

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)
den 12 september 2006 *

I mål C-300/04,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, som framställts av Raad van State (Nederländerna), genom beslut av den 13 juli 2004 som inkom till domstolen den 15 juli 2004, i målet

M.G. Eman,

O.B. Sevinger

mot

College van burgemeester en wethouders van Den Haag,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas (referent), K. Schiemann och J. Makarczyk samt domarna J.-P. Puissochet, P. Küris, E. Juhász, E. Levits och A. Ó Caoimh,

* Rättegångsspråk: nederländska.

generaladvokat: A. Tizzano,
justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 5 juli 2005,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Eman och Sevinger, genom A.G. Croes,
- Nederländernas regering, genom H.G. Sevenster och C.M. Wissels, båda i egenskap av ombud,
- Spaniens regering, genom N. Díaz Abad och F. Díez Moreno, båda i egenskap av ombud,
- Frankrikes regering, genom R. Abraham, G. de Bergues, E. Puisais och C. Jurgensen, samtliga i egenskap av ombud,
- Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, genom R. Caudwell, i egenskap av ombud, biträdd av D. Anderson och D. Wyatt, QC, samt av M. Chamberlain, barrister,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom C. Ladenburger och P. van Nuffel, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 6 april 2006 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 17 EG, 19.2 EG, 189 EG, 190 EG och 299.3 EG.
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan å ena sidan Eman och Sevinger (nedan kallade klagandena i målet vid den nationella domstolen), båda två nederländska medborgare med hemvist i Oranjestad (Aruba), och å andra sidan College van burgemeester en wethouders van Den Haag (Nederländerna), angående den sistnämndes avslag på klagandenas ansökan om att upptas i röstlängden inför valet till Europaparlamentet den 10 juni 2004.

Tillämpliga bestämmelser

Folkrätten

- 3 I artikel 3 i tilläggsprotokoll nr 1 till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, vilken undertecknades i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen), föreskrivs följande:

"De höga fördragsslutande parterna förbinder sig att anordna fria och hemliga val med skäligen tidsintervaller under förhållanden som tillförsäkrar folket rätten att fritt ge uttryck åt sin mening beträffande sammansättningen av den lagstiftande församlingen."

Gemenskapsrätten

- 4 I artikel 17 EG föreskrivs följande:

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

2. Unionsmedborgarna skall ha de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i detta fördrag."

5 I artikel 19.2 EG föreskrivs följande:

”Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 190.4 och de bestämmelser som har antagits för att genomföra denna, skall varje unionsmedborgare som är bosatt i en medlemsstat där han inte är medborgare ha rösträtt och vara valbar vid val till Europaparlamentet i den medlemsstat där han är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten. ...”

6 Med stöd av denna bestämmelse har Europeiska unionens råd antagit direktiv 93/109/EG av den 6 december 1993 om fastställande av närmare bestämmelser för rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare (EGT L 329, s. 34; svensk specialutgåva, område 1, volym 3, s. 76). Artikel 3 första stycket i detta direktiv innehåller följande bestämmelse:

”Den som på referensdagen

a) är unionsmedborgare enligt artikel 8.1 andra stycket i fördraget, och

b) inte är medborgare i bosättningsstaten men som uppfyller de villkor för rösträtt och valbarhet som enligt den statens lagstiftning gäller för de egna medborgarna

skall i bosättningsstaten ha rösträtt vid [E]uropaparlamentsval och vara valbar till Europaparlamentet om han eller hon inte har förlorat sin rätt enligt artikel 6 eller 7.”

7 Artikel 5 i direktiv 93/109 har följande lydelse:

”I fall då medborgare i bosättningsstaten måste ha varit bosatta i den statens valterritorium under en viss tid för att få rösta eller för att vara valbara, skall unionsmedborgare anses uppfylla det villkoret, om de varit bosatta i en annan medlemsstat under den tiden. Denna bestämmelse skall inte hindra att det ställs särskilda krav på bosättningsens varaktighet för vissa valkretsar eller områden.”

8 Artikel 189 första stycket EG lyder enligt följande:

”Europaparlamentet, som skall bestå av företrädare för folken i de i gemenskapen sammanslutna staterna, skall utöva de befogenheter som det har tilldelats genom detta fördrag.”

9 Artikel 190 EG har följande lydelse:

”1. Europaparlamentets företrädare för folken i de stater som slutit sig samman i gemenskapen skall väljas genom allmänna direkta val.

...

4. Europaparlamentet skall utarbeta ett förslag till allmänna direkta val enligt en i alla medlemsstater enhetlig ordning eller i enlighet med principer som är gemensamma för alla medlemsstater.

Efter samtycke från Europaparlamentet, som skall besluta med en majoritet av sina ledamöter, skall rådet enhälligt fastställa bestämmelser om detta och rekommendera medlemsstaterna att anta bestämmelserna i enlighet med deras konstitutionella föreskrifter.

...

- ¹⁰ Artikel 8 i akten om allmänna direkta val av företrädare i Europaparlamentet, som utgör en bilaga till rådets beslut 76/787/EKSG, EEG, Euratom av den 20 september 1976 (EGT L 278, s. 1), i dess lydelse enligt rådets beslut 2002/772/EG, Euratom av den 25 juni 2002 och av den 23 september 2002 (EGT L 283, s. 1) (nedan kallad 1976 års akt) lyder enligt följande:

"Om inte annat följer av bestämmelserna i denna akt skall valförfarandet i varje medlemsstat genomföras enligt de nationella bestämmelserna.

I dessa nationella bestämmelser kan nationella särdrag i medlemsstaterna eventuellt beaktas, men de får inte inkräkta på valsystemets proportionella karaktär."

11 Artikel 12 i ovannämnda akt har följande lydelse:

"Europaparlamentet skall pröva ledamöternas behörighet. I detta syfte skall Europaparlamentet beakta de valresultat som medlemsstaterna officiellt har tillkännagivit och avgöra sådana tvister som kan uppkomma på grund av bestämmelserna i denna akt, dock inte tvister som uppkommer på grund av nationella bestämmelser som akten hänvisar till.

12 I artikel 299 EG föreskrivs följande:

"1. Detta fördrag skall gälla för ... Konungariket Nederländerna, ...

2. Bestämmelserna i detta fördrag skall gälla för de franska utomeuropeiska departementen, Azorerna, Madeira och Kanarieöarna.

...

3. De utomeuropeiska länder och territorier som anges i bilaga II till detta fördrag skall omfattas av den särskilda associeringsordning som fastställts i fjärde delen i detta fördrag.

..."

- 13 Aruba och Nederländska Antillerna finns upptagna i förteckningen i bilaga II till EG-fördraget med namnet "Utomeuropeiska länder och territorier på vilka bestämmelserna i fjärde delen i detta fördrag skall tillämpas".

Den nationella rätten

- 14 I artikel B 1 i den nederländska vallagen (Nederlandse Kieswet) föreskrivs följande vad beträffar valet av ledamöter till det nederländska parlamentets andra kammare (Tweede Kamer der Staten-Generaal):

"Ledamöterna av Tweede Kamer der Staten-Generaal skall väljas av de personer som vid tidpunkten för nomineringen av kandidaterna är nederländska medborgare och som på valdagen har uppnått 18 års ålder, med undantag för dem som vid tidpunkten för nomineringen av kandidaterna har sitt faktiska hemvist på Nederländska Antillerna eller Aruba.

2. Detta undantag gäller inte för

a) en nederländsk medborgare som har haft sitt hemvist i Nederländerna under minst tio år, eller

b) en nederländsk medborgare som arbetar inom nederländsk offentlig förvaltning på Nederländska Antillerna eller Aruba, och dennes make, registrerade partner eller livskamrat, och dennes barn, förutsatt att dessa ingår i hans hushåll."

- 15 I artikel Y 3 i ovan nämnda lag föreskrivs följande vad beträffar valet av ledamöter till Europaparlamentet:

”Röstberättigade är

a) de som är röstberättigade i valen till Tweede Kamer der Staten-Generaal,

b) de som inte är nederländska medborgare men som är medborgare i en annan av Europeiska unionens medlemsstater, under förutsättning att de

1° har sitt faktiska hemvist i Nederländerna,

2° på valdagen har uppnått 18 års ålder, och

3° inte har fråntagits sin rösträtt vare sig i Nederländerna eller i den medlemsstat i vilken de är medborgare.”

Tolkningsfrågorna

- 16 I målet vid den nationella domstolen motsatte sig klagandena beslutet att vägra att uppta dem i röstlängden inför valet till Europaparlamentet på grund av att de har sitt hemvist på Aruba. De åberopade att de enligt artikel 17.1 EG är medborgare i

Europeiska unionen. De anförde att artikel 19.2 EG, tolkad mot bakgrund av artikel 3 i tilläggsprotokoll nr 1 till Europakonventionen, ger dem rösträtt i valet till Europaparlamentet, trots att de här sitt hemvist inom ett territorium som finns upptaget i förteckningen över de utomeuropeiska länderna och territorierna i bilaga II till fördraget (nedan kallade de utomeuropeiska länderna och territorierna).

17 Den nationella domstolen konstaterade att eftersom valet till Europaparlamentet redan hade ägt rum skulle klagandena inte ha någon möjlighet att delta i valet även om en dom meddelades som upphävde det beslut varigenom klagandena vägrades upptagande i röstlängden. Domstolen uteslöt dock inte att de skulle kunna ha rätt till en gottgörelse (rechtsherstel) enligt gemenskapsrätten.

18 Mot denna bakgrund beslutade Raad van State att vilandeförklara målet och att begära förhandsavgörande av EG-domstolen beträffande följande frågor:

”1) Är andra delen i fördraget tillämplig på personer som är medborgare i en medlemsstat och som har hemvist eller är bosatta inom något av de utomeuropeiska länder och territorier som avses i artikel 299.3 EG och som har särskilda förbindelser med denna medlemsstat?

2) Om den första frågan skall besvaras nekande, står det medlemsstaterna fritt, mot bakgrund av artikel 17.1 andra meningen EG, att tillerkänna personer som har hemvist eller är bosatta i något av de utomeuropeiska länder och territorier som avses i artikel 299.3 EG medborgarskap i den berörda medlemsstaten?

- 3) Skall artikel 19.2 EG, mot bakgrund av bland annat artiklarna 189 EG och 190.1 EG, tolkas så, att — med bortseende från de inte ovanliga undantagen i de nationella rättssystemen som bland annat innebär att någon som döms för brott eller befinns sakna rättslig handlingsförmåga kan fråntas sin rösträtt — unionsmedborgarskapet automatiskt medför rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet, även om medborgaren i fråga har hemvist eller är bosatt i något av de utomeuropeiska länderna och territorierna?
- 4) Utgör artiklarna 17 EG och 19.2 EG, lästa tillsammans och mot bakgrund av artikel 3 första stycket i [tilläggsprotokoll nr 1 till Europakonventionen], såsom det har tolkats av Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter, hinder för att personer som inte är medborgare av unionen har rösträtt och är valbara vid val till Europaparlamentet?
- 5) Innehåller gemenskapsrätten krav på vilket slags återställande av rättigheter [rechtsherstel] som skall erbjudas för det fall den nationella domstolen, bland annat till följd av EG-domstolens svar på de ovannämnda tolkningsfrågorna, slår fast att det saknades fog för att vägra uppta personer som har hemvist eller är bosatta på Nederländska Antillerna eller Aruba och som har nederländskt medborgarskap i röstlängden inför valet den 10 juni 2004?"

Förfarandet vid domstolen

- 19) Genom särskild skrivelse av den 13 juli 2004 samt genom skrivelse av den 22 februari 2005 ansökte Raad van State om att domstolen skulle besluta om skyndsam handläggning av dess begäran om förhandsavgörande med stöd av artikel 104a första stycket i rättegångsreglerna. Domstolens ordförande avslog ansökningarna genom beslut av den 23 augusti 2004 och den 18 mars 2005.

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

- 20 Raad van State har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida andra delen i fördraget beträffande unionsmedborgarskapet är tillämplig på personer som är medborgare i en medlemsstat och som har hemvist eller är bosatta inom något av de utomeuropeiska länder och territorier som avses i artikel 299.3 EG.

Yttranden som har inkommit till domstolen

- 21 Parterna i målet vid den nationella domstolen, liksom Förenade kungarikets regering och Europeiska gemenskapernas kommission, anser att andra delen i fördraget är tillämplig på personer som är medborgare i en medlemsstat och som har hemvist eller är bosatta inom något av de utomeuropeiska länderna och territorierna. De har framhållit att artikel 17.2 EG inte innehåller något annat villkor för att vara unionsmedborgare och komma i åtnjutande av de rättigheter som följer av fördraget än medborgarskap i en medlemsstat. Följaktligen är det av föga betydelse huruvida en medborgare i en medlemsstat är bosatt i ett tredjeland eller i ett utomeuropeiskt land eller territorium.
- 22 Den nederländska regeringen har inledningsvis gjort gällande att Konungariket Nederländerna enligt Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden de 1954 (nedan kallat Statuut) består av tre länder, nämligen Nederländerna, Nederländska Antillerna och Aruba. I artikel 41 i Statuut föreskrivs att dessa tre länder "självständigt sköter sina egna angelägenheter". Sålunda har Nederländerna en egen konstitution, och Nederländska Antillerna och Aruba sin egen Staatsregeling. Inom

konungariket, med undantag för "konungarikets angelägenheter", som preciseras i Statuut, har varje land (som har ett eget parlament och en egen förvaltning) en egen lagstiftningskompetens.

- 23 Medborgarskapsfrågor betraktas som en "konungarikets angelägenhet", och beviljandet av medborgarskap regleras genom lagen om nederländskt medborgarskap (Rijkswet op het Nederlanderschap). Det rör sig om ett "odelat medborgarskap", vilket betyder att ingen åtskillnad görs mellan en invånare från Aruba och en invånare från Nederländerna, som båda befinner sig utanför konungariket.
- 24 Utrikes angelägenheter utgör också "konungarikets angelägenheter". Det enda folkrättsliga subjektet är Konungariket Nederländerna. När det gäller internationella konventioner har konungariket dock möjlighet att ingå separata fördrag för vart och ett av länderna. I praktiken uttrycks detta med hjälp av angivelserna "Konungariket Nederländerna (för Nederländerna)", "Konungariket Nederländerna (för Nederländska Antillerna)" och "Konungariket Nederländerna (för Aruba)". Härav följer att ett fördrag juridiskt sett endast är bindande för det berörda landet. Den nederländska regeringen har härvid preciserat att EEG-fördraget, i dess ursprungliga version, endast ratificerades för konungarikets europeiska territorium och för Nya Guinea, det vill säga med angivelsen "för Konungariket Nederländerna (för Nederländerna och Nya Guinea)". Dessutom har regeringen inkommit med akten om ratificering av fördraget om Europeiska unionen, som godkändes av drottningen "för Konungariket Nederländerna (för Nederländerna)".
- 25 Enligt den nederländska regeringen skall EG-fördragets, särskilt andra delens, territoriella tillämpningsområde definieras i enlighet med artikel 299 EG, men också med hänsyn till instrumenten för ratificering av fördraget. En undersökning av dessa instrument visar emellertid att varken det ursprungliga fördraget eller fördraget om Europeiska unionen har ratificerats för Aruba. EG-fördraget är således inte tillämpligt på detta lands territorium, med undantag för den särskilda associeringsordning som fastställts i fjärde delen i fördraget.

- 26 Detta påverkas inte av den omständigheten att Konungariket Nederländerna har infört ett odelat medborgarskap. En nederländsk medborgare som är bosatt på Aruba eller Nederländska Antillerna innehar visserligen nederländskt medborgarskap och är följaktligen unionsmedborgare, men det innebär inte att han också alltid kommer i åtnjutande av samtliga de rättigheter som är knutna till unionsmedborgarskapet. Så länge den berörde befinner sig inom Arubas eller Nederländska Antillernas territorium har fördraget ingen inverkan på vederbörandes situation. Han kan dock åberopa de rättigheter som är knutna till unionsmedborgarskapet om han lämnar Arubas eller Nederländska Antillernas territorium.

Domstolens svar

- 27 Det anges i artikel 17.1 andra meningen EG att "[v]arje person som är medborgare i en medlemsstat skall vara unionsmedborgare". Det saknar härvid betydelse att en medborgare i en medlemsstat har hemvist eller är bosatt inom något av de utomeuropeiska länder och territorier som avses i artikel 299.3 EG.
- 28 Unionsmedborgarna skall dessutom enligt artikel 17.2 EG ha de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i fördraget.
- 29 Härav följer att den första frågan skall besvaras så, att personer som är medborgare i en medlemsstat och som har hemvist eller är bosatta inom något av de utomeuropeiska länder och territorier som avses i artikel 299.3 EG kan åberopa de rättigheter som tillerkänns unionsmedborgare enligt andra delen i fördraget.

Den andra frågan

- 30 Denna fråga avser medlemstaternas rätt, mot bakgrund av artikel 17.1 andra meningen EG, att tillerkänna personer som har hemvist eller är bosatta i något av de utomeuropeiska länder och territorier som avses i artikel 299.3 EG medborgarskap i den berörda medlemsstaten. Frågan har ställts för det fall domstolen kommer till slutsatsen att andra delen i fördraget inte är tillämplig på en person som är medborgare i en medlemsstat när denna har hemvist eller är bosatt i något av de ovannämnda länderna och territorierna.
- 31 Mot bakgrund av svaret på den första frågan saknas det följaktligen skäl att besvara den andra frågan.

Den tredje frågan

- 32 Raad van State har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida artikel 19.2 EG, mot bakgrund av artiklarna 189 EG och 190.1 EG, skall tolkas så, att en unionsmedborgare som har hemvist eller är bosatt i något av de utomeuropeiska länderna och territorierna har rösträtt och är valbar vid val till Europaparlamentet.

Yttranden som har inkommit till domstolen

- 33 Klagandena i målet vid den nationella domstolen har gjort gällande att Aruba, trots att det är ett av de utomeuropeiska länderna och territorierna enligt fördraget, är underkastat den lagstiftning som avser konungarikets angelägenheter, såsom

försvaret och utrikes angelägenheter, vilken är påverkad av gemenskapsrätten. Också den interna lagstiftningen är påverkad av gemenskapslagstiftningen, vilket motiverar att nederländska medborgare som är bosatta på Aruba skall kunna rösta i valet till Europaparlamentet, i enlighet med artikel 3 i tilläggsprotokoll nr 1 till Europakonventionen. De har också framhållit att de nederländska medborgare som är bosatta på Aruba och Nederländska Antillerna är utsatta för diskriminering. Som exempel har de anfört att frågan huruvida en nederländsk antillean har rösträtt beror på om han är bosatt i den franska eller den nederländska delen av ön Sint-Maarten.

- 34 Den nederländska regeringen har preciserat att rösträtten inte utgör en av konungarikets angelägenheter utan omfattas av respektive lands behörighet enligt Statuut. I artikel 46 i Statuut föreskrivs att varje lands representativa församling skall väljas av de nederländska invånarna i det berörda landet. Enligt artikel 46.2 har länderna möjlighet att införa rösträtt för nederländska medborgare som inte är bosatta i det berörda landet. Denna möjlighet har använts i begränsad utsträckning i den nederländska vallagen, genom att rösträtt har tillerkänts invånare på Aruba och Nederländska Antillerna som har varit bosatta i Nederländerna i mer än tio år.
- 35 Den nederländska och den franska regeringen, Förenade kungarikets regering och kommissionen anser att gemenskapsrätten inte kräver att rösträtt skall tillerkännas sådana medborgare i medlemsstater som inte är bosatta inom det territorium där gemenskapslagstiftningen är tillämplig. En medborgare som är bosatt i något av de utomeuropeiska länderna och territorierna kan inte härleda en sådan rätt från artikel 19.2 EG, vilken endast syftar till att säkerställa att de unionsmedborgare som uppehåller sig i en annan medlemsstat har rösträtt på samma villkor som medborgarna i den medlemsstaten.
- 36 Den nederländska regeringen, Förenade kungarikets regering och kommissionen har dessutom erinrat om att artiklarna 189 EG och 190.1 EG, liksom de allmänna bestämmelserna i fördraget, inte utan uttrycklig hänvisning är tillämpliga på de utomeuropeiska länderna och territorierna (se dom av den 12 februari 1992 i mål C-260/90, Leplat, REG 1992, s. I-643, punkt 10, och av den 22 november 2001 i mål C-110/97, Nederländerna mot rådet, REG 2001, s. I-8763, punkt 49). Med

hänsyn till att fördraget inte är tillämpligt på Aruba och att Europaparlamentet inte har tillskrivits någon roll inom ramen för associeringen med de utomeuropeiska länderna och territorierna anser de att Europaparlamentet inte kan betecknas som en "lagstiftande församling" i den mening som avses i artikel 3 i tilläggsprotokoll nr 1 till Europakonventionen, till vilken invånarna i de utomeuropeiska länderna och territorierna har rösträtt (se Europadomstolens dom av den 18 februari 1999 i målet *Matthews mot Förenade kungariket*, Recueil des arrêts et décisions 1999-I).

- 37 De har anfört att gemenskapen i vilket fall som helst endast delvis har utnyttjat den befogenhet den har enligt artikel 190.4 EG att utarbeta en enhetlig valordning. Eftersom 1976 års akt inte innehåller några bestämmelser om vem som skall ha rösträtt är det endast nationella bestämmelser som gäller. Dessa kan till exempel innehålla krav avseende bosättning.
- 38 Den nederländska och den franska regeringen, Förenade kungarikets regering och kommissionen anser att gemenskapsrätten emellertid inte hindrar medlemsstaterna från att införa rösträtt för unionsmedborgare som är bosatta i ett tredjeland eller i något av de utomeuropeiska länderna och territorierna. Den franska regeringen har i detta avseende preciserat att den franska lagen om val till Europaparlamentet innehåller en hänvisning till den franska vallagen, i vilken ingen åtskillnad görs mellan de franska medborgare som är bosatta i Frankrike och de som inte är det. De franska medborgare som är bosatta i ett utomeuropeiskt departement eller i något av de utomeuropeiska länderna och territorierna deltar således i valen till Europaparlamentet på samma villkor som de franska medborgare som är bosatta i Frankrike.
- 39 Kommissionen har emellertid erinrat om att medlemsstaterna måste beakta de gemenskapsrättsliga allmänna principerna. Det följer av den allmänna principen om likabehandling att en nationell lagstiftare som beslutar att utsträcka rösträtten vid val till Europaparlamentet till att omfatta de medborgare som är bosatta i ett tredjeland också måste införa en sådan rösträtt för de medborgare som är bosatta i något av de utomeuropeiska länderna och territorierna. Denna skyldighet gör sig gällande *a fortiori* med hänsyn till det speciella band som förenar de utomeuropeiska

länderna och territorierna med gemenskapen. Kommissionen konstaterar i det förevarande fallet att eftersom den nederländska lagstiftaren tillerkänner samtliga nederländska medborgare som inte är bosatta på Aruba eller Nederländska Antillerna, oavsett deras hemvist, en rätt att delta i ovannämnda val, måste även nederländska medborgare på Aruba eller Nederländska Antillerna ges denna rätt. Annars innebär lagstiftningen en oberättigad diskriminering av en nederländsk medborgare som är bosatt på Aruba i förhållande till en nederländsk medborgare som till exempel är bosatt i New York.

Domstolens svar

- 40 Domstolen konstaterar att fördragets bestämmelser inte innehåller några uttryckliga och precisa regler som definierar vem som har rösträtt och är valbar vid val till Europaparlamentet.
- 41 Artikel 190.4 EG avser förfarandet för att genomföra dessa val. Enligt denna bestämmelse väljs Europaparlamentets ledamöter genom allmänna direkta val enligt en i alla medlemsstater enhetlig ordning eller i enlighet med principer som är gemensamma för alla medlemsstater.
- 42 I artikel 1 i 1976 års akt anges att Europaparlamentets ledamöter skall väljas genom proportionella val och att valen skall vara allmänna, direkta, fria och hemliga. Av artikel 8 i 1976 års akt följer att valförfarandet i varje medlemsstat skall genomföras enligt de nationella bestämmelserna, om inte annat följer av bestämmelserna i akten, men att dessa nationella bestämmelser, i vilka medlemsstaternas särdrag eventuellt kan beaktas, inte får inkräkta på valsystemets proportionella karaktär.

- 43 Varken artikel 190 EG eller 1976 års akt innehåller dock någon uttrycklig och precis angivelse av vem som har rösträtt och är valbar vid val till Europaparlamentet.
- 44 Det är inte möjligt att dra någon klar slutsats i detta avseende på grundval av artiklarna 189 EG och 190 EG, som avser Europaparlamentet, där det anges att detta består av företrädare för folken i medlemsstaterna, eftersom ordet folk — som inte definieras — kan ha olika betydelser i unionens olika medlemsstater och på unionens olika språk.
- 45 Härav följer att varje medlemsstat enligt nu gällande gemenskapsrätt är behörig att fastställa vem som har rösträtt och är valbar, varvid dock medlemsstaterna är skyldiga att iaktta gemenskapsrätten. I målet skall undersökas huruvida gemenskapsrätten utgör hinder för en sådan situation som den i målet vid den nationella domstolen, där nederländska medborgare bosatta på Aruba inte har rösträtt eller är valbara vid val till Europaparlamentet.
- 46 Domstolen erinrar inledningsvis om att de utomeuropeiska länderna och territorierna omfattas av en särskild associeringsordning som fastställts i fjärde delen i fördraget (artiklarna 182 EG–188 EG), vilket innebär att de allmänna bestämmelserna i fördraget inte är tillämpliga på dessa utan uttrycklig hänvisning (se domarna i de ovannämnda målen Leplat, punkt 10, och Nederländerna mot rådet, punkt 49).
- 47 Det betyder att artiklarna 189 EG och 190 EG inte är tillämpliga på dessa länder och territorier och att medlemsstaterna inte är skyldiga att där anordna val till Europaparlamentet.

- 48 Artikel 3 i tilläggsprotokoll nr 1 till Europakonventionen föranleder inte någon annan bedömning. Eftersom fördragets bestämmelser inte är tillämpliga på de utomeuropeiska länderna och territorierna kan Europaparlamentet nämligen inte anses vara deras "lagstiftande församling" i den ovannämnda bestämmelsens mening. Det är i stället i de organ som har inrättats inom ramen för associeringen mellan gemenskapen och de utomeuropeiska länderna och territorierna som invånarna i dessa länder och territorier kan göra sin röst hörd via de myndigheter som företräder dem.
- 49 Det saknas fog för att härvid invända att gemenskapsrätten påverkar den rätt som är tillämplig på Aruba. En sådan påverkan kan nämligen uppstå genom att gemenskapsrättsliga bestämmelser har gjorts tillämpliga på de utomeuropeiska länderna och territorierna inom ramen för associeringen. Vad beträffar övriga gemenskapsrättsliga bestämmelser konstaterar domstolen — såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 161 i sitt förslag till avgörande med hänvisning till punkt 34 i domen i det ovannämnda målet Matthews mot Förenade kungariket — att det inte är tillräckligt att viss lagstiftning har en indirekt inverkan för att den skall anses beröra befolkningen på samma sätt som den lagstiftning som den lokala lagstiftande församlingen antar.
- 50 Det går heller inte att med framgång åberopa att andra medlemsstater anordnar val till Europaparlamentet i utomeuropeiska länder och territorier med vilka de har särskilda förbindelser. Eftersom det saknas särskilda bestämmelser på detta område i fördraget är nämligen medlemsstaterna behöriga att fastställa regler som är anpassade till deras konstitutionella strukturer.
- 51 Vidare konstaterar domstolen att frågor om rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet som anordnas i Nederländerna regleras genom den nederländska vallagen, och härvid gäller samma villkor som vid valet av ledamöter till det nederländska parlamentet. Det innebär att rösträtt och valbarhet bland annat inte tillerkänns nederländska medborgare som har sitt faktiska hemvist på Nederländska Antillerna eller Aruba.

- 52 Såsom domstolen har erinrat om i punkterna 41–44 i förevarande dom innehåller varken artiklarna 189 EG och 190 EG eller 1976 års akt någon uttrycklig och precis angivelse av vem som har rösträtt och är valbar vid val till Europaparlamentet. Bestämmelserna i andra delen i fördraget, beträffande unionsmedborgarskapet, ger inte heller unionsmedborgarna någon ovillkorlig rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet.
- 53 Artikel 19.2 EG, till vilken det hänvisas i tolkningsfrågan, innebär nämligen endast att förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet tillämpas på frågan om rösträtt och valbarhet, genom fastställandet av att varje unionsmedborgare som är bosatt i en medlemsstat där han inte är medborgare skall ha rösträtt och vara valbar vid val till Europaparlamentet i den medlemsstat där han är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten. I artikel 3 första stycket b i direktiv 93/109 preciseras att en unionsmedborgare har rösträtt och är valbar i den medlemsstat där han är bosatt, även utan att vara medborgare i bosättningsstaten, om han uppfyller de villkor för rösträtt och valbarhet som enligt den statens lagstiftning gäller för de egna medborgarna. Det framgår också tydligt att artikel 5 i nämnda direktiv grundar sig på antagandet att en medlemsstat kan uppställa ett krav på viss varaktighet när det gäller bosättningen inom "valterritoriet" som ett villkor för rösträtt. Undersökningen av artikel 19.2 EG och de bestämmelser som har antagits för att genomföra denna fördragsbestämmelse visar att den inte är tillämplig på en unionsmedborgare som är bosatt i ett av de utomeuropeiska länderna och territorierna och som önskar utöva sin rösträtt i den medlemsstat där vederbörande är medborgare.
- 54 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 157 och 158 i sitt förslag till avgörande hindrar artikel 3 i tilläggsprotokoll nr 1 till Europakonventionen inte de fördragsslutande medlemsstaterna från att använda sig av bosättningskriteriet för att begränsa kretsen av röstberättigade och valbara personer. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har vad beträffar rösträtt slagit fast att kravet på att vara bosatt i en viss stat för att få rösta utgör ett villkor som inte i sig är orimligt eller godtyckligt och som är motiverat av flera skäl (se Europadomstolens dom av den

19 oktober 2004 i målet Melnitchenko mot Ukraina, Recueil des arrêts et décisions 2004-X, § 56). Nämnda domstol har dessutom slagit fast att strängare villkor får uppställas för valbarhet än för rösträtt (domen i det ovannämnda målet Melnitchenko mot Ukraina, § 57).

55 Med hänsyn till ovannämnda omständigheter framstår bosättningskriteriet i princip inte som olämpligt för att avgöra vem som har rösträtt och är valbar vid val till Europaparlamentet.

56 Klagandena i målet vid den nationella domstolen och kommissionen har dock gjort gällande att den nederländska vallagen strider mot principen om likabehandling eftersom den innebär att samtliga nederländska medborgare som är bosatta i ett tredjeland har rösträtt och är valbara vid val till Europaparlamentet, men inte nederländska medborgare som är bosatta på Nederländska Antillerna eller Aruba.

57 Härvid erinrar domstolen om att likabehandlingsprincipen, som är en av de allmänna gemenskapsrättsliga principerna, innebär att lika situationer inte får behandlas olika och olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling (dom av den 6 december 2005 i de förenade målen C-453/03, C-11/04, C-12/04 och C-194/04, ABNA m.fl., REG 2005, s. I-10423, punkt 63, och av den 10 januari 2006 i mål C-344/04, IATA och ELFAA, REG 2006, s. I-403, punkt 95).

58 I det förevarande fallet skall en jämförelse göras mellan en nederländsk medborgare som är bosatt på Nederländska Antillerna eller Aruba och en nederländsk medborgare som är bosatt i ett tredjeland. Dessa personer har det gemensamt att de båda är nederländska medborgare och inte är bosatta i Nederländerna. Dessa två personer behandlas dock olika, eftersom den sistnämnda har rösträtt och är valbar

vid val till Europaparlamentet som anordnas i Nederländerna, medan den förstnämnda saknar sådana rättigheter. Det måste föreligga sakliga skäl för denna skillnad i behandling.

- 59 Under förhandlingen preciserade den nederländska regeringen att syftet med den nederländska vallagen är att möjliggöra för nederländska medborgare från Nederländerna som är bosatta i utlandet att rösta, eftersom det antas att dessa medborgare alltjämt har en anknytning till det nederländska samhället. Det framgår dock av de redogörelser som nämnda regering lämnade under förhandlingen att en nederländsk medborgare som flyttar från Aruba till ett tredjeland har rösträtt på samma sätt som en nederländsk medborgare som flyttar från Nederländerna till ett tredjeland, medan en nederländsk medborgare som är bosatt på Aruba inte har en sådan rätt.
- 60 Den nederländska lagstiftarens målsättning att nederländska medborgare som har eller har haft anknytning till Nederländerna skall ha rösträtt och vara valbara omfattas av det utrymme för skönsmässig bedömning som den ovannämnda lagstiftaren förfogar över när det gäller anordnandet av val. Domstolen konstaterar dock att den nederländska regeringen inte med tillräcklig tydlighet har visat att det föreligger sådana sakliga skäl för den påtalade skillnaden i behandling av de nederländska medborgare som är bosatta i ett tredjeland och dem som är bosatta på Nederländska Antillerna eller Aruba som skulle innebära att denna behandling inte stred mot likabehandlingsprincipen.
- 61 Med hänsyn till det ovan anförda skall den tredje frågan besvaras så, att trots att ingenting enligt nu gällande gemenskapsrätt hindrar medlemsstaterna — vilka dock härvid är skyldiga att iaktta gemenskapsrätten — från att för rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet uppställa villkor avseende bosättning inom det territorium där valet anordnas, utgör dock likabehandlingsprincipen hinder för att de valda kriterierna leder till att medborgare som befinner sig i lika situationer behandlas olika när det inte föreligger sakliga skäl för en sådan behandling.

Den fjärde frågan

- 62 Raad van State har ställt den fjärde frågan för att få klarhet i huruvida artiklarna 17 EG och 19.2 EG, mot bakgrund av artikel 3 i tilläggsprotokoll nr 1 till Europakonventionen, utgör hinder för att personer som inte är unionsmedborgare har rösträtt och är valbara vid val till Europaparlamentet.
- 63 Såsom den nederländska regeringen och kommissionen har påpekat har denna fråga ingen koppling till målet vid den nationella domstolen, eftersom klagandena i målet vid den nationella domstolen är unionsmedborgare. Således saknas skäl att besvara ovannämnda fråga.
- 64 För det fall den nationella domstolen likväl skulle anse sig behöva ett svar på denna punkt kan nämnas att domstolen i en i dag meddelad dom, i mål C-145/04, Spanien mot Förenade kungariket (REG 2006, s. I-7917), har gjort vissa förtydliganden i detta avseende.

Den femte frågan

- 65 Raad van State har ställt den femte frågan för att få klarhet i huruvida gemenskapsrätten innehåller några krav på vilket slags återställande av rättigheter [rechtsherstel] som skall erbjudas för det fall den nationella domstolen, bland annat till följd av EG-domstolens svar på de ovannämnda tolkningsfrågorna, slår fast att det saknades fog för att vägra uppta personer som har hemvist eller är bosatta på Nederländska Antillerna eller Aruba och som har nederländskt medborgarskap i röstlängden för valet till Europaparlamentet den 10 juni 2004.

- 66 Det följer av artikel 12 i 1976 års akt att Europaparlamentet endast avgör sådana tvister beträffande val som kan uppkomma på grund av bestämmelserna i denna akt, och inte tvister som uppkommer på grund av nationella bestämmelser som akten hänvisar till. Eftersom varje medlemsstat är behörig att fastställa vem som har rösträtt och är valbar vid val till Europaparlamentet faller tvister beträffande sådana nationella bestämmelser om rösträtt och valbarhet också under nationell rätt.
- 67 Eftersom det saknas gemenskapsrättsliga bestämmelser om tvister beträffande rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet ankommer det således på varje medlemsstat att i sin interna rättsordning fastställa vilka domstolar som är behöriga och vilka förfaranden för att väcka talan som är avsedda att tillvarata rättigheter som för enskilda följer av gemenskapsrätten, under förutsättning att dessa förfaranden inte är mindre förmånliga än dem som avser rättigheter som grundar sig på den nationella rättsordningen (likvärdighetsprincipen) eller gör det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som följer av gemenskapsrätten (effektivitetsprincipen) (se, bland annat, dom av den 8 november 2005 i mål C-443/03, Leffler, REG 2005, s. I-9611, punkterna 49 och 50).
- 68 Också ett eventuellt återställande av rättigheterna [rechtsherstel] för en person som, på grund av en nationell bestämmelse som strider mot gemenskapsrätten, har nekats rätten att få sitt namn upptaget i röstlängden inför valet av ledamöter till Europaparlamentet måste ske i enlighet med villkor och förfaranden enligt nationell rätt, under förutsättning att dessa villkor och förfaranden är förenliga med likvärdighets- och effektivitetsprinciperna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 november 1983 i mål 199/82, San Giorgio, REG 1983, s. 3595; svensk specialutgåva, volym 7, s. 389). För att bedöma på vilket sätt rättigheterna bör återställas kan den nationella domstolen med fördel utgå ifrån de former av återställande av rättigheter som används när nationella regler har åsidosatts i samband med ett val till medlemsstatens organ.

- 69 I detta sammanhang skall det dessutom erinras om att principen om en medlemsstats ansvar för skada som har vållats enskilda genom sådana överträdelse av gemenskapsrätten som kan tillskrivas medlemsstaten utgör en väsentlig del av fördragets system. En medlemsstat är således skyldig att ersätta skadan under förutsättning att den rättsregel som har överträtts har till syfte att ge enskilda rättigheter, att det är en tillräckligt klar överträdelse och att det finns ett direkt orsakssamband mellan överträdelsen och den skada som de drabbade personerna har lidit (se dom av den 5 mars 1996 i de förenade målen C-46/93 och C-48/93, *Brasserie du pêcheur och Factortame*, REG 1996, s. I-1029, punkterna 31 och 51, och av den 30 september 2003 i mål C-224/01, *Köbler*, REG 2003, s. I-10239, punkterna 30 och 51). Detta utesluter emellertid inte att statens skadeståndsansvar på grundval av den nationella rätten kan göras gällande under mindre restriktiva förutsättningar (se domen i de ovannämnda förenade målen *Brasserie du pêcheur* och *Factortame*, punkt 66).
- 70 Med förbehåll för själva rätten till skadestånd, vilken grundar sig direkt på gemenskapsrätten då de förutsättningar som anges i föregående punkt är uppfyllda, är det inom ramen för den nationella skadeståndsrätten som staten skall ersätta följderna av den vållade skadan, varvid de förutsättningar som fastställs i nationell lagstiftning i fråga om skadestånd inte får vara mindre förmånliga än de som avser liknande ersättningsanspråk som grundar sig på nationell rätt eller utformas på ett sådant sätt att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att få skadestånd (domen i de ovannämnda förenade målen *Brasserie du pêcheur* och *Factortame*, punkt 67).
- 71 Den femte frågan skall således besvaras så, att det ankommer på varje medlemsstat att i sin interna rättsordning fastställa vilka åtgärder som möjliggör ett återställande av rättigheterna för en person som, på grund av en nationell bestämmelse som strider mot gemenskapsrätten, har nekats att få sitt namn upptaget i röstlängden inför valet till Europaparlamentet den 10 juni 2004 och således har förhindrats att delta i nämnda val. Dessa åtgärder, som kan inbegripa ersättning för den skada som medlemsstaten har vållat genom att åsidosätta gemenskapsrätten, måste vara förenliga med likvärdighets- och effektivitetsprinciperna.

Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) **Personer som är medborgare i en medlemsstat och som har hemvist eller är bosatta inom något av de utomeuropeiska länder och territorier som avses i artikel 299.3 EG kan åberopa de rättigheter som tillerkänns unionsmedborgare enligt andra delen i EG-fördraget.**
- 2) **Trots att ingenting enligt nu gällande gemenskapsrätt hindrar medlemsstaterna — vilka dock härvid är skyldiga att iaktta gemenskapsrätten — att för rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet uppställa villkor avseende bosättning inom det territorium där valet anordnas, utgör dock likabehandlingsprincipen hinder för att de valda kriterierna leder till att medborgare som befinner sig i lika situationer behandlas olika när det inte föreligger sakliga skäl för en sådan behandling.**

- 3) Det ankommer på varje medlemsstat att i sin interna rättsordning fastställa vilka åtgärder som möjliggör ett återställande av rättigheterna för en person som, på grund av en nationell bestämmelse som strider mot gemenskapsrätten, har nekats att få sitt namn upptaget i röstlängden inför valet till Europaparlamentet den 10 juni 2004 och således har förhindrats att delta i nämnda val. Dessa åtgärder, som kan inbegripa ersättning för den skada som medlemsstaten har vållat genom att åsidosätta gemenskapsrätten, måste vara förenliga med likvärdighets- och effektivitetsprinciperna.

Underskrifter