A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2006. szeptember 12. *

A C-145/04. sz. ügyben,

az EK 227. cikk alapján kötelezettségszegés megállapítása iránt a Bírósághoz 2004. március 18-án

a **Spanyol Királyság** (képviselik: N. Díaz Abad, F. Díez Moreno és I. del Cuvillo Contreras, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

felperesnek

Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága (képviseli: R. Caudwell, meghatalmazotti minőségben, segítője: P. Goldsmith, D. Wyatt és D. Anderson QC, valamint M. Chamberlain barrister, kézbesítési cím: Luxembourg)

alperes ellen,

* Az eljárás nyelve: angol.

támogatja:

az **Európai Közösségek Bizottsága** (képviseli: C. Ladenburger, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

beavatkozó,

benyújtott keresete tárgyában,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: V. Skouris elnök, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas (előadó), K. Schiemann és J. Makarczyk tanácselnökök, J.-P. Puissochet, P. Kūris, Juhász E., E. Levits és A. Ó Caoimh bírák,

főtanácsnok: A. Tizzano,
hivatalvezető: L. Hewlett főtanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2005. július 5-i tárgyalásra,

a főtanácsnok indítványának a 2006. április 6-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Keresetével a Spanyol Királyság annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága – mivel megalkotta az európai

parlamenti választásokon való választói képviseletről szóló 2003-as törvényt (European Parliament [Representation] Act 2003, a továbbiakban: EPRA 2003) – nem teljesítette az EK 189., EK 190., EK 17. és EK 19. cikkből eredő kötelezettségeit, valamint az 1976. szeptember 20-i 76/787/ESZAK, EGK, Euratom határozathoz (HL L 278., 1. o.) csatolt, a 2002. június 25-i és 2002. szeptember 23-i 2002/772/EK, Euratom tanácsi határozattal (HL L 278., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 4. kötet, 137. o.) módosított, az Európai Parlament képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló okmányból (a továbbiakban: 1976. évi okmány) eredő kötelezettségeit.

Jogi háttér

A közösségi jog

2 Az EK 17. cikk értelmében:

„(1) Létrejön az uniós polgárság. Uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára. Az uniós polgárság kiegészíti és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot.

(2) Az uniós polgárokat megilletik az e szerződés által rájuk ruházott jogok, és terhelik az e szerződésben előírt kötelezettségek."

3 Az Egyesült Királyság a Dán Királyságnak, Írországnak, valamint Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Közösségekhez történő csatlakozásáról szóló szerződés záróokmányához csatolt nyilatkozatban (HL 1972. L 73.,

196. o., a továbbiakban: 1972. évi nyilatkozat) meghatározta, hogy a közösségi jog alkalmazása céljából mit jelent az „állampolgárok" fogalma. Tekintettel arra, hogy az Egyesült Királyságban egy új állampolgársági törvény lépett hatályba, az említett nyilatkozat helyébe 1982-ben egy új nyilatkozat lépett (HL 1983. C 23., 1. o., a továbbiakban: 1982. évi nyilatkozat), amely az alábbi kategóriákat sorolja fel:

„a) brit állampolgárok;

b) a brit állampolgárságról szóló 1981-es törvény negyedik része alapján brit alattvalók, akiket megillet az Egyesült Királyságban való tartózkodás joga, és akik ezen okból mentesülnek az Egyesült Királyság idegenrendészeti ellenőrzése alól;

c) azon brit függő területek állampolgárai, akik állampolgárságukat a Gibraltárral fennálló kapcsolatuk alapján szerzik meg."

4 Az EK 19. cikk (2) bekezdése kimondja:

„A 190. cikk (4) bekezdése és az annak végrehajtására elfogadott rendelkezések sérelme nélkül minden uniós polgár, akinek a lakóhelye olyan tagállamban van, amelynek nem állampolgára, a lakóhelye szerinti tagállamban az európai parlamenti választásokon választójoggal rendelkezik és választható ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai. E jog gyakorlásának részletes szabályait a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangú határozattal fogadja el; ezek a szabályok eltérést állapíthatnak meg, amennyiben valamely tagállam sajátos problémái ezt indokolják."

5 E rendelkezéssel összhangban a Tanács elfogadta az állampolgárságuktól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának az európai parlamenti választásokon történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 1993. december 6-i 93/109/EK irányelvet (HL L 329., 34. o.; magyar nyelvű különkiadás 20. fejezet, 1. kötet, 7. o.).

6 Az EK 189. cikk első bekezdése kimondja:

„Az Európai Parlament, amely a Közösségben egyesült államok népeinek képviselőiből áll, az e szerződésben ráruházott hatásköröket gyakorolja."

7 Az EK 190. cikk értelmében:

„(1) A Közösségben egyesült államok népeinek európai parlamenti képviselőit közvetlen és általános választójog alapján választják.

[...]

(4) Az Európai Parlament javaslatot dolgoz ki a közvetlen és általános választójog alapján valamennyi tagállamban egységes eljárás szerint vagy valamennyi tagállamban közös elveknek megfelelően tartandó választásokra vonatkozóan.

Az Európai Parlament tagjai többségével elfogadott hozzájárulásának elnyerését követően a Tanács egyhangúlag megfelelő rendelkezéseket fogad el, amelyeket a tagállamoknak alkotmányos követelményeiknek megfelelő elfogadásra ajánl.

[...]"

8 Az 1976. évi okmány 8. cikke kimondja:

„Ezen okmány rendelkezéseire is figyelemmel, a választási eljárásra az egyes tagállamok saját nemzeti rendelkezései az irányadók.

Ezek a nemzeti rendelkezések, amelyek adott esetben figyelembe vehetik a tagállam sajátos körülményeit, a választási rendszer alapvetően arányos voltát nem változtathatják meg."

9 Az említett okmány 15. cikkének második bekezdése értelmében:

„A II. és III. melléklet ezen okmány szerves részét képezi."

10 Az 1976. évi okmány II. melléklete, amely a 2002/772 határozat mellékletében szereplő új számozás miatt I. melléklet lett (a továbbiakban: az 1976. évi okmány I. melléklete), az alábbiakat mondja ki:

„Az Egyesült Királyság ezen okmány rendelkezéseit kizárólag az Egyesült Királyság vonatkozásában alkalmazza."

11 A Matthews kontra Egyesült Királyság ügyben 1999. február 18-án hozott ítéletében (Ítéletek és Határozatok Tára, 1999-I.) az Emberi Jogok Európai Bírósága megállapította, hogy az Egyesült Királyság – mivel Gibraltárban nem rendezett európai parlamenti választásokat – megsértette az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény első kiegészítő jegyzőkönyvének (a továbbiakban: az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyve) 3. cikkét, amely előírja a szerződő feleknek, hogy kötelezzék magukat arra, hogy ésszerű időközönként, titkos szavazással szabad választásokat tartsanak olyan körülmények között, amely a törvényhozó testület megválasztását illetően biztosítja a nép véleményének kifejezését. Ítéletének 64. pontjában az említett Bíróság megállapította, hogy a felperest gibraltári lakosként megfosztották az Európai Parlament képviselőinek megválasztásával kapcsolatos véleménye kifejezésének valamennyi lehetőségétől. A Bíróság kérésére az Egyesült Királyság pontosította, hogy – mint az az Emberi Jogok Bizottságának jelentéséből is következett – Denise Matthews brit állampolgár volt.

12 Az 1976. évi okmány eredeti változatát a 2002/772 határozat módosította, amely 2004. április 1-jén lépett hatályba. E módosítás során a Spanyol Királyság tiltakozott az 1976. évi okmány I. mellékletének az Egyesült Királyság által javasolt hatályon kívül helyezése ellen. Az Egyesült Királyság alábbi nyilatkozata azonban – amely egy közte és a Spanyol Királyság között megkötött kétoldalú egyezményre vonatkozott – bekerült a Tanács 2002. február 18-i ülésének jegyzőkönyvébe (a továbbiakban: 2002. február 18-i nyilatkozat):

„Emlékeztetve az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkének (2) bekezdésére – amely kimondja, hogy «[a]z Unió a közösségi jog általános elveiként tartja tiszteletben az alapvető jogokat, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában aláírt európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból erednek» –, az Egyesült Királyság az Európai Unió jogának megfelelően gondoskodik arról, hogy a szükséges módosításokat annak figyelembevételével vezessék át, hogy a gibraltári választók az Egyesült Királyság egy létező választókerületében és ugyanolyan feltételekkel vehessenek részt az európai parlamenti választásokon, mint e választókerület többi választója, hogy eleget tegyen azon kötelezettségének, hogy teljesítse az Emberi Jogok Európai Bírósága által a Matthews kontra Egyesült Királyság ügyben hozott ítéletben foglaltakat."

13 Hasonlóképpen bekerült e jegyzőkönyvbe a Tanács és a Bizottság alábbi nyilatkozata is:

„A Tanács és a Bizottság tudomásul veszik az Egyesült Királyság azon nyilatkozatát, amely szerint – a célból, hogy eleget tegyen azon kötelezettségének, hogy teljesítse az Emberi Jogok Európai Bírósága által a Matthews kontra Egyesült Királyság ügyben hozott ítéletben foglaltakat – az Egyesült Királyság az Európai Unió jogának megfelelően gondoskodik arról, hogy a szükséges módosításokat annak figyelembevételével vezessék át, hogy a gibraltári választók az Egyesült Királyság egy létező választókerületében ugyanolyan feltételekkel vehessenek részt az európai parlamenti választásokon, mint e választókerület többi választója."

Gibraltár jogállása

14 Gibraltárt Spanyolország királya a spanyol örökösödési háborút lezáró, közte és Nagy-Britannia királynője között 1713. július 13-án kötött utrechti szerződéssel engedte át a brit koronának. Az említett szerződés X. cikkének utolsó mondata kimondja, hogy amennyiben a brit Koronának bármikor szándékában állna átadni, eladni vagy bármely más módon elidegeníteni Gibraltár városának tulajdonjogát, akkor minden más érdekelttel szemben elsőbbséget kell biztosítania a spanyol koronának.

15 Gibraltár jelenleg brit koronagyarmat. Az Egyesült Királyságnak nem része.

16 Gibraltár felett a végrehajtó hatalmat a királynő által kinevezett kormányzó, meghatározott belső hatásköri feladatokat pedig a helyi szinten megválasztott *Chief minister* és miniszterek gyakorolják. Ez utóbbiak a brit Alsóháznak (House of Assembly) felelősek, amelyet ötévente választanak újra.

17 Az Alsóház hatáskörébe tartozik meghatározott belső ügyekre vonatkozó törvények elfogadása. A kormányzónak ugyanakkor jogában áll egy törvény jóváhagyását megtagadni. Emellett az Egyesült Királyság Parlamentje és a Titkos Tanácsa keretében eljáró királynő (Queen in Council – Királynői Tanács) jogosult Gibraltárban hatályos törvényeket alkotni.

18 Létrehoztak továbbá csak Gibraltárban illetékes bíróságokat. A legmagasabb fokú gibraltári bíróság ítélete elleni fellebbezésre a királynői Titkos Tanács bírói bizottsága (Judicial Committee of the Privy Council) előtt van lehetőség.

19 A közösségi jog értelmében Gibraltár európai terület, amelynek külkapcsolataiért az EK 299. cikk (4) bekezdése értelmében egy tagállam felel, és amelyre az EK-Szerződés rendelkezései vonatkoznak. A Dán Királyságnak, Írországnak, valamint Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Közösséghez való csatlakozási feltételeiről és a szerződések kiigazításáról szóló okmány (HL 1972. L 73., 14. o.) ugyanakkor kimondja, hogy a Szerződés egyes részei nem vonatkoznak Gibraltárra.

Az EPRA 2003

20 2003. május 8-án az Egyesült Királyság elfogadta az EPRA 2003-at.

21 Az EPRA 2003 9. §-a kimondja, hogy Gibraltárt Angliának vagy Walesnek egy már létező választókerületéhez fogják csatolni, egy új választókerület kialakítása érdekében. E rendelkezéssel összhangban a brit hatóságok az európai parlamenti választások során Gibraltár kombinált választókerületéről és a választási kampány kiadásairól szóló 2004. évi rendelettel (European Parliamentary Elections [Combined Region and Campaign Expenditure] [United Kingdom and Gibraltar] Order 2004) Gibraltárt Anglia délnyugati választókerületéhez csatolták.

22 Az EPRA 2003 14. §-a kimondja, hogy Gibraltárban a gibraltári képviselőház hivatalvezetője (clerk of the House of Assembly of Gibraltar) választói névjegyzéket (a továbbiakban: gibraltári névjegyzék) készít az európai választásokra.

23 Az EPRA 2003 15. §-a kimondja, hogy Gibraltárban az szavazhat az európai parlamenti választásokon, akinek a neve a választás napján szerepel a gibraltári névjegyzékben.

24 Az EPRA 2003 16. §-ának (1) bekezdésével összhangban az említett névjegyzékbe annak a neve kerülhet be, aki eleget tesz az alábbi együttes feltételeknek:

– lakóhellyel rendelkezik Gibraltárban;

– nincs olyan fogyatékossága, amely őt alkalmatlanná tenné arra, hogy az európai parlamenti választásokon Gibraltárban szavazzon (kivéve az életkorral kapcsolatos feltételt);

– a Commonwealth bizonyos feltételeket teljesítő polgára (qualifying Commonwealth citizen, a továbbiakban: QCC) vagy (a QCC-től különböző) európai uniós polgár, valamint

– betöltötte 18. életévét.

25 Az EPRA 16. §-ának (5) bekezdése a következőképpen határozza meg a QCC-t:

– olyan személy, akitől a gibraltári jogszabályok értelmében nem kérnek okmányt vagy engedélyt ahhoz, hogy belépjen Gibraltárba vagy ott tartózkodjon, illetve

– aki jelenleg rendelkezik olyan okmánnyal vagy engedéllyel, amelynek értelmében beléphet Gibraltárba és ott tartózkodhat (vagy akinek a gibraltári jogszabályok bármely rendelkezése értelmében rendelkeznie kell ilyen okmánnyal vagy engedéllyel).

26 Az EPRA 2003 17. és 18. §-a értelmében a lordkancellár (Lord Chancellor) vagy a törvény a gibraltári névjegyzékkel és a választójoggal kapcsolatban különböző részletes szabályokat írhat elő. Ilyen részletes szabályt írt elő az alkotmányügyi miniszter (secretary of State for constitutional affairs), akihez a gibraltári Alsóház által elfogadott, az európai parlamenti választásokról szóló 2004. évi szabályozás (European Parliamentary Elections Regulations 2004) és az európai parlamenti választásokról szóló 2004. évi rendelet (European Parliamentary Elections Ordinance 2004) értelmében átkerültek a lordkancellár egyes hatáskörei.

27 Az EPRA 2003 21. §-a a Gibraltárra történő hivatkozás céljából módosítja az európai parlamenti választásokról szóló, 2002. évi törvény (European Parliamentary Elections Act 2002) 10. cikkét, amelynek értelmében senki nem foszthető meg az Európai Parlament képviselőjévé való megválasztáshoz való jogától azon az alapon, hogy a Commonwealth polgára, és nem brit állampolgár.

28 Az EPRA 2003 22. §-a értelmében az egyes választókerületekre, egészen pontosan Anglia és Wales kombinált választókerületére, valamint Gibraltárra vonatkozóan különleges szabályok fogadhatók el.

29 Az EPRA 2003 23. §-a értelmében a választással kapcsolatos jogvitákban a gibraltári bíróságok jogosultak eljárni.

30 Az EPRA 2003 28. §-ának (2) bekezdése értelmében annak hatálya az Egyesült Királyságra és Gibraltárra terjed ki.

A pert megelőző eljárás és a Bíróság előtti eljárás

31 Egy levélváltást követően 2003. július 28-án a Spanyol Királyság az EK 227. cikk alapján az Egyesült Királyság elleni panasszal fordult a Bizottsághoz annak érdekében, hogy a Bizottság kezdeményezzen e tagállam ellen a Bíróságnál kötelezettségszegési eljárást, mivel az EPRA 2003 – álláspontja szerint – összeegyeztethetetlen a közösségi joggal. Az Egyesült Királyság a panaszra válaszként 2003. szeptember 11-én benyújtotta észrevételeit a Bizottsághoz. A Bizottság a két tagállam képviselőit 2003. október 1-jén hallgatta meg. E meghallgatást követően a Bizottság engedélyezte a két tagállamnak, hogy adják elő kiegészítő írásbeli észrevételeiket, amit 2003. október 3-án meg is tettek.

32 2003. október 29-én a Bizottság a következő nyilatkozatot tette:

„Spanyolország panaszának beható vizsgálatát és az október 1-jén lezajlott szóbeli meghallgatást követően a Bizottság álláspontja szerint az Egyesült Királyság a közösségi jog által a tagállamoknak biztosított mérlegelési jogkörében eljárva kiterjesztette a gibraltári lakóhellyel rendelkező személyekre a választójogot. Ugyanakkor – tekintettel a szóban forgó kétoldalú kérdés érzékeny jellegére – a Bizottság ebben a szakaszban nem fogad el a[z EK] 227. cikk szerinti, indokolással ellátott véleményt, és felhívja a feleket, hogy egyezség útján rendezzék a kérdést."

33 A Bizottság sajtóközleménye nevezetesen az alábbiakat tartalmazza:

„Az EK-Szerződés kimondja, hogy az Európai Bizottság hatáskörébe tartozik az Európai Parlament választásával kapcsolatos egységes eljárás kidolgozása. Ez az egységes eljárás a választásra jogosult személyek csoportjának meghatározását is magában foglalhatja. Ugyanakkor az 1976. évi okmány nem foglalkozik a választójog kérdésével. Erre tehát a nemzeti rendelkezések az irányadóak.

Annak ellenére, hogy az európai parlamenti választásokra vonatkozó választójogra is az általános választójogi elvek vonatkoznak (vagyis a választójog általános, a választás szabad, a szavazás közvetlen és titkos), a közösségi jog egyetlen általános elve sem írja elő, hogy az európai parlamenti választások során a választók köre az európai uniós polgárokra lenne korlátozva.

Ami a választókerületeket illeti, az 1976. évi okmány nem tartalmaz egyetlen rendelkezést sem a választókerületek létrehozásáról, ezért tehát a tagállamok feladata e rendelkezések megalkotása.

Az 1976. évi okmány [I.] mellékletét az alapvető jogok tiszteletben tartása céljából az emberi jogok [és alapvető szabadságok] védelméről szóló európai egyezmény fényében kell értelmezni, amely a törvényhozó testület megválasztása céljából biztosítja a szabad választások megtartását. E rendelkezés tehát kellően rugalmas ahhoz, hogy a nemzeti választójogi rendszer alapján az európai parlamenti választások során az Egyesült Királyság a gibraltári választókat is bevonja a brit választók körébe."

34 A Bíróság elnöke 2004. szeptember 8-i végzésével megengedte, hogy a Bizottság az Egyesült Királyság kérelmeinek támogatása végett a jelen ügybe beavatkozzék.

A keresetről

35 A Spanyol Királyság kiemeli, hogy keresete kizárólag a választások Gibraltárban való lebonyolítására irányul, és nem terjed ki arra, hogy az Egyesült Királyság elismerje a területén tartózkodó QCC-knek az európai parlamenti választásokra vonatkozó választójogát.

36 Keresetének alátámasztására két jogalapot hoz fel. Első jogalapjával azt állítja, hogy az európai parlamenti választásokra vonatkozó választójog kiterjesztése – az EPRA 2003 alapján – azokra a személyekre, akik a közösségi jog értelmében nem brit állampolgárok, sérti az EK 189., EK 190., EK 17. és EK 19. cikket. Második jogalapjával azt állítja, hogy a kombinált választókerület létrehozása sérti az 1976. évi okmányt, valamint az Egyesült Királyság kormánya által a 2002. február 18-i nyilatkozatban foglalt kötelezettségvállalást.

Az EK 189., EK 190., EK 17. és EK 19. cikk megsértésére vonatkozó első jogalapról

37 A Spanyol Királyság álláspontja szerint az Egyesült Királyság azzal, hogy választójogot biztosít a közösségi polgárnak nem minősülő QCC-knek, megsérti az EK 189., EK 190., EK 17. és EK 19. cikket, amelyek történeti és rendszertani módon értelmezve az aktív és passzív választójogot csak az európai uniós polgároknak biztosítják.

38 A Spanyol Királyság emlékeztet arra, hogy az Egyesült Királyság a brit állampolgárok több olyan csoportját határozta meg, akik számára a vele fennálló kapcsolatai függvényében különböző jogokat ismert el. Mint azt a Bíróság is kimondta a

C-192/99. sz. Kaur-ügyben 2001. február 20-án hozott ítéletének (EBHT 2001., I-1237. o.) 24. pontjában, az EK-Szerződés személyi hatályának meghatározásakor az Egyesült Királyság kormánya által e tárgyban tett nyilatkozatokat is figyelembe kell venni. Nem vitatott, hogy a QCC-k nem tartoznak az 1982. évi nyilatkozatban felsorolt csoportok egyikébe sem. Mindebből következően – mivel az EK 17. cikk (1) bekezdése az uniós polgárságot valamely tagállami állampolgárság fennállásához köti – a QCC-k nem uniós polgárok.

39 A Spanyol Királyság szerint tehát egyrészt az uniós polgárság és valamely tagállam állampolgársága közötti nyilvánvaló kapcsolat megléte, másrészt a Szerződésben meghatározott jogokkal való rendelkezés miatt csak az uniós polgárok részére lehet elismerni az európai parlamenti választásokra vonatkozó választójogot. Tulajdonképpen tehát az EK 19. cikket – amely elismeri az aktív és passzív választójogot –, valamint az EK 17. cikk (2) bekezdését – amely kimondja, hogy az uniós polgárokat megilletik a Szerződés által rájuk ruházott jogok – rendszertanilag kellene értelmezni. E jogok más személyekre való bármiféle kiterjesztését vagy a Szerződésben vagy másodlagos jogi rendelkezésekben kellene kifejezetten előírni. Mivel az aktív és passzív választójog elismerése közösségi hatáskör, e jogok személyi hatályának bármely módosítása szintén csak közösségi jogszabállyal lehetséges.

40 Ezzel kapcsolatban a Spanyol Királyság nem vitatja, hogy az 1976. évi okmány nem írt elő egységes választási eljárást, és hogy a választási eljárást nemzeti rendelkezéseikkel továbbra is a tagállamok szabályozzák. A Spanyol Királyság ugyanakkor úgy véli, hogy a választásra jogosult személyek körét az EK 17. cikkel és az EK 19. cikkel összhangban értelmezett EK 189. és EK 190. cikk határozza meg, amely köti a tagállamokat.

41 Az EK 19. cikk (2) bekezdése – amely kimondja, hogy az európai parlamenti választásokon az uniós polgárok a lakóhelyük szerinti tagállamban ugyanolyan feltételekkel rendelkeznek választójoggal és választhatók, mint az adott tagállam állampolgárai –, valamint a 93/109 irányelv – amely meghatározza e jog

gyakorlásának részletes szabályait – alátámasztja az állampolgárság és a választójog közötti kapcsolatot. A Spanyol Királyság ezzel kapcsolatban kifejti, hogy az EPRA 2003 értelmében vett, másik tagállamban lakóhellyel rendelkező QCC e rendelkezések értelmében az említett államban nem gyakorolhatja választójogát.

42 A Spanyol Királyság – érvelése alátámasztására – a 2000. december 7-én Nizzában kihirdetett, az Európai Unió Alapjogi Chartájának (HL C 364., 1. o.) 39. cikkében foglalt, hasonló rendelkezésre hivatkozik, amely a „[m]inden uniós polgár" kifejezést használja, és nem a „mindenki" vagy egyéb, nemzeti jogra utaló kifejezést. A Spanyol Királyság kifejti, hogy valamely harmadik ország állampolgárának választójogát nem lehet „emberi jognak" vagy „alapvető szabadságnak" minősíteni, ezért az említett Charta 53. cikkére való bármiféle hivatkozás – amely cikk kimondja, hogy annak egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az az Unió jogában elismert emberi jogok vagy alapvető szabadságok korlátozására vagy megsértésére irányul – alaptalan.

43 Az EK 189. cikkben szereplő „államok népei" kifejezéssel kapcsolatban a Spanyol Királyság elsőként azt emeli ki, hogy e rendelkezés nem szabályozza a választásokra vonatkozó választójogot. Egyebekben az, hogy e rendelkezés az Európai Unióról szóló szerződéssel bevezetett uniós polgárság fogalma előtt is már létezett az EK-Szerződésben, magyarázatul szolgál arra, hogy miért nem utal a polgárság fogalmára, mivel az EK-Szerződés szövegének általános felülvizsgálatára a legutóbbi kormányközi konferencia előtt soha sem került sor. Az „államok népei" kifejezés mindenesetre egy olyan szófordulat, amely az azonos állampolgársággal rendelkező személyekre, nem pedig az adott területen lakóhellyel rendelkező népességre vonatkozik. Ezt az értelmezést támasztja az is alá, hogy a „nép" kifejezést számos tagállam alkotmánya „nemzet" értelemben használja.

44 A Spanyol Királyság vitatja azt az állítást, hogy az uniós polgárságból eredő jogok eltérő hatállyal bírhatnak, mivel ez e polgárság széttagolódását feltételezné. Álláspontja szerint tehát a polgárság egyik jellemzője az egység abban az értelemben, hogy az e jogállással rendelkező valamennyi személyt az azzal járó valamennyi jog

megilleti, és valamennyi kötelezettség terheli. Ezzel kapcsolatban kifejti, hogy a diplomáciai védelem harmadik ország állampolgáraira való kiterjesztése – mint azt az Egyesült Királyság példaként felhozza – a közösségi jogtól független kérdés, mivel az a nemzeti diplomáciai védelemmel kapcsolatos.

45 A Spanyol Királyság végül az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződésre (HL 2004. C 310., 1. o.) hivatkozik, amelyből álláspontja szerint az európai parlamenti választásokra vonatkozó választójog és az uniós polgárság közötti kapcsolat már nemcsak közvetetten következik, hanem ott kifejezetten említésre is kerül. E szerződés I-10. cikke (2) bekezdésének b) pontja tulajdonképpen kimondja, hogy „az uniós polgárok [...] választásra jogosultak és választhatók [...] [az] európai parlamenti [...] választás[okon]", ugyanezen szerződés I-20. cikkének (2) bekezdése kimondja, hogy „[a]z Európai Parlament az Unió polgárainak képviselőiből áll", illetve ugyanezen szerződés I-46. cikke (2) bekezdésének első albekezdése értelmében „[a]z Unió szintjén a polgárok közvetlen képviselete az Európai Parlamentben valósul meg".

46 Az Egyesült Királyság kifejti azokat a történelmi okokat, amelyek magyarázatul szolgálnak arra, miért döntött úgy, hogy a Commonwealth más országainak állampolgárságával rendelkező, de területén lakóhellyel rendelkező polgárainak továbbra is választójogot biztosít. A második világháborút követően az Egyesült Királyság és a dómíniumok részvételével 1947-ben konferenciát rendeztek, amelyen kimondták, hogy mindegyik fél elismeri a többinek az állampolgársággal kapcsolatos jogszabályok önálló elfogadásához való jogát, azonban az e törvényekben állampolgárként meghatározott személyeknek egyebekben továbbra is meg kellene őrizniük a közös „brit alattvalói" jogállásukat. E konferencián Írország is részt vett, állampolgárai esetében pedig különleges jogállást határoztak meg. E konferenciának „A Commonwealth valamely országa állampolgárának jogállása a Commonwealth egy olyan másik országában, amelynek nem állampolgára" című zárónyilatkozatából különösen az következik, hogy „a brit alattvalók közös jogállásának végrehajtása céljából a Commonwealth valamely országának állampolgára, aki a Commonwealth valamely másik országában rendelkezik lakóhellyel, az új állampolgársági rendszer keretei között és amennyiben a helyi feltételek ezt lehetővé teszik, ugyanolyan jogokkal rendelkezik, mint amelyek a lakóhelye szerinti ország állampolgárait megilletik". Ennek megfelelően különösen a QCC-ket – vagyis a Commonwealth

azon polgárait, akiktől az Egyesült Királyságban nem kérnek külön okmányt vagy engedélyt az Egyesült Királyságba való belépéshez és tartózkodáshoz – feltéve, hogy rendelkeznek lakóhellyel, megilleti a választójog a brit parlamenti választásokon. A törvény azt is kimondta, hogy az Egyesült Királyságban lakóhellyel rendelkező QCC-ket megilleti a választójog az európai parlamenti választásokon. Így az 1978 óta tartott minden ilyen választáson több mint egymillióan részt is vettek közülük. A választójog megadása a QCC-knek az Egyesült Királyság alkotmányos hagyományа részét képezőnek tekinthető.

47 Gibraltár és a Gibraltárban lakóhellyel rendelkező QCC-k – akiknek száma mintegy 200-ra tehető – esetén hasonló rendelkezéseket vettek figyelembe. E Gibraltárral kapcsolatos kereset kapcsán azon elv elismerése, hogy a QCC-k nem szavazhatnak az európai parlamenti választásokon, azzal a következménnyel járna, hogy az Egyesült Királyságnak – mind Gibraltárban, mind az Egyesült Királyságban – jelentős számú személyt kellene megfosztania választójogától, amelyet ugyanakkor egészen mostanáig gyakoroltak.

48 A Bizottság által támogatott Egyesült Királyság vitatja a Spanyol Királyság által a fent hivatkozott Kaur-ügyben hozott ítélet 24. pontja alapján levont következtetést. Álláspontja szerint az EK-Szerződés rendelkezéseinek az adott tárgytól függően eltérő a személyi hatálya, az említett Kaur-ügyben hozott ítélet alapjául szolgáló ügyben pedig csak a személyek szabad mozgására vonatkozó rendelkezésekről és a polgárságból eredő ezzel kapcsolatos jogokról volt szó. Az Egyesült Királyság az 1982. évi nyilatkozat korlátozott célját is hangsúlyozza, valamint azt, hogy e nyilatkozatnak nem volt célja az európai parlamenti választásokon választásra jogosult személyek körének meghatározása. E nyilatkozatot tehát nem lehet annak meghatározására használni, hogy kiket illet meg az európai parlamenti választásokra vonatkozó választójog, és azt nem lehet úgy sem értelmezni, hogy az Egyesült Királyság abban kifejezte volna azon szándékát, hogy visszavonja az Egyesült Királyságban lakóhellyel rendelkező azon QCC-k választójogát, akik az Európai Parlament első közvetlen megválasztása óta rendelkeztek e joggal. Egyébként az Egyesült Királyság nem mondott ellent saját nyilatkozatának, amikor az európai parlamenti választásokra vonatkozó választójogot kiterjesztette a gibraltári lakóhellyel rendelkező QCC-kre.

49 A Bizottság által e kérdésben is támogatott Egyesült Királyság úgy véli, hogy joga volt kiterjeszteni az európai parlamenti választásokra vonatkozó aktív és passzív választójogot harmadik országok állampolgáraira. Ezt ugyanis egyetlen közösségi jogi rendelkezés sem tiltja.

50 Először is a közösségi jog nem szabályozza az európai parlamenti választásokra vonatkozó aktív és passzív választójog valamennyi kérdését. A Közösség ugyanis csak az 1976. évi okmánnyal gyakorolta az EK 190. cikk (4) bekezdésében foglalt hatáskörét a „valamennyi tagállamban egységes eljárás szerint vagy valamennyi tagállamban közös elveknek megfelelően" kidolgozott szabályokra vonatkozóan, mivel annak 8. cikke – az okmányban nem szabályozott kérdésekben – a nemzeti rendelkezésekre utal. A közösségi jog általános elveit szintén figyelembe kell venni. Mivel az 1976. évi okmány nem határozza meg az európai parlamenti választásokon választásra jogosultak körét, az EPRA 2003 az említett okmánnyal összhangban szabályozhatta e kérdést.

51 Nem ellentétes az EK 19. cikk (2) bekezdésével – amely elismeri az uniós polgárok választójogát az állampolgárságuktól eltérő tagállamban – és a 93/109 irányelvvel – amely e jog gyakorlásának részletes szabályait határozza meg –, hogy az uniós polgársággal nem rendelkező személyek is rendelkezzenek választójoggal. Az Egyesült Királyság a 93/109 irányelv harmadik preambulumbekezdésére hivatkozik, amely kimondja, hogy az európai parlamenti választásokra vonatkozó, a lakóhely szerinti államban való aktív és passzív választójog „a belföldi és külföldi közösségi polgárok közötti megkülönböztetés tilalma elve alkalmazásának példája és a [...] szabad mozgás és tartózkodás jogának szükségszerű következménye". E rendelkezések lényegében az állampolgársági feltétel megszüntetésére és nem a választójog meghatározására irányulnak.

52 Egyébként az EK 189. és EK 190. cikk nem említi az uniós polgárságot, hanem a „Közösségben egyesült államok népei" kifejezést használja, amelyet nem kellene

szükségszerűen kiterjesztően, a „tagállamok állampolgárai"-nak szinonimájaként értelmezni, ugyanakkor vonatkozhatna személyek összességének sokkal szélesebb körére, mint például az egy adott területen lakóhellyel rendelkezőkre. Az Egyesült Királyság kiemeli, hogy bár – különösen az Európai Unióról szóló szerződés elfogadásakor – lehetséges volt e rendelkezések módosítása, az „állampolgár" vagy „uniós polgár" kifejezéseket nem alkalmazták. Nem lehet tehát történeti értelmezésre hivatkozni, és e rendelkezések alapján nem állapítható meg kapcsolat az uniós polgárság és az európai parlamenti választásokra vonatkozó választójog között.

53 A Bizottság arra hivatkozik, hogy e cikkek – a Spanyol Királyság álláspontjával ellentétben – nem értelmezhetők megszorítóan. Nincs minden tagállamban kapcsolat a közhatalom legitimitása és az állampolgárság között. Figyelembe kell venni eltérő – mint például az Egyesült Királyság alkotmányos hagyományaiból eredő – megközelítéseket.

54 Az EK 17. cikk (2) bekezdése nem írja elő, hogy csak az uniós polgárok rendelkeznek a Szerződésben meghatározott jogokkal. A Bizottság által támogatott Egyesült Királyság ezzel kapcsolatban kifejti, hogy a Szerződés az uniós polgársággal nem rendelkező személyeknek biztosít bizonyos olyan jogokat, mint amilyen az Európai Parlamentnek benyújtható petíció vagy az európai ombudsmanhoz való fordulás joga. Az Egyesült Királyság arra is hivatkozik, hogy a tagállamok a Szerződésben az uniós polgároknak biztosított jogokat – így a diplomáciai és konzuli hatóság védelméhez való jogot – e személyekre is kiterjeszthetik. Ugyanez a helyzet a politikai életben való részvétel jogával is, amelyet a tagállam biztosíthat harmadik ország állampolgárainak. Mindebből nem következik az „uniós polgárság szét-tagolódása".

55 A Bizottság ezzel kapcsolatban kiemeli, hogy az uniós polgárság fogalmának megsértésére csak akkor kerülhet sor, ha a polgárok jogai sérülnek akár úgy, hogy azokat egyszerűen megtagadják, vagy azzal, hogy azok gyakorlását megakadályozzák.

Az a tény tehát, hogy egy tagállam – történelme és alkotmányos hagyományai okán – bizonyos feltételek mellett vele történelmi kapcsolatban álló harmadik országok állampolgáraira is kiterjeszti az európai parlamenti választásokra vonatkozó választójogot, nem sérti az uniós polgárok választójogát. Az Egyesült Királyság kifejti, hogy a választójognak a QCC-kre történő kiterjesztése nincs kihatással az Unió intézményeire vagy a többi tagállamra, és az csak a brit választókerületekben induló, az Európai Parlamentbe megválasztott képviselők identitását befolyásolja.

56 A Bizottság által támogatott Egyesült Királyság kifejti, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartája 39. cikkének (1) bekezdése – amennyiben azt a Bíróság jelen esetben relevánsnak ítéli – az említett Charta 53. cikkének figyelembevételével értelmezendő. A Bizottság azt is előadja, hogy az említett Charta 39. cikkének szövegét önmagában nem lehet annak bizonyítékául felhozni, hogy a választójog csak az uniós polgárokra korlátozott. Mind az Egyesült Királyság, mind a Bizottság úgy értelmezi e rendelkezést, hogy az nem teszi lehetővé a – valamely tagállam által harmadik ország állampolgárai részére már elismert – választójog megsértését.

57 Az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződéssel kapcsolatban az Egyesült Királyság kifejti, hogy az még nem lépett hatályba, következésképpen nem releváns. Egyebekben e Szerződésnek sem az I-20. cikke, sem I-46. cikke nem zárja ki első látásra a harmadik országok állampolgárait a választójogból, és azt sem írja elő, hogy a tagállamok hogyan határozzák meg a szavazás feltételeit. A III-330. cikknek, amely az EK 190. cikk (4) bekezdéséhez hasonlóan felhatalmazza a Tanácsot az európai parlamenti választásokkal kapcsolatos intézkedések meghozatalára, nem célja a Tanács mérlegelési jogkörének korlátozása. Mindenesetre az említett Alkotmányhoz csatolt egyoldalú nyilatkozatokból – különösen az Egyesült Királyságnak az európai parlamenti választásokra vonatkozó választójoggal kapcsolatos 48. számú nyilatkozatából – egyértelműen az következik, hogy harmadik országok állampolgárainak választójogát illetően nem volt egyetértés a tagállamok között.

58 A Bizottság végül kifejti, hogy ha a polgárság fogalma alapvető az Unióban, akkor ez vonatkozik az Unió azon kötelezettségére is, hogy tartsa tiszteletben tagjainak nemzeti identitását. Az 1976. évi okmány 8. cikke is ezt az elvet erősíti, amikor kimondja, hogy a választási eljárásra vonatkozó egyes nemzeti rendelkezések adott esetben figyelembe vehetik a tagállam sajátos körülményeit.

A Bíróság álláspontja

59 Első jogalapjában a Spanyol Királyság kifejti, hogy az Egyesült Királyság megsértette az EK 189., EK 190., EK 17. és EK 19. cikket azzal, hogy a gibraltári lakóhellyel rendelkező QCC-knek aktív és passzív választójogot biztosított az európai parlamenti választásokon. E jogalap alapja az az előfeltevés, hogy a Szerződés e rendelkezései kapcsolatot hoznak létre az uniós polgárság, valamint az európai parlamenti választásokra vonatkozó aktív és passzív választójog között, amelynek az a következménye, hogy kizárólag az uniós polgárok rendelkezhetnek e joggal.

60 Előzetesen emlékeztetni kell arra, hogy az Egyesült Királyság a Spanyol Királyság által vitatott jogszabályt azért fogadta el, hogy teljesítse az Emberi Jogok Európai Bíróságának a fent hivatkozott Matthews kontra Egyesült Királyság ügyben hozott ítéletében foglaltakat.

61 Mint az a 2002. február 18-i nyilatkozatából következik, az Egyesült Királyság gondoskodik arról, hogy „a szükséges módosításokat annak figyelembevételével vezessék át, hogy a gibraltári választók az Egyesült Királyság egy létező választókerületében ugyanolyan feltételekkel vehessenek részt az európai parlamenti választásokon, mint e választókerület többi választója".

62 E nyilatkozatra tekintettel – amellyel kapcsolatban a Spanyol Királyság sem vitatja, hogy e két tagállam közötti megállapodásra vonatkozik, és amelynek megsértését a Spanyol Királyság egyebekben második jogalapjában előadja – az Egyesült Királyság Gibraltárra nézve elfogadott egy olyan jogszabályt, amely az aktív és passzív választójogra vonatkozóan az Egyesült Királyságban hatályos jogszabályokban foglaltakkal azonos feltételeket ír elő. A „gibraltári választók" kifejezést lényegében a választóknak az Egyesült Királyság jogszabályaiban meghatározott fogalmára utalónak kell tekinteni.

63 Alkotmányos hagyományaival összefüggő okokból az Egyesült Királyság mind az egyesült királyságbeli általános választások, mind a gibraltári alsóházi választások vonatkozásában úgy döntött, hogy megadja az aktív és passzív választójogot azon QCC-knek, akik teljesítenek bizonyos, a választással érintett területtel fennálló különleges kapcsolatra vonatkozó feltételeket.

64 E tekintetben ki kell emelni, hogy – mivel Denise Matthews-t „gibraltári lakosként megfosztották az Európai Parlament képviselőinek megválasztásával kapcsolatos véleménye kifejezésének valamennyi lehetőségétől" – az Emberi Jogok Európai Bírósága megállapította, hogy ellentétes az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikkével az, hogy nem rendeztek Gibraltárban európai parlamenti választásokat.

65 A Spanyol Királyság álláspontja szerint az európai parlamenti választásokra vonatkozó választójognak uniós polgársággal nem rendelkező személyekre való kiterjesztése sérti az EK 189., EK 190., EK 17. és EK 19. cikket. Egyebekben az EK 189. és az EK 190. cikk nem határozza meg kifejezetten és pontosan az európai parlamenti választásokon aktív és passzív választójoggal rendelkezők körét.

66 Ami a Szerződés második részébe tartozó és az uniós polgárságra vonatkozó EK 17. és EK 19. cikket illeti, e két rendelkezés közül csak ez utóbbi foglalkozik – (2) bekezdésében – kifejezetten az Európai Parlamenttel kapcsolatos választójoggal. E cikk tehát e jog gyakorlása során az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvére korlátozódik, amikor kimondja, hogy minden uniós polgár, akinek a lakóhelye olyan tagállamban van, amelynek nem állampolgára, a lakóhelye szerinti tagállamban az európai parlamenti választásokon választójoggal rendelkezik, és választható ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai.

67 Az EK 190. cikk (4) bekezdése hivatkozik az e választásokra vonatkozó eljárásra. E rendelkezés szerint a választás közvetlen és általános választójog alapján valamennyi tagállamban egységes eljárás szerint vagy valamennyi tagállamban közös elveknek megfelelően történik.

68 Az 1976. évi okmány 1. cikke értelmében az Európai Parlament tagjait az arányos képviselet elve, valamint általános választójog alapján, szabadon, közvetlen és titkos szavazással választják. Ugyanezen okmány 2. cikke értelmében az egyes tagállamok sajátos nemzeti helyzetükkel összhangban európai parlamenti választókerületeket alakíthatnak ki, vagy választási területüket más módon részekre oszthatják anélkül azonban, hogy a választási rendszer alapvetően arányos voltát megváltoztatnák. Az említett okmány 3. cikke értelmében a tagállamok a helyek megszerzését minimális szavazatküszöbhöz köthetik.

69 Az 1976. évi okmány 8. cikke szerint ezen okmány rendelkezéseire is figyelemmel a választási eljárásra az egyes tagállamok saját nemzeti rendelkezései az irányadók, de ezek a nemzeti rendelkezések, amelyek adott esetben figyelembe vehetik a tagállam sajátos körülményeit, a választási rendszer alapvetően arányos voltát nem változtathatják meg.

70 Azonban sem az EK 190. cikk, sem az 1976. évi okmány nem határozza meg kifejezetten és pontosan, hogy az európai parlamenti választásokon kik rendelkeznek aktív és passzív választójoggal. Önmagukban e rendelkezések nem zárják tehát ki, hogy – gibraltári lakóhellyel rendelkező QCC-hez hasonló – uniós polgársággal nem rendelkező személy rendelkezzék aktív és passzív választójoggal. Ugyanakkor ellenőrizni kell, hogy – mint azt a Spanyol Királyság is előadja – létezik-e nyilvánvaló kapcsolat az uniós polgárság, valamint az aktív és passzív választójog között, amely azzal járna, hogy e jog minden esetben csak az uniós polgárokat illeti meg.

71 E tekintetben semmilyen egyértelmű következtetést nem lehet levonni az Európai Parlamentre vonatkozó EK 189. és EK 190. cikkből, amelyek megállapítják, hogy az a tagállamok népeinek képviselőiből áll, mivel a „népek" kifejezésnek – amely nincs meghatározva – a tagállamok szerint, valamint az Unió nyelvei alapján különböző jelentése lehet.

72 Ami a Szerződésnek az uniós polgársággal kapcsolatos cikkeit illeti, azokból nem következik az az elv, hogy az uniós polgárok a Szerződés minden egyéb rendelkezésének a kizárólagos kedvezményezettjei, mivel ez egyben azt is jelentené, hogy az EK 189. és EK 190. cikk kizárólag ezen polgárokra vonatkozik.

73 Ugyanis, noha az EK 17. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy az uniós polgárokat megilletik a Szerződés által rájuk ruházott jogok, és terhelik az abban előírt kötelezettségek, meg kell állapítani, hogy a Szerződés elismer olyan jogokat is, amelyek nem kötődnek az uniós polgárság vagy valamely tagállami állampolgárság fennállásához. Ennek megfelelően például az EK 194. és EK 195. cikk kimondja, hogy az Európai Parlamenthez való petíció benyújtásának joga vagy az ombudsmanhoz való panasz benyújtásának joga nemcsak az uniós polgárokat illeti meg, hanem „valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy"-t is.

74 Egyebekben, mivel az uniós polgárság célja, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása legyen, lehetővé téve az azonos helyzetben lévők számára, hogy állampolgárságuktól függetlenül és az e tekintetben kifejezetten előírt kivételek sérelme nélkül azonos jogi bánásmódban részesüljenek (a C-184/99. sz. Grzelczyk-ügyben 2001. szeptember 20-án hozott ítélet [EBHT 2001., I-6193. o.] 31. pontja), e megállapításnak nem feltétlen következménye az, hogy a Szerződés által elismert jogok csak az uniós polgárokat illetik meg.

75 Ezzel kapcsolatban a fent hivatkozott Kaur-ügyben hozott ítélet 24. pontjában – amely emlékeztet az Egyesült Királyság kormányának az „állampolgár" fogalom meghatározásával kapcsolatos, a Dán Királyságnak, Írországnak, valamint Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Közösségekhez való csatlakozásáról szóló szerződést aláíró feleknek tett nyilatkozata fontosságára – a Bíróság kifejti, hogy e nyilatkozat alapján meg lehet határozni az említett Szerződésben foglalt közösségi jogi rendelkezések személyi hatályát. Figyelembe véve a szövegösszefüggést – egészen pontosan ugyanezen ítélet 22. pontjával összefüggésben, amelyben a Bíróság pontosítja, hogy az 1972. évi nyilatkozattal az Egyesült Királyság jelezte a szerződő feleknek, hogy melyek a polgárok azon csoportjai, akiket a közösségi jog értelmében az ő állampolgárainak kell tekinteni – e mondat az EK-Szerződésnek az „állampolgár" fogalmára utaló, mint például az említett ítélet alapjául szolgáló ügyben szereplő, a személyek szabad mozgására vonatkozó rendelkezéseinek hatályára vonatkozik, nem pedig a Szerződés rendelkezéseinek összességére, mint azt a Spanyol Királyság állítja.

76 Az EK 19. cikk (2) bekezdése – amelyre a Spanyol Királyság is hivatkozik azon állításának alátámasztásaként, hogy kapcsolat van az uniós polgárság, valamint az európai parlamenti választásokra vonatkozó aktív és passzív választójog között – mint az a jelen ítélet 66. pontjában is kifejtésre került, az említett aktív és passzív

választójog tekintetében a valamely tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok közötti egyenlő bánásmód szabályának megállapítására korlátozódik. Még ha e rendelkezés – az uniós polgároknak a helyhatósági választásokra vonatkozó aktív és passzív választójogával kapcsolatos EK 19. cikk (1) bekezdéséhez hasonlóan – magában foglalja is azt, hogy valamely tagállam állampolgárai saját országukban rendelkeznek aktív és passzív választójoggal, és arra kötelezi a tagállamokat, hogy e jogokat a területükön lakóhellyel rendelkező uniós polgároknak is ismerjék el, mindebből nem lehet azt a következtetést levonni, hogy az Egyesült Királysághoz hasonló helyzetben levő tagállam ne adhatna aktív és passzív választójogot vele szoros kapcsolatban álló, meghatározott személyeknek anélkül, hogy azok rendelkeznének az Egyesült Királyság vagy valamely más tagállam állampolgárságával.

77 Egyebekben – mivel az egyes tagállamokban megválasztható képviselők számát az EK 190. cikk (2) bekezdése írja elő, és mivel a közösségi jog jelenlegi állása szerint az európai parlamenti választásokat az egyes tagállamokban megválasztott képviselőknek a tagállamok szervezik meg – az e választásokra vonatkozó választójognak valamely tagállam általi, saját állampolgáraitól vagy a területén lakóhellyel rendelkező uniós polgároktól eltérő személyekre történő kiterjesztése csak az e tagállamban megválasztható képviselők megválasztását befolyásolja, és nincs hatással sem a többi tagállamban megválasztható képviselők megválasztására, sem azok számára.

78 A fenti megállapításokból következően a közösségi jog jelenlegi állása szerint az európai parlamenti választásokra vonatkozó aktív és passzív választójoggal rendelkezők körének meghatározása a közösségi jog tiszteletben tartása mellett az egyes tagállamok hatáskörébe tartozik, és az EK 189., EK 190., EK 17. és EK 19. cikkel nem ellentétes az, hogy a tagállamok saját állampolgáraikon és a területükön lakóhellyel rendelkező uniós polgárokon kívül aktív és passzív választójogot adnak velük szoros kapcsolatban álló, meghatározott személyeknek.

79 Alkotmányos hagyományaival összefüggő okokból az Egyesült Királyság úgy döntött, hogy megadja az aktív és passzív választójogot azon QCC-knek, akik teljesítenek

bizonyos, a választással érintett területtel fennálló különleges kapcsolatra vonatkozó feltételeket. Mivel a közösségi szerződések nem tartalmaznak olyan rendelkezéseket, amelyek kifejezetten és pontosan meghatároznák az európai parlamenti választásokon aktív és passzív választójoggal rendelkezők körét, nem tűnik a közösségi joggal ellentétesnek az Egyesült Királyság azon döntése, hogy a nemzeti jogszabályaiban mind az egyesült királyságbeli általános választások, mind a gibraltári alsóházi választások vonatkozásában az aktív és passzív választójog tekintetében meghatározott feltételeket a Gibraltárban rendezett európai parlamenti választásokra is alkalmazza.

80 Mindezen okokból meg kell állapítani, hogy a Spanyol Királyság nem támasztotta alá, hogy az Egyesült Királyság az EPRA 2003 elfogadásával – amely Gibraltárra vonatkozóan kimondja, hogy az e területen lakóhellyel rendelkező, nem közösségi polgár QCC-k az európai parlamenti választásokon aktív és passzív választójoggal rendelkeznek – megsértette volna az EK 189., EK 190., EK 17. és az EK 19. cikket. Következésképpen az első jogalap nem megalapozott.

Az 1976. évi okmány és az Egyesült Királyság által 2002. február 18-i nyilatkozatában tett kötelezettségvállalás megsértésére vonatkozó második jogalapról

81 A Spanyol Királyság álláspontja szerint az Egyesült Királyság – azzal, hogy az EPRA 2003-ban nem szorítkozott arra, hogy a gibraltári lakóhellyel rendelkező választókat az 1982. évi nyilatkozatnak megfelelően brit állampolgársággal rendelkezőként egy brit választókerülethez kapcsolja, hanem kimondta Gibraltár területének egy már létező angliai vagy wales-i választókerülethez kapcsolását – megsértette az 1976. évi okmány I. mellékletét és 2002. február 18-i nyilatkozatát.

82 A Spanyol Királyság Gibraltárnak az Utrechti Szerződés X. cikkében meghatározott jogállására, illetve különösen e cikk utolsó mondatában foglalt, őt illető elsőbbségi

jogra hivatkozik. Kifejti, hogy 1830-ban az Egyesült Királyság Gibraltárt koronagyarmat (Crown colony) rangjára emelte, majd az Egyesült Nemzetek 1946-os létrehozását követően Gibraltár mint „önkormányzattal nem rendelkező terület" került be az ENSZ Alapokmánya XI. fejezetébe. Egyebekben a Spanyol Királyság hivatkozik még az Egyesült Királyság és közte folyamatban levő, Gibraltár dekolonizációjáról szóló tárgyalásokra.

83 Az ENSZ Közgyűlése által 1970. október 24-én elfogadott 2625. (XXV) határozatnak megfelelően egy gyarmat területének az őt igazgató ország területétől elkülönült és eltérő jogállással kell rendelkeznie. Az 1976. évi okmány I. melléklete ennek az elvnek a végrehajtása. A Spanyol Királyság szerint tehát az EPRA 2003 sérti Gibraltár nemzetközi jogállását és az 1976. évi okmány I. mellékletét, amennyiben az Gibraltár területére vonatkozó szabályozást tartalmaz. Mint azt a Spanyol Királyság képviselője a tárgyaláson kifejtette, Gibraltár helyzete gyarmati jellegű, így egy különálló választókerület elismerése annak függetlensége felé tett első lépés lenne, ami ellentétes az e gyarmatra vonatkozó nemzetközi szabályokkal.

84 A Spanyol Királyság szerint – még ha az EPRA 2003 9. §-a nem feltétlenül ellentétes is az 1976. évi okmány I. mellékletével, mivel az azt mondja ki, hogy Gibraltárt Anglia vagy Wales valamely választókerületéhez kell kapcsolni – nem ez a helyzet e jogszabály többi rendelkezésével, amelyek kizárólag Gibraltárra utalnak. Ennek megfelelően a 14. § gibraltári választói névjegyzék készítését írja elő, amely a brit korona meghatalmazottja helyett a gibraltári Alsóház hivatalvezetőjének felelőssége alá tartozik. Hasonlóképpen a gibraltári névjegyzékbe való felvételhez való jog a gibraltári terület alapján kerül meghatározásra, a választójog pedig Gibraltárra vonatkozik. Választási ügyekben a gibraltári helyi bíróságok illetékesek eljárni. Végül az EPRA 2003 28. §-ának (2) bekezdése annak területi hatályaként az Egyesült Királyságot és Gibraltárt határozza meg. Az európai parlamenti választásokkal kapcsolatos rendelkezéseknek tehát területi hatálya van, noha az 1976. évi okmányból Gibraltár ki van zárva.

85 Tekintettel az EPRA 2003 és az 1976. évi okmány I. melléklete közötti ellentétre, a Spanyol Királyság úgy véli, hogy az Egyesült Királyság megsértette saját, 2002. február 18-i nyilatkozatát, amely egyoldalú nyilatkozat e tagállamnak a Spanyol Királysággal szemben nemzetközi jogi kötelezettséget teremtett, és amelyben vállalta, hogy a fent hivatkozott Matthews kontra Egyesült Királyság ügyben hozott ítéletben foglaltak teljesítése céljából közösségi jognak megfelelően átvezeti az ahhoz szükséges módosításokat, hogy a gibraltári választók az Egyesült Királyság valamely választókerületéhez tartozóként szavazhassanak az európai parlamenti választásokon. A Spanyol Királyság szerint elegendő lett volna, ha az Egyesült Királyság a gibraltári választókat – Gibraltár területére történő külön hivatkozás nélkül – valamely egyesült királyságbeli választókerületbe vonja be.

86 A Bizottság által támogatott Egyesült Királyság annak szükségességére emlékeztet, hogy az 1976. évi okmány I. mellékletét a lehető legteljesebb mértékben az alapvető jogok, különösen pedig az Emberi Jogok Európai Bírósága által a fent hivatkozott Matthews kontra Egyesült Királyság ügyben értelmezett, az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikkében elismert, választásokon való részvétel jogának fényében és azzal összhangban kell értelmezni. A fent hivatkozott ítéletben értelmezett és az EJEE alapján fennálló kötelezettség végrehajtása céljából, valamint tekintettel az 1976. évi okmány I. melléklete hatályon kívül helyezésének – Spanyol Királyság általi – megtagadására tekintettel az Egyesült Királyság 2002. február 18-i nyilatkozatában vállalta, hogy gondoskodik arról, hogy átvezetésre kerülnek a szükséges módosítások, melyek célja, hogy a gibraltári választók is ugyanolyan feltételekkel szavazhassanak az európai parlamenti választásokon, mint az Egyesült Királyság valamely már létező választókerületének választói.

87 Az Egyesült Királyság úgy véli, hogy nem sértette meg kötelezettségvállalását. Gibraltárt egy nyilvános konzultációt követően a választási bizottság ajánlásának megfelelően a délnyugat-angliai választókerülethez csatolták. A választójoghoz szükséges – nevezetesen az állampolgárságra, a lakóhellyel rendelkezésre és a választói névjegyzékbe való felvételre vonatkozó – feltételek megegyeznek az Egyesült Királyság választójogi törvényében előírtakkal. E feltételeket mindössze értelemszerűen alkalmazták a gibraltári választókra is.

88 Az Egyesült Királyság szerint az alkalmazott technika – vagyis az, hogy elsősorban a választók lakóhelyével kapcsolatban Gibraltár területére hivatkozott – a brit választási rendszer sajátja, és nem eredményezi azt, hogy Gibraltárt az Egyesült Királyság részének kellene tekinteni. A választási tevékenységekkel, illetve a választói névjegyzék elkészítésével kapcsolatban az Egyesült Királyság kifejti, hogy azok gibraltári végrehajtásának célja, hogy a gibraltári választók ugyanolyan feltételekkel gyakorolhassák jogaikat, mint a délnyugat-angliai választókerület választói, vagyis lakóhelyükhöz közel.

89 A Bizottság végül kifejti, hogy a gibraltári hatóságoknak meghagyott mérlegelési jogkör korlátozott, és az EPRA 2003 olyan garanciákat ír elő, amelyek megfelelő ellenőrzési jogkört biztosítanak a brit hatóságoknak.

A Bíróság álláspontja

90 Mint az a jelen ítélet 60. pontjában is kifejtésre került, az Egyesült Királyság a Spanyol Királyság által vitatott jogszabályt azért fogadta el, hogy teljesítse az Emberi Jogok Európai Bírósága által a fent hivatkozott Matthews kontra Egyesült Királyság ügyben hozott ítéletben foglaltakat. A Spanyol Királyság ezzel kapcsolatban nem vitatja, hogy az Egyesült Királyságnak az 1976. évi okmány I. mellékletének fenntartása ellenére tiszteletben kellett tartania e kötelezettségét. Egyebekben – mint az a jelen ítélet 62. pontjában is kifejtésre került – a Spanyol Királyság nem vitatja, hogy az Egyesült Királyság 2002. február 18-i nyilatkozata e két tagállam között az Egyesült Királyság által az ítéletben foglaltak teljesítésére vonatkozó feltételekkel kapcsolatban létrejött megállapodásra vonatkozik. Hasonlóképpen – mint az a jelen ítélet 13. pontjából is következik – a Tanács és a Bizottság tudomásul vette az említett nyilatkozatot.

91 E nyilatkozat értelmében az Egyesült Királyság „gondoskodik arról, hogy a szükséges módosításokat annak figyelembevételével vezessék át, hogy a gibraltári választók az Egyesült Királyság egy létező választókerületében és ugyanolyan feltételekkel vehessenek részt az európai parlamenti választásokon, mint e választókerület többi választója".

92 Mint arra az Egyesült Királyság és a Bizottság is jogosan hivatkozik, az „ugyanolyan feltételekkel" kifejezést nem lehet úgy értelmezni, hogy az Egyesült Királyság jogszabályait hozzáigazítás nélkül kell a gibraltári választókra alkalmazni, beolvasztva őket az Egyesült Királyság azon választókerületének választói közé, amelyhez őket hozzákapcsolták. Ez a feltevés ugyanis azt jelentené, hogy az aktív és passzív választójogot az Egyesült Királyság területéhez képest határozták meg, valamint hogy a választóknak a választói névjegyzék megtekintéséhez az Egyesült Királyságba kell utazniuk, illetve hogy az Egyesült Királyságban vagy levélben szavaznak, és a választással kapcsolatos jogvitákat az Egyesült Királyság bíróságai elé viszik.

93 Az Egyesült Királyság éppen ellenkezőleg, az „ugyanolyan feltételek"-ből eredő követelmények tiszteletben tartása céljából ültette át jogszabályait Gibraltárra, és alkalmazta azt értelemszerűen Gibraltár területére. Egy gibraltári választó tehát az Egyesült Királyság választójával hasonló helyzetbe kerül, és nem kell foglalkoznia a Gibraltár jogi helyzetével kapcsolatos nehézségekkel, amelyek miatt nem gyakorolhatná választójogát vagy az őt visszatartaná e jog gyakorlásától.

94 E körülmények alapján emlékeztetni kell, hogy – mint az a fent hivatkozott Matthews kontra Egyesült Királyság ügyben hozott ítélet 63. pontjából is következik – a választójog feltételeinek meghatározása során a szerződő államokat széleskörű mérlegelési jogkör illeti meg. Ugyanakkor e feltételek nem korlátozhatják e jogokat olyan mértékben, amely azok lényegét veszélyezteti, vagy amely megfosztja azokat hatékony érvényesülésüktől. E feltételeknek jogszerű célra kell irányulniuk, és az alkalmazott eszközök nem lehetnek aránytalanok (lásd továbbá az EJEB-nek a Mathieu-Mohin és Clerfayt kontra Belgium ügyben 1987. március 2-án hozott ítéletét, A. sorozat 113. sz., 52. pont és a Melnitchenko kontra Ukrajna ügyben 2004. október 19-én hozott ítéletét, Ítéletek és határozatok tára 2004-X, 54. pont).

95 Tekintettel az Emberi Jogok Európai Bíróságának a fenti ítélkezési gyakorlatára és arra a körülményre, hogy e bíróság az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikkével ellentétesnek nyilvánította azt, hogy nem rendeztek Gibraltárban európai

parlamenti választásokat – mivel az „a felperest gibraltári lakosként" megfosztotta az Európai Parlament képviselőinek megválasztásával kapcsolatos véleménye kifejezésének valamennyi lehetőségétől –, nem róható fel az Egyesült Királyságnak, hogy elfogadta az e választásoknak az Egyesült Királyságban hatályos szabályozásban előírtaknak értelemszerűen megfelelő feltételekkel történő lebonyolításához szükséges szabályokat.

96 Az Egyesült Királyságban hatályos szabályozásnak a Gibraltár területére való, értelemszerű átültetése annál kevésbé vitatható, hogy – mint az a fent hivatkozott Matthews kontra Egyesült Királyság ügyben hozott ítélet 59. pontjából is következik – az Emberi Jogok Európai Bírósága Gibraltár jogállása alapján egyetlen olyan, helyi sajátosságokat bizonyító tényt sem tárt fel, amelyeket az EJEE 56. cikkének (3) bekezdése értelmében figyelembe kellene venni ezen egyezménynek olyan területre történő alkalmazása során, amelynek külkapcsolataiért valamely szerződő állam felel.

97 A fenti okok összessége alapján meg kell állapítani, hogy a Spanyol Királyság második jogalapja szintén nem megalapozott.

A költségekről

98 Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A Spanyol Királyságot, mivel pervesztes lett, az Egyesült Királyság kérelmének megfelelően kötelezni kell a

költségek viselésére. Ugyanezen cikk 4. §-a első bekezdésének alkalmazásában a Bizottság – mint beavatkozó – maga viseli saját költségeit.

A fenti indokok alapján, a Bíróság (nagytanács) a következőképpen határozott:

1) A Bíróság a keresetet elutasítja.

2) A Bíróság a Spanyol Királyságot kötelezi a költségek viselésére.

3) Az Európai Közösségek Bizottsága maga viseli saját költségeit.

Aláírások