



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (åttonde avdelningen)

den 18 april 2024*

”Begäran om förhandsavgörande – Unionsmedborgarskap – Medborgare i Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland som är bosatt i en medlemsstat – Artiklarna 20 och 22 FEUF – Rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet i bosättningsmedlemsstaten – Artikel 50 FEU – Avtalet om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen – Följderna av en medlemsstats utträde ur unionen – Strykning från röstlängder i bosättningsmedlemsstaten – Artikel 39 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Giltigheten av beslut (EU) 2020/135”

I mål C-716/22,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Tribunal judiciaire d’Auch (Förstainstansdomstolen i Auch, Frankrike) genom beslut av den 15 november 2022, som inkom till domstolen den 23 november 2022, i målet

EP

mot

Préfet du Gers,

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

ytterligare deltagare i rättegången:

Commune de Thoux, företrädd av borgmästaren i Thoux,

meddelar

DOMSTOLEN (åttonde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden N. Piçarra samt domarna N. Jääskinen (referent) och M. Gavalec,

generaladvokat: A.M. Collins,

justitiesekreterare: handläggaren N. Mundhenke,

* Rättegångsspråk: franska.

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 16 november 2023,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- EP, genom J.-N. Caubet-Hilloutou och J. Fouchet, avocats,
- Frankrikes regering, genom B. Fodda, J. Illouz, E. Leclerc och S. Royon, samtliga i egenskap av ombud,
- Rumäniens regering, genom E. Gane, O.-C. Ichim och A. Wellman, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska unionens råd, genom M. Bauer, J. Ciantar och R. Meyer, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom H. Krämer, E. Montaguti och A. Spina, samtliga i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser giltigheten av rådets beslut (EU) 2020/135 av den 30 januari 2020 om ingående av avtalet om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen (EUT L 29, 2020, s. 1) samt tolkningen av detta beslut, avtalet om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen (EUT L 29, 2020, s. 7), vilket antogs den 17 oktober 2019 och trädde i kraft den 1 februari 2020 (nedan kallat utträdesavtalet), artikel 6.3 FEU, artikel 1 i akten om allmänna direkta val av företrädare i Europaparlamentet, som utgör en bilaga till beslut 76/787/EKSG, EEG, Euratom, av den 20 september 1976 (EGT L 278, 1976, s. 1), i dess lydelse enligt rådets beslut 2002/772/EG, Euratom av den 25 juni 2002 och av den 23 september 2002 (EGT L 283, 2002, s. 1) (nedan kallad valakten), artiklarna 1, 7, 11, 21, 39, 41 och 52 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) samt domen av den 12 september 2006, Spanien/Förenade kungariket (C-145/04, EU:C:2006:543), och domen av den 9 juni 2022, Préfet du Gers och Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449) (nedan kallad domen Préfet du Gers I).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan, å ena sidan, EP, som är medborgare i Förenade kungariket och, sedan år 1984, bosatt i Frankrike, och, å andra sidan, Préfet du Gers (prefekten i Gers, Frankrike) och Institut national de la statistique et des économiques (INSEE) (Nationella institutet för statistik och ekonomiska undersökningar, Frankrike), angående beslutet att stryka EP från röstlängderna i Frankrike samt beslutet att inte ta upp EP på nytt i den aktuella kompletterande röstlängden.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

EU- och EUF-fördragen

- 3 Artikel 6.3 FEU har följande lydelse:

”De grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i europeiska konventionen om skydd för

de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna [, undertecknad i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen), och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, ska ingå i unionsrätten som allmänna principer.”

- 4 I artikel 9 FEU föreskrivs följande:

” ... Varje person som är medborgare i en medlemsstat ska vara unionsmedborgare. Unionsmedborgarskapet ska komplettera och inte ersätta det nationella medborgarskapet.”

- 5 I artikel 50 FEU föreskrivs följande:

”1. Varje medlemsstat får i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser besluta att utträda ur [Europeiska] unionen.

2. Den medlemsstat som beslutar att utträda ska anmäla sin avsikt till Europeiska rådet. Mot bakgrund av Europeiska rådets riktlinjer ska unionen förhandla fram och ingå ett avtal med denna stat där villkoren för dess utträde fastställs, med beaktande av dess framtida förbindelser med unionen. Detta avtal ska förhandlas i enlighet med artikel 218.3 [FEUF]. Det ska ingås på unionens vägnar av rådet som ska besluta med kvalificerad majoritet efter Europaparlamentets godkännande.

3. Fördragen ska upphöra att vara tillämpliga på den berörda staten från och med den dag då avtalet om utträde träder i kraft eller, om det inte finns något sådant avtal, två år efter den anmälan som avses i punkt 2, om inte Europeiska rådet i samförstånd med den berörda medlemsstaten med enhällighet beslutar att förlänga denna tidsfrist.

...”

- 6 I artikel 18 första stycket FEUF anges följande:

”Inom fördragens tillämpningsområde och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i fördragen, ska all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden.”

- 7 Artikel 20 FEUF har följande lydelse:

”1. Ett unionsmedborgarskap införs härmed. Varje person som är medborgare i en medlemsstat ska vara unionsmedborgare. Unionsmedborgarskapet ska komplettera och inte ersätta det nationella medborgarskapet.

2. Unionsmedborgarna ska ha de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i fördragen. De ska bland annat ha

...

b) rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet samt vid kommunala val i den medlemsstat där unionsmedborgaren är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten,

...”

8 I artikel 22 FEUF föreskrivs följande:

”1. Varje unionsmedborgare som är bosatt i en medlemsstat där han inte är medborgare ska ha rösträtt och vara valbar vid kommunala val i den medlemsstat där han är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten. ...

2. ... [V]arje unionsmedborgare som är bosatt i en medlemsstat där han inte är medborgare [ska] ha rösträtt och vara valbar vid val till Europaparlamentet i den medlemsstat där han är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten. ...”

Stadgan

9 Artikel 39 i stadgan har rubriken ”Rösträtt och valbarhet till Europaparlamentet”. I punkt 1 i denna artikel föreskrivs följande:

”Varje unionsmedborgare ska ha rösträtt och vara valbar vid val till Europaparlamentet i den medlemsstat där han eller hon är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten.”

Utträdesavtalet

10 Utträdesavtalet godkändes på unionens och Europeiska atomenergigemenskapens (Euratom) vägnar genom beslut 2020/135.

11 Den första delen av detta avtal, med rubriken ”Gemensamma bestämmelser”, består av artiklarna 1–8 i avtalet. Artikel 2 c och e i nämnda avtal har följande lydelse:

”I detta avtal gäller följande definitioner:

...

c) *unionsmedborgare*: varje person som är medborgare i en medlemsstat.

...

e) *övergångsperiod*: den period som anges i artikel 126.”

- 12 Den andra delen av utträdesavtalet, med rubriken ”Medborgares rättigheter”, består av artiklarna 9–39 i avtalet. I artikel 9 c och d i detta avtal anges följande:

”I denna del gäller följande definitioner, utan att det påverkar tillämpningen av avdelning III:

...

c) *vårdstat*:

- i) för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar: Förenade kungariket, om de utövat sin rätt att uppehålla sig där i enlighet med unionsrätten före övergångsperiodens utgång och fortsätter att uppehålla sig där därefter,
- ii) för medborgare i Förenade kungariket och deras familjemedlemmar: den medlemsstat i vilken de utövat sin rätt att uppehålla sig i enlighet med unionsrätten före övergångsperiodens utgång och i vilken de fortsätter att uppehålla sig därefter,

d) *arbetsstat*:

- i) för unionsmedborgare: Förenade kungariket, om de utövat ekonomisk verksamhet där som gränsarbetare före övergångsperiodens utgång och fortsätter att göra det därefter,
- ii) för medborgare i Förenade kungariket: en medlemsstat i vilken de utövat ekonomisk verksamhet som gränsarbetare före övergångsperiodens utgång och i vilken de fortsätter att göra det därefter.”

- 13 I artikel 10 i nämnda avtal, med rubriken ”Personkrets”, stadgas följande:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av avdelning III ska denna del tillämpas på följande personer:

- a) Unionsmedborgare som utövade sin rätt att uppehålla sig i Förenade kungariket i enlighet med unionsrätten före övergångsperiodens utgång och fortsätter att uppehålla sig där därefter.
- b) Medborgare i Förenade kungariket som utövade sin rätt att uppehålla sig i en medlemsstat i enlighet med unionsrätten före övergångsperiodens utgång och fortsätter att uppehålla sig där därefter.

...”

- 14 I artikel 12 i utträdesavtalet, med rubriken ”Icke-diskriminering”, anges följande:

”Inom tillämpningsområdet för denna del, och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i den, ska all diskriminering på grund av nationalitet i den mening som avses i artikel 18 första stycket i EUF-fördraget vara förbjuden i vårdstaten och arbetsstaten med avseende på de personer som avses i artikel 10 i detta avtal.”

- 15 Artiklarna 13–39 i avtalet innehåller de bestämmelser där innehållet i de rättigheter som tillkommer de personer som avses i avtalets andra del preciseras.

- 16 I artikel 126 i samma avtal, med rubriken ”Övergångsperiod”, stadgas följande:

”En övergångsperiod eller genomförandeperiod ska börja löpa den dag då detta avtal träder i kraft och upphöra den 31 december 2020.”

17 I artikel 127 i utträdesavtalet, med rubriken ”Övergångens omfattning”, anges följande:

”1. Om inte annat föreskrivs i detta avtal ska unionsrätten vara tillämplig på och i Förenade kungariket under övergångsperioden.

Följande bestämmelser i fördragen och i akter antagna av unionens institutioner, organ och byråer ska dock inte vara tillämpliga på och i Förenade kungariket under övergångsperioden:

...

b) Artikel 11.4 i EU-fördraget, artikel 20.2 b, artikel 22 och artikel 24 första stycket i EUF-fördraget, artiklarna 39 och 40 i [stadgan] samt akter antagna med stöd av de bestämmelserna.

...

6. Om inte annat föreskrivs i detta avtal ska under övergångsperioden alla hänvisningar till medlemsstaterna i den unionsrätt som är tillämplig enligt punkt 1, inbegripet såsom denna är genomförd och tillämpas av medlemsstaterna, förstås så, att de inbegriper Förenade kungariket.”

18 Enligt artikel 185 i detta avtal trädde detsamma i kraft den 1 februari 2020. Det framgår för övrigt av fjärde stycket i denna artikel att den andra delen av avtalet ska vara tillämplig från och med övergångsperiodens utgång.

Valakten

19 Artikel 1 i valakten har följande lydelse:

”1. I varje medlemsstat skall Europaparlamentets ledamöter väljas genom listval (valseklar) eller ett förfarande med single transferable vote (STV), och valsättet skall vara proportionellt.

2. Medlemsstaterna får tillåta listval med preferenslistor enligt bestämmelser som skall fastställas av respektive medlemsstat.

3. Valen skall vara allmänna, direkta, fria och hemliga.”

20 Enligt artikel 7 första stycket i denna akt ska, om inte annat följer av bestämmelserna i akten, valförfarandet i varje medlemsstat genomföras enligt de nationella bestämmelserna.

Fransk rätt

21 I artikel 2 i loi n° 77–729, du 7 juillet 1977, relative à l’élection des représentants au Parlement européen (lag nr 2 av den 7 juli 1977 om val av företrädare i Europaparlamentet) (JORF av den 8 juli 1977, s. 3579), i dess lydelse enligt lag nr 2018–509, av den 25 juni 2018 (JORF av den 26 juni 2018, text nr 1) (nedan kallad lag nr 77–729), föreskrivs följande:

”Val av företrädare i Europaparlamentet enligt [valakten] som ska tillämpas enligt lag nr 77–680 av den 30 juni 1977 [om godkännande av de bestämmelser som fogats till det beslut som meddelats av Europeiska gemenskapernas råd den 20 september 1976 och som avser val av företrädare i

Europaparlamentet (JORF av den 1 juli 1977, s. 3479)] regleras i avdelning I i bok I i vallagen och i följande kapitel. Tvåmånadersfristen i artikel 118–2 första stycket i samma lag ska förlängas till fyra månader.

Franska väljare som är bosatta i en annan stat i Europeiska unionen ska emellertid varken delta i valet i Frankrike eller i det val som anordnas enligt villkoren i artikel 23 i denna lag, om de i sin bosättningsstat har tillåtits att utöva sin rösträtt för valet av företrädare i Europaparlamentet.”

22 I artikel 2–1 i lag nr 77–729 föreskrivs följande:

”Medborgare i en annan medlemsstat i Europeiska unionen än Frankrike får delta i valet i Frankrike av företrädare i Europaparlamentet på samma villkor som franska väljare, med förbehåll för vad som gäller för dem enligt särskilda bestämmelser i denna lag.

De medborgare som avses i första stycket ska anses vara bosatta i Frankrike om de har sin faktiska hemvist i detta land eller om deras vistelse i landet är kontinuerlig.”

23 I artikel 2–2 i lag nr 77–729 anges följande:

”För att kunna utöva sin rösträtt ska de personer som avses i artikel 2–1, på egen begäran, ha tagits upp i en kompletterande röstlängd. Dessa personer kan ansöka om upptagande om de har rösträtt i deras ursprungsstat och om de uppfyller de rättsliga villkoren, andra än dem om avser medborgarskap, för att vara röstberättigade och kunna tas upp i en röstlängd i Frankrike.”

24 Enligt artikel L 16 punkt III led 2 i vallagen, i dess lydelse enligt loi n° 2016–1048, du 1^{er} août 2016, rénovant les modalités d’inscription sur les listes électorales (lag nr 2016–1048 av den 1 augusti 2016 om ändring av bestämmelserna om upptagande i vallängder (JORF av den 2 augusti 2016, text nr 3), är INSEE behörig att från röstlängden stryka avlidna väljare eller sådana väljare som inte längre har rösträtt.

Målet vid den nationella domstolen och tolknings- respektive giltighetsfrågan

25 EP, som är medborgare i Förenade kungariket, är bosatt i Frankrike sedan år 1984 och gift med en fransk medborgare. Hon har inte ansökt om eller erhållit franskt medborgarskap.

26 Till följd av att utträdesavtalet trädde i kraft den 1 februari 2020 ströks EP från röstlängderna i Frankrike med verkan från och med detta datum. Hon fick således inte delta i de kommunala val som ägde rum där den 15 mars 2020.

27 Den 6 oktober 2020 ingav EP en ansökan om att hon skulle tas upp på nytt i den kompletterande röstlängden för icke-franska medborgare i unionen.

28 Borgmästaren i kommunen Thoux (Frankrike) avslog ansökan genom beslut av den 7 oktober 2020.

29 Den 9 november 2020 överklagade EP detta beslut till Tribunal judiciaire d’Auch (Förstainstansdomstolen i Auch, Frankrike), som är den hänskjutande domstolen. Den hänskjutande domstolen hänsköt en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen angående rösträtt och valbarhet för medborgare i Förenade kungariket vid de kommunala och europeiska val som anordnas i Frankrike, vilken domstolen besvarade genom dom 9 juni 2022, Préfet du Gers I (C-673/20, EU:C:2022:449).

- 30 Till följd av denna dom anmodade EP den hänskjutande domstolen att på nytt hänskjuta en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen, för att få till stånd en prövning av huruvida utträdesavtalet är giltigt i det särskilda sammanhang som avser valen till Europaparlamentet.
- 31 EP tillstår att det av domen av den 9 juni 2022, *Préfet du Gers I* (C-673/20, EU:C:2022:449), följer att medborgare i Förenade kungariket har förlorat sitt unionsmedborgarskap samt rösträtt och inte längre är valbara vid kommunala val i den medlemsstat där de är bosatta.
- 32 EP har vid den hänskjutande domstolen gjort gällande att EU-domstolen ännu inte har prövat frågan om rösträtt och valbarhet för medborgare i Förenade kungariket vid val till Europaparlamentet och att det, i detta sammanhang, finns anledning att beakta Europadomstolens dom av den 18 februari 1999, *Matthews mot Förenade kungariket* (CE:ECHR:1999:0218JUD002483394) samt EU-domstolens dom av den 12 september 2006, *Spanien/Förenade kungariket* (C-145/04, EU:C:2006:543).
- 33 Enligt den hänskjutande domstolen framgår det av dessa domar att en person som är stadigvarande bosatt i unionen kan anses höra till en "lagstiftande församling", i föreliggande fall en europeisk sådan. I detta sammanhang ska de åtgärder som staterna kan besluta om för att begränsa rösträtten stå i proportion till det mål som eftersträvas, utan att det påverkar själva kärnan i denna rättighet eller medför att rättigheten förlorar sin verkan. Den hänskjutande domstolen anser att tillämpningen av bestämmelserna i utträdesavtalet i detta fall innebär ett oproportionerligt ingrepp i EP:s grundläggande rösträtt.
- 34 Mot denna bakgrund beslutade Tribunal judiciaire d'Auch (Förstainstansdomstolen i Auch, Frankrike) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:
- "1) Är beslut [2020/135] inte delvis ogiltigt, eftersom [utträdesavtalet] strider mot artiklarna 1, 7, 11, 21, 39 och 41 i [stadgan], artikel 6.3 [FEU] och proportionalitetsprincipen i artikel 52 i nämnda stadga, i den mån det inte finns någon bestämmelse däri som gör det möjligt för [medborgare i Förenade kungariket], som har utövat sin rätt till fri rörlighet och sin rätt att fritt bosätta sig i en annan medlemsstat, att bibehålla sin rätt att rösta i val till Europaparlamentet, oavsett om dubbelt medborgarskap är tillåtet eller inte, särskilt för de personer som bor i en annan medlemsstat sedan mer än 15 år tillbaka och som omfattas av [lagen i Förenade kungariket] med den så kallade 15-års regeln, vilket således medför att all rösträtt går förlorad, för personer som inte har haft rätt att genom val motsätta sig förlusten av sitt unionsmedborgarskap och även för dem som har svurit trohet till [kronan i Förenade kungariket]?"
- 2) Ska beslut [2020/135], [utträdesavtalet], artikel 1 i [valakten], EU-domstolens dom [av den 12 september 2006, *Spanien/Förenade konungariket* (C-145/04, EU:C:2006:543)], artiklarna 1, 7, 11, 21, 39 och 41 i [stadgan], artikel 6.3 [FEU] och EU-domstolens dom [av den 9 juni 2022, *Préfet du Gers I*, (C-673/20, EU:C:2022:449)], tolkas så, att de innebär att före detta unionsmedborgare som har utövat sin rätt till fri rörlighet och sin rätt att fritt bosätta sig i Europeiska unionen förlorar sin rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet i en medlemsstat, och gäller detta i synnerhet före detta unionsmedborgare som inte längre har någon som helst rösträtt på grund av att de har sitt privat- och familjeliv i unionen sedan mer än 15 år tillbaka och som inte genom val har kunnat motsätta sig deras medlemsstats utträde ur Europeiska unionen, vilket har lett till att de har förlorat sitt unionsmedborgarskap?"

Prövning av tolknings- respektive giltighetsfrågan

Den andra frågan

- 35 Den hänskjutande domstolen har ställt sin andra fråga, som ska prövas först, för att få klarhet i huruvida utträdesavtalet, jämfört med stadgan, ska tolkas så, att sedan Förenade kungarikets utträde ur unionen, den 1 februari 2020, har medborgare i denna stat som har utövat sin rätt att uppehålla sig i en medlemsstat före övergångsperiodens utgång inte längre rösträtt och är inte längre valbara vid val till Europaparlamentet i den medlemsstat där de är bosatta.
- 36 EU-domstolen preciserar inledningsvis att i förevarande fall är EP inte medborgare i någon medlemsstat och att hon därför inte är unionsmedborgare, vare sig enligt artikel 9 FEU eller enligt artikel 2 c i utträdesavtalet. Hon har däremot utövat sin rätt att uppehålla sig i en medlemsstat före utgången av övergångsperioden, vilken, enligt artikel 2 e i detta avtal, jämförd med artikel 126 i avtalet, löpte från den 1 februari till den 31 december 2020.
- 37 Domstolen har tidigare slagit fast, i punkt 83 i sin dom av den 9 juni 2022, *Préfet du Gers I* (C-673/20, EU:C:2022:449), att artiklarna 9 och 50 FEU samt artiklarna 20–22 FEUF, jämförda med utträdesavtalet, ska tolkas så, att sedan Förenade kungarikets utträde ur unionen, den 1 februari 2020, ska medborgare i denna stat som, före övergångsperiodens utgång, har utövat sin rätt att bosätta sig i en medlemsstat inte längre tillerkännas ställning som unionsmedborgare, och de kan i synnerhet inte längre enligt artiklarna 20.2 b och 22 FEUF tillerkännas rösträtt eller valbarhet i kommunala val i den medlemsstat där de är bosatta, inbegripet i en sådan situation när de även, enligt lagstiftningen i den stat där de är medborgare, har förlorat rätten att rösta i de val som anordnas av denna sistnämnda stat.
- 38 Det ska följaktligen fastställas om denna tolkning även gäller rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet för medborgare i Förenade kungariket, såsom EP, i den medlemsstat där de är bosatta.
- 39 Det ska i detta avseende först understrykas att en förutsättning för unionsmedborgarskap, enligt artikel 9 FEU och artikel 20 FEUF, är innehav av medborgarskap i en medlemsstat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 juni 2022, *Préfet du Gers I*, C-673/20, EU:C:2022:449, punkterna 46–48).
- 40 I artiklarna 20.2, 21 och 22 FEUF föreskrivs en rad rättigheter som följer av ställningen som unionsmedborgare och denna ställning ska enligt fast rättspraxis vara den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 juni 2022, *Préfet du Gers I*, C-673/20, EU:C:2022:449, punkterna 49 och 50 och där angiven rättspraxis).
- 41 Unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare har, enligt artiklarna 20.2 b och 22.2 FEUF, rösträtt och ska vara valbara vid val till Europaparlamentet i den medlemsstat där de är bosatta. Denna rättighet erkänns även i artikel 39 i stadgan. Ingen av dessa bestämmelser ger däremot tredjelandsmedborgare denna rätt.
- 42 Såsom domstolen tidigare har slagit fast kan den omständigheten att en enskild, under den tid när den stat i vilken han eller hon är medborgare var en medlemsstat, har utövat sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom en annan medlemsstat inte göra det möjligt för denna person att behålla ställningen som unionsmedborgare och alla de rättigheter som följer av denna ställning

enligt EUF-fördraget, om vederbörande, efter utträdet av hans eller hennes ursprungsstat ur unionen, inte längre är medborgare i en medlemsstat (dom av den 9 juni 2022, Préfet du Gers I, C-673/20, EU:C:2022:449, punkt 52).

- 43 Eftersom unionsfördragen, i enlighet med artikel 50.3 FEU, upphörde att vara tillämpliga på Förenade kungariket från och med den dag då utträdesavtalet trädde i kraft, nämligen den 1 februari 2020, har medborgarna i den staten sedan den dagen inte längre ställning som unionsmedborgare. Enligt artiklarna 20.2 b och 22 FEUF har de följaktligen inte längre vare sig rösträtt eller valbarhet vid kommunala val i den medlemsstat där de är bosatta (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 juni 2022, Préfet du Gers I, C-673/20, EU:C:2022:449, punkterna 55 och 58) eller rösträtt eller valbarhet vid val till Europaparlamentet i den medlemsstaten.
- 44 Med hänsyn till den hänskjutande domstolens frågor ska det, för det första, preciseras att denna slutsats inte påverkas av den omständigheten att en medborgare i Förenade kungariket, såsom EP, inte har rösträtt i Förenade kungariket enligt en rättsregel i den staten som innebär att en medborgare i den staten som sedan mer än 15 år är bosatt utomlands inte längre har rätt att delta i val i nämnda stat.
- 45 Den regeln är nämligen ett uttryck för det sätt på vilket den tidigare medlemsstaten, numera tredjeland, har valt att utforma vallagstiftningen. Den omständigheten att medborgarna i nämnda stat förlorar ställningen som unionsmedborgare och följaktligen rösträtt samt valbarhet vid val till Europaparlamentet i den medlemsstat där de är bosatta är dessutom en automatisk följd enbart av det beslut som Förenade kungariket suveränt har antagit om att träda ut ur unionen, i enlighet med artikel 50.1 FEU och att således bli ett tredjeland i förhållande till unionen. Därmed kan varken medlemsstaternas behöriga myndigheter eller domstolarna i dessa stater vara skyldiga att göra en individuell prövning av följderna av förlusten av ställningen som unionsmedborgare för den berörda personen mot bakgrund av proportionalitetsprincipen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 juni 2022, Préfet du Gers I, C-673/20, EU:C:2022:449, punkterna 59–62).
- 46 Artikel 1.1 i valakten, jämförd med artikel 7 i valakten, utgör, för det andra, endast en bekräftelse på att Europaparlamentets ledamöter ska väljas enligt bestämmelserna i denna artikel 1. En medborgare i Förenade kungariket, såsom EP, kan följaktligen inte, efter det att denna stat har trätt ut ur unionen, ha någon rösträtt vid val till Europaparlamentet i den medlemsstat där han eller hon är bosatt på grundval av nämnda artikel 1.
- 47 Det ska därefter påpekas att i likhet med den rösträtt och valbarhet som var i fråga i det mål som ledde till domen av den 9 juni 2022, Préfet du Gers I (C-673/20, EU:C:2022:449), innehåller utträdesavtalet ingen bestämmelse som ger de medborgare i Förenade kungariket som har utövat sin rätt att uppehålla sig i en medlemsstat i enlighet med unionsrätten före övergångsperiodens utgång rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet i den medlemsstat där de är bosatta.
- 48 Från och med den 1 februari 2020 var medlemsstaterna följaktligen inte längre skyldiga att likställa medborgare i Förenade kungariket med medborgare i en medlemsstat vid tillämpningen av artiklarna 20.2 b och 22 FEUF samt artiklarna 39 och 40 i stadgan. De var således inte heller skyldiga att tillerkänna medborgare i Förenade kungariket som är bosatta inom deras territorium den rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet och vid kommunala val som enligt dessa bestämmelser tillkommer personer som i egenskap av medborgare i en medlemsstat har ställning som unionsmedborgare (dom av den 9 juni 2022, Préfet du Gers I, C-673/20, EU:C:2022:449, punkt 71).

- 49 Denna tolkning påverkas varken av de olika bestämmelserna i unionens primärrätt eller av den ovannämnda rättspraxis som den hänskjutande domstolen har hänvisat till.
- 50 Det ska härvidlag först preciseras att även om, såsom framgår av artikel 6.3 FEU, de grundläggande rättigheterna enligt Europakonventionen ingår i unionsrätten som allmänna principer, och även om artikel 52.3 i stadgan föreskriver att de rättigheter i stadgan som motsvaras av sådana som garanteras av Europakonventionen ska ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen, så utgör denna konvention inte något rättsligt instrument som formellt införlivats med unionsrätten så länge som inte unionen har anslutit sig till konventionen (dom av den 16 juli 2020, Facebook Ireland och Schrems, C-311/18, EU:C:2020:559, punkt 98 och där angiven rättspraxis).
- 51 Domstolen har mot denna bakgrund slagit fast att unionsrätten och giltigheten av unionsrättsakter ska tolkas utifrån de grundläggande rättigheter som garanteras i stadgan (dom av den 16 juli 2020, Facebook Ireland och Schrems, C-311/18, EU:C:2020:559, punkt 99 och där angiven rättspraxis).
- 52 Efter det att detta har preciserats, ska det – för det första, såvitt avser artikel 21 i stadgan, i vilken icke-diskrimineringsprincipen stadfästs, en princip som även fastställs i artikel 18 första stycket FEUF – erinras om att förbudet i artikel 12 i utträdesavtalet mot all diskriminering på grund av nationalitet, i den mening som avses i denna artikel 18 första stycket FEUF, i värdstaten, i den mening som avses i artikel 9 c i avtalet, och i arbetsstaten, såsom denna definieras i artikel 9 d i avtalet, avseende de personer som omfattas av artikel 10 i avtalet, gäller, enligt själva ordalydelsen i artikel 12 i avtalet, den andra delen av detta avtal (dom av den 9 juni 2022, Préfet du Gers I, C-673/20, EU:C:2022:449, punkt 76).
- 53 I likhet med vad som gäller rösträtt och valbarhet vid kommunala val i bosättningsmedlemsstaten för sådana medborgare i Förenade kungariket som avses i artikel 10 b i utträdesavtalet omfattas rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet för dessa medborgare inte av tillämpningsområdet för den andra delen av detta avtal.
- 54 En medborgare i Förenade kungariket, såsom EP, som har utövat sin rätt att uppehålla sig i en medlemsstat i enlighet med unionsrätten före övergångsperiodens utgång och fortsätter att uppehålla sig där därefter, kan således inte med framgång åberopa det förbud mot diskriminering som anges i punkt 52 ovan, eller artikel 21 i stadgan, för att i den medlemsstat där han eller hon är bosatt göra gällande den rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet som vederbörande har förlorat till följd av Förenade kungarikets suveräna beslut att träda ut ur unionen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 juni 2022, Préfet du Gers I, C-673/20, EU:C:2022:449, punkt 77).
- 55 Det ska även preciseras att artikel 18 första stycket FEUF inte är tillämplig i fall då medborgare i medlemsstaterna eventuellt särbehandlas i förhållande till medborgare från tredjeland (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 juni 2022, i, Préfet du Gers I, C-673/20, EU:C:2022:449, punkt 78 och där angiven rättspraxis).
- 56 För det andra, såvitt avser artikel 39 i stadgan, ska det påpekas att denna artikel ingår bland de unionsbestämmelser som inte är tillämpliga på medborgare i Förenade kungariket, vare sig under övergångsperioden eller därefter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 juni 2022, i, Préfet

du Gers I, C-673/20, EU:C:2022:449, punkterna 70 och 75). Dessa medborgare kan följaktligen inte hävda en rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet i den medlemsstat där de är bosatta på grundval av en tolkning av utträdesavtalet i förhållande till nämnda artikel 39.

- 57 För det tredje, vad beträffar artiklarna 1, 7, 11 och 41 i stadgan, vilka den hänskjutande domstolen har hänvisat till, räcker det med att konstatera, vid äventyr av att det annars bortses från själva lydelsen av artiklarna 20.2 b och 22.2 FEUF, artikel 39 i stadgan samt bestämmelserna i utträdesavtalet, att en medborgare i Förenade kungariket, såsom EP, inte heller på grundval av en tolkning av detta avtal i förhållande till dessa artiklar 1, 7, 11 och 41 i stadgan kan hävda en rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet som anordnas i den medlemsstat där medborgaren är bosatt.
- 58 För det fjärde och slutligen, såvitt avser domen av den 12 september 2006, Spanien/Förenade kungariket (C-145/04, EU:C:2006:543), som den hänskjutande domstolen har hänvisat till, kan det konstateras att den rättspraxis som följer av den domen inte kan överföras på en sådan situation som den som är aktuell i målet vid den nationella domstolen.
- 59 I det mål som ledde till nämnda dom hade domstolen nämligen tillfrågats huruvida en medlemsstat, med hänsyn till gemenskapsrättens stadium vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna, kunde införa rösträtt vid val till Europaparlamentet för personer som inte var unionsmedborgare men som var bosatta inom medlemsstatens territorium.
- 60 Det var i det sammanhanget som domstolen, i punkt 78 i samma dom, slog fast att ”varje medlemsstat enligt nu gällande gemenskapsrätt är behörig att fastställa vem som har rösträtt och är valbar vid val till Europaparlamentet – varvid medlemsstaterna dock är skyldiga att iaktta gemenskapsrätten – och att artiklarna 189 EG, 190 EG, 17 EG och 19 EG inte utgör hinder för att medlemsstaterna tillerkänner vissa personer som har nära anknytning till dessa stater, utöver statens egna medborgare och unionsmedborgare som är bosatta inom dess territorium, sådan rösträtt och valbarhet”.
- 61 Till skillnad från det mål som ledde till domen av den 12 september 2006, Spanien/Förenade kungariket (C-145/04, EU:C:2006:543), gäller förevarande mål inte frågan huruvida medlemsstaterna kan tillerkänna personer som inte är unionsmedborgare rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet, utan frågan huruvida dessa medlemsstater är skyldiga att tillerkänna denna rätt för personer som inte längre är unionsmedborgare, nämligen medborgare i Förenade kungariket som är bosatta inom deras territorium, efter det att denna stat trätt ut ur unionen den 1 februari 2020.
- 62 Av det ovan anförda följer att den andra frågan ska besvaras enligt följande. Utträdesavtalet, jämfört med stadgan, ska tolkas så, att sedan Förenade kungarikets utträde ur unionen, den 1 februari 2020, har medborgare i denna stat som har utövat sin rätt att uppehålla sig i en medlemsstat före övergångsperiodens utgång inte längre rösträtt och är inte längre valbara vid val till Europaparlamentet i den medlemsstat där de är bosatta.

Den första frågan

- 63 Den hänskjutande domstolen har ställt sin första fråga för att få klarhet i huruvida beslut 2020/135, mot bakgrund av artikel 6.3 FEU, artiklarna 1, 7, 11, 21, 39 och 41 i stadgan samt proportionalitetsprincipen, är ogiltigt, i den mån utträdesavtalet inte ger medborgare i Förenade kungariket som har utövat sin rätt att uppehålla sig i en medlemsstat före övergångsperiodens utgång rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet i den medlemsstat där de är bosatta.
- 64 I detta hänseende har det, för det första, såvitt avser prövningen av giltigheten av beslut 2020/135, mot bakgrund av artikel 6.3 FEU samt artiklarna 1, 7, 11, 21, 39 och 41 i stadgan, i punkterna 50–57 ovan påpekats att en medborgare i Förenade kungariket som före övergångsperiodens utgång har utövat sin rätt att uppehålla sig i en medlemsstat i enlighet med unionsrätten och fortsätter att uppehålla sig där därefter inte med stöd av utträdesavtalet och dessa artiklar i stadgan kan göra gällande rösträtt och valbarhet till Europaparlamentet i den medlemsstat där medborgaren är bosatt.
- 65 Under dessa omständigheter kan beslut 2020/135 inte anses strida mot nämnda artiklar i stadgan, eftersom utträdesavtalet, genom vilket beslutet godkännts, inte ger medborgare i denna tidigare medlemsstat, numera tredjeländ, vilka har utövat sin rätt att uppehålla sig i en medlemsstat före övergångsperiodens utgång, rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet i den medlemsstat där de är bosatta.
- 66 För det andra, såvitt avser prövningen av huruvida beslut 2020/135 är giltigt mot bakgrund av proportionalitetsprincipen, ska det understrykas att det inte finns några uppgifter i handlingarna i målet som tyder på att unionen, i egenskap av avtalslutande part i utträdesavtalet, skulle ha överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning vid upprätthållandet av sina yttre förbindelser genom att i detta avtal inte föreskriva krav på rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet för medborgare i Förenade kungariket som har utövat sin rätt att uppehålla sig i en medlemsstat före övergångsperiodens utgång.
- 67 I detta hänseende har unionsinstitutionerna stora befogenheter när politiska beslut antas på området för yttre förbindelser. När dessa institutioner utövar sina befogenheter på detta område, får de ingå internationella avtal som bland annat grundar sig på principen om ömsesidighet och ömsesidiga fördelar (dom av den 9 juni 2022, Préfet du Gers I, C-673/20, EU:C:2022:449, punkt 99 och där angiven rättspraxis).
- 68 Unionsinstitutionerna är således inte skyldiga att ensidigt bevilja tredjelandsmedborgare sådana rättigheter som rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet i den medlemsstat där dessa medborgare är bosatta, vilka rättigheter för övrigt förbehålls unionsmedborgare enligt artiklarna 20.2 b och 22 FEUF samt artikel 39 i stadgan.
- 69 Under dessa omständigheter kan Europeiska unionens råd inte kritiseras för att genom beslut 2020/135 ha godkänt utträdesavtalet, även om medborgare i Förenade kungariket enligt detta avtal inte ges rösträtt eller valbarhet vid val till Europaparlamentet i den medlemsstat där de är bosatta, vare sig under övergångsperioden eller därefter.
- 70 För det tredje, såvitt avser den omständigheten, som den hänskjutande domstolen har hänvisat till, att vissa medborgare i Förenade kungariket, såsom EP, inte längre har rösträtt i Förenade kungariket enligt en regel, som avses i punkt 44 ovan, som innebär att en medborgare i den staten som sedan mer än 15 år är bosatt utomlands inte längre har rätt att delta i val i nämnda

stat, kan det konstatera att denna omständighet enbart följer av en bestämmelse i lagstiftningen i ett tredjeland, och inte av unionsrätten. Nämnade omständighet saknar följaktligen relevans vid bedömningen av giltigheten av beslut 2020/135 (dom av den 9 juni 2022, Préfet du Gers I, C-673/20, EU:C:2022:449, punkt 101).

- 71 Av detta följer att det vid prövningen av den första frågan inte har framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av beslut 2020/135.

Rättegångskostnader

- 72 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (åttonde avdelningen) följande:

- 1) **Avtalet om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen, vilket antogs den 17 oktober 2019 och trädde i kraft den 1 februari 2020, jämfört med Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, ska tolkas så, att sedan Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen, den 1 februari 2020, har medborgare i denna stat som har utövat sin rätt att uppehålla sig i en medlemsstat före övergångsperiodens utgång inte längre rösträtt och är inte längre valbara vid val till Europaparlamentet i den medlemsstat där de är bosatta.**
- 2) **Det har vid prövningen av den första frågan inte framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av rådets beslut (EU) 2020/135 av den 30 januari 2020 om ingående av avtalet om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen.**

Underskrifter