



Βρυξέλλες, 14 Οκτωβρίου 2022
(OR. en)

13586/22

LIMITE

JUR 648
AG 127
INST 376
PE 122

ΓΝΩΜΗ ΤΗΣ ΝΟΜΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ ¹

Αποστολέας: Νομική Υπηρεσία

Θέμα: Η πρόταση εκλογικού νομοθετήματος — Συμβατότητα με τις Συνθήκες

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Κατά τις συνεδριάσεις της την 1η Ιουνίου και στις 15 Ιουλίου 2022, η Ομάδα «Γενικές υποθέσεις» εξέτασε την πρόταση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για κανονισμό του Συμβουλίου για την εκλογή των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με άμεση καθολική ψηφοφορία, η οποία εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στις 3 Μαΐου 2022² (στο εξής: πρόταση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου), και ζήτησε από τη Νομική Υπηρεσία του Συμβουλίου (στο εξής: Νομική Υπηρεσία) να εξετάσει τη συμβατότητα της εν λόγω πρότασης με τις Συνθήκες.

¹ Στο παρόν έγγραφο περιέχονται νομικές γνωμοδοτήσεις που προστατεύονται δυνάμει του άρθρου 4 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 30ής Μαΐου 2001 για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, και δεν έχουν δημοσιοποιηθεί από το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το Συμβούλιο επιφυλάσσεται παντός νομίμου δικαιώματός του σε περίπτωση μη εξουσιοδοτημένης δημοσίευσής του.

² Πρόταση για κανονισμό του Συμβουλίου σχετικά με την εκλογή των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με άμεση καθολική ψηφοφορία, την κατάργηση της απόφασης (76/787/ΕΚΑΧ, ΕΟΚ, Ευρατόμ) του Συμβουλίου και της πράξης περί εκλογής των μελών στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με άμεση και καθολική ψηφοφορία που προσαρτάται σε αυτή την απόφαση (έγγραφο 9333/22).

2. Ανταποκρινόμενη στο αίτημα αυτό, η Νομική Υπηρεσία προβαίνει, με την παρούσα γνωμοδότηση, στην εκτίμηση των κύριων νομικών ζητημάτων που θέτει η πρόταση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, δηλαδή τον σεβασμό της αρχής της επικουρικότητας και της αρχής της αναλογικότητας, καθώς και το αν συνάδουν με τις Συνθήκες η θέσπιση μιας εκλογικής περιφέρειας σε επίπεδο Ένωσης σύμφωνα με το άρθρο 14 παράγραφος 2 της ΣΕΕ και η διαδικασία των κορυφαίων υποψηφίων. Κατά τα λοιπά, η Νομική Υπηρεσία παραπέμπει ειδικότερα στη γνώμη που εξέδωσε στις 15 Μαρτίου 2016³ σχετικά με την πρόταση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 11ης Νοεμβρίου 2015, για απόφαση του Συμβουλίου για την τροποποίηση της πράξης περί της εκλογής των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με άμεση και καθολική ψηφοφορία⁴, η οποία, παρά το γεγονός ότι στην παρούσα πρόταση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου έχουν εισαχθεί ορισμένες αλλαγές σε σύγκριση με την πρόταση του 2015, εξακολουθεί να παραμένει επίκαιρη, ιδίως όσον αφορά τα άρθρα 3 και 10 της υφιστάμενης πρότασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τις εθνικές διατάξεις και τις αρχές επιλογής υποψηφίων⁵, καθώς και το άρθρο 6 της υφιστάμενης πρότασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την άσκηση του δικαιώματος ψήφου⁶. Επιπλέον, η Νομική Υπηρεσία θα επανέλθει, κατά περίπτωση, σε άλλα νομικά ζητήματα που ενδέχεται να ανακύψουν κατά τη διάρκεια της συζήτησης σχετικά με την πρόταση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

II. ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

3. Το σχέδιο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου βασίζεται στο άρθρο 223 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ, σύμφωνα με το οποίο:

«Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο καταρτίζει σχέδιο για τη θέσπιση των αναγκαίων διατάξεων με στόχο την εκλογή των μελών του με άμεση και καθολική ψηφοφορία κατά ενιαία διαδικασία σε όλα τα κράτη μέλη ή σύμφωνα με κοινές αρχές όλων των κρατών μελών.

Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομόφωνα σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία και μετά από την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το οποίο αποφασίζει με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν, θεσπίζει τις αναγκαίες διατάξεις. Οι διατάξεις αυτές τίθενται σε ισχύ μετά την έγκρισή τους από τα κράτη μέλη, σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς κανόνες τους.»

³ Έγγραφο 7038/16.

⁴ Έγγραφο 14743/15.

⁵ Βλ. σημεία 40 έως 52 του εγγράφου 7038/16.

⁶ Βλ. σημεία 61 έως 65 του εγγράφου 7038/16.

III. ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗ ΜΕ ΤΗΝ ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΟΤΗΤΑΣ

4. Κατά το άρθρο 5 παράγραφος 3 πρώτο εδάφιο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, *«σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, στους τομείς οι οποίοι δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Ένωση παρεμβαίνει μόνο εφόσον και κατά τον βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη, τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, μπορούν όμως, λόγω της κλίμακας ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης»*.
5. Το άρθρο 223 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ παρέχει τη δυνατότητα στο Συμβούλιο, με την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, να θεσπίζει τις αναγκαίες διατάξεις για την εκλογή των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, είτε κατά ενιαία διαδικασία σε όλα τα κράτη μέλη είτε σύμφωνα με κοινές αρχές όλων των κρατών μελών. Δεδομένου ότι τόσο η ενιαία διαδικασία όσο και οι κοινές αρχές όλων των κρατών μελών μπορούν εξ ορισμού να θεσπιστούν μόνο σε επίπεδο Ένωσης, η πράξη που εκδίδεται δυνάμει του άρθρου 223 παράγραφος 1 της ΣΕΕ εμπίπτει αδιαμφισβήτητα στην άσκηση αρμοδιότητας της Ένωσης σχετικής με τη λειτουργία της, η οποία, ως εκ της φύσεώς της, μπορεί να ασκηθεί μόνο από την ίδια την Ένωση, με αποτέλεσμα να μην εφαρμόζονται η αρχή της επικουρικότητας και το πρωτόκολλο αριθ. 2 σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας (πρωτόκολλο αριθ. 2)⁷.
6. Τούτου λεχθέντος, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο φαίνεται να αποδέχεται ότι τυγχάνει εφαρμογής η αρχή της επικουρικότητας, καθώς επιβεβαιώνει, με μια γενική διατύπωση, ότι η πρότασή του συνάδει με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας (αιτιολογική σκέψη 23 της πρότασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου). Πράγματι, στον βαθμό που η πρόταση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου δεν προβλέπει πλήρως ενιαία εκλογική διαδικασία αλλά θεσπίζει ορισμένες κοινές αρχές (βλ. σημείο 16 κατωτέρω), οι οποίες πρέπει να συμπληρώνονται σε ορισμένες περιπτώσεις από εθνικές διατάξεις (όπως επισημαίνεται στο άρθρο 3 παράγραφος 1 της ίδιας της πρότασης), κρίνεται αναγκαία η αιτιολόγηση των επιλογών του νομοθέτη όσον αφορά την ένταση της ρυθμιστικής παρέμβασής του, με την κατ' ουσίαν εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

⁷ Βλ., στο πνεύμα αυτό, απόφαση της 16ης Φεβρουαρίου 2022, Πολωνία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-157/21, EU:C:2022:98, σκέψη 241.

7. Για τον σκοπό αυτό, το άρθρο 5 του πρωτοκόλλου αριθ. 2 απαιτεί από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να αιτιολογεί το σχέδιο νομοθετικής πράξης του σε σχέση με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας μέσω εμπεριστατωμένης έκθεσης, «[που στηρίζεται] σε ποιοτικούς και, οσάκις είναι δυνατόν, σε ποσοτικούς δείκτες.» Η πρόταση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου θα πρέπει επίσης να περιλαμβάνει «στοιχεία εκτίμησης των δημοσιονομικών επιπτώσεων της πράξης» και «[να λαμβάνει] δεόντως υπόψη την ανάγκη το τυχόν οικονομικό ή διοικητικό βάρος που βαρύνει την Ένωση, τις εθνικές κυβερνήσεις, τις περιφερειακές ή τοπικές αρχές, τους οικονομικούς φορείς και τους πολίτες να είναι το ελάχιστο δυνατό και ανάλογο προς τον επιδιωκόμενο στόχο».
8. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν έχει υποβάλει μια τέτοια εμπεριστατωμένη έκθεση, η οποία, ωστόσο, κρίνεται ουσιώδης ώστε να μπορέσουν το Συμβούλιο και τα εθνικά κοινοβούλια των κρατών μελών⁸ να κρίνουν αν τηρείται η αρχή της επικουρικότητας και, σε τελική ανάλυση, ώστε το Δικαστήριο να διενεργήσει τον έλεγχο του κύρους της πράξης, ο οποίος εκτείνεται στην τήρηση της αρχής της επικουρικότητας⁹, συμπεριλαμβανομένης της τήρησης τόσο των ουσιαστικών απαιτήσεων που ορίζονται στο άρθρο 5 παράγραφος 3 της ΣΕΕ όσο και των διαδικαστικών απαιτήσεων που ορίζονται στο πρωτόκολλο αριθ. 2¹⁰.
9. Ως εκ τούτου, το Συμβούλιο μπορεί να ζητήσει από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πρόσθετη αιτιολόγηση της πρότασης. Τούτου λεχθέντος, εναπόκειται τελικά στο Συμβούλιο, ως συντάκτη της νομοθετικής πράξης που πρόκειται να εκδοθεί, να διασφαλίσει την τήρηση των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας στην εν λόγω πράξη.

⁸ Πέντε εθνικά κοινοβούλια —το Κοινοβούλιο της Ιρλανδίας (έγγραφο 12148/22), το Κοινοβούλιο της Σουηδίας (Riksdagen) (έγγραφο 10652/22), η Γερουσία του Βασιλείου των Κάτω Χωρών (έγγραφο 12153/22), η Βουλή των Αντιπροσώπων του Βασιλείου των Κάτω Χωρών (έγγραφο 12266/22) και το Κοινοβούλιο της Δανίας (Folketinget) (έγγραφο 12267/22)— εξέδωσαν αιτιολογημένες γνώμες δυνάμει του άρθρου 6 του πρωτοκόλλου αριθ. 2, τις οποίες το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υποχρεούται να λάβει υπόψη σύμφωνα με το άρθρο 7 παράγραφος 1 του πρωτοκόλλου αριθ. 2.

⁹ Βλ. απόφαση της 9ης Οκτωβρίου 2001, Κάτω Χώρες κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-377/98, EU:C:2001:523, σκέψεις 30 έως 33· απόφαση της 10ης Δεκεμβρίου 2002, British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco, C- 491/01, EU:C:2002:741, σκέψεις 180 έως 183· απόφαση της 12ης Ιουλίου 2005, Alliance for Natural Health, C-154/04 και C-155/04, EU:C:2005:449, σκέψεις 104 έως 108.

¹⁰ Απόφαση της 4ης Μαΐου 2016, Πολωνία κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-358/14, EU:C:2016:323, σκέψη 113.

10. Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να σημειωθεί ότι ορισμένες διατάξεις της πρότασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, όπως εκείνες του άρθρου 10 σχετικά με την επιλογή υποψηφίων και, ως εκ τούτου, την προεκλογική περίοδο, δεν περιορίζονται στη θέσπιση των «αναγκαίων διατάξεων με στόχο την εκλογή» των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου κατά την έννοια του άρθρου 223 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ. Για τους εν λόγω κανόνες, πρέπει να αποδειχθεί περαιτέρω επαρκής σχέση με την εκλογική διαδικασία¹¹, και το Συμβούλιο θα πρέπει να καλέσει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να παράσχει την αναγκαία σχετική αιτιολόγηση.

IV. ΤΥΠΟΣ ΤΗΣ ΠΡΑΞΗΣ ΚΑΙ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗ ΜΕ ΤΗΝ ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑΣ

11. Το άρθρο 5 παράγραφος 4 της ΣΕΕ προβλέπει ότι *«σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, το περιεχόμενο και η μορφή της δράσης της Ένωσης δεν υπερβαίνουν τα απαιτούμενα για την επίτευξη των στόχων των Συνθηκών.»*
12. Θα πρέπει να υπενθυμιστεί εξ αρχής ότι το Συμβούλιο διαθέτει την ευρύτερη δυνατή διακριτική ευχέρεια κατά την άσκηση της αρμοδιότητάς του δυνάμει του άρθρου 223 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ και δεν δεσμεύεται από το πεδίο εφαρμογής ή το αντικείμενο της πρότασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου¹², μεταξύ άλλων όσον αφορά τον τύπο της προτεινόμενης πράξης. Εξάλλου, το άρθρο 223 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ δεν διευκρινίζει τον τύπο της πράξης προς έκδοση, περιοριζόμενο απλώς στη διάταξη ότι το Συμβούλιο *«θεσπίζει τις αναγκαίες διατάξεις»*. Στην περίπτωση αυτή, το άρθρο 296 πρώτο εδάφιο της ΣΛΕΕ, προβλέπει ότι τα θεσμικά όργανα επιλέγουν τον τύπο της πράξης, επιλέγουν δηλαδή αν θα εκδώσουν κανονισμό, οδηγία ή απόφαση, *«κατά περίπτωση, τηρώντας τις εφαρμοστέες διαδικασίες και την αρχή της αναλογικότητας»*.

¹¹ Βλ., στο πνεύμα αυτό, γνωμοδότηση της Νομικής Υπηρεσίας της 15ης Μαρτίου 2016, έγγραφο 7038/16, σημείο 42.

¹² Βλ. γνωμοδότηση της 15ης Μαρτίου 2016, έγγραφο 7038/16, σημεία 7 και 8, με εκτενέστερα επιχειρήματα.

13. Στο πλαίσιο αυτό, κρίνεται σκόπιμο να υπενθυμιστεί ότι υπάρχει διαβάθμιση μεταξύ των διαφορών τύπων των πράξεων που προβλέπονται στο άρθρο 288 της ΣΛΕΕ όσον αφορά την κανονιστική τους ένταση και, αντιστρόφως, όσον αφορά τον βαθμό στον οποίο περιορίζουν τα περιθώρια ελιγμών που διαθέτουν τα κράτη μέλη.
- α) Σύμφωνα με το άρθρο 288 δεύτερο εδάφιο της ΣΛΕΕ, ο κανονισμός είναι δεσμευτικός ως προς όλα τα μέρη του και ισχύει άμεσα στα κράτη μέλη. Κατά πάγια νομολογία, ένας κανονισμός ενσωματώνεται αυτοδικαίως στην έννομη τάξη ενός κράτους μέλους, χωρίς να είναι αναγκαίο να μεταφερθεί καθ' οιονδήποτε τρόπο στην εσωτερική έννομη τάξη του¹³. Εντούτοις, για την εφαρμογή ορισμένων από τις διατάξεις αυτές ενδέχεται να απαιτείται η λήψη μέτρων εφαρμογής από τα κράτη μέλη¹⁴. Το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι λόγω της φύσεως και της λειτουργίας τους στο πλαίσιο του συστήματος των πηγών του ενωσιακού δικαίου, όλοι οι κανονισμοί επάγονται άμεσα αποτελέσματα και μπορούν να γεννούν υπέρ των ιδιωτών δικαιώματα τα οποία τα εθνικά δικαστήρια υποχρεούνται να προστατεύουν¹⁵.
- β) Το άρθρο 288 τρίτο εδάφιο της ΣΛΕΕ προβλέπει ότι η οδηγία δεσμεύει κάθε κράτος μέλος στο οποίο απευθύνεται, όσον αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αλλά αφήνει την επιλογή του τύπου και των μέσων στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών. Ως εκ τούτου, σε αντίθεση με τους κανονισμούς, οι οδηγίες δεν ισχύουν άμεσα στα εθνικά νομικά συστήματα των κρατών μελών και πρέπει να μεταφερθούν στο εθνικό δίκαιο¹⁶. Κατά πάγια νομολογία, η υποχρέωση την οποία υπέχουν τα κράτη μέλη από συγκεκριμένη οδηγία προς επίτευξη του προβλεπόμενου από αυτήν αποτελέσματος και το καθήκον τους, βάσει του άρθρου 4 παράγραφος 3 της ΣΕΕ και του άρθρου 288 της ΣΛΕΕ, να λάβουν όλα τα γενικά ή ειδικά μέτρα που είναι κατάλληλα να διασφαλίσουν την εκπλήρωση της ως άνω υποχρέωσης δεσμεύουν όλες τις αρχές των κρατών μελών, περιλαμβανομένων και των δικαιοδοτικών αρχών, εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων τους¹⁷. Οσάκις οι διατάξεις μιας οδηγίας φαίνεται να είναι απαλλαγμένες αιρέσεων και αρκούντως ακριβείς, οι ιδιώτες μπορούν να τις επικαλούνται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων έναντι του κράτους, όταν το κράτος αυτό παρέλειψε να μεταφέρει την οδηγία στο εσωτερικό δίκαιο¹⁸.

¹³ Βλ. απόφαση της 14ης Ιουλίου 2011, Bureau National Interprofessionnel du Cognac, C-4/10 και C-27/10, EU:C:2011:484, σκέψη 66.

¹⁴ Απόφαση της 15ης Ιουνίου 2021, Facebook, C-645/19, EU:C:2021:48, σκέψεις 109 και 110 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

¹⁵ Απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 1971, Politi, 43/71, EU:C:1971:122, σκέψη 9· απόφαση της 17ης Μαΐου 1972, Leonasio, 93/71, EU:C:1972:39, σκέψεις 5 και 22.

¹⁶ Απόφαση της 6ης Μαΐου 1980, Επιτροπή κατά Βελγίου, 102/79, EU:C:1980:120, σκέψη 12.

¹⁷ Απόφαση της 17ης Μαρτίου 2021, UH, C-64/20, EU:C:2021:207, σκέψη 31 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία.

¹⁸ Απόφαση της 24ης Νοεμβρίου 2011, ASNEF και FECEMD, C-468/10 και C-469/10, EU:C:2011:777, σκέψη 51 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία.

γ) Κατά το άρθρο 288 τέταρτο εδάφιο της ΣΛΕΕ, η απόφαση είναι δεσμευτική ως προς όλα τα μέρη της. Όταν ορίζει αποδέκτες, είναι δεσμευτική μόνο για αυτούς. Εκ των ανωτέρω προκύπτει ότι η απόφαση δεν απευθύνεται κατ' ανάγκη σε συγκεκριμένα πρόσωπα και μπορεί να έχει γενικό περιεχόμενο. Στην πράξη, τα θεσμικά όργανα χρησιμοποιούν τη μορφή απόφασης όταν εκδίδουν πράξεις βάσει διατάξεων της Συνθήκης που δεν απαιτούν τη χρήση συγκεκριμένης νομικής πράξης¹⁹ ή για την εσωτερική τους οργάνωση²⁰. Οι αποφάσεις που απευθύνονται στα κράτη μέλη είναι δεσμευτικές για όλα τα θεσμικά όργανα του οικείου κράτους, συμπεριλαμβανομένου του δικαστικού σώματος. Ως εκ τούτου, τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν, βάσει της υπεροχής του δικαίου της Ένωσης, να μην εφαρμόζουν τις εθνικές διατάξεις που θα μπορούσαν να παρεμποδίσουν την εκτέλεση μιας απόφασης²¹. Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι διατάξεις μιας αποφάσεως μπορούν να παράγουν άμεσο αποτέλεσμα κατά την έννοια ότι τα άτομα μπορούν να την επικαλεσθούν στο πλαίσιο διαφοράς με κρατική αρχή²². Υπό την έννοια αυτή, πρέπει να εξετάζεται αν η φύση, η οικονομία και το γράμμα της διατάξεως για την οποία πρόκειται μπορούν να παραγάγουν άμεσα αποτελέσματα στις σχέσεις μεταξύ του αποδέκτη της πράξεως και τρίτων²³.

14. Η επιλογή μεταξύ των προαναφερόμενων νομικών πράξεων πρέπει να διέπεται ιδίως από την αρχή της αναλογικότητας, η οποία απαιτεί η δράση να είναι τόσο «κατάλληλη» για την επίτευξη των στόχων της όσο και να μην υπερβαίνει το «αναγκαίο» για τον σκοπό αυτό μέτρο. Όταν υφίσταται δυνατότητα επιλογής μεταξύ περισσότερων του ενός κατάλληλων μέτρων, πρέπει να επιλέγεται το λιγότερο επαχθές και ότι τα δυσμενή αποτελέσματα που προκαλούνται δεν πρέπει να είναι δυσανάλογα σε σχέση με τους επιδιωκόμενους σκοπούς²⁴.

¹⁹ Βλ. για παράδειγμα απόφαση (ΕΕ, Ευρατόμ) 2018/994 του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2018, για την τροποποίηση της πράξης περί εκλογής των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με άμεση και καθολική ψηφοφορία, ΕΕ L 178 της 16.7.2018, σ. 1-3.

²⁰ Βλ. για παράδειγμα απόφαση 2009/937/ΕΕ του Συμβουλίου, της 1ης Δεκεμβρίου 2009, για την έγκριση του εσωτερικού κανονισμού του Συμβουλίου, ΕΕ L 325 11.12.2009, σ. 35, και απόφαση 2013/488/ΕΕ του Συμβουλίου, της 23ης Σεπτεμβρίου 2013, σχετικά με τους κανόνες ασφαλείας για την προστασία των διαβαθμισμένων πληροφοριών της ΕΕ, ΕΕ L 274 της 15.10.2013, σ. 1.

²¹ Απόφαση της 21ης Μαΐου 1987, Albako, 249/85, EU:C:1987:245, σκέψη 17· απόφαση της 30ής Απριλίου 2020, D.Z., C-584/18, EU:C:2020:324, σκέψεις 49 έως 63.

²² Απόφαση της 21ης Μαΐου 1987, Albako, 249/85, EU:C:1987:245, σκέψη 10.

²³ Απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 1970, Grad, 9/70, EU:C:1970:78, σκέψη 6.

²⁴ Βλ. απόφαση της 30ής Απριλίου 2019, Ιταλία κατά Συμβουλίου, C-611/17, EU:C:2019:332, σκέψη 55 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία· απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 2019, Τσεχική Δημοκρατία κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-482/17, EU:C:2019:1035, σκέψη 76 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία.

15. Όπως εκτίθεται ανωτέρω, το άρθρο 223 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ επιτρέπει στο Συμβούλιο να θεσπίζει τις αναγκαίες διατάξεις με στόχο την εκλογή των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου κατά ενιαία διαδικασία σε όλα τα κράτη μέλη ή σύμφωνα με κοινές αρχές όλων των κρατών μελών. Οι δύο αυτές επιλογές συνεπάγονται διαφορές στην κανονιστική ένταση των διατάξεων που θεσπίζονται σε επίπεδο Ένωσης.
- Εάν το Συμβούλιο επιλέξει τη θέσπιση ενιαίας διαδικασίας, ο κανονισμός κρίνεται ενδεχομένως ως η πλέον κατάλληλη πράξη. Πράγματι, μια ενιαία διαδικασία σε όλα τα κράτη μέλη για την εκλογή των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου απαιτεί υψηλό βαθμό εναρμόνισης, ο οποίος μπορεί να επιτευχθεί καλύτερα με την έκδοση κανονισμού, δεδομένων των χαρακτηριστικών του, όπως αυτά εκτίθενται ανωτέρω [σημείο 13 στοιχείο α)]²⁵.
 - Αν, αντιστρόφως, το Συμβούλιο ήθελε να περιορίσει την κανονιστική του παρέμβαση στον ορισμό των κοινών αρχών, ενδεχομένως θα ήταν κατάλληλη η επιλογή ενός τύπου πράξης μικρότερης έντασης, όπως μια οδηγία ή μια απόφαση, καθώς θα κατέλειπαν στα κράτη μέλη περιθώριο όσον αφορά την επιλογή του τύπου και των μέσων για την επίτευξη των κοινών αρχών που κατοχυρώνονται σε ενωσιακό επίπεδο.

²⁵ Ωστόσο, θα πρέπει να σημειωθεί ότι, δεδομένου ότι το άρθρο 223 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ επιτρέπει ρητώς στο Συμβούλιο να θεσπίσει ενιαία διαδικασία, η δυνατότητα αυτή δεν μπορεί να αποκλειστεί a priori βάσει της αρχής της αναλογικότητας.

16. Από το άρθρο 1 της πρότασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου προκύπτει ότι αποσκοπεί στη θέσπιση των διατάξεων για τις εκλογές των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου *«σύμφωνα με ενιαία εκλογική διαδικασία όσον αφορά την εκλογική περιφέρεια της Ένωσης που αναφέρεται στο άρθρο 15 και με κοινές αρχές για όλα τα κράτη μέλη»*. Ωστόσο, στην ουσία, η πρόταση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου περιέχει ένα μείγμα στοιχείων ενιαίας διαδικασίας και κοινών αρχών, όσον αφορά τόσο την εκλογική περιφέρεια της Ένωσης όσο και τις εθνικές εκλογικές περιφέρειες.
- Οι διατάξεις που θεσπίζουν στοιχεία ενιαίας διαδικασίας είναι, για παράδειγμα, εκείνες που αφορούν το δικαίωμα ψήφου (άρθρο 4 παράγραφοι 1 και 2), το δικαίωμα του εκλέγεσθαι (άρθρο 5), την κατάρτιση των εκλογικών καταλόγων (άρθρο 9), την κατάρτιση των καταλόγων υποψηφίων (άρθρο 11), το εκλογικό σύστημα (άρθρο 12), την ημέρα των εκλογών (άρθρο 19) και την ευρωπαϊκή εκλογική αρχή (άρθρο 28).
 - Οι διατάξεις που θεσπίζουν κοινές αρχές, οι οποίες καταλείπουν ορισμένο περιθώριο στα κράτη μέλη για την υλοποίηση των αρχών αυτών, είναι, για παράδειγμα, εκείνες που αφορούν την πρόληψη της διπλής ψηφοφορίας (άρθρο 4 παράγραφος 3), την άσκηση του δικαιώματος ψήφου (άρθρο 6), την προσβασιμότητα (άρθρο 7) και τα μέτρα για τη διασφάλιση της αξιοπιστίας και του απορρήτου της επιστολικής ψηφοφορίας (άρθρο 8 παράγραφος 1).
17. Ομολογουμένως, οι διατάξεις της πρότασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που θεσπίζουν στοιχεία ενιαίας διαδικασίας υπερισχύουν ως προς τον αριθμό και τη σημασία τους, κατά τρόπον ώστε ο κανονισμός να φαίνεται ο κατάλληλος τύπος πράξης υπό το πρίσμα του κειμένου ως έχει επί του παρόντος.

18. Ωστόσο, κατά την άσκηση του ευρέος περιθωρίου εκτίμησης που διαθέτει, το Συμβούλιο μπορεί επίσης να εκδώσει πράξη που να περιλαμβάνει συνδυασμό στοιχείων ενιαίας διαδικασίας και στοιχείων που θεσπίζουν κοινές αρχές και μεταβάλλουν την ισορροπία μεταξύ των δύο ειδών στοιχείων σε σύγκριση με την ισορροπία που προτείνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Σε τελική ανάλυση, η επιλογή του κατάλληλου είδους πράξης θα εξαρτηθεί από το τελικό περιεχόμενό του και το επίπεδο κανονιστικής έντασης που επιδιώκει ο νομοθέτης της Ένωσης. Οι λόγοι της επιλογής αυτής θα πρέπει να εκτίθενται στις αιτιολογικές σκέψεις της πράξης, ώστε να παρέχεται στο Δικαστήριο η δυνατότητα να ασκεί τον έλεγχό του (βλ. σημείο 8 ανωτέρω και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).
19. Θα πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι, δυνάμει της αρχής της υπεροχής του δικαίου της Ένωσης²⁶, οι άμεσα ισχύουσες πράξεις των θεσμικών οργάνων, συμπεριλαμβανομένων ιδίως των κανονισμών και των αποφάσεων που απευθύνονται στα κράτη μέλη, καθιστούν αυτοδικαίως ανεφάρμοστη κάθε αντίθετη διάταξη της υφιστάμενης εθνικής νομοθεσίας και κωλύουν την έκδοση εθνικών νομοθετικών πράξεων, κατά το μέτρο που οι πράξεις αυτές δεν συμβιβάζονται με τους κανόνες του δικαίου της Ένωσης²⁷. Κατά πάγια νομολογία, η διατήρηση στη νομοθεσία κράτους μέλους διάταξης ασυμβίβαστης με διάταξη του δικαίου της Ένωσης προκαλεί μια διφορούμενη κατάσταση και αβεβαιότητα ως προς τις δυνατότητες των ιδιωτών να επικαλούνται το δίκαιο της Ένωσης. Επομένως, η διατήρηση αυτή συνιστά παράβαση εκ μέρους του κράτους αυτού των υποχρεώσεων που υπέχει από τη Συνθήκη²⁸. Επιπλέον, υπενθυμίζεται ότι, ανεξάρτητα από τον τύπο της νομικά δεσμευτικής πράξης της Ένωσης, τα κράτη μέλη έχουν τη γενική υποχρέωση να «θεσπίζουν όλα τα μέτρα εσωτερικού δικαίου που είναι αναγκαία για την εφαρμογή [των πράξεων αυτών]» (άρθρο 291 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ).

²⁶ Βλ. απόφαση της 15ης Ιουλίου 1964, Costa κατά E.N.E.L, 6/64, EU:C:1964:66.

²⁷ Απόφαση της 9ης Μαρτίου 1978, Simmenthal 106/77, EU:C:1978:49, σκέψη 17.

²⁸ Απόφαση της 18ης Ιανουαρίου 2001, Επιτροπή κατά Ιταλίας, C-162/99, EU:C:2001:35, σκέψη 33 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία.

V. ΕΚΛΟΓΙΚΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΤΗΣ ΈΝΩΣΗΣ: ΣΥΜΒΑΤΟΤΗΤΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 14 ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ 2 ΤΗΣ ΣΕΕ

20. Σύμφωνα με την αιτιολογική σκέψη 9 της πρότασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, *«πέρα από τις εθνικές εκλογικές περιφέρειες, θα πρέπει να δημιουργηθεί μια εκλογική περιφέρεια της Ένωσης, στην οποία επικεφαλής των ψηφοδελτίων είναι ο υποψήφιος κάθε πολιτικής οικογένειας για το αξίωμα του Προέδρου της Επιτροπής, πέραν των εθνικών εκλογικών περιφερειών, προκειμένου να ενισχυθεί η δημοκρατική και πανευρωπαϊκή διάσταση των ευρωπαϊκών εκλογών».*
21. Το άρθρο 12 παράγραφος 1 της πρότασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου προβλέπει ότι κάθε ψηφοφόρος διαθέτει δύο ψήφους, μία για την εκλογή των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στις εθνικές εκλογικές περιφέρειες και μία για την εκλογή των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στην εκλογική περιφέρεια της Ένωσης.
22. Το άρθρο 15 παράγραφος 1 της πρότασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου έχει ως εξής:
«Υπάρχει μία εκλογική περιφέρεια που αποτελείται από ολόκληρη την επικράτεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, από την οποία 28 μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου εκλέγονται κατά την πρώτη εκλογή των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου μετά την έναρξη ισχύος του παρόντος κανονισμού.
Για τις εκλογές των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη συνέχεια, το μέγεθος της εκλογικής περιφέρειας της Ένωσης καθορίζεται από την απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για τον καθορισμό της σύνθεσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου».
23. Ανεξαρτήτως του αν η προτεινόμενη εκλογική περιφέρεια της Ένωσης συνάδει με το άρθρο 14 παράγραφος 2 πρώτο εδάφιο της ΣΕΕ, το οποίο θα εξεταστεί κατωτέρω, πρέπει να σημειωθεί εκ προοιμίου ότι στο άρθρο 15 παράγραφος 1 της πρότασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου δεν τηρείται η κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Συμβουλίου, όπως προβλέπεται στις Συνθήκες.
24. Από το άρθρο 14 παράγραφος 2 δεύτερο εδάφιο της ΣΕΕ προκύπτει ότι απόκειται *«[στο] Ευρωπαϊκό Συμβούλιο [να εκδώσει] ομόφωνα, μετά από πρωτοβουλία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και με την έγκρισή του, απόφαση για τον καθορισμό της σύνθεσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, σεβόμενο τις αρχές που προβλέπονται στο πρώτο εδάφιο».*
Το μέγεθος της εκλογικής περιφέρειας της Ένωσης αποτελεί στοιχείο με άμεσες συνέπειες για τη σύνθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, καθόσον καθορίζει τον αριθμό των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου των οποίων οι έδρες δεν έχουν ακόμα κατανεμηθεί σε συγκεκριμένα κράτη μέλη. Ως εκ τούτου, ο καθορισμός του μεγέθους της εκλογικής περιφέρειας της Ένωσης εμπίπτει στην αρμοδιότητα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, το οποίο ενεργεί σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 14 παράγραφος 2 δεύτερο εδάφιο της ΣΕΕ.

25. Αντιστρόφως, το άρθρο 223 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ αποτελεί τη νομική βάση για τη θέσπιση από το Συμβούλιο « των αναγκαίων διατάξεων με στόχο την εκλογή των μελών του με άμεση και καθολική ψηφοφορία [...] », σύμφωνα με την ειδική νομοθετική διαδικασία που προβλέπεται στο εν λόγω άρθρο. Βάσει της διάταξης αυτής, το Συμβούλιο μπορεί, συνεπώς, να θεσπίσει τις διατάξεις σχετικά με την εκλογική διαδικασία, συμπεριλαμβανομένων των κανόνων που πρέπει να εφαρμόζονται για την εκλογή των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στην εκλογική περιφέρεια της Ένωσης, αλλά δεν μπορεί να καθορίζει το μέγεθος αυτής της εκλογικής περιφέρειας της Ένωσης, καθώς αυτό αποτελεί προνόμιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Ως εκ τούτου, το άρθρο 15 παράγραφος 1 της πρότασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου θα πρέπει να τροποποιηθεί αναλόγως και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, ενεργώντας σύμφωνα με το άρθρο 14 παράγραφος 2 δεύτερο εδάφιο της ΣΕΕ, θα πρέπει να εκδώσει σε εύθετο χρόνο την αναγκαία απόφαση για τον καθορισμό του μεγέθους της εκλογικής περιφέρειας της Ένωσης. Οι αναγκαίες διατάξεις για την εκλογή των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου από την εκλογική περιφέρεια της Ένωσης (άρθρο 15 παράγραφοι 2 έως 13 της πρότασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου), ενώ, αντίστοιχα, όλες οι άλλες διατάξεις της πρότασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που ισχύουν εξίσου για την εκλογή των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στις εθνικές εκλογικές περιφέρειες και στην εκλογική περιφέρεια της Ένωσης βασίζονται ορθά στο άρθρο 223 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ.
26. Σύμφωνα με το άρθρο 15 παράγραφος 3 της πρότασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, όλες οι ευρωπαϊκές εκλογικές οντότητες, όπως ορίζονται στο άρθρο 2, μπορούν να υποβάλλουν καταλόγους σε επίπεδο Ένωσης, οι οποίοι περιλαμβάνουν αριθμό υποψηφίων ίσο με τον αριθμό των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που θα εκλέγονται από την εκλογική περιφέρεια της Ένωσης. Η έννοια του ενωσιακού καταλόγου ορίζεται ως «ο κατάλογος υποψηφίων που έχουν εγγραφεί στην εκλογική περιφέρεια της Ένωσης μέσω μιας ευρωπαϊκής εκλογικής οντότητας» (άρθρο 2 σημείο 9 της πρότασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου).
27. Αυτό εγείρει το ζήτημα της συμβατότητας της εκλογικής περιφέρειας της Ένωσης με το άρθρο 14 παράγραφος 2 πρώτο εδάφιο της ΣΕΕ, ζήτημα το οποίο εξέτασε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στο νομοθετικό ψήφισμά του, κρίνοντας ότι είναι συμβατή με τη Συνθήκη²⁹.
28. Το πρώτο εδάφιο του άρθρου 14 παράγραφος 2 της ΣΕΕ έχει ως εξής:
- «Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο απαρτίζεται από αντιπροσώπους των πολιτών της Ένωσης. Ο αριθμός τους δεν υπερβαίνει τους επτακόσιους πενήντα συν τον πρόεδρο. Η εκπροσώπηση των πολιτών είναι αναλογική κατά φθίνουσα τάξη, με ελάχιστο όριο έξι μελών ανά κράτος μέλος. Κανένα κράτος μέλος δεν λαμβάνει περισσότερες από ενενήντα έξι έδρες.»*

²⁹ Βλ. σημείο 19 του νομοθετικού ψηφίσματος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

29. Δεδομένου ότι η διάταξη αυτή θεσπίζει διάφορους όρους που σχετίζονται με τη σύνθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, είναι σκόπιμο να εξεταστεί κάθε ένας από τους όρους αυτούς χωριστά.

A) Αντιπροσώπευση των πολιτών της Ένωσης (πρώτη περίοδος)

30. Στο άρθρο 14 παράγραφος 2 πρώτο εδάφιο πρώτη περίοδος ΣΕΕ προβλέπεται ότι *«Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο απαρτίζεται από αντιπροσώπους των πολιτών της Ένωσης.»*³⁰ Επαναλαμβάνεται ουσιαστικά η διάταξη του άρθρου 10 παράγραφος 2 ΣΕΕ, η οποία προβλέπει ότι *«[ο]ι πολίτες [ήτοι οι πολίτες της Ένωσης κατά την έννοια των άρθρων 9 ΣΕΕ και 20 παράγραφος 1 ΣΛΕΕ] εκπροσωπούνται άμεσα στο επίπεδο της Ένωσης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.»* Αμφότερες οι διατάξεις αντικατέστησαν το πρώην άρθρο 189 ΣΕΚ, το οποίο, πριν από τη Συνθήκη της Λισαβόνας, προέβλεπε ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποτελείται από *«από αντιπροσώπους των λαών των κρατών που έχουν συνενωθεί στην Κοινότητα.»*
31. Υπό το πρίσμα των διατάξεων αυτών, είναι σαφές ότι τόσο τα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που εκλέγονται στις εθνικές εκλογικές περιφέρειες όσο και εκείνα που εκλέγονται στην εκλογική περιφέρεια της Ένωσης αντιπροσωπεύουν τους πολίτες της Ένωσης. Αυτό επιβεβαιώνεται και από τη διατύπωση του άρθρου 12 παράγραφος 2 της πρότασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, στο οποίο ορίζεται ότι τα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου *«εκλέγονται ως εκπρόσωποι των πολιτών της Ένωσης βάσει αναλογικής εκπροσώπησης, στις εθνικές εκλογικές περιφέρειες και στην εκλογική περιφέρεια της Ένωσης.»* Από τα παραπάνω προκύπτει ότι οι διατάξεις της πρότασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για τον κατάλογο σε επίπεδο Ένωσης είναι σύμφωνες με την προϋπόθεση που προβλέπεται στο άρθρο 14 παράγραφος 2 πρώτο εδάφιο πρώτη περίοδος της ΣΕΕ, ότι δηλαδή το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο απαρτίζεται από *«αντιπροσώπους των πολιτών της Ένωσης».*

³⁰ Βλ. επίσης σχετικά την απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2021, Rivière a.o κατά Κοινοβουλίου, T-88/20, EU:T:2021:664, σκέψη 49.

***B) Ο αριθμός των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου δεν υπερβαίνει τους 751
(δεύτερη περίοδος)***

32. Το άρθρο 14 παράγραφος 2 πρώτο εδάφιο δεύτερη περίοδος της ΣΕΕ ορίζει ότι ο αριθμός των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου «δεν υπερβαίνει τους επτακόσιους πενήντα συν τον πρόεδρο.»
33. Δεδομένου ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει επί του παρόντος 705 μέλη, αυτό σημαίνει ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μπορεί να αποφασίσει την εκλογή 46 μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου κατ' ανώτατο όριο από την εκλογική περιφέρεια της Ένωσης. Ως εκ τούτου, ο αριθμός των 28 μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που θα εκλέγονται από τον εν λόγω κατάλογο, ο οποίος προβλέπεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, δεν θα υπερβαίνει το όριο των 751 μελών του συνολικά. Βεβαίως, εναπόκειται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στο οποίο ανήκει η αρμοδιότητα καθορισμού του μεγέθους της εκλογικής περιφέρειας της Ένωσης, σύμφωνα με το άρθρο 14 παράγραφος 2 δεύτερο εδάφιο της ΣΕΕ, να διασφαλίσει την τήρηση αυτής της προϋπόθεσης στη σχετική απόφαση που θα λάβει.

Γ) Η εκπροσώπηση των πολιτών πρέπει να είναι αναλογική κατά φθίνουσα τάξη, με ελάχιστο όριο 6 μελών ανά κράτος μέλος και κανένα κράτος μέλος δεν θα λαμβάνει περισσότερες από 96 έδρες (τρίτη και τέταρτη περίοδος)

34. Στο άρθρο 14 παράγραφος 2 πρώτο εδάφιο τρίτη και τέταρτη περίοδος της ΣΕΕ προβλέπεται ότι «[η] εκπροσώπηση των πολιτών είναι αναλογική κατά φθίνουσα τάξη, με ελάχιστο όριο έξι μελών ανά κράτος μέλος. Κανένα κράτος μέλος δεν λαμβάνει περισσότερες από ενενήντα έξι έδρες.»

35. Οι αρχές για την εφαρμογή του άρθρου 14 παράγραφος 2 της ΣΕΕ καθορίζονται στο άρθρο 1 της απόφασης (ΕΕ) 2018/937 του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 2018, για τον καθορισμό της σύνθεσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου³¹ ως εξής:

- «— η κατανομή των εδρών στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αξιοποιεί πλήρως τα ελάχιστα και μέγιστα όρια ανά κράτος μέλος που ορίζει η ΣΕΕ, ώστε να αντικατοπτρίζει όσο το δυνατόν πιστότερα το μέγεθος του πληθυσμού των κρατών μελών,
- η αναλογικότητα κατά φθίνουσα τάξη ορίζεται ως εξής: ο λόγος μεταξύ του πληθυσμού και του αριθμού των εδρών κάθε κράτους μέλους πριν τη στρογγυλοποίηση σε ακέραιους αριθμούς διαφοροποιείται αναλόγως του αντίστοιχου πληθυσμού τους, κατά τρόπον ώστε κάθε μέλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου από πολυπληθέστερο κράτος μέλος να εκπροσωπεί περισσότερους πολίτες από ό,τι κάθε μέλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που προέρχεται από κράτος μέλος με μικρότερο πληθυσμό και, αντιστρόφως, κατά τρόπον ώστε όσο μεγαλύτερο πληθυσμό έχει ένα κράτος μέλος, τόσο μεγαλύτερη αξίωση να έχει σε μεγάλο αριθμό εδρών στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο,
- η κατανομή των εδρών στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αντικατοπτρίζει τις δημογραφικές εξελίξεις στα κράτη μέλη.»

³¹ ΕΕ L 165I της 2.7.2018, σ. 1

36. Το άρθρο 15 παράγραφοι 9 και 10 της πρότασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου προβλέπει ένα σύστημα που αποσκοπεί στην εξασφάλιση ισορροπίας εντός των καταλόγων σε επίπεδο Ένωσης μεταξύ τριών ομάδων κρατών μελών που καθορίζονται ανάλογα με το μέγεθος του πληθυσμού τους³². Με βάση την υπόθεση ότι η εκλογική περιφέρεια της Ένωσης θα περιλαμβάνει 28 έδρες, το άρθρο 15 παράγραφος 10 της πρότασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου επιβάλλει διαφοροποίηση της σειράς των υποψηφίων που κατοικούν σε οποιοδήποτε από τα κράτη μέλη σε καθεμία από τις τρεις ομάδες των κρατών μελών έως τη χρονοθυρίδα αριθ. 14, η οποία εκ των πραγμάτων θα αντιστοιχεί πιθανότατα στον μέγιστο αριθμό μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που θα εκλέγονται σε κάθε ψηφοδέλτιο. Όπως φαίνεται στο παράρτημα II της πρότασης, αυτό θα εξασφαλίσει δίκαιη κατανομή των εδρών μεταξύ των τριών «καλαθιών» των κρατών μελών, που ανήκουν αντίστοιχα στην ομάδα των πέντε πολυπληθέστερων κρατών μελών (ομάδα Α, με μέγεθος πληθυσμού μεταξύ 37,9 και 83,1 εκατομμυρίων), στην ομάδα των δέκα κρατών μελών μεσαίου μεγέθους (ομάδα Β, με μέγεθος πληθυσμού μεταξύ 6,9 εκατομμυρίων και 19,3 εκατομμυρίων) και στην ομάδα των δώδεκα μικρότερων κρατών μελών (ομάδα Γ, με μέγεθος πληθυσμού μεταξύ 0,5 εκατομμυρίου και 5,8 εκατομμυρίων).
37. Παράλληλα με τη εξασφάλιση γεωγραφικής ισορροπίας μεταξύ των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που εκλέγονται στην εκλογική περιφέρεια της Ένωσης, το σύστημα αυτό τηρεί επίσης την αρχή της φθίνουσας αναλογικότητας. Πράγματι, το άρθρο 14 παράγραφος 2 πρώτο εδάφιο ΣΕΕ, όπως διευκρινίζεται στο άρθρο 1, δεύτερη περίπτωση της απόφασης (ΕΕ) 2018/937 του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, δεν ορίζει την αρχή αυτή με συγκεκριμένους μαθηματικούς όρους, αλλά αποσκοπεί κατ' ουσίαν απλώς στη διασφάλιση ουσιαστικού συσχετισμού μεταξύ του πληθυσμού κάθε κράτους μέλους και του αριθμού των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που αντιπροσωπεύουν τους πολίτες σε κάθε κράτος μέλος, αντικατοπτρίζοντας τις δημογραφικές εξελίξεις στα κράτη μέλη.

³² Κατ' ουσίαν, το σύστημα αυτό προβλέπει ότι οι κατάλογοι σε επίπεδο Ένωσης χωρίζονται σε τμήματα τριών χρονοθυρίδων. Καθεμία από τις τρεις αυτές χρονοθυρίδες συμπληρώνεται με έναν υποψήφιο προερχόμενο από καθεμία από τις τρεις ομάδες κρατών μελών, οι οποίες ορίζεται στο παράρτημα I, με βάση τον πληθυσμό των οικείων κρατών μελών. Η σειρά των υποψηφίων που κατοικούν οποιοδήποτε από τα κράτη μέλη σε καθεμία από τις τρεις ομάδες κρατών μελών ποικίλλει σε κάθε τμήμα του καταλόγου των τριών χρονοθυρίδων μέχρι την χρονοθυρίδα του καταλόγου αριθ. 14. Επομένως, είναι δυνατόν οι υποψήφιοι σε καθένα από τα τμήματα αυτά να προέρχονται από το ίδιο κράτος μέλος εντός της ομάδας των οικείων κρατών μελών (Α, Β και Γ). Από την χρονοθυρίδα αριθ. 15 έως την χρονοθυρίδα αριθ. 28, δεν ισχύουν περιορισμοί ως προς τη σειρά των υποψηφίων σε κάθε τμήμα των τριών χρονοθυρίδων. Τα στοιχεία αυτά θα έπρεπε φυσικά να προσαρμοστούν, εάν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφάσιζε διαφορετικό μέγεθος της εκλογικής περιφέρειας της Ένωσης.

38. Αυτός ο ουσιαστικός συσχετισμός φαίνεται να εξασφαλίζεται από το σύστημα που προτείνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Πράγματι, το σύστημα που περιγράφεται στο σημείο 36 ανωτέρω διασφαλίζει ότι τα εν λόγω μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που εκλέγονται στην εκλογική περιφέρεια της Ένωσης και κατοικούν σε ένα από τα πέντε πολυπληθέστερα κράτη μέλη (ομάδα Α) θα αντιπροσωπεύουν περισσότερους πολίτες από εκείνους που κατοικούν στα δέκα κράτη μέλη μεσαίου μεγέθους (ομάδα Β), οι οποίοι με τη σειρά τους θα αντιπροσωπεύουν περισσότερους πολίτες από εκείνους που κατοικούν στα δώδεκα μικρότερα κράτη μέλη (ομάδα Γ), και, ως εκ τούτου, πληροί την πρώτη προϋπόθεση του άρθρου 1 δεύτερη περίπτωση της απόφασης (ΕΕ) 2018/937 του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Αντιστρόφως, το σύστημα αυτό εξασφαλίζει επίσης ότι, μεταξύ των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που θα εκλέγονται στην εκλογική περιφέρεια της Ένωσης, όσοι κατοικούν στα πολυπληθέστερα κράτη μέλη θα αντιπροσωπεύονται σε μεγαλύτερο αριθμό από εκείνους που κατοικούν στα κράτη μέλη με μικρότερο πληθυσμό, εκπληρώνοντας κατ' ουσίαν τη δεύτερη προϋπόθεση που προβλέπεται στο άρθρο 1 δεύτερη περίπτωση της απόφασης (ΕΕ) 2018/937 του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Επιπλέον, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προβλέπει ότι ο αριθμός των μελών του που θα εκλέγονται στην εκλογική περιφέρεια της Ένωσης θα είναι σχετικά μικρός (28 από συνολικά 733 μέλη). Επομένως, διατηρείται η πρακτική αποτελεσματικότητα της αρχής της φθίνουσας αναλογικότητας που προβλέπεται στο άρθρο 14 παράγραφος 2 πρώτο εδάφιο ΣΕΕ.
39. Σε κάθε περίπτωση, εναπόκειται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο να καθορίζει με ομοφωνία, κατόπιν πρωτοβουλίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και με την έγκρισή του, σύμφωνα με το άρθρο 14 παράγραφος 2 δεύτερο εδάφιο ΣΕΕ, τον αριθμό των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που θα εκλέγονται στην εκλογική περιφέρεια της Ένωσης, ο οποίος, κατά την άποψή του, θα είναι σύμφωνος με τις αρχές που αναφέρονται στο άρθρο 14 παράγραφος 2 πρώτο εδάφιο ΣΕΕ και, εφόσον απαιτείται, να προσαρμόζει αναλόγως τις αρχές για την εφαρμογή της εν λόγω διάταξης που ορίζονται στο άρθρο 1 της απόφασης (ΕΕ) 2018/937 του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.

40. Πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι, όπως ισχύει ήδη για τις εθνικές εκλογικές περιφέρειες, το κριτήριο για την τοποθέτηση υποψηφίων σε καταλόγους σε επίπεδο Ένωσης σε ένα συγκεκριμένο κράτος μέλος δεν είναι η ιθαγένεια αλλά η κατοικία (βλ. άρθρο 20 παράγραφος 2 στοιχείο β) ΣΛΕΕ και άρθρο 15 παράγραφος 10 της πρότασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου). Η δημιουργία τμημάτων τριών χρονοθυρίδων έχει ως στόχο να εξασφαλίσει την κατάλληλη αντιπροσώπευση των πολιτών που ψηφίζουν σε κράτη μέλη με διαφορετικό μέγεθος πληθυσμού, χωρίς να καθορίζει εκ των προτέρων με συγκεκριμένο τρόπο τη θέση στον κατάλογο ενός υποψηφίου που κατοικεί σε συγκεκριμένο κράτος μέλος. Εναπόκειται σε κάθε ευρωπαϊκή εκλογική οντότητα να καθορίζει τη σειρά στον κατάλογο των υποψηφίων σε κάθε τμήμα τριών χρονοθυρίδων του καταλόγου της σε επίπεδο Ένωσης (βλ. άρθρο 15 παράγραφος 10 της πρότασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου).
41. Απομένει να εξεταστεί κατά πόσον η θέσπιση εκλογικής περιφέρειας σε επίπεδο Ένωσης είναι συμβατή με το άρθρο 14 παράγραφος 2 πρώτο εδάφιο τέταρτη περίοδος της ΣΕΕ, σύμφωνα με την οποία *«[κ]ανένα κράτος μέλος δεν λαμβάνει περισσότερες από ενενήντα έξι έδρες»*.
42. Προς τούτο, πρέπει να εξεταστούν συνδυαστικά η πρώτη και η τέταρτη περίοδος του άρθρου 14 παράγραφος 2 πρώτο εδάφιο ΣΕΕ.
43. Στο άρθρο 14 παράγραφος 2 πρώτο εδάφιο πρώτη περίοδος της ΣΕΕ προβλέπεται ότι *«[τ]ο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο απαρτίζεται από αντιπροσώπους των πολιτών της Ένωσης»*. Όπως επισημάνθηκε ανωτέρω (σημεία 30 και 31) αυτό αφορά τόσο τα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που εκλέγονται στις εθνικές εκλογικές περιφέρειες όσο και εκείνα που εκλέγονται στην εκλογική περιφέρεια της Ένωσης.
44. Στη συνέχεια, η «κατανομή» των εδρών στα κράτη μέλη, στην οποία αναφέρεται το άρθρο 14 παράγραφος 2 πρώτο εδάφιο τέταρτη περίοδος ΣΕΕ, πρέπει να ερμηνεύεται υπό την έννοια της ότι κάθε κράτος μέλος δικαιούται εγγυημένα προκαθορισμένο αριθμό μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που κατοικούν στο εν λόγω κράτος μέλος, ανεξάρτητα από το αποτέλεσμα των εκλογών. Η εγγύηση αυτή παρέχεται σε κάθε κράτος μέλος μέσω του άρθρου 3 της απόφασης (ΕΕ) 2018/937 του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, η οποία ελήφθη δυνάμει του άρθρου 14 παράγραφος 2 δεύτερο εδάφιο της ΣΕΕ, το οποίο καθορίζει για κάθε κράτος μέλος τον αριθμό των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που του έχουν κατανεμηθεί.

45. Ωστόσο, στο πλαίσιο του συστήματος που πρότεινε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την εκλογή των μελών του στην εκλογική περιφέρεια της Ένωσης, δεν υπάρχει τέτοια κατανομή για κάθε κράτος μέλος.

- Πρώτον, το σύστημα αυτό δεν βασίζεται στο κριτήριο της κατοικίας ενός υποψηφίου σε συγκεκριμένο κράτος μέλος αλλά στο κριτήριο της κατοικίας του σε οποιοδήποτε από τα κράτη μέλη που ανήκουν αντιστοίχως σε οποιαδήποτε από τις τρεις ομάδες κρατών μελών που ορίζονται στο παράρτημα Ι της πρότασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.
- Δεύτερον, κάθε ευρωπαϊκή εκλογική οντότητα δύναται να καθορίζει ελεύθερα τη σειρά στον κατάλογο των υποψηφίων σε κάθε τμήμα τριών χρονοθυρίδων του καταλόγου της σε επίπεδο Ένωσης (βλ. άρθρο 15 παράγραφος 10 της πρότασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου).
- Τρίτον, ο καταμερισμός των εδρών στους καταλόγους σε επίπεδο Ένωσης με βάση τα συγκεντρωτικά αποτελέσματα στην εκλογική περιφέρεια της Ένωσης πρέπει να πραγματοποιείται σύμφωνα με το σύστημα D'Hondt (άρθρο 15 παράγραφος 12 της πρότασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου).

46. Για όλους αυτούς τους λόγους, είναι αδύνατο να προσδιοριστεί εκ των προτέρων ο αριθμός των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που διαμένουν σε ένα συγκεκριμένο κράτος μέλος και θα εκλέγονται στην εκλογική περιφέρεια της Ένωσης. Ως εκ τούτου, το άρθρο 14 παράγραφος 2 πρώτο εδάφιο τέταρτη περίοδος ΣΕΕ σχετικά με την κατανομή των εδρών στα επιμέρους κράτη μέλη, μπορεί να ερμηνευτεί υπό την έννοια ότι δεν εφαρμόζεται στα μέλη που εκλέγονται στην εκλογική περιφέρεια της Ένωσης αλλά μόνο σε εκείνα που εκλέγονται σε εθνικές εκλογικές περιφέρειες, δεδομένου ότι οι έδρες κατανέμονται σε συγκεκριμένα κράτη μέλη μόνο για τα εν λόγω μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.
47. Προς επίρρωση του συμπεράσματος αυτού, στο άρθρο 27 παράγραφοι 2 και 6 της πρότασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ορίζεται ότι οι κενές έδρες των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που εκλέγονται στην εκλογική περιφέρεια της Ένωσης πρέπει να καλύπτονται από τον επόμενο υποψήφιο στον κατάλογο υποψηφίων στον οποίον εξελέγη αρχικά το μέλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου του οποίου η έδρα θα έχει κενωθεί, με βάση τη σειρά προτεραιότητας. Κατά κανόνα, το νέος μέλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου δεν θα διαμένει στο ίδιο κράτος μέλος με το μέλος του οποίου η θητεία θα έχει λήξει.
48. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, φαίνεται ότι η κατάρτιση καταλόγου σε επίπεδο Ένωσης, όπως προβλέπεται στην πρόταση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, τηρεί τις προϋποθέσεις που καθορίζονται άρθρο 14 παράγραφος 2 πρώτο εδάφιο τρίτη και τέταρτη περίοδος της ΣΕΕ. Ωστόσο, ο νομοθέτης θα μπορούσε να θεωρήσει σκόπιμη τη βελτίωση της διατύπωσης του άρθρου 15 της πρότασης, για παράδειγμα προκειμένου να ενισχυθεί η γεωγραφική ισορροπία μεταξύ των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που θα εκλέγονται στην εκλογική περιφέρεια της Ένωσης.

VI. Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΤΩΝ ΚΟΡΥΦΑΙΩΝ ΥΠΟΨΗΦΙΩΝ («SPITZENKANDIDATEN»)

49. Στις αιτιολογικές σκέψεις 8 και 9 της πρότασής του, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προτείνει μια διαδικασία κορυφαίων υποψηφίων («Spitzenkandidaten») για την επιλογή του μελλοντικού προέδρου της Επιτροπής, την οποία το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συνδέει με τη δημιουργία εκλογικής περιφέρειας σε επίπεδο Ένωσης. Κατ' ουσίαν, από τις εν λόγω αιτιολογικές σκέψεις προκύπτει ότι, για το αξίωμα του προέδρου της Επιτροπής, οι κατάλογοι σε επίπεδο Ένωσης που καταρτίζονται από ευρωπαϊκές εκλογικές οντότητες θα πρέπει να έχουν επικεφαλής τον υποψήφιο κάθε πολιτικής οικογένειας, ο οποίος θα πρέπει να είναι σε θέση να υποστηρίξει ένα κοινό εκλογικό πρόγραμμα σε όλα τα κράτη μέλη. Βάσει πολιτικής συμφωνίας μεταξύ των ευρωπαϊκών πολιτικών οντοτήτων, ο κορυφαίος υποψήφιος του οποίου η ευρωπαϊκή πολιτική οντότητα έχει λάβει συνολικά τον μεγαλύτερο αριθμό εδρών θα πρέπει να επιφορτίζεται πρώτα με τον σχηματισμό πλειοψηφίας συνασπισμού στο νεοεκλεγέν Κοινοβούλιο όσον αφορά τον διορισμό υποψηφίου για το αξίωμα του προέδρου της Επιτροπής. Επιπλέον, «[γ]ια να ενημερωθεί η διαδικασία διορισμού, ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου θα πρέπει να διαβουλευθεί με τους εν λόγω ηγέτες των ευρωπαϊκών πολιτικών οντοτήτων και κοινοβουλευτικών ομάδων. Η διαδικασία των κορυφαίων υποψηφίων θα μπορούσε να επισημοποιηθεί με πολιτική συμφωνία μεταξύ των ευρωπαϊκών πολιτικών οντοτήτων και με διοργανική συμφωνία μεταξύ του Κοινοβουλίου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου» (βλ. αιτιολογική σκέψη 8, in fine).
50. Οι εν λόγω αιτιολογικές σκέψεις δεν συνοδεύονται από αντίστοιχες διατάξεις στο διατακτικό του προτεινόμενου κανονισμού. Είναι σαφές ότι, εάν γίνουν δεκτά από το Συμβούλιο, θα ερμηνευτούν ως έκφραση της πολιτικής αποδοχής εκ μέρους του Συμβουλίου της διαδικασίας που προτείνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Ωστόσο, η διαδικασία αυτή είναι εξαιρετικά προβληματική από νομική άποψη για τους ακόλουθους λόγους.
51. Το άρθρο 17 παράγραφος 7 πρώτο εδάφιο της ΣΕΕ έχει ως εξής:

«Λαμβάνοντας υπόψη τις εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και αφού προβεί στις κατάλληλες διαβουλεύσεις, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία, προτείνει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έναν υποψήφιο για το αξίωμα του προέδρου της Επιτροπής. Ο υποψήφιος αυτός εκλέγεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν. Εάν ο υποψήφιος δεν συγκεντρώσει την απαραίτητη πλειοψηφία, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία, προτείνει εντός μηνός νέον υποψήφιο, ο οποίος εκλέγεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, με την ίδια διαδικασία.»

52. Η διάταξη αυτή διευκρινίζεται στη δήλωση αριθ. 11³³, σύμφωνα με την οποία «πριν από την απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου», οι αντιπρόσωποι του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου θα «πραγματοποιούν τις αναγκαίες διαβουλεύσεις στο καταλληλότερο πλαίσιο». Οι διαβουλεύσεις αυτές «θα έχουν ως αντικείμενο τα προσόντα των υποψηφίων για το αξίωμα του προέδρου της Επιτροπής, λαμβάνοντας υπόψη τις εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο[...]»Επιπλέον, όπως προκύπτει από τη δήλωση αριθ. 6³⁴, «[κ]ατά την επιλογή των προσώπων που καλούνται να ασκήσουν τα καθήκοντα του προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, του προέδρου της Επιτροπής και του ύπατου εκπροσώπου της Ένωσης [...] πρέπει να λαμβάνεται δεόντως υπόψη η ανάγκη σεβασμού της γεωγραφικής και δημογραφικής πολυμορφίας της Ένωσης καθώς και των κρατών μελών της.»
53. Εξ αυτού έπεται, πρώτον, ότι εναπόκειται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο να προτείνει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τον υποψήφιο για το αξίωμα του προέδρου της Επιτροπής. Το Συμβούλιο δεν έχει κανένα ρόλο στη διαδικασία αυτή και, ως εκ τούτου, σε πράξη που εκδίδεται βάσει του άρθρου 223 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ, δεν μπορεί να αναλάβει πολιτικές δεσμεύσεις, μέσω αιτιολογικών σκέψεων, για θέματα τα οποία η Συνθήκη επιφυλάσσει στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.
54. Δεύτερον, στο πλαίσιο του άρθρου 17 παράγραφος 7 ΣΕΕ και των δηλώσεων αριθ. 6 και 11 (βλ. σημείο 52 ανωτέρω), το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο διαθέτει ευρύ περιθώριο εκτίμησης κατά την επιλογή του υποψηφίου για το αξίωμα του προέδρου της Επιτροπής. Ωστόσο, η καθιέρωση ή η ενίσχυση μιας πρακτικής κορυφαίων υποψηφίων, όπως προτείνεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, θα μείωνε σημαντικά, αν όχι θα απέκλειε, αυτό το περιθώριο εκτίμησης. Το γεγονός ότι, από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο καλείται να «εκλέγει», και όχι πλέον να «εγκρίνει», τον πρόεδρο της Επιτροπής, πρέπει να εκλαμβάνεται ως έκφραση της πολιτικής διάστασης της σχέσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής, χωρίς όμως να θεωρείται ότι έχει οποιαδήποτε συνέπεια όσον αφορά τον ρόλο και τα προνόμια του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στη διαδικασία διορισμού του προέδρου της Επιτροπής³⁵.
55. Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι η προβλεπόμενη διαδικασία των κορυφαίων υποψηφίων («Spitzenkandidaten») θα άλλαζε ριζικά, εις βάρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, τη συνταγματική δομή της Ένωσης και τη θεσμική ισορροπία, όπως κατοχυρώνονται στις Συνθήκες. Ως εκ τούτου, οι αιτιολογικές σκέψεις 8 και 9 της πρότασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου θα πρέπει να διαγραφούν.

³³ Δήλωση η οποία προσαρτάται στην Τελική Πράξη της Διακυβερνητικής Διάσκεψης η οποία υιοθέτησε τη Συνθήκη της Λισαβόνας.

³⁴ Δήλωση η οποία προσαρτάται στην Τελική Πράξη της Διακυβερνητικής Διάσκεψης η οποία υιοθέτησε τη Συνθήκη της Λισαβόνας.

³⁵ Βλ., στο πνεύμα αυτό, γνωμοδότηση της Νομικής Υπηρεσίας της 15ης Μαρτίου 2016, έγγραφο 7038/16, σημεία 27 έως 31.

VII. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

56. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, η Νομική Υπηρεσία είναι της γνώμης ότι:

- α) Η πράξη που πρόκειται να εκδοθεί δυνάμει του άρθρου 223 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ εμπίπτει αναμφισβήτητα στην άσκηση αρμοδιότητας της Ένωσης που σχετίζεται με τη λειτουργία της, η οποία, από τη φύση της, μπορεί να ασκηθεί μόνο από την ίδια την Ένωση. Ωστόσο, στον βαθμό που η πρόταση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου δεν προβλέπει πλήρως ενιαία εκλογική διαδικασία, αλλά θεσπίζει επίσης ορισμένες κοινές αρχές, είναι αναγκαίο να αιτιολογηθούν επαρκώς οι επιλογές του νομοθέτη όσον αφορά τον βαθμό της ρυθμιστικής του παρέμβασης·
- β) Η προτεινόμενη εκλογική περιφέρεια της Ένωσης είναι συμβατή με το άρθρο 14 παράγραφος 2 πρώτο εδάφιο της ΣΕΕ·
- γ) Οι αιτιολογικές σκέψεις 8 και 9 της πρότασης του ΕΚ σχετικά με τη διαδικασία των κορυφαίων υποψηφίων («Spitzenkandidaten») για την επιλογή του μελλοντικού προέδρου της Επιτροπής θα άλλαζαν ριζικά, εις βάρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, τη συνταγματική δομή της Ένωσης και τη θεσμική ισορροπία, όπως κατοχυρώνονται στις Συνθήκες, και, ως εκ τούτου, θα πρέπει να διαγραφούν.