Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

9. lipnja 2022.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Građanstvo Unije – Državljanin Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske koji boravi u državi članici – Članak 9. UEU-a – Članci 20. i 22. UFEU-a – Aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima 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 – Članci 39. i 40. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Valjanost Odluke (EU) 2020/135”

U predmetu C-673/20,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio tribunal judiciaire d’Auch (Sud opće nadležnosti u Auchu, Francuska), odlukom od 17. studenoga 2020., koju je Sud zaprimio 9. prosinca 2020., u postupku

**EP**

protiv

**Préfet du Gers,**

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

uz sudjelovanje:

**Maire de Thoux,**

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, L. Bay Larsen, potpredsjednik, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, N. Jääskinen (izvjestitelj), I. Ziemele i J. Passer, predsjednici vijeća, F. Biltgen, P. G. Xuereb, N. Piçarra, L. S. Rossi, N. Wahl i D. Gratsias, suci,

nezavisni odvjetnik: A. M. Collins,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

* Jezik postupka: francuski

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za osobu EP, J. Fouchet i J.-N. Caubet-Hilloutou, *avocats*,

– za francusku vladu, A.-L. Desjonquères, D. Dubois i T. Stéhelin, u svojstvu agenata,

– za rumunjsku vladu, E. Gane i A. Wellman, u svojstvu agenata,

– za Vijeće Europske unije, J. Ciantar, R. Meyer i M. Bauer, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, E. Montaguti, H. Krämer, C. Giolito i A. Spina, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 24. veljače 2022.,

donosi sljedeću

**Presudu**

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 50. UEU-a, članaka 18., 20. i 21. UFEU-a, članaka 39. i 40. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) te članaka 2., 3., 10., 12. i 127. 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 usvojen 17. listopada 2019. i stupio na snagu 1. veljače 2020. (u daljnjem tekstu: Sporazum o povlačenju), kao i na valjanost tog sporazuma.

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 dotični poseban popis birača.

## Pravni okvir

### *Pravo Unije*

#### *UEU i UFEU*

3 Članak 9. UEU-a određuje:

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

4 Člankom 50. UEU-a predviđa se:

„1. Svaka država članica može donijeti odluku o povlačenju iz Unije u skladu sa svojim ustavnim odredbama.

2. Država članica koja donese odluku o povlačenju, o svojoj namjeri obavješćuje 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 [Europske u]nije sklapa Vijeće, 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.

[…]”

5 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.”

6 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.”

7 Članak 21. stavak 1. UFEU-a određuje:

„Svaki građanin Unije ima pravo slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, podložno ograničenjima i uvjetima utvrđenima u Ugovorima i u mjerama usvojenima radi njihove provedbe.”

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.”

10 U skladu s člankom 40. Povelje, naslovljenim „Pravo glasovati i biti biran na lokalnim izborima”:

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

*Sporazum o povlačenju*

11 Sporazum o povlačenju odobren je u ime Unije i Europske zajednice za atomsku energiju (EZAE) Odlukom Vijeća (EU) 2020/135 od 30. siječnja 2020. (SL 2020., L 29, str. 1.).

12 U četvrtoj, šestoj i osmoj uvodnoj izjavi preambule tog sporazuma navedeno je:

„Podsjećajući da se u skladu s [člankom 50. UEU-a], u vezi s člankom 106.a [UE-a], i podložno sporazumima utvrđenima u ovom Sporazumu, od dana stupanja na snagu ovog Sporazuma propisi Unije i Euratoma u cijelosti prestaju primjenjivati na Ujedinjenu Kraljevinu,

[…]

Prepoznajući da je potrebno pobrinuti se za uzajamnu zaštitu građana Unije i državljana Ujedinjene Kraljevine i članova njihovih obitelji koji su prije datuma utvrđenog ovim Sporazumom ostvarivali pravo na slobodu kretanja te zajamčiti izvršivost njihovih prava na temelju ovog Sporazuma te njihovu utemeljenost na načelu nediskriminacije; prepoznajući i da bi trebalo zaštititi prava koja proizlaze iz razdoblja osiguranja socijalne sigurnosti,

[…]

Uzimajući u obzir da je u zajedničkom interesu Unije i Ujedinjene Kraljevine da se utvrdi prijelazno ili provedbeno razdoblje u kojem bi se pravo Unije, uključujući međunarodne sporazume, trebalo primjenjivati na Ujedinjenu Kraljevinu i u Ujedinjenoj Kraljevini te u pravilu s jednakim učinkom na države članice, bez obzira na sve posljedice njezina povlačenja iz Unije spram njezina sudjelovanja u radu institucija, tijela, ureda i agencija Unije, posebno činjenice da na dan stupanja ovog Sporazuma na snagu završavaju mandati svih članova institucija, tijela i agencija Unije koji su predloženi, imenovani ili izabrani zbog članstva Ujedinjene Kraljevine u Uniji, a kako bi se izbjegli poremećaji u razdoblju pregovora o sporazumu ili sporazumima o budućem odnosu”.

13 Dio prvi navedenog sporazuma, naslovljen „Opće odredbe”, sadržava njegove članke 1. do 8. U skladu s člankom 2. točkama (c) do (e) istog sporazuma:

„Za potrebe ovog Sporazuma primjenjuju se sljedeće definicije:

[…]

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

(d) ‚državljanin Ujedinjene Kraljevine' znači državljanin Ujedinjene Kraljevine, kako je definirano u Novoj izjavi Vlade Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske od 31. prosinca 1982. o definiciji izraza ‚državljani' […] zajedno s Izjavom br. 63 priloženom Završnom aktu međuvladine konferencije na kojoj je donesen Ugovor iz Lisabona […];

(e) ‚prijelazno razdoblje' znači razdoblje koje je predviđeno člankom 126.;"

14 Dio drugi Sporazuma o povlačenju, naslovljen „Prava građana", sastavljen je od njegovih članaka 9. do 39. Člankom 9. točkama (c) i (d) tog sporazuma određeno je:

„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".

15 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;

[…]"

16 Člankom 12. Sporazuma o povlačenju, naslovljenim "Nediskriminacija", određeno je:

„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."

17 Članci 13. do 39. tog sporazuma sadržavaju odredbe u kojima je određen sadržaj prava koja uživaju osobe obuhvaćene dijelom drugim navedenog sporazuma.

18 Članak 126. istog 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.”

19 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. UEU-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.”

20 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.

### *Francusko pravo*

21 Članak 88-3 Ustava od 4. listopada 1958., u verziji proizašloj iz loia constitutionnelle n° 93-952 od 27. srpnja 1993. (JORF od 28. srpnja 1993., str. 10600.) određuje:

„Podložno uzajamnosti i u skladu s uvjetima iz [UEU-a], aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima može se priznati samo građanima Unije koji borave u Francuskoj. […]”

22 Članak LO 227-1 codea 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 resident en France, autres que les ressortissants français, du droit de vote et d’éligibilité aux elections municipales, et portant transposition de la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994 (Zakonik o izborima proizašao iz Organskog zakona br. 98-404 od 25. svibnja 1998. o uvjetima primjene članka 88-3 Ustava u odnosu na ostvarivanje prava građana

Europske unije koji borave u Francuskoj da glasuju i budu birani na lokalnim izborima i o prenošenju Direktive 94/80/EZ od 19. prosinca 1994.; JORF od 26. svibnja 1998., str. 7975.) određuje:

„Građani Europske unije koji borave u Francuskoj, a nisu francuski državljani, mogu sudjelovati u izborima za lokalne vijećnike prema istim uvjetima kao francuski birači, podložno odredbama ovog odjeljka.

Za osobe iz prvog stavka smatra se da borave u Francuskoj ako tamo stvarno borave ili im je boravak kontinuiran.

[…]”

23 Članak LO 227-2 Zakonika o izborima predviđa:

„Kako bi ostvarile svoje pravo glasa, osobe iz članka LO 227-1 upisuju se, na svoj zahtjev, na poseban popis birača.

Zahtjev za upis mogu podnijeti ako u državi svojeg podrijetla uživaju 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° Zakonika o izborima, INSEE je nadležan za brisanje s jedinstvenog popisa birača imena preminulih birača i birača koji više nemaju 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 da se ponovno upiše 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 je protiv te odluke pokrenula postupak pred sudom koji je uputio zahtjev.

30 Pred tim sudom osoba EP naglašava da ona više ne uživa aktivno i pasivno biračko pravo u Ujedinjenoj Kraljevini zbog pravnog pravila Ujedinjene Kraljevine na temelju kojeg državljanin te države koji u inozemstvu boravi više od 15 godina nema više pravo sudjelovati na izborima u navedenoj državi (u daljnjem tekstu: pravilo o petnaestogodišnjem uvjetu).

31 Tako se osoba EP nalazi u položaju različitom od onog s obzirom na koji je Cour de cassation (Kasacijski sud, Francuska) presudio da gubitak građanstva Unije neproporcionalno ne zadire u građanska i politička prava osobe o kojoj je bila riječ jer je ona mogla glasati na referendumu o povlačenju Ujedinjene Kraljevine iz Unije i na zakonodavnim izborima organiziranima 2019. u toj državi. Međutim, to nije slučaj s osobom EP.

32 Osoba EP smatra da gubitak statusa građanina Unije, utvrđenog u članku 20. UFEU-a, ne može biti automatska posljedica povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz Unije. Dodaje da taj gubitak dovodi do kršenja načela pravne sigurnosti i proporcionalnosti i da on također predstavlja diskriminaciju među građanima Unije kao i zadiranje u njezinu slobodu kretanja.

33 Načelnik Općine Thoux podsjeća na to da mjerodavne nacionalne odredbe ne dopuštaju upis osobe EP na popise birača.

34 Prefekt departmana Gers zahtijeva da se tužba odbije. Smatra, među ostalim, da je povlačenje Ujedinjene Kraljevine iz Unije 1. veljače 2020. dovelo do gubitka aktivnog i pasivnog biračkog prava državljana te države na lokalnim i europskim izborima organiziranima u Francuskoj i time do toga da INSEE po službenoj dužnosti s posebnih popisa birača briše one državljane Ujedinjene Kraljevine, poput osobe EP, koji nemaju i francusko državljanstvo.

35 Sud koji je uputio zahtjev naglašava da je osoba EP potpuno lišena prava glasa s obzirom na to da ne može glasati na izborima u Ujedinjenoj Kraljevini zbog pravila o petnaestogodišnjem uvjetu i da je, primjenom odredaba članka 127. Sporazuma o povlačenju, također izgubila pravo glasa na izborima za Europski parlament kao i na lokalnim izborima u Francuskoj.

36 Navedeni sud smatra da primjena odredaba tog sporazuma na osobu EP neproporcionalno zadire u njezino temeljno pravo glasa.

37 U tim je okolnostima tribunal judiciaire d'Auch (Sud opće nadležnosti u Auchu, Francuska) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 50. [UEU-a] i Sporazum o povlačenju tumačiti na način da se njima ukida europsko građanstvo državljanima [Ujedinjene Kraljevine] koji su se prije završetka prijelaznog razdoblja koristili svojim pravom na slobodno kretanje i slobodu nastana na državnom području druge države članice, osobito za državljane koji borave na državnom području druge države članice više od petnaest godina i na koje se primjenjuje zakon [Ujedinjene Kraljevine] nazvan [pravilo o petnaestogodišnjem uvjetu], kojim im se tako uskraćuje svako pravo glasa?

2. U slučaju potvrdnog odgovora, treba li smatrati da zajedničko tumačenje članaka 2., 3., 10., 12. i 127. Sporazuma o povlačenju, šeste uvodne izjave njegove preambule i članaka 18., 20. i 21. [UFEU-a] dopušta tim državljanima [Ujedinjene Kraljevine] zadržavanje, bez ikakve iznimke, pravâ na europsko građanstvo koja su uživali prije povlačenja njihove zemlje iz Europske unije?

3. U slučaju niječnog odgovora na drugo pitanje, je li Sporazum o povlačenju djelomično nevaljan jer se njime povređuju načela koja čine identitet Europske unije, osobito članci 18., 20. i 21. [UFEU-a], ali i članci 39. i 40. [Povelje], te povređuje li se njime načelo proporcionalnosti jer ne sadržava odredbu koja bi im dopuštala da zadrže ta prava bez ikakve iznimke?

4. U svakom slučaju, je li članak 127. stavak 1. točka (b) Sporazuma o povlačenju djelomično nevaljan jer se njime povređuju članci 18., 20. i 21. [UFEU-a], ali i članci 39. i 40. [Povelje], s obzirom na to da se njime građanima Unije koji su se koristili svojim pravom na slobodno kretanje i slobodu nastana u Ujedinjenoj Kraljevini uskraćuje pravo da glasuju i budu birani na lokalnim izborima u toj zemlji te, ako Opći sud i Sud to tumače jednako kao i francuski Conseil d'Etat (Državno vijeće, Francuska), odnosi li se ta povreda i na državljane Ujedinjene Kraljevine koji su se koristili svojim pravom na slobodno kretanje i slobodu nastana na državnom području druge države članice više od 15 godina i na koje se primjenjuje pravilo o petnaestogodišnjem uvjetu, kojim im se tako uskraćuje svako pravo glasa?"

**Zahtjev za ponovno otvaranje usmenog postupka**

38 Aktom podnesenim tajništvu Suda 15. travnja 2022. osoba EP zatražila je ponovno otvaranje usmenog dijela postupka primjenom članka 83. Poslovnika Suda.

39 U prilog svojem zahtjevu osoba EP istaknula je okolnost da je Conseil d'État (Državno vijeće, Francuska) 22. ožujka 2022. donio presudu u predmetu koji je usporediv s onim u glavnom postupku, a da nije čekao presudu Suda u potonjem, o posljedicama povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz Unije na status državljana Ujedinjenje Kraljevine koji borave u Francuskoj s obzirom na pravila Unije u području građanstva. Također je navela da se ne slaže s mišljenjem nezavisnog odvjetnika od 24. veljače 2022. u kojem se, osim toga, nije odgovorilo na više njezinih argumenata.

40 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, s jedne strane, Statut Suda Europske unije i Poslovnik Suda ne predviđaju mogućnost da zainteresirane osobe iz članka 23. Statuta podnose očitovanja na mišljenje nezavisnog odvjetnika (presuda od 16. studenoga 2021., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i dr., C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931, t. 30. i navedena sudska praksa).

41 S druge strane, na temelju članka 252. drugog stavka UFEU-a, dužnost je nezavisnog odvjetnika da, djelujući posve nepristrano i neovisno, javno iznosi obrazložena mišljenja o predmetima u kojima se u skladu sa Statutom Suda Europske unije zahtijeva njegovo sudjelovanje. Nije riječ, dakle, o mišljenju namijenjenom sucima ili strankama koje bi potjecalo od tijela izvan Suda, nego o mišljenju člana same institucije koje je osobno, obrazloženo i javno izneseno. U tim okolnostima stranke ne mogu raspravljati o mišljenju nezavisnog odvjetnika (vidjeti u tom smislu presudu od 6. listopada 2021., Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, t. 21.). Osim toga, Sud nije vezan ni mišljenjem nezavisnog odvjetnika ni obrazloženjem na kojem se ono temelji. Stoga neslaganje jedne od zainteresiranih stranaka s mišljenjem nezavisnog odvjetnika, bez obzira na pitanja koja je ondje razmatrao, ne može samo za sebe biti opravdan razlog za ponovno otvaranje usmenog postupka (presuda od 16. studenoga 2021., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i dr., C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931, t. 31. i navedena sudska praksa).

42 S obzirom na to, u skladu s člankom 83. Poslovnika Sud može u svakom trenutku, nakon što sasluša nezavisnog odvjetnika, odrediti ponovno otvaranje usmenog dijela postupka, osobito ako smatra da stvar nije dovoljno razjašnjena ili ako stranka iznese, nakon zatvaranja ovog dijela postupka, novu činjenicu koja je takve prirode da ima odlučujući utjecaj na odluku Suda, ili pak ako je u predmetu potrebno odlučiti na temelju argumenta o kojem se nije raspravljalo među zainteresiranim osobama.

43 U predmetnom slučaju Sud ipak smatra, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da raspolaže svim potrebnim elementima za odlučivanje o ovom zahtjevu za prethodnu odluku. Ističe, osim toga, da elementi na koje se osoba EP pozvala u potporu svojem zahtjevu za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka, uključujući istaknutu nacionalnu odluku, nisu nove činjenice koje su takve prirode da mogu imati utjecaja na odluku koju je on tako pozvan donijeti.

44 U tim okolnostima nije potrebno odrediti ponovno otvaranje usmenog dijela postupka.

## O prethodnim pitanjima

### *Prvo i drugo pitanje*

45 Svojim prvim i drugim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev pita, u biti, treba li članke 9. i 50. UEU-a kao i članke 20. do 22. UFEU-a, u vezi sa Sporazumom o povlačenju, tumačiti na način da od povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz Unije 1. veljače 2020. državljani te države koji su ostvarivali svoje pravo na boravak u državi članici prije isteka 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 državi članici u kojoj borave, također i kada im je na temelju prava države čiji su državljani uskraćeno pravo glasa na izborima koje organizira potonja država.

46 U tom pogledu, kao prvo, valja naglasiti da građanstvo Unije zahtijeva posjedovanje državljanstva države članice.

47 Naime, u skladu s člankom 9. UEU-a i člankom 20. stavkom 1. UFEU-a, građani Unije moraju imati državljanstvo države članice. Usto, iz tih odredaba proizlazi da se građanstvo Unije dodaje nacionalnom državljanstvu i ne zamjenjuje ga.

48 Člankom 9. UEU-a i člankom 20. UFEU-a autori Ugovorâ su, dakle, uspostavili neraskidivu i isključivu vezu između posjedovanja državljanstva države članice i stjecanja, ali i zadržavanja statusa građanina Unije.

49 Kroz tu je prizmu Sud presudio da se člankom 20. UFEU-a svakoj osobi koja ima državljanstvo države članice daje status građanina Unije, koji je, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, predodređen da bude temeljni status državljana država članica (presuda od 18. siječnja 2022., Wiener Landesregierung (Povlačenje jamstva za priroñenje), C-118/20, EU:C:2022:34, t. 38. i navedena sudska praksa).

50 Članak 20. stavak 2. kao i članci 21. i 22. UFEU-a vezuju niz prava uz status građanina Unije. Građanstvo Unije dodjeljuje, među ostalim, svakom građaninu Unije temeljno i osobno pravo slobodnog kretanja i boravka na državnom području država članica, koje je podložno ograničenjima i uvjetima utvrđenima u UFEU-u i mjerama donesenima za njihovu provedbu (vidjeti u tom smislu presudu od 8. svibnja 2018., K. A. i dr. (Spajanje obitelji u Belgiji), C-82/16, EU:C:2018:308, t. 48. i navedenu sudsku praksu).

51 Konkretno, glede građana Unije koji borave u državi članici čiji nisu državljani, ta prava obuhvaćaju na temelju članka 20. stavka 2. točke (b) i članka 22. UFEU-a aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima u državi članici u kojoj imaju boravište, pod istim uvjetima kao i državljani te države. Članak 40. Povelje također priznaje to pravo. Niti jedna od tih odredbi ne utvrđuje, naprotiv, navedeno pravo u korist državljana trećih država.

52 Kao što to Komisija primjećuje, 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 posljedično omogućiti da zadrži status građanina Unije i sva prava koja su povezana s njime na temelju UFEU-a, ako nakon povlačenja njegove države podrijetla iz Unije on više ne posjeduje državljanstvo države članice.

53 Kao drugo, glede posljedica povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz Unije za državljane te države, mora se istaknuti da je u članku 50. stavku 1. UEU-a navedeno da svaka država članica može donijeti odluku o povlačenju iz Unije u skladu sa svojim ustavnim odredbama. Iz toga proizlazi da dotična država članica svoju odluku ne mora donijeti nakon savjetovanja s drugim državama članicama ni s institucijama Unije. Odlukom o povlačenju donesenom u skladu s njezinim ustavnim odredbama izražava se isključivo volja te države članice te stoga ovisi samo o njezinoj suverenoj odluci (presuda od 10. prosinca 2018., Wightman i dr., C-621/18, EU:C:2018:999, t. 50.).

54 Kao što je Sud na to podsjetio, člankom 50. stavcima 2. i 3. UEU-a predviđen je postupak koji treba slijediti u slučaju povlačenja i koji obuhvaća, kao prvo, obavijest Europskom vijeću o namjeri povlačenja, kao drugo, pregovaranje i sklapanje sporazuma kojim se utvrđuju aranžmani povlačenja, uzimajući pritom u obzir buduće odnose dotične države i Unije te, kao treće, povlačenje *stricto sensu* iz Unije na dan stupanja na snagu tog sporazuma ili, ako do toga ne dođe, dvije godine od obavijesti podnesene Europskom vijeću, osim ako ono u dogovoru s dotičnom državom članicom jednoglasno odluči produljiti to razdoblje (presuda od 16. studenoga 2021., Governor of Cloverhill Prison i dr., C-479/21 PPU, EU:C:2021:929, t. 48. i navedena sudska praksa).

55 Slijedom navedenog, na temelju članka 50. stavka 3. UEU-a Ugovori su se prestali primjenjivati na Ujedinjenu Kraljevinu na datum stupanja na snagu Sporazuma o povlačenju 1. veljače 2020., tako da ta država više nije država članica od tog datuma (vidjeti u tom smislu rješenje od 16. lipnja 2021., Sharpston/Vijeće i predstavnici vlada država članica, C-685/20 P, EU:C:2021:485, t. 53.).

56 Prema tome, od 1. veljače 2020. državljani Ujedinjene Kraljevine više ne posjeduju državljanstvo države članice, nego državljanstvo treće države.

57 Kao što to proizlazi iz točaka 46. do 51. ove presude, posjedovanje državljanstva države članice neophodan je uvjet kako bi osoba mogla steći i zadržati status građanina Unije i koristiti se mnoštvom prava koja su s njime povezana. Gubitak državljanstva države članice dovodi, dakle, za dotičnu osobu do automatskog gubitka njezina statusa građanina Unije.

58 U tim okolnostima, budući da su državljani Ujedinjene Kraljevine državljani treće države od 1. veljače 2020., oni 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, aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima u državi članici u kojoj borave. U tom je pogledu irelevantno to što su državljani Ujedinjene Kraljevine prethodno ostvarivali svoje pravo na boravak u državi članici.

59 Kad je riječ o zabrinutosti suda koji je uputio zahtjev glede posljedica koje smatra neproporcionalnim i do kojih dovodi gubitak statusa građanina Unije za državljanina Ujedinjene Kraljevine, poput osobe EP, kojoj je, osim toga, uskraćeno pravo glasa u Ujedinjenoj Kraljevini na temelju pravila o petnaestogodišnjem uvjetu, valja pojasniti, s jedne strane, da gubitak tog statusa i posljedično gubitak aktivnog i pasivnog biračkog prava na lokalnim izborima u državi članici u kojoj taj državljanin boravi jest, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 42. svojeg mišljenja, automatska posljedica jedino suverene odluke Ujedinjene Kraljevine da se povuče iz Unije na temelju članka 50. stavka 1. UEU-a.

60 Kad je riječ, s druge strane, o pravilu o petnaestogodišnjem uvjetu, ono je odabir izbornog zakonodavstva te bivše države članice, sada treće države.

61 U tim okolnostima niti nadležna tijela država članica niti njihovi sudovi ne mogu biti dužni pojedinačno ispitati posljedice gubitka statusa građanina Unije za dotičnu osobu s obzirom na načelo proporcionalnosti.

62 U tom se pogledu mora naglasiti da gubitak tog statusa kao i aktivnog i pasivnog biračkog prava na izborima koje organizira država članica u kojoj dotična osoba boravi jest automatski rezultat odluke koju je na temelju članka 50. stavka 1. UEU-a bivša država članica suvereno donijela da se povuče iz Unije i time postane treća država u odnosu na nju. No, predmeti u kojima je Sud utvrdio obvezu pojedinačnog ispitivanja proporcionalnosti posljedica gubitka građanstva Unije odnosili su se na posebne situacije obuhvaćene pravom Unije, u kojima je država članica oduzela državljanstvo pojedincima na temelju zakonodavne mjere te države članice (vidjeti u tom smislu presudu od 12. ožujka 2019., Tjebbes i dr., C-221/17, EU:C:2019:189, t. 48.) ili pojedinačne odluke koju su donijela nadležna tijela navedene države članice (vidjeti u tom smislu presude od 2. ožujka 2010., Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, t. 42. i od 18. siječnja 2022., Wiener Landesregierung (Povlačenje jamstva za prirođenje), C-118/20, EU:C:2022:34, t. 74.). Sudska praksa proizašla iz tih različitih presuda ne može se, dakle, primijeniti na situaciju poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku.

63 Kao treće, kad je riječ o pitanju zadržava li se Sporazumom o povlačenju, nakon povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz Unije i stoga nakon stupanja na snagu tog sporazuma 1. veljače 2020. u korist državljana Ujedinjene Kraljevine koji su prije isteka prijelaznog razdoblja ostvarivali svoje pravo na boravak u državi članici u skladu s pravom Unije, aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima u državi članici u kojoj su boravili, mora se naglasiti da se na temelju ničega u navedenom sporazumu ne može utvrditi da on dodjeljuje takvo pravo tim državljanima.

64 Konkretno, valja primijetiti da se prema četvrtoj uvodnoj izjavi preambule Sporazuma o povlačenju pravo Unije u cijelosti prestaje primjenjivati na Ujedinjenu Kraljevinu od datuma njegova stupanja na snagu, podložno samo sporazumima utvrđenima u njemu.

65 Glede tih sporazuma kojima se nastojalo omogućiti da se povlačenje Ujedinjene Kraljevine iz Unije pravilno provede (vidjeti u tom smislu presudu od 10. prosinca 2018., Wightman i dr., C-621/18, EU:C:2018:999, t. 56.), Sporazumom o povlačenju pravi se razlika između dvaju razdoblja.

66 S jedne strane, u skladu s člankom 2. točkom (e) Sporazuma o povlačenju u vezi s njegovim člankom 126. tim je sporazumom predviđeno prijelazno razdoblje od 1. veljače do 31. prosinca 2020.

67 U tom pogledu člankom 127. stavkom 1. tog sporazuma utvrđeno je načelo koje je također obuhvaćeno osmom uvodnom izjavom njegove preambule i prema kojem se pravo Unije i dalje primjenjuje na Ujedinjenu Kraljevinu i u Ujedinjenoj Kraljevini tijekom prijelaznog razdoblja. No, odstupajući od tog načela, članak 127. stavak 1. točka (b) navedenog sporazuma isključuje izrijekom primjenu članka 20. stavka 2. točke (b) i članka 22. UFEU-a kao i članaka 39. i 40. Povelje na Ujedinjenu Kraljevinu i u Ujedinjenoj Kraljevini, to jest odredaba primarnog prava Unije o aktivnom i pasivnom biračkom pravu građana Unije na izborima za Europski parlament i na lokalnim izborima u državi članici u kojoj borave.

68 Doduše, kao što to osoba EP ističe, u skladu s člankom 127. stavkom 1. točkom (b) Sporazuma o povlačenju, to se isključenje tiče Ujedinjene Kraljevine i njezina državnog područja kako je određeno u njegovu članku 3. stavku 1. u vezi s teritorijalnim područjem primjene tog sporazuma, pri čemu izrijekom ne obuhvaća državljane potonje. Međutim, valja zaključiti da se navedeno isključenje primjenjuje također na državljane Ujedinjene Kraljevine koji su ostvarivali svoje pravo na boravak u državi članici u skladu s pravom Unije prije isteka prijelaznog razdoblja.

69 Naime, članak 127. stavak 1. Sporazuma o povlačenju mora se tumačiti u vezi s njegovim člankom 127. stavkom 6.

70 Iz potonje odredbe proizlazi da se podrazumijeva da odredbe prava Unije, kako ih provode i primjenjuju države članice, a koje se ne primjenjuju na temelju članka 127. stavka 1. točke (b) tog sporazuma, ne uključuju Ujedinjenu Kraljevinu u svoje područje primjene. Među tim odredbama nalaze se članak 20. stavak 2. točka (b) i članak 22. UFEU-a kao i članci 39. i 40. Povelje, koji se tiču aktivnog i pasivnog biračkog prava na izborima za Europski parlament isto kao i na lokalnim izborima. To je pravo pridržano svakom građaninu Unije koji boravi u državi članici čiji nije državljanin, pri čemu članak 20. stavak 1. UFEU-a određuje da je građanin Unije „[s]vaka osoba koja ima državljanstvo neke države članice”.

71 Slijedom navedenog, od 1. veljače 2020. države članice više nisu bile dužne izjednačavati državljane Ujedinjene Kraljevine s državljanima 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 države članice imaju status građanina Unije.

72 U svakom slučaju, suprotno tumačenje članka 127. stavka 1. točke (b) Sporazuma o povlačenju, koje se sastoji od ograničavanja njegove primjene samo na državno područje Ujedinjene Kraljevine i, dakle, samo na građane Unije koji su boravili u toj državi tijekom prijelaznog razdoblja, stvorilo bi asimetriju između prava dodijeljenih tim sporazumom državljanima Ujedinjene Kraljevine i građanima Unije. Takva bi asimetrija bila suprotna cilju navedenog sporazuma koji je utvrđen u šestoj uvodnoj izjavi njegove preambule i sastoji se od jamstva uzajamne zaštite građanima Unije i državljanima Ujedinjene Kraljevine koji su prije isteka prijelaznog razdoblja ostvarivali svoja prava na slobodno kretanje.

73 S druge strane, glede razdoblja koje je započelo nakon isteka prijelaznog razdoblja 1. siječnja 2021., Sporazum o povlačenju predviđa u dijelu drugom pravila namijenjena uzajamnoj i jednakoj zaštiti položaja građana Unije i položaja državljana Ujedinjene Kraljevine koji su navedeni u točkama (a) i (b) članka 10. tog sporazuma i ostvarivali su svoje pravo na slobodno kretanje prije isteka prijelaznog razdoblja.

74 Ta pravila, koja se primjenjuju na temelju članka 185. četvrtog stavka navedenog sporazuma od isteka prijelaznog razdoblja, imaju, kao što je to navedeno u točki 72. ove presude, za cilj zajamčiti uzajamnu zaštitu građanima Unije i državljanima Ujedinjene Kraljevine navedenima prethodnoj točki. Navedena se pravila odnose, prema odredbama predviđenima u člancima 13. do 39. Sporazuma o povlačenju, na prava povezana s boravkom, prava radnika i samozaposlenih osoba, stručne kvalifikacije i koordinaciju sustava socijalne sigurnosti.

75 Međutim, kao što je to navedeno u članku 127. stavku 1. točki (b) tog sporazuma glede prijelaznog razdoblja, među pravima posebno predviđenima u njegovu dijelu drugom ne nalazi se aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima u državi članici boravka državljana Ujedinjene Kraljevine koji su ostvarivali svoje pravo na boravak u državi članici Unije prije isteka prijelaznog razdoblja i koji nastavljaju tamo boraviti nakon toga.

76 U tom se kontekstu mora usto pojasniti 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) u odnosu na osobe iz članka 10. navedenog sporazuma, odnosi, prema samom tekstu tog članka 12., na dio drugi istog sporazuma.

77 Aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima u državi članici boravka državljana Ujedinjene Kraljevine iz članka 10. točke (b) Sporazuma o povlačenju ne ulazi u područje primjene dijela drugog tog sporazuma. Stoga se državljanin Ujedinjene Kraljevine, poput osobe EP, koji je svoje pravo na boravak u državi članici u skladu s pravom Unije ostvarivao prije isteka prijelaznog razdoblja i nastavlja tamo boraviti nakon toga, ne može učinkovito pozvati na tu zabranu diskriminacije 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.

78 Nastavno na prethodna razmatranja mora se također podsjetiti glede članka 18. prvog stavka UFEU-a na to da se ta odredba ne primjenjuje u slučaju eventualnog različitog postupanja prema državljanima država članica i državljanima trećih država (vidjeti u tom smislu presudu od 2. travnja 2020., Ruska Federacija, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, t. 40. i navedenu sudsku praksu).

79 Isto tako, kad je riječ o članku 21. UFEU-a, valja podsjetiti na to da se u njegovu stavku 1. propisuje pravo svakog građanina Unije slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica te se on, kao što to proizlazi iz članka 20. stavka 1. UFEU-a, primjenjuje na svaku osobu koja ima državljanstvo neke države članice, tako da se ni on ne primjenjuje na državljanina treće države (presuda od 2. travnja 2020., Ruska Federacija, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, t. 41.).

80 U dijelu u kojem su članak 18. prvi stavak i članak 21. prvi stavak UFEU-a postali primjenjivi na temelju Sporazuma o povlačenju tijekom prijelaznog razdoblja i nakon toga, te se odredbe ne mogu, a da se na zanemari tekst članka 20. stavka 2. točke (b) i članka 22. UFEU-a, članka 40. Povelje i odredbi Sporazuma o povlačenju, tumačiti na način da bi i državljanima Ujedinjene Kraljevine koji više nemaju državljanstvo države članice dodjeljivale aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima organiziranima u državi članici njihova boravka.

81 Stoga se članak 18. prvi stavak i članak 21. prvi stavak UFEU-a ne mogu tumačiti na način da državama članicama nalažu da nakon 1. veljače 2020. nastave državljanima Ujedinjene Kraljevine koji borave na njihovu državnom području dodjeljivati aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima organiziranima na tom državnom području koja dodjeljuju građanima Unije.

82 Tim se tumačenjem ne dira u mogućnost država članica da pod uvjetima koje odrede u svojem nacionalnom pravu dodjeljuju aktivno i pasivno biračko pravo državljanima trećih država koji borave na njihovu državnom području.

83 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo i drugo pitanje valja odgovoriti tako 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 na boravak u državi članici prije isteka 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 državi članici u kojoj borave, također i kada im je na temelju prava države čiji su državljani uskraćeno pravo glasa na izborima koje organizira potonja država.

### *Treće i četvrto pitanje*

84 Budući da se treće i četvrto pitanje odnose na valjanost Sporazuma o povlačenju, valja podsjetiti na to da je Sud nadležan, kako u okviru tužbe za poništenje tako i u okviru zahtjeva za prethodnu odluku, ocijeniti je li neki međunarodni sporazum koji je sklopila Unija usklađen s Ugovorima i s pravilima međunarodnog prava koja, u skladu s Ugovorima, obvezuju Uniju (vidjeti u tom smislu presudu od 27. veljače 2018., Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, t. 48. i navedenu sudsku praksu).

85 No, kada je, kao što je to u ovom slučaju, Sudu upućen zahtjev za prethodnu odluku koji se odnosi na valjanost međunarodnog sporazuma koji je sklopila Unija, taj zahtjev valja shvatiti kao da se odnosi na akt Unije kojim se odobrava sklapanje tog međunarodnog sporazuma. Ta kontrola valjanosti koju Sud može provesti u takvom kontekstu može se odnositi i na zakonitost tog akta u pogledu sadržaja samog predmetnog međunarodnog sporazuma (vidjeti u tom smislu presudu od 27. veljače 2018., Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, t. 50. i 51.).

86 Sklapanje Sporazuma o povlačenju odobreno je Odlukom 2020/135.

87 Također valja podsjetiti na to da zato što se prethodna pitanja koja je na vlastitu odgovornost uputio nacionalni sud odnose na valjanost pravila prava Unije, Sud je, u načelu, dužan donijeti odluku, osim ako, među ostalim, nisu ispunjeni zahtjevi u vezi sa sadržajem zahtjeva za prethodnu odluku navedeni u članku 94. Poslovnika, ako je očito da tumačenje ili ocjena valjanosti takvog pravila nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku ili ako je problem hipotetski (vidjeti u tom smislu presudu od 6. lipnja 2019., P. M. i dr., C-264/18, EU:C:2019:472, t. 14. i 15.).

88 Doista, to je ovdje slučaj s obzirom na to da sud koji je uputio zahtjev pita Sud o valjanosti Odluke 2020/135 u dijelu u kojem građanima Unije koji su ostvarivali svoje pravo na boravak u Ujedinjenoj Kraljevini prije isteka prijelaznog razdoblja Sporazum o povlačenju ne dodjeljuje aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima u toj državi, a ta situacija uopće nije povezana sa situacijom o kojoj je riječ u glavnom postupku. Isto tako, budući da se članak 39.

Povelje odnosi na aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za Europski parlament, on uopće nije relevantan za odgovor na treće i četvrto pitanje jer se ona odnose na aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima.

89 Prema tome, na ta dva pitanja valja odgovoriti samo u dijelu u kojem se odnose na valjanost Odluke 2020/135 u dijelu u kojem državljanima Ujedinjene Kraljevine koji su ostvarivali svoje pravo na boravak u državi članici prije isteka prijelaznog razdoblja Sporazum o povlačenju ne dodjeljuje aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima u državi članici u kojoj borave.

90 U tim okolnostima treba smatrati da svojim trećim i četvrtim pitanjem, koja valja razmotriti zajedno, sud koji je uputio zahtjev pita, u biti, je li s obzirom na članak 9. UEU-a, članke 18., 20. i 21. UFEU-a kao i članak 40. Povelje te načelo proporcionalnosti Odluka 2020/135 nevaljana u dijelu u kojem državljanima Ujedinjene Kraljevine koji su ostvarivali svoje pravo na boravak u državi članici prije isteka prijelaznog razdoblja Sporazum o povlačenju ne dodjeljuje aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima u državi članici u kojoj borave.

91 U tom pogledu, kao prvo, kad je riječ o ispitivanju valjanosti Odluke 2020/135 s obzirom na članak 9. UEU-a, članke 18., 20. do 22. UFEU-a kao i članak 40. Povelje, u točkama 55. do 58. ove presude istaknuto je da su se povodom suverene odluke Ujedinjene Kraljevine da se povuče iz Unije na temelju članka 50. stavka 1. UEU-a Ugovori prestali, na temelju članka 50. stavka 3. UEU-a, primjenjivati na Ujedinjenu Kraljevinu na dan stupanja na snagu Sporazuma o povlačenju 1. veljače 2020., tako da od tog datuma državljani te države ne posjeduju više državljanstvo države članice, nego državljanstvo treće države. Iz toga slijedi da od navedenog datuma oni više nisu građani Unije.

92 Naime, kao što to proizlazi iz točaka 46. do 51. ove presude, samo se građani Unije mogu pozivati, na temelju članka 20. stavka 2. točke (b) i članka 22. UFEU-a te članka 40. Povelje, na pravo glasa na lokalnim izborima u državi članici u kojoj borave.

93 U tim se okolnostima Odluka 2020/135 ne može smatrati protivnom članku 9. UEU-a, člancima 20. i 22. UFEU-a kao i članku 40. Povelje jer Sporazum o povlačenju, koji je njome odobren, ne dodjeljuje državljanima te bivše države članice, sada treće države, koji su svoje pravo na boravak u državi članici ostvarivali prije isteka prijelaznog razdoblja, aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima u državi članici u kojoj borave.

94 Isto vrijedi i u pogledu članaka 18. i 21. UFEU-a.

95 Kad je riječ o članku 18. UFEU-a, iz razmatranja izloženih u točkama 78. do 81. ove presude proizlazi da različito postupanje, koje proizlazi iz Sporazuma o povlačenju odobrenog tom odlukom, između državljana Ujedinjene Kraljevine koji borave u državi članici i od 1. veljače 2020. više ne raspolažu aktivnim i pasivnim biračkim pravom na lokalnim izborima u državi članici u kojoj borave te građana Unije koji raspolažu takvim pravom, nije diskriminacija na temelju državljanstva u smislu članka 18. prvog stavka UFEU-a.

96 Glede članka 21. UFEU-a, iz razmatranja izloženih u točkama 79. do 82. ove presude proizlazi da odabir, koji proizlazi iz Sporazuma o povlačenju odobrenog tom odlukom, da se nakon 1. veljače 2020. za državljane Ujedinjene Kraljevine koji borave u državi članici ne zadrži aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima u toj državi članici nije povreda stavka 1. tog članka.

97 Iz toga slijedi da se Odluka 2020/135 ne može smatrati protivnom člancima 18. i 21. UFEU-a zato što Sporazum o povlačenju koji je njome odobren nije predvidio aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima organiziranima na državnom području država članica u korist državljana Ujedinjene Kraljevine koji nastavljaju boraviti na tom državnom području nakon 1. veljače 2020.

98 Kao drugo, kad je riječ o ispitivanju valjanosti Odluke 2020/135 s obzirom na načelo proporcionalnosti, mora se naglasiti da se na temelju niti jednog elementa u spisu kojim Sud raspolaže ne može zaključiti da je Unija, kao ugovorna stranka Sporazuma o povlačenju, prekoračila granice svoje diskrecijske ovlasti u vođenju vanjskih odnosa time što nije zahtijevala da se, općenito u tom sporazumu ili konkretno u njegovu članku 127., aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima u državi članici boravka predvidi u korist državljana Ujedinjene Kraljevine koji su ostvarivali svoje pravo na boravak u državi članici prije isteka prijelaznog razdoblja.

99 U tom pogledu institucije Unije raspolažu u vođenju vanjskih odnosa širokim manevarskim prostorom pri političkom odlučivanju (vidjeti u tom smislu presudu od 21. prosinca 2016., Swiss International Air Lines, C-272/15, EU:C:2016:993, t. 24.). U ostvarivanju svojih isključivih prava u tom području te institucije mogu sklapati međunarodne sporazume koji se zasnivaju, među ostalim, na načelu obostranih i uzajamnih koristi. Stoga, one nisu dužne jednostrano dodijeliti državljanima trećih zemalja prava poput aktivnog i pasivnog biračkog prava na lokalnim izborima 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 40. Povelje.

100 U tim se okolnostima Vijeću ne može prigovoriti da je Odlukom 2020/135 odobrilo Sporazum o povlačenju iako on ne dodjeljuje državljanima Ujedinjene Kraljevina aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima u državi članici u kojoj borave, bilo tijekom prijelaznog razdoblja ili nakon toga.

101 Treće, glede okolnosti koju navodi sud koji je uputio zahtjev, da je nekim državljanima Ujedinjene Kraljevine, poput osobe EP, koji su ostvarivali svoje pravo na boravak u državi članici u skladu s pravom Unije prije isteka prijelaznog razdoblja, uskraćeno njihovo pravo glasa u Ujedinjenoj Kraljevini primjenom pravila o petnaestogodišnjem uvjetu, valja istaknuti da ta okolnost potječe samo iz odredbe prava treće države, a ne iz prava Unije. Stoga ona nije relevantna u svrhu ocjene valjanosti Odluke 2020/135.

102 Iz toga slijedi da ispitivanje trećeg i četvrtog pitanja nije otkrilo nijedan element koji bi mogao utjecati na valjanost Odluke 2020/135.

## Troškovi

103 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 (veliko vijeće) odlučuje:

1. **Članke 9. i 50. UEU-a kao i članke 20. do 22. UFEU-a u vezi sa Sporazumom o povlačenju Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju, koji je usvojen 17. listopada 2019. i stupio je na snagu 1. veljače 2020., treba tumačiti na način da od povlačenja Ujedinjene Kraljevine Velike**

**Britanije i Sjeverne Irske iz Europske unije 1. veljače 2020. državljani te države koji su ostvarivali svoje pravo na boravak u državi članici prije isteka prijelaznog razdoblja više nemaju 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 državi članici u kojoj borave, također i kada im je na temelju prava države čiji su državljani uskraćeno pravo glasa na izborima koje organizira potonja država.**

2. **Ispitivanje trećeg i četvrtog 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