

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA

ANTONIO TIZZANO

prednesené 6. apríla 2006<sup>1</sup>

Obsah

I — Právny rámec .....	I - 7922
A — Medzinárodné právo .....	I - 7922
B — Právo Spoločenstva .....	I - 7922
1. Európske občianstvo .....	I - 7922
2. Volby do Európskeho parlamentu .....	I - 7923
3. Územná pôsobnosť Zmluvy .....	I - 7925
C — Vnútroštátne právo .....	I - 7926
1. Vec C-145/04 .....	I - 7926
a) Štatút Gibraltáru .....	I - 7926
b) EPRA 2003 .....	I - 7926
2. Vec C-300/04 .....	I - 7927
a) Ústavné zriadenie Holandského kráľovstva .....	I - 7927
b) Holandský volebný zákon .....	I - 7927
II — Skutkový stav a konanie .....	I - 7929
A — Vec C-145/04 .....	I - 7929
B — Vec C-300/04 .....	I - 7931

<sup>1</sup> — Jazyk prednesu: taliančina.

ŠPANIELSKO/SPOJENÉ KRÁLOVSTVO

III — Právne posúdenie .....	I - 7932
A — Úvodné poznámky .....	I - 7932
B — Vec C-145/04 .....	I - 7933
1. Úvod .....	I - 7933
2. O prvom žalobnom dôvode .....	I - 7934
a) Úvod .....	I - 7934
b) O práve občanov Spoločenstva voliť v európskych voľbách .....	I - 7935
c) O možnosti rozšírenia práva voliť na štátnych príslušníkov tretích štátov .....	I - 7937
d) O podmienkach rozšírenia tohto práva .....	I - 7941
e) O obmedzení rozširovania práva voliť .....	I - 7943
3. O druhom žalobnom dôvode .....	I - 7945
C — Vec C-300/04 .....	I - 7949
1. Úvod .....	I - 7949
2. O prvých štyroch otázkach .....	I - 7951
3. O piatej otázke .....	I - 7958
IV — O trovách konania vo veci C-145/04 .....	I - 7959
V — Návrh .....	I - 7959

1. Vo veci C-145/04 podanej podľa článku 227 ES Španielske kráľovstvo namieta, že Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska porušilo právo Spoločenstva spôsobom, akým sa konala účasť obyva-

teľov Gibraltáru na voľbách do Európskeho parlamentu, a najmä, že umožnilo voliť aj osobám, ktoré majú pobyt na tomto území, ale ktoré nemajú štátnu príslušnosť členského štátu, a teda občianstvo Únie.

2. Vo veci C-300/04 položil Nederlandse Raad van State (Holandsko) uznesením z 13. júla 2004 Súdnemu dvoru podľa článku 234 ES päť prejudiciálnych otázok, aby zistil, či členský štát (v tomto prípade Holandsko) musí priznať právo voliť vo voľbách do Európskeho parlamentu osobám, ktoré hoci majú jeho štátnu príslušnosť, majú bydlisko na území patriacom medzi námorské krajiny a územia (v tomto prípade Aruba), ktoré majú osobitný režim pridruženia k Spoločenstvu.

práv a základných slobôd (ďalej len „protokol č. 1 k EDLP“), ktorý znie:

„Vysoké zmluvné strany sa zaväzujú konať v primeraných intervaloch slobodné voľby s tajným hlasovaním za podmienok, ktoré zabezpečia slobodné vyjadrenie názorov ľudu pri voľbe zákonodarného zboru.“

3. Hoci má každá z nich svoje zjavné osobitosti, domnievam sa, že je vhodné zaoberať sa oboma vecami spoločne, pretože sa mi zdá, že ich spája skutočnosť, že kladú aj keď z iného, ak nie z opačného, hľadiska dôležité otázky o práve voliť vo voľbách do Európskeho parlamentu, najmä o oprávnených osobách a o podmienkach jeho výkonu.

## B — Právo Spoločenstva

5. Je tiež potrebné poukázať na tri skupiny ustanovení práva Spoločenstva o občianstve Únie, o voľbách do Európskeho parlamentu a o územnej pôsobnosti Zmluvy ES.

## I — Právny rámec

### 1. Európske občianstvo

### A — Medzinárodné právo

### 6. Článok 17 ES znie:

4. Na účely týchto vecí je predovšetkým potrebné pripomenúť článok 3 protokolu č. 1 k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských

„1. Týmto sa ustanovuje občianstvo únie. Občanom únie je každá osoba, ktorá má štátnu príslušnosť členského štátu. Občianstvo únie nenahrádza, ale dopĺňa štátnu príslušnosť jednotlivca.

2. Občania únie používajú práva poskytované touto zmluvou a vzťahujú sa na nich povinnosti, ktoré im táto zmluva ukladá.“

úprava môže stanoviť odchýlky, ak je to odôvodnené špecifickými problémami niektorého členského štátu.“<sup>3</sup>

7. V tejto súvislosti tiež pripomínam, že „otázka, či jednotlivec má štátnu príslušnosť členského štátu, sa rozhodne na základe vnútroštátnych predpisov tohto členského štátu. Členské štáty môžu vyhlásiť a vydať informácie o tom, kto sa pokladá za štátneho príslušníka pre spoločenstvo, a to na základe deklarácie predloženej predsedníctvu, pričom túto deklaráciu možno kedykoľvek v prípade potreby zmeniť“.<sup>2</sup>

2. Volby do Európskeho parlamentu

9. Podľa článku 189 ods. 1 ES:

„Európsky parlament sa skladá zo zástupcov ľudu štátov, ktoré sú členmi Spoločenstva a vykonáva právomoci, ktorými ho poveruje táto zmluva.“

8. Článok 19 ods. 2 ES znie:

10. Článok 190 ES znie:

„Bez toho, aby bol dotknutý článok 190 ods. 4 a pravidlá prijaté na jeho vykonanie, každý občan únie s bydliskom v členskom štáte, ktorého nie je štátnym príslušníkom, má právo voliť a byť volený vo voľbách do Európskeho parlamentu v členskom štáte, v ktorom má bydlisko, za tých istých podmienok ako štátny príslušník tohto štátu. Výkon tohto práva podlieha podrobnej úprave, ktorú prijme jednomyselným rozhodnutím Rada na návrh Komisie a po porade s Európskym parlamentom; táto

„1. Poslanci zastupujúci v Európskom parlamente ľud členských štátov združených v spoločenstve sú volení v priamych a všeobecných voľbách.

...

2 — Pozri vyhlásenie č. 2 o štátnej príslušnosti členského štátu, ktoré je prílohou Maastrichtskej zmluvy (Ú. v. ES C 191, 1992, s. 45).

3 — Rada v súlade s týmto ustanovením prijala smernicu 93/109/ES zo 6. decembra 1993, ktorou sa stanovujú podrobnosti uplatňovania volebného práva a práva byť volený do Európskeho parlamentu pre občanov únie s bydliskom v členskom štáte, ktorého nie sú štátnymi príslušníkmi (Ú. v. ES L 329, s. 34; Mim. vyd. 20/001, s. 7).

4. Európsky parlament vypracuje návrhy na priame a všeobecné voľby konané jednotným postupom vo všetkých členských štátoch alebo v súlade so zásadami spoločnými pre všetky členské štáty.

cich sa najmä pomerného volebného systému (článok 1), dĺžky volebného obdobia (článok 5), nezlučiteľnosti s výkonom poslancových mandátov (článok 7), obdobia konania volieb (článok 10) a okamihu začiatku sčítania hlasov (článok 11).

Rada so súhlasom Európskeho parlamentu vyjadreným väčšinou hlasov svojich poslancov jednomyselne prijme zodpovedajúce pravidlá a odporučí členským štátom prijať ich v súlade s príslušnými vnútroštátnymi ústavnými predpismi.“

12. Vo vzťahu k „aspektom neupraveným“ aktom z roku 1976 majú členské štáty možnosť „uplatňovať svoje vnútroštátne ustanovenia“ (odôvodnenie č. 1 rozhodnutia 2002/772).

11. Aby sa umožnilo voliť členov Európskeho parlamentu (v tom čase nazývanom Zhromaždenie) priamym všeobecným hlasovaním, bolo, ako je známe, prijaté rozhodnutie zástupcov členských štátov v Rade 76/787/ESUO, EHS, Euratom z 20. septembra 1976 o „Akte o priamych a všeobecných voľbách poslancov Európskeho parlamentu“<sup>4</sup>, naposledy zmenené a doplnené rozhodnutím Rady 2002/772/ES, Euratom<sup>5</sup> (ďalej len „akt z roku 1976“). Ako je tiež známe, toto rozhodnutie nestanovilo jednotný volebný postup, ale obmedzilo sa na ustanovenie niektorých „zásad spoločných pre všetky členské štáty“ týkajú-

13. Článok 8 aktu z roku 1976 totiž stanovuje:

„S výhradou ustanovení tohto aktu sa volebný postup v každom členskom štáte spravuje jeho vnútroštátnymi predpismi.

4 — Ú. v. ES L 278, s. 1.

5 — Rozhodnutie Rady 2002/772/ES, Euratom z 25. júna a 23. septembra 2002, ktorým sa mení a dopĺňa Akt o priamych a všeobecných voľbách poslancov Európskeho parlamentu, pripojený k rozhodnutiu 76/787/ESUO, EHS, Euratom (Ú. v. ES L 283, s. 1; Mim. vyd. 01/004, s. 137).

Týmito vnútroštátnymi predpismi, ktoré môžu v prípade potreby zohľadniť osobitú situáciu v členských štátoch, nesmie byť dotknutá podstata pomerného volebného systému.“

14. Napokon je potrebné odkázať na prílohu II aktu z roku 1976, ktorá znie:

„Spojené kráľovstvo bude uplatňovať ustanovenia tohto aktu iba vo vzťahu k Spojenému kráľovstvu.“ *[neoficiálny preklad]*

4. Ustanovenia tejto zmluvy sa uplatňujú na európskych územiach, za ktoré v zahraničných vzťahoch zodpovedá členský štát.

...“

### 3. Územná pôsobnosť Zmluvy

15. Článok 299 ES vymedzuje územnú pôsobnosť Zmluvy, pričom všeobecne stanovuje, že sa vzťahuje na členské štáty (odsek 1).

16. Pokiaľ ide o to, čo je podstatné pre toto konanie, je osobitne potrebné poukázať na odseky 3 a 4 tohto ustanovenia, ktoré znejú:

„3. Na zámorské krajiny a územia uvedené v zozname v prílohe II tejto zmluvy sa vzťahujú osobitné dojednania pre pridruženie stanovené v štvrtej časti tejto zmluvy.

17. Na účely veci C-145/04 je ešte potrebné pripomenúť, že Gibraltár je európskym územím, za ktoré v zahraničných vzťahoch zodpovedá Spojené kráľovstvo; preto podľa článku 299 ods. 4 ES sa Zmluva v zásade vzťahuje na Gibraltár.<sup>6</sup>

18. Na účely veci C-300/04 je naopak potrebné zdôrazniť, že Aruba patrí medzi zámorské krajiny a územia podľa článku 299 ods. 3 ES, ktoré je uvedené v prílohe II Zmluvy.

6 — Na účely celkovej rekonštrukcie právneho rámca Spoločenstva týkajúceho sa Gibraltáru si dovoľím odkázať na moje návrhy zo 16. januára 2003 vo veci Komisia/Spojené kráľovstvo, C-30/01, o ktorej sa rozhodlo rozsudkom z 23. septembra 2003, Zb. s. I-9481, najmä s. I-9483.

...

## C — Vnútroštátne právo

## 1. Vec C-145/04

## a) Štatút Gibraltáru

19. Po postúpení Gibraltáru Britskej korune španielskym kráľom na základe článku X Utrechtskej zmluvy z roku 1713 požíva Gibraltár od roku 1830 štatút Crown Colony (British Overseas Territory).<sup>7</sup> Ako je známe, mesto sa riadi Gibraltar Constitution Order 1969, ktorý ho vo svojej preambule označuje ako „part of Her Majesty's dominions“. Po významnom presunutí samosprávnych právomocí na miestne orgány zvolené v kolónii demokratickým spôsobom ostali však Korune právomoci v oblasti zahraničných vzťahov, obrany a verejnej bezpečnosti.

## b) EPRA 2003

20. Dňa 8. mája 2003 prijalo Spojené kráľovstvo European Parliament (Representation) Act 2003 [zákon z roku 2003 o zbore voličov pre voľby do Európskeho parlamentu (ďalej len „EPRA 2003“)].

21. Aby sa aj obyvatelia Gibraltáru mohli zúčastniť na voľbách do Európskeho parlamentu (z dôvodov, ktoré uvediem nižšie v bode 31 a nasl.), ustanovil článok 9 tohto zákona jeden volebný obvod [takzvaný „kombinovaný volebný obvod“ („Combined Region“)], ktorý zahŕňa Gibraltár a jeden existujúci volebný obvod Anglicka alebo Walesu. Presnejšie potom European Parliamentary Elections (Combined Region and Campaign Expenditure) (United Kingdom and Gibraltar) Order 2004 (nariadenie z roku 2004 o voľbách do Európskeho parlamentu pre kombinovaný volebný obvod Gibraltáru, ako aj o výdavkoch na volebnú kampaň) pripojilo Gibraltár k volebnému obvodu juhozápadného Anglicka.<sup>8</sup>

22. Na ten istý účel vytvorili články 14 a 15 pre Gibraltár osobitný zoznam voličov pre európske voľby vedený miestnym funkcionárom („Clerk of the House of Assembly of Gibraltar“) (tajomník Zákonodarného zboru Gibraltáru), v ktorom musia byť zapísané oprávnené osoby, ktoré majú v úmysle zúčastniť sa na voľbách.

23. V súlade s článkom 16 ods. 1 EPRA 2003 môže byť do uvedeného zoznamu zapísaná osoba, ktorá spĺňa tieto kumulatívne podmienky:

— má bydlisko na Gibraltári,

7 — O situácii v kolóniách Gibraltáru pozri rezolúciu Spojených národov 2429 (XXIII) z 18. decembra 1968.

8 — SI 2004/366.

ŠPANIELSKO/SPOJENÉ KRÁLOVSTVO

— má takú spôsobilosť na právne úkony, ktorá ju nerobí nespôsobilou voliť, 25. QCC nie sú občanmi Spojeného kráľovstva.

— dosiahla vek 18 rokov, 2. Vec C-300/04

— je občanom Európskej únie alebo Commonwealthu a spĺňa určité kritériá [„qualifying Commonwealth citizen“, ďalej len „QCC“]. a) Ústavné zriadenie Holandského kráľovstva

26. Holandské kráľovstvo sa skladá z troch štátnych útvarov, pričom každý z nich má vlastnú ústavu a zriaďuje vlastné inštitúcie. Sú to Holandsko, Holandské Antily a Aruba.

24. Podľa článku 16 ods. 5 je QCC osoba:

— od ktorej sa v súlade s právnym poriadkom Gibraltáru nepožaduje oprávnenie alebo povolenie na vstup alebo na pobyt na Gibraltár alebo

27. V Holandskom kráľovstve, ktoré je takto rozdelené, však existuje jednotná štátna príslušnosť pre všetkých štátnych príslušníkov kráľovstva, ktorou je práve holandská štátna príslušnosť.

b) Holandský volebný zákon

— ktorá má v súčasnosti oprávnenie alebo povolenie, ktoré ju oprávňujú na vstup alebo pobyt na Gibraltár (alebo u ktorej sa v súlade s akýmkoľvek ustanovením právneho poriadku Gibraltáru predpokladá, že takéto oprávnenie alebo povolenie má).

28. V Holandskom kráľovstve sa voľby do Európskeho parlamentu konajú iba v kontinentálnej oblasti (Holandsko) a nie na ostrovoch (Antily a Aruba). Príslušný volebný postup je upravený v Netherlandse Kieswet (holandský volebný zákon), ktorý

vymedzuje osoby oprávnené voliť pomocou odkazu na príslušné ustanovenia týkajúce sa volieb do jednotlivých vnútroštátnych parlamentov.

30. Článok Y 3 uvedeného zákona v súvislosti s voľbami členov Európskeho parlamentu uvádza:

29. Pokiaľ ide o voľby do vnútroštátneho parlamentu v Holandsku, článok B 1 holandského volebného zákona stanovuje:

„Právo voliť majú:

„1. Poslanci Tweede Kamer der Staten-Generaal sú volení osobami, ktoré sú v deň predloženia kandidatúr holandskými štátnymi príslušníkmi a ktoré v deň konania volieb dosiahli vek 18 rokov, s výnimkou tých osôb, ktoré majú v deň predloženia kandidatúr skutočné bydlisko v Holandských Antilách alebo na Arube.

a) osoby, ktoré majú právo voliť vo voľbách poslancov Tweede Kamer der Staten-Generaal;

b) osoby, ktoré nie sú holandskými štátnymi príslušníkmi, ale sú štátnymi príslušníkmi iného členského štátu Európskej únie, pod podmienkou, že:

2. Táto výnimka sa nevzťahuje na:

1° v deň predloženia kandidatúr majú svoje skutočné bydlisko v Holandsku,

a) holandského štátneho príslušníka, ktorý mal v Holandsku bydlisko aspoň 10 rokov;

2° v deň predloženia kandidatúr majú svoje skutočné bydlisko v Holandsku,

b) holandského štátneho príslušníka, ktorý pracuje v oblasti holandskej verejnej služby v Holandských Antilách alebo na Arube, ako aj na jeho manžela alebo manželku, partnera alebo spoločníka a ich zaregistrované deti pod podmienkou, že s ním žijú v spoločnej domácnosti.“

a

3° neboli pozbavené práva voliť v Holandsku ani v inom členskom štáte, ktorého sú štátnymi príslušníkmi.“

33. Odhodlaný odpor Španielska však zabránil schváleniu britského návrhu.

## II — Skutkový stav a konanie

### A — Vec C-145/04

31. Ako je známe, Európsky súd pre ľudské práva na základe žaloby, ktorú podala britská štátna príslušníčka s bydliskom na Gibraltári, pani Matthews, rozhodol rozsudkom z 18. februára 1999, že Spojené kráľovstvo tým, že sa na Gibraltári nekonali voľby do Európskeho parlamentu, porušilo článok 3 protokolu č. 1 k EDLP<sup>9</sup>.

32. Spojené kráľovstvo chcelo vykonať tento rozsudok, a preto v roku 2002 navrhlo zmenu a doplnenie prílohy II aktu z roku 1976, aby sa odstránila prekážka, ktorá vyplýva zo skutočnosti, že, ako bolo uvedené (pozri bod 14 vyššie), táto príloha ukladá Spojenému kráľovstvu uplatňovať ustanovenia tohto aktu iba vo vzťahu k Spojenému kráľovstvu.

34. Na zasadnutí Rady 18. februára 2002 teda Spojené kráľovstvo uviedlo do zápisnice toto vyhlásenie, ktoré Rada a Komisia vzali na vedomie:

„Vzhľadom na článok 6 ods. 2 Zmluvy o Európskej únii, podľa ktorého: ‚Únia rešpektuje základné ľudské práva, ktoré zaručuje Európsky dohovor na ochranu ľudských práv a základných slobôd podpísaný v Ríme 4. novembra 1950 a ktoré vyplývajú z ústavných tradícií členských štátov, ako základných princípov práva spoločenstva, Spojené kráľovstvo zabezpečí, aby boli prijaté zmeny a doplnenia potrebné na to, aby sa voličom Gibraltáru umožnilo zúčastniť sa volieb do Európskeho parlamentu v rámci jedného z existujúcich volebných obvodov Spojeného kráľovstva a za rovnakých podmienok ako ostatným voličom tohto volebného obvodu, aby tak v súlade s právom Európskej únie splnilo svoju povinnosť, ktorá mu vyplýva z rozsudku Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Matthews/Spojené kráľovstvo.“<sup>10</sup>

9 — Pozri Európsky súd pre ľudské práva, rozsudok z 18. februára 1999, Matthews v. Spojené kráľovstvo [GC], č. 24833/94, ESLP, Zbierka rozsudkov a rozhodnutí 1999-I.

10 — Neoficiálny preklad.

35. Po tomto vyhlásení pristúpilo Spojené kráľovstvo k prijatiu spomenutého EPRA 2003 (pozri bod 20 a naš. vyššie).

36. Španielske kráľovstvo však hneď reagovalo tak, že namietalo, že podľa jeho názoru spôsob, akým sa upravovala účasť obyvateľov Gibraltáru na voľbách do Európskeho parlamentu a najmä skutočnosť, že sa umožnilo voliť aj osobám, ktoré majú bydlisko na tomto území, ale nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu, a teda nemajú občianstvo Únie, spôsobuje, že tento zákon je v rozpore s právom Spoločenstva.

37. Keďže tieto pripomienky neboli zohľadnené, Španielsko sa na základe článku 227 ES rozhodlo 28. júla 2003 obrátiť na Komisiu.

38. Komisia umožnila príslušným štátom, aby si vzájomne predložili ústne aj písomné pripomienky v rámci kontradiktórneho konania a potom vydala toto vyhlásenie:

„V nadväznosti na dôkladné preskúmanie sťažnosti Španielskeho kráľovstva a vypočutie, ktoré sa konalo 1. októbra, sa Komisia domnieva, že Spojené kráľovstvo rozšírilo volebné právo na osoby, ktoré majú

bydlisko na Gibraltári, v rámci voľnej úvahy, ktorú členským štátom zveruje právo Spoločenstva. Vzhľadom na citlivý charakter uvedenej dvojstrannej otázky však Komisia v tomto štádiu neprijíma odôvodnené stanovisko v zmysle článku 227 Zmluvy ES a vyzýva strany na nájdenie spoločného riešenia.“<sup>11</sup>

39. Španielsko nebolo spokojné s vyhlásením Komisie a žalobou podanou 18. marca 2004 navrhuje, aby Súdny dvor určil, že:

„Spojené kráľovstvo tým, že prijalo European Parliament (Representation) Act 2003, porušilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článkov 189 ES, 190 ES, 17 ES a 19 ES, ako aj z Aktu o priamych a všeobecných voľbách poslancov Európskeho parlamentu, ktorý je pripojený k rozhodnutiu Rady 76/787/ESUO, EHS, Euratom z 20. septembra 1976 o priamych a všeobecných voľbách poslancov Zhromaždenia.“

40. Uznesením predsedu Súdneho dvora z 8. septembra 2004 sa vyhovel návrhu na vstup Komisie ako vedľajšieho účastníka do konania C-145/04 na podporu návrhov Spojeného kráľovstva.

41. Na pojednávaní 5. júla 2005 bola vypočutá vláda Španielska, Spojeného kráľovstva, ako aj Komisia.

<sup>11</sup> — Neoficiálny preklad.

B — Vec C-300/04

vrátane tých, ktorí majú bydlisko v zámorských krajinách a územiach (ďalej aj „ZKÚ“).

42. Páni Eman a Sevinger sú holandskí štátni príslušníci, ktorí majú skutočné bydlisko na ostrove Aruba.

43. Keďže sa chceli zúčastniť na voľbách do Európskeho parlamentu, podali 31. marca 2004 žiadosť o zápis do osobitného zoznamu voličov vedeného v Holandsku.

44. Rozhodnutím z 3. mája 2004 College van burgemeester en wethouders van Den Haag túto žiadosť zamietol na základe článku B 1 ods. 1 a 2 v spojení s článkom Y 3 písm. a) holandského volebného zákona, keďže napriek tomu, že žiadatelia sú holandskí štátni príslušníci, majú skutočné bydlisko na Arube a nemali v Holandsku bydlisko aspoň 10 rokov.

45. Proti tomuto rozhodnutiu podali páni Eman a Sevinger 28. mája 2004 odvolanie na Raad van State, v ktorom uviedli, že holandský volebný zákon je v rozpore s ustanoveniami Zmluvy týkajúcimi sa občianstva Únie v spojení s článkom 3 protokolu č. 1 k EDLP. Podľa ich názoru totiž tieto ustanovenia priznávajú právo voliť vo voľbách do Európskeho parlamentu všetkým štátnym príslušníkom členského štátu,

46. Hoci Raad van State nemohol rozhodnúť pred konaním volieb do Európskeho parlamentu v júni 2004, aj tak položil Súdnemu dvoru päť prejudiciálnych otázok, aby vyjadril svoje pochybnosti o legitimitate vylúčenia volebného práva pánov Eman a Sevingera (pozri znenie otázok v bode 137 nižšie)

47. Okrem toho podal listom z 13. júla 2004 Súdnemu dvoru žiadosť, aby prejudiciálne konanie prebehlo v skrátenej forme podľa článku 104a rokovacieho poriadku vzhľadom na možné vyhlásenie referenda v Holandsku o návrhu Zmluvy o ústave pre Európu<sup>12</sup> a vzhľadom na riziko vylúčenia žiadateľov aj z tohto ľudového hlasovania.

48. Uznesením predsedu Súdneho dvora z 23. augusta 2004 bola táto žiadosť zamietnutá z dôvodu, že sa týkala oblasti (podmienok účasti na referende o Ústave), ktorá nesúvisí s konaním vo veci samej (týkajúcej sa naopak práva voliť vo voľbách do Európy-

<sup>12</sup> — Ú. v. EÚ C 310, 16.12.2004.

skeho parlamentu) a predpokladá udalosť (schválenie zákona o vyhlásení uvedeného referenda), ktorá ešte v tom okamihu nenaštala.

49. Raad van State listom z 22. februára 2004 oznámil Súdny dvor, že zákon o poradnom referende o Zmluve o ústave pre Európu nadobudol účinnosť<sup>13</sup>, a preto opätovne podal žiadosť, aby prejudiciálne konanie prebehlo v skrátenej forme. Nový zákon obdobne ako zákon o voľbách do Európskeho parlamentu totiž ustanovil, že referenda sa môžu zúčastniť iba tie osoby, ktoré majú právo voliť vo voľbách do vnútroštátneho parlamentu v Holandsku.

50. Keďže sa žiadosť o skrátenej konanie naďalej týkala oblasti, ktorá nesúvisí s konaním vo veci samej, uznesením predsedu Súdneho dvora z 18. marca 2005 bola aj táto druhá žiadosť zamietnutá.

51. Vo veci C-300/04 predložili písomné pripomienky holandská vláda, francúzska vláda, španielska vláda a vláda Spojeného kráľovstva, ako aj Komisia.

52. Na pojednávaní 5. júla 2005 Súdny dvor vypočul pána Emanu, holandskú vládu, francúzsku vládu, španielsku vládu a vládu Spojeného kráľovstva, ako aj Komisiu.

### III — Právne posúdenie

#### A — Úvodné poznámky

53. Ako som už uviedol, veci C-145/04 a C-300/04 majú popri riešení osobitných problémov každej z nich aj spoločné aspekty, ktoré ma vedú k tomu, aby som sa nimi zaoberal spoločne.

54. Španielsko totiž vo veci C-145/04, ktorú podalo na základe článku 227 ES navrhuje, aby Súdny dvor okrem iného určil, či mohlo Spojené kráľovstvo legitímne priznať právo voliť v európskych voľbách osobám, ktoré majú bydlisko na Gibraltári (európske územie, na ktorom sa uplatňuje právo Spoločenstva), ale ktoré nemajú štátnu príslušnosť členského štátu, a teda občianstvo Únie. Naopak, vo veci C-300/04 sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či je členský štát povinný priznať právo voliť vo voľbách osobám, ktoré majú štátnu príslušnosť tohto štátu, a teda sú

<sup>13</sup> — Wet raadplegend referendum Europese Grondwet (Stbl. 2005, s. 44).

občanmi Únie, ale majú bydlisko na území, akým je Aruba, ktoré patrí medzi zámorské krajiny a územia a vzťahuje sa naň osobitný režim pridruženia k Spoločenstvu.

55. Obe veci si teda, aj keď z iných hľadísk, vyžadujú výklad ustanovení Zmluvy o občianstve Únie a o voľbách Európskeho parlamentu, najmä pokiaľ ide o oprávnenie a výkon tohto práva voliť.

57. Súd v Štrasburgu pri tejto príležitosti zdôraznil, že v nadväznosti na zmeny a doplnenia, ktoré boli prijaté Maastrichtskou zmluvou, Európsky parlament „je dostatočnou súčasťou osobitného legislatívneho procesu, ktorý vedie k prijímaniu aktov podľa článku 189 B a 189 C Zmluvy ES [teraz články 251 ES a 252 ES], okrem toho, že je súčasťou všeobecnej demokratickej kontroly nad činnosťami Európskeho spoločenstva, aby sa dalo dospieť k záveru, že je súčasťou „zákonodarného zboru“<sup>14</sup> území, akým je Gibraltár, v ktorom majú akty prijaté so zásadným príspevom tohto parlamentu „priamy účinok“<sup>15</sup> v tom zmysle, že v nich „priamo“ vyjadrujú „svoje účinky“ a „dotýkajú sa“ obyvateľstva tohto miesta rovnako, ako akty prijaté miestnymi zákonodarnými zhromaždeniami.<sup>16</sup>

B — Vec C-145/04

## 1. Úvod

56. Táto vec súvisí s dlhoročným sporom medzi Španielskom a Spojeným kráľovstvom týkajúcim sa zvrchovanosti Gibraltáru a v určitom zmysle je prirodzeným dôsledkom spomínaného rozsudku Európskeho súdu pre ľudské práva Matthews (pozri bod 31 vyššie). Ako už bolo spomenuté, v tomto rozsudku tento Súd vyhovel žalobe britskej štátnej príslušníčky s bydliskom na Gibraltári a určil, že Spojené kráľovstvo porušilo článok 3 protokolu č. 1 k EDLP tým, že sa na Gibraltári nekonali voľby do Európskeho parlamentu.

58. Tento Súd pokračoval, že z tohto dôvodu sa mali aj na Gibraltári konať európske voľby. Keďže sa to nestalo, „bola žalobkyni, ktorá má bydlisko na Gibraltári, odňatá akákoľvek možnosť vyjadriť svoj názor na voľbu členov Európskeho parlamentu“. Tento Súd dospel k záveru, že tým „bola porušená sama podstata práva voliť, ktorú žalobkyni zaručuje článok 3 protokolu č. 1“ k EDLP.<sup>17</sup>

14 — Pozri Európsky súd pre ľudské práva, rozsudok Matthews v. Spojené kráľovstvo, už citovaný, bod 54.

15 — Tamže, bod 53.

16 — Tamže, body 34 a 64.

17 — Tamže, body 64 a 65.

59. Ako už bolo uvedené (bod 34) v nadväznosti na tento rozsudok sa Spojené kráľovstvo vyhlásením z 18. februára 2002 zaviazalo urobiť všetko potrebné na to, „aby sa voličom Gibraltáru umožnilo zúčastniť sa volieb do Európskeho parlamentu v rámci jedného z existujúcich volebných obvodov Spojeného kráľovstva a za rovnakých podmienok ako ostatným voličom tohto volebného obvodu“.

60. Nielen to, ale v nadväznosti na toto vyhlásenie potom Spojené kráľovstvo prijalo EPRA 2003. Ako už bolo uvedené (pozri bod 20 a nasl. vyššie), týmto zákonom bol ustanovený nový volebný obvod, ktorý zahŕňa Gibraltár a jeden existujúci volebný obvod Anglicka alebo Walesu (tzv. „kombinovaný volebný obvod“); a bol vytvorený osobitný zoznam voličov vedený miestnym funkcionárom („Clerk of the House of Assembly of Gibraltar“), v ktorom musia byť zapísané osoby oprávnené voliť. Medzi tieto osoby patria aj takzvaní QCC („Qualifying Commonwealth Citizens“), a teda občania krajín Commonwealthu, od ktorých sa nepožaduje oprávnenie alebo povolenie na vstup alebo na pobyt na Gibraltári alebo ktoré majú oprávnenie alebo povolenie, ktoré ich oprávňujú na vstup alebo pobyt na Gibraltári (pozri bod 24 vyššie).

61. V žalobe, ktorú podala španielska vláda proti EPRA 2003 podľa článku 227 ES, uvádza dva žalobné dôvody:

— prvým z nich tvrdí, že rozšírenie práva voliť vo voľbách do Európskeho parla-

mentu na také osoby, akými sú QCC, ktoré nie sú štátnymi príslušníkmi Spojeného kráľovstva, je v rozpore s článkami 17 ES, 19 ES, 189 ES a 190 ES,

— druhým z nich namieta toto isté rozšírenie, ako aj začlenenie Gibraltáru do jedného existujúceho volebného obvodu v Anglicku alebo vo Walese z hľadiska porušenia prílohy II aktu z roku 1976 a záväzkov, ktoré Spojené kráľovstvo prijalo vo svojom vyhlásení z 18. februára 2002 (pozri bod 34 vyššie).

## 2. O prvom žalobnom dôvode

### a) Úvod

62. Týmto žalobným dôvodom španielska vláda tvrdí, že články 17 ES, 19 ES 189 ES a 190 ES vykladané systematicky priznávajú právo voliť iba občanom Európskej únie, a teda zakazujú členským štátom rozšíriť ho na iné osoby. Z toho vyplýva, že Spojené kráľovstvo tým, že priznalo právo voliť vo voľbách do Európskeho parlamentu takým osobám, ako QCC, ktoré nie sú jej štátnymi príslušníkmi, porušilo tieto ustanovenia.

63. Britská vláda však tento žalobný dôvod odmieta a tvrdí, že určenie osôb, ktoré majú príslušné právo, je v celom rozsahu ponechané na členské štáty. Podľa jej názoru sa totiž na európske voľby „vo vzťahu k aspektom neupraveným“ jednotným spôsobom právom Spoločenstva uplatňujú „vnútroštátne ustanovenia“ jednotlivých členských štátov (pozri prvé odôvodnenie rozhodnutia 2002/772 a článok 8 aktu z roku 1976). Keď neexistuje právny predpis Spoločenstva, patrí členským štátom právomoc určiť, ktoré osoby sa môžu zúčastniť na európskom hlasovaní, a teda aj rozšíriť túto účasť na také osoby, akými sú QCC, ktoré sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín. V konečnom dôsledku ide o legitímny výkon práva voľnej úvahy, ktorý v tejto oblasti právo Spoločenstva priznáva členským štátom.

65. Tieto údaje podľa môjho názoru platia v dvoch smeroch: v kladnom v tom zmysle, že vymedzujú hranice slobody členských štátov obmedzovať toto právo, a v zápornom v tom zmysle, že vymedzujú hranice ich slobody priznať ho.

66. Hoci sa v tejto veci (na rozdiel od toho, k čomu dochádza vo veci C-300/04) zdôrazňuje najmä druhá možnosť, veľmi stručne spomeniem aj prvú, najmä aby som spojil rozbor oboch možností (a oboch konaní) do jedného súhrnnejšieho posúdenia systému a zásad, z ktorých vychádza.

b) O práve občanov Spoločenstva voliť v európskych voľbách

64. Pokiaľ ide o mňa, rovnako ako španielska vláda a Komisia celkom nesúhlasím s tvrdením, podľa ktorého sa členským štátom v skúmanej oblasti priznáva absolútna sloboda. Domnievam sa totiž, že napriek tomu, že je právna úprava doposiaľ veľmi obmedzená, z práva Spoločenstva možno v tejto súvislosti vyvodiť niektoré presné a užitočné údaje a najmä zistiť určité obmedzenie právomoci členských štátov priznať (alebo nepriznať) oprávnenie na výkon práva voliť vo voľbách do Európskeho parlamentu.

67. Keď teda začnem od kladného vymedzenia, domnievam sa, že priamo zo všetkých zásad a právnych predpisov Spoločenstva, a teda aj napriek prípadným rozdielnym ustanoveniam vnútroštátnych právnych predpisov je možné vyvodiť povinnosť priznať dotknuté právo voliť štátnym príslušníkom členských štátov a v dôsledku toho občanom Únie.

68. Je pravda, že žiadne ustanovenie práva Spoločenstva otvorene a priamo neuvádza, že takéto právo patrí medzi práva občanov

Únie, ktoré používajú podľa článku 17 ods. 2 ES. Mohol by som ale poznamenať, že článok 19 ods. 2 ES umožňuje štátnym príslušníkom jedného členského štátu voliť v európskych voľbách v inom členskom štáte, v ktorom má bydlisko za tých istých podmienok ako štátny príslušník tohto štátu, z čoho možno určitým spôsobom predpokladať priznanie dotknutého práva občanom Únie. Rovnako by som mohol v tom istom zmysle argumentovať na základe článkov 189 ES a 190 ES, ktoré stanovujú, že Európsky parlament je zložený zo zástupcov „ľudu“, a teda (aspoň) štátnych príslušníkov „štátov, ktoré sú členmi Spoločenstva“.

69. Ale bez ohľadu na tieto a ďalšie možné odkazy sa mi zdá, že oprávnenie na výkon práva voliť v európskych voľbách občanom Únie vyplýva predovšetkým zo zásad demokracie, na ktorých je založená,<sup>18</sup> a najmä, aby som prevzal slová Súdu v Štrasburgu, zo zásady všeobecnosti volebného práva, ktorá je „základnou zásadou“ moderných demokratických právnych poriadkov<sup>19</sup> a je zakotvená aj v právnom poriadku Spoločenstva v článku 190 ods. 1 ES a v článku 1 aktu z roku 1976, ktoré práve stanovujú, že

členovia Európskeho parlamentu sú volení „v priamych a všeobecných voľbách“. Toto pravidlo totiž svedčí v prospech priznania práva voliť „čo najväčšiemu počtu“ osôb<sup>20</sup>, a teda aspoň v zásade všetkým osobám patriacim do štátneho spoločenstva.

70. Túto zásadu tiež potvrdzuje skutočnosť, že dotknuté právo je základným právom chráneným Európskym dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd, najmä článkom 3 protokolu č. 1 k EDLP, ktorý zaväzuje „vysoké zmluvné strany... konať v primeraných intervaloch slobodné voľby s tajným hlasovaním za podmienok, ktoré zabezpečia slobodné vyjadrenie názorov ľudu pri voľbe zákonodarného zboru“. Ide teda o „jeden zo základných nástrojov, ktorý umožňuje chrániť „skutočne demokratický politický systém“<sup>21</sup>, a presnejšie, o „subjektívne právo“ „rozhodujúce pre ustanovenie a ochranu základov skutočnej demokracie, ktorá sa riadi právnym štátom“.<sup>22</sup>

71. Domnievam sa teda, že možno tvrdiť, že už na základe základných zásad a vyššie

18 — Článok 6 ods. 1 EÚ totiž stanovuje, že „Únia je založená na zásadách slobody, demokracie, dodržiavania ľudských práv a základných slobôd a právneho štátu, ktoré sú spoločné členským štátom“.

19 — Pozri rozsudky Európskeho súdu pre ľudské práva D. H. Mathieu-Mohin a Clerfayt v. Belgicko z 2. marca 1987, séria A č. 11, s. 22 a 23, bod 51, a Hirst v. Spojené kráľovstvo zo 6. októbra 2005 (č. 2), 74025/01, bod 59.

20 — Európsky súd pre ľudské práva, rozsudky Mathieu-Mohin a Clerfayt v. Belgicko, už citovaný, bod 51, a Hirst v. Spojené kráľovstvo, už citovaný, bod 59.

21 — Európsky súd pre ľudské práva, rozsudok Matthews v. Spojené kráľovstvo, už citovaný, bod 43.

22 — Európsky súd pre ľudské práva, rozsudok Hirst v. Spojené kráľovstvo, už citovaný, bod 58.

uvedených ustanovení<sup>23</sup> sú občania Únie takpovediac „nevyhnutne“ oprávnení na výkon práva voliť vo voľbách do Európskeho parlamentu v tom zmysle, že aspoň v zásade môžu všetci požívať toto právo. Tým však nie sú dotknuté prípadné obmedzenia, ktoré sa v tejto oblasti zvyčajne ukladajú (vek, bydlisko, podmienky oprávnenia byť volený, nezlučiteľnosť, atď.) alebo aj osobitné prípady (akými sú prípady, o ktorých sa bude hovoriť neskôr: pozri bod 153 nižšie).

c) O možnosti rozšírenia práva voliť na štátnych príslušníkov tretích štátov

72. Po tom, čo bolo uvedené, prichádzam k zápornému vymedzeniu, ktoré prípadne vyplýva zo samotného práva Spoločenstva.

73. V tomto konaní vyvodzuje španielska vláda zo znenia ustanovení práva práve takýto údaj. Tvrdí najmä, že členským štátom nie je dovolené priznávať právo voliť osobám, ktoré (ako v tomto prípade QCC) nemajú štátnu príslušnosť členského štátu, a teda Únie.

74. Svoje tvrdenie opiera o články 17 ES, 19 ES, 189 ES a 190 ES, ako aj o prílohu II k aktu z roku 1976, o ktorých sa už viackrát hovorilo. Musím však spresniť, že na spomínané články Zmluvy sa odkazuje vo vzťahu k prvému žalobnému dôvodu, pričom na prílohu II sa odkazuje na účely druhého žalobného dôvodu. V nasledujúcej diskusii zachovám aj ja toto rozlíšenie, nielen z dôvodu uvedeného členenia žaloby, ale tiež a najmä z dôvodu, že ako uvidíme, tak znenie otázok, ako aj odpovede na nich sa v týchto dvoch prípadoch odlišujú.

75. V prvom rade teda táto vláda namieta, že článok 17 ES stanoví, že štátni príslušníci členských štátov sú občanmi Únie a že používajú práva poskytované Zmluvou, ustanovuje úzky vzťah medzi občianstvom Únie a štátnou príslušnosťou členských štátov na jednej strane a používaním práv poskytovaných Zmluvou na druhej strane. Na základe takéhoto vzťahu sa môže právo voliť vo voľbách do Európskeho parlamentu priznať iba občanom Únie. Tento vzťah je zvýraznený aj v článku 19 ods. 2 ES, ktorý umožňuje iba „občanom Únie“ voliť a byť volení v európskych voľbách v členskom štáte, v ktorom majú bydlisko, ale ktorého štátnymi občanmi nie sú.

76. V druhom rade táto vláda pokračuje, že keď články 189 ES a 190 ES stanovujú, že Európsky parlament sa skladá zo zástupcov „ľudu štátov, ktoré sú členmi Spoločenstva“, nemajú v úmysle označovať všeobecne oby-

23 – Je potrebné pripomenúť, že podľa článku 6 ods. 2 EÚ „Únia rešpektuje základné ľudské práva, ktoré zaručuje Európsky dohovor na ochranu ľudských práv a základných slobôd podpísaný v Ríme 4. novembra 1950 a ktoré vyplývajú z ústavných tradícií členských štátov, ako základných princípov práva spoločenstva“.

vateľstvo, ktoré má bydlisko na určitom území, ale osoby, ktoré majú rovnakú národnosť, a teda štátnych príslušníkov týchto štátov. Použitie pojmu „ľud“ v zmysle „národ“ v mnohých ústavách členských štátov je toho jasným dôkazom.

77. Pokiaľ ide o mňa a zatiaľ nezávisle na osobitnej otázke QCC (na základe ktorej, ako bude vidieť ďalej, naopak považujem španielske námietky za dôvodné), nemyslím, že zo zásad a všeobecných pravidiel Zmluvy je možné, ako to tvrdí žalujúca vláda, vyvodiť absolútny zákaz rozšírenia práva voliť na iné osoby ako štátnych príslušníkov členských štátov. A to z dôvodov, ktoré sa teraz pokúsím vysvetliť.

78. V tejto súvislosti sa mi závery, ku ktorým, ako bolo práve uvedené, dospela táto vláda na základe výrazu „ľud štátov, ktoré sú členmi Spoločenstva“, uvedeného v článkoch 189 ES a 190 ES, zdajú byť málo presvedčivé.

79. Veľké rozpaky vyvoláva predovšetkým pokus priznať tomuto výrazu zmysel takpovediac ideologickej volby tým, že sa stotožňuje „ľud“, o ktorom hovoria tieto články, s pojmom „národ“. Bez toho, aby som sa zaoberal obšírnym teoretickým výkladom postačuje podotknúť, že „národom“ sa rozumie zvyčajne súhrn jednotlivcov spojených

medzi sebou spoločnými tradíciami, kultúrou, jazykom, etnikom, náboženstvom atď., nezávisle na ich príslušnosti k tomu istému štátnemu zriadeniu (a teda nezávisle na ich postavení štátnych príslušníkov tohto štátu). Ale ak je to tak, zdá sa mi zrejme, že toto nemôže byť význam, v akom spomínané články používajú pojem „ľud“. V takom prípade by totiž bolo na jednej strane potrebné zahrnúť do tohto pojmu aj osoby, ktoré nie sú štátnymi príslušníkmi členských štátov, keďže súčasťou „národa“ sú všetci jednotlivci, ktorí majú uvedené spoločné znaky, aj keď z dôvodu historicko-politických okolností patria do iných štátnych útvarov. Na druhej strane by sa museli vylúčiť tí jednotlivci (alebo celé spoločenstvá!), ktorí nepatria do „národa“ a sú štátnymi príslušníkmi štátu (ide napríklad o etnické a jazykové menšiny). To zjavne a odhliadnuc od akejkoľvek ďalšej úvahy nie je úmyslom Zmluvy, ani toho, k čomu dochádza v praxi, a domnievam sa, že ani toho, čo sleduje žalujúca vláda.

80. Ak sa má teda poskytnúť presný právny význam pojmu „ľud štátov, ktoré sú členmi Spoločenstva“ (o čom pravdupovediac pochybujem), je oveľa viac opodstatnené domnievať sa, že sa ním má na mysli práve pojem „ľud“, a teda spoločenstvo jednotlivcov politicky usporiadané na určitom území a spojené na základe právneho záväzku štátnej príslušnosti. Je teda možné domnievať sa, že v zásade ide o prekrytie pojmu „ľud“ pojmom „občania“.

81. Týmto bolo povedané málo alebo nič, pokiaľ ide o tému, ktorá je podstatná pre toto konanie, a teda vymedzenie práva voliť v európskych voľbách. Je to preto, že nie je možné domnievať sa, že toto prekrytie pojmov sa z dôvodu istej prechodnej povahy automaticky rozširuje aj na vzťah medzi „ľudom“ a „zborom voličov“, pričom by sa vyžadovala úzka zhoda medzi týmito dvoma pojmami, a teda zákaz rozšírenia druhého pojmu nad rámec vymedzenia prvého.

82. Na vylúčenie tohto záveru je veľa dôvodov. Obmedzím sa na pripomienku, že keby bol tento záver správny, bolo by veľmi ťažké odôvodniť obmedzenia, ktoré sa, ako bolo tiež uvedené, bežne stanovujú v oblasti volebného práva tak, ako by bolo tiež ťažké, ak nie nemožné, odôvodniť veľkorysejší prístup, ktorý často využívajú tie isté členské štáty. Nehovoriac o parodoxe, na základe ktorého by sa potom na jednej strane priznala štátu široká právomoc voľnej úvahy pri rozhodovaní o kritériách, obmedzeniach a spôsoboch priznávania vlastnej štátnej príslušnosti, a teda aj o rozšírení postavenia občana Únie v celom svojom rozsahu, na druhej strane by sa však uprela možnosť udeliť jedno z práv spojených s týmto postavením (možno to najvýznamnejšie).

83. Za týchto podmienok je potrebné sa domnievať, že zhodu medzi pojmami „ľud/ štátni príslušníci“ a „zbor voličov“ nemožno považovať za absolútne a nevyhnutné pravidlo. Určite v sebe zahŕňa to (ako som už

poznamenal), že v zásade musí byť štátnym príslušníkom priznané právo voliť; nevyplýva však z neho, že toto právo musia vykonávať všetci, ani že musí byť nevyhnutne vyhradené iba pre nich.

84. Inými slovami, okrem toho, že táto zhoda nie je absolútnym pravidlom, môže chýbať v oboch smeroch. Samozrejme bežne môže rozdiel vzniknúť z obmedzenia okruhu štátnych príslušníkov, ktorí môžu požívať dotknuté právo, vzhľadom na to, že štáty sa zvyčajne zaoberajú (práve vo vzťahu k štátnym príslušníkom) ukladaním podmienok výkonu práva voliť, a teda podmienok spolupatričnosti k „zboru voličov“ (pozri bod 71 vyššie a najmä tiež bod 148 a nasl. nižšie v súvislosti s vecou C-300/04). Nemožno však vylúčiť, že z dôvodu osobitných vnútroštátnych okolností alebo politických volieb zákonodarcu sa rozdiel prejaví aj v zmysle rozšírenia voličskej základne.

85. To napokon potvrdzuje, ako to správne pripomenuli tiež Spojené kráľovstvo a Komisia, práve skúsenosť niektorých členských štátov. Hoci má totiž rozsiahlu prevahu sklon k vyhradzovaniu práva voliť iba štátnym príslušníkom (s niektorými výnimkami), nechýbajú prípady, v ktorých je v skutočnosti zbor voličov vymedzený širšími pojmami.

86. K tomu práve dochádza napríklad v Spojenom kráľovstve, kde sa na voľbách môžu zúčastniť nielen britskí štátni príslušníci, ale aj — ak tam majú bydlisko — írski štátni príslušníci a QCC, a teda občania krajín Commonwealthu, od ktorých sa nepožaduje oprávnenie alebo povolenie na vstup alebo na pobyt v Spojenom kráľovstve alebo ktorí majú oprávnenie alebo povolenie, ktoré ich oprávňuje na vstup alebo pobyt v Spojenom kráľovstve.

87. Mohol by som poukázať aj na prebiehajúce diskusie (a niekedy dokonca aj na sformulované návrhy) vo viac ako jednom členskom štáte týkajúce sa možnosti za určitých podmienok priznať právo voliť cudzincom (nie občanom Spoločenstva), ktorí majú určitú dobu bydlisko v členskom štáte.

88. Toto všetko ma vedie k záveru, že keď články 189 ES a 190 ES stanovujú, že Európsky parlament sa „skladá zo zástupcov ľudu štátov, ktoré sú členmi Spoločenstva“, na jednej strane zjavne (z vyššie uvedených dôvodov) nevyžadujú, aby *všetci* štátni príslušníci týchto štátov mali skutočne právo voliť a byť zastúpení v tomto zhromaždení, na druhej strane nevyhradzujú nevyhnutne toto právo iba štátnym príslušníkom.

89. Na základe toho, keď teraz prejdem k iným argumentom španielskej vlády,

musím dodať, že tomuto záveru vôbec neodporuje skutočnosť, že článok 19 ods. 2 ES umožňuje iba „občanom Únie“ voliť a byť volení v európskych voľbách v členskom štáte, v ktorom majú bydlisko, ale ktorého štátnymi občanmi nie sú, ako to tvrdí táto vláda. Ide tu totiž o osobitný dohodnutý režim iba v prospech (to áno) občanov Únie, a teda nemôžu ho používať iné osoby. Ale to nemá nič spoločné s možnosťou členského štátu, aby *na svojom území* umožnil iným osobám výkon práva voliť.

90. Keď sa posunieme do všeobecnejšej roviny, nezdá sa mi ani, že by článok 17 ES stanovoval niečo v opačnom zmysle oproti tomu, čo bolo uvedené. Ako totiž podotkla vláda Spojeného kráľovstva a Komisia, keď sa uvádza, že „občania únie používajú práva poskytované touto zmluvou a vzťahujú sa na nich povinnosti, ktoré im táto zmluva ukladá“, určite toto ustanovenie týmto osobám priznáva mnohé práva upravené inde (najmä v článkoch 18 ES až 21 ES). Vôbec však nepredpokladá, že *iba* občania Únie môžu používať tieto práva.

91. To napokon vyplýva zo samotnej Zmluvy, ktorá výslovne rozširuje niektoré z týchto práv aj na iné osoby ako občanov Únie. Stačí napríklad pripomenúť, že podľa článkov 194 ES a 195 ES má petičné právo obrátiť sa na Európsky parlament alebo právo obrátiť sa na Európskeho ombuds-

mana „akákoľvek fyzická či právnická osoba s bydliskom alebo sídlom zaregistrovaným v členskom štáte“.

šiemu počtu“ osôb<sup>24</sup>, a teda prípadne aj cudzincom usadeným v určitom členskom štáte<sup>25</sup>, ktorí tak ako občania skutočne podliehajú aktom prijatým vnútroštátnymi zákonodarnými orgánmi a orgánmi Spoločenstva.

92. Rozšírenie práv vymenovaných v článkoch 18 ES až 21 ES aj na tých, ktorí nemajú postavenie občana Únie, teda nie je na rozdiel od toho, čo tvrdí španielska vláda, výnimočný fenomén, ktorý „rozdeľuje“ jednotu pojmu občianstva. Naopak, skutočnosť, že niektoré z týchto práv, ktoré sa považujú za práva definujúce právne postavenie občanov Únie, sú rozšírené samotným právom Spoločenstva nad rámec tohto okruhu, potvrdzuje, že tieto práva nie sú nevyhnutne výlučnou výsadou občanov. Nielen to, ale ďalej sa dá vyvodiť, že ak u niektorých z nich pristupuje samo právo Spoločenstva k uvedenému rozšíreniu, nie je možné v zásade vylúčiť, že by v prípade iných (ako napríklad v prípade práva voliť) k nemu mohol samostatne pristúpiť členský štát.

d) O podmienkach rozšírenia tohto práva

94. Ostáva však určiť, kto a za akých podmienok môže vykonať prípadné rozšírenie práva voliť.

95. Španielska vláda sa totiž domnieva, že aj keby bolo prípustné, malo by patriť do výlučnej právomoci Spoločenstva a výslovne vyplývať zo samej Zmluvy alebo z ustanovení sekundárneho práva Spoločenstva. Táto vláda dodáva, že v opačnom prípade by v právnom poriadku Spoločenstva mohlo byť až dvadsaťpäť rozdielnych právnych úprav o vymedzení voličov Európskeho parlamentu, a teda o priznaní takeého práva, akým je právo voliť, ktoré má pôvod v Spoločenstve.

93. O to viac, že toto rozšírenie sa zdá byť v súlade s demokratickou zásadou priamych a všeobecných volieb, na ktorej sa zakladá aj Európska únia. Toto pravidlo totiž, ako už bolo uvedené (pozri bod 69) svedčí v prospech priznania práva voliť „čo najväč-

24 – Pozri Európsky súd pre ľudské práva, rozsudky Mathieu-Mohin a Clerfayt v. Belgicko, už citovaný, bod 51, a Hirst v. Spojené kráľovstvo, už citovaný, bod 59.

25 – Pozri *Lignes directrices du Code de bonne conduite en matière électorale*, ktoré prijala Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva Rady Európy (známa ako Benátska komisia) na svojom 52. zasadnutí (Benátky, 18. až 19. október 2002) (§ 1) a príslušný *Rapport explicatif* (§ 1).

96. Ani táto námietka španielskej vlády sa mi však nezdá byť presvedčivá. Opomína totiž, že namietaná rozdielnosť právnych úprav je predovšetkým výsledkom situácie, ktorá je takpovediac uzákonená samotnou Zmluvou, ako aj zákonodarcom Spoločenstva.

97. Ako je známe, Zmluva zveruje Európskemu parlamentu úlohu vypracovať návrhy na priame a všeobecné voľby konané „jednotným postupom vo všetkých členských štátoch alebo v súlade so zásadami spoločnými pre všetky členské štáty“, pričom tieto návrhy mali byť potom prijaté Radou s tým, že Rada členským štátom odporučí prijať ich v súlade s príslušnými vnútroštátnymi ústavnými predpismi (článok 190 ods. 4 ES).

98. Je však známe, že takýto jednotný postup ešte nebol dosiahnutý. Akt z roku 1976 o voľbách poslancov Európskeho parlamentu, naposledy zmenený a doplnený rozhodnutím 2002/772, postupoval podľa druhej možnosti upravenej v článku 190 ods. 4 ES, a teda obmedzil sa na stanovenie niektorých „zásad spoločných pre všetky členské štáty“<sup>26</sup>, týkajúcich sa najmä pomerného volebného systému (článok 1), dĺžky

volebného obdobia (článok 5), nezlučiteľnosti s výkonom poslaneckého mandátu (článok 7), obdobia konania volieb (článok 10) a okamihu začiatku sčítania hlasov (článok 11).

99. Vo vzťahu k všetkým ostatným „aspektom neupraveným“ aktom z roku 1976 majú členské štáty možnosť „uplatňovať svoje vnútroštátne ustanovenia“ (odôvodnenie č. 1 rozhodnutia 2002/772). Podľa článku 8 totiž „s výhradou ustanovení tohto aktu sa volebný postup v každom členskom štáte spravuje jeho vnútroštátnymi predpismi“, ktoré „môžu v prípade potreby zohľadniť osobitú situáciu v členských štátoch“.

100. Z toho vyplýva, že doposiaľ nebola a nie je medzi členskými štátmi zhoda v pravidlách, ktoré vymedzujú oprávnenie na výkon práva voliť vo voľbách do Európskeho parlamentu, tak ako nie je ani, pokiaľ ide o právo byť zvolený, keďže článok 7 aktu z roku 1976 vymenúva niektoré dôvody nezlučiteľnosti s funkciou európskeho poslanca, ale čo sa týka ostatných, odkazuje na jednotlivé členské štáty, pokiaľ ide o uvedenie iných prípadných dôvodov nezlučiteľnosti (ale aj nezvoliteľnosti).

101. Zdá sa mi, že v tejto súvislosti a až do schválenia jednotného volebného zákona nie je možné namietat právomoc členského štátu

26 — Článok 138 ods. 3 Zmluvy vo svojom pôvodnom znení výslovne túto druhú možnosť nestanovoval, pričom sa obmedzoval na úpravu, že „Európsky parlament vypracuje návrhy na priame a všeobecné voľby konané jednotným postupom vo všetkých členských štátoch“. Rada a Parlament však vykladali toto ustanovenie v tom zmysle, že umožňovalo postupné zavedenie jednotného postupu.

vymedziť v časti, ktorá sa ho týka, aktívnych voličov v európskych voľbách, v prípade potreby aj rozšírením (alebo, ako uvidíme, zúžením) počtu osôb oprávnených voliť vo vzťahu k okruhu svojich štátnych príslušníkov a vo vzťahu k osobitostiam vlastného právneho poriadku.

prípadných osobitných ustanovení práva Spoločenstva v tejto oblasti (ako napríklad ustanovenia vyplývajúce Spojenému kráľovstvu z prílohy II aktu z roku 1976, ktoré sú rozvedené v bode 112 a nasl. nižšie).

e) O obmedzení rozširovania práva voliť

102. Výkon tejto právomoci samozrejme nemôže byť neobmedzený; tak vo všeobecnosti, lebo voľby do Európskeho parlamentu nie sú záležitosťou jedného členského štátu, ale dotýkajú sa celej Únie a majú odraz v celej Únii; ako aj osobitne, lebo tie isté znenia právnych predpisov Spoločenstva, ktoré boli doteraz brané do úvahy, jasne preukazujú, že „normálnym“ prípadom je, že právo voliť patrí občanom Únie.

104. V tomto zmysle by sa mi napríklad zdalo byť v súlade s týmito zásadami vylúčenie možnosti rozšíriť právo voliť na osoby, ktoré nemajú žiadny skutočný vzťah so Spoločenstvom, a to aj v súlade s logikou systému, a povedal by som, v súlade s ustanoveniami, ktoré, ako už bolo uvedené (bod 91), práve na základe tohto kritéria rozširujú práva občanov na iné osoby.

105. Rovnako sa mi stále zdá nevyhnutné v súlade s vyššie uvedenými kritériami obmedziť rozšírenie dotknutého práva na prípady, v ktorých sa predpokladá rovnaké rozšírenie aj pre voľby do vnútroštátneho parlamentu.

103. Domnievam sa teda, že takáto právomoc sa môže vykonávať iba výnimočne a v rámci obmedzení a podmienok zlučiteľných s právom Spoločenstva. To znamená, že je v každom prípade potrebné zabezpečiť dodržiavanie všeobecných zásad právneho poriadku, akými sú v tomto prípade najmä zásady rozumného uváženia, proporcionality a zákazu diskriminácie, okrem samozrejme

106. Toto všetko určite nezmenší nesúmernosť vyvolanú pretrvávajúcou neexistenciou úplnej spoločnej právnej úpravy. Budú teda existovať členské štáty, v ktorých môžu voliť cudzinci s bydliskom v tomto členskom štáte alebo občania s bydliskom v tretích krajinách, pričom v iných členských štátoch bude jedna z týchto možností alebo obe vylúčené.

Na druhej strane v niektorých členských štátoch budú môcť voliť a byť volení štátni príslušníci určitého veku alebo budú môcť byť stanovené určité podmienky nezlučiteľnosti alebo nezvoliteľnosti a v iných členských štátoch nie.

107. Opakujem však, že toto všetko je negatívnym dôsledkom neúplnosti právnej úpravy Spoločenstva v tejto oblasti, ale ani v jednom z týchto prípadov nejde o porušenie tejto právnej úpravy.

108. Na základe všetkých týchto dôvodov sa preto domnievam, že články 17 ES, 19 ES, 189 ES a 190 ES v zásade nebránia tomu, aby Spojené kráľovstvo v súlade s ustanoveniami týkajúcimi sa volieb do vnútroštátnych zákonodarných zborov priznalo právo voliť vo voľbách do Európskeho parlamentu osobám, akými sú QCC, ktoré nie sú štátnymi príslušníkmi Spojeného kráľovstva a ani iných členských štátov, ale majú bydlisko v Spojenom kráľovstve alebo na niektorom území, akým je Gibraltár, za ktoré v zahraničných vzťahoch zodpovedá.

109. Prirodzene, z hľadiska tohto záveru neobstoí ani námietka španielskej vlády, podľa ktorej Spojené kráľovstvo vo vyhlásení z roku 1982 neuviedlo kategóriu QCC medzi kategóriami osôb, ktoré sa musia považovať za „občanov Spojeného kráľovstva“ v zmysle

práva Spoločenstva.<sup>27</sup> A to preto, že doposiaľ prebiehajúca diskusia sa týka práve priznania práva voliť iným osobám ako týmto občanom.

110. Domnievam sa teda, že v tomto ohľade môžem dospieť k záveru v tom zmysle, že žalobnému dôvodu Španielska týkajúcemu sa nezákonnosti rozšírenia práva voliť na osoby, akými sú QCC, z dôvodu porušenia článkov 17 ES, 19 ES, 189 ES a 190 ES nemožno vyhovieť.

111. Teraz ostáva určiť, či tento istý žalobný dôvod nemôže byť odôvodnený na základe údajného porušenia prílohy II aktu z roku 1976. Ako som však už naznačil (pozri bod 74 vyššie), z tohto pohľadu sa otázka nepredkladá v rovnakom znení a v žalobe tiež úzko súvisí s druhým žalobným dôvodom, ktorý predložilo Španielsko, a teda sa ňou budem zaoberať v súvislosti s týmto druhým žalobným dôvodom.

27 — V „novom vyhlásení vlády Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska týkajúcom sa vymedzenia pojmu „občania“ (Ú. v. ES C 23, 1983, s. 1) z roku 1982, ktorý od 1. januára 1983 nahradil obdobné vyhlásenie z roku 1972 pripojené k záverečnému aktu Zmluvy o pristúpení Spojeného kráľovstva, sa spresňuje, že „pokiaľ ide o Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska, pojmami „občania“, „občania členských štátov“ alebo „občania členských štátov a zámorských krajín a území“, ktoré sú uvedené Zmluve o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva, v Zmluve o založení Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu a v Zmluve o založení Európskeho spoločenstva uhlia a ocele alebo v iných sekundárnych aktoch vychádzajúcich z týchto Zmlúv, sa rozumejú: a) britskí občania; b) osoby, ktoré sú britskými subjektmi v zmysle štvrtej časti zákona „British Nationality Act“ z roku 1981 [zákon o britskom štátnom občianstve] a ktoré majú právo pobytu v Spojenom kráľovstve, a z tohto dôvodu nepodliehajú imigračnej kontrole Spojeného kráľovstva; c) občania britských závislých území, ktorí získali občianstvo z dôvodu vzťahu s Gibraltárom“.

3. O druhom žalobnom dôvode

112. Druhým žalobným dôvodom Španielsko namieta, že tým, že sa uskutočnilo pripojenie Gibraltáru k existujúcemu volebnému obvodu v Spojenom kráľovstve, EPRA 2003 porušil akt z roku 1976 a vyhlásenie anglickej vlády z 18. februára 2002.

113. V tejto súvislosti španielska vláda predovšetkým pripomína, že na základe prílohy II môže Spojené kráľovstvo uplatňovať ustanovenia aktu z roku 1976 o voľbách do Európskeho parlamentu „iba vo vzťahu k Spojenému kráľovstvu“, a teda nie vo vzťahu k Gibraltáru, ktorý nie je a nikdy nebol súčasťou tohto kráľovstva. To neznamená, že by Spojené kráľovstvo nemalo vykonať už citovaný rozsudok Matthews, a teda usporiadať európske voľby aj v kolónii; podľa Španielska však bolo potrebné urobiť to spôsobom, ktorý sama anglická vláda uviedla vo vyhlásení z 18. februára 2002, a teda tak, „aby sa *voličom* Gibraltáru umožnilo zúčastniť sa volieb do Európskeho parlamentu v rámci jedného z existujúcich volebných obvodov Spojeného kráľovstva“.<sup>28</sup>

114. Inými slovami, podľa názoru žalujúcej vlády na to, aby Spojené kráľovstvo vykonalo rozsudok Matthews a neporušilo pritom

prílohu a vyhlásenie z roku 2002, nemalo pripojiť k už existujúcemu volebnému obvodu *územie Gibraltáru*, ale iba *voličov Gibraltáru, ktorí majú štátnu príslušnosť kráľovstva*, a malo tak urobiť bez toho, aby do volebného postupu akýmkoľvek spôsobom zapojilo orgány kolónie.

115. Keď sa to teda zhrnie, podľa žalujúcej vlády Spojené kráľovstvo *nemalo*:

- vytvoriť pre európske voľby nový volebný obvod, ktorý pripája Gibraltár k volebnému obvodu Anglicka alebo Walesu (článok 9 EPRA 2003), čím v skutočnosti pripája územie kolónie k územiu Spojeného kráľovstva,
- umožniť voliť na Gibraltári (článok 15),
- rozšíriť toto právo na voličov, ktorí nemajú štátnu príslušnosť Spojeného kráľovstva alebo iných členských štátov Únie (článok 16),
- vytvoriť na Gibraltári zoznam voličov vedený miestnym funkcionárom (články 13 a 14),

28 – Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

— priznať akúkoľvek právomoc súdom na Gibraltári.

usporiadať európske voľby aj na Gibraltári, a mala teda prijať právny predpis nevyhnutný na tento účel.

116. Na tieto námietky Spojené kráľovstvo, ktoré v tomto bode podporila Komisia, odpovedá, že príloha II aktu z roku 1976 sa má vykladať v súlade so základnými právami, ktoré sú zaručené EDLP a vyložené Súdom v Štrasburgu v rozsudku Matthews. Na druhej strane v takom systéme, akým je anglický systém, ktorý je založený na regionálnych volebných obvodoch, by nebolo možné usporiadať voľby na Gibraltári (a teda zabezpečiť výkon tohto práva), keby sa nevytvoril kombinovaný volebný obvod, ktorý pripojil kolóniu k existujúcemu volebnému obvodu Spojeného kráľovstva. Táto vláda pokračuje, že z toho istého dôvodu bolo tiež nevyhnutné vytvoriť na Gibraltári zoznam voličov, ako aj priznať možnosť podávať žaloby vo volebných veciach súdom v kolónii. Priznanie podobných právomocí orgánom, ktoré sa nachádzajú v tisíce kilometrov vzdialenom Spojenom kráľovstve, by bolo v rozpore so základnými požiadavkami praktickosti a transparentnosti postupu.

118. Je teda potrebné predovšetkým sa opýtať, či Spojené kráľovstvo mohlo postupovať v tomto zmysle aj bez formálnej zmeny uvedenej prílohy II. Domnievam sa však, že kladnú odpoveď na túto otázku nemožno spochybníť, keď sa prihliadne na privilegované postavenie, ktoré sa v právnom poriadku Spoločenstva priznáva ochrane základných práv.

119. Ako je totiž známe, článok F ods. 2 Zmluvy o Európskej únii (teraz článok 6 ods. 2 EÚ) takmer doslovne prevzal jasné smerovanie judikatúry, ktorá už bola uvedená v preambule Jednotného európskeho aktu a znie: „Únia rešpektuje základné ľudské práva, ktoré zaručuje Európsky dohovor na ochranu ľudských práv a základných slobôd podpísaný v Ríme 4. novembra 1950 a ktoré vyplývajú z ústavných tradícií členských štátov, ako základných princípov práva spoločenstva.“

117. Pokiaľ ide o mňa, zdôrazňujem predovšetkým, že v tejto veci sa nenamieta, že pred rozsudkom Matthews umožňovala uvedená príloha II (pozri bod 113) Spojenému kráľovstvu usporiadať voľby do Európskeho parlamentu iba na území Spojeného kráľovstva. Nenamieta sa však ani, že v nadväznosti na tento rozsudok bola britská vláda povinná

120. Rovnako ustálená judikatúra upravila, že „základné práva tvoria neoddeliteľnú súčasť všeobecných zásad práva, ktorých dodržiavanie Súdny dvor zabezpečuje“, pri-

čom sa inšpiruje „spoločnými ústavnými tradíciami členských štátov, ako aj vysvetleniami a ustanoveniami danými medzinárodnými zmluvami, ktoré sa týkajú ochrany ľudských práv, na ktorých tvorbe členské štáty spolupracovali alebo ku ktorým pristúpili“. EDLP má v tejto súvislosti „zvláštny význam“.<sup>29</sup>

121. Z toho vyplýva, že v právnom poriadku Spoločenstva dodržiavanie základných práv „sa ukladá“ *primárne* „tak Spoločenstvu, ako aj členským štátom“<sup>30</sup>, a že preto v tomto právnom poriadku nemôžu „byť uznané opatrenia nezlučiteľné so zachovaním“ týchto práv.<sup>31</sup>

122. Musím dodať, že to platí najmä v tomto prípade, vzhľadom na to, že sa vychádza z rozsudku Súdu v Štrasburgu, ktorý sa zaoberal práve otázkou práva voliť do Európskeho parlamentu z pohľadu postavenia Gibraltáru a zistil „porušenie Dohovoru“ vyplývajúce z „prílohy k aktu z roku 1976, ktorý Spojené kráľovstvo podpísalo“<sup>32</sup> a spočíva v tom, že bola britskej štátnej

príslušníčke, „ktorá má bydlisko na Gibraltári, odňatá akákoľvek možnosť vyjadriť svoj názor na voľbu členov Európskeho parlamentu“.<sup>33</sup>

123. V dôsledku toho, ako to v podstate uznali aj účastníci konania, napriek neprijatiu zmeny prílohy II Spojené kráľovstvo nielen mohlo, ale aj muselo prijať všetky potrebné opatrenia, aby zabezpečilo úplné a skutočné dodržiavanie tohto základného práva.

124. Preto je teraz potrebné osobitne posúdiť legitimitu týchto opatrení vzhľadom na spomínané španielske žalobné dôvody.

125. Zdá sa mi, že z tohto hľadiska sa možno iba čiastočne opierať o skúmanú anglickú právnu úpravu. Zdá sa mi, že v súlade s práve spomínanými zásadami, a teda legitímne, sú: vytvorenie kombinovaného volebného obvodu, konanie volieb na Gibraltári, vytvorenie zoznamu voličov na Gibraltári a napokon priznanie možnosti podávať žaloby vo volebných veciach súdom v kolónii. Nelegitímnym sa mi naopak zdá umožnenie voliť takým osobám, akými sú QCC, ktorí nie sú občanmi Únie.

29 – Rozsudok zo 14. októbra 2004, Omega, C-36/02, Zb. s. I-9609, bod 33. Ide o ustálenú judikatúru: pozri spomedzi najnovších rozsudky z 18. júna 1991, ERT, C-260/89, Zb. s. I-2925, bod 41; zo 6. marca 2001, Connolly/Komisia, C-274/99 P, Zb. s. I-1611, bod 37; z 22. októbra 2002, Roquette Frères, C-94/00, Zb. s. I-9011, bod 25, a z 12. júna 2003, Schmidberger, C-112/00, Zb. s. I-5659, bod 71.

30 – Rozsudky Schmidberger, už citovaný, bod 74, a Omega, už citovaný, bod 35.

31 – Rozsudky Schmidberger, už citovaný, bod 73; ERT, už citovaný, bod 41, a z 29. mája 1997, Kremzow, C-299/95, Zb. s. I-2629, bod 14.

32 – Rozsudok Matthews v. Spojené kráľovstvo, už citovaný, bod 33.

33 – Tamže, bod 64.

126. Vysvetlím to. Pokiaľ ide o kombinovaný volebný obvod, súhlasím so Spojeným kráľovstvom a s Komisiou, že v takom systéme, akým je anglický systém, v ktorom voliči volia v rámci regionálnych proporcionálnych volebných obvodov je jediným možným riešením rozšírenia práva voliť aj na voličov z Gibraltáru zmena už existujúcich volebných obvodov v Spojenom kráľovstve tak, aby zahŕňali aj kolóniu. Keďže pre nepatrný počet voličov na Gibraltári tam nie je možné vytvoriť samostatný volebný obvod, Spojené kráľovstvo nemohlo urobiť nič iné, iba „rozšíriť“ jeden z už existujúcich volebných obvodov na kolóniu. Španielske kráľovstvo nepoprelo tieto úvahy, ani nenaznačilo, akú inú konkrétnu možnosť malo Spojené kráľovstvo.

127. Pokiaľ ide o ďalšie opatrenia súvisiace s právom voliť v kolónii (vytvorenie zoznamu, priznanie súdnej právomoci, konanie volieb na území kolónie), domnievam sa, že Spojené kráľovstvo a Komisia majú pravdu, keď tvrdia, že ide o opatrenia potrebné na zabezpečenie efektívnosti práva voliť. Aj mne sa skutočne zdá, že by sa nemohlo zabezpečiť úplné a správne vykonanie rozsudku Matthews, keby boli voliči nútení cestovať do Spojeného kráľovstva, alebo vykonať úkony súvisiace s právom voliť poštou (zápis do zoznamu voličov, hlasovanie, prípadné námietky). Takým spôsobom by bol totiž výkon dotknutého práva výnimočne zložitý a ťažký a možno aj menej transparentný. Na

druhej strane, ako zdôraznila Komisia, nebolo by opodstatnené ukladať voličom z Gibraltáru povinný spôsob volieb poštou, keď sa táto možnosť vo všeobecnosti používa iba v prípade neexistencie iných možných riešení (napríklad v prípade hospitalizovaných osôb, väzňov, voličov s bydliskom v zahraničí).<sup>34</sup>

128. Po tomto tvrdení sa však musím vzdialiť od stanoviska Spojeného kráľovstva a Komisie, pokiaľ ide o rozšírenie práva voliť na osoby, akými sú QCC, ktoré nie sú štátnymi príslušníkmi ani iných členských štátov Únie. Domnievam sa totiž, že takéto rozšírenie nevychádza z nevyhnutnosti zabezpečiť výkon základného práva, a teda že výnimka z uvedenej prílohy II nie je odôvodnená.

129. Ako som uviedol už predtým, takáto výnimka môže byť prípustná iba v rozsahu, v akom je stanovená právnym predpisom s vyššou právnou silou, ktorý ju práve stanovuje na ochranu základného práva. V tomto konkrétnom prípade však o podobné právo nejde.

34 — O výnimočnosti použitia volieb poštou pozri *Lignes directrices du Code de bonne conduite en matière électorale*, už citovaný v poznámke pod čiarou 25, a príslušný *Rapport explicatif* (§ 38), už citovaný v poznámke pod čiarou 25.

130. Ako som sa snažil preukázať vyššie, je skutočne pravda, že vývoj moderných demokratických systémov za určitých podmienok umožňuje rozšíriť práva politickej účasti na cudzincov, ktorí sa usadili v štáte (pozri bod 93 vyššie). Je však tiež pravda, že táto možnosť je ešte stále výsledkom slobodnej politickej voľby, ktorá sa doposiaľ v praxi členských štátov málo využíva. Za týchto podmienok teda môže byť vo vnútroštátnej právnej úprave v oblasti volieb právo štátnych príslušníkov tretích štátov voliť vylúčené legitímne bez toho, aby to spôsobilo, ako som už pripomenul, akékoľvek riziko konfliktu so zásadami EDLP.<sup>35</sup>

131. Z toho vyplýva, že ak EDLP z dôvodov, ktoré boli viackrát uvedené, ukladá účasť občanov Únie na voľbách do Európskeho parlamentu, ktoré sa konajú na Gibraltári a v tomto ohľade umožňuje výnimku z prílohy II, nedá sa to ale povedať, pokiaľ ide o účasť štátnych príslušníkov tretích krajín, akými sú QCC na týchto voľbách. Voči nim si totiž táto príloha zachováva svoju zakazujúcu povahu, čo spôsobuje, že ustanovenie anglického zákona, ktoré túto účasť umožňuje, je nezákonné.

132. Z tohto dôvodu sa domnievam, že druhému žalobnému dôvodu Španielska sa

musí vyhovieť v tej časti, v ktorej namieta nezákonnosť z dôvodu porušenia prílohy II, a to priznaním práva voliť na Gibraltári osobám, akými sú QCC, ktoré nemajú štátnu príslušnosť Spojeného kráľovstva alebo iných členských štátov Únie (článok 16 ods. 1 a 5 EPRA 2003).

133. Navrhujem preto, aby Súdny dvor určil, že tým, že Spojené kráľovstvo priznalo osobám, akými sú QCC, ktoré nemajú štátnu príslušnosť Spojeného kráľovstva ani iných členských štátov Únie, právo voliť vo voľbách do Európskeho parlamentu na Gibraltári (článok 16 ods. 1 a 5 EPRA 2003), porušilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z prílohy II aktu z roku 1976.

C — Vec C-300/04

## 1. Úvod

134. Ako som už naznačil, aj vo veci prejudiciálneho konania C-300/04 sa téma týka práva voliť vo voľbách do Európskeho parlamentu. Má totiž pôvod v osobitných ustanoveniach holandského volebného

35 — V tejto súvislosti pozri *Lignes directrices du Code de bonne conduite en matière électorale* (§ 1, ods. 1 písm. b)), už citovaný v poznámke pod čiarou 25, a príslušný *Rapport explicatif* (§ 1 ods. 1 písm. b)), už citovaný v poznámke pod čiarou 25.

zákona, ktoré upravujú priznanie práva voliť osobám, ktoré majú štátne občianstvo podľa časti štátu, v ktorom majú svoje bydlisko.

príslušníci s bydliskom na Arube, zapísaní do zoznamu voličov, a teda boli vylúčení z výkonu práva voliť v európskych voľbách v júni 2004. A práve v rámci konania vyvolaného týmto vylúčením sa *Nederlandse Raad van State* rozhodol obrátiť podľa článku 234 ES na Súdny dvor a položiť mu tieto otázky:

135. Ako už bolo uvedené (pozri body 26 a 27), ústavné zriadenie Holandského kráľovstva má dve osobitosti: na jednej strane členenie kráľovstva na tri štátne útvary, ktorými sú Holandsko, Holandské Antily a Aruba; na druhej strane úprava jednotnej štátnej príslušnosti, ktorou je práve holandská štátna príslušnosť.

136. Tieto osobitosti sa odrážajú v priznaní práv voliť štátnym príslušníkom. Podľa holandského volebného zákona sa totiž na voľbách do parlamentu v Holandsku môžu zúčastniť iba holandskí štátni príslušníci, ktorí majú v Holandsku alebo v tretích štátoch svoje bydlisko, a naopak nie tí, ktorí majú bydlisko v Holandských Antilách alebo na Arube<sup>36</sup> (článok B 1 ods. 1 a 2). Rovnaké pravidlo platí aj pre európske voľby, keďže sa na nich môžu zúčastniť iba tie osoby, ktoré majú právo voliť vo voľbách do parlamentu v Holandsku [článok Y 3 písm. a)].

137. Práve na základe takýchto ustanovení neboli páni Eman a Sevinger, holandskí štátni

1. Uplatňuje sa druhá časť Zmluvy na osoby, ktoré majú štátnu príslušnosť členského štátu a ktoré majú bydlisko alebo trvalý pobyt na území patriacom medzi ZKÚ, uvedeným v článku 299 ods. 3 ES, a ktoré s týmto členským štátom udržiavajú osobitné vzťahy?

2. V prípade zápornej odpovede na prvú otázku, môžu členské štáty v súvislosti s článkom 17 ods. 1 druhou vetou ES udeliť štátnu príslušnosť osobám, ktoré majú bydlisko alebo trvalý pobyt v ZKÚ uvedeným v článku 299 ods. 3 ES?

3. Má sa článok 19 ods. 2 ES v súvislosti s článkami 189 ES a 190 ods. 1 ES vykladať v tom zmysle, že — bez ohľadu na výnimky vo vnútroštátnych právnych poriadkoch, ktoré nie sú nezvyčajné a ktoré sa týkajú najmä zániku práva voliť vzhľadom na trestnoprávne odsúdenie alebo nespôsobilosť na právne

<sup>36</sup> — Okrem osôb, ktoré mali v Holandsku bydlisko aspoň 10 rokov alebo pracujú v oblasti verejnej služby.

úkony — z toho, že občan Únie má bydlisko alebo trvalý pobyt v ZKÚ, mu jednoducho a bez výhrad vyplýva právo voliť a byť volený vo voľbách do Európskeho parlamentu?

niť, že znenie niektorých z nich sa mi nezdá celkom jasné, a tak ponecháva viacero pochybností o ich skutočnom význame.

4. Odporuje ustanoveniam článku 17 ES v spojení s ustanoveniami článku 19 ods. 2 ES, posudzovaným v súvislosti s článkom 3 prvým odsekom protokolu tak, ako ho vykladá Európsky súd pre ľudské práva, to, aby osoby, ktoré nie sú občanmi Únie, mali aktívne a pasívne volebné právo vo voľbách do Európskeho parlamentu?

139. Nenarážam z tohto hľadiska na prvú otázku, ktorou sa Raad van State jasne pýta, či sa druhá časť Zmluvy uplatňuje na osoby, ktoré majú štátnu príslušnosť členského štátu a majú bydlisko alebo trvalý pobyt na území patriacom medzi zámorské krajiny a územia, ktoré s týmto členským štátom udržujú osobitné vzťahy.

5. Stanovuje právo Spoločenstva požiadavky týkajúce sa povahy nápravy [rechtsherstel], ktorá sa má poskytnúť, ak sa vnútroštátny súd domnieva — berúc do úvahy najmä odpovede Súdného dvora na otázky uvedené vyššie — že tým, že v súvislosti s voľbami konanými 10. júna 2004 neboli zapísané osoby, ktoré majú bydlisko alebo trvalý pobyt v Holandských Antilách a na Arube a ktoré majú holandskú štátnu príslušnosť, došlo k porušeniu ich práv?

140. Hneď potom sa však holandský súd pýta, či v prípade zápornej odpovede na túto otázku (a teda doslovne v prípade, keď sa uvažuje, že druhá časť Zmluvy sa *neuplatňuje* na uvedené osoby), môže členský štát udeliť vlastnú štátnu príslušnosť osobám, ktoré majú bydlisko alebo trvalý pobyt na území uvedeného typu (druhá otázka).

## 2. O prvých štyroch otázkach

138. Skôr ako pristúpim k analytickému preskúmaniu týchto otázok, musím zdôraz-

141. Ak som tomu teda porozumel správne, zdá sa mi, že sú dve možnosti. Buď sa otázka týka, ako by sa zdalo, osôb, ktoré sa nachádzajú v situácii opísanej v prvej otázke, a teda nie je jasný jej význam, pretože tieto osoby už majú štátnu príslušnosť tohto dotknutého štátu. Alebo napriek formulácii tejto otázky má na mysli osoby, ktoré hoci majú na uvedenom území bydlisko, nemajú štátnu príslušnosť tohto štátu, a pýta sa teda,

či sa im takáto štátna príslušnosť môže udeliť spolu s právami, ktoré z toho vyplývajú a ktoré sú uvedené v druhej časti Zmluvy. Keby to však bolo tak, pýtam sa, akú súvislosť má otázka so skúmaným prípadom, vzhľadom na to, že sa zaoberáme osobami, ktoré už túto štátnu príslušnosť majú.

142. Málo jasná sa mi zdá byť aj tretia otázka, ktorou sa Raad van State pýta, či sa má článok 19 ods. 2 ES v súvislosti s článkami 189 ES a 190 ods. 1 ES vykladať v tom zmysle, že z postavenia občana Únie, ktorý má bydlisko v ZKÚ, mu vyplýva právo voliť a byť volený vo voľbách do Európskeho parlamentu.

143. Ako skutočne zdôraznili aj holandská, francúzska a vláda Spojeného kráľovstva, článok 19 ods. 2 ES sa na tento prípad nevzťahuje. Už som totiž pripomenul, že toto ustanovenie priznáva „každ[ému] občan[ovi] únie s bydliskom v členskom štáte, ktorého nie je štátnym príslušníkom“ právo voliť a byť volený vo voľbách do Európskeho parlamentu v členskom štáte, v ktorom má bydlisko, za tých istých podmienok ako štátny príslušník tohto štátu. V tomto prípade sa však práva voliť domáhajú holandskí štátni príslušníci, ktorí majú bydlisko

v Holandskom kráľovstve (alebo lepšie povedané, v jednej z územných častí kráľovstva), a teda, ktorí majú bydlisko v štáte, ktorého sú štátnymi príslušníkmi. Tieto osoby teda nemajú dôvod odvolávať sa na tento právny predpis, a nie je teda potrebné sa naň pýtať.

144. Irelevantná sa mi zdá byť aj štvrtá otázka, ktorou sa holandský súd pýta, či odporuje ustanoveniam článku 17 ES v spojení s ustanoveniami článku 19 ods. 2 ES, posudzovaným v súvislosti s článkom 3 prvým odsekom protokolu č. 1 k EDĽP to, aby osoby, ktoré nie sú občanmi Únie, mali aktívne a pasívne volebné právo vo voľbách do Európskeho parlamentu. Ako už predtým bolo zdôraznené a ako podotkli aj holandská vláda a Komisia, v tomto prípade majú osoby, ktoré sa domáhajú priznania práva voliť v európskych voľbách, holandské občianstvo a sú teda občanmi Únie. Pre vyriešenie sporu v konaní vo veci samej, ktoré začalo na podnet týchto osôb, teda nie je potrebné objasniť, či toto právo môže byť prípadne udelené aj osobám, ktoré nie sú občanmi.<sup>37</sup>

145. V skutočnosti bez ohľadu na doposiaľ uvedené pochybnosti z návrhu na začatie prejudiciálneho konania jasne vyplýva jeden problém a na ten je potrebné holandskému

37 — O tomto probléme som sa už vyjadroval skôr, v rámci rozboru prvého žalobného dôvodu, ktorý uviedla španielska vláda vo veci C-145/04 (pozri bod 62 a nasl. vyššie).

súdu odpovedať. Súdny dvor teda musí objasniť, či členský štát, ktorý priznáva právo voliť vo vnútroštátnych voľbách a následne v európskych voľbách svojim štátnym príslušníkom, ktorí majú pobyt na európskom území tohto členského štátu (ako aj tým, ktorí majú bydlisko v tretích krajinách), môže uprieť takéto právo svojim štátnym príslušníkom, ktorí však majú bydlisko v časti členského štátu, ktorý tvorí námorské územie pridružené k Spoločenstvu.

širíť počet osôb oprávnených na výkon dotknutého práva, a teda umožniť voliť aj štátnym príslušníkom tretích krajín (pozri body 72 až 107 vyššie). V tejto veci je však potrebné opýtať sa, či a aké sú podmienky, za ktorých môžu naopak členské štáty, a povedal by som aj tu výnimočne, obmedziť oprávnenie na výkon tohto práva vylúčením niektorých kategórií vlastných štátnych príslušníkov.

146. Keď sa hlavná otázka vymedzí takto, môže sa predovšetkým s prihliadnutím na prvú otázku podotknúť, že osoby, ktoré majú štátnu príslušnosť členského štátu, sú občanmi Únie, a teda požívajú v zásade a nezávisle na mieste, kde majú bydlisko všetky práva, ktoré právo Spoločenstva vyhradzuje pre takýchto občanov, prirodzene vrátane tých, ktoré sú uvedené v druhej časti Zmluvy.

149. Z dôvodov, ktoré sa ďalej pokúsím vyložiť, sa domnievam, že aj v tomto prípade musí byť odpoveď kladná.

147. Ako som sa už snažil preukázať pri diskusii o veci C-145/04 (pozri body 67 až 71 vyššie), medzi tieto práva patrí aj právo voliť vo voľbách do Európskeho parlamentu; preto sa štátni príslušníci členských štátov, a teda občania Únie v zásade musia považovať za ich nositeľov práve na základe práva Spoločenstva.

150. Vychádzam z predpokladu, ktorý je myslím všeobecne uznaný, podľa ktorého Zmluva neodňala členským štátom právomoc určiť rozsah svojej štátnej príslušnosti; naopak „v súlade s medzinárodným právom“ si ponechávajú túto právomoc, pričom pri jej vykonávaní musí byť „rešpektované právo Spoločenstva“.<sup>38</sup> Z toho vyplýva, že vždy keď sa v Zmluve odkazuje na pojem „štátni príslušníci členských štátov“, otázka, či má nejaká osoba štátnu príslušnosť tohto alebo iného členského štátu a v dôsledku toho občianstvo Únie, sa aspoň pri súčasnom stave práva Spoločenstva nemôže vymedziť

148. V diskusii o tej veci som sa snažil preukázať, že v rámci určitých vymedzení a za určitých podmienok nebráni právny poriadok Spoločenstva členským štátom roz-

38 — Rozsudky zo 7. júla 1992, Micheletti a i., C-369/90, Zb. s. I-4239, bod 10; z 20. februára 2001, Kaur, C-192/99, Zb. s. I-1237, bod 19, a z 19. októbra 2004, Zhu a Chen, C-200/02, Zb. s. I-9925, bod 37.

na základe samostatných kritérií tohto práva, ale závisí „iba“ na ustanoveniach „vnútroštátne[ho] práv[a] dotknutého členského štátu“, ktoré môžu byť v priebehu času zmenené.<sup>39</sup>

151. Keď sa teda v článku 17 ES uvádza, že „občanom únie je každá osoba, ktorá má štátnu príslušnosť členského štátu“ a že „občania únie používajú práva poskytované touto zmluvou a vzťahujú sa na nich povinnosti, ktoré im táto zmluva ukladá“, v skutočnosti sa tým odkazuje na vnútroštátnu právnu úpravu členských štátov, pokiaľ ide o vymedzenie subjektívneho rámca občianstva Únie. Inými slovami, právo Spoločenstva predpokladá, že táto právna úprava existuje a ako takú ju právo Spoločenstva preberá na účely vymedzenia nositeľov občianstva Únie.

152. Pri dôkladnejšom pohľade sa však tento odkaz netýka iba vymedzenia postavenia občana Únie, ale aj prípadného členenia práv spojených s týmto postavením. A to v takom zmysle, že sa na príslušnú vnútroštátnu právnu úpravu musí odkázať nielen z dôvodu zistenia, či je nejaká osoba občanom Únie, ale aj z dôvodu overenia, či táto osoba v súlade s tým, čo prípadne stanovuje vnútroštátny právny poriadok, požíva všetky práva spojené s týmto postavením.

153. Inými slovami, keď právna úprava členského štátu stanovuje obmedzenia práva na občianstvo na základe objektívnych kritérií (napríklad, keď sú ako v tomto prípade napojené na ústavné zriadenie členského štátu), tak právny poriadok Spoločenstva — bez ohľadu na dodržiavanie jeho základných zásad — preberá tieto obmedzenia aj na účely členenia práv spojených s občianstvom Únie.

154. V tomto prípade to znamená, že právo Spoločenstva preberá ako predpoklad nielen voľbu Holandského kráľovstva týkajúcu sa udelenia vlastnej štátnej príslušnosti, ale aj vnútorné členenie práv, ktoré z nej vyplývajú, ktoré sa tento štát rozhodol uplatniť z dôvodu osobitných vzťahov, ktoré ho spájajú s územiami Aruby a Holandských Antíl. Mohol by totiž udeliť štátnu príslušnosť iba štátnym príslušníkom na pevnine alebo ju ďalej a rôznym spôsobom rozčleniť medzi týchto a obyvateľov ZKÚ. Z dôvodov, ktoré patria do oblasti jeho zvrchovanosti, sa však rozhodol udeliť jednotnú formálne nedeliteľnú štátnu príslušnosť, ktorá je ale v skutočnosti odlišná, pokiaľ ide o výkon súvisiacich práv (medzi ktoré patrí právo voliť, a to aj na vnútroštátnej úrovni, aj na úrovni Spoločenstva).

155. Právo Spoločenstva teda nemôže neuzať takéto členenie postavenia štátneho príslušníka v tomto štáte. O to viac, že sa neprejavuje v obmedzeniach týkajúcich sa

39 — Vyhlásenie č. 2 o štátnej príslušnosti členského štátu, ktoré je prílohou Maastrichtskej zmluvy.

(výlučne) výkonu práv, ktoré priznáva právo Spoločenstva, ale presne preberá obmedzenia existujúce na vnútroštátnej úrovni.

156. Na druhej strane pripomínam, že sám Európsky súd pre ľudské práva uznal, že právo voliť môže byť obmedzené podľa „skupín alebo kategórií obyvateľstva“ pod podmienkou, že stanovené obmedzenia sledujú legitímny cieľ a prostriedky musia byť proporcionálne a že v žiadnom prípade nemôžu obmedzovať práva, o ktoré ide „tak, že by ovplyvňovali ich samotnú podstatu a zbavovali ich účinnosti“.<sup>40</sup>

157. Európsky súd pre ľudské práva totiž stanovil, že zmluvné štáty môžu na vymedzenie osôb oprávnených na výkon práva voliť prijať kritérium bydliska, a priznať tak toto právo iba „osobám, ktoré majú dostatočne úzke alebo nepretržité vzťahy s krajinou“.<sup>41</sup> V tejto súvislosti zdôraznil, že možnosť vylúčiť osoby, ktoré nemajú bydlisko, je odôvodnená rôznymi „dôvodmi“, akým je práve okolnosť, že štátny príslušník, ktorý nemá bydlisko, „nie je priamo dotknutý aktmi politických orgánov“, ktoré sa volia a zo všeobecnejšieho hľadiska, že oproti osobám s bydliskom „sa ho dennodenné problémy krajiny netýkajú tak priamo a v takej súvislosti“.<sup>42</sup>

158. Zdá sa mi, že obmedzenia, ktoré stanovil holandský volebný zákon sú v zásade v súlade s týmito okolnosťami. Tento zákon totiž člení právo voliť práve na základe kritéria bydliska holandských štátnych príslušníkov, pričom z volieb (v Holandsku a v dôsledku toho aj z európskych volieb) vylučuje tých, ktorí majú bydlisko v časti kráľovstva (Aruba a Holandské Antily), ktorej sa priamo netýkajú akty schválené volenými zhromaždeniami, a teda parlamentom Holandska a Európskym parlamentom.

159. Opačný názor má však pán Eman. Na pojednávaní totiž tvrdil, že Aruba je dotknutá aktmi, ktoré sú prijaté s prispením Európskeho parlamentu, keďže — ak som to dobre pochopil — týmito aktmi sa miestny zákonodarca inšpiruje, keď musí prijímať zákony platné na ostrove. Ak som opäť dobre pochopil, stalo sa to napríklad v oblasti úspor. V tejto oblasti zákonodarca Aruby dobrovoľne upravil miestnu právnu úpravu podľa právnej úpravy Spoločenstva, takže právna úprava Spoločenstva sa takto hoci nepriamo uplatňuje aj na tomto území. V dôsledku toho by sa mal Európsky parlament považovať za súčasť „zákonodarného zboru“ Aruby, na ktorého volbe by sa podľa článku 3 protokolu č. 1 k EDLP mali zúčastniť aj holandskí štátni príslušníci s bydliskom na ostrove.

40 — Európsky súd pre ľudské práva, rozsudok *Hirst v. Spojené kráľovstvo*, už citovaný, § 62.

41 — Európsky súd pre ľudské práva, rozhodnutie *Hilbe v. Lichtenštajnsko*, č. 31981/96, ESĽP 1999-VI, ako aj rozsudky *Melnitchenko v. Ukrajina* z 19. októbra 2004, č. 17707/02, § 56, ESĽP 2004-X, a *Hirst v. Spojené kráľovstvo*, už citovaný, § 62.

42 — Európsky súd pre ľudské práva, rozsudok *Melnitchenko v. Ukrajina*, už citovaný, § 56.

160. Podľa môjho názoru tomuto tvrdeniu nemožno vyhovieť.

161. Obmedzím sa na pripomenutie, že vo veci *Matthews* Súd v Štrasburgu určil, že na to, aby sa Európsky parlament pre určité územie mohol považovať za „zákonodarný zbor“, nestačí aby na tomto území mali akty prijaté s jeho príspevom iba nepriamy účinok, akým by bol účinok opatrení Spoločenstva na Arube. Naopak je nevyhnutné (ako to bolo tiež v prípade Gibraltáru, ktorý bol predmetom príslušných úvah), aby na dotknutom území tieto opatrenia vyjadrovali „priamo“ „svoje účinky“ a „dotýka[li] sa obyvateľstva“ tohto miesta rovnako ako akty prijaté miestnym zákonodarným zhromaždením.<sup>43</sup>

162. Akty Európskeho parlamentu, ktoré majú takéto účinky, na Arube nie sú. Ako správne pripomenuli holandská vláda, vláda Spojeného kráľovstva a Komisia, z hľadiska práva Spoločenstva je Aruba zámorským územím, na ktoré sa ako všeobecné pravidlo nevzťahujú ustanovenia Zmluvy, ani z nej odvodeného sekundárneho práva,<sup>44</sup> či už sú prijaté so zásadným príspevom Európskeho parlamentu alebo nie. Podľa článku 299 ods. 3 ES sa totiž na tento ostrov vzťahujú

iba tie ustanovenia štvrtej časti Zmluvy, ktoré vymedzujú osobitné dojednania pre pridruženie ZKÚ k Spoločenstvu (články 182 ES až 188 ES), ako aj osobitné opatrenia, ktoré prijala Rada na účel úpravy postupu a spôsobu tohto pridruženia (pozri článok 187 ES).<sup>45</sup>

163. Z vyššie uvedených úvah teda vyplýva, že s prihliadnutím na svoje osobitné ústavné zriadenie môže členský štát — v zásade — priznať právo voliť vo vnútroštátnych voľbách a v dôsledku toho v európskych voľbách svojim štátnym príslušníkom, ktorí majú bydlisko na európskom území štátu a naopak, nepriznať také právo svojim štátnym príslušníkom, ktorí majú bydlisko v jednej z častí štátu, ktorá tvorí zámorskú krajinu a územie pridružené k Spoločenstvu.

164. Teraz však musím súhlasiť s Komisiou, že skúmaný holandský právny predpis aj tak vyvoláva problém zlučiteľnosti s právom Spoločenstva. Môže totiž viesť k porušeniu základnej zásady právneho poriadku Spoločenstva, a teda zásady rovnosti, podľa ktorej

43 — Európsky súd pre ľudské práva, rozsudok *Matthews* v. Spojené kráľovstvo, už citovaný, § 34 a 64.

44 — Rozsudky z 12. februára 1992, *Leplat*, C-260/90, Zb. s. I-643, bod 10, a z 22. novembra 2001, *Holandsko/Rada*, C-110/97, Zb. s. I-8763, bod 49.

45 — Pozri napokon rozhodnutie Rady 2001/822/ES z 27. novembra 2001 o pridružení zámorských krajín a území k Európskemu spoločenstvu („Rozhodnutie o pridružení zámoria“) (Ú. v. ES L 314, s. 1; Mim. vyd. 11/038, s. 319).

sa musí, ako je známe, zaručiť, že s občanom Únie, „sa musí... zaobchádzať rovnako... v rovnakej situácii“<sup>46</sup>, pokiaľ nie je iný systém „objektívne odôvodnený“.<sup>47</sup>

Arube a na Holandských Antilách, na druhej strane im to isté právo priznáva, ak odídu z týchto ostrovov a zriadia si bydlisko v treťom štáte. Výsledkom môže byť napríklad, že ak obyvateľ ostane na Arube, nebude môcť voliť vo voľbách do Európskeho parlamentu, ale bude to môcť urobiť, keď sa presťahuje, aj definitívne, do tretej krajiny.

165. Pri dôkladnejšom preskúmaní totiž tento právny predpis priznáva právo voliť v európskych voľbách nielen holandským štátnym príslušníkom, ktorí majú bydlisko v Holandsku, ale aj tým, ktorí majú bydlisko v tretích krajinách, pričom v konečnom dôsledku upierajú toto právo iba tým, ktorý majú bydlisko na Arube a na Holandských Antilách. Takto priznáva toto právo holandským štátnym príslušníkom, ktorí majú bydlisko v tretích štátoch ako v Holandsku a v Spoločenstve, ale upiera ho tým, ktorí majú bydlisko na uvedených ostrovoch, hoci sú v rovnakom postavení ako ostatní (aj oni sú holandskými štátnymi príslušníkmi, ktorí majú bydlisko mimo Holandska) a majú dokonca bydlisko na územiach, ktoré udržiavajú osobitné vzťahy s Holandskom a so Spoločenstvom.

167. V tejto súvislosti sa mi nezdá, že na účely odôvodnenia uvedenej nerovnosti v zaobchádzaní je možné poukázať na skutočnosť, že holandský zákonodarca tým sleduje úmysel chrániť právo voliť tých holandských štátnych príslušníkov, ktorí hoci opustili Holandsko, mohli by sa následne chcieť vrátiť. Toto odôvodnenie sa naozaj nezlučuje so skutočnosťou, že toto právo sa zaručuje aj holandským štátnym príslušníkom pôvodom z Aruby, ktorí *nikdy* neboli v Európe, ktorí však majú trvalé bydlisko v tretej krajine. Nie je teda zrozumiteľné, prečo by mali byť z výkonu dotknutého práva vylúčení iba holandskí štátni príslušníci, ktorí majú naďalej bydlisko na ostrove.

166. Nielen to, sporný holandský právny predpis má ďalší a skutočne paradoxný dôsledok. Ako totiž na pojednávaní uznala sama holandská vláda, ak tento predpis na jednej strane upiera právo voliť holandským štátnym príslušníkom, ktorí majú bydlisko na

168. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy sa mi preto zdá, že môžem dospieť k záveru, že právu Spoločenstva a najmä všeobecnej zásade rovnosti odporuje, ak členský štát, ktorý priznáva právo voliť vo vnútroštátnych voľbách a následne v európskych voľbách svojim štátnym príslušníkom, ktorí majú bydlisko na európskom území štátu, a tým, ktorí majú bydlisko v tretích krajinách,

46 – Rozsudky z 20. septembra 2001, Grzelczyk, C-184/99, Zb. s. I-6193, bod 31, a z 11. júla 2002, Dhoop, C-224/98, Zb. s. I-6191, bod 28.

47 – Rozsudky z 29. júna 1995, SCAC, C-56/94, Zb. s. I-1769, bod 27; zo 17. apríla 1997, EARL de Kerlast, C-15/95, Zb. s. I-1961, bod 35; zo 17. júla 1997, National Farmers' Union a i., C-354/95, Zb. s. I-4559, bod 61, a z 13. apríla 2000, Karlsson a i., C-292/97, Zb. s. I-2737, bod 39.

upiera — bez objektívneho odôvodnenia — svojim štátnym príslušníkom, ktorí majú bydlisko v inej časti štátu, ktorá patrí medzi námorské krajiny a územia pridružené k Spoločenstvu, právo voliť vo voľbách do Európskeho parlamentu.

v tejto oblasti patrí úprava možných náprav konštatovanej nezákonnosti vnútroštátnej právnej úpravy medzi oblasťou ponechané na právnu úpravu členských štátov.

### 3. O piatej otázke

169. Piatou otázkou sa napokon vnútroštátny súd pýta, či právo Spoločenstva stanovuje požiadavky týkajúce sa „povahy nápravy právneho stavu“, ktorá sa má poskytnúť osobe, ktorá na základe vnútroštátneho ustanovenia, ktoré je v rozpore s právom Spoločenstva, nebola zapísaná do zoznamu voličov, a bola tak vylúčená z účasti na voľbách do Európskeho parlamentu.

170. V tejto súvislosti sa priznávam, že mám ťažkosť porozumieť, na čo Raad van State odkazuje, keď hovorí o „náprave predchádzajúceho stavu“. Pýtam sa najmä, či má na mysli prípadnú náhradu morálnej ujmy, opravu výsledkov volieb, opakovanie volieb alebo ešte niečo iné.

171. V každom prípade súhlasím s holandskou vládou a Komisiou, že pri neexistencii právnej úpravy Spoločenstva

172. To však platí so známymi obmedzeniami, ktoré Súdny dvor s ohľadom na záruku práv založených na právnych predpisoch Spoločenstva už dávno uložil. Je teda potrebné, aby táto úprava dodržiavala zásady takzvanej rovnocennosti (podmienky „nemôžu byť nevýhodnejšie, než podmienky týkajúce sa práv, ktoré majú pôvod vo vnútroštátnom právnom poriadku“) a efektivity ochrany (táto ochrana nemá podliehať takým obmedzeniam, ktoré by mohli „prakticky znemožniť alebo výrazne sťažiť výkon“ práv).<sup>48</sup>

173. Na základe týchto východísk sa teda domnievam, že na otázku vnútroštátneho súdu sa musí odpovedať, že pri neexistencii právnej úpravy Spoločenstva prináleží vnútroštátnemu právnomu poriadku každého členského štátu, aby určil podmienky nápravy právneho stavu osobe, ktorá nebola na základe vnútroštátneho ustanovenia, ktoré je v rozpore s právom Spoločenstva,

<sup>48</sup> — Rozsudok zo 14. decembra 1995, Peterbroeck, C-312/93, Zb. s. I-4599, bod 12. Pozri tiež v rovnakom zmysle rozsudky zo 16. decembra 1976, Rewe, 33/76, Zb. s. 1989, bod 5, a Comet, 45/76, Zb. s. 2043, body 12 až 16; z 27. februára 1980, Just, 68/79, Zb. s. 501, bod 25; z 9. novembra 1983, San Giorgio, 199/82, Zb. s. 3595, bod 14; z 25. februára 1988, Bianco a Girard, 331/85, 376/85 a 378/85, Zb. s. 1099, bod 12; z 24. marca 1988, Komisia/Taliansko, 104/86, Zb. s. 1799, bod 7; zo 14. júla 1988, Jeunehomme a EGI, 123/87 a 330/87, Zb. s. 4517, bod 17, a z 9. júna 1992, Komisia/Španielsko, C-96/91, Zb. s. I-3789, bod 12.

zapísaná do zoznamu voličov, a bola tak vylúčená z účasti na voľbách do Európskeho parlamentu. Takáto náprava musí dodržiavať zásady rovnocennosti a efektivity.

kráľovstvo mali úspech len v časti predmetu konania, zdá sa mi spravodlivé navrhnúť tiež, aby podľa článku 69 ods. 3 rokovacieho poriadku každý z nich znášal svoje vlastné trovy.

#### IV — O trovách konania vo veci C-145/04

174. Keďže sa vo veci C-145/04 domnievam, že aj Španielske kráľovstvo, aj Spojené

175. Podľa článku 69 ods. 4 vstúpila Komisia do konania ako vedľajší účastník, musí preto znášať vlastné trovy konania.

#### V — Návrh

176. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor určil:

— vo veci C-145/04, že:

1. Spojené kráľovstvo si tým, že priznalo právo voliť vo voľbách do Európskeho parlamentu na Gibraltári osobám, akými sú Qualifying Commonwealth Citizens, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi Spojeného kráľovstva ani iných členských štátov Únie [článok 16 ods. 1 a 5 European Parliament (Representation) Act 2003], porušilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z prílohy II rozhodnutia zástupcov členských štátov v Rade 76/787/ESUO, EHS, Euratom z 20. septembra 1976 o „akte o priamych a všeobecných voľbách poslancov Európskeho parlamentu“.

2. V zostávajúcej časti sa žaloba zamieta.
3. Španielske kráľovstvo a Spojené kráľovstvo znášajú svoje vlastné trovy konania.
4. Komisia znáša svoje vlastné trovy konania.

— vo veci C-300/04, že:

1. Právu Spoločenstva a najmä všeobecnej zásade rovnosti odporuje, ak členský štát, ktorý priznáva právo voliť vo vnútroštátnych voľbách a následne v európskych voľbách svojim štátnym príslušníkom, ktorí majú bydlisko na európskom území štátu, a tým, ktorí majú bydlisko v tretích krajinách, upiera — bez objektívneho odôvodnenia — svojim štátnym príslušníkom, ktorí majú bydlisko v inej časti štátu, ktorá patrí medzi zámorské krajiny a územia pridružené k Spoločenstvu, právo voliť vo voľbách do Európskeho parlamentu.
2. Pri neexistencii právnej úpravy Spoločenstva prináleží vnútroštátnemu právnomu poriadku každého členského štátu, aby určil podmienky nápravy právneho stavu osobe, ktorá nebola na základe vnútroštátneho ustanovenia, ktoré je v rozpore s právom Spoločenstva, zapísaná do zoznamu voličov, a bola tak vylúčená z účasti na voľbách do Európskeho parlamentu. Takáto náprava musí dodržiavať zásady rovnocennosti a efektivity.