



Bryssel, 14. lokakuuta 2022
(OR. en)

13586/22

LIMITE

JUR 648
AG 127
INST 376
PE 122

OIKEUDELLISEN YKSIKÖN KANNANOTTO¹

Lähettiläjä: Oikeudellinen yksikkö

Asia: Vaalilakiehdotuksen yhteensopivuus perussopimusten kanssa

I JOHDANTO

1. Yleisten asioiden työryhmä tarkasteli kokouksissaan 1. kesäkuuta ja 15. heinäkuuta 2022 Euroopan parlamentin ehdotusta, joka koskee neuvoston asetusta Euroopan parlamentin jäsenten valitsemisesta yleisillä, välittömällä vaaleilla ja jonka Euroopan parlamentti oli hyväksynyt 3. toukokuuta 2022², jäljempänä 'Euroopan parlamentin ehdotus'. Lisäksi yleisten asioiden työryhmä pyysi neuvoston oikeudellista yksikköä tarkastelemaan Euroopan parlamentin ehdotuksen yhteensopivuutta perussopimusten kanssa.

¹ Tämä asiakirja sisältää oikeudellisen lausunnon, joka kuuluu Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30 päivänä toukokuuta 2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun suojan piiriin ja jota Euroopan unionin neuvosto ei ole julkistanut yleisölle. Neuvosto pidättää itselleen mahdollisuuden käyttää kaikkia laillisia oikeuksiaan, jos lausunto julkaistaan luvatta.

² Ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan parlamentin jäsenten valitsemisesta yleisillä, välittömällä vaaleilla sekä neuvoston päätöksen 76/787/EHTY, Euratom ja kyseisen päätöksen liitteinä olevan, Euroopan parlamentin jäsenten valitsemisesta Euroopan parlamenttiin yleisillä välittömällä vaaleilla annetun säädöksen kumoamisesta (asiak. 9333/22).

2. Vastauksena tähän pyyntöön tässä kannanotossa arvioidaan tärkeimpiä Euroopan parlamentin ehdotukseen liittyviä oikeudellisia kysymyksiä. Nämä ovat toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden noudattaminen sekä SEU 14 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun unionin laajuisen vaalipiirin ja kärkiehdokasmenettelyn yhteensopivuus perussopimusten kanssa. Muilta osin neuvoston oikeudellinen yksikkö viittaa erityisesti 15. maaliskuuta 2016 esittämänsä kannanottoon³, joka koskee Euroopan parlamentin 11. marraskuuta 2015 hyväksymää ehdotusta neuvoston päätökseksi säännöksistä Euroopan parlamentin jäsenten valitsemisesta yleisillä, välittömillä vaaleilla⁴. Vaikka käsiteltävä Euroopan parlamentin ehdotus eroaa hieman Euroopan parlamentin vuoden 2015 ehdotuksesta, mainittu kannanotto on edelleen merkityksellinen erityisesti käsiteltävän Euroopan parlamentin ehdotuksen 3 artiklan (kansalliset säännökset), 10 artiklan (ehdokkaiden valintaperiaatteet)⁵ sekä 6 artiklan (äänioikeuden käyttäminen)⁶ kannalta. Lisäksi neuvoston oikeudellinen yksikkö palaa tarvittaessa muihin oikeudellisiin kysymyksiin, jos sellaisia tulee esiin Euroopan parlamentin ehdotuksesta käytyä keskustelun aikana.

II OIKEUDELLINEN KEHYS

3. Euroopan parlamentin ehdotuksen oikeusperusta on SEUT 223 artiklan 1 kohta, jossa todetaan seuraavaa:

”Euroopan parlamentti laatii esityksen tarvittavista säännöksistä jäsentensä yleisten ja välittömien vaalien toimittamiseksi yhdenmukaista menettelyä noudattaen kaikissa jäsenvaltioissa tai kaikille jäsenvaltioille yhteisten periaatteiden mukaisesti.

Neuvosto vahvistaa tarvittavat säännökset yksimielisesti erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja saatuaan Euroopan parlamentin jäsentensä enemmistöllä antaman hyväksynnän. Nämä säännökset tulevat voimaan, kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet ne valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti.”

³ Asiak. 7038/16.

⁴ Asiak. 14743/15.

⁵ Ks. asiak. 7038/16, 40–52 kohta.

⁶ Ks. asiak. 7038/16, 61–65 kohta.

III TOISSIJAISUUSPERIAATTEEN NOUDATTAMINEN

4. SEU 5 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan ”*toissijaisuusperiaatteen mukaisesti unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla.*”
5. SEUT 223 artiklan 1 kohdan mukaan neuvosto voi Euroopan parlamentin suostumuksella vahvistaa tarvittavat säännökset Euroopan parlamentin jäsenten valitsemiseksi joko yhdenmukaista menettelyä noudattaen kaikissa jäsenvaltioissa tai kaikille jäsenvaltioille yhteisten periaatteiden mukaisesti. Koska sekä yhdenmukainen menettely että kaikille jäsenvaltioille yhteiset periaatteet voidaan lähtökohtaisesti vahvistaa ainoastaan unionin tasolla, SEUT 223 artiklan 1 kohdan nojalla annettavan säädöksen voidaan katsoa kuuluvan unionin toimivaltaan unionin toiminnan osalta, ja unionin toimivalta on luonteeltaan sellaista, että vain unioni itse voi käyttää sitä. Tästä syystä toissijaisuusperiaatetta sekä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehtyä pöytäkirjaa (N:o 2) ei pitäisi soveltaa.⁷
6. Euroopan parlamentti näyttää kuitenkin lähtevän siitä, että toissijaisuusperiaatetta sovelletaan, koska se vahvistaa yleisluontoisesti, että ehdotus on toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukainen (Euroopan parlamentin ehdotuksen johdanto-osan 23 kappale). Euroopan parlamentin ehdotuksessa ei kuitenkaan säädetä täysin yhdenmukaisesta vaalimenettelystä vaan vahvistetaan tietyt yhteiset periaatteet (ks. jäljempänä kohta **16**), joita on tietyissä tapauksissa täydennettävä kansallisilla säännöksillä (kuten ehdotuksen 3 artiklan 1 kohdassa todetaan), mistä syystä olisi tarpeen perustella, miksi lainsäätäjä on valinnut sääntelytoimeensa tietyn intensiteetin soveltaen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita olennaisilta osin.

⁷ Ks. tuomio 16.2.2022, Puola v. Euroopan parlamentti ja neuvosto, C-157/21, EU:C:2022:98, 241 kohta.

7. Näin ollen Euroopan parlamentin olisi pöytäkirjassa N:o 2 olevan 5 artiklan nojalla perusteltava säädösehdotuksensa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden osalta antamalla yksityiskohtainen selvitys, jossa asiaa koskevat syyt ”*osoitetaan laadullisesti ja, aina kun se on mahdollista, määrällisin perustein*”. Euroopan parlamentin ehdotuksen olisi myös sisällettävä ”*tietoja, joiden perusteella voidaan arvioida esityksen rahoitusvaikutuksia*”, ja siinä olisi otettava ”*huomioon, että unionille, jäsenvaltioiden hallituksille, alueellisille tai paikallisille viranomaisille, taloudellisille toimijoille ja kansalaisille aiheutuvan taloudellisen tai hallinnollisen rasituksen olisi pysyttävä mahdollisimman pienenä ja sen olisi oltava suhteutettu saavutettavaan tavoitteeseen*”.
8. Euroopan parlamentti ei ole antanut tällaista yksityiskohtaista selvitystä. Selvitys on kuitenkin olennainen väline, jonka avulla neuvosto ja jäsenvaltioiden kansalliset parlamentit⁸ voivat arvioida, onko säädös toissijaisuusperiaatteen mukainen. Se on olennainen viime kädessä myös siksi, että unionin tuomioistuin voi valvoa säädöksen pätevyyttä, myös toissijaisuusperiaatteen noudattamista⁹, mukaan lukien sekä SEU 5 artiklan 3 kohdassa määrättyjen aineellisten edellytysten että pöytäkirjassa N:o 2 määrättyjen menettelyllisten takeiden noudattaminen¹⁰.
9. Näin ollen neuvosto voi pyytää Euroopan parlamenttia antamaan ehdotukselle lisäperusteluja. Viime kädessä neuvostolla on kuitenkin annettavan säädöksen laatijana velvollisuus varmistaa, että säädös on toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukainen.

⁸ Viisi kansallista parlamenttia – Irlannin parlamentti (asiak. 12148/22), Ruotsin parlamentti (Riksdagen) (asiak. 10652/22), Alankomaiden parlamentin ylähuone (asiak. 12153/22), Alankomaiden parlamentin alahuone (asiak. 12266/22) ja Tanskan parlamentti (Folketinget) (asiak. 12267/22) – on antanut pöytäkirjassa N:o 2 olevan 6 artiklan nojalla perustellut lausunnot, jotka Euroopan parlamentin on otettava huomioon pöytäkirjassa N:o 2 olevan 7 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

⁹ Ks. esim. tuomio 9.10.2001, Alankomaat v. Euroopan parlamentti ja neuvosto, C-377/98, EU:C:2001:523, 30–33 kohta, tuomio 10.12.2002, British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, C- 491/01, EU:C:2002:741, 180–183 kohta sekä tuomio 12.7.2005, Alliance for Natural Health, C-154/04 ja C-155/04, EU:C:2005:449, 104–108 kohta.

¹⁰ Tuomio 4.5.2016, Puola v. Euroopan parlamentti ja neuvosto, C-358/14, EU:C:2016:323, 113 kohta.

10. Tässä yhteydessä on huomattava, että Euroopan parlamentin ehdotuksessa on joitakin säännöksiä, jotka menevät pidemmälle kuin SEUT 223 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut tarvittavat säännökset Euroopan parlamentin jäsenten vaalien toimittamiseksi. Näitä ovat esimerkiksi 10 artiklan säännökset, jotka koskevat ehdokkaiden valintaa eli vaaleja edeltävää vaihetta. Tällaisten sääntöjen osalta on osoitettava, että niillä on riittävä yhteys vaalimenettelyyn¹¹, ja neuvoston olisi pyydettävä Euroopan parlamenttia toimittamaan tältä osin tarvittavat perustelut.

IV SÄÄDÖKSEN MUOTO JA SUHTEELLISUUSPERIAATTEEN NOUDATTAMINEN

11. SEU 5 artiklan 4 kohdan ensimmäisessä alakohdassa määrätään, että *”suhteellisuusperiaatteen mukaisesti unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi.”*
12. Aluksi on syytä muistuttaa, että neuvostolla on mahdollisimman laaja harkintavalta SEUT 223 artiklan 1 kohdan mukaisen toimivaltansa käytön suhteen, eivätkä Euroopan parlamentin ehdotuksen¹² soveltamisala ja tavoite sido sitä myöskään ehdotetun säädöksen muodon osalta. SEUT 223 artiklan 1 kohdassa ei täsmennetä annettavan säädöksen lajia vaan pelkästään määrätään, että neuvosto *”vahvistaa tarvittavat säännökset”*. Tällaisen tapauksen osalta SEUT 296 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään, että toimielimet valitsevat säädöksen lajin – asetuksen, direktiivin tai päätöksen – *”sovellettavien menettelyjen mukaisesti tapauskohtaisesti suhteellisuusperiaatetta noudattaen”*.

¹¹ Ks. vastaavasti myös neuvoston oikeudellisen yksikön kannanotto 15.3.2016, asiak. 7038/16, 42 kohta.

¹² Ks. kannanotto 15.3.2016, asiak. 7038/16, 7 ja 8 kohta sekä yksityiskohtaisemmat perustelut.

13. On syytä muistaa, että SEUT 288 artiklassa tarkoitetut eri säädöslajit ovat erilaisia sääntelyintensiteetiltään ja vastaavasti sen suhteen, missä määrin ne rajoittavat jäsenvaltioiden liikkumavaraa.

- a) SEUT 288 artiklan toisessa kohdassa määrätään, että asetus pätee yleisesti, se on kaikilta osiltaan velvoittava ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan asetus on automaattisesti osa jäsenvaltion oikeusjärjestelmää ilman toimenpiteitä sen siirtämiseksi kansalliseen lainsäädäntöön.¹³ Joidenkin sen säännösten täytäntöönpano saattaa kuitenkin edellyttää täytäntöönpanotoimien toteuttamista jäsenvaltioissa.¹⁴ Unionin tuomioistuin on katsonut, että asetuksilla on luonnostaan ja unionin oikeuslähdejärjestelmässä olevan tehtävänsä mukaisesti välittömiä oikeusvaikutuksia ja että näin ollen niillä voidaan perustaa yksityisille oikeussubjekteille oikeuksia, joita kansallisten tuomioistuinten on suojeltava.¹⁵
- b) SEUT 288 artiklan kolmannessa kohdassa määrätään, että direktiivi velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot. Näin ollen direktiivejä ei – toisin kuin asetuksia – sovelleta suoraan jäsenvaltioiden kansallisissa oikeusjärjestelmissä, vaan ne on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä.¹⁶ Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan direktiivistä johtuva jäsenvaltioiden velvoite saavuttaa direktiivissä säädetty tulos sekä niiden SEU 4 artiklan 3 kohtaan ja SEUT 288 artiklaan perustuva velvoite toteuttaa kaikki yleis- tai erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia tämän velvoitteen täyttämisen varmistamiseksi, sitovat kaikkia jäsenvaltioiden viranomaisia, myös tuomioistuimia niiden toimivallan rajoissa.¹⁷ Aina kun direktiivin säännökset näyttävät olevan ehdottomia ja riittävän täsmällisiä, yksityiset voivat vedota niihin kansallisissa tuomioistuimissa jäsenvaltiota vastaan, jos tämä ei ole pannut direktiiviä täytäntöön.¹⁸

¹³ Tuomio 14.7.2011, Bureau National Interprofessionnel du Cognac, C-4/10 ja C-27/10, EU:C:2011:484, 66 kohta.

¹⁴ Tuomio 15.6.2021, Facebook, C-645/19, EU:C:2021:48, 109–110 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

¹⁵ Tuomio 14.12.1971, Politi, 43/71, EU:C:1971:122, 9 kohta ja tuomio 17.5.1972, Leonasio, 93/71, EU:C:1972:39, 5 ja 22 kohta.

¹⁶ Tuomio 6.5.1980, komissio v. Belgia, 102/79, EU:C:1980:120, 12 kohta.

¹⁷ Tuomio 17.3.2021, UH, C-64/20, EU:C:2021:207, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

¹⁸ Tuomio 24.11.2011, ASNEF ja FECEMD, C-468/10 ja C-469/10, EU:C:2011:777, 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

c) SEUT 288 artiklan neljännen kohdan mukaan päätös on kaikilta osiltaan velvoittava. Jos siinä nimetään ne, joille se on osoitettu, se velvoittaa ainoastaan niitä. Tästä seuraa, että päätöstä ei välttämättä ole osoitettu tietyille henkilöille ja että se voi olla soveltamisalaltaan yleinen. Toimielimet ovat käyttäneet säädöslajina päätöstä antaessaan säädöksiä sellaisten perussopimuksen määräyksien perusteella, jotka eivät edellytä tietyn oikeudellisen välineen¹⁹ käyttöä, tai sisäistä organisointiaan varten²⁰. Jäsenvaltioille osoitetuilla päätöksillä on sen jäsenvaltion, jolle päätös on osoitettu, kaikkia elimiä velvoittava luonne, mukaan lukien sen tuomioistuimet. Näin ollen kansallisten tuomioistuinten on unionin oikeuden ensisijaisuuden nojalla pidättäydyttävä soveltamasta sellaisia kansallisia säännöksiä, joiden soveltaminen voisi estää päätöksen täytäntöönpanon.²¹ Päätöksen säännöksillä voi kuitenkin tietyin edellytyksin olla välitön oikeusvaikutus siinä merkityksessä, että yksityinen voi vedota päätökseen ollessaan asianosaisena riita-asiassa, jossa vastapuolena on viranomainen.²² Tätä varten olisi tutkittava, voiko kyseisellä säännöksellä olla luonteensa, rakenteensa ja sanamuotonsa vuoksi välittömiä oikeusvaikutuksia sen, jolle toimenpide on osoitettu, ja kolmannen osapuolen suhteissa.²³

14. Edellä mainittujen oikeudellisten välineiden valinnassa on otettava huomioon erityisesti suhteellisuusperiaate. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti toiminnan on oltava tarkoituksenmukaista tavoitteiden saavuttamiseen nähden eikä sillä saa ylittää sitä, mikä on tarpeen tavoitteiden saavuttamiseksi. Kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, olisi valittava vähiten rajoittava, eivätkä toimenpiteestä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden.²⁴

¹⁹ Ks. esim. neuvoston päätös (EU, Euratom) 2018/994, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2018, Euroopan parlamentin jäsenten valitsemisesta yleisillä välittömillä vaaleilla annetun säädöksen muuttamisesta, EUVL L 178, 16.7.2018, s. 1–3.

²⁰ Ks. esim. neuvoston päätös 2009/937/EU, tehty 1 päivänä joulukuuta 2009, neuvoston työjärjestyksen hyväksymisestä, EUVL L 325, 11.12.2009, s. 35, ja neuvoston päätös 2013/488/EU, annettu 23 päivänä syyskuuta 2013, turvallisuussäännöistä EU:n turvallisuusluokiteltujen tietojen suojaamiseksi, EUVL L 274, 15.10.2013, s. 1.

²¹ Tuomio 21.5.1987, Albako, 249/85, EU:C:1987:245, 17 kohta ja tuomio 30.4.2020, D.Z., C-584/18, EU:C:2020:324, 49–63 kohta.

²² Tuomio 21.5.1987, Albako, 249/85, EU:C:1987:245, 10 kohta.

²³ Tuomio 6.10.1970, Grad, 9/70, EU:C:1970:78, 6 kohta.

²⁴ Ks. esim. tuomio 30.4.2019, Italia v. neuvosto, C-611/17, EU:C:2019:332, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 3.12.2019, Tšekin tasavalta v. Euroopan parlamentti ja neuvosto, C-482/17, EU:C:2019:1035, 76 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

15. Kuten edellä todetaan, neuvosto voi SEUT 223 artiklan 1 kohdan nojalla vahvistaa tarvittavat säännökset Euroopan parlamentin jäsenten valitsemiseksi joko yhdenmukaista menettelyä noudattaen kaikissa jäsenvaltioissa tai kaikille jäsenvaltioille yhteisten periaatteiden mukaisesti. Se, että vaihtoehtoja on kaksi, tarkoittaa sitä, että unionin tasolla annetaan sääntelyintensiteetiltään erilaisia säädöksiä.
- Jos neuvosto päättää soveltaa yhdenmukaista menettelyä, asetus saattaa olla tarkoituksenmukaisin väline. Näin on siksi, että Euroopan parlamentin jäsenten valitseminen yhdenmukaisella menettelyllä kaikissa jäsenvaltioissa edellyttää pitkälle menevää yhdenmukaistamista, joka voidaan parhaiten saavuttaa asetuksella (ks. asetuksen ominaispiirteet kohdan 13 alakohdassa a)²⁵.
 - Sen sijaan jos neuvosto haluaa rajoittaa sääntelytoimensa yhteisten periaatteiden määrittelyyn, saattaa olla tarkoituksenmukaisinta antaa sääntelyltään vähemmän intensiivinen säädös. Direktiivi tai päätös jättäisi jäsenvaltioille liikkumavaraa valita muoto ja menetelmät unionin tasolla vahvistettujen yhteisten periaatteiden soveltamiseksi.

²⁵ On kuitenkin syytä huomata, että koska SEUT 223 artiklan 1 kohdassa nimenomaisesti annetaan neuvostolle mahdollisuus vahvistaa yhdenmukaista menettelyä koskevat säännökset, tätä mahdollisuutta ei voida lähtökohtaisesti sulkea pois suhteellisuusperiaatteen perusteella.

16. Euroopan parlamentin ehdotuksen 1 artiklan tarkoituksena on vahvistaa säännökset Euroopan parlamentin jäsenten valitsemiseksi ”yleisillä välittömillä vaaleilla noudattaen yhdenmukaista menettelyä 15 artiklassa tarkoitetussa unionin laajuudessa vaalipiirissä ja kaikille jäsenvaltioille yhteisiä periaatteita”. Euroopan parlamentin ehdotukseen sisältyy kuitenkin olennaisesti sekä yhdenmukaisen menettelyn että yhteisten periaatteiden piirteitä, jotka koskevat unionin laajuista vaalipiiriä ja kansallisia vaalipiirejä.
- Yhdenmukaisen menettelyn piirteitä on esimerkiksi säännöksissä, jotka koskevat äänioikeutta (4 artiklan 1 ja 2 kohta), vaalikelpoisuutta (5 artikla), vaaliluetteloiden vahvistamista (9 artikla), ehdokaslistojen esittämistä (11 artikla), vaalitapaa (12 artikla), vaalipäivää (19 artikla) ja Euroopan vaaliviranomaista (28 artikla).
 - Jäsenvaltioille tiettyä soveltamisliikkumavaraa jättävien yhteisten periaatteiden piirteitä on esimerkiksi säännöksissä, jotka koskevat kaksinkertaisen äänestämisen estämistä (4 artiklan 3 kohta), äänioikeuden käyttämistä (6 artikla), esteettömyyttä (7 artikla) ja toimenpiteitä postiäänestyksen luotettavuuden ja vaalisalaisuuden säilymisen varmistamiseksi (8 artiklan 1 kohta).
17. Koska Euroopan parlamentin ehdotuksessa sen tämänhetkisessä muodossaan on eittämättä enemmän yhdenmukaisen menettelyn piirteitä sisältäviä säännöksiä ja koska kyseiset säännökset ovat merkitykseltään etusijaisia, tarkoituksenmukaisin säädöslaji näyttää olevan asetus.

18. Laajan harkintavaltansa turvin neuvosto voi kuitenkin myös antaa säädöksen, joka sisältää sekä yhdenmukaisen menettelyn että yhteisten periaatteiden piirteitä, ja muuttaa näiden kahden osa-alueen keskinäistä painotusta verrattuna Euroopan parlamentin ehdotuksessa esitettyyn painotukseen. Tarkoituksenmukaisen säädöslajin valinta riippuu näin ollen viime kädessä siitä, mikä on säädöksen lopullinen sisältö ja minkätasoista sääntelyintensiteettiä unionin lainsäätaja tavoittelee. Valinnan perustelut olisi esitettävä säädöksen johdanto-osan kappaleissa, jotta unionin tuomioistuin voi harjoittaa valvontaansa (ks. edellä 8 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
19. On myös huomattava, että unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatteesta²⁶ seuraa, että välittömästi sovellettavat toimielinten antamat säännökset, mukaan lukien erityisesti jäsenvaltioille osoitetut asetukset ja päätökset, estävät automaattisesti kaikkien niiden kanssa ristiriidassa olevien kansallisten säännösten soveltamisen ja sulkevat pois uusien kansallisten lainsäädäntötoimien hyväksymisen, jos nämä toimet eivät ole yhteensopivia unionin säännösten kanssa.²⁷ Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan se, että jäsenvaltion lainsäädännössä säilytetään unionin oikeuden kanssa yhteensopimaton säännös, aiheuttaa epäselvyyttä ja epävarmuutta sen suhteen, mitä mahdollisuuksia yksilöillä on vedota unionin oikeuteen. Tällaisen säännöksen säilyttäminen tarkoittaa näin ollen sitä, että kyseinen valtio ei ole noudattanut perussopimuksen mukaisia velvoitteitaan.²⁸ Lisäksi on muistettava, että unionin oikeudellisesti velvoittavan säädöksen lajista riippumatta jäsenvaltioilla on yleinen velvollisuus toteuttaa ”*kaikki tarvittavat kansallisen lainsäädäntönsä mukaiset toimenpiteet* [tällaisten säädösten] *täytäntöönpanemiseksi*” (SEUT 291 artiklan 1 kohta).

²⁶ Ks. tuomio 15.7.1964, Costa v. E.N.E.L, 6/64, EU:C:1964:66.

²⁷ Tuomio 9.3.1978, Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, 17 kohta.

²⁸ Tuomio 18.1.2001, komissio v. Italia, C-162/99, EU:C:2001:35, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

V UNIONIN LAAJUISEN VAALIPIIRIN YHTEENSOPIVUUS SEU 14 ARTIKLAN
2 KOHDAN KANSSA

20. Euroopan parlamentin ehdotuksen johdanto-osan 9 kappaleen mukaan ”*EU-vaalien demokraattisen ja yleiseurooppalaisen ulottuvuuden vahvistamiseksi olisi myös perustettava kansallisten vaalipiirien lisäksi unionin laajuinen vaalipiiri, jossa ehdokaslistojen kärjessä on kunkin poliittisen ryhmittymän ehdokas komission puheenjohtajaksi*”.
21. Euroopan parlamentin ehdotuksen 12 artiklan 1 kohdassa säädetään, että kullakin äänestäjällä on kaksi ääntä: yksi ääni Euroopan parlamentin jäsenten valitsemiseksi kansallisissa vaalipiireissä ja yksi ääni Euroopan parlamentin jäsenten valitsemiseksi unionin laajuisessa vaalipiirissä.
22. Euroopan parlamentin ehdotuksen 15 artiklan 1 kohta kuuluu seuraavasti:
- ”Euroopan unionin koko alueesta muodostetaan yksi vaalipiiri, josta valitaan 28 Euroopan parlamentin jäsentä ensimmäisissä Euroopan parlamentin jäsenten vaaleissa tämän asetuksen voimaantulon jälkeen.*
- Tämän jälkeen toimitettavissa Euroopan parlamentin jäsenten vaaleissa unionin laajuisen vaalipiirin koko määritetään Eurooppa-neuvoston päätöksellä, jossa vahvistetaan Euroopan parlamentin kokoonpano”.*
23. Ehdotetun unionin laajuisen vaalipiirin yhteensopivuutta SEU 14 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan kanssa tarkastellaan jäljempänä. Tästä yhteensopivuudesta riippumatta on kuitenkin todettava, että Euroopan parlamentin ehdotuksen 15 artiklan 1 kohdassa ei oteta huomioon perussopimuksissa määrättyä Eurooppa-neuvoston ja neuvoston välistä toimivallan jakoa.
24. SEU 14 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaan ”*Eurooppa-neuvosto tekee yksimielisesti Euroopan parlamentin aloitteesta ja sen hyväksynnän saatuaan päätöksen, jolla määritellään Euroopan parlamentin kokoonpano ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettuja periaatteita noudattaen*”. Unionin laajuisen vaalipiirin koolla on suoria vaikutuksia Euroopan parlamentin kokoonpanoon, sillä se määrittää niiden Euroopan parlamentin jäsenten lukumäärän, joiden paikkoja ei osoiteta tietyille jäsenvaltioille. Unionin laajuisen vaalipiirin koon määrittelemineen kuuluu näin ollen Eurooppa-neuvoston toimivaltaan SEU 14 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa määrättyä menettelyä noudattaen.

25. Sitä vastoin SEUT 223 artiklan 1 kohta muodostaa oikeusperustan sille, että neuvosto kyseisessä artiklassa määrättyä erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen hyväksyy tarvittavat säännökset ”jäsentensä yleisten ja välittömien vaalien toimittamiseksi”. Näin ollen tämän määräyksen nojalla neuvosto voi vahvistaa vaalimenettelyä koskevat säännökset, mukaan lukien säännöt Euroopan parlamentin jäsenten valitsemisesta unionin laajuisessa vaalipiirissä. Se ei kuitenkaan voi määritellä unionin laajuisen vaalipiirin kokoa, mikä kuuluu Eurooppa-neuvoston toimivaltaan. Euroopan parlamentin ehdotuksen 15 artiklan 1 kohtaa olisi sen vuoksi muutettava, ja Eurooppa-neuvoston olisi hyvissä ajoin hyväksyttävä SEU-sopimuksen 14 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaisesti tarvittava päätös, jossa määritellään unionin laajuisen vaalipiirin koko. Sen sijaan säännökset, jotka ovat tarpeen Euroopan parlamentin jäsenten valitsemiseksi unionin laajuisesta vaalipiiristä (Euroopan parlamentin ehdotuksen 15 artiklan 2–13 kohta), ja kaikki muut Euroopan parlamentin ehdotuksen säännökset, joita sovelletaan yhtä lailla Euroopan parlamentin jäsenten valintaan kansallisissa vaalipiireissä ja unionin laajuisessa vaalipiirissä, perustuvat asianmukaisesti SEUT 223 artiklan 1 kohtaan.
26. Euroopan parlamentin ehdotuksen 15 artiklan 3 kohdan mukaan kaikki 2 artiklassa määritellyt Euroopan tason vaaliyhteisöt voivat toimittaa Euroopan vaaliviranomaiselle unionin laajuisia listoja, joissa on unionin laajuisesta vaalipiiristä valittavien Euroopan parlamentin jäsenten määrää vastaava määrä ehdokkaita. Unionin laajuisella listalla tarkoitetaan ”Euroopan tason vaaliyhteisön unionin laajuisessa vaalipiirissä esittämää ehdokaslistaa” (Euroopan parlamentin ehdotuksen 2 artiklan 9 kohta).
27. Tämä herättää kysymyksen unionin laajuisen vaalipiirin yhteensopivuudesta SEU 14 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan kanssa. Euroopan parlamentti on käsitellyt tätä asiaa lainsäädäntöpäätöslauselmassaan, jossa se katsoo, että unionin laajuisen vaalipiirin perustaminen on perussopimusten mukaista²⁹.
28. SEU 14 artiklan 2 kohdan ensimmäinen alakohta kuuluu seuraavasti:
- ”Euroopan parlamentti koostuu unionin kansalaisten edustajista. Edustajien määrä on puhemiehen lisäksi enintään 750. Kansalaisten edustus on alenevasti suhteellinen siten, että vähimmäismäärä on kuusi jäsentä jäsenvaltiota kohden. Jäsenvaltio voi saada enintään 96 paikkaa.”*

²⁹ Ks. Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselman 19 kohta.

29. Koska tässä määräyksessä vahvistetaan useita Euroopan parlamentin kokoonpanoon liittyviä ehtoja, on aiheellista tarkastella kutakin niistä erikseen.

A) Unionin kansalaisten edustus (ensimmäinen virke)

30. SEU 14 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan ensimmäisessä virkkeessä määrätään, että *”Euroopan parlamentti koostuu unionin kansalaisten edustajista”*.³⁰ SEU 10 artiklan 2 kohdassa taas määrätään, että *”Euroopan parlamentti edustaa suoraan kansalaisia [eli unionin kansalaisia, jotka määritellään SEU 9 artiklassa ja SEUT 20 artiklan 1 kohdassa] unionin tasolla.”* Näillä kahdella määräyksellä on korvattu Lissabonin sopimusta edeltäneen EY:n perustamissopimuksen 189 artikla, jonka mukaan Euroopan parlamentin kokoonpanossa on *”yhteisöksi yhdistyneiden valtioiden kansojen edustajia”*.
31. Näiden määräysten valossa on selvää, että sekä kansallisissa vaalipiireissä että unionin laajuisessa vaalipiirissä valittavat Euroopan parlamentin jäsenet edustavat unionin kansalaisia. Tämä on vahvistettu myös Euroopan parlamentin ehdotuksen 12 artiklan 2 kohdassa, jonka mukaan *”Euroopan parlamentin jäsenet valitaan unionin kansalaisten edustajina suhteellista vaalitapaa noudattaen kansallisissa vaalipiireissä ja unionin laajuisessa vaalipiirissä”*. Näin ollen Euroopan parlamentin ehdotuksen säännökset unionin laajuisesta listasta noudattavat SEU 14 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan ensimmäisessä virkkeessä vahvistettua ehtoa, jonka mukaan Euroopan parlamentti koostuu *”unionin kansalaisten edustajista”*.

³⁰ Ks. vastaavasti myös tuomio 6.10.2021, Rivièrè ym. v. Euroopan parlamentti, T-88/20, EU:T:2021:664, 49 kohta.

B) Yhteensä enintään 751 Euroopan parlamentin jäsentä (toinen virke)

32. SEU 14 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan toisessa virkkeessä edellytetään, että Euroopan parlamentin ”edustajien määrä on puhemiehen lisäksi enintään 750”.
33. Koska Euroopan parlamentissa on tällä hetkellä 705 jäsentä, Eurooppa-neuvosto voi päättää, että enintään 46 Euroopan parlamentin jäsentä valitaan unionin laajuisesta vaalipiiristä. Näin ollen jos kyseiseltä listalta valitaan 28 jäsentä, kuten Euroopan parlamentti on suunnitellut, yhteensä 751 Euroopan parlamentin jäsenen raja ei ylity. Koska Eurooppa-neuvoston tehtävänä on määritellä unionin laajuisen vaalipiirin koko SEU 14 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaisesti, sen on myös varmistettava tämän edellytyksen täyttyminen tulevassa päätöksenteossään.

C) Kansalaisten edustuksen on oltava alenevasti suhteellinen siten, että vähimmäismäärä on kuusi jäsentä jäsenvaltiota kohden, eikä yksikään jäsenvaltio voi saada enempää kuin 96 paikkaa (kolmas ja neljäs virke)

34. SEU 14 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan kolmannessa virkkeessä määrätään, että ”kansalaisten edustus on alenevasti suhteellinen siten, että vähimmäismäärä on kuusi jäsentä jäsenvaltiota kohden”, ja neljännessä virkkeessä, että ”jäsenvaltio voi saada enintään 96 paikkaa”.

35. SEU 14 artiklan 2 kohdan soveltamisen periaatteet täsmennetään Euroopan parlamentin kokoonpanosta 28. kesäkuuta 2018 annetun Eurooppa-neuvoston päätöksen (EU) 2018/937³¹ 1 artiklassa seuraavasti:

- ”– Euroopan parlamentin paikkajaossa on käytettävä täysimääräisesti SEU:ssa määrättyjä jäsenvaltiokohtaisia vähimmäis- ja enimmäismääriä, jotta paikkajako eroaa mahdollisimman vähän jäsenvaltioiden väestömäärien jakautumisesta;
- aleneva suhteellisuus määritellään seuraavasti: kunkin jäsenvaltion väkiluvun ja paikkojen määrän suhteen on ennen pyöristämistä kokonaislukuun vaihdeltava niiden väkiluvun perusteella siten, että väkiluvultaan suuremman jäsenvaltion jokainen Euroopan parlamentin jäsen edustaa useampaa kansalaista kuin väkiluvultaan pienemmän jäsenvaltion jokainen Euroopan parlamentin jäsen, ja käänteisesti mitä suurempi jäsenvaltion väkiluku on, sitä suurempi oikeus sillä on suureen paikkamäärään Euroopan parlamentissa;
- Euroopan parlamentin paikkajaon on heijastettava jäsenvaltioiden väestönkehitystä.”

³¹ EUVL L 164, 2.7.2018, s. 1.

36. Euroopan parlamentin ehdotuksen 15 artiklan 9 ja 10 kohdassa säädetään järjestelmästä, jolla pyritään varmistamaan tasapaino unionin laajuisilla listoilla väkiluvun mukaan kolmeen ryhmään jaoteltujen jäsenvaltioiden välillä.³² Olettaen, että unionin laajuinen vaalipiiri koostuu 28 paikasta – tämä olisi erittäin todennäköisesti kultakin listalta valittujen Euroopan parlamentin jäsenten enimmäismäärä – Euroopan parlamentin ehdotuksen 15 artiklan 10 kohdan mukaan kuhunkin kolmeen jäsenvaltioryhmään kuuluvassa missä tahansa jäsenvaltiossa asuvien ehdokkaiden järjestys vaihtelee listan sijaan 14 asti. Kuten Euroopan parlamentin ehdotuksen liitteessä II esitetään, näin varmistetaan tasapuolinen paikkajako kolmen jäsenvaltiosta koostuvan ”korin” kesken. Ryhmään A kuuluu viisi väkirikkainta jäsenvaltiota (37,9–83,1 miljoonaa asukasta), ryhmään B väkiluvultaan kymmenen keski suurta jäsenvaltiota (6,9–19,3 miljoonaa asukasta) ja ryhmään C väkiluvultaan 12 pienintä jäsenvaltiota (0,5–5,8 miljoonaa asukasta).
37. Vaikka tällä järjestelmällä pyritään varmistamaan maantieteellinen tasapaino niiden Euroopan parlamentin jäsenten välillä, jotka valitaan unionin laajuisesta vaalipiiristä, se on myös alenevan suhteellisuuden periaatteen mukainen. Tämä periaate sisältyy SEU 14 artiklan 2 kohdan ensimmäiseen alakohtaan, jota täsmennetään Eurooppa-neuvoston päätöksen (EU) 2018/937 1 artiklan toisessa luetelmakohdassa. Sitä ei kuitenkaan määritellä tarkoin matemaattisin termein, vaan tarkoituksena on lähinnä varmistaa merkityksellinen korrelaatio kunkin jäsenvaltion väkiluvun ja kunkin jäsenvaltion kansalaisia edustavien Euroopan parlamentin jäsenten määrän välillä sekä siten ottaa huomioon jäsenvaltioiden väestökehitys.

³² Tässä järjestelmässä unionin laajuiset listat jaetaan kolmepaikkaisiin jaksoihin. Kuhunkin kolmepaikkaiseen jaksoon merkitään yksi ehdokas kustakin kolmesta jäsenvaltioryhmästä, jotka on määritetty liitteessä I jäsenvaltioiden väkiluvun mukaan. Kuhunkin kolmeen jäsenvaltioryhmään kuuluvassa missä tahansa jäsenvaltiossa asuvien ehdokkaiden järjestys vaihtelee kussakin kolmepaikkaisessa jaksossa listan sijaan 14 asti. Näin ollen on mahdollista, että ehdokkaat kussakin näistä jaksoista tulevat samasta jäsenvaltiosta asianomaisessa jäsenvaltioryhmässä (A, B ja C). Sijoja 15–28 ei rajoiteta sen suhteen, mikä on ehdokkaiden järjestys kussakin kolmepaikkaisessa jaksossa. Näitä lukuja olisi luonnollisesti mukautettava, jos Eurooppa-neuvosto päättäisi muuttaa unionin laajuisen vaalipiirin kokoa.

38. Näyttää siltä, että Euroopan parlamentin ehdottamalla järjestelmällä voidaan varmistaa tällainen merkityksellinen korrelaatio. Edellä kohdassa 36 kuvatulla järjestelmällä varmistetaan, että Euroopan parlamentin jäsenet, jotka on valittu unionin laajuisesta vaalipiiristä ja jotka asuvat jossakin viidestä väkirikkaimmasta jäsenvaltiosta (ryhmä A), edustavat useampia kansalaisia kuin ne, jotka asuvat jossakin kymmenestä keskisuuresta jäsenvaltiosta (ryhmä B). Vastaavasti ryhmään B kuuluvat jäsenet edustavat useampia kansalaisia kuin ne, jotka asuvat jossakin niistä 12 jäsenvaltiosta, jotka ovat väkiluvultaan pienimmät (ryhmä C). Näin voidaan täyttää Eurooppa-neuvoston päätöksen (EU) 2018/937 1 artiklan toisessa luetelmakohdassa säädetty ensimmäinen edellytys. Toisaalta tällä järjestelmällä varmistetaan myös, että unionin laajuisesta vaalipiiristä valittujen Euroopan parlamentin jäsenten keskuudessa ne jäsenet, jotka asuvat väkirikkaammissa jäsenvaltioissa, ovat määrällisesti vahvemmin edustettuina kuin ne, jotka asuvat vähäväkisemmissä jäsenvaltioissa. Näin voidaan täyttää olennaisilta osin Eurooppa-neuvoston päätöksen (EU) 2018/937 1 artiklan toisessa luetelmakohdassa säädetty toinen edellytys. Lisäksi Euroopan parlamentti kaavailee, että unionin laajuisesta vaalipiiristä valittavien Euroopan parlamentin jäsenten määrä olisi suhteellisen pieni (28 jäsentä yhteensä 733:sta jäsenestä). Näin ollen SEU 14 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa vahvistetun alenevan suhteellisuuden periaatteen tehokas vaikutus säilyy.
39. Unionin laajuisesta vaalipiiristä valittavien Euroopan parlamentin jäsenten määrän vahvistaminen on kaikissa tapauksissa Eurooppa-neuvoston tehtävä. Tätä tehtävää hoitaessaan Eurooppa-neuvosto SEU 14 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaisesti tekee yksimielisesti Euroopan parlamentin aloitteesta ja tämän hyväksynnän saatuaan päätöksen, jolla määritellään Euroopan parlamentin kokoonpano mainitun kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettuja periaatteita noudattaen. Tarvittaessa Eurooppa-neuvosto myös mukauttaa Eurooppa-neuvoston päätöksen (EU) 2018/937 1 artiklassa vahvistettuja tämän säännöksen soveltamista koskevia periaatteita.

40. On myös huomattava, että kriteeri, jolla ehdokkaita osoitetaan unionin laajuisilla listoilla tietyille jäsenvaltiolle, ei perustu kansalaisuuteen vaan asuinpaikkaan (ks. SEUT 20 artiklan 2 kohdan b alakohta ja Euroopan parlamentin ehdotuksen 15 artiklan 10 kohta). Näinhän jo menetellään kansallisten vaalipiirien tapauksessa. Kolmepaikkaisten jaksojen järjestelmän käyttöönotolla pyritään varmistamaan, että kansalaiset, jotka äänestävät väkiluvultaan erikokoisissa jäsenvaltioissa, ovat asianmukaisesti edustettuina ilman, että tietyssä jäsenvaltiossa asuvan ehdokkaan listapaikka määritetään ennalta. Ehdokkaiden järjestyksen määrittäminen kussakin kolmepaikkaisessa listajaksossa unionin laajuisella listalla on kunkin Euroopan tason vaaliyhteisön tehtävä (ks. Euroopan parlamentin ehdotuksen 15 artiklan 10 kohta).
41. On vielä tutkittava, onko unionin laajuisen vaalipiirin käyttöönotto yhteensopiva SEU 14 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan neljännen virkkeen kanssa, jonka mukaan *”jäsenvaltio voi saada enintään 96 paikkaa”*.
42. Tätä varten SEU 14 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan ensimmäinen ja neljäs virke on luettava yhdessä.
43. SEU 14 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan ensimmäisen virkkeen mukaan *”Euroopan parlamentti koostuu unionin kansalaisten edustajista”*. Kuten edellä (kohdissa 30 ja 31) todetaan, tätä määräystä noudatetaan sekä kansallisista vaalipiireistä että unionin laajuisista vaalipiiristä valittavien Euroopan parlamentin jäsenten osalta.
44. Lisäksi SEU 14 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan neljännessä virkkeessä tarkoitettua jäsenvaltion saamaa paikkamäärää on tulkittava siten, että jokaiselle jäsenvaltiolle taataan oikeus ennalta määritettyyn määrään sen alueella asuvia Euroopan parlamentin jäseniä, riippumatta vaalien tuloksesta. Tämä tae annetaan jokaiselle jäsenvaltiolle SEU 14 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan nojalla annetun Eurooppa-neuvoston päätöksen (EU) 2018/937 3 artiklalla, jossa vahvistetaan kussakin jäsenvaltiossa valittujen Euroopan parlamentin edustajien määrät.

45. Euroopan parlamentin ehdottamassa järjestelmässä, joka koskee Euroopan parlamentin jäsenten valitsemista unionin laajuisessa vaalipiirissä, ei kuitenkaan mainita tällaista jäsenvaltion saamaa paikkamäärää.

- Ensinnäkin kyseinen järjestelmä ei perustu kriteeriin ehdokkaan asuinpaikasta tietyssä jäsenvaltiossa vaan kriteeriin ehdokkaan asuinpaikasta missä tahansa jäsenvaltiossa, joka kuuluu johonkin Euroopan parlamentin ehdotuksen liitteessä I määritellyistä kolmesta jäsenvaltioryhmästä.
- Toisekseen jokainen Euroopan tason vaaliyhteisö voi itse määritellä ehdokkaiden järjestyksen kussakin kolmepaikkaisessa jaksossa unionin laajuisella listallaan (Euroopan parlamentin ehdotuksen 15 artiklan 10 kohta).
- Kolmanneksi unionin laajuisten listojen paikat jaetaan unionin laajuisen vaalipiirin yhteenkoottujen tulosten perusteella d'Hondtin menetelmän mukaisesti (Euroopan parlamentin ehdotuksen 15 artiklan 12 kohta).

46. Kaikista näistä syistä on mahdotonta määrittää etukäteen, miten monta tietyssä jäsenvaltiossa asuvaa Euroopan parlamentin jäsentä valitaan unionin laajuisesta vaalipiiristä. Näin ollen SEU 14 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan neljättä virkettä, joka koskee yksittäisen jäsenvaltion saamia paikkoja, ei voida tulkita siten, että sitä sovellettaisiin unionin laajuisesta vaalipiiristä valittuihin Euroopan parlamentin jäseniin. Sen sijaan sitä voidaan soveltaa kansallisista vaalipiireistä valittuihin Euroopan parlamentin jäseniin, koska paikat jaetaan tietyille jäsenvaltioille ainoastaan heidän osaltaan.
47. Tätä päätelmää tukee myös Euroopan parlamentin ehdotuksen 27 artiklan 2 ja 6 kohta. Niissä säädetään, että unionin laajuisesta vaalipiiristä valittujen Euroopan parlamentin jäsenten vapautuneet paikat täytetään ehdokkaalla, joka on etusijajärjestyksessä seuraavana ehdokaslistalla, jolta Euroopan parlamentin jäsen, jonka paikka on vapautunut, oli alun perin valittu. Näin ollen uuden Euroopan parlamentin jäsenen asuinpaikka ei välttämättä ole samassa jäsenvaltiossa kuin sen jäsenen asuinpaikka, jonka toimikausi on päättynyt.
48. Edellä esitetyn perusteella näyttää siltä, että Euroopan parlamentin ehdotuksen mukainen unionin laajuisen listan laatiminen täyttää SEU 14 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan kolmannessa ja neljännessä virkkeessä vahvistetut edellytykset. Lainsäätäjä saattaa kuitenkin katsoa aiheelliseksi parantaa Euroopan parlamentin ehdotuksen 15 artiklan sanamuotoa, jotta voidaan esimerkiksi vahvistaa maantieteellistä tasapainoa unionin laajuisesta vaalipiiristä valittavien Euroopan parlamentin jäsenten välillä.

VI KÄRKIEHDOKASMENETTELY

49. Ehdotuksensa johdanto-osan 8 ja 9 kappaleessa Euroopan parlamentti ehdottaa, että komission puheenjohtaja valittaisiin kärkiehdokasmenettelyllä, ja kytkee tähän yhteyteen unionin laajuisen vaalipiirin perustamisen. Näistä johdanto-osan kappaleista seuraa pääasiassa, että Euroopan tason vaaliyhteisöjen laatimien unionin laajuisten listojen kärjessä olisi oltava kunkin poliittisen ryhmittymän ehdokas komission puheenjohtajaksi ja että tämän ehdokkaan olisi voitava ajaa yhteistä vaaliohjelmaa kaikissa jäsenvaltioissa. Euroopan tason poliittisten yhteisöjen välisen poliittisen sopimuksen perusteella kärkiehdokkaalle, jonka Euroopan tason poliittinen yhteisö on saanut eniten paikkoja, olisi annettava ensimmäiseksi tehtäväksi muodostaa eri liitoista enemmistö vastavalitusssa parlamentissa ehdokkaan nimittämiseksi komission puheenjohtajaksi. Lisäksi ”Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan olisi kuultava kyseisiä Euroopan tason poliittisten yhteisöjen ja parlamentin ryhmien johtajia nimitysprosessissa. Kärkiehdokasmenettely voitaisiin virallistaa Euroopan tason poliittisten yhteisöjen välisellä poliittisella sopimuksella sekä parlamentin ja Eurooppa-neuvoston välisellä toimielinten sopimuksella” (ks. johdanto-osan 8 kappaleen loppuosa).
50. Näihin johdanto-osan kappaleisiin ei ole liitetty asetusehdotuksessa vastaavia artiklaosan säännöksiä. On selvää, että jos neuvosto hyväksyisi ne, ne tulkittaisiin ilmaisuksi neuvoston poliittisesta hyväksynnästä Euroopan parlamentin ehdottamalle menettelylle. Kyseinen prosessi on kuitenkin oikeudellisesti erittäin ongelmallinen seuraavista syistä.
51. SEU 17 artiklan 7 kohdan ensimmäinen alakohta kuuluu seuraavasti:

”Eurooppa-neuvosto, joka ottaa huomioon Euroopan parlamentin vaalit, ehdottaa aiheellisten kuulemisten jälkeen määräenemmistöllä Euroopan parlamentille ehdokasta komission puheenjohtajaksi. Euroopan parlamentti valitsee tämän ehdokkaan jäsentensä enemmistöllä. Jollei ehdokas saa taakseen vaadittua enemmistöä, Eurooppa-neuvosto ehdottaa määräenemmistöllä kuukauden kuluessa uutta ehdokasta, jonka Euroopan parlamentti valitsee samaa menettelyä noudattaen.”

52. Tätä määräystä täsmennetään julistuksessa nro 11³³, jonka mukaan *”Euroopan parlamentin ja Eurooppa-neuvoston edustajat järjestävät ennen Eurooppa-neuvoston päätöksen tekemistä tarpeelliset kuulemiset tarkoituksenmukaisimmaksi katsotulla tavalla”*. Näissä kuulemisissa *”keskitytään komission puheenjohtajaksi ehdolla olevien taustaan, ja niissä otetaan (...) huomioon Euroopan parlamentin vaalit”*. Lisäksi julistuksesta nro 6³⁴ seuraa, että *”Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan, komission puheenjohtajan ja unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan tehtäviin nimitettävien henkilöiden valinnassa on otettava asianmukaisesti huomioon tarve kunnioittaa unionin ja sen jäsenvaltioiden maantieteellistä ja väestöllistä moninaisuutta”*.
53. Tästä seuraa ensinnäkin, että komission puheenjohtajaehdokkaan esittäminen Euroopan parlamentille on Eurooppa-neuvoston tehtävä. Neuvostolla ei ole tässä prosessissa minkäänlaista roolia, eikä se sen vuoksi voi SEUT 223 artiklan 1 kohdan perusteella annetun säädöksen johdanto-osan kappaleissa sitoutua poliittisesti asioihin, jotka perussopimuksessa on varattu Eurooppa-neuvostolle.
54. Toisekseen Eurooppa-neuvostolla on SEU 17 artiklan 7 kohdassa ja julistuksissa nro 6 ja nro 11 (ks. edellä kohta 52) määrätyissä puitteissa laaja harkintavalta komission puheenjohtajaehdokkaan valinnan suhteen. Kärkiehdokasmenettelyn käyttöönotto tai vahvistaminen Euroopan parlamentin ehdottamassa muodossa kuitenkin kaventaisi tätä harkintavaltaa huomattavasti tai jopa poistaisi sen. Lissabonin sopimuksen voimaantulosta lähtien Euroopan parlamentti on *valinnut* komission puheenjohtajan eikä enää pelkästään *hyväksynyt* valintaa. Tätä on pidettävä ilmaisuna Euroopan parlamentin ja komission välisten suhteiden poliittisesta ulottuvuudesta. Tällä ei kuitenkaan ole vaikutusta Eurooppa-neuvoston rooliin ja etuoikeuksiin komission puheenjohtajan nimittämismenettelyssä.³⁵
55. Edellä esitetystä seuraa, että suunniteltu kärkiehdokasmenettely muuttaisi perusteellisesti unionin perustuslaillista rakennetta ja perussopimuksissa vahvistettua toimielinten välistä tasapainoa Eurooppa-neuvoston vahingoksi. Sen vuoksi Euroopan parlamentin ehdotuksen johdanto-osan 8 ja 9 kappale olisi poistettava.

³³ Liitetty Lissabonin sopimuksen hyväksyneen hallitustenvälisen konferenssin päätösasiakirjaan.

³⁴ Liitetty Lissabonin sopimuksen hyväksyneen hallitustenvälisen konferenssin päätösasiakirjaan.

³⁵ Ks. myös vastaavasti neuvoston oikeudellisen yksikön kannanotto, 15.3.2016, asiak. 7038/16, kohdat 27–31.

VII PÄÄTELMÄT

56. Edellä esitetyn pohjalta neuvoston oikeudellinen yksikkö katsoo seuraavaa:

- a) SEU 223 artiklan 1 kohdan nojalla annettavan säädöksen voidaan katsoa kuuluvan unionin toimivaltaan unionin toiminnan osalta, ja unionin toimivalta on luonteeltaan on sellaista, että vain unioni itse voi käyttää sitä. Siinä määrin kuin Euroopan parlamentin ehdotuksessa ei säädetä täysin yhdenmukaisesta vaalimenettelystä vaan vahvistetaan myös tiettyjä yhteisiä periaatteita, valinnat, jotka lainsäätäjä on tehnyt sääntelytoimiensa intensiteetin osalta, on perusteltava asianmukaisesti.
- b) Ehdotettu unionin laajuinen vaalipiiri on yhteensopiva SEU 14 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan kanssa.
- c) Koska Euroopan parlamentin ehdotuksen johdanto-osan 8 ja 9 kappaleet, jotka koskevat kärkiehdokasmenettelyä komission tulevan puheenjohtajan valitsemiseksi, muuttaisivat perusteellisesti unionin perustuslaillista rakennetta ja perussopimuksissa vahvistettua toimielinten välistä tasapainoa Eurooppa-neuvoston vahingoksi, ne olisi poistettava.