

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

12. september 2006 *

Kohtuasjas C-145/04,

mille esemeks on EÜ artikli 227 alusel 18. märtsil 2004 esitatud liikmesriigi kohustuse rikkumise hagi,

Hispaania Kuningriik, esindajad: N. Díaz Abad, F. Díez Moreno ja I. del Cuvillo Contreras, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

hageja,

versus

Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik, esindaja: R. Caudwell, keda abistasid P. Goldsmith, D. Wyatt ja D. Anderson, QC, ning *barrister* M. Chamberlain, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

kostja,

* Kohtumenetluse keel: inglise.

keda toetab:

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindaja: C. Ladenburger, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

menetlusse astuja,

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president V. Skouris, kodade esimehed P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas (ettekandja), K. Schieman ja J. Makarczyk, kohtunikud J.-P. Puissochet, P. Küris, E. Juhász, E. Levits ja A. Ó Caoimh,

kohtujurist: A. Tizzano,

kohtusekretär: vanemametnik L. Hewlett,

arvestades kirjalikus menetluses ja 5. juuli 2005. aasta kohtuistungil esitatut,

olles 6. aprilli 2006. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Hispaania Kuningriik palub oma hagiavalduses Euroopa Kohtul tuvastada, et kuna Suurbritannia ja Põhja-liri Ühendkuningriik on kehtestanud 2003. aasta seaduse

esindatuse kohta Euroopa Parlamendi valimistel (European Parliament (Representation) Act 2003; edaspidi „2003. aasta EPRA”), siis on Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik rikkunud kohustusi, mis tulenevad EÜ artiklitest 189, 190, 17 ja 19 ning esindajate otsest ja üldist Euroopa Parlamenti valimist käsitlevast aktist, mis on lisatud nõukogu 20. septembri 1976. aasta otsusele 76/787/ESTÜ, EMÜ, Euratom (EÜT L 278, lk 1), mida on muudetud nõukogu 25. juuni ja 23. septembri 2002. aasta otsusega 2002/772/EÜ (EÜT L 283, lk 1; ELT eriväljaanne 01/04, lk 137; edaspidi „1976. aasta akt”).

Õiguslik raamistik

Ühenduse õigus

- 2 EÜ artikkel 17 on sõnastatud järgmiselt:

„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.”

- 3 Ühenduse õiguse kohaldamiseks määratles Ühendkuningriik mõiste „kodanikud” Taani Kuningriigi, Iirimaa ning Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi Euroopa ühendustega ühinemise lepingu lõppaktile lisatud deklaratsioonis (EÜT

1972 L 73, lk 196; edaspidi „1972. aasta deklaratsioon”). Kuna Ühendkuningriigis jõustus uus kodakondsusseadus, siis asendati see deklaratsioon 1982. aastal uue deklaratsiooniga (EÜT 1983 C 23, lk 1; edaspidi „1982. aasta deklaratsioon”), mis nimetab järgmisi kategooriaid:

„a) Suurbritannia kodanikud;

b) isikud, kes on Suurbritannia riigi alama 1981. aasta Briti kodakondsusakti IV osa põhjal ja kellel on Ühendkuningriigis elamise õigus ja kes on seetõttu vabastatud Ühendkuningriigi sisse- ja väljarendekontrollist;

c) Briti sõltlasterritooriumide kodanikud, kes omandavad oma kodakondsuse seoses Gibraltariga.”

4 EÜ artikli 19 lõige 2 sätestab:

„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.”

- 5 Selle sätte alusel võttis nõukogu vastu 6. detsembri 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 L 329, lk 34; ELT eriväljaanne 20/01, lk 7).

- 6 EÜ artikli 189 esimene lõik on sõnastatud järgmiselt:

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

- 7 EÜ artikli 190 kohaselt:

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

[...]

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

Saanud nõusoleku Euroopa Parlamendilt, kes teeb otsuse oma liikmete häälteenamusega, määrab nõukogu ühehäälselt asjakohased sätted, mida ta soovib liikmesriikidel vastu võtta kooskõlas nende põhiseadusest tulenevate nõuetega.

[...]”.

- 8 1976. aasta akti artikkel 8 näeb ette:

„Kui käesoleva akti muudest sätetest ei tulene teisiti, reguleeritakse igas liikmesriigis valimismenetlust siseriiklike õigusnormidega.

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

- 9 Kõnesoleva akti artikli 15 teine lõik on sõnastatud järgmiselt:

„I ja II lisa on käesoleva akti lahutamatu osa.”

- 10 1976. aasta akti II, otsuse 2002/772 lisas toodud uue numeratsiooni kohaselt I lisa (edaspidi „1976. aasta akti I lisa”) on sõnastatud järgmiselt:

„Ühendkuningriik kohaldab käesoleva akti sätteid üksnes Ühendkuningriigi suhtes.”

- 11 Euroopa Inimõiguste Kohus leidis oma 18. veebruari 1999. aasta otsuses *Matthews vs. Ühendkuningriik* (*Recueil des arrêts et décisions* 1999-I), et kuna Ühendkuningriik ei korraldanud Gibraltaril Euroopa Parlamendi valimisi, siis on ta rikkunud 4. novembril 1950. aastal Roomas alla kirjutatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonile lisatud esimese lisaprotokolli artiklit 3 (edaspidi „EIÕK lisaprotokoll nr 1”), mis sätestab, et lepinguosalised kohustuvad mõistlike ajavahemike järel läbi viima salajase hääletamisega vabu valimisi tingimustel, mis tagavad rahva vaba tahteavalduse seadusandja valimisel. Kõnesolev kohus märkis oma otsuse punktis 64, et hagejalt kui Gibaltari elanikult võeti igasugune võimalus avaldada Euroopa Parlamendi liikmete valimistel oma arvamust. Euroopa Kohtu taotlusel täpsustas Ühendkuningriik, nagu see oli kirjas ka Euroopa Inimõiguste Komisjoni aruandes, et Matthews oli Suurbritannia kodanik.
- 12 1976. aasta akti algversiooni muudeti otsusega 2002/772, mis jõustus 1. aprillil 2004. Selle muudatuse tegemise käigus oli Hispaania Kuningriik vastu 1976. aasta akti I lisa kaotamisele, mida soovis Ühendkuningriik. Siiski lisati nõukogu 18. veebruari 2002. aasta istungi protokollis järgnev Hispaania Kuningriigi ja Ühendkuningriigi vahelist kahepoolset kokkulepet kajastav deklaratsioon (edaspidi „18. veebruari 2002. aasta deklaratsioon”):

„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 riigi-õiguslikest 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 Gibaltari valijatel osaleda Euroopa Parlamendi valimistel mõnes Ühendkuningriigi olemasolevas valimisringkonnas samadel tingimustel, kui on teistel valijatel selles valimisringkonnas.”

- 13 Lisaks kanti mainitud protokolli ka nõukogu ja komisjoni järgmine deklaratsioon:

„Nõukogu ja komisjon võtavad teadmiseks Ühendkuningriigi deklaratsiooni, mille kohaselt 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.”

Gibraltaril õiguslik seisund

- 14 Hispaania kuningas loovutas Gibraltaril Suurbritanniale Utrechti lepinguga, mis sõlmiti Hispaania kuninga ja Suurbritannia kuninganna vahel 13. juulil 1713 lepingute raames, millega lõpetati Hispaania pärilussõda. Kõnesoleva lepingu X artikli teine lause sätestab, et kui Suurbritannia peaks kunagi kavatsema Gibraltaril linna valdusi kinkida, müüa või muul viisil võõrandada, siis on ta kohustatud andma Hispaania kroonile eesõiguse kõigi teiste huvitatud isikute ees.
- 15 Tänapäeval on Gibraltar Ühendkuningriigi koloonia. Ta ei ole Ühendkuningriigi osa.
- 16 Täidesaatvat võimu teostavad Gibraltaril kuberneri, kelle nimetab ametisse kuninganna, ja määratletud siseasjades peaminister ja ministrid, kes valitakse kohalikul tasandil. Viimased on vastutavad seadusandliku kogu ees (House of Assembly), mille valimised leiavad aset iga viie aasta tagant.

- 17 Seadusandlikul kogul on pädevus võtta vastu seadusi, mis puudutavad määratletud siseasju. Kuberneri on siiski õigus keelduda seaduse heakskiitmisest. Peale selle on pädevus kehtestada Gibraltaril kohaldatavaid seadusi ka Ühendkuningriigi parlamendil ja kuningannal Salanõukogu kaudu (Queen in Council).
- 18 Gibraltaril on loodud oma kohtusüsteem. Siiski on olemas võimalus kaevata Gibraltar kõrgeima kohtu otsuse peale edasi Salanõukogu kohtukomiteesse (Judicial Committee of the Privy Council).
- 19 Ühenduse õiguse järgi on Gibraltar EÜ artikli 299 lõike 4 tähenduses Euroopa territoorium, mille välissuhete eest vastutab liikmesriik ja mille suhtes kohaldatakse EÜ asutamislepingu sätteid. Akt Taani Kuningriigi, Iirimaa ning Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi ühinemistingimuste ja aluslepingutesse tehtavate muudatuste kohta (EÜT 1972, L 73, lk 14) sätestab siiski, et mõnda asutamislepingu osa Gibraltar suhtes ei kohaldata.

EPRA 2003

- 20 8. mail 2003. aastal võttis Ühendkuningriik vastu 2003. aasta EPRA.
- 21 2003. aasta EPRA artikkel 9 sätestab, et Gibraltar liidetakse Inglismaa või Walesi mõne olemasoleva valimisringkonnaga, mille tulemusena moodustatakse uus valimisringkond. Selle sätte alusel liitsid Suurbritannia ametiasutused 2004. aasta dekreediga Euroopa Parlamendi valimiste kohta Gibraltar kombinieritud valimisringkonnas ja valimiskampaania kulude kohta (European Parliamentary Elections (Combined Region and Campaign Expenditure) (United Kingdom and Gibraltar) Order 2004) Gibraltar Edela-Inglismaa valimisringkonnaga.

- 22 2003. aasta EPRA artikkel 14 sätestab, et Gibraltaril peab Euroopa Parlamendi valijate registrit (edaspidi „Gibraltari valijate register”) Gibraltar seadusandliku kogu sekretär (clerk of the House of Assembly of Gibraltar).
- 23 2003. aasta EPRA artikkel 15 näeb ette, et isikul on õigus hääletada Euroopa Parlamendi valimistel, kui ta on valimiste päeval kantud Gibraltari valijate registrisse.
- 24 Vastavalt 2003. aasta EPRA artikli 16 lõikele 1 võib kõnealusesse registrisse kanda isiku, kes vastab kõigile järgmistele tingimustele:
- on Gibraltari elanik;
 - ei ole tunnistatud teovõimeetuks, mis ei võimalda tal Gibraltaril toimuvatel Euroopa Parlamendi valimistel hääletada (v.a vanusega seotud tingimus);
 - on Rahvaste Ühenduse kodanik, kes vastab teatud tingimustele (qualifying Commonwealth citizen, edaspidi „QCC”) või Euroopa Liidu kodanik (muu kui QCC) ja
 - on vähemalt 18-aastane.

25 2003. aasta EPRA artikli 16 lõige 5 määratleb QCC kui isiku:

- kellel ei ole Gibraltari seaduste kohaselt Gibraltarile sisenemiseks või seal elamiseks vaja tõendit või luba või
- kellele on antud Gibraltaris sisenemiseks ja seal elamiseks tõend või luba (või keda mõne Gibraltari seaduse sätte alusel loetakse sellist tõendit või luba omavaks).

26 2003. aasta EPRA artiklid 17 ja 18 sätestavad, et Lord Chancellor võib kehtestada või seadusega võib kehtestada Gibraltari valijate registri ja hääletamisõiguse kohta erinevaid eeskirju. Niisugused eeskirjad kehtestas konstitutsiooniliste küsimuste minister (secretary of State for constitutional affairs), kellele olid üle antud Lord Chancellori teatud ülesanded, 2004. aasta määrusega Euroopa Parlamendi valimiste kohta (European Parliamentary Elections Regulations 2004) ja Gibraltari seadusandlik kogu 2004. aasta seadlusega Euroopa Parlamendi valimiste kohta (European Parliamentary Elections Ordinance 2004).

27 2003. aasta EPRA artikkel 21 muudab 2002. aasta seaduse Euroopa Parlamendi valimiste kohta (European Parliamentary Elections Act 2002) artiklit 10, viies sinna sisse märkuse Gibraltari kohta, millest tuleneb, et isikul on õigus saada valitud Euroopa Parlamendi liikmeks ka siis, kui tal ei ole Suurbritannia kodaniku staatust, vaid on Rahvaste Ühenduse kodaniku staatus.

28 2003. aasta EPRA artikkel 22 lubab kehtestada erinevate valimisringkondade suhtes erinevaid norme, iseäranis Inglismaa ja Walesi kombineeritud valimisringkonna ning Gibraltari suhtes.

- 29 2003. aasta EPRA artikli 23 kohaselt on Gibraltaril kohtutel pädevus lahendada valimistega seotud vaidlusi.
- 30 2003. aasta EPRA artikli 28 lõikes 2 on selle seaduse territoriaalse kohaldamisalana määratletud Ühendkuningriik ja Gibraltar.

Kohtueelne menetlus ja menetlus Euroopa Kohtus

- 31 Hispaania Kuningriik esitas 28. juulil 2003 pärast komisjoniga peetud kirjavahetust viimasele EÜ artikli 227 alusel Ühendkuningriigi peale kaebuse, et komisjon alustaks Euroopa Kohtus Ühendkuningriigi vastu liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlust põhjusel, et 2003. aasta EPRA on väidetavalt vastuolus ühenduse õigusega. Ühendkuningriik esitas komisjonile oma märkused selle kaebuse kohta 11. septembril 2003. Komisjon kuulas mõlema liikmesriigi esindajad ära 1. oktoobril 2003. Pärast seda andis komisjon nendele liikmesriikidele võimaluse esitada täiendavaid kirjalikke märkusi, mida nad tegid 3. oktoobril 2003.
- 32 29. oktoobril 2003 tegi komisjon järgmise avalduse:

„Olles põhjalikult analüüsinud Hispaania kaebust ja kuulanud 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 [EÜ] artikli 227 tähenduses, vaid teeb pooltele ettepaneku lahendada kõnesolev vaidlus kokkuleppe teel.”

33 Komisjoni pressiteates seisis:

„EÜ asutamisleping sätestab, et Euroopa Ühendusel on pädevus määratleda Euroopa Parlamendi valimisteks ühtne menetlus. Kõnealune ühtne menetlus võib sisaldada ka sätteid, millega määratletakse nende isikute kategooriad, kellel on õigus hääletada. 1976. aasta akt aga hääletamisõiguse küsimust ei käsitle. Järelikult on antud valdkonna suhtes kohaldatavad siseriiklikud õigusnormid.

Kuigi hääletamisõigust Euroopa Parlamendi valimistel reguleerivad valimist käsitlevad üldpõhimõtted (valimised peavad olema otsesed, üldised, vabad ja salajased), ei sätesta ükski ühenduse õiguse üldpõhimõte, et Euroopa Parlamendi valimistel peab valijaskond koosnema üksnes Euroopa Liidu kodanikest.

Mis puudutab valimisringkondi, siis 1976. aasta aktis ei ole ühtki sätet, mis reguleeriks nende moodustamist; järelikult on selliste sätete vastuvõtmine liikmesriigi ülesanne.

1976. aasta akti [1] lisa tuleb tõlgendada pidades silmas Euroopa inimõiguste [ja põhivabaduste] kaitse konventsiooni, mis tagab seadusandja valimisteks vabade valimiste korraldamise, et kaitsta põhiõigusi. See säte on järelikult piisavalt paindlik, et võimaldada Ühendkuningriigil liita Gibraltari valijaskond Euroopa Parlamendi valimistel oma siseriikliku valimissüsteemi kohaselt Suurbritannia valijaskonnaga.”

34 Euroopa Kohtu presidendi 8. septembri 2004. aasta määrusega anti komisjonile luba astuda menetlusse Ühendkuningriigi nõuete toetuseks.

Hagi

- 35 Hispaania Kuningriik rõhutab, et tema hagi käsitleb üksnes valimisi sellistena, nagu need Gibraltaril korraldati, mitte aga tõsiasi, et Ühendkuningriik on Euroopa Parlamendi valimistel hääletamisõiguse andnud QCC-dele, kes elavad Ühendkuningriigi territooriumil.
- 36 Oma hagi toetuseks esitab ta kaks väidet. Esimese väitega väidab ta, et 2003. aasta EPRA-s hääletamisõiguse andmine Euroopa Parlamendi valimistel isikutele, kes ei ole Ühendkuningriigi kodanikud ühenduse õiguse tähenduses, rikub EÜ artikleid 189, 190, 17 ja 19. Teise väitega kinnitab ta, et kombineeritud valimisringkonna moodustamine on vastuolus 1976. aasta akti ja kohustustega, mis Ühendkuningriik on endale võtnud oma 18. veebruari 2002. aasta deklaratsiooniga.

Esimene väide, mis põhineb EÜ artiklite 189, 190, 17 ja 19 rikkumisel

- 37 Hispaania Kuningriik väidab, et andes hääletamisõiguse QCC-dele, kellel ei ole ühenduse kodaniku staatust, rikub Ühendkuningriik EÜ artikleid 189, 190, 17 ja 19, mille ajaloolise ja süstemaatilise tõlgenduse kohaselt on hääletamis- ja kandideerimisõigus üksnes liidu kodanikel.
- 38 Hispaania Kuningriik märgib, et Ühendkuningriik on lähtuvalt sellest, millised on isikute sidemed Ühendkuningriigiga, määratlenud mitu Suurbritannia kodaniku kategooriat, kellele ta on andnud erinevad õigused. Nagu Euroopa Kohus on leidnud

oma 20. veebruari 2001. aasta otsuse C-192/99: Kaur (EKL 2001, lk I-1237) punktis 24, tuleb EÜ asutamislepingu isikulise kohaldamisala tuvastamisel arvestada Ühendkuningriigi sellekohaste deklaratsioonidega. On kindel, et QCC-d ei kuulu ühessegi 1982. aasta deklaratsioonis loetletud kategooriasse. Kuna EÜ artikli 17 lõige 1 seob liidu kodakondsuse liikmesriigi kodakondsuse omamisega, siis QCC-d ei ole liidu kodanikud.

- 39 Hispaania Kuningriigi arvates võib samas ühelt poolt liidu kodakondsuse ja liikmesriigi kodakondsuse vahelisest ilmsest seosest ja teiselt poolt asutamislepinguga antud õigustest tulenevalt Euroopa Parlamendi valimistel hääletamisõigus olla antud vaid liidu kodanikele. EÜ artiklit 19, millega tunnustatakse hääletamis- ja kandideerimisõigust, ja EÜ artikli 17 lõiget 2, mis täpsustab, et liidu kodanikel on asutamislepinguga antud õigused, tuleb seega tõlgendada süstemaatiliselt. Igasugune nende õiguste laiendamine teistele isikutele peab olema sõnaselgelt ette nähtud kas asutamislepingus või teiseses õiguses. Kuna hääletamis- ja kandideerimisõiguse andmine kuulub ühenduse pädevusse, siis võib nende õiguste isikulise kohaldamisala muutmine toimuda vaid ühenduse õiguse kaudu.
- 40 Hispaania Kuningriik ei sea seejuures kahtluse alla tõsiasja, et 1976. aasta akt ei ole sätestanud ühtset valimismenetlust ja et valimismenetlust reguleerivad liikmesriikides endiselt siseriikliku õiguse sätted. Siiski leiab ta, et hääleõiguslike kodanike määramist reguleerivad EÜ artiklid 189 ja 190 koosmõjus EÜ artiklitega 17 ja 19, ning et see määratlus on liikmesriikidele järgimiseks kohustuslik.
- 41 Kodakondsuse ja õiguse vahelist seost kinnitavad selgelt EÜ artikli 19 lõige 2, mis annab liidu kodanikele Euroopa Parlamendi valimistel hääletamis- ja kandideerimisõiguse liikmesriigis, kus nad elavad, samadel tingimustel kui selle riigi kodanikele, ja direktiiv 93/109, mis sätestab üksikasjaliku korra selle õiguse kasutamiseks.

Hispaania Kuningriik märgib selle kohta, et QCC 2003. aasta EPRA tähenduses, kes elab mõnes teises liikmesriigis, ei saa nende sätete alusel selles riigis oma hääletamisõigust kasutada.

- 42 Hispaania Kuningriik tugineb oma argumentatsiooni toetuseks ka 7. detsembril 2000 Nice'is välja kuulutatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta (EÜT C 364, lk 1) artiklile 39, mis kasutab väljendit „[il]ga liidu kodanik”, aga mitte väljendit „iga isik” või viidet siseriiklikule õigusele. Ta täpsustab, et kuna kolmandate riikide kodanike hääletamisõigust ei saa lugeda „inimõiguseks” või „põhivabaduseks”, siis on põhjendamatu igasugune viide kõnesoleva harta artiklile 53, mis sätestab, et seda ei või tõlgendada neid inimõigusi või põhivabadusi kitsendavatena, mida on tunnustatud ühenduse õigusega.
- 43 EÜ artiklis 189 esineva väljendi „riikide rahvad” kohta rõhutab Hispaania Kuningriik kõigepealt, et see säte ei reguleeri hääletamisõigust. Lisaks selgitab asjaolu, et see säte oli EÜ asutamislepingus enne liidu kodaniku mõiste kasutuselevõtmist Euroopa Liidu lepinguga, miks seal sellele mõistele ei viidata, arvestades eriti seda, et EÜ asutamislepingu teksti ei olnud enne viimast valitsustevahelist konverentsi süsteemselt üle vaadatud. Igal juhul on väljend „riikide rahvad” teatud „stiilivormel”, mis tähistab ühe kodakondsusega isikuid, mitte aga mingi territooriumi elanikkonda. Niisugust tõlgendust kinnitab ka see, et mitme liikmesriigi konstitutsioonis kasutatakse mõistet „rahvas” mõiste „kodanikud” tähenduses.
- 44 Hispaania Kuningriik vaidleb vastu väitele, et liidu kodakondsusega kaasnevail õigustel võiks olla erinevad kohaldamisalad, kuna see eeldaks kõnesoleva kodakondsuse tükeldamist. Samas on tema arvates kodakondsuse üks iseloomulikke tunnuseid jagamatus selles mõttes, et kõigil seda staatust omavail isikuil peavad

olema kõik sellest tulenevad õigused ja kohustused. Ta märgib, et diplomaatilise kaitse laiendamine kolmandate riikide kodanikele, mida on teinud näiteks Ühendkuningriik, on ühenduse õigusele võõras küsimus, kuna see puudutab siseriiklikku diplomaatilist kaitset.

- 45 Viimasena osundab Hispaania Kuningriik Euroopa põhiseaduse lepingut (ELT 2004, C 310, lk 1), milles tema arvates ei ole seos Euroopa Parlamendi valimistel hääletamisõiguse omamise ja liidu kodakondsuse vahel enam mitte vihjeline, vaid sõnaselgelt väljendatud. Selle lepingu artikli I-10 lõike 2 punkt b sätestab, et „[l]iidu kodanikel [...] on õigus hääletada ja kandideerida Euroopa Parlamendi valimistel”, kõnesoleva lepingu artikli I-20 lõige 2 sätestab, et „Euroopa Parlament koosneb liidu kodanike esindajatest” ja sama lepingu artikli I-46 lõige 2 esimene lõik näeb ette, et „[k]odanikud on liidu tasandil otseselt esindatud Euroopa Parlamendis”.

- 46 Ühendkuningriik esitab ajaloolised põhjused, mis selgitavad tema otsust anda hääletamisõigus jätkuvalt teistele Rahvaste Ühenduse liikmetele, kes elavad tema territooriumil. Pärast Teist maailmasõda 1947. aastal toimunud konverentsil leppisid Ühendkuningriik ja dominioonid kokku, et kõik tunnustavad teiste vabadust kehtestada omaenda kodakondsusseadused, kuid kõik nende seaduste alusel kodanikena määratletud isikud peavad lisaks säilitama ka ühise „Suurbritannia alama” staatuse. Sellel konverentsil osales ka Iirimaa, kelle kodanikele nähti ette eristaatus. Kõnealuse konverentsi lõpparuandest pealkirjaga „Rahvaste ühenduse kodaniku õiguslik staatus teises Rahvaste Ühenduse riigis, mille kodanik ta ei ole” tulenes, et „Suurbritannia alama ühtse õigusliku staatuse rakendamiseks tuleb Rahvaste Ühenduse riigi kodanikele, kes elavad Rahvaste Ühenduse mõnes teises riigis, uue kodakondsussüsteemi piirides ja ulatuses, mida kohalikud tingimused võimaldavad, anda samad õigused kui selle riigi kodanikel, kus nad elavad”. Nii on

näiteks QCC-del ehk Rahvaste Ühenduse kodanikel, kellel ei ole Ühendkuningriiki sisenemiseks või seal elamiseks vaja tõendit või luba või kellel on olemas tõend või luba, mis annab neile õiguse Ühendkuningriiki sisenemiseks või seal elamiseks, residentsuse tingimuse täitmisel Ühendkuningriigi parlamendi valimistel hääletamisõigus. Seadus sätestab, et samal moel on Ühendkuningriigis elavatel QCC-del hääletamisõigus ka Euroopa Parlamendi valimistel. Nii on alates 1978. aastast Euroopa Parlamendi valimistel osalenud iga kord nende seast rohkem kui miljon isikut. Kõnesolevat hääletamisõiguse andmist loetakse osaks Ühendkuningriigi riigiõiguslikest tavadest.

- 47 Sarnased sätted kehtestati ka Gibraltaril ja seal elava hinnanguliselt 200 QCC kohta. Tunnustada käesoleva Gibraltarit puudutava hagi raames põhimõtet, et QCC ei või hääletada Euroopa Parlamendi valimistel, tooks kaasa selle, et Ühendkuningriik peab suurelt hulgalt isikutelt nii Gibraltaril kui ka Ühendkuningriigis võtma hääletamisõiguse, mida nad on käesoleva hetkeni saanud kasutada.

- 48 Ühendkuningriik, keda toetab komisjon, seab kahtluse alla järelduse, mille Hispaania Kuningriik teeb eespool viidatud kohtuotsuse Kaur punkti 24 põhjal. Tema arvates sõltub EÜ asutamislepingu sätete isikuline kohaldamisala asjaomasest valdkonnast ja Kauri kohtuotsus käsitles üksnes isikute vaba liikumist puudutavaid sätteid ja nendega seoses kodakondsusest tulenevaid õigusi. Ta rõhutab, et 1982. aasta deklaratsiooni eesmärk on piiratud ja et see eesmärk ei ole määratleda nende isikute kategooriaid, kellel on õigus hääletada Euroopa Parlamendi valimistel. Seda deklaratsiooni ei saa seega kasutada, et määratleda, kellel on Euroopa Parlamendi valimistel hääletamisõigus või mõista selliselt, et Ühendkuningriik väljendab selles oma tahet jätta hääletamisõigus QCC-dele, kes elavad Ühendkuningriigis ja kellel on see õigus olnud alates esimestest otsestest Euroopa Parlamendi valimistest. Peale selle ei ole Ühendkuningriik läinud oma deklaratsiooniga vastuollu, andes Euroopa Parlamendi valimistel valimisõiguse Gibraltaril elavatele QCC-dele.

- 49 Ühendkuningriik leiab koos teda toetava komisjoniga, et tal oli õigus anda Euroopa Parlamendi valimistel hääletamis- ja kandideerimisõigus kolmandate riikide kodanikele. Ühenduse õiguses ei ole ühtki sätet, mis seda keelaks.
- 50 Esiteks ei reguleeri ühenduse õigus kogu Euroopa Parlamendi valimistel hääletamis- ja kandideerimisõigusega seotud valdkonda. Ühendus on kasutanud talle EÜ artikli 190 lõikes 4 antud pädevust määratleda „üht[n]e menetlus [...] kõikides liikmesriikides või kõikidele liikmesriikidele ühistel põhimõtetel” vaid 1976. aasta aktiga, mille artikkel 8 viitab aktis reguleerimata küsimuste puhul siseriiklikele sätetele. Lisaks tuleb arvestada ka ühenduse õiguse üldpõhimõtetega. Kuna 1976. aasta akt ei määratle nende isikute kategooriaid, kellel on õigus hääletada Euroopa Parlamendi valimistel, siis võis kõnealust küsimust kooskõlas selle aktiga reguleerida 2003. aasta EPRA-ga.
- 51 EÜ artikli 19 lõige 2, mis annab liidu kodanikele Euroopa Parlamendi valimistel valimisõiguse liikmesriigis, mille kodanikud nad ei ole, ja direktiiv 93/109, mis sätestab üksikasjaliku korra selle õiguse kasutamiseks, ei keela hääletamisõiguse andmist isikutele, kellel ei ole liidu kodaniku staatust. Ühendkuningriik osutab direktiivi 93/109 kolmandale põhjendusele, mis sätestab, et õigus hääletada ja kandideerida elukohaliikmesriigis Euroopa Parlamendi valimistel „on kodanike ja mittekodanike vahelise mittediskrimineerimise põhimõtte kohaldamine ja kaasneb vaba liikumise ja elamise õigusega”. Nende sätete peamine eesmärk on kaotada kodakondsuse tingimus, mitte aga määratleda hääletamisõigust.
- 52 Peale selle ei maini EÜ artiklid 189 ja 190 liidu kodakondsust, vaid kasutavad väljendit „ühenduseks liitunud riikide rahvad”, mida ei tuleks ilmtingimata mõista

kui „liikmesriikide kodanike” sünonüümi, vaid tähistavana palju suuremat rahvahulka, nagu mingil territooriumil elavad isikud. Ühendkuningriik rõhutab, et vaatamata võimalusele neid sätteid muuta, ja seda iseäranis Euroopa Liidu lepingu vastuvõtmisel, ei ole mõisteid „kodanikud” või „liidu kodanikud” kasutusele võetud. Ajaloolisele tõlgendusele ei saa seega tugineda ja nende sätete põhjal ei ole võimalik tuvastada seost liidu kodakondsuse ja Euroopa Parlamendi valimistel hääletamisõiguse omamise vahel.

53 Komisjon väidab, et neid artikleid ei saa tõlgendada otseses mõttes, nagu seda teeb Hispaania Kuningriik. Kõikides liikmesriikides ei ole avaliku võimu legitiimsuse ja kodakondsuse vahelist seost. Tuleb arvestada erinevate lähenemistega, nagu see, mis tuleneb Ühendkuningriigi riigiõiguslikest tavadest.

54 Mis puudutab EÜ artikli 17 lõiget 2, siis ei sätesta see, et asutamislepinguga antud õigused kuuluksid üksnes liidu kodanikele. Ühendkuningriik, keda toetab komisjon, märgib selle kohta, et asutamisleping annab isikuile, kellel ei ole liidu kodaniku staatust, teatud õigusi, nagu õigus esitada petitsioon Euroopa Parlamendile või pöörduda Euroopa ombudsmani poole. Ühendkuningriik väidab samuti, et liikmesriigid võivad neile isikuile anda õigusi, mis on asutamislepinguga antud liidu kodanikele, nagu õigus saada kaitset diplomaatilistelt ja konsulaarasutustelt. Sama käib ka õiguse kohta osaleda poliitilises elus, mida liikmesriik võib anda ka kolmandate riikide kodanikele. See ei põhjusta „liidu kodakondsuse tükeldamist”.

55 Komisjon rõhutab selles suhtes, et liidu kodakondsuse rikkumine on võimalik vaid juhul, kui kahjustatakse kodanike õigusi kas nende õiguste äravõtmise teel või takistades nende kasutamist. Asjaolu, et liikmesriik annab oma ajaloost ja

riigiõiguslikest tavadest tulenevalt Euroopa Parlamendi valimistel hääletamisõiguse teatud tingimustel niisuguste kolmandate riikide elanikele, kellega tal on ajalooliselt erilised sidemed, ei kahjusta liidu kodanike hääletamisõigust. Ühendkuningriik täpsustab, et hääletamisõiguse andmine QCC-dele ei mõjuta ühenduse institutsioone ega teisi liikmesriike, vaid üksnes Ühendkuningriigi valimisringkondadest Euroopa Parlamenti valitud esindajaid.

56 Ühendkuningriik märgib komisjoni toetusel, et Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 39 lõiget 1, kui Euroopa Kohus leiab selle antud juhul olevat asjakohase, tuleb tõlgendada selle harta artiklit 53 silmas pidades. Komisjon väidab samuti, et harta artikli 39 sõnastust ei või pidada iseenesest tõendiks, et hääletamisõiguse omanike ring on piiratud üksnes liidu kodanikega. Nii Ühendkuningriik kui ka komisjon tõlgendavad seda sätet selliselt, et see ei luba kahjustada hääletamisõigust, mille liikmesriik on juba andnud kolmandate riikide kodanikele.

57 Euroopa põhiseaduse lepingu kohta väidab Ühendkuningriik, et see ei ole veel jõustunud ega ole seetõttu asjakohane. Lisaks ei tundu ei artikkel I-20 ega ka artikkel I-46 esmapilgul välistavat hääletamisõiguse andmist kolmandate riikide kodanikele või sätestavat, kuidas liikmesriigid peavad kehtestama hääletamisõiguse tingimused. Artikkel III-330, mis sarnaselt EÜ artikli 190 lõikega 4 volitab nõukogu võtma vastu meetmeid Euroopa Parlamendi valimiste kohta, ei ole suunatud nõukogu otsustusõiguse kitsendamisele. Igal juhul selgub põhiseaduse lepingule lisatud ühepoolsetest deklaratsioonidest, iseäranis deklaratsioonist nr 48, mille Ühendkuningriik tegi hääletamisõiguse kohta Euroopa Parlamendi valimistel, ühemõtteliselt, et liikmesriigid olid kolmandate riikide kodanike hääletamisõiguse küsimuses eriarvamusel.

- 58 Viimasena väidab komisjon, et kuigi kodakondsus on liidu jaoks põhimõttelise tähtsusega, tuleneb sellest ka liidu kohustus austada oma liikmete rahvuslikku identiteeti. 1976. aasta akti artikkel 8 kinnitab seda põhimõtet, sätestades, et valimismenetlust reguleerivad siseriiklikud õigusnormid võivad vajaduse korral arvesse võtta liikmesriikide eripära.

Euroopa Kohtu hinnang

- 59 Esimese väitega kinnitab Hispaania Kuningriik, et kuna Ühendkuningriik on Gibraltaril elavatele QCC-dele andnud õiguse hääletada ja olla valitud Euroopa Parlamendi valimistel, siis on ta rikkunud EÜ artikleid 189, 190, 17 ja 19. See väide tugineb eeldusele, mille kohaselt asutamislepingu need sätted kehtestavad seose liidu kodakondsuse ja Euroopa Parlamendi valimistel hääletamis- ja kandideerimisõiguse omamise vahel ning selle seose olemasolu tõttu võivad neid õigusi omada üksnes liidu kodanikud.
- 60 Kõigepealt tuleb meelde tuletada, et Ühendkuningriik võttis Hispaania Kuningriigi poolt vaidlustatud seaduse vastu selleks, et täita Euroopa Inimõiguste Kohtu eespool viidatud otsust kohtuasjas *Matthews vs. Ühendkuningriik*.
- 61 Nagu nähtub Ühendkuningriigi 18. veebruari 2002. aasta deklaratsioonist, kohustus Ühendkuningriik tagama, „et tehakse vajalikud muudatused, mis võimaldavad Gibraltaril valijatel osaleda Euroopa Parlamendi valimistel mõnes Ühendkuningriigi olemasolevas valimisringkonnas samadel tingimustel, kui on teistel valijatel selles valimisringkonnas”.

- 62 Lähtudes sellest deklaratsioonist, mille kohta Hispaania Kuningriik ei ole vastu vaieldud, et see kajastab nende kahe liikmesriigi vahelist kokkulepet ja mille rikkumisele Hispaania Kuningriik tugineb oma teises väites, võttis Ühendkuningriik Gibraltari kohta vastu õigusakti, mis nägi hääletamis- ja kandideerimisõiguse kohta ette samad tingimused kui need, mis olid kehtestatud Ühendkuningriigis kohaldatavate õigusaktidega. Väljendit „Gibraltari valijad” tuleb seega mõtestada mõiste „valijad” kaudu, nii nagu see on määratletud Ühendkuningriigi õigusaktides.
- 63 Tulenevalt oma riigiõiguslikest tavadest otsustas Ühendkuningriik nii Ühendkuningriigi siseriiklikel kui ka Gibraltari seadusandliku kogu valimistel anda hääletamis- ja kandideerimisõiguse QCC-dele, kellel on eriline side territooriumiga, millel valimisi korraldatakse.
- 64 Selle kohta tuleb rõhutada, et tulenevalt asjaolust, et D. Matthews „jäeti Gibraltari elanikuna ilma igasugusest võimalusest väljendada Euroopa Parlamendi liikmete valimistel oma tahet”, sedastas Euroopa Inimõiguste Kohus, et Euroopa Parlamendi valimiste korraldamata jätmine Gibraltaril on vastuolus EIÖK lisaprotokolli nr 1 artikliga 3.
- 65 Hispaania Kuningriigi arvates rikub Euroopa Parlamendi valimistel hääletamisõiguse laiendamine isikutele, kellel ei ole liidu kodaniku staatust, EÜ artikleid 189, 190, 17 ja 19. Kuid EÜ artiklid 189 ja 190 ei määratle sõnaselgelt ja täpselt, kellel on Euroopa Parlamendi valimistel hääletamis- ja kandideerimisõigus.

- 66 Asutamislepingu teise, liidu kodakondsust reguleerivasse osasse kuuluvate EÜ artiklite 17 ja 19 kohta tuleb märkida, et vaid viimane neist käsitleb lõikes 2 hääletamisõigust Euroopa Parlamendi valimistel. Kuid kõnesolev artikkel üksnes kehtestab selle õiguse teostamisele kodakondsuse alusel mittediskrimineerimise põhimõtte, sätestades, et igal liidu kodanikul, kes elab liikmesriigis, mille kodanik ta ei ole, on selles liikmesriigis Euroopa Parlamendi valimistel hääletamis- ja kandideerimisõigus samadel tingimustel, kui on selle riigi kodanikel.
- 67 EÜ artikli 190 lõige 4 on seotud nende valimiste valimiskorraga. Selles on täpsustatud, et Euroopa Parlamendi valimised toimuvad otseste ja üldiste valimistena ühtse menetluse kohaselt kõikides liikmesriikides või kõikidele liikmesriikidele ühistel põhimõtetel.
- 68 1976. aasta akt näeb artiklis 1 ette, et Euroopa Parlamendi liikmed valitakse proportsionaalse esindatuse põhjal otsestel, üldistel, vabadel ja salajastel valimistel. Selle akti artikli 2 kohaselt võib iga liikmesriik oma eripärast lähtuvalt moodustada Euroopa Parlamendi valimisteks valimisringkondi või jagada oma valimispiirkonna teisiti osadeks, ilma et see üldiselt mõjutaks hääletussüsteemi võrdelisust. Mainitud akti artikli 3 kohaselt võivad nad kehtestada kohtade jaotamiseks künnise.
- 69 1976. aasta akti artikli 8 kohaselt reguleeritakse siis, kui käesoleva akti muudest sätetest ei tulene teisiti, igas liikmesriigis valimiskorda siseriiklike õigusnormidega, milles võidakse vajaduse korral arvesse võtta liikmesriikide eripära, kuid mis ei tohi kahjustada üldiselt hääletussüsteemi proportsionaalsust.

- 70 Siiski ei määratle ei EÜ artikkel 190 ega ka 1976. aasta akt sõnaselgelt ja täpselt, kellel on Euroopa Parlamendi valimisel hääletamis- ja kandideerimisõigus. Sellistena ei välista need sätted järelikult, et isik, kellel ei ole liidu kodaniku staatust, näiteks Gibraltaril elav QCC, võiks omada hääletamis- ja kandideerimisõigust. Sellest hoolimata tuleb kontrollida Hispaania Kuningriigi väidet, et liidu kodakondsuse ning hääletamis- ja kandideerimisõiguse vahel on ilmne seos, millest tulenevalt kuulub see õigus alati üksnes liidu kodanikele.
- 71 Selle kohta ei ole võimalik teha ühtki selget järeldust Euroopa Parlamenti käsitlevate EÜ artiklite 189 ja 190 põhjal, mis märgivad, et Euroopa Parlament koosneb liikmesriikide rahvaste esindajatest, kuivõrd määratlemata mõistel „rahvad” võib erinevates liikmesriikides ja liidu erinevates keeltes olla erinev tähendus.
- 72 Mis puudutab asutamislepingu liidu kodakondsust käsitlevaid artikleid, siis nendest ei ole võimalik tuletada põhimõtet, mille kohaselt on asutamislepingu kõigi ülejäänud sätete puhul soodustatud isikud üksnes liidu kodanikud, mis omakorda tähendab, et EÜ artiklid 189 ja 190 ei ole kohaldatavad ainuüksi nendele kodanikele.
- 73 Kuigi EÜ artikli 17 lõige 2 sätestab, et liidu kodanikel on asutamislepinguga antud õigused ja sellest tulenevad kohustused, tuleb nentida, et asutamisleping annab ka õigusi, mis ei ole seotud ei liidu kodaniku staatuse ega ka liikmesriigi kodaniku staatusega. Näiteks EÜ artiklid 194 ja 195 sätestavad, et õigus esitada Euroopa Parlamendile petitsioon või ombudsmanile kaebus ei ole mitte üksnes liidu kodanikel, vaid seda võib teha „iga füüsiline või juriidiline isik, kes elab või kelle registrijärgne asukoht on mõnes liikmesriigis”.

74 Kuigi liikmesriikide kodanike põhistaatus on olla liidu kodanik, mis tähendab, et samas olukorras olevad liidu kodanikud on seaduse ees võrdsed sõltumata nende kodakondsusest ja ilma et see piiraks sõnaselgelt ette nähtud erandite kohaldamist (20. septembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-184/99: Grzelczyk, EKL 2001, lk I-6193, punkt 31), ei järeldu niisugusest tõdemusest vältimatult, et asutamislepinguga antud õigused kuuluvad üksnes liidu kodanikele.

75 Eespool viidatud kohtuotsuse Kaur punktis 24 märgib Euroopa Kohus, tuletades meelde Ühendkuningriigi mõistet „kodanikud” puudutava deklaratsiooni olulisust teiste Taani Kuningriigi, Iirimaa ning Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi Euroopa ühendustega ühinemise lepingu osaliste jaoks, et see deklaratsioon võimaldab määratleda mainitud lepingu esemeks olevate ühenduse sätete isikulise kohaldamisala. Kui seda lauset lugeda tema kontekstis ja täpsemini koos sama kohtuotsuse punktiga 22, milles Euroopa Kohus täpsustab, et 1972. aasta deklaratsiooniga andis Ühendkuningriik teistele lepinguosalistele teada, milliseid tema kodanikest tuleb lugeda kodanikeks ühenduse õiguse tähenduses, siis käsitleb see lause nende asutamislepingu sätete kohaldamisala, milles kasutatakse mõistet „kodanik” — isikute vaba liikumist käsitlevad sätted, mis olid kõne all selle kohtuotsuse aluseks olnud põhikohtuasjas —, mitte aga kõiki asutamislepingu sätteid, nagu seda väidab Hispaania Kuningriik.

76 Väites, et liidu kodakondsus on seotud Euroopa Parlamendi valimistel hääletamis- ja kandideerimisõigusega, tugineb Hispaania Kuningriik ka EÜ artikli 19 lõikele 2, mis aga kehtestab, nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 66, üksnes ühes liikmesriigis elavate liidu kodanike võrdse kohtlemise kohustuse seoses mainitud

hääletamis- ja kandideerimisõigusega. Kuigi see säte, samuti kui liidu kodanike kohalikel valmistel hääletamis- ja kandideerimisõigust käsitlev EÜ artikli 19 lõige 1, tähendab, et liikmesriigi kodanikel on hääletamis- ja kandideerimisõigus oma riigis ja kohustab liikmesriike tunnustama mainitud õigusi ka nende territooriumil elavate liidu kodanike puhul, ei saa sellest järeldada, et miski takistaks liikmesriiki, kes asub samasuguses olukorras kui Ühendkuningriik, andmast hääletamis- ja kandideerimisõigust isikutele, kelle kohta on leitud, et neil on selle riigiga tihe side, kuid kellel ei ole samas selle riigi või mõne muu liikmesriigi kodaniku staatust.

- 77 Peale selle, kuna igas liikmesriigis valitavate esindajate arv on sätestatud EÜ artikli 190 lõikes 2 ja kehtiva ühenduse õiguse kohaselt korraldatakse Euroopa Parlamendi valimised igas liikmesriigis selles riigis valitavate esindajate kohta, siis mõjutab mõne liikmesriigi poolne hääletamisõiguse andmine peale tema enda kodanike või tema territooriumil elavate liidu kodanike ka teistele isikutele vaid selles liikmesriigis valitavate esindajate valikut ega avalda mingit mõju teistes liikmesriikides valitavate esindajate valikule ega ka arvule.
- 78 Eelnenud kaalutlusist järeldub, et kehtiva ühenduse õiguse kohaselt kuulub Euroopa Parlamendi valimistel hääletamis- ja kandideerimisõigust omavate isikute määratlamine liikmesriikide pädevusse, kes peavad seejuures arvestama ühenduse õigusega, ning et EÜ artiklid 189, 190, 17 ja 19 ei keela liikmesriigil anda hääletamis- ja kandideerimisõigust isikutele, kelle kohta on leitud, et neil on selle riigiga tihe side, kuid kes ei ole tema enda kodanikud või tema territooriumil elavad liidu kodanikud.
- 79 Oma riigiõiguslikest tavadest tulenevalt otsustas Ühendkuningriik anda hääletamis- ja kandideerimisõiguse QCC-dele, kellel on eriline side territooriumiga, millel

valimisi korraldatakse. Kuna ühenduse aluslepingud ei sisalda sätteid, milles oleks sõnaselgelt ja täpselt märgitud, kellel on Euroopa Parlamendi valimistel hääletamis- ja kandideerimisõigus, siis ei ole Ühendkuningriigi valik, et mainitud parlamendi Gibraltaril toimuvatel valimistel rakendatakse hääletamis- ja kandideerimisõiguse omamise tingimusi, mis on tema siseriiklikes õigusaktides ette nähtud nii Ühendkuningriigi sisemistele valimistele kui ka Gibraltar seadusandliku kogu valimistele, ühenduse õigusega vastuolus.

- 80 Nendel põhjustel tuleb sedastada, et Hispaania Kuningriik ei ole tõendanud, et Ühendkuningriik oleks rikkunud EÜ artikleid 189, 190, 17 ja 19, kuna Ühendkuningriik võttis vastu 2003. aasta EPRA, mis näeb ette, et Gibraltaril territooriumil elavail QCC-del, kellel ei ole ühenduse kodaniku staatust, on Euroopa Parlamendi valimistel hääletamis- ja kandideerimisõigus. Järelikult ei ole esimene väide põhjendatud.

Teine väide, mis põhineb 1976. aasta akti rikkumisel ja nende kohustuste rikkumisel, mis Ühendkuningriigi valitsus võttis endale 18. veebruari 2002. aasta deklaratsiooniga

- 81 Hispaania Kuningriik väidab, et kuna Ühendkuningriik ei liitnud 2003. aasta EPRA-ga vastavalt 1982. aasta deklaratsioonile Ühendkuningriigi valimisringkonnaga mitte Gibraltaril elavaid valijaid kui isikuid, kellel on Ühendkuningriigi kodakondsus, vaid nägi ette Gibraltaril territooriumi liitmise Inglismaa või Walesi olemasoleva valimisringkonnaga, siis on Ühendkuningriik rikkunud 1976. aasta akti ja 18. veebruari 2002. aasta deklaratsiooni.

- 82 Hispaania Kuningriik tuletab meelde Gibraltaril õiguslikku seisundit, nagu see on määratletud Utrechti lepingu artiklis X ja iseäranis selle teises lauses Hispaania

Kuningriigile antud eesõigust. Ta täpsustab, et 1830. aastal arvas Ühendkuningriik Gibraltari kuningriigi kolooniate (Crown colony) hulka ja et 1946. aastal, kui asutati Ühinenud Rahvaste Organisatsioon, lisati Gibraltar ÜRO põhikirja XI peatüki tähenduses „end ise mittevalitsevate territooriumide” nimekirja. Lisaks tuletab Hispaania Kuningriik meelde tema ja Ühendkuningriigi vahel toimuvaid kõnelusi Gibraltari dekoloniseerimise teemal.

- 83 Vastavalt ÜRO peaassamblee 24. oktoobri 1970. aasta resolutsioonile 2625 (XXV) peab koloonial olema teda valitsevast riigist eraldiseisev õiguslik staatus. 1976. aasta akti I lisa on selle põhimõtte väljendus. Hispaania Kuningriigi arvates rikub 2003. aasta EPRA Gibraltari rahvusvahelist staatust ja 1976. aasta akti, kuna see sisaldab sätteid Gibraltari territooriumi kohta. Hispaania Kuningriigi esindaja selgitas kohtuistungil, et Gibraltar on koloonia ja eraldiseisva valimispiirkonna tunnustamine on samm iseseisvuse suunas, mis on vastuolus seda kolooniat käsitlevate rahvusvaheliste normidega.

- 84 Kui 2003. aasta EPRA artikkel 9, kuivõrd see näeb ette Gibraltari liitmise mõne Inglismaa või Walesi valimisringkonnaga, ei ole Hispaania Kuningriigi arvates tingimata vastuolus 1976. aasta akti I lisaga, siis selle õigusakti teiste, ainult Gibraltarile osutavate sätete puhul ei ole olukord samasugune. Näiteks artikkel 14 sätestab, et Gibraltari valijate registrit peab Gibraltari seadusandliku kogu sekretär, mitte aga Ühendkuningriigi ametnik. Samamoodi on Gibraltari valijate registrisse kandmise õigus määratletud Gibraltari territooriumi kaudu ja hääletamisõiguse kasutamine on ette nähtud Gibraltaril. Valimistega seotud vaidlusi on pädevad lahendama Gibraltari kohalikud kohtud. Lõpuks määratleb 2003. aasta EPRA artikli 28 lõige 2 selle seaduse territoriaalse kohaldamisalana Ühendkuningriigi ja Gibraltari. Järelikult on Euroopa Parlamenti puudutavaid sätteid kohaldatud selle territooriumi suhtes, kuigi 1976. aasta akt Gibraltari suhtes ei kehti.

85 Arvestades 2003. aasta EPRA vastuolu 1976. aasta aktiga, leiab Hispaania Kuningriik, et Ühendkuningriik on eiranud oma 18. veebruari 2002. aasta deklaratsiooni, mis ühepoolse deklaratsioonina tekitas sellele liikmesriigile Hispaania Kuningriigi ees rahvusvahelisesse õigusesse kuluva kohustuse teha kooskõlas Euroopa Liidu õigusega selleks, et täita eespool viidatud kohtuotsust *Matthews vs. Ühendkuningriik*, vajalikud muudatused eesmärgiga võimaldada Gibraltari valijaskonnal osaleda Euroopa Parlamendi valimistel osana mõnest Ühendkuningriigi olemasolevast valimisringkonnast. Hispaania Kuningriigi arvates oleks piisanud, kui Ühendkuningriik oleks Gibraltari valijaskonna liitnud mõne Ühendkuningriigi valimisringkonnaga, viitamata Gibraltari territooriumile.

86 Ühendkuningriik, keda toetab komisjon, tuletab meelde vajadust tõlgendada 1976. aasta akti võimalikult suures ulatuses, pidades silmas ja taotledes kooskõla põhiõigustega ning eelkõige EIÕK lisaprotokolli nr 1 artiklis 3 sisalduva õigusega osaleda valimistel, nagu seda on tõlgendanud Euroopa Inimõiguste Kohus eespool viidatud kohtuotsuses *Matthews vs. Ühendkuningriik*. Selleks et täita kohustust, mis lasus Ühendkuningriigil tulenevalt EIÕK-st, nagu seda tõlgendati mainitud kohtuotsuses, ja arvestades Hispaania Kuningriigi keeldumist 1976. aasta akti I lisa kaotamisest, võttis Ühendkuningriik endale 18. veebruari 2002. aasta deklaratsiooniga kohustuse tagada, et tehakse vajalikud muudatused eesmärgiga võimaldada Gibraltari valijatel osaleda Euroopa Parlamendi valimistel samadel tingimustel, kui on mõne Ühendkuningriigi olemasoleva valimisringkonna valijail.

87 Ühendkuningriigi hinnangul ei ole ta endale võetud kohustust rikkunud. Gibraltar liideti Edela-Inglismaa valimisringkonnaga, nagu soovitas valimiskomisjon pärast avalikku arutelu. Tingimused, millele valija peab vastama, on samad kui need, mis on ette nähtud Ühendkuningriigi valimisseadusega ehk kodakondsuse tingimus, residentsuse tingimus ja valijate registrisse kandmise tingimus. Neid tingimusi lihtsalt kohandati Gibraltari valijatele koos vajalike muudatustega.

- 88 Ühendkuningriigi arvates on kasutatud võtte, millega viidatakse valija elukoha puhul Gibraltari territooriumile, Ühendkuningriigi valimissüsteemile sisemiselt omane ja selle tulemuseks ei ole Gibraltari arvamine osaks Ühendkuningriigist. Valimistoi-
mingute või valijate registri pidamise kohta märgib Ühendkuningriik, et nende
toimumine Gibraltaril võimaldab Gibraltari valijatel kasutada oma õigusi samadel
tingimustel, kui teevad seda teised Edela-Inglismaa valimisringkonna valijad ehk
oma elukoha läheduses.
- 89 Komisjon väidab viimasena, et Gibraltari ametiasutustele on jäetud kitsas
hindamisruum ja 2003. aasta EPRA tagab Ühendkuningriigi ametiasutuste piisava
järelevalve.

Euroopa Kohtu hinnang

- 90 Käesoleva kohtuotsuse punktis 60 on juba märgitud, et Ühendkuningriik võttis
Hispaania Kuningriigi poolt vaidlustatud seaduse vastu selleks, et täita Euroopa
Inimõiguste Kohtu eespool viidatud otsust kohtuasjas *Matthews vs. Ühendkuning-
riik*. Hispaania Kuningriik ei vaidle siinkohal vastu, et Ühendkuningriik pidi selle
kohustuse täitma vaatamata 1976. aasta akti I lisa kehtivusele. Lisaks, nagu on
märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 62, ei vaidlusta Hispaania Kuningriik seda,
et Ühendkuningriigi 18. veebruari 2002. aasta deklaratsioon kajastab nende kahe
liikmesriigi vahel saavutatud kokkulepet tingimustes, mida Ühendkuningriik peab
selle kohtuotsuse täitmiseks arvestama. Peale selle selgub käesoleva kohtuotsuse
punktist 13, et nõukogu ja komisjon on selle deklaratsiooni teadmiseks võtnud.
- 91 Selle deklaratsiooniga võtab Ühendkuningriik endale kohustuse tagada, „et tehakse
vajalikud muudatused eesmärgiga võimaldada Gibraltari valijatel osaleda Euroopa
Parlamendi valimistel mõnes Ühendkuningriigi olemasolevas valimisringkonnas
samadel tingimustel, kui on teistel valijatel selles valimisringkonnas”.

- 92 Nagu Ühendkuningriik ja komisjon on õigustatult väitnud, ei või väljendit „samadel tingimustel” mõista selliselt, et Ühendkuningriigi õigusaktid on ilma kohandusteta kohaldatavad Gibraltari valijatele, assimileerides nad selle Ühendkuningriigi valimisringkonna valijate hulka, millega nad liideti. Selline lahendus tähendaks, et hääletamis- ja kandideerimisõigus oleks määratletud Ühendkuningriigi territooriumi suhtes, et valijad peaksid valijate registriga tutvumiseks minema Ühendkuningriiki, hääletama Ühendkuningriigis või posti teel ja lahendama valimistega seotud vaidlusi Ühendkuningriigi kohtutes.
- 93 Vastupidi, Ühendkuningriik kehtestas oma õigusaktid Gibraltari suhtes ja kohandas need koos vajalike muudatustega kõnesoleva territooriumi suhtes just nimelt selleks, et täita „samade tingimuste” nõuet. Selle tulemusena leiab Gibraltari valija end Ühendkuningriigi valijaga sarnases olukorras olevat ega pea seisma silmitsi Gibraltari õigusliku seisundiga seotud raskustega, mis ei võimaldaks tal seda hääletamisõigust kasutada või mõjutaks teda selle kasutamisest loobuma.
- 94 Selle taustal tuleb märkida, et nagu nähtub eespool viidatud kohtuotsuse *Matthews vs. Ühendkuningriik* punktist 63, on konventsiooniosalistel riikidel hääletamisõigusele tingimuste seadmisel lai otsustusõigus. Siiski ei tohi need tingimused kahjustada nende õiguste olemust ega muuta neid sisutuks. Nad peavad teenima legitiimset eesmärki ega tohi olla ebaproportsionaalsed (vt ka Euroopa Inimõiguste Kohtu 2. märtsi 1987. aasta otsus kohtuasjas *Mathieu-Mohin ja Clerfayt vs. Belgia*, A-seeria nr 113, lk 22, punkt 52, ja 19. oktoobri 2004. aasta otsus kohtuasjas *Melnitchenko vs. Ukraina*, *Recueil des arrêts et décisions* 2004-X, punkt 54).
- 95 Võttes arvesse osundatud Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikat ja asjaolu, et kõnealune kohus leidis, et Euroopa Parlamendi valimiste korraldamata jätmine Gibraltaril oli vastuolus EIÕK lisaprotokolli nr 1 artikliga 3, kuna see võttis „hagejalt

kui Gibraltari elanikult” igasuguse võimaluse avaldada Euroopa Parlamendi liikmete valimistel oma arvamust, siis ei saa Ühendkuningriigile ette heita, et ta võttis vastu õigusaktid, mis olid vajalikud nende valimiste korraldamiseks Ühendkuningriigis kohaldatavates õigusaktides ettenähtutega võrdväärsel tingimustel.

- 96 Ühendkuningriigi õigusaktide kehtestamine koos vajalike muudatustega Gibraltari territooriumi suhtes on veelgi vähem vaieldav, kui võtta arvesse, et Euroopa Inimõiguste Kohus ei ole tuvastanud, nagu nähtub eespool viidatud kohtuotsuse *Matthews vs. Ühendkuningriik* punktist 59, Gibraltari õiguslikus seisundis ühtki asjaolu, mis tingiks Euroopa inimõiguste konventsiooni artikli 56 lõike 3 tähenduses kohalikke vajadusi, millega tuleb arvestada selle konventsiooni kohaldamisel territooriumil, mille rahvusvaheliste suhete eest on vastutav konventsiooniosaline riik.
- 97 Neil põhjuseil tuleb nentida, et Hispaania Kuningriigi teine väide ei ole samuti põhjendatud.

Kohtukulud

- 98 Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna Ühendkuningriik on kohtukulude hüvitamist nõudnud ja Hispaania Kuningriik on kohtuvaidluse

kaotanud, tuleb kohtukulud Hispaania Kuningriigilt välja mõista. Sama artikli lõike 4 esimese lõigu alusel kannab komisjon menetlusse astujana ise oma kohtukulud.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

- 1. Jätta hagi rahuldamata.**
- 2. Mõista kohtukulud välja Hispaania Kuningriigilt.**
- 3. Euroopa Ühenduste Komisjon kannab ise oma kulud.**

Allkirjad