

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

12. rujan 2006 (*)

„Europski parlament – Izbori – Biračko pravo – Uvjeti boravišta u Nizozemskoj za nizozemske državljane s Arube – Građanstvo Unije”

U predmetu C-300/04,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 234. UEZ-a, koji je uputio Raad van State (Nizozemska), odlukom od 13. srpnja 2004., koju je Sud zaprimio 15. srpnja 2004., u postupku

M. G. Eman,

O. B. Sevinger

protiv

College van burgemeester en wethouders van Den Haag,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas (izvjestitelj), K. Schiemann i J. Makarczyk, predsjednici vijeća, J.-P. Puissochet, P. Kūris, E. Juhász, E. Levits i A. Ó Caoimh, suci,

nezavisni odvjetnik: A. Tizzano,

tajnik: M. Ferreira, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 5. srpnja 2005.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za M. G. Eman i O. B. Sevinger, A. G. Croes,
- za nizozemsku vladu, H.G. Sevenster i C. M. Wissels, u svojstvu agenata,
- za španjolsku vladu, N. Díaz Abad i F. Díez Moreno, u svojstvu agenata,
- za francusku vladu, R. Abraham, G. de Bergues, E. Puisais i C. Jurgensen, u svojstvu agenata,
- za vladu Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske, R. Caudwell, u svojstvu agenta, uz asistenciju D. Anderson, QC, D. Wyatt, QC, i M. Chamberlain, *barrister*,

- za Komisiju Europskih zajednica, C. Ladenburger i P. van Nuffel, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 6. travnja 2006.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 17. UEZ-a, članka 19. stavka 2. UEZ-a, članka 189. UEZ-a, članka 190. UEZ-a i članka 299. stavka 3. UEZ-a.
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između M. G. Emanu i O. B. Sevingera (u daljnjem tekstu: tužitelji u glavnom postupku), koji obojica imaju nizozemsko državljanstvo i boravište u Oranjestadu (Aruba), s jedne strane, i Collegea van burgemeester en wethouders van Den Haag (Nizozemska), s druge strane, zbog toga što je potonji odbio njihov zahtjev za upis u popis birača za izbor članova Europskog parlamenta 10. lipnja 2004.

Pravni okvir

Međunarodno pravo

- 3 Članak 3. Protokola br. 1 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisanu u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: Protokol br. 1 uz EKLJP), glasi kako slijedi:

„Visoke ugovorne stranke obvezuju se da će u razumnim razdobljima provoditi slobodne izbore tajnim glasovanjem, u uvjetima koji osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela.”

Pravo Zajednice

- 4 Člankom 17. UEZ-a određuje se:

„1. Ovime se ustanovljuje građanstvo Unije. Svaka osoba koja ima državljanstvo neke države članice građanin je Unije. Građanstvo Unije dodaje se nacionalnom državljanstvu i ne zamjenjuje ga.

2. Građani Unije uživaju prava dodijeljena ovim Ugovorom i podliježu dužnostima predviđenima ovim Ugovorom.” [neslužbeni prijevod]

- 5 Člankom 19. stavkom 2. UEZ-a propisuje se:

„Ne dovodeći u pitanje članak 190. stavak 4. i odredbe donesene radi njegove provedbe, svaki građanin Unije koji boravi u nekoj državi članici čiji nije državljanin ima u toj državi članici aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za Europski parlament, pod jednakim uvjetima kao i državljani te države. [...]” [neslužbeni prijevod]

- 6 U skladu s tom odredbom, Vijeće Europske unije donijelo je Direktivu 93/109/EZ od 6. prosinca 1993. o utvrđivanju detaljnih aranžmana za ostvarivanje aktivnog i pasivnog biračkog prava na izborima za Europski parlament za građane Unije koji borave u državi članici čiji nisu državljani (SL L 329, str. 34.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 20., svezak 1., str. 3.).

Člankom 3. prvim stavkom te direktive predviđa se:

„Svaka osoba koja na referentni datum:

(a) jest građanin Unije u smislu članka 8. stavka 1. drugog podstavka Ugovora;

(b) nije državljanin države članice boravišta, ali u odnosu na aktivno i pasivno biračko pravo zadovoljava iste uvjete kao i one koje ta država zakonodavstvom nameće svojim državljanima,

ima aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za Europski parlament u državi članici boravišta osim ako su joj ta prava oduzeta na temelju članka 6. i 7.”

- 7 Člankom 5. Direktive 93/109 određuje se:

„Ako, da bi imali aktivno ili pasivno biračko pravo, državljani države članice boravišta moraju određeno minimalno razdoblje imati boravište na izbornom području te države, za birače Zajednice i građane Zajednice s pasivnim biračkim pravom smatra se da su ispunili taj uvjet ako su tijekom jednakog razdoblja imali boravište u drugim državama članicama. Ova se odredba primjenjuje ne dovodeći u pitanje bilo kakve specifične uvjete u odnosu na duljinu boravka u određenoj izbornoj jedinici ili na određenom mjestu.”

- 8 Člankom 189. prvim stavkom UEZ-a predviđa se:

„Europski parlament, koji se sastoji od predstavnika naroda država okupljenih u Zajednici, izvršava ovlasti koje su mu dodijeljene ovim Ugovorom.”

- 9 Članak 190. UEZ-a glasi:

„1. Predstavnici naroda država okupljenih u Zajednici biraju se u Europski parlament na neposrednim općim izborima.

[...]

4. Europski parlament izrađuje prijedlog za opće neposredne izbore prema jedinstvenom postupku u svim državama članicama ili u skladu s načelima koja su zajednička svim državama članicama.

Uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta koji odlučuje većinom svojih članova, Vijeće jednoglasno utvrđuje odgovarajuće odredbe preporučujući državama članicama da ih usvoje u skladu sa svojim ustavnim odredbama.

[...]” [neslužbeni prijevod]

- 10 Člankom 8. Akta o izboru predstavnika Europskog parlamenta neposrednim općim glasovanjem, koji je priložen Odluci Vijeća 76/787/EZUČ, EEZ, Euratom od 20. rujna 1976. (SL L 278, str. 1.), kako je izmijenjena Odlukom Vijeća 2002/772/EZ, Euratom od 25. lipnja 2002. i 23. rujna 2002. (SL L 283, str. 1., u daljnjem tekstu: Akt iz 1976.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 17., str. 54.), predviđa se:

„Podložno odredbama ovog Akta, izborni postupak u svakoj državi članici uređuje se u skladu s nacionalnim odredbama.

Te nacionalne odredbe, koje prema potrebi mogu uzeti u obzir specifičnu situaciju u državama članicama, ne smiju utjecati na u osnovi proporcionalnu prirodu izbornog sustava.”

- 11 Članak 12. Akta iz 1976. glasi:

„Europski parlament provjerava valjanost mandata članova Europskog parlamenta. U tu svrhu uzima u obzir rezultate koje su službeno objavile države članice te odlučuje o mogućim prigovorima podnesenima na temelju odredaba ovog Akta, uz izuzeće nacionalnih odredaba na koje Akt upućuje.” [neslužbeni prijevod]

- 12 Člankom 299. UEZ-a određuje se:

„1. Ovaj se Ugovor primjenjuje na [...] Kraljevinu Nizozemsku, [...]

2. Odredbe ovog Ugovora primjenjuju se na francuske prekomorske departmane, Azore, Madeiru i Kanarske otoke.

[...]

3. Na prekomorske zemlje i područja navedene u Prilogu II. ovom Ugovoru primjenjuje se poseban sustav pridruživanja utvrđen u dijelu četvrtom Ugovora.

[...]” [neslužbeni prijevod]

13 Aruba i Nizozemski Antili nalaze se na popisu u Prilogu II. Ugovoru o EZ-u, pod naslovom „Prekomorske zemlje i područja na koje se primjenjuju odredbe dijela četvrtog Ugovora”.

Nacionalno pravo

- 14 Člankom B1 nizozemskog zakona o izborima (Nederlandse Kieswet) određuje se sljedeće u pogledu izbora članova zastupničkog doma Nizozemskog parlamenta (Tweede Kamer der Staten-Generaal):

„Članove Tweede Kamer der Staten-Generaal biraju osobe koje su na dan podnošenja kandidatura nizozemski državljani i na dan izbora su navršile 18 godina, s iznimkom osoba koje na dan podnošenja kandidatura imaju stvarno boravište u Nizozemskim Antilima ili Arubi.

2. Navedeno se izuzeće ne primjenjuje na:

(a) nizozemske državljane koji u Nizozemskoj borave najmanje deset godina;

(b) nizozemske državljane koji rade u nizozemskoj javnoj službi u Nizozemskim Antilima ili Arubi i njihove bračne drugove, registrirane partnere ili životne suputnike te djecu, pod uvjetom da žive zajedno s njima.”

15 Što se tiče izbora za Europski parlament, člankom Y3 tog zakona određuje se:

„Pravo glasovanja imaju:

(a) osobe koje imaju pravo glasovati na izborima za članove Tweede Kamer der Staten-Generaal;

(b) osobe koje nisu nizozemski državljani i državljani su druge države članice Europske unije, pod uvjetom da:

1. imaju stvarno boravište u Nizozemskoj na dan podnošenja kandidatura,

2. na dan izbora su navršile 18 godina, i

3. nije im oduzeto biračko pravo u Nizozemskoj ili u državi članici čiji su državljani.”

O prethodnim pitanjima

16 U okviru spora pred sudom koji je uputio zahtjev tužitelji u glavnom postupku osporavaju to što im je odbijen upis na popis birača za izbore za članove Europskog parlamenta zbog toga što imaju boravište na Arubi. Ističu da su u skladu s člankom 17. stavkom 1. UEZ-a građani Europske unije. Tvrde da im se člankom 19. stavkom 2. UEZ-a, tumačenim u svjetlu članka 3. Protokola br. 1 uz EKLJP, priznaje pravo glasovanja na izborima za Europski parlament čak i ako imaju boravište na području koje je navedeno na popisu prekomorskih zemalja i područja (u daljnjem tekstu: PZP) u Prilogu II. Ugovoru.

17 Sud koji je uputio zahtjev priznaje da je, s obzirom na to da su izbori za članove Europskog parlamenta već održani, prekasno donijeti odluku kojom se poništava odbijanje upisa tužitelja u glavnom postupku u popis birača i time im omogućiti sudjelovanje na tim izborima. Međutim, ne isključuje mogućnost da bi im na temelju prava Zajednice trebalo dodijeliti naknadu štete (*rechtsherstel*).

18 U tim je okolnostima Raad van State odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Primjenjuje li se dio drugi Ugovora na osobe koje imaju državljanstvo države članice i borave ili imaju domicil na području koje pripada PZP-ovima iz članka 299. stavka 3. UEZ-a i ima posebne odnose s tom državom članicom?
2. Ako je odgovor na prvo pitanje negativan, mogu li države članice, uzimajući u obzir članak 17. stavak 1. drugu rečenicu UEZ-a, dodijeliti državljanstvo osobama koje borave ili imaju domicil u PZP-u iz članka 299. stavka 3. UEZ-a?
3. Mora li se članak 19. stavak 2. UEZ-u, s obzirom na članak 189. UEZ-a i članak 190. stavak 1. UEZ-a, tumačiti u smislu da – izuzimajući izuzetke koji nisu neuobičajeni u nacionalnim pravnim sustavima a odnose se između ostalog na gubitak biračkih prava zbog kaznene presude ili poslovne nesposobnosti – status građanina Unije automatski daje aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za Europski parlament, čak i ako predmetne osobe borave ili imaju domicil u PZP-u?
4. Je li članku 17. UEZ-a i članku 19. stavak 2. UEZ-a, čitanima zajedno i razmatranima u svjetlu članka 3. Protokola [br. 1 uz EKLJP] kako ga tumači Europski sud za ljudska prava, protivno da osobe koje nisu građani Unije imaju aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za Europski parlament?
5. Postavlja li pravo Zajednice zahtjeve u pogledu prirode ponovne uspostave prava (*rechtsherstel*) u slučaju kada nacionalni sud presudi – posebno uzimajući u obzir odgovore Suda na gore postavljena pitanja – da je osobama koje borave ili imaju domicil u Nizozemskim Antilima i Arubi i koje imaju nizozemsko državljanstvo neopravdano odbijen upis za izbore održane 10. lipnja 2004.?”

Postupak pred Sudom

- 19 Zasebnim dopisom od 13. srpnja 2004. kao i dopisom od 22. veljače 2005. Raad van State zatražio je od Suda da o zahtjevu za prethodnu odluku odluči u ubrzanom postupku, na temelju članka 104.a prvog stavka Poslovnika. Rješenjima predsjednika Suda od 23. kolovoza 2004. i 18. ožujka 2005. ti su zahtjevi odbijeni.

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

- 20 Svojim prvim pitanjem Raad van State pita primjenjuje li se dio drugi Ugovora, koji se odnosi na građanstvo Unije, na osobe koje imaju državljanstvo države članice i koje borave ili imaju domicil na području koje je jedan od PZP-ova iz članka 299. stavka 3. UEZ-a.

Očitovanja podnesena Sudu

- 21 Stranke u glavnom postupku te vlada Ujedinjene Kraljevine i Komisija Europskih zajednica tvrde da se dio drugi Ugovora primjenjuje na osobe koje imaju državljanstvo države članice i koje borave ili imaju domicil na području koje je jedan

od PZP-ova. Ističu da se člankom 17. stavkom 2. UEZ-a ne postavlja nijedan drugi uvjet da bi netko bio građanin Unije i imao prava dodijeljena Ugovorom, osim uvjeta državljanstva države članice. Stoga nije važno boravi li državljanin države članice u trećoj zemlji ili u PZP-u.

- 22 Nizozemska vlada kao prvo ističe da se prema Statuutu van het Koninkrijk der Nederlanden iz 1954. (u daljnjem tekstu: Statuut) Kraljevina Nizozemska sastoji od triju država, i to od Nizozemske, Nizozemskih Antila i Arube. Člankom 41. Statuuta određuje se da te tri države „samostalno uređuju svoja područja”. Tako Nizozemska ima svoj ustav, a Nizozemski Atili i Aruba svoj Staatsregeling. U Kraljevini svaka država, koja ima vlastiti parlament i upravu, uživa vlastite zakonodavne ovlasti osim kad je riječ o „pitanjima koja su u nadležnosti Kraljevine”, a koja su utvrđena Statuutom.
- 23 Državljanstvo je „pitanje koje je u nadležnosti Kraljevine” i njegovo je dodjeljivanje uređeno Zakonom Kraljevine o nizozemskom državljanstvu (Rijkswet op het Nederlandschap). To je „jedinствено državljanstvo”, što znači da nema razlike između stanovnika Arube i stanovnika Nizozemske koji se nalazi izvan Kraljevine.
- 24 Vanjski odnosi također su „pitanje koje je u nadležnosti Kraljevine”. Jedinu subjekt međunarodnog prava je Kraljevina Nizozemska. Međutim, u međunarodnim konvencijama Kraljevina može sklapati ugovore za svaku državu odvojeno. U praksi se to izvodi tako da se navodi „Kraljevina Nizozemska (za Nizozemsku)”, „Kraljevina Nizozemska (za Nizozemske Antile)” ili „Kraljevina Nizozemska (za Arubu)”. Iz toga proizlazi, s pravnog gledišta, da ugovor obvezuje samo predmetnu državu. U tom pogledu nizozemska vlada navodi da je Ugovor o EEZ-u, u njegovoj prvotnoj verziji, bio ratificiran isključivo za europsko područje Kraljevine i za Novu Gvineju, to jest uz navod „za Kraljevinu Nizozemsku (za Nizozemsku i Novu Gvineju)”. Osim toga, predložila je i akt o ratifikaciji Ugovora o Europskoj uniji, koji je kraljica odobrila „za Kraljevinu Nizozemsku (za Nizozemsku)”.
- 25 Po mišljenju nizozemske vlade teritorijalno područje primjene Ugovora o EZ-u, a posebno njegovog dijela drugog, mora se odrediti u skladu s člankom 299. UEZ-a, ali uzimajući u obzir i isprave o ratifikaciji Ugovora. Proučavanje tih isprava pokazuje da ni izvorni Ugovor ni Ugovor o Europskoj uniji nisu bili ratificirani za Arubu. Stoga se Ugovor o EZ-u ne primjenjuje na područje te države, uz izuzetak posebnih sporazuma o pridruživanju koji su utvrđeni u dijelu četvrtom Ugovora.
- 26 U tom je pogledu bez učinka činjenica da je Kraljevina Nizozemska uvela jedinstveno državljanstvo. Nizozemski državljanin iz Arube ili Nizozemskih Antila ima nizozemsko državljanstvo i stoga je i državljanin Unije, ali to ne znači da u svakom trenutku ima pravo na sva prava povezana s građanstvom Unije. Dokle god se predmetna osoba nalazi na području Arube ili Nizozemskih Antila Ugovor nema nikakvog učinka na njegovu situaciju. Međutim, kad bi napustio područje Arube ili Nizozemskih Antila mogao bi tražiti prava povezana s građanstvom Unije.

Odgovor Suda

- 27 Člankom 17. stavkom 1. drugom rečenicom UEZ-a određuje se da je „[s]vaka osoba koja ima državljanstvo neke države članice građanin [...] Unije” [neslužbeni

prijevod]. U vezi s tim nije relevantno to što državljanin države članice boravi ili ima boravište na području koje je jedan od PZP-ova iz članka 299. stavka 3. UEZ-u.

- 28 Osim toga, člankom 17. stavkom 2. UEZ-a određuje se da građani Unije uživaju prava i podliježu dužnostima predviđenima Ugovorom.
- 29 Iz toga slijedi da na prvo pitanje treba odgovoriti da se osobe koje imaju državljanstvo države članice i koje borave ili imaju domicil na području koje je jedan od PZP-ova iz članka 299. stavka 3. UEZ-a mogu pozivati na prava koja se građanima Unije priznaju u dijelu drugom Ugovora.

Drugo pitanje

- 30 Ovo pitanje, koje se odnosi na pravo država članica da s obzirom na članak 17. stavak 1. drugu rečenicu UEZ-a dodjeljuju svoje državljanstvo osobama koje borave ili imaju domicil u PZP-ovima iz članka 299. stavka 3. UEZ-a, postavljeno je u slučaju da Sud odluči da se dio drugi Ugovora ne primjenjuje na osobe koje imaju državljanstvo države članice i borave ili imaju domicil na području koje je jedan od PZP-ova.
- 31 Uzimajući u obzir odgovor na prvo pitanje, nije potrebno odgovarati na drugo pitanje.

Treće pitanje

- 32 Svojim trećim pitanje Raad van State pita treba li članak 19. stavak 2. UEZ-a, čitan s obzirom na članak 189. UEZ-a i članak 190. stavak 1. UEZ-a, tumačiti u smislu da građanin Unije koji boravi ili ima domicil u PZP-u ima aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za Europski parlament.

Očitovanja podnesena Sudu

- 33 Tužitelji u glavnom postupku tvrde da Aruba, iako je PZP u smislu Ugovora, podliježe zakonodavstvu koje uređuje pitanja u nadležnosti Kraljevine, kao što su obrana i vanjski odnosi, i na koje utječe pravo Zajednice. Propisi Zajednice utječu i na unutarnje zakonodavstvo, što opravdava da nizozemski državljani iz Arube mogu glasovati na izborima za članove Europskog parlamenta u skladu s člankom 3. Protokola br. 1 uz EKLJP. Isto tako ukazuju na diskriminaciju čije su žrtve nizozemski državljani iz Arube i Nizozemskih Antila. Navode kao primjer da nizozemski državljanin iz Antila ima odnosno nema pravo glasovati ovisno o tome živi li na francuskom ili nizozemskom dijelu otoka Saint-Martin/Sint-Maarten.
- 34 Nizozemska vlada navodi da biračko pravo ne spada u pitanja u nadležnosti Kraljevine, nego je u nadležnosti države u smislu Statuuta. Člankom 46. Statuuta u vezi s tim određuje se da predstavnička tijela država biraju nizozemski državljani s boravištem u predmetnoj državi. Prema stavku 2. tog članka države imaju mogućnost priznati biračko pravo i nizozemskim državljanima koji nemaju boravište u predmetnoj državi. Nizozemski zakon o izborima izvršava tu mogućnost u ograničenoj mjeri dajući biračko pravo osobama s boravištem u Arubi i Nizozemskim Antilima koje su više od 10 godina živjele u Nizozemskoj.

- 35 Nizozemska i francuska vlada, vlada Ujedinjene Kraljevine i Komisija smatraju da pravo Zajednice ne zahtijeva da biračko pravo bude dodijeljeno državljanima država članica koji nemaju boravište na području na koje se primjenjuje zakonodavstvo Zajednice. Državljanin koji ima boravište u PZP-u ne može imati takvo pravo na temelju članka 19. stavka 2. UEZ-a, čija je jedina namjena jamčiti da državljani Unije koji borave u drugoj državi članici imaju biračko pravo pod jednakim uvjetima kao i državljani te države članice.
- 36 Nizozemska vlada, vlada Ujedinjene Kraljevine i Komisija podsjećaju osim toga da se članak 189. UEZ-a i članak 190. stavak 1. UEZ-a, kao i opće odredbe Ugovora, primjenjuju na PZP-ove samo uz izričito upućivanje (presude od 12. veljače 1992., Leplat, C-260/90, Zb., str. I-643., t. 10. i od 22. studenoga 2001., Nizozemska/Vijeće, C-110/97, Zb., str. I-8763., t. 49.). Smatraju da, s obzirom na činjenicu da se Ugovor ne primjenjuje na Arubu i da pridruživanje PZP-ova ne daje nikakvu ulogu Europskom parlamentu, potonji se ne može smatrati „zakonodavnim tijelom” u smislu članka 3. Protokola br. 1 uz EKLJP na izborima na kojima imaju pravo sudjelovati osobe s boravištem u PZP-ovima (vidjeti presudu Europskog suda za ljudska prava od 18. veljače 1999., Matthews/Ujedinjena Kraljevina, *Recueil des arrêts et décisions* 1999-I).
- 37 U svakom slučaju, Zajednica je samo djelomično izvršila ovlast koja joj je člankom 190. stavkom 4. UEZ-a dodijeljena za donošenje jedinstvenog izbornog postupka. Akt iz 1976. ne sadržava nijednu odredbu kojom se pobliže određuje koje osobe imaju biračko pravo, tako da se primjenjuju samo nacionalne odredbe. Njima se osobito mogu predvidjeti uvjeti u pogledu boravišta.
- 38 Nizozemska i francuska vlada, vlada Ujedinjene Kraljevine i Komisija smatraju da se pravo Zajednice međutim nije protivno da države članice dodjeljuju biračko pravo građanima Unije koji imaju boravište u trećoj zemlji ili u PZP-u. S tim u vezi francuska vlada navodi da francuski zakon o izborima za članove Europskog parlamenta upućuje na francuski izborni kodeks koji ne pravi razliku između Francuza koji žive u matičnoj zemlji i drugih Francuza. Tako Francuzi koji žive u prekomorskom departmanu ili PZP-u sudjeluju na izborima za Europski parlament pod jednakim uvjetima kao i Francuzi koji žive u matičnoj zemlji.
- 39 Komisija podsjeća, međutim, da države članice moraju uzeti u obzir opća načela prava Zajednice. U skladu s općim načelom jednakog postupanja nacionalni zakonodavac koji odluči proširiti biračko pravo na izborima za Europski parlament na svoje državljane koji imaju boravište u trećoj zemlji mora isto tako dodijeliti to biračko pravo i svojim državljanima koji imaju boravište u PZP-u. To se mora učiniti *a fortiori* zbog posebne povezanosti između PZP-ova i Zajednice. U ovom slučaju, budući da nizozemski zakonodavac svim nizozemskim državljanima koji nemaju boravište u Arubi ili Nizozemskim Antilima, neovisno o tome gdje im je boravište, daje pravo sudjelovanja na navedenim izborima, to bi se pravo moralo dodijeliti i nizozemskim državljanima iz Arube i iz Nizozemskih Antila. U protivnom bi zakonodavstvo sadržavalo neopravdanu diskriminaciju između, na primjer, Nizozemca koji ima boravište u New Yorku i Nizozemca koji ima boravište u Arubi.

Odgovor Suda

- 40 Valja ustvrditi da odredbe Ugovora ne sadržavaju pravilo koje izričito i precizno određuje tko ima aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za Europski parlament.
- 41 Članak 190. stavak 4. UEZ-a odnosi se na postupak u vezi s tim izborima. U skladu s tom odredbom članovi Europskog parlamenta biraju se općim neposrednim izborima prema jedinstvenom postupku u svim državama članicama ili u skladu s načelima koja su zajednička svim državama članicama.
- 42 Člankom 1. Akta iz 1976. određuje se da se članovi Europskog parlamenta biraju na temelju proporcionalne zastupljenosti te da se izbor provodi neposrednim općim glasovanjem koje je slobodno i tajno. Prema članku 8. Akta iz 1976. izborni postupak u svakoj državi članici uređuju, podložno odredbama tog Akta, odredbe nacionalnog prava, pri čemu te odredbe, u kojima se mogu uzeti u obzir posebne okolnosti u državama članicama, ne smiju utjecati na u osnovi proporcionalnu prirodu izbornog sustava.
- 43 Međutim, ni člankom 190. UEZ-a ni Aktom iz 1976. ne određuje se izričito i precizno tko ima aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za Europski parlament.
- 44 U tom se smislu iz članka 189. UEZ-a i 190. UEZ-a, koji se odnose na Europski parlament i u kojima se navodi da se on sastoji od predstavnika naroda država članica, ne može izvući jasan zaključak jer izraz „narodi”, koji nije definiran, može imati različita značenja u državama članicama i na jezicima Unije.
- 45 Iz navedenih razmatranja proizlazi da je, prema trenutačnom stanju prava Zajednice, određivanje osoba koje imaju aktivno i pasivno biračko pravo u nadležnosti svake države članice u skladu s pravom Zajednice. Valja međutim provjeriti je li tom pravu protivna situacija poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, u kojoj nizozemski državljani s boravištem u Arubi nemaju aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za Europski parlament.
- 46 Najprije je potrebno posjetiti da se na PZP-ove primjenjuje poseban sustav pridruživanja utvrđen u dijelu četvrtom Ugovora (članci od 182. UEZ-a do 188. UEZ-a), tako da se na njih ne primjenjuju opće odredbe Ugovora, osim ako je to izričito navedeno (vidjeti gore navedene presude Leplat, t. 10. i Nizozemska/Vijeće, t. 49.).
- 47 Iz navedenog proizlazi da se članci 189. UEZ-a i 190. UEZ-a ne primjenjuju na te zemlje i područja te da države članice nisu obvezne u njima održavati izbore za Europski parlament.
- 48 To tumačenje nije protivno članku 3. Protokola br. 1 uz EKLJP. Naime, budući da se odredbe Ugovora ne primjenjuju na PZP-ove, Europski parlament se ne može smatrati njihovim „zakonodavcem” u smislu te odredbe. Suprotno tome, stanovnici tih zemalja i područja mogu se posredstvom tijela koje ih predstavljaju izraziti unutar tijela uspostavljenih u okviru pridruživanja PZP-a Zajednici.
- 49 U tom se pogledu ne može valjano prigovarati da pravo Zajednice utječe na pravo koje se primjenjuje u Arubi. Taj utjecaj može proizlaziti iz odredaba prava Zajednice koje su postale primjenjive u PZP-ovima u okviru pridruživanja. Kad je riječ o drugim odredbama tog prava, kao što je u točki 161. svojeg mišljenja nezavisni odvjetnik

istaknuo upućivanjem na točku 34. gore navedene presude Matthews/Ujedinjena Kraljevina, posredan utjecaj nekog zakonodavstva nije dovoljan da bi se smatralo da se to zakonodavstvo tiče stanovnika na isti način kao zakonodavstvo koje je donijela lokalna zakonodavna skupština.

- 50 Isto tako, argumenti se ne mogu temeljiti na činjenici da druge države članice održavaju izbore za Europski parlament u PZP-ovima s kojima održavaju posebne odnose. Naime, budući da Ugovor ne sadržava posebne odredbe u tom pogledu, države članice same donose pravila koja su najbolje prilagođena njihovoj ustavnoj strukturi.
- 51 Drugo, kad je riječ o aktivnom i pasivnom biračkom pravu na izborima za Europski parlament koje organizira Nizozemska, ono je određeno nizozemskim zakonom o izborima i sadržava uvjete jednake onima koji vrijede za izbore članova zastupničke skupštine Nizozemskog parlamenta, što znači da se to aktivno i pasivno biračko pravo ne priznaje nizozemskim državljanima koji imaju stvarno boravište u Nizozemskim Antilima ili Arubi.
- 52 Kao što je istaknuto u točkama od 41. do 44. ove presude, ni u člancima 189. UEZ-a i 190. UEZ-a ni u Aktu iz 1976. ne navodi se izričito i precizno tko ima aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za Europski parlament. Osim toga, odredbe dijela drugog Ugovora koje se odnose na građanstvo Unije ne dodjeljuju građanima Unije bezuvjetno aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za Europski parlament.
- 53 Članak 19. stavak 2. UEZ-a, na koji se upućuje u postavljenom prethodnom pitanju, ograničava se na to da se na aktivno i pasivno biračko pravo primjenjuje načelo nediskriminacije na temelju državljanstva, propisujući da svaki građanin Unije koji boravi u nekoj državi članici čiji nije državljanin ima u toj državi članici aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za Europski parlament, pod jednakim uvjetima kao i državljani te države. Člankom 3. prvim stavkom točkom (b) Direktive 93/109 u tom pogledu određuje se da svaki državljanin Unije koji nije državljanin države članice boravišta [u kojoj ima boravište], ali u odnosu na aktivno i pasivno biračko pravo zadovoljava iste uvjete kao što su oni koje ta država zakonodavstvom nameće svojim državljanima, ima aktivno i pasivno biračko pravo u državi članici boravišta [u kojoj ima boravište]. Isto tako, članak 5. navedene Direktive jasno se temelji na pretpostavci da država članica može zahtijevati određeno vrijeme boravka „na izbornom području” kao uvjet za biračko pravo. Iz navedenog preispitivanja članka 19. stavka 2. UEZ-a i odredaba donesenih za njegovu provedbu proizlazi da se ta odredba Ugovora ne primjenjuje na građanina Unije koji ima boravište u PZP-u i želi ostvariti biračko pravo u državi članici čiji je državljanin.
- 54 Kao što je nezavisni odvjetnik istaknuo u točkama 157. i 158. svojeg mišljenja, članku 3. Protokola br. 1 uz EKLJP nije protivno da države ugovarateljice primjenjuju kriterij boravišta kako bi ograničile krug osoba koje imaju aktivno i pasivno biračko pravo. Izjašnjavajući se o biračkom pravu, Europski sud za ljudska prava u tom je pogledu smatrao da je obveza da se na nacionalnom području ima boravište da bi se moglo glasovati uvjet koji sam po sebi nije nerazuman ili proizvoljan i opravdan je zbog više razloga (presuda Suda za ljudska prava od 19. listopada 2004. u predmetu Melnitchenko/Ukrajina, *Recueil des arrêts et décisions* 2004-X, t. 56.). Isto tako je

potvrdio da se za pasivno biračko pravo mogu propisati stroži uvjeti nego za aktivno biračko pravo (gore navedena presuda Melnitchenko/Ukrajina t. 57.).

- 55 Imajući u vidu navedene elemente, kriterij povezan s boravištem u načelu nije neprimjeren za određivanje osoba koje imaju aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za Europski parlament.
- 56 Tužitelji u glavnom postupku i Komisija tvrde, međutim, da nizozemski zakon o izborima krši načelo jednakog postupanja jer priznaje aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za Europski parlament svim nizozemskim državljanima koji imaju boravište u trećoj zemlji, dok takvo pravo ne priznaje nizozemskim državljanima koji imaju boravište u Nizozemskim Antilima ili Arubi.
- 57 U tom pogledu valja podsjetiti da načelo jednakog postupanja ili nediskriminacije, koje je jedno od općih načela prava Zajednice, zahtijeva da se prema usporedivim situacijama ne postupa različito te da se prema različitim situacijama ne postupa jednako, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano (presude od 6. prosinca 2005., ABNA i dr., C-453/03, C-11/04, C-12/04 i C-194/04, Zb., str. I-10423., t. 63. i od 10. siječnja 2006., IATA i ELFAA, C-344/04, Zb., str. I-403., t. 95.).
- 58 U konkretnom slučaju, relevantni elementi za usporedbu su nizozemski državljanin koji ima boravište u Nizozemskim Antilima ili Arubi i nizozemski državljanin koji ima boravište u trećoj zemlji. Zajedničko im je to da su nizozemski državljani koji nemaju boravište na području Nizozemske. Ipak, prema tim dvjema osobama postupa se različito, pa tako druga osoba ima aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za Europski parlament koji se organiziraju u Nizozemskoj, dok prva osoba nema to pravo. Takvo različito postupanje mora biti objektivno opravdano.
- 59 Na raspravi je nizozemska vlada navela da je cilj nizozemskog zakona o izborima omogućiti glasovanje nizozemskim državljanima iz Nizozemske koji borave u inozemstvu jer se pretpostavlja da su ti državljani još uvijek povezani s nizozemskim društvom. Međutim, iz objašnjenja koje je na raspravi dala navedena vlada isto tako proizlazi da nizozemski državljanin koji je premjestio svoje boravište iz Arube u treću zemlju ima biračko pravo na istoj osnovi kao i nizozemski državljanin koji je svoje boravište premjestio iz Nizozemske u treću zemlju, dok nizozemski državljanin s boravištem u Arubi nema to pravo.
- 60 U tom je pogledu cilj koji slijedi nizozemski zakonodavac, a to je dodijeliti aktivno i pasivno biračko pravo nizozemskim državljanima koji imaju ili su imali veze s Nizozemskom, u okviru diskrecijskog prava kojim zakonodavac raspolaže u pogledu organiziranja izbora. Međutim, treba ustvrditi da nizozemska vlada nije dovoljno dokazala da za različito postupanje prema nizozemskim državljanima koji imaju boravište u trećoj zemlji i onima koji imaju boravište u Nizozemskim Antilima ili Arubi postoji objektivno opravdanje i da stoga ne predstavlja povredu načela jednakog postupanja.
- 61 Imajući u vidu navedeno, na treće pitanje valja odgovoriti da iako pravu Zajednice prema njegovom trenutačnom stanju nije protivno da države članice, poštujući pravo Zajednice, određuju uvjete aktivnog i pasivnog biračkog prava na izborima za Europski parlament prema kriteriju boravišta na području na kojemu se održavaju

izbori, načelo jednakog postupanja sprječava, međutim, da izabrani kriteriji dovode do različitog postupanja prema državljanima koji se nalaze u usporedivim situacijama, osim ako je to različito postupanje objektivno opravdano.

Četvrto pitanje

- 62 Svojim četvrtim pitanje Raad van State pita je li protivno članku 17. UEZ-a i članku 19. stavku 2. UEZ-a, koji se razmatraju u svjetlu članka 3. Protokola br. 1 uz EKLJP, da osobe koje nisu građani Unije imaju aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za Europski parlament.
- 63 Kao što su navele nizozemska vlada i Komisija, valja ustvrditi da ovo pitanje nije povezano sa sporom u glavnom postupku jer su tužitelji u glavnom postupku građani Unije te nema potrebe odgovarati na ovo pitanje.
- 64 U svakom slučaju, Sud je danas donio presudu u predmetu Španjolska/Ujedinjena Kraljevina, C-145/04 (presuda od 12. rujna 2006., Zb., I-7917.), koja sadržava pojašnjenja u vezi s tim, ako budu potrebna.

Peto pitanje

- 65 Svojim petim pitanjem Raad van State pita postavlja li pravo Zajednice zahtjeve u pogledu prirode ponovne uspostave prava (*rechtsherstel*) u slučaju kada nacionalni sud presudi – posebno uzimajući u obzir odgovore Suda na gore postavljena pitanja – da je osobama koje borave ili imaju domicil u Nizozemskim Antilima i Arubi neopravdano odbijen upis u popis birača za izbore za članove Europskog parlamenta od 10. lipnja 2004
- 66 U tom pogledu iz članka 12. Akta iz 1976. proizlazi da Europski parlament odlučuje samo o sporovima koji se odnose na izbore, a koji se eventualno temelje na odredbama tog Akta, izuzimajući nacionalne odredbe na koje taj Akt upućuje. Budući da određivanje nositelja aktivnog i pasivnog biračkog prava na izborima za Europski parlament pripada u nadležnost svake države članice, proizlazi da i sporovi koji se odnose na nacionalne odredbe kojima se određuju ti nositelji prava pripadaju u područje nacionalnog prava.
- 67 Stoga, u nedostatku propisa Zajednice u području sporova koji se odnose na aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za Europski parlament, na nacionalnom je pravnom poretku svake države članice da odredi nadležne sudove i postupovna pravila za pravna sredstva namijenjena zaštiti prava pojedinaca koja proizlaze iz prava Zajednice, pod uvjetom da, prvo, ta pravila nisu nepovoljnija od onih koja se odnose na prava koja proizlaze iz nacionalnog pravnog poretka (načelo ekvivalentnosti) i, drugo, da u praksi ne onemogućuju ili pretjerano otežavaju ostvarivanje prava koja se dodjeljuju pravnom poretkom Zajednice (načelo djelotvornosti)) (vidjeti osobito presudu od 8. studenoga 2005., Leffler, C-443/03, Zb., str. I-9611., t. 49. i 50.).
- 68 U pogledu eventualne ponovne uspostave prava (*rechtsherstel*) osobe kojoj je zbog nacionalne odredbe koja je u suprotnosti s pravom Zajednice odbijen upis u popis birača za izbor članova Europskog parlamenta, ta se ponovna uspostava prava može provesti u skladu s uvjetima i detaljnim pravilima nacionalnog prava, pri čemu ti

uvjeti i pravila moraju biti u skladu s načelom ekvivalentnosti i djelotvornosti (u tom smislu vidjeti presudu od 9. studenoga 1983., San Giorgio, 199/82, Zb., str. 3595.). Kako bi odredio u kojoj se mjeri prava trebaju ponovno uspostaviti, nacionalnom sudu mogu biti korisna detaljna pravila o ponovnoj uspostavi prava koja su utvrđena za slučajeve povrede nacionalnih pravila u okviru izbora za institucije države članice.

- 69 U tom kontekstu treba također podsjetiti da je načelo odgovornosti države članice za štetu nanесenu pojedincima zbog povrede prava Zajednice za koju je ona odgovorna svojstveno sustavu Ugovora te je, stoga, država članica dužna popraviti prouzročenu štetu ako povrijeđeno pravno pravilo ima za cilj dodjeljivanje prava pojedincima, povreda je dovoljno ozbiljna i postoji izravna uzročna veza između povrede obveze države i štete koju su pretrpjele oštećene strane (presude od 5. ožujka 1996., Brasserie du pêcheur et Factortame, C-46/93 i C-48/93, Zb., str. I-1029., t. 31. i 51. i od 30. rujna 2003., Köbler, C-224/01, Zb., str. I-10239., t. 30. i 51.), pri čemu nije isključeno da država može, na temelju nacionalnog prava, snositi odgovornost pod manje strogim uvjetima (gore navedena presuda Brasserie du pêcheur et Factortame, t. 66.).
- 70 Uz poštovanje prava na naknadu koje se temelji izravno na pravu Zajednice kada su ispunjeni uvjeti navedeni u prethodnoj točki, država mora popraviti posljedice prouzročene štete u okviru nacionalnih propisa o odgovornosti, pri čemu uvjeti utvrđeni nacionalnim zakonodavstvom u području nadoknade šteta ne smiju biti nepovoljniji od onih koji se odnose na slične nacionalne zahtjeve i ne smiju biti oblikovani tako da u praksi onemogućuju ili pretjerano otežavaju dobivanje naknade (gore navedena presuda Brasserie du pêcheur et Factortame, t. 67.)
- 71 Na peto pitanje valja stoga odgovoriti da je na nacionalnom pravu svake države članice da utvrdi mjere koje omogućuju ponovnu uspostavu prava osobe koja zbog nacionalne odredbe koja je protivna pravu Zajednice nije bila upisana u popis birača za izbore za članove Europskog parlamenta od 10. lipnja 2004. i time je bila isključena iz sudjelovanja na tim izborima. Te mjere, koje mogu uključivati naknadu štete prouzročene povredom prava Zajednice za koju je odgovorna država, moraju poštovati načela ekvivalentnosti i djelotvornosti.

Troškovi

- 72 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

- 1. Osobe koje imaju državljanstvo države članice i borave ili imaju domicil na području koje je jedno od prekomorskih zemalja i područja iz članka 299. stavka 3. UEZ-a mogu se pozivati na prava koja se građanima Unije priznaju u dijelu drugom Ugovora o EZ-u.**
- 2. Iako pravu Zajednice prema njegovom trenutačnom stanju nije protivno da države članice, poštujući pravo Zajednice, određuju uvjete aktivnog i pasivnog biračkog prava na izborima za Europski parlament prema**

kriteriju boravišta na području na kojemu se održavaju izbori, načelo jednakog postupanja sprječava, međutim, da izabrani kriteriji dovode do različitog postupanja prema državljanima koji se nalaze u usporedivim situacijama, osim ako je to različito postupanje objektivno opravdano.

3. Na nacionalnom je pravu svake države članice da utvrdi mjere koje omogućuju ponovnu uspostavu prava osobe koja zbog nacionalne odredbe koja je protivna pravu Zajednice nije bila upisana u popis birača za izbore za članove Europskog parlamenta od 10. lipnja 2004. i time je bila isključena iz sudjelovanja na tim izborima. Te mjere, koje mogu uključivati naknadu štete prouzročene povredom prava Zajednice za koju je odgovorna država, moraju poštovati načela ekvivalentnosti i djelotvornosti.

[Potpisi]

* Jezik predmeta: nizozemski.