

Brusel 14. října 2022
(OR. en)

13586/22

LIMITE

JUR 648
AG 127
INST 376
PE 122

STANOVISKO PRÁVNÍ SLUŽBY¹

Odesílatel: Právní služba

Předmět: Návrh týkající se volebního práva – slučitelnost se Smlouvami

I. ÚVOD

1. Na zasedáních konaných ve dnech 1. června a 15. července 2022 posoudila Pracovní skupina pro obecné záležitosti návrh nařízení Rady o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách, který Evropský parlament přijal dne 3. května 2022² (dále jen „návrh EP“), a požádala právní službu Rady, aby posoudila slučitelnost tohoto návrhu se Smlouvami.

¹ Tento dokument obsahuje právní poradenství, na které se vztahuje ochrana podle čl. 4 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise a které Rada Evropské unie nezpřístupnila veřejnosti. Rada si vyhrazuje veškerá práva podle zákona ohledně jakéhokoli nepovoleného zveřejnění.

² Návrh nařízení Rady o volbě poslanců Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách, kterým se ruší rozhodnutí Rady 76/787/ESUO, Euratom a Akt o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách připojený k tomuto rozhodnutí (dokument 9333/22).

2. V reakci na tuto žádost posuzuje aktuální stanovisko hlavní právní otázky vznesené v návrhu EP, tj. dodržování zásady subsidiarity a zásady proporcionality, jakož i slučitelnost celounijního volebního obvodu podle čl. 14 odst. 2 Smlouvy o EU a postupu s určením vedoucích kandidátů se Smlouvami. Ve zbývajících částech právní služba Rady odkazuje zejména na své stanovisko ze dne 15. března 2016³ k návrhu EP ze dne 11. listopadu 2015 na rozhodnutí Rady, kterým se mění Akt o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách⁴, které navzdory určitým změnám v tomto návrhu EP oproti návrhu z roku 2015 zůstává relevantní, zejména pokud jde o články 3 a 10 stávajícího návrhu EP o vnitrostátních ustanoveních a zásadách výběru kandidátů⁵, jakož i článek 6 stávajícího návrhu EP o výkonu hlasovacího práva⁶. Právní služba Rady se dále případně vrátí k dalším právním otázkám, které mohou vyvstat v průběhu rozpravy o návrhu EP.

II. PRÁVNÍ RÁMEC

3. Návrh EP vychází z čl. 223 odst. 1 Smlouvy o fungování EU, který stanoví:

„Evropský parlament vypracuje návrh na přijetí ustanovení nezbytných pro volbu jeho členů ve všeobecných a přímých volbách konaných jednotným postupem ve všech členských státech nebo podle zásad společných všem členským státům.

Rada přijme nezbytná ustanovení zvláštním legislativním postupem jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu, který se usnáší většinou hlasů všech svých členů. Tato ustanovení vstupují v platnost po schválení členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy.“

³ Dokument 7038/16.

⁴ Dokument 14743/15.

⁵ Viz body 40 až 52 dokumentu 7038/16.

⁶ Viz body 61 až 65 dokumentu 7038/16.

III. SOULAD SE ZÁSADOU SUBSIDIARITY

4. Podle čl. 5 odst. 3 prvního pododstavce Smlouvy o EU „*podle zásady subsidiarity jedná Unie v oblastech, které nespádají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie.*“
5. Ustanovení čl. 223 odst. 1 Smlouvy o fungování EU umožňuje Radě, aby se souhlasem Evropského parlamentu přijala ustanovení nezbytná pro volbu poslanců EP bud' jednotným postupem ve všech členských státech, nebo podle zásad společných všem členským státům. Vzhledem k tomu, že jednotný postup i zásady společné všem členským státům mohou být z podstaty věci stanoveny pouze na úrovni Unie, spadá akt, který má být přijat podle čl. 223 odst. 1 Smlouvy o fungování EU, zjevně do výkonu pravomoci Unie týkající se jejího fungování, kterou může ze své podstaty vykonávat pouze samotná Unie, v důsledku čehož by se neměla použít zásada subsidiarity a Protokol (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality (protokol č. 2)⁷.
6. Zdá se však, že EP s uplatněním zásady subsidiarity souhlasí, neboť obecně potvrzuje, že jeho návrh je v souladu se zásadami subsidiarity a proporcionality (23. bod odůvodnění návrhu EP). Vzhledem k tomu, že návrh EP nestanoví zcela jednotný volební postup, ale stanoví určité společné zásady (viz bod 16 níže), které mají být v některých případech doplněny vnitrostátními předpisy (jak je uvedeno v čl. 1 odst. 1 samotného návrhu), bylo by nezbytné odůvodnit rozhodnutí normotvůrce, pokud jde o intenzitu jeho regulačního zásahu, přičemž by se v podstatě uplatnily zásady subsidiarity a proporcionality.

⁷ V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. února 2022, Polsko v. Parlament a Rada, C-157/21, EU:C:2022:98, bod 241.

7. Proto by článek 5 protokolu č. 2 vyžadoval, aby EP odůvodnil svůj návrh legislativního aktu s ohledem na zásady subsidiarity a proporcionality podrobným prohlášením obsahujícím důvody, které „*se opírají o kvalitativní, a kdekoli je to možné, kvantitativní údaje.*“ Návrh EP by měl rovněž obsahovat „*zhodnocení finančního dopadu*“ a „*přihlédnout k nutnosti postupovat tak, aby každá zátěž, finanční nebo správní, dopadající na Unii, vlády členských států, regionální nebo místní orgány, hospodářské subjekty a občany byla co nejmenší a přiměřená cíli, jehož má být dosaženo.*“
8. EP takové podrobné prohlášení neposkytl, jakkoliv je nezbytné pro to, aby Rada a vnitrostátní parlamenty členských států⁸ mohly posoudit soulad aktu se zásadou subsidiarity a nakonec aby Soudní dvůr mohl přezkoumat platnost aktu, jehož se týká dodržování zásady subsidiarity⁹ včetně dodržení zásadních požadavků stanovených v čl. 5 odst. 3 Smlouvy o EU a procesních požadavků stanovených v protokolu č. 2¹⁰.
9. Rada proto může Evropský parlament požádat o další odůvodnění návrhu. V konečném důsledku náleží Radě coby autorovi legislativního aktu, který má být přijat, aby zajistila soulad tohoto aktu se zásadami subsidiarity a proporcionality.

⁸ Pět vnitrostátních parlamentů – irský parlament (dokument 12148/22), švédský parlament (Riksdagen) (dokument 10652/22), senát Nizozemského království (dokument 12153/22), dolní komora parlamentu Nizozemského království (dokument 12266/22) a dánský parlament (Folketinget) (dokument 12267/22) – vydaly odůvodněná stanoviska podle článku 6 protokolu č. 2, která je EP povinen zohlednit v souladu s čl. 7 odst. 1 protokolu č. 2.

⁹ Viz např. rozsudek ze dne 9. října 2001, Polsko v. Parlament a Rada, C-377/98, EU:C:2001:523, body 30 až 33, rozsudek ze dne 10. prosince 2002, British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, body 180 až 183, rozsudek ze dne 12. července 2005, Alliance for Natural Health, (C-154/04 a C-155/04, EU:C:2005:449, body 104 a 108).

¹⁰ Rozsudek ze dne 4. května 2016, Polsko v. Parlament a Rada, C-358/14, EU:C:2016:323, bod 113.

10. V této souvislosti je třeba poznamenat, že některá ustanovení návrhu EP, například ustanovení článku 10 týkající se výběru kandidátů, a tedy i předvolební fáze, překračují rámec přijetí „ustanovení nezbytných pro volbu“ poslanců EP ve smyslu čl. 223 odst. 1 Smlouvy o fungování EU. U těchto pravidel je třeba dále prokázat dostatečnou vazbu na volební postup¹¹ a Rada by měla EP vyzvat, aby v tomto ohledu poskytl nezbytné odůvodnění.

IV. FORMA AKTU A SOULAD SE ZÁSADOU PROPORCIONALITY

11. Ustanovení čl. 5 odst. 4 prvního pododstavce Smlouvy o EU stanoví, že „*podle zásady proporcionality nepřekročí obsah ani forma činnosti Unie rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Smluv.*“
12. Úvodem je třeba připomenout, že Rada má při výkonu své pravomoci podle čl. 223 odst. 1 Smlouvy o fungování EU nejširší možný prostor pro uvážení a není vázána oblastí působnosti ani předmětem návrhu EP¹², a to i pokud jde o formu navrhovaného aktu. Ustanovení čl. 223 odst. 1 Smlouvy o fungování EU skutečně nespecifikuje druh právního aktu, který má být přijat, ale pouze stanoví, že Rada „*přijme nezbytná ustanovení.*“ V takovém případě čl. 296 první pododstavec Smlouvy o fungování EU stanoví, že orgány mají zvolit druh nástroje, tj. zda přijmout nařízení, směrnici, nebo rozhodnutí „*pro jednotlivé případy v souladu s platnými postupy a se zásadou proporcionality.*“

¹¹ Viz v tomto smyslu rovněž stanovisko právní služby Rady ze dne 15. března 2016, dokument 7038/16, bod 42.

¹² Viz stanovisko ze dne 15. března 2016, dokument 7038/16, body 7 a 8 s podrobnějšími argumenty.

13. V tomto ohledu je užitečné připomenout, že existuje odstupňování různých druhů nástrojů uvedených v článku 288 Smlouvy o fungování EU, pokud jde o jejich regulační intenzitu a naopak míru, do jaké omezují prostor pro uvážení členských států.

- a) Podle čl. 288 druhého pododstavce Smlouvy o fungování EU je nařízení závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech. Podle ustálené judikatury je nařízení automaticky součástí právního řádu členského státu, aniž by bylo nutné jej jakýmkoli způsobem provést¹³. Některá jeho ustanovení nicméně mohou pro své provádění vyžadovat přijetí prováděcích opatření členskými státy¹⁴. Soudní dvůr rozhodl, že nařízení mají vzhledem ke své povaze a funkci v systému pramenů práva Unie přímý účinek a jako taková mohou zakládat individuální práva, která musí vnitrostátní soudy chránit¹⁵.
- b) Ustanovení čl. 288 třetího pododstavce Smlouvy o fungování EU stanoví, že směrnice je závazná pro každý členský stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, ale volbu formy a prostředků ponechává vnitrostátním orgánům. Na rozdíl od nařízení tedy směrnice nejsou přímo použitelné ve vnitrostátních právních řádech členských států a musí být provedeny do vnitrostátního práva¹⁶. Podle ustálené judikatury se vztahuje povinnost členských států dosáhnout výsledku stanoveného ve směrnici, jakož i jejich povinnost podle čl. 4 odst. 3 Smlouvy o EU a článku 288 Smlouvy o fungování EU přijmout veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k zajištění splnění této povinnosti, na všechny orgány členských států v rozsahu jejich pravomocí, včetně soudních orgánů¹⁷. Ve všech případech, kdy se ustanovení směrnice zdají být bezpodmínečná a dostatečně přesná, mohou se jich jednotlivci dovolávat před vnitrostátními soudy vůči státu, který příslušnou směrnicí neprovedl¹⁸.

¹³ Rozsudek ze dne 14. července 2011, Bureau National Interprofessionnel du Cognac, C-4/10 a C-27/10, EU:C:2011:484, bod 66.

¹⁴ Rozsudek ze dne 15. června 2021, Facebook, C-645/19, EU:C:2021:48, body 109 a 110, jakož i uvedená judikatura.

¹⁵ Rozsudek ze dne 14. prosince 1971, Politi, 43/71, EU:C:1971:122, bod 9; rozsudek ze dne 17. května 1972, Leonesio, 93/71, EU:C:1972:39, body 5 a 22.

¹⁶ Rozsudek ze dne 6. května 1980, Komise v. Belgie, 102/79, EU:C:1980:120, bod 12.

¹⁷ Rozsudek ze dne 17. března 2021, UH, C-64/20, EU:C:2021:207, bod 31, a uvedená judikatura.

¹⁸ Rozsudek ze dne 24. listopadu 2011, ASNEF a FECEMED, C-468/10 a C-469/10, EU:C:2011:777, bod 51 a uvedená judikatura.

c) Podle čl. 288 čtvrtého pododstavce Smlouvy o fungování EU je rozhodnutí závazné v celém rozsahu. Pokud rozhodnutí uvádí, komu je určeno, je závazné pouze pro uvedené adresáty. Z toho vyplývá, že rozhodnutí není nutně určeno konkrétním osobám a může mít obecnou působnost. Orgány tak používají formu rozhodnutí při přijímání aktů na základě ustanovení Smlouvy, která nevyžadují použití určitého právního nástroje¹⁹ nebo pro svou vnitřní organizaci²⁰. Rozhodnutí určená členským státům jsou závazná pro všechny orgány dotčeného státu včetně justičních. Vnitrostátní soudy jsou proto na základě přednosti unijního práva povinny nepoužít žádná vnitrostátní ustanovení, která by mohla bránit provádění rozhodnutí²¹. Za určitých okolností mohou mít ustanovení rozhodnutí přímý účinek v tom smyslu, že se jich jednotlivci může dovolávat ve sporu s orgánem veřejné moci²². Za tímto účelem je třeba ověřit, zda povaha, souvislosti a znění dotčeného ustanovení mohou mít přímé účinky v právním vztahu mezi adresátem aktu a třetími osobami²³.

14. Volba mezi výše uvedenými právními nástroji se musí řídit zejména zásadou proporcionality, která vyžaduje, aby opatření byla „vhodná“ k dosažení svých cílů a nepřekračovala rámec toho, co je za tímto účelem „nezbytné“. Nabízí-li se volba mezi několika vhodnými opatřeními, je třeba zvolit to opatření, které je nejméně omezující, a způsobené nevýhody nesmějí být nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům²⁴.

¹⁹ Viz například rozhodnutí Rady (EU, Euratom) 2018/994 ze dne 13. července 2018, kterým se mění Akt o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách, Úř. věst. L 178, 16.7.2018, s. 1.

²⁰ Viz například rozhodnutí Rady 2009/937/EU ze dne 1. prosince 2009, kterým se přijímá jednací řád Rady, Úř. věst. L 325, 11.12.2009, s. 35, a rozhodnutí Rady 2013/488/EU ze dne 23. září 2013 o bezpečnostních pravidlech na ochranu utajovaných informací EU, Úř. věst. L 274, 15.10.2013, s. 1.

²¹ Rozsudek ze dne 21. května 1987, Albako, 249/85, EU:C:1987:245, bod 17; rozsudek ze dne 30. dubna 2020, D.Z. (C-584/18, EU:C:2020:324, body 49 až 63).

²² Rozsudek ze dne 21. května 1987, Albako, 249/85, EU:C:1987:245, bod 10.

²³ Rozsudek ze dne 6. října 1970, Grad, 9/70, EU:C:1970:78, bod 6.

²⁴ Viz např. rozsudek ze dne 30. dubna 2019, Itálie v. Rada, C-611/17, EU:C:2019:332, bod 55, a uvedená judikatura; rozsudek ze dne 3. prosince 2019, Česká republika v. Evropský parlament a Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 76 a uvedená judikatura.

15. Jak je uvedeno výše, čl. 223 odst. 1 Smlouvy o fungování EU umožňuje Radě, aby přijala ustanovení nezbytná pro volbu poslanců EP buď jednotným postupem ve všech členských státech, nebo podle zásad společných všem členským státům. Z těchto dvou možností vyplývají rozdíly v regulační intenzitě ustanovení přijatých na úrovni Unie.

- Pokud by se Rada rozhodla zavést jednotný postup, mohlo by být nejvhodnějším nástrojem nařízení. Jednotný postup ve všech členských státech pro volbu poslanců Evropského parlamentu skutečně vyžaduje vysoký stupeň harmonizace, které lze dosáhnout nařízením, a to s ohledem na jeho charakteristiku uvedenou výše v bodě 13 písm. a)²⁵.
- Pokud by naopak měla Rada omezit svůj regulační zásah na určení společných zásad, mohly by být vhodné méně intenzivní formy aktu, jako směrnice nebo rozhodnutí, neboť by ponechaly členským státům prostor, pokud jde o volbu formy a metod ke splnění společných zásad stanovených na úrovni Unie.

²⁵ Je však třeba poznamenat, že vzhledem k tomu, že čl. 223 odst. 1 Smlouvy o fungování EU výslovně umožňuje Radě stanovit jednotný postup, nelze tuto možnost předem vyloučit z důvodu zásady proporcionality.

16. Z článku 1 návrhu EP vyplývá, že jeho cílem je zavést ustanovení pro volby poslanců EP „v souladu s jednotným volebním postupem, pokud jde o celounijní volební obvod uvedený v článku 15, a se zásadami společnými všem členským státům.“ Avšak návrh EP v podstatě obsahuje kombinaci prvků jednotného postupu a společných zásad týkajících se jak celounijního volebního obvodu, tak vnitrostátních volebních obvodů.
- Ustanoveními, která stanoví prvky jednotného postupu, jsou například ustanovení týkající se práva volit (čl. 4 odst. 1 a 2), práva být volen (článek 5), sestavení seznamů voličů (článek 9), předkládání kandidátních listin (článek 11), volebního systému (článek 12), volebního dne (článek 19) a evropského volebního orgánu (článek 28).
 - Ustanoveními, která stanoví společné zásady, jež ponechávají členským státům určitý prostor pro splnění těchto zásad, jsou například ustanovení týkající se zamezení dvojímu hlasování (čl. 4 odst. 3), výkonu hlasovacího práva (článek 6), přístupnosti (článek 7) a opatření k zajištění spolehlivosti a utajení korespondenčního hlasování (čl. 8 odst. 1).
17. Ustanovení návrhu EP, která stanoví prvky jednotného postupu, zjevně převažují co do počtu i významu, takže se s ohledem na stávající znění jeví jako vhodná forma nařízení.

18. Při využití širokého prostoru pro uvážení však může Rada rovněž přijmout akt, který obsahuje kombinaci prvků jednotného postupu a prvků, které stanoví společné zásady a mění rovnováhu mezi těmito dvěma druhy prvků ve srovnání s rovnováhou, kterou navrhuje EP. Volba vhodného typu nástroje bude tedy v konečném důsledku záviset na jeho konečném obsahu a na úrovni regulační intenzity sledované normotvůrcem Unie. Důvody této volby by měly být uvedeny v bodech odůvodnění aktu, aby Soudní dvůr mohl provést svůj přezkum (viz výše bod 8 a uvedená judikatura).
19. Je třeba rovněž poznamenat, že na základě zásady přednosti práva Unie²⁶ činí přímo použitelné akty orgánů, zejména včetně nařízení a rozhodnutí určených členským státům, automaticky nepoužitelným jakékoli odporující ustanovení stávajícího vnitrostátního práva a brání přijetí nových vnitrostátních legislativních opatření v rozsahu, v jakém by byla neslučitelná s ustanoveními Unie²⁷. Podle ustálené judikatury vede zachování ustanovení neslučitelného s ustanovením unijního práva v právních předpisech členského státu k nejasnostem a nejistotě, pokud jde o možnosti jednotlivců dovolávat se práva Unie. Takové zachování proto znamená, že dotčený členský stát neplní povinnosti, které pro něj vyplývají ze Smlouvy²⁸. Kromě toho je třeba připomenout, že bez ohledu na druh právně závazného aktu Unie mají členské státy obecnou povinnost „*přijmout veškerá nezbytná vnitrostátní právní opatření k provedení právně závazných aktů Unie.*“ (čl. 291 odst. 1 Smlouvy o fungování EU).

²⁶ Viz rozsudek ze dne 15. července 1964, *Costa v. E.N.E.L.*, 6/64, EU:C:1964:66.

²⁷ Rozsudek ze dne 9. března 1978, *Simmenthal*, 106/77, EU:C:1978:49, bod 17.

²⁸ Rozsudek ze dne 18. ledna 2001, *Komise v. Itálie*, věc C-162/99, EU:C:2001:35, bod 33 a uvedená judikatura.

V. SLUČITELNOST CELOUNIJNÍHO VOLEBNÍHO OBVODU S ČL. 14 ODS. 2
SMLOUVY O EU

20. Podle 9. bodu odůvodnění návrhu EP „by měl být vytvořen celounijní volební obvod, v němž budou v čele kandidátních listin stát kandidáti na funkci předsedy Komise z každé politické „rodiny“, s cílem posílit demokratický a celoevropský charakter evropských voleb.“
21. Ustanovení čl. 12 odst. 1 návrhu EP stanoví, že každý volič disponuje dvěma hlasy: jedním pro zvolení poslanců EP ve vnitrostátních volebních obvodech a druhým pro zvolení poslanců EP v celounijním volebním obvodu.
22. Ustanovení čl. 15 odst. 1 návrhu EP zní takto:
- „Jeden volební obvod tvoří celé území Evropské unie, z něhož se při prvních volbách poslanců Evropského parlamentu po vstupu tohoto nařízení v platnost zvolí 28 poslanců Evropského parlamentu.*
- Pro následné volby poslanců Evropského parlamentu se velikost celounijního volebního obvodu určí rozhodnutím Evropské rady, kterým se stanoví složení Evropského parlamentu.“*
23. Nezávisle na otázce slučitelnosti navrhovaného celounijního volebního obvodu s čl. 14 odst. 2 prvním pododstavcem Smlouvy o EU, která bude zkoumána níže, je třeba nejprve poznamenat, že čl. 15 odst. 1 návrhu EP nerespektuje rozdělení pravomocí mezi Evropskou radou a Radou, jak je stanoveno ve Smlouvách.
24. Z ustanovení čl. 14 odst. 2 druhého pododstavce Smlouvy o EU vyplývá, že „Evropská rada přijme z podnětu Evropského parlamentu a po obdržení jeho souhlasu jednomyslně rozhodnutí, kterým stanoví složení Evropského parlamentu, při dodržení zásad uvedených v prvním pododstavci.“ Velikost celounijního volebního obvodu je faktorem, který má přímý vliv na složení EP, jelikož by určoval počet poslanců EP, jejichž mandáty nejsou přiděleny konkrétním členským státům. Stanovení velikosti celounijního volebního obvodu proto spadá do pravomoci Evropské rady, která jedná v souladu s postupem stanoveným v čl. 14 odst. 2 druhém pododstavci Smlouvy o EU.

25. Naproti tomu čl. 223 odst. 1 Smlouvy o fungování EU představuje právní základ pro to, aby Rada zvláštním legislativním postupem stanoveným v tomto článku přijala „*ustanovení nezbytná pro volbu jeho členů ve všeobecných a přímých volbách...*“. Podle tohoto ustanovení proto může Rada přijmout ustanovení o volebním postupu, včetně pravidel pro volbu poslanců EP v celounijním volebním obvodu, nemůže však určit velikost tohoto celounijního volebního obvodu, což je výsadou Evropské rady. Ustanovení čl. 15 odst. 1 návrhu EP by proto mělo být odpovídajícím způsobem změněno a Evropská rada by měla v souladu s čl. 14 odst. 2 druhým pododstavcem Smlouvy o EU včas přijmout nezbytné rozhodnutí, kterým určí velikost celounijního volebního obvodu. Ustanovení nezbytná pro volbu poslanců EP z celounijního volebního obvodu (čl. 15 odst. 2 až 13 návrhu EP) a všechna ostatní ustanovení návrhu EP, která se stejným způsobem vztahují na volbu poslanců EP ve vnitrostátních volebních obvodech i v celounijním volebním obvodu, nicméně správně vycházejí z čl. 223 odst. 1 Smlouvy o fungování EU.
26. Podle čl. 15 odst. 3 návrhu EP mohou všechny evropské volební subjekty ve smyslu článku 2 předkládat celounijní kandidátní listiny, které zahrnují počet kandidátů rovnající se počtu poslanců EP, kteří mají být zvoleni z celounijního volebního obvodu. Celounijní kandidátní listina je definována jako „*kandidátní listina podaná v celounijním volebním obvodu evropským volebním subjektem*“ (čl. 2 odst. 9 návrhu EP).
27. To vyvolává otázku slučitelnosti celounijního volebního obvodu s čl. 14 odst. 2 prvním pododstavcem Smlouvy o EU, což je otázka, kterou se EP zabýval ve svém legislativním usnesení, v němž prohlásil, že podle jeho názoru je se Smlouvou slučitelný²⁹.
28. Ustanovení čl. 14 odst. 2 prvního pododstavce Smlouvy o EU zní:
- „Evropský parlament se skládá ze zástupců občanů Unie. Jejich počet nesmí překročit sedm set padesát, nepočítaje předsedu. Zastoupení občanů je zajištěno poměrným sestupným způsobem, přičemž je stanovena minimální hranice šesti členů na členský stát. Žádnému členskému státu nesmí být přiděleno více než devadesát šest míst.“*

²⁹ Viz bod 19 legislativního usnesení EP.

29. Vzhledem k tomu, že toto ustanovení stanoví několik podmínek týkajících se složení EP, je vhodné přezkoumat každou z nich samostatně.

A) Zastoupení občanů Unie (první věta)

30. První věta čl. 14 odst. 2 prvního pododstavce Smlouvy o EU zní: „*Evropský parlament se skládá ze zástupců občanů Unie.*“³⁰ Toto ustanovení následuje po čl. 10 odst. 2 Smlouvy o EU, který stanoví, že „*občané* [tj. občané Unie ve smyslu článku 9 Smlouvy o EU a čl. 20 odst. 1 Smlouvy o fungování EU)] *jsou na úrovni Unie přímo zastoupeni v Evropském parlamentu.*“ Obě ustanovení nahradila dřívější článek 189 Smlouvy o ES, který před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost stanovil, že EP se skládá ze „*zástupců lidu států sdružených ve Společenství.*“
31. S ohledem na tato ustanovení je zřejmé, že jak poslanci EP, kteří jsou voleni ve vnitrostátních volebních obvodech, tak poslanci, kteří mají být zvoleni v celounijním volebním obvodu, zastupují občany Unie. To potvrzuje čl. 12 odst. 2 návrhu EP, který stanoví, že poslanci EP „*jsou voleni jako zástupci občanů Unie podle zásad poměrného zastoupení ve vnitrostátních volebních obvodech a v celounijním volebním obvodu.*“ Z toho vyplývá, že ustanovení návrhu EP týkající se celounijní kandidátní listiny splňují podmínku stanovenou v první větě prvního pododstavce čl. 14 odst. 2 Smlouvy o EU, totiž že EP je složen ze „*zástupců občanů Unie*“.

³⁰ V tomto smyslu viz rovněž rozsudek ze dne 6. října 2021, *Rivière a další v. Parlament*, T-88/20, EU:T:2021:664, bod 49.

B) Celkem nejvýše 751 poslanců EP (druhá věta)

32. Druhá věta prvního pododstavce čl. 14 odst. 2 Smlouvy o EU vyžaduje, že počet poslanců EP „*nesmí překročit sedm set padesát, nepočítaje předsedu*“.
33. Vzhledem k tomu, že EP má v současné době 705 poslanců, může Evropská rada rozhodnout, že nejvýše 46 poslanců EP bude zvoleno z celounijního volebního obvodu. Počet 28 poslanců EP, kteří mají být podle návrhu EP zvoleni z uvedené kandidátní listiny, by tedy nepřekročil celkový limit 751 poslanců. Bude samozřejmě na Evropské radě, které v souladu s čl. 14 odst. 2 druhým pododstavcem Smlouvy o EU náleží pravomoc stanovit velikost celounijního volebního obvodu, aby ve svém budoucím rozhodnutí zajistila dodržení této podmínky.

C) Zastoupení občanů musí být poměrně sestupné, s minimální hranicí 6 členů na členský stát, přičemž žádnému členskému státu nesmí být přiděleno více než 96 míst (třetí a čtvrtá věta)

34. V čl. 14 odst. 2 prvním pododstavci třetí a čtvrté větě Smlouvy o EU se stanoví, že „*zastoupení občanů je zajištěno poměrným sestupným způsobem, přičemž je stanovena minimální hranice šesti členů na členský stát. Žádnému členskému státu nesmí být přiděleno více než devadesát šest míst.*“

35. Zásady pro uplatňování čl. 14 odst. 2 Smlouvy o EU jsou stanoveny v článku 1 rozhodnutí Evropské rady (EU) 2018/937 ze dne 28. června 2018, kterým se stanoví složení EP³¹, takto:

- „– *přídělení míst v Evropském parlamentu plně využije minimální a maximální počet, který stanoví Smlouva o EU, aby toto rozdělení co nejlépe odráželo počet obyvatel jednotlivých členských států,*
- *poměrně sestupným zastoupením se rozumí: poměr mezi počtem obyvatel a počtem míst jednotlivých členských států před zaokrouhlením na celá čísla se liší v závislosti na lidnatosti jednotlivých států tak, aby každý poslanec Evropského parlamentu z lidnatějšího členského státu zastupoval více občanů než poslanec Evropského parlamentu z méně lidnatého státu a naopak aby platilo, že čím je členský stát lidnatější, tím má nárok na více míst v Evropském parlamentu,*
- *rozdělení míst v Evropském parlamentu odráží demografický vývoj v členských státech.*“

³¹ Úř. věst. L 164, 2.7.2018, s. 1.

36. Ustanovení čl. 15 odst. 9 a 10 návrhu EP stanoví systém, který má na celounijních kandidátních listinách zajistit rovnováhu mezi třemi skupinami členských států určenými na základě počtu jejich obyvatel.³² Za předpokladu, že by celounijní volební obvod měl 28 křesel, čl. 15 odst. 10 návrhu EP stanoví, že má být odlišné pořadí kandidátů pobývajících v kterémkoli členském státě v každé z uvedených tří skupin členských států až do místa kandidátní listiny číslo 14, což by s největší pravděpodobností byl de facto maximální počet poslanců EP zvolených na každé kandidátní listině. Jak dokládá příloha II návrhu EP, zajistí se tak spravedlivé rozdělení křesel mezi tři skupiny členských států: skupina pěti nejlidnatějších členských států (skupina A s počtem obyvatel od 37,9 do 83,1 milionu), skupina deseti středně velkých členských států (skupina B s počtem obyvatel od 6,9 milionu do 19,3 milionu) a skupina dvanácti menších členských států (skupina C s počtem obyvatel od 0,5 do 5,8 milionu).
37. Cílem tohoto systému je zajistit geografickou vyváženost mezi poslanci EP zvolenými v celounijním volebním obvodu, respektuje však rovněž zásadu sestupně poměrného zastoupení. Ustanovení čl. 14 odst. 2 prvního pododstavce Smlouvy o EU, jak je upřesněno v čl. 1 druhé odrážce rozhodnutí Evropské rady 2018/937, totiž tuto zásadu nedefinuje přesně matematicky; jeho cílem je v podstatě pouze zajistit smysluplný vztah mezi počtem obyvatel každého členského státu a počtem poslanců EP zastupujících občany v každém členském státě, který bude odrážet demografický vývoj v členských státech.

³² Tento systém v podstatě předpokládá, že celounijní kandidátní listiny budou rozděleny do oddílů o třech místech. Každé z těchto tří míst se vyplní jedním kandidátem pocházejícím z každé ze tří skupin členských států definovaných v příloze I na základě počtu obyvatel dotčených členských států. Pořadí kandidátů pobývajících v kterémkoli členském státě v každé ze tří skupin členských států uvedených v příloze I je v každém oddílu listiny se třemi místy odlišné až do místa listiny č. 14. Je tedy možné, že kandidáti v každém z těchto oddílů budou pocházet z téhož členského státu v rámci skupiny dotčených členských států (A, B a C). Od místa listiny č. 15 do místa listiny č. 28 neplatí žádná omezení, pokud jde o pořadí kandidátů v každém oddíle o třech místech. Tato čísla by samozřejmě musela být upravena, pokud by Evropská rada rozhodla o jiné velikosti celounijního volebního obvodu.

38. Systém navržený Evropským parlamentem takovýto smysluplný vztah zřejmě skutečně zajišťuje. Systém popsaný výše v bodě 36 totiž zaručuje, že poslanci EP zvolení v celounijním volebním obvodu, kteří pobývají v jednom z pěti nejlidnatějších členských států (skupina A), budou zastupovat více občanů než poslanci pobývající v deseti středně velkých členských státech (skupina B), kteří budou zase zastupovat více občanů než poslanci z dvanácti menších členských států (skupina C), a splňuje tak první podmínku stanovenou v čl. 1 druhé odrážce rozhodnutí Evropské rady 2018/937. Na druhé straně tento systém rovněž zajišťuje, že mezi poslanci EP zvolenými v celounijním volebním obvodu budou ve větším počtu zastoupeni ti, kteří pobývají v lidnatějších členských státech, než ti, kteří pobývají v méně v lidnatých členských státech, což věcně splňuje druhou podmínku stanovenou v čl. 1 druhé odrážce rozhodnutí Evropské rady 2018/937. Kromě toho EP předpokládá, že počet poslanců EP, kteří mají být zvoleni v celounijním volebním obvodu, by byl relativně malý (28 z celkového počtu 733 poslanců EP). Užitečný účinek zásady sestupně poměrného zastoupení stanovené v čl. 14 odst. 2 prvním pododstavci Smlouvy o EU je tedy zachován.
39. V každém případě bude na Evropské radě, která rozhodnutím přijatým jednomyslně z podnětu Evropského parlamentu a s jeho souhlasem v souladu s čl. 14 odst. 2 druhým pododstavcem Smlouvy o EU stanoví takový počet poslanců EP, kteří mají být zvoleni v celounijním volebním obvodu, který podle jejího názoru respektuje zásady uvedené v čl. 14 odst. 2 prvním pododstavci Smlouvy o EU, a v případě potřeby odpovídajícím způsobem upraví zásady uplatňování tohoto ustanovení stanovené v článku 1 rozhodnutí Evropské rady 2018/937.

40. Je třeba rovněž poznamenat, že stejně jako je tomu již v případě vnitrostátních volebních obvodů, kritériem pro zařazení kandidátů na celounijní kandidátní listiny do určitého členského státu není státní příslušnost, nýbrž bydliště (viz čl. 20 odst. 2 písm. b) Smlouvy o fungování EU a čl. 15 odst. 10 návrhu EP). Cílem zřízení oddílů se třemi místy je zajistit řádné zastoupení občanů, kteří hlasují v členských státech s různým počtem obyvatel, aniž by bylo předem pevně určeno pořadí kandidáta s bydlištěm v daném členském státě na seznamu. Každému evropskému volebnímu subjektu přísluší stanovit pořadí na kandidátní listině v rámci každého oddílu se třemi místy na své celounijní kandidátní listině (viz čl. 15 odst. 10 návrhu EP).
41. Zbývá posoudit, zda je zavedení celounijního volebního obvodu slučitelné s čl. 14 odst. 2 prvním pododstavcem čtvrtou větou Smlouvy o EU, podle níž „*žádnému členskému státu nesmí být přiděleno více než devadesát šest míst*“.
42. Za tímto účelem je třeba vykládat čl. 14 odst. 2 první a čtvrtou větu prvního pododstavce Smlouvy o EU společně.
43. První věta prvního pododstavce čl. 14 odst. 2 Smlouvy o EU stanoví, že „*Evropský parlament se skládá ze zástupců občanů Unie*“, což je, jak je uvedeno výše (body 30 a 31), dodrženo jak ve vztahu k poslancům EP voleným ve vnitrostátních volebních obvodech, tak i k poslancům voleným v celounijním volebním obvodu.
44. Dále je třeba pojem „*přidělení*“ míst členským státům použitý v čl. 14 odst. 2 čtvrté větě prvního pododstavce Smlouvy o EU vykládat v tom smyslu, že existuje záruka, že každý členský stát má nezávisle na výsledku voleb právo na předem stanovený počet poslanců EP s bydlištěm v tomto členském státě. Tato záruka je každému členskému státu poskytnuta prostřednictvím článku 3 rozhodnutí Evropské rady 2018/937 přijatého na základě čl. 14 odst. 2 druhého pododstavce Smlouvy o EU, které pro každý členský stát stanoví počet poslanců EP, který mu je přidělen.

45. V rámci systému navrženého Evropským parlamentem pro volbu poslanců EP v celounijním volebním obvodu však k žádnému takovému přidělení pro každý členský stát nedochází.

- Za prvé není uvedený systém založen na kritériu bydliště kandidáta v konkrétním členském státě, ale na kritériu jeho bydliště v kterémkoli z členských států, které patří do jedné ze tří skupin členských států definovaných v příloze I návrhu EP.
- Za druhé má každý evropský volební subjekt volnost stanovit pořadí na kandidátní listině v rámci každého oddílu se třemi místy na své celounijní kandidátní listině (viz čl. 15 odst. 10 návrhu EP).
- Za třetí se rozdělení mandátů na celounijních kandidátních listinách na základě souhrnných výsledků v celounijním volebním obvodu má provádět v souladu s D'Hondtovou metodou (čl. 15 odst. 12 návrhu EP).

46. Ze všech těchto důvodů není možné předem určit počet poslanců EP s bydlištěm v daném členském státě, kteří budou zvoleni v celounijním volebním obvodu. Čtvrtá věta prvního pododstavce čl. 14 odst. 2 Smlouvy o EU týkající se rozdělení míst jednotlivým členským státům tedy nemůže být vykládána tak, že se vztahuje na poslance EP zvolené v celounijním volebním obvodu, ale pouze na poslance EP zvolené ve vnitrostátních volebních obvodech, protože místa jsou přidělována konkrétním členským státům pouze ve vztahu k těmto poslancům EP.
47. Tento závěr potvrzuje i čl. 27 odst. 2 a 6 návrhu EP, podle něhož mají být volná místa poslanců EP zvolených v celounijním volebním obvodu obsazena dalším kandidátem na kandidátní listině, na níž byl poslanec EP, jehož místo se uvolnilo, původně zvolen, v souladu s daným pořadím. Nový poslanec EP tedy zpravidla nebude mít bydliště ve stejném členském státě jako poslanec EP, jehož mandát skončil.
48. S ohledem na výše uvedené skutečnosti se zdá, že vytvoření celounijní kandidátní listiny na základě návrhu EP dodržuje podmínky stanovené v čl. 14 odst. 2 prvním pododstavci třetí a čtvrté větě Smlouvy o EU. Normotvůrce by však mohl považovat za vhodné zdokonalit znění článku 15 návrhu EP, například s cílem posílit zeměpisnou rovnováhu mezi poslanci EP, kteří mají být zvoleni v celounijním volebním obvodu.

VI. POSTUP S URČENÍM VEDOUČÍCH KANDIDÁTŮ

49. V 8. a 9. bodu odůvodnění svého návrhu předkládá EP postup určení vedoucích kandidátů s cílem vybrat budoucího předsedu Komise, což EP spojuje se zřízením celounijního volebního obvodu. Z těchto bodů odůvodnění v podstatě vyplývá, že by celounijní kandidátní listiny sestavené evropskými volebními subjekty měl vést kandidát každé politické rodiny na předsedu Komise, který by měl mít možnost reprezentovat ve všech členských státech společný volební program. Na základě politické dohody mezi evropskými politickými subjekty by měl být vedoucí kandidát, jehož evropský politický subjekt získal celkově nejvyšší počet křesel, nejprve pověřen vytvořením koaliční většiny v nově zvoleném Parlamentu, pokud jde o jmenování kandidáta na předsedu Komise. Dále by „*za účelem informování o procesu nominace [...] měl předseda Evropské rady konzultovat uvedené vedoucí představitele evropských politických subjektů a parlamentních skupin. Proces výběru vedoucího kandidáta by mohl být formalizován politickou dohodou mezi evropskými politickými subjekty a interinstitucionální dohodou mezi Parlamentem a Evropskou radou.*“ (viz 8. bod odůvodnění).
50. Tyto body odůvodnění nejsou doprovázeny odpovídajícími ustanoveními v normativní části navrhovaného nařízení. Je zřejmé, že pokud by byly Radou přijaty, byly by vykládány jako vyjádření politického přijetí procesu navrženého EP ze strany Rady. Tento proces je však z právního hlediska velmi problematický, a to z následujících důvodů.
51. Ustanovení čl. 17 odst. 7 prvního pododstavce Smlouvy o EU zní:

„S přihlédnutím k volbám do Evropského parlamentu a po náležitých konzultacích navrhne Evropská rada kvalifikovanou většinou Evropskému parlamentu kandidáta na funkci předsedy Komise. Tohoto kandidáta zvolí Evropský parlament většinou hlasů všech svých členů. Nezíská-li potřebnou většinu, navrhne Evropská rada do jednoho měsíce kvalifikovanou většinou nového kandidáta, kterého zvolí Evropský parlament stejným postupem.“

52. Toto ustanovení je upřesněno v prohlášení č. 11³³, podle něhož „*před rozhodnutím Evropské rady*“ zástupci EP a Evropské rady „*povedou nezbytné konzultace v rámci, který považují za nejvhodnější*“. Tyto konzultace „*se zaměří na profil kandidátů na funkci předsedy Komise, přičemž se přihlédne k volbám do Evropského parlamentu v souladu s čl. 17 odst. 7 prvním pododstavcem (...)*“. V prohlášení č. 6³⁴ se kromě toho uvádí, že „*při výběru osob vyzvaných k vykonávání funkcí předsedy Evropské rady, předsedy Komise a vysokého představitele Unie (...) se vezme náležitě v úvahu nezbytnost respektování zeměpisné a demografické rozmanitosti Unie a jejích členských států.*“
53. Z toho za prvé vyplývá, že je na Evropské radě, aby EP navrhla kandidáta na předsedu Komise. Rada nemá v tomto procesu žádnou roli, a proto nemůže prostřednictvím aktu přijatého na základě čl. 223 odst. 1 Smlouvy o EU prostřednictvím bodů odůvodnění přijmout politické závazky týkající se záležitostí, které Smlouva vyhrazuje Evropské radě.
54. Za druhé v rámci stanoveném čl. 17 odst. 7 Smlouvy o EU a prohlášeními č. 6 a 11 (viz bod 52 výše) má Evropská rada při výběru kandidáta na předsedu Komise široký prostor pro uvážení. Zavedení nebo posílení postupu s určením vedoucích kandidátů, jak navrhuje EP, by však tento prostor pro uvážení značně omezilo, ne-li zrušilo. Skutečnost, že od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost má EP předsedu Komise „*volit*“, a nikoli již „*schvalovat*“, musí být chápána jako vyjádření politického rozměru vztahů mezi EP a Komisí, nemá však žádné důsledky pro úlohu a výsady Evropské rady v postupu jmenování předsedy Komise³⁵.
55. Z výše uvedených skutečností vyplývá, že by zamýšlený postup s určením vedoucích kandidátů na úkor Evropské rady zásadně změnil ústavní uspořádání Unie a institucionální rovnováhu zakotvenou ve Smlouvách. 8. a 9. bod odůvodnění návrhu EP by proto měly být vypuštěny.

³³ Připojeno k závěrečnému aktu mezivládní konference, která přijala Lisabonskou smlouvu.

³⁴ Připojeno k závěrečnému aktu mezivládní konference, která přijala Lisabonskou smlouvu.

³⁵ Viz v tomto smyslu rovněž stanovisko právní služby Rady ze dne 15. března 2016, dokument 7038/16, body 27 až 31.

VII. ZÁVĚRY

56. Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem se právní služba Rady domnívá, že:

- a) akt, který má být přijat podle čl. 223 odst. 1 Smlouvy o fungování EU, zjevně spadá do výkonu pravomoci Unie týkající se jejího fungování, kterou může z povahy věci vykonávat pouze sama Unie; nicméně vzhledem k tomu, že návrh EP nestanoví zcela jednotný volební postup, ale stanoví rovněž určité společné zásady, je nezbytné dostatečně odůvodnit rozhodnutí normotvůrce, pokud jde o intenzitu jeho regulačního zásahu;
- b) navrhovaný celounijní volební obvod je slučitelný s čl. 14 odst. 2 prvním pododstavcem Smlouvy o EU;
- c) 8. a 9. bod odůvodnění návrhu EP týkající se postupu určení vedoucího kandidáta pro výběr budoucího předsedy Komise by na úkor Evropské rady zásadně změnily ústavní uspořádání Unie a institucionální rovnováhu zakotvenou ve Smlouvách, a měly by být tudíž vypuštěny.