DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 12 september 2006 *

I mål C-145/04,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 227 EG, som väckts den 18 mars 2004,

Konungariket Spanien, företrätt av N. Díaz Abad, F. Díez Moreno och I. del Cuvillo Contreras, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av R. Caudwell, i egenskap av ombud, biträdd av P. Goldsmith, D. Wyatt och D. Anderson, QC, samt av M. Chamberlain, barrister, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: engelska.

med stöd av:

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av C. Ladenburger, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenient,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

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

generaladvokat: A. Tizzano,
justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 5 juli 2005,

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

följande

Dom

1 Konungariket Spanien har yrkat att domstolen skall fastställa att Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland har åsidosatt sina skyldigheter enligt

artiklarna 189 EG, 190 EG, 17 EG och 19 EG och akten om allmänna direkta val av företrädare i Europaparlamentet, som utgör en bilaga till rådets beslut 76/787/EKSG, EEG, Euratom av den 20 september 1976 (EGT L 278, s. 1), i dess lydelse enligt rådets beslut 2002/772/EG, Euratom av den 25 juni 2002 och av den 23 september 2002 (EGT L 283, s. 1) (nedan kallad 1976 års akt), genom att anta 2003 års lag om representation i Europaparlamentet (European Parliament (Representation) Act 2003) (nedan kallad EPRA 2003).

Tillämpliga bestämmelser

Gemenskapsrätten

2 I artikel 17 EG föreskrivs följande:

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

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

3 Med avseende på tillämpningen av gemenskapsrätten definierade Förenade kungariket ordet "medborgare" i en förklaring som bifogades Slutakten till Fördraget om Konungariket Danmarks, Irlands och Förenade konungariket Storbritannien och

Nordirlands anslutning till Europeiska gemenskaperna (EGT L 73, 1972, s. 196, nedan kallad 1972 års förklaring). Mot bakgrund av att en ny lag om nationalitet trädde i kraft i Förenade kungariket ersattes ovannämnda förklaring år 1982 av en ny förklaring (EGT C 23, 1983, s. 1, nedan kallad 1982 års förklaring), i vilken följande kategorier nämns:

"a) brittiska medborgare,

b) personer som enligt del IV i 1981 års lag om brittiskt medborgarskap är brittiska undersåtar och som har bosättningsrätt i Förenade kungariket och därför är undantagna från Förenade kungarikets immigrationskontroll.

c) medborgare i 'British Dependent Territories' (territorier som lyder under Förenade kungariket) som erhåller sitt medborgarskap genom en anknytning till Gibraltar."

4 I artikel 19.2 EG föreskrivs följande:

"Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 190.4 och de bestämmelser som har antagits för att genomföra denna, skall varje unionsmedborgare som är bosatt i en medlemsstat där han inte är medborgare ha rösträtt och vara valbar vid val till Europaparlamentet i den medlemsstat där han är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten. Denna rätt får utövas om inte annat följer av de närmare bestämmelser som rådet antar genom enhälligt beslut på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet; dessa bestämmelser kan föreskriva undantag om det är motiverat med hänsyn till särskilda problem i en medlemsstat."

5 Rådet har med stöd av ovannämnda bestämmelse antagit direktiv 93/109/EG av den 6 december 1993 om fastställande av närmare bestämmelser för rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare (EGT L 329, s. 34; svensk specialutgåva, område 1, volym 3, s. 76).

6 Artikel 189 första stycket EG lyder enligt följande:

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

7 Artikel 190 EG har följande lydelse:

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

...

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

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

..."

8 Artikel 8 i 1976 års akt lyder enligt följande:

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

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

9 Artikel 15 andra stycket i akten lyder på följande sätt:

"Bilagorna I och II skall utgöra en integrerad del av denna akt."

10 Bilaga II till 1976 års akt, nu bilaga I enligt den nya numrering som framgår av bilagan till beslut 2002/772 (nedan kallad bilaga I till 1976 års akt), har följande lydelse:

"Förenade kungariket skall tillämpa bestämmelserna i denna akt endast på Förenade kungariket."

11 Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europadomstolen) slog i sin dom av den 18 februari 1999 i målet Matthews mot Förenade kungariket (Recueil des arrêts et décisions 1999-I) fast att Förenade kungariket hade åsidosatt artikel 3 i tilläggsprotokoll nr 1 till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, vilken undertecknades i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen), genom att inte anordna val till Europaparlamentet i Gibraltar. I denna artikel föreskrivs en skyldighet för de fördragsslutande parterna att anordna fria och hemliga val med skäliga tidsintervaller under förhållanden som tillförsäkrar folket rätten att fritt ge uttryck åt sin mening beträffande sammansättningen av den lagstiftande församlingen. I § 64 i domen konstaterade Europadomstolen att sökanden, i egenskap av Gibraltarinvånare, berövats varje möjlighet att ge uttryck åt sin mening beträffande Europaparlamentets sammansättning. På förfrågan från EG-domstolen har Förenade kungariket preciserat att, såsom framgick av rapporten från kommissionen för mänskliga rättigheter, Matthews var brittisk medborgare.

12 Den ursprungliga versionen av 1976 års akt ändrades genom beslut 2002/772, vilket trädde i kraft den 1 april 2004. I samband med denna ändring motsatte sig Konungariket Spanien att bilaga I till 1976 års akt skulle upphävas, vilket Förenade kungariket hade föreslagit. Följande förklaring från Förenade kungariket, som återspeglar en bilateral överenskommelse mellan denna medlemsstat och Konungariket Spanien, togs emellertid in i protokollet från rådets möte den 18 februari 2002 (nedan kallad förklaringen av den 18 februari 2002):

"Mot bakgrund av att det i artikel 6.2 i Fördraget om Europeiska unionen föreskrivs att '[u]nionen skall som allmänna principer för gemenskapsrätten respektera de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950, och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner', kommer Förenade kungariket att se till att de ändringar görs som är nödvändiga för att väljarna i Gibraltar skall få möjlighet att delta i valen till Europaparlamentet i en befintlig valkrets i Förenade kungariket på samma villkor som övriga väljare i den valkretsen så att Förenade kungariket i enlighet med EU:s rättsordning uppfyller sin skyldighet att tillämpa den dom som Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna meddelade i målet Matthews mot Förenade kungariket."

13 Likaså innehåller nämnda protokoll följande förklaring från rådet och kommissionen:

"Rådet och kommissionen noterar Förenade kungarikets förklaring enligt vilken Förenade kungariket kommer att se till att de ändringar görs som är nödvändiga för att väljarna i Gibraltar skall få möjlighet att delta i valen till Europaparlamentet i en befintlig valkrets i Förenade kungariket på samma villkor som övriga väljare i den valkretsen så att Förenade kungariket i enlighet med EU:s rättsordning uppfyller sin skyldighet att tillämpa den dom som Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna meddelade i målet Matthews mot Förenade kungariket."

Gibraltars status

14 Den spanske kungen överlät Gibraltar till brittiska kronan genom Utrechtfördraget, vilket ingicks mellan den förstnämnde och Storbritanniens drottning den 13 juli 1713 och var ett av de fördrag genom vilka det spanska tronföljdskriget avslutades. I artikel X sista meningen i nämnda fördrag preciserades att för det fall brittiska kronan någon gång önskade skänka bort, sälja eller på något annat sätt avhända sig äganderätten till staden Gibraltar skulle den vara skyldig att ge spanska kronan företräde, framför alla övriga intressenter.

15 Gibraltar är för närvarande en brittisk kronkoloni och ingår inte i Förenade kungariket.

16 Den verkställande makten innehas av en guvernör som tillsätts av drottningen, och — vad gäller vissa inre angelägenheter — av en Chief minister och ett antal lokalt valda ministrar. Dessa är ansvariga inför den lagstiftande församlingen (House of Assembly), som väljs vart femte år.

17 Den lagstiftande församlingen får anta lagar som rör vissa inre angelägenheter. Guvernören kan dock vägra att godkänna lagen. Dessutom har Förenade kungarikets parlament och drottningen på inrådan av riksrådet (Queen in Council) befogenhet att anta lagar som är tillämpliga på Gibraltar.

18 Gibraltar har försetts med egna domstolar. De domar som meddelas av Gibraltars högsta domstol kan emellertid överklagas till Judicial Committee of the Privy Council.

19 Enligt gemenskapsrätten är Gibraltar ett europeiskt territorium vars utrikes angelägenheter omhändertas av en medlemsstat i den mening som avses i artikel 299.4 EG, och på vilken EG-fördragets bestämmelser är tillämpliga. I akten om anslutningsvillkoren för Konungariket Danmark, Irland och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland samt om anpassning av fördragen (EGT L 73, 1972, s. 14) föreskrivs dock att vissa delar av fördraget inte är tillämpliga på Gibraltar.

EPRA 2003

20 Den 8 maj 2003 antog Förenade kungariket EPRA 2003.

21 I Section 9 EPRA 2003 föreskrivs att Gibraltar skall föras samman med en befintlig valkrets i England eller Wales så att det bildas en ny valkrets. Med stöd av denna bestämmelse sammanförde de brittiska myndigheterna Gibraltar med valkretsen Sydvästra England genom 2004 års förordning om den kombinerade valkretsen och vissa kampanjkostnader i samband med val till Europaparlamentet och relationen mellan Förenade kungariket och Gibraltar (European Parliamentary Elections (Combined Region and Campaign Expenditure) (United Kingdom and Gibraltar) Order 2004).

22 I Section 14 EPRA 2003 anges att Gibraltar skall ha en särskild röstlängd för valen till Europaparlamentet (nedan kallad Gibraltars röstlängd) som skall föras av kansliet vid Gibraltars lagstiftande församling (Clerk of the House of Assembly of Gibraltar).

23 Enligt Section 15 EPRA 2003 har en person rätt att rösta i Gibraltar i valet till Europaparlamentet om vederbörande på valdagen finns upptagen i Gibraltars röstlängd.

24 I Section 16.1 EPRA 2003 anges att för att en person skall kunna upptas i nämnda röstlängd måste vederbörande uppfylla följande kumulativa villkor:

— Han eller hon skall vara bosatt i Gibraltar.

— Han eller hon får inte enligt lag sakna rätt att rösta vid val till Europaparlamentet (bortsett från ålderskravet).

— Han eller hon skall vara medborgare i Commonwealth och uppfylla särskilda krav ("Qualifying Commonwealth Citizen") (nedan kallad QCC) eller vara medborgare i Europeiska unionen (annan än QCC).

— Han eller hon skall ha fyllt 18 år.

25 Enligt Section 16.5 EPRA 2003 anses som QCC en person

— som, i överensstämmelse med lagstiftningen i Gibraltar, inte behöver någon handling eller något tillstånd för att resa in i eller vistas i Gibraltar, eller

— som innehar en handling eller ett tillstånd som ger dem rätt att resa in i eller vistas i Gibraltar (eller som enligt någon bestämmelse i Gibraltars lagstiftning skall anses inneha en sådan handling eller ett sådant tillstånd).

26 I Sections 17 och 18 EPRA 2003 anges att Lord Chancellor kan uppställa vissa regler beträffande Gibraltars röstlängd och rösträtten genom förordning. Statssekreteraren för konstitutionella frågor (secretary of State for constitutional affairs), som har fått överta vissa uppgifter från Lord Chancellor, har fastställt sådana regler genom 2004 års föreskrifter om Europaparlamentsval (European Parliamentary Elections Regulations 2004) och genom 2004 års förordning om Europaparlamentsval (European Parliamentary Elections Ordinance 2004), vilken har godtagits av Gibraltars lagstiftande församling.

27 Genom Section 21 EPRA 2003 ändrades Section 10 i 2002 års lag om Europaparlamentsval (European Parliamentary Elections Act 2002), för att införa en hänvisning till Gibraltar, varav det följer att en person inte saknar möjlighet att bli vald till Europaparlamentet på grund av att vederbörande inte är brittisk medborgare utan är medborgare av Commonwealth.

28 Enligt Section 22 EPRA 2003 får särskilda regler införas för olika valkretsar och närmare bestämt för den del av den kombinerade valkretsen som finns i England och Wales och för Gibraltar.

29 Enligt Section 23 EPRA 2003 är Gibraltars domstolar behöriga att avgöra mål som rör val.

30 Tillämpningsområdet för EPRA 2003 består enligt dess Section 28.2 av Förenade kungariket och Gibraltar.

Det administrativa förfarandet och förfarandet vid domstolen

31 Konungariket Spanien ingav den 28 juli 2003 efter skriftväxling ett klagomål avseende Förenade kungariket till kommissionen med stöd av artikel 227 EG. Syftet med klagomålet var att kommissionen skulle väcka talan om fördragsbrott mot Förenade kungariket vid domstolen med åberopande av att EPRA 2003 var oförenlig med gemenskapsrätten. Förenade kungariket inkom till kommissionen med ett yttrande beträffande detta klagomål den 11 september 2003. Kommissionen genomförde en utfrågning av företrädarna för de två berörda medlemsstaterna den 1 oktober 2003. Efter utfrågningen beredde kommissionen staterna möjlighet att inkomma med kompletterande skriftliga yttranden, vilket de gjorde den 3 oktober 2003.

32 Den 29 oktober 2003 avgav kommissionen följande förklaring:

"[E]fter en fördjupad undersökning av Spaniens klagomål och ett sammanträde den 1 oktober konstaterar kommissionen att Förenade kungariket har utsträckt rösträtten till att omfatta personer som är bosatta i Gibraltar inom ramen för det utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna tillerkänns enligt gemenskapsrätten. Med hänsyn till att den underliggande bilaterala frågan är känslig avstår emellertid kommissionen på detta stadium från att avge ett motiverat yttrande enligt artikel 227 [EG] och anmodar parterna att nå en lösning i godo."

33 I kommissionens pressmeddelande angavs bland annat följande:

"EG-fördraget ger Europeiska gemenskapen befogenhet att utarbeta en enhetlig ordning för valen till Europaparlamentet. Denna enhetliga ordning kan innehålla regler om vilka kategorier av personer som skall ha rösträtt. Det sägs dock ingenting om rösträtt i 1976 års akt. Följaktligen är det nationella bestämmelser som är tillämpliga.

Trots att rösträtten i val till Europaparlamentet omfattas av allmänna principer om val (nämligen att val skall vara direkta, allmänna, fria och hemliga), finns det ingen allmän princip inom gemenskapsrätten som säger att väljarkåren i val till Europaparlamentet endast får inbegripa medborgare i Europeiska unionen.

Vad beträffar frågan om valkretsar innehåller 1976 års akt inga bestämmelser om inrättandet av valkretsar. Följaktligen ankommer det på medlemsstaterna att införa sådana bestämmelser.

Bilaga [I] till 1976 års akt måste tolkas mot bakgrund av Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna [och de grundläggande friheterna], där det garanteras att fria val skall anordnas för att välja den lagstiftande församlingen, för att de grundläggande rättigheterna skall respekteras. Denna bestämmelse är således tillräckligt flexibel för att Förenade kungariket skall kunna inkludera Gibraltars väljare i den brittiska väljarkåren vid valen till Europaparlamentet, i enlighet med dess nationella valsystem."

34 Genom beslut från domstolens ordförande den 8 september 2004 tilläts kommissionen att intervenera i förevarande mål till stöd för Förenade kungarikets yrkanden.

Talan

35 Konungariket Spanien har framhållit att talan endast avser anordnandet av valen i Gibraltar och inte den omständigheten att Förenade kungariket tillerkänner en QCC som befinner sig inom Förenade kungarikets territorium rösträtt vid val till Europaparlamentet.

36 Konungariket Spanien har åberopat två grunder till stöd för sin talan. Som första grund har det gjort gällande att den omständigheten att rösträtten vid val till Europaparlamentet har utsträckts till att omfatta personer som inte är brittiska medborgare i gemenskapsrättslig mening, såsom anges i EPRA 2003, innebär ett förbiseende av artiklarna 189 EG, 190 EG, 17 EG och 19 EG. Som andra grund har Konungariket Spanien gjort gällande att inrättandet av en kombinerad valkrets strider mot 1976 års akt samt mot de åtaganden som Förenade kungarikets regering gjorde genom sin förklaring av den 18 februari 2002.

Den första grunden: Åsidosättande av artiklarna 189 EG, 190 EG, 17 EG och 19 EG

37 Konungariket Spanien har gjort gällande att Förenade kungariket åsidosätter artiklarna 189 EG, 190 EG, 17 EG och 19 EG genom att tillerkänna sådana QCC som inte är gemenskapsmedborgare rösträtt. En historisk och systematisk tolkning av ovannämnda artiklar visar att endast medborgare av Europeiska unionen skall ha rösträtt och vara valbara.

38 Konungariket Spanien har erinrat om att Förenade kungariket har definierat flera kategorier av brittiska medborgare vilka tillerkänns olika rättigheter beroende på vilken typ av anknytning de har till Förenade kungariket. Såsom domstolen

konstaterade i punkt 24 i sin dom av den 20 februari 2001 i mål C-192/99, Kaur (REG 2001, s. I-1237), skall de förklaringar som Förenade kungarikets regering har avgett i detta avseende beaktas vid fastställandet av den personkrets som omfattas av EG-fördragets tillämpningsområde. Det är ostridigt att QCC inte tillhör någon av de kategorier som nämns i 1982 års förklaring. Eftersom det framgår av artikel 17.1 EG att unionsmedborgarskapet är knutet till innehavet av medborgarskap i en medlemsstat är QCC inte unionsmedborgare.

39 Enligt Konungariket Spanien är det emellertid endast unionsmedborgare som kan tillerkännas rösträtt vid val till Europaparlamentet, på grund av den uppenbara kopplingen mellan å ena sidan unionsmedborgarskapet och medborgarskapet i en medlemsstat och å andra sidan åtnjutandet av de rättigheter som föreskrivs i fördraget. Det skall nämligen göras en systematisk tolkning av artikel 19 EG, om rösträtt och valbarhet, och artikel 17.2 EG, där det anges att unionsmedborgarna skall ha de rättigheter som föreskrivs i fördraget. För att dessa rättigheter skall kunna tillerkännas andra personer måste detta uttryckligen framgå av bestämmelser antingen i fördraget eller i sekundärrätten. Eftersom tillerkännandet av rösträtt och valbarhet således tillhör gemenskapens behörighet kan en ändring av den personkrets som rättigheterna gäller för endast ske på gemenskapsrättslig väg.

40 Konungariket Spanien har härvid inte bestritt att 1976 års akt inte innehåller någon enhetlig valordning och att valförfarandet fortfarande regleras i medlemsstaterna genom nationella bestämmelser. Det anser dock att fastställandet av vilka personer som har rösträtt regleras genom artiklarna 189 EG och 190 EG, tillsammans med artiklarna 17 EG och 19 EG, vilka är bindande för medlemsstaterna i detta avseende.

41 Artikel 19.2 EG (enligt vilken unionsmedborgare skall ha rösträtt och vara valbara vid val till Europaparlamentet i den medlemsstat där de är bosatta, på samma villkor som medborgarna i den staten) och direktiv 93/109 (om fastställande av närmare bestämmelser om utövandet av dessa rättigheter) synliggör kopplingen mellan

medborgarskap och rösträtt. Konungariket Spanien har härvid påpekat att en QCC, i den mening som avses i EPRA 2003, som är bosatt i en annan medlemsstat inte kan utöva sin rösträtt i denna medlemsstat enligt nämnda bestämmelser.

42 Konungariket Spanien har också till stöd för sina argument åberopat den snarlika bestämmelse som återfinns i artikel 39 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, proklamerad i Nice den 7 december 2000 (EGT C 364, s. 1). Där används uttrycket "[v]arje unionsmedborgare" och inte uttrycket "varje person" eller något uttryck som hänför sig till nationell rätt. Konungariket Spanien har preciserat att eftersom rösträtt för en medborgare i ett tredjeland inte kan betecknas som en "mänsklig rättighet" eller en "grundläggande frihet" saknas det fog för att åberopa artikel 53 i nämnda stadga, där det föreskrivs att stadgan inte får tolkas som att den inskränker eller inkräktar på de mänskliga rättigheter och grundläggande friheter som erkänns i unionsrätten.

43 Vad beträffar uttrycket "folken i ... staterna", i artikel 189 EG, framhåller Konungariket Spanien först och främst att denna bestämmelse inte avser rösträtt vid val. Den omständigheten att den ovannämnda bestämmelsen fanns i EG-fördraget innan medborgarskapsbegreppet infördes i detsamma genom fördraget om Europeiska unionen förklarar varför bestämmelsen inte innehåller någon hänvisning till detta begrepp, särskilt eftersom EG-fördragets text inte blev föremål för någon systematisk revidering innan den senaste regeringskonferensen hölls. I vilket fall som helst utgör uttrycket "folken i ... staterna" en stilfigur som avser personer med samma medborgarskap och inte befolkningen inom ett territorium. Denna tolkning bekräftas av att ordet folk används i bemärkelsen nation i flera av medlemsstaternas konstitutioner.

44 Konungariket Spanien delar inte uppfattningen att de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet kan ha olika tillämpningsområden, eftersom det skulle förutsätta en uppdelning av detta medborgarskap. Enligt Konungariket Spanien är emellertid ett av medborgarskapets kännetecken dess odelbarhet, i den bemärkelsen

att samtliga personer som innehar denna ställning skall åtnjuta samtliga rättigheter och ha samtliga skyldigheter som följer därav. Härvid har Konungariket Spanien påpekat att möjligheten för en stat att utsträcka sitt diplomatiska skydd till att omfatta medborgare från tredjeländer, som Förenade kungariket har anfört som exempel, inte hör hemma inom gemenskapsrätten, eftersom detta handlar om ett nationellt diplomatiskt skydd.

45 Konungariket Spanien har slutligen citerat fördraget om upprättande av en konstitution för Europa (EUT C 310, 2004, s. 1) och gjort gällande att kopplingen mellan rösträtt vid val till Europaparlamentet och unionsmedborgarskapet där inte är underförstådd, utan uttalad. Det föreskrivs nämligen i artikel I-10.2 b i detta fördrag att "[u]nionsmedborgarna skall ha ... rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet", i artikel I-20.2 att "Europaparlamentet skall vara sammansatt av företrädare för unionens medborgare", och i artikel I-46.2 första stycket att "[m]edborgarna skall företrädas direkt på unionsnivå i Europaparlamentet".

46 Förenade kungariket har redogjort för den historiska förklaringen till varför kungariket har beslutat att fortsätta att tillerkänna medborgare i andra länder inom Commonwealth rösträtt när dessa är bosatta inom dess territorium. Efter andra världskriget bestämdes det under ett möte som hölls mellan Förenade kungariket och dess besittningar år 1947 att samtliga parter skulle erkänna de övrigas rätt att anta sina egna lagar om medborgarskap, men att samtliga personer som enligt dessa lagar var att beteckna som medborgare dessutom skulle fortsätta att inneha den gemensamma ställningen som "brittisk undersåte". Irland deltog också i detta möte och dess medborgare gavs en särskild ställning. Det framgår bland annat av slutrapporten från mötet (med titeln "Frågan om vilken ställning en medborgare i ett land inom Commonwealth har i ett annat land inom Commonwealth där vederbörande inte är medborgare") att "för att ge innehåll åt den gemensamma ställningen som brittisk undersåte bör medborgare i ett land inom Commonwealth

som är bosatta i ett annat land inom Commonwealth ges samma rättigheter som medborgarna i det land där de är bosatta, inom de gränser som uppställs genom de nya medborgarskapsreglerna och i den mån det är möjligt med hänsyn till de lokala förhållandena". Följaktligen har bland annat QCC, det vill säga medborgare i Commonwealth som inte behöver någon handling eller något tillstånd för att resa in i eller vistas i Förenade kungariket, eller som innehar en handling eller ett tillstånd för att resa in i eller vistas i Förenade kungariket, rösträtt vid val till det brittiska parlamentet, förutsatt att de uppfyller bosättningskravet. Det föreskrevs i lag att de QCC som är bosatta i Förenade kungariket likaså skulle ha rösträtt vid val till Europaparlamentet. Följaktligen har mer än en miljon av dessa deltagit i vart och ett av dessa val sedan år 1978. Den omständigheten att QCC tillerkänns rösträtt anses utgöra en del av Förenade kungarikets konstitutionella tradition.

47 Liknande bestämmelser har antagits för Gibraltar och de QCC som är bosatta där, vilka uppskattas vara 200 till antalet. Om domstolen inom ramen för förevarande mål angående Gibraltar skulle erkänna en princip om att QCC inte får rösta vid val till Europaparlamentet skulle det leda till att Förenade kungariket tvingades frånta ett stort antal personer, såväl i Gibraltar som i Förenade kungariket, deras traditionella rösträtt.

48 Förenade kungariket har med stöd av kommissionen bestritt den slutsats som Konungariket Spanien har dragit av punkt 24 i domen i det ovannämnda målet Kaur. Enligt Förenade kungariket varierar den personkrets på vilken EG-fördraget är tillämpligt beroende på vilket område det gäller, och målet Kaur avsåg endast bestämmelserna beträffande den fria rörligheten för personer och de rättigheter som följer av medborgarskapet i detta avseende. Förenade kungariket har pekat på det begränsade syftet med 1982 års förklaring och den omständigheten att avsikten med förklaringen inte var att definiera kategorierna av röstberättigade vid val till Europaparlamentet. Denna förklaring kan således inte användas för att fastställa vem som har rösträtt vid val till Europaparlamentet. Den kan heller inte förstås så att Förenade kungariket därigenom uttryckte en avsikt att frånta de QCC som är bosatta i Förenade kungariket den rösträtt som de har haft alltsedan de första direkta valen till Europaparlamentet anordnades. Dessutom har Förenade kungariket inte gått emot sin egen förklaring genom att införa rösträtt vid val till Europaparlamentet för de QCC som är bosatta i Gibraltar.

49 Förenade kungariket anser, och får därvid stöd av kommissionen, att det hade rätt att utsträcka rösträtten och valbarheten vid val till Europaparlamentet till att omfatta medborgare i tredjeländer. Det följer nämligen inte av någon gemenskapsrättslig bestämmelse att så inte får ske.

50 Först och främst regleras inte samtliga frågor som rör rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet i gemenskapsrätten. Gemenskapen har nämligen endast utövat den befogenhet att fastställa "en i alla medlemsstater enhetlig ordning eller i enlighet med principer som är gemensamma för alla medlemsstater" som den tillerkänns i artikel 190.4 EG genom 1976 års akt, i vilken artikel 8 hänvisar till nationella bestämmelser vad gäller de frågor som inte regleras i akten. De allmänna gemenskapsrättsliga principerna skall också beaktas. Eftersom det i 1976 års akt inte fastställs vilka kategorier av personer som är röstberättigade vid val till Europaparlamentet är det förenligt med nämnda akt att denna fråga reglerades genom EPRA 2003.

51 Artikel 19.2 EG, i vilken det föreskrivs att unionsmedborgarna skall ha rösträtt i en medlemsstat där de inte är medborgare, och direktiv 93/109, om fastställande av närmare bestämmelser om utövandet av dessa rättigheter, hindrar inte att personer som inte är unionsmedborgare tillerkänns rösträtt. Förenade kungariket har hänfört sig till tredje skälet i direktiv 93/109 där det anges att rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet i bosättningsstaten "är exempel på tillämpningen av principen om icke-diskriminering mellan en medlemsstats medborgare och medborgare i andra medlemsstater och en naturlig följd av [rätten] att fritt röra sig och uppehålla sig" i medlemsstaterna. Dessa bestämmelser syftar huvudsakligen till att upphäva kravet på medborgarskap och inte till att definiera rösträtten.

52 Unionsmedborgarskapet nämns inte heller i artiklarna 189 EG och 190 EG. Det uttryck som används är "folken i de i gemenskapen sammanslutna staterna", vilket

inte nödvändigtvis skall uppfattas som synonymt med "medborgarna i medlemsstaterna" utan också skulle kunna beteckna en mycket större personkrets där till exempel personer bosatta inom ett visst territorium ingår. Förenade kungariket framhåller att trots att det har funnits möjlighet att ändra dessa bestämmelser, bland annat i samband med att fördraget om Europeiska unionen antogs, har orden medborgare och unionsmedborgare inte använts. Det saknas följaktligen stöd för en historisk tolkning, och inte heller kan en koppling mellan unionsmedborgarskapet och rösträtt vid val till Europaparlamentet härledas ur dessa bestämmelser.

53 Kommissionen har gjort gällande att dessa artiklar inte kan tolkas strikt, såsom Konungariket Spanien anser. Det föreligger inte i samtliga medlemsstater en koppling mellan den offentliga maktens legitimitet och medborgarskap. Olika synsätt skall beaktas, såsom det som följer av Förenade kungarikets konstitutionella tradition.

54 I artikel 17.2 EG föreskrivs inte att endast unionsmedborgare skall ha de rättigheter som följer av fördraget. Förenade kungariket har härvid, med stöd av kommissionen, påpekat att fördraget tillerkänner personer som inte är unionsmedborgare vissa rättigheter, såsom rätten att göra en framställning till Europaparlamentet eller rätten att vända sig till Europeiska ombudsmannen. Förenade kungariket har också gjort gällande att medlemsstaterna får utsträcka rättigheter som enligt fördraget tillkommer unionsmedborgare till att omfatta personer som inte är unionsmedborgare, som till exempel rätten till hjälp från diplomatiska och konsulära myndigheter. Samma sak gäller rätten att engagera sig politiskt, som en medlemsstat kan tillerkänna medborgare i tredjeländer. Detta leder inte till en "uppdelning av unionsmedborgarskapet".

55 Kommissionen har understrukit att det endast kan anses föreligga en kränkning av begreppet unionsmedborgare om medborgarnas rättigheter åsidosätts antingen genom att medborgarna rätt och slätt nekas dessa rättigheter eller genom att de

förhindras att utöva dem. Den omständigheten att en medlemsstat på grund av sin historia och sin konstitutionella tradition utsträcker rösträtten vid val till Europaparlamentet till att under vissa villkor omfatta personer bosatta i tredjeländer med vilka de har särskilda historiska band innebär dock inte ett intrång i unionsmedborgarnas rösträtt. Förenade kungariket har preciserat att den omständigheten att QCC tillerkänns rösträtt inte har någon inverkan på unionens institutioner eller de andra medlemsstaterna, utan endast påverkar vilka företrädare från brittiska valkretsar som väljs till Europaparlamentet.

56 Förenade kungariket har med stöd av kommissionen anfört att artikel 39.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna skall tolkas med beaktande av artikel 53 i stadgan för det fall domstolen anser den vara relevant i det förevarande fallet. Kommissionen har också gjort gällande att lydelsen av artikel 39 i stadgan inte som sådan kan betraktas som ett bevis för att rösträtten endast tillkommer unionsmedborgare. Såväl Förenade kungariket som kommissionen tolkar denna bestämmelse som att den inte innebär en möjlighet att begränsa den rösträtt som en medlemsstat för närvarande tillerkänner medborgare i tredjeländer.

57 Vad beträffar fördraget om upprättande av en konstitution för Europa har Förenade kungariket anfört att detta ännu inte har trätt i kraft och att det därför inte är relevant. Inte heller tycks vid ett första påseende vare sig artikel I-20 eller artikel I-46 i nämnda fördrag utesluta medborgare från tredjeländer från rösträtt eller ange på vilket sätt medlemsstaterna skall fastställa villkoren för att rösta. Artikel III-330 ger liksom artikel 190.4 EG rådet rätt att vidta åtgärder för valen till Europaparlamentet. Den begränsar emellertid inte rådets utrymme för skönsmässig bedömning. I vilket fall som helst framgår det tydligt av de unilaterala förklaringar som har bifogats nämnda konstitution, framför allt förklaring nr 48 från Förenade kungariket beträffande rösträtt vid val till Europaparlamentet, att medlemsstaterna var oense i frågan om rösträtt för medborgare från tredjeländer.

58 Kommissionen har slutligen gjort gällande att trots att medborgarskapsbegreppet är av grundläggande betydelse för unionen gäller samma sak för unionens åtagande att respektera medlemmarnas nationella identitet. Artikel 8 i 1976 års akt bekräftar denna princip eftersom det där anges att nationella särdrag i medlemsstaterna eventuellt kan beaktas i de nationella bestämmelser som styr valförfarandet.

Domstolens bedömning

59 Konungariket Spanien har som första grund gjort gällande att Förenade kungariket har åsidosatt artiklarna 189 EG, 190 EG, 17 EG och 19 EG genom att tillerkänna de QCC som är bosatta i Gibraltar rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet. Denna grund vilar på antagandet att det genom fördragsbestämmelserna skapas en koppling mellan å ena sidan unionsmedborgarskap och å andra sidan rösträtt och valbarhet till Europaparlamentet som innebär att endast unionsmedborgare kan ha dessa rättigheter.

60 Domstolen erinrar inledningsvis om att Förenade kungarikets syfte med att införa de bestämmelser som har påtalats av Konungariket Spanien var att rätta sig efter Europadomstolens dom i det ovannämnda målet Matthews mot Förenade kungariket.

61 Förenade kungariket har, såsom framgår av dess förklaring av den 18 februari 2002, åtagit sig att "se till att de ändringar görs som är nödvändiga för att väljarna i Gibraltar skall få möjlighet att delta i valen till Europaparlamentet i en befintlig valkrets i Förenade kungariket på samma villkor som övriga väljare i den valkretsen".

62 Konungariket Spanien har inte bestritt att denna förklaring återspeglar en överenskommelse mellan dessa två medlemsstater och har för övrigt åberopat ett åsidosättande av förklaringen inom ramen för sin andra grund. Med beaktande av nämnda förklaring har Förenade kungariket antagit bestämmelser för Gibraltar genom vilka samma villkor för rösträtt och valbarhet har införts som dem som gäller enligt den lagstiftning som är tillämplig på Förenade kungariket. Uttrycket "väljarna i Gibraltar" skall nämligen tolkas mot bakgrund av väljarbegreppet såsom det definieras i Förenade kungarikets lagstiftning.

63 Förenade kungariket har av skäl som är knutna till landets konstitutionella tradition valt att, vad gäller såväl de nationella valen i Förenade kungariket som valen till Gibraltars lagstiftande församling, införa rösträtt och valbarhet för de QCC som uppfyller vissa krav på särskild anknytning till det territorium med avseende på vilket valen anordnas.

64 På grund av att Matthews, "i egenskap av Gibraltarinvånare, berövats varje möjlighet att ge uttryck åt sin mening beträffande Europaparlamentets sammansättning", slog Europadomstolen fast att det faktum att det inte anordnades några val till Europaparlamentet i Gibraltar stred mot artikel 3 i tilläggsprotokoll nr 1 till Europakonventionen.

65 Enligt Konungariket Spanien utgör den omständigheten att rösträtten vid val till Europaparlamentet har utsträckts till att omfatta personer som inte är unionsmedborgare ett åsidosättande av artiklarna 189 EG, 190 EG, 17 EG och 19 EG. I artiklarna 189 EG och 190 EG anges dock inte uttryckligen och exakt vem som har rösträtt och är valbar vid val till Europaparlamentet.

66 Vad beträffar artiklarna 17 EG och 19 EG, som ingår i andra delen i fördraget, beträffande unionsmedborgarskapet, är det endast den sista av dessa bestämmelser som, i punkt 2, särskilt behandlar frågan om rösträtt till Europaparlamentet. Denna artikel innebär dock endast att förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet tillämpas på frågan om rösträtt, genom fastställandet att varje unionsmedborgare som är bosatt i en medlemsstat där han inte är medborgare skall ha rösträtt och vara valbar vid val till Europaparlamentet i den medlemsstat där han är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten.

67 Artikel 190.4 EG handlar om förfarandet för dessa val. Där preciseras att Europaparlamentet skall väljas genom allmänna direkta val enligt en i alla medlemsstater enhetlig ordning eller i enlighet med principer som är gemensamma för alla medlemsstater.

68 I artikel 1 i 1976 års akt föreskrivs att Europaparlamentets ledamöter skall väljas genom proportionella val och att valen skall vara allmänna, direkta, fria och hemliga. Enligt artikel 2 i akten får medlemsstaterna, beroende på de nationella förhållandena, inrätta valkretsar för val till Europaparlamentet eller föreskriva indelning i andra valenheter, förutsatt att detta inte inkräktar på valsystemets proportionella karaktär. Enligt artikel 3 i akten får medlemsstaterna fastställa en nedre gräns för tilldelningen av mandat.

69 I artikel 8 i 1976 års akt preciseras att valförfarandet i varje medlemsstat skall genomföras enligt de nationella bestämmelserna, om inte annat följer av bestämmelserna i akten, men att dessa nationella bestämmelser, i vilka medlemsstaternas särdrag eventuellt kan beaktas, inte får inkräkta på valsystemets proportionella karaktär.

70 Varken i artikel 190 EG eller i 1976 års akt anges dock uttryckligen och exakt vem som har rösträtt och är valbar vid val till Europaparlamentet. Dessa bestämmelser utesluter således inte i sig att en person som inte är unionsmedborgare, såsom en QCC som är bosatt i Gibraltar, kan ha rösträtt och vara valbar. Det skall emellertid undersökas huruvida, såsom Konungariket Spanien har hävdat, det föreligger en uppenbar koppling mellan å ena sidan unionsmedborgarskap och å andra sidan rösträtt och valbarhet, vilket skulle innebära att dessa rättigheter alltid är förbehållna unionsmedborgare.

71 Det är inte möjligt att dra någon klar slutsats i detta avseende på grundval av artiklarna 189 EG och 190 EG, som avser Europaparlamentet, där det anges att detta består av företrädare för folken i medlemsstaterna, eftersom ordet "folk" — som inte definieras — kan ha olika betydelser i unionens olika medlemsstater och på unionens olika språk.

72 Inte heller går det att av fördragets artiklar angående unionsmedborgarskapet härleda en princip enligt vilken unionsmedborgarna är de enda som kommer i åtnjutande av fördragets alla övriga bestämmelser, vilket skulle betyda att artiklarna 189 EG och 190 EG var tillämpliga endast på dessa medborgare.

73 Visserligen anges det i artikel 17.2 EG att unionsmedborgarna skall ha de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i fördraget. Det skall dock konstateras att fördraget erkänner vissa rättigheter som inte är knutna till ställningen som unionsmedborgare eller ens medborgare i en medlemsstat. Sålunda anges det till exempel i artiklarna 194 EG och 195 EG att rätten att göra en framställning till Europaparlamentet eller rätten att vända sig till ombudsmannen inte är förbehållen unionsmedborgare, utan kan utövas av "varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat".

74 Visserligen är ställningen som unionsmedborgare avsedd att vara den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare, vilket innebär att medborgare som befinner sig i samma situation skall behandlas på samma sätt i rättsligt hänseende, oberoende av nationalitet, med förbehåll för de uttryckliga undantag som föreskrivs i det avseendet (dom av den 20 september 2001 i mål C-184/99, Grzelczyk, REG 2001, s. I-6193, punkt 31). Detta innebär inte nödvändigtvis att de rättigheter som erkänns i fördraget är förbehållna unionsmedborgare.

75 I domen i det ovannämnda målet Kaur erinrade domstolen om den betydelse som förklaringen från Förenade kungarikets regering angående definitionen av ordet medborgare hade för de övriga avtalsslutande parterna i Fördraget om Konungariket Danmarks, Irlands och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands anslutning till Europeiska gemenskaperna. Den konstaterade i punkt 24 i domen att ovannämnda förklaring gör det möjligt att avgränsa den personkrets på vilken de gemenskapsrättsliga bestämmelser som var föremål för anslutningsfördraget var tillämpliga. Betraktad i sitt sammanhang, och närmare bestämt tillsammans med punkt 22 i samma dom — där domstolen preciserade att Förenade kungariket genom 1972 års förklaring upplyste de övriga avtalsslutande parterna om vilka kategorier medborgare som skulle anses som dess medborgare i gemenskapsrättens mening — avser denna mening tillämpningsområdet för de av EG-fördragets bestämmelser som hänför sig till begreppet medborgare, såsom bestämmelserna om den fria rörligheten för personer, vilka var i fråga i det mål vid den nationella domstolen som utgjorde bakgrunden till nämnda dom, och inte för samtliga av fördragets bestämmelser, såsom Konungariket Spanien har gjort gällande.

76 Vad gäller artikel 19.2 EG, som Konungariket Spanien också har åberopat till stöd för sin uppfattning att det föreligger en koppling mellan unionsmedborgarskap å ena sidan samt rösträtt och valbarhet till Europaparlamentet å andra sidan, innehåller denna artikel, såsom det har erinrats om i punkt 66 i förevarande dom, endast en

regel om likabehandling av unionsmedborgare bosatta i en medlemsstat när det gäller nämnda rösträtt och valbarhet. Denna bestämmelse förutsätter visserligen, på samma sätt som artikel 19.1 EG angående unionsmedborgares rösträtt och valbarhet vid lokala val, att medborgarna i en medlemsstat har rösträtt och är valbara i sina egna länder, och medför en skyldighet för medlemsstaterna att tillerkänna de unionsmedborgare som är bosatta inom deras territorium dessa rättigheter. Härav följer emellertid inte att en medlemsstat som befinner sig i en sådan situation som Förenade kungariket är förhindrad att införa rösträtt och valbarhet för vissa personer som har nära anknytning till medlemsstaten utan att för den skull vara medborgare i den berörda staten eller i någon annan medlemsstat.

77 Domstolen konstaterar att det antal företrädare som skall väljas i varje medlemsstat fastställs i artikel 190.2 EG, och att valen till Europaparlamentet — enligt nu gällande gemenskapsrätt — anordnas i varje medlemsstat avseende de företrädare som väljs i den medlemsstaten. Det innebär att den omständigheten att en medlemsstat utsträcker rösträtten vid dessa val till att omfatta andra personer än statens egna medborgare och unionsmedborgare som är bosatta inom dess territorium endast påverkar valet av de företrädare som väljs i den medlemsstaten, och inte inverkar på vilka företrädare och hur många företrädare som väljs i de andra medlemsstaterna.

78 Härav följer att varje medlemsstat enligt nu gällande gemenskapsrätt är behörig att fastställa vem som har rösträtt och är valbar vid val till Europaparlamentet, — varvid medlemsstaterna dock är skyldiga att iaktta gemenskapsrätten — och att artiklarna 189 EG, 190 EG, 17 EG och 19 EG inte utgör hinder för att medlemsstaterna tillerkänner vissa personer som har nära anknytning till dessa stater, utöver statens egna medborgare och unionsmedborgare som är bosatta inom dess territorium, sådan rösträtt och valbarhet.

79 Förenade kungariket har av skäl som är knutna till landets konstitutionella tradition valt att införa rösträtt och valbarhet för de QCC som uppfyller vissa krav på särskild

anknytning till det territorium med avseende på vilket valen anordnas. Eftersom gemenskapsfördragen inte innehåller några bestämmelser där det uttryckligen och exakt anges vem som har rösträtt och är valbar vid val till Europaparlamentet kan det inte anses att Förenade kungariket har agerat i strid med gemenskapsrätten genom att välja att vid de val till Europaparlamentet som anordnas i Gibraltar tillämpa de villkor för rösträtt och valbarhet som enligt den nationella lagstiftningen skall tillämpas såväl vid nationella val i Förenade kungariket som vid val till Gibraltars lagstiftande församling.

80 Av vad ovan anförts följer att Konungariket Spanien inte har visat att Förenade kungariket har åsidosatt artiklarna 189 EG, 190 EG, 17 EG och 19 EG genom att anta EPRA 2003, i vilken det föreskrivs att de QCC som är bosatta i Gibraltar men inte är gemenskapsmedborgare har rösträtt och är valbara vid val till Europaparlamentet. Följaktligen kan talan inte vinna bifall på den första grunden.

Den andra grunden: Åsidosättande av 1976 års akt och Förenade kungarikets åtaganden enligt dess förklaring av den 18 februari 2002

81 Konungariket Spanien har anfört att Förenade kungariket har åsidosatt bilaga I till 1976 års akt och sin förklaring av den 18 februari 2002 genom att inte i EPRA 2003 begränsa sig till att knyta de väljare som är bosatta i Gibraltar till en brittisk valkrets i deras egenskap av brittiska medborgare i enlighet med 1982 års förklaring, utan sammanföra Gibraltars territorium med en befintlig valkrets i England eller i Wales.

82 Konungariket Spanien har erinrat om Gibraltars status, såsom den definieras i artikel X i Utrechtfördraget och den företrädesrätt som Konungariket Spanien

tillerkänns i den sista meningen i nämnda artikel. Konungariket Spanien har preciserat att Förenade kungariket år 1830 upphöjde Gibraltar till kronkoloni (Crown colony) och att Gibraltar vid inrättandet av Förenta nationerna år 1946 registrerades som ett sådant "icke självstyrande territorium" som avses i kapitel XI i Förenta nationernas stadga. Konungariket Spanien erinrar dessutom om de förhandlingar som pågår mellan Förenade kungariket och Konungariket Spanien angående avkoloniseringen av Gibraltar.

83 Enligt resolution 2625 (XXV) av den 24 oktober 1970, som antogs av Förenta nationernas generalförsamling, skall en kolonis territorium ha en status som är separat och skild från statusen hos den förvaltande statens territorium. Bilaga I till 1976 års akt utgör en tillämpning av denna princip. Enligt Konungariket Spanien strider emellertid EPRA 2003 mot Gibraltars internationella status och mot bilaga I till 1976 års akt genom att den innehåller bestämmelser avseende Gibraltars territorium. Såsom Konungariket Spaniens ombud förklarade vid förhandlingen skall Gibraltar anses utgöra en koloni, och erkännandet av ett eget valterritorium utgör ett steg mot självständighet som strider mot de internationella regler som gäller för denna koloni.

84 Konungariket Spanien anser att även om bestämmelsen i Section 9 EPRA 2003 om att Gibraltar skall sammanföras med en valkrets i England eller Wales inte nödvändigtvis strider mot bilaga I till 1976 års akt, är så inte fallet när det gäller andra bestämmelser i denna författning som endast hänför sig till Gibraltar. Till exempel anges det i Section 14 att en röstlängd skall upprättas i Gibraltar, för vilken kansliet vid Gibraltars lagstiftande församling skall ansvara och inte någon av brittiska kronans tjänstemän. Likaså är rätten att upptas i Gibraltars röstlängd knuten till Gibraltars territorium, och föreskrivs en rösträtt i Gibraltar. Gibraltars lokala domstolar är behöriga att avgöra mål som rör val. Slutligen består tillämpningsområdet för EPRA 2003 enligt dess Section 28.2 av Förenade kungariket och Gibraltar. Således har det skett en territoriell tillämpning av de bestämmelser som rör valen till Europaparlamentet, trots att Gibraltar inte omfattas av 1976 års akt.

85 Eftersom EPRA 2003 strider mot bilaga I till 1976 års akt anser Konungariket Spanien att Förenade kungariket har åsidosatt sin egen förklaring av den 18 februari 2002. Genom denna unilaterala förklaring skapades en folkrättslig skyldighet för nämnda medlemsstat i förhållande till Konungariket Spanien genom att Förenade kungariket, för att rätta sig efter domen i det ovannämnda målet Matthews mot Förenade kungariket, åtog sig att se till att de ändringar gjordes som var nödvändiga för att väljarna i Gibraltar skulle få möjlighet att delta i valen till Europaparlamentet som en del av en valkrets i Förenade kungariket i enlighet med gemenskapsrätten. Enligt Konungariket Spanien skulle det ha räckt med att Förenade kungariket inkluderade Gibraltars väljare i en valkrets i Förenade kungariket, utan att göra någon hänvisning till Gibraltars territorium.

86 Förenade kungariket har med stöd av kommissionen erinrat om att det är nödvändigt att i möjligaste mån tolka bilaga I till 1976 års akt mot bakgrund av och i överensstämmelse med de grundläggande rättigheterna, och framför allt den rätt att delta i val som erkänns i artikel 3 i tilläggsprotokoll nr 1 till Europakonventionen såsom den tolkades av Europadomstolen i domen i det ovannämnda målet Matthews mot Förenade kungariket. I syfte att uppfylla den skyldighet som åvilade Förenade kungariket enligt Europakonventionen såsom den tolkades i domen i det ovannämnda målet, och med beaktande av Konungariket Spaniens vägran att godta ett upphävande av bilaga I till 1976 års akt, åtog sig Förenade kungariket genom sin förklaring av den 18 februari 2002 att se till att de ändringar gjordes som var nödvändiga för att väljarna i Gibraltar skulle få möjlighet att delta i valen till Europaparlamentet på samma villkor som väljare i en befintlig valkrets i Förenade kungariket.

87 Förenade kungariket anser sig inte ha brutit mot sitt åtagande. Gibraltar fördes samman med valkretsen Sydvästra England i enlighet med en rekommendation från valkommissionen efter att ett offentligt samråd ägt rum. Villkoren för att få rösta är desamma som de som föreskrivs i Förenade kungarikets vallag, det vill säga det ställs krav på medborgarskap, bosättning och upptagande i röstlängden. Dessa villkor har helt enkelt genom vederbörliga ändringar anpassats till väljarna i Gibraltar.

88 Enligt Förenade kungariket utgör den teknik som har använts, i den del det hänvisas till Gibraltars territorium, särskilt beträffande väljarens bostadsort, en naturlig del av det brittiska valsystemet och leder inte till att Gibraltar betraktas som en del av Förenade kungariket. När det gäller valförrättandet och upprättandet av röstlängden har Förenade kungariket anfört att beslutet att dessa uppgifter skall skötas i Gibraltar syftar till att göra det möjligt för väljarna i Gibraltar att utöva sina rättigheter under samma villkor som övriga väljare inom valkretsen Sydvästra England, det vill säga i närheten av sin bostadsort.

89 Slutligen har kommissionen gjort gällande att det utrymme för skönsmässig bedömning som har överlåtits åt Gibraltars myndigheter är begränsat och att EPRA 2003 innehåller garantier för att en fullgod kontroll skall kunna utföras av de brittiska myndigheterna.

Domstolens bedömning

90 Såsom det erinras om i punkt 60 i förevarande dom var det för att rätta sig efter Europadomstolens dom i det ovannämnda målet Matthews mot Förenade kungariket som Förenade kungariket antog den lagstiftning som Konungariket Spanien har ifrågasatt. Konungariket Spanien har inte bestritt att Förenade kungariket var skyldigt att följa denna dom trots att bilaga I till 1976 års akt fortfarande var i kraft. Konungariket Spanien har inte heller, såsom påpekas i punkt 62 i förevarande dom, bestritt att Förenade kungarikets förklaring av den 18 februari 2002 återspeglar en överenskommelse mellan dessa två medlemsstater beträffande på vilket sätt Förenade kungariket skulle rätta sig efter domen i fråga. Dessutom, såsom framgår av punkt 13 i förevarande dom, har rådet och kommissionen noterat nämnda förklaring.

91 Genom denna förklaring åtog sig Förenade kungariket att "se till att de ändringar [gjordes] som [var] nödvändiga för att väljarna i Gibraltar [skulle] få möjlighet att delta i valen till Europaparlamentet i en befintlig valkrets i Förenade kungariket på samma villkor som övriga väljare i den valkretsen".

92 Såsom Förenade kungariket och kommissionen med fog har gjort gällande kan uttrycket "på samma villkor" inte uppfattas så att Förenade kungarikets lagstiftning utan föregående anpassning skall tillämpas på väljarna i Gibraltar på så sätt att dessa likställs med väljarna i den valkrets i Förenade kungariket till vilken de är knutna. Ett sådant synsätt skulle nämligen innebära att rösträtt och valbarhet definierades på grundval av Förenade kungarikets territorium och att väljarna måste bege sig till Förenade kungariket för att konsultera röstlängden, rösta i Förenade kungariket eller brevrösta och väcka talan i tvister beträffande val i domstolar i Förenade kungariket.

93 Det är tvärtom för att uppfylla de krav som följer av dessa "samma villkor" som Förenade kungariket har tillämpat sin lagstiftning på Gibraltar och genom vederbörliga ändringar har anpassat den till detta territorium. På så sätt befinner sig en väljare i Gibraltar i en liknande situation som en väljare i Förenade kungariket och behöver vederbörande inte konfronteras med problem som hänger samman med Gibraltars status, vilka skulle kunna hindra eller avskräcka honom eller henne från att utöva sin rösträtt.

94 I detta sammanhang erinrar domstolen om att, såsom framgår av § 63 i domen i det ovannämnda målet Matthews mot Förenade kungariket, de fördragsslutande staterna förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning för att omgärda rösträtten med villkor. Dessa villkor får emellertid inte begränsa rättigheterna i fråga så att deras innehåll påverkas eller så att de förlorar sin effektivitet. De måste ha ett legitimt syfte och de medel som används får inte vara oproportionerliga (se även Europadomstolens dom i mål Mathieu-Mohin och Clerfayt mot Belgien, av den 2 mars 1987, serie A nr 113, s. 22, § 52, och i mål Melnitchenko mot Ukraina av den 19 oktober 2004, Recueil des arrêts et décisions 2004-X, § 54).

95 Med hänsyn till Europadomstolens nämnda praxis och till den omständigheten att Europadomstolen har slagit fast att det strider mot artikel 3 i tilläggsprotokoll nr 1 till Europakonventionen att inga val till Europaparlamentet anordnas i Gibraltar —

eftersom "sökanden, i egenskap av Gibraltarinvånare", berövats varje möjlighet att ge uttryck åt sin mening beträffande Europaparlamentets sammansättning —, kan Förenade kungariket inte kritiseras för att ha antagit den lagstiftning som var nödvändig för att anordna sådana val under förhållanden som med vederbörliga ändringar är likvärdiga dem som föreskrivs i den lagstiftning som är tillämplig på Förenade kungariket.

96 Det finns än mindre skäl att ifrågasätta tillämpningen på Gibraltars territorium, med vederbörliga ändringar, av Förenade kungarikets lagstiftning med hänsyn till att, såsom framgår av § 59 i domen i det ovannämnda målet Matthews mot Förenade kungariket, Europadomstolen inte har konstaterat att det finns något i Gibraltars status som tyder på att det föreligger lokala förhållanden i den mening som avses i artikel 56.3 i Europakonventionen, vilka skall beaktas vid tillämpningen av denna konvention på ett territorium för vars internationella förbindelser en fördragsslutande stat svarar.

97 Av det ovan anförda följer att talan inte heller kan vinna bifall på Konungariket Spaniens andra grund.

Rättegångskostnader

98 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Förenade kungariket har yrkat att Konungariket Spanien skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom

Konungariket Spanien har tappat målet skall Förenade kungarikets yrkande bifallas. I enlighet med artikel 69.4 första stycket skall kommissionen, som har intervenerat i målet, bära sin rättegångskostnad.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) Talan ogillas.

2) Konungariket Spanien skall ersätta rättegångskostnaderna.

3) Europeiska gemenskapernas kommission skall bära sin rättegångskostnad.

Underskrifter