

Brüssel, 14. oktoober 2022
(OR. en)

13586/22

LIMITE

JUR 648
AG 127
INST 376
PE 122

ÕIGUSTALITUSE ARVAMUS¹

Saatja: Õigustalitus

Teema: Valimisi käsitleva õigusakti ettepanek – kooskõla aluslepingutega

I. SISSEJUHATUS

1. Üldasjade töörühm vaatas oma 1. juuni ja 15. juuli 2022. aasta koosolekul läbi Euroopa Parlamendi ettepaneku, mis käsitleb nõukogu määrust Euroopa Parlamendi liikmete valimise kohta otsestest ja üldistel valimistel, mille Euroopa Parlament võttis vastu 3. mail 2022² (Euroopa Parlamendi ettepanek), ning palus nõukogu õigustalitusel uurida, kas see ettepanek on aluslepingutega kooskõlas.

¹ Käesolev dokument sisaldab Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001. aasta määruse (EÜ) nr 1049/2001 (üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele) artikli 4 lõike 2 alusel kaitstud õiguslast seisukohta, mida Euroopa Liidu Nõukogu ei ole üldsusele kättesaadavaks teinud. Loata avaldamise korral võib nõukogu kasutada kõiki seadusest tulenevaid õigusi.

² Ettepanek: nõukogu määrus Euroopa Parlamendi liikmete valimise kohta otsestest ja üldistel valimistel, millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu otsus 76/787/ESTÜ, EMÜ, Euratom ning sellele otsusele lisatud Euroopa Parlamendi liikmete valimist otsestest ja üldistel valimistel käsitlev akt (dokument 9333/22).

2. Vastuseks sellele taotlusele hinnatakse käesolevas arvamuses Euroopa Parlamendi ettepanekus tõstatatud peamisi õiguslikke küsimusi, st subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte järgimine ning ELi lepingu artikli 14 lõike 2 kohase kogu liitu hõlmava valimisringkonna ja esikandidaatide protsessi kooskõla aluslepingutega. Ülejäänud osas viitab nõukogu õigustalitus eelkõige oma 15. märtsi 2016. aasta arvamusele³ Euroopa Parlamendi 11. novembri 2015. aasta ettepaneku kohta nõukogu otsuse vastuvõtmiseks, millega muudetakse Euroopa Parlamendi liikmete valimist otsestest ja üldistel valimistel käsitlevat akti,⁴ mis vaatamata mõningatele muudatustele praeguses Euroopa Parlamendi ettepanekus võrreldes 2015. aasta ettepanekuga on endiselt asjakohane, eelkõige seoses Euroopa Parlamendi praeguse ettepaneku artiklitega 3 ja 10 riigisiseste õigusnormide ja kandidaatide valiku põhimõtete kohta⁵ ning Euroopa Parlamendi praeguse ettepaneku hääleõiguse kasutamist käsitleva artikliga 6⁶. Lisaks pöördub nõukogu õigustalitus vajaduse korral tagasi muude õigusküsimuste juurde, mis võivad tekkida Euroopa Parlamendi ettepanekut käsitleva arutelu käigus.

II. ÕIGUSRAAMISTIK

3. Euroopa Parlamendi ettepanek põhineb ELi toimimise lepingu artikli 223 lõikel 1, mille kohaselt:

„Euroopa Parlament koostab ettepaneku eesmärgiga kehtestada vajalikud sätted oma liikmete otsesteks ja üldisteks valimisteks ühtse menetluse kohaselt kõikides liikmesriikides või kõikidele liikmesriikidele ühistel põhimõtetel.

Nõukogu kehtestab vajalikud sätted seadusandliku erimenetluse kohaselt ühehäälsel otsusega ning pärast nõusoleku saamist Euroopa Parlamendilt, kes teeb otsuse oma liikmete enamusega. Asjaomased sätted jõustuvad pärast seda, kui liikmesriigid on need heaks kiitnud kooskõlas nende põhiseadusest tulenevate nõuetega.“

³ Dokument 7038/16.

⁴ Dokument 14743/15.

⁵ Vt dokumendi 7038/16 punktid 40–52.

⁶ Vt dokumendi 7038/16 punktid 61–65.

III. SUBSIDIAARSUSE PÕHIMÕTTE JÄRGIMINE

4. Euroopa Liidu lepingu artikli 5 lõikes 3 on sätestatud: „*Valdkondades, mis ei kuulu liidu ainupädevusse, võtab liit kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega meetmeid ainult niisuguses ulatuses ja siis, kui liikmesriigid ei suuda riigi, piirkonna või kohalikul tasandil piisavalt saavutada kavandatava meetme eesmäärke, kuid kavandatud meetme ulatuse või toime tõttu saab neid paremini saavutada liidu tasandil*“.
5. ELi toimimise lepingu artikli 223 lõige 1 võimaldab nõukogul pärast nõusoleku saamist Euroopa Parlamendilt kehtestada vajalikud sätted parlamendiliikmete valimiseks kas ühtse menetluse kohaselt kõikides liikmesriikides või kõikidele liikmesriikidele ühistel põhimõtetel. Kuna nii ühtset menetlust kui ka kõikidele liikmesriikidele ühiseid põhimõtteid saab määratluse kohaselt kehtestada ainult liidu tasandil, kuulub ELi toimimise lepingu artikli 223 lõike 1 alusel vastu võetav õigusakt väidetavalt Euroopa Liidu toimimisega seotud liidu pädevusse, mida saab selle olemusest tulenevalt teostada ainult liit ise, mistõttu ei tuleks subsidiaarsuse põhimõtet ning protokoll nr 2 subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta (protokoll nr 2) kohaldada⁷.
6. Samas näib Euroopa Parlament nõustuvat subsidiaarsuse põhimõtte kohaldamisega, kuna ta kinnitab üldiselt, et tema ettepanek on kooskõlas subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõttega (Euroopa Parlamendi ettepaneku põhjendus 23). Kuna Euroopa Parlamendi ettepanekuga ei nähta ette täiesti ühtset valimismenetlust, vaid kehtestatakse teatavad ühised põhimõtted (vt allpool punkt 16), mida teatavatel juhtudel täiendatakse siseriiklike sätetega (nagu on osutatud ettepaneku artikli 3 lõikes 1), oleks vaja põhjendada seadusandja valikuid seoses tema regulatiivse sekkumise ulatusega, kui ta kohaldab sisuliselt subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtet.

⁷ Vt sellega seoses 16. veebruari 2022. aasta kohtuotsus *Poola Vabariik vs. Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu*, C-157/21, EU:C:2022:98, punkt 241.

7. Selleks nõutakse protokollis nr 2 artiklis 5, et Euroopa Parlament esitaks oma seadusandliku akti eelnõu subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohta üksikasjaliku selgituse, „mida põhjendatakse kvalitatiivsete ja võimaluse korral kvantitatiivsete näitajatega“. Euroopa Parlamendi ettepanek peaks samuti sisaldama „hinnangut ettepaneku finantsmõju kohta“ ning peaks „võtma arvesse vajadust, et mis tahes finants- või halduskohustus, mis langeb liidule, riikide valitsustele, piirkondlikele või kohalikele asutustele, majandustegevuses osalejatele ja kodanikele, oleks minimaalne ja proportsionaalne taotletava eesmärgiga“.
8. Euroopa Parlament ei ole esitanud sellist üksikasjalikku selgitust, mis oleks siiski hädavajalik selleks, et võimaldada nõukogul ja liikmesriikide parlamentidel⁸ hinnata õigusakti vastavust subsidiaarsuse põhimõttele ning lõppkokkuvõttes Euroopa Kohtul kontrollida õigusakti kehtivust, mis hõlmab ka subsidiaarsuse põhimõtte järgimist,⁹ sealhulgas nii ELi lepingu artikli 5 lõikes 3 sätestatud sisuliste tingimuste kui ka protokollis nr 2 sätestatud menetlustagatiste järgimist¹⁰.
9. Seega võib nõukogu paluda Euroopa Parlamendil esitada ettepaneku kohta täiendavaid põhjendusi. Seda silmas pidades on nõukogu kui vastuvõetava seadusandliku akti autori ülesanne tagada, et see õigusakt oleks kooskõlas subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtetega.

⁸ Viie liikmesriigi parlamendid – Iirimaa parlament (dokument 12148/22), Rootsi Riksdag (dokument 10652/22), Madalmaade Kuningriigi Parlamendi Esimene Koda (dokument 12153/22), Madalmaade Kuningriigi Parlamendi Teine Koda (dokument 12266/22) ja Taani parlament (Folketinget) (dokument 12267/22) on esitanud protokollis nr 2 artikli 6 alusel põhjendatud arvamused, mida Euroopa Parlament on kohustatud protokollis nr 2 artikli 7 lõike 1 kohaselt arvesse võtma.

⁹ Vt 9. oktoobri 2001. aasta kohtuotsus *Madalmaade Kuningriik vs Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu*, C-377/98, EU:C:2001:523, punktid 30–33; 10. detsembri 2002. aasta kohtuotsus C-491/01 *British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco*, EU:C:2002:741, punktid 180–183; 12. juuli 2005. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-154/04 ja C-155/04 *Alliance for Natural Health*, EU:C:2005:449, punktid 104–108.

¹⁰ 4. mai 2016. aasta kohtuotsus *Poola Vabariik vs Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu*, C-358/14, EU:C:2016:323, punkt 113.

10. Sellega seoses tuleb märkida, et mõned Euroopa Parlamendi ettepaneku sätted, näiteks artikli 10 sätted, mis käsitlevad kandidaatide valimist ja seega valimiseelset etappi, lähevad kaugemale Euroopa Parlamendi liikmete valimiseks vajalike sätete vastuvõtmisest ELi toimimise lepingu artikli 223 lõike 1 tähenduses. Selliste eeskirjade puhul tuleb täiendavalt tõendada piisavat seost valimismenetlusega¹¹ ning nõukogu peaks paluma Euroopa Parlamendil esitada selle kohta vajaliku põhjenduse.

IV. ÕIGUSAKTI VORM JA KOOSKÕLA PROPORTSIONAALSUSE PÕHIMÕTTEGA

11. ELi lepingu artikli 5 lõike 4 esimeses lõigus on sätestatud: „*Kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega ei või liidu meetme sisu ega vorm minna aluslepingute eesmärkide saavutamiseks vajalikust kaugemale.*“
12. Kõigepealt tuleks meelde tuletada, et nõukogul on oma ELi toimimise lepingu artikli 223 lõike 1 kohase pädevuse teostamisel võimalikult ulatuslik kaalutusõigus ja ta ei ole piiratud Euroopa Parlamendi ettepaneku kohaldamisala ega sisuga,¹² sealhulgas kavandatava õigusakti vormi osas. ELi toimimise lepingu artikli 223 lõikes 1 ei täpsustata vastuvõetava õigusakti liiki, vaid üksnes nähakse ette, et nõukogu „*kehtestab vajalikud sätted*“. ELi toimimise lepingu artikli 296 esimeses lõigus sätestatakse, et sellisel juhul teevad institutsioonid otsuse, kas võtta vastu määrus, direktiiv või otsus „*igal üksikul juhul, lähtudes kohaldatavast menetlusest ja proportsionaalsuse põhimõttest*“.

¹¹ Vt sellega seoses ka nõukogu õigustalituse 15. märtsi 2016. aasta arvamus, dok 7038/16, punkt 42.

¹² Vt 15. märtsi 2016. aasta arvamus, dokument 7038/16, punktid 7 ja 8, kus on esitatud üksikasjalikumad argumendid.

13. Sellega seoses on kasulik meelde tuletada, et ELi toimimise lepingu artikliga 288 ette nähtud eri liiki õigusaktide vahel on erinevus nende regulatiivse ulatuse osas, samuti selles osas, mil määral nad liikmesriikide tegutsemisvabadust piiravad.

- a) ELi toimimise lepingu artikli 288 teise lõigu sõnastuse kohaselt on määrus tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõikides liikmesriikides. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt saavad määrused automaatselt liikmesriikide õigussüsteemi osaks ühegi siseriiklikku õigusesse ülevõtmise meetmeta¹³. Siiski võib teatavate määruse sätete rakendamiseks olla vajalik, et liikmesriigid võtaksid rakendusmeetmeid¹⁴. Euroopa Kohus on otsustanud, et tulenevalt oma olemusest ja ülesandest liidu õiguse allikate süsteemis on määrustel vahetu õigumõju ja nad suudavad tekitada subjektiivseid õigusi, mida siseriiklikud kohtud peavad kaitsma¹⁵.
- b) ELi toimimise lepingu artikli 288 kolmandas lõigus on ette nähtud, et direktiiv on saavutatava tulemuse seisukohalt siduv iga liikmesriigi suhtes, kellele see on adresseeritud, kuid jätab vormi ja meetodite valiku selle riigi ametiasutustele. Erinevalt määrustest ei ole direktiivid seega liikmesriikide õigussüsteemides vahetult kohaldatavad ning need tuleb siseriiklikku õigusesse üle võtta¹⁶. Väljakujunenud kohtupraktikale tuginedes on direktiivist tulenev liikmesriikide kohustus saavutada vastavas direktiivis ette nähtud eesmärgid ning ELi lepingu artikli 4 lõikest 3 ja ELi toimimise lepingu artiklist 288 tulenev kohustus võtta kõik vajalikud üld- või erimeetmed, et tagada selle kohustuse täitmine, siduvad kõigile liikmesriikide ametiasutustele, kaasa arvatud kohtutele nende pädevuse piirides¹⁷. Alati kui direktiivi sätted näivad olevat sisu poolest tingimusteta ja piisavalt täpsed, võivad isikud neile siseriiklikus kohtus vaidluses riigi vastu tugineda, kui riik on jätnud direktiivi siseriiklikku õigusesse üle võtmata¹⁸.

¹³ Euroopa Kohtu 14. juuli 2011. aasta kohtuotsus *Bureau National Interprofessionnel du Cognac* (C-4/10 ja C-27/10, EU:C:2011:484, punkt 66).

¹⁴ 15. juuni 2021. aasta kohtuotsus *Facebook* (C-645/19, EU:C:2021:48, punktid 109 ja 110 ning seal viidatud kohtupraktika).

¹⁵ 14. detsembri 1971. aasta kohtuotsus *Politi*, 43/71, EU:C:1971:122, punkt 9; 17. mai 1972. aasta kohtuotsus *Leonesio* C-93/71, EU:C:1972:39, punktid 5 ja 22.

¹⁶ 6. mai 1980. aasta kohtuotsus *Komisjon vs. Belgia*, 102/79, EU:C:1980:120, punkt 12.

¹⁷ 17. märtsi 2021. aasta kohtuotsus *UH*, C-64/20, EU:C:2021:207, punkt 31 ja viidatud kohtupraktika.

¹⁸ 24. novembri 2011. aasta kohtuotsus, *ASNEF ja FECEMD*, C-468/10 ja C-469/10, EU:C:2011:777, punkt 51 ja viidatud kohtupraktika.

c) ELi toimimise lepingu artikli 288 neljanda lõigu kohaselt on otsus tervikuna siduv. Kui otsuses täpsustatakse selle adressaadid, on see siduv vaid nimetatud adressaatidele. Siit järeldub, et otsus ei ole tingimata adresseeritud konkreetsetele isikutele ja see võib olla üldiselt kohaldatav. Institutsioonid on tõepoolest kasutanud otsuse vormi, kui nad võtavad vastu õigusakte aluslepingu sätete alusel, mis ei nõua konkreetse õigusakti kasutamist¹⁹, või oma sisekorralduse jaoks²⁰. Liikmesriikidele adresseeritud otsused on siduvad kõigile asjaomase riigi institutsioonidele, sealhulgas kohtutele. Seega on liikmesriikide kohtud liidu õiguse ülimuslikkuse tõttu kohustatud hoiduma selliste siseriiklike õigusnormide kohaldamisest, mis võiksid takistada otsuse rakendamist²¹. Teatud tingimustel võib otsuse sätetel olla vahetu õiguspõhine selles mõttes, et isik võib neile tugineda vaidluses ametiasutusega²². Selleks tuleb kontrollida, kas kõnealuse sätte laad, taust ja sõnastus võivad avaldada otsest mõju õigusakti adressaadi ja kolmandate isikute vahelisele õigussuhtele²³.

14. Valik eespool nimetatud õigusaktide vahel peab juhinduma eelkõige proportsionaalsuse põhimõttest, mille kohaselt peab tegevus olema „sobiv“ eesmärkide saavutamiseks ning ei tohi minna kaugemale sellest, mis on selleks „vajalik“. Seejuures tuleb juhul, kui on võimalik valida mitme sobiva meetme vahel, rakendada kõige vähem piiravat meetet, ning tekitatud piirangud peavad olema seatud eesmärkidega vastavuses²⁴.

¹⁹ Vt näiteks nõukogu 13. juuli 2018. aasta otsus (EL, Euratom) 2018/994, millega muudetakse otsestest ja üldistel valimistel esindajate Euroopa Parlamenti valimist käsitlevat akti (ELT L 178, 16.7.2018, lk 1–3).

²⁰ Vt näiteks nõukogu 1. detsembri 2009. aasta otsus 2009/937/EL, millega võetakse vastu nõukogu kodukord (ELT L 325 11.12.2009, lk 35), ja nõukogu 23. septembri 2013. aasta otsus 2013/488/EL ELi salastatud teabe kaitseks vajalike julgeolekueeskirjade kohta (ELT L 274, 15.10.2013, lk 1).

²¹ 21. mai 1987. aasta kohtuotsus *Albako*, 249/85, EU:C:1987:245, punkt 17; 30. aprilli 2020. aasta kohtuotsus *D.Z.* (C-584/18, EU:C:2020:324, punktid 49–63).

²² 21. mai 1987. aasta kohtuotsus *Albako*, 249/85, EU:C:1987:245, punkt 10.

²³ 6. oktoobri 1970. aasta kohtuotsus *Grad*, 9/70, EU:C:1970:78, punkt 6.

²⁴ 30. aprilli 2019. aasta kohtuotsus *Itaalia Vabariik vs. Euroopa Liidu Nõukogu*, C-611/17, EU:C:2019:332, punkt 55 ja viidatud kohtupraktika; 3. detsembri 2019. aasta kohtuotsus *Tšehhi Vabariik vs. Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu*, C-482/17, EU:C:2019:1035, punkt 76 ja viidatud kohtupraktika.

15. Nagu eespool mainitud, võimaldab ELi toimimise lepingu artikli 223 lõige 1 nõukogul kehtestada vajalikud sätted parlamendiliikmete valimiseks kas ühtse menetluse kohaselt kõikides liikmesriikides või kõikidele liikmesriikidele ühistel põhimõtetel. Need kaks võimalust tähendavad erinevusi liidu tasandil vastu võetavate sätete regulatiivses ulatuses.

- Kui nõukogu otsustab kehtestada ühtse menetluse, võib kõige sobivam õigusakt olla määrus. Ühtne menetlus Euroopa Parlamendi liikmete valimiseks kõikides liikmesriikides nõuab suurt ühtlustamist, mida on kõige parem saavutada määrusega, arvestades selle omadusi, mida on kirjeldatud eespool (punkt 0 alapunkt a)²⁵.
- Vastupidi, kui nõukogu peaks piirama oma regulatiivse sekkumise ühiste põhimõtete määratlemisega, võib olla sobiv õigusakti leebem vorm, nagu direktiiv või otsus, kuna need jätaksid liikmesriikidele kaalutlusruumi liidu tasandil kehtestatud ühiste põhimõtete saavutamise vormi ja meetodite valikul.

²⁵ Tuleb siiski märkida, et kuna ELi toimimise lepingu artikli 223 lõige 1 lubab nõukogul sõnaselgelt kehtestada ühtse menetluse, ei saa seda võimalust proportsionaalsuse põhimõtte alusel *a priori* välistada.

16. Euroopa Parlamendi ettepaneku artiklist 1 tuleneb, et ettepaneku eesmärk on kehtestada sätted parlamendiliikmete valimiseks „*kooskõlas ühtse valimismenetlusega seoses artiklis 15 nimetatud kogu liitu hõlmavat valimisringkonnaga ja kooskõlas põhimõtetega, mis on ühised kõikidele liikmesriikidele*“. Sisuliselt sisaldab Euroopa Parlamendi ettepanek ühtse menetluse elemente ja ühiseid põhimõtteid, mis puudutavad nii kogu liitu hõlmavat valimisringkonda kui ka riikide valimisringkondi.
- Sätted, millega kehtestatakse ühtse menetluse elemendid, on näiteks need, mis käsitlevad hääleõigust (artikli 4 lõiked 1 ja 2), kandideerimisõigust (artikkel 5), valijate registrite koostamist (artikkel 9), kandidaatide nimekirjade esitamist (artikkel 11), valimissüsteemi (artikkel 12), valimispäeva (artikkel 19) ja Euroopa valimisametit (artikkel 28).
 - Sätted, millega kehtestatakse ühised põhimõtted, mis jätavad liikmesriikidele nende põhimõtete saavutamiseks teatava kaalutlusruumi, on näiteks sätted, mis käsitlevad topelthääletamise vältimist (artikli 4 lõige 3), hääleõiguse kasutamist (artikkel 6), ligipääsetavust (artikkel 7) ning meetmeid posti teel hääletamise usaldusväärsuse ja salajasuse tagamiseks (artikli 8 lõige 1).
17. Võib väita, et Euroopa Parlamendi ettepaneku sätted, millega nähakse ette ühtse menetluse elemendid, on arvuliselt ja tähtsusele ülekaalus, nii et määruse vorm tundub teksti praegusel kujul olevat asjakohane.

18. Oma ulatuslikku kaalutlusõigust kasutades võib nõukogu siiski vastu võtta ka õigusakti, mis koosneb ühtse menetluse elementidest ja elementidest, millega kehtestatakse ühised põhimõtted, ning muuta nende kahte liiki elementide vahelist tasakaalu võrreldes Euroopa Parlamendi pakutud tasakaaluga. Niisiis sõltub sobiva õigusakti valik selle lõplikust sisust ja liidu seadusandja taotletavast regulatiivse ulatuse tasemest. Selle valiku põhjused peaksid olema esitatud õigusakti põhjendustes, et Euroopa Kohus saaks teostada oma kontrolli (vt eespool punkt 0 ja viidatud kohtupraktika).
19. Samuti tuleks märkida, et liidu õiguse esimuse põhimõtte²⁶ kohaselt muudavad institutsioonide vahetult kohaldatavad meetmed, sealhulgas eelkõige liikmesriikidele adresseeritud määrused ja otsused, automaatselt mittekohaldatavaks kõik nendega vastuolus olevad kehtivad siseriikliku õiguse sätted ja välistavad uute siseriiklike õigusaktide vastuvõtmise ulatuses, milles nad oleksid vastuolus liidu õigusnormidega²⁷. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tekitab liidu õigusnormiga vastuolus oleva sätte säilitamine liikmesriigi õigusnormides mitmetimõistetavust ja ebakindlust seoses üksikisikute võimalustega tugineda liidu õigusele. Seega kujutab sellise sätte säilitamine endast asutamislepingust tulenevate kohustuste rikkumist kõnealuse riigi poolt²⁸. Lisaks tuletatakse meelde, et olenemata õiguslikult siduva liidu õigusakti liigist on liikmesriikidel üldine kohustus „võtta vastu kõik siseriikliku õiguse meetmed, mis on vajalikud [selliste aktide] rakendamiseks“ (ELi toimimise lepingu artikli 291 lõige 1).

²⁶ Vt 15. juuli 1964. aasta kohtuotsus *Costa vs. E.N.E.L.*, 6/64, EU:C:1964:66.

²⁷ 9. märtsi 1978. aasta kohtuotsus *Simmenthal*, 106/77, EU:C:1978:49, punkt 17.

²⁸ 18. jaanuari 2001. aasta kohtuotsus *komisjon vs. Itaalia*, C-162/99, EU:C:2001:35, punkt 33 ja viidatud kohtupraktika.

V. **KOGU LIITU HÕLMAVA VALIMISRINGKONNA MOODUSTAMISE KOOSKÕLA**
ELI LEPINGU ARTIKLI 14 LÕIKEGA 2

20. Euroopa Parlamendi ettepaneku põhjenduse 9 kohaselt „*selleks et tugevdada Euroopa Parlamendi valimiste demokraatlikku ja üleeuroopalist mõõdet, tuleks liikmesriikide valimisringkondadele lisaks luua kogu liitu hõlmav valimisringkond, kus iga valimisnimekirja eesotsas oleks vastava poliitilise ühenduse kandidaat Euroopa Komisjoni presidendi ametikohale.*“
21. Euroopa Parlamendi ettepaneku artikli 12 lõikes 1 on sätestatud, et igal valijal on Euroopa Parlamendi liikmete valimiseks kaks häält – üks hääl liikmesriigi valimisringkonnas ja teine kogu liitu hõlmavas valimisringkonnas.
22. Euroopa Parlamendi ettepaneku artikli 15 lõige 1 on sõnastatud järgmiselt:
- „Kogu Euroopa Liidu territooriumist moodustatakse üks valimisringkond, kust esimestel Euroopa Parlamendi liikmete valimistel pärast käesoleva määruse jõustumist valitakse 28 Euroopa Parlamendi liiget.*
- Järgmisteks Euroopa Parlamendi liikmete valimisteks määratakse kogu liitu hõlmava valimisringkonna suurus kindlaks Euroopa Ülemkogu otsusega Euroopa Parlamendi koosseisu kohta.*“.
23. Sõltumata küsimusest, kas kavandatav kogu liitu hõlmava valimisringkonna moodustamine on kooskõlas ELi lepingu artikli 14 lõike 2 esimese lõiguga, mida analüüsitakse allpool, tuleb kohe märkida, et Euroopa Parlamendi ettepaneku artikli 15 lõikes 1 ei järgita aluslepingutes sätestatud pädevuste jaotust Euroopa Ülemkogu ja nõukogu vahel.
24. ELi lepingu artikli 14 lõikest 2 tuleneb, et „*Euroopa Ülemkogu võtab ühehäälselt Euroopa Parlamendi algatusel ja nõusolekul vastu otsuse Euroopa Parlamendi koosseisu kohta, austades esimeses lõigus osutatud põhimõtteid.*“ Kogu liitu hõlmava valimisringkonna suurus mõjutab otseselt Euroopa Parlamendi koosseisu, kuna selle alusel määratakse kindlaks parlamendiliikmete arv, kelle kohti ei anta konkreetsetele liikmesriikidele. Kogu liitu hõlmava valimisringkonna suuruse kindlaksmääramine kuulub seega Euroopa Ülemkogu pädevusse, kes tegutseb ELi lepingu artikli 14 lõike 2 teises lõigus sätestatud menetluse kohaselt.

25. Seevastu ELi toimimise lepingu artikli 223 lõige 1 on õiguslik alus, mille alusel nõukogu võtab vastu selles artiklis ette nähtud seadusandliku erimenetluse kohaselt „*vajalikud sätted oma liikmete otsesteks ja üldisteks valimisteks ...*“. Selle sätte kohaselt võib nõukogu kehtestada valimismenetlust käsitlevad sätted, sealhulgas normid, mida kohaldatakse Euroopa Parlamendi liikmete valimise suhtes kogu liitu hõlmavas valimisringkonnas, kuid ta ei või määrata kindlaks selle kogu liitu hõlmava valimisringkonna suurust, kuna see on Euroopa Ülemkogu eesõigus. Seetõttu tuleks Euroopa Parlamendi ettepaneku artikli 15 lõiget 1 vastavalt muuta ning Euroopa Ülemkogu peaks ELi lepingu artikli 14 lõike 2 teise lõigu kohaselt võtma õigeaegselt vastu vajaliku otsuse, millega määratakse kindlaks kogu liitu hõlmava valimisringkonna suurus. Sätted, mis on vajalikud Euroopa Parlamendi liikmete valimiseks kogu liitu hõlmavast valimisringkonnast (Euroopa Parlamendi ettepaneku artikli 15 lõiked 2–13), ja kõik muud Euroopa Parlamendi ettepaneku sätted, mida kohaldatakse võrdselt parlamendiliikmete valimise suhtes liikmesriikide valimisringkondades ja kogu liitu hõlmavas valimisringkonnas, põhinevad omakorda ELi toimimise lepingu artikli 223 lõikel 1.
26. Euroopa Parlamendi ettepaneku artikli 15 lõike 3 kohaselt võivad kõik artiklis 2 määratletud Euroopa tasandi valimisüksused esitada üleliidulisi nimekirju, mis sisaldavad kogu liitu hõlmavast valimisringkonnast valitavate parlamendiliikmete arvuga võrdse arvu kandidaate. Üleliidulise nimekirja mõiste on määratletud kui „*kogu liitu hõlmavas valimisringkonnas Euroopa tasandi valimisüksuse esitatud kandidaatide nimekiri*“ (Euroopa Parlamendi ettepaneku artikli 2 lõige 9).
27. See tõstatab küsimuse, kas kogu liitu hõlmava valimisringkonna moodustamine on kooskõlas ELi lepingu artikli 14 lõike 2 esimese lõiguga, mida Euroopa Parlament on käsitlenud oma seadusandlikus resolutsioonis, märkides, et see on tema arvates aluslepinguga kooskõlas²⁹.
28. ELi lepingu artikli 14 lõike 2 esimene lõik on sõnastatud järgmiselt:
- „Euroopa Parlament koosneb liidu kodanike esindajatest. Nende arv ei ole suurem kui seitsesada viiskümmend, millele lisandub president. Kodanike esindatus on kahanevalt proportsionaalne, alammääraks on kuus liiget liikmesriigi kohta. Ükski liikmesriik ei saa üle üheksakümne kuue koha.“*

²⁹ Vt Euroopa Parlamendi õigusloomega seotud resolutsioon, punkt 19.

29. Kuna selle sättega kehtestatakse mitu Euroopa Parlamendi koosseisuga seotud tingimust, on asjakohane analüüsida kõiki neid tingimusi eraldi.

A) Liidu kodanike esindatus (esimene lause)

30. ELi lepingu artikli 14 lõike 2 esimese lausega nähakse ette, et „*Euroopa Parlament koosneb liidu kodanike esindajatest.*“³⁰ See tuleneb ELi lepingu artikli 10 lõikest 2, milles sätestatakse, et „*kodanikud* [s.o liidu kodanikud ELi lepingu artikli 9 ja ELi toimimise lepingu artikli 20 lõike 1 tähenduses] *on liidu tasandil otseselt esindatud Euroopa Parlamendis.*“ Nende kahe sättega asendati endise EÜ asutamislepingu artikkel 189, milles oli enne Lissaboni lepingut sätestatud, et Euroopa Parlament koosneb „*ühenduseks liitunud riikide rahvaste esindajatest.*“
31. Neid sätteid silmas pidades on selge, et nii liikmesriikide valimisringkondades valitavad kui ka kogu liitu hõlmavas valimisringkonnas valitavad parlamendiliikmed esindavad liidu kodanikke. Seda kinnitatakse ka Euroopa Parlamendi ettepaneku artikli 12 lõikes 2, milles sätestatakse, et parlamendiliikmed „*valitakse liikmesriikide valimisringkondades ja kogu liitu hõlmavas valimisringkonnas liidu kodanike esindajatena proportsionaalse esindatuse põhjal.*“ Siit järeldeb, et Euroopa Parlamendi ettepaneku sätete puhul, mis käsitlevad kogu liitu hõlmavat valimisringkonda, järgitakse ELi lepingu artikli 14 lõike 2 esimese lõigu esimest lauset, mille kohaselt Euroopa Parlament „*koosneb liidu kodanike esindajatest.*“

³⁰ Vt selle kohta ka 6. oktoobri 2021. aasta kohtuotsus *Jérôme Rivière jt vs. Euroopa Parlament*, T-88/20, EU:T:2021:664, punkt 49.

B) Kokku kuni 751 parlamendiliiget (teine lause)

32. ELi lepingu artikli 14 lõike 2 esimese lõigu teises lauses on sätestatud, et parlamendiliikmete „arv ei ole suurem kui seitsesada viiskümmend, millele lisandub president.“
33. Arvestades, et Euroopa Parlamendil on praegu 705 liiget, tähendab see, et Euroopa Ülemkogu võib teha otsuse, et kogu liitu hõlmavast valimisringkonnast valitakse maksimaalselt 46 parlamendiliiget. Euroopa Parlamendi kavandatud sellest nimekirjast valitava 28 parlamendiliikme arv ei ületaks seega kokku 751 parlamendiliikme künnist. Loomulikult peab Euroopa Ülemkogu, kelle pädevusse kuulub kogu liitu hõlmava valimisringkonna suuruse kindlaks määramine vastavalt ELi lepingu artikli 14 lõike 2 teisele lõigule, tagama selle tingimuse täitmise oma tulevases otsuses.

C) Kodanike esindatus peab olema kahanevalt proportsionaalne, alammääraks on kuus liiget liikmesriigi kohta ja ükski liikmesriik ei saa üle 96 koha (kolmas ja neljas lause)

34. ELi lepingu artikli 14 lõike 2 esimese lõigu kolmandas ja neljandas lauses on sätestatud, et „kodanike esindatus on kahanevalt proportsionaalne, alammääraks on kuus liiget liikmesriigi kohta. Ükski liikmesriik ei saa üle üheksakümne kuue koha.“

35. ELi lepingu artikli 14 lõike 2 kohaldamise põhimõtted on sätestatud Euroopa Ülemkogu 28. juuni 2018. aasta otsuse (EL) 2018/937 (millega määratakse kindlaks Euroopa Parlamendi koosseis)³¹ artiklis 1 järgmiselt:

- „- kohtade jaotamisel Euroopa Parlamendis kasutatakse täiel määral ELi lepingus kindlaks määratud minimaalset ja maksimaalset arvu liikmesriigi kohta, et kajastada võimalikult täpselt liikmesriikide rahvaarvu;
- kahaneva proportsionaalsuse põhimõtte määratletakse järgmiselt: iga liikmesriigi rahvaarvu ja parlamendi kohtade arvu vaheline suhe enne täisarvuni ümardamist erineb olenevalt rahvaarvust nii, et suurema rahvaarvuga liikmesriigist valitud Euroopa Parlamendi liige esindab suuremat arvu kodanikke kui väiksema rahvaarvuga liikmesriigist valitud Euroopa Parlamendi liige ja vastupidi, mida suurem on liikmesriigi rahvaarv, seda suuremale arvule kohtadele Euroopa Parlamendis tal on õigus;
- kohtade jaotus Euroopa Parlamendis kajastab liikmesriikide demograafilisi muutusi.“

³¹ ELT L 164, 2.7.2018, lk 1.

36. Euroopa Parlamendi ettepaneku artikli 15 lõigetega 9 ja 10 nähakse ette süsteem, mille eesmärk on tagada kogu liitu hõlmavates nimekirjades tasakaal kolme liikmesriikide rühma vahel, mis määratakse kindlaks vastavalt nende rahvaarvule³². Eeldades, et kogu liitu hõlmav valimisringkond koosneb 28 kohast, nähakse Euroopa Parlamendi ettepaneku artikli 15 lõikega 10 ette, et igasse kolme liikmesriikide rühma kuuluvast liikmesriigis elavate kandidaatide järjestus varieerub kuni 14. järjekorranumbrini mis tõenäoliselt oleks *de facto* igast nimekirjast valitavate parlamendiliikmete maksimaalne arv. Nagu on näidatud Euroopa Parlamendi ettepaneku II lisas, tagab see kohtade õiglase jaotuse kolme liikmesriikide „kategooria“ vahel, milleks on vastavalt viiest kõige suurema rahvaarvuga liikmesriigist koosnev rühm (rühm A, riigid rahvaarvuga 37,9–83,1 miljonit), kümnest keskmise suurusega liikmesriigist koosnev rühm (rühm B, riigid rahvaarvuga 6,9–19,3 miljonit) ja kaheteistkümnest väiksemast liikmesriigist koosnev rühm (rühm C, riigid rahvaarvuga 0,5–5,8 miljonit).
37. Samal ajal kui selle süsteemi eesmärk on tagada geograafiline tasakaal kogu liitu hõlmavast valimisringkonnast valitavate parlamendiliikmete vahel, järgitakse ka kahaneva proportsionaalsuse põhimõtet. Nimelt ei määratleta ELi lepingu artikli 14 lõike 2 esimeses lõigus, nagu on täpsustatud Euroopa Ülemkogu otsuse 2018/937 artikli 1 teises taandes, seda põhimõtet matemaatilise täpsusega, vaid eesmärk on põhiliselt üksnes tagada sisuline korrelatsioon iga liikmesriigi rahvaarvu ja igas liikmesriigis kodanikke esindavate parlamendiliikmete arvu vahel, kajastades demograafilist arengut liikmesriikides.

³² Sisuliselt nähakse selle süsteemiga ette, et kogu liitu hõlmavad nimekirjad jagatakse kolmeks osaks. Igasse ossa paigutatakse üks kandidaat igast kolmest liikmesriikide rühmast, nagu on määratletud I lisas asjaomaste liikmesriikide rahvaarvu alusel. Kolme liikmesriikide rühma kuuluvast liikmesriigis elavate kandidaatide järjestus varieerub igas kolmest kohast koosnevas nimekirjaosas kuni 14. järjekorranumbrini. Seega on võimalik, et igasse kõnealusesse rühma kuuluvad kandidaadid on pärit samast liikmesriigist asjaomases liikmesriikide rühmas (A, B ja C). Alates 15. kuni 28. järjekorranumbrini ei kohaldata kolme rühma üheski osas kandidaatide järjestuse suhtes piiranguid. Neid arve tuleks loomulikult kohandada, kui Euroopa Ülemkogu teeks otsuse kogu liitu hõlmava valimisringkonna suuruse muutmise kohta.

38. Selline sisuline korrelatsioon näib olevat tagatud Euroopa Parlamendi pakutud süsteemiga. Eespool punktis 0 kirjeldatud süsteem tagab, et kogu liitu hõlmavast valimisringkonnast valitud parlamendiliikmed, kes elavad ühes viiest kõige suurema rahvaarvuga liikmesriigist (rühm A), esindavad suuremat arvu kodanikke kui need, kes elavad kümnes keskmise suurusega liikmesriigis (rühm B), kes omakorda esindavad suuremat arvu kodanikke kui need, kes elavad 12 väiksemas liikmesriigis (rühm C), ning seega vastab see süsteem Euroopa Ülemkogu otsuse 2018/937 artikli 1 teises taandes sätestatud esimesele tingimusele. See süsteem tagab teisalt ka selle, et kogu liitu hõlmavast valimisringkonnast valitud parlamendiliikmetest on suurema rahvaarvuga liikmesriikide elanikud esindatud suuremal arvul kui väiksema rahvaarvuga liikmesriikide elanikud, millega on seega sisuliselt täidetud ka Euroopa Ülemkogu otsuse 2018/937 artikli 1 teises taandes sätestatud teine tingimus. Lisaks näeb Euroopa Parlament ette, et kogu liitu hõlmavast valimisringkonnast valitavate parlamendiliikmete arv oleks suhteliselt väike (733 parlamendiliikmest 28). Seega säilib ELi lepingu artikli 14 lõike 2 esimeses lõigus sätestatud kahaneva proportsionaalsuse põhimõtte kasulik mõju.
39. Igal juhul peab Euroopa Ülemkogu ELi lepingu artikli 14 lõike 2 teise lõigu kohaselt määrama Euroopa Parlamendi algatusel ja nõusolekul ühehäälselt kindlaks kogu liitu hõlmavas valimisringkonnas valitavate parlamendiliikmete arvu, millega tema arvates järgitakse ELi lepingu artikli 14 lõike 2 esimeses lõigus osutatud põhimõtteid, ning vajaduse korral peab selle sätte kohaldamise põhimõtteid, mis on esitatud Euroopa Ülemkogu otsuse 2018/937 artiklis 1, vastavalt kohandama.

40. Tuleb samuti märkida, et nagu juba liikmesriikide valimisringkondade puhul, ei ole kogu liitu hõlmavatesse nimekirjadesse kantud kandidaatide kindlasse liikmesriiki määramise kriteerium mitte kodakondsus, vaid elukoht (vt ELi toimimise lepingu artikli 20 lõike 2 punkt b ja Euroopa Parlamendi ettepaneku artikli 15 lõige 10). Kolmest kohast koosnevate nimekirjaosade loomise eesmärk on tagada, et erineva rahvaarvuga liikmesriikides hääletavad kodanikud oleksid nõuetekohaselt esindatud, kuid samas ei määrata eelnevalt kindlal viisil kindlaks konkreetses liikmesriigis elava kandidaadi kohta nimekirjas. Iga Euroopa tasandi valimisüksus määrab kindlaks kandidaatide järjestuse nimekirjas kogu liitu hõlmava nimekirja igas kolmest kohast koosnevas nimekirjaosas (vt Euroopa Parlamendi ettepaneku artikli 15 lõige 10).
41. Tuleb veel analüüsida, kas kogu liitu hõlmava valimisringkonna loomine on kooskõlas ELi lepingu artikli 14 lõike 2 esimese lõigu neljanda lausega, mille kohaselt *„ükski liikmesriik ei saa üle üheksakümne kuue koha“*.
42. Selleks tuleb ELi lepingu artikli 14 lõike 2 esimese lõigu esimest ja neljandat lauset lugeda koos.
43. ELi lepingu artikli 14 lõike 2 esimese lõigu esimeses lauses on sätestatud, et *„Euroopa Parlament koosneb liidu kodanike esindajatest“*, mida (nagu eespool punktides 0 ja 0 märgitud), järgitakse nii liikmesriikide valimisringkondadest kui ka kogu liitu hõlmavast valimisringkonnast valitud parlamendiliikmete puhul.
44. Järgmiseks tuleb ELi lepingu artikli 14 lõike 2 esimese lõigu neljandas lauses kasutatud mõistet kohtade *„andmine“* liikmesriikidele tõlgendada selliselt, et tagatakse, et igal liikmesriigil on õigus eelnevalt kindlaks määratud arvule selles liikmesriigis elavatele parlamendiliikmetele, sõltumata valimiste tulemustest. See tagatis antakse igale liikmesriigile Euroopa Ülemkogu otsuse 2018/937 artikliga 3, mille suhtes otsustati ELi lepingu artikli 14 lõike 2 teise lõigu alusel, millega määratakse iga liikmesriigi jaoks kindlaks parlamendiliikmete arv.

45. Euroopa Parlamendi pakutud süsteemis Euroopa Parlamendi liikmete valimiseks kogu liitu hõlmavas valimisringkonnas ei ole aga igale liikmesriigile sellist kohtade jaotust ette nähtud.
- Esiteks ei põhine see süsteem mitte kriteeriumil, mille kohaselt peab kandidaat elama teatavas liikmesriigis, vaid kriteeriumil, et ta peab elama ükskõik millises liikmesriigis, mis kuulub vastavalt ühte kolmest Euroopa Parlamendi ettepaneku I lisa määratletud liikmesriikide rühmast.
 - Teiseks on igal Euroopa tasandi valimisüksusel õigus määrata kindlaks kandidaatide järjestus nimekirjas kogu liitu hõlmava nimekirja igas kolmest kohast koosnevas nimekirjaosas (vt Euroopa Parlamendi ettepaneku artikli 15 lõige 10).
 - Kolmandaks jaotatakse kohad kogu liitu hõlmavatesse nimekirjadesse kogu liitu hõlmavas valimisringkonnas saadud koondtulemuste põhjal vastavalt d'Hondti süsteemile (Euroopa Parlamendi ettepaneku artikli 15 lõige 12).

46. Kõigil neil põhjustel ei ole võimalik eelnevalt kindlaks määrata nende asjaomases liikmesriigis elavate parlamendiliikmete arvu, kes valitakse kogu liitu hõlmavas valimisringkonnas. Seega ei saa ELi lepingu artikli 14 lõike 2 esimese lõigu neljandat lauset, mis käsitleb kohtade jaotamist liikmesriikide vahel, tõlgendada kohaldatavana kogu liitu hõlmavas valimisringkonnas valitud parlamendiliikmete suhtes, vaid üksnes liikmesriikide valimisringkondades valitud parlamendiliikmete suhtes, kuna see puudutab ainult neid parlamendiliikmeid, kelle kohad jaotatakse konkreetsetele liikmesriikidele.
47. Seda järeldust kinnitavad ka Euroopa Parlamendi ettepaneku artikli 27 lõiked 2 ja 6, mille kohaselt täidetakse kogu liitu hõlmavast valimisringkonnast valitud parlamendiliikmete vabad kohad vastavalt järjestusele selles nimekirjas oleva järgmise kandidaadiga, kuhu parlamendiliige, kelle ametikoht on vabanenud, algselt valiti. Reeglina ei ela uus parlamendiliige seega samas liikmesriigis, kus elas parlamendiliige, kelle volitused on lõppenud.
48. Eeltoodut arvestades näib, et Euroopa Parlamendi ettepanekus ette nähtud kogu liitu hõlmava nimekirja koostamisel järgitakse ELi lepingu artikli 14 lõike 2 esimese lõigu kolmandas ja neljandas lauses sätestatud tingimusi. Sellest hoolimata võib seadusandja pidada otstarbekaks parandada Euroopa Parlamendi ettepaneku artikli 15 sõnastust, näiteks selleks, et tugevdada geograafilist tasakaalu parlamendiliikmete vahel, kes valitakse kogu liitu hõlmavas valimisringkonnas.

VI. ESIKANDIDAATIDE PROTSESS („SPITZENKANDIDATEN“)

49. Oma ettepaneku põhjendustes 8 ja 9 tutvustab Euroopa Parlament esikandidaatide („Spitzenkandidaten“) protsessi komisjoni tulevase presidendi valmiseks, mille ta seob kogu liitu hõlmava valimisringkonna loomisega. Nendest põhjendustest tuleneb sisuliselt, et Euroopa tasandi valimisüksuste koostatud kogu liitu hõlmavate nimekirjade eesotsas peaks olema iga poliitilise ühenduse kandidaat Euroopa Komisjoni presidendi ametikohale, kellel peaks olema võimalik toetada kõikides liikmesriikides ühist valmisprogrammi. Euroopa tasandi poliitiliste üksuste vahelise poliitilise kokkuleppe alusel tuleks sellele esikandidaadile, kelle esitanud Euroopa tasandi poliitiline üksus on saanud kokku kõige rohkem kohti, esimesena teha ülesandeks moodustada vastvalitud Euroopa Parlamendis koalitsiooni enamus komisjoni presidendi kandidaadi nimetamiseks. Lisaks sellele, *„nimetamisprotsessi teabepõhiseks muutmiseks peaks Euroopa Ülemkogu eesistuja konsulteerima Euroopa tasandi poliitiliste üksuste ja parlamendifraktsioonide juhtidega. Esikandidaatide protsessi võiks formaliseerida Euroopa tasandi poliitiliste üksuste poliitilise kokkuleppega ning Euroopa Parlamendi ja Euroopa Ülemkogu institutsioonidevahelise kokkuleppega“* (vt põhjenduse 8 lõpuosa).
50. Kõnealustele põhjendustele ei ole lisatud kavandatava määruse regulatiivosa vastavaid sätteid. On selge, et kui nõukogu peaks nendega nõustuma, siis tõlgendataks seda kui nõukogu poliitilist heakskiitu Euroopa Parlamendi pakutud protsessile. See protsess on aga õiguslikult väga problemaatiline järgmistel põhjustel.
51. ELi lepingu artikli 17 lõike 7 esimene lõik on sõnastatud järgmiselt:

„Võttes arvesse Euroopa Parlamendi valimisi ja pärast asjakohaste konsultatsioonide pidamist esitab kvalifitseeritud häälteenamusega otsustav Euroopa Ülemkogu Euroopa Parlamendile oma kandidaadi komisjoni presidendi ametikohale. Selle kandidaadi valib Euroopa Parlament oma liikmete enamusega. Kui kandidaat ei saa nõutavat häälteenamust, esitab kvalifitseeritud häälteenamusega otsustav Euroopa Ülemkogu ühe kuu jooksul uue kandidaadi, kelle Euroopa Parlament valib sama korra kohaselt.“

52. Seda sätet täpsustatakse 11. deklaratsioonis,³³ mille kohaselt „enne Euroopa Ülemkogu otsust viivad“ Euroopa Parlamendi ja Euroopa Ülemkogu esindajad „läbi vajalikud konsultatsioonid kõige sobivamaks peetavas raamistikus“. Need konsultatsioonid „keskenduvad komisjoni presidendi ametikohale kandideerijate taustale, võttes arvesse Euroopa Parlamendi valimisi (...)“. Lisaks tuleneb 6. deklaratsioonist,³⁴ et „valides isikuid, kellele pakutakse Euroopa Ülemkogu eesistuja, komisjoni presidendi ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ametikohta, tuleks asjakohaselt arvestada vajadusega austada liidu ja selle liikmesriikide geograafilist ja demograafilist mitmekesisust.“
53. Sellest tuleneb esiteks, et Euroopa Ülemkogu peab esitama Euroopa Parlamendile komisjoni presidendi kandidaadi. Nõukogul ei ole selles protsessis mingit rolli ja ta ei saa seetõttu võtta ELi toimimise lepingu artikli 223 lõike 1 alusel vastu võetud õigusaktis põhjenduste kaudu poliitilisi kohustusi küsimustes, mis aluslepinguga jäetakse Euroopa Ülemkogule.
54. Teiseks on Euroopa Ülemkogul ELi lepingu artikli 17 lõikega 7 ning 6. ja 11. deklaratsiooniga (vt eespool punkt 0) kehtestatud raamistikus komisjoni presidendi kandidaadi valimisel ulatuslik kaalutlusruum. Esikandidaatide süsteemi loomine või tugevdamine, nagu on välja pakkunud Euroopa Parlament, siiski tõsiselt vähendaks, kui mitte ei välistaks seda kaalutlusruumi. Asjaolu, et alates Lissaboni lepingu jõustumisest on Euroopa Parlamendil palutud komisjoni presidenti „valida“ ja mitte enam „kinnitada“, tuleb käsitada Euroopa Parlamendi ja komisjoni vaheliste suhete poliitilise mõõtme väljendusena, kuid see ei mõjuta Euroopa Ülemkogu rolli ja eelisõigusi komisjoni presidendi ametisse nimetamise menetluses³⁵.
55. Eeltoodust tuleneb, et kavandatav esikandidaatide („Spitzenkandidaten“) protsess muudaks põhjalikult liidu põhiseaduslikku ülesehitust ja aluslepingutes sätestatud institutsioonilist tasakaalu Euroopa Ülemkogu kahjuks. Seetõttu tuleks Euroopa Parlamendi ettepaneku põhjendused 8 ja 9 välja jätta.

³³ Lisatud Lissaboni lepingu vastu võtnud valitsustevahelise konverentsi lõppaktile.

³⁴ Lisatud Lissaboni lepingu vastu võtnud valitsustevahelise konverentsi lõppaktile.

³⁵ Vt sellega seoses ka nõukogu õigustalituse 15. märtsi 2016. aasta arvamus, dok 7038/16, punktid 27–31.

VII. JÄRELDUSED

56. Eeltoodut arvestades on nõukogu õigustalitus seisukohal, et:

- a) ELi lepingu artikli 223 lõike 1 alusel vastu võetav õigusakt kuulub väidetavalt liidu toimimisega seotud liidu pädevusse, mida oma olemuse tõttu saab teostada üksnes liit ise; niivõrd kui Euroopa Parlamendi ettepanekus ei nähta siiski ette täiesti ühtset valimismenetlust, vaid kehtestatakse ka teatavad ühised põhimõtted, on vaja esitada piisavad põhjendused seadusandja valikute kohta seoses tema regulatiivse sekkumise ulatusega;
- b) kavandatav kogu liitu hõlmav valimisringkond on kooskõlas ELi lepingu artikli 14 lõike 2 esimese lõiguga;
- c) Euroopa Parlamendi ettepaneku põhjendused 8 ja 9, mis käsitlevad esikandidaatide („Spitzenkandidaten“) protsessi komisjoni tulevase presidendi valimiseks, muudaksid Euroopa Ülemkogu kahjuks põhjalikult liidu põhiseaduslikku ülesehitust ja institutsioonilist tasakaalu, mis on sätestatud aluslepingutes, ning tuleks seetõttu välja jätta.