

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

ANTONIO TIZZANO

fremsat den 6. april 2006¹

Indhold

I —	Retsforskrifter	I - 7922
A —	Den internationale ret	I - 7922
B —	Fællesskabsretten	I - 7922
i)	Unionsborgerskabet	I - 7922
ii)	Valg til Europa-Parlamentet	I - 7923
iii)	EF-traktatens geografiske anvendelsesområde	I - 7925
C —	Den nationale ret	I - 7926
Sag C-145/04	I - 7926	
Gibraltars status	I - 7926	
EPRA 2003	I - 7926	
Sag C-300/04	I - 7927	
Kongeriget Nederlandenes forfatningsmæssige struktur	I - 7927	
Den nederlandske valglov	I - 7927	
II —	De faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne	I - 7929
Sag C-145/04	I - 7929	
Sag C-300/04	I - 7931	

¹ — Originalsprog: italiensk.

III — Retlig vurdering	I - 7932
A — Indledende bemærkninger	I - 7932
B — Sag C-145/04	I - 7933
Indledning	I - 7933
Det første klagepunkt	I - 7934
i) Indledning	I - 7934
ii) Fællesskabsborgernes stemmeret ved valg til Europa-Parlamentet	I - 7935
iii) Muligheden for at udvide stemmeretten til at omfatte statsborgere fra tredjelande	I - 7937
iv) Betingelserne for udvidelse af denne ret	I - 7941
v) Grænser for udvidelsen af stemmeretten	I - 7943
Det andet klagepunkt	I - 7945
C — Sag C-300/04	I - 7949
Indledning	I - 7949
De fire første spørgsmål	I - 7951
Det femte spørgsmål	I - 7958
IV — Omkostningerne i sag C-145/04	I - 7959
V — Forslag til afgørelse	I - 7959

1. I sag C-145/04, der er anlagt i henhold til artikel 227 EF, har Kongeriget Spanien gjort gældende, at Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland har tilsidesat fællesskabsretten som følge af den måde, hvorpå det har tilrettelagt deltagelsen for indbyggere

i Gibraltar i valg til Europa-Parlamentet, og navnlig den omstændighed, at det har givet personer, som er bosiddende i dette område, men ikke er statsborgere i en medlemsstat og derfor ikke er unionsborgere, mulighed for at stemme.

2. I sag C-300/04 har Nederlandse Raad van State omvendt ved kendelse af 13. juli 2004 i medfør af artikel 234 EF forelagt Domstolen fem præjudicielle spørgsmål med henblik på at få oplyst, om en medlemsstat (her Nederlandene) skal give personer, som er statsborgere i denne stat, men bor i et oversøisk territorium (her Aruba), der er omfattet af en særlig associeringsordning med Fællesskabet, ret til at stemme ved valg til Europa-Parlamentet.

3. Selv om de to sager hver især har sine klare særegenheder, mener jeg alligevel, at det vil være hensigtsmæssigt at behandle dem under ét, eftersom de begge — om end ud fra forskellige for ikke at sige modsatrettede synsvinkler — rejser en række vigtige spørgsmål om stemmeretten ved valg til Europa-Parlamentet og navnlig om, hvem der har stemmeret, og hvordan denne stemmeret udøves.

I — Retsforskrifter

A — *Den internationale ret*

4. Der skal i de foreliggende sager først og fremmest henvises til artikel 3 i protokol nr. 1 til den europæiske konvention til

beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (herefter »protokol nr. 1 til EMRK«), som har følgende ordlyd:

»De høje kontraherende parter forpligter sig til at lade afholde frie, hemmelige valg med passende mellemrum under forhold, som sikrer folkets frie meningstilkendegivelse ved valget af medlemmer til den lovgivende forsamling.«

B — *Fællesskabsretten*

5. Fællesskabets bestemmelser på tre områder, nemlig unionsborgerskab, valg til Europa-Parlamentet og EF-traktatens geografiske anvendelsesområde, bør også fremhæves.

i) Unionsborgerskabet

6. Artikel 17 EF bestemmer følgende:

»1. Der indføres et unionsborgerskab. Unionsborgerskab har enhver, der er statsborger i en medlemsstat. Unionsborgerskab er et supplement til det nationale statsborgerskab og træder ikke i stedet for dette.

2. Unionsborgerne har de rettigheder og er underkastet de pligter, der er indeholdt i denne traktat.«

vedtaget; de nærmere bestemmelser kan omfatte undtagelser, når specifikke problemer i en medlemsstat tilsiger dette»³.

7. Det bør i den forbindelse også understreges, at »spørgsmålet om, hvorvidt en person har denne nationalitet, udelukkende [afgøres] under henvisning til den pågældende medlemsstats egen lovgivning. Medlemsstaterne kan til orientering afgive en erklæring om, hvem der i henseende til Fællesskabet skal anses for at være deres statsborgere, ved at indgive en erklæring til formandskabet, og de kan om fornødent ændre denne erklæring«².

ii) Valg til Europa-Parlamentet

9. Artikel 189, stk. 1, EF fastsætter:

»Europa-Parlamentet, der består af repræsentanter for folkene i de i Fællesskabet sammensluttede stater, udøver de beføjelser, som er tillagt det ved denne traktat.«

8. Artikel 19, stk. 2, EF bestemmer:

10. Artikel 190 EF tilføjer:

»Med forbehold af artikel 190, stk. 4, og gennemførelsesbestemmelserne hertil, har enhver unionsborger, der har bopæl i en medlemsstat, hvor han ikke er statsborger, valgret og er valgbar ved valg til Europa-Parlamentet i den medlemsstat, hvor han har bopæl, på samme betingelser som statsborgerne i denne stat. Denne ret kan udøves med forbehold af de nærmere bestemmelser, som Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet, har

»1. Repræsentanterne i Europa-Parlamentet for folkene i de i Fællesskabet sammensluttede stater vælges ved almindelige direkte valg.

[...]

2 — Erklæring nr. 2 om statsborgerskab i en medlemsstat, der er knyttet som bilag til Maastricht-traktaten (EFT 1992 C 191, s. 45).

3 — Rådet har i overensstemmelse med denne bestemmelse vedtaget direktiv 93/109/EF af 6.12.1993 om fastsættelse af de nærmere regler for valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet for unionsborgere, der har bopæl i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere (EFT L 329, s. 34).

4. Europa-Parlamentet udarbejder forslag til afholdelse af almindelige direkte valg ifølge en i alle medlemsstater ensartet fremgangsmåde eller efter principper, der er fælles for alle medlemsstater.

medlemsstaterne», navnlig om valgmetodens forholdstalskarakter (artikel 1), valgperiodens varighed (artikel 5), hverv, der er uforenelige med et mandat i Europa-Parlamentet (artikel 7), valgenes hyppighed (artikel 10), og om hvornår stemmeoptællingen skal påbegyndes (artikel 11).

Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed efter samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet, der er tiltrådt af et flertal af dets medlemmer, fastsætter herom forskrifter, som det henstiller til medlemsstaterne at vedtage i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser.«

12. Hvad angår »aspekter der ikke er omhandlet« i 1976-akten, har medlemsstaterne mulighed for »at anvende deres nationale bestemmelser« (første betragtning til afgørelse 2002/772).

13. 1976-aktens artikel 8 bestemmer:

11. Med henblik på afholdelse af almindelige direkte valg til Europa-Parlamentet (der på daværende tidspunkt hed forsamlingen) vedtog repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, som bekendt en afgørelse vedrørende »Akt om almindelige direkte valg af repræsentanterne i Forsamlingen«⁴, der senest er ændret ved Rådets afgørelse 2002/772/EF, Euratom⁵ (herefter »1976-akten«). Det er dog også almindeligt kendt, at denne afgørelse ikke indførte en ensartet valgprocedure, men blot opstillede visse »principper, der er fælles for alle

»Med forbehold af forskrifterne i denne akt er valgproceduren undergivet hver medlemsstats nationale forskrifter.

Disse nationale forskrifter, der eventuelt kan tage hensyn til særlige forhold i medlemsstaterne, må ikke generelt berøre valgmetodens forholdstalskarakter.«

⁴ — EFT 1976 L 278, s. 1.

⁵ — Afgørelse 2002/772/EF, Euratom af 25.6.2002 og af 23.9.2002 om ændring af akt om almindelige direkte valg af repræsentanterne i Europa-Parlamentet, knyttet til afgørelse 76/787/EKSF, EØF, Euratom (EFT L 283, s. 1).

14. Bilag II til 1976-akten foreskriver endelig:

»Det Forenede Kongerige vil anvende bestemmelserne i denne akt udelukkende på Det Forenede Kongerige.«

4. Denne traktats bestemmelser finder anvendelse på de europæiske områder, hvis udenrigsanliggender varetages af en medlemsstat.

[...]«

iii) EF-traktatens geografiske anvendelsesområde

15. Traktatens geografiske anvendelsesområde er beskrevet i artikel 299 EF, der i generelle vendinger bestemmer, at den gælder for medlemsstaterne (stk. 1).

16. I nærværende sammenhæng knytter der sig særlig interesse til artikel 299, stk. 3 og 4, der bestemmer følgende:

»3. På de oversøiske lande og territorier, der er opregnet i listen i bilag II til denne traktat, anvendes den særlige associeringsordning, som er nærmere fastlagt i denne traktats fjerde del.

17. Det skal med hensyn til sag C-145/04 yderligere påpeges, at Gibraltar er et europæisk område, hvis udenrigsanliggender varetages af Det Forenede Kongerige. I henhold til artikel 299, stk. 4, EF er Gibraltar derfor i princippet omfattet af traktaten⁶.

18. Med hensyn til sag C-300/04 skal det omvendt understreges, at Aruba er et oversøisk territorium i henhold til artikel 299, stk. 3, EF, som er nævnt i bilag II til traktaten.

[...]

6 – Jeg har givet en fuldstændig oversigt over Fællesskabets retsforordninger vedrørende Gibraltar i mit forslag til afgørelse af 16.1.2003 i sag C-30/01, der gav anledning til dom af 23.9.2003, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 9481, på s. 9483.

C — *Den nationale ret*

Sag C-145/04

Gibraltars status

19. Den spanske konge afstod i henhold til artikel X i Utrecht-traktaten af 1713 Gibraltar til Det Forenede Kongeriges Krone, og Gibraltar har siden 1830 haft status som Crown Colony (British Overseas Territory)⁷. Byen styres som bekendt i henhold til Gibraltar Constitution Order 1969, der i sin præambel definerer byen som »part of Her Majesty's dominions«. Kronen bevarer beføjelserne for så vidt angår udenrigsanliggender, forsvar og offentlig sikkerhed, mens der er overdraget betragtelige selvstændige beføjelser til de lokale demokratisk valgte institutioner i kolonien.

EPRA 2003

20. Den 8. maj 2003 vedtog Det Forenede Kongerige European Parliament (Representation) Act 2003 (lov om valg til Europa-Parlamentet, herefter »EPRA 2003«).

21. For også at give Gibraltars indbyggere mulighed for at stemme ved valg til Europa-Parlamentet (årsagerne hertil gennemgås nedenfor i punkt 31 ff.) oprettes der i henhold til denne lovs section 9 en valgkreds (en såkaldt kombineret valgkreds (»Combined Region«)), der består af Gibraltar og en eksisterende valgkreds i England eller Wales. Ved European Parliamentary Elections (Combined Region and Campaign Expenditure) (United Kingdom and Gibraltar) Order 2004 blev Gibraltar herefter henført til valgkredsen, der benævnes Sydvestengland⁸.

22. Til det formål er der i henhold til section 14 og 15 indført en særlig valgliste for Gibraltar, som føres af en lokal embedsmand (Clerk of the House of Assembly of Gibraltar), og som de stemmeberettigede, der agter at deltage i valg, skal optages på.

23. Ifølge section 16, stk. 1, har personer, der opfylder alle nedenstående betingelser, ret til at blive optaget på listen:

— de skal være bosiddende i Gibraltar

⁷ — Gibraltars kolonistatus er nærmere fastlagt i FN's resolution nr. 2429 (XXIII) af 18.12.1968.

⁸ — SI 2004/366.

- de må ikke have mistet deres valgret

25. QCC er ikke statsborgere i Det Forenede Kongerige.

- de skal være fyldt 18 år

Sag C-300/04

- de skal være borgere i Den Europæiske Union eller borgere i Commonwealth og opfylde en række særlige krav (»Qualifying Commonwealth Citizens«, herefter »QCC«).

Kongeriget Nederlandenes forfatningsmæssige struktur

24. Section 16, stk. 5, definerer QCC som personer:

26. Kongeriget Nederlandene består af tre statslige enheder, der hver især har deres egen forfatning og deres egne institutioner. Det drejer sig om Nederlandene, De Nederlandske Antiller og Aruba.

- som i henhold til Gibraltars lovgivning ikke skal anmode om en tilladelse eller et bevis for at kunne rejse ind og tage ophold i Gibraltar, eller

27. I Kongeriget Nederlandene findes der dog trods denne opdeling kun én nationalitet, som er fælles for alle borgere i kongeriget, nemlig den nederlandske.

Den nederlandske valglov

- som er i besiddelse af en tilladelse eller et bevis, der giver ret til indrejse og ophold i Gibraltar (eller som i henhold til de bestemmelser, der gælder i Gibraltar, har ret til en sådan tilladelse eller et sådant bevis).

28. I Kongeriget Nederlandene afholdes der kun valg til Europa-Parlamentet i den europæiske del (Nederlandene) og ikke i ømråderne (Antillerne og Aruba). Valgproceduren er reguleret i Nederlandse Kies-

wet (den nederlandske valglov), der med hensyn til, hvem der har stemmeret, henviser til bestemmelserne om valg til det nationale parlament.

29. Hvad angår valg til Nederlandenes nationale parlament, bestemmer artikel B1 følgende:

»1. Medlemmerne af Tweede Kamer der Staten-Generaal [det nederlandske parlaments andetkammer] vælges af enhver, der på dagen for indlevering af kandidatanmeldelser er nederlandsk og på valgdagen er fyldt 18 år, med undtagelse af personer, som på dagen for indleveringen af kandidatanmeldelser har deres faktiske bopæl i De Nederlandske Antiller eller Aruba.

2. Denne undtagelse gælder ikke for:

- a) nederlandske borgere, som i mindst ti år har været bosiddende i Nederlandene
- b) nederlandske borgere, som er ansat i den nederlandske administration i De Nederlandske Antiller eller Aruba, samt ægtefæller, samlevende eller partnere og registrerede børn, der bor sammen med disse.«

30. Artikel Y3 bestemmer med hensyn til valg af Europa-Parlamentets medlemmer:

»Valgret har:

- a) alle, der er berettiget til at deltage i valg af medlemmerne af Tweede Kamer der Staten-Generaal
- b) borgere fra andre medlemsstater i Den Europæiske Union, som ikke er nederlandske statsborgere, forudsat at de:

1° har deres faktiske bopæl i Nederlandene på dagen for indlevering af kandidatanmeldelser

2° er fyldt 18 år på valgdagen

og

3° ikke har fortabt deres valgret i Nederlandene eller i den medlemsstat, hvis statsborgerskab de har.«

33. Det britiske forslag mødte dog stærk modstand fra Spanien og kunne derfor ikke godkendes.

II — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

Sag C-145/04

31. Jeg minder om, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i en sag anlagt af Denise Matthews, der er britisk statsborger med bopæl i Gibraltar, ved en dom af 18. februar 1999 fastslog, at Det Forenede Kongerige havde tilsidesat artikel 3 i protokol nr. 1 til EMRK ved ikke at lade afholde valg til Europa-Parlamentet i Gibraltar⁹.

32. For at efterkomme denne dom foreslog Det Forenede Kongerige i 2002, at bilag II til 1976-akten blev ændret med henblik på at fjerne den hindring, der bestod i, at bilaget som nævnt (jf. punkt 14 ovenfor) foreskrev, at Det Forenede Kongerige udelukkende skulle anvende de pågældende bestemmelser inden for Det Forenede Kongerige.

34. På rådsmødet den 18. februar 2002 fremlagde Det Forenede Kongerige derfor følgende skriftlige erklæring, som Rådet og Kommissionen tog til efterretning:

»Under henvisning til artikel 6, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union, der har følgende ordlyd: »Unionen respekterer de grundlæggende rettigheder, således som de garanteres ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, og således som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, som generelle principper for fællesskabsretten«, vil Det Forenede Kongerige træffe foranstaltninger til at gennemføre de fornødne ændringer for at gøre det muligt for vælgerne i Gibraltar at deltage i valg til Europa-Parlamentet inden for en af Det Forenede Kongeriges eksisterende valgkredse og på samme vilkår som vælgerne i denne valgkreds, for at sikre opfyldelsen af Det Forenede Kongeriges forpligtelse til at opfylde Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i sagen Matthews mod Det Forenede Kongerige i overensstemmelse med EU's lovgivning«¹⁰.

9 — Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 18.2.1999 i sag nr. 24833/94, Matthews mod Det Forenede Kongerige [GC], ECHR 1999-1.

10 — Domstolens oversættelse.

35. Det Forenede Kongerige vedtog EPRA, der er beskrevet i det foregående (jf. punkt 20 ff.), efter at have fremlagt denne erklæring.

36. Kongeriget Spanien reagerede imidlertid med det samme og gjorde gældende, at denne lov som følge af de nærmere bestemmelser for, hvorledes indbyggerne i Gibraltar kan deltage i valg til Europa-Parlamentet, og navnlig som følge af den omstændighed, at personer, som bor i dette område, men ikke er statsborgere i en medlemsstat og derfor ikke er unionsborgere, også får mulighed for at stemme, efter Spaniens opfattelse er i strid med fællesskabsretten.

37. Da Kongeriget Spaniens klagepunkter ikke blev taget til følge, besluttede det den 27. juli 2003 at forelægge sagen for Kommissionen i henhold til artikel 227 EF.

38. Kommissionen gav de pågældende stater lejlighed til skriftligt og mundtligt at fremsætte deres bemærkninger i sagen og til det af modparten anførte og udsendte herefter følgende erklæring:

»Kommissionen må efter en grundig undersøgelse af Spaniens klage og efter en høring den 1. oktober konstatere, at Det Forenede Kongerige har udvidet stemmeretten til at omfatte personer, der er indbyggere i Gibralt-

tar, inden for rammerne af den skønsmæssige beføjelse, medlemsstaterne har i henhold til fællesskabsretten. Da det underliggende bilaterale spørgsmål er af følsom karakter, vil Kommissionen imidlertid undlade at afgive en begrundet udtalelse i medfør af traktatens artikel 227 på dette tidspunkt og i stedet opfordre parterne til at finde en mindelig løsning«¹¹.

39. Spanien mente ikke, at Kommissionens erklæring var fyldestgørende, og anlagde derfor sag ved Domstolen den 18. marts 2004 med følgende påstand:

»Det fastslås, at Det Forenede Kongerige har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 189 EF, 190 EF, 17 EF og 19 EF samt akten fra 1976 om almindelige direkte valg af repræsentanterne i Europa-Parlamentet, knyttet til afgørelse 76/787/EKSF, EØF, Euratom af 20. september 1976 om almindelige direkte valg af repræsentanterne i Forsamlingen.«

40. Ved kendelse af 8. september 2004 tog Domstolens præsident en begæring fra Kommissionen om at måtte intervenere i sag C-145/04 til støtte for Det Forenede Kongeriges påstand til følge.

41. Den spanske regering og Det Forenede Kongeriges regering samt Kommissionen har afgivet mundtlige indlæg for Domstolen i det retsmøde, der fandt sted den 5. juli 2005.

11 — Domstolens oversættelse.

Sag C-300/04

oversøiske lande og territorier (herefter også »OLT«), ret til at stemme ved valg til Europa-Parlamentet.

42. M.G. Eman og O.B. Sevinger er nederlandske statsborgere, som har deres faktiske bopæl på øen Aruba.

43. Da de ønskede at deltage i valg til Europa-Parlamentet, ansøgte de den 31. marts 2004 om at blive optaget på den særlige valgliste, der føres i Nederlandene.

44. Ved afgørelse af 3. maj 2004 afslog College van burgemeester en wethouders van Den Haag disse ansøgninger med hjemmel i bestemmelserne i artikel B1, stk. 1 og 2, sammenholdt med artikel Y3, litra a), i Kieswet, fordi ansøgerne ganske vist var nederlandske statsborgere, men havde deres faktiske bopæl på Aruba og ikke havde boet i Nederlandene i mindst ti år.

45. M.G. Eman og O.B. Sevinger indbragte den 25. maj 2004 denne afgørelse for Raad van State, idet de gjorde gældende, at den nederlandske valglov var i strid med traktatens bestemmelser om unionsborgerskab sammenholdt med artikel 3 i protokol nr. 1 til EMRK. Disse bestemmelser tillægger efter deres opfattelse alle statsborgere i medlemsstaterne, dvs. også dem, der har bopæl i de

46. Raad van State havde ikke været i stand til at afsige dom, før valget til Europa-Parlamentet i juni 2004 var blevet afholdt, men forelagde alligevel Domstolen fem præjudicielle spørgsmål for at få afklaret, om det var ulovligt at udelukke M.G. Eman og O.B. Sevinger fra at deltage i valget (jf. punkt 137 nedenfor vedrørende spørgsmålenes formulering).

47. Med henblik på afholdelsen af en eventuel folkeafstemning i Nederlandene om udkastet til traktat om en forfatning for Europa¹² og risikoen for, at sagsøgerne også blev udelukket fra denne afstemning, anmodede Raad van State desuden ved en skrivelse af 13. juli 2004 Domstolen om at behandle de stillede spørgsmål som led i en hasteprocedure i henhold til procesreglementets artikel 104a.

48. Ved kendelse af 23. august 2004 afviste Domstolens præsident denne begæring, for så vidt som den drejede sig om et spørgsmål (betingelserne for deltagelse i en folkeafstemning om forfatningen), som faldt uden for rammerne af tvisten i hovedsagen (der

¹² — EUT C 310 af 16.12.2004.

vedrører retten til at stemme ved valg til Europa-Parlamentet) og forudsatte en begivenhed (vedtagelse af en lov om afholdelse af denne folkeafstemning), som på daværende tidspunkt endnu ikke var indtruffet.

49. Ved skrivelse af 22. februar 2004 meddelte Raad van State Domstolen, at loven om en vejledende folkeafstemning om traktaten om en forfatning for Europa var trådt i kraft¹³, og anmodede derfor på ny Domstolen om at behandle de stillede spørgsmål efter reglerne om hasteproceduren. Den nye lov bestemte nemlig i lighed med loven om valg til Europa-Parlamentet, at det kun var stemmeberettigede ved valg til Nederlandenes nationale parlament, der kunne deltage i folkeafstemningen.

50. Da begæringen om hasteproceduren stadig drejede sig om et spørgsmål, der faldt uden for rammerne af tvisten i hovedsagen, afviste præsidenten ved kendelse af 18. marts 2005 også denne anden begæring.

51. I sag C-300/04 er der indgivet skriftlige indlæg af den nederlandske, franske og spanske regering, Det Forenede Kongeriges regering og Kommissionen.

52. I retsmødet den 5. juli 2005 afgav M.G. Eman, den nederlandske, franske og spanske regering, Det Forenede Kongeriges regering og Kommissionen mundtlige indlæg.

III — Retlig vurdering

A — Indledende bemærkninger

53. Som jeg tidligere har nævnt, rejser sag C-145/04 og sag C-300/04 hver især en række specifikke problemer, men de har også visse fælles træk, der gør det hensigtsmæssigt at behandle dem under ét.

54. I sag C-145/04 — som Kongeriget Spanien har anlagt med hjemmel i artikel 227 EF — anmodes Domstolen bl.a. om at afgøre, om Det Forenede Kongerige lovligt kunne indrømme personer, der har bopæl i Gibraltar (et europæisk område, der er omfattet af fællesskabsretten), men ikke er statsborgere i en medlemsstat og derfor ikke er unionsborgere, ret til at stemme ved valg til Europa-Parlamentet. I den præjudicielle sag C-300/04 ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en medlemsstat har

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

pligt til at lade personer, som er indenlandske statsborgere og derfor har status som unionsborgere, men som bor i et område som Aruba, som er et oversøisk territorium, der er omfattet af en særlig associeringsordning med Fællesskabet, deltage i disse valg.

55. De to sager kræver således — ganske vist ud fra forskellige synsvinkler — en fortolkning af traktatens bestemmelser om unionsborgerskab og valg til Europa-Parlamentet, navnlig med hensyn til, hvem der har stemmeret ved disse valg, og hvordan denne stemmeret udøves.

B — *Sag C-145/04*

Indledning

56. Denne sag har forbindelse til en gammel strid mellem Spanien og Det Forenede Kongerige om overherredømmet over Gibraltar og er i en vis forstand en naturlig følge af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i Matthews-sagen (jf. punkt 31 ovenfor). Menneskerettighedsdomstolen gav som nævnt en britisk statsborger med bopæl i Gibraltar medhold i denne sag, idet den fastslog, at Det Forenede Kongerige havde tilsidesat artikel 3 i protokol nr. 1 til EMRK, fordi det ikke havde afholdt valg til Europa-Parlamentet i Gibraltar.

57. Domstolen i Strasbourg bemærkede herved, at Europa-Parlamentet efter de ændringer, der fulgte af Maastricht-traktaten, »er så tæt knyttet til den særlige lovgivningsproces i forbindelse med udstedelsen af retsakter i medfør af EF-traktatens artikel 189 B og 189 C [nu artikel 251 EF og 252 EF] og til den generelle demokratiske kontrol med Det Europæiske Fællesskabs virksomhed, at det kan betragtes som en del af den »lovgivende myndighed«¹⁴ i områder som Gibraltar, hvor de retsakter, i hvis vedtagelse Europa-Parlamentet spiller en væsentlig rolle, har en »direkte indflydelse«¹⁵, eftersom de har »direkte virkninger« for og »påvirker« lokalbefolkningen på samme måde som de forskrifter, der vedtages af de lokale lovgivende forsamlinger¹⁶.

58. Derfor var det efter Menneskerettighedsdomstolens opfattelse også nødvendigt at afholde valg til Europa-Parlamentet i Gibraltar. Da dette ikke skete, »mistede sagsøgeren, fordi hun var hjemmehørende i Gibraltar, enhver mulighed for at give sin mening til kende i forbindelse med valget af Europa-Parlamentets medlemmer«. Menneskerettighedsdomstolen fastslog derfor, at »selve hovedformålet med den stemmeret, som sagsøgeren sikres i artikel 3 i protokol nr. 1 [til EMRK], [var blevet] tilsidesat«¹⁷.

14 — Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i Matthews-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 9, præmis 54. Domstolens oversættelse.

15 — Ibid., præmis 53. Domstolens oversættelse.

16 — Ibid., præmis 34 og 64. Domstolens oversættelse.

17 — Ibid., præmis 64 og 65. Domstolens oversættelse.

59. Som følge af denne dom forpligtede Det Forenede Kongerige sig som tidligere anført (punkt 34) ved sin erklæring af 18. februar 2002 til at træffe de fornødne foranstaltninger »for at gøre det muligt for vælgerne i Gibraltar at deltage i valg til Europa-Parlamentet inden for en af Det Forenede Kongeriges eksisterende valgkreds og på samme vilkår som vælgerne i denne valgkreds«.

strid med artikel 17 EF, 19 EF, 189 EF og 190 EF at udvide stemmeretten ved valg til Europa-Parlamentet til at omfatte personer som QCC, der ikke er statsborgere i Det Forenede Kongerige

60. Ud over og i forlængelse af denne erklæring vedtog Det Forenede Kongerige derefter EPRA 2003. Denne lov oprettede som nævnt (punkt 20 ff.) en ny valgkreds, der består af Gibraltar og en eksisterende valgkreds i England eller Wales (den »kombinerede valgkreds«), og indførte en særlig valgliste, som føres af en lokal embedsmand (»Clerk of the House of Assembly of Gibraltar«), og som de stemmeberettigede skal optages på. Sidstnævnte omfatter netop QCC (»Qualifying Commonwealth Citizens«), dvs. personer, som er statsborgere i Commonwealth-lande, og som kan rejse ind og tage ophold i Gibraltar uden indrejse- eller opholdstilladelse, eller som er i besiddelse af en tilladelse eller et bevis, der giver dem ret til at rejse ind i Gibraltar (jf. punkt 24 ovenfor).

- med det andet klagepunkt har den anført, at Det Forenede Kongerige ved at udvide stemmeretten og lade Gibraltar indgå i en eksisterende valgkreds i England eller Wales har tilsidesat bilag II til 1976-akten og de forpligtelser, det påtog sig i sin erklæring af 18. februar 2002 (jf. punkt 34 ovenfor).

Det første klagepunkt

i) Indledning

61. Den spanske regering har til støtte for den sag, den har anlagt i medfør af artikel 227 EF, fremført to klagepunkter vedrørende EPRA 2003:

- den spanske regering har med det første klagepunkt gjort gældende, at det er i

62. Den spanske regering har med dette klagepunkt gjort gældende, at artikel 17 EF, 19 EF, 189 EF og 190 EF ud fra en systematisk fortolkning kun tillægger unionsborgere stemmeret og derfor forbyder medlemsstaterne at udstrække denne ret til andre personer. Det Forenede Kongerige har således tilsidesat disse bestemmelser ved at give personer som QCC, der ikke er indlandske statsborgere, ret til at stemme ved valg til Europa-Parlamentet.

63. Det Forenede Kongeriges regering har dog tilbagevist dette klagepunkt under henvisning til, at medlemsstaterne frit kan bestemme, hvem der besidder den pågældende ret. Efter denne regerings opfattelse finder de enkelte medlemsstaters »nationale bestemmelser« nemlig anvendelse på valg til Europa-Parlamentet for så vidt angår »de aspekter, der ikke er omhandlet« i ensartede fællesskabsregler (jf. første betragtning til afgørelse 2002/772 og 1976-aktens artikel 8). I mangel af fællesskabsretlige bestemmelser tilkommer det derfor medlemsstaterne at bestemme, hvem der kan deltage i valg til Europa-Parlamentet, og dermed også at afgøre, om deltagelsen skal udstrækkes til personer som QCC, der er statsborgere fra tredjelande. Ret beset er der hermed tale om lovlig udøvelse af den skønsmæssige beføjelse, som medlemsstaterne ifølge fællesskabsretten har på området.

65. Jeg mener i øvrigt, at disse retningslinjer virker i to retninger: i positiv retning ved at sætte grænser for medlemsstaternes frihed til ikke at indrømme denne ret og i negativ retning ved at sætte grænser for deres frihed til at indrømme den.

66. Selv om den foreliggende sag (til forskel fra sag C-300/04) hovedsageligt falder ind under den anden kategori, vil jeg meget kort også gøre rede for den første kategori for bl.a. at kunne analysere de to kategorier (og de to sager) som led i en mere overordnet vurdering af ordningen og de principper, der ligger til grund for den.

ii) Fællesskabsborgernes stemmeret ved valg til Europa-Parlamentet

64. Jeg kan lige som den spanske regering og Kommissionen ikke helt tilslutte mig denne anskuelse, der fører til at give medlemsstaterne uindskrænket frihed på dette område. Selv om den nuværende regulering af området er ret sparsom, mener jeg nemlig, at der af fællesskabsretten kan udledes en række klare og nyttige retningslinjer i så henseende og navnlig angives visse begrænsninger for medlemsstaternes beføjelse til at indrømme (eller ikke indrømme) stemmeret ved valg til Europa-Parlamentet.

67. Hvad først angår de positive grænser mener jeg, at der af samtlige fællesskabsretlige principper og regler — og dermed også uanset eventuelle andre retningslinjer i national ret — direkte kan udledes en forpligtelse til at give statsborgere i medlemsstaterne og som følge heraf unionsborgere den pågældende stemmeret.

68. Det fremgår ganske vist ikke klart og direkte af nogen fællesskabsbestemmelse, at denne rettighed er en af dem, som unions-

borgerne sikres i artikel 17, stk. 2, EF. Jeg vil imidlertid påpege, at det i artikel 19, stk. 2, EF, der giver statsborgere i en medlemsstat ret til at stemme ved valg til Europa-Parlamentet i en anden medlemsstat, hvor de har bopæl, på samme betingelser som statsborgerne i denne stat, på en måde forudsættes, at unionsborgerne har denne ret. Der kan argumenteres for det samme med støtte i artikel 189 EF og 190 EF, der bestemmer, at Europa-Parlamentet består af repræsentanter for »folkene« og dermed (i det mindste) for borgerne »i de i Fællesskabet sammensluttede stater«.

69. Bortset fra disse og andre mulige henvisninger mener jeg dog, at unionsborgernes stemmeret ved valg til Europa-Parlamentet først og fremmest følger af de demokratiske principper, som EU bygger på¹⁸, og navnlig — for at citere Domstolen i Strasbourg — af princippet om almindelige valg, som er »blevet et grundlæggende princip« i moderne demokratiske stater¹⁹, og som også er blevet kodificeret i Fællesskabets retsorden ved artikel 190, stk. 1, EF og 1976-aktens artikel 1, der netop bestemmer, at

medlemmerne af Europa-Parlamentet vælges »ved almindelige direkte valg«. Denne regel taler nemlig for, at der gives stemmeret »til det størst mulige antal« personer²⁰ og dermed i hvert fald i princippet til alle personer, der bor i staten.

70. Denne principielle regel bekræftes desuden af den omstændighed, at den omhandlede ret er en grundlæggende rettighed, der sikres ved den europæiske menneskerettighedskonvention og navnlig ved artikel 3 i protokol nr. 1 til EMRK, der forpligter »[d]e høje kontraherende parter [...] til at lade afholde frie, hemmelige valg med passende mellemrum under forhold, som sikrer folkets frie meningstilkendegivelse ved valget af medlemmer til den lovgivende forsamling«. Der er således tale om et af de »vigtigste redskaber, der gør det muligt at bevare et »virkeligt demokratisk politisk system«²¹, nærmere bestemt en »subjektiv rettighed«, der er »afgørende for at skabe og opretholde grundlaget for et virkeligt og meningsfyldt demokrati i en retsstat«²².

71. Jeg mener derfor, at det kan fastslås alene ud fra de ovennævnte grundlæggende prin-

18 — Artikel 6, stk. 1, EU foreskriver nemlig, at »Unionen bygger på principperne om frihed, demokrati og respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder samt retsstatsprincippet, der alle er principper, som medlemsstaterne har til fælles«.

19 — Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 2.3.1987, Mathieu-Mohin og Clerfayt mod Belgien, serie A, nr. 11, s. 22 og 23, præmis 51, og af 6.10.2005 i sag nr. 74025/01, Hirst mod Det Forenede Kongerige, nr. 2, præmis 59. Domstolens oversættelse.

20 — Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i Mathieu-Mohin-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 19, præmis 51, og i Hirst-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 19, præmis 59. Domstolens oversættelse.

21 — Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i Mathews-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 9, præmis 43. Domstolens oversættelse.

22 — Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i Hirst-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 19, præmis 58. Domstolens oversættelse.

cipper og bestemmelser²³, at unionsborgerne for så vidt »nødvendigvis« må have ret til at stemme ved valg til Europa-Parlamentet, eftersom de i hvert fald i princippet alle kan påberåbe sig denne ret. Dette berører naturligvis ikke de eventuelle begrænsninger, som det er almindeligt og lovligt at fastsætte på området (med hensyn til alder, bopæl, valgbarhedsbetingelser, dobbeltmandater mv.), eller de særlige forhold, der kan være tale om (det vender jeg tilbage til i punkt 153 nedenfor).

iii) Muligheden for at udvide stemmeretten til at omfatte statsborgere fra tredjelande

72. Lad os nu se på de negative begrænsninger, der eventuelt kan udledes af de samme fællesskabsbestemmelser.

73. I den foreliggende sag mener den spanske regering, at der kan udledes en sådan begrænsning af bestemmelserne. Den har navnlig anført, at medlemsstaterne ikke må give personer (som her QCC), der ikke er statsborgere i en medlemsstat og derfor ikke er unionsborgere, stemmeret.

74. Det støtter den på artikel 17 EF, 19 EF, 189 EF og 190 EF og på bilag II til 1976-akten, som jeg har henvist til flere gange. Det skal dog påpeges, at de omhandlede artikler i traktaten er blevet påberåbt i forbindelse med det første klagepunkt, hvorimod bilag II er nævnt i forbindelse med det andet klagepunkt. Jeg vil anvende den samme sondring i det følgende, ikke bare for at tage hensyn til den måde, stævningen er struktureret på, men i særdeleshed fordi problemstillingen, som det vil fremgå, ikke er den samme i de to sager og kræver forskellige løsninger.

75. Den spanske regering har for det første indvendt, at artikel 17 EF, der bestemmer, at statsborgere i medlemsstaterne er unionsborgere og har de rettigheder, der er indeholdt i traktaten, hermed skaber en tæt forbindelse mellem på den ene side unionsborgerskabet og statsborgerskabet i en medlemsstat og på den anden side udøvelsen af de rettigheder, der er indeholdt i traktaten. Denne forbindelse betyder, at det kun er unionsborgere, der kan have stemmeret ved valg til Europa-Parlamentet. Forbindelsen bekræftes også af artikel 19, stk. 2, EF, hvorefter det kun er »unionsborgere«, der har ret til at stemme ved valg til Europa-Parlamentet i den medlemsstat, hvor de har bopæl, men ikke er statsborgere.

76. Den spanske regering har for det andet gjort gældende, at når det i artikel 189 EF og 190 EF bestemmes, at Europa-Parlamentet består af repræsentanter for »folkene i de i Fællesskabet sammensluttede stater«, hen-

23 — Det er næppe nødvendigt at henvise til artikel 6, stk. 2, EU, hvorefter »Unionen respekterer de grundlæggende rettigheder, således som de garanteres ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, og således som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, som generelle principper for fællesskabsretten«.

vises der ikke generelt til hele den befolkning, der bor i et givet område, men til de personer, der er af samme nationalitet, dvs. statsborgere i den pågældende stat. Dette fremgår klart af den omstændighed, at mange af medlemsstaterne har anvendt udtrykket »folk« i betydningen »nation« i deres forfatninger.

77. Hvis der i første omgang ses bort fra den særlige situation, der gør sig gældende for QCC (hvor jeg, som det vil fremgå, til gengæld mener, at de spanske indvendinger er berettigede), mener jeg ikke, at det, som den sagsøgende regering påstår, kan udledes af de generelle principper og regler i traktaten, at det er absolut forbudt at udvide stemmeretten til at omfatte andre borgere end statsborgere i medlemsstaterne. Jeg vil forsøge at forklare hvorfor i det følgende.

78. Jeg vil til en begyndelse bemærke, at jeg ikke finder den spanske regerings netop omtalte tolkning af udtrykket »folkene i de i Fællesskabet sammensluttete stater« i artikel 189 EF og 190 EF særlig overbevisende.

79. Det er især forsøget på at tillægge dette udtryk et indhold af mere ideologisk karakter, hvor begrebet »folk«, der er nævnt i disse artikler, sidestilles med begrebet »nation«, der forekommer tvivlsomt. Jeg vil undlade at komme med længere teoretiske udredninger og blot bemærke, at der med »nation« som regel menes alle de individer, der har samhørighed som følge af fælles traditioner,

kultur, sprog, etnisk herkomst, religion mv., uanset om de tilhører den samme stat (og dermed uanset om de har status som statsborgere i denne stat). Men hvis dette er rigtigt, er det efter min mening indlysende, at begrebet »folk« ikke er anvendt i denne betydning i de nævnte artikler i traktaten. Det ville nemlig for det første betyde, at dette begreb også omfattede personer, som ikke er statsborgere i medlemsstaterne, eftersom alle individer, der kendetegnes ved de pågældende fælles træk, indgår i »nationen«, selv om de af historisk-politiske årsager tilhører en anden stat. For det andet ville det udelukke individer (eller hele befolkningsgrupper!), som ikke tilhører »nationen«, selv om de er statsborgere i den pågældende stat (f.eks. etniske eller sproglige mindretal). Det er naturligtvis, og bortset fra eventuelle andre hensyn, ikke det, der er hensigten med traktaten, og det, der sker i praksis, og formentlig heller ikke det, den sagsøgende regering mener.

80. Hvis det var hensigten, at udtrykket »folkene i de i Fællesskabet sammensluttete stater« skulle have en præcis retlig betydning (hvilket jeg sandt at sige finder tvivlsomt), er det meget mere nærliggende at antage, at der ganske enkelt refereres til begrebet »folk«, dvs. den gruppe af individer, som politisk er organiseret i en bestemt geografisk ramme, og som bindes sammen af deres retlige tilknytning til en stat. Det kan derfor antages, at begrebet »folk« og begrebet »statsborgere« i princippet er sammenfaldende.

81. Det har dog ringe eller ingen betydning for det spørgsmål, der er tale om her, dvs. spørgsmålet om, hvem der har stemmeret ved valg til Europa-Parlamentet. Man kan nemlig ikke gå ud fra, at dette sammenfald ved en slags logisk deduktion automatisk også gælder for forholdet mellem »folket« og »vælgerkorpset«. Det ville kræve, at de to begreber svarede fuldstændig til hinanden, og gøre det umuligt at udvide det sidstnævnte begreb ud over grænserne for det førstnævnte begreb.

82. Der er mange grunde til, at denne konklusion bør afvises. Jeg vil blot bemærke, at hvis den var korrekt, ville det være temmeligt vanskeligt at berettiggende begrænsninger, der som ovenfor anført normalt anvendes i valgsammenhæng, ligesom det omvendt ville være vanskeligt for ikke at sige umuligt at berettiggende den blødere tilgang, som medlemsstaterne undertiden selv vælger. For slet ikke at tale om det paradoksale i, at medlemsstaten på den ene side gives vidtrækkende beføjelser til at fastsætte kriterier, grænser og nærmere regler for tildeling af statsborgerskab og dermed også til at meddele status som unionsborger med alt, hvad det indebærer, men på den anden side ikke skulle have mulighed for at tildele bare én (selv om den muligvis er den vigtigste) af de rettigheder, der er knyttet til denne status.

83. Det må under disse omstændigheder fastslås, at det ikke er muligt at opstille en absolut og præceptiv regel om, at der er sammenfald mellem »folket/indenlandske statsborgere« og »vælgerkorpset«. Der er

ingen tvivl om (som jeg allerede har anført), at statsborgerne i princippet skal sikres stemmeret, men det betyder hverken, at alle statsborgere skal kunne udøve denne ret, eller at den nødvendigvis kun skal gælde for dem.

84. Med andre ord kan dette sammenfald, ud over at det ikke udgør en absolut regel, svigte i begge retninger. Normalt skyldes forskellen ganske vist en begrænsning af den gruppe af statsborgere, der kan påberåbe sig den omhandlede rettighed, da staterne almindeligvis (og netop for deres statsborgere) fastsætter nærmere regler for udøvelse af valgretten og dermed for, hvem der tilhører »vælgerkorpset« (jf. punkt 71 ovenfor og navnlig punkt 148 ff. nedenfor, der vedrører sag C-300/04). Det kan imidlertid ikke udelukkes, at der som følge af særlige nationale forhold eller de politiske valg, der træffes af lovgiveren, også kan forekomme en forskel ved en udvidelse af vælgergrundlaget.

85. Det er i øvrigt, som Det Forenede Kongerige og Kommissionen med rette har påpeget, også den erfaring, der er gjort i flere medlemsstater. Selv om den fremherskende tendens har været, at stemmeretten (med visse undtagelser) forbeholdes statsborgerne, er der mange eksempler på, at vælgerkorpset faktisk defineres mere bredt.

86. Det er bl.a. sket i Det Forenede Kongerige, hvor det ikke bare er britiske statsborgere, der har fået tilladelse til at deltage i alle valg, men også — forudsat at de bor i Det Forenede Kongerige — irske statsborgere og QCC, dvs. borgere fra Commonwealth-landene, som ikke skal søge om en tilladelse eller et bevis for at rejse ind i og tage ophold i Det Forenede Kongerige, eller som besidder en tilladelse eller et bevis, der giver dem ret til indrejse og ophold i Det Forenede Kongerige.

at det, modsat hvad denne regering påstår, ikke ændrer noget ved denne konklusion, at artikel 19, stk. 2, EF kun giver »unionsborgere« valgret ved valg til Europa-Parlamentet i den medlemsstat, hvor de har bopæl, selv om de ikke er statsborgere i denne stat. Der er nemlig tale om en særlig gunstig ordning, som (netop i dette tilfælde) kun omfatter unionsborgere, og som andre personer ikke kan få del i. Det har dog ikke noget at gøre med muligheden for, at staten giver disse andre personer stemmeret *på sit eget område*.

87. I flere medlemsstater er der desuden indledt drøftelser (som i visse tilfælde er blevet udmøntet i konkrete forslag) om muligheden for på visse betingelser at give stemmeret til udlændinge (fra lande uden for EU), der har boet i staten i et vist antal år.

88. Jeg må på den baggrund konkludere, at det (af de ovenfor anførte årsager) er klart, at artikel 189 EF og 190 EF, hvori det bestemmes, at Europa-Parlamentet »består af repræsentanter for folkene i de i Fællesskabet sammensluttede stater«, ikke dermed på den ene side forlanger, at *alle* statsborgere fra disse stater faktisk skal have ret til at afgive stemme til og være repræsenteret i Europa-Parlamentet, og på den anden side heller ikke nødvendigvis begrænser denne ret til statsborgerne.

89. Til de øvrige argumenter, som den spanske regering har fremført, vil jeg sige,

90. Jeg mener heller ikke, at artikel 17 EF på et mere overordnet plan er til hinder for det her anførte. Som Det Forenede Kongeriges regering og Kommissionen nemlig har gjort opmærksom på, bekræfter bestemmelsen om, at »[u]nionsborgerne har de rettigheder og er underkastet de pligter, der er indeholdt i denne traktat«, at disse personer tildeles en række rettigheder, som er beskrevet andetsteds (navnlig i artikel 18 EF — 21 EF). Det betyder imidlertid ikke, at det *kun* er unionsborgere, der kan have sådanne rettigheder.

91. Dette fremgår i øvrigt af traktaten selv, som udtrykkeligt udstrækker nogle af disse rettigheder til andre end unionsborgere. Jeg skal som eksempel blot nævne, at i henhold til artikel 194 EF og 195 EF er »[e]nhver unionsborger samt enhver fysisk eller juridisk person med bopæl eller hjemsted i en medlemsstat« berettiget til at indgive

andragender til Europa-Parlamentet og til at indbringe klager for ombudsmanden.

antal« personer²⁴ og eventuelt også til udlændinge, som bor i en given stat²⁵ og i lighed med borgerne i denne stat reelt er underlagt de retsakter, der udstedes af medlemsstatens og Fællesskabets lovgivende organer.

92. Når de rettigheder, der er nævnt i artikel 18 EF — 21 EF, udstrækkes til personer, som ikke har status som unionsborgere, er der således ikke — som den spanske regering påstår — tale om et usædvanligt fænomen, som »fragmenterer« borgerskabsbegrebet. Det forhold, at nogle af disse rettigheder, som anses for at være forbundet med unionsborgernes retsstilling, i medfør af fællesskabsretten selv udstrækkes til personer uden for denne gruppe, bekræfter tværtimod, at de pågældende rettigheder ikke nødvendigvis er en eneret for unionsborgerne. Hertil kommer, at det må være muligt at udlede, at når nogle af disse rettigheder udstrækkes med hjemmel i fællesskabsretten, kan det i princippet ikke udelukkes, at en medlemsstat selv kan gøre det i forbindelse med andre rettigheder (f.eks. stemmeretten).

iv) Betingelserne for udvidelse af denne ret

94. Når dette er sagt, står det dog endnu tilbage at fastslå, hvem der kan udvide stemmeretten og på hvilke betingelser.

95. Den spanske regering mener nemlig, at en udvidelse af stemmeretten, forudsat at den er tilladt, må henhøre under Fællesskabets enekompetence og skal fremgå udtrykkeligt af selve traktaten eller af bestemmelser i den afledte fællesskabsret. I modsat fald, har denne regering videre anført, vil fællesskabsretten kunne omfatte op til 25 forskellige regelsæt for, hvem der har stemmeret til Europa-Parlamentet, og dermed også for, hvordan en rettighed af fællesskabsoprindelse som stemmeretten tildeles.

93. Dette gælder så meget mere, som det må være i overensstemmelse med det demokratiske princip om almindelige valg, som Den Europæiske Union også bygger på, at stemmeretten udvides. Dette princip taler nemlig — som tidligere nævnt (jf. punkt 69) — for, at der gives stemmeret »til det størst mulige

24 — Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i Mathieu-Mohin-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 19, præmis 51, og i Hirst-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 19, præmis 59. Domstolens oversættelse.

25 — Jf. retningslinjerne i den adfærdskodeks for valgspørgsmål (Code of conduct in electoral matters), som Europarådets Europæiske Kommission for Demokrati gennem Røt (den såkaldte Venedig-Kommission) vedtog på sit 52. møde (Venedig, 18.-19.10.2002) (afsnit 1), og den tilhørende forklarende rapport.

96. Jeg mener imidlertid heller ikke, at denne indvending fra den spanske regerings side er overbevisende. Regeringen overser nemlig, at den forskellighed mellem bestemmelserne, der nævnes som et problem, først og fremmest skyldes en situation, som så at sige er legitimeret både af traktaten selv og af fællesskabslovgiver.

97. Ifølge traktaten har Parlamentet nemlig til opgave at udarbejde forslag til afholdelse af almindelige valg »ifølge en i alle medlemsstater ensartet fremgangsmåde eller efter principper, der er fælles for alle medlemsstater«. Dette forslag skal dernæst godkendes af Rådet, hvorefter det henstilles til medlemsstaterne at vedtage det i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser (artikel 190, stk. 4, EF).

98. Det er dog velkendt, at det indtil videre ikke er lykkedes at få fastlagt en ensartet fremgangsmåde. I 1976-akten om valg af repræsentanterne i Europa-Parlamentet, som senest ændret ved afgørelse 2002/772, valgtes den anden mulighed i artikel 190, stk. 4, EF, hvilket betød, at der blot blev opstillet visse »principper, der er fælles«²⁶, navnlig med hensyn til valgmetodens forholdstals-

karakter (artikel 1), valgperiodens varighed (artikel 5), hverv, der er uforenelige med et mandat i Europa-Parlamentet (artikel 7), valgenes hyppighed (artikel 10), og om hvornår stemmeoptællingen skal påbegyndes (artikel 11).

99. Hvad angår alle de »aspekter, der ikke er omhandlet« i denne akt, står det medlemsstaterne frit for »at anvende deres nationale bestemmelser« (første betragtning til afgørelse 2002/772). Det fremgår nemlig af artikel 8, at »[m]ed forbehold af bestemmelserne i denne akt er valgproceduren undergivet hver medlemsstats nationale forskrifter«, som »eventuelt kan tage hensyn til særlige forhold i medlemsstaterne«.

100. Det følger heraf, at der stadig ikke er sammenfald mellem medlemsstaternes regler for, hvem der har stemmeret ved valg til Europa-Parlamentet, ligesom der heller ikke findes ensartede regler for, hvilke personer der er valgbare, eftersom 1976-akten opregner visse hverv, der er uforenelige med hvervet som medlem af Europa-Parlamentet, men i øvrigt overlader det til medlemsstaterne at fastlægge eventuelle andre hindringer for at være Europa-Parlamentsmedlem (eller for at kunne vælges).

²⁶ — Denne anden mulighed var ikke udtrykkeligt nævnt i den oprindelige affattelse af traktatens artikel 138, stk. 3, som blot bestemte, at »Europa-Parlamentet udarbejder forslag til afholdelse af almindelige direkte valg ifølge en i alle medlemsstater ensartet fremgangsmåde«. Rådet og Parlamentet fortolkede imidlertid denne bestemmelse som en tilladelse til, at der gradvist indføres en ensartet fremgangsmåde.

101. Jeg mener derfor ikke, at det under disse omstændigheder, og så længe der ikke er vedtaget en eventuel ensartet valglov, er

muligt at bestride en medlemsstats beføjelse til for så vidt angår denne medlemsstat at afgøre, hvem der har ret til at stemme ved valg til Europa-Parlamentet, og i givet fald udvide (eller, hvilket jeg kommer til, indskrænke) antallet af stemmeberettigede i forhold til antallet af statsborgere på grund af de særlige forhold, der kendetegner dens retsorden.

v) Grænser for udvidelsen af stemmeretten

102. Der må naturligvis være visse grænser for, hvordan en sådan beføjelse kan udøves, dels på det overordnede plan, fordi valg til Europa-Parlamentet ikke er begrænset til en enkelt medlemsstat, men omfatter og har betydning for hele EU, dels på det mere konkrete plan, for det fremgår klart af de fællesskabsbestemmelser, jeg har henvist til i det foregående, at det i »normale« tilfælde er unionsborgerne, der har stemmeret.

103. Jeg mener derfor kun, at denne beføjelse kan udnyttes undtagelsesvist og inden for grænser og på betingelser, der er forenelige med fællesskabsretten. Det betyder, at der altid skal tages hensyn til de almindelige fællesskabsretlige principper — i det foreliggende tilfælde især principperne om rimelighed, proportionalitet og ikke-forskelsbe-

handling — samt naturligvis til eventuelle særlige fællesskabsbestemmelser på området (f.eks. dem, som for Det Forenede Kongeriges vedkommende følger af bilag II til 1976-akten, og som jeg vender tilbage til i punkt 112 ff.).

104. I den forbindelse mener jeg eksempelvis, at det er foreneligt med disse principper at udelukke muligheden for, at stemmeretten udstrækkes til personer, der ikke har nogen faktisk tilknytning til Fællesskabet, hvilket også er i overensstemmelse med systemets logik og med de bestemmelser, der som nævnt (punkt 91) udvider statsborgeres rettigheder til andre personer netop ud fra dette kriterium.

105. Jeg mener ligeledes, at det ifølge de nævnte kriterier er berettiget at begrænse udvidelsen af den omhandlede rettighed til tilfælde, hvor den samme udvidelse også gælder for valg til det nationale parlament.

106. Alt dette mindsker ganske vist ikke de forskelle, som skyldes, at det stadig ikke er lykkedes at blive enig om et fælles regelsæt. Der vil derfor stadig være medlemsstater, hvor udlændinge, der bor i denne stat, og/eller indenlandske statsborgere, der bor i tredjelande, kan stemme, hvorimod den ene af disse grupper eller begge grupper i andre medlemsstater ikke gives adgang til at

stemme. Tilsvarende er det i visse medlemsstater, men ikke alle, kun statsborgere, som har nået en vis alder, der kan stemme eller lade sig opstille, ligesom der kan være fastsat specielle bestemmelser om uforenelighed eller manglende valgbarhed.

107. Alt dette er imidlertid en negativ følge af, at Fællesskabets lovgivning på området er ufuldstændig, men der er i ingen af de nævnte tilfælde tale om en tilsidesættelse af denne lovgivning.

108. Jeg mener således af alle disse årsager, at artikel 17 EF, 19 EF, 189 EF og 190 EF i princippet ikke er til hinder for, at Det Forenede Kongerige — i overensstemmelse med reglerne for valg til den nationale lovgivende forsamling — giver personer som QCC, der hverken er statsborgere i Det Forenede Kongerige eller i en anden medlemsstat, men bor i Det Forenede Kongerige eller et andet territorium som Gibraltar, hvis udenrigsanliggender varetages af denne medlemsstat, ret til at stemme ved valg til Europa-Parlamentet.

109. Denne konklusion indebærer naturligvis, at den spanske regerings indvending om, at Det Forenede Kongerige i sin erklæring fra 1982 ikke har henført QCC til de grupper af personer, der i fællesskabsrettens forstand

betragtes som »statsborgere i Det Forenede Kongerige«²⁷, falder bort. Det skyldes, at ovenstående vurdering omhandler tildeling af stemmeret til andre personer end statsborgere.

110. Jeg mener derfor, at det på dette punkt kan fastslås, at Spaniens klagepunkt om, at det er ulovligt at udstrække stemmeretten til personer som QCC, fordi det er i strid med artikel 17 EF, 19 EF, 189 EF og 190 EF, ikke kan tages til følge.

111. Tilbage er spørgsmålet, om det samme klagepunkt kan støttes på den påståede tilsidesættelse af bilag II til 1976-akten. Set i dette perspektiv er der imidlertid, som jeg tidligere har påpeget (jf. punkt 74 ovenfor), tale om en anden problemstilling, der hænger nært sammen med det andet klagepunkt, som Spanien har fremført i sagen. Jeg vil derfor behandle denne problemstilling i det følgende, hvor jeg ser nærmere på dette klagepunkt.

27 — I Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands nye erklæring vedrørende definitionen af udtrykket »statsborger« (EFT 1983 C 23, s. 1) fra 1982, som med virkning fra 1. januar 1983 erstattede den erklæring fra 1972, der var knyttet til slutakten til traktaten om Det Forenede Kongeriges tiltrædelse, præciseres det, at »[f]or så vidt angår Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland skal udtrykkene »statsborgere«, »statsborgere i medlemsstaterne« eller »statsborgere i medlemsstaterne og i de oversøiske lande og territorier«, overalt hvor de er anvendt i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab eller traktaten om oprettelse af Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab, eller i enhver fællesskabsretsakt, der er afledt af disse traktater, forstås som henvisende til: a) britiske borgere, b) personer, der er britiske undersåtter i medfør af afsnit IV i »British Nationality Act 1981«, og som har ret til at tage bopæl i Det Forenede Kongerige og derfor er fritaget for Det Forenede Kongeriges indvandringskontrol, c) borgere i britiske protektorater, der opnår statsborgerskab på grund af en tilknytning til Gibraltar«.

Det andet klagepunkt

112. Med det andet klagepunkt har Spanien gjort gældende, at EPRA 2003 har tilsidesat 1976-akten og Det Forenede Kongeriges regerings erklæring af 18. februar 2002 ved at lade Gibraltar indgå i en eksisterende valgkreds i Det Forenede Kongerige.

sidesætte bilaget og erklæringen fra 2002 kun skulle have ladet de *vælgere i Gibraltar, der er statsborgere i Det Forenede Kongerige*, og ikke *området Gibraltar* indgå i en eksisterende valgkreds, og at det burde have gjort det uden på nogen måde at inddrage koloniens myndigheder i valgproceduren.

115. Den sagsøgende regering mener altså kort fortalt, at Det Forenede Kongerige *ikke* burde have:

113. I den forbindelse har den spanske regering først og fremmest anført, at Det Forenede Kongerige ifølge bilag II til 1976-akten udelukkende kan anvende bestemmelserne om valg til Europa-Parlamentet »på Det Forenede Kongerige«, dvs. ikke på Gibraltar, som ikke er og aldrig har været en del af kongeriget. Det betyder ikke, at Det Forenede Kongerige ikke skulle efterkomme Matthews-dommen og ikke skulle afholde valg til Europa-Parlamentet også i denne koloni. Spanien mener dog, at det skulle gøre det på den måde, som Det Forenede Kongeriges regering selv anførte i sin erklæring af 18. februar 2002, dvs. »for at gøre det muligt for *vælgerne* i Gibraltar at deltage i valg til Europa-Parlamentet inden for en af Det Forenede Kongeriges eksisterende valgkredse«²⁸.

— oprettet en ny valgkreds i forbindelse med valg til Europa-Parlamentet, hvorved Gibraltar knyttes til en valgkreds i England eller Wales (section 9 i EPRA 2003), og koloniens område reelt lægges sammen med Det Forenede Kongerige

— givet adgang til at stemme i Gibraltar (section 15)

— udvidet stemmeretten til at omfatte vælgere, som ikke er statsborgere i Det Forenede Kongerige eller i en anden EU-medlemsstat (section 16)

114. Den sagsøgende regering mener med andre ord, at Det Forenede Kongerige for at efterkomme Matthews-dommen uden at til-

— indført en valgliste for Gibraltar, som føres af en lokal embedsmand (section 13 og 14)

28 — Domstolens oversættelse. Min fremhævelse.

— tillagt domstolene i Gibraltar nogen form for kompetence.

Parlamentet i Gibraltar og derfor var nødt til at fastsætte de regler, der var nødvendige herfor.

116. Heroverfor har Det Forenede Kongeriges regering med støtte af Kommissionen anført, at bilag II til 1976-akten skal fortolkes i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, som sikres ved EMRK, og som domstolen i Strasbourg har fortolket i Matthews-dommen. I et system som det engelske, der er baseret på regionale valgkredse, var det desuden ikke muligt at afholde valg i Gibraltar (og dermed at sikre udøvelsen af den pågældende rettighed), medmindre der blev oprettet en kombineret valgkreds, som knytter kolonien til en af Det Forenede Kongeriges eksisterende valgkredse. Regeringen mener af samme årsag også, at det var nødvendigt at indføre en valgliste for Gibraltar og at gøre det muligt at indbringe sager om valgspørgsmål for koloniens domstole. Hvis denne kompetence skulle udøves af myndigheder i Det Forenede Kongerige, som befinder sig flere tusinde kilometer væk, ville det stride mod det grundlæggende krav om en praktisk anvendelig og gennemskuelig procedure.

117. Jeg vil gerne påpege, at det i den foreliggende sag er ubestridt, at Det Forenede Kongerige ifølge det nævnte bilag II (jf. punkt 113) forud for Matthews-dommen udelukkende kunne afholde valg til Europa-Parlamentet på sit eget område. Det er imidlertid heller ikke bestridt, at Det Forenede Kongeriges regering efter denne dom også havde pligt til at afholde valg til Europa-

118. Under disse omstændigheder er det i første række et spørgsmål, om Det Forenede Kongerige kunne handle, som det gjorde, uden at der blev foretaget en formel ændring af det nævnte bilag II. Jeg mener ikke, der kan være tvivl om, at dette spørgsmål må besvares bekræftende, i betragtning af den store vægt, der lægges på at beskytte de grundlæggende rettigheder i fællesskabsretten.

119. Det fremgår som bekendt af artikel F, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union (nu artikel 6, stk. 2, EF), som næsten ordret gentager den klare retspraksis, der allerede indgik i præamblen til den europæiske fælles akt, at »Unionen respekterer de grundlæggende rettigheder, således som de garanteres ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, og således som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, som generelle principper for fællesskabsretten«.

120. Det har desuden længe været fast retspraksis, at »de grundlæggende rettigheder [...] hører til de almindelige retsgrundsatninger, som Domstolen skal beskytte«, og at den i denne forbindelse lader sig inspirere

»af de fælles forfatningsmæssige traditioner i medlemsstaterne samt de anvisninger i form af internationale traktater om beskyttelse af menneskerettighederne, som medlemsstaterne har været med til at udarbejde, eller som de senere har tiltrådt«. Den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder er herved »af særlig betydning«²⁹.

121. Det følger heraf, at »såvel Fællesskabet som medlemsstaterne« ifølge Fællesskabets lovgivning *først og fremmest* »har pligt« til at respektere de således anerkendte grundlæggende rettigheder³⁰, og at »foranstaltninger, som er uforenelige med overholdelsen« af disse rettigheder, følgelig »ikke er tilladte« i henhold til denne lovgivning³¹.

122. Jeg skal yderligere bemærke, at det gælder i særdeleshed i den foreliggende sag, der har sin oprindelse i en dom afsagt af domstolen i Strasbourg, som netop behandlede spørgsmålet om stemmeret ved valg til Europa-Parlamentet under hensyn til Gibraltars status og fastslog, at der var sket »en overtrædelse af konventionen«, hvilket var en følge af »bilaget til 1976-akten, som Det Forenede Kongerige har underskrevet«³²,

idet en britisk statsborger »fordi hun [var] hjemmehørende i Gibraltar, [mistede] enhver mulighed for at give sin mening til kende i forbindelse med valget af Europa-Parlamentets medlemmer«³³.

123. Som parterne i sagen reelt også har erkendt, havde Det Forenede Kongerige derfor, selv om bilag II ikke var blevet ændret, ikke bare mulighed for, men også pligt til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at denne grundlæggende rettighed blev overholdt fuldt ud.

124. Jeg vil nu undersøge nærmere, om disse foranstaltninger i lyset af de ovennævnte spanske klagepunkter var lovligt.

125. Set i dette perspektiv mener jeg imidlertid, at den omhandlede engelske lovgivning kun kan godtages delvist. Det må således anses for foreneligt med de nævnte principper og dermed lovligt at oprette den kombinerede valgkreds, at afholde valg i Gibraltar, at indføre en valgliste — også i Gibraltar — og endelig at gøre det muligt at indbringe sager om valgspørgsmål for koloniens domstole. Jeg mener derimod ikke, at det er lovligt at give personer som QCC, der ikke er unionsborgere, stemmeret.

29 — Dom af 14.10.2004, sag C-36/02, Omega, Sml. I, s. 9609, præmis 33. Der er tale om en fast retspraksis: jf. blandt de nyere afgørelser dom af 18.6.1991, sag C-260/89, ERT, Sml. I, s. 2925, præmis 41, af 6.3.2001, sag C-274/99 P, Connolly mod Kommissionen, Sml. I, s. 1611, præmis 37, af 22.10.2002, sag C-94/00, Roquette Frères, Sml. I, s. 9011, præmis 25, og af 12.6.2003, sag C-112/00, Schmidberger, Sml. I, s. 5659, præmis 71.

30 — Schmidberger-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 29, præmis 74, og Omega-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 29, præmis 35.

31 — Schmidberger-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 29, præmis 73, ERT-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 29, præmis 41, og dom af 29.5.1997, sag C-299/95, Krenzwow, Sml. I, s. 2629, præmis 14.

32 — Matthews-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 9, præmis 33. Domstolens oversættelse.

33 — Ibid., præmis 64. Domstolens oversættelse.

126. Lad mig forklare hvorfor. Hvad angår den kombinerede valgkreds, er jeg enig med Det Forenede Kongerige og Kommissionen i, at det i et system som det engelske, hvor vælgerne stemmer i regionale valgkredse ved forholdstalsvalg, kun var muligt at udvide stemmeretten til at omfatte vælgerne i Gibraltar stemmeret ved at ændre en af Det Forenede Kongeriges eksisterende valgkredse, så den også omfattede kolonien. Da det som følge af det beskedne antal vælgere i Gibraltar ikke var muligt at oprette en selvstændig valgkreds dér, var Det Forenede Kongerige nødsaget til at »udvide« en af de eksisterende valgkredse med denne koloni. Kongeriget Spanien har hverken afvist disse argumenter eller oplyst, hvilke konkrete alternativer Det Forenede Kongerige havde.

vanskeligt og dyrt at udøve den pågældende rettighed og måske også mindre gennemskueligt. Som Kommissionen yderligere har påpeget, ville det ikke være rimeligt at kræve, at vælgerne i Gibraltar skulle afgive brevstemme, da denne metode normalt kun benyttes, når der ikke findes andre muligheder (f.eks. hvis folk er indlagt på sygehus, sidder i fængsel eller bor i udlandet)³⁴.

128. Når det er sagt, er jeg til gengæld ikke enig med Det Forenede Kongerige og Kommissionen, når det gælder udvidelse af stemmeretten til personer som QCC, der hverken er statsborgere i Det Forenede Kongerige eller i en anden EU-medlemsstat. Jeg mener nemlig ikke, at denne udvidelse er nødvendig for at sikre udøvelsen af en grundlæggende rettighed, og at en undtagelse fra bilag II derfor ikke er berettiget.

127. Hvad dernæst angår de øvrige foranstaltninger, der blev truffet i forbindelse med valgbehandlingen i kolonien (indførelse af en valgliste, fastlæggelse af domstolskompetencen og tilrettelæggelse af stemmeafgivning på koloniens område), mener jeg også, at Det Forenede Kongerige og Kommissionen har ret i, at der er tale om foranstaltninger, som er nødvendige for, at stemmeretten kan udnyttes effektivt. Det ville nemlig efter min mening ikke have været en fuldstændig og korrekt opfyldelse af Matthews-dommen, hvis vælgerne var tvunget til at rejse til Det Forenede Kongerige eller til at foretage de handlinger, der var forbundet med valget, pr. brev (optagelse på valglisten, afgivelse af stemme og fremsættelse af eventuelle indsigelser). Det ville have gjort det alt for

129. Som jeg allerede har nævnt, er en sådan undtagelse kun mulig, hvis den er foreskrevet i en højerestående regel som den, der netop sigter mod at beskytte en grundlæggende rettighed. I dette tilfælde er der imidlertid ikke tale om en sådan rettighed.

34 — Som det fremgår af retningslinjerne i adfærdskodeksen for valgspørgsmål og den tilhørende forklarende rapport (afsnit 38), nævnt ovenfor i fodnote 25, benyttes brevafstemning kun i særlige tilfælde.

130. Som jeg har forsøgt at vise i det foregående, gør udviklingen i de moderne demokratiske systemer det nemlig under visse omstændigheder muligt at give udlændinge, der bor i en medlemsstat, ret til at deltage i den politiske proces (jf. punkt 93 ovenfor). Denne mulighed opfattes dog stadig som et resultat af et frit politisk valg, som medlemsstaterne tilmed indtil videre har været temmelig tilbageholdende med at føre ud i praksis. Det kan under disse omstændigheder være fuldt lovligt at bestemme i de nationale valgregler, at borgere fra tredjelande ikke har stemmeret, uden at principperne i EMRK af den grund risikerer at blive tilsidesat³⁵.

til følge for så vidt angår indvendingen om, at det, fordi det strider mod bilag II, er ulovligt at give personer som QCC, der hverken er statsborgere i Det Forenede Kongerige eller i en anden EU-medlemsstat, stemmeret i Gibraltar (section 16, stk. 1 og 5, i EPRA 2003).

133. Jeg mener derfor, at Domstolen bør fastslå, at Det Forenede Kongerige har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til bilag II til 1976-akten, idet det har givet personer som QCC, der hverken er statsborgere i Det Forenede Kongerige eller i en anden EU-medlemsstat, stemmeret ved valg til Europa-Parlamentet i Gibraltar (section 16, stk. 1 og 5, i EPRA 2003).

131. Det følger heraf, at selv om EMRK foreskriver, at unionsborgere skal deltage i valg til Europa-Parlamentet, der afholdes i Gibraltar, og i denne henseende tillader en undtagelse fra bilag II, gælder det samme derimod ikke for sådan valgdeltagelse for statsborgere fra tredjelande som f.eks. QCC. Over for dem vil dette bilag nemlig stadig have karakter af et forbud, hvilket betyder, at den bestemmelse i engelsk lovgivning, der tillader denne deltagelse, er ulovlig.

C — *Sag C-300/04*

Indledning

132. Derfor mener jeg, at det andet klagepunkt, som Spanien har fremført, skal tages

134. Den præjudicielle sag C-300/04 vedrører, som jeg tidligere har nævnt, også spørgsmålet om stemmeret ved valg til Europa-Parlamentet. Sagen udspringer nemlig af de særlige bestemmelser i den nederlandske valglov, hvorefter personer, der er nederlandske statsborgere, tildeles stemme-

35 — Jf. i denne retning retningslinjerne i adfærdskodeksen for valgspørgsmål (afsnit 1, stk. 1, litra b)) og den tilhørende forklarende rapport (afsnit 1, stk. 1, litra b)), nævnt ovenfor i fodnote 25.

ret afhængigt af, hvilken del af staten de har deres bopæl i.

er nederlandske statsborgere og bor i Aruba, ikke blev optaget på valglisten og derfor blev udelukket fra at stemme ved valget til Europa-Parlamentet i juni 2004. Nederlandse Raad van State har i forbindelse med den sag, der er anlagt på grund af denne udelukkelse, besluttet at forelægge Domstolen følgende spørgsmål i henhold til artikel 234 EF:

135. Som ovenfor anført (jf. punkt 26 og 27) er Kongeriget Nederlandenes forfatningsmæssige struktur særegen i to henseender: Kongeriget består af tre statslige enheder (Nederlandene, De Nederlandske Antiller og Aruba), og der findes kun én fælles nationalitet, nemlig den nederlandske.

»1) Finder traktatens anden del anvendelse på personer, der er statsborgere i en medlemsstat, og som er hjemmehørende eller bosiddende i et territorium, der hører til OLT, jf. artikel 299, stk. 3, EF, og som opretholder særlige forbindelser med denne medlemsstat?

136. Disse særegenheder har betydning for, hvordan statsborgerne tildeles stemmeret. Ifølge den nederlandske valglov er det nemlig kun nederlandske statsborgere med bopæl i Nederlandene eller i tredjelande, som kan deltage i valg til det nederlandske parlament, derimod ikke nederlandske statsborgere, der bor i De Nederlandske Antiller eller Aruba³⁶ (artikel B1, stk. 1 og 2). Det samme gælder for valg til Europa-Parlamentet, da det kun er personer, som har stemmeret ved valg til det nederlandske parlament, der kan deltage heri [artikel Y3, litra a)].

2) I benægtende fald, kan medlemsstaterne i lyset af bestemmelsen i artikel 17, stk. 1, andet punktum, EF frit tildele deres statsborgerskab til personer, som er hjemmehørende eller bosiddende i OLT som omhandlet i artikel 299, stk. 3, EF?

137. Det er netop på grund af disse bestemmelser, at M.G. Eman og O.B. Sevinger, som

3) Skal artikel 19, stk. 2, EF, bl.a. henset til artikel 189 EF og artikel 190, stk. 1, EF, fortolkes således, at egenskaben unionsborger — bortset fra de i de nationale retsordener ikke usædvanlige undtagelser i forbindelse med bl.a. fortabelse af valgret og valgbarhed i forbindelse med

³⁶ — Medmindre de i mindst ti år har været bosiddende i Nederlandene eller er offentligt ansat.

strafferetlig domfældelse og umyndiggørelse — uden videre medfører valgret og valgbarhed til Europa-Parlamentet (også når de pågældende er hjemmehørende eller bosiddende i OLT)?

ringen af nogle af dem ikke forekommer helt klar og rejser betydelig tvivl om deres faktiske rækkevidde.

- 4) Er artikel 17 EF og artikel 19, stk. 2, EF, set i indbyrdes sammenhæng og sammenholdt med tillægsprotokollens artikel 3, stk. 1, som fortolket af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, til hinder for, at personer, der ikke er unionsborgere, har valgret og er valgbare til Europa-Parlamentet?

139. Jeg tænker herved ikke på det første spørgsmål, hvormed Raad van State tydeligvis ønsker oplyst, om traktatens anden del finder anvendelse på personer, der er statsborgere i en medlemsstat, og som er hjemmehørende eller bosiddende i et oversøisk territorium, der opretholder særlige forbindelser med denne medlemsstat.

- 5) Stiller fællesskabsretten krav til den form for kompensation, der skal gives, såfremt de nationale domstole — bl.a. på grundlag af de svar, som De Europæiske Fællesskabers Domstol giver på ovenstående spørgsmål — når til det resultat, at personer, som er hjemmehørende eller bosiddende i De Nederlandske Antiller og Aruba, og som er nederlandske statsborgere, med urette ikke er blevet optaget på valglisten for de valg, der blev afholdt den 10. juni 2004?»

140. Den nederlandske ret går dog straks videre til spørgsmålet om, hvorvidt medlemsstaterne i benægtende fald (dvs. bogstavelig talt i tilfælde af, at traktatens anden del *ikke* anses for at finde anvendelse på de pågældende personer) kan tildele deres statsborgerskab til personer, som er hjemmehørende eller bosiddende i et sådant territorium (det andet spørgsmål).

De fire første spørgsmål

138. Før jeg går i gang med min vurdering af disse spørgsmål, vil jeg påpege, at formulere-

141. Hvis jeg ikke tager fejl, kan dette spørgsmål forstås på to måder. Enten refererer det, hvilket jeg mener er tilfældet, til personer, der befinder sig i den situation, der er beskrevet i det første spørgsmål, og i så fald giver det ingen mening, da der er tale om personer, som allerede er statsborgere i den omhandlede medlemsstat, eller også refererer det trods formuleringen til personer, der ganske vist bor i det nævnte territorium, men ikke er statsborgere i den omhandlede stat,

og så gælder det om at afklare, om de kan tildeles dette statsborgerskab sammen med de rettigheder, der er fastsat i traktatens anden del. Hvis det er tilfældet, kan jeg dog ikke se, hvilken forbindelse spørgsmålet har med den foreliggende sag, som drejer sig om personer, der allerede er statsborgere.

som anmoder om valgret, dvs. personer, der *bor i den medlemsstat, hvor de er statsborgere*. Disse personer har derfor intet grundlag for at påberåbe sig denne bestemmelse, og jeg har vanskeligt ved at se formålet med at undersøge dette spørgsmål nærmere.

142. Det tredje spørgsmål finder jeg heller ikke særligt klart. Med dette spørgsmål ønsker Raad van State oplyst, om artikel 19, stk. 2, EF, bl.a. henset til artikel 189 EF og artikel 190, stk. 1, EF, skal fortolkes således, at egenskaben unionsborger, der bor i en medlemsstat eller et oversøisk territorium, medfører valgret og valgbarhed til Europa-Parlamentet.

143. Som den nederlandske og franske regering og Det Forenede Kongeriges regering også har påpeget, finder artikel 19, stk. 2, EF nemlig ikke anvendelse i den foreliggende sag. Som jeg tidligere har nævnt, fremgår det nemlig af denne bestemmelse, at »enhver unionsborger, der har bopæl i en medlemsstat, *hvor han ikke er statsborger*«, har valgret og er valgbar ved valg til Europa-Parlamentet i den medlemsstat, hvor han har bopæl, på samme betingelser som statsborgerne i denne stat. Her er det imidlertid nederlandske statsborgere med bopæl i Kongeriget Nederlandene (eller mere præcist i et geografisk område, der tilhører dette kongerige),

144. Jeg finder heller ikke det fjerde spørgsmål relevant. Den nederlandske ret spørger nemlig, om artikel 17 EF og artikel 19, stk. 2, EF set i indbyrdes sammenhæng og sammenholdt med artikel 3, stk. 1, i protokol nr. 1 til EMRK er til hinder for, at personer, der *ikke er unionsborgere*, tildeles valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet. Som jeg imidlertid selv har gjort opmærksom på ovenfor, og den nederlandske regering og Kommissionen også har påpeget, er de personer, der ønsker stemmeret ved valg til Europa-Parlament, nederlandske statsborgere og dermed unionsborgere. Da sagsøgerne er unionsborgere, har det ikke betydning for hovedsagens afgørelse, om denne ret eventuelt også kan indrømmes personer, som ikke er statsborgere³⁷.

145. Reelt, og bortset fra de nævnte uklarheder, rejser forelæggelseskendelsen klart et spørgsmål, som den nederlandske ret bør have svar på. Domstolen skal således tage

37 — Dette problem har jeg allerede været inde på i min vurdering af den spanske regerings første klagepunkt i sag C-145/04 (jf. ovenfor, punkt 62 ff.).

stilling til, om en medlemsstat, der giver sine statsborgere med bopæl i den europæiske del af sit territorium (og sine statsborgere, der er bosat i tredjelande) stemmeret ved nationale valg og dermed også ved valg til Europa-Parlamentet, kan afslå at give sine statsborgere med bopæl i en del af staten, som udgør et oversøisk territorium, der er associeret med Fællesskabet, den samme ret.

terne udvider antallet af stemmeberettigede og således også giver statsborgere fra tredjelande mulighed for at stemme (jf. ovenfor, punkt 72-107). I den foreliggende sag er det dog spørgsmålet, hvorvidt og på hvilke betingelser medlemsstaterne omvendt, og her vil jeg også indskyde undtagelsesvist, kan begrænse antallet af stemmeberettigede ved at udelukke visse grupper af deres egne statsborgere.

146. Efter denne præcisering af den centrale problemstilling vil jeg indledningsvis til det første spørgsmål bemærke, at personer, der er statsborgere i en medlemsstat, er unionsborgere og i princippet, uanset hvor de bor, har alle de rettigheder, som disse borgere tildeles i fællesskabsretten, hvilket naturligvis inkluderer de rettigheder, der er anført i traktatens anden del.

149. Jeg mener også, at spørgsmålet i dette tilfælde må besvares bekræftende. Årsagerne hertil vil jeg forsøge at belyse i det følgende.

147. Disse rettigheder indbefatter, som jeg har forsøgt at vise i min vurdering af sag C-145/04 (jf. ovenfor, punkt 67-71), retten til at stemme ved valg til Europa-Parlamentet. Det betyder, at statsborgere i medlemsstaterne og dermed unionsborgerne i princippet skal anses for stemmeberettigede i medfør af fællesskabsretten.

150. Jeg vil tage udgangspunkt i den — tror jeg nok — accepterede idé om, at traktaten ikke har frataget medlemsstaterne deres kompetence til at fastsætte grænser for deres eget statsborgerskab. »[E]fter folkeretten«³⁸ bevarer de tværtimod denne kompetence, idet de herved skal »overholde fællesskabsretten«. Det følger heraf, at når der i traktaten henvises til »statsborgere i medlemsstaterne«, er det i hvert fald ikke på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin muligt at afgøre spørgsmålet om, hvorvidt en person har denne nationalitet og dermed er unionsborger, på grundlag af selvstændige

148. I min vurdering af den samme sag har jeg også forsøgt at vise, at fællesskabsretten inden for visse grænser og på visse betingelser ikke er til hinder for, at medlemssta-

38 — Dom af 7.7.1992, sag C-369/90, Micheletti m.fl., Sml. I, s. 4239, præmis 10, af 20.2.2001, sag C-192/99, Kaur, Sml. I, s. 1237, præmis 19, og af 19.10.2004, sag C-200/02, Zhu, Sml. I, s. 9925, præmis 37.

kriterier i denne ret, idet dette »udelukkende« afgøres ud fra bestemmelserne i »den pågældende medlemsstats egen lovgivning«, som endvidere kan ændres med tiden³⁹.

151. Når det således fastslås i artikel 17 EF, at »[u]nionsborgerskab har enhver, der er statsborger i en medlemsstat«, og at »[u]nionsborgerne har de rettigheder og er underkastet de pligter, der er indeholdt i denne traktat«, henvises der i virkeligheden blot til medlemsstaternes egne bestemmelser om, hvilke personer unionsborgerskabet finder anvendelse på. Fællesskabsretten tager det med andre ord for givet, at der findes sådanne bestemmelser, og overtager dem uden videre for så vidt angår definitionen af, hvem der er unionsborgere.

152. Ved nærmere betragtning gælder denne henvisning dog ikke kun for afgrænsningen af, hvem der har status som unionsborger, men også for den eventuelle graduering af de rettigheder, der er knyttet til denne status. Det er nemlig nødvendigt at henvise til den nationale lovgivning ikke bare for at sikre, at en person er unionsborger, men også for at kontrollere, om denne person i overensstemmelse med de eventuelle nationale bestemmelser på området har alle de rettigheder, der følger af denne status.

153. Det må med andre ord fastslås, at når der i en medlemsstats lovgivning fastsættes begrænsninger for statsborgerskabsrettigheder baseret på objektive kriterier (der f.eks. som her er knyttet til statens forfatningsmæssige struktur), gælder disse begrænsninger ifølge fællesskabsretten også for gradueringen af de rettigheder, der følger af unionsborgerskabet, forudsat at de grundlæggende principper i fællesskabsretten overholdes.

154. I den foreliggende sag betyder det, at fællesskabsretten overtager ikke bare den måde, Kongeriget Nederlandene har valgt at tildele sit statsborgerskab på, men også den i national lovgivning fastsatte graduering af rettighederne i forbindelse med dette statsborgerskab, som denne stat har besluttet at foretage som følge af den særlige tilknytning, der er mellem kongeriget og territorierne Aruba og De Nederlandske Antiller. Nederlandene kunne nemlig have valgt kun at tildele statsborgerskab til borgerne i den kontinentale del af landet eller at graduere det yderligere og på andre måder mellem disse borgere og indbyggerne i OLT. Staten valgte imidlertid af årsager, der må henføres til dens suverænitæt, at indføre et statsborgerskab, der formelt er udelt, men reelt er differentieret med hensyn til udøvelsen af de tilhørende rettigheder (heriblandt stemmeretten ved nationale valg og valg til Europa-Parlamentet).

155. Fællesskabsretten er derfor nødt til at anerkende den måde, som denne stat graderer statsborgerskabet på. Det skyldes ikke mindst, at gradueringen ikke medfører restriktioner, som (udelukkende) gælder for

39 — Erklæring nr. 2 om statsborgerskab i en medlemsstat, der er knyttet som bilag til Maastricht-traktaten.

udøvelsen af de rettigheder, der tildeles i fællesskabsretten, men gennemfører de begrænsninger, der findes på nationalt plan, meget præcist.

156. Det skal desuden påpeges, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har erkendt, at stemmeretten kan begrænses til »befolkningsgrupper eller -kategorier«, hvis de fastsatte begrænsninger forfølger et legitimt mål med forholdsmæssige midler og under alle omstændigheder ikke indskrænker de pågældende rettigheder »i et sådant omfang, at de bliver uden reelt indhold og fratages deres virkning«⁴⁰.

157. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har bl.a. fastslået, at de kontraherende stater kan anvende bopælskriteriet til at begrænse antallet af stemmeberettigede og på den måde nøjes med at give stemmeret til »personer, der har en tilstrækkelig tæt eller varig tilknytning til [...] det pågældende land«⁴¹. Den har i den forbindelse understreget, at muligheden for at udelukke personer, der ikke er hjemmehørende i et land, kan begrundes i flere »forhold«, heriblandt netop den omstændighed, at en ikke-hjemmehørende statsborger ikke »påvirkes direkte af de dispositioner, som træffes af de politiske organer«, der vælges, og en sådan person sammenlignet med de borgere, der bor i landet, »berøres mindre direkte eller mindre hyppigt af [...] dagliglivets problemer i et land«⁴².

158. Jeg mener her, at de begrænsninger, der er indført i den nederlandske valglov, i det store og hele er forenelige med det anførte. Denne lov giver nemlig nederlandske statsborgere stemmeret netop på grundlag af deres bopæl, og udelukker borgere, der bor i andre dele af kongeriget (Aruba og De Nederlandske Antiller), fra at deltage i valg (i Nederlandene og dermed også til Europa-Parlamentet), fordi de ikke påvirkes direkte af de forskrifter, der udstedes af de lovgivende forsamlinger, der skal vælges, dvs. det nederlandske parlament og Europa-Parlamentet.

159. Det har M.G. Eman imidlertid en anden holdning til. Han gjorde nemlig gældende under retsmødet, at Aruba påvirkes af de retsakter, som Europa-Parlamentet er med til at vedtage, for så vidt som den lokale lovgiver — hvis jeg har forstået det korrekt — lader sig inspirere af disse retsakter i forbindelse med vedtagelsen af de love, der gælder på øen. Det var eksempelvis, som jeg har forstået det, tilfældet på opsparingsområdet. På dette område valgte lovgiveren i Aruba frivilligt at tilpasse den lokale lovgivning til Fællesskabets lovgivning, således at den sidstnævnte lovgivning på en vis måde — om end indirekte — også finder anvendelse på Aruba. Europa-Parlamentet bør derfor betragtes som en del af Arubas »lovgivende myndighed«, og nederlandske statsborgere, der bor på øen, bør også kunne deltage i valget af dets medlemmer i overensstemmelse med artikel 3 i protokol nr. 1 til EMRK.

40 — Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i Hirst-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 19, præmis 62. Domstolens oversættelse.

41 — Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i sag nr. 31981/96, Hilbe mod Lichtenstein, ECHR 1999-VI, dom af 19.10.2004, sag nr. 17707/02, Melnitchenko mod Ukraine, præmis 56, ECHR 2004-X, og Hirst-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 19, præmis 52. Domstolens oversættelse.

42 — Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i Melnitchenko-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 41, præmis 56.

160. Dette argument må efter min opfattelse forkastes.

161. Jeg vil nøjes med at minde om, at Domstolen i Strasbourg i Matthews-dommen fastslog, at det, for at Europa-Parlamentet kan betragtes som »lovgivende myndighed« i et givet territorium, ikke er tilstrækkeligt, at de retsakter, som det har deltaget afgørende i vedtagelsen af, blot har indirekte virkning for dette territorium, som det er tilfældet med Fællesskabets foranstaltninger i Aruba. Det kræver nemlig (ligesom for Gibraltar, som sagen drejede sig om), at de pågældende foranstaltninger har »direkte virkninger« og »påvirker [lokalbefolkningen]« på samme måde som de forskrifter, der udstedes af den lokale lovgivende forsamling⁴³.

162. Europa-Parlamentet har imidlertid ikke været med til at vedtage retsakter, der har sådanne virkninger for Aruba. Som den nederlandske regering og Det Forenede Kongeriges regering samt Kommissionen med rette har anført, er Aruba set i forhold til fællesskabsretten et oversøisk territorium, som traktatens bestemmelser normalt ikke finder anvendelse på. Det gælder også for bestemmelserne i den afledte ret⁴⁴, uanset om de vedtages med eller uden Europa-

Parlamentets afgørende bidrag. I henhold til artikel 299, stk. 3, EF er øen nemlig kun omfattet af bestemmelserne i traktatens fjerde del, der beskriver den særlige associeringsordning mellem OLT og Fællesskabet (artikel 182 EF — 188 EF), samt de særlige foranstaltninger, som Rådet har vedtaget for at regulere fremgangsmåden og de nærmere retningslinjer for denne associering (jf. artikel 187 EF)⁴⁵.

163. Det fremgår således af ovenstående betragtninger, at en medlemsstat på grund af sin særlige forfatningsmæssige struktur i princippet kan give stemmeret ved nationale valg og som følge heraf også ved valg til Europa-Parlamentet til de statsborgere, der bor i den europæiske del af staten, uden at give statsborgere med bopæl i en del af staten, som udgør et oversøisk territorium, der er associeret med Fællesskabet, den samme ret.

164. Når det er sagt, må jeg imidlertid erklære mig enig med Kommissionen i, at de omhandlede nederlandske bestemmelser alligevel skaber tvivl om, hvorvidt de er forenelige med fællesskabsretten. De vil nemlig kunne resultere i, at et grundlæggende princip i fællesskabsretten tilsidesættes, nemlig ligebehandlingsprincippet, hvorefter unionsborgere, der »befinder sig i

43 — Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i Matthews-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 9, præmis 34 og 64. Domstolens oversættelse.

44 — Dom af 12.2.1992, sag C-260/90, Leplat, Sml. I, s. 643, præmis 10, og af 22.11.2001, sag C-110/97, Nederlandene mod Rådet, Sml. I, s. 8763, præmis 49.

45 — Jf. senest Rådets afgørelse 2001/822/EF af 27.11.2001 om de oversøiske landes og territoriers associering med Det Europæiske Fællesskab (»associeringsafgørelsen«) (EFT L 314, s. 1).

samme situation, [kan være sikre på] at blive undergivet samme [...] behandling»⁴⁶, medmindre en anden ordning »er objektivt begrundet«⁴⁷.

165. Nærmere betragtet giver de nævnte bestemmelser nemlig ikke bare nederlandske statsborgere, der bor i Nederlandene, men også nederlændere, der bor i tredjelande, ret til at stemme ved valg til Europa-Parlamentet. Det er faktisk kun nederlandske statsborgere, som bor i Aruba og De Nederlandske Antiller, der nægtes denne ret. Bestemmelserne tildeler således statsborgere, der har bopæl i stater, der er tredjelande i forhold til Nederlandene og Fællesskabet, denne ret, men nægter de statsborgere, der bor på de nævnte øer, den samme ret, selv om de befinder sig i samme situation som de andre (der er også nederlandske statsborgere med bopæl uden for Nederlandene) og tilmed kan hævde, at de bor i territorier, der har en særlig tilknytning til Nederlandene og Fællesskabet.

166. De nederlandske bestemmelser har en anden og ganske paradoksal konsekvens. Som den nederlandske regering selv medgav under retsmødet, medfører disse bestemmelser på den ene side, at nederlandske

statsborgere, der bor i Aruba og De Nederlandske Antiller, nægtes valgret, og på den anden side, at de får denne ret, hvis de forlader disse øer og bosætter sig i et tredjeland. Det resulterer eksempelvis i, at en indbygger i Aruba ikke kan stemme ved valg til Europa-Parlamentet, hvis han bliver på øen, men at han kan gøre det, hvis han flytter til og måske tager fast bopæl i et tredjeland.

167. På den baggrund mener jeg ikke, at man kan begrunde denne forskelsbehandling i den omstændighed, at den nederlandske lovgivers formål hermed er, at nederlandske statsborgere, som har forladt Nederlandene, men senere måtte ønske at vende tilbage, skal bevare deres stemmeret. Denne begrundelse stemmer nemlig dårligt overens med, at nederlandske statsborgere fra Aruba, som *aldrig* har været i Europa, og som tværtimod bor fast i et tredjeland, også sikres denne ret. Det er derfor uforståeligt, hvorfor det kun er de nederlandske statsborgere, der bliver på øen, som ikke gives den pågældende ret.

168. I betragtning af det ovenfor anførte mener jeg således at kunne konkludere, at fællesskabsretten og navnlig det generelle ligebehandlingsprincip er til hinder for, at en medlemsstat, som giver statsborgere, der bor i den europæiske del af staten, og statsborgere, der bor i tredjelande, stemmeret ved nationale valg og dermed også ved valg til Europa-Parlamentet, men — uden objektiv begrundelse — nægter at give statsborgere

46 — Dom af 20.9.2001, sag C-184/99, Grzelczyk, Sml. I, s. 6193, præmis 31, og af 11.7.2002, sag C-224/98, D'Hoop, Sml. I, s. 6191, præmis 28.

47 — Dom af 29.6.1995, sag C-56/94, SCAC, Sml. I, s. 1769, præmis 27, af 17.4.1997, sag C-15/95, EARL de Kerlast, Sml. I, s. 1961, præmis 35, af 17.7.1997, sag C-354/95, National Farmers' Union m.fl., Sml. I, s. 4559, præmis 61, og af 13.4.2000, sag C-292/97, Karlsson m.fl., Sml. I, s. 2737, præmis 39.

med bopæl i en anden del af staten, som udgør et oversøisk territorium, der er associeret med Fællesskabet, ret til at stemme ved valg til Europa-Parlamentet.

medlemsstaternes interne lovgivning, hvilke afhjælpningsforanstaltninger der eventuelt skal træffes, når det konstateres, at nationale bestemmelser er ulovlige.

Det femte spørgsmål

169. Med et femte spørgsmål ønsker den nationale ret endeligt oplyst, om fællesskabsretten stiller krav til den »form for kompensation«, der skal gives til en person, som i henhold til en national bestemmelse, der er uforenelig med fællesskabsretten, ikke blev optaget på valglisten og derfor var afskåret fra at deltage i valget til Europa-Parlamentet.

170. Jeg må i den forbindelse erkende, at jeg har vanskeligt ved at forstå, hvad Raad van State mener med udtrykket »kompensation«. Jeg er navnlig i tvivl om, hvorvidt retten tænker på en eventuel erstatning for ikke-økonomiske tab, berigtigelse af valgresultatet, afholdelse af et nyt valg eller noget helt andet.

171. Jeg er under alle omstændigheder enig med den nederlandske regering og Kommissionen i, at det i mangel af fællesskabsretlige bestemmelser på området må afgøres efter

172. Det skal dog ske med forbehold af de velkendte begrænsninger, som Domstolen har fastsat for længe siden for at beskytte de rettigheder, der tillægges i henhold til Fællesskabets lovgivning. Reglerne skal derfor baseres på principperne om ækvivalens (de »må [...] ikke være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af intern ret«) og effektiv beskyttelse (beskyttelsen må ikke underkastes begrænsninger, der »i praksis [gør] det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve« den pågældende rettighed)⁴⁸.

173. Jeg mener i betragtning heraf, at den forelæggende rets spørgsmål bør besvares med, at det i mangel af fællesskabsbestemmelser tilkommer medlemsstaterne i deres nationale ret at træffe foranstaltninger, som gør det muligt at give kompensation til en person, der som følge af en national bestemmelse, som er i strid med fællesskabsretten, ikke blev optaget på valglisten og derfor var

48 — Dom af 14.12.1995, sag C-312/93, Peterbroeck, Sml. I, s. 4599, præmis 12. Jf. i samme retning også domme af 16.12.1976, sag 33/76, Rewe, Sml. s. 1989, præmis 5, og sag 45/76, Comet, Sml. s. 2043, præmis 12-16, dom af 27.2.1980, sag 68/79, Just, Sml. s. 501, præmis 25, af 9.11.1983, sag 199/82, San Giorgio, Sml. s. 3595, præmis 14, af 25.2.1988, forenede sager 331/85, 376/85 og 378/85, Bianco og Girard, Sml. s. 1099, præmis 12, af 24.3.1988, sag 104/86, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1799, præmis 7, af 14.7.1988, forenede sager 123/87 og 330/87, Jeunehomme og EGI, Sml. s. 4517, præmis 17, og af 9.6.1992, sag C-96/91, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 3789, præmis 12.

afskåret fra at deltage i valg til Europa-Parlamentet. Foranstaltningerne skal træffes under overholdelse af principperne om ækvivalens og effektivitet.

Kongerige delvist bør tabe sagen, finder jeg det desuden rimeligt, at hver part i henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, bærer sine egne omkostninger.

IV — Omkostningerne i sag C-145/04

174. Eftersom jeg i sag C-145/04 mener, at såvel Kongeriget Spanien som Det Forenede

175. I henhold til artikel 69, stk. 4, bør Kommissionen, som er indtrådt i sagen, også bære sine egne omkostninger.

V — Forslag til afgørelse

176. I betragtning af det ovenfor anførte foreslår jeg, at Domstolen træffer følgende afgørelse:

— I sag C-145/04:

»1) Det Forenede Kongerige har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til bilag II til afgørelse 76/787/EKSF, EØF, Euratom truffet af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, vedrørende »akten om almindelige direkte valg af repræsentanterne i Forsamlingen«, idet det har givet personer som Qualifying Commonwealth Citizens, der hverken er statsborgere i Det Forenede Kongerige eller i en anden EU-medlemsstat, stemmeret ved valg til Europa-Parlamentet i Gibraltar (section 16, stk. 1 og 5, i European Parliament (Representation) Act 2003).

- 2) I øvrigt frifindes Det Forenede Kongerige.
- 3) Kongeriget Spanien og Det Forenede Kongerige bærer deres egne omkostninger.
- 4) Kommissionen bærer sine egne omkostninger.«

— I sag C-300/04:

- »1) Fællesskabsretten og navnlig det generelle ligebehandlingsprincip er til hinder for, at en medlemsstat, som giver statsborgere, der bor i den europæiske del af staten, og statsborgere, der bor i tredjelande, stemmeret ved nationale valg og dermed også ved valg til Europa-Parlamentet, men — uden objektiv begrundelse — nægter at give statsborgere med bopæl i en anden del af staten, som udgør et oversøisk territorium, der er associeret med Fællesskabet, ret til at stemme ved valg til Europa-Parlamentet.
- 2) I mangel af fællesskabsbestemmelser tilkommer det medlemsstaterne i deres nationale ret at træffe foranstaltninger, som gør det muligt at give kompensation til en person, der som følge af en national bestemmelse, som er i strid med fællesskabsretten, ikke blev optaget på valglisten og derfor var afskåret fra at deltage i valg til Europa-Parlamentet. Foranstaltningerne skal træffes under overholdelse af principperne om ækvivalens og effektivitet.«