

Bruxelles, 23. lipnja 2023.
(OR. en)

Međuinstitucijski predmet:
2022/0902(APP)

10278/2/23
REV 2

LIMITE

AG 46
PE 60
INST 197
FREMP 177

NAPOMENA

Od:	Glavno tajništvo Vijeća
Za:	Odbor stalnih predstavnika (dio 2.) / Vijeće
Br. preth. dok.:	9603/23, 7582/23
Predmet:	Priprema za sastanak Vijeća (opći poslovi) 27. lipnja 2023. Prijedlog UREDBE VIJEĆA o izboru članova Europskog parlamenta neposrednim općim izborima, stavljanju izvan snage Odluke Vijeća 76/787/EZUČ, EEZ, Euratom i Akta o izboru članova Europskog parlamenta neposrednim općim izborima priloženog toj odluci („europski izborni zakon”) – trenutačno stanje

1. U svibnju 2022. Europski parlament podnio je Prijedlog uredbe Vijeća o izboru članova Europskog parlamenta neposrednim općim izborima, stavljanju izvan snage Odluke Vijeća (76/787/EZUČ, EEZ, Euratom) i Akta o izboru članova Europskog parlamenta neposrednim općim izborima priloženog toj odluci.
2. Vijeće je o Prijedlogu raspravljalo na različitim sastancima, na tehničkoj i na političkoj razini. Nakon razmjene mišljenja u okviru Radne skupine za opće poslove 3. ožujka 2023. predsjedništvo je 30. ožujka 2023. pokrenulo anketu (7582/23)¹ s ciljem osiguravanja veće jasnoće i pružanja detaljnije analize stajališta delegacija o Prijedlogu.

¹ 7582/23.

3. Na zahtjev predsjedništva Glavno tajništvo Vijeća pripremilo je sažetak, kako je naveden u Prilogu ovoj napomeni, na temelju odgovora 24 države članice zaprimljenih 8. lipnja 2023.
4. Odbor stalnih predstavnika poziva se da izvješće primi na znanje i podnese ga Vijeću za opće poslove s ciljem razmjene mišljenja o europskom izbornom zakonu na sastanku 27. lipnja.

Sažetak ankete o izbornom zakonu

I. UVOD

1. **Sadržaj:** Sažeto izvješće (dio II.) sadržava pregled komentara država članica u kojem se odredbe nacrtu uredbe kategoriziraju u tri skupine:

- odredbe koje su naišle na široko i/ili snažno protivljenje²;
- odredbe koje su problematične i iziskuju dodatne temeljite rasprave³ i
- odredbe koje su dobile najviše potpore⁴.

2. **Metodologija:** Cilj sažetog izvješća jest dati opći pregled komentara i stajališta država članica o svakom pojedinačnom članku prijedloga Europskog parlamenta (EP). Razina odgovora i obrazloženja uvelike je varirala među državama članicama: od jednostavnog označivanja polja do navođenja komentara ili predlaganja alternativnog teksta. Cilj sažetog izvješća nije provesti iscrpnu analizu, već objediniti opće smjernice i najčešće komentare koji su zajednički državama članicama te prikazati raznolikost iznesenih stajališta davanjem primjera.

II. SAŽETO IZVJEŠĆE

A. Opće napomene o prijedlogu

3. **Ciljevi:** Bez obzira na njihova stajališta o pojedinačnim odredbama, neke države članice mogle bi prihvatiti prilagodbu određenih elemenata izbornog zakona kako bi se pravila

²Velik broj država članica koji je označio polje „nije prihvatljivo” i/ili iznio čvrsta stajališta protiv tih odredaba.

³Velik broj država članica koji je označio polje „potrebna je rasprava”, uz neke države članice koje su označile polje „nije prihvatljivo” i/ili su izrazile snažno protivljenje.

⁴Velik broj država članica koji je označio polje „prihvatljivo”, uz neke države članice koje su i dalje ukazale na različita problematična pitanja o kojima treba raspraviti i/ili manji broj njih koji je izrazio protivljenje.

prilagodila budućim potrebama. Iako su neke zaključile da bi bilo korisno odmaknuti se od trenutačnih 27 različitih modela izbora za jedne europske izbore, velik broj država članica ukazao je na nedostatak detaljnih izjava o usklađenosti s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti te o financijskom učinku Prijedloga. Te delegacije sklonije su opciji da se izbori za Europski parlament nastave regulirati na nacionalnoj razini.

4. **Oblik zakona:** Donošenje pravila o izbornim postupcima u obliku uredbe nije naišlo na veliku potporu. Velik broj država članica izrazio je sumnje, a neke su se čak snažno usprotivile izmjeni postojećeg oblika izbornog zakona, tvrdeći da bi uredba kojom se uspostavlja jedinstveni izborni postupak dovela do pravne zabrinutosti i nedosljednosti između pravila o izborima za Europski parlament i pravila o nacionalnim izborima.

B. Odredbe koje su naišle na široko i/ili snažno protivljenje

5. Većina država članica usprotivila se postupku **vodećeg kandidata** (uvodna izjava 8.), tvrdeći da je u suprotnosti s institucijskom ravnotežom utvrđenom u Ugovoru, da bi se njime ugrozila nepristrana uloga Komisije i da bi pogodio kandidata iz većih država članica.
6. Velik broj država članica naveo je da ne može podržati transnacionalne liste zbog ozbiljnih pravnih i institucijskih pitanja, nedostatka odgovornosti i zastupljenosti građana te legitimnosti zastupnika u Europskom parlamentu izabranih s transnacionalnih lista. Nadalje su istaknule da struktura i organizacija europskih političkih stranaka nisu prikladne za tu svrhu. Nekoliko se država članica stoga usprotivilo bilo kakvom upućivanju na izbornu jedinicu na razini EU-a kroz tekst (takozvano kontroverzno upućivanje). Nekoliko država članica općenito je podržalo **transnacionalne liste** iz članka 15., uz određena upozorenja, posebno u pogledu operativnih pojedinosti. Jedna država članica iznijela je alternativni prijedlog za utvrđivanje i operacionalizaciju transnacionalnih popisa. Druga skupina država članica izrazila je sumnje, ali je bila otvorena za daljnje rasprave.
7. Država članica koja je predložila novi sustav transnacionalnih lista predložila je i revidirani članak 28. o osnivanju **Europskog izbornog tijela**. Međutim, osnivanje takvog tijela, koje je u vezi s izbornom jedinicom na razini EU-a, pobudilo je sumnje kod velikog broja država članica koje nisu prepoznale dodanu vrijednost tog tijela i koje su njegovo financiranje

smatrale nejasnim. Te su se države članice općenito usprotivile bilo kakvom upućivanju na njega kroz tekst (dalje u tekstu: kontroverzno upućivanje).

8. Unatoč prijedlogu kojim se predviđa mogućnost određivanja starije dobi za glasovanje, zabilježeno je snažno i široko protivljenje utvrđivanju minimalne **dobi za glasovanje od 16 godina** (članak 4.). Države članice iznijele su, među ostalim, sljedeće protuargumente: jedan od nacionalnih parlamenata nedavno je odbio taj prijedlog; dobna granica za glasovanje mora biti u skladu s dobnom granicom za nacionalne izbore; nema opravdanja za odstupanje od nacionalnog sustava i u nekim državama članicama izostala je javna potpora za takvo smanjenje. Nekoliko država članica također je iznijelo pitanja i bojazni u vezi s izrazom „**bez obzira na njihovu poslovnu sposobnost**” i izrazom „**osobe s invaliditetom**”. Slično tome, na protivljenje je naišlo i **pasivno biračko pravo u dobi od 18 godina** (članak 5.).
9. Usprkos određenoj potpori, **obveza uvođenja dopisnog glasovanja** (članak 8. stavak 1.) izazvala je veliko protivljenje zbog njegove izvedivosti, sigurnosnih pitanja, nesigurnosti u pogledu područja primjene i usklađenosti s nacionalnim sustavima. Isto vrijedi i za stavak 2. o dodatnim mogućnostima glasovanja. Većina država članica prednost je dala dobrovoljnom sustavu, kako je utvrđeno u Odluci iz 2018.
10. Većina država članica snažno se usprotivila konceptu **europskog popisa birača** (članak 9.), za koji su zaključile da je neopravdan, nerazuman i predalekosežan te su stoga zatražile da se ta upućivanja uklone iz teksta. Druge države članice predložile su skraćivanje roka za uspostavu popisa birača.
11. Nekoliko država članica usprotivilo se nametanju strogih **rodnih** kvota političkim strankama (članak 10. stavak 1.), koje bi trebale moći slobodno nominirati kandidate. Upućivanje na „**nebinarnost**” također se za neke pokazalo neprihvatljivim.
12. Većina država članica zatražila je više vremena za **podnošenje kandidacijskih lista** (članak 11.) ili se usprotivila prijedlogu od 12 tjedana tvrdeći da je neopravdan, nerazuman i u suprotnosti s nacionalnim sustavima.

13. Usklađivanje nacionalnih pravila i praksi o **izbornim kampanjama** (članak 17.)
neprihvatljivo je za nekoliko država članica i problematično za nekoliko drugih država članica. Države članice istaknule su, među ostalim, negativan učinak na duboko ukorijenjene nacionalne prakse i tradicije, kao i na troškove kampanja.
14. Velika većina država članica usprotivila se **jedinstvenom danu izbora** (članak 19. stavak 1.) zbog pitanja povezanih sa supsidijarnošću, operativnim poteškoćama, rizikom od manjeg odaziva birača i nespojivošću s ustavnim tradicijama. Tri države članice mogle bi razmotriti razdoblje glasovanja od četvrtka do nedjelje koje bi uključivalo 9. svibnja, no druge bi radije da se izvorni tekst pojasni. Ostali elementi kao što su **politička aktivnost u blizini birališta** (stavak 2.), **sati održavanja izbora** (stavak 3.) i **objava rezultata** (stavak 4.) osvojili su više potpore, ali su ipak naišli na snažno protivljenje, uglavnom zbog toga što bi ih se trebalo regulirati na nacionalnoj razini.
15. Nekoliko država članica ne može prihvatiti članak 20. stavak 1. o **proglašenju izbornih rezultata**, neke zbog kontroverznih upućivanja (vidjeti točke 6. i 7.), dok su neke pozornost skrenule na neriješenu prethodnu odluku Suda. Druge države članice naglasile su da bi se to trebalo regulirati na nacionalnoj razini.

C. Odredbe koje su problematične i iziskuju dodatne temeljite rasprave

16. Neke države članice protive se utvrđivanju **definicija** (članak 2.), tvrdeći da bi sustav bio složen i pravno nejasan te da bi se to moglo bolje provesti na nacionalnoj razini, ali većina je otvorena za daljnje rasprave. Čini se da su najproblematičnije definicije „udruženja birača” (stavak 2.), „europska koalicija nacionalnih političkih stranaka i/ili udruženja birača” (stavak 3.), „europska politička stranka” (stavak 4.), europsko udruženje birača (stavak 5.), „europska izborna koalicija” (stavak 6.) i „lista na razini Unije” (stavak 9.). Izgleda da je glavna prepreka neusklađenost između tih definicija i postojećih nacionalnih zakonodavstava (vidjeti točke 6. i 7.).
17. **Ostvarivanje aktivnog biračkog prava** (članak 6.) pobudilo je zanimanje, ali i potaklo pitanja u vezi s područjem primjene, iz kojeg neke države članice moraju isključiti glasovanje

iz trećih zemalja. Neke su se države članice usprotivile i stavku 2. o građanima koji služe zatvorsku kaznu, ali velika većina ga je podržala.

18. Čini se da su države članice općenito otvorene za raspravu o članku 12. o **izbornom sustavu** (na temelju formulacije teksta iz 2018. i bez transnacionalnih lista).
19. Države članice navele su da je potrebno detaljno raspraviti o članku 13. o **izbornom pragu** kako bi se uklonila određena kontroverzna upućivanja (vidjeti točke 6. i 7.) i kako bi se izbjegli isključivanje postojećih stranaka ili povreda načela ravnopravnog glasovanja i pravednog natjecanja među strankama. Čini se da se glavna neriješena pitanja odnose na prag od 3,5 % (uglavnom s prijedlogom da se umjesto toga odredi raspon od 2 do 5 %) i na stavak 4. o manjinama.
20. Ako se uklone upućivanja na izbornu jedinicu na razini EU-a, Europsko izborno tijelo i europski popis birača, velik broj država članica pristao bi na daljnje rasprave o članku 18. o **tijelima za kontakt** na temelju formulacije teksta iz 2018. Trebalo bi, među ostalim, riješiti pitanja vremenskog okvira, područja primjene podataka i potrebe za rješavanjem situacije u nekim državama članicama u kojima različita tijela obrađuju podatke birača i kandidata.
21. Članak 23. o **provjeri valjanosti mandata** dobio je veliku potporu (osim za kontroverzna upućivanja, vidjeti točke 6. i 7.). S njime u vezi bit će potrebne rasprave, posebno kako bi se pojasnila uloga EP-a.
22. O članku 27. stavku 7. o **posebnom dopustu** bit će potrebne temeljite rasprave kako bi se razmotrio velik niz pitanja.
23. Jednak je broj država članica koje su pozitivno reagirale na članak 29. o **postupku odbora** kao i država članica koje i dalje drže rezervu. Drugim državama članicama bila su potrebna pojašnjenja ili su predložile alternativne prijedloge. Mali se broj država članica usprotivio.
24. Završne odredbe iz članka 31. o **odredbi o preispitivanju** i članka 32. o **stupanju na snagu** iziskuju daljnju raspravu, ovisno o ishodu rasprava o sadržaju.

D. Odredbe koje su dobile najviše potpore

25. U ovoj su fazi sljedeće odredbe dobile najširu potporu:

- članak 3. o **nacionalnim odredbama** (u kojem je stavak 3. najproblematičniji element);
- članak 4. stavak 2. o **dvostrukom glasovanju** i članak 4. stavak 3. o **kaznama**;
- članak 5. stavak 2. o **dvostrukom kandidiranju**;
- članak 7. o **pristupačnosti**;
- članak 13. stavak 1. o minimalnom **pragu** za raspodjelu mjesta koji ne smije biti veći od 5 % valjanih danih glasova;
- članak 14. kojim se, među ostalim, državama članicama omogućuje da uspostave jedinstvene **izborne jedinice** za izbore;
- članak 16. o **financiranju izborne kampanje europskih izbornih subjekata**;
- članak 19. stavak 5. o proglašenju **9. svibnja državnim praznikom**;
- članak 20. stavak 2. o **objavi izbornih rezultata** (osim kontroverznih upućivanja, vidjeti točke 6. i 7.);
- članak 21. o **parlamentarnom sazivu i mandatu** i članak 22. o **sazivanju EP-a** (uz iznimku jedne države članice koja se protivi jer bi implicitno priznala jedinstveni dan glasovanja i druge koja ističe da to ne spada u područje primjene);
- Članak 24. o **nespojivosti** dobio je veliku potporu uz upozorenje da bi neke države članice trebale riješiti pitanje nespojivosti s regionalnim mandatima, da bi neke uklonile kontroverzna upućivanja (vidjeti točke 6. i 7.) i da su neke zaključile da to ne spada u područje primjene;
- članak 25. o **vanjskim parlamentarnim aktivnostima** (jedna država članica smatra da to ne spada u područje primjene);
- članak 26. o **osobnom i neovisnom glasovanju** uglavnom je prihvatljiv velikoj većini država članica, u iščekivanju rasprave o području primjene i povezanosti s Protokolom o povlasticama i imunitetima;
- većina država članica može prihvatiti većinu članka 27. stavaka od 1. do 6. o **upražnjenim mjestima**, u iščekivanju rasprave o području primjene i uklanjanju kontroverznih upućivanja (vidjeti točke 6. i 7.).