

KOHTUJURISTI ETTEPANEK  
ANTONIO TIZZANO  
esitatud 6. aprillil 2006 <sup>1</sup>

Sisukord

I.	Õiguslik raamistik .....	I - 7922
A.	Rahvusvaheline õigus .....	I - 7922
B.	Ühenduse õigus .....	I - 7922
	i) Euroopa Liidu kodakondsus .....	I - 7922
	ii) Euroopa Parlamendi valimised .....	I - 7923
	iii) EÜ asutamislepingu territoriaalne kohaldamisala .....	I - 7925
C.	Siseriiklik õigus .....	I - 7926
	Kohtuasi C-145/04 .....	I - 7926
	Gibraltari õiguslik seisund .....	I - 7926
	2003. aasta EPRA .....	I - 7926
	Kohtuasi C-300/04 .....	I - 7927
	Madalmaade Kuningriigi konstitutsiooniline kord .....	I - 7927
	Madalmaade valimisseadus .....	I - 7927
II.	Asjaolud ja menetlus .....	I - 7929
A.	Kohtuasi C-145/04 .....	I - 7929
B.	Kohtuasi C-300/04 .....	I - 7931

<sup>1</sup> — Algkeel: itaalia.

HISPAANIA VS. ÜHENDKUNINGRIIK

III.	Õiguslik analüüs .....	I - 7932
A.	Sissejuhatavad märkused .....	I - 7932
B.	Kohtuasi C-145/04 .....	I - 7933
	Sissejuhatus .....	I - 7933
	Esimene väide .....	I - 7934
	i) Esialgsed märkused .....	I - 7934
	ii) Ühenduse kodanike hääletamisõigus Euroopa Parlamendi valimistel .....	I - 7935
	iii) Hääletamisõiguse kolmandate riikide kodanikele laiendamise võimalus .....	I - 7937
	iv) Selle õiguse laiendamise tingimused .....	I - 7941
	v) Hääletamisõiguse laiendamise piirid .....	I - 7943
	Teine väide .....	I - 7945
C.	Kohtuasi C-300/04 .....	I - 7949
	Sissejuhatus .....	I - 7949
	Neli esimest küsimust .....	I - 7951
	Viies küsimus .....	I - 7958
IV.	Kohtukulud kohtuasjas C-145/04 .....	I - 7959
V.	Ettepanek .....	I - 7959

1. EÜ artikli 227 alusel algatatud kohtuasjas C-145/04 heidab Hispaania Kuningriik Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigile ette, et see rikkus ühenduse õigust üksikasjalike eeskirjadega Gibraltari elanike osalemise kohta

Euroopa Parlamendi valimistel, ja eelkõige sellega, et lubas hääletada ka isikutel, kes elavad sellel territooriumil, kuid kellel ei ole mõne liikmesriigi ja seega liidu kodakondsust.

2. Kohtuasjas C-300/04 esitas Hollandse Raad van State 13. juuli 2004. aasta määrusega EÜ artikli 234 alusel Euroopa Kohtule viis küsimust, et saada teada, kas liikmesriik (käesoleval juhul Madalmaad) peab andma hääletamisõiguse Euroopa Parlamendi valimistel isikutele, kellel on küll liidu kodakondsus, aga kes elavad mõnel ülemereterritooriumil (käesoleval juhul Arubal), mille suhtes kohaldatakse ühendusega assotsieerimise erikorda.

konventsiooni esimese lisaprotokoll (edaspidi „EIÕK lisaprotokoll nr 1”) artiklit 3, mis sätestab:

„Kõrged lepinguosalised kohustuvad mõistlike ajavahemike järel läbi viima salajase hääletamisega vabu valimisi tingimustel, mis tagavad rahva vaba tahteavalduse seadusandja valimisel”.

3. Kuigi kummalgi kohtuasjal on omad ilmsed iseärasused, pean sobivaks analüüsida neid koos, sest mulle näib, et need mõlemad tõstatavad — kuigi erinevast, et mitte öelda vastandlikust vaatevinklist — olulisi küsimusi, mis käsitlevad hääletamisõigust Euroopa Parlamendi valimistel ning eelkõige selle andmise ja kasutamise tingimusi.

## B. Ühenduse õigus

5. Tuleb tsiteerida ka kolme ühenduse õigusnormide rühma: liidu kodakondsust, Euroopa Parlamendi valimisi ja EÜ asutamislepingu territoriaalset kohaldamisala käsitlevaid norme.

## I. Õiguslik raamistik

i) Euroopa Liidu kodakondsus

### A. Rahvusvaheline õigus

6. EL artikkel 17 sätestab:

4. Seoses käesolevate kohtuasjadega tuleb kõigepealt meenutada Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse

„1. Käesolevaga kehtestatakse liidu kodakondsus. Iga isik, kellel on mõne liikmesriigi kodakondsus, on liidu kodanik. Liidu kodakondsus täiendab, kuid ei asenda liikmesriigi kodakondsust.

2. Liidu kodanikel on käesoleva lepinguga antud õigused ja sellest tulenevad kohustused.”

7. Selle kohta meenutan ka, et „küsimust, kas isikul on ühe või teise liikmesriigi kodakondsus, reguleeritakse ainult lähtudes asjaomase liikmesriigi siseriiklikust õigusest. Liikmesriigid võivad teavitamise eesmärgil täpsustada, missuguseid isikuid tuleb pidada nende kodanikeks ühenduse taotletud eesmärkidel, esitades eesistujariigile deklaratsiooni; nad võivad oma deklaratsiooni vajadusel muuta”.<sup>2</sup> [mitteametlik tõlge]

8. EÜ artikli 19 lõige 2 näeb ette:

„Ilma et see piiraks artikli 190 lõike 4 ja selle rakendamiseks vastuvõetud sätete kohaldamist, on igal liidu kodanikul, kes elab liikmesriigis, mille kodanik ta ei ole, selles liikmesriigis Euroopa Parlamendi valimistel õigus valida ja olla valitud samadel tingimustel kui selle riigi kodanikel. Seda õigust kasutatakse vastavalt nõukogu poolt ühehäälselt komisjoni ettepaneku põhjal ja pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga vastuvõetud üksikasjalikule korrale; nimetatud korras

võib ette näha erandeid, kui neid õigustavad liikmesriigi eriomased probleemid”<sup>3</sup>.

ii) Euroopa Parlamendi valimised

9. EÜ artikli 189 esimene lõik sätestab:

„Euroopa Parlament, mis koosneb ühenduseks liitunud riikide rahvaste esindajatest, kasutab talle käesoleva lepinguga antud volitusi”.

10. EÜ artiklis 190 on seejärel lisatud:

„1. Ühenduseks liitunud riikide rahvaste esindajad valitakse Euroopa Parlamenti otsestel ja üldistel valimistel.

[...]

2 — Vt Maastrichti lepingule lisatud deklaratsioon nr 2 liikmesriigi kodakondsuse kohta (EÜT 1992, C 191, lk 45).

3 — Vastavalt sellele õigusnormile võttis nõukogu vastu 6. detsemberi 1993. aasta direktiivi 93/109/EÜ, millega sätestatakse üksikasjalik kord, mille alusel liikmesriigis elavad, kuid selle riigi kodakondsuseta liidu kodanikud saavad kasutada õigust hääletada ja kandideerida Euroopa Parlamendi valimistel (EÜT 1993, L 329, lk 34; ELT erivaljaanne 20/01, lk 7).

4. Euroopa Parlament koostab ettepaneku otsesteks ja üldisteks valimisteks ühtse menetluse kohaselt kõikides liikmesriikides või kõikidele liikmesriikidele ühistel põhimõtetel.

kõikidele liikmesriikidele ühised”, mis käsitlesid eelkõige hääletussüsteemi võrdelisust (artikkel 1), volituste kehtivusaja kestust (artikkel 5), valitute liikmeks mittedobivuse tingimusi (artikkel 7), valimisperioodi (artikkel 10) ja hääletu- gemise algushetke (artikkel 11).

Saanud nõusoleku Euroopa Parlamen- dilt, kes teeb otsuse oma liikmete hääleteenamusega, määrab nõukogu ühe- häälselt asjakohased sätted, mida ta soovib liikmesriikidel vastu võtta koos- kõlas nende põhiseadusest tulenevate nõuetega”.

12. 1976. aasta aktiga „korraldamata küsimustes” on liikmesriikidel õigus „kohaldada oma siseriiklike õigus- norme” (otsuse 2002/772 põhjendus 1).

11. Selleks et Euroopa Parlamenti (mida tookord nimetati assambleeks) oleks võimalik valida otsestel ja üldistel vali- mistel, võtsid nõukoguna kokku tulnud liikmesriikide esindajad vastu 20. sep- tembri 1976. aasta otsuse 76/787/ESTÜ, EMÜ, Euratom, pealkirjaga „Akt, mis käsitleb Euroopa Parlamendi liikmete otsest ja üldist valimist”<sup>4</sup>, mida on viimati muudetud nõukogu otsu- sega 2002/772/EÜ, Euratom<sup>5</sup> (edaspidi „1976. aasta akt”). Nagu siiski teada, ei kehtestatud selle otsusega ühtset vali- mismenetlust, vaid piirduti sellega, et sätestati mõned „põhimõtted, mis on

13. 1976. aasta akti artikkel 8 sätestab:

„Kui käesoleva akti muudest sätetest ei tulene teisiti, reguleeritakse igas liikmes- riigis valimismenetlust siseriiklike õigus- normidega.

4 — EÜT L 278, lk 1.

5 — Nõukogu 25. juuni ja 23. septembri 2002. aasta otsus 2002/772/EÜ, Euratom, millega muudetakse esindajate otsest ja üldist Euroopa Parlamenti valimist käsitlevat akti, mis on lisatud otsusele 76/787/ESTÜ, EMÜ, Euratom (EÜT L 283, lk 1; ELT eriväljaanne 01/04, lk 137).

Need siseriiklikud õigusnormid, milles võidakse vajaduse korral arvesse võtta liikmesriikide eripära, ei mõjuta üldiselt hääletussüsteemi võrdelisust”.

14. Lõpuks tuleb meenutada 1976. aasta akti II lisa, mis sätestab:

„Ühendkuningriik kohaldab käesoleva akti sätteid üksnes Ühendkuningriigi suhtes”.

iii) EÜ asutamislepingu territoriaalne kohaldamisala

15. EÜ artiklis 299 on kindlaks määratud asutamislepingu territoriaalne kohaldamisala, sätestades üldiselt, et seda kohaldatakse liikmesriikide suhtes (lõige 1).

16. Kõnesoleval juhul tuleb viidata eelkõige selle artikli lõigetele 3 ja 4, mis sätestavad:

„Käesoleva lepingu neljandas osas määratud assotsieerimise erikorda kohaldatakse käesoleva lepingu II lisas loetletud ülemeremaade ja -territooriumide suhtes.

4. Käesoleva lepingu sätteid kohaldatakse Euroopa territooriumide suhtes, mille välissuhete eest vastutab liikmesriik.

[...]”.

17. Seoses kohtuasjaga C-145/04 tuleb veel meenutada, et Gibraltar on Euroopa territoorium, mille välissuhete eest vastutab Ühendkuningriik; seega põhimõtteliselt kohaldatakse EÜ artikli 299 lõike 4 alusel Gibraltari suhtes asutamislepingut.<sup>6</sup>

18. Seoses kohtuasjaga C-300/04 tuleb vastupidi rõhutada, et Aruba on EÜ artikli 299 lõike 3 tähenduses ülemereterritoorium, mida on nimetatud asutamislepingu II lisas.

[...]

6 — Gibraltari käsitleva täieliku ühenduse õigusliku raamistiku võib leida minu 16. jaanuari 2003. aasta ettepanekust kohtuasjas, milles tehti 23. septembri 2003. aasta otsus C-30/01: komisjon vs Ühendkuningriik (EKL 2003, lk I-9481, eelkõige lk I-9483).

C. Siseriiklik õigus

Kohtuasi C-145/04

Gibraltari õiguslik seisund

19. Gibraltaril, mille Hispaania kuningas loovutas Suurbritanniale 1713. aasta Utrechti lepingu X artikli alusel, on alates 1830. aastast *Crown Colony (British Overseas Territory)* staatus.<sup>7</sup> Nagu teada, kehtib linnas Gibraltar Constitution Order 1969, mille preambulis määratletakse linn kui „part of Her Majesty’s dominions”. Ehkki oluline osa autonoomsusest pädevusest on üle antud koloonias demokraatlikult valitud kohalikele institutsioonidele, on Briti kroon endiselt pädev välissuhete, kaitse ja avaliku julgeoleku küsimustes.

2003. aasta EPRA

20. 8. mail 2003 võttis Ühendkuningriik vastu European Parliament (Representation) Act 2003’e (edaspidi „2003. aasta EPRA”).

21. Et anda ka Gibraltarile elanikele õigus osaleda Euroopa Parlamendi valimistel (põhjused, mida on käsitletud pisut tagapool, punkt 31 jj), loodi selle seaduse artikliga 9 valimisringkond (nn kombineeritud ringkond (*Combined Region*)), mis hõlmab Gibraltarit ning ühte Inglismaa ja Walesi juba olemasolevat valimisringkonda. Täpsemalt liideti Gibraltar seejärel 2004. aasta dekreediga European Parliamentary Elections (Combined Region and Campaign Expenditure) (United Kingdom and Gibraltar) Order 2004 Edela-Inglismaa valimisringkonnaga.<sup>8</sup>

22. Samal eesmärgil loodi artiklitega 14 ja 15 Gibraltarile spetsiaalne valijate register, mida peab kohalik ametnik (*Clerk of the House of Assembly of Gibraltar*) ja kuhu tuleb kanda hääleõiguslikud isikud, kes kavatsevad valimistel osaleda.

23. Artikli 16 lõike 1 kohaselt on õigus olla registreeritud isik, kes vastab kõigile järgmistele tingimustele:

— on Gibraltarile elanik;

7 — Gibraltarile koloonia staatuse kohta vt ÜRO 18. detsembri 1968. aasta resolutsioon 2429 (XXIII).

8 — SI 2004/366.

— ei ole tunnistanud teovõimetuks, mis ei võimalda tal hääletada; 25. QCC-d ei ole Ühendkuningriigi kodanikud.

— on vähemalt 18-aastane;

*Kohtuasi C-300/04*

— on Euroopa Liidu kodanik või Rahvaste Ühenduse kodanik, kes vastab teatud tingimustele (*qualifying Commonwealth citizen*, edaspidi „QCC”).

Madalmaade Kuningriigi konstitutsiooniline kord

24. Artikli 16 lõike 5 kohaselt on QCC isik:

26. Madalmaade Kuningriik koosneb kolmest riiklikust üksusest, millest igaühel on oma põhiseadus ja igaüks määrab ise oma institutsioonide korralduse. Need on Madalmaad, Hollandi Antillid ja Aruba.

— kellel ei ole Gibraltari seaduste kohaselt Gibraltarile sisenemiseks või seal elamiseks vaja tõendit või luba või

27. Nii jagatud Madalmaade Kuningriigis on siiski ainult üks kodakondsus, mis on kõigil kuningriigi kodanikel, nimelt Madalmaade kodakondsus.

Madalmaade valimisseadus

— kellele on antud Gibraltarisse sisenemiseks ja seal elamiseks tõend või luba (või kellel oleks Gibraltari seaduste alusel õigus sellisele tõendile või loale).

28. Madalmaade Kuningriigis toimuvad Euroopa Parlamendi valimised ainult mandriosas (Madalmaad), ent mitte saarepiirkondades (Antillid ja Aruba). Vastavat valimismenetlust reguleerib



Nederlandse Kieswet (Madalmaade valimisseadus), millega on määratud kindlaks hääleõiguslikud isikud, viidates siseriiklikke parlamendivalimisi käsitlevatele õigusnormidele.

30. Euroopa Parlamendi valimiste kohta sätestab artikkel Y3:

„Õigus hääletada on:

29. Madalmaade siseriikliku parlamendi valimiste kohta sätestab artikkel B1 järgmist:

„1. Tweede Kamer der Staten-Generaal'i liikmed valitakse isikute poolt, kes on kandidaatide esitamise tähtpäeval Madalmaade kodanikud ja kes on valimispäevaks saanud 18-aastaseks, v.a need isikud, kelle tegelik alaline elukoht on kandidaatide esitamise tähtpäeval Hollandi Antillidel või Arubal.

a) isikul, kellel on õigus hääletada Tweede Kamer der Staten-Generaal'i liikmete valimistel;

b) isikul, kes ei ole Madalmaade kodanik, kuid kes on mõne teise Euroopa Liidu liikmesriigi kodanik, tingimusel et:

2. See erand ei kehti:

a) Madalmaade kodaniku suhtes, kes on Madalmaades elanud vähemalt 10 aastat;

b) Madalmaade kodaniku suhtes, kes töötab Hollandi Antillidel või Arubal Madalmaade avalikus teenistuses, samuti tema abikaasa, partneri või kaaslase ja laste suhtes, kui nad elavad koos temaga”.

1) tema tegelik alaline elukoht on kandidaatide esitamise tähtpäeval Madalmaades;

2) ta on valimispäevaks saanud 18-aastaseks

ja

3) temalt ei ole hääletamisõigust ära võetud Madalmaades ega selles liikmesriigis, mille kodanik ta on.”

33. Hispaania selge vastuolek takistas siiski Ühendkuningriigi ettepanekut heaks kiitmast.

## II. Asjaolud ja menetlus

### A. Kohtuasi C-145/04

31. Teatavasti sedastas Euroopa Inimõiguste Kohus ühe Gibraltaril elava Briti kodaniku, D. Matthews'i esitatud hagi alusel 18. veebruaril 1999 tehtud otsuses, et kuna Ühendkuningriik ei korraldanud Gibraltaril Euroopa Parlamendi valimisi, siis on ta rikkunud EIÕK lisaprotokoll nr 1 artiklit 3.<sup>9</sup>

32. Soovides seda kohtuotsust järgida, tegi Ühendkuningriik 2002. aastal ettepaneku muuta 1976. aasta akti II lisa, et kõrvaldada takistus, mis tuleneb asjaolust, et see lisa kohustab, nagu tõdetud (vt eespool punkt 14), Ühendkuningriiki kohaldama vastavaid õigusnorme ainult Ühendkuningriigis endas.

34. Nõukogu 18. veebruari 2002. aasta istungil palus Ühendkuningriik kanda protokoll järgmise deklaratsiooni, mille nõukogu ja komisjon teatavaks võtsid:

„Võttes arvesse Euroopa Liidu lepingu artikli 6 lõiget 2, mis sätestab: „Liit austab põhiõigusi kui ühenduse õiguse üldpõhimõtteid, nagu need on tagatud inimõiguste ja põhivabaduste kaitse Euroopa konventsiooniga, mis on alla kirjutatud Roomas 4. novembril 1950, ning nagu need tulenevad liikmesriikide ühesugustest riigiõiguslikest tavadest”, tagab Ühendkuningriik kooskõlas Euroopa Liidu õigusega selleks, et täita oma kohustust, mis tuleneb Euroopa Inimõiguste Kohtu otsusest kohtuasjas Matthews vs. Ühendkuningriik, et tehakse vajalikud muudatused eesmärgiga võimaldada Gibraltaril valijatel osaleda Euroopa Parlamendi valimistel mõnes Ühendkuningriigi olemasolevas valimisringkonnas samadel tingimustel, kui on teistel valijatel selles valimisringkonnas”<sup>10</sup>.

9 — Euroopa Inimõiguste Kohtu 18. veebruari 1999. aasta otsus kohtuasjas nr 24833/94: Matthews vs. Ühendkuningriik [GC], *Recueil des arrêts et décisions* 1999-I.

10 — Mitteametlik tõlge.

35. Pärast selle deklaratsiooni esitamist võttis Ühendkuningriik vastu eespool nimetatud 2003. aasta EPRA (vt eespool punkt 20 jj).

36. Hispaania Kuningriik reageeris sellele kohe, väites, et tema arvates on see seadus vastuolus ühenduse õigusega, tulenevalt Gibraltari elanike Euroopa Parlamendi valimistel osalemise üksikajalikest eeskirjadest ja eelkõige asjaolust, et hääletada lubatakse ka isikutel, kes elavad sellel territooriumil, kuid kellel ei ole mõne liikmesriigi ja seega ka liidu kodakondsust.

37. Et tema vastuväiteid ei arvestatud, otsustas Hispaania 28. juulil 2003 anda asja EÜ artikli 227 alusel arutamiseks komisjonile.

38. Pärast seda, kui viimane oli andnud mõlemale asjaomasele riigile võimaluse esitada nii suuliselt kui ka kirjalikult oma seisukoht, tegi ta järgmise avalduse:

„Olles põhjalikult analüüsinud Hispaania kaebust ja kuulunud asjaomased isikud ära 1. oktoobril, leiab komisjon, et Ühendkuningriik on Gibraltaril elavaile isikuile andnud hääletamisõiguse

ühenduse õigusega liikmesriikidele jäetud otsustusõiguse piires. Arvestades aga selle kahepoolse vaidluse tundlikku iseloomu, ei esita komisjon hetkel põhjendatud arvamust asutamislepingu artikli 227 tähenduses, vaid teeb pooltele ettepaneku lahendada kõnesolev vaidlus kokkuleppe teel”<sup>11</sup>.

39. Komisjoni avaldusega nõustumata palus Hispaania Kuningriik 18. märtsi 2004 esitatud hagi Euroopa Kohtul otsustada, et:

„kuna Ühendkuningriik võttis vastu European Parliament (Representation) Act 2003, siis on Ühendkuningriik rikkunud kohustusi, mis tulenevad EÜ artiklitest 189, 190, 17 ja 19 ning esindajate otsest ja üldist Euroopa Parlamenti valimist käsitlevast 1976. aasta aktist, mis on lisatud nõukogu 20. septembri 1976. aasta otsusele 76/787/ESTÜ, EMÜ, Euratom esindajate valimise kohta assambleesse otsestel ja üldistel valimistel”.

40. Euroopa Kohtu president andis 8. septembri 2004. aasta määrusega komisjonile loa astuda menetlusse kohtuasjas C-145/04 Ühendkuningriigi nõuete toetuseks.

41. Euroopa Kohus kuulas Hispaania ja Ühendkuningriigi valitsuse ning komisjoni ära 5. juuli 2005. aasta kohtuistungil.

<sup>11</sup> — Mitteametlik tõlge.

*Kohtuasi C-300/04*

42. M. G. Eman ja O. B. Sevinger on Madalmaade kodanikud, kelle tegelik elukoht on Aruba saarel.

43. Soovides osaleda Euroopa Parlamendi valimistel, taotlesid nad 31. märtsil 2004, et nad kantaks Madalmaades vastavasse valijate registrisse.

44. College van burgemeester en wethouders van Den Haag jättis selle taotluse 3. mai 2004. aasta otsusega Kieswet'i artikli B1 lõigete 1 ja 2 alusel koostoimes artikli Y3 punktiga a rahuldamata põhjendusel, et kuigi taotlejad olid Madalmaade kodanikud, oli nende tegelik elukoht Arubal ja nad ei olnud elanud vähemalt kümme aastat Madalmaades.

45. M. G. Eman ja O. B. Sevinger esitasid selle otsuse peale 28. mail 2004 Raad van State'le kaebuse, väites, et Madalmaade valimisseadus on vastuolus asutamislepingu liidu kodakondsust käsitlevate sätetega koostoimes EIÖK protokoll nr 1 artikliga 3. Nende arvates anti nimetatud õigusnormidega hääletamisõigus Euroopa Parlamendi valimistel

kõikidele mõne liikmesriigi kodanikele, sh neile, kes elavad ülemeremaades ja -territooriumidel.

46. Kuigi ta ei saanud teha otsust enne Euroopa Parlamendi valimiste toimumist juunis 2004, esitas Raad van State siiski Euroopa Kohtule viis eelotsuse küsimust, et väljendada oma kahtlusi M. G. Emanile ja O. B. Sevingerile hääletamisõiguse andmata jätmise õiguspärasuse osas (vt nende sõnastust punktist 137 tagapool).

47. Lisaks taotles Raad van State 13. juuli 2004. aasta kirjas, et Euroopa Kohus kohaldaks kodukorra artikli 104a alusel eelotsusemenetluse suhtes kiirendatud menetlust, arvestades referendum võimalikkude korraldamist Madalmaades Euroopa põhiseaduse lepingu projekti<sup>12</sup> kohta ning ohtu, et apellandid jäävad hääletamisõiguseta ka selle rahvahääletuse puhul.

48. Euroopa Kohtu president jättis selle taotluse 23. augusti 2004. aasta määrusega rahuldamata, sest see käsitles valdkonda (põhiseaduse lepingu referendumi osalemise tingimused), mis ei ole seotud põhikohtuasjaga (mis käsitleb

<sup>12</sup> — ELT C 310, 16.12.2004.

hoopis hääletamisõigust Euroopa Parlamendi valimistel), ning tugines sündmusel (nimetatud referendumi välja kuulutava seaduse heakskiitmine), mis sel hetkel ei olnud veel kinnitust leidnud.

49. Raad van State teavitas 22. veebruari 2004. aasta kirjaga Euroopa Kohut Euroopa põhiseaduse lepingu konsultatiivse referendumi seaduse<sup>13</sup> jõustumisest ja taotles sellega seoses uuesti, et tõstatatud küsimusi käsitletak kiirendatud menetluses. Uus seadus nägi sarnaselt Euroopa Parlamendi valimiste seadusega ette, et referendumil võivad osaleda üksnes isikud, kellel on hääletamisõigus Madalmaade siseriikliku parlamendi valimistel.

50. Et kiirendatud menetluse taotlus käsitles ikka valdkonda, mis ei ole põhikohtuasjaga seotud, jättis Euroopa Kohtu president 18. märtsi 2005. aasta määrusega ka selle teise taotluse rahuldamata.

51. Kohtuasjas C-300/04 esitasid kirjalikke märkusi Madalmaade, Prantsuse, Hispaania ja Ühendkuningriigi valitsus ning komisjon.

52. Euroopa Kohus kuulas 5. juuli 2005. aasta kohtuistungil ära M. G. Emani, Madalmaade, Prantsuse, Hispaania ja Ühendkuningriigi valitsuse ning komisjoni.

### III. Õiguslik analüüs

#### A. Sissejuhatavad märkused

53. Nagu juba märkisin, on kohtuasjadel C-145/04 ja C-300/04 lisaks neile eriomastele probleemidele ka mõned ühisjooned, mistõttu käsitlen neid koos.

54. Kohtuasjas C-145/04, mille algatas Hispaania EÜ artikli 227 alusel, palutakse Euroopa Kohtul teha muu hulgas kindlaks, kas Ühendkuningriik võib õiguspäraselt lubada Euroopa Parlamendi valimistel hääletada isikutel, kes elavad Gibraltaril (Euroopa territoorium, mille suhtes kohaldatakse ühenduse õigust), kuid kellel ei ole mõne liikmesriigi ja seega liidu kodakondsust. Seevastu eelotsuseasjas C-300/04 soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas liikmesriik on kohustatud lubama valimistest osa võtta isikutel, kellel on selle liikmesriigi ja seega liidu

13 — Wet raadplegend referendum Europese Grondwet (Stbl 2005, lk 44).

kodakondsus, kuid kes elavad niisugusel territooriumil nagu Aruba, mis on ülemereterritoorium, mille suhtes kohaldatakse ühendusega assotsieerimise erikorda.

55. Mõlema kohtuasja puhul on seega tarvis — kuigi erinevast vaatevinklist — tõlgendada asutamislepingu liidu kodakondsust ja Euroopa Parlamendi valimisi käsitlevaid sätteid, eelkõige mis puudutab vastava hääletamisõiguse andmist ja kasutamist.

#### B. Kohtuasi C-145/04

##### *Sissejuhatus*

56. Kõnesolev kohtuasi seondub Hispaania ja Ühendkuningriigi pikaajase erimeelsusega Gibraltaril suveräänsuse küsimuses ja teatavas mõttes on see Euroopa Inimõiguste Kohtu eespool viidatud otsuse *Matthews vs. Ühendkuningriik* (vt eespool punkt 31) loomulik jätk. Nagu eespool meenutatud, rahuldab nimetatud kohus selles kohtuasjas Gibraltaril elava Briti kodaniku hagi ja sedastas, et Ühendkuningriik on rikkunud EÕIK protokollis nr 1 artiklit 3 sellega, et ei korraldanud Gibraltaril Euroopa Parlamendi valimisi.

57. Tookord rõhutas Euroopa Inimõiguste Kohus, et Maastrichti lepinguga tehtud muudatuste järel on Euroopa Parlament „kaasatud erilisse õigusloomeprotsessi, mis päädib aktide vastuvõtmisega EÜ asutamislepingu artiklite 189b ja 189c (nüüd EÜ artiklid 251 ja 252) alusel, ning Euroopa Ühenduse tegevuse üldisesse demokraatlikku kontrolli sellisel määral, et seda võib pidada osaks „seadusandjast” sellistel territooriumidel”<sup>14</sup> nagu Gibraltar, kus aktidel, mis on vastu võetud Euroopa Parlamendi olulise osalusega, on „vahetu mõju”<sup>15</sup>, sest „nende mõju” avaldub vahetult ja need „puudutavad” kohalikku elanikkonda samamoodi nagu kohalike seadusandlike kogude heakskiidetud aktid.<sup>16</sup>

58. Seepärast oleks Euroopa Parlamendi valimised tulnud kõnealuse kohtu arvamuse kohaselt korraldada ka Gibraltaril. Et seda ei tehtud, „võeti hagejalt tema Gibraltaril elaniku staatuses igasugune võimalus väljendada oma arvamust Euroopa Parlamendi liikmete valiku kohta”. Kohus järeldas sellest, et nõnda „kahjustati [EÕIK] protokollis nr 1 artikliga 3 hagejale tagatud hääletamisõiguse põhiolenumust”<sup>17</sup>.

14 — Eespool viidatud Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus *Matthews*, punkt 54. Mitteametlik tõlge.

15 — Eespool viidatud Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus *Matthews*, punkt 53. Mitteametlik tõlge.

16 — Eespool viidatud Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus *Matthews*, punktid 34 ja 64. Mitteametlik tõlge.

17 — Eespool viidatud Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus *Matthews*, punktid 64 ja 65. Mitteametlik tõlge.

59. Nagu eelnevalt märgitud (punkt 34), võttis Ühendkuningriik pärast seda kohtuotsust 18. veebruari 2002. aasta deklaratsiooniga kohustuse teha kõik vajalik, et „võimaldada Gibraltaril valijatel osaleda Euroopa Parlamendi valimistel mõnes Ühendkuningriigi olemasolevas valimisringkonnas samadel tingimustel, kui on teistel valijatel selles valimisringkonnas”.

60. Samuti võttis ta selle deklaratsiooni järel vastu 2003. aasta EPRA. Selle seadusega, nagu tõdetud (vt eespool punkt 20 jj), loodi uus valimisringkond, mis hõlmab Gibraltarit ning ühte Inglismaa ja Walesi olemasolevat valimisringkonda (nn kombineeritud valimisringkond), ning seati sisse spetsiaalne valijate register, mida peab kohalik ametnik (*Clerk of the House of Assembly of Gibraltar*) ja kuhu tuleb kanda hääleõiguslikud isikud. Nende hulka on arvatud just QCC-d (*Qualifying Commonwealth Citizens*), st Rahvaste Ühenduse riikide kodanikud, kellelt ei nõuta Gibraltarile sisenemiseks ega seal elamiseks mingit tõendit või luba või kellel on tõend või luba, mille alusel nad võivad Gibraltarile siseneda (vt eespool punkt 24).

61. Hispaania valitsus esitas 2003. aasta EPRA peale EÜ artikli 227 alusel esitatud hagis kaks väidet:

— esimese väite kohaselt on Euroopa Parlamendi valimistel hääletamise

õiguse laiendamine niisuguste isikutele nagu QCC-d, kes ei ole Ühendkuningriigi kodanikud, vastuolus EÜ artiklitega 17, 19, 189 ja 190;

— teises väites vaidlustab ta selle õiguse laiendamise ning Gibraltaril liitumise ühe Inglismaa ja Walesi olemasoleva valimisringkonnaga põhjendusel, et sellega rikutakse 1976. aasta akti II lisa ja kohustusi, mis Ühendkuningriik võttis 18. veebruari 2002. aasta deklaratsiooniga (vt eespool punkt 34).

#### *Esimene väide*

##### i) Esialgsed märkused

62. Selles väites märgib Hispaania valitsus, et süstemaatiliselt tõlgendatuna tunnustavad EÜ artiklid 17, 19, 189 ja 190 üksnes Euroopa Liidu kodanike hääletamisõigust ning keelavad järelkult liikmesriikidel selle laiendamise muudele isikutele. Hispaania valitsuse sõnul tuleneb sellest, et kuna Ühendkuningriik andis Euroopa Parlamendi valimistel hääletamisõiguse sellistele isikutele nagu QCC-d, kes ei ole tema kodanikud, rikkus Ühendkuningriik eelnimetatud õigusnorme.

63. Ühendkuningriigi valitsus väidab vastu, et selle õiguse subjektide määramine on jäetud täielikult liikmesriikide pädevusse. Tema arvates kohaldatakse Euroopa Parlamendi valimiste puhul kõikides ühenduse õigusega ühetaoliselt „korraldamata küsimustes” üksikute liikmesriikide „siseriiklikke õigusnorme” (vt otsus 2002/772, põhjendus 1 ja 1976. aasta akt, artikkel 8). Ühenduse õigusnormide puudumisel on seega liikmesriikide pädevuses otsustada, kes võivad osaleda Euroopa Parlamendi valimistel, ja seega ka laiendada seda osalemist QCC-de taolistele isikutele, kes on kolmandate riikide kodanikud. Ühendkuningriigi väitel on kokkuvõttes tegemist selle kaalutusõiguse seaduspärase kasutamisega, mida ühenduse õigus liikmesriikidel vastavas valdkonnas tunnustab.

64. Mina omalt poolt ei saa sarnaselt Hispaania valitsuse ja komisjoniga täielikult toetada väidet, mis viiks liikmesriikide täieliku vabaduse tunnustamiseni kõnesolevas valdkonnas. Usun nimelt, et kuigi sellealaseid õigusnorme on praegu üsna vähe, on ühenduse õigusest võimalik selles osas tuletada mõningad täpsed ja kasulikud juhised ning eelkõige määrata kindlaks mõningad piirid liikmesriikide pädevuse puhul anda (või mitte anda) hääletamisõigus Euroopa Parlamendi valimistel.

65. Need juhised on minu meelest topeltmõjuga: positiivsest küljest piiravad need liikmesriikide pädevust selle õiguse andmisest keelduda; negatiivsest küljest liikmesriikide pädevust seda tunnustada.

66. Isegi kui käesolevas kohtuasjas (erinevalt kohtuasjast C-300/04) on oluline peamiselt teine variant, käsitlen väga lühidalt ka esimest, eelkõige selleks, et asetada mõlema variandi (ja mõlema kohtuasja) analüüs selle süsteemi ja viimase aluseks olevate põhimõtete globaalsema hinnangu konteksti.

ii) Ühenduse kodanike hääletamisõigus Euroopa Parlamendi valimistel

67. Alustades seega positiivsetest piiridest, leian, et ühenduse põhimõtetest ja normidest tervikuna on — vaatamata siseriiklikes õigusaktides sisalduvatele võimalikele erinevatele juhistele — võimalik tuletada kohustus tunnustada kõnesoleva hääletamisõiguse olemasolu liikmesriikide ja järelikult liidu kodanikel.

68. On tõsi, et üheski ühenduse õigusnormis ei ole selgelt ja otseselt kinnitatud, et see õigus kuulub liidu kodanike



õiguste hulka EÜ artikli 17 lõike 2 tähenduses. Tuleb siiski märkida, et kui EÜ artikli 19 lõikes 2 on liikmesriigi kodanikele antud õigus hääletada Euroopa Parlamendi valimistel teises liikmesriigis, kus on nende elukoht, samadel tingimustel selle liikmesriigi kodanikega, on selles teatavas mõttes eeldatud kõnesoleva õiguse andmist liidu kodanikele. Samamoodi võib arutleda EÜ artiklite 189 ja 190 alusel, mis näevad ette, et Euroopa Parlament koosneb „rahvaste” ja seega (vähemalt) „ühenduseks liitunud riikide” kodanike esindajatest.

69. Ent neid ja teisi võimalikke viiteid kõrvale jättes leian, et liidu kodanike õigus hääletada Euroopa Parlamendi valimistel tuleneb eelkõige demokraatia põhimõtetest, millel liit põhineb,<sup>18</sup> ja iseäranis — Euroopa Inimõiguste Kohtu sõnu kasutades — üldiste valimiste põhimõttest, millest „on saanud” kaas-aegsete demokraatlike süsteemide „alus-põhimõte”<sup>19</sup> ning mis on sätestatud ka ühenduse õiguskorras, nimelt EÜ artikli 190 lõikes 1 ja 1976. aasta akti artiklis 1, mis näevad ette, et Euroopa

Parlamendi liikmed valitakse „otsestel ja üldistel valimistel”. Niisuguse õigusnormiga püütakse saavutada hääleõiguse andmist „võimalikult suurele arvule” isikutele<sup>20</sup> ja seega vähemalt põhimõttena kõikidele riikide ühenduse liikmetele.

70. Niisugust põhimõttelist juhust kinnitab lisaks tõsiasi, et kõnesolev õigus on Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni, eriti EIÖK protokoll nr 1 artikliga 3 tagatud põhiõigus, mis kohustab ka „kõrgeid lepinguosalis[i] [...] mõistlike ajavahemike järel läbi viima salajase hääletamisega vabu valimisi tingimustel, mis tagavad rahva vaba tahtevalduse seadusandja valimisel”. Tegemist on seega „ühega põhivahenditest, mis võimaldab kaitsta „reaalselt demokraatlikku režiimi”, ”<sup>21</sup> ja täpsemalt „subjektiivse õigusega”, mis on „peamine õigusriigi põhimõtetest kantud tõelise demokraatia aluste loomisel ja hoidmisel”<sup>22</sup>.

71. Minu arvates võib seega tõdeda, et juba ainuüksi tänu aluspõhimõtetele ja

18 — EL artikli 6 lõige 1 näeb nimelt ette, et „[l]iit on rajatud vabaduse, demokraatia, inimõiguste ja põhivabaduste austamise ning õigusriigi põhimõtetele, mis on ühised kõikidele liikmesriikidele”.

19 — Euroopa Inimõiguste Kohtu 2. märtsi 1987. aasta otsus kohtuasjas: Mathieu-Mohin ja Clerfayt vs. Belgia, A-seeria, nr 11, lk 22 ja 23, punkt 51, ja Euroopa Inimõiguste Kohtu 6. oktoobri 2005. aasta otsus kohtuasjas 74025/01: Hirst vs. Ühendkuningriik (nr 2), punkt 59. Mitteametlik tõlge.

20 — Eespool viidatud Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus Mathieu-Mohin, punkt 51, ja eespool viidatud Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus Hirst, punkt 59. Mitteametlik tõlge.

21 — Eespool viidatud Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus Matthews, punkt 43. Mitteametlik tõlge.

22 — Eespool viidatud Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus Hirst, punkt 58. Mitteametlik tõlge.

eespool tsiteeritud õigusnormidele<sup>23</sup> on liidu kodanikud Euroopa Parlamendi hääletamise õiguse „välimatud” subjektid, sest vähemalt põhimõttena võivad nad kõik seda õigust kasutada. Selles osas tavalised ja õiguspäraselt kehtestatud võimalikud piirangud (vanus, elukoht, valitavuse tingimused, valitute liikmeks mittedobivuse tingimused jne) muidugi ikka veel võimalikud, nagu ka erandjuhtumid (nt tagapool punktis 153 kirjeldatud juhtumid).

iii) Hääletamisõiguse kolmandate riikide kodanikele laiendamise võimalus

72. Jätkan samast ühenduse õigusest tulenevate võimalike negatiivsete piirangute analüüsiga.

73. Käesolevas kohtuasjas tuleb Hispaania valitsus õigusaktidest just seda tüüpi juhise. Ta kinnitab eelkõige, et liikmesriikidel puudub pädevus anda hääletamisõigus isikutele, kellel (nagu käesoleval juhul QCC-del) ei ole mõne liikmesriigi ja seega liidu kodakondsust.

74. Hispaania valitsus tugineb selles osas EÜ artiklitele 17, 19, 189 ja 190, ning 1976. aasta akti II lisale, millele olen korduvalt viidanud. Pean siiski täpsustama, et neid asutamislepingu artikleid mainitakse seoses esimese väitega, samal ajal kui II lisale viidatakse teise väite raames. Ka mina säilitan edasises arutluskäigus selle eristuse, ning mitte ainult hagi ülesehituse järgimiseks, vaid samuti ja iseäranis seetõttu, et nagu hiljem selgub, ei lange ei küsimuse sõnastus ega lahendus nendel kahel juhtumil kokku.

75. Hispaania valitsus väidab esiteks, et kuna EÜ artikkel sätestab, et liikmesriikide kodanikud on liidu kodanikud ja viimastel on asutamislepingus ette nähtud õigused, loob ta sellega tiheda seose ühelt poolt liidu kodakondsuse ja liikmesriigi kodakondsuse ning teiselt poolt asutamislepingus ette nähtud õiguste vahel. Selle seose tõttu saab tunnustada hääletamisõiguse olemasolu Euroopa Parlamendi valimistel ainult liidu kodanikel. Seda seost kinnitab ka EÜ artikli 19 lõige 2, millega õigus hääletada Euroopa Parlamendi valimistel liikmesriigis, kus nad elavad, kuid mille kodanikud nad ei ole, antakse ainult „liidu kodanikele”.

76. Hispaania valitsus väidab teiseks, et kui EÜ artiklites 189 ja 190 on nähtud ette, et Euroopa Parlament koosneb „ühenduseks liitunud riikide rahvaste” esindajatest, ei ole neis artiklites soovi-

23 — Vaevalt on vaja meenutada, et EL artikli 6 lõige 2 sätestab, et „[l]iit austab põhiõigusi kui ühenduse õiguse üldpõhimõtteid, nagu need on tagatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga, mis on alla kirjutatud Roomas 4. novembril 1950, ning nagu need tulenevad liikmesriikide ühesugustest riigiõiguslikest tavadest”.

tud osutada üldiselt rahvastikule, kes elab mingil konkreetsel territooriumil, vaid isikutele, kellel on sama kodakondsus, st nende riikide kodanikele. Ilmne tõend selle kohta on termini „rahvas” kasutamine „rahvuse” tähenduses paljude liikmesriikide põhiseadustes.

77. Mina omalt poolt leian, jättes QCC-de konkreetse küsimuse (mille puhul ma arvan — nagu tagapool näeme —, et Hispaania vastuväited on põhjendatud) hetkel kõrvale, et asutamislepingu üldistest põhimõtetest ja eeskirjadest ei saa hageja väidetud viisil tuletada absoluutset keeldu laiendada hääletamisõigust väljapoole liikmesriikide kodanike ringi. Ja seda põhjustel, mida püüan järgnevalt selgitada.

78. Esiteks ei pea ma kuigi veenvaiks järeldusi, mille Hispaania valitsus teeb — nagu äsja tõdetud — EÜ artiklites 189 ja 190 kasutatud väljendist „ühenduseks liitunud riikide rahvad”.

79. Suurt hämmeldust tekitab eeskätt katse omistada sellele väljendile n-ö ideoloogilist tüüpi valiku tähendus, samastades neis artiklites kasutatud mõiste „rahvas” mõistega „rahvus”. Esitamata siin pikka teoreetilist arutlust, piirdun tõdemusega, et „rahvuse” all mõistetakse tavaliselt selliste indiviidide kogumit, keda seovad ühised traditsioo-

nid, kultuur, keel, etniline päritolu, religioon jne, sõltumata sellest, kas nad kuuluvad samasse riiklikku ühendusse (ja seega sõltumata sellest, kas neil on selle kodanike staatus). Kui see on aga nii, näib mulle ilmne, et asutamislepingu nimetatud artiklites ei saa olla terminit „rahvas” kasutatud selles tähenduses. Niisugusel juhul peaks see mõiste hõlmama ka isikuid, kes ei ole liikmesriikide kodanikud, sest „rahvuse” hulka kuuluvad kõik isikud, kellel on eelmainitud ühised tunnused, isegi kui nad ajaloolis-poliitilistel põhjustel kuuluvad teistesse riiklikesse üksustesse. Teiseks peaks välja arvama need isikud (või terved kogukonnad!), kes ei kuulu asjaomasesse „rahvusesse”, kuid on siiski selle riigi kodanikud (pean silmas näiteks etnilisi ja keelelisi vähemusi). Vaatamata kõikidele muudele kaalutlustele on selge, et sellist olukorda ei ole silmas peetud asutamislepingus, see ei kehti praktikas, ega soovi seda arvatavasti ka hagejaks olev valitsus.

80. Kui väljendile „ühenduseks liitunud riikide rahvad” tuleks anda täpne õiguslik tähendus (milles ausalt öeldes kahtlen), näib mõistlik asuda seisukohale, et see viitab tõenäoliselt lihtsalt mõistele „rahvas”, st kindlaksmääratud territooriumil poliitiliselt organiseerunud isikute ühendusele, mida ühendab kodakondsuse õiguslik seos. Seega tuleb nentida, et mõisted „rahvas” ja „kodanikud” põhimõtteliselt kattuvad.

81. Eelöeldu on siiski väheoluline või koguni tähtsusetas seoses kõnesoleva küsimusega, nimelt hääletamisõiguse piirangutega Euroopa Parlamendi valimistel. Seda seepärast, et ei saa asuda seisukohale, et see kattuvus laieneks automaatselt teatava ülekantavuse tõttu ka „rahva” ja „valijaskonna” vahelisele suhtele, nii et need kaks mõistet oleks rangelt ühtelangevad ja teist ei saaks laiendada väljapoole esimese piire.

82. Sellise järelduse välistamiseks on mitmeid põhjuseid. Piirdun tähelepanekuga, et kui see järeldus oleks õige, oleks üsna raske õigustada piiranguid, millega — nagu eespool märgitud — tavaliselt valimistega seoses arvestada tuleb, samuti nagu vastupidisel juhul oleks raske, kui mitte võimatu õigustada suuremeelsemaid lähenemisi, mille liikmesriigid ise mõnikord valivad. Samuti tuleb arvestada paradoksiga, mis seisneb selles, et ühelt poolt tunnustatakse riigi ulatuslikku kaalutusõigust oma kodakondsuse andmise kriteeriumide, piiride ja korra osas ning seega ka liidu kodaniku staatuse laiendamise osas kogu selle ulatuses, ent teisest küljest ei anta riigile siiski võimalust anda üks (kuigi võib-olla kõige olulisem) selle staatusega seonduvatest õigustest.

83. Kui see on nii, tuleb asuda seisukohale, et mõistete „rahvas/kodanikud” ja „valijaskond” ühtelangevust ei saa pidada absoluutseks ja kohustuslikuks reegliks. See tähendab kindlasti (nagu olen juba märkinud), et põhimõtteliselt

tuleb kodanikele hääletamisõigus anda; see ei tähenda siiski veel, et kõik nad peavad seda õigust kasutama või et see tuleb anda tingimata ainult kodanikele.

84. Lisaks sellele, et see ühtelangevus ei ole absoluutne reegel, võib sellest teha erandeid mõlemas suunas. On tõsi, et tavaliselt tekib erinevus nende kodanike ringi piiramisest, kes võivad kõnesolevale õigusele pretendeerida, võttes arvesse, et riigid kehtestavad tavaliselt (just kodanike puhul) hääletamisõiguse kasutamise ja seega „valijaskonda” kuulumise tingimused (vt eespool punkti 71 ning eelkõige punkt 148 jj, mis käsitlevad kohtuasja C-300/04). Ei saa siiski välistada, et konkreetsete riigisiseste olukordade või seadusandja poliitiliste valikute tõttu võib see erinevus väljenduda hoopis valijaskonna suurendamisena.

85. Nagu Ühendkuningriik ja komisjon on õigesti meenutanud, kinnitab seda pealegi mõningate liikmesriikide kogemus. Ehkki valitsev suundumus on anda hääleõigus ainult oma kodanikele (mõne erandiga), esineb ka juhtumeid, kus valijaskond on tegelikult määratletud laiema.

86. Nii on see näiteks Ühendkuningriigis, kus kõikidel valimistel võivad osaleda mitte ainult Briti kodanikud, vaid ka Ühendkuningriigis elavad Iiri kodanikud ja QCC-d, st Rahvaste Ühenduse riikide kodanikud, kellelt ei nõuta Ühendkuningriiki sisenemiseks ja seal elamiseks mingit tõendit või luba või kellel on Ühendkuningriiki sisenemiseks ja seal elamiseks tõend või luba.

87. Võiksin ka meenutada rohkem kui ühes liikmesriigis käimasolevaid arutelusid (ja mõnel juhul isegi esitatud ettepanekuid), mis käsitlevad võimalust anda kindlaksmääratud tingimustel hääletamisõigus välismaalastele (kes ei ole ühenduse kodanikud), kes on elanud teatava aja asjaomases riigis.

88. Eelnevat arvestades leian, et kui EÜ artiklites 189 ja 190 on sätestatud, et Euroopa Parlament „koosneb ühenduseks liitunud rahvaste esindajatest”, ei ole neis esiteks (juba esitatud põhjustel) kindlasti väidetud, et *kõikidel* nende liikmesriikide kodanikel on tõesti õigus valida ja olla valitud kõnealusesse parlamentis, ning teiseks ei piira need artiklid selle õiguse andmist tingimata ainult kodanikega.

89. Eeltoodu järel pean Hispaania valitsuse teisi väiteid käsitlema siirdudes

lisama, et tõsiasi, et EÜ artikli 19 lõige 2 annab ainult „liidu kodanikele” õiguse hääletada Euroopa Parlamendi valimistel liikmesriigis, kus nad elavad, isegi kui nad ei ole selle kodanikud, ei lükka kuidagi ümber viimast järeldust, nagu väidab Hispaania valitsus. Tegemist on (seekord) ainult liidu kodanike kasuks kehtestatud erikorruga, mida seega ei saa kohaldada muude isikute suhtes. Sellel ei ole siiski mingit pistmist võimalusega, et riik annab *oma territooriumil* hääletamisõiguse nendele teistele isikutele.

90. Üldisemas plaanis ei näi mulle ka, et eespool tõdetu oleks vastuolus EÜ artiklis 17 sätestatuga. Nagu on nimelt märkinud Ühendkuningriigi valitsus ja komisjon, annab see õigusnorm, sätestades, et „[l]iidu kodanikel on käesoleva lepinguga antud õigused ja sellest tulenevad kohustused”, nendele isikutele terve rea õigusi, mida on täpsustatud mujal (eelkõige EÜ artiklites 18–21). See ei tähenda siiski sugugi, et need õigused võivad olla *ainult* liidu kodanikel.

91. See ilmneb asutamislepingu muudest sätetest, milles on mõned nendest õigustest laiendatud sõnaselgelt välja poole liidu kodanike ringi. Piisab, kui meenutada näiteks, et EÜ artiklite 194 ja 195 kohaselt on Euroopa Parlamendile petitioonide ja Euroopa ombudsmanile kaebuste esitamise õigus „igal füüsilisel

või juriidilisel isikul, kes elab või kelle registrijärgne asukoht on mõnes liikmesriigis”.

rele arvule”<sup>24</sup> isikutele ja seega kui vaja, ka konkreetsetes liikmesriigis elavatele välismaalastele,<sup>25</sup> kelle suhtes, nagu kodanikegi suhtes, kohaldatakse siseriiklike ja ühenduse seadusandlike organite heakskiidetud akte.

92. EÜ artiklites 18–21 loetletud õiguste laiendamine ka isikule, kellel ei ole liidu kodaniku staatust, ei ole seega — nagu väidab Hispaania valitsus — erandlik nähtus, mis „killustab” kodakondsuse mõistet. Asjaolu, et mõningaid nendest õigustest, mida peetakse liidu kodanike õiguslikku olukorda iseloomustavaks, laiendatakse ühenduse õigusega välja-poolle nende isikute ringi, kinnitab vastupidi, et need õigused ei kujuta endast tingimata üksnes kodanikele kuuluvaid õigusi. Lisaks võib järeldada, et kui mõningaid nendest laiendatakse ühenduse õiguse endaga, ei saa põhimõtteliselt välistada, et teiste (näiteks just hääletamisõiguse) puhul võib laiendamise otsuse teha liikmesriik iseseisvalt.

iv) Selle õiguse laiendamise tingimused

94. Sellest lähtudes tuleb siiski veel teha kindlaks, kellele ja missugustel tingimustel võidakse hääleõigust laiendada.

95. Hispaania valitsus arvab nimelt, et kui hääleõiguse laiendamine on lubatud, peab see kuuluma ühenduse ainupädevusse ja tulenema sõnaselgelt asutamislepingust enesest või ühenduse teisese õiguse sätetest. Hispaania valitsus lisab, et vastasel juhul võib ühenduse õigusest leida kuni 25 erinevat õigusnormi, mis määratlevad Euroopa Parlamendi valijaskonna ning annavad seega niisuguse ühenduse alusõiguse nagu hääletamisõigus.

93. Seda enam, et niisugune laiendamine näib olevat kooskõlas üldiste valimiste demokraatliku põhimõttega, millel ka Euroopa Liit põhineb. Selle põhimõtte eesmärk on nimelt — nagu samuti eespool tõdetud (vt punkti 69) — anda hääletamisõigus „võimalikult suu-

24 — Eespool viidatud Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus Mathieu-Mohin, punkt 51, ja eespool viidatud Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus Hirst, punkt 59. Mitteametlik tõlge.

25 — Vt valimiste käitumiskodeksi suunised, mille on vastu võtnud Euroopa Komisjon demokraatia edendamiseks Euroopa Nõukogu õiguse kaudu (tuntud kui Venezia komisjon) oma 52. istungil (Venezia, 18.–19. oktoober 2002) (§ 1) ja vastav selgitav aruanne (§ 1).

96. Ka see Hispaania valitsuse vastu väide ei näi mulle siiski veenev. Selles on jäetud arvestamata tõsiasi, et etteheidetav õigusnormide paljusus tuleneb eelkõige olukorrast, mille on n-ö legitimeerinud nii asutamisleping kui ka ühenduse seadusandja.

97. Teatavasti sätestab asutamisleping Euroopa Parlamendile ülesande koostada ettepanek otsesteks ja üldisteks valimisteks „ühtse menetluse kohaselt kõikides liikmesriikides või kõikidele liikmesriikidele ühistel põhimõtetel”, misjärel peab ettepaneku heaks kiitma nõukogu, kes soovitab selle siis liikmesriikidel vastu võtta kooskõlas nende põhiseadusest tulenevate nõuetega (EÜ artikli 190 lõige 4).

98. On siiski üldiselt teada, et ühtne menetlus ei ole vähemalt praeguseks ilmalgust näinud. Esindajate valimist Euroopa Parlamenti käsitlevas 1976. aasta aktis, mida on muudetud otsusega 2002/772, valiti EÜ artikli 190 lõikes 4 ette nähtud teine võimalus ja nii piirduti nimetatud aktis sellega, et kehtestati mõned „ühised põhimõtted”<sup>26</sup>, mis käsitlevad eelkõige hääletussüsteemi

võrdelisust (artikkel 1), volituste kehtivusaega (artikkel 5), valitute liikmeks mittedobivuse tingimusi (artikkel 7), valimisperioodi (artikkel 10) ja hääletulgemise algushetke (artikkel 11).

99. Kõikides teistes aktiga „korraldamata küsimustes”, on liikmesriikidel õigus „kohaldada oma siseriiklikke õigusnorme” (otsuse 2002/772 põhjendus 1). Kõnesoleva akti artikkel 8 näeb ette, et „[k]ui käesoleva akti muudest sätetest ei tulene teisiti, reguleeritakse igas liikmesriigis valimismenetlust siseriiklike õigusnormidega”, „milles võidakse vajaduse korral arvesse võtta liikmesriikide eripära”.

100. Sellest tuleneb, et kuni tänase päevani ei ole liikmesriikide vahel olnud ega ole ühtelangevust nende eeskirjade osas, millega määratakse kindlaks, kellel on hääletamisõigus Euroopa Parlamendi valimistel, nagu ei ole ka ühtseid õigusnorme isikute osas, keda võidakse valida, sest 1976. aasta akti artiklis 7 on loetletud mõned põhjused, mis välistavad Euroopa Parlamendi liikmeks olemise, kuid ülejäänud võimalikud põhjused (aga ka valitavust välistavad põhjused) on jäetud liikmesriikide kindlaks määrata.

101. Mulle tundub aga, et niisuguses kontekstis ja kuni ei ole heaks kiidetud võimalikku ühtset valimisseadust, ei saa

26 — Asutamislepingu artikli 138 lõike 3 algversioonis ei olnud nimetatud teist võimalust ette nähtud ja selles piirduti sätestusega, et „Euroopa Parlament koostab ettepaneku otsesteks ja üldisteks valimisteks ühtse menetluse kohaselt kõikides liikmesriikides”. Nõukogu ja parlament tõlgendasid seda õigusnormi nii, et see võimaldab järk-järgult sisse viia ühtse menetluse.

vaidlustada liikmesriigi õigust määrata teda puudutavas osas kindlaks Euroopa Parlamendi valimiste aktiivne valijaskond, vajadusel laiendades (või nagu hiljem näeme, kitsendades) seda valijateringi võrreldes oma kodanikega, vastavalt oma õigussüsteemi iseärasustele.

samuti mõistagi võimalikke vastavat valdkonda käsitlevaid ühenduse erisäeteid (näiteks need, mis on kehtestatud Ühendkuningriigile 1976. aasta akti II lisaga, mille juurde tulen tagasi punktis 112 jj).

v) Hääletamisõiguse laiendamise piirid

102. Muidugi ei saa niisuguse pädevuse kasutamine olla piiramatult: ei üldises plaanis, sest Euroopa Parlamendi valimised ei ole ainult ühe liikmesriigi asi, vaid puudutavad ja mõjutavad kogu liitu, ega ka konkreetset, sest siiani käsitletud ühenduse õigusnormidest ilmneb selgelt, et neis on peetud „normaalseks” olukorraks seda, et hääletamisõigus kuulub liidu kodanikele.

104. Nii näiteks näib mulle olevat nende põhimõtetega kooskõlas selle võimaluse välistamine, et hääletamisõigust laiendatakse isikutele, kellel ei ole mingit tegelikku seost ühendusega; samuti oleks see kooskõlas süsteemi loogikaga ja nende õigusnormidega, mis — nagu eespool märgitud (punkt 91) — laiendavad kodanike õigusi muudele isikutele just selle kriteeriumi alusel.

105. Mulle tundub sama õiglane — ikka eespool nimetatud kriteeriumide põhjal — piirata kõnesoleva õiguse laiendamist juhtumitega, mil selline laiendamine on ette nähtud ka siseriikliku parlamendi valimiste puhul.

103. Arvan seega, et niisugust pädevust võib kasutada üksnes erandkorras ning piirides ja tingimustel, mis on kooskõlas ühenduse õigusega. See tähendab, et igal juhul tuleb tagada, et järgitakse õiguse üldpõhimõtteid — käesoleval juhul eelkõige mõistlikkuse, proportsionaalsuse ja mittediskrimineerimise põhimõtet —

106. Eelnev ei vähenda siiski lõpliku ühenduse normistiku jätkuvast puudumisest tulenevat ebahühtlust. On seega ikka veel liikmesriike, kus võivad hääletada seal elavad välismaalased ja/või kolmandates riikides elavad riigi kodanikud, samas kui teistes liikmesriikides on välistatud üks või teine või mõlemad võimalused. Samuti võivad mõnes liik-



mesriigis valida või olla valitud ainult teatavas vanuses kodanikud ja võivad olla kehtestatud konkreetset liikmeks sobivuse ja valitavuse tingimused.

„Ühendkuningriigi kodanikeks” ühenduse õiguse tähenduses.<sup>27</sup> Seda seepärast, et siiani esitatud analüüs käsitleb hääletamisõiguse andmist muudele isikutele peale kodanike.

107. Kuid kordan, et kõik see kujutab endast ühenduse seda valdkonda käsitleva normistiku ebatäielikkuse negatiivset tagajärge ega ole ei ühel ega teisel juhul nende normide rikkumine.

110. Arvan seega võivat teha selles küsimuses järelduse, et ei saa nõustuda Hispaania väitega, mille kohaselt hääletamisõiguse laiendamine sellistele isikutele nagu QCC-d oli õigusvastane, sest sellega rikuti EÜ artikleid 17, 19, 189 ja 190.

108. Kõikidel eelkäsitletud põhjustel arvan seega, et EÜ artiklid 17, 19, 189 ja 190 ei takista põhimõtteliselt Ühendkuningriigil — vastavalt sellele, mis on ette nähtud siseriikliku seadusandliku kogu valimiste puhul — anda hääletamisõigus Euroopa Parlamendi valimistel sellistele isikutele nagu QCC-d, kes ei ole ei Ühendkuningriigi ega ühegi teise liikmesriigi kodanikud, kuid elavad Ühendkuningriigis või sellisel territooriumil nagu Gibraltar, mille välissuhete eest Ühendkuningriik vastutab.

111. Selles küsimuses tuleb veel teha kindlaks, kas sama väide võib olla põhjendatud 1976. aasta akti II lisa väidetava rikkumisega. Nagu olen juba märkinud (vt eespool punkt 74), on küsimus selles osas püstitatud erinevalt ning seondub Hispaania Kuningriigi hagi esitatud teise väitega, mistõttu käsitlen seda järgnevalt koos selle väitega.

109. Neid järeldusi arvestades kaotab tähenduse ka Hispaania valitsuse vastuväide, mille kohaselt ei arvanud Ühendkuningriik oma 1982. aasta deklaratsioonis QCC-sid nende isikute kategooriate hulka, keda tuleb pidada

27 — Uues 1982. aasta Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi deklaratsioonis termini „kodanik” määratlemise kohta (EÜT 1983, C 23, lk 1), millega asendati alates 1. jaanuarist 1983 analoogne 1972. aasta deklaratsioon, mis oli lisatud Ühendkuningriigi Euroopa ühendustega ühinemise lepingu lõppaktile, on täpsustatud: „Mis puudutab Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriiki, siis terminid „kodanikud”, „liikmesriikide kodanikud” või „liikmesriikide ning ülemere-maade ja -territooriumite kodanikud”, mis esinevad Euroopa Majandusühenduse asutamislepingus, Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamislepingus ja Euroopa Sõe- ja Teraseühenduse asutamislepingus või nendest lepingutest tulenevates ühenduse õigusaktides, tähistavad järgmisi isikuid: a) Suurbritannia kodanikud; b) isikud, kes on Suurbritannia riigi alamad 1981. aasta Briti kodakondsusakti IV osa põhjal ja kellel on Ühendkuningriigis elamise õigus ja kes on seetõttu vabastatud Ühendkuningriigi sisserändekontrollist; c) Briti sõltlasterritooriumide kodanikud, kes omandavad oma kodakondsuse seoses Gibraltariga”.

*Teine väide*

112. Teises väites märgib Hispaania Kuningriik, et 2003. aasta EPRA, millega Gibraltar liideti Ühendkuningriigi olemasoleva valimisringkonnaga, rikub 1976. aasta akti ja deklaratsiooni, mille Ühendkuningriigi valitsus esitas 18. veebruaril 2002.

113. Sellega seoses meenutab Hispaania valitsus kõigepealt, et II lisa kohaselt võib Ühendkuningriik Euroopa Parlamenti käsitlevat 1976. aasta akti kohaldada „üksnes Ühendkuningriigi suhtes” ning seega mitte Gibraltariga suhtes, mis ei ole ega ole kunagi olnud selle kuningriigi osa. See ei tähenda, et Ühendkuningriik ei oleks pidanud järgima kohtuotsust Matthews ja korraldama seega Euroopa Parlamendi valimisi ka selles koloonias; ent Hispaania arvates oli seda siiski vaja teha vastavalt üksikasjalikele eeskirjadele, millele Ühendkuningriigi valitsus osundas 18. veebruari 2002. aasta deklaratsioonis, st „võimaldad[es] Gibraltaril valijatel osaleda Euroopa Parlamendi valimistel mõnes Ühendkuningriigi olemasolevas valimisringkonnas samadel tingimustel, kui on teistel valijatel selles valimisringkonnas”<sup>28</sup>.

114. Teiste sõnadega oleks Ühendkuningriik hageja arvates selleks, et järgida kohtuotsust Matthews, rikku-

mata sealjuures nimetatud lisa ja 2002. aasta deklaratsiooni, pidanud liitma juba olemasoleva valimisringkonnaga mitte *Gibraltari territooriumi*, vaid ainult *need Gibraltaril valijad, kellel on Ühendkuningriigi kodakondsus*, ning oleks pidanud seda tegema koloonia ametiasutusi mingil viisil valimismenetlusesse kaasamata.

115. Kokkuvõttes on hageja arvamusel, et Ühendkuningriik *ei* oleks pidanud:

- moodustama Euroopa Parlamendi valimisteks uut valimisringkonda, mis ühendab Gibraltarit ühe Inglismaa ja Walesi valimisringkonnaga (2003. aasta EPRA artikkel 9) ja seega koloonia territooriumi *de facto* Ühendkuningriigi omaga;
- lubama hääletada Gibraltaril (artikkel 15);
- laiendama seda õigust valijatele, kellel ei ole Ühendkuningriigi või mõne teise liidu liikmesriigi kodakondsust (artikkel 16);
- seadma Gibraltaril sisse valijate registri, mida peab kohalik ametnik (artiklid 13 ja 14);

28 — Mitteametlik tõlge. Kohtujuristi kursiiv.

— tunnustama Gibraltaril kohtute mis tahes pädevust.

Euroopa Parlamendi valimised ka Gibraltaril ja pidi seega vastu võtma selleks vajalikud õigusnormid.

116. Ühendkuningriigi valitsus, keda toetab selles küsimuses komisjon, vastab nendele väidetele, et 1976. aasta akti II lisa tuleb tõlgendada kooskõlas põhiõigustega, nii nagu need on tagatud EIÖK-ga ja nagu neid tõlgendas Euroopa Inimõiguste Kohus kohtuotsuses Matthews. Teisest küljest ei oleks sellises süsteemis nagu Ühendkuningriigi oma, mis põhineb piirkondlikel valimisringkondadel, olnud võimalik korraldada valimisi Gibraltaril (ja tagada seega hääletamisõiguse kasutamist) muidu, kui kombineeritud valimisringkonda luues, mis ühendab koloonia Ühendkuningriigi juba olemasoleva valimisringkonnaga. Ühendkuningriigi valitsus lisab, et samal põhjusel tuli Gibraltaril sisse seada ka valijate register ja tunnustada võimalust esitada koloonia kohtutele valimisi puudutavaid kaebusi. Samasuguste volituste andmine ametiasutustele, mis paiknevad Ühendkuningriigis, tuhandete kilomeetrite kaugusel, oleks olnud vastuolus menetluse otstarbekuse ja läbipaistvuse elementaarsete nõuetega.

117. Omalt poolt tõden ennekõike, et käesolevas kohtuasjas ei ole vaidlustatud, et enne kohtuotsust Matthews võimaldas eespool viidatud II lisa (vt eespool punkt 113) Ühendkuningriigil Euroopa Parlamendi valimisi korraldada ainult Ühendkuningriigi territooriumil. Samuti ei ole vaidlustatud, et selle kohtuotsuse tulemusena oli Ühendkuningriigi valitsus kohustatud korraldama

118. Sellest lähtudes tuleb eeskätt teha selgeks, kas Ühendkuningriik võis toimida nii ka eespool viidatud II lisa ametlikult muutmata jätmise korral. Arvan siiski, et jaatavas vastuses sellele küsimusele ei saa kahelda, kui arvestada erilist kohta, mis on põhiõiguste kaitsel ühenduse õiguskorras.

119. Nagu teada, võttes peaaegu sõnasõnalt üle kohtupraktika selge suunise, mis oli esitatud juba ühtse Euroopa akti preambulis, kinnitab Euroopa Liidu lepingu artikli F lõige 2 (nüüd EL artikli 6 lõige 2), et „[I]it austab põhiõigusi kui ühenduse õiguse üldpõhimõtteid, nagu need on tagatud inimõiguste ja põhivabaduste kaitse Euroopa konventsiooniga, mis on alla kirjutatud Roomas 4. novembril 1950, ning nagu need tulenevad liikmesriikide ühesugustest riigiõiguslikest tavadest”.

120. Väljakujunenud ja pikaajaline kohtupraktika kinnitab samuti, et „põhiõigused on lahutamatu osa õiguse üldpõhimõtetest, mille järgimise tagab Euroopa Kohus”, tuginedes „liikmesrii-

kide ühesugustele riigiõiguslikele tavadele ning inimõiguste kaitset puudutavatele rahvusvahelistele õigusaktidele, mille koostamisel liikmesriigid on osalenud või millega nad on liitunud". EIÕK-I on siinjuures „eriline tähendus”<sup>29</sup>.

121. Sellest järeldub, et ühenduse õiguskorras on sel viisil tunnustatud põhiõiguste järgimine *esimeses järjekorras* „kohustuslik” „nii ühendusele kui ka selle liikmesriikidele”<sup>30</sup> ja et selles õiguskorras ei saa seetõttu „lubada meetmeid, mis on vastuolus” nende õiguste „järgimisega”<sup>31</sup>.

122. Pean lisama, et nii on see eriti käesoleval juhtumil, kuna selle lähtekohtaks on Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus, milles on käsitletud Euroopa Parlamendi valimistel hääletamise õigust seoses Gibraltaril õigusliku seisundiga ning tuvastatud „konventsiooni rikku mine”, mis tuleneb „1976. aasta akti lisast, millega Ühendkuningriik on ühinenud”<sup>32</sup>, ning seisneb selles, et ühelt

Briti kodanikult võeti „tema Gibraltaril elaniku staatuses [...] igasugune võimalus väljendada oma arvamust Euroopa Parlamendi liikmete valiku kohta”<sup>33</sup>.

123. Järeldus on niisugune — ja seda tunnustavad suures osas ka kohtuasja pooled —, et vaatamata II lisa muutmata jätmisele oli Ühendkuningriigil lisaks võimalusele ka kohustus võtta kõik vajalikud meetmed selle põhiõiguse täielikuks ja tõhusaks tagamiseks.

124. Sellest lähtudes tuleb nüüd konkreetselt hinnata niisuguste meetmete õiguspärasust, võttes arvesse Hispaania eelmainitud väiteid.

125. Mulle tundub, et sellest vaatevinklist saab kõnesolevad Ühendkuningriigi õigusaktid heaks kiita ainult osaliselt. Nõnda tunduvad äsja meenutatud põhimõtetega kooskõlas olevat ja seega õiguspärased kombineeritud ringkonna loomine, valimiste korraldamine Gibraltaril, valijate registri sisseseadmine — ikka Gibraltaril — ja viimaks selle võimaluse tunnustamine, et valimisi puudutavaid kaebusi võib esitada koloonia kohtutele. Seevastu tundub mulle õigusvastane hääletamisõiguse andmine sellistele isikutele nagu QCC-d, kes ei ole liidu kodanikud.

29 — 14. oktoobri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-36/02: Omega (EKL 2004, lk I-9609, punkt 33). Tegemist on väljakujunenud kohtupraktikaga: vt uuematest otsustest 18. juuni 1991. aasta otsus kohtuasjas C-260/89: ERT vs. DEP (EKL 1991, lk I-2925, punkt 41); 6. märtsi 2001. aasta otsus kohtuasjas C-274/99 P: Connolly vs. komisjon (EKL 2001, lk I-1611, punkt 37); 22. oktoobri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-94/00: Roquette Frères (EKL 2002, lk I-9011, punkt 25) ja 12. juuni 2003. aasta otsus kohtuasjas C-112/00: Schmidberger (EKL 2003, lk I-5659, punkt 71).

30 — Eespool viidatud kohtuotsus Schmidberger, punkt 74, ja eespool viidatud kohtuotsus Omega, punkt 35.

31 — Eespool viidatud kohtuotsus Schmidberger, punkt 73; eespool viidatud kohtuotsus ERT vs. DEP, punkt 41, ja 29. mai 1997. aasta otsus kohtuasjas C-299/95: Kremzow (EKL 1997, lk I-2629, punkt 14)

32 — Eespool viidatud kohtuotsus Matthews, punkt 33. Mitteametlik tõlge.

33 — Eespool viidatud kohtuotsus Matthews, punkt 64. Mitteametlik tõlge.

126. Järgnevalt selgitan, miks. Kombi-  
neeritud ringkonna osas nõustun  
Ühendkuningriigi ja komisjoniga, et  
niisuguses süsteemis nagu Ühendkuning-  
riigi oma, kus valijad hääletavad pro-  
portsionaalsetes piirkondlikes ringkon-  
dades, oli ainus võimalik lahendus hää-  
letamisõiguse laiendamiseks Gibraltar  
valijatele muuta Ühendkuningriigi ühte  
juba olemasolevat ringkonda nii, et see  
hõlmaks ka koloonia. Et Gibraltar  
valijate väikese arvu tõttu ei olnud  
võimalik luua seal autonoomset valimis-  
ringkonda, ei saanud Ühendkuningriik  
teha teisiti, kui „laiendada” üht juba  
olemasolevat ringkonda kolooniale. His-  
paania Kuningriik ei lükanud neid hin-  
nanguid ümber ega näidanud ka, milli-  
seid konkreetseid alternatiivseid võima-  
lusi Ühendkuningriigil oli.

127. Mis puudutab seejärel teisi koloo-  
nias hääletamisega lahutamatu seotud  
meetmeid (registri sisseadmine, koh-  
tute pädevuse tunnustamine, hääleta-  
mise toimumine koloonia territooriumil),  
siis leian, et Ühendkuningriigil ja  
komisjonil on ka siin õigus, kui nad  
märgivad, et tegemist on meetmetega,  
mis olid vajalikud hääletamisõiguse  
tõhusa kasutamise tagamiseks. Ka mulle  
tundub tõesti, et kohtuotsust Matthews  
ei oleks täielikult ja õigesti täidetud, kui  
valijatel oleks tulnud sõita Ühend-  
kuningriiki või teha hääletamisega seo-  
tud toiminguid (valijate registrisse kand-  
mine, hääletamine, võimalikud vaided)  
kirja teel. Kõnesoleva õiguse kasutamine  
oleks sellisel viisil olnud ülemäära raske  
ja kulukas ja võib-olla ka vähem läbi-

paistev. Nagu komisjon rõhutas, oleks  
teisalt olnud põhjendamatu kehtestada  
Gibraltar valijatele kirja teel hääletamise  
kord, sest seda menetlust kasutatakse  
tavaliselt teiste võimalike lahenduste  
puudumisel (näiteks haiglas viibivate  
isikute, kinnipeetavate, välismaal elavate  
valijate puhul)<sup>34</sup>.

128. See öeldud, pean seevastu distant-  
seeruma Ühendkuningriigi ja komisjoni  
seisukohast, mis puudutab hääletamis-  
õiguse laiendamist sellistele isikutele  
nagu QCC-d, kes ei ole ei Ühendkuning-  
riigi ega ühegi teise liidu liikmesriigi  
kodanikud. Arvan nimelt, et nõudest  
tagada ühe põhiõiguse kasutamine ei  
tulene kohustust hääleõiguse selliseks  
laiendamiseks ja seega ei saa selle  
nõudega õigustada erandit kõnesolevast  
II lisast.

129. Nagu olen eelnevalt tõdenud, võib  
sellist erandit lubada ainult siis, kui see  
on sätestatud mõne ülimusliku normiga,  
näiteks mõne põhiõiguse kaitseks keh-  
testatud normiga. Kõnesolevas asjas ei  
ole siiski tegemist niisuguse õigusega.

34 — Kirja teel hääletamise korra erakorralisuse kohta vt eespool  
24. joonealuses märkuses viidatud valimiste käitumiskoo-  
deksi suunised ja vastav selgitav aruanne (§ 38).

130. Nagu eespool püüdsin näidata, on nimelt tõsi, et kaasaegsete demokraatlike riigikordade areng võimaldab kindlaks määratud tingimustel laiendada poliitilise osalemise õigusi riigis elavatele välismaalastele (vt eespool punkt 93). Siiski vastab ka tõele, et see võimalus kujutab endast praegu vaba poliitilise valiku tulemust, kusjuures seda valikut on siiani liikmesriikide praktikas vähe kasutatud. Sellistel tingimustel võib siseriiklikes valimisi käsitlevates õigusnormides täiesti õiguspäraselt välistada hääletamisõiguse andmise kolmandate riikide kodanikele, ilma et sellega kaasneks — nagu meenutasin — mingit ohtu minna vastuollu EIÖK-s sätestatud põhimõtetega.<sup>35</sup>

131. Sellest järeldub, et korduvalt esitatud põhjustel eeldab nimetatud konventsioon, et liidu kodanikud saavad osaleda Gibraltaril korraldatavatel Euroopa Parlamendi valimistel, ning see lubab selles küsimuses erandit II lisast, ent sama ei saa seevastu öelda niivõrd, kui võrd on tegemist kolmandate riikide kodanike — kellega on QCC-de näol tegemist — osalemisega kõnealustel valimistel. Nende suhtes jääb kehtima II lisas sätestatud keeld, muutes õigusvastaseks Ühendkuningriigi õigusnormi, mis sellist osalemist lubab.

132. Sel põhjusel leian, et tuleb nõustuda Hispaania teise väitega osas, milles

selle kohaselt on II lisa rikkumise tõttu õigusvastane hääletamisõiguse andmine Gibraltaril sellistele isikutele nagu QCC-d, kellel ei ole Ühendkuningriigi või mõne teise liidu liikmesriigi kodakondsust (2003. aasta EPRA artikli 16 lõiked 1 ja 5).

133. Teen seega Euroopa Kohtule ettepaneku otsustada, et kuna Ühendkuningriik andis niisugustele isikutele nagu QCC-d, kellel ei ole Ühendkuningriigi ega ühegi teise liidu liikmesriigi kodakondsust, hääletamisõiguse Euroopa Parlamendi valimistel (2003. aasta EPRA artikli 16 lõiked 1 ja 5), siis on Ühendkuningriik rikkunud kohustusi, mis tulenevad 1976. aasta akti II lisast.

### *C. Kohtuasi C-300/04*

#### *Sissejuhatus*

134. Nagu juba märgitud, käsitleb ka eelotsuse asi C-300/04 Euroopa Parlamendi valimistel hääletamise õiguse teemat. Selle kohtuasja aluseks on Madalmaade valimisseaduse erisätted, mille kohaselt sõltub riigi kodakondsus-

35 — Vt selle kohta eespool 24. joonealuses märkuses viidatud valimiste käitumiskodeksi suunised (§ 1 lõike 1 punkt b) ja vastav selgitav aruanne (§ 1 lõike 1 punkt b).

sega isikute hääletamisõigus sellest, milles riigi osas nad elavad.

135. Nagu eespool öeldud (vt eespool punktid 26 ja 27), on Madalmaade Kuningriigi konstitutsioonilisel korral kaks iseärasust: ühelt poolt on kuningriik jaotatud kolmeks riiklikuks üksuseks ehk Madalmaadeks, Antillideks ja Arubaks ning teiselt poolt on ette nähtud üks ja jagamatu kodakondsus, milleks on Madalmaade kodakondsus.

136. Need iseärasused peegelduvad hääletamisõiguse andmises kodanikele. Madalmaade valimisseaduse kohaselt võivad Madalmaade parlamendi valimistel osaleda nimelt üksnes Madalmaade kodanikud, kes elavad Madalmaades või kolmandates riikides, aga mitte need, kes elavad Hollandi Antillidel või Arubal<sup>36</sup> (artikli B1 lõiked 1 ja 2). Sama eeskiri kehtib ka Euroopa Parlamendi valimiste puhul, sest neil võivad hääletada ainult isikud, kellel on õigus hääletada Madalmaade seadusandliku kogu valimistel (artikli Y3 punkt a).

137. Just nende eeskirjade tõttu ei kantud Aruba saarel elavaid Madal-

maade kodanikke M. G. Emanit ja O. B. Sevingeri valijate registritesse ja nad ei saanud seega hääletada Euroopa Parlamendi valimistel juunis 2004. Selle valimistest kõrvalejätmise pärast tekkinud vaidluse raames otsustaski Netherlandse Raad van State pöörduda EÜ artikli 234 alusel Euroopa Kohtu poole, esitades järgmised küsimused:

- „1. Kas EÜ asutamislepingu teine osa on kohaldatav isikute suhtes, kellel on mõne liikmesriigi kodakondsus ning kes elavad EÜ artikli 299 lõikes 3 osundatud ülemeremaade ja -territooriumide hulka kuuluval territooriumil või kellel on seal alaline elukoht ning kellel on nimetatud liikmesriigiga erilised sidemed?
2. Kui vastus on eitav, siis kas liikmesriigid võivad EÜ artikli 17 lõiget 1 silmas pidades anda oma kodakondsuse isikutele, kes elavad EÜ artikli 299 lõikes 3 osundatud ülemeremaades või -territooriumidel või kellel on seal alaline elukoht?
3. Kas EÜ artikli 19 lõiget 2 tuleb koostoimes EÜ artikli 189 ja EÜ artikli 190 lõikega 1 tõlgendada nii, et — välja arvatud siseriiklikes õiguskordades esinevad sagedased erandid, mis muu hulgas puudutavad hääletamisõiguse äravõtmist seoses süüdimõistva kohtuotsuse või teovõimetuks tunnistamisega —

<sup>36</sup> — Välja arvatud siis, kui nad on elanud vähemalt 10 aastat Madalmaades või töötavad avalikus teenistuses.

ülemeremaades või -territooriumidel elava või seal alalist elukohta omava liidu kodaniku staatus annab sellele kodanikule muu hulgas aktiivse ja passiivse valimisõiguse Euroopa Parlamendi valimistel?

dest ei tundu olevat sõnastatud päris selgelt ja jätavad seega mitmeid kahtlusi nende tegeliku ulatuse osas.

4. Kas EÜ artikkel 17 koostoimes EÜ artikli 19 lõikega 2 ja pidades silmas protokollis artikli 3 esimest lõiku, nii nagu seda on tõlgendanud Euroopa Inimõiguste Kohus, välistab selle, et nendel isikutel, kellel ei ole liidu kodaniku staatust, on Euroopa Parlamendi valimistel aktiivne ja passiivne valimisõigus?

139. Ma ei viita siinkohal esimesele küsimusele, milles Raad van State küsib selgelt, kas asutamislepingu teist osa kohaldatakse isikute suhtes, kellel on mõne liikmesriigi kodakondsus ja kes elavad ülemereterritooriumil, millel on nimetatud riigiga erisuhted.

5. Kas ühenduse õigus sätestab min-geid nõudeid rikutud õiguste taastamise laadi suhtes, kui siseriiklik kohus leiab — võttes eelkõige aluseks Euroopa Kohtu poolt eelnimetatud küsimustele antud vastused —, et Hollandi Antillidel ja Arubal elavad või alalist elukohta omavad ning Madalmaade kodakondsusega isikud jäeti õigusvastaselt registreerimata 10. juunil 2004 toimunud valimistele?"

140. Kohe pärast seda küsib Madalmaade kohus siiski, kas eitava vastuse korral eelmisele küsimusele (seega juhul, kui tuleb asuda seisukohale, et asutamislepingu teist osa *ei* kohaldata nime- tatud isikute suhtes), võib riik anda oma kodakondsuse isikutele, kes elavad või kelle alaline elukoht on niisugust tüüpi territooriumil (teine küsimus).

141. Kui ma ei eksi, on silmas peetud üht kahest järgmisest võimalusest. On kas nii, et küsimus viitab, nagu näib, isikutele, kes on esimeses küsimuses kirjeldatud olukorras, ja siis ei ole sellel küsimusel mõtet, sest nendel isikutel juba on kõnesoleva liikmesriigi koda- kondsus. Või siis peetakse küsimuse sõnastusele vaatamata silmas isikuid, kes elavad küll eespool nimetatud terri- tooriumil, kuid kellel ei ole kõnesoleva

#### *Neli esimest küsimust*

138. Enne neid küsimusi analüüsima asumist pean märkima, et mõned nen-



riigi kodakondsust, ning seega küsitakse, kas neile võib anda selle kodakondsuse koos kõigi asutamislepingu II osas ette nähtud õigustega. Kui see on nii, ei mõista ma, kuidas on see küsimus seotud vaadeldava juhtumiga, võttes arvesse, et käsitleme siin isikuid, kellel on juba selline kodakondsus.

142. Ebaselge näib mulle ka kolmas küsimus, milles Raad van State soovib teada, kas EÜ artikli 19 lõiget 2 tuleb koostoimes EÜ artikli 189 ja EÜ artikli 190 lõikega 1 tõlgendada nii, et ülemeremaal või -territooriumil elava liidu kodaniku staatus toob kaasa õiguse valida ja olla valitud Euroopa Parlamendi valimistel.

143. Nagu märkisid ka Madalmaade, Prantsuse ja Briti valitsus, ei ole EÜ artikli 19 lõige 2 nimelt käesoleval juhul kohaldatav. Meenutasin juba, et selle õigusnormiga on antud „igal[e] liidu kodanikule, kes elab liikmesriigis, mille kodanik ta ei ole”, selles liikmesriigis, kus ta elab, Euroopa Parlamendi valimistel õigus valida ja olla valitud samadel tingimustel kui selle riigi kodanikele. Käesoleval juhul nõuavad hääletamisõigust siiski Madalmaade kodanikud, kes elavad Madalmaades (või õigemini selle kuningriigi ühes territoriaalses üksuses), st isikud, kes *elavad riigis*,

*mille kodanikud nad on*. Niisugustel isikutel ei ole seega mingit õigust tugineda sellele õigusnormile ning on arusaamatu, miks viidatud küsimus esitati.

144. Asjakohatu tundub mulle ka neljas küsimus, milles Madalmaade kohus soovib teada, kas EÜ artikkel 17 ja EÜ artikli 19 lõige 2 koostoimes EIÖK protokolliga artikliga 3 välistavad selle, et õigus valida ja olla valitud Euroopa Parlamendi valimistel antakse isikutele, kes *ei ole liidu kodanikud*. Nagu eespool öeldud ja nagu märkisid ka Madalmaade valitsus ja komisjon, on käesoleval juhul isikutel, kes taotleavad hääletamisõigust Euroopa Parlamendi valimistel, Madalmaade kodakondsus ja nad on seega liidu kodanikud. Nende isikute algatatud põhikohtuasja lahendamiseks ei ole seega vaja selgitada, kas niisuguse õiguse võib vajadusel anda ka mittekodanikele.<sup>37</sup>

145. Tegelikult ilmneb eelotsusetaotlusest selgelt siiani sõnastatud kahtlustest kaugemale ulatuv probleem, mille osas tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtule

37 — Selle probleemi kohta väljendasin juba siiski oma arvamust, analüüsides esimest väidet, mille Hispaania valitsus esitas kohtuasjas C-145/04 (vt eespool punkt 62 jj).

vastata. Euroopa Kohus peab tegema kindlaks, kas liikmesriik, kes annab hääletamisõiguse siseriikliku parlamendi valimistel ja seega ka Euroopa Parlamendi valimistel oma kodanikele, kes elavad selle riigi Euroopa territooriumil (samuti nendele, kes elavad kolmandates riikides), võib keelduda selle õiguse andmisest oma kodanikele, kes elavad riigi osas, mis moodustab ühendusega assotsieerunud ülemereterritooriumi.

146. Et keskne küsimus on niiviisi määratletud, võib esimese küsimuse kohta kohe märkida, et isikud, kellel on mõne liikmesriigi kodakondsus, on liidu kodanikud ning neil on seega põhimõtteliselt ja sõltumata nende elukohast kõik niisuguste kodanike puhul ühenduse õigusega ette nähtud õigused, kaasa arvatud loomulikult asutamislepingu teises osas nimetatud õigused.

147. Nagu püüdsin näidata eespool, käsitledes kohtuasja C-145/04 (vt eespool punktid 67–71), kuulub nende õiguste hulka hääletamisõigus Euroopa Parlamendi valimistel; seetõttu tuleb põhimõtteliselt leida, et liikmesriikide ja järelikult ka liidu kodanikel on see õigus just ühenduse õigusest tulenevalt.

148. Eelnimetatud kohtuasja analüüsis püüdsin näidata, et teatavates piirides ja teatavatel tingimustel ei takista ühenduse õigus liikmesriikidel laiendada

kõnesoleva õiguse omajate ringi ja lubada seega hääletada ka kolmandate riikide kodanikel (vt eespool punktid 72–107). Käesolevas kohtuasjas tuleb seevastu teha selgeks, kas ja millistel tingimustel võivad liikmesriigid vastupidi ja ütleksin isegi, et erandkorras, selle õiguse omajate ringi piirata, jättes välja mõned oma kodanike kategooriad.

149. Põhjused, mida püüan alljärgnevalt välja tuua, arvan, et ka sel juhul peaks vastus olema jaatav.

150. Lähtun minu arvates üldiselt aksepteeritud eeldusest, et liikmesriikidelt ei võetud asutamislepinguga õigust määrata kindlaks oma kodakondsuse piirid; vastupidi, „rahvusvahelise õiguse kohaselt“ säilitavad nad sellise pädevuse, olles samal ajal kohustatud kasutama seda „ühenduse õigust järgides“<sup>38</sup>. Sellest tuleneb, et iga kord, kui asutamislepingus on viidatud „liikmesriikide kodanikele“, ei saa seda, kas isikul on ühe või teise liikmesriigi ja seega liidu kodakondsus, vähemalt ühenduse õiguse praeguses seisus, kindlaks määrata selle õiguse andmise sõltumatute kriteeriu-

38 – 7. juuli 1992. aasta otsus kohtuasjas C-369/90: Micheletti jt (EKL 1992, lk I-4239, punkt 10); 20. veebruari 2001. aasta otsus kohtuasjas C-192/99: Kaur (EKL 2001, lk I-1237, punkt 19) ja 19. oktoobri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-200/02: Zhu ja Chen (EKL 2004, lk I-9925, punkt 37).

mide alusel, vaid see sõltub „ainult” „asjaomase liikmesriigi siseriikliku õiguse” sätetest, mis võivad ka aja jooksul muutuda.<sup>39</sup>

151. Nii et kui EÜ artiklis 17 on sätestatud, et „[i]ga isik, kellel on mõne liikmesriigi kodakondsus, on liidu kodanik” ja „liidu kodanikel on [asutamis] lepinguga antud õigused ja sellest tulenevad kohustused”, viidatakse sellega liidu kodakondsuse isikulise kohaldamisala kindlaksmääramise osas ainult liikmesriikide siseriiklikele õigusnormidele. Teiste sõnadega on ühenduse õiguskorra lähtekohaks siseriiklikud õigusnormid ja sellistena määravad need kindlaks liidu kodanike ringi.

152. Lähemal vaatlusel selgub siiski, et niisugune viide ei puuduta mitte ainult liidu kodaniku staatuse piiritlemist, vaid ka võimalikku diferentseeritust selle staatusega kaasnevate õiguste osas. Seda selles mõttes, et asjakohasest siseriiklikust õigusnormist tuleb lähtuda mitte ainult selleks, et selgitada välja, kas isikul on liidu kodakondsus, vaid ka selleks, et teha kindlaks, kas vastavalt võimalikele siseriiklikele õigusnormidele on isikul kõik selle staatusega kaasnevad õigused.

153. Teiste sõnadega tuleb asuda seisukohale, et kui liikmesriigi õigusnormidega on kehtestatud kodanikuõiguste piirangud objektiivsete kriteeriumide alusel (mis on näiteks seotud riigi konstitutsioonilise korraga nagu käesoleval juhul), tunnustab ühenduse õigus — kui selle aluspõhimõtetest ei tulene teisiti — neid piiranguid ka liidu kodakondsusega kaasnevate õiguste andmisel.

154. Käesoleval juhul tähendab see, et ühenduse õigus aktsepteerib lähtekohana mitte ainult Madalmaade Kuningriigi valikuid oma kodakondsuse andmise osas, vaid ka viisi, kuidas see riik on otsustanud diferentseerida sellega kaasnevad õigused eriliste suhete alusel, mis seovad teda Aruba ja Hollandi Antillide territooriumidega. Nimelt oleks ta võinud anda kodakondsuse ainult emamaa kodanikele või diferentseerida seda veel ja erinevalt nende ning ülemeremaade ja -territooriumide elanike vahel. Madalmaade kuningriik otsustas tema suveräänsuse valdkonda kuuluvatel põhjustel kehtestada vastupidi ametlikult jagamatu kodakondsuse, mis tegelikult on aga diferentseeritud kaasnevate õiguste kasutamise osas (nende hulgas hääletamisõigus nii liikmesriigi kui ühenduse tasemel).

155. Ühenduse õigus on seega sunnitud tunnustama kodaniku staatuse niisugust diferentseeritust selles riigis. See on seda enam tõsi, et selline diferentseerimine väljendub mitte (ainult) ühenduse õigu-

<sup>39</sup> — Maastrichti lepingule lisatud deklaratsioon nr 2 liikmesriigi kodakondsuse kohta.

sest tulenevate õiguste kasutamise piirangutes, vaid kannab täpselt ülesiseriiklikul tasandil eksisteerivad piirangud.

156. Meenutan teiseks, et Euroopa Inimõiguste Kohus on sedastanud, et hääletamisõigust võib piirata „elanikkonna rühmade või kategooriate kaupa” tingimusel, et ettenähtud piirangutega taotletakse legitiimset eesmärki proportsionaalsete vahendite abil ja need ei piira siiski kõnesolevaid õigusi „niisugusel määral, mis kahjustab nende sisu ennast ja võtab neilt tõhususe”<sup>40</sup>.

157. Eelkõige on Euroopa Inimõiguste Kohus leidnud, et lepinguosalisel riigid võivad lähtuda elukoha kriteeriumist, et piirata hääletamisõiguse omajate arvu ja anda see õigus ainult „isikutele, kellel on riigiga piisavalt tihedad ja kestvad sidemed”<sup>41</sup>. Selle kohta on nimetatud kohus rõhutanud, et riigis mitte elavate isikute väljajätmise võimalust õigustavad erinevad „põhjused”, sh nimelt asjaolu, et riigis mitte elavat kodanikku „ei puuduta” valitavate „poliitiliste organite aktid otseselt” ning üldisemalt see, et võrreldes riigis elavate isikutega „puudutavad [...] riigi igapäevaprobleemid [teda] vähem otseselt ja vähem kestvalt”<sup>42</sup>.

40 — Eespool viidatud Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus Hirst, punkt 62. Mitteametlik tõlge.

41 — Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus kohtuasjas nr 31981/96: *Hilbe vs. Liechtenstein*, *Recueil des arrêts et décisions* 1999-VI; Euroopa Inimõiguste Kohtu 19. oktoobri 2004. aasta otsus kohtuasjas nr 17707/02: *Melnitčenko vs. Ukraina*, *Recueil des arrêts et décisions* 2004-X, punkt 56, ja eespool viidatud Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus Hirst, punkt 62. Mitteametlik tõlge.

42 — Eespool viidatud Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus *Melnitčenko*, punkt 56.

158. Mulle tundub, et Madalmaade valimisseadusega kehtestatud piirangud on üldjoontes nende juhistega kooskõlas. Nimelt on selles seaduses diferentseeritud hääletamisõigust just Madalmaade kodanike elukoha kriteeriumist lähtudes selliselt, et valmistel (Madalmaade ja järelkult Euroopa Parlamendi valmistel) ei või osaleda isikud, kes elavad kuningriigi ühes osas (Arubal ja Hollandi Antillidel), mida valitavate seadusandlike kogude, st Madalmaade parlamendi ja Euroopa Parlamendi heaks kiidetud aktid otseselt ei puuduta.

159. M. G. Eman on siiski teistsugusel arvamusel. Ta väitis nimelt kohtuistungil, et Euroopa Parlamendi osalusega vastu võetud õigusaktid puudutavad Arubat, sest — kui ma õigesti aru sain — kohalik seadusandja tugineb nendele aktidele, kui peab heaks kiitma saarel kehtivad seadused. Kui ma õigesti aru sain, on nii juhtunud näiteks säästmise valdkonnas. Selles valdkonnas kujundas Aruba seadusandja tahtlikult kohalikud õigusaktid ühenduse omade eeskujul, nii et viimaseid kohaldatakse teatavas mottes sellel territooriumil, isegi kui seda tehakse kaudselt. Järelikult tuleb Euroopa Parlamenti pidada Aruba „seadusandja” osaks, mille valimistest peaksid EIÖK protokoll nr 1 artikli 3 kohaselt osa võtma ka saarel elavad Madalmaade kodanikud.

160. Minu arvates ei saa selle väitega nõustuda.

161. Piirdun meenutusega, et Euroopa Inimõiguste Kohus leidis kohtuasjas Matthews, et selleks, et Euroopa Parlamendi võiks pidada konkreetse territooriumi „seadusandjaks”, ei piisa sellest, et Euroopa Parlamendi olulise osalusega vastu vastu võetud õigusaktidel on sellel territooriumil vaid kaudne mõju, nagu on ühenduse meetmetel Arubal. On vastupidi tarvis (nagu see oli just too-kord vaadeldava Gibraltari juhtumi puhul), et need meetmed avaldaksid asjaomasel territooriumil „oma mõju” „otseselt” ja „puudutaksid” selle koha „elanikkonda” samamoodi nagu kohalike seadusandlike kogude heakskiidetud aktid.<sup>43</sup>

162. Ei ole aga Euroopa Parlamendi akte, mis avaldaksid Arubale seda tüüpi mõju. Nagu õigesti meenutasid Madalmaade ja Ühendkuningriigi valitsus ja komisjon, on Aruba ühenduse õiguse seisukohast ülemereterritoorium, kus asutamislepingut ega teisest õigust üldiselt ei kohaldata,<sup>44</sup> olgu need siis vastu võetud Euroopa Parlamendi olulise osa-

lusega või mitte. EÜ artikli 299 lõike 3 kohaselt kohaldatakse selle saare suhtes nimelt ainult asutamislepingu neljandat osa, milles on kehtestatud ülemeremaade ja -territooriumide ühendusega assotsieerimise erikord (EÜ artiklid 182–188), samuti erimeetmeid, mis nõukogu on võtnud, et reguleerida selle assotsieerimise menetlusi ja üksikasjalikke eeskirju (vt EÜ artikkel 187)<sup>45</sup>.

163. Esitatud kaalutlustest tuleneb seega, et liikmesriik võib oma erilist konstitutsioonilist korda arvesse võttes põhimõtteliselt anda hääletamisõiguse siseriikliku parlamendi valimistel ja järelt Euroopa Parlamendi valimistel oma kodanikele, kes elavad riigi Euroopa territooriumil, ja vastupidi keelduda selle õiguse andmisest oma kodanikele, kes elavad riigi osas, mis moodustab ühendusega assotsieerunud ülemereterritooriumi.

164. Seda arvestades pean siiski nõustuma komisjoniga, et kõnesolevate Madalmaade õigusnormidega seondub ka probleem nende kokkusobivusest ühenduse õigusega. Nimelt võivad need õigusnormid sisaldada ühenduse õiguse ühe aluspõhimõtte, täpsemalt võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumist, sest selle kohaselt peab liidu kodanikele

43 — Euroopa Inimõiguste Kohtu eespool viidatud otsus Matthews, punktid 34 ja 64. Mitteametlik tõlge.

44 — Vt 12. veebruari 1992. aasta otsus kohtuasjas C-260/90: Leplat (EKL 1992, lk I-643, punkt 10) ja 22. novembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-110/97: Madalmaad vs. nõukogu (EKL 2001, lk I-8763, punkt 49).

45 — Vt viimasena nõukogu 27. novembri 2001. aasta otsus 2001/822/EÜ ülemeremaade ja -territooriumide assotsieerimise kohta Euroopa Ühendusega („ülemeremaade ja -territooriumide assotsieerimise otsus”) (EÜT L 314, lk 1).

teatavasti olema tagatud, et „samas olukorras [...] kohelda[kse neid] võrd-selt”<sup>46</sup>, kui just erinev kord ei ole „objektiivselt õigustatud”<sup>47</sup>.

165. Lähemal uurimisel selgub, et nende õigusnormidega antakse hääletamisõigus Euroopa Parlamendi valimistel mitte ainult Madalmaades, vaid ka kolmandates riikides elavatele Madalmaade kodanikele, keeldudes selle andmisest üksnes nendele, kes elavad Arubal ja Hollandi Antillidel. Nii antakse see õigus Madalmaade kodanikele, kes elavad Madalmaade ja ühenduse suhtes kolmandates riikides, kuid keeldutakse selle andmisest nimetatud saartel elavatele kodanikele, olgugi et nad on esimestega samas olukorras (ka nemad on Madalmaade kodanikud, kes elavad väljaspool Madalmaid) ja võivad pealegi öelda, et elavad territooriumidel, millel on erisuhted Madalmaade ja ühendusega.

166. Veelgi enam: kõnesolevatel Madalmaade õigusnormidel on teinegi ja täiesti paradoksaalne tagajärg. Madalmaade valitsus märkis kohtuistungil ka ise, et ehkki nende õigusnormidega

keeldutakse andmast hääletamisõigust Arubal ja Hollandi Antillidel elavatele Madalmaade kodanikele, antakse neile nende normidega sama õigus, kui nad lahkuvad nendelt saartelt ja asuvad elama mõnda kolmandasse riiki. Tulemuseks on näiteks see, et kui Aruba elanik jääb saarele, ei saa ta hääletada Euroopa Parlamendi valimistel, kuid saab seda teha, kui kolib — ka lõplikult — kolmandasse riiki.

167. Selles kontekstis ei arva ma, et konstateeritud ebavõrdse kohtlemise õigustamiseks võiks tugineda asjaolule, et Madalmaade seadusandja eesmärk on sel puhul kaitsta nende Madalmaade kodanike hääletamisõigust, kes lahkusid küll Madalmaadest, kuid võivad hiljem soovida sinna tagasi pöörduda. Samuti on sellist õigustust raske sobitada asjaoluga, et see õigus on tagatud ka Arubalt pärit Madalmaade kodanikele, kes ei ole *kunagi* käinud Euroopas ja kes siiski elavad püsivalt kolmandas riigis. Sel juhul ei ole mõistetav, miks peaks kõnesoleva õiguse välistama üksnes Madalmaade kodanike puhul, kes elavad jätkuvalt saarel.

168. Esitatud põhjendusi arvestades võib minu arvates järeldada, et ühenduse õiguse ja eelkõige võrdsuse üldpõhimõttega on vastuolus see, kui liikmesriiki, kes annab hääletamisõiguse siseriikliku parlamendi valimistel ja seega Euroopa Parlamendi valimistel oma kodanikele, kes elavad selle riigi Euroopa territooriumil, ja nendele, kes elavad kolmanda-

46 — 20. septembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-184/99: Grzelezyk (EKL 2001, lk I-6193, punkt 31) ja 11. juuli 2002. aasta otsus kohtuasjas C-224/98: D’Hoop (EKL 2002, lk I-6191, punkt 28).

47 — 29. juuni 1995. aasta otsus kohtuasjas C-56/94: SCAC vs. Asipo (EKL 1995, lk I-1769, punkt 27); 17. aprilli 1997. aasta otsus kohtuasjas C-15/95: EARL de Kerlást (EKL 1997, lk I-1961, punkt 35); 17. juuli 1997. aasta otsus kohtuasjas C-354/95: National Farmers’ Union jt (EKL 1997, lk I-4559, punkt 61) ja 13. aprilli 2000. aasta otsus kohtuasjas C-292/97: Karlsson jt (EKL 2000, lk I-2737, punkt 39).

tes riikides, keeldub — ilma objektiivse põhjusega — andmast hääletamisõigust Euroopa Parlamendi valimistel oma kodanikele, kes elavad riigi muus osas, mis moodustab ühendusega assotsieerunud ülemereterritooriumi.

### *Viies küsimus*

169. Viienda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus lõpuks teada, kas ühenduse õigusega on kehtestatud tingimusi „õigusliku olukorra taastamise laadi” osas, mis tuleb tagada isikule, keda ühenduse õigusega vastuolus olevate siseriiklike õigusnormide alusel ei kantud valijate registritesse ja kes ei saanud nii osaleda Euroopa Parlamendi valimistel.

170. Selle kohta pean tõdema, et mul on raske mõista, millele Madalmaade Raad van State viitab, kui kõneleb „eelneva olukorra taastamisest”. Eelkõige tekib küsimus, kas ta peab silmas mittevaralise kahju võimalikku hüvitamist, valimistulemuste parandamist, valimiste uuesti korraldamist või veel midagi muud.

171. Seda valdkonda käsitlevate ühenduse õigusnormide puudumisel nõustun igal juhul Madalmaade valitsuse ja komisjoniga, et siseriiklike õigusnormide

tuvastatud õigusvastasuse võimaliku hüvitamise meetmed tuleb kindlaks määrata liikmesriikide siseriiklike õigusaktidega.

172. Seda siiski üldtuntud piirides, mille Euroopa Kohus on juba ammu kehtestanud ühenduse õigusnormidel põhinevate õiguste tagamise osas. Seega on tarvis, et need õigusnormid järgiksid nn võrdväarsuse (tagatised „ei tohi olla ebasoodsamad kui samalaadsete siseriiklike kaebuste puhul”) ja kaitse tõhususe põhimõtet (see tähendab, et ei tohi olla piiranguid, mis „muudavad” õiguse „kasutamise praktiliselt võimatuks või ülemäära raskeks”).<sup>48</sup>

173. Eelneva põhjal arvan seega, et eelotsusetaotluse esitanud kohtule tuleb vastata, et iga liikmesriik peab oma siseriiklikus õiguskorras määratlema meetmed, mis võimaldavad taastada selle isiku õigusliku olukorra, keda ühenduse õigusega vastuolus oleva siseriikliku sätte alusel ei kantud valijate registrisse ja kes ei saanud seega

48 — 14. detsembri 1995. aasta otsus kohtuasjas C-312/93: Peterbroeck (EKL 1995, lk I-4599, punkt 12). Vt selle kohta ka 16. detsembri 1976. aasta otsus kohtuasjas 33/76: Rewe vs. Landwirtschaftskammer Saarland (EKL 1976, lk 1989, punkt 5); 16. detsembri 1976. aasta otsus kohtuasjas 45/76: Comet vs. Produktschap voor Siergerwassen (EKL 1976, lk 2043, punktid 12–16); 27. veebruari 1980. aasta otsus kohtuasjas 68/79: Just (EKL 1980, lk 501, punkt 25); 9. novembri 1980. aasta otsus kohtuasjas 199/82: Amministrazione delle finanze dello Stato vs. San Giorgio (EKL 1980, lk 3595, punkt 14); 25. veebruari 1988. aasta otsus liidetud kohtuasjades 331/85, 376/85 ja 378/85: Bianco ja Girard (EKL 1988, lk 1099, punkt 12); 24. märtsi 1988. aasta otsus kohtuasjas 104/86: komisjon vs. Itaalia (EKL 1988, lk 1799, punkt 7); 14. juuli 1988. aasta otsus liidetud kohtuasjades 123/87 ja 330/87: Jeunehomme jt vs. Belgia riik (EKL 1988, lk 4517, punkt 17) ja 9. juuni 1992. aasta otsus kohtuasjas C-96/91: komisjon vs. Hispaania (EKL 1992, lk I-3789, punkt 12).

Euroopa Parlamendi valimistel osaleda. Need meetmed peavad vastama võrdväärsuse ja tõhususe põhimõtetele.

kuningriik kaotavad kohtuvaidluse osaliselt, tundub mulle õiglane teha lisaks ettepanek jätta kodukorra artikli 69 lõike 3 alusel kummagi poole kohtukulud tema enda kanda.

#### IV. Kohtukulud kohtuasjas C-145/04

174. Kuna kohtuasjas C-145/04 leian, et nii Hispaania Kuningriik kui ka Ühend-

175. Artikli 69 lõike 4 alusel kannab ka menetluse astunud komisjon oma kohtukulud ise.

#### V. Ettepanek

176. Esitatud põhjendusest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku:

— kohtuasjas C-145/04:

1. Kuna Ühendkuningriik andis sellistele isikutele nagu Qualifing Commonwealth Citizens, kellel ei ole Ühendkuningriigi ega ühegi teise liidu liikmesriigi kodakondsust, hääletamisõiguse Euroopa Parlamendi valimistel Gibraltaril (European Parliament (Representation) Act 2003, artikli 16 lõiked 1 ja 5), siis on Ühendkuningriik rikkunud kohustusi, mis tulenevad nõukoguna kokku tulnud liikmesriikide esindajate 20. septembri 1976. aasta otsuse 76/787/ESTÜ, EMÜ, Euratom esindajate otsesest ja üldist Euroopa Parlamenti valimist käsitleva akti kohta II lisast.



2. Jätta hagi ülejäänud osas rahuldamata.
3. Hispaania Kuningriik ja Ühendkuningriik kannavad ise oma kohtukulud.
4. Komisjon kannab ise oma kohtukulud.

— kohtuasjas C-300/04:

1. Ühenduse õiguse ja eelkõige võrdse kohtlemise üldpõhimõttega on vastuolus see, kui liikmesriik, kes annab hääletamisõiguse siseriikliku parlamendi valimistel ja seega Euroopa Parlamendi valimistel oma kodanikele, kes elavad selle riigi Euroopa territooriumil, ja nendele, kes elavad kolmandates riikides, keeldub — ilma objektiivse põhjusega — andmast hääletamisõigust Euroopa Parlamendi valimistel oma kodanikele, kes elavad riigi muus osas, mis moodustab ühendusega assotsieerunud ülemereterritooriumi.
2. Ühenduse õigusnormide puudumisel peab iga liikmesriik oma siseriiklikus õiguskorras määratlema meetmed, mis võimaldavad taastada selle isiku õigusliku olukorra, keda ühenduse õigusega vastuolus oleva siseriikliku sätte alusel ei kantud valijate registrisse ja kes ei saanud seega Euroopa Parlamendi valimistel osaleda. Need meetmed peavad vastama võrdväarsuse ja tõhususe põhimõtetele.