

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ANTONIA TIZZANA
przedstawiona w dniu 6 kwietnia 2006 r.¹

Spis treści

I —	Ramy prawne	I - 7922
A —	Prawo międzynarodowe	I - 7922
B —	Prawo wspólnotowe	I - 7922
1.	Obywatelstwo europejskie	I - 7922
2.	Wybory do Parlamentu	I - 7923
3.	Terytorialny zakres stosowania traktatu	I - 7925
C —	Prawo krajowe	I - 7926
1.	W sprawie C-145/04	I - 7926
a)	Status Gibraltaru	I - 7926
b)	EPRA 2003	I - 7926
2.	W sprawie C-300/04	I - 7927
a)	Ustrój Królestwa Niderlandów	I - 7927
b)	Niderlandzka ordynacja wyborcza	I - 7927
II —	Stan faktyczny i przebieg postępowania	I - 7929
A —	Sprawa C-145/04	I - 7929
B —	Sprawa C-300/04	I - 7931

¹ — Język oryginału: włoski.

III — Analiza prawna	I - 7932
A — Uwagi wstępne	I - 7932
B — Sprawa C-145/04	I - 7933
1. Wprowadzenie	I - 7933
2. W przedmiocie zarzutu pierwszego	I - 7934
a) Wprowadzenie	I - 7934
b) W przedmiocie prawa do głosowania w wyborach europejskich przysługującego obywatelom wspólnotowym	I - 7935
c) W przedmiocie możliwości rozszerzenia prawa głosowania na obywateli państw trzecich	I - 7937
d) W przedmiocie przesłanek rozszerzenia tego prawa	I - 7941
e) W przedmiocie ograniczeń dotyczących rozszerzania prawa głosowania	I - 7943
3. W przedmiocie zarzutu drugiego	I - 7945
C — Sprawa C-300/04	I - 7949
1. Wprowadzenie	I - 7949
2. W przedmiocie pierwszych czterech pytań	I - 7951
3. W przedmiocie pytania piątego	I - 7958
IV — W przedmiocie kosztów w sprawie C-145/04	I - 7959
V — Wnioski	I - 7959

1. W sprawie C-145/04 wszczętej na podstawie art. 227 WE Królestwo Hiszpanii zarzuca Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej naruszenia prawa wspólnotowego z uwagi na wprowadzone zasady udziału mieszkańców Gibraltaru w wyborach do Parlamentu Europej-

skiego, a w szczególności dopuszczenie do głosowania osób mających miejsce zamieszkania na tym terytorium, lecz nieposiadających obywatelstwa państwa członkowskiego i niebędących w związku z tym obywatelami Unii.

2. Natomiast w sprawie C-300/04 *Nederlandse Raad van State* (Niderlandy), postanowieniem z dnia 13 lipca 2004 r., przedstawił Trybunałowi na podstawie art. 234 WE pięć pytań prejudycjalnych w celu ustalenia, czy państwo członkowskie (w niniejszym przypadku Królestwo Niderlandów) powinno przyznać prawo głosowania w wyborach europejskich osobom, które posiadając obywatelstwo tego państwa, mają miejsce zamieszkania na terytorium zamorskim (w niniejszym przypadku na Arubie), do którego stosują się szczególne zasady stowarzyszenia ze Wspólnotą.

wieka i podstawowych wolności (zwanego dalej „protokołem nr 1 do konwencji”), który stanowi:

„Wysokie układające się strony zobowiązują się organizować w rozsądnych odstępach czasu wolne wybory oparte na tajnym głosowaniu, w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego”.

3. Mimo że każda z tych spraw prezentuje wyraźnie swoje cechy, uważam, że należy rozważyć je łącznie, gdyż ich wspólną cechą jest to, że obydwie dotyczą, w różnych wprawdzie, by nie powiedzieć przeciwstawnych aspektach, istotnych kwestii w zakresie prawa głosowania w wyborach europejskich, a w szczególności przesłanki przyznawania i wykonywania prawa głosowania.

B — Prawo wspólnotowe

5. Należy również przywołać trzy kategorie przepisów wspólnotowych, dotyczących kolejno obywatelstwa Unii, wyborów do Parlamentu i terytorialnego zakresu stosowania traktatu WE.

I — Ramy prawne

A — Prawo międzynarodowe

4. Dla potrzeb niniejszych spraw należy przypomnieć art. 3 protokołu nr 1 do europejskiej Konwencji o ochronie praw czło-

1. Obywatelstwo europejskie

6. Artykuł 17 WE stanowi:

„1. Ustanawia się obywatelstwo Unii. Obywatelem Unii jest każda osoba mająca przynależność państwa członkowskiego. Obywatelstwo Unii uzupełnia obywatelstwo krajowe, nie zastępując go jednak.

2. Obywatele Unii korzystają z praw i podlegają obowiązkom przewidzianym w niniejszym traktacie”.

warunki te mogą przewidywać odstępstwa, jeśli uzasadniają to specyficzne problemy państwa członkowskiego”³.

7. Chciałbym również przypomnieć w tym względzie, że „kwestia posiadania przez daną osobę obywatelstwa takiego czy innego państwa członkowskiego jest rozstrzygana wyłącznie w oparciu o prawo krajowe danego państwa członkowskiego. Państwa członkowskie mogą wydawać oświadczenia informujące, kogo uważają, biorąc pod uwagę cele Wspólnoty, za swoich obywateli, w drodze deklaracji składanej Urzędowi Przewodniczącemu, i mogą w razie potrzeby zmieniać powyższe oświadczenia”².

2. Wybory do Parlamentu

9. Zgodnie z art. 189 akapit pierwszy WE:

„Parlament Europejski, złożony z przedstawicieli narodów państw należących do Wspólnoty, wykonuje uprawnienia przyznane mu niniejszym traktatem”.

8. Artykuł 19 ust. 2 WE stanowi:

„Bez uszczerbku dla postanowień artykułu 190 ustęp 4 i przepisów przyjętych w celu jego wykonania, każdy obywatel Unii mający miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie jest obywatelem, ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa. Prawo to jest wykonywane z zastrzeżeniem szczegółowych warunków ustalonych przez Radę stanowiącą jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim;

10. Artykuł 190 WE dodaje:

„1. Przedstawiciele do Parlamentu Europejskiego narodów państw należących do Wspólnoty są wybierani w powszechnych wyborach bezpośrednich.

[...]

2 — Deklaracja nr 2 w sprawie obywatelstwa państwa członkowskiego załączona do traktatu z Maastricht (Dz.U. 1992, C 191, str. 45).

3 — Zgodnie z tym przepisem Rada przyjęła dyrektywę 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. ustanawiającą szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami (Dz.U. L 329, str. 34).

4. Parlament Europejski opracowuje projekt mający na celu umożliwienie przeprowadzenia powszechnych wyborów bezpośrednich zgodnie z jednolitą procedurą we wszystkich państwach członkowskich lub zgodnie z zasadami wspólnymi dla wszystkich państw członkowskich.

Rada, stanowiąc jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego udzielonej większością głosów jego członków, ustanawia właściwe przepisy, których przyjęcie zaleca państwom członkowskim, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi”.

11. W celu umożliwienia wyborów do Parlamentu (zwanego wówczas Zgromadzeniem) w wyborach powszechnych i bezpośrednich, przyjęta została decyzja 76/787/EWWiS, EWG, Euratom przedstawicieli państw członkowskich zebranych w Radzie z dnia 20 września 1976 r. w sprawie aktu dotyczącego wyborów przedstawicieli do Zgromadzenia w powszechnych wyborach bezpośrednich⁴, zmieniona ostatnio decyzją Rady 2002/772/WE, Euratom⁵ (zwana dalej „aktem z 1976 r.”). Wiadomo jednak, iż decyzja ta nie wprowadziła jednolitej procedury wyborczej, lecz poprzestała na sformułowaniu pewnych „zasad wspólnych wszyst-

kim państwom członkowskim” dotyczących w szczególności proporcjonalnego charakteru wyborów (art. 1), czasu trwania kadencji (art. 5), zasady niełączenia mandatów (art. 7), okresu wyborczego (art. 10) oraz chwili rozpoczęcia liczenia głosów (art. 11).

12. W „sprawach nieuregulowanych” aktem z 1976 r. państwa członkowskie mają swobodę „stosowania [swoich] odpowiednich przepisów krajowych” (motyw pierwszy decyzji 2002/772).

13. Zgodnie z art. 8 aktu z 1976 r.:

„Z zastrzeżeniem postanowień niniejszego aktu procedura wyborcza w każdym państwie członkowskim podlega przepisom krajowym.

Te przepisy krajowe, które mogą ewentualnie uwzględniać szczególne warunki w państwach członkowskich, nie naruszają zasadniczo proporcjonalnego charakteru systemu wyborczego”.

4 — Dz.U. L 278, str. 1.

5 — Decyzja z dnia 25 czerwca 2002 r. i 23 września 2002 r. zmieniająca Akt dotyczący wyboru przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich dołączony do decyzji Rady 76/787 (Dz.U. L 283, str. 1).

14. Przypomnę wreszcie, że załącznik II do aktu z 1976 r. przewiduje, iż:

4. Postanowienia niniejszego traktatu stosują się do terytoriów zamorskich, za których stosunki zewnętrzne odpowiedzialne jest państwo członkowskie.

„Zjednoczone Królestwo stosuje przepisy niniejszego aktu jedynie w stosunku do Zjednoczonego Królestwa”.

[...]”.

3. Terytorialny zakres stosowania traktatu

15. Artykuł 299 WE określa terytorialny zakres stosowania traktatu, stanowiąc w sposób ogólny, że stosuje się on do państw członkowskich (ust. 1).

17. W odniesieniu do sprawy C-145/04 należy również przypomnieć, że Gibraltar stanowi terytorium europejskie, za którego stosunki zewnętrzne odpowiedzialne jest Zjednoczone Królestwo; wynika z tego, że na mocy art. 299 ust. 4 WE, traktat co do zasady stosuje się do Gibraltaru⁶.

16. W niniejszej sprawie istotne są w szczególności ust. 3 i 4 tego artykułu, które stanowią:

„3. Szczególne zasady stowarzyszania określone w części czwartej niniejszego traktatu stosują się do krajów i terytoriów zamorskich, których lista zawarta jest w załączniku II do niniejszego traktatu.

18. Natomiast w odniesieniu do sprawy C-300/04 należy podkreślić, że Aruba jest terytorium zamorskim w rozumieniu art. 299 ust. 3 WE, które wymienione jest w załączniku II do traktatu.

[...]

6 — Dla pełniejszego przypomnienia wspólnotowych ram prawnych dotyczących Gibraltarów pozwalam sobie odesłać do mojej opinii z dnia 16 stycznia 2003 r. w sprawie C-30/01 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, zakończonej wyrokiem z dnia 23 września 2003 r., Rec. str. I-9481, w szczególności str. I-9483.

C — Prawo krajowe

1. W sprawie C-145/04

a) Status Gibraltaru

19. Gibraltar scedowany przez króla Hiszpanii na rzecz Korony Brytyjskiej zgodnie z art. X traktatu z Utrechtu z 1713 r. posiada od 1830 r. status Crown Colony (British Overseas Territory)⁷. Miasto, jak wiadomo, jest rządzane na podstawie Gibraltar Constitution Order 1969, który określa je w preambule jako „part of Her Majesty’s dominions”.

b) EPRA 2003

20. W dniu 8 maja 2003 r. Zjednoczone Królestwo przyjęło European Parliament (Representation) Act 2003 [ustawę z 2003 r. o przedstawicielstwie wyborczym w wyborach do Parlamentu Europejskiego, zwaną dalej „EPRA 2003”].

21. W celu umożliwienia udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego także mieszkańcom Gibraltaru (z powodów, które przedstawię w skrócie w pkt 31 i następnych), art. 9 tej ustawy ustanowił okręg wyborczy [zwany „złożonym okręgiem wyborczym” („Combined Region”)], obejmujący Gibraltar oraz istniejący okręg wyborczy w Anglii i Walii. Następnie, European Parliamentary Elections (Combined Region and Campaign Expenditure) (United Kingdom and Gibraltar) Order 2004 [dekret z 2004 r. w sprawie wyborów do Parlamentu Europejskiego w złożonym okręgu wyborczym Gibraltaru oraz wydatków na kampanię wyborczą] połączył Gibraltar z okręgiem wyborczym południowo-zachodniej Anglii⁸.

22. W tym samym celu na mocy art. 14 i 15 utworzono dla Gibraltaru specjalny rejestr wyborców, prowadzony przez lokalnego urzędnika (Clerk of the House of Assembly of Gibraltar), do którego musiały zostać wpisane osoby uprawnione do głosowania mające zamiar wziąć udział w wyborach.

23. Zgodnie z art. 16 ust. 1 do rejestru wpisana może zostać osoba, która spełnia łącznie następujące przesłanki:

— ma miejsce zamieszkania w Gibraltarze;

⁷ — Co do kolonialnego statusu Gibraltaru, zob. Rezolucję Narodów Zjednoczonych 2429 (XXIII) z dnia 18 grudnia 1968 r.

⁸ — SI 2004/366.

- nie jest prawnie pozbawiona prawa głosowania;
25. QCC nie mają statusu obywateli Zjednoczonego Królestwa.

- ukończyła 18 lat;

2. W sprawie C-300/04

- jest obywatelem Unii Europejskiej lub obywatelem Wspólnoty Narodów spełniającym określone kryteria („Qualifying Commonwealth Citizen”; zwanym dalej „QCC”).

a) Ustrój Królestwa Niderlandów

24. Artykuł 16 ust. 5 określa QCC jako osobę:

26. Królestwo Niderlandów składa się z trzech jednostek państwowych, z których każda posiada własną konstytucję i konstituuje własne organy. Są to: Niderlandy, Antyle Niderlandzkie i Aruba.

- w stosunku do której, zgodnie z ustawodawstwem Gibraltaru, nie jest wymagany dokument lub zezwolenie na wjazd do Gibraltaru i przebywanie w nim,

27. W Królestwie Niderlandów, mimo tego podziału, istnieje tylko jedno obywatelstwo wspólne dla wszystkich obywateli Królestwa, obywatelstwo niderlandzkie.

albo

b) Niderlandzka ordynacja wyborcza

- która posiada dokument lub zezwolenie na wjazd i przebywanie w Gibraltarze (lub która zgodnie z uregulowaniami Gibraltaru miałaby prawo do otrzymania tego dokumentu lub zezwolenia).

28. Wybory do Parlamentu Europejskiego w Niderlandach odbywają się wyłącznie w części kontynentalnej (Niderlandach), z wyłączeniem części położonych na wyspach (Antylach i Arubie). Obowiązująca

procedura wyborcza uregulowana została w niderlandzkiej ordynacji wyborczej (Nederlandse Kieswet) określającej osoby, którym przysługuje prawo głosowania, poprzez odesłanie do przepisów regulujących krajowe wybory parlamentarne.

30. Artykuł Y 3 w odniesieniu do wyborów członków Parlamentu Europejskiego stanowi:

„Prawo głosowania przysługuje:

29. Jeżeli chodzi o wybory do parlamentu krajowego Niderlandów, artykuł B 1 stanowi:

„1. Członkowie Tweede Kamer der Staten-Generaal wybierani są przez osoby posiadające w dniu zgłoszenia kandydatów obywatelstwo niderlandzkie i które w dniu głosowania ukończyły lat osiemnaście, z wyłączeniem osób, które w dniu zgłoszenia kandydatów mają faktyczne miejsce zamieszkania na Antylach Niderlandzkich lub na Arubie.

- a) osobom, którym przysługuje prawo głosowania w wyborach członków Tweede Kamer der Staten-Generaal;
- b) osobom nieposiadającym obywatelstwa niderlandzkiego, które są obywatelami innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, o ile:

2. Wyjątek ten nie dotyczy:

- a) obywateli niderlandzkich, którzy przez co najmniej 10 lat mieli miejsce zamieszkania w Niderlandach;
 - b) obywateli niderlandzkich pracujących w niderlandzkiej służbie cywilnej na Antylach Niderlandzkich lub na Arubie oraz ich współmałżonków, partnerów lub konkubentów, jak też ich zarejestrowane dzieci, o ile mają miejsca zamieszkania z nimi we wspólnym gospodarstwie domowym”.
- 1) w dniu zgłoszenia kandydatów mają faktyczne miejsce zamieszkania w Niderlandach,
 - 2) w dniu głosowania mają ukończone lat osiemnaście,

i

- 3) nie są pozbawione prawa głosowania w Niderlandach lub w państwie członkowskim, którego są obywatelami”.

33. Zdecydowany sprzeciw Królestwa Hiszpanii uniemożliwił jednak przyjęcie brytyjskiej propozycji.

II — Stan faktyczny i przebieg postępowania

A — *Sprawa C-145/04*

31. Należy przypomnieć, że w wyniku skargi wniesionej przez D. Matthews, obywatelkę brytyjską zamieszkałą w Gibraltarze, Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 18 lutego 1999 r. orzekł, iż fakt nieprzeprowadzenia wyborów europejskich w Gibraltarze stanowił naruszenie przez Zjednoczone Królestwo art. 3 protokołu nr 1 do konwencji⁹.

32. W celu podporządkowania się temu wyrokowi Zjednoczone Królestwo zaproponowało zmianę załącznika II do aktu z 1976 r., tak aby usunąć przeszkodę wynikającą z faktu, że załącznik ten, jak już wskazałem (zob. powyżej, pkt 14), zobowiązywał Zjednoczone Królestwo do stosowania omawianych przepisów wyłącznie na terytorium Zjednoczonego Królestwa.

34. Na posiedzeniu Rady w dniu 18 lutego 2002 r. Zjednoczone Królestwo doprowadziło więc do zaprotokołowania następującej deklaracji, która została przyjęta do wiadomości przez Radę i Komisję:

„Przypominając art. 6 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, który stanowi: »Unia szanuje prawa podstawowe zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 roku, oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich, jako zasady ogólne prawa wspólnotowego«, Zjednoczone Królestwo zapewni dokonanie koniecznych zmian, w celu umożliwienia wyborcom z Gibraltaru udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego w ramach okręgu istniejącego w Zjednoczonym Królestwie i na tych samych zasadach, co pozostali wyborcy tego okręgu, tak aby uszanować ciążący na nim obowiązek wykonania wyroku wydanego przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie Matthews przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, zgodnie z prawem Unii Europejskiej”¹⁰.

9 — Zobacz wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Matthews przeciwko Zjednoczonemu Królestwu [CG], nr 24833/94, CEDH 1999-I.

10 — Tłumaczenie nieoficjalne.

35. Po złożeniu tej deklaracji, Zjednoczone Królestwo przystąpiło do uchwalenia wspomnianej wyżej EPRA 2003 (zob. pkt 20 i następne).

36. Jednakże Królestwo Hiszpanii zareagowało niezwłocznie, podnosząc, że jego zdaniem z uwagi na zasady organizacji uczestnictwa mieszkańców Gibraltaru w wyborach do Parlamentu Europejskiego, a w szczególności z uwagi na to, że do głosowania dopuszczono również osoby, które mają miejsce zamieszkania na tym terytorium, lecz nie posiadają obywatelstwa państwa członkowskiego, a tym samym obywatelstwa Unii, ustawa ta jest sprzeczna z prawem wspólnotowym.

37. Ponieważ zarzuty Królestwa Hiszpanii nie zostały uwzględnione, w dniu 28 lipca 2003 r. podjęło ono decyzję o zwróceniu się do Komisji na podstawie art. 227 WE.

38. Umożliwiwszy zainteresowanym państwom przedstawienie uwag ustnych i uwag na piśmie, Komisja opublikowała następujące oświadczenie:

„W następstwie przeprowadzenia szczegółowej analizy zawiadomienia Hiszpanii i wysłuchania stron w dniu 1 października, Komisja uznaje, że Zjednoczone Królestwo rozszerzyło prawo głosowania na osoby

mające miejsce zamieszkania w Gibraltarze w ramach swobodnego uznania przyznanego państwom członkowskim w prawie wspólnotowym. Niemniej jednak z uwagi na drażliwy charakter bilateralnej kwestii, która się z tym wiąże, Komisja nie wyda na obecnym etapie uzasadnionej opinii w rozumieniu art. 227 traktatu i zachęca strony do znalezienia polubownego rozwiązania”¹¹.

39. Królestwo Hiszpanii, uznawszy oświadczenie Komisji za niezadowolające, w skardze wniesionej w dniu 18 marca 2004 r. zażądało, aby Trybunał orzekł, że:

przyjmując EPRA 2003, Zjednoczone Królestwo uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążyą na mocy art. 189 WE, 190 WE, 17 WE i 19 WE, jak również na mocy aktu z 1976 r.

40. Postanowieniem z dnia 8 września 2004 r. prezes Trybunału dopuścił Komisję do udziału w sprawie C-145/04 w charakterze interwenienta popierającego stanowisko Zjednoczonego Królestwa.

41. Rządy hiszpański i brytyjski oraz Komisja przedstawiły swoje stanowiska na rozprawie w dniu 5 lipca 2005 r.

11 — Tłumaczenie nieoficjalne.

B — *Sprawa C-300/04*

42. M.G. Eman i O.B. Sevinger są obywatelami niderlandzkimi mającymi faktyczne miejsce zamieszkania na wyspie Aruba.

43. Chcąc uczestniczyć w wyborach do Parlamentu Europejskiego, w dniu 31 marca 2004 r. zwrócili się z wnioskiem o wpisanie ich do specjalnego rejestru wyborców prowadzonego w Niderlandach.

44. Decyzją z dnia 3 maja 2004 r. College van burgemeester en wethouders van Den Haag oddalił te wnioski na podstawie art. B 1 ust. 1 i 2 oraz art. Y 3 lit. a) niderlandzkiej ordynacji wyborczej z uwagi na to, że wnioskodawcy, mimo iż posiadali obywatelstwo niderlandzkie, mieli faktyczne miejsce zamieszkania na Arubie i nie zamieszkiwali przez co najmniej dziesięć lat w Niderlandach.

45. W dniu 28 maja 2004 r. M.G. Eman i O. B. Sevinger zaskarżyli tę decyzję do Nederlandse Raad van State, podnosząc, że niderlandzka ordynacja wyborcza jest niezgodna z postanowieniami traktatu dotyczącymi obywatelstwa Unii w związku z art. 3 protokołu nr 1 do konwencji. Zdaniem skarżących, przepisy te przyznają prawo głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego wszystkim obywatelom państw członkow-

skich, także tym, którzy mają miejsce zamieszkania w krajach i terytoriach zamorskich (zwanych dalej także „KTZ”).

46. Mimo że Nederlandse Raad van State nie mógł orzec przed wyborami europejskimi w czerwcu 2004 r., przedłożył on jednak Trybunałowi pięć pytań prejudycjalnych w celu przedstawienia swoich wątpliwości co do tego, czy odmówienie M.G. Emanowi i O.B. Sevingerowi prawa głosowania było zgodne z prawem (treść pytań poniżej, pkt 137).

47. Ponadto z uwagi na możliwość zorganizowania w Niderlandach referendum w sprawie projektu traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy¹², uwzględniając ryzyko, że skarżący zostaną wykluczeni także z tej społecznej konsultacji, ten sam sąd, w piśmie z dnia 13 lipca 2004 r., zwrócił się do Trybunału o rozpoznanie przedstawionych pytań w trybie przyspieszonym przewidzianym w art. 104 a regulaminu.

48. Postanowieniem z dnia 23 sierpnia 2004 r. prezes Trybunału oddalił ten wniosek z uwagi na fakt, że dotyczył on kwestii (przesłanek uczestnictwa w referendum konstytucyjnym) niezwiązanej ze sporem przed sądem krajowym (który dotyczy prawa głosowania w wyborach do Parlamentu Euro-

12 — Dz.U. 2004, C 310.

pejskiego) oraz że przyjmował za pewne zdarzenie (uchwalenie ustawy w celu zorganizowania rzeczonoego referendum), które w ówczesnej chwili nie miało jeszcze miejsca.

49. Pismem z dnia 22 lutego 2004 r. Raad van State poinformował Trybunał o wejściu w życie ustawy dotyczącej referendum konsultacyjnego w sprawie traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy¹³ oraz ponownie wniósł o rozpoznanie przedstawionych pytań w trybie przyspieszonym. Nowa ustawa, podobnie jak ta dotycząca wyborów do Parlamentu Europejskiego, przewidywała bowiem, że w referendum mogły uczestniczyć wyłącznie osoby mające prawo głosowania w wyborach do parlamentu krajowego Niderlandów.

50. Ponieważ wniosek o rozpoznanie sprawy w trybie przyspieszonym w dalszym ciągu dotyczył kwestii niezwiązanej ze sporem przed sądem krajowym, prezes, postanowieniem z dnia 18 marca 2005 r., także oddalił ten drugi wniosek.

51. W sprawie C-300/04 rządy niderlandzki, francuski, hiszpański oraz rząd Zjednoczonego Królestwa, a także Komisja przedstawili uwagi na piśmie.

52. Na rozprawie w dniu 5 lipca 2005 r. Trybunał wysłuchał wystąpień M.G. Emana, rządu niderlandzkiego, francuskiego, hiszpańskiego, rządu Zjednoczonego Królestwa, jak również Komisji.

III — Analiza prawna

A — Uwagi wstępne

53. Jak już zauważyłem, sprawy C-145/04 i C-300/04, oprócz kwestii specyficznych dla każdej z nich, mają pewne elementy wspólne, które skłaniają mnie do rozważenia tych spraw łącznie.

54. W sprawie C-145/04, wniesionej przez Królestwo Hiszpanii na podstawie art. 227 WE, Trybunał ma bowiem ustalić w szczególności, czy Zjednoczone Królestwo mogło zgodnie z prawem dopuścić do głosowania w wyborach europejskich osoby mające miejsce zamieszkania w Gibraltarze (będącym terytorium europejskim, do którego ma zastosowanie prawo wspólnotowe), lecz nieposiadające obywatelstwa państwa członkowskiego, a tym samym obywatelstwa Unii. Natomiast w sprawie C-300/04 sąd krajowy pragnie w istocie rozstrzygnąć, czy państwo członkowskie jest zobowiązane

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

dopuszczać do udziału w tych wyborach osoby, które mają obywatelstwo tego państwa, a więc posiadają status obywateli Unii, lecz zamieszkują na terytorium Aruby, która jest terytorium zamorskim objętym szczególnymi zasadami stowarzyszenia ze Wspólnotą.

55. Obydwie sprawy wymagają więc, chociaż pod innym kątem, interpretacji zasad traktatu dotyczących obywatelstwa Unii i wyborów do Parlamentu Europejskiego, w szczególności w zakresie dotyczącym przyznawania prawa głosowania w tych wyborach oraz wykonywania tego prawa.

57. Przy tej okazji Trybunał w Strasburgu podkreślił, że w następstwie zmian wprowadzonych traktatem z Maastricht Parlament Europejski „został w wystarczającym stopniu zaangażowany w szczególny proces legislacyjny prowadzący do uchwalania aktów prawnych na podstawie art. 189 B i 189 C traktatu WE [obecnie art. 251 i 252 WE], jak również ogólną demokratyczną kontrolę działalności Wspólnoty Europejskiej, aby można było uznać, iż stanowi on część »ciała prawodawczego«”¹⁴ terytoriów takich jak Gibraltar, na których akty przyjmowane z istotnym udziałem Parlamentu Europejskiego mają „bezpośredni wpływ”¹⁵, ponieważ wywierają one „bezpośrednio skutki” i „dotyczą” miejscowej ludności w taki sam sposób, jak akty podejmowane przez lokalne organy stanowiące prawo¹⁶.

B — Sprawa C-145/04

1. Wprowadzenie

56. Sprawa ta nakłada się na dawny spór pomiędzy Królestwem Hiszpanii a Zjednoczonym Królestwem dotyczący suwerenności Gibraltaru i stanowi w pewnym sensie kontynuację ww. wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Matthews przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (zob. powyżej, pkt 31). Jak wskazałem, w wyroku tym rzeczony Trybunał uwzględnił skargę wniesioną przez obywatelkę brytyjską mającą miejsce zamieszkania w Gibraltarze i orzekł, że Zjednoczone Królestwo naruszyło art. 3 protokołu nr 1 do konwencji, nie zorganizowawszy wyborów do Parlamentu Europejskiego w Gibraltarze.

58. Z tego powodu, jak uznał dalej ten Trybunał, należało zorganizować wybory europejskie również w Gibraltarze. Ponieważ tego nie uczyniono, „skarżąca, jako osoba mająca miejsce zamieszkania w Gibraltarze, została pozbawiona wszelkiej możliwości wyrażenia opinii w przedmiocie wyboru członków Parlamentu Europejskiego”. Zatem, jak stwierdził Trybunał, „naruszona została sama istota prawa głosowania, jaką gwarantuje skarżącej art. 3 protokołu nr 1” do konwencji¹⁷.

14 — Zobacz ww. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Matthews przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, pkt 54. Tłumaczenie nieoficjalne.

15 — Ibidem, pkt 53.

16 — Ibidem, pkt 34 i 64.

17 — Ibidem, pkt 64 i 65.

59. W następstwie tego wyroku Zjednoczone Królestwo, jak już zauważyłem (pkt 34), zobowiązało się w deklaracji z dnia 18 lutego 2002 r., że uczyni wszystko, co niezbędne „w celu umożliwienia wyborcom z Gibraltaru udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego w ramach okręgu istniejącego w Zjednoczonym Królestwie i na tych samych zasadach, co pozostali wyborcy tego okręgu”.

60. To nie wszystko: w wykonaniu tej deklaracji Zjednoczone Królestwo przyjęło EPRA 2003. Ustawa ta, jak już wskazałem (pkt 20 i następne), stworzyła nowy okręg wyborczy składający się z Gibraltaru i istniejącego okręgu wyborczego w Anglii i Walii („złożony okręg wyborczy”) i wprowadziła specjalny rejestr wyborców prowadzony przez lokalnego urzędnika („Clerk of the House of Assembly of Gibraltar”), do którego mają być wpisane osoby uprawnione do głosowania. Wśród osób tych znajdują się w szczególności QCC, to znaczy obywatele krajów Wspólnoty Narodów, którzy mają prawo do wjazdu i przebywania w Gibraltarze bez jakiegokolwiek dokumentu lub zezwolenia lub którzy posiadają dokument lub zezwolenie uprawniające ich do wjazdu do Gibraltaru (zob. powyżej, pkt 24).

61. W skardze opartej na art. 227 WE rząd hiszpański formułuje dwa zarzuty przeciwko EPRA 2003:

- zgodnie z zarzutem pierwszym rozszerzenie prawa głosowania w wyborach do

Parlamentu Europejskiego na osoby, które, jak QCC, nie są obywatelami Zjednoczonego Królestwa, jest niezgodne z art. 17 WE, 19 WE, 189 WE i 190 WE;

- zgodnie z zarzutem drugim powyższe rozszerzenie i włączenie Gibraltaru do istniejącego okręgu wyborczego w Anglii i Walii są bezprawne, gdyż sprzeczne z załącznikiem II do aktu z 1976 r. oraz z zobowiązaniami podjętymi przez Zjednoczone Królestwo w deklaracji z dnia 18 lutego 2002 r. (zob. powyżej, pkt 34).

2. W przedmiocie zarzutu pierwszego

a) Wprowadzenie

62. W ramach tego zarzutu rząd hiszpański podnosi, że art. 17 WE, 19 WE, 189 WE i 190 WE, zgodnie z wykładnią systemową, przyznają prawo głosowania wyłącznie obywatelom Unii, a w konsekwencji zakazują państwom członkowskim rozciąganie tego prawa na inne osoby. Przyznając zatem prawo głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego osobom, które tak jak QCC nie mają obywatelstwa tego państwa, Zjednoczone Królestwo naruszyło te przepisy.

63. Rząd Zjednoczonego Królestwa odpiera jednak ten zarzut, podnosząc, że określenie osób, którym przysługuje omawiane prawo, pozostawiono w całości ocenie państw członkowskich. Zdaniem tego rządu, „we wszystkich kwestiach nieuregulowanych” w sposób jednolity przez prawo wspólnotowe, wybory europejskie podlegają „przepisom krajowym” każdego państwa członkowskiego (zob. motyw pierwszy decyzji 2002/772, jak również art. 8 aktu z 1976 r.). W braku przepisów wspólnotowych do państw członkowskich należy decyzja o tym, kto może brać udział w wyborach europejskich, a zatem również umożliwienie tego udziału osobom, które jak QCC są obywatelami państw trzecich. Chodzi zatem ostatecznie o zgodne z prawem wykonywanie swobodnego uznania przyznanego państwu członkowskiemu w tej materii przez prawo wspólnotowe.

64. Podobnie jak rząd hiszpański i Komisja nie mogą ze swej strony opowiedzieć się bezwarunkowo za tezą, która prowadzi do przyznania państwom członkowskim całkowitej swobody w tej dziedzinie. Uważam bowiem, że mimo iż uregulowania w tym przedmiocie są na razie dość ograniczone, prawo wspólnotowe może dostarczyć w tym względzie pewnych precyzyjnych i użytecznych wskazówek, a w szczególności wyznaczyć pewne granice uprawnień państw członkowskich w zakresie przyznawania (bądź nieprzyznawania) prawa głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

65. Moim zdaniem wskazówki te są zresztą dwojakiego rodzaju: pozytywne w znaczeniu, że wyznaczają granice swobody państw członkowskich co do odmowy tego prawa, i negatywne w znaczeniu, że określają granice swobody tych państw co do jego przyznawania.

66. Mimo że niniejsza sprawa (w odróżnieniu od sprawy C-300/04) dotyczy zasadniczo drugiego przypadku, chciałbym również odnieść się pokrótce do pierwszego z nich, w szczególności, aby przedstawić analizę obydwu przypadków (i obydwu spraw) w ramach pełniejszej oceny systemu i zasad, na których jest on oparty.

b) W przedmiocie prawa do głosowania w wyborach europejskich przysługującego obywatelom wspólnotowym

67. Chciałbym zacząć od ograniczeń pozytywnych. Uważam, że z ogółu zasad i reguł wspólnotowych, a więc wykraczając poza ewentualne wskazówki zawarte w różnych ustawodawstwach krajowych, można bezpośrednio wywieść obowiązek przyznania omawianego prawa głosowania obywatelom państw członkowskich, a w konsekwencji obywatelom Unii.

68. Co prawda żaden przepis wspólnotowy nie stanowi jednoznacznie i bezpośrednio, iż prawo to znajduje się wśród praw przyzna-

nych obywatelom Unii na mocy art. 17 ust. 2 WE. Można jednak zauważyć, że art. 19 ust. 2 WE, przyznając obywatelom państwa członkowskiego prawo głosowania w wyborach europejskich w innym państwie członkowskim, w którym mają oni miejsce zamieszkania na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa, w pewien sposób przyjmuje za uznany fakt, iż prawo to przysługuje obywatelom Unii. Taką samą argumentację można wywieść z art. 189 WE i 190 WE, które przewidują, że Parlament złożony jest z przedstawicieli „narodów”, a więc (co najmniej) obywateli „państw należących do Wspólnoty”.

69. Jednak niezależnie od tych odniesień, które mogłyby ewentualnie być uzupełnione, wydaje mi się, że przysługujące obywatelom Unii prawo głosowania w wyborach europejskich wynika przede wszystkim z zasad demokratycznych, na których opiera się Unia¹⁸, a w szczególności, powtarzając za Trybunałem w Strasburgu, z zasady wyborów powszechnych, stanowiącej „obecnie punkt odniesienia” dla nowoczesnych systemów demokratycznych¹⁹, zapisanej również we wspólnotowym porządku prawnym w art. 190 ust. 1 WE i art. 1 aktu z 1976 r., które stanowią wyraźnie, iż członkowie Parlamentu Europejskiego są wybierani

w „powszechnych wyborach bezpośrednich”. Zasada ta przemawia bowiem za przyznaniem prawa do głosowania „jak największej liczbie”²⁰ osób, a więc w zasadzie co najmniej wszystkim członkom wspólnoty państwowej.

70. Tę zasadniczą wskazówkę potwierdza ponadto fakt, że omawiane prawo stanowi jedno z praw podstawowych gwarantowanych przez konwencję, a w szczególności przez art. 3 protokołu nr 1 do konwencji, który ustanawia zobowiązanie „wysokich układających się stron [...] do organizowania w rozsądnych odstępach czasu wolnych wyborów opartych na tajnym głosowaniu, w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego”. Jest to więc jeden z „podstawowych środków pozwalających utrzymać »prawdziwie demokratyczny system polityczny«”²¹, a ściśle powiedziawszy „prawo podmiotowe” „o zasadniczym znaczeniu dla ustanowienia i zachowania podstaw prawdziwej demokracji opartej na zasadach państwa prawa”²².

71. W związku z powyższym uważam, że na podstawie samych tylko zasad podstawowych

18 — Artykuł 6 ust. 1 UE stanowi bowiem, iż „Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego, które są wspólne dla państw członkowskich”.

19 — Zobacz wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 2 marca 1987 r. w sprawie Mathieu-Mohin i Clerfayt przeciwko Belgii, seria A, nr 11, str. 22 i 23, § 51 oraz z dnia 6 października 2005 r. w sprawie Hirst przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, nr 2, 74025/01, § 59. Tłumaczenie nieoficjalne.

20 — Wyżej wymienione wyroki Mathieu-Mohin i Clerfayt przeciwko Belgii, § 51 i Hirst przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, § 59. Tłumaczenie nieoficjalne.

21 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Matthews przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, § 43. Tłumaczenie nieoficjalne.

22 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Hirst przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, § 58. Tłumaczenie nieoficjalne.

i powołanych wyżej przepisów²³ można stwierdzić, iż obywatele Unii są w pewien sposób „koniecznymi” posiadaczami prawa głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w tym znaczeniu, że przynajmniej co do zasady mogą domagać się przyznania im tego prawa. Jest tak oczywiście z zastrzeżeniem ewentualnych ograniczeń, które zazwyczaj nakładane są zgodnie z prawem w tej dziedzinie (wiek, miejsce zamieszkania, warunki dotyczące wybieralności, niełączenia mandatów, itp.) oraz sytuacji szczególnych (takich jak te, które następnie omówię, zob. poniżej, pkt 153).

c) W przedmiocie możliwości rozszerzenia prawa głosowania na obywateli państw trzecich

72. Przystąpię teraz do omówienia ograniczeń w znaczeniu negatywnym, które ewentualnie można wywieść z samego prawa wspólnotowego.

73. W niniejszej sprawie rząd hiszpański wywodzi tego rodzaju wskazówkę z tekstu przepisów. W szczególności rząd ten twierdzi, że państwa członkowskie nie są uprawnione do przyznawania prawa głosowania osobom, które (jak QCC) nie mają obywatelstwa państwa członkowskiego, a w konsekwencji obywatelstwa Unii.

74. W tym celu rząd ten opiera argumentację na art. 17 WE, 19 WE, 189 WE i 190 WE, jak również załączniku II do aktu z 1976 r., o których już wielokrotnie wspominałem. Należy jednak dodać, że powyższe postanowienia traktatu przywoływane są w związku z zarzutem pierwszym, podczas gdy załącznik II cytowany jest przy okazji zarzutu drugiego. W dalszym ciągu rozważań zachowam również to rozróżnienie, nie tylko ze względu na strukturę skargi, lecz również, a przede wszystkim dlatego, że jak wykazę, sformułowania ani rozstrzygnięcie kwestii nie są w obu przypadkach zbieżne.

75. Po pierwsze, rząd ten podnosi, że art. 17 WE, przewidując, iż obywatele państw członkowskich są obywatelami Unii i korzystają z praw określonych w traktacie, ustanawia ścisły związek pomiędzy obywatelstwem Unii i obywatelstwem państwa członkowskiego z jednej strony oraz korzystaniem z praw określonych w traktacie z drugiej. Z uwagi na ten związek prawo głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego może być przyznane wyłącznie obywatelom Unii. Związek ten jest również ustanowiony w art. 19 ust. 2 WE, zgodnie z którym „obywatel Unii” ma prawo głosowania w wyborach europejskich w państwie członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, nie posiadając obywatelstwa tego państwa.

76. Po drugie, twierdzi dalej rząd hiszpański, art. 189 i 190 WE stanowiące, że Parlament jest złożony z przedstawicieli „narodów państw należących do Wspólnoty”, nie dotyczą w sposób ogólny ludności zamieszkującej

23 — Nie trzeba przypominać, że na mocy art. 6 ust. 2 UE „Unia szanuje prawa podstawowe zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 roku, oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich, jako zasady ogólne prawa wspólnotowego”.

na danym terytorium, lecz osób mających wspólną przynależność państwową, to znaczy obywateli tego państwa. Użycie słowa „naród” w znaczeniu „wspólnota narodowa” w konstytucjach wielu państw członkowskich jest tego oczywistym dowodem.

77. Ze swej strony, pomijając na razie szczególną kwestię QCC (w odniesieniu do której, jak twierdzą poniżej, hiszpańskie zarzuty są bowiem uzasadnione), nie uważam, że z ogólnych zasad i reguł traktatu można wywieść, jak utrzymuje skarżący rząd, bezwzględny zakaz rozszerzania prawa głosowania poza krąg obywateli państw członkowskich. Jest tak z powodów, które chciałbym przedstawić.

78. Po pierwsze, wnioski, jakie rząd hiszpański wyprowadza z wyrażenia „narody państw należących do Wspólnoty” użytego w art. 189 WE i 190 WE wydają mi się mało przekonujące.

79. Przede wszystkim próba przypisania temu wyrażeniu znaczenia opartego, jeśli można tak powiedzieć, na wyborze ideologicznym, utożsamiającym „naród”, o którym mowa w tych przepisach, z pojęciem „wspólnoty narodowej”, wydaje mi się wątpliwa. Pomijając szczegółowe rozważania teoretyczne, wystarczy zauważyć, że zwyczajowo przez „wspólnotę narodową” rozumie się grupę jednostek połączonych ze sobą wspólną tradycją, kulturą, językiem, przynależnością etniczną, religią, itp., niezależnie od ich przynależności do tej samej organizacji

państwowej (a w związku z tym niezależnie od ich statusu obywateli tej organizacji państwowej). Otóż jeśli tak jest, to wydaje mi się oczywiście, że nie takie jest znaczenie terminu „naród” użytego we wspomnianych artykułach traktatu. W takim przypadku, z jednej strony, należałoby objąć tym pojęciem również osoby niebędące obywatelami państw członkowskich, ponieważ wszystkie jednostki mające powyższe cechy wspólne stanowią część „wspólnoty narodowej”, nawet jeżeli z powodów historycznych i politycznych przynależą one do różnych organizacji państwowych. Z drugiej strony, należałoby wykluczyć jednostki (a nawet całe wspólnoty!), które nie należą do „wspólnoty narodowej”, a które jednak są obywatelami państwa (mam na myśli na przykład mniejszości etniczne i językowe). Oczywiście jest, pomijając inne względy, że nie taki był cel traktatu i że nie taki jest stan rzeczy w praktyce. Sądzę także, że nie to miał na myśli skarżący rząd.

80. Chcąc nadać wyrażeniu „narody państw należących do Wspólnoty” ścisłe znaczenie prawne (co prawdę mówiąc wydaje mi się wątpliwe), z dużo większym prawdopodobieństwem należy uznać, że odnosi się ono po prostu do pojęcia „narodu”, to znaczy zorganizowanej politycznie wspólnoty jednostek w określonych ramach terytorialnych, połączonej prawnymi więzami obywatelstwa. Można więc uznać, że w zasadzie pojęcia „narodu” i „obywateli” nakładają się na siebie.

81. Powyższe uwagi dostarczają jednak niewiele wskazówek w istotnej w tym przypadku kwestii, jaką jest rozszerzenie prawa głosowania w wyborach europejskich. Nie można bowiem uznać, że to nałożenie się pojęć rozciąga się automatycznie, przez pewien rodzaj przełożenia na relację pomiędzy „narodem” a „elektoratem”, narzucając ścisły związek pomiędzy tymi dwoma pojęciami, a w konsekwencji niemożność rozszerzenia drugiego poza granice pierwszego.

82. Wniosek taki należy odrzucić z wielu powodów. Poprzestanę na spostrzeżeniu, że gdyby wniosek ten był słuszny, ograniczenia, które jak zauważyłem, występują zazwyczaj w kwestiach wyborczych, byłyby trudne do uzasadnienia, tak jak z drugiej strony trudne lub wręcz niemożliwe do uzasadnienia byłoby bardziej liberalne podejście przyjmowane czasami przez same państwa członkowskie. Pomijam ponadto paradoks sytuacji, w której z jednej strony przyznaje się państwu członkowskiemu szeroki zakres swobodnego uznania w określaniu kryteriów, ograniczeń i zasad nadawania obywatelstwa tego państwa, a tym samym rozszerzaniu statusu obywatela Unii w pełnym zakresie, a z drugiej odmawia mu się możliwości przyznania jednego z praw (być może nawet najważniejszego) związanego z tym statusem.

83. W tej sytuacji uznać należy, że zbieżność pomiędzy „narodem/obywatelami” a „elektoratem” nie może stanowić bezwzględnej i obowiązującej zasady. Zakłada ona z pewnością (jak już zauważyłem), że prawo głosowania powinno zasadniczo przysługi-

wać obywatelom, natomiast nie oznacza ona, że prawo to musi być wykonywane przez każdego z nich ani że musi być ono zastrzeżone wyłącznie dla nich.

84. Innymi słowy, zbieżność ta nie tylko nie stanowi bezwzględnej zasady, lecz również może nie występować w jednym lub drugim przypadku. Prawdą jest, że zazwyczaj różnica wynika z ograniczenia kręgu obywateli mogących domagać się omawianego prawa, gdyż państwa członkowskie starają się co do zasady (właśnie w odniesieniu do swoich obywateli) regulować sposób wykonywania prawa głosowania, a w konsekwencji przynależność do „elektoratu” (zob. pkt 71 powyżej, a przede wszystkim pkt 148 i następne, dotyczące sprawy C-300/04). Nie można jednakże wykluczyć, że z uwagi na szczególne uwarunkowania krajowe lub polityczne decyzje ustawodawcy będzie ona polegać również na rozszerzeniu bazy elektoratu.

85. Potwierdza to zresztą, jak słusznie zauważyło Zjednoczone Królestwo i Komisja, doświadczenie niektórych państw członkowskich. Nawet jeżeli tendencja zastrzegania prawa głosowania wyłącznie na rzecz obywateli (z pewnymi wyjątkami) jest wyraźnie przeważająca, nie brakuje przykładów, które świadczą o tym, że elektorat jest ujmowany w sposób szeroki.

86. Ma to miejsce na przykład w Zjednoczonym Królestwie, gdzie do głosowania we wszystkich wyborach dopuszczeni są nie tylko obywatele brytyjscy, lecz także — o ile spełniają kryterium miejsca zamieszkania — obywatele irlandzcy oraz QCC, czyli obywatele krajów Wspólnoty Narodów, od których nie jest wymagany dokument ani zezwolenie na wjazd do Zjednoczonego Królestwa lub pobyt w nim.

87. Można również przywołać trwające w wielu państwach członkowskich debaty (czasami nawet formułowane propozycje) dotyczące możliwości przyznania, pod pewnymi warunkami, prawa głosowania cudzoziemcom (spoza Wspólnoty), którzy wykazują się pewnym okresem zamieszkania w państwie członkowskim.

88. Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że art. 189 WE i 190 WE, które stanowią, że Parlament jest „złożony z przedstawicieli narodów należących do Wspólnoty”, z jednej strony nie oznaczają bez wątpienia (z przedstawionych wyżej powodów), że wszyscy obywatele tych państw rzeczywiście mają prawo głosowania i bycia reprezentowanym w tym zgromadzeniu, a z drugiej strony nie ograniczają koniecznie tego prawa wyłącznie do obywateli.

89. Przechodząc do pozostałych argumentów podniesionych przez rząd hiszpański,

dodać należy, że powyższego wniosku — wbrew temu, co twierdzi ten rząd — w żaden sposób nie podważa fakt, iż art. 19 ust. 2 WE pozwala wyłącznie „obywatelom Unii” na głosowanie w wyborach europejskich w państwie członkowskim, w którym mają miejsce zamieszkania, nawet jeżeli nie są obywatelami tego państwa. Chodzi tu w istocie o specjalny rodzaj przywileju przyznanego (tym razem) wyłącznie obywatelom Unii, z którego nie mogą korzystać inne osoby. Nie ma to jednakże nic wspólnego z możliwością wykonywania prawa głosowania, które państwo przyznaje innym osobom *na swoim własnym terytorium*.

90. Na bardziej ogólnej płaszczyźnie nie uważam również, że art. 17 WE przeczy podtrzywanemu tutaj twierdzeniu. Jak zauważył bowiem rząd Zjednoczonego Królestwa i Komisja, przepis ten, stanowiąc, że „obywatele Unii korzystają z praw i podlegają obowiązkom przewidzianym w niniejszym traktacie”, jest potwierdzeniem przyznania na rzecz tych osób pewnych praw, określonych w innym miejscu (w szczególności w art. 18–21 WE). Jednakże przepis ten w żaden sposób nie zakłada, że prawa te mogą przysługiwać *wyłącznie* obywatelom Unii.

91. Wynika to zresztą z samego traktatu, który wyraźnie rozciąga niektóre z tych praw poza krąg obywateli Unii. Tytułem przykładu wystarczy przypomnieć, że zgodnie z art. 194 WE i 195 WE prawo skierowania petycji do Parlamentu Europejskiego lub prawo wniesienia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich zostało przyznane „wszystkim osobom fizycznym lub

prawnym mającym miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w państwie członkowskim”.

głosowania „jak największej liczbie osób”²⁴, a w konsekwencji ewentualnie także cudzoziemcom zamieszkałym w danym państwie członkowskim²⁵, którzy podobnie jak obywatele faktycznie podlegają aktom uchwalanym przez krajowe i wspólnotowe organy stanowiące prawo.

92. Rozszerzenie praw określonych w art. 18–21 WE na osoby nieposiadające statusu obywateli Unii nie jest więc — jak utrzymuje rząd hiszpański — zjawiskiem wyjątkowym, które „rozbija” jednolite pojęcie obywatelstwa. Wręcz przeciwnie, fakt, że niektóre z tych praw uznane za wyznaczniki statusu prawnego obywateli Unii zostały przez samo prawo wspólnotowe rozciągnięte poza ten krąg, potwierdza, że prawa te nie stanowią koniecznie wyłącznej prerogatywy obywateli. Co więcej, można również uznać, że jeżeli dla niektórych z tych praw samo prawo wspólnotowe dokonuje takiego rozszerzenia, to nie można w zasadzie wykluczyć, że dla innych (takich właśnie jak prawo głosowania) państwo członkowskie może podjąć taką decyzję w sposób samodzielny.

d) W przedmiocie przesłanek rozszerzenia tego prawa

94. Mając powyższe na uwadze, pozostaje określić, przez kogo i po spełnieniu jakich przesłanek prawo głosowania może zostać ewentualnie rozszerzone.

95. Rząd hiszpański uważa bowiem, że nawet gdyby założyć, że rozszerzenie prawa głosowania jest dopuszczalne, powinno ono należeć do wyłącznej kompetencji Wspólnoty i wynikać jednoznacznie z samego traktatu albo wspólnotowego przepisu prawa wtórnego. W przeciwnym razie, dodaje ten rząd, prawo wspólnotowe mogłoby zawierać nawet 25 różnych uregulowań definiujących elektorat Parlamentu, a zatem wpływających na przyznanie prawa będącego prawem wspólnotowym, jakim jest prawo głosowania.

93. Jest tak tym bardziej, że rozszerzenie to zdaje się być zgodne z demokratyczną zasadą wyborów powszechnych, na której oparta jest również Unia Europejska. Zasada ta przemawia bowiem — jak wcześniej zauważyłem (zob. pkt 69) — za przyznaniem prawa

24 — Zobacz ww. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Mathieu-Mohin i Clerfayt przeciwko Belgii, § 59. Tłumaczenie nieoficjalne.

25 — Zobacz Lignes directrices du Code de bonne conduite en matière électorale przyjęte przez Europejską Komisję na rzecz demokracji (znaną pod nazwą Komisji Weneckiej) na podstawie prawa Rady Europy w trakcie jej 25 sesji (Wenecja, 18–19 października 2002 r.) (§ 1) wraz z dotyczącym go sprawozdaniem wyjaśniającym.

96. Otóż powyższy zarzut rządu hiszpańskiego również nie wydaje mi się przekonujący. Pomija on bowiem fakt, że zarzucana różnorodność uregulowań jest przede wszystkim skutkiem sytuacji, która w pewien sposób znajduje podstawy prawne zarówno w samym traktacie, jak i w prawodawstwie wspólnotowym.

97. Traktat nakłada na Parlament obowiązek opracowania projektu umożliwiającego przeprowadzenie wyborów do Parlamentu w głosowaniu powszechnym „zgodnie z jednolitą procedurą we wszystkich państwach członkowskich”, który następnie ma zostać przedstawiony do zatwierdzenia Radzie i którego przyjęcie przez państwa członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi, jest zalecane (art. 190 ust. 4 WE).

98. Wiadomo jednak, że jednolita procedura przynajmniej dotychczas jeszcze nie powstała. Akt z 1976 r. dotyczący wyboru przedstawicieli do Parlamentu, zmieniony ostatnio decyzją 2002/772, opowiedział się za drugim rozwiązaniem przewidzianym w art. 190 ust. 4 WE i poprzestał na określeniu pewnych „wspólnych zasad”²⁶, dotyczących w szczególności proporcjonal-

nego charakteru głosowania (art. 1), czasu trwania kadencji (art. 5), zasad niełączenia mandatów przedstawicieli (art. 7), okresu wyborczego (art. 10) oraz chwili rozpoczęcia liczenia głosów (art. 11).

99. Jeżeli chodzi o wszystkie inne „aspekty nieregulowane” tym aktem, państwa członkowskie mają swobodę stosowania „[swoich] krajowych przepisów” (motyw pierwszy decyzji 2002/772). Zgodnie bowiem z art. 8 „z zastrzeżeniem postanowień niniejszego aktu, procedura wyborcza w każdym państwie członkowskim podlega przepisom krajowym”, które „mogą ewentualnie uwzględniać szczególne warunki w państwach członkowskich”.

100. Wynika z tego, że w chwili obecnej nie ma wśród państw członkowskich zbieżności reguł określających osoby, którym przysługuje prawo głosowania w wyborach do Parlamentu, podobnie jak nie ma jednolitych zasad dotyczących osób, którym przysługuje bierne prawo wyborcze, ponieważ art. 7 aktu z 1976 r. wymienia niektóre przyczyny niełączenia funkcji z mandatem posła europejskiego, ale określenie innych ewentualnych przyczyn niełączenia mandatów (jak również nieprzysługiwania biernego prawa wyborczego) powierza poszczególnym państwom członkowskim.

101. Otóż wydaje mi się, że w tych okolicznościach do czasu przyjęcia ewentualnej jednolitej ordynacji wyborczej nie można

26 — Artykuł 138 ust. 3 traktatu w swojej pierwotnej wersji nie przewidywał jednoznacznie tej drugiej możliwości, stanowiąc po prostu, że „Parlament Europejski opracuje projekty mające na celu umożliwienie przeprowadzenia powszechnych wyborów bezpośrednich zgodnie z jednolitą procedurą we wszystkich państwach członkowskich”. Jednakże Rada i Parlament interpretowały ten przepis w sposób umożliwiający stopniowe wprowadzenie jednolitej procedury.

zaprzeczyć, że państwu członkowskiemu w zakresie go dotyczącym przysługuje prawo określenia elektoratu w wyborach europejskich poprzez ewentualne rozszerzenie (lub, jak wykażę dalej, ograniczenie) w stosunku do kręgu obywateli tego państwa liczby osób uprawnionych do głosowania, ze względu na specyfikę jego systemu prawnego.

e) W przedmiocie ograniczeń dotyczących rozszerzania prawa głosowania

102. Bez wątpienia wykonywanie tego prawa nie może być nieograniczone: po pierwsze, w sposób ogólny, dlatego że wybór Parlamentu nie jest sprawą jednego państwa członkowskiego, lecz dotyczy i wpływa na całą Unię, i po drugie, w szczególności, dlatego że z samych przepisów wspólnotowych analizowanych przeze mnie wynika wyraźnie, że w „typowej” sytuacji prawo głosowania przyznane jest obywatelom Unii.

103. Uważam więc, że prawo to może być wykonywane jedynie wyjątkowo z uwzględnieniem ograniczeń i przesłanek zgodnych z prawem wspólnotowym. Oznacza to, że w każdym przypadku należy przestrzegać ogólnych zasad prawa wspólnotowego — w niniejszym przypadku w szczególności, zasad racjonalności, proporcjonalności i niedyskryminacji — jak również, rzecz

jasna, ewentualnych szczególnych przepisów wspólnotowych w tej dziedzinie (takich jak przepisy wynikające dla Zjednoczonego Królestwa z załącznika II do aktu z 1976 r., do których powrócę w pkt 112 i następnych).

104. Wydaje mi się zatem, że zgodne z tymi zasadami jest wyłączenie możliwości rozszerzania prawa głosowania na osoby, które nie mają żadnego rzeczywistego związku ze Wspólnotą, w zgodzie także z logiką systemu i z przepisami, które, jak wskazałem (pkt 91), rozciągają prawa obywateli na inne osoby na podstawie właśnie tego kryterium.

105. Uważam ponadto, że słuszne jest, wciąż zgodnie z wyżej wymienionymi kryteriami, ograniczenie możliwości rozszerzenia tego prawa do przypadków, w których rozszerzenie takie jest przewidziane także w odniesieniu do wyborów do parlamentu krajowego.

106. Rzecz jasna, nie zmniejszy to rozbieżności wynikających z utrzymującego się braku wypracowanych wspólnych uregulowań. Istnieć będą zatem w dalszym ciągu państwa członkowskie, w których cudzoziemcy i/lub obywatele tego kraju zamieszkali w państwach trzecich mogą głosować, podczas gdy w innych państwach jedna z tych możliwości czy też obydwie będą wyłączone. Podobnie jak w niektórych państwach członkowskich, w odróżnieniu od

innych prawo głosowania lub bierne prawo wyborcze przysługiwać będzie wyłącznie obywatelom w pewnym wieku lub zostaną ustanowione pewne podstawy niełączenia mandatów, lub nieprzysługiwania biernego prawa wyborczego.

107. Wszystko to jest jednak negatywnym skutkiem niepełnego charakteru uregulowań wspólnotowych w tej dziedzinie, lecz nie stanowi, ani w jednym, ani w drugim przypadku, naruszenia tych uregulowań.

108. Z powyższych względów uważam, że art. 17 WE, 19 WE, 189 WE i 190 WE nie stoją na przeszkodzie, aby Zjednoczone Królestwo — zgodnie z przepisami regulującymi krajowe wybory parlamentarne — przyznało prawo głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego osobom, które jak QCC nie są obywatelami Zjednoczonego Królestwa ani żadnego innego państwa członkowskiego, ale mają miejsce zamieszkania w Zjednoczonym Królestwie lub na innym terytorium, w tym przypadku w Gibraltarze, za którego stosunki zewnętrzne państwo to jest odpowiedzialne.

109. Oczywiście w świetle tej konkluzji upada zarzut rządu hiszpańskiego, zgodnie z którym Zjednoczone Królestwo w swojej deklaracji z 1982 r. nie włączyło QCC do kategorii osób, które są uznawane za „obywateli Zjednoczonego Królestwa” w rozu-

mieniu prawa wspólnotowego²⁷. Powyższa analiza dotyczy bowiem przyznawania prawa głosowania osobom innym niż obywatele.

110. Uważam więc, że mogę uznać, iż postawiony przez Królestwo Hiszpanii zarzut niezgodności z prawem rozszerzenia prawa głosowania na osoby takie jak QCC, z uwagi na naruszenie art. 17 WE, 19 WE, 189 WE i 190 WE, nie może być uwzględniony.

111. W tej kwestii należy jeszcze ustalić, czy zarzut ten nie jest zasadny, jeżeli chodzi o podnoszone naruszenie załącznika II do aktu z 1976 r. Jak już jednak zauważyłem (zob. powyżej, pkt 74), kwestia ta nie jest postawiona w taki sam sposób i jest ściśle związana w zakresie skargi z zarzutem drugim podniesionym przez Królestwo Hiszpanii. Dlatego też rozważę ją, analizując zarzut drugi.

27 — W „nowej deklaracji rządu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z 1982 r. w sprawie definicji pojęcia „obywatele” (Dz.U. 1983, C 23, str. 1), która od dnia 1 stycznia 1983 r. zastąpiła deklarację z 1972 r. załączoną do aktu końcowego traktatu w sprawie przystąpienia Zjednoczonego Królestwa, stwierdzono, że „[w] odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej terminy „obywatele”, „obywatele państw członkowskich” i „obywatele państw członkowskich oraz krajów i terytoriów zamorskich” stosowane w Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą, Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Energii Atomowej i Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Węgla i Stali oraz w innych aktach Wspólnoty podjętych na ich podstawie należy rozumieć jako odnoszące się do: a) obywateli brytyjskich b) osób posiadających status brytyjski [będące brytyjskimi poddanymi], na mocy części IV ustawy o obywatelstwie brytyjskim z 1981 roku, oraz prawo do zamieszkania w Zjednoczonym Królestwie [i z tego powodu] niepodlegających kontroli imigracyjnej; c) obywateli brytyjskich Terytoriów Zależnych uzyskujących obywatelstwo poprzez połączenie [z uwagi na związek] z Gibraltarem”.

3. W przedmiocie zarzutu drugiego

112. W zarzucie drugim Królestwo Hiszpanii podnosi, że włączając Gibraltar do okręgu wyborczego istniejącego w Zjednoczonym Królestwie, EPRA 2003 naruszyła akt z 1976 r. oraz deklarację rządu angielskiego z dnia 18 lutego 2002 r.

113. W tym względzie rząd hiszpański przypomina na wstępie, że na mocy załącznika II, Zjednoczone Królestwo może stosować postanowienia aktu z 1976 r. dotyczące wyborów do Parlamentu Europejskiego „jedynie w stosunku do Zjednoczonego Królestwa”, a w związku z tym z wyłączeniem Gibraltaru, który nie jest częścią tego królestwa. Nie oznacza to, że Zjednoczone Królestwo nie powinno było zastosować się do ww. wyroku w sprawie Matthews przeciwko Zjednoczonemu Królestwu ani organizować w związku z tym wyborów europejskich również w kolonii; jednak Królestwo Hiszpanii podnosi, że należało to zrobić według zasad, które sam rząd brytyjski sformułował w swojej deklaracji z dnia 18 lutego 2002 r., to znaczy „w celu umożliwienia *wyborcom* z Gibraltaru udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego w ramach okręgu istniejącego w Zjednoczonym Królestwie”²⁸.

114. Innymi słowy, skarżący rząd uważa, że w celu zastosowania się do wyroku w sprawie Matthews przeciwko Zjednoczonemu Króle-

stwu, nie naruszając załącznika i deklaracji z 2002 r., Zjednoczone Królestwo powinno było włączyć do istniejącego okręgu wyborczego nie *terytorium Gibraltaru*, lecz jedynie *wyborców z Gibraltaru będących obywatelami Zjednoczonego Królestwa*, oraz powinno było to uczynić nie angażując w żaden sposób w procedurę wyborczą władz kolonii.

115. Reasumując, skarżący rząd stoi na stanowisku, iż Zjednoczone Królestwo *nie* powinno było:

- tworzyć dla celów wyborów europejskich nowego okręgu wyborczego, który łączy Gibraltar z okręgiem wyborczym w Anglii i w Walii (art. 9 EPRA 2003), włączając de facto terytorium kolonii do terytorium Zjednoczonego Królestwa;
- umożliwiać głosowania w Gibraltarze (art. 15);
- rozszerzać tego prawa na wyborców, którzy nie posiadają obywatelstwa Zjednoczonego Królestwa ani obywatelstwa żadnego innego państwa członkowskiego Unii (art. 16);
- tworzyć dla Gibraltaru rejestru wyborców prowadzonego przez lokalnego urzędnika (art. 13 i 14);

28 — Tłumaczenie nieoficjalne. Moje podkreślenie.

— przyznawać jakiegokolwiek kompetencji sądom Gibraltaru.

został zobowiązany do zorganizowania wyborów europejskich także w Gibraltarze, a więc musiał przyjąć niezbędne w tym celu uregulowania.

116. Zjednoczone Królestwo popierane przez Komisję odpowiada na te zarzuty, że załącznik II do aktu z 1976 r. powinien być interpretowany w poszanowaniu praw podstawowych gwarantowanych przez konwencję, których wykładni dokonał Trybunał w Strasburgu w wyroku Matthews przeciwko Zjednoczonemu Królestwu. Ponadto w systemie takim jak angielski, opartym na regionalnych okręgach wyborczych, nie było możliwe zorganizowanie wyborów w Gibraltarze (a w konsekwencji zagwarantowanie korzystania z tego prawa), bez utworzenia złożonego okręgu wyborczego, łączącego kolonię z istniejącym okręgiem wyborczym w Zjednoczonym Królestwie. Z tego samego powodu, twierdzi dalej rząd Zjednoczonego Królestwa, należało również utworzyć w Gibraltarze rejestr wyborców i dopuścić możliwość wnoszenia skarg wyborczych przed sądy kolonii. Przyznanie tych samych kompetencji organom znajdującym się w Zjednoczonym Królestwie, w odległości wielu tysięcy kilometrów, byłoby sprzeczne z podstawowym wymogiem skutecznej i przejrzystej procedury.

117. Ze swej strony zwrócę najpierw uwagę, że w niniejszej sprawie bezsporne jest, że przed wyrokiem w sprawie Matthews przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (powołanym wyżej, pkt 113) załącznik II umożliwiał Zjednoczonemu Królestwu zorganizowanie wyborów do Parlamentu Europejskiego wyłącznie na terytorium Zjednoczonego Królestwa. Bezsporne jest również, że w następstwie tego wyroku rząd brytyjski

118. Mając powyższe na uwadze, należy zastanowić się, czy Zjednoczone Królestwo mogło postąpić tak, jak postąpiło, mimo braku formalnych zmian treści załącznika II. Uważam, że pozytywna odpowiedź na to pytanie nie ulega wątpliwości, zważywszy na uprzywilejowane miejsce przyznawane ochronie praw podstawowych w prawie wspólnotowym.

119. Artykuł F ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (obecnie art. 6 ust. 2 UE), powtarzając prawie dosłownie jednoznacznie określony kierunek orzecznictwa, wyrażony już w preambule Jednolitego Aktu Europejskiego, stanowi bowiem, iż „Unia szanuje prawa podstawowe zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 roku, oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich, jako zasady ogólne prawa wspólnotowego”.

120. Również orzecznictwo wspólnotowe niezmiennie stoi na stanowisku, iż „prawa podstawowe stanowią integralną część ogólnych zasad prawa, których poszanowanie zapewnia Trybunał” i których źródłem są „tradycje konstytucyjne wspólne dla państw

członkowskich, jak również wskazówki znajdujące się w dokumentach międzynarodowych dotyczących ochrony praw człowieka, przy tworzeniu których państwa członkowskie współpracowały lub do których przystąpiły”. Konwencja ma w tym kontekście „szczególne znaczenie”²⁹.

121. Wynika z tego, że w prawie wspólnotowym przestrzeganie uznanych w taki sposób praw podstawowych stanowi podstawowy „obowiązek” „zarówno Wspólnoty, jak i państw członkowskich”³⁰, i że z tego względu ten porządek prawny nie dopuszcza „środków, które uniemożliwiają zachowanie” tych praw³¹.

122. Należy dodać, że odnosi się to w szczególności do niniejszej sprawy mającej za punkt wyjścia wyrok Trybunału w Strasburgu, który orzekł właśnie w przedmiocie prawa głosowania do Parlamentu Europejskiego, mając na względzie status Gibraltaru, i stwierdził „naruszenie Konwencji” wynikające z załącznika do aktu z 1976 r., do którego Zjednoczone Królestwo przystąpiło”³², polegające na pozbawieniu obywatelki brytyjskiej „będącej osobą mającą

miejsce zamieszkania w Gibraltarze [...] jakiegokolwiek możliwości wyrażenia opinii w przedmiocie wyboru członków Parlamentu Europejskiego”³³.

123. W rezultacie, jak przyznają również strony postępowania, mimo niedokonania zmian załącznika II, Zjednoczone Królestwo nie tylko mogło, ale i musiało przyjąć wszelkie niezbędne środki w celu zapewnienia pełnego i rzeczywistego poszanowania tego prawa podstawowego.

124. Mając powyższe na uwadze, należy obecnie szczegółowo rozważyć kwestię zgodności z prawem tych środków, w świetle zarzutów sformułowanych przez Królestwo Hiszpanii.

125. Wydaje mi się, iż z tego punktu widzenia omawiane uregulowania angielskie tylko w części zasługują na aprobatę. Tak więc zbieżne z powołanymi wyżej zasadami, a zatem zgodne z prawem wydają się: utworzenie złożonego okręgu wyborczego, zorganizowanie głosowania w Gibraltarze, wprowadzenie — także w Gibraltarze — rejestru wyborców i wreszcie umożliwienie wnoszenia skarg wyborczych przed sądy kolonii. Natomiast uważam, że dopuszczenie do głosowania osób, które jak QCC nie są obywatelami Unii, jest niezgodne z prawem.

29 — Wyrok z dnia 14 października 2004 r. w sprawie C-36/02 Omega, Zb.Orz. str. I-9609, pkt 33. Jeśli chodzi o utrwalone orzecznictwo: zob. spośród najnowszych wyroki z dnia 18 czerwca 1991 r. w sprawie C-260/89 ERT, Rec. str. I-2925, pkt 41; z dnia 6 marca 2001 r. w sprawie C-274/99 P Conolly przeciwko Komisji, Rec. str. I-1611, pkt 37; z dnia 22 października 2002 r. w sprawie C-94/00 Roquette Frères, Rec. str. I-9011, pkt 25 i z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie C-112/00 Schmidberger, Rec. str. I-5659, pkt 71.

30 — Powołane wyżej wyroki w sprawie Schmidberger, pkt 74 i w sprawie Omega, pkt 35.

31 — Powołane wyżej wyroki w sprawie Schmidberger, pkt 73; ERT, pkt 41 oraz wyrok z dnia 29 maja 1997 r. w sprawie C-299/95 Kremzow, Rec. str. I-2629, pkt 14.

32 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Matthews przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, pkt 33. Tłumaczenie nieoficjalne.

33 — Ibidem, pkt 64. Tłumaczenie nieoficjalne.

126. Sądzę, że jest tak z następujących powodów. Jeżeli chodzi o złożony okręg wyborczy, przyznaję rację Zjednoczonemu Królestwu i Komisji co do tego, że w systemie takim jak system angielski, w którym wyborcy głosują w regionalnych okręgach wyborczych w systemie proporcjonalnym, jedynym możliwym rozwiązaniem w celu rozciągnięcia prawa głosu na wyborców z Gibraltaru było zmodyfikowanie jednego z istniejących w Zjednoczonym Królestwie okręgów wyborczych w taki sposób, aby włączyć do niego kolonię. Ponieważ, z uwagi na niewielką liczbę wyborców w Gibraltarze, nie było możliwe utworzenie tam samodzielnego okręgu wyborczego, Zjednoczone Królestwo nie mogło zrobić nic innego niż „rozszerzyć” na kolonię jeden z istniejących już okręgów. Królestwo Hiszpanii nie kwestionowało tych argumentów, jak też nie wskazało konkretnych alternatywnych rozwiązań możliwych do zastosowania przez Zjednoczone Królestwo.

127. Jeżeli chodzi natomiast o inne środki nierozzerwalnie związane z głosowaniem w kolonii (utworzenie rejestru, przyznanie kompetencji sądowych, organizację głosowania na obszarze kolonii), sądzę, że Zjednoczone Królestwo i Komisja także słusznie uznają, iż środki te są konieczne dla zagwarantowania skuteczności prawa głosowania. Uważam bowiem, że wyrok w sprawie Matthews przeciwko Zjednoczonemu Królestwu nie zostałby w pełni wykonany, gdyby wyborcy byli zmuszeni udać się do Zjednoczonego Królestwa lub dokonywać czynności związanych z głosowaniem w sposób korespondencyjny (wpis do rejestru wyborców, głosowanie, ewentualne sprzeciwy). W taki

sposób wykonywanie prawa głosowania okazałoby się bowiem nadmiernie utrudnione i kosztowne, a być może także mniej przejrzyste. Ponadto, jak podkreślała Komisja, nie byłoby uzasadnione narzucanie wyborcom z Gibraltaru procedury głosowania korespondencyjnego, gdyż procedura ta jest zwykle stosowana wyłącznie w braku innych możliwych rozwiązań (na przykład w przypadku osób hospitalizowanych, pozbawionych wolności, wyborców zamieszkałych za granicą)³⁴.

128. Nie mogę natomiast zgodzić się ze stanowiskiem Zjednoczonego Królestwa i Komisji, jeżeli chodzi o rozszerzenie prawa głosowania na osoby, które tak jak QCC nie są obywatelami Zjednoczonego Królestwa ani żadnego innego państwa członkowskiego Unii. Jestem bowiem zdania, że takie rozszerzenie nie wynika z konieczności zagwarantowania wykonywania prawa podstawowego, a tym samym nie uzasadnia odstępstwa od załącznika II.

129. Jak zauważyłem, odstępstwo takie jest dopuszczalne jedynie pod warunkiem, że wymagać go będzie zasada wyższego rzędu, taka właśnie jak nakaz ochrony prawa podstawowego. Otóż w istotnym w tej sprawie zakresie tego rodzaju prawo nie występuje.

34 — Na temat wyjątkowego charakteru głosowania korespondencyjnego, zob. *Lignes directrices du Code de bonne conduite en matière électorale* wraz z dotyczącym go sprawozdaniem wyjaśniającym (pkt 38), powołane w przypisie 25.

130. Jak bowiem próbowałem wykazać powyżej, ewolucja nowoczesnych systemów demokratycznych umożliwia, pod pewnymi warunkami, rozciągnięcie praw uczestniczenia w życiu politycznym na cudzoziemców osiedlonych w danym państwie (zob. powyżej, pkt 93). Jednakże możliwość taka stanowi w chwili obecnej wynik swobodnego politycznego wyboru, co więcej raczej rzadko występującego w praktyce państw członkowskich. W tej sytuacji krajowe uregulowania wyborcze mogą w sposób uprawniony przewidywać, że obywatele państw trzecich nie mają prawa głosowania i nie pociąga to za sobą, jak już stwierdziłem, żadnego ryzyka naruszenia zasad konwencji³⁵.

131. Wynika z tego, że o ile z przedstawionych już powodów uregulowania te wymagają udziału obywateli Unii w wyborach do Parlamentu Europejskiego organizowanych w Gibraltarze, zezwalając w tym zakresie na odstępstwo od załącznika II, nie jest tak, jeżeli chodzi o udział w tych wyborach obywateli państw trzecich, jakimi są QCC. Względem tych osób zakaz wyrażony w załączniku pozostaje w mocy, co sprawia, że angielskie krajowe przepisy wyborcze zezwalające na taki udział są niezgodne z prawem.

132. Właśnie dlatego uważam, że zarzut drugi podniesiony przez Królestwo Hiszpanii

powinien być uwzględniony w zakresie, w jakim podnosi, że przyznanie prawa głosowania w Gibraltarze osobom, takim jak QCC, które nie są obywatelami Zjednoczonego Królestwa ani żadnego innego państwa członkowskiego Unii (art. 16 ust. 1 i 5 EPRA 2003), jest niezgodne z prawem z powodu naruszenia załącznika II.

133. Proponuję więc, aby Trybunał orzekł, że Zjednoczone Królestwo, przyznając prawo głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Gibraltarze osobom takim jak QCC, które nie są obywatelami Zjednoczonego Królestwa ani żadnego innego państwa członkowskiego Unii (art. 16 ust. 1 i 5 EPRA 2003), uchybiło swoim zobowiązaniom wynikającym z załącznika II do aktu z 1976 r.

C — *Sprawa C-300/04*

1. Wprowadzenie

134. Jak już zaznaczyłem, sprawa C-300/04 dotyczy również kwestii prawa głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego. U jej podstaw znajdują się szczególne przepisy prawa niderlandzkiego, które regulują przyznanie prawa głosowania osobom posia-

35 — Zobacz w tym zakresie: *Lignes directrices du Code de bonne conduite en matière électorale* [ust. 1 pkt 1 lit. b)] wraz z dotyczącym go sprawozdaniem wyjaśniającym [ust. 1 pkt 1 lit. b)] powołane w przypisie 25.

dającym obywatelstwo państwa w zależności od tego, w której części państwa znajduje się ich miejsce zamieszkania.

135. Jak zauważyłem powyżej (zob. pkt 26 i 27), ustrój Królestwa Niderlandów ma dwie szczególne cechy: po pierwsze, podział Królestwa na trzy podmioty państwowe, tj. Niderlandy, Antyle Niderlandzkie i Arubę, a po drugie istnienie tylko jednego niepodzielnego obywatelstwa niderlandzkiego.

136. Te szczególne cechy mają znaczenie przy przyznawaniu obywatelom prawa głosowania. Zgodnie bowiem z niderlandzką ordynacją wyborczą prawo uczestniczenia w wyborach do parlamentu Niderlandzkiego mają wyłącznie obywatele niderlandzcy mający miejsce zamieszkania w Niderlandach lub w państwach trzecich, natomiast nie mają go obywatele zamieszkali na Antylach Niderlandzkich lub na Arubie³⁶ (art. B 1 ust. 1 i 2). Ta sama zasada odnosi się również do wyborów europejskich, ponieważ do wyborów tych dopuszczone są wyłącznie osoby, które mają prawo głosowania w niderlandzkich wyborach parlamentarnych [art. Y 3 lit. a)].

137. To na podstawie tych przepisów M. G. Eman i O.B. Sevinger, obywatele nider-

landzcy zamieszkali na Arubie, nie zostali wpisani do rejestrów wyborczych i zostali wykluczeni z głosowania w wyborach europejskich w czerwcu 2004 r. Wykluczenie to zapoczątkowało spór, w ramach którego Nederlandse Raad van State postanowił zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości na podstawie art. 234 WE z następującymi pytaniami:

- „1) Czy część druga traktatu znajduje zastosowanie do osób posiadających obywatelstwo państwa członkowskiego i przebywających lub mających miejsce zamieszkania na terytorium należącym do KTZ, o którym mowa w art. 299 ust. 3 WE, utrzymujących szczególne stosunki z tym państwem członkowskim?
- 2) W przypadku udzielenia odpowiedzi negatywnej na pytanie pierwsze — czy państwa członkowskie mają swobodę, w świetle art. 17 ust. 1 zdanie drugie WE, nadawania swego obywatelstwa osobom przebywającym lub mającym miejsce zamieszkania w KTZ, o których mowa w art. 299 ust. 3 WE?
- 3) Czy wykładni art. 19 ust. 2 WE, przy uwzględnieniu art. 189 WE i 190 ust. 1 WE, należy dokonywać w ten sposób, że — poza przewidzianymi w wewnętrznych porządkach prawnych nierzadkimi wyjątkami związanymi m.in. z pozbawieniem prawa wyborczego w związku ze skazaniem w postępowaniu karnym lub ze względu na brak zdolności do czynności prawnych — posiadanie obywatelstwa Unii

³⁶ — Chyba że zamieszkują od co najmniej 10 lat w Niderlandach albo są zatrudnieni w służbie cywilnej.

przez osobę przebywającą lub mającą miejsce zamieszkania na terytoriach należących do KTZ prowadzi, bez dalszych rozważań, do przyznania czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego?

- 4) Czy postanowienia art. 17 WE w zw. z art. 19 ust. 2 WE, rozważane w świetle art. 3 akapit pierwszy protokołu [nr 1 do konwencji], zgodnie z wykładnią Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, stoją na przeszkodzie posiadaniu przez osoby niebędące obywatelami Unii czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego?
- 5) Czy prawo wspólnotowe stanowi o wymogach co do sposobu należytego naprawienia szkody [rechtsherstel], jeśli sąd krajowy stwierdziłby — między innymi na podstawie odpowiedzi Trybunału Sprawiedliwości na powyższe pytania — że odmowa wpisu na listę wyborczą w wyborach z dnia 10 czerwca 2004 r. osób przebywających lub mających miejsce zamieszkania na Antylach Niderlandzkich lub na Arubie, posiadających obywatelstwo niderlandzkie, była niesłuszna?”.

2. W przedmiocie pierwszych czterech pytań

138. Przed przystąpieniem do analizy powyższych pytań należy zauważyć, że

brzmienie niektórych z nich nie wydaje się zupełnie jasne i budzi wątpliwości co do ich rzeczywistego zakresu.

139. Nie mam tu na myśli pytania pierwszego, w którym sąd krajowy w jasny sposób przedstawia do rozstrzygnięcia kwestię, czy część druga traktatu ma zastosowanie do osób posiadających obywatelstwo państwa członkowskiego i przebywających lub mających miejsce zamieszkania na terytorium zamorskim utrzymującym szczególne stosunki z tym państwem.

140. Jednakże sąd niderlandzki dąży następnie do ustalenia, w przypadku odpowiedzi negatywnej na powyższe pytanie (a więc ściśle mówiąc, w przypadku uznania, że część druga traktatu *nie ma* zastosowania do tych osób), czy państwo może nadać swoje obywatelstwo osobom przebywającym lub mającym miejsce zamieszkania na tego rodzaju terytorium (pytanie drugie).

141. Otóż, o ile dobrze zrozumiałem, zachodzi jedna z dwóch możliwości. Albo pytanie to dotyczy, jak się istotnie wydaje, osób znajdujących się w sytuacji opisanej w pytaniu pierwszym, przy którym to założeniu nie dostrzegam jego zasadności, ponieważ osoby te posiadają już obywatelstwo danego państwa członkowskiego. Albo, wbrew swemu brzmieniu, pytanie to ma się odnosić do osób, które mając miejsce zamieszkania na danym terytorium, nie posiadają obywatelstwa tego państwa,

i zmierza ono do ustalenia, czy można tym osobom nadać obywatelstwo wraz z przewidzianymi w części drugiej traktatu prawami. Jeżeli tak jest, zastanawiam się, jaki związek z przedmiotem sporu może mieć takie pytanie, zważywszy że niniejsza analiza obejmuje przypadek osób posiadających już takie obywatelstwo.

142. Również pytanie trzecie wydaje mi się niejasne. Sąd krajowy chce ustalić, czy wykładni art. 19 ust. 2 WE w związku z art. 189 WE i 190 ust. 1 WE należy dokonywać w taki sposób, że status obywatela Unii mającego miejsce zamieszkania w kraju lub terytorium zamorskim obejmuje prawo głosowania i bierne prawo wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

143. Jak bowiem zauważyły również rządy niderlandzki, francuski i rząd Zjednoczonego Królestwa, art. 19 ust. 2 WE nie ma w niniejszej sprawie zastosowania. Przypomniałem już wcześniej, że przepis ten przyznaje „każdemu obywatelowi Unii mającemu miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, *którego nie jest obywatelem*”, prawo głosowania i bierne prawo wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa. Tymczasem w niniejszej sprawie osoby, które chcą skorzystać z prawa głosowania, są obywatelami niderlandzkimi mającymi miejsce zamieszkania w Niderlandach (ściśle mówiąc w jednej z części terytorium tego

królestwa), a więc są osobami, które *mają miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego są obywatelami*. Osoby te nie mogą więc powoływać się na powyższą zasadę, a zatem wątpliwa jest zasadność dotyczącego jej pytania.

144. Również pytanie czwarte uważam za pozbawione znaczenia. Sąd niderlandzki chce bowiem ustalić, czy art. 17 WE i art. 19 ust. 2 WE w związku z art. 3 akapit pierwszy protokołu nr 1 do konwencji stoją na przeszkodzie temu, aby przyznać prawo głosowania i bierne prawo wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego osobom, które *nie mają obywatelstwa Unii*. Otóż, jak wcześniej zauważyłem oraz jak zauważył również rząd niderlandzki i Komisja w niniejszej sprawie, osoby, które żądają przyznania im prawa głosowania w wyborach europejskich, mają obywatelstwo niderlandzkie, a więc są obywatelami Unii. Ponieważ skarżący są obywatelami Unii, to dla rozstrzygnięcia sporu przed sądem krajowym nie ma potrzeby określania, czy prawo to może ewentualnie zostać również przyznane osobom niebędącym obywatelami³⁷.

145. W rzeczywistości, pomijając przedstawione wątpliwości, z postanowienia odsyłającego sądu krajowego wyłania się wyraźnie jedna kwestia, w przedmiocie której należy

37 — Wypowiedziałem się na ten temat wcześniej w ramach analizy zarzutu pierwszego podniesionego przez rząd hiszpański w sprawie C-145/04 (zob. pkt 62 i nast.).

udzielić sądowi niderlandzkiemu odpowiedzi. Trybunał powinien orzec, czy państwo członkowskie, które przyznaje prawo głosowania w wyborach krajowych, a w konsekwencji również w wyborach europejskich swoim obywatelom mającym miejsce zamieszkania w europejskiej części swego terytorium (jak również tym, którzy mają miejsce zamieszkania w państwach trzecich), może odmówić tego prawa swoim obywatelom, którzy mają miejsce zamieszkania w części tego państwa stanowiącej terytorium zamorskie stowarzyszone ze Wspólnotą.

146. Określiwszy w ten sposób główne zagadnienie, mogę na wstępie zauważyć w odniesieniu do pytania pierwszego, że osoby posiadające obywatelstwo państwa członkowskiego są obywatelami Unii i co do zasady, niezależnie od miejsca zamieszkania, przysługują im wszystkie prawa przewidziane dla obywateli w prawie wspólnotowym w tym, bez wątpienia prawa wymienione w części drugiej traktatu.

147. Jak próbowałem wykazać w ramach analizy sprawy C-145/04 (zob. powyżej, pkt 67–71), wśród tych praw znajduje się prawo głosowania w wyborach do Parlamentu; wynika z tego, że obywatelom państw członkowskich, a w konsekwencji obywatelom Unii, co do zasady prawo to powinno przysługiwać z mocy prawa wspólnotowego.

148. Także w ramach analizy tamtej sprawy próbowałem wykazać, że prawo wspólnotowe w pewnych granicach i pod pewnymi warunkami nie powstrzymuje państw człon-

kowskich od rozszerzenia liczby osób, którym przysługuje prawo głosowania, a w konsekwencji od dopuszczenia do głosowania również obywateli państw trzecich (zob. powyżej, pkt 72–107). Natomiast w niniejszej sprawie należy rozważyć, czy i pod jakimi warunkami państwa członkowskie również w drodze wyjątku mogą z kolei ograniczyć liczbę osób, którym przysługuje to prawo, wyłączając niektóre kategorie własnych obywateli.

149. Z powodów, które przedstawię poniżej, sądzę, że również w tym przypadku odpowiedź powinna być twierdząca.

150. Wychodzę z założenia, które wydaje mi się powszechnie akceptowane, że traktat nie odebrał państwom członkowskim uprawnienia do określania zakresu ich obywatelstwa; przeciwnie, „zgodnie z prawem międzynarodowym”³⁸ państwa te zachowują tę kompetencję, będąc jednak zobowiązanymi do wykonywania jej „w poszanowaniu prawa wspólnotowego”. Wynika z tego, że w każdym przypadku gdy traktat odwołuje się do pojęcia „obywatele państw członkowskich”, kwestia, czy dana osoba posiada lub nie obywatelstwo takiego czy innego państwa członkowskiego, a w konsekwencji status obywatela Unii, nie może zostać rozstrzygnięta — w każdym razie w aktualnym stanie prawa wspólnotowego — w oparciu o autonomiczne kryteria zawarte w tym

38 — Wyrok z dnia 7 lipca 1992 r. w sprawie C-369/90 Micheletti i in., Rec. str. I-4239, pkt 10; z dnia 20 lutego 2001 r. w sprawie C-192/99 Kaur, Rec. str. I-1237, pkt 19 i z dnia 19 października 2004 r. w sprawie C-200/02, Zhu i Chen, Zb.Orz. str. I-9925, pkt 37.

prawie, lecz zależy „wyłącznie” od przepisów „prawa krajowego danego państwa członkowskiego”, które mogą ponadto zmieniać się w czasie³⁹.

151. Tak więc, jeśli art. 17 WE stanowi, że „obywatelem Unii jest każda osoba mająca przynależność państwa członkowskiego” oraz że „obywatele Unii korzystają z praw i podlegają obowiązkom przewidzianym w [...] traktacie”, w istocie odsyła on do wewnętrznych uregulowań państw członkowskich, jeżeli chodzi o określenie podmiotowego zakresu stosowania obywatelstwa Unii. Innymi słowy, prawo wspólnotowe zakłada istnienie tego rodzaju uregulowań i w pełni je akceptuje dla potrzeb zdefiniowania pojęcia obywatelstwa Unii.

152. Jednak przy bliższej analizie odesłanie to nie dotyczy tylko definicji statusu obywatela Unii, lecz również ewentualnego określenia praw z nim związanych, które wynikają z tego statusu. Do uregulowań krajowych należy się bowiem odwoływać nie tylko w celu sprawdzenia, czy dana osoba posiada obywatelstwo Unii, lecz również w celu sprawdzenia, czy zgodnie z ewentualnymi przepisami krajowymi w tym przedmiocie przysługują jej wszystkie prawa związane z tym statusem.

153. Innymi słowy, należy mieć na uwadze, że jeśli uregulowania państwa członkowskiego przewidują ograniczenia praw związanych z obywatelstwem tego państwa, na podstawie obiektywnych kryteriów (takich jak w niniejszej sprawie ustrój państwa), prawo wspólnotowe — pod warunkiem przestrzegania zasad podstawowych — uwzględnia takie ograniczenia także dla potrzeb określenia praw wynikających z obywatelstwa Unii.

154. W niniejszej sprawie oznacza to, że prawo wspólnotowe akceptuje nie tylko wybór Królestwa Niderlandów dotyczący przyznania obywatelstwa tego państwa, lecz również sposób, w jaki państwo to postanowiło określić związane z tym prawem atrybuty, z uwagi na szczególne relacje łączące je z Arubą i Antylami Niderlandzkimi. Państwo to mogłoby bowiem nadać swoje obywatelstwo wyłącznie obywatelom metropolii lub ukształtować je według innych zasad w celu odróżnienia tych ostatnich od mieszkańców KTZ. Jednak zdecydowało ono, że względów związanych z jego suwerennością, o wprowadzeniu formalnie niepodzielnego obywatelstwa, które w rzeczywistości jest jednak zróżnicowane w zakresie wykonywania praw związanych (wśród których znajduje się prawo głosowania zarówno na poziomie krajowym, jak i wspólnotowym).

155. Prawo wspólnotowe nie może więc nie akceptować takich zasad w odniesieniu do obywatelstwa rzeczonoego państwa. Tym bardziej, że zasady te nie powodują ograniczeń dotyczących (wyłącznie) praw przyznanych

³⁹ — Deklaracja nr 2 w sprawie obywatelstwa państwa członkowskiego załączona do traktatu z Maastricht.

przez prawo wspólnotowe, lecz stanowią dokładne przeniesienie ograniczeń istniejących na poziomie krajowym.

156. Należy ponadto przypomnieć, że Europejski Trybunał Praw Człowieka przyznał, iż prawo głosowania można ograniczyć w odniesieniu do „grup lub kategorii [...] ludności” pod warunkiem, że ograniczenia te dokonywane są w zgodnym z prawem celu, przy zastosowaniu proporcjonalnych środków i w żadnym wypadku nie ograniczają tych praw „w stopniu zagrażającym samej ich istocie i pozbawiającym je ich skuteczności”⁴⁰.

157. Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł w szczególności, że umawiające się państwa mogą stosować kryterium miejsca zamieszkania w celu ograniczenia liczby osób, którym przysługuje prawo głosowania, przyznając to prawo jedynie „osobom wykazującym wystarczająco ścisły i trwały związek z krajem”⁴¹. Trybunał podkreślił w tym względzie, iż możliwość wykluczenia osób niemających miejsca zamieszkania w danym kraju uzasadniona jest „powodami” takimi jak fakt, że obywatel niemający miejsca zamieszkania w danym kraju nie jest „bezpośrednim adresatem aktów przyjmowanych przez organy polityczne” powołane w wyborach oraz ogólnie jest „w sposób mniej bezpośredni i mniej trwały zaangażowany w codzienne problemy swojego kraju”⁴².

158. Moim zdaniem ograniczenia wprowadzone przez niderlandzką ordynację wyborczą są co do zasady zgodne z powyższymi wskazówkami. Ordynacja przyznaje bowiem prawo głosowania obywatelom niderlandzkim właśnie w zależności od ich miejsca zamieszkania, wyłączając z udziału w wyborach (w Niderlandach, a w konsekwencji także w wyborach europejskich) osoby mające miejsce zamieszkania w innej części królestwa (Aruba i Antyle Niderlandzkie), niebędące bezpośrednimi adresatami aktów przyjętych przez pochodzące z wyboru Zgromadzenia, to jest parlament niderlandzki i Parlament Europejski.

159. M.G. Eman jest jednak innego zdania. W trakcie rozprawy podniósł on, że akty przyjmowane przy udziale Parlamentu Europejskiego mają wpływ na Arubę w zakresie — jeżeli dobrze zrozumiałem — w jakim lokalny prawodawca inspirowany jest nimi, przy tworzeniu prawa obowiązującego na wyspie. Tak było na przykład — również o ile dobrze zrozumiałem — w przedmiocie lokat oszczędnościowych. Prawodawca na Arubie z rozmysłem ukształtował przepisy lokalne w tej dziedzinie w sposób zbieżny z uregulowaniami wspólnotowymi, przez co uregulowania te, wprowadzone pośrednio, zostały zastosowane na tym terytorium. Z tego względu Parlament Europejski powinien zostać uznany za część „ciała ustawodawczego” Aruby, a obywatele niderlandzcy mający miejsce zamieszkania na wyspie powinni mieć również możliwość udziału w jego wyborze, zgodnie z art. 3 protokołu nr 1 do konwencji.

40 — Wyżej wymieniony wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Hirst przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, § 62. Tłumaczenie nieoficjalne.

41 — Europejski Trybunał Praw Człowieka, decyzja w sprawie Hilbe przeciwko Liechtensteinowi, nr 31981/96, CEDH 1999 — VI; jak również wyroki z dnia 19 października 2004 r. w sprawie Melnitchenko przeciwko Ukrainie, nr 17707/02, § 56, CEDH 2004 — X; oraz ww. wyrok w sprawie Hirst, § 62. Tłumaczenie nieoficjalne.

42 — Wyżej wymieniony wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Melnitchenko przeciwko Ukrainie, § 56.

160. Moim zdaniem nie można zgodzić się z powyższym twierdzeniem.

161. Poprzestanę na przypomnieniu, że w wyroku w sprawie *Matthews* przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Trybunał w Strasburgu orzekł, iż aby Parlament Europejski stanowił „ciało ustawodawcze” na danym terytorium, nie wystarczy, żeby akty przyjmowane z jego istotnym udziałem miały tylko pośredni wpływ na tym terytorium, tak jak ma to miejsce w przypadku przepisów wspólnotowych na Arubie. Konieczne jest bowiem, aby (tak jak w przypadku Gibraltaru, którego dotyczyła ta sprawa) przepisy te wywierały na tym terytorium „bezpośrednio” „swoje skutki” i „dotyczyły miejscowej ludności” w taki sam sposób, jak akty podejmowane przez lokalne organy stanowiące prawo⁴³.

162. Otóż nie istnieją akty Parlamentu Europejskiego, które wywierają tego rodzaju skutki na Arubie. Jak słusznie przypomniiał rząd niderlandzki, rząd Zjednoczonego Królestwa oraz Komisja, Aruba jest terytorium zamorskim, w stosunku do którego co do zasady nie mają zastosowania przepisy traktatu ani prawa wtórnego⁴⁴, bez względu na to, czy są one przyjmowane z istotnym udziałem Parlamentu Europejskiego. Na

mocy art. 299 ust. 3 WE do wyspy tej stosuje się bowiem wyłącznie postanowienia czwartej części traktatu, określające szczególnie zasady stowarzyszenia KTZ ze Wspólnotą (art. 182–188 WE), jak również szczególne przepisy uchwalone przez Radę w celu uregulowania procedury i sposobów tego stowarzyszenia (zob. art. 187)⁴⁵.

163. Z poprzedzających uwag wynika więc, że państwo członkowskie ze względu na swoje specyficzne regulacje ustrojowe może — co do zasady — przyznać prawo głosowania w wyborach krajowych, a w konsekwencji również w wyborach europejskich, obywatelom zamieszkałym w europejskiej części swego terytorium, a odmówić tego prawa obywatelom zamieszkałym w części państwa stanowiącej terytorium zamorskie stowarzyszone ze Wspólnotą.

164. Mając powyższe na uwadze, muszę w każdym razie zgodzić się z Komisją, że omawiane uregulowania niderlandzkie budzą jednak wątpliwości co do ich zgodności z prawem wspólnotowym. Uregulowania te mogą bowiem prowadzić do naruszenia podstawowej zasady prawa wspólnotowego, jaką jest zasada równości, gwarantująca obywatelom Unii, którzy „znajdują się

43 — Wyżej wymieniony wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Matthews* przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, § 34 i 64. Tłumaczenie nieoficjalne.

44 — Wyroki z dnia 12 lutego 1992 r. w sprawie C-260/90 *Leplat*, Rec. str. I-643, pkt 10 i z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie C-110/97 *Niderlandy przeciwko Radzie*, Rec. str. I-8763, pkt 49.

45 — Zobacz ostatnią decyzję Rady 2001/822/WE z dnia 27 listopada 2001 r. w sprawie stowarzyszenia krajów i terytoriów zamorskich ze Wspólnotą Europejską („Decyzja o stowarzyszeniu zamorskim”) (Dz.U. L 314, str. 1).

w takiej samej sytuacji, [prawo do] takiego samego traktowania”⁴⁶, chyba że odmienne traktowanie „jest obiektywnie uzasadnione”⁴⁷.

165. Przy bliższej analizie widać, że uregulowania te przyznają prawo głosowania w wyborach europejskich nie tylko obywatelom niderlandzkim mającym miejsce zamieszkania w Niderlandach, lecz również tym, którzy zamieszkują w państwach trzecich, odmawiając go ostatecznie jedynie tym, którzy zamieszkują na Arubie i na Antylach Niderlandzkich. W ten sposób uregulowania powyższe przyznają to prawo obywatelom zamieszkującym w państwach trzecich w stosunku do Niderlandów i do Wspólnoty, lecz odmawiają go tym, którzy zamieszkują na wskazanych wyspach, podczas gdy znajdują się oni w takiej samej sytuacji co pozostali (również są obywatelami niderlandzkimi zamieszkałymi poza Niderlandami), i którzy ponadto mogą powołać się na fakt, że terytoria, na których zamieszkują, utrzymują uprzywilejowane stosunki z Królestwem Niderlandów i ze Wspólnotą.

166. Omawiane uregulowania niderlandzkie mają jeszcze jeden, zupełnie paradoksalny skutek. Jak przyznał w trakcie rozprawy rząd niderlandzki, uregulowania te z jednej strony odmawiają prawa głosowania obywatelom

niderlandzkim, mającym miejsce zamieszkania na Arubie i na Antylach Niderlandzkich, a z drugiej przyznają im to samo prawo, jeżeli opuszczą te wyspy i osiedlą się w państwie trzecim. W rezultacie na przykład, jeżeli mieszkaniec Aruby pozostanie na wyspie, to nie będzie mógł głosować w wyborach do Parlamentu Europejskiego, natomiast będzie miał taką możliwość, jeżeli wyprowadzi się, nawet ostatecznie, do państwa trzeciego.

167. W tym kontekście nie sądzę, aby dla uzasadnienia tej nierówności w traktowaniu można było powołać się na fakt, że ustawodawca niderlandzki ma na celu ochronę prawa głosowania obywateli niderlandzkich, którzy mimo iż opuścili Niderlandy, w późniejszym czasie mogliby wyrazić chęć powrotu. Uzasadnienie takie jest nie do pogodzenia z faktem, iż omawiane prawo jest również zapewnione obywatelom niderlandzkim z Aruby, którzy *nigdy* nie byli w Europie i mają miejsce zamieszkania w państwie trzecim. W tej sytuacji nie jest zrozumiałe, dlaczego wyłącznie obywatele niderlandzcy, którzy cały czas mieszkają na wyspie, mają zostać pozbawieni prawa głosowania.

168. W świetle powyższych rozważań sądzę, że można uznać, iż prawo wspólnotowe, a zwłaszcza ogólna zasada równości, sprzeciwia się temu, aby państwo członkowskie, które przyznaje prawo głosowania w wyborach krajowych, a w konsekwencji w wyborach europejskich swoim obywatelom mającym miejsce zamieszkania na europejskim terytorium tego państwa oraz tym, którzy zamieszkują w państwach trzecich, odmawiało — bez obiektywnego uzasadnie-

46 — Wyroki z dnia 20 września 2001 r. w sprawie C-184/99 Grzelczyk, Rec. str. I-6193, pkt 31; oraz z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-224/98 Dhoop, Rec. str. I-6191, pkt 28.

47 — Wyroki z dnia 29 czerwca 1995 r. w sprawie C-56/94 SCAC, Rec. str. I-1769, pkt 27; z dnia 17 kwietnia 1997 r. w sprawie C-15/95 EARL de Kerlast, Rec. str. I-1961, pkt 35; z dnia 17 lipca 1997 r. w sprawie C-354/95 National Farmers' Union i in., Rec. str. I-4559, pkt 61; oraz z dnia 13 kwietnia 2000 r. w sprawie C-292/97 Karlsson i in., Rec. str. I-2737, pkt 39.

nia — prawa głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego swoim obywatelom, mającym miejsce zamieszkania w innej części tego państwa, stanowiącej terytorium zamorskie stowarzyszone ze Wspólnotą.

3. W przedmiocie pytania piątego

169. W pytaniu piątym sąd krajowy przedstawia do rozstrzygnięcia kwestię, czy prawo wspólnotowe ustanawia przesłanki co do „sposobu należytego naprawienia szkody” poniesionej przez osobę, która na mocy przepisu krajowego sprzecznego z prawem wspólnotowym nie została wpisana do rejestrów wyborców i została w ten sposób wykluczona z udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

170. Zmuszony jestem stwierdzić w tym względzie, że nie do końca rozumiem, co ma na myśli niderlandzki sąd krajowy, gdy mówi o „naprawieniu szkody”. Zastanawiam się w szczególności, czy chodzi o ewentualne zadośćuczynienie za krzywdę, o korektę wyników wyborów, o zorganizowanie nowych wyborów lub inną jeszcze możliwość.

171. W każdym razie w braku wspólnotowych zasad w tym przedmiocie przysługują rządowi niderlandzkiemu i Komisji co do tego, że określenie ewentualnych środków

naprawczych w przypadku niezgodności z prawem uregulowań krajowych należy do kwestii regulowanych przez ustawodawstwo wewnętrzne państw członkowskich.

172. Należy mieć jednak na uwadze ograniczenia wskazywane od dawna przez Trybunał, gdy chodzi o zagwarantowanie praw opartych na przepisach wspólnotowych. Uregulowania te powinny respektować tzw. zasady „równoważności” (gwarancje „nie mogą być mniej korzystne niż gwarancje dotyczące podobnych skarg krajowych”) oraz „skuteczności ochrony” (ochrona nie może podlegać ograniczeniom sprawiającym, że „wykonywanie [tego prawa] staje się praktycznie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione”) ⁴⁸.

173. Na podstawie powyższych rozważań sądzę, że na pytania sądu krajowego należy odpowiedzieć, iż wobec braku uregulowań wspólnotowych do prawa krajowego należy określenie środków umożliwiających naprawienie szkody poniesionej przez osobę, która z powodu sprzecznego z prawem wspólnotowym przepisu krajowego nie została wpi-

48 — Wyrok z dnia 14 grudnia 1995 r. w sprawie C-312/93 Peterbroeck, Rec. str. I-4599, pkt 12. Zobacz również w tym samym kierunku wyroki z dnia 16 grudnia 1976 r. w sprawie 33/76 Rewe, Rec. str. 1989, pkt 5 oraz w sprawie 45/76 Comet, Rec. str. 2043, pkt 12–16; z dnia 27 lutego 1980 r. w sprawie 68/79 Just, Rec. str. 501, pkt 25; z dnia 9 listopada 1983 r. w sprawie 199/82 San Giorgio, Rec. str. 3595, pkt 14; z dnia 25 lutego 1988 r. w sprawach połączonych 331/85, 376/85 i 378/85 Bianco i Girard, Rec. str. 1099, pkt 12; z dnia 24 marca 1988 r. w sprawie 104/86 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. 1799, pkt 7; z dnia 14 lipca 1988 r. w sprawach połączonych 123/87 i 330/87 Jeunehomme i EGL, Rec. str. 4517, pkt 17; z dnia 9 czerwca 1992 r. w sprawie C-96/91 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. str. I-3789, pkt 12.

sana na listę wyborców, a przez to została wykluczona z udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Środki te muszą być zgodne z zasadami równoważności skuteczności.

czone Królestwo częściowo przegrały sprawę, uważam za słuszne zaproponować, aby każde z nich poniosło własne koszty, zgodnie z art. 69 ust. 3 regulaminu.

IV — W przedmiocie kosztów w sprawie C-145/04

174. Uznając, że w sprawie C-145/04 zarówno Królestwo Hiszpanii, jak i Zjedno-

175. Zgodnie z art. 69 ust. 4 Komisja, która przystąpiła do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywa własne koszty.

V — Wnioski

176. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał orzekł:

— W sprawie C-145/04, że:

„1) Przyznając prawo głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego osobom takim jak Qualifying Commonwealth Citizens, niemającym statusu obywateli Zjednoczonego Królestwa ani żadnego innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej [art. 16 ust. 1 i 5 European Parliament (Representation) Act 2003], Zjednoczone Królestwo uchybiło zobowiązaniom, jakie na nim ciąży na mocy załącznika II do decyzji 76/787/EWWiS, EWG, Euratom przedstawicieli państw członkowskich zebranych w Radzie z dnia 20 września 1976 r., w sprawie aktu dotyczącego wyborów przedstawicieli do Zgromadzenia w powszechnych wyborach bezpośrednich.

- 2) W pozostałej części skarga zostaje oddalona.
- 3) Królestwo Hiszpanii i Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej ponoszą własne koszty.
- 4) Komisja Wspólnot Europejskich ponosi własne koszty”.

— W sprawie C-300/04, że:

- „1) Prawo wspólnotowe, a zwłaszcza ogólna zasada równości, sprzeciwia się temu, aby państwo członkowskie, które przyznaje prawo głosowania w wyborach krajowych, a w konsekwencji w wyborach europejskich swoim obywatelom mającym miejsce zamieszkania w europejskiej części terytorium tego państwa oraz tym, którzy zamieszkują w państwach trzecich, odmawiało — bez obiektywnego uzasadnienia — prawa głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego swoim obywatelom, mającym miejsce zamieszkania w innej części tego państwa, stanowiącej terytorium zamorskie stowarzyszone ze Wspólnotą.
- 2) Wobec braku uregulowań wspólnotowych, do prawa krajowego każdego państwa członkowskiego należy określenie środków umożliwiających naprawienie szkody poniesionej przez osobę, która z powodu sprzecznego z prawem wspólnotowym przepisu krajowego nie została wpisana do rejestru wyborców, a przez to została wykluczona z udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Środki te muszą być zgodne z zasadami równoważności i skuteczności”.