

Bruksela, 23 czerwca 2023 r.
(OR. en)

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2022/0902(APP)

10278/2/23
REV 2

LIMITE

AG 46
PE 60
INST 197
FREMP 177

NOTA

Od:	Sekretariat Generalny Rady
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli (część II) / Rada
Nr poprz. dok.:	9603/23, 7582/23
Dotyczy:	Przygotowanie posiedzenia Rady (do Spraw Ogólnych) 27 czerwca 2023 r. Wniosek dotyczący ROZPORZĄDZENIA RADY w sprawie wyboru posłów do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, uchylającego decyzję Rady 76/787/EWWiS, EWG, Euratom oraz Akt dotyczący wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich załączony do tej decyzji („europejskie prawo wyborcze”) – aktualna sytuacja

1. W maju 2022 r. Parlament Europejski przedłożył wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie wyboru posłów do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, uchylającego decyzję Rady (76/787/EWWS, EWG, Euratom) oraz Akt dotyczący wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich załączony do tej decyzji.
2. Rada omawiała wniosek na różnych posiedzeniach, zarówno na szczeblu technicznym, jak i politycznym. Po wymianie poglądów na forum Grupy Roboczej do Spraw Ogólnych w dniu 3 marca 2023 r. prezydencja w dniu 30 marca 2023 r.¹ rozpoczęła badanie (dok. 7582/23), aby zapewnić większą jasność i bardziej szczegółową analizę stanowisk delegacji w sprawie wniosku.

¹ Dok. 7582/23

3. Na wniosek prezydencji Sekretariat Generalny Rady przygotował na podstawie odpowiedzi 24 państw członkowskich otrzymanych do dnia 8 czerwca 2023 r. streszczenie w wersji przedstawionej w załączniku do niniejszej noty.
 4. Komitet Stałych Przedstawicieli jest proszony o zapoznanie się ze sprawozdaniem i przedłożenie go Radzie do Spraw Ogólnych z myślą o wymianie poglądów na temat europejskiego prawa wyborczego na posiedzeniu w dniu 27 czerwca.
-

Podsumowanie ankiety na temat prawa wyborczego

I. WPROWADZENIE

1. **Treść:** Sprawozdanie podsumowujące (część II) zawiera przegląd uwag państw członkowskich, w których podzielono przepisy projektu rozporządzenia na trzy grupy:
 - przepisy, wobec których istnieje szeroki lub zdecydowany sprzeciw²;
 - przepisy budzące wątpliwości i wymagające dalszych dogłębnych dyskusji³; oraz
 - przepisy cieszące się największym poparciem⁴.
2. **Metodyka:** Celem sprawozdania podsumowującego jest przedstawienie ogólnego przeglądu uwag i stanowisk państw członkowskich w odniesieniu do każdego z artykułów wniosku PE. Poziom reakcji i uzasadnienia państw członkowskich był bardzo zróżnicowany: od zwykłego zaznaczenia opcji do zgłaszania uwag lub proponowania alternatywnych sformułowań. W zamierzeniu sprawozdanie nie jest wyczerpujące, a jego celem jest przekazanie ogólnych wytycznych, najczęściej zgłaszanych uwag, a także pokazanie różnorodności poglądów za pomocą przykładów.

II. SPRAWOZDANIE PODSUMOWUJĄCE

A. Uwagi ogólne na temat wniosku

3. **Cele:** Niezależnie od ich stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów, niektóre państwa członkowskie byłyby w stanie zaakceptować dostosowanie niektórych elementów aktu wyborczego, by dostosować przepisy do wymogów przyszłości. Podczas gdy niektóre z nich

² Duża liczba państw członkowskich zaznaczyła pole „niedopuszczalne” lub wyraziła zdecydowane opinie przeciw.

³ Duża liczba państw członkowskich zaznaczyła pole „do dyskusji”, przy czym niektóre państwa członkowskie zaznaczyły pole „niedopuszczalne” lub wyraziły zdecydowane opinie przeciw.

⁴ Duża liczba państw członkowskich zaznaczyła pole „do przyjęcia”, przy czym niektóre państwa członkowskie nadal wskazują na różne trudności, które należy przedyskutować, lub liczba państw wyrażających sprzeciw jest niewielka.

dostrzegły korzyści płynące z odejścia od obecnych 27 różnych modeli wyborów do Parlamentu Europejskiego na rzecz jednych wyborów europejskich, liczne państwa członkowskie zwróciły uwagę na brak szczegółowych oświadczeń dotyczących zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności oraz skutków finansowych wniosku. Delegacje te wołały, aby uregulowania dotyczące wyborów do Parlamentu Europejskiego były nadal tworzone na szczeblu krajowym.

4. **Forma aktu:** Regulacja dotycząca procedur wyborczych w drodze rozporządzenia spotkała się z niewielkim poparciem. Liczne państwa członkowskie wyraziły wątpliwości, a kilka jest nawet zdecydowanie przeciwnych zmianie obecnej formy aktu wyborczego, argumentując, że rozporządzenie ustanawiające jednolitą procedurę wyborczą wzbudziłoby zastrzeżenia prawne i doprowadziłoby do niespójności między przepisami dotyczącymi wyborów do Parlamentu Europejskiego a przepisami dotyczącymi wyborów krajowych.

B. Przepisy, wobec których wyrażono szeroki lub zdecydowany sprzeciw

5. Większość państw członkowskich sprzeciwiła się procedurze opartej na **głównych kandydatach** (motyw 8) ze względu na to, że jest ona sprzeczna z równowagą instytucjonalną określoną w Traktacie, podważałaby bezstronną rolę Komisji i sprzyjałaby kandydatom z większych państw członkowskich.
6. Znacząca liczba państw członkowskich wskazała, że nie są w stanie poprzeć list ponadnarodowych ze względu na poważne problemy prawne i instytucjonalne, brak odpowiedzialności i reprezentacji obywateli oraz legitymizacji posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych z list ponadnarodowych. Ponadto państwa te podkreśliły, że struktura i organizacja europejskich partii politycznych nie są odpowiednie do tego celu. W związku z tym kilka państw członkowskich sprzeciwiło się jakiegokolwiek odniesieniu do ogólnounijnego okręgu wyborczego w całym tekście (określanym jako kontrowersyjne odniesienie). Nieliczne państwa członkowskie ogólnie poparły **listy ponadnarodowe** określone w art. 15, z pewnymi zastrzeżeniami, zwłaszcza w odniesieniu do szczegółów operacyjnych. Jedno państwo członkowskie przedstawiło alternatywną propozycję określenia i wprowadzenia list ponadnarodowych. Grupa innych państw członkowskich wyraziła wątpliwości, ale była otwarta na dalsze rozmowy.
7. Państwo członkowskie proponujące nowy system list ponadnarodowych zaproponowało również zmianę art. 28 ustanawiającego **Europejski Organ Wyborczy**. Jego utworzenie, powiązane z ogólnounijnym okręgiem wyborczym, budzi jednak wątpliwości dużej liczby państw członkowskich, które nie dostrzegają wartości dodanej tego organu i które uważają, że sposób jego finansowania jest niejasny. Te państwa członkowskie generalnie sprzeciwiły się

jakiemukolwiek odniesieniu do niego w całym tekście (określanym poniżej jako kontrowersyjne odniesienie).

8. Pomimo faktu, że wniosek przewiduje możliwość ustalenia wyższego wieku uprawniającego do głosowania, istnieje zdecydowany i szeroki sprzeciw wobec ustalenia **wieku uprawniającego do głosowania na poziomie 16 lat** (art. 4). Argumenty przeciw przedstawione przez państwa członkowskie obejmują: niedawne odrzucenie wniosku przez parlament narodowy; wiek uprawniający do głosowania musi być spójny z wiekiem uprawniającym do uczestnictwa w wyborach krajowych; nie ma uzasadnienia dla odejścia od systemu krajowego, a w niektórych państwach członkowskich brak jest poparcia opinii publicznej dla takiego obniżenia wieku. Kilka państw członkowskich miało również pytania i obawy dotyczące sformułowania „**niezależnie od ich zdolności do czynności prawnych**” oraz terminu „**osoby z niepełnosprawnościami**”. Podobnie **prawo do kandydowania w wyborach od ukończenia 18 roku życia** jest przedmiotem sprzeciwu (art. 5).
9. Pomimo pewnego poparcia **obowiązek wprowadzenia głosowania korespondencyjnego** (art. 8 ust. 1) wywołał duży sprzeciw ze względu na wykonalność, obawy dotyczące bezpieczeństwa, niepewność co do zakresu stosowania i zgodności z systemami krajowymi. To samo dotyczy ust. 2 dotyczącego dodatkowych możliwości głosowania. Większość państw członkowskich opowiada się za systemem dobrowolnym, tak jak w decyzji z 2018 r.
10. Większość państw członkowskich zdecydowanie sprzeciwiła się koncepcji **europejskiego spisu wyborców** (art. 9), którą uznały za nieuzasadnioną, nieracjonalną i zbyt daleko idącą, domagając się zatem usunięcia tych odniesień z tekstu. Inne państwa członkowskie zaproponowały skrócenie terminu ustanowienia spisu wyborców.
11. Kilka państw członkowskich sprzeciwiło się nałożeniu rygorystycznych parytetów **plci** (art. 10 ust. 1) na partie polityczne, które powinny swobodnie nominować kandydatów. Odniesienie do określenia „**niebinarne**” również było dla niektórych państw nie do przyjęcia.
12. Większość państw członkowskich albo zwróciła się o więcej czasu na **zgłaszanie list kandydatów** (art. 11), albo sprzeciwiła się propozycji dwunastotygodniowego terminu, twierdząc, że jest ona nieuzasadniona, nieracjonalna i sprzeczna z systemami krajowymi.
13. Harmonizacja krajowych przepisów i praktyk dotyczących **kampanii wyborczych** (art. 17) jest nie do przyjęcia dla kilku państw członkowskich i budzi wątpliwości kilku innych.

Państwa członkowskie podkreśliły między innymi negatywny wpływ na głęboko zakorzenione praktyki i tradycje krajowe, a także na wydatki na kampanie.

14. Zdecydowana większość państw członkowskich sprzeciwiła się **jednemu dniowi wyborów** (art. 19 ust. 1) ze względu na kwestie związane z pomocniczością, trudności operacyjne, ryzyko niższej frekwencji wyborczej i niezgodność z tradycjami konstytucyjnymi. Trzy państwa członkowskie mogłyby rozważyć okres głosowania od czwartku do niedzieli, który obejmowałby 9 maja, ale inne opowiedziały się za wyjaśnieniem pierwotnego tekstu. Inne elementy, takie jak **działalność polityczna w pobliżu lokali wyborczych** (ust. 2), **godziny głosowania** (ust. 3) i **ogłoszenie wyników** (ust. 4), zyskały większe poparcie, jednak spotkały się też ze zdecydowanym sprzeciwem, głównie ze względu na to, że powinny zostać uregulowane na szczeblu krajowym.
15. Kilka państw członkowskich nie jest w stanie zaakceptować art. 20 ust. 1 dotyczącego **ogłaszania wyników wyborów**: niektóre ze względu na kontrowersyjne odniesienia (zob. pkt 6 i 7), inne sygnalizują oczekiwanie na wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym przez Trybunał Sprawiedliwości, a jeszcze inne podkreślają, że kwestia ta powinna zostać uregulowana na szczeblu krajowym.

C. Przepisy budzące wątpliwości i wymagające dalszych dogłębnych dyskusji

16. Niektóre państwa członkowskie sprzeciwiają się ustalaniu **definicji** (art. 2), twierdząc, że system byłby skomplikowany i niejasny pod względem prawnym i że lepsze jest ich ustalenie na szczeblu krajowym; większość państw jest jednak otwarta na dalsze dyskusje. Wydaje się, że najbardziej problematyczne są definicje „stowarzyszenia wyborców” (pkt 2), „europejskiej koalicji krajowych partii politycznych lub stowarzyszeń wyborców” (pkt 3), „europejskiej partii politycznej” (pkt 4), „europejskiego stowarzyszenia wyborców” (pkt 5), „europejskiej koalicji wyborczej” (pkt 6) i „listy ogólnounijnej” (pkt 9). Główne przeszkody wydają się wynikać z niezgodności między tymi definicjami a obowiązującymi przepisami krajowymi (zob. pkt 6 i 7).
17. **Wykonywanie prawa głosu** (art. 6) cieszyło się zainteresowaniem, aczkolwiek rodziło pytania dotyczące kwestii związanych z zakresem stosowania; niektóre państwa członkowskie są zdania, że z tego zakresu musi być wyłączone głosowanie z państw trzecich. Niektóre państwa członkowskie sprzeciwiły się również ust. 2 dotyczącemu obywateli odbywających karę pozbawienia wolności, ale zdecydowana większość opowiedziała się za tym przepisem.

18. Państwa członkowskie wydają się ogólnie otwarte na dyskusję nad art. 12 dotyczącym **ordynacji wyborczej** (na podstawie sformułowań z 2018 r. i bez list ponadnarodowych).
19. Państwa członkowskie wskazały na potrzebę dogłębnego omówienia art. 13 dotyczącego **progu wyborczego** w celu usunięcia pewnych kontrowersyjnych odniesień (zob. pkt 6 i 7) oraz uniknięcia wykluczenia istniejących partii lub naruszenia zasady równego głosowania i równej konkurencji między stronami. Wydaje się, że główne kwestie dotyczą progu 3,5% (w szczególności propozycji zastąpienia go przedziałem 2–5%) oraz ust. 4 dotyczącego mniejszości.
20. W przypadku usunięcia odniesień do ogólnounijnego okręgu wyborczego, Europejskiego Organu Wyborczego i europejskiego spisu wyborców duża liczba państw członkowskich mogłaby dalej omawiać art. 18 dotyczący **organów wyznaczonych do kontaktów** na podstawie sformułowań z 2018 r. Kwestie, którymi należy się zająć, to m.in. terminy, zakres danych oraz potrzeba uwzględnienia sytuacji w niektórych państwach członkowskich, w których dane pochodzące od wyborców i kandydatów przetwarzają odrębne organy.
21. Art. 23 dotyczący **weryfikacji mandatów** spotkał się z dużym poparciem (z wyjątkiem kontrowersyjnych odniesień, zob. pkt 6 i 7). Będzie on wymagał dyskusji, zwłaszcza w celu wyjaśnienia roli PE.
22. Art. 27 ust. 7 dotyczący **urlopu okolicznościowego** będzie wymagał dogłębnej dyskusji w celu omówienia długiej listy pytań.
23. Tyle samo państw członkowskich opowiada się za art. 29 i **procedurą komitetową**, co zastrzega swoje stanowiska w tej kwestii. Inne państwa prosiły o wyjaśnienia lub zgłaszały alternatywne propozycje. Niewielka liczba państw członkowskich jest przeciwna.
24. Przepisy końcowe w art. 31 dotyczące **klauzuli przeglądowej** i w art. 32 dotyczące **wejścia w życie** będą również wymagać dalszej dyskusji, w zależności od wyniku dyskusji na temat istoty sprawy.

D. Przepisy cieszące się największym poparciem

25. Na obecnym etapie najszerszym poparciem cieszą się następujące przepisy:

- art. 3 dotyczący **przepisów krajowych** (najtrudniejszym elementem jest ust. 3);
- art. 4 ust. 2 dotyczący **podwójnego głosowania** i art. 4 ust. 3 dotyczący **kar**;
- art. 5 ust. 2 dotyczący **podwójnego kandydowania**;
- art. 7 dotyczący **dostępności**;
- art. 13 ust. 1 dotyczący minimalnego **progu** w rozdziale mandatów, który nie może przekraczać 5% oddanych ważnych głosów;
- art. 14 zezwalający m.in. państwom członkowskim na ustanowienie jednego **okręgu wyborczego** na potrzeby wyborów;
- art. 16 dotyczący **finansowania kampanii wyborczych europejskich podmiotów wyborczych**;
- art. 19 ust. 5 dotyczący uznania **9 maja za święto państwowe**;
- art. 20 ust. 2 dotyczący **publikacji wyników głosowania** (z wyjątkiem kontrowersyjnych odniesień, zob. pkt 6 i 7);
- art. 21 dotyczący **kadencji i mandatu parlamentarnego** oraz art. 22 dotyczący **zwolywania PE** (z wyjątkiem jednego państwa członkowskiego, które sprzeciwia się temu, ponieważ zakłada to uznanie pojedynczego dnia głosowania; oraz innego państwa członkowskiego sugerującego, że kwestia ta nie wchodzi w zakres stosowania aktu);
- art. 24 dotyczący **niepołączalności** uzyskał szerokie poparcie z zastrzeżeniem, że niektóre państwa członkowskie będą musiały rozwiązać problem niepołączalności z mandatami regionalnymi, według niektórych należy usunąć kontrowersyjne odniesienia (zob. pkt 6 i 7), a inne uznały, że kwestia ta nie wchodzi w zakres stosowania aktu;
- art. 25 dotyczący **zewnętrznych działań parlamentarnych** (jedno państwo członkowskie uważa, że kwestia ta nie wchodzi w zakres stosowania aktu);
- art. 26 dotyczący **głosowania osobiście i niezależnie** jest w większości możliwy do zaakceptowania przez znaczącą większość państw członkowskich w oczekiwaniu na debatę na temat zakresu stosowania oraz interakcji z protokołem w sprawie przywilejów i immunitetów;
- większość art. 27 ust. 1–6 dotyczących **wakatów** może zostać zaakceptowana przez zdecydowaną większość państw członkowskich w oczekiwaniu na debatę na temat zakresu stosowania i usunięcia kontrowersyjnych odniesień (zob. pkt 6 i 7).