WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)
z dnia 12 września 2006 r. *

W sprawie C-145/04

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 227 WE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 18 marca 2004 r.,

Królestwo Hiszpanii, reprezentowane przez N. Díaz Abad, F. Díeza Morena i I. del Cuvilla Contrerasa, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, reprezentowanemu przez R. Caudwell, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez P. Goldsmitha, D. Wyatta i D. Andersona, QC, oraz M. Chamberlaina, barrister, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

* Język postępowania: angielski.

popieranemu przez:

Komisję Wspólnot Europejskich, reprezentowaną przez C. Ladenburgera, działającego w charakterze pełnomocnika, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

interwenient,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas (sprawozdawca), K. Schiemann i J. Makarczyk, prezesi izb, J.P. Puissochet, P. Kūris, E. Juhász, E. Levits i A. Ó Caoimh, sędziowie,

rzecznik generalny: A. Tizzano,
sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 5 lipca 2005 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 6 kwietnia 2006 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Królestwo Hiszpanii wnosi w skardze do Trybunału o stwierdzenie, że przyjmując European Parliament (Representation) Act 2003 [ustawę z 2003 r. o przedstawiciel-

stwie wyborczym w wyborach do Parlamentu Europejskiego, zwaną dalej „EPRA 2003"], Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążą na mocy art. 189 WE, 190 WE, 17 WE i 19 WE oraz na mocy Aktu dotyczącego wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, dołączonego do decyzji Rady 76/787/EWWiS, EWG, Euratom z dnia 20 września 1976 r. (Dz.U. L 278, str. 1), zmienionego decyzją Rady 2002/772/WE, Euratom z dnia 25 czerwca 2002 r. i 23 września 2002 r. (Dz.U. L 283, str. 1, zwanego dalej „aktem z 1976 r.").

Ramy prawne

Prawo wspólnotowe

2 Artykuł 17 WE ma następujące brzmienie:

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

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

3 Zjednoczone Królestwo, dla potrzeb stosowania prawa wspólnotowego, zdefiniowało pojęcie „obywatele" w deklaracji załączonej do Aktu końcowego traktatu w sprawie przystąpienia do Wspólnot Europejskich Królestwa Danii, Irlandii oraz Zjednoczo-

nego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Dz.U. 1972, L 73, str. 196, zwanej dalej „deklaracją z 1972 r."). Z uwagi na wejście w życie w Zjednoczonym Królestwie nowej ustawy o obywatelstwie deklaracja ta została zastąpiona w 1982 r. nową deklaracją (Dz.U. 1983, C 23, str. 1, zwaną dalej „deklaracją z 1982 r."), która wymienia następujące kategorie:

„a) obywatel[e] brytyjs[cy];

b) os[oby] posiadając[e] status brytyjski [będące brytyjskimi poddanymi], na mocy części IV ustawy o obywatelstwie brytyjskim z 1981 roku, oraz prawo do zamieszkania w Zjednoczonym Królestwie, [i z tego powodu] nie podlegają [...] kontroli imigracyjnej;

c) obywatel[e] Brytyjskich Terytoriów Zależnych uzyskujący [...] obywatelstwo poprzez połączenie [z uwagi na związek] z Gibraltarem".

4 Artykuł 19 ust. 2 WE stanowi:

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

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

6 Artykuł 189 akapit pierwszy WE przewiduje:

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

7 W rozumieniu art. 190 WE:

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

[...]

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

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

[...]".

8 Artykuł 8 aktu z 1976 r. stanowi:

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

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

9 Artykuł 15 akapit drugi tego aktu ma następujące brzmienie:

„Załączniki I i II stanowią integralną część niniejszego Aktu".

10 Załącznik II do aktu z 1976 r., który w wyniku zmiany numeracji zawartej w Załączniku do decyzji 2002/772 stał się załącznikiem I (zwany dalej „załącznikiem I do aktu u 1976 r.") stanowi:

„Zjednoczone Królestwo stosuje przepisy niniejszego Aktu jedynie w stosunku do Zjednoczonego Królestwa".

11 W wyroku z dnia 18 lutego 1999 r. w sprawie Matthews przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, *Recueil des arrêts et décisions*, 1999-I, Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że nie przeprowadzając w Gibraltarze wyborów do Parlamentu Europejskiego Zjednoczone Królestwo naruszyło art. 3 protokołu nr 1 do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 r. (zwanego dalej „protokołem nr 1 do konwencji"), który stanowi, że układające się strony mają obowiązek organizowania w rozsądnych odstępach czasu wolnych wyborów, opartych na tajnym głosowaniu w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego. Rzeczony Trybunał w pkt 64 wyroku uznał, że skarżąca, jako osoba mająca miejsce zamieszkania w Gibraltarze, została pozbawiona jakiejkolwiek możliwości wyrażenia opinii w kwestii wyboru członków Parlamentu Europejskiego. W odpowiedzi na pytanie Trybunału Sprawiedliwości, Zjednoczone Królestwo uściśliło, że jak wynikało ze sprawozdania Komisji Praw Człowieka, D. Matthews była obywatelką brytyjską.

12 Akt z 1976 r. w pierwotnym brzmieniu został zmieniony decyzją 2002/772, która weszła w życie w dniu 1 kwietnia 2004 r. Przy okazji tej zmiany Królestwo Hiszpanii sprzeciwiło się zaproponowanemu przez Zjednoczone Królestwo uchyleniu załącznika I do aktu z 1976 r., Niemniej do protokołu z posiedzenia Rady z dnia 18 lutego 2002 r. została wpisana następująca deklaracja Zjednoczonego Królestwa (zwana dalej „deklaracją z dnia 18 lutego 2002 r."), będąca odzwierciedleniem dwustronnego porozumienia zawartego między tym państwem członkowskim a Królestwem Hiszpanii:

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

13 We wskazanym protokole została również umieszczona następująca deklaracja Rady i Komisji:

„Rada i Komisja przyjmują do wiadomości deklarację Zjednoczonego Królestwa, zgodnie z którą, aby uszanować ciążący na nim obowiązek wykonania wyroku wydanego przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie Matthews przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Zjednoczone Królestwo zapewni dokonanie koniecznych zmian w celu umożliwienia wyborcom z Gibraltaru udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego w ramach okręgu istniejącego w Zjednoczonym Królestwie i na tych samych zasadach, co pozostałym wyborcom tego okręgu, zgodnie z prawem Unii Europejskiej".

Status Gibraltaru

14 Gibraltar został scedowany Koronie Brytyjskiej przez króla Hiszpanii w traktacie z Utrechtu, zawartym pomiędzy królem Hiszpanii a królową Wielkiej Brytanii w dniu 13 lipca 1713 r. w ramach traktatów kończących wojnę o sukcesję hiszpańską. Artykuł X zdanie ostatnie tego traktatu stanowi, że jeżeli Korona Brytyjska miałaby kiedykolwiek zamiar oddania, sprzedania czy pozbycia się w jakikolwiek inny sposób własności miasta Gibraltaru, będzie ona zobowiązana do przyznania pierwszeństwa Koronie Hiszpańskiej przed wszystkimi innymi zainteresowanymi.

15 Gibraltar jest obecnie kolonią Korony Brytyjskiej. Nie wchodzi on w skład Zjednoczonego Królestwa.

16 Władzę wykonawczą w Gibraltarze sprawuje mianowany przez królową gubernator, a w zakresie określonych kompetencji wewnętrznych, Chief minister oraz ministrowie wybierani na szczeblu lokalnym. Są oni odpowiedzialni przed House of Assembly (izbą ustawodawczą), wybieraną co pięć lat.

17 House of Assembly jest uprawniona do głosowania nad ustawami dotyczącymi określonych dziedzin wewnętrznych. Gubernator może jednak odmówić zatwierdzenia ustawy. Zarówno Parlament Zjednoczonego Królestwa, jak i królowa w obrębie Queen in Council (prywatnej rady) mają ponadto uprawnienia do uchwalania ustaw znajdujących zastosowanie w Gibraltarze.

18 W Gibraltarze zostały ustanowione odrębne sądy. Możliwe jest jednak zaskarżenie wyroków sądu najwyższej instancji w Gibraltarze do Judicial Committee of the Privy Council (komisji sądowej prywatnej rady).

19 Zgodnie z prawem wspólnotowym Gibraltar stanowi terytorium europejskie, za którego stosunki zewnętrzne w rozumieniu art. 299 ust. 4 WE odpowiada państwo członkowskie i w stosunku do którego znajdują zastosowanie postanowienia traktatu WE. Akt dotyczący warunków przystąpienia Królestwa Danii, Irlandii i Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej i zmian traktatów (Dz.U. 1972, L 73, str. 14) stanowi jednak, że niektóre części traktatu nie znajdują zastosowania do Gibraltaru.

EPRA 2003

20 W dniu 8 maja 2003 r. Zjednoczone Królestwo przyjęło EPRA 2003.

21 Artykuł 9 EPRA 2003 stanowi, że Gibraltar zostanie przyłączony do okręgu wyborczego istniejącego w Anglii lub Walii, w celu utworzenia nowego okręgu. Na podstawie tego przepisu władze brytyjskie włączyły Gibraltar do południowo-zachodniego okręgu Anglii na mocy European Parliamentary Elections (Combined Region and Campaign Expenditure) (United Kingdom and Gibraltar) Order 2004 (dekretu z 2004 r. w sprawie wyborów do Parlamentu Europejskiego w złożonym okręgu wyborczym Gibraltaru oraz wydatków na kampanię wyborczą).

22 Artykuł 14 EPRA 2003 stanowi, że w Gibraltarze rejestr wyborców w wyborach europejskich (zwany dalej „rejestrem Gibraltaru") ma być prowadzony przez sekretarza izby ustawodawczej Gibraltaru (clerk of the House of Assembly of Gibraltar).

23 Artykuł 15 EPRA 2003 stanowi, że w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Gibraltarze może głosować osoba, która w dniu wyborów jest wpisana do rejestru Gibraltaru.

24 Na podstawie art. 16 ust. 1 EPRA 2003 do rzeczonego rejestru może zostać wpisana osoba, która łącznie spełnia następujące przesłanki:

— ma miejsce zamieszkania w Gibraltarze;

— nie jest prawnie pozbawiona możliwości głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Gibraltarze (z wyjątkiem wymogu dotyczącego wieku);

— jest obywatelem Commonwealth spełniającym określone kryteria [qualifying Commonwealth citizen, zwanym dalej „QCC"] lub obywatelem Unii Europejskiej (innym niż QCC);

— ma ukończone lat osiemnaście.

25 Artykuł 16 ust. 5 EPRA 2003 stanowi, że QCC jest osoba:

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

— która aktualnie posiada dokument lub zezwolenie na wjazd i przebywanie w Gibraltarze (lub która, na podstawie jakiegokolwiek przepisu zawartego w uregulowaniach Gibraltaru, jest zobowiązana posiadać taki dokument lub zezwolenie).

26 Artykuły 17 i 18 EPRA 2003 stanowią, że różne zasady dotyczące rejestru Gibraltaru i prawa głosowania mogą zostać przyjęte przez Lorda Chancellora lub w drodze ustawy. Zasady takie zostały ustanowione przez secretary of State for constitutional affairs (sekretarza stanu do spraw konstytucyjnych), któremu przekazane zostały niektóre funkcje Lorda Chancellora na mocy European Parliamentary Elections Regulations 2004 (uregulowań z 2004 r. w sprawie wyborów do Parlamentu Europejskiego) oraz European Parliamentary Elections Ordinance 2004 (rozporządzenia z 2004 r. dotyczącego wyborów do Parlamentu Europejskiego), przyjętego przez House of Assembly Gibraltaru.

27 Artykuł 21 EPRA 2003 zmienia art. 10 European Parliamentary Elections Act 2002 (ustawy z 2002 r. w sprawie wyborów do Parlamentu Europejskiego) w celu wprowadzenia odniesienia do Gibraltaru, a ze zmiany tej wynika, że osoba niebędąca obywatelem brytyjskim, ale będąca obywatelem Commonwealth, nie zostaje z tego powodu pozbawiona biernego prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego.

28 Artykuł 22 EPRA 2003 zezwala na ustanowienie szczególnych reguł w różnych okręgach wyborczych, a w szczególności w odniesieniu do złożonego okręgu Anglii, Walii i Gibraltaru.

29 Zgodnie z art. 23 EPRA 2003 sądy w Gibraltarze są właściwe do orzekania w sporach dotyczących wyborów.

30 W art. 28 ust. 2 EPRA 2003 określa, że terytorialny zakres zastosowania tej ustawy obejmuje Zjednoczone Królestwo i Gibraltar.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi i postępowanie przed Trybunałem

31 W dniu 28 lipca 2003 r. Królestwo Hiszpanii, w następstwie dokonanej wymiany pism, skierowało do Komisji, na podstawie art. 227 WE, zawiadomienie dotyczące Zjednoczonego Królestwa, wnosząc, aby wszczęła ona przed Trybunałem Sprawiedliwości postępowanie w sprawie stwierdzenia naruszenia przeciwko temu państwu członkowskiemu, z uwagi na podnoszony brak zgodności EPRA 2003 z prawem wspólnotowym. W odpowiedzi na to zawiadomienie Zjednoczone Królestwo w dniu 11 września 2003 r. przedstawiło Komisji swoje uwagi. W dniu 1 października 2003 r. Komisja wysłuchała przedstawicieli obydwu zainteresowanych państw członkowskich. Następnie Komisja zezwoliła tym państwom na przedstawienie dodatkowych uwag na piśmie, co nastąpiło w dniu 3 października 2003 r.

32 W dniu 29 października 2003 r. Komisja złożyła następujące oświadczenie:

„W następstwie przeprowadzenia szczegółowej analizy zawiadomienia Hiszpanii i wysłuchania stron w dniu 1 października Komisja uznaje, że Zjednoczone Królestwo rozszerzyło prawo głosowania na osoby mające miejsce zamieszkania w Gibraltarze w ramach swobodnego uznania przyznanego państwom członkowskim w prawie wspólnotowym. Niemniej jednak z uwagi na drażliwy charakter bilateralnej kwestii, która się z tym wiąże, Komisja nie wyda na obecnym etapie uzasadnionej opinii w rozumieniu art. 227 [WE] i zachęca strony do znalezienia polubownego rozwiązania".

33 Komunikat prasowy Komisji zawiera w szczególności następujące oświadczenie:

„Traktat WE stanowi, że Wspólnocie Europejskiej przysługuje kompetencja ustanowienia jednolitej procedury w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Taka jednolita procedura może zawierać zasady określające kategorie osób uprawnionych do głosowania. Akt z 1976 r. nie porusza jednak kwestii prawa głosowania. W związku z tym zastosowanie znajdują przepisy prawa krajowego.

Mimo że prawo głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego podlega ogólnym zasadom odnoszącym się do wyborów (zgodnie z którymi głosowanie ma być bezpośrednie, powszechne, wolne i tajne), żadna ogólna zasada prawa wspólnotowego nie stanowi, że w wyborach do Parlamentu Europejskiego krąg wyborców ma ograniczać się do obywateli Unii Europejskiej.

W odniesieniu do kwestii okręgów wyborczych akt z 1976 r. nie zawiera żadnego przepisu dotyczącego tworzenia okręgów wyborczych; do państw członkowskich należy zatem ustanowienie takich przepisów.

Załącznik [I] do aktu z 1976 r. należy interpretować w świetle europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka [i podstawowych wolności], która w celu poszanowania praw podstawowych gwarantuje zorganizowanie wolnych wyborów przy wybieraniu ciała ustawodawczego. Przepis ten jest wystarczająco elastyczny, aby umożliwić Zjednoczonemu Królestwu włączenie wyborców z Gibraltaru w krąg wyborców brytyjskich w wyborach do Parlamentu Europejskiego zgodnie z krajowym systemem wyborczym".

34 Postanowieniem Prezesa Trybunału z dnia 8 września 2004 r. Komisja została dopuszczona do udziału w niniejszej sprawie w charakterze interwenienta popierającego żądania Zjednoczonego Królestwa.

W przedmiocie skargi

35 Królestwo Hiszpanii podkreśla, że wniesiona przez nie skarga dotyczy wyłącznie wyborów, które organizowane są w Gibraltarze, a nie faktu, że Zjednoczone Królestwo przyznaje prawo głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego QCC, którzy przebywają na terytorium Zjednoczonego Królestwa.

36 Państwo to na poparcie swojej skargi podnosi dwa zarzuty. W pierwszym z zarzutów zauważa ono, że rozszerzenie prawa głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego na osoby, które nie są obywatelami brytyjskimi w rozumieniu prawa wspólnotowego, jak stanowi EPRA 2003, narusza art. 189 WE, 190 WE, 17 WE i 19 WE. W drugim zarzucie twierdzi ono, że utworzenie złożonego okręgu wyborczego narusza akt z 1976 r. oraz zobowiązania podjęte przez rząd Zjednoczonego Królestwa w deklaracji z dnia 18 lutego 2002 r.

W przedmiocie zarzutu pierwszego opartego na naruszeniu art. 189 WE, 190 WE, 17 WE i 19 WE

37 Królestwo Hiszpanii uważa, że przyznając prawo głosowania QCC, którzy nie są obywatelami wspólnotowymi, Zjednoczone Królestwo narusza art. 189 WE, 190 WE, 17 WE i 19 WE, które zgodnie z wykładnią historyczną i systemową przyznają prawo głosowania i kandydowania wyłącznie obywatelom Unii Europejskiej.

38 Przypomina ono, że Zjednoczone Królestwo zdefiniowało wiele kategorii obywateli brytyjskich, którym przyznane zostały różne prawa w zależności od charakteru więzi łączących ich z tym państwem. Trybunał w pkt 24 wyroku z dnia 20 lutego 2001 r.

w sprawie C-192/99 Kaur, Rec. str. I-1237, uznał, że dla określenia zakresu ratione personae traktatu WE należy uwzględnić deklaracje rządu Zjednoczonego Królestwa złożone w tym względzie. Nie można zaprzeczyć, że QCC nie należą do kategorii wskazanych w deklaracji z 1982 r. Skoro art. 17 ust. 1 WE wiąże obywatelstwo Unii z posiadaniem obywatelstwa jednego z państw członkowskich, QCC nie są obywatelami Unii.

39 Tymczasem zdaniem Królestwa Hiszpanii jedynie obywatelom Unii można przyznać prawo głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego, po pierwsze, ze względu na wyraźny związek występujący między obywatelstwem Unii a obywatelstwem jednego z państw członkowskich oraz, po drugie, z uwagi na możliwość korzystania z praw przewidzianych w traktacie. Należy bowiem przeprowadzić systemową wykładnię art. 190 WE przyznającego prawo głosowania i kandydowania i art. 17 ust. 2 WE, który stanowi, że obywatele Unii korzystają z praw przewidzianych w traktacie. Jakiekolwiek rozszerzenie tych praw na inne osoby powinno być wyraźnie przewidziane albo w traktacie, albo w przepisach prawa wtórnego. Ponieważ przyznanie prawa głosowania i kandydowania należy do kompetencji Wspólnoty, wszelka zmiana zakresu zastosowania ratione personae tych praw może zostać dokonana wyłącznie w prawie wspólnotowym.

40 W odniesieniu do tego Królestwo Hiszpanii nie kwestionuje faktu, że akt z 1976 r. nie ustanowił jednolitej procedury wyborczej i że procedura wyborcza podlega w państwach członkowskich przepisom krajowym. Uznaje ono jednak, że określenie osób uprawnionych do głosowania jest uregulowane w art. 189 WE i 190 WE w związku z art. 17 WE i 19 WE i że państwa członkowskie zobowiązane są tego przestrzegać.

41 Artykuł 19 ust. 2 WE, który przyznaje obywatelom Unii prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim, w którym mają miejsce zamieszkania, na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa oraz dyrektywa 93/109, określająca zasady korzystania

z tego prawa, wskazują na związek istniejący między obywatelstwem a prawem głosowania. Królestwo Hiszpanii zauważa w tym względzie, że QCC w rozumieniu EPRA 2003 mający miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim nie mógłby, zgodnie z tymi przepisami, korzystać w tym państwie z prawa głosowania.

42 Królestwo Hiszpanii na poparcie swoich argumentów powołuje się również na podobny przepis, zawarty w art. 39 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, proklamowanej w Nicei w dniu 7 grudnia 2000 r. (Dz.U. C 364, str. 1), w którym posłużono się wyrażeniem „[k]ażdy obywatel Unii" zamiast wyrażeniem „każda osoba" czy wyrażeniem odsyłającym do prawa krajowego. Dodaje ono, że ponieważ prawo głosowania obywatela państwa trzeciego nie może być uznane za „prawo człowieka" lub „podstawową wolność", wszelkie odwołanie do art. 53 rzeczonej karty, który stanowi, że karta nie może być interpretowana jako ograniczająca lub naruszająca prawa człowieka i podstawowe wolności uznane przez prawo Unii, byłoby bezpodstawne.

43 W odniesieniu do wyrażenia „narody państw", które zawarte jest w art. 189 WE, Królestwo Hiszpanii podkreśla przede wszystkim, że artykuł ten nie reguluje prawa głosowania w wyborach. Fakt, że artykuł ten znajdował się w traktacie WE przed wprowadzeniem do niego pojęcia obywatelstwa przez traktat o Unii Europejskiej wyjaśnia powody, dla których nie odwołuje się on do tego pojęcia, zwłaszcza że do czasu ostatniej konferencji międzyrządowej nie dokonano żadnej systematycznej rewizji traktatu WE. W każdym razie wyrażenie „narody państw" jest figurą stylistyczną obejmującą osoby posiadające to samo obywatelstwo, a nie ludność mającą miejsce zamieszkania na danym terytorium. Wykładnię taką potwierdza użycie zwrotu „naród" w znaczeniu „wspólnota narodowa" w licznych konstytucjach państw członkowskich.

44 Królestwo Hiszpanii podważa tezę, zgodnie z którą prawa związane z obywatelstwem mogłyby mieć różny zakres zastosowania, ponieważ zakładałoby to rozbicie koncepcji obywatelstwa na części. Tymczasem zdaniem tego państwa jedną z cech obywatelstwa jest jego jednolitość, w tym znaczeniu, że wszystkie osoby,

którym ono przysługuje, powinny korzystać z całości praw i podlegać wszystkim obowiązkom z niego wynikającym. Podkreśla ono w tym względzie, że rozszerzenie opieki dyplomatycznej na obywateli państw trzecich, podane jako przykład przez Zjednoczone Królestwo, stanowi kwestię obcą prawu wspólnotowemu, ponieważ dotyczy krajowej opieki dyplomatycznej.

45 Królestwo Hiszpanii powołuje się w końcu na Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (Dz.U. 2004, C 310, str. 1), w którym, jego zdaniem, związek między prawem głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego a obywatelstwem Unii nie jest już dłużej domniemany, ale staje się wyraźny. Artykuł I-10 ust. 2 lit. b) tego traktatu stanowi bowiem, że „[o]bywatele Unii [...] mają prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego", art. I-20 ust. 2 traktatu przewiduje, że „[w] skład Parlamentu Europejskiego wchodzą przedstawiciele obywateli Unii", a zgodnie z art. I-46 ust. 2 akapit pierwszy traktatu „[o]bywatele są bezpośrednio reprezentowani, na poziomie Unii, w Parlamencie Europejskim".

46 Zjednoczone Królestwo wskazuje na historyczne powody wyjaśniające decyzję o utrzymaniu przyznawania przez nie prawa głosowania obywatelom innych państw Commonwealth, którzy mają miejsce zamieszkania na jego terytorium. Po drugiej wojnie światowej podczas konferencji w 1947 r. jednoczącej Zjednoczone Królestwo i dominia ustalono, że każdy z uczestników uznaje względem pozostałych swobodę przyjmowania przez nich własnych ustaw z zakresu obywatelstwa, przy czym wszystkie osoby uznane w świetle tych ustaw za obywateli powinny w dalszym ciągu posiadać poza tym wspólny status „brytyjskiego poddanego". Irlandia uczestniczyła również w tej konferencji i dla obywateli tego państwa przewidziany został specjalny status. Z końcowego sprawozdania z tej konferencji, zatytułowanego „Status obywatela kraju Commonwealth w innym kraju Commonwealth, którego nie jest obywatelem", wynika w szczególności, że „w celu wprowadzenia w życie wspólnego statusu brytyjskiego poddanego obywatele krajów Commonwealth mający miejsce zamieszkania w innym kraju Commonwealth, w granicach nowego systemu obywatelstwa i o ile pozwalają na to lokalne warunki, powinni posiadać te same prawa, jakie posiadają obywatele kraju, w którym mają miejsce zamieszkania".

W związku z tym w szczególności QCC, tj. obywatelom Commonwealth, w odniesieniu do których nie jest wymagany dokument lub zezwolenie na wjazd do Zjednoczonego Królestwa lub na przebywanie w nim lub którzy posiadają dokument lub zezwolenie umożliwiające wjazd lub przebywanie w Zjednoczonym Królestwie, przysługuje z zastrzeżeniem wymogu dotyczącego miejsca zamieszkania, prawo głosowania w wyborach do parlamentu brytyjskiego. Ustawa przewiduje, że QCC mający miejsce zamieszkania w Zjednoczonym Królestwie mają ponadto prawo głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego. W ten sposób od 1978 r. ponad milion spośród nich brało udział w tych wyborach. Przyznanie prawa głosowania QCC może być uznane za część tradycji konstytucyjnej Zjednoczonego Królestwa.

47 Podobne przepisy zostały przyjęte w stosunku do Gibraltaru i QCC mających miejsce zamieszkania w Gibraltarze, których liczbę szacuje się na dwieście osób. Przyjęcie, w ramach niniejszej skargi dotyczącej Gibraltaru, zasady, zgodnie z którą QCC nie mogą głosować w wyborach do Parlamentu Europejskiego, spowodowałoby, że Zjednoczone Królestwo musiałoby pozbawić znaczną liczbę osób, zarówno w Gibraltarze, jak i w Zjednoczonym Królestwie, prawa głosowania, z którego osoby te dotychczas korzystały.

48 Zjednoczone Królestwo, popierane przez Komisję, podważa wniosek, jaki Królestwo Hiszpanii wyprowadza z pkt 24 ww. wyroku w sprawie Kaur. Twierdzi ono, że zakres zastosowania ratione personae postanowień traktatu WE różni się w zależności od rozważanej dziedziny, a zakończona ww. wyrokiem sprawa Kaur odnosiła się wyłącznie do postanowień dotyczących swobodnego przepływu osób i praw związanych z obywatelstwem w tym kontekście. Państwo to podkreśla ograniczony cel deklaracji z 1982 r. oraz fakt, że zamiarem tej deklaracji nie było zdefiniowanie kategorii osób uprawnionych do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Deklaracja ta nie może zatem służyć do określenia kręgu osób, którym przysługuje prawo głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego, jak też nie może być rozumiana w ten sposób, że Zjednoczone Królestwo wyraziło w niej zamiar odebrania prawa głosowania QCC mającym miejsce zamieszkania w Zjednoczonym Królestwie, którym prawo to przysługiwało od pierwszych bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego. Co więcej, Zjednoczone Królestwo, rozszerzając prawo głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego na QCC mających miejsce zamieszkania w Gibraltarze nie postąpiło wbrew własnej deklaracji.

49 Zjednoczone Królestwo popierane w tym względzie przez Komisję uważa, że miało prawo rozszerzyć prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego na obywateli państw trzecich. Żaden przepis prawa wspólnotowego temu się bowiem nie sprzeciwia.

50 Przede wszystkim prawo wspólnotowe nie normuje całej dziedziny dotyczącej prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Wspólnota skorzystała bowiem z kompetencji przyznanej jej w art. 190 ust. 4 WE dotyczącej ustanowienia „jednolitej procedury we wszystkich państwach członkowskich lub zgodnie z zasadami wspólnymi dla wszystkich państw członkowskich" jedynie w akcie z 1976 r., którego art. 8 w odniesieniu do dziedzin w nim nieuregulowanych odsyła do przepisów krajowych. Należy również wziąć pod uwagę podstawowe zasady prawa wspólnotowego. Ponieważ akt z 1976 r. nie definiuje kategorii osób uprawnionych do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego, zgodnie z tym aktem kwestia ta mogła zostać uregulowana w EPRA 2003.

51 Artykuł 19 ust. 2 WE, który przyznaje obywatelom Unii prawo głosowania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, oraz dyrektywa 93/109, która określa zasady wykonywania tego prawa, nie stoją na przeszkodzie przyznaniu prawa głosowania osobom, które nie posiadają statusu obywatela Unii. Zjednoczone Królestwo odwołuje się do motywu trzeciego dyrektywy 93/109, który stanowi, że prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim, w którym dana osoba ma miejsce zamieszkania, „jest zastosowaniem zasady niedyskryminacji między osobami mającymi obywatelstwo danego państwa a osobami będącymi obywatelami innego państwa oraz uzupełnieniem [...] prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania". Przepisy te mają zasadniczo na celu zniesienie wymogu dotyczącego obywatelstwa, a nie zdefiniowanie prawa głosowania.

52 Ponadto art. 189 WE i 190 WE nie zawierają wzmianki o obywatelstwie Unii, ale posługują się wyrażeniem „przedstawiciele narodów państw należących do

Wspólnoty", które niekoniecznie należy uznać za synonim „obywateli państw członkowskich", ale które może również oznaczać znacznie szerszy krąg osób, w tym osoby mające miejsce zamieszkania na danym terytorium. Zjednoczone Królestwo podkreśla, że mimo możliwości dokonania zmiany tych postanowień, w szczególności przy przyjęciu traktatu o Unii Europejskiej, zwroty „obywatele" lub „obywatele Unii" nie zostały użyte. Nie można zatem powołać się na wykładnię historyczną i nie można przyjąć, że z postanowień tych wynika związek między obywatelstwem Unii oraz prawem głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

53 Komisja uważa, że postanowień tych nie można, jak twierdzi Królestwo Hiszpanii, interpretować w sposób ścisły. Nie we wszystkich państwach członkowskich istnieje związek między umocowaniem władzy publicznej a obywatelstwem. Należałoby uwzględnić różne podejścia, jak te wynikające z tradycji konstytucyjnej Zjednoczonego Królestwa.

54 Jeśli chodzi o art. 17 ust. 2 WE, nie przewiduje on, że jedynie obywatele Unii posiadają prawa przyznane w traktacie. Zjednoczone Królestwo popierane przez Komisję zauważa w tym względzie, że traktat przyznaje osobom niebędącym obywatelami Unii pewne prawa, jak prawo kierowania petycji do Parlamentu Europejskiego lub prawo zwrócenia się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Zjednoczone Królestwo twierdzi również, że państwa członkowskie mogą rozszerzyć na takie osoby prawa przyznane w traktacie obywatelom Unii, jak prawo do ochrony dyplomatycznej i konsularnej. To samo odnosi się do prawa udziału w życiu politycznym, które państwa członkowskie mogą przyznać obywatelom państw trzecich. Nie prowadzi to do „rozbicia koncepcji obywatelstwa Unii na części".

55 Komisja podkreśla w odniesieniu do tej kwestii, że o naruszeniu koncepcji obywatelstwa Unii można mówić wyłącznie w przypadku naruszenia praw obywateli w wyniku jawnego pozbawienia ich tych praw lub utrudnienia korzystania z nich.

Tymczasem fakt, że państwo członkowskie z uwagi na swoją historię i tradycję konstytucyjną rozszerza, pod pewnymi warunkami, prawo głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego na mające miejsce zamieszkania na jego terytorium osoby z państw trzecich, z którymi utrzymuje ono szczególne więzi historyczne, nie narusza prawa głosowania obywateli Unii. Zjednoczone Królestwo dodaje, że rozszerzenie prawa głosowania na QCC nie wpływa na instytucje Unii lub innych państw członkowskich, a oddziałuje jedynie na tożsamość przedstawicieli wywodzących się z brytyjskich okręgów wyborczych, którzy zostali wybrani do Parlamentu Europejskiego.

56 Zjednoczone Królestwo popierane przez Komisję zauważa, że art. 39 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, w przypadku gdyby został uznany przez Trybunał za istotny w niniejszej sprawie, należy interpretować w świetle art. 53 rzeczonej karty. Komisja zauważa również, że nie można uznać samej treści art. 39 karty za dowód ograniczenia prawa głosowania jedynie do obywateli Unii. Zarówno Zjednoczone Królestwo, jak i Komisja interpretują wskazany przepis w ten sposób, że nie pozwala on na naruszenie prawa głosowania, przyznanego obecnie przez państwo członkowskie obywatelom państw trzecich.

57 Jeżeli chodzi o Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, Zjednoczone Królestwo podnosi, że nie wszedł on dotychczas w życie i że w związku z tym nie jest istotny dla sprawy. Ponadto ani art. I-20, ani art. I-46 tego traktatu nie mają na celu na pierwszy rzut oka pozbawienia obywateli państw trzecich prawa głosowania ani nie dążą do wyznaczenia sposobu, w jaki państwa członkowskie mają określić zasady głosowania. Artykuł III-330, który podobnie jak art. 190 ust. 4 WE upoważnia Radę do podjęcia środków w celu przeprowadzenia wyborów do Parlamentu Europejskiego, nie ma na celu ograniczenia zakresu swobodnego uznania przysługującego Radzie. W każdym razie z jednostronnych deklaracji załączonych do konstytucji, a w szczególności z deklaracji nr 48 Zjednoczonego Królestwa w sprawie prawa głosowania w europejskich wyborach parlamentarnych wynika wyraźnie, że państwa członkowskie nie zgadzały się między sobą w kwestii prawa głosowania obywateli państw trzecich.

58 Komisja zauważa w końcu, że choć pojęcie obywatelstwa ma dla Unii podstawowe znaczenie, podobnie rzecz się ma również w odniesieniu do zobowiązania Unii do poszanowania tożsamości narodowej jej członków. Artykuł 8 aktu z 1976 r. potwierdza tę zasadę, stanowiąc, że krajowe przepisy regulujące procedurę wyborczą mogą ewentualnie uwzględniać szczególne warunki w państwach członkowskich.

Ocena Trybunału

59 W zarzucie pierwszym Królestwo Hiszpanii twierdzi, że Zjednoczone Królestwo naruszyło art. 189 WE, 190 WE, 17 WE i 19 WE przyznając QCC mającym miejsce zamieszkania w Gibraltarze prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Zarzut ten opiera się na założeniu, zgodnie z którym wskazane postanowienia traktatu ustanawiają związek między obywatelstwem Unii a prawem głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego, przy czym wskutek takiego związku prawo to przysługiwałoby jedynie obywatelom Unii.

60 Należy na wstępie przypomnieć, że Zjednoczone Królestwo przyjęło zaskarżone przez Królestwo Hiszpanii przepisy w celu podporządkowania się ww. wyrokowi Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Matthews przeciwko Zjednoczonemu Królestwu.

61 Jak wynika z deklaracji z dnia 18 lutego 2002 r., Zjednoczone Królestwo zobowiązało się do „dokonani[a] koniecznych zmian w celu umożliwienia wyborcom z Gibraltaru udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego w ramach okręgu istniejącego w Zjednoczonym Królestwie i na tych samych zasadach, co pozostałym wyborcom tego okręgu".

62 Uwzględniając tę deklarację, co do której Królestwo Hiszpanii nie zaprzecza, że stanowi ona odzwierciedlenie porozumienia zawartego między tymi dwoma państwami członkowskimi i której naruszenie Królestwo Hiszpanii podnosi zresztą w drugim zarzucie, Zjednoczone Królestwo przyjęło w stosunku do Gibraltaru przepisy ustanawiające takie same zasady dotyczące prawa głosowania i kandydowania jak zasady przewidziane w przepisach obowiązujących w Zjednoczonym Królestwie. Wyrażenie „wyborcy z Gibraltaru" należy w istocie rozumieć poprzez odniesienie do pojęcia wyborców zdefiniowanego w przepisach Zjednoczonego Królestwa.

63 Zjednoczone Królestwo, ze względów wynikających z tradycji konstytucyjnej, zadecydowało, zarówno jeśli chodzi o wybory krajowe w Zjednoczonym Królestwie, jak i wybory do House of Assembly w Gibraltarze, o przyznaniu prawa głosowania i kandydowania QCC spełniającym wymogi będące wyrazem szczególnej więzi z terytorium, którego dotyczą organizowane wybory.

64 Należy w tym względzie pokreślić, że z uwagi na fakt, iż D. Matthews, „jako osoba mająca miejsce zamieszkania w Gibraltarze, została pozbawiona jakiejkolwiek możliwości wyrażenia swojej opinii w kwestii wyboru członków Parlamentu Europejskiego", Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że niezorganizowanie wyborów do Parlamentu Europejskiego w Gibraltarze jest sprzeczne z art. 3 protokołu nr 1 do konwencji.

65 Zdaniem Królestwa Hiszpanii rozszerzenie prawa głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego na osoby niebędące obywatelami Unii narusza art. 189 WE, 190 WE 17 WE i 19 WE. Tymczasem art. 189 WE i 190 WE nie wskazują w sposób wyraźny i szczegółowy osób, którym przysługuje prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

66 Co się tyczy art. 17 WE i 19 WE, które wchodzą w skład części drugiej traktatu dotyczącej obywatelstwa Unii, jedynie art. 19 w ustępie 2 zajmuje się bezpośrednio kwestią prawa głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Artykuł ten ogranicza się do zastosowania zasady niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową przy korzystaniu z tego prawa, stanowiąc, że każdy obywatel Unii mający miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie jest obywatelem, ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa.

67 Artykuł 190 ust. 4 WE dotyczy procedury wyborczej w omawianych wyborach. Stanowi on, że wybór dokonywany jest w powszechnych wyborach bezpośrednich, przeprowadzanych zgodnie z jednolitą procedurą we wszystkich państwach członkowskich lub zgodnie z zasadami wspólnymi dla wszystkich państw członkowskich.

68 Akt z 1976 r. w art. 1 stanowi, że członkowie Parlamentu Europejskiego wybierani są na zasadzie proporcjonalnej, w bezpośrednich wyborach powszechnych, wolnych i tajnych. Zgodnie z art. 2 tego aktu odpowiednio do szczególnych krajowych uwarunkowań państwa członkowskie mogą tworzyć okręgi wyborcze do celów wyborów do Parlamentu Europejskiego lub podzielić obszar wyborczy w inny sposób, zasadniczo nie naruszając proporcjonalnego charakteru systemu wyborczego. W rozumieniu art. 3 rzeczonego aktu państwa członkowskie mogą ustanowić próg minimalny w rozdziale mandatów.

69 Artykuł 8 aktu z 1976 r. dodaje, że z zastrzeżeniem postanowień tego aktu procedura wyborcza w każdym państwie członkowskim podlega przepisom krajowym, ale że przepisy te, które mogą ewentualnie uwzględniać szczególne warunki w państwach członkowskich, nie naruszają zasadniczo proporcjonalnego charakteru systemu wyborczego.

70 Niemniej jednak ani art. 190 WE, ani akt z 1976 r. nie określają w sposób wyraźny i szczegółowy osób, którym przysługuje prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Postanowienia te nie wykluczają same w sobie, że osobie niebędącej obywatelem Unii, tak jak QCC mającemu miejsce zamieszkania w Gibraltarze, przysługuje prawo głosowania i kandydowania. Należy jednak zbadać, czy jak twierdzi Królestwo Hiszpanii, między obywatelstwem Unii a prawem głosowania i kandydowania występuje wyraźny związek, który powodowałby, że prawo to jest w każdej sytuacji zastrzeżone dla obywateli Unii.

71 Artykuły 189 WE i 190 WE dotyczące Parlamentu Europejskiego nie dostarczają jakiejkolwiek jasnej odpowiedzi w tym względzie, stanowiąc, że Parlament ten złożony jest z przedstawicieli narodów państw członkowskich, podczas gdy zwrot „naród" nie jest zdefiniowany i może posiadać różne znaczenia w zależności od państwa członkowskiego i języka Unii.

72 Jeśli chodzi o postanowienia traktatu dotyczące obywatelstwa Unii, nie można z nich wywnioskować zasady, zgodnie z którą na wszystkie pozostałe postanowienia traktatu mogą powoływać się jedynie obywatele Unii, co oznaczałoby, że art. 189 WE i 190 WE znajdują zastosowanie jedynie w stosunku do tych obywateli.

73 Choć art. 17 ust. 2 WE stanowi, że obywatele Unii korzystają z praw i podlegają obowiązkom przewidzianym w traktacie, należy stwierdzić, że traktat przyznaje prawa, które nie są związane z posiadaniem obywatelstwa Unii czy nawet obywatelstwa państwa członkowskiego. Przykładowo art. 194 WE i 195 WE stanowią, że prawo kierowania petycji do Parlamentu Europejskiego lub prawo kierowania skarg do Rzecznika Praw Obywatelskich nie jest zastrzeżone dla obywateli, ale przysługuje „wszystkim osobom fizycznym lub prawnym mającym miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w państwie członkowskim".

74 Ponadto, jeżeli status obywatela Unii ma stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich, pozwalający tym spośród nich, którzy znajdują się w takiej samej sytuacji, na korzystanie z takiego samego traktowania z prawnego punktu widzenia, bez względu na ich przynależność państwową i bez uszczerbku dla wyraźnie przewidzianych w tym względzie wyjątków (wyrok z dnia 20 września 2001 r. w sprawie C-184/99 Grzelczyk, Rec. str. I-6193, pkt 31), takie ustalenie nie prowadzi koniecznie do uznania, że prawa przyznane w traktacie są zastrzeżone dla obywateli Unii.

75 W odniesieniu do tej kwestii w ww. wyroku w sprawie Kaur, przypominając znaczenie, jakie miała deklaracja rządu Zjednoczonego Królestwa dotycząca definicji pojęcia „obywatele" dla pozostałych umawiających się stron traktatu o przystąpieniu do Wspólnot Europejskich Królestwa Danii, Irlandii i Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, Trybunał stwierdził w pkt 24 tego wyroku, że deklaracja ta pozwala na określenie zakresu zastosowania ratione personae przepisów wspólnotowych będących przedmiotem rzeczonego traktatu. Zdanie to, odczytane w jego kontekście, a w szczególności w związku z pkt 22 tego wyroku, w którym Trybunał uznał, że w deklaracji z 1972 r. Zjednoczone Królestwo wskazało innym umawiającym się stronom, jakie kategorie obywateli należało uznać za obywateli tego państwa w rozumieniu prawa wspólnotowego, dotyczy zakresu zastosowania postanowień traktatu WE odnoszących się do pojęcia „obywatel", takich jak postanowienia o swobodnym przepływie osób, których dotyczyło postępowanie przed sądem krajowym leżące u podstaw omawianego wyroku, a nie, jak twierdzi Królestwo Hiszpanii, ogółu postanowień traktatu.

76 Artykuł 19 ust. 2 WE, przywołany również przez Królestwo Hiszpanii na poparcie tezy, zgodnie z którą istnieje związek między obywatelstwem Unii a prawem głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego, ogranicza się jedynie, jak zostało to przypomniane w pkt 66 niniejszego wyroku, do wyrażenia

zasady równego traktowania obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim w odniesieniu do prawa głosowania i kandydowania. Choć z ustępu tego, podobnie jak z art. 19 ust. 1 WE dotyczącego prawa głosowania i kandydowania obywateli Unii w wyborach lokalnych, wynika, że obywatelom państw członkowskich przysługuje prawo głosowania i kandydowania w ich własnym kraju oraz że na państwa członkowskie nałożony został obowiązek przyznania tych praw obywatelom Unii mającym miejsce zamieszkania na ich terytorium, nie można z tego wywnioskować, że państwo członkowskie będące w sytuacji Zjednoczonego Królestwa nie mogłoby przyznać prawa głosowania i kandydowania określonym osobom, które mają ścisły związek z tym państwem, nie będąc przy tym obywatelami tego państwa lub innego państwa członkowskiego.

77 Ponadto, skoro liczba przedstawicieli wybieranych w każdym państwie członkowskim jest określona w art. 190 ust. 2 WE oraz skoro na obecnym etapie rozwoju prawa wspólnotowego wybory do Parlamentu Europejskiego są organizowane w każdym państwie członkowskim w odniesieniu do przedstawicieli wybieranych w tym państwie, rozszerzenie w danym państwie członkowskim prawa głosowania w tych wyborach na osoby inne niż obywatele tego państwa lub obywatele Unii mający miejsce zamieszkania na jego terytorium oddziałuje jedynie na wybór przedstawicieli wybranych w tym państwie członkowskim, nie wpływając ani na wybór, ani na liczbę przedstawicieli wybranych w pozostałych państwach członkowskich.

78 Z ogółu powyższych rozważań wynika, że na obecnym etapie rozwoju prawa wspólnotowego określenie osób, którym przysługuje prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego należy do kompetencji każdego państwa członkowskiego, pod warunkiem że nie narusza ono prawa wspólnotowego, a art. 189 WE, 190 WE, 17 WE i 19 WE nie stoją na przeszkodzie przyznaniu przez państwa członkowskie takiego prawa głosowania i kandydowania określonym osobom, posiadającym ścisłe więzi z tymi państwami, ale nie będącymi ich obywatelami lub obywatelami Unii mającymi miejsce zamieszkania na ich terytorium.

79 Zjednoczone Królestwo, ze względów wynikających z tradycji konstytucyjnej, zdecydowało się przyznać prawo głosowania i kandydowania QCC spełniającym

wymogi będące wyrazem szczególnej więzi z terytorium, którego dotyczą organizowane wybory. W braku postanowień w traktatach wspólnotowych wskazujących w sposób wyraźny i szczegółowy osoby, którym przysługuje prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego, nie wydaje się, aby decyzja Zjednoczonego Królestwa o zastosowaniu w organizowanych w Gibraltarze wyborach do tego Parlamentu zasad głosowania i kandydowania ustanowionych w przepisach krajowych dotyczących zarówno wyborów krajowych w Zjednoczonym Królestwie, jak i wyborów do House of Assembly Gibraltaru, była sprzeczna z prawem wspólnotowym.

80 Z przedstawionych powyżej względów należy stwierdzić, że Królestwo Hiszpanii nie wykazało, aby Zjednoczone Królestwo naruszyło art. 189 WE, 190 WE, 17 WE i 19 WE przyjmując EPRA 2003, która stanowi w odniesieniu do Gibraltaru, że QCC mający miejsce zamieszkania na tym terytorium i którzy nie są obywatelami wspólnotowymi, mają prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego. W rezultacie zarzut pierwszy jest bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu drugiego opartego na naruszeniu aktu z 1976 r. i zobowiązań podjętych przez rząd Zjednoczonego Królestwa w deklaracji z dnia 18 lutego 2002 r.

81 Królestwo Hiszpanii twierdzi, że nie ograniczając się w EPRA 2003 do przypisania wyborców mających miejsce zamieszkania w Gibraltarze, jako osób posiadających zgodnie z deklaracją z 1982 r. obywatelstwo brytyjskie, do brytyjskiego okręgu wyborczego, ale ustanawiając powiązanie terytorium Gibraltaru z istniejącym okręgiem wyborczym w Anglii lub Walii, Zjednoczone Królestwo naruszyło załącznik I do aktu z 1976 oraz swą deklarację z dnia 18 lutego 2002 r.

82 Królestwo Hiszpanii przypomina status Gibraltaru określony w art. X traktatu z Utrechtu, a w szczególności przyznane Królestwu Hiszpanii w ostatnim zdaniu

tego artykułu prawo pierwszeństwa. Dodaje ono, że w 1830 r. Zjednoczone Królestwo nadało Gibraltarowi rangę kolonii Korony (Crown colony) i że przy tworzeniu Narodów Zjednoczonych w 1946 r. Gibraltar został wpisany jako „terytorium nieautonomiczne" w rozumieniu rozdziału IX Karty Narodów Zjednoczonych. Ponadto Królestwo Hiszpanii przypomina toczące się między Gibraltarem a Zjednoczonym Królestwem negocjacje w przedmiocie dekolonizacji Gibraltaru.

83 Zgodnie z rezolucją 2625 (XXV) z dnia 24 października 1970 r. przyjętą przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych terytorium kolonii powinno posiadać status odrębny i różny od terytorium państwa nim administrującego. Załącznik I do aktu z 1976 r. jest wyrazem zastosowania tej zasady. Tymczasem Królestwo Hiszpanii uważa, że EPRA 2003 narusza międzynarodowy status Gibraltaru, jak też załącznik I do aktu z 1976 r., ponieważ zawiera uregulowania dotyczące terytorium Gibraltaru. Jak wyjaśnił przedstawiciel Królestwa Hiszpanii w trakcie rozprawy, sytuacja Gibraltaru odpowiada położeniu kolonii, a uznanie odrębnego wyborczego terytorium stanowiłoby krok w stronę niepodległości, co byłoby sprzeczne z międzynarodowymi regułami, jakim kolonia ta podlega.

84 Zdaniem Królestwa Hiszpanii, o ile art. 9 EPRA 2003, stanowiąc o przyłączeniu Gibraltaru do okręgu wyborczego w Anglii lub Walii, nie jest koniecznie sprzeczny z załącznikiem I do aktu z 1976 r., nie można tego odnieść do innych przepisów tego aktu normatywnego, które dotyczą wyłącznie Gibraltaru. Artykuł 14 przewiduje, że za prowadzenie rejestru wyborców w Gibraltarze odpowiedzialny jest sekretarz House of Assembly Gibraltaru, a nie funkcjonariusz Korony Brytyjskiej. Ponadto prawo bycia wpisanym do rejestru Gibraltaru jest określone poprzez odniesienie do terytorium Gibraltaru, a prawo głosowania jest przewidziane w Gibraltarze. Przy rozstrzyganiu sporów w kwestiach wyborczych właściwość przysługuje sądom miejscowym. Artykuł 28 ust. 2 EPRA 2003 określa w końcu, że terytorialny zakres zastosowania ustawy obejmuje Zjednoczone Królestwo i Gibraltar. Przepisy dotyczące wyborów do Parlamentu Europejskiego są zatem stosowane na tym terytorium, podczas gdy Gibraltar jest wykluczony z zakresu zastosowania aktu z 1976 r.

85 W odniesieniu do sprzeczności EPRA 2003 z załącznikiem I do aktu z 1976 r. Królestwo Hiszpanii zauważa, że Zjednoczone Królestwo naruszyło złożoną przez siebie jednostronną deklarację z dnia 18 lutego 2002 r., w której państwo to przyjęło na siebie międzynarodowe zobowiązanie względem Królestwa Hiszpanii, w którym dla podporządkowania się ww. wyrokowi w sprawie Matthews przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, podjęło się dokonania koniecznych zmian w celu umożliwienia wyborcom z Gibraltaru udziału w głosowaniu w wyborach do Parlamentu Europejskiego, w ramach jednostki wchodzącej w skład okręgu wyborczego w Zjednoczonym Królestwie, zgodnie z prawem wspólnotowym. Królestwo Hiszpanii zauważa, że wystarczyłoby, gdyby Zjednoczone Królestwo włączyło wyborców z Gibraltaru do okręgu wyborczego Zjednoczonego Królestwa, bez czynienia odniesienia do terytorium Gibraltaru.

86 Zjednoczone Królestwo popierane przez Komisję przypomina o konieczności interpretowania załącznika I do aktu z 1976 r., tak dalece jak to możliwe, w świetle praw podstawowych i zgodnie z nimi, a w szczególności z prawem udziału w wyborach, uznanym w art. 3 protokołu nr 1 do konwencji, w wykładni przyjętej przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w ww. wyroku w sprawie Matthews przeciwko Zjednoczonemu Królestwu. W celu wykonania zobowiązania, które ciąży na nim na mocy konwencji zgodnie z wykładnią przyjętą w tym wyroku, jak też uwzględniając sprzeciw wyrażony przez Królestwo Hiszpanii wobec uchylenia załącznika I do aktu z 1976 r., Zjednoczone Królestwo zobowiązało się w deklaracji z dnia 18 lutego 2002 r., że zapewni podjęcie koniecznych zmian w celu umożliwienia wyborcom z Gibraltaru udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego na tych samych zasadach, co wyborcom okręgu istniejącego w Zjednoczonym Królestwie.

87 Zjednoczone Królestwo uważa, że nie naruszyło ciążącego na nim zobowiązania. Gibraltar został powiązany z okręgiem wyborczym południowo-zachodniej Anglii zgodnie z zaleceniami komisji wyborczej, przyjętymi w wyniku publicznej konsultacji. Wymogi, jakie należy spełnić, aby zostać włączonym w krąg wyborców, są takie same, jak wymogi przewidziane w prawie wyborczym Zjednoczonego Królestwa, tj. wymóg dotyczący obywatelstwa, miejsca zamieszkania i wpisu do rejestru wyborców. Wymogi te zostały jedynie dostosowane mutatis mutandis do wyborców z Gibraltaru.

88 Zdaniem Zjednoczonego Królestwa zastosowana technika, czyniąca odwołanie do terytorium Gibraltaru, w szczególności w odniesieniu do miejsca zamieszkania wyborcy, jest immanentna dla brytyjskiego systemu wyborczego i nie prowadzi do postrzegania Gibraltaru jako wchodzącego w skład Zjednoczonego Królestwa. Jeśli chodzi o przeprowadzanie wyborów lub prowadzenie rejestru wyborczego, Zjednoczone Królestwo zauważa, że umieszczenie ich w Gibraltarze ma na celu umożliwienie wyborcom z Gibraltaru korzystanie z ich praw na takich samych zasadach jak pozostali wyborcy z południowo-zachodniego okręgu wyborczego Anglii, tj. w pobliżu ich miejsca zamieszkania.

89 Komisja podnosi w końcu, że zakres swobodnego uznania pozostawiony władzom Gibraltaru jest ograniczony, a EPRA 2003 przewiduje gwarancje, które zapewniają wystarczającą kontrolę ze strony władz brytyjskich.

Ocena Trybunału

90 Jak przypomniane zostało w pkt 60 niniejszego wyroku, Zjednoczone Królestwo przyjęło zaskarżone przez Królestwo Hiszpanii przepisy w celu podporządkowania się ww. wyrokowi Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Matthews przeciwko Zjednoczonemu Królestwu. Królestwo Hiszpanii nie podważa w tym względzie faktu, że Zjednoczone Królestwo powinno było wywiązać się z tego zobowiązania, mimo że załącznik I do aktu z 1976 r. został utrzymany w mocy. Ponadto, jak zostało zauważone w pkt 62 niniejszego wyroku, Królestwo Hiszpanii nie kwestionuje faktu, że deklaracja Zjednoczonego Królestwa z dnia 18 lutego 2002 r. stanowi odzwierciedlenie porozumienia, do jakiego doszło między tymi dwoma państwami członkowskimi w przedmiocie warunków, na jakich Zjednoczone Królestwo powinno podporządkować się temu wyrokowi. Co więcej, jak wynika z pkt 13 niniejszego wyroku, Rada i Komisja przyjęły rzeczoną deklarację do wiadomości.

91 W deklaracji tej Zjednoczone Królestwo zobowiązało się do „podjęcia koniecznych zmian w celu umożliwienia wyborcom z Gibraltaru udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego w ramach okręgu istniejącego w Zjednoczonym Królestwie i na tych samych zasadach, co pozostałym wyborcom tego okręgu".

92 Jak słusznie zauważają Zjednoczone Królestwo i Komisja, wyrażenia „na takich samych zasadach" nie można rozumieć w ten sposób, że przepisy Zjednoczonego Królestwa będą, bez uprzedniego przystosowania, obowiązywać wyborców z Gibraltaru, zrównując ich z wyborcami z okręgu wyborczego Zjednoczonego Królestwa, do którego zostali przyłączeni. Taka hipoteza prowadziłaby bowiem do tego, że prawo głosowania i kandydowania zostałoby zdefiniowane w odniesieniu do terytorium Zjednoczonego Królestwa, wyborcy przemieszczaliby się do Zjednoczonego Królestwa dla zapoznania się z rejestrem wyborczym, głosowaliby w Zjednoczonym Królestwie lub korespondencyjnie i wnosiliby spory dotyczące wyborów przed sądy Zjednoczonego Królestwa.

93 To natomiast w celu spełnienia wymogu wynikającego z wyrażenia „na takich samych zasadach" Zjednoczone Królestwo transponowało własne przepisy w stosunku do Gibraltaru, odpowiednio je przystosowując do tego terytorium. Wyborca z Gibraltaru znajduje się zatem w położeniu podobnym do położenia wyborcy ze Zjednoczonego Królestwa i nie powinien być narażony na trudności związane ze statusem Gibraltaru, które nie pozwoliłyby mu na skorzystanie z takiego prawa głosowania lub które zniechęciłyby go do tego.

94 Należy w tym kontekście przypomnieć, że jak wynika z pkt 63 ww. wyroku w sprawie Matthews przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, umawiające się państwa dysponują szerokim zakresem swobodnego uznania przy ustanawianiu wymogów związanych z prawem głosowania. Wymogi te nie mogą jednak ograniczać rozważanych praw, prowadząc do naruszenia ich istoty, a nawet do pozbawienia ich skuteczności. Ich celem musi być realizacja zgodnego z prawem celu, a użyte środki nie mogą okazać się nieproporcjonalne (zob. również wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 2 marca 1987 r. w sprawie Mathieu-Mohin i Clerfayt przeciwko Belgii, seria A nr 113, pkt 52 oraz z dnia 19 października 2004 r. w sprawie Melnitchenko przeciwko Ukrainie, *Recueil des arrêts et décisions*, 2004-X, pkt 54).

95 Mając na uwadze orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i okoliczność, że sąd ten uznał fakt niezorganizowania wyborów do Parlamentu Europejskiego w Gibraltarze za sprzeczny z art. 3 protokołu nr 1 do konwencji,

ponieważ „skarżąca, jako osoba mająca miejsce zamieszkania w Gibraltarze" została pozbawiona jakiejkolwiek możliwości wyrażenia opinii w kwestii wyboru członków Parlamentu Europejskiego, nie można zarzucić Zjednoczonemu Królestwu, że przyjęło przepisy konieczne do zorganizowania takich wyborów na zasadach równoważnych mutatis mutandis zasadom ustanowionym w przepisach obowiązujących w Zjednoczonym Królestwie.

96 Transpozycja mutatis mutandis przepisów Zjednoczonego Królestwa, dokonana na terytorium Gibraltaru jest tym trudniejsza do zakwestionowania, że jak wynika z pkt 59 ww. wyroku w sprawie Matthews przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Europejski Trybunał Praw Człowieka nie wskazał w statusie Gibraltaru jakiegokolwiek elementu świadczącego o miejscowych wymogach, które w rozumieniu art. 56 ust. 3 konwencji należałoby uwzględnić przy stosowaniu tej konwencji do terytorium, za którego stosunki międzynarodowe to umawiające się państwo odpowiada.

97 Z powyższych względów zarzut drugi Królestwa Hiszpanii również należy uznać za bezzasadny.

W przedmiocie kosztów

98 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Zjednoczone Królestwo wniosło o obciążenie Królestwa Hiszpanii kosztami postępowania, a Królestwo Hiszpanii

przegrało sprawę, należy obciążyć je kosztami postępowania. Na podstawie art. 69 § 4 akapit pierwszy regulaminu Komisja, która wstąpiła do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywa własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Królestwo Hiszpanii zostaje obciążone kosztami postępowania.

3) Komisja Wspólnot Europejskich pokrywa własne koszty.

Podpisy