glej v tem smislu sodbo z dne 10. decembra 2018, Wightman in drugi, C-621/18, EU:C:2018:999, točka 56), Sporazum o izstopu razlikuje med dvema obdobjema.

66 Na eni strani Sporazum o izstopu v skladu s svojim členom 2(e) v povezavi s svojim členom 126 določa prehodno obdobje od 1. februarja do 31. decembra 2020.

67 V zvezi s tem člen 127(1) tega sporazuma določa načelo, navedeno tudi v osmem odstavku njegove preambule, v skladu s katerim se je v prehodnem obdobju za Združeno kraljestvo in v njem še naprej uporabljalo pravo Unije. Vendar člen 127(1)(b) navedenega sporazuma z odstopanjem od tega načela iz uporabe za Združeno kraljestvo in v njem izrecno izključuje člen 20(2)(b) in člen 22 PDEU ter člena 39 in 40 Listine, to so določbe primarnega prava Unije, ki se nanašajo na pravico državljanov Unije voliti in biti voljeni na volitvah v Evropskem parlamentu in na občinskih volitvah v državi članici svojega stalnega prebivališča.

68 Res je, kot je trdila EP, da se v skladu s členom 127(1)(b) Sporazuma o izstopu ta izključitev nanaša na Združeno kraljestvo in na ozemlje te države, kot je opredeljeno v členu 3(1) tega sporazuma, ki se nanaša na ozemeljsko veljavnost tega sporazuma, ne da bi se izrecno nanašala na njegove državljane. Vendar je treba šteti, da navedena izključitev velja tudi za državljane Združenega kraljestva, ki so pred koncem prehodnega obdobja uveljavljali pravico do prebivanja v državi članici v skladu s pravom Unije.

69 Člen 127(1) Sporazuma o izstopu je namreč treba razlagati v povezavi s členom 127(6) tega sporazuma.

70 Iz zadnjenavedene določbe pa izhaja, da je treba določbe prava Unije, ki se pri izvajanju in uporabi s strani držav članic na podlagi člena 127(1)(b) tega sporazuma ne uporabljajo, razlagati tako, da na svoje področje uporabe ne vključujejo Združenega kraljestva. Med temi določbami so člen 20(2)(b) PDEU in člen 22 PDEU ter člena 39 in 40 Listine, ki se nanašajo na pravico voliti in biti voljen na volitvah v Evropski parlament ter na občinskih volitvah. Ta pravica je pridržana za vse državljane Unije, ki prebivajo v državi članici, nimajo pa njenega državljanstva, pri čemer člen 20(1) PDEU določa, da so državljani Unije „vse osebe z državljanstvom ene od držav članic“.

71 Zato države članice od 1. februarja 2020 niso bile več dolžne državljanov Združenega kraljestva obravnavati enako kot državljane držav članic za namene uporabe člena 20(2)(b) in člena 22 PDEU ter členov 39 in 40 Listine, in zato državljanom Združenega kraljestva, ki prebivajo na njihovem ozemlju, niso bile več dolžne zagotoviti pravice voliti in biti voljeni na volitvah v Evropski parlament in na občinskih volitvah, ki je na podlagi teh določb priznana osebam, ki imajo kot državljani države članice status državljana Unije.

72 Nasprotna razlaga člena 127(1)(b) Sporazuma o izstopu – ki bi uporabo tega sporazuma omejila zgolj na ozemlje Združenega kraljestva in torej le na državljane Unije, ki so v prehodnem obdobju prebivali v tej državi – bi vsekakor ustvarila nesomernost med pravicami, ki jih ta sporazum podeljuje državljanom Združenega kraljestva in državljanom Unije. Taka nesomernost pa bi bila v nasprotju s ciljem navedenega sporazuma, navedenim v šestem odstavku njegove preambule, ki je zagotoviti vzajemno zaščito za državljane Unije in državljane Združenega kraljestva, ki so uveljavljali pravice do prostega gibanja pred koncem prehodnega obdobja.

73 Na drugi strani, glede obdobja, ki se je začelo po prehodnem obdobju 1. januarja 2021, Sporazum o izstopu v drugem delu določa pravila, katerih namen je vzajemno in enako zaščititi položaj državljanov Unije in državljanov Združenega kraljestva iz točke (a) oziroma točke (b) člena 10 tega sporazuma, ki so pred koncem prehodnega obdobja uveljavljali pravico do prostega gibanja.

74 Cilj teh pravil, ki se v skladu s členom 185, četrti odstavek, navedenega sporazuma uporabljajo od konca prehodnega obdobja, je, kot je opozorjeno v točki 72 te sodbe, zagotoviti vzajemno zaščito za državljane Unije in državljane Združenega kraljestva iz prejšnje točke. Navedena pravila se v skladu z določbami iz členov od 13 do 39 Sporazuma o izstopu nanašajo na pravice v zvezi s prebivanjem, pravice delavcev in samozaposlenih oseb, poklicne kvalifikacije in koordinacijo sistemov socialne varnosti.

75 Vendar kot je za prehodno obdobje navedeno v členu 127(1)(b) tega sporazuma, med pravicami, ki so posebej določene v njegovem drugem delu, ni navedena pravica voliti in biti voljen na občinskih volitvah v državi članici stalnega prebivališča državljanov Združenega kraljestva, ki so pred koncem prehodnega obdobja uveljavljali pravico do prebivanja v državi članici Unije in tam še naprej prebivajo.

76 V tem okviru je treba poleg tega pojasniti, da se prepoved – ki je določena v členu 12 tega sporazuma – kakršne koli diskriminacije oseb iz člena 10 tega sporazuma glede na državljanstvo v smislu prvega pododstavka člena 18 PDEU v državi gostiteljici v smislu člena 9(c) tega sporazuma in v državi dela, kot je opredeljena v členu 9(d) tega sporazuma, v skladu z besedilom tega člena 12 nanaša na drugi del istega sporazuma.

77 Pravica voliti in biti voljen na občinskih volitvah v državi članici prebivališča državljanov Združenega kraljestva iz člena 10(b) Sporazuma o izstopu pa ne spada na področje uporabe drugega dela tega sporazuma. Tako se državljan Združenega kraljestva, kot je EP, ki je pred koncem prehodnega obdobja uveljavljal pravico do prebivanja v državi članici v skladu s pravom Unije in ki tam še naprej prebiva, ne more uspešno sklicevati na to prepoved diskriminacije, da bi uveljavljal pravico voliti in biti voljen na občinskih volitvah v državi članici svojega prebivališča, ki mu je bila po suvereni odločitvi Združenega kraljestva, da izstopi iz Unije, odvzeta.

78 V skladu z zgornjimi premisleki je treba v zvezi s prvim odstavkom člena 18 PDEU opozoriti tudi, da se ta določba ne uporablja v primeru morebitnega različnega obravnavanja državljanov držav članic in državljanov tretjih držav (glej v tem smislu sodbo z dne 2. aprila 2020, Ruska Federacija, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, točka 40 in navedena sodna praksa).

79 V zvezi s členom 21 PDEU je prav tako treba opozoriti, da ta člen v odstavku 1 določa pravico vsakega državljana Unije do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic ter se, kot je razvidno iz člena 20(1) PDEU, uporablja za vse osebe z državljanstvom ene od držav članic, tako da se ne uporablja za državljane tretjih držav (sodba z dne 2. aprila 2020, Ruska Federacija, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, točka 41).

80 V delu, v katerem je Sporazum o izstopu določil uporabo člena 18, prvi odstavek, PDEU in člena 21, prvi odstavek, PDEU v prehodnem obdobju in po njem, teh določb ni mogoče – ne da bi bili kršeni člena 20(2)(b) in 22 PDEU, člen 40 Listine in določbe Sporazuma o izstopu – razlagati tako, da tudi državljanom Združenega kraljestva, ki nimajo več državljanstva države članice, podeljujeta pravico voliti in biti voljen na občinskih volitvah v državi članici svojega prebivališča.

81 Zato člena 18, prvi odstavek, PDEU in člena 21, prvi odstavek, PDEU ni mogoče razlagati tako, da državam članicam nalagata, da po 1. februarju 2020 državljanom Združenega kraljestva, ki prebivajo na njihovem ozemlju, še naprej zagotavljajo pravico voliti in biti voljeni na občinskih volitvah, organiziranih na tem ozemlju, ki jo zagotavljajo državljanom Unije.

82 Ta razlaga ne posega v možnost držav članic, da pod pogoji, ki jih določijo v nacionalnem pravu, pravico voliti in biti voljen podelijo državljanom tretjih držav, ki prebivajo na njihovem ozemlju.

83 Glede na vse zgornje preudarke je treba na prvo in drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člena 9 in 50 PEU ter člene od 20 do 22 PDEU v povezavi s Sporazumom o izstopu razlagati tako, da od izstopa Združenega kraljestva iz Unije 1. februarja 2020 državljani te države, ki so pred koncem prehodnega obdobja uveljavljali pravico do prebivanja v državi članici, nimajo več statusa državljana Unije niti, natančneje, na podlagi členov 20(2)(b) in 22 PDEU pravice voliti in biti voljeni na občinskih volitvah v državi članici svojega stalnega prebivališča, tudi če jim je na podlagi prava države, katere državljani so, pravica voliti na volitvah, ki jih organizira zadnjenavedena država, odvzeta.

Tretje in četrto vprašanje

84 Ker se tretje in četrto vprašanje nanašata na veljavnost Sporazuma o izstopu, je treba opozoriti, da je Sodišče tako v okviru ničnostne tožbe kot v okviru predloga za sprejetje predhodne odločbe pristojno za presojo, ali je mednarodni sporazum, ki ga je sklenila Unija, združljiv s Pogodbama in pravili mednarodnega prava, ki so v skladu z njima zavezujoča za Unijo (glej v tem smislu sodbo z dne 27. februarja 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, točka 48 in navedena sodna praksa).

85 Kadar pa je Sodišču, kot v obravnavani zadevi, predložen predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki se nanaša na veljavnost mednarodnega sporazuma, ki ga je sklenila Unija, je treba ta predlog razumeti tako, da se nanaša na akt Unije, s katerim je bila odobrena sklenitev tega mednarodnega sporazuma. Ta nadzor nad veljavnostjo, ki ga izvede Sodišče, pa se vseeno lahko nanaša na zakonitost tega akta z vidika same vsebine zadevnega mednarodnega sporazuma (glej v tem smislu sodbo z dne 27. februarja 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, točki 50 in 51).

86 Sklenitev Sporazuma o izstopu je bila odobrena s Sklepom 2020/135.

87 Opozoriti je treba tudi, da če se vprašanja za predhodno odločanje, ki jih postavi nacionalno sodišče v okviru lastne pristojnosti, nanašajo na veljavnost pravila prava Unije, je Sodišče načeloma dolžno odločiti, razen če niso spoštovane zahteve v zvezi z vsebino predloga za sprejetje predhodne odločbe iz člena 94 Poslovnika, če je očitno, da razlaga ali presoja veljavnosti takega pravila Unije nima zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, ali če gre za hipotetičen problem (glej v tem smislu sodbo z dne 6. junija 2019, P. M. in drugi, C-264/18, EU:C:2019:472, točki 14 in 15).

88 Tako pa je v obravnavanem primeru v delu, v katerem predložitveno sodišče Sodišče sprašuje o veljavnosti Sklepa 2020/135 v delu, v katerem Sporazum o izstopu državljanom Unije, ki so pred koncem prehodnega obdobja uveljavljali pravico do prebivanja v Združenem kraljestvu, ne podeljuje pravice voliti in biti voljeni na občinskih volitvah v tej državi, saj ta položaj nikakor nima zveze s položajem iz postopka o glavni stvari. Prav tako člen 39 Listine – ker se nanaša na pravico voliti in biti voljen na volitvah v Evropski parlament – ni upošteven za odgovor na tretje in četrto vprašanje, saj se ti nanašata na pravico voliti in biti voljen na občinskih volitvah.

89 Zato je treba na ti vprašanji odgovoriti le v delu, v katerem se nanašata na veljavnost Sklepa 2020/135 v delu, v katerem Sporazum o izstopu državljanom Združenega kraljestva, ki so pred koncem prehodnega obdobja uveljavljali pravico do prebivanja v državi članici, ne podeljuje pravice voliti in biti voljeni na občinskih volitvah v državi članici svojega prebivališča.

90 V teh okoliščinah je treba šteti, da predložitveno sodišče s tretjim in četrtim vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je Sklep 2020/135 glede na člen 9 PEU, člene 18, 20 in 21 PDEU, člen 40 Listine in načelo sorazmernosti neveljaven v delu, v katerem Sporazum o izstopu državljanom Združenega kraljestva, ki so pred koncem prehodnega obdobja uveljavljali pravico do prebivanja v državi članici, ne podeljuje pravice voliti in biti voljeni na občinskih volitvah v državi članici svojega prebivališča.

91 V zvezi s tem je bilo, prvič, glede preizkusa veljavnosti Sklepa 2020/135 glede na člen 9 PEU, člene 18, 20, 21 in 22 PDEU ter člen 40 Listine v točkah od 55 do 58 te sodbe navedeno, da sta se po suvereni odločitvi Združenega kraljestva, da izstopi iz Unije na podlagi člena 50(1) PEU, Pogodbi na podlagi člena 50(3) PEU za Združeno kraljestvo prenehali uporabljati na dan začetka veljavnosti Sporazuma o izstopu, 1. februarja 2020, tako da državljani te države od tega datuma nimajo več državljanstva države članice, ampak državljanstvo tretje države. Iz tega izhaja, da od navedenega datuma niso več državljani Unije.

92 Kot pa je razvidno iz točk od 46 do 51 te sodbe, se lahko na pravico voliti na občinskih volitvah v državi članici svojega prebivališča na podlagi člena 20(2)(b), člena 22 PDEU in člena 40 Listine sklicujejo le državljani Unije.

93 V teh okoliščinah ni mogoče šteti, da je Sklep 2020/135 v nasprotju s členom 9 PEU, členoma 20 in 22 PDEU ter členom 40 Listine, ker Sporazum o izstopu, ki je bil s tem sklepom potrjen, državljanom te nekdanje države članice, zdaj tretje države, ki so pred koncem prehodnega obdobja uveljavljali pravico do prebivanja v državi članici, ne podeljuje pravice voliti in biti voljeni na občinskih volitvah v državi članici svojega prebivališča.

94 Enako velja za člena 18 in 21 PDEU.

95 Glede člena 18 PDEU, iz preudarkov, navedenih v točkah od 78 do 81 te sodbe, je razvidno, da različno obravnavanje – ki izhaja iz Sporazuma o izstopu, odobrenega s tem sklepom – med državljani Združenega kraljestva, ki prebivajo v državi članici in ki od 1. februarja 2020 nimajo več pravice voliti in biti voljeni na občinskih volitvah v državi članici svojega prebivališča, in državljani Unije, ki imajo tako pravico, ne pomeni diskriminacije na podlagi državljanstva v smislu člena 18, prvi odstavek, PDEU.

96 Glede člena 21 PDEU, iz preudarkov, navedenih v točkah od 79 do 82 te sodbe, je razvidno, da izbira, ki izhaja iz Sporazuma o izstopu, odobrenega s tem sklepom, da se po 1. februarju 2020 za državljane Združenega kraljestva, ki prebivajo v državi članici, ne ohrani pravica voliti in biti voljen na občinskih volitvah v tej državi članici, ne pomeni kršitve odstavka 1 tega člena.

97 Iz tega sledi, da ni mogoče šteti, da je Sklep 2020/135 v nasprotju s členoma 18 in 21 PDEU, ker Sporazum o izstopu, ki ga je ta sklep odobril, ne določa pravice voliti in biti voljen na občinskih volitvah, organiziranih na ozemlju držav članic, v korist državljanov Združenega kraljestva, ki po 1. februarju 2020 še naprej prebivajo na tem ozemlju.

98 Drugič, v zvezi s preizkusom veljavnosti Sklepa 2020/135 glede na načelo sorazmernosti je treba poudariti, da na podlagi nobenega elementa iz spisa, ki je na voljo Sodišču, ni mogoče šteti, da je Unija kot pogodbenica Sporazuma o izstopu prekoračila meje svoje diskrecijske pravice pri vodenju zunanjih odnosov s tem, da ni zahtevala, da bi se v tem sporazumu na splošno ali konkretno v njegovem členu 127 pravica voliti in biti voljen na občinskih volitvah v državi članici prebivališča zagotovila za državljane Združenega kraljestva, ki so pred koncem prehodnega obdobja uveljavljali pravico do prebivanja v državi članici.

99 V zvezi s tem imajo institucije Unije pri vodenju zunanjih odnosov obsežen manevrski prostor pri političnem odločanju (glej v tem smislu sodbo z dne 21. decembra 2016, Swiss International Air Lines, C-272/15, EU:C:2016:993, točka 24). Pri izvajanju svojih pristojnosti na tem področju lahko te institucije sklenejo mednarodne sporazume, ki temeljijo med drugim na načelu vzajemnosti in medsebojnih koristi. Tako tem institucijam državljanom tretjih držav ni treba enostransko dodeliti pravic, kot je pravica voliti in biti voljen na občinskih volitvah v državi članici prebivališča, ki je poleg tega na podlagi člena 20(2)(b) in člena 22 PDEU ter člena 40 Listine pridržana le državljanom Unije.

100 V teh okoliščinah Svetu ni mogoče očitati, da je s Sklepom 2020/135 odobril Sporazum o izstopu, čeprav ta državljanom Združenega kraljestva ne podeljuje pravice voliti in biti voljen na občinskih volitvah v državi članici njihovega prebivališča niti v prehodnem obdobju niti po njem.

101 Tretjič, v zvezi z okoliščino, ki jo navaja predložitveno sodišče, da so nekateri državljani Združenega kraljestva, kot je EP, ki so pred koncem prehodnega obdobja uveljavljali pravico do prebivanja v državi članici v skladu s pravom Unije, na podlagi pravila 15 let izgubili volilno pravico v Združenem kraljestvu, je treba navesti, da ta okoliščina izvira izključno iz določbe prava tretje države, in ne iz prava Unije. Zato ta ni upoštevna za presojo veljavnosti Sklepa 2020/135.

102 Iz tega sledi, da pri preučitvi tretjega in četrtega vprašanja ni bil ugotovljen noben element, ki bi lahko vplival na veljavnost Sklepa 2020/135.

Stroški

103 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. **Člena 9 in 50 PEU ter člene od 20 do 22 PDEU v povezavi s Sporazumom o izstopu Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska iz Evropske unije in Evropske skupnosti za atomsko energijo, ki je bil sprejet 17. oktobra 2019 in je začel veljati 1. februarja 2020, je treba razlagati tako, da od izstopa Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska iz Evropske unije 1. februarja 2020 državljani te države, ki so pred koncem prehodnega obdobja uveljavljali pravico do prebivanja v državi članici, nimajo več statusa državljana Unije niti, natančneje, na podlagi členov 20(2)(b) in 22 PDEU pravice voliti in biti voljeni na občinskih volitvah v državi članici svojega prebivališča, tudi če jim je na podlagi prava države, katere državljani so, pravica voliti na volitvah, ki jih organizira zadnjenavedena država, odvzeta.**

2. **Pri preučitvi tretjega in četrtega vprašanja ni bil ugotovljen noben element, ki bi lahko vplival na veljavnost Sklepa Sveta (EU) 2020/135 z dne 30. januarja 2020 o sklenitvi Sporazuma o izstopu Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska iz Evropske unije in Evropske skupnosti za atomsko energijo.**

Podpisi