

Брюксел, 14 октомври 2022 г.
(OR. en)

13586/22

LIMITE

JUR 648
AG 127
INST 376
PE 122

СТАНОВИЩЕ НА ПРАВНАТА СЛУЖБА¹

От:	Правната служба
Относно:	Предложението в областта на изборителното право — съвместимост с Договорите

I. ВЪВЕДЕНИЕ

1. На заседанията си от 1 юни и 15 юли 2022 г. работна група „Общи въпроси“ разглежда предложението на Европейския парламент за регламент на Съвета относно избирането на членове на Европейския парламент чрез всеобщи преки избори, прието от Европейския парламент (ЕП) на 3 май 2022 г.² (предложението на ЕП), и поиска от Правната служба на Съвета (ПСС) да разгледа съвместимостта на това предложение с Договорите.

¹ Настоящият документ съдържа правно становище, защитено по силата на член 4, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията, и до което Съветът на Европейския съюз не предоставя публичен достъп. Съветът си запазва всички законни права по отношение на неразрешено публикуване.

² Предложение за регламент на Съвета относно избирането на членове на Европейския парламент чрез всеобщи преки избори и за отмяна на Решение на Съвета (76/787/ЕОВС, ЕИО, Евратом) и на Акта за избиране на членове на Европейския парламент чрез всеобщи преки избори, приложен към това решение (документ 9333/22).

2. В отговор на това искане в настоящото становище се анализират основните правни въпроси, които предложението на ЕП повдига, а именно спазването на принципа на субсидиарност и на принципа на пропорционалност, както и съвместимостта с Договорите на избирателен район, обхващащ цялата територия на Съюза, съгласно член 14, параграф 2 от ДЕС, и на процеса за избор на водещ кандидат. Що се отнася до останалите въпроси, ПСС препраща по-специално към своето становище от 15 март 2016 г.³ относно предложението на ЕП от 11 ноември 2015 г. за решение на Съвета за изменение на Акта за избирането на членове на Европейския парламент чрез всеобщи преки избори⁴, което становище, въпреки някои промени в настоящото предложение на ЕП в сравнение с предложението от 2015 г., продължава да е релевантно, по-специално по отношение на членове 3 и 10 от настоящото предложение на ЕП относно националните разпоредби и принципите за издигане на кандидати⁵, както и член 6 от настоящото предложение на ЕП относно упражняването на правото на глас⁶. Освен това, ако е целесъобразно, ПСС ще разгледа предложението отново с оглед на други правни въпроси, които могат да възникнат в хода на разискванията по предложението на ЕП.

II. ПРАВНА РАМКА

3. Предложението на ЕП се основава на член 223, параграф 1 от ДФЕС, съгласно който:

„Европейският парламент изготвя предложение за установяване на необходимите разпоредби за избиране на неговите членове чрез всеобщо пряко избирателно право, съгласно уеднаквена процедура във всички държави членки или в съответствие с принципите, общи за всички държави членки.

Съветът, като действа с единодушие, в съответствие със специална законодателна процедура и след одобрение от Европейския парламент, който се произнася с мнозинство от съставляващите го членове, установява необходимите разпоредби. Тези разпоредби влизат в сила, след като бъдат одобрени от държавите членки в съответствие с техните конституционни изисквания.“

³ Документ 7038/16.

⁴ Документ 14743/15.

⁵ Вж. точки 40—52 от документ 7038/16.

⁶ Вж. точки 61—65 от документ 7038/16.

III. СПАЗВАНЕ НА ПРИНЦИПА НА СУБСИДИАРНОСТ

4. Съгласно член 5, параграф 3, първа алинея от ДЕС „[п]о силата на принципа на субсидиарност в областите, които не попадат в неговата изключителна компетентност, Съюзът действа само ако и доколкото целите на предвиденото действие не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки, както на централно, така и на регионално и местно равнище, а поради обхвата или последиците от предвиденото действие могат да бъдат по-добре постигнати на равнището на Съюза“.
5. Член 223, параграф 1 от ДФЕС позволява на Съвета, със съгласието на ЕП, да определя необходимите разпоредби за избирането на членовете на ЕП в съответствие с уеднаквена процедура във всички държави членки или в съответствие с принципи, които са общи за всички държави членки. Тъй като както единна процедура, така и принципи, общи за всички държави членки, по дефиниция могат да бъдат установени само на равнището на Съюза, актът, който трябва да бъде приет съгласно член 223, параграф 1 от ДФЕС, може да се твърди, че попада в обхвата на упражняването на компетентност на Съюза, свързана с неговото функциониране, която по естеството си може да се упражнява само от самия Съюз, вследствие на което принципът на субсидиарност и Протокол № 2 относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност (Протокол № 2) не следва да се прилагат⁷.
6. Въпреки това ЕП изглежда приема, че принципът на субсидиарност се прилага, тъй като потвърждава най-общо, че предложението му е в съответствие с принципите на субсидиарност и пропорционалност (съображение 23 от предложението на ЕП). В действителност, доколкото предложението на ЕП не предвижда напълно уеднаквена избирателна процедура, а установява някои общи принципи (вж. параграф 16 по-долу), които в някои случаи трябва да бъдат допълнени от национални разпоредби (както е посочено в член 3, параграф 1 от самото предложение), необходимо би било да се мотивира изборът, направен от законодателя по отношение на интензивността на неговата регулаторна намеса, като по същество се приложат принципите на субсидиарност и пропорционалност.

⁷ Вж. в този смисъл решение от 16 февруари 2022 г., Полша/Парламент и Съвет, C-157/21, EU:C:2022:98, точка 241.

7. За тази цел член 5 от Протокол № 2 би изисквал ЕП да мотивира своя проект на законодателен акт от гледна точка на принципите на субсидиарност и пропорционалност чрез подробно становище, „подкреп[ено] с качествени, а когато е възможно, и с количествени показатели“. Проектът на ЕП следва също да съдържа „елементи, които позволяват да се оцени финансовият ефект на проекта“ и да „отчит[а] необходимостта всяко финансово или административно задължение, възложено на Съюза, националните правителства, регионалните или местните власти, стопанските субекти и гражданите, да бъде възможно най-малко натоварващо и да бъде съобразено с поставената цел“.
8. ЕП не е представил такова подробно становище, то обаче би било от съществено значение, за да се даде възможност на Съвета и на националните парламенти⁸ на държавите членки да извършат преценка на съответствието на акта с принципа на субсидиарност и в крайна сметка да се даде възможност на Съда да упражни контрол за валидност на акта, който обхваща и спазването на принципа на субсидиарност⁹, включително спазването както на материалноправните изисквания, предвидени в член 5, параграф 3 от ДЕС, така и на процедурните изисквания, предвидени в Протокол № 2¹⁰.
9. Ето защо Съветът може да поиска от ЕП да представи допълнителни мотиви за предложението. Въпреки това в крайна сметка Съветът, в качеството си на автор на законодателния акт, който предстои да бъде приет, трябва да гарантира съответствието на този акт с принципите на субсидиарност и пропорционалност.

⁸ Пет национални парламента — ирландският парламент (документ 12148/22), шведският парламент (Riksdagen) (документ 10652/22), Сенатът на Кралство Нидерландия (документ 12153/22), Камарата на представителите на Кралство Нидерландия (документ 12266/22) и датският парламент (Folketinget) (документ 12267/22) — представиха мотивирани становища съгласно член 6 от Протокол № 2, които ЕП е длъжен да вземе предвид в съответствие с член 7, параграф 1 от Протокол № 2.

⁹ Вж. напр. решение от 9 октомври 2001 г., Нидерландия/Европейски парламент и Съвет, C-377/98, EU:C:2001:523, точки 30 — 33; решение от 10 декември 2002 г., British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco, C- 491/01, EU:C:2002:741, точки 180 и 183; решение от 12 юли 2005 г., Alliance for Natural Health и други, C-154/04 и C-155/04, 2005 г., EU:C:2005:449, точки 104 до 108.

¹⁰ Решение от 4 май 2016 г., Полша/Европейски парламент и Съвет, C-358/14, EU:C:2016:323, точка 113.

10. В този контекст следва да се отбележи, че някои разпоредби в предложението на ЕП, като например тези в член 10, отнасящи се до издигането на кандидати и следователно до предизборната фаза, надхвърлят приемането на „разпоредби, необходими за избирането“ на членове на ЕП по смисъла на член 223, параграф 1 от ДФЕС. За тези правила е необходимо допълнително да се докаже достатъчна връзка с изборителната процедура¹¹ и Съветът следва да прикани ЕП да представи необходимата обосновка в това отношение.

IV. ФОРМА НА АКТА И СПАЗВАНЕ НА ПРИНЦИПА НА ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

11. Член 5, параграф 4, първа алинея от ДЕС предвижда, че *„[n]о силата на принципа на пропорционалност, съдържанието и формата на дейност на Съюза не надхвърлят необходимото за постигане на целите на Договорите.“*
12. В самото начало следва да се припомни, че Съветът разполага с възможно най-широко право на преценка при упражняването на своята компетентност съгласно член 223, параграф 1 от ДФЕС и не е обвързан от обхвата или предмета на предложението на ЕП¹², включително по отношение на формата на предложението акт. В член 223, параграф 1 от ДФЕС наистина не се посочва видът акт, който трябва да бъде приет, а просто се предвижда, че Съветът *„установява необходимите разпоредби.“* В подобни случаи член 296, първа алинея от ДФЕС предвижда, че институциите трябва да изберат вида акт, т.е. дали да приемат регламент, директива или решение, *„за всеки отделен случай при зачитане на приложимите процедури и принципа на пропорционалност“*.

¹¹ В този смисъл вж. Становище на ПСС от 19 февруари 2016 г., документ 7038/19, точка 42.

¹² Вж. становището от 15 март 2016 г., документ 7038/16, точки 7 и 8, съдържащо по-подробни аргументи.

13. В това отношение е полезно да се припомни, че е налице деление между различните видове актове, предвидени в член 288 от ДФЕС, с оглед на техния регулаторен интензитет и, обратно, степента, в която те ограничават свободата на действие, с която разполагат държавите членки.
- а) Съгласно член 288 от ДФЕС регламентът е задължителен в своята цялост и се прилага пряко във всички държави членки. Съгласно постоянната съдебна практика регламентът автоматично става част от правния ред на държава членка, без да е необходимо той да бъде транспониран по какъвто и да било начин¹³. Въпреки това за изпълнението на някои от неговите разпоредби може да се наложи приемането на мерки за прилагане от страна на държавите членки¹⁴. Съдът е постановил, че поради своето естество и функция в системата на източниците на правото на Съюза регламентите имат непосредствено действие и като такива могат да създадат индивидуални права, които националните съдилища трябва да защитават¹⁵.
- б) Член 288, трета алинея от ДФЕС предвижда, че директивата е акт, който обвързва по отношение на постигането на даден резултат от държавите членки, до които е адресиран, като оставя на националните власти свобода при избора на формата и средствата за постигане на този резултат. Следователно, за разлика от регламентите, директивите не са пряко приложими във вътрешните правни системи на държавите членки и трябва да бъдат транспонирани в националното право¹⁶. Съгласно постоянната съдебна практика произтичащото от директива задължение за държавите членки да постигнат предвидения в нея резултат, както и задължението им по член 4, параграф 3 от ДЕС и по член 288 от ДФЕС да предприемат всички необходими мерки, общи или специални, за да осигурят изпълнението на това задължение, тежи върху всички органи на държавите членки, включително върху съдебните органи в рамките на тяхната компетентност¹⁷. Когато разпоредбите на дадена директива изглеждат безусловни и достатъчно точни, частноправните субекти имат основание да се позоват на тях пред националните юрисдикции срещу държавата, ако тя не е транспонирала в срок тази директива в националния правен ред или ако я е транспонирала неточно¹⁸.

¹³ Решение от 14 юли 2011 г., Bureau National Interprofessionnel du Cognac, C-4/10 и C-27/10, EU:C:2011:484, точка 66.

¹⁴ Решение от 15 юни 2021 г., Facebook, C-645/19, EU:C:2021:48, точки 109 и 110 и цитираната там съдебна практика.

¹⁵ Решение от 14 декември 1971 г., Politi, 43/71, EU:C:1971:122, точка 9; решение от 17 май 1972 г., Leonasio, 93/71, EU:C:1972:39, точки 5 и 22.

¹⁶ Решение от 6 май 1980 г., Комисия/Белгия, 102/79, EU:C:1980:120, точка 12.

¹⁷ Решение от 17 март 2021 г., УН, C-64/20, EU:C:2021:207, точка 31 и цитираната съдебна практика.

¹⁸ Решение от 24 ноември 2011 г., ASNEF и FECEMD, C-468/10 и C-469/10, EU:C:2011:777, точка 51 и цитираната съдебна практика.

в) Съгласно член 288, четвърта алинея от ДФЕС решението е задължително в своята цялост. Когато решението посочва адресати, то е задължително само за тях. От това следва, че решението не е непременно адресирано до конкретни лица и може да има общ обхват. Всъщност институциите използват формата на решение при приемането на актове на основание разпоредби на Договорите, които не изискват използването на специфичен правен акт¹⁹, или за вътрешната си организация²⁰. Решенията, адресирани до държавите членки, са задължителни за всички институции на съответната държава, включително за съдебната власт. Следователно националните съдилища са длъжни по силата на предимството на правото на Съюза да се въздържат от прилагане на национални разпоредби, които биха могли да възпрепятстват изпълнението на дадено решение²¹. При определени обстоятелства разпоредбите на дадено решение могат да имат непосредствено действие, в смисъл че частноправен субект може да се позове на тях в спор с публичен орган²². За тази цел следва да се провери дали естеството, контекстът и формулировката на разглежданата разпоредба могат да породят непосредствено действие в правоотношението между адресата на акта и трети лица²³.

14. Изборът измежду посочените по-горе правни актове трябва да се ръководи по-специално от принципа на пропорционалност, който изисква действията да бъдат едновременно „подходящи“ за постигане на целите си и да не надхвърлят „необходимото“ за тяхното постигане. В това отношение, когато съществува избор между няколко подходящи мерки, трябва да се прибегне до мярката, която създава най-малко ограничения, а породените от нея неудобства не трябва да са несъразмерни с тези цели²⁴.

¹⁹ Вж. например Решение (ЕС, Евратом) 2018/994 на Съвета от 13 юли 2018 г. за изменение на Акта за избирането на членове на Европейския парламент чрез всеобщи преки избори (ОВ L 178, 16.7.2018 г., стр. 1—3).

²⁰ Вж. например Решение 2009/937/ЕС на Съвета от 1 декември 2009 г. за приемане на Процедурен правилник на Съвета (ОВ L 325 11.12.2009, стр. 35), както и Решение 2013/488/ЕС на Съвета от 23 септември 2013 г. относно правилата за сигурност за защита на класифицирана информация на ЕС (ОВ L 274 15.10.2013, стр. 1).

²¹ Решение от 21 май 1987 г., Albako, 249/85, EU:C:1987:245, точка 17 ; решение от 30 април 2020 г., D.Z., C-584/18, EU:C:2020:324, точки 49 — 63.

²² Решение от 21 май 1987 г., Albako, 249/85, EU:C:1987:245, точка 10.

²³ Решение от 6 октомври 1970 г., Grad, 9/70, EU:C:1970:78, точка 6.

²⁴ Вж. напр. решение от 30 април 2019 г., Италия/Съвет, C-611/17, EU:C:2019:332, точка 55 и цитираната съдебна практика ; решение от 3 декември 2019 г., Чешка република/Европейски парламент и Съвет, C-482/17, EU:C:2019:1035, точка 76 и цитираната съдебна практика.

15. Както бе посочено по-горе, член 223, параграф 1 от ДФЕС позволява на Съвета да установи необходимите разпоредби за избиране на членовете на ЕП, съгласно уеднаквена процедура във всички държави членки или в съответствие с принципи, общи за всички държави членки. Тези два варианта предполагат различия в регулаторния интензитет на разпоредбите, приети на равнището на Съюза.

- Ако Съветът избере да установи уеднаквена процедура, регламентът може да бъде най-подходящият инструмент. Наистина уеднаквена процедура във всички държави членки за избирането на членовете на ЕП изисква висока степен на хармонизация, която може най-добре да бъде постигната посредством регламент, като се имат предвид неговите характеристики, изложени по-горе (точка 13, буква а))²⁵.
- Ако, от друга страна, Съветът реши да ограничи регулаторната си намеса до определянето на общи принципи, би бил необходим акт с по-малка регулаторна интензивност, като например директива или решение, тъй като такъв акт би оставил на държавите членки избора на формата и средствата за осъществяването на общите принципи, установени на равнището на Съюза.

²⁵ Следва обаче да се отбележи, че тъй като член 223, параграф 1 от ДФЕС изрично позволява на Съвета да установи уеднаквена процедура, този вариант не може да бъде изключен а priori на основание принципа на пропорционалност.

16. От член 1 на предложението на ЕП следва, че то има за цел да определи разпоредбите за избирането на членовете на ЕП „*в съответствие с уеднаквена избирателна процедура по отношение на избирателния район, обхващащ цялата територия на Съюза, посочен в член 15, и в съответствие с принципи, общи за всички държави членки*“. По същество обаче предложението на ЕП съдържа комбинация от елементи на уеднаквена процедура и общи принципи, отнасящи се както до избирателния район, обхващащ цялата територия на Съюза, така и до националните избирателни райони.
- Разпоредбите, които установяват елементи на уеднаквена процедура, са например разпоредбите относно правото на глас (член 4, параграфи 1 и 2), правото на кандидатиране за изборите (член 5), съставянето на избирателни списъци (член 9), внасянето на кандидатските листи (член 11), избирателната система (член 12), изборния ден (член 19) и Европейския избирателен орган (член 28).
 - Разпоредбите, установяващи общи принципи, които оставят известна свобода на действие на държавите членки за постигането на тези принципи, са например разпоредбите относно предотвратяването на двойното гласуване (член 4, параграф 3), упражняването на правото на глас (член 6), достъпността (член 7) и мерките за гарантиране на надеждността и тайната на гласуването по пощата (член 8, параграф 1).
17. Може да се твърди, че разпоредбите на предложението на ЕП за установяване на елементи на уеднаквена процедура преобладават по брой и значение, така че регламентът като форма на правен акт изглежда подходящ с оглед на текста в настоящия му вид.

18. При упражняването на широката си свобода на преценка обаче Съветът може също така да приеме акт, който включва комбинация от елементи на уеднаквена процедура и елементи, установяващи общи принципи, и да промени съотношението между двата вида елементи в сравнение със съотношението, предложено от ЕП. В крайна сметка изборът на подходящия вид акт ще зависи от окончателното съдържание на този акт и от степента на регулаторния интензитет, който цели законодателят на Съюза. Мотивите за този избор следва да бъдат изложени в съображенията на акта, за да се даде възможност на Съда да упражни своя контрол (вж. точка 8 по-горе и цитираната съдебна практика).
19. Следва също така да се отбележи, че по силата на принципа на предимство на правото на Съюза²⁶ пряко приложимите мерки на институциите, включително по-специално регламентите и решенията, адресирани до държавите членки, правят неприложима по право всяка противоречаща им разпоредба на съществуващото вътрешно право и възпират приемането на нови национални законодателни актове, доколкото последните биха били несъвместими с разпоредбите на Съюза²⁷. Съгласно постоянната съдебна практика запазването в законодателството на държава членка на разпоредба, която е несъвместима с разпоредба на правото на Съюза, поражда двусмислие и несигурност относно възможностите на частноправните субекти да се позовават на правото на Съюза. Следователно запазването на такава разпоредба представлява неизпълнение от страна на тази държава на задълженията ѝ по Договора²⁸. Освен това следва да се припомни, че независимо от вида на правно обвързващия акт на Съюза държавите членки имат общото задължение да „*предприемат всички необходими мерки по вътрешното право за прилагане на* [такива актове]“ (член 291, параграф 1 от ДФЕС).

²⁶ Вж. решение от 15 юли 1964 г., Costa/E.N.E.L, 6/64, EU:C:1964:66.

²⁷ Решение от 9 март 1978 г., Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, точка 17.

²⁸ Решение от 18 юни 2001 г., Комисия/Италия, C-162/99, EU:C:2001:35, точка 33 и цитираната съдебна практика.

V. СЪВМЕСТИМОСТ НА ИЗБИРАТЕЛЕН РАЙОН, ОБХВАЩАЩ ЦЯЛАТА ТЕРИТОРИЯ НА СЪЮЗА,
С ЧЛЕН 14, ПАРАГРАФ 2 ОТ ДЕС

20. Съгласно съображение 9 от предложението на ЕП „[в] допълнение към националните изборителни райони, следва да се създаде изборителен район, обхващащ цялата територия на Съюза, в който листите се оглавяват от съответния кандидат на всяко политическо семейство за длъжността председател на Комисията, с цел да се укрепи демократичното и общоевропейско измерение на европейските избори.“
21. Член 12, параграф 1 от предложението на ЕП предвижда, че всеки изборител разполага с два гласа — един за избирането на членове на ЕП в националните изборителни райони и един за избирането на членове на ЕП в изборителния район, обхващащ цялата територия на Съюза.
22. Член 15, параграф 1 от предложението на ЕП гласи, както следва:
- „Създава се изборителен район, обхващащ цялата територия на Европейския съюз, от който се избират 28 [членове на ЕП] на първите избори за избиране на [членове на ЕП] след влизането в сила на настоящия регламент.*
- За изборите за избиране на [членове на ЕП] след това размерът на изборителния район, обхващащ цялата територия на Съюза, се определя с решението на Европейския съвет за определяне на състава на Европейския парламент“.*
23. Независимо от въпроса за съвместимостта на предложени изборителен район, обхващащ цялата територия на Съюза, с член 14, параграф 2, първа алинея от ДЕС, който ще бъде разгледан по-долу, от самото начало следва да се отбележи, че член 15, параграф 1 от предложението на ЕП не зачита разпределението на областите на компетентност между Европейския съвет и Съвета, както са предвидени в Договорите.
24. От член 14, параграф 2, втора алинея от ДЕС следва, че от компетентността на „Европейският съвет [е да] прием[е] с единодушие, по инициатива на Европейския парламент и с неговото одобрение, решение, с което се определя съставът на Европейския парламент при спазване на посочените в първа алинея принципи.“
- Размерът на изборителния район, обхващащ цялата територия на Съюза, е елемент, който има пряко отражение върху състава на ЕП, тъй като той би определил броя на членовете на ЕП, чиито места не са разпределени на конкретни държави членки. Следователно определянето на размера на изборителния район, обхващащ цялата територия на Съюза, е от компетентността на Европейския съвет, който действа съгласно процедурата, предвидена в член 14, параграф 2, втора алинея от ДЕС.

25. Обратно, член 223, параграф 1 от ДФЕС представлява правното основание за приемането от Съвета, в рамките на специалната законодателна процедура, предвидена в този член, на „необходимите разпоредби за избиране на неговите членове чрез всеобщо пряко избиращо право...“. Следователно съгласно тази разпоредба Съветът може да определи разпоредбите относно избиращата процедура, включително правилата, които да се прилагат за избиращето на членовете на ЕП в избиращия район, обхващащ цялата територия на Съюза, но не може да определя размера на този избиращ район, тъй като това е прерогатив на Европейския съвет. Поради това член 15, параграф 1 от предложението на ЕП следва да бъде съответно изменен и Европейският съвет, като действа в съответствие с член 14, параграф 2, втора алинея от ДЕС, следва своевременно да приеме необходимото решение за определяне на размера на избиращия район, обхващащ цялата територия на Съюза. Същевременно разпоредбите, необходими за избиращето на членовете на ЕП в избиращия район, обхващащ цялата територия на Съюза (член 15, параграфи 2—13 от предложението на ЕП), и всички други разпоредби от предложението на ЕП, които се прилагат за избиращето на членовете на ЕП както в националните избиращи райони, така и в избиращия район, обхващащ цялата територия на Съюза, правилно се основават на член 223, параграф 1 от ДФЕС.
26. В съответствие с член 15, параграф 3 от предложението на ЕП всички европейски изборни субекти, определени в член 2, могат да представят общи за целия Съюз листи, включващи брой кандидати, равен на броя на членовете на ЕП, които ще бъдат избрани от избиращия район, обхващащ цялата територия на Съюза. Понятието „обща за целия Съюз листа“ се определя като *„кандидатската листа, представена в избиращия район, обхващащ цялата територия на Съюза, от европейски изборен субект“* (член 2, параграф 9 от предложението на ЕП).
27. Това поставя въпроса за съвместимостта на избиращия район, обхващащ цялата територия на Съюза, с член 14, параграф 2, първа алинея от ДЕС — въпрос, който ЕП е разгледал в своята законодателна резолюция, като посочва, че според него това е съвместимо с Договора²⁹.
28. Член 14, параграф 2, първа алинея от ДЕС предвижда, че:
- „Европейският парламент се състои от представители на гражданите на Съюза. Техният брой не надвишава седемстотин и петдесет, плюс председателя. Представителството на гражданите е регресивно пропорционално, с минимален праг от шест представители за държава членка. Никоя държава членка не получава повече от деветдесет и шест места.“*

²⁹ Вж. точка 19 от законодателната резолюция на ЕП.

29. Тъй като тази разпоредба установява няколко условия, свързани със състава на ЕП, е целесъобразно всяко от тези условия да се разгледа поотделно.

А) Представителство на гражданите на Съюза (първо изречение)

30. Съгласно първото изречение от член 14, параграф 2, първа алинея от ДЕС *„Европейският парламент се състои от представители на гражданите на Съюза.“*³⁰ Това изхожда от член 10, параграф 2 от ДЕС, който предвижда, че *„В рамките на Съюза гражданите [т.е. гражданите на Съюза съгласно определението в член 9 от ДЕС и член 20, параграф 1 от ДФЕС] се представляват пряко в Европейския парламент.“* Тези две разпоредби замениха предходния член 189 от Договора за ЕО, който предвиждаше, преди влизането в сила на Договора от Лисабон, че ЕП се състои от *„представители на народите на обединените в Общността държави.“*
31. С оглед на тези разпоредби е ясно, че както членовете на ЕП, които се избират в националните изборителни райони, така и членовете на ЕП, които се избират в изборителния район, обхващащ цялата територия на Съюза, представляват гражданите на Съюза. Това се потвърждава отново в член 12, параграф 2 от предложението на ЕП, според което членовете на ЕП *„се избират като представители на гражданите на Съюза въз основа на пропорционална изборителна система в националните изборителни райони и в изборителния район, обхващащ цялата територия на Съюза.“* От това следва, че разпоредбите на предложението на ЕП относно обща за целия Съюз листа отговарят на условието, посочено в член 14, параграф 2, първа алинея, първо изречение от ДЕС, Европейският парламент да се състои от *„представители на гражданите на Съюза“*.

³⁰ Вж. в този смисъл и решението от 6 октомври 2021 г., *Rivière и др./Парламент*, Т-88/20, ЕУ:Т:2021:664, точка 49.

Б) Не повече от общо 751 членове на ЕП (второ изречение)

32. Съгласно член 14, параграф 2, първа алинея, второ изречение от ДЕС броят на членовете на ЕП „не надвишава седемстотин и петдесет, плюс председателя.“
33. Като се има предвид, че понастоящем ЕП има 705 членове, това означава, че Европейският съвет може да реши най-много 46 членове на ЕП да бъдат избрани от изборителния район, обхващащ цялата територия на Съюза. По този начин предвиденият от Европейския парламент брой от 28 членове на ЕП, които да бъдат избрани от тази листа, няма да надхвърли прага от общо 751 членове на ЕП. Разбира се, Европейският съвет, на който принадлежи компетентността за определяне на размера на изборителния район, обхващащ цялата територия на Съюза, в съответствие с член 14, параграф 2, втора алинея от ДЕС, трябва да гарантира спазването на това условие в бъдещото си решение.

В) Представителството на гражданите трябва да бъде регресивно пропорционално, с минимален праг от 6 представители за държава членка, като никоя държава членка не получава повече от 96 места (трето и четвърто изречение)

34. Съгласно член 14, параграф 2, първа алинея, трето и четвърто изречение от ДЕС „Представителството на гражданите е регресивно пропорционално, с минимален праг от шест представители за държава членка. Никоя държава членка не получава повече от деветдесет и шест места.“

35. Принципите за прилагане на член 14, параграф 2 от ДЕС са уточнени в член 1 от Решение (ЕС) 2018/937 на Европейския съвет от 28 юни 2018 г. за определяне на състава на Европейския парламент³¹, както следва:

- „ - при разпределянето на местата в Европейския парламент се използват в пълна степен минималният и максималният праг за всяка държава членка, определени в ДЕС, за да се отрази възможно най-точно числеността на населението на съответните държави членки,
- регресивната пропорционалност се определя, както следва: съотношението между населението и броя на местата, определени за всяка държава членка, преди да се закръглят на цели числа, варира в зависимост от съответното население, така че всеки член на Европейския парламент от държава членка с по-многобройно население да представлява повече граждани, отколкото всеки член на Европейския парламент от държава членка с по-малобройно население, и обратно, колкото по-многобройно е населението на дадена държава членка, толкова по-голям да бъде броят на местата в Европейския парламент, на които тя има право,
- разпределението на местата в Европейския парламент трябва да отразява демографското развитие в държавите членки. “

³¹ ОВ L 165I, 2.7.2018 г., стр. 1.

36. Член 15, параграфи 9 и 10 от предложението на ЕП предвижда система, която има за цел да осигури баланс в рамките на общите за целия Съюз листи между три групи държави членки, определени в зависимост от броя на тяхното население³². Ако се допусне, че избирателният район, обхващащ цялата територия на Съюза, се състои от 28 места, член 15, параграф 10 от предложението на ЕП налага промяна в реда на кандидатите, пребиваващи в която и да е държава членка във всяка от трите групи държави членки, до позиция номер 14 от листата, което на практика най-вероятно ще бъде максималният брой членове на ЕП, избрани от всяка листа. Както е видно от приложение II към предложението на ЕП, това ще гарантира справедливо разпределение на местата между трите „кошници“ държави членки, принадлежащи съответно към групата на петте държави членки с най-голямо население (група А с размер на населението между 37,9 милиона и 83,1 милиона), групата на десетте средно населени държави членки (група Б с размер на населението между 6,9 милиона и 19,3 милиона) и групата на дванадесетте по-малки държави членки (група В с размер на населението между 0,5 милиона и 5,8 милиона).
37. Въпреки че тази система има за цел да гарантира географски баланс между членовете на ЕП, избрани в избирателния район, обхващащ цялата територия на Съюза, тя зачита и принципа на регресивна пропорционалност. Всъщност член 14, параграф 2, първа алинея от ДЕС, както е уточнен в член 1, второ тире от Решение 2018/937 на Европейския съвет, не определя математически точно този принцип, а по същество цели единствено да осигури съдържателна взаимовръзка между населението на всяка държава членка и броя на членовете на ЕП, представляващи гражданите във всяка държава членка, която да отразява демографското развитие в държавите членки.

³² По същество тази система предвижда, че общите за целия Съюз листи са разделени на раздели с по три позиции. Всяка от тези три позиции трябва да бъде запълнена с един кандидат от всяка от трите групи държави членки, определени в приложение I въз основа на населението на съответните държави членки. Последователността на кандидатите, които живеят в която и да е от държавите членки във всяка от трите групи държави членки, варира във всеки раздел на списъка от три позиции до позиция номер 14 в листата. По този начин е възможно кандидатите във всеки от тези раздели да идват от една и съща държава членка в рамките на съответната група държави членки (А, Б и В). От позиция номер 15 до позиция номер 28 не се прилагат ограничения по отношение на реда на кандидатите във всеки раздел от три позиции. Разбира се, тези цифри ще трябва да бъдат адаптирани ако Европейският съвет вземе решение за промяна на размера на избирателния район, обхващащ цялата територия на Съюза.

38. Тази съдържателна взаимовръзка изглежда е гарантирана от системата, предложена от ЕП. Всъщност описаната в точка 36 по-горе система гарантира, че членовете на ЕП, избрани в изборителния район, обхващащ цялата територия на Съюза, които пребивават в една от петте държави членки с най-многобройно население (група А), ще представляват повече граждани, отколкото пребиваващите в десетте средно населени държави членки (група Б), които на свой ред ще представляват повече граждани, отколкото пребиваващите в дванадесетте по-малки държави членки (група В), и следователно отговаря на първото условие, предвидено в член 1, второ тире от Решение 2018/937 на Европейския съвет. От друга страна, тази система също така гарантира, че измежду членовете на ЕП, избрани в изборителния район, обхващащ цялата територия на Съюза, броят на пребиваващите в държавите членки с по-многобройно население ще надвишава броя на пребиваващите в държавите членки с по-малобройно население, с което по същество се изпълнява второто условие, предвидено в член 1, второ тире от Решение 2018/937 на Европейския съвет. Освен това ЕП предвижда броят на членовете на ЕП, които ще бъдат избрани в изборителния район, обхващащ цялата територия на Съюза да бъде сравнително малък (28 от общо 733 членове на ЕП). По този начин се запазва полезното действие на принципа на регресивна пропорционалност, предвиден в член 14, параграф 2, първа алинея от ДЕС.
39. При всички случаи Европейският съвет, като действа с единодушие, по инициатива на Европейския парламент и с неговото съгласие, в съответствие с член 14, параграф 2, втора алинея от ДЕС, трябва да определи броя на членовете на ЕП, които ще бъдат избрани в изборителния район, обхващащ цялата територия на Съюза, който по негово мнение зачита принципите, посочени в член 14, параграф 2, първа алинея от ДЕС, и, ако е необходимо, адаптира съответно принципите за прилагане на тази разпоредба, установени в член 1 от Решение 2018/937 на Европейския съвет.

40. Трябва също така да се отбележи, че както и при националните изборителни райони критерият за определяне на кандидатите за определена държава членка в общите за целия Съюз листи не е гражданството, а местопребиваването (вж. член 20, параграф 2, буква б) от ДФЕС и член 15, параграф 10 от предложението на ЕП). Създаването на раздели от три позиции има за цел да гарантира подходящо представителство на гражданите, гласуващи в държави членки с различен размер на населението, като същевременно не предопределя окончателно позицията в листата на кандидат, пребиваващ в дадена държава членка. Всеки европейски изборен субект трябва сам да определи реда в листата на кандидатите във всеки раздел от три позиции от своята обща за целия Съюз листа (вж. член 15, параграф 10 от предложението на ЕП).
41. Остава да се провери дали въвеждането на изборителен район, обхващащ цялата територия на Съюза, е съвместимо с член 14, параграф 2, първа алинея, четвърто изречение от ДЕС, според което *„никоя държава членка не получава повече от деветдесет и шест места.“*
42. За тази цел първото и четвъртото изречение от член 14, параграф 2, първа алинея от ДЕС трябва да се тълкуват съвместно.
43. Член 14, параграф 2, първа алинея, първо изречение от ДЕС предвижда, че *„Европейският парламент се състои от представители на гражданите на Съюза“*, което, както е посочено по-горе (точки 30 и 31), е спазено както по отношение на членовете на ЕП, избрани в националните изборителни райони, така и по отношение на членовете на ЕП, избрани в изборителния район, обхващащ цялата територия на Съюза.
44. На следващо място, използваният в член 14, параграф 2, първа алинея, четвърто изречение от ДЕС термин, според който държава членка *„получава“* места, трябва да се тълкува в смисъл, че има гаранция, че всяка държава членка има право на предварително определен брой членове на ЕП, пребиваващи в нея, независимо от резултата от изборите. Всяка държава членка разполага с тази гаранция съгласно член 3 от Решение 2018/937 на Европейския съвет, приет в съответствие с член 14, параграф 2, втора алинея от ДЕС, който определя за всяка държава членка броя на членовете на ЕП, които тя получава.

45. В системата, предложена от ЕП за избиране на неговите членове в избирателния район, обхващащ цялата територия на Съюза, обаче няма такова разпределение по държави членки.

- На първо място, тази система не се основава на критерия за пребиваване на кандидата в конкретна държава членка, а на критерия за неговото пребиваване в която и да е от държавите членки, принадлежащи съответно към някоя от трите групи държави членки, определени в приложение I към предложението на ЕП.
- Второ, всеки европейски избран субект е свободен да определи реда в листата на кандидатите в рамките на всеки раздел от три позиции от своята обща за целия Съюз листа (член 15, параграф 10 от предложението на ЕП).
- Трето, разпределянето на местата за общите за целия Съюз листи въз основа на обобщените резултати в избирателния район, обхващащ цялата територия на Съюза, се извършва в съответствие със системата Д'Онт (член 15, параграф 12 от предложението на ЕП).

46. Поради всички тези причини е невъзможно да се определи предварително броят на членовете на ЕП, пребиваващи в дадена държава членка, които ще бъдат избрани в избирателния район, обхващащ цялата територия на Съюза. Следователно член 14, параграф 2, първа алинея, четвърто изречение от ДЕС относно разпределянето на местата между отделните държави членки не може да се тълкува в смисъл, че се прилага за членовете на ЕП, избрани в избирателния район, обхващащ цялата територия на Съюза, а само за членовете на ЕП, избрани в националните избирателни райони, тъй като местата се разпределят между конкретни държави членки само по отношение на тези членове на ЕП.
47. Това заключение се потвърждава и от член 27, параграфи 2 и 6 от предложението на ЕП, съгласно които овакантените места за членове на ЕП в избирателния район, обхващащ цялата територия на Съюза, се попълват от следващия кандидат в кандидатската листа, от която първоначално е бил избран членът на ЕП, чието място е вакантно, в съответствие с реда в листата. По правило новият член на ЕП не пребивава в същата държава членка като члена на ЕП, чийто мандат е приключил.
48. С оглед на гореизложеното е видно, че създаването на обща за целия Съюз листа, както е предвидено в предложението на ЕП, отговаря на условията, предвидени в член 14, параграф 2, първа алинея, трето и четвърто изречение от ДЕС. Въпреки това законодателят би могъл да счете за целесъобразно да подобри формулировката на член 15 от предложението на ЕП, например за да укрепи географския баланс между членовете на ЕП, които ще бъдат избрани в избирателния район, обхващащ цялата територия на Съюза.

VI. ПРОЦЕС ЗА ИЗБОР НА ВОДЕЩ КАНДИДАТ („SPITZENKANDIDATEN“)

49. В съображения 8 и 9 от своето предложение ЕП предлага процес за избор на водещ кандидат („Spitzenkandidaten“) с оглед на избора на бъдещия председател на Европейската комисия, който ЕП обвързва със създаването на избиращия район, обхващащ цялата територия на Съюза. По същество от тези съображения следва, че общите за целия Съюз листи, изготвени от европейските изборни субекти, следва да се ръководят от кандидата за председател на Европейската комисия на всяко политическо семейство, който следва да може да стои зад обща изборна програма във всички държави членки. Въз основа на политическо споразумение между европейските политически субекти водещият кандидат, чийто европейски политически субект е получил най-голям общ брой места, следва първо да бъде натоварен с формирането в новоизбрания Парламент на коалиционно мнозинство за номинирането на кандидат за председател на Европейската комисия. Освен това, *„за да се осигури информация за процеса на номиниране, председателят на Европейския съвет следва да се консултира с посочените лидери на европейските политически субекти и парламентарни групи. Процесът за избор на водещ кандидат може да бъде формализиран чрез политическо споразумение между европейските политически субекти и чрез междуинституционално споразумение между Парламента и Европейския съвет“* (вж. съображение 8, последно изречение).
50. Тези съображения не са придружени от съответни разпоредби в постановителната част на предложения регламент. Ясно е, че ако бъдат приети от Съвета, те биха се тълкували като израз на политическо одобрение от страна на Съвета за предложението от ЕП процес. Този процес обаче е изключително проблематичен от правна гледна точка поради изложените по-долу причини.
51. Член 17, параграф 7, първа алинея от ДЕС предвижда, че:
- „Като се вземат предвид изборите за Европейски парламент и след провеждане на съответни консултации, Европейският съвет, като действа с квалифицирано мнозинство предлага на Европейския парламент кандидат за длъжността председател на Комисията. Този кандидат се избира от Европейския парламент с мнозинството на членовете, които го съставляват. Ако този кандидат не получи необходимото мнозинство, Европейският съвет, като действа с квалифицирано мнозинство предлага в срок от един месец нов кандидат, който се избира от Европейския парламент според същата процедура.“*

52. Тази разпоредба е уточнена в Декларация № 11³³, съгласно която *„преди решението на Европейския съвет“* представителите на ЕП и на Европейския съвет ще *„проведат необходимите консултации в състава, който сметат за най-подходящ“*. Тези консултации *„ще засегнат профила на кандидатите за длъжността „Председател на Комисията“, като вземат предвид изборите за Европейски парламент (...)“*. Освен това от Декларация № 6³⁴ следва, че *„При избора на лицата, които ще изпълняват функциите на председател на Европейския съвет, председател на Комисията и върховен представител на Съюза (...), трябва надлежно да се отчете необходимостта от зачитане на географското и демографско многообразие на Съюза и на неговите държави членки.“*
53. От това следва, на първо място, че Европейският съвет е този, който трябва да предложи на ЕП кандидат за председател на Комисията. Съветът няма никаква роля в този процес и следователно не може в акт, приет въз основа на член 223, параграф 1 от ДФЕС, да поема в съображенията политически ангажменти по въпроси, които Договорът запазва за Европейския съвет.
54. От друга страна, в рамките на член 17, параграф 7 от ДЕС и декларации № 6 и № 11 (вж. точка 52 по-горе) Европейският съвет разполага с широка свобода на преценка при избора на кандидата за председател на Комисията. Създаването или укрепването на практиката за избор на водещ кандидат, както се предлага от ЕП, обаче би намалило сериозно, а може би дори и изключило, тази свобода на преценка. Фактът, че след влизането в сила на Договора от Лисабон ЕП *„избира“*, а не само *„одобрява“* председателя на Комисията, трябва да се разглежда като израз на политическото измерение на отношенията между ЕП и Комисията, но няма последици по отношение на ролята и прерогативите на Европейския съвет в процедурата по назначаване на председателя на Комисията³⁵.
55. От гореизложеното следва, че предвиденият процес за избор на водещ кандидат (*„Spitzenkandidaten“*) би променил коренно, в ущърб на Европейския съвет, учредителната структура на Съюза и институционалното равновесие, установено в Договорите. Поради това съображения 8 и 9 от предложението на ЕП следва да бъдат заличени.

³³ Приложена към заключителния акт на Междуправителствената конференция, която прие Договора от Лисабон.

³⁴ Приложена към заключителния акт на Междуправителствената конференция, която прие Договора от Лисабон.

³⁵ В този смисъл вж. становището на Правната служба на Съвета от 19 февруари 2016 г., док. 7038/16, точки 27—31.

VII. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

56. Предвид изложеното по-горе Правната служба на Съвета смята, че:

- а) може да се твърди, че актът, който трябва да бъде приет съгласно член 223, параграф 1 от ДФЕС, попада в обхвата на упражняването на компетентност на Съюза, свързана с неговото функциониране, която по естеството си може да бъде упражнявана само от самия Съюз; въпреки това, доколкото предложението на ЕП не предвижда напълно уеднаквена изборителна процедура, като също така установява някои общи принципи, е необходимо да се обоснове с подходящо изложение на мотивите направеният от законодателя избор по отношение на интензивността на неговата регулаторна намеса;
 - б) предложеният изборителен район, обхващащ цялата територия на Съюза, е съвместим с член 14, параграф 2, първа алинея от ДЕС;
 - в) съображения 8 и 9 от предложението на ЕП относно процеса за избор на водещ кандидат („Spitzenkandidaten“) за избора на бъдещия председател на Комисията биха променили коренно, в ущърб на Европейския съвет, учредителната структура на Съюза и институционалния баланс, установен в Договорите, и поради това следва да бъдат заличени.
-