

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA

ANTONIA TIZZANA

přednesené dne 6. dubna 2006¹

Obsah

I –	Právní rámec	I - 7922
A –	Mezinárodní právo	I - 7922
B –	Právo společenství	I - 7922
1.	Evropské občanství	I - 7922
2.	Volby do Evropského parlamentu	I - 7923
3.	Územní působnost Smlouvy o ES	I - 7925
C –	Vnitrostátní právo	I - 7926
1.	Ve věci C-145/04	I - 7926
a)	Statut Gibraltarů	I - 7926
b)	EPRA 2003	I - 7926
2.	Ve věci C-300/04	I - 7927
a)	Ústavní uspořádání Nizozemského království	I - 7927
b)	Nizozemský volební zákon	I - 7927
II –	Skutkový stav a řízení	I - 7929
A –	Ve věci C-145/04	I - 7929
B –	Ve věci C-300/04	I - 7931

1 — Původní jazyk: italština.

III – Právní posouzení	I - 7932
A – Úvodní poznámky	I - 7932
B – Věc C-145/04	I - 7933
1. Úvod	I - 7933
2. K prvnímu žalobnímu důvodu	I - 7934
a) Úvodní poznámky	I - 7934
b) K právu občanů Společenství volit v evropských volbách	I - 7935
c) K možnosti rozšíření práva volit na státní příslušníky třetích zemí	I - 7937
d) K podmínkám rozšíření tohoto práva	I - 7941
e) K mezím rozšíření práva volit	I - 7943
3. Druhý žalobní důvod	I - 7945
C – Věc C-300/04	I - 7949
1. Úvod	I - 7949
2. K prvním čtyřem otázkám	I - 7951
3. K páté otázce	I - 7958
IV – K nákladům řízení ve věci C-145/04	I - 7959
V – Závěry	I - 7959

1. Ve věci C-145/04, předložené na základě článku 227 ES, Španělské království namítá, že Spojené království Velké Británie a Severního Irska porušilo právo Společenství kvůli způsobu, jakým zajistilo účast obyvatel Gibraltaru na volbách do Evrop-

ského parlamentu, a zejména kvůli skutečnosti, že umožnilo volit také osobám, které mají na tomto území bydliště, ale nejsou státními příslušníky žádného členského státu, a nemají tudíž občanství Unie.

2. Naproti tomu ve věci C-300/04 předložil na základě článku 234 ES Nederlandse Raad van State usnesením ze dne 13. července 2004 Soudnímu dvoru pět předběžných otázek, aby zjistil, zda je členský stát (v projednávaném případě Nizozemsko) povinen přiznat právo volit ve volbách do Evropského parlamentu osobám, které mají sice jeho státní příslušnost, ale mají bydliště nebo pobyt na zamořském území (v projednávaném případě na Arubě), na které se vztahuje zvláštní systém přidružení ke Společenství.

a základních svobod (dále jen „protokol č. 1 k EÚLP“), který stanoví:

„Vysoké smluvní strany se zavazují konat v rozumných intervalech svobodné volby s tajným hlasováním za podmíněk, které zajistí svobodné vyjádření názorů lidu při volbě zákonodárního sboru.“

3. Přestože oba případy mají zjevně vlastní specifické rysy, považuji za vhodné zabývat se jimi současně, neboť se domnívám, že je spojuje skutečnost, že pokládají, byť z rozdílné, ne-li opačné perspektivy, důležité otázky týkající se práva volit ve volbách do Evropského parlamentu, a zejména nároku na toto právo a podmínek jeho výkonu.

B – Právo společenství

5. Rovněž je nutné odvolat se na tři skupiny ustanovení Společenství týkající se občanství Unie, voleb do Evropského parlamentu a územní působnosti Smlouvy o ES.

I – Právní rámec

1. Evropské občanství

6. Článek 17 ES stanoví toto:

A – Mezinárodní právo

4. Pro účely projednávaných věcí připomínám zejména článek 3 protokolu č. 1 k evropské Úmluvě o ochraně lidských práv

„1. Zavádí se občanství Unie. Každá osoba, která má státní příslušnost členského státu, je občanem Unie. Občanství Unie doplňuje státní příslušnost členského státu, ale nenahrazuje ji.

2. Občané Unie mají práva a povinnosti stanovené touto smlouvou.“

stanovit výjimky tam, kde je to odůvodněno zvláštními obtížemi některého členského státu.“³

7. V této souvislosti připomínám také, že „otázka, zda má osoba státní příslušnost toho nebo onoho členského státu, bude definována pouze ve vztahu k vnitrostátnímu právu příslušného členského státu. Členské státy mohou pro informaci upřesnit, jaké osoby musejí být považovány za jejich státní příslušníky pro účely Společenství, v prohlášení předloženém předsednictvu. V případě potřeby mohou toto prohlášení změnit“².

2. Volby do Evropského parlamentu

9. Podle čl. 189 odst. 1 ES:

„Evropský parlament se skládá ze zástupců lidu států sdružených ve Společenství a vykonává pravomoci, které mu tato smlouva svěřuje.“

8. Článek 19 odst. 2 ES stanoví:

10. Článek 190 ES dále stanoví:

„Aniž je dotčen čl. 190 odst. 4 a pravidla přijatá k jeho provedení, má každý občan Unie mající bydliště v členském státě, jehož není státním příslušníkem, právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu. Toto právo je vykonáváno v souladu s podrobnou úpravou přijatou Radou na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem; tato úprava může

„1. Zastupitelé zastupující v Evropském parlamentu lid členských států sdružených ve Společenství jsou voleni ve všeobecných a přímých volbách.

[...]

2 — Viz Prohlášení č. 2 o státní příslušnosti členského státu, připojené k Maastrichtské smlouvě (Úř. věst. 1992 C 191, s. 45).

3 — V souladu s tímto ustanovením Rada přijala směrnici 93/109/ES ze dne 6. prosince 1993, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu občanů Unie, kteří mají bydliště v některém členském státě a nejsou jeho státními příslušníky (Úř. věst. 1993 L 329, s. 34; Zvl. vyd. 20/01, s. 7).

4. Evropský parlament vypracuje návrh na všeobecné a přímé volby konané jednotným postupem ve všech členských státech nebo podle zásad společných všem členským státům.

poměrného charakteru volebního systému (článek 1), délky volebního období (článek 5), neslučitelnosti ve vztahu ke zvoleným členům (článek 7), období průběhu voleb (článek 10) a okamžiku zahájení sčítání hlasů (článek 11).

Rada přijme jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu, vyjádřeného většinou hlasů všech jeho členů, odpovídající ustanovení a doporučí členským státům jejich přijetí v souladu s jejich ústavními předpisy.“

12. Pokud jde o „případy, jež nejsou upraveny“ aktem z roku 1976, členské státy mohou „používat odpovídající vnitrostátní ustanovení“ (první bod odůvodnění rozhodnutí 2002/772).

11. Aby byly umožněny všeobecné a přímé volby do Evropského parlamentu (původně nazývaného Shromáždění), bylo schváleno, jak známo, rozhodnutí zástupců členských států v Radě 76/787/ESUO, EHS, Euratom ze dne 20. září 1976 o „Aktu o volbě členů Shromáždění ve všeobecných a přímých volbách“⁴, jenž byl naposledy změněn rozhodnutím Rady č. 2002/772/ES, Euratom⁵ (dále jen „akt z roku 1976“). Toto rozhodnutí, jak je rovněž známo, nezavedlo jednotný volební postup, ale omezilo se pouze na stanovení několika „zásad společných všem členským státům“ týkajících se zejména

13. Článek 8 aktu z roku 1976 totiž stanoví:

„S výhradou ustanovení tohoto aktu se volební postup v každém členském státě řídí vnitrostátními předpisy.

4 — Úř. věst. L 278, s. 1.

5 — Rozhodnutí Rady č. 2002/772/ES, Euratom ze dne 25. června 2002 a ze dne 23. září 2002, kterým se mění Akt o volbě zástupců v Evropském parlamentu ve všeobecných a přímých volbách, jenž je připojen k rozhodnutí 76/787/ESUO, EHS, Euratom (Úř. věst. L 283, s. 1; Zvl. vyd. 01/04, s. 137).

Těmito vnitrostátními předpisy, jež mohou případně zohledňovat zvláštnosti v členských státech, nesmí být celkově dotčen poměrný charakter volebního systému.“

14. Konečně připomínám přílohu II aktu z roku 1976, která stanoví:

4. Ustanovení této smlouvy se vztahují i na evropská území, za jejichž zahraniční vztahy převzal odpovědnost členský stát.

„Spojené království bude uplatňovat ustanovení tohoto aktu pouze v rámci Spojeného království.“

[...]

3. Územní působnost Smlouvy o ES

15. Článek 299 ES definuje územní působnost Smlouvy obecným ustanovením tak, že tato Smlouva se vztahuje na členské státy (odstavec 1).

17. Pro účely věci C-145/04 je na místě ještě připomenout, že Gibraltar představuje evropské území, za jehož zahraniční vztahy převzalo odpovědnost Spojené království. Proto se v zásadě Smlouva podle čl. 299 odst. 4 ES vztahuje na Gibraltar⁶.

16. V tomto případě jsou významné zejména odst. 3 a 4 tohoto ustanovení, jež stanoví:

„3. Na zámořské země a území uvedené v příloze II této smlouvy se vztahuje zvláštní systém přidružení, který je stanoven v části čtvrté této smlouvy.

18. Naproti tomu pro účely věci C-300/04 je třeba zdůraznit, že Aruba je zámořským územím ve smyslu čl. 299 odst. 3 ES, které je uvedeno v příloze II Smlouvy.

[...]

6 — Pro úplné znázornění právního rámce Společenství týkajícího se Gibraltaru si dovoluji odkázat na své stanovisko ze dne 16. ledna 2003, věc C-30/01, Komise v. Spojené království (Recueil, s. I-9481).

C – Vnitrostátní právo

1. Ve věci C-145/04

a) Statut Gibraltarů

19. Poté, co španělský král na základě článku X Utrechtské smlouvy z roku 1713 postoupil Gibraltar Britské koruně, těší se Gibraltar od roku 1830 postavení Crown Colony (British Overseas Territory)⁷. Jak známo, město se řídí Gibraltar Constitution Order 1969, v jejíž preambuli je definováno jako „part of Her Majesty’s dominions“. Po převodu významné části pravomocí samosprávy v kolonii na místní demokraticky zvolené orgány zůstaly Koruně pravomoci v oblasti zahraničních vztahů, obrany a veřejné bezpečnosti.

b) EPRA 2003

20. Dne 8. května 2003 Spojené království přijalo European Parliament (Representation) Act 2003 (dále jen „EPRA 2003“).

21. Článek 9 tohoto zákona ustanovil volební obvod [tzv. „kombinovaný obvod“ („Combined Region“)], který zahrnuje Gibraltar a některý stávající volební obvod v Anglii nebo Walesu, aby bylo také voličům Gibraltarů umožněno účastnit se voleb do Evropského parlamentu (z důvodů, k nimž se dostaneme níže v bodě 31 a následujících). Konkrétněji European Parliamentary Elections (Combined Region and Campaign Expenditure) (United Kingdom and Gibraltar) Order 2004 připojil Gibraltar k obvodu Jihozápadní Anglie⁸.

22. Za stejným účelem byl článek 14 a 15 vytvořen pro Gibraltar vlastní seznam voličů, který má vést místní úředník („Clerk of the House of Assembly of Gibraltar“) a do kterého musí být zapsáni všichni oprávnění voliči, kteří mají v úmyslu zúčastnit se voleb.

23. V souladu s čl. 16 odst. 1 mají právo být zapsáni do uvedeného seznamu osoby, které splňují následující kumulativní podmínky:

— mají bydliště nebo pobyt na Gibraltarů;

⁷ — O koloniální situaci Gibraltarů viz rozhodnutí 2429 (XXIII) Spojených národů ze dne 18. prosince 1968.

⁸ — SI 2004/366.

- mají způsobilost k právním úkonům, která je nečiní nezpůsobilými k hlasování ve volbách;
25. QCC nejsou občany Spojeného království.

- dosáhly věku 18 let;

2. *Ve věci C-300/04*

- jsou občany Evropské unie nebo občany Commonwealthu splňujícími určité podmínky [qualifying Commonwealth citizens, dále jen „QCC“].

a) Ústavní uspořádání Nizozemského království

26. Nizozemské království se skládá ze tří státních celků, z nichž každý má svou vlastní ústavu a vlastní instituce. Jedná se o Nizozemsko, Nizozemské Antily a Arubu.

24. Článek 16 odst. 5 definuje QCC jako osobu:

- po které není v souladu s právními předpisy Gibraltaru požadováno povolení ke vstupu na Gibraltar nebo k pobytu na něm, nebo

27. Nicméně v takto členěném Nizozemském království existuje jednotná státní příslušnost, již mají všichni občané Nizozemského království, a to nizozemská státní příslušnost.

b) Nizozemský volební zákon

- která má povolení opravňující ji ke vstupu a pobytu na Gibraltar (nebo která by v souladu s právní úpravou Gibraltaru měla právo být držitelem takového povolení).

28. V Nizozemském království se volby do Evropského parlamentu konají pouze v kontinentální části (Nizozemsko), a již ne v ostrovních regionech (Antily a Aruba). Příslušný volební postup se řídí *Nederlandse*

Kieswet (nizozemský volební zákon), který definuje osoby oprávněné volit odkazem na ustanovení týkající se národních parlamentních voleb.

30. Článek Y 3 stanoví, pokud jde o volby členů Evropského parlamentu:

29. Článek B 1 stanoví, pokud jde o volby do národního parlamentu Nizozemska:

„Právo volit mají:

„1. Členové Tweede Kamer der Staten-Generaal jsou voleni z nizozemských státních příslušníků ke dni podání kandidatur, kteří dosáhli věku 18 let v den konání voleb, s výjimkou těch, kteří mají své skutečné bydliště na Nizozemských Antilách nebo Arubě ke dni podání kandidatur.

a) osoby, které mají právo volit ve volbách členů Tweede Kamer der Staten-Generaal;

2. Tato výjimka neplatí pro:

b) jiní než nizozemští státní příslušníci, jsou-li státními příslušníky jiného státu Evropské unie, za podmínky, že:

a) nizozemského státního příslušníka, který měl bydliště v Nizozemsku alespoň deset let;

1° mají své skutečné bydliště v Nizozemsku ke dni podání kandidatur,

b) nizozemského státního příslušníka, který pracuje v nizozemské veřejné službě na Nizozemských Antilách nebo Arubě, jakož i pro jeho manžela nebo manželku, registrovaného partnera nebo společníka a jeho děti za podmínky, že s ním žijí ve společné domácnosti.“

2° dosáhli věku 18 let v den konání voleb a

3° nebyli práva volit zbaveni v Nizozemsku nebo ve členském státě, jehož jsou státními příslušníky.“

33. Pevný odpor Španělska ale zabránil schválení britského návrhu.

II – Skutkový stav a řízení

A – *Ve věci C-145/04*

31. Jak známo, na základě žaloby podané britskou občankou s bydlištěm na Gibraltar, pí Matthews, rozhodl Evropský soud pro lidská práva rozsudkem ze dne 18. února 1999, že Spojené království tím, že nekonalo na Gibraltar volby do Evropského parlamentu, porušilo článek 3 protokolu č. 1 k EÚLP⁹.

32. Spojené království se chtělo tímto rozsudkem řídit a v roce 2002 navrhlo změnu přílohy II aktu z roku 1976, aby byla odstraněna překážka vyplývající ze skutečnosti, že tato příloha, jak jsme viděli (viz bod 14 výše), ukládá Spojenému království uplatnit příslušná ustanovení pouze v rámci Spojeného království.

34. Na schůzi Rady konané dne 18. února 2002 nechalo tedy Spojené království zaznamenat do protokolu následující prohlášení, které Rada a Komise vzaly na vědomí:

„Připomínajíc čl. 6 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii, který stanoví: ‚Unie ctí základní práva zaručená Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod podepsanou v Římě dne 4. listopadu 1950 a ta, jež vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, jako obecné zásady práva Společenství‘, Spojené království zajistí, aby byly přijaty změny nezbytné pro to, aby bylo voličům Gibraltar umožněno účastnit se voleb do Evropského parlamentu v rámci některého stávajícího volebního obvodu Spojeného království a za stejných podmínek jako ostatním voličům tohoto obvodu tak, aby splnilo svou povinnost provést rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Matthews proti Spojenému království v souladu s právem EU.“¹⁰

9 — Evropský soud pro lidská práva, rozsudek ze dne 18. února 1999, Matthews v. Spojené království [GC], č. 24833/94, ESLP 1999-I.

10 — *Neoficiální překlad.*

35. Po učinění tohoto prohlášení přistoupilo Spojené království k vydání výše zmíněného EPRA 2003 (viz bod 20 a následující výše).

36. Avšak Španělské království okamžitě reagovalo námitkou, že podle jeho mínění je tento zákon v rozporu s právem Společenství kvůli v něm stanovenému způsobu účasti obyvatel Gibraltarů na volbách do Evropského parlamentu, a zejména kvůli skutečnosti, že připouští k volbám také osoby, které mají na tomto území bydliště, ale nemají státní příslušnost některého z členských států, a tedy občanství Unie.

37. Vzhledem k tomu, že jeho námitky nebyly přijaty, Španělsko se rozhodlo dne 28. července 2003 obrátit se na Komisi na základě článku 227 ES.

38. Komise poté, co umožnila dotčeným státům předložit písemná a ústní vyjádření v kontradiktorním řízení, vydala následující prohlášení:

„Na základě důkladného přezkumu stížnosti Španělska a slyšení, které se konalo dne 1. října, se Komise domnívá, že Spojené království rozšířilo právo volit na osoby mající bydliště nebo pobyt na Gibraltarů

v rámci posuzovací pravomoci svěřené členským státům právem Společenství. Nicméně s ohledem na citlivost bilaterální otázky, jež tvoří podklad této záležitosti, Komise v tomto stadiu nevydává odůvodněné stanovisko ve smyslu článku 227 Smlouvy a vyzývá strany, aby našly smírné řešení.“¹¹

39. Španělsko prohlášení, které Komise učinila, neuspokojilo a žalobou podanou dne 18. března 2004 se proto domáhalo, aby Soudní dvůr prohlásil, že:

„Spojené království tím, že přijalo European Parliament (Representation) Act 2003, porušilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článků 189 ES, 190 ES, 17 ES a 19 ES, jakož i z Aktu z roku 1976 o všeobecných a přímých volbách do Evropského parlamentu, jenž je připojen k rozhodnutí Rady 76/787/ESUO, EHS, Euratom ze dne 20. září 1976 o volbě členů Shromáždění ve všeobecných a přímých volbách.“

40. Usnesením ze dne 8. září 2004 předseda Soudního dvora v projednávané věci povolil vedlejší účastenství Komise ve věci C-145/04 na podporu návrhových žádání Spojeného království.

41. Soudní dvůr vyslechnul vládu Španělska a vládu Spojeného království, jakož i Komisi na jednání konaném dne 5. července 2005.

¹¹ — Neoficiální překlad.

B – *Ve věci C-300/04*

státním příslušníkům členských států, včetně těch, kteří mají bydliště v zámořských zemích a územích (dále jen „ZZÚ“).

42. M. G. Eman a O. B. Sevinger jsou nizozemskými státními příslušníky a mají skutečné bydliště na ostrově Aruba.

43. Jelikož se chtěli zúčastnit voleb do Evropského parlamentu, dne 31. března 2004 požádali, aby byli zapsáni do příslušného seznamu voličů v Nizozemsku.

44. Rozhodnutím ze dne 3. května 2004 College van burgemeester en wethouders van Den Haag zamítl tuto žádost na základě článku B 1 prvního a druhého pododstavce ve spojení s článkem Y 3 písmene a) nizozemského volebního zákona Kieswet s tím, že přestože jsou žadatelé nizozemskými státními příslušníky, své skutečné bydliště mají na Arubě a v Nizozemsku nemají bydliště alespoň deset let.

45. Proti tomuto rozhodnutí podali M. G. Eman a O. B. Sevinger dne 28. května 2004 žalobu u Raad van State, ve které uplatňují, že nizozemský volební zákon je v rozporu s ustanoveními Smlouvy, která se týkají občanství Unie, vykládanými v souladu s čl. 3 protokolu č. 1 k EÚLP. Podle jejich mínění přiznávají tato ustanovení právo volit ve volbách do Evropského parlamentu všem

46. Přestože se Raad van State nebyl schopen vyslovit před konáním evropských voleb v červnu 2004, předložil Soudnímu dvoru 5 předběžných otázek, aby naznačil své pochybnosti o oprávněnosti vyloučení M. G. Eman a O. B. Sevingera z voleb (znění otázek viz bod 137 níže).

47. Vzhledem k možnému vyhlášení referenda v Nizozemsku o návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu¹² a vzhledem k riziku vyloučení žalobců i z tohoto lidového hlasování požádal Raad van State navíc dopisem ze dne 13. července 2004 Soudní dvůr o projednání předložených otázek ve zrychleném řízení na základě čl. 104a jednacího řádu.

48. Usnesením ze dne 23. srpna 2004 předseda Soudního dvora tuto žádost zamítnul, neboť se týkala záležitosti (podmínek účasti na referendu o ústavě), jež nesouvisí s předmětem sporu (který se naopak týká práva volit ve volbách do Evropského parla-

12 — Úř. věst. C 310 ze dne 16. prosince 2004.

mentu), a předpokládala událost (schválení zákona pro vyhlášení zmíněného referenda), která v daný okamžik ještě nenastala.

52. Na jednání konaném dne 5. července 2005 Soudní dvůr vyslechnul M. G. Emana, nizozemskou, francouzskou a španělskou vládu, vládu Spojeného království i Komisi.

49. Dopisem ze dne 22. února 2004 Raad van State informoval Soudní dvůr o nabytí účinnosti zákona o referendu týkajícím se Smlouvy o Ústavě pro Evropu¹³, a požádal proto znovu o projednání předložených otázek ve zrychleném řízení. Nový zákon totiž podobně jako zákon o volbách do Evropského parlamentu stanovil, že referenda se mohou zúčastnit pouze osoby, které mají právo volit ve volbách do národního parlamentu Nizozemska.

III – Právní posouzení

A – Úvodní poznámky

50. Jelikož žádost o zrychlené řízení se nadále týkala záležitosti, jež nesouvisí s předmětem sporu, předseda Soudního dvora usnesením ze dne 18. března 2005 zamítnul i tuto druhou žádost.

53. Jak jsem již uvedl, věc C-145/04 a věc C-300/04 vykazují kromě řešení problémů specifických pro každou z nich některé společné aspekty, které mě vedly k tomu, zabývat se jimi společně.

51. Ve věci C-300/05 předložily písemná vyjádření nizozemská, francouzská a španělská vláda, vláda Spojeného království, jakož i Komise.

54. Ve věci C-145/04, ve které Španělsko podalo žalobu na základě článku 227 ES, je po Soudním dvoru, mimo jiné, požadováno, aby určil, zda Spojené království mohlo legitimně přiznat právo volit v evropských volbách osobám, které mají bydliště na Gibraltar (na evropském území, na které se vztahuje právo Společenství), ale které nemají státní příslušnost členského státu, a tudíž občanství Unie. Naopak ve věci C-300/04 si přeje předkládající soud v podstatě zjistit, zda je členský stát povinen

¹³ — Wet raadplegend referendum Europese Grondwet (Stbl 2005, s. 44).

připustit k volbám osoby, které mají jeho státní příslušnost, a jsou tudíž občany Unie, ale mají bydliště na území jako je Aruba, což je zámořské území, na které se vztahuje zvláštní systém přidružení ke Společenství.

55. Obě věci tedy vyžadují, byť každá z jiného hlediska, výklad pravidel Smlouvy, která se týkají občanství Unie a voleb do Evropského parlamentu, zejména pokud jde o oprávněnost a výkon práva volit.

57. Při této příležitosti soud ve Štrasburku zdůraznil, že na základě změn zavedených Maastrichtskou smlouvou je Evropský parlament „dostatečnou součástí specifického legislativního procesu, který vede k přijímání aktů podle článků 189b a 189c Smlouvy o ES [nyní články 251 a 252 ES], a je dostatečnou součástí všeobecného demokratického dohledu nad činnostmi Evropského společenství, aby bylo možno mít za to, že je součástí „zákonodárního sboru“¹⁴ oblastí jako je Gibraltar, ve kterých mají právní předpisy, k jejichž přijetí podstatně přispěl takový parlament, „přímý dopad“¹⁵ v tom smyslu, že se „dotýkají“ obyvatelstva dané oblasti, pro které mají „bezprostřední účinnost“, stejně jako předpisy přijaté místními zákonodárními shromážděními¹⁶.

B – Věc C-145/04

1. Úvod

56. Tato věc souvisí s dlouholetým sporem mezi Španělskem a Spojeným královstvím o svrchovanost nad Gibraltarem a v určitém smyslu představuje přirozený důsledek zmíněného rozsudku Matthews před Evropským soudem pro lidská práva (viz bod 31 výše). V tomto rozsudku tento soud, jak bylo připomenuto výše, vyhověl žalobě britské občanky s bydlištěm na Gibraltaru a rozhodl, že Spojené království tím, že nekonalo na Gibraltaru volby do Evropského parlamentu, porušilo článek 3 protokolu č. 1 k EÚLP.

58. Z tohoto důvodu, pokračoval dále tento soud, by se i na Gibraltaru měly konat volby do Evropského parlamentu. Jelikož k tomu nedošlo, „žadatelce, jakožto obyvatelce Gibraltaru, byla zcela odepřena jakákoli možnost vyjádřit svůj názor při výběru členů Evropského parlamentu“. Tento soud došel k závěru, že tímto „byla popřena samotná podstata žadatelčina volebního práva zaručeného článkem 3 Protokolu č. 1“ k EÚLP¹⁷.

14 — Evropský soud pro lidská práva, výše uvedený rozsudek Matthews, bod 54.

15 — Tamtéž, bod 53.

16 — Tamtéž, body 34 a 64.

17 — Tamtéž, body 64 a 65.

59. Na základě tohoto rozsudku, jak bylo vyloženo výše (bod 34), se Spojené království prohlášením ze dne 18. února 2002 zavázalo učinit nezbytné kroky pro to, „aby bylo voličům Gibraltarů umožněno účastnit se voleb do Evropského parlamentu v rámci některého stávajícího volebního obvodu Spojeného království a za stejných podmínek jako ostatním voličům tohoto obvodu“.

60. Nejenom to, ale v důsledku tohoto prohlášení přijalo Spojené království EPRA 2003. Tímto zákonem, jak bylo vyloženo výše (viz bod 20 a následující výše), byl ustanoven nový volební obvod, který zahrnuje Gibraltar a některý stávající volební obvod v Anglii nebo Walesu (tzv. „kombinovaný obvod“), a byl vytvořen vlastní seznam voličů, který má vést místní úředník („Clerk of the House of Assembly of Gibraltar“) a do kterého musí být zapsáni všichni oprávnění voliči. Mezi ty se řadí právě tzv. QCC („Qualifying Commonwealth Citizens“), tedy občané zemí Commonwealthu, po kterých není požadováno povolení ke vstupu na Gibraltar nebo k pobytu na něm nebo kteří mají povolení opravňující je ke vstupu na Gibraltar (viz bod 24 výše).

61. Proti EPRA 2003 uvedla španělská vláda v žalobě podané na základě článku 227 ES dva žalobní důvody:

- prvním žalobním důvodem uplatňuje, že rozšíření práva volit ve volbách do

Evropského parlamentu na osoby, jako QCC, které nejsou státními příslušníky Spojeného království, je v rozporu s články 189 ES, 190 ES, 17 ES a 19 ES;

- druhým žalobním důvodem zpochybňuje toto rozšíření a připojení Gibraltarů k existujícímu volebnímu obvodu Anglie nebo Walesu, jakožto porušení přílohy II aktu z roku 1976 a závazků přijatých vládou Spojeného království v jejím prohlášení ze dne 18. února 2002 (viz bod 34 výše).

2. K prvnímu žalobnímu důvodu

a) Úvodní poznámky

62. Tímto žalobním důvodem španělská vláda uplatňuje, že články 17 ES, 19 ES, 189 ES a 190 ES, vykládány systematicky, přiznávají právo volit jen občanům Evropské unie, a zakazují tudíž členským státům rozšířit je na další subjekty. Z toho vyplývá, že Spojené království tím, že přiznalo právo volit ve volbách do Evropského parlamentu osobám jako QCC, které nejsou jeho státními příslušníky, porušilo tato ustanovení.

63. Avšak britská vláda tento žalobní důvod zamítá s námitkou, že určení osob, které mají příslušné právo, je ponecháno zcela na členských státech. Podle jejího mínění se totiž na evropské volby, pokud jde o „případy, jež nejsou upraveny“ jednotným způsobem právem Společenství, použijí „vnitrostátní ustanovení“ jednotlivých členských států (viz první bod odůvodnění rozhodnutí 2002/772 a článek 8 aktu z roku 1976). Při neexistenci právní úpravy Společenství je tedy na členských státech, aby rozhodly, jaké subjekty se mohou účastnit evropského hlasování, a tedy i rozšířily tuto účast na subjekty, jako QCC, které jsou státními příslušníky třetích zemí. Zkrátka se jedná o legitimní uplatnění uvážení, jež v této souvislosti právo Společenství přiznává členským státům.

64. Pokud jde o mne, nemohu stejně jako španělská vláda a Komise zcela souhlasit s tezí, že členské státy mají v příslušné oblasti absolutní svobodu. Domnívám se totiž, že ačkoliv úprava této oblasti zůstává prozatím velmi omezená, je možné vyvodit z práva Společenství některé přesné a užitečné informace týkající se příslušné oblasti, a zejména lze identifikovat určitá omezení pravomoci členských států svěřit (nebo nesvěřit) právo volit ve volbách do Evropského parlamentu.

65. Tyto informace se podle mne ubírají dvěma směry: kladným v tom smyslu, že omezují svobodu členských států toto právo popřít; záporným v tom smyslu, že omezují jejich svobodu toto právo přiznat.

66. Přestože v projednávané věci (na rozdíl od věci C-300/04) je zdůrazněn hlavně druhý případ, stručně se zmíním i o tom prvním, zvláště za účelem provedení analýzy obou případů (a obou věcí) v rámci komplexnějšího hodnocení systému a zásad, na kterých je založen.

b) K právu občanů Společenství volit v evropských volbách

67. Začnu-li tedy s kladnými omezeními, domnívám se, že ze všech zásad a celé právní úpravy Společenství, a tudíž také nad rámec případných rozdílných ustanovení vnitrostátního práva, lze přímo vyvodit povinnost přiznat příslušné právo volit státním příslušníkům členských států, a tedy občanům Unie.

68. Žádné ustanovení práva Společenství skutečně otevřeně a přímo neuvádí, že toto právo je zahrnuto do práv, která přísluší

občanům Unie na základě čl. 17 odst. 2 ES. Nicméně mohou poukázat na to, že jelikož čl. 19 odst. 2 ES umožňuje státním příslušníkům jednoho členského státu účastnit se evropských voleb v jiném členském státě, ve kterém mají bydliště, za stejných podmínek jako státním příslušníkům tohoto státu, určitým způsobem předpokládá přiznání příslušného práva občanům Unie. Stejný argument bych mohl použít také na základě článků 189 ES a 190 ES, které stanoví, že Evropský parlament se skládá ze zástupců „lidu“, a tedy státních příslušníků „států sdružených ve Společenství“.

69. Ale nehledě na tyto a další odkazy mám za to, že právo volit v evropských volbách vyplývá pro občany Unie zejména ze zásad demokracie, na nichž je Unie založena¹⁸, a především, abych použil slov soudu ve Štrasburku, ze zásady všeobecnosti volebního práva, která se stala „základní zásadou“ moderních demokratických států¹⁹ a je zakotvena také v právním řádu Společenství v čl. 190 odst. 1 ES a článku 1 aktu z roku 1976, které stanoví právě, že členové Evrop-

ského parlamentu jsou voleni „ve všeobecných a přímých volbách“. Toto pravidlo hovoří fakticky pro přiznání práva volit „co největšímu počtu“ osob²⁰, a tedy, alespoň v zásadě, všem občanům státu.

70. Tuto základní zásadu potvrzuje také skutečnost, že příslušné právo je základním právem zaručeným evropskou Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, zejména článkem 3 protokolu č. 1 k EÚLP, podle kterého se „vysoké smluvní strany zavazují konat v rozumných intervalech svobodné volby s tajným hlasováním za podmínek, které zajistí svobodné vyjádření názorů lidu při volbě zákonodárního sboru“. Jedná se tedy o „jeden ze základních nástrojů, které umožňují udržet „skutečně demokratický politický režim““²¹, přesněji o „subjektivní právo“ „základní pro položení a ochranu základů skutečné demokracie právního státu“²².

71. Proto se domnívám, že lze tvrdit, že již na základě základních zásad a ustanovení

18 — Článek 6 odst. 1 Smlouvy o EU totiž stanoví „Unie je založena na zásadách svobody, demokracie, dodržování lidských práv a základních svobod a právního státu, zásadách, které jsou společné členským státům“.

19 — Evropský soud pro lidská práva, rozsudek ze dne 2. března 1987, Mathieu-Mohin a Clerfayt v. Belgie, série A č. 11, s. 22–23, bod 51, a Evropský soud pro lidská práva, rozsudek ze dne 6. října 2005, Hirst v. Spojené království (č. 2), 74025/01, bod 59.

20 — Výše uvedené rozsudky Mathieu-Mohin, bod 51, a Hirst, bod 59.

21 — Výše uvedený rozsudek Matthews, bod 43.

22 — Výše uvedený rozsudek Hirst, bod 58.

uvedených výše²³ jsou občané Unie takřka-jíc „nutnými“ nositeli práva volit ve volbách do Evropského parlamentu v tom smyslu, že alespoň v zásadě přísluší toto právo všem. To platí nehledě na příslušná obvyklá a legitimní omezení (věk, bydliště, podmínky volitelnosti, neslučitelnost atd.), jakož i zvláštní situace (jako jsou ty, o nichž bude pojednáno níže, viz bod 153 níže).

74. Svou argumentaci zakládá za tímto účelem na opakovaně zmíněných člancích 17 ES, 19 ES, 189 ES a 190 ES a na příloze II aktu z roku 1976. Musím ale upřesnit, že uvedené články Smlouvy jsou citovány v souvislosti s prvním žalobním důvodem, zatímco příloha II je připomínána pro účely druhého žalobního důvodu. I já zachovám v následující debatě toto rozlišení, nejenom kvůli členění žaloby, ale také a především proto, že, jak uvidíme, jak znění otázky, tak odpověď na ni se v obou věcech liší.

c) K možnosti rozšíření práva volit na státní příslušníky třetích zemí

72. Nyní přejdu k záporným omezením, která vyplývají z práva Společenství.

73. V projednávané věci španělská vláda vyvozuje z legislativy omezení právě tohoto typu. Tvrdí zejména, že členské státy nejsou oprávněny přiznat právo volit subjektům, které (jako v projednávaném případě QCC) nemají občanství členského státu, a tedy Unie.

75. Za prvé tedy španělská vláda namítá, že článek 17 ES, jenž stanoví, že státní příslušníci členských států jsou občany Unie a že občané Unie mají práva stanovená Smlouvou, zavádí jednak úzkou vazbu mezi občanstvím Unie, jakož i státní příslušností členského státu, a jednak právy stanovenými Smlouvou. Na základě této vazby lze právo volit ve volbách do Evropského parlamentu přiznat pouze občanům Unie. Tuto vazbu potvrzuje také čl. 19 odst. 2 ES, který umožňuje pouze „občanům Unie“ volit v evropských volbách v členském státě, v němž mají bydliště, ale jehož nejsou státními příslušníky.

76. Za druhé, pokračuje španělská vláda, jestliže články 189 ES a 190 ES stanoví, že Evropský parlament se skládá ze zástupců „lidu států sdružených ve Společenství“, nezamýšlí tím označovat obecně obyvatelstvo mající bydliště na určitém území, ale

23 — Je na místě připomenout, že ve smyslu čl. 6 odst. 2 Smlouvy o EU „Unie ctí základní práva zaručená Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod podepsanou v Římě dne 4. listopadu 1950 a ta, jež vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, jako obecné zásady práva Společenství“.

osoby, které mají stejnou státní příslušnost, tedy občany těchto států. Použití výrazu „lid“ ve smyslu „národ“ v mnoha ústavách členských států to zjevně potvrzuje.

77. Pokud jde o mne, a prozatím nezávisle na specifické otázce QCC (u níž, jak uvidíme níže, považuji španělské námitky naopak za opodstatněné), nedomnívám se, že z obecných zásad a pravidel Smlouvy lze vyvodit, jak tvrdí španělská vláda, že rozšíření práva volit na jiné než státní příslušníky členských států je absolutně vyloučeno. A to z důvodů, které objasním níže.

78. Za prvé považuji v této věci za málo přesvědčivé dedukce, které, jak bylo právě vyloženo, španělská vláda vyvozuje z výrazu „lid států sdružených ve Společenství“ v člancích 189 ES a 190 ES.

79. Značné rozpaky vyvolává zejména snaha přikládat tomuto výrazu význam takřkajíc ideologické volby tím, že se ztotožňuje „lid“, o kterém mluví tyto články, s pojmem „národ“. Aníž bych zde zacházel do dlouhého teoretického výkladu, poznamenám pouze, že obvykle se pojmem „národ“ míní celek jednotlivců, které navzájem spojují společné tradice, kultura, jazyk, etnikum, náboženství atd., nezávisle na jejich příslušnosti ke

stejnému státu (a tedy nezávisle na jejich statutu státních příslušníků tohoto státu). Ale je-li tomu tak, pak se mi zdá zjevné, že to nemůže být význam, který uvedené články Smlouvy přikládají výrazu „lid“. V takovém případě by totiž na jedné straně tento výraz musel zahrnovat také subjekty, které nejsou státními příslušníky členského státu, vzhledem k tomu, že součástí „národa“ jsou všichni jednotlivci, kteří sdílejí výše uvedené hodnoty, přestože v důsledku historicko-politických okolností patří k jiným státním útvarům. Na druhou stranu by se museli vyloučit ti jednotlivci (nebo celá společenství!), která nepatří k „národu“, přestože jsou státními příslušníky státu (mám na mysli například etnické a jazykové menšiny). To zjevně, nehledě na jakoukoli další úvahu, není cílem Smlouvy ani toho, co se děje v praxi, a podle mne ani toho, o co se snaží žalující vláda.

80. Pokud se má tedy skutečně dát výrazu „lid států sdružených ve Společenství“ přesný právní význam (o čemž po pravdě řečeno pochybuji), je mnohem přijatelnější mít za to, že se tento výraz má vztahovat právě k pojmu „lid“, tedy ke společenství jednotlivců, které je politicky organizované v určité územní oblasti a sdružené na základě právního závazku státní příslušnosti. V zásadě se lze tedy domnívat, že pojmy „lid“ a „státní příslušníci“ se kryjí.

81. Tímto je ale řečeno málo nebo nic, pokud jde o téma, které nás zde zajímá, tedy o vymezení práva volit v evropských volbách. Důvodem je, že se nelze domnívat, že se toto krytí pojmů na základě určité přechodnosti automaticky rozšiřuje také na vztah mezi „lidem“ a „voliči“ tak, že by se tyto dva pojmy zcela překrývaly, a rozšíření druhého pojmu nad rámec pojmu prvního by tudíž nebylo možné.

82. Je mnoho důvodů pro vyloučení tohoto závěru. Uvedu pouze, že pokud by tento závěr byl správný, bylo by velmi složité odůvodnit omezení, která se, jak bylo také vyloženo, běžně ukládají v záležitostech voleb, stejně jako by naopak bylo složité, ne-li nemožné, odůvodnit velkorysejší přístup uplatňovaný často stejnými členskými státy. Nemluvě potom o paradoxu, kdyby na jednu stranu byl státu přiznán velký prostor pro uvážení při rozhodování o kritériích, omezeních a způsobech udělení samotné státní příslušnosti, a tedy o rozšíření statutu občana Unie v celém jeho rozsahu, ale na druhou stranu by mu byla upřena možnost přiznat jenom jedno z práv spojených s tímto statutem (přestože by bylo možná nejdůležitější).

83. Je-li tomu tak, je třeba mít za to, že shodu mezi „lidem/státními příslušníky“ a „voliči“ nelze považovat za absolutní a nezbytné pravidlo. Jistě z ní vyplývá (jak jsem již uvedl), že v zásadě se státním

příslušníkům musí přiznat právo volit, ale nevyplývá z ní stejně, že toto právo musí vykonávat všichni státní příslušníci, ani že toto právo musí být vyhrazeno pouze jim.

84. Jinými slovy, kromě toho, že tato shoda nepředstavuje absolutní pravidlo, může chybět v obou směrech. Běžně může rozdíl jistě vyplynout z omezení okruhu státních příslušníků, kteří mohou mít příslušné právo, vzhledem k tomu, že státy mají obvykle snahu (a právě s ohledem na státní příslušníky) stanovit podmínky pro výkon práva volit, a tudíž pro náležitost k „voličům“ (viz bod 71 výše, a zejména bod 148 a následující níže, ve vztahu k věci C-300/04). Nicméně nelze vyloučit, že se, z důvodu zvláštní vnitrostátní situace nebo politické volby zákonodárce, projeví formou rozšíření voličské základny.

85. Což ostatně potvrdila, jak správně připomenuly Spojené království a Komise, právě zkušenost některých členských států. Přestože sice značně převažuje tendence vyhradit právo volit pouze státním příslušníkům (s vyloučením některých z nich), nechybí případy, ve kterých jsou voliči ve skutečnosti definováni širěji.

86. To se děje například právě ve Spojeném království, kde se všech voleb mohou účastnit nejenom britští občané, ale také irští občané a QCC, pokud zde mají bydliště, neboli občané zemí Commonwealthu, po kterých není požadováno povolení ke vstupu do Spojeného království nebo k pobytu v něm nebo kteří mají povolení opravňující je ke vstupu a pobytu ve Spojeném království.

87. Ale mohu se odvolat také na diskuze (a často dokonce formulované návrhy) probíhající ve více než jednom členském státě ohledně možnosti přiznat, za určitých podmínek, právo volit cizincům (ze třetích zemí), kteří mají v daném státě po určitou dobu bydliště.

88. To vše mne vede k závěru, že články 189 ES a 190 ES, jež stanoví, že Evropský parlament „se skládá ze zástupců lidu států sdružených ve Společenství“, na jednu stranu zjevně netvrdí (z výše uvedených důvodů), že *všichni* občané těchto států mají skutečně právo volit a být zastoupeni v tomto shromáždění, na druhou stranu neomezují toto právo nezbytně na státní příslušníky.

89. Dříve než přejdu k dalším argumentům španělské vlády, musím dodat, že tomuto

poslednímu závěru vůbec, jak tvrdí španělská vláda, neodporuje skutečnost, že čl. 19 odst. 2 ES umožňuje pouze „občanům Unie“ volit v evropských volbách v členském státě, v němž mají bydliště, přestože nejsou jeho státními příslušníky. Jedná se totiž o zvláštní režim, který je udělen pouze (v tomto případě ano) občanům Unie a který nemohou tedy využívat další subjekty. To ale nijak nesouvisí s tím, že stát může těmto dalším subjektům umožnit *na vlastním území* vykonávat právo volit.

90. Rovněž se nedomnívám, přejdu-li do obecnější roviny, že článek 17 ES je v rozporu s tímto tvrzením. Jak totiž uvedly vláda Spojeného království a Komise, jestliže článek 17 ES stanoví, že „občané Unie mají práva a povinnosti stanovené touto Smlouvou“, jistě toto ustanovení schvaluje přiznání řady práv specifikovaných jinde (zejména v článcích 18 ES a 21 ES). Nicméně z článku vůbec nevyplyvá, že tato práva mohou mít *pouze* občané Unie.

91. To ostatně vyplývá ze samotné Smlouvy, která výslovně rozšiřuje některá z těchto práv nad rámec okruhu občanů Unie. Stačí připomenout například pouze to, že na základě článků 194 ES a 195 ES právo podat petici Evropskému parlamentu a právo podat stížnost evropskému veřejnému ochránci

práv jsou přiznána „každé fyzické osobě s bydlištěm nebo právnické osobě se statutárním sídlem v některém členském státě“.

„co největšímu počtu“ osob²⁴, a tudíž případně také cizincům usazeným v určitém státě²⁵, kteří, jako státní příslušníci, skutečně podléhají opatřením schváleným vnitrostátními zákonodárnými orgány a zákonodárnými orgány Společenství.

92. Rozšíření práv vyjmenovaných v člancích 18 ES až 21 ES také na osoby, které nemají statut občana Unie, tudíž není, jak tvrdí španělská vláda, výjimečným fenoménem, který „rozděluje“ jednotu pojmu občanství. Naopak skutečnost, že některá z těchto práv, o kterých se má za to, že definují právní postavení občanů Unie, rozšiřuje samotné právo Společenství nad rámec tohoto okruhu, potvrzuje, že tato práva nejsou nezbytně výhradní výsadou občanů. Lze dokonce ještě vyvodit, že jelikož uvedené rozšíření některých z těchto práv provádí samotné právo Společenství, nelze v zásadě vyloučit, že u jiných práv (jako je právě právo volit) může rozšíření provést nezávisle členský stát.

d) K podmínkám rozšíření tohoto práva

94. Nicméně zbývá určit, kdo a za jakých podmínek může provést rozšíření práva volit.

95. Španělská vláda se totiž domnívá, že rozšíření, je-li vůbec přípustné, by mělo spadat do výhradní pravomoci Společenství a výslovně vyplývat ze samotné Smlouvy nebo z ustanovení sekundárního práva Společenství. V opačném případě, dodává tato vláda, by bylo možné mít v právním řádu Společenství až dvacet pět různých právních předpisů o definici voličů Evropského parlamentu, a tedy o přiznání práva, jež má původ ve Společenství, jako je právo volit.

93. Kromě toho je toto rozšíření zjevně v souladu se zásadou demokracie všeobecných voleb, na které je Unie také založena. Tato zásada totiž hovoří, jak je vyloženo výše (viz bod 69), ve prospěch přiznání práva volit

24 — Výše uvedené rozsudky Mathieu-Mohin, bod 51, a Hirst, bod 59.

25 — Viz *Lignes directrices du Code de bonne conduite en matière électorale* přijaté Evropskou komisí pro demokracii prostřednictvím zákona Rady Evropy (známou jako Benátská komise) na jejím padesátém druhém zasedání (Benátky, dne 18.–19. října 2002) a související důvodová zpráva (bod 1).

96. Ale ani tuto námitku španělské vlády nepovažuji za přesvědčivou. Opomímí totiž, že kritizovaná různost právních předpisů je především důsledkem situace, která je takřikající legitimizována jak samotnou Smlouvou, tak zákonodárcem Společenství.

97. Smlouva, jak je dobře známo, svěřila Evropskému parlamentu úkol vypracovat „návrh na všeobecné a přímé volby konané jednotným postupem ve všech členských státech nebo podle zásad společných všem členským státům“, návrh, který pak měla přijmout Rada a doporučit členským státům jeho přijetí v souladu s jejich ústavními předpisy (čl. 190 odst. 4 ES).

98. Je ovšem známo, že alespoň doposud nebylo jednotného postupu dosaženo. Akt z roku 1976 o volbě členů Evropského parlamentu, jenž byl naposledy změněn rozhodnutím 2002/772, se řídil druhou možností stanovenou čl. 190 odst. 4 ES, a omezil se tedy na stanovení některých „společných zásad“²⁶ týkajících se zejména poměrného charakteru volebního systému

(článek 1), délky volebního období (článek 5), neslučitelnosti ve vztahu ke zvoleným členům (článek 7), období průběhu voleb (článek 10) a okamžiku zahájení sčítání hlasů (článek 11).

99. Pokud jde o všechny další „případy, jež nejsou upraveny“ tímto aktem, členské státy mohou „používat odpovídající vnitrostátní ustanovení“ (první bod odůvodnění rozhodnutí 2002/772). Ve smyslu článku 8 se totiž „s výhradou ustanovení tohoto aktu volební postup v každém členském státě řídí vnitrostátními předpisy“, jež „mohou případně zohledňovat zvláštnosti v členských státech“.

100. Z toho plyne, že doposud nebyla a není mezi členskými státy shoda, pokud jde o pravidla, která definují nárok na právo volit ve volbách do Evropského parlamentu, ani pokud jde o právo být volen vzhledem k tomu, že článek 7 aktu vyjmenovává některé případy neslučitelnosti s mandátem evropského poslance, ale jinak odkazuje na jednotlivé členské státy, pokud jde o další možné důvody neslučitelnosti (ale také nevolitelnosti).

101. Mám za to, že v tomto kontextu a až do případného přijetí jednotného volebního zákona nelze zpochybňovat pravomoc člen-

26 — Článek 138 odst. 3 Smlouvy ve svém původním znění nestanovil výslovně tuto druhou možnost a stanovil pouze, že „Evropský parlament vypracuje návrhy na všeobecné a přímé volby konané jednotným postupem ve všech členských státech“. Nicméně Rada a Parlament vložily toto ustanovení v tom smyslu, že umožňuje postupné zavedení jednotného postupu.

ského státu definovat pro svou oblast právo volit v evropských volbách a v případě potřeby také rozšířit (nebo jak uvidíme zúžit) počet oprávněných voličů vzhledem k okruhu vlastních státních příslušníků a s ohledem na zvláštnosti vlastního právního řádu.

rozumného uvážení, proporcionality a zákazu diskriminace, a samozřejmě případných zvláštních ustanovení práva Společenství týkajících se této oblasti (jako například ustanovení vyplývající pro Spojené království z přílohy II aktu z roku 1976, viz bod 112 a následující níže).

e) K mezím rozšíření práva volit

102. Výkon této pravomoci nemůže být samozřejmě neomezený: jak obecně vzato, neboť volby do Evropského parlamentu nejsou záležitostmi jediného členského státu, ale má na nich zájem celá Unie a mají dopad pro celou Unii, tak konkrétně, neboť tytéž texty Společenství, které byly doposud vzaty v úvahu, jasně ukazují, že „normálním“ případem je, že právo volit přísluší občanům Unie.

104. V tomto smyslu je podle mne v souladu s těmito zásadami vyloučení možnosti rozšířit právo volit na subjekty, které nemají ke Společenství žádný skutečný vztah, což odpovídá také logice systému a dle mého mínění ustanovením, která, jak bylo vyloženo (bod 91), právě na základě tohoto kritéria rozšiřují práva státních příslušníků na další subjekty.

105. Rovněž mám za to, že je třeba, stále v souladu s výše uvedenými kritérii, omezit rozšíření příslušného práva na případy, ve kterých se toto rozšíření předpokládá také pro volby do národního parlamentu.

103. Domnívám se tedy, že tuto pravomoc lze vykonávat pouze výjimečně a v rámci mezí a za podmínek, jež jsou slučitelné s právem Společenství. Z čehož plyne, že v každém případě je třeba zajistit respektování obecných zásad právního řádu, což jsou v projednávaném případě především zásady

106. To vše určitě nezmenší rozdíly způsobené přetrvávající neexistencí kompletních společných právních předpisů. V některých členských státech tedy budou moci volit cizinci, kteří zde mají bydliště, nebo cizinci s bydlištěm ve třetích zemích, zatímco v jiných členských státech bude jedna z možností nebo obě dvě vyloučeny. Stejně

jako na druhou stranu v některých členských státech budou moci volit a být voleni státní příslušníci určitého věku nebo budou moci být stanoveny určité podmínky neslučitelnosti nebo nevolitelnosti, a v jiných nikoli.

práva Společenství²⁷, neboť dosavadní rozbor se týká právě přiznání práva volit subjektům, které nejsou těmito státními příslušníky.

107. Nicméně znovu opakuji, že toto vše je negativním důsledkem neúplnosti právních předpisů v této oblasti a rozhodně nepředstavuje ani v jednom z případů porušení těchto právních předpisů.

110. Věřím tedy, že v tomto bodě mohu dojít k závěru, že žalobní důvod Španělska týkající se protiprávnosti rozšíření práva volit na osoby jako QCC kvůli porušení článků 17 ES, 19 ES, 189 ES a 190 ES nelze přijmout.

108. Na základě všech těchto důvodů se proto domnívám, že články 17 ES, 19 ES, 189 ES a 190 ES v zásadě nebrání tomu, aby Spojené království, v souladu s tím, co je stanoveno pro volby do národního parlamentu, přiznalo právo volit ve volbách do Evropského parlamentu osobám, jako QCC, které nejsou státními příslušníky Spojeného království ani jiných členských států, ale které mají bydliště ve Spojeném království nebo na území, jako je Gibraltar, za jehož zahraniční vztahy převzalo odpovědnost.

111. Nyní zbývá určit, zda tento žalobní důvod nemůže být opodstatněný s ohledem na uplatňované porušení přílohy II aktu z roku 1976. Z tohoto hlediska má však, jak již bylo naznačeno (viz bod 74 výše), otázka jiné znění a v žalobě skutečně úzce souvisí s druhým žalobním důvodem Španělska. Budu se jí tedy zabývat níže v rámci přezkumu tohoto žalobního důvodu.

109. Samozřejmě ve světle tohoto závěru neobstojí také námitka španělské vlády, podle které v prohlášení z roku 1982 Spojené království nezahrnulo QCC do kategorie osob, které musejí být považovány za „státní příslušníky Spojeného království“ ve smyslu

27 — V novém prohlášení vlády Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku o definici výrazu „státní příslušníci“ (Úř. věst 1983 C 23, s. 1) z roku 1982, které s platností od 1. ledna 1983 nahradilo podobné prohlášení z roku 1972 připojené k závěrečnému aktu Smlouvy o přistoupení Spojeného království, se upřesňuje, že: „Pokud jde o Spojené království Velké Británie a Severního Irsku, výrazy „státní příslušníci“, „státní příslušníci členských států“ nebo „státní příslušníci členských států a zámořských zemí a území“, které jsou použity ve Smlouvě o založení Evropského hospodářského společenství, Smlouvě o založení Evropského společenství pro atomovou energii a Smlouvě o založení Evropského společenství uhlí a oceli nebo v aktech Společenství vyplývajících z těchto smluv, označují: a) britské občany; b) osoby, které jsou britskými subjekty na základě části čtvrté zákona z roku 1981 o britské státní příslušnosti a které mají právo pobytu ve Spojeném království a nepodléhají tak imigrační kontrole Spojeného království; c) občany britských závislých území, kteří nabyli své občanství na základě vztahu s Gibraltarem“.

3. Druhý žalobní důvod

112. Druhým žalobním důvodem Španělsko tvrdí, že začleněním Gibraltaru do existujícího volebního obvodu Spojeného království porušila EPRA 2003 akt z roku 1976 a prohlášení anglické vlády ze dne 18. února 2002.

113. V tomto ohledu španělská vláda připomíná zejména, že Spojené království může na základě přílohy II uplatňovat ustanovení aktu z roku 1976 na volby do Evropského parlamentu „pouze v rámci Spojeného království“, tedy nikoli také na Gibraltar, který není a nikdy nebyl součástí Spojeného království. To neznamená, že by Spojené království nemělo splnit povinnosti vyplývající z rozsudku Matthews, a konat tedy evropské volby také v kolonii, ale podle Španělska to mělo provést způsobem, který sama anglická vláda uvedla v prohlášení ze dne 18. února 2002, tedy tak, „aby bylo *voličům* na Gibraltar umožněno účastnit se voleb do Evropského parlamentu v rámci některého stávajícího volebního obvodu Spojeného království“²⁸.

114. Jinými slovy podle žalující vlády mělo Spojené království, aby provedlo rozsudek Matthews a neporušilo tím přílohu

a prohlášení z roku 2002, začlenit do existujícího volebního obvodu nikoli již *území Gibraltaru*, ale pouze *voliče na Gibraltar, kteří mají státní příslušnost království*, a mělo to provést tak, aniž by do volebního postupu jakkoli zapojilo orgány kolonie.

115. Stručně řečeno podle žalující vlády *nemělo* Spojené království:

- vytvořit pro evropské volby nový volební obvod, který připojuje Gibraltar k některému volebnímu obvodu Anglie nebo Walesu (článek 9 EPRA 2003), a který tudíž ve skutečnosti připojuje území kolonie k území Spojeného království;
- umožnit volby na Gibraltar (článek 15);
- rozšířit toto právo na voliče, kteří nemají státní příslušnost Spojeného království ani jiného členského státu Unie (článek 16);
- zavést na Gibraltar seznam voličů spravovaný místním úředníkem (článek 13 a 14);

28 — *Neoficiální překlad*. Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

— přiznat soudům na Gibraltaru jakoukoli pravomoc.

britská vláda povinná konat evropské volby také na Gibraltaru, a musela tedy přijmout právní předpisy nezbytné pro tento účel.

116. Spojené království, podporované v tomto bodě Komisí, odpovídá na tyto námítky tak, že přílohu II aktu z roku 1976 je nutné vykládat v souladu se základními právy tak, jak jsou zaručeny EÚLP a vyloženy soudem ve Štrasburku v rozsudku Matthews. Na druhou stranu v systému, jako je ten anglický, založeném na oblastních volebních obvodech, by nebylo možné konat volby na Gibraltar (a tedy zajistit výkon tohoto práva), aniž by byl vytvořen kombinovaný obvod, který připojí kolonii k některému stávajícímu obvodu ve Spojeném království. Z tohoto důvodu, pokračuje vláda Spojeného království, bylo také nutné zavést na Gibraltar seznam voličů, jakož i přiznat možnost předložit volební spory soudům kolonie. Svěřit podobné pravomoci orgánům, které se nacházejí ve Spojeném království, vzdáleném tisíce kilometrů, by bylo v rozporu se základními potřebami praktičností a transparentnosti postupu.

118. Proto je na místě zejména otázka, zda Spojené království mohlo postupovat uvedeným způsobem i bez formální změny zmíněné přílohy II. Mám za to, že nelze zpochybňovat kladnou odpověď na tuto otázku, jestliže vezmeme v úvahu privilegované postavení, které právní řád Společenství přiznává ochraně základních práv.

119. Jak je známo, čl. F odst. 2 Smlouvy o Evropské unii (nyní čl. 6 odst. 2 EU), který téměř doslova převzal jasný směr vyplývající z judikatury, stanoví, že „Unie ctí základní práva zaručená Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod podepsanou v Římě dne 4. listopadu 1950 a ta, jež vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, jako obecné zásady práva Společenství“.

117. Pokud jde o mne, chci především zdůraznit, že v projednávané věci nebylo zpochybněno, že výše uvedená příloha II (viz bod 113), před rozsudkem Matthews, umožňovala Spojenému království konat volby do Evropského parlamentu pouze na území království. Nicméně nebylo zpochybněno ani, že na základě tohoto rozsudku byla

120. Stejným způsobem dlouhodobá ustálená judikatura Společenství stanoví, že „základní práva jsou nedílnou součástí obecných právních zásad, jejichž dodržování Soudní dvůr zajišťuje“, přičemž vychází „z ústavních tradic společných členským stá-

tům, jakož i z poznatků, které skýtají mezinárodně právní instrumenty týkající se ochrany lidských práv, na jejichž tvorbě členské státy spolupracovaly nebo k nimž přistoupily“. EÚLP přísluší za tímto účelem „zvláštní význam“²⁹.

121. Z toho plyne, že v právním řádu Společenství jsou „jak Společenství, tak i členské státy“ „povinný“ v *první řadě* dodržovat takto uznaná základní práva³⁰, a že tedy v tomto právním řádu nejsou „připuštna opatření neslučitelná s respektováním“ těchto práv³¹.

122. Musím dodat, že to platí zvláště v projednávané věci vzhledem k tomu, že se zde vychází z rozsudku soudu ve Štrasburku, který se týká právě otázky práva volit ve volbách do Evropského parlamentu s ohledem na statut Gibraltaru a který zjistil „porušení Úmluvy“ vyplývající z „přílohy aktu z roku 1976, který Spojené království podepsalo“³², a spočívající v tom, že zbavilo

britskou občanku „jakožto osobu mající bydliště nebo pobyt na Gibraltaru [...] jakékoli možnosti vyjádřit svůj názor ohledně výběru členů Evropského parlamentu“³³.

123. Proto Spojené království, jak v podstatě uznávají i účastníci sporu, i přes neexistenci změny přílohy II nejenom mohlo, ale mělo povinnost přijmout opatření nezbytná pro to, aby zajistilo úplné a skutečné respektování tohoto základního práva.

124. Vzhledem k tomu je nyní třeba specificky posoudit legitimitu těchto opatření ve světle připomenutých žalobních důvodů Španělska.

125. Domnívám se, že z tohoto hlediska se lze pouze částečně dovolávat zkoumaných anglických právních předpisů. Mám totiž za to, že jsou v souladu s výše uvedenými zásadami, a jsou tedy legitimní: vytvoření kombinovaného obvodu, průběh hlasování na Gibraltaru, zavedení seznamu voličů na Gibraltaru a nakonec přiznání možnosti předkládat volební spory soudům kolonie. Naopak za nelegitimní považuji připuštění k volbám osob jako QCC, které nejsou občany Unie.

29 — Rozsudek ze dne 14. října 2004, C-36/02, Omega (Recueil, s. I-9609, bod 33). Jedná se o ustálenou judikaturu: viz z posledních rozsudků rozsudek ze dne 18. června 1991, C-260/89, ERT (Recueil, s. I-2925, bod 41); ze dne 6. března 2001, C-274/99 P, Connolly v. Komise (Recueil, s. I-1611, bod 37); ze dne 22. října 2002, C-94/00, Roquette Frères (Recueil, s. I-9011, bod 25), a ze dne 12. června 2003, C-112/00, Schmidberger (Recueil, s. I-5659, bod 71).

30 — Rozsudky Schmidberger, bod 74, a Omega, bod 35.

31 — Rozsudky Schmidberger, bod 73; ERT, bod 41, a ze dne 29. května 1997, C-299/95, Kremzow (Recueil, s. I-2629, bod 14).

32 — Rozsudek Matthews, bod 33.

33 — Rozsudek Matthews, bod 64.

126. Rád bych to vysvětlil. Pokud jde o kombinovaný obvod, souhlasím se Spojeným královstvím a Komisí, že v systému, jako je ten anglický, ve kterém voliči volí v rámci poměrných oblastních obvodů, je jediným možným řešením, jak rozšířit volební právo na voliče na Gibraltar, upravit některý z již existujících volebních obvodů v království tak, aby zahrnoval také kolonii. Protože vzhledem k malému počtu voličů na Gibraltar zde nebylo možné vytvořit samostatný volební obvod, nemohlo Spojené království udělat nic jiného, než „rozšířit“ některý ze stávajících obvodů o kolonii. Španělské království tato hodnocení nevyvrátilo ani neuvedlo, jaká konkrétní alternativa by se Spojenému království nabízela.

znila Komise, by bylo neopodstatněné ukládat voličům na Gibraltar korespondenční způsob voleb, jestliže se tento způsob používá obvykle při neexistenci jiných možných řešení (například v případě hospitalizovaných osob, vězňů, voličů s bydlištěm v zahraničí)³⁴.

128. Musím se naopak distancovat od postoje Spojeného království a Komise, pokud jde o rozšíření práva volit na osoby, jako jsou QCC, které nejsou státními příslušníky Spojeného království ani jiného členského státu Unie. Mám totiž za to, že toto rozšíření nevyplývá z potřeby zajistit výkon základního práva, a že tedy výjimka z uvedené přílohy II pro rozšíření není odůvodněná.

127. Pokud jde o další opatření týkající se voleb v kolonii (vytvoření seznamu, uznání soudních pravomocí, průběh voleb na území kolonie), mám za to, že Spojené království a Komise mají pravdu, když uvádějí, že se jedná o opatření nezbytná pro zajištění efektivity práva volit. I já se totiž domnívám, že rozsudek Matthews by nebyl zcela a správně splněn, pokud by voliči byli nuceni cestovat do Spojeného království nebo vyřizovat postupy související s volbami korespondenčně (zápis do seznamu voličů, odevzdání hlasů, případné protesty). V takovém případě by totiž výkon příslušného práva byl příliš složitý a obtížný a možná i méně transparentní. Na druhou stranu, jak zdůra-

129. Jak jsem již uvedl výše, tato výjimka je přípustná pouze v rozsahu, v němž vyplývá z nadřazeného právního předpisu, který ji stanoví právě za účelem ochrany základního práva. V projednávaném případě se ale o podobné právo nejedná.

34 — K výjimečnosti využití korespondenčního hlasování viz *Lignes directrices du Code de bonne conduite en matière électorale* a příslušná důvodová zpráva (bod 38) uvedená v poznámce 24.

130. Vývoj moderních demokratických systémů totiž skutečně umožňuje, jak jsem se pokusil vyložit výše, rozšířit za určitých podmínek přiznání práva podílet se na politickém procesu cizincům usazeným v členském státě (viz bod 93 výše). Nicméně je také pravda, že tato možnost stále představuje výsledek svobodné politické volby, kterou navíc členské státy doposud moc nevyužívaly. Za těchto podmínek mohou tedy vnitrostátní právní předpisy týkající se voleb zcela legitimně stanovit vyloučení státních příslušníků třetích zemí z práva volit, aniž by hrozilo, jak již bylo připomenuto, jakékoli riziko rozporu se zásadami EÚLP³⁵.

131. Z toho plyne, že EÚLP sice, z již několikrát uvedených důvodů, ukládá účast občanů Unie na volbách do Evropského parlamentu konaných na Gibraltar a umožňuje v tomto bodě výjimku z přílohy II, nicméně to neplatí pro účast na uvedených volbách ze strany státních příslušníků třetích zemí, jako jsou právě QCC. Pokud jde o ně, uvedená příloha si skutečně zachovává svůj zakazující charakter, a činí tak ustanovení anglického zákona, které takovou účast umožňuje, nelegitimním.

v rozsahu, v němž tvrdí, že přiznání práva volit na Gibraltar osobám, jako jsou QCC, které nemají státní příslušnost Spojeného království ani jiného členského státu Unie (čl. 16 odst. 1 a 5 EPRA 2003), je kvůli porušení přílohy II neoprávněný.

133. Proto navrhuji Soudnímu dvoru, aby prohlásil, že Spojené království tím, že přiznalo osobám, jako jsou QCC, které nemají státní příslušnost Spojeného království ani jiného členského státu Unie, právo volit ve volbách do Evropského parlamentu na Gibraltar (čl. 16 odst. 1 a 5 EPRA 2003), porušilo své povinnosti vyplývající z přílohy II aktu z roku 1976.

C – Věc C-300/04

1. Úvod

132. Z tohoto důvodu mám za to, že druhý žalobní důvod Španělska musí být přijat

134. Jak jsem již uvedl, rovněž řízení o předběžné otázce C-300/04 se týká práva volit ve volbách do Evropského parlamentu. Vychází totiž z těch zvláštních ustanovení nizozemského volebního zákona, která upra-

35 — V tomto ohledu viz *Lignes directrices du Code de bonne conduite en matière électorale* [bod 1 odst. 1 písm. b)] a příslušná důvodová zpráva [bod 1 odst. 1 písm. b), uvedená v poznámce 24].

ují přiznání práva volit osobám majícím státní příslušnost podle části státu, ve které mají své bydliště.

nizozemští státní příslušníci mající bydliště na Arubě, zapsáni do seznamu voličů, a byli tudíž vyloučeni z evropských voleb konaných v červnu 2004. A právě v rámci soudního řízení zahájeného na základě tohoto vyloučení se Nederlandse Raad van State rozhodl obrátit se na Soudní dvůr v souladu s článkem 234 ES a předložit mu tyto otázky:

135. Jak bylo vyloženo výše (viz body 26 a 27), ústavní uspořádání Nizozemského království má dvě zvláštnosti: jednak členění království na tři státní celky, kterými jsou Nizozemsko, Nizozemské Antily a Aruba; jednak ustanovení jednotné státní příslušnosti, což je právě nizozemská státní příslušnost.

136. Tyto zvláštnosti se odrážejí v přiznání práv volit státním příslušníkům. Ve smyslu nizozemského volebního zákona se totiž voleb do nizozemského parlamentu mohou účastnit pouze nizozemští státní příslušníci, kteří mají bydliště v Nizozemsku nebo ve třetích zemích, ale nikoli ti, kteří mají bydliště na Nizozemských Antilách nebo Arubě³⁶ (čl. B 1 první a druhý pododstavec). Stejně pravidlo platí také pro evropské volby, přičemž k těmto jsou připuštěni pouze ti, již mají právo volit ve volbách do nizozemského parlamentu [čl. Y 3 písm. a)].

137. Právě na základě těchto ustanovení nebyli M. G. Eman a O. B. Sevinger,

„1) Vztahuje se část druhá Smlouvy na osoby, které mají státní příslušnost členského státu a mají pobyt nebo bydliště na území, které patří mezi ZZÚ ve smyslu čl. 299 odst. 3 ES a které s tímto členským státem udržuje zvláštní vztahy?

2) V případě, že je třeba na první otázku odpovědět záporně, mohou členské státy vzhledem k čl. 17 odst. 1 větě druhé ES udělit státní příslušnost osobám, které mají pobyt nebo bydliště v ZZÚ ve smyslu čl. 299 odst. 3 ES?

3) Je třeba čl. 19 odst. 2 ES, ve světle článku 189 ES a čl. 190 odst. 1 ES vykládat v tom smyslu, že – neohledě na nikoliv neobvyklé výjimky ve vnitrostátních právních řádech spojené zejména se ztrátou práva volit z důvodu trestněprávního odsouzení nebo z důvodu nezpůsobilosti k právním úkonům – je

³⁶ — Ledaže mají bydliště v Nizozemsku alespoň deset let nebo pracují ve veřejné funkci.

na základě právního postavení občana Unie majícího pobyt nebo bydliště v ZZÚ bez dalšího přiznáno právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu?

formulace některých z nich mi nepřipadá zcela jasná a ponechává prostor pro pochybnosti ohledně jejich skutečného dosahu.

- 4) Brání ustanovení článku 17 ES a čl. 19 odst. 2 ES, ve vzájemném spojení, posuzována ve světle čl. 3 prvního pododstavce protokolu [č. 1 k EÚLP], jak je vykládán Evropským soudem pro lidská práva, tomu, aby osoby, které nejsou občany Unie, měly právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu?

139. V tomto ohledu nemám na mysli první otázku, kterou se Raad van State jasně ptá, zda se druhá část Smlouvy vztahuje na osoby, které mají státní příslušnost členského státu a mají pobyt nebo bydliště na zámořském území, které s tímto členským státem udržuje zvláštní vztahy.

- 5) Stanoví právo Společenství požadavky na způsob nápravy, která má být poskytnuta, v případě, že vnitrostátní soud – zejména s ohledem na odpovědi Soudního dvora na výše uvedené otázky – bude mít za to, že v souvislosti s volbami konanými dne 10. června 2004 nebyl v rozporu s právem proveden zápis osob, které mají pobyt nebo bydliště na Nizozemských Antilách nebo Arubě a které mají nizozemskou státní příslušnost?“

140. Avšak hned poté se nizozemský soud ptá, zda v případě záporné odpovědi na tuto otázku (tedy doslova v případě, kdy se má za to, že druhá část Smlouvy se *nevztahuje* na uvedené osoby) může stát přiznat vlastní státní příslušnost osobám, které mají bydliště nebo pobyt na území uvedeného typu (druhá otázka).

2. K prvním čtyřem otázkám

138. Než přejdeme k analytickému přezkoumání těchto otázek, musím zdůraznit, že

141. Nyní, pokud jsem to nepochopil špatně, mám za to, že jsou dvě možnosti. Buď se otázka vztahuje, jak se zdá, na osoby, které se nacházejí v situaci popsané v první otázce, a potom není zjevný její užitek, neboť tyto osoby již mají státní příslušnost daného státu. Nebo i přes její formulaci se má otázka týkat osob, které sice mají bydliště na tomto území, ale nemají státní příslušnost tohoto

státu, a otázka se tedy ptá, zda jim lze tuto státní příslušnost přiznat spolu s odpovídajícími právy, která stanoví druhá část Smlouvy. Je-li tomu tak, ptám se, jakou má otázka souvislost s projednávaným případem vzhledem k tomu, že se zde zabýváme osobami, které tuto státní příslušnost již mají.

v Nizozemském království (přesněji v jedné z územních částí tohoto království), tedy osoby, které *mají bydliště ve státě, jehož jsou státními příslušníky*. Tito občané se z žádného titulu nemohou dovolávat tohoto ustanovení, a není tedy jasný užitek z toho, aby se na něj dotazovali.

142. Málo jasná mi připadá i třetí otázka, kterou chce Raad van State zjistit, zda je třeba čl. 19 odst. 2 ES, ve světle článku 189 ES a čl. 190 odst. 1 ES, vykládat v tom smyslu, že je na základě právního postavení občana Unie majícího pobyt nebo bydliště v ZZÚ přiznáno právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu.

144. Nepodstatná mi připadá i čtvrtá otázka, kterou si přeje nizozemský soud zjistit, zda ustanovení článku 17 a čl. 19 odst. 2 ES, ve vzájemném spojení s čl. 3 prvního pododstavce protokolu k EÚLP, brání přiznání práva volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu osobám, které *nejsou občany Unie*. Jak již bylo zdůrazněno výše a jak konstatovaly také nizozemská vláda a Komise, v projednávaném případě mají osoby, které požadují přiznání práva volit v evropských volbách, nizozemskou státní příslušnost, a jsou tedy občany Unie³⁷.

143. Neboť, jak zdůraznily také nizozemská, francouzská a britská vláda, čl. 19 odst. 2 ES se k projednávanému případu nevztahuje. Již jsem totiž připomenul, že toto ustanovení přiznává „každému občanovi Unie *majícímu bydliště v členském státě, jehož není státním příslušníkem*“, právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu. Ale v projednávaném případě se práva volit dožadují nizozemští státní příslušníci, kteří mají bydliště

145. Ve skutečnosti, nehledě na doposud vyslovené pochybnosti, vyplývá z předkládacího usnesení jasně problém, na který je třeba dát nizozemskému soudu odpověď. Soudní dvůr musí objasnit, zda

37 — K tomuto problému jsem se již nicméně vyjádřil výše v rámci analýzy prvního žalobního důvodu španělské vlády ve věci C-145/04 (viz bod 62 a násl. výše).

členský stát, který přizná právo volit v národních volbách a následně v evropských volbách vlastním státním příslušníkům majícím bydliště na evropském území státu (stejně jako státním příslušníkům majícím bydliště ve třetích zemích), může odmítnout toto právo vlastním státním příslušníkům, kteří mají bydliště naopak v části státu, která tvoří zámořské území přidružené ke Společenství.

k volbám i státní příslušníky třetích zemí (viz body 72 až 107 výše). Naproti tomu v projednávaném případě je třeba se ptát, zda a za jakých podmínek členské státy mohou naopak, a zde bych uvedl také výjimečně, omezit nárok na toto právo tím, že z něho vyloučí některé kategorie svých státních příslušníků.

146. Když je nyní hlavní otázka takto definována, lze s ohledem na první otázku konstatovat především, že osoby mající státní příslušnost členského státu, jsou občany Unie a mají v zásadě a nezávisle na místě, kde mají bydliště, všechna práva stanovená právem Společenství, včetně samozřejmě práv stanovených druhou částí Smlouvy.

149. Z důvodů, které se pokusím vyložit níže, se domnívám, že i v tomto případě musí být odpověď kladná.

147. Mezi tato práva patří, jak jsem se pokusil prokázat výše v rámci diskuze o věci C-145/04 (viz body 67 až 71 výše), právo volit ve volbách do Evropského parlamentu, za jehož nositele se proto právě na základě práva Společenství musí v zásadě považovat státní příslušníci členských států, a tedy občané Unie.

150. Vyjdu z předpokladu, který považuji za obecně uznaný, podle něhož Smlouva nezabývá členské státy pravomoci určit rozsah vlastní státní příslušnosti; naopak „v souladu s mezinárodním právem“ jim tato pravomoc zůstává, přestože jsou povinny při jejím výkonu „zachovávat právo Společenství“³⁸. Z toho plyne, že kdykoli se ve Smlouvě odkazuje na „státní příslušníky členských států“, nelze otázku, zda má osoba státní příslušnost toho nebo onoho členského státu, a tedy občanství Unie, alespoň za stávajícího stavu práva Společenství, definovat na základě autonomních kritérií tohoto

148. Stále v rámci projednání této věci jsem se snažil prokázat, že v určitých mezích a za určitých podmínek právní řád Společenství nebrání členským státům rozšířit počet nositelů příslušného práva, a připustit tedy

38 — Rozsudky ze dne 7. července 1992, C-369/90, Micheletti a další. (Recueil, s. I-4239, bod 10); ze dne 20. února 2001, C-192/99, Kaur (Recueil, s. I-1237, bod 19), a ze dne 19. října 2004, C-200/02, Zhu (Recueil, s. I-9925, bod 37).

práva, ale závisí „pouze“ na ustanoveních „vnitrostátního práva příslušného členského státu“, která se mohou v průběhu času také měnit³⁹.

151. Když tedy článek 17 ES stanoví, že „každá osoba, která má státní příslušnost členského státu, je občanem Unie“ a že „občané Unie mají práva a povinnosti stanovené [...] smlouvou“, tento článek ve skutečnosti odkazuje, pokud jde o definici subjektivního rozsahu občanství Unie, na vnitrostátní právo členských států. Jinými slovy právo Společenství předpokládá existenci vnitrostátního práva a jako takové jej pro účely definování nositelů občanství Unie přejímá.

152. Nicméně při bližším pohledu je zjevné, že se tento odkaz netýká pouze vymezení statutu občana Unie, ale také případného členění práv spojených s tímto statutem v tom smyslu, že je nutné odkázat na příslušné vnitrostátní právní předpisy nejenom, aby se zjistilo, zda má osoba občanství Unie, ale také, zda má tato osoba v souladu s případnými ustanoveními vnitrostátního právního řádu všechna práva spojená s tímto statutem.

153. Jinými slovy se musí mít za to, že když právní předpisy členského státu zavedou omezení práv týkajících se státní příslušnosti na základě objektivních kritérií (například jako v tomto případě v souvislosti s ústavní strukturou státu), právní řád Společenství, pokud jsou respektovány jeho základní zásady, přijme tato omezení také za účelem návaznosti práv spojených s občanstvím Unie.

154. V projednávaném případě to znamená, že právo Společenství přijímá jako předpoklad nejenom rozhodnutí Nizozemského království týkající se udělení státní příslušnosti, ale také interní členění tohoto práva, které se tento stát rozhodl uplatnit kvůli zvláštním vztahům, které ho spojují s územím Aruby a Nizozemských Antil. Mohlo by totiž přiznat státní příslušnost pouze státním příslušníkům na pevnině, nebo ji dále a různým způsobem rozčlenit mezi obyvatele na pevnině a obyvatele na ZZÚ. Nizozemské království se nicméně rozhodlo, z důvodů, které spadají do jeho svrchovanosti, zavést formálně jednotnou státní příslušnost, ale ve skutečnosti diferenciovanou, pokud jde o výkon souvisejících práv (jako je právo volit, jak na vnitrostátní rovině, tak na rovině Společenství).

155. Právo Společenství tedy nemůže uznat takové členění statutu státního příslušníka v tomto státě. To platí tím více, že toto členění se neodráží v omezeních výkonu

³⁹ — Prohlášení č. 2 o státní příslušnosti členského státu připojené k Maastrichtské smlouvě.

(pouze) práv přiznaných právem Společenství, ale přesně transponuje omezení existující na vnitrostátní úrovni.

156. Na druhou stranu připomínám, že tentýž Evropský soud pro lidská práva uznal, že právo volit lze omezit na „skupiny nebo kategorie obyvatel“ za podmínky, že předpokládaná omezení sledují legitimní cíl s pomocí přiměřených prostředků a že neomezují práva, o která se jedná, „do té míry, že by byla zasažena jejich samotná podstata a byla by zbavena jejich efektivity“⁴⁰.

157. Evropský soud pro lidská práva zejména stanovil, že smluvní státy mohou přijmout kritérium bydliště pro vymezení nositelů práva volit, a přiznat tedy toto právo pouze „osobám, které mají se zemí dostatečně úzké nebo trvalé vztahy“⁴¹. V tomto ohledu zdůraznil, že možnost vyloučit osoby nemající zde bydliště se „zdůvodňuje“ různě, jako právě okolností, že státní příslušník nemající zde bydliště „není přímo dotčen právními předpisy politických orgánů“, které jsou voleny, a v obecnější rovině, že v porovnání s obyvateli majícími zde bydliště „se jej každodenní problémy [...] země netýkají tak bezprostředně nebo s takovou kontinuitou“⁴².

158. Jeví se mi, že omezení zavedená nizozemským volebním zákonem jsou v zásadě v souladu s těmito tvrzeními. Tento zákon člení právo volit právě na základě kritéria bydliště nizozemských státních příslušníků tím, že z voleb (v Nizozemsku, a tedy následně z evropských voleb) vylučuje ty, kteří mají bydliště v části Nizozemského království (Aruba nebo Nizozemské Antily), která není přímo dotčena právními předpisy přijatými shromážděním, jež má být voleno, tedy nizozemským parlamentem a Evropským parlamentem.

159. Nicméně jiného mínění je M. G. Eman. Při jednání totiž tvrdil, že Aruba je dotčena právními předpisy přijatými s přispěním Evropského parlamentu, poněvadž, pochopil-li jsem to správně, místní zákonodárce se těmito právními předpisy inspiruje, když musí přijmout zákony platné na ostrově. K tomu došlo například, opět pochopil-li jsem to správně, v oblasti úspor. V tomto odvětví prý zákonodárce Aruby dobrovolně přizpůsobil místní právo právu Společenství, takže toto bylo, byť nepřímou, určitým způsobem použito na tomto území. Evropský parlament by proto měl být považován za součást „zákonodárního sboru“ Aruby, jehož volby by se podle čl. 3 protokolu č. 1 k EÚLP měli účastnit i nizozemští státní příslušníci mající bydliště na ostrově.

40 — Evropský soud pro lidská práva, výše uvedený rozsudek Hirst, bod 62.

41 — Evropský soud pro lidská práva, rozhodnutí Hilbe v. Liechtenstein, č. 31981/96, CEDH 1999-VI; rozsudky ze dne 19. října 2004, Melnitchenko v. Ukraine, č. 17707/02, bod 56, CEDH 2004-X, a Hirst, § 62.

42 — Evropský soud pro lidská práva, výše uvedený rozsudek Melnitchenko, bod 56.

160. Podle mne tato teze nemůže být přijata.

odst. 3 ES se totiž na tento ostrov použijí pouze ta ustanovení čtvrté části Smlouvy, která definují zvláštní systém přidružení ZZÚ ke Společenství (články 182 ES až 188 ES), a zvláštní opatření, která Rada přijala, aby stanovila podrobnosti a postup tohoto přidružení (viz článek 187 ES)⁴⁵.

161. Připomenu pouze, že v případě Matthews ESLP určil, že k tomu, aby Evropský parlament mohl být považován za „zákonodárný sbor“ ve vztahu k určitému území, nestačí, že právní předpisy přijaté na tomto území s jeho podstatným přispěním mají pouze nepřímý dopad, jako je tomu u opatření Společenství na Arubě. Je naopak nutné (jak tomu bylo v již zkoumaném případě Gibraltar), aby tato opatření měla na území, o které se jedná, „bezprostřední účinnost“ a „dotýkala se obyvatelstva“ dané oblasti stejně jako právní předpisy přijaté místním zákonodárným shromážděním⁴³.

163. Z výše uvedených úvah tedy vyplývá, že členský stát může v zásadě, se zřetelem na své zvláštní ústavní uspořádání, přiznat právo volit v národních volbách, a následně tedy i v evropských volbách vlastním státním příslušníkům majícím bydliště na evropském území státu, a naopak upřít toto právo vlastním státním příslušníkům majícím bydliště v části státu, která tvoří zámořské území přidružené ke Společenství.

162. Právní předpisy Evropského parlamentu, které mají pro Arubu dopad tohoto typu, neexistují. Jak správně připomenuly nizozemská vláda, vláda Spojeného království a Komise, z hlediska práva Společenství je Aruba zámořským územím, na které se zpravidla nepoužijí ustanovení Smlouvy ani ustanovení sekundárního práva⁴⁴, ať jsou přijata s podstatným přispěním Evropského parlamentu, nebo bez něj. Ve smyslu čl. 299

164. Musím nicméně souhlasit s Komisí, že u nizozemských právních předpisů, o které jde, vyvstává přesto problém slučitelnosti s právem Společenství. Mohou totiž vést k porušení základní zásady právního řádu Společenství, zásady rovnosti, podle které, jak je známo, musí být občanům Unie, kteří

43 — Evropský soud pro lidská práva, výše uvedený rozsudek Matthews, body 34 a 64.

44 — Viz rozsudky ze dne 12. února 1992, C-260/90, Leplat (Recueil, s. I-643, bod 10), a ze dne 22. listopadu 2001, C-110/97, Nizozemsko v. Rada (Recueil, s. I-8763, bod 49).

45 — Viz poslední rozhodnutí Rady č. 2001/822/ES ze dne 27. listopadu 2001 o přidružení zámořských zemí a území k Evropskému společenství („Rozhodnutí o přidružení zámoří“) (Úř. věst. L 314, s. 1; Zvl. vyd. 11/38, s. 319).

„se nacházejí ve stejné situaci“, zaručeno, že budou „požívat [...] stejného zacházení“⁴⁶, ledaže je jiný režim „objektivně odůvodněn“⁴⁷.

165. Při bližším přezkoumání se totiž ukáže, že tyto právní předpisy přiznávají právo volit v evropských volbách nejenom nizozemským státním příslušníkům, kteří mají bydliště v Nizozemsku, ale také těm, kteří mají bydliště ve třetích zemích, a definitivně toto právo upírají pouze těm, kteří mají bydliště na Arubě a Nizozemských Antilách. Tímto způsobem přiznávají toto právo nizozemským státním příslušníkům, kteří mají bydliště ve třetích zemích vzhledem k Nizozemsku a Společenství, ale upírají ho těm, kteří mají bydliště na uvedených ostrovech, ačkoli se nacházejí ve stejné situaci jako ostatní (také oni jsou nizozemští státní příslušníci, kteří mají bydliště mimo Nizozemsko), a dokonce mají bydliště na území, které udržuje zvláštní vztahy s Nizozemskem a Společenstvím.

166. Nizozemské právní předpisy vedou navíc k dalšímu a skutečně paradoxnímu důsledku. Jak totiž na jednání přiznala samotná nizozemská vláda, tyto právní předpisy sice na jednu stranu upírají právo volit

nizozemským státním příslušníkům, kteří mají bydliště na Arubě a Nizozemských Antilách, ale na druhou stranu jim přiznávají totéž právo, jestliže tyto ostrovy opustí a zřídí si bydliště ve třetí zemi. Výsledkem je například, že zůstane-li na Arubě, nebude moci obyvatel Aruby volit ve volbách do Evropského parlamentu, ale bude tak moci učinit, jestliže se přestěhuje, i definitivně, do třetí země.

167. V tomto kontextu se nedomnívám, že k odůvodnění tohoto rozdílu v zacházení je možné se dovolávat skutečnosti, že nizozemský zákonodárce tím sleduje cíl chránit právo volit pro ty nizozemské státní příslušníky, kteří, přestože opustili Nizozemsko, by se tam mohli chtít následně vrátit. Toto odůvodnění opravdu není v souladu se skutečností, že toto právo je zaručeno také nizozemským státním příslušníkům, kteří jsou původem z Aruby, *nikdy* nenavštívili Evropu, ale mají trvalé bydliště v třetí zemi. Není tedy jasné, proč by z příslušného práva měli být vyloučeni pouze nizozemští státní příslušníci, kteří mají nadále bydliště na ostrově.

168. Na základě výše uvedených úvah mám tedy za to, že mohu dojít k závěru, že právo Společenství, a zejména obecná zásada rovnosti brání tomu, aby členský stát, který přizná právo volit v národních volbách, a následně tedy v evropských volbách vlastním státním příslušníkům majícím bydliště na evropském území státu a těm majícím bydliště ve třetích zemích, upřel bez

46 — Rozsudky ze dne 20. září 2001, C-184/99, Grzelczyk (Recueil, s. I-6193, bod 31), a ze dne 11. července 2002, C-224/98, D'Hoop (Recueil, s. I-6191, bod 28).

47 — Rozsudky ze dne 29. června 1995, C-56/94, SCAC (Recueil, s. I-1769, bod 27); ze dne 17. dubna 1997, C-15/95, EARL de Kerlast (Recueil, s. I-1961, bod 35); ze dne 17. července 1997, C-354/95, National Farmers' Union aj. (Recueil, s. I-4559, bod 61), a ze dne 13. dubna 2000, C-292/97, Karlsson aj. (Recueil, s. I-2737, bod 39).

objektivního odůvodnění právo volit ve volbách do Evropského parlamentu vlastním státním příslušníkům majícím bydliště v jiné části státu, která tvoří zámořské území přidružené ke Společenství.

3. K páté otázce

169. Konečně pátou otázkou se vnitrostátní soud dotazuje, zda právo Společenství stanoví požadavky na „způsob nápravy“, která má být poskytnuta osobě, jež nebyla na základě vnitrostátního ustanovení, které je v rozporu s právem Společenství, zapsána do seznamu voličů, a byla tak vyloučena z účasti na volbách do Evropského parlamentu.

170. Přiznávám, že v tomto ohledu mi činí potíže pochopit, co má nizozemský Raad van State na mysli, když hovoří o „nápravě předchozí situace“. Ptám se zejména, zda tím míní případnou náhradu nemotných škod, opravu volebních výsledků, opakování voleb nebo ještě něco jiného.

171. V každém případě při neexistenci právní úpravy Společenství v této oblasti souhlasím s nizozemskou vládou a Komisí, že úprava případné nápravy zjištěné proti-

právnosti vnitrostátních právních předpisů je ponechána na právním řádu členských států.

172. Nicméně to platí se známými omezeními, která Soudní dvůr uložil již dávno s ohledem na zaručení základních práv založených na ustanoveních Společenství. Je tedy třeba, aby tato úprava respektovala tzv. zásadu rovnocennosti (záruky „nesmí být méně výhodné, než záruky týkající se podobných žalob vnitrostátního charakteru“) a zásadu efektivity ochrany (ta nesmí podléhat žádným omezením, která by „činila výkon“ práva „prakticky nemožným nebo příliš složitým“) ⁴⁸.

173. Na základě těchto předpokladů tedy věřím, že předkládajícímu soudu je třeba odpovědět, že při neexistenci právní úpravy Společenství je ponecháno na právním řádu každého členského státu, aby stanovil opatření pro nápravu právní situace osoby, jež na základě vnitrostátního ustanovení, které je v rozporu s právem Společenství, nebyla

48 — Rozsudek ze dne 14. prosince 1995, C-312/93, Peterbroeck (Recueil, s. I-4599, bod 12). V tomto smyslu viz také rozsudky ze dne 16. prosince 1976, 33/76, Rewe (Recueil, s. 1989, bod 5), a 45/76, Comet (Recueil, s. 2043, body 12–16); ze dne 27. února 1980, 68/79, Just (Recueil, s. 501, bod 25); ze dne 9. listopadu 1983, 199/82, San Giorgio (Recueil, s. 3595, bod 14); ze dne 25. února 1988, spojené věci 331/85, 376/85 a 378/85, Bianco a Girard (Recueil, s. 1099, bod 12); ze dne 24. března 1988, 104/86, Komise v. Itálie (Recueil, s. 1799, bod 7); ze dne 14. července 1988, spojené věci 123/87 a 330/87, Jeunehomme a EGI (Recueil, s. 4517, bod 17); ze dne 9. června 1992, C-96/91, Komise v. Španělsko (Recueil, s. I-3789, bod 12).

zapsána do seznamu voličů, a byla tak vyloučena z účasti na volbách do Evropského parlamentu. Tato opatření musí respektovat zásady rovnocennosti a efektivity.

království, ani Spojené království, připadá mi spravedlivé navrhnout také, aby podle čl. 69 odst. 3 každé z nich neslo vlastní náklady řízení.

IV – K nákladům řízení ve věci C-145/04

174. Poněvadž mám za to, že ve věci C-145/04 nemají zčásti úspěch ani Španělské

175. Podle čl. 69 odst. 4 musí nést vlastní náklady řízení také Komise, jakožto vedlejší účastník.

V – Závěry

176. Na základě předchozích úvah navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl

— ve věci C-145/04, že:

„1) Spojené království tím, že přiznalo osobám jako Qualifying Commonwealth Citizens, které nemají státní příslušnost Spojeného království ani jiného členského státu Unie, právo volit ve volbách do Evropského parlamentu na Gibraltar (čl. 16 odst. 1 a 5 European Parliament (Representation) Act 2003), porušilo své povinnosti vyplývající z přílohy II rozhodnutí zástupců členských států, kteří se sešli v Radě, 76/787/ESUO, EHS, Euratom, ze dne 20. září 1976 o ‚Aktu o volbě poslanců Shromáždění v přímých všeobecných volbách‘.

- 2) Žaloba se ve zbývajících částech zamítá.
- 3) Španělské království a Spojené království ponese vlastní náklady řízení.
- 4) Komise ponese vlastní náklady řízení.“

— ve věci C-300/04, že:

- „1) Právo Společenství, a zejména obecná zásada rovnosti brání tomu, aby členský stát, který přiznává právo volit v národních volbách, a následně tedy v evropských volbách vlastním státním příslušníkům majícím bydliště na evropském území státu a těm majícím bydliště ve třetích zemích, upřel bez objektivního odůvodnění právo volit ve volbách do Evropského parlamentu vlastním státním příslušníkům majícím bydliště v jiné části státu, která tvoří zámořské území přidružené ke Společenství.
- 2) Při neexistenci právní úpravy Společenství je ponecháno na právním řádu každého členského státu, aby stanovil opatření pro nápravu právní situace osoby, jež na základě vnitrostátního ustanovení, které je v rozporu s právem Společenství, nebyla zapsána do seznamu voličů, a byla tak vyloučena z účasti na volbách do Evropského parlamentu. Tato opatření musí respektovat zásady rovnocennosti a efektivity.“