

Bruxelles, 14. listopada 2022.
(OR. en)

13586/22

LIMITE

JUR 648
AG 127
INST 376
PE 122

MIŠLJENJE PRAVNE SLUŽBE ¹

Od: Pravna služba

Predmet: Prijedlog izbornog zakona – usklađenost s Ugovorima

I. UVOD

1. Na sastancima 1. lipnja i 15. srpnja 2022. Radna skupina za opće poslove analizirala je prijedlog Europskog parlamenta za uredbu Vijeća o izboru članova Europskog parlamenta neposrednim općim izborima, koji je Europski parlament donio 3. svibnja 2022.² (prijedlog EP-a), i zatražila od Pravne službe Vijeća da razmotri usklađenost tog prijedloga s Ugovorima.

¹ Ovaj dokument sadrži pravni savjet zaštićen na temelju članka 4. stavka 2. Uredbe (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije, koji Vijeće Europske unije javno ne objavljuje. Vijeće zadržava sva prava u odnosu na svako neovlašteno objavljivanje.

² Prijedlog uredbe Vijeća o izboru članova Europskog parlamenta neposrednim općim izborima, stavljanju izvan snage Odluke Vijeća 76/787/EZUČ, EEZ, Euratom i Akta o izboru članova Europskog parlamenta neposrednim općim izborima priloženog toj odluci (dokument 9333/22).

2. Kao odgovor na taj zahtjev u ovom se mišljenju ocjenjuju glavna pravna pitanja koja proizlaze iz prijedloga EP-a, tj. poštovanje načela supsidijarnosti i načela proporcionalnosti, kao i to jesu li izborna jedinica na razini Unije na temelju članka 14. stavka 2. UEU-a i postupak vodećih kandidata usklađeni s Ugovorima. U pogledu ostalih pitanja Pravna služba Vijeća posebno upućuje na svoje mišljenje od 15. ožujka 2016.³ o prijedlogu EP-a od 11. studenoga 2015. za odluku Vijeća o izmjeni Akta o izboru članova Europskog parlamenta neposrednim općim izborima⁴ koje je unatoč određenim promjenama u aktualnom prijedlogu EP-a u odnosu na prijedlog iz 2015. i dalje relevantno, posebno u pogledu članaka 3. i 10. aktualnog prijedloga EP-a, u kojima je riječ o nacionalnim odredbama i načelima odabira kandidata⁵, kao i u pogledu članka 6. aktualnog prijedloga, u kojem je riječ o ostvarivanju biračkog prava⁶. Nadalje, Pravna služba Vijeća prema potrebi će se osvrnuti na druga pravna pitanja koja bi se mogla pojaviti tijekom rasprave o prijedlogu EP-a.

II. PRAVNI OKVIR

3. Prijedlog EP-a temelji se na članku 223. stavku 1. UFEU-a, u skladu s kojim:

„Europski parlament izrađuje prijedlog za utvrđivanje odredaba potrebnih za izbor svojih članova općim neposrednim izborima prema jedinstvenom postupku u svim državama članicama ili u skladu s načelima koja su zajednička svim državama članicama.

Vijeće, odlučujući jednoglasno u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom i uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta koji odlučuje većinom svojih članova, utvrđuje potrebne odredbe. Te odredbe stupaju na snagu nakon što ih sve države članice odobre u skladu sa svojim ustavnim odredbama.”

³ Dokument 7038/16.

⁴ Dokument 14743/15.

⁵ Vidjeti točke od 40. do 52. dokumenta 7038/16.

⁶ Vidjeti točke od 61. do 65. dokumenta 7038/16.

III. USKLAĐENOST S NAČELOM SUPSIDIJARNOSTI

4. Prema članku 5. stavku 3. prvom podstavku UEU-a „[n]a temelju načela supsidijarnosti, u područjima koja nisu u njezinoj isključivoj nadležnosti, Unija djeluje samo ako i u mjeri u kojoj ciljeve predloženog djelovanja države članice ne mogu dostatno ostvariti na središnjoj, regionalnoj ili lokalnoj razini, nego se zbog opsega ili učinka predloženog djelovanja oni na bolji način mogu ostvariti na razini Unije”.
5. Člankom 223. stavkom 1. UFEU-a Vijeću se omogućuje da, uz suglasnost EP-a, utvrdi odredbe potrebne za izbor članova EP-a ili prema jedinstvenom postupku u svim državama članicama ili u skladu s načelima koja su zajednička svim državama članicama. Budući da se i jedinstveni postupak i načela zajednička svim državama članicama po definiciji mogu utvrditi samo na razini Unije, može se tvrditi da akt koji se donosi na temelju članka 223. stavka 1. UEU-a spada u izvršavanje nadležnosti Europske unije u vezi s njezinim funkcioniranjem, koju zbog njezine prirode može izvršavati jedino sama Unija, iz čega proizlazi da se načelo supsidijarnosti i Protokol br. 2 o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti (Protokol br. 2) ne bi trebali primjenjivati⁷.
6. S obzirom na navedeno, čini se da EP prihvaća primjenu načela supsidijarnosti jer u općenitom smislu potvrđuje da je njegov prijedlog usklađen s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti (uvodna izjava 23. prijedloga EP-a). Doista, u mjeri u kojoj se prijedlogom EP-a ne propisuje potpuno jedinstven izborni postupak, već se utvrđuju određena zajednička načela (vidjeti točku 16. u nastavku) koja u određenim slučajevima treba dopuniti nacionalnim odredbama (kao što je navedeno u članku 1. stavku 1. samog prijedloga), bilo bi potrebno opravdati odluke zakonodavca u vezi s intenzitetom njegove regulatorne intervencije, primjenjujući u suštini načela supsidijarnosti i proporcionalnosti.

⁷ U tom smislu vidjeti presudu od 16. veljače 2022., Poljska protiv Parlamenta i Vijeća, C-157/21, EU:C:2022:98, točku 241.

7. U tu bi se svrhu člankom 5. Protokola br. 2 od EP-a zahtijevalo da svoj nacrt zakonodavnog akta opravda u pogledu načela supsidijarnosti i proporcionalnosti detaljnom izjavom obrazloženom „pomoću kvalitativnih i, kad god je to moguće, kvantitativnih pokazatelja”. Prijedlog EP-a trebao bi uključivati i „ocjenu financijskog utjecaja prijedloga” i njime se „uzima [...] u obzir potreba da se svako opterećenje, financijsko ili administrativno, koje nastaje za Uniju, nacionalne vlade, regionalne ili lokalne vlasti, gospodarske subjekte i građane svede na najmanju moguću mjeru i da bude primjereno cilju koji se treba ostvariti.”
8. Europski parlament nije dostavio takvu detaljnu izjavu, koja bi, međutim, bila ključna kako bi se Vijeću i nacionalnim parlamentima država članica⁸ omogućilo da ocijene usklađenost akta s načelom supsidijarnosti i, u konačnici, Sudu Europske unije omogućilo da preispita valjanost akta, što obuhvaća i poštovanje načela supsidijarnosti⁹, uključujući poštovanje materijalnih zahtjeva utvrđenih u članku 5. stavku 3. UEU-a i postupovnih zahtjeva utvrđenih u Protokolu br. 2.¹⁰
9. Stoga Vijeće može zatražiti od EP-a da dostavi dodatne razloge za prijedlog.. Međutim, u konačnici je na Vijeću, kao autoru zakonodavnog akta koji će se donijeti, da osigura usklađenost tog akta s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti.

⁸ Pet nacionalnih parlamenata: irski parlament (dokument 12148/22), švedski parlament (Riksdagen) (dokument 10652/22), Senat Kraljevine Nizozemske (dokument 12153/22), Zastupnički dom Kraljevine Nizozemske (dokument 12266/22) i danski parlament (Folketinget) (dokument 12267/22) izdali su obrazložena mišljenja na temelju članka 6. Protokola br. 2, koja je EP dužan uzeti u obzir u skladu s člankom 7. stavkom 1. Protokola br. 2.

⁹ Vidjeti, na primjer, presudu od 9. listopada 2001., Nizozemska protiv Europskog parlamenta i Vijeća, C-377/98, EU:C:2001:523, točke od 30. do 33.; presudu od 10. prosinca 2002., British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, točke od 180. do 183.; presudu od 12. srpnja 2005., Alliance for Natural Health, C-154/04 i C-155/04, EU:C:2005:449, točke od 104. do 108.

¹⁰ Presuda od 4. svibnja 2016., Poljska protiv Europskog parlamenta i Vijeća, C-358/14, EU:C:2016:323, točka 113.

10. S obzirom na to treba napomenuti da neke odredbe iz prijedloga EP-a, poput onih iz članka 10. koje se odnose na odabir kandidatâ, a time i na predizbornu fazu, nadilaze donošenje „odredaba potrebnih za izbor” članova EP-a u smislu članka 223. stavka 1. UFEU-a. Za takva pravila potrebno je dodatno dokazati dovoljnu povezanost s izbornim postupkom¹¹ i Vijeće bi trebalo pozvati EP da u tom pogledu dostavi potrebno obrazloženje.

IV. OBLIK AKTA I USKLADENOST S NAČELOM PROPORCIONALNOSTI

11. U članku 5. stavku 4. prvom podstavku UEU-a navodi se da „[n]a temelju načela proporcionalnosti, sadržaj i oblik djelovanja Unije ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje ciljeva Ugovora”.
12. Najprije valja podsjetiti da Vijeće pri izvršavanju svoje nadležnosti na temelju članka 223. stavka 1. UFEU-a uživa najšire moguće diskrecijsko pravo i da nije vezano područjem primjene ili predmetom prijedloga EP-a¹², među ostalim kada je riječ o obliku predloženog akta. Doista, u članku 223. stavku 1. UEU-a ne definira se vrsta akta koji treba donijeti, već se samo navodi da Vijeće „utvrđuje potrebne odredbe”. U takvom se slučaju člankom 296. prvim stavkom UFEU-a predviđa da institucije odabiru vrstu instrumenta, odnosno odlučuju o tome hoće li donijeti uredbu, direktivu ili odluku, „ovisno o slučaju, u skladu s važećim postupcima i u skladu s načelom proporcionalnosti”.

¹¹ U tom smislu vidjeti i mišljenje Pravne službe Vijeća od 15. ožujka 2016., dokument 7038/16, točku 42.

¹² Vidjeti mišljenje od 15. ožujka 2016., dokument 7038/16, točke 7. i 8., s detaljnijim argumentima.

13. U tom je pogledu korisno podsjetiti na postojanje stupnjevanja između različitih vrsta instrumenata predviđenih člankom 288. UFEU-a u pogledu njihova regulatornog intenziteta i, u obratnom smislu, u pogledu mjere u kojoj ograničavaju manevarski prostor država članica.
- a) Prema članku 288. drugom stavku UFEU-a uredba je u cijelosti obvezujuća i izravno se primjenjuje u svim državama članicama. Prema ustaljenoj sudskoj praksi uredba automatski čini dio pravnog poretka države članice, bez potrebe za bilo kakvim prenošenjem¹³. Međutim, zbog provedbe nekih od njezinih odredaba može biti potrebno da države članice donesu provedbene mjere¹⁴. Sud je utvrdio da uredbe zbog svoje prirode i funkcije u sustavu izvora prava Unije imaju izravan učinak i da kao takve mogu stvoriti pojedinačna prava koja nacionalni sudovi moraju štiti¹⁵.
- b) Člankom 288. trećim stavkom UFEU-a propisuje se da direktiva obvezuje svaku državu članicu kojoj je upućena u pogledu rezultata koji je potrebno postići, ali odabir oblika i metoda postizanja tog rezultata prepušten je nacionalnim tijelima. Za razliku od uredaba, direktive se stoga ne primjenjuju izravno u nacionalnim pravnim sustavima država članica i moraju se prenijeti u nacionalno pravo¹⁶. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, obveza država članica u pogledu postizanja rezultata predviđenog direktivom i njihova dužnost, na temelju članka 4. stavka 3. UFEU-a i članka 288. UFEU-a, da poduzmu sve odgovarajuće mjere, opće ili posebne, potrebne da se osigura ispunjenje te obveze odnosi se na sva tijela država članica, uključujući sudove kada je riječ o stvarima u okviru njihove nadležnosti¹⁷. Kad god se čini da su odredbe direktive bezuvjetne i dovoljno precizne, pojedinci se na njih mogu pozvati pred nacionalnim sudovima protiv države ako ona tu direktivu nije prenijela¹⁸.

¹³ Presuda od 14. srpnja 2011., Bureau National Interprofessionnel du Cognac, C-4/10 i C-27/10, EU:C:2011:484, točka 66.

¹⁴ Presuda od 15. lipnja 2021., Facebook, C-645/19, EU:C:2021:48, točke 109. i 110. i citirana sudska praksa.

¹⁵ Presuda od 14. prosinca 1971., Politi, 43/71, EU:C:1971:122, točka 9.; presuda od 17. svibnja 1972., Leonesio, 93/71, EU:C:1972:39, točke 5. i 22.

¹⁶ Presuda od 6. svibnja 1980., Komisija protiv Belgije, 102/79, EU:C:1980:120, točka 12.

¹⁷ Presuda od 17. ožujka 2021., UH, C-64/20, EU:C:2021:207, točka 31. i citirana sudska praksa.

¹⁸ Presuda od 24. studenoga 2011., ASNEF i FECMD, C-468/10 i C-469/10, EU:C:2011:777, točka 51. i citirana sudska praksa.

c) Prema članku 288. četvrtom stavku UFEU-a odluka je u cijelosti obvezujuća. Odluka u kojoj je određeno kome je upućena obvezujuća je samo za njih. Iz toga slijedi da odluka nije nužno upućena određenim osobama i može imati općenito područje primjene. Institucije se zaista koriste odlukama kada donose akte na temelju odredaba Ugovora koje ne zahtijevaju primjenu nekog određenog pravnog instrumenta¹⁹ ili za potrebe svoje unutarnje organizacije²⁰. Odluke upućene državama članicama obvezujuće su za sve institucije dotične države, uključujući pravosudna tijela. U skladu s time nacionalni sudovi dužni su se na temelju nadređenosti prava Unije suzdržati od primjene nacionalnih odredaba koje bi mogle ometati provedbu odluke²¹. U određenim okolnostima odredbe odluke mogu imati izravan učinak u smislu da se pojedinac na njih može pozvati u sporu s javnim tijelom²². U tom smislu valja provjeriti mogu li priroda, kontekst i tekst dotične odredbe proizvesti izravne učinke u pravnom odnosu adresata akta i trećih stranaka²³.

14. Izbor između navedenih pravnih instrumenata mora se osobito voditi načelom proporcionalnosti, koje zahtijeva da djelovanje bude „odgovarajuće” postizanju njegovih ciljeva i da ne prelazi ono što je „potrebno” u tu svrhu. Ako postoji mogućnost izbora između više odgovarajućih mjera, valja upotrijebiti najmanje ograničavajuću, a uzrokovane nepovoljnosti ne smiju biti neproporcionalne u odnosu na ciljeve koje se želi postići²⁴.

¹⁹ Vidjeti, na primjer, Odluku Vijeća (EU, Euratom) 2018/994 od 13. srpnja 2018. o izmjeni Akta o izboru članova Europskog parlamenta neposrednim općim izborima, SL L 178, 16.7.2018., str. 1–3.

²⁰ Vidjeti, na primjer, Odluku Vijeća 2009/937/EU od 1. prosinca 2009. o donošenju Poslovnika Vijeća, SL L 325, 11.12.2009., str. 35. i Odluku Vijeća 2013/488/EU od 23. rujna 2013. o sigurnosnim propisima za zaštitu klasificiranih podataka EU-a, SL L 274, 15.10.2013., str. 1.

²¹ Presuda od 21. svibnja 1987., Albako, 249/85, EU:C:1987:245, točka 17.; presuda od 30. travnja 2020., D.Z., C-584/18, EU:C:2020:324, točke od 49. do 63.

²² Presuda od 21. svibnja 1987., Albako, 249/85, EU:C:1987:245, točka 10.

²³ Presuda od 6. listopada 1970., Grad, 9/70, EU:C:1970:78, točka 6.

²⁴ Vidjeti, na primjer, presudu od 30. travnja 2019., Italija protiv Vijeća, C-611/17, EU:C:2019:332, točku 55. i citiranu sudsku praksu; presudu od 3. prosinca 2019., Češka Republika protiv Europskog parlamenta i Vijeća, C-482/17, EU:C:2019:1035, točku 76. i citiranu sudsku praksu.

15. Kako je već navedeno, člankom 223. stavkom 1. UFEU-a Vijeću se omogućuje da utvrdi odredbe potrebne za izbor članova EP-a ili prema jedinstvenom postupku u svim državama članicama ili u skladu s načelima koja su zajednička svim državama članicama. Te dvije opcije podrazumijevaju razlike u regulatornom intenzitetu odredaba koje se donose na razini Unije.
- Ako bi Vijeće odlučilo uspostaviti jedinstveni postupak, najprikladniji instrument mogla bi biti uredba. Naime, postupak za izbor članova EP-a koji bi bio jedinstven u svim državama članicama zahtijeva visok stupanj usklađenosti, a to se s obzirom na već navedene značajke uredbe (točka a)) najbolje može postići njome²⁵.
 - U protivnom, ako Vijeće svoju regulatornu intervenciju odluči ograničiti na definiranje zajedničkih načela, primjereniji bi mogao biti manje intenzivan oblik akta, poput direktive ili odluke, jer bi se njima državama članicama ostavilo prostora u pogledu izbora oblika i metoda za postizanje zajedničkih načela utvrđenih na razini Unije.

²⁵ Međutim, treba napomenuti da se ta opcija ne može *a priori* isključiti na temelju načela proporcionalnosti jer članak 223. stavak 1. UFEU-a izričito dopušta Vijeću da utvrdi jedinstveni postupak.

16. Iz članka 1. prijedloga EP-a proizlazi da se njime nastoje utvrditi odredbe za izbor članova EP-a „u skladu s ujednačenim izbornim postupkom za izbornu jedinicu na razini Unije i prema načelima koja su zajednička svim državama članicama”. Međutim, prijedlog EP-a u suštini sadržava mješavinu elemenata jedinstvenog postupka i zajedničkih načela, koji se odnose i na izbornu jedinicu na razini Unije i na nacionalne izborne jedinice.
- Odredbe kojima se utvrđuju elementi jedinstvenog postupka su, na primjer, odredbe o aktivnom biračkom pravu (članak 4. stavci 1. i 2.), pasivnom biračkom pravu (članak 5.), uspostavi popisa birača (članak 9.), podnošenju kandidacijskih lista (članak 11.), izbornom sustavu (članak 12.), danu izbora (članak 19.) i Europskom izbornom tijelu (članak 28.).
 - Odredbe kojima se utvrđuju zajednička načela, kojima se državama članicama ostavlja određeni prostor za postizanje tih načela, su, na primjer, odredbe o sprečavanju dvostrukog glasovanja (članak 4. stavak 3.), ostvarivanju biračkog prava (članak 6.), pristupačnosti (članak 7.) i mjerama kojima se osigurava pouzdanost i tajnost dopisnog glasovanja (članak 8. stavak 1.).
17. Može se tvrditi da odredbe prijedloga EP-a kojima se utvrđuju elementi jedinstvenog postupka prevladavaju po broju i važnosti, tako da se s obzirom na sadašnji oblik teksta uredba čini primjerenom.

18. Međutim, Vijeće u okviru primjene svojeg širokog prostora za slobodnu procjenu također može donijeti akt koji obuhvaća kombinaciju elemenata jedinstvenog postupka i elemenata kojima se utvrđuju zajednička načela i promijeniti ravnotežu između tih dviju vrsta elemenata u usporedbi s onom koju predlaže EP. Stoga će odabir odgovarajuće vrste instrumenta u konačnici ovisiti o njegovu konačnom sadržaju i razini regulatornog intenziteta koju zakonodavac Unije želi postići. Obrazloženje tog izbora trebalo bi navesti u uvodnim izjavama akta kako bi Sud mogao provesti svoje preispitivanje (vidjeti gore navedenu točku 8. i citiranu sudsku praksu).
19. Treba napomenuti i da, na temelju načela nadređenosti prava Unije²⁶, izravno primjenjive mjere institucija, među kojima osobito uredbe i odluke upućene državama članicama, automatski čine neprimjenjivima sve njima suprotne odredbe iz važećeg nacionalnog prava i onemogućuju donošenje novih nacionalnih zakonodavnih mjera u onoj mjeri u kojoj bi one bile nespojive s odredbama Unije²⁷. U skladu s ustaljenom sudskom praksom zadržavanje u zakonodavstvu države članice odredbe koja nije u skladu s odredbom prava Unije dovodi do dvosmislenosti i nesigurnosti u pogledu mogućnosti pojedinaca da se pozovu na pravo Unije. Takvo zadržavanje stoga predstavlja povredu obveza koje ta država ima na temelju Ugovora²⁸. Nadalje, podsjeća se da su, bez obzira na vrstu pravno obvezujućeg akta Unije, države članice općenito obvezne „[usvajati] sve mjere nacionalnog prava potrebne za provedbu [takvih akata]” (članak 291. stavak 1. UFEU-a).

²⁶ Presuda od 15. srpnja 1964., *Costa protiv E.N.E.L.-a* C-6/64, EU:C:1964:66.

²⁷ Presuda od 9. ožujka 1978., *Simmenthal*, 106/77, EU:C:1978:49, točka 17.

²⁸ Presuda od 18. siječnja 2001., *Europska komisija protiv Italije*, C-162/99, EU:C:2001:35, točka 33. i citirana sudska praksa.

V. USKLAĐENOST IZBORNE JEDINICE NA RAZINI UNIJE S ČLANKOM 14. STAVKOM 2. UEU-A

20. Prema uvodnoj izjavi 9. prijedloga EP-a „[u]z nacionalne izborne jedinice trebalo bi osnovati izbornu jedinicu na razini Unije u kojoj su kandidati za predsjednika Komisije nositelji izbornih lista svake političke grupacije, kako bi se poboljšala demokratska i paneuropska dimenzija europskih izbora”.
21. Člankom 12. stavkom 1. prijedloga EP-a predviđa se da svaki birač ima dva glasa, jedan za izbor članova EP-a u nacionalnim izbornim jedinicama i jedan za izbor članova EP-a u izornoj jedinici na razini Unije.
22. Članak 15. stavak 1. prijedloga EP-a glasi:
- „Uspostavlja se jedna izborna jedinica koja se sastoji od cijelog teritorija Europske unije iz koje se bira 28 članova [EP-a] na prvom izboru članova [EP-a] nakon stupanja na snagu ove Uredbe.
- Za kasnije izbore članova [EP-a] veličina izborne jedinice na razini Unije određuje se Odlukom Europskog vijeća o utvrđivanju sastava Europskog parlamenta.”
23. Neovisno o pitanju usklađenosti predložene izborne jedinice na razini Unije s člankom 14. stavkom 2. prvim podstavkom UEU-a, koja se razmatra u nastavku, najprije valja istaknuti da se člankom 15. stavkom 1. prijedloga EP-a ne poštuje podjela nadležnosti između Europskog vijeća i Vijeća kako je predviđena Ugovorima.
24. Iz članka 14. stavka 2. drugog podstavka UEU-a proizlazi da „Europsko vijeće, na inicijativu Europskog parlamenta i uz njegovu suglasnost, jednoglasno usvaja odluku kojom se utvrđuje sastav Europskog parlamenta, poštujući načela iz prvog podstavka”. Veličina izborne jedinice na razini Unije element je koji ima izravne posljedice za sastav EP-a jer bi ona odredila broj članova EP-a čija mjesta ne bi bila dodijeljena konkretnim državama članicama. Utvrđivanje veličine izborne jedinice na razini Unije stoga je u nadležnosti Europskog vijeća, koje djeluje u skladu s postupkom utvrđenim u članku 14. stavku 2. drugom podstavku UEU-a.

25. S druge strane, članak 223. stavak 1. UFEU-a pravna je osnova na temelju koje Vijeće, u okviru posebnog zakonodavnog postupka predviđenog tim člankom, donosi „[odredbe potrebne] za izbor svojih članova općim neposrednim izborima [...]”. Na temelju te odredbe Vijeće stoga može utvrditi odredbe o izbornom postupku, uključujući pravila koja se trebaju primjenjivati na izbor članova EP-a u izornoj jedinici na razini Unije, ali ne može utvrditi veličinu izborne jedinice na razini Unije, što je pravo Europskog vijeća. Članak 15. stavak 1. prijedloga EP-a trebalo bi stoga na odgovarajući način izmijeniti, a Europsko vijeće, djelujući u skladu s člankom 14. stavkom 2. drugim podstavkom UEU-a, trebalo bi pravodobno donijeti potrebnu odluku kojom bi se utvrdila veličina izborne jedinice na razini Unije. Odredbe potrebne za izbor članova EP-a iz izborne jedinice na razini Unije (članak 15. stavci od 2. do 13. prijedloga EP-a) i sve ostale odredbe iz prijedloga EP-a koje se jednako primjenjuju na izbor članova EP-a u nacionalnim izbornim jedinicama i u izornoj jedinici na razini Unije ispravno se temelje na članku 223. stavku 1. UFEU-a.
26. Prema članku 15. stavku 3. prijedloga EP-a svi europski izborni subjekti definirani u članku 2. mogu podnijeti liste na razini Unije, koje uključuju broj kandidata jednak broju članova EP-a koji se biraju iz izborne jedinice na razini Unije. Pojam liste na razini Unije definiran je kao „lista kandidata koju europski izborni subjekt predaje u izornoj jedinici na razini Unije” (članak 2. stavak 9. prijedloga EP-a).
27. Time se postavlja pitanje usklađenosti izborne jedinice na razini Unije s člankom 14. stavkom 2. prvim podstavkom UEU-a, a to je pitanje EP obradio u svojoj zakonodavnoj rezoluciji, u kojoj navodi da je to, prema njegovu mišljenju, u skladu s Ugovorom²⁹.
28. Članak 14. stavak 2. prvi podstavak UEU-a glasi:
- „Europski parlament sastavljen je od predstavnika građana Unije. Njihov broj ne smije biti veći od sedam stotina pedeset, ne računajući predsjednika. Zastupljenost građana je degresivno proporcionalna, a minimalni prag je šest članova iz svake države članice. Nijednoj državi članici ne dodjeljuje se više od devedeset šest mjesta.”

²⁹ Vidjeti točku 19. zakonodavne rezolucije EP-a.

29. Budući da se tom odredbom utvrđuje nekoliko uvjeta povezanih sa sastavom EP-a, primjereno je razmotriti svaki od tih uvjeta zasebno.

A) Zastupljenost građana Unije (prva rečenica)

30. Člankom 14. stavkom 2. prvim podstavkom prvom rečenicom UEU-a predviđa se da je „Europski parlament sastavljen [...] od predstavnika građana Unije.”³⁰ To je u skladu s člankom 10. stavkom 2. UEU-a, u kojem se navodi da su „građani [tj. građani Unije, kako su definirani u članku 9. UEU-a i članku 20. stavku 1. UFEU-a] [...] neposredno zastupljeni na razini Unije u Europskom parlamentu.” Obje su odredbe zamijenile bivši članak 189. Ugovora o EZ-u, koji je prije Ugovora iz Lisabona predviđao da se EP sastoji od „predstavnika naroda država okupljenih u Zajednici”.
31. S obzirom na te odredbe jasno je da i članovi EP-a koji će biti izabrani u nacionalnim izbornim jedinicama i oni koji će biti izabrani u izornoj jedinici na razini Unije predstavljaju građane Unije. To je ponovno potvrđeno u članku 12. stavku 2. prijedloga EP-a, u kojem se navodi da se članovi EP-a „biraju [...] kao predstavnici građana Unije na temelju proporcionalne zastupljenosti u nacionalnim izbornim jedinicama i u izornoj jedinici na razini Unije”. Iz toga slijedi da se odredbama prijedloga EP-a o listi na razini Unije poštuje uvjet iz članka 14. stavka 2. prvog podstavka prve rečenice UEU-a da je EP sastavljen od „predstavnika građana Unije”.

³⁰ U tom smislu vidjeti presudu od 6. listopada 2021., Rivièrè a.o protiv Parlamenta, T-88/20, EU:T:2021:664, točku 49.

B) Ukupno najviše 751 član EP-a (druga rečenica)

32. Člankom 14. stavkom 2. prvim podstavkom drugom rečenicom UEU-a zahtijeva se da broj članova EP-a „ne smije biti veći od sedam stotina pedeset, ne računajući predsjednika”.
33. S obzirom na to da EP trenutačno ima 705 članova, to znači da Europsko vijeće može odlučiti da će se iz izborne jedinice na razini Unije izabrati najviše 46 članova EP-a. Broj od 28 članova EP-a koji će biti izabrani s te liste, koji je predvidio EP, stoga ne bi premašio prag od ukupno 751 člana EP-a. Europsko vijeće, kojem u skladu s člankom 14. stavkom 2. drugim podstavkom UEU-a pripada nadležnost za utvrđivanje veličine izborne jedinice na razini Unije trebat će, naravno, osigurati poštovanje tog uvjeta u svojoj budućoj odluci.

C) Zastupljenost građana mora biti degresivno proporcionalna, a minimalni je prag šest članova iz svake države članice te se nijednoj državi članici ne dodjeljuje više od 96 mjesta (treća i četvrta rečenica)

34. Člankom 14. stavkom 2. prvim podstavkom trećom i četvrtom rečenicom UEU-a predviđa se sljedeće: „Zastupljenost građana je degresivno proporcionalna, a minimalni prag je šest članova iz svake države članice. Nijednoj državi članici ne dodjeljuje se više od devedeset šest mjesta.”

35. Načela za primjenu članka 14. stavka 2. UEU-a utvrđena su u članku 1. Odluke Europskog vijeća (EU) 2018/937 od 28. lipnja 2018. o utvrđivanju sastava Europskog parlamenta³¹ kako slijedi:

- „– pri raspodjeli mjesta u Europskom parlamentu u cijelosti se koriste minimalni i maksimalni pragovi po državi članici utvrđeni UEU-om kako bi se što vjernije odražavao odgovarajući broj stanovnika država članica,
- degresivna proporcionalnost utvrđuje se na sljedeći način: omjer između broja stanovnika i broja mjesta svake države članice prije zaokruživanja na cijele brojeve razlikuje se u odnosu na njihov odgovarajući broj stanovnika na takav način da svaki član Europskog parlamenta iz države članice s većim brojem stanovnika zastupa više građana nego svaki član Europskog parlamenta iz države članice s manjim brojem stanovnika i obratno, što veći broj stanovnika ima država članica, veća su njezina prava na veći broj mjesta u Europskom parlamentu,
- raspodjela mjesta u Europskom parlamentu odražava demografska kretanja u državama članicama.”

³¹ SL L 164 od 2.7.2018., str. 1.

36. Člankom 15. stavcima 9. i 10. prijedloga EP-a predviđa se sustav čija je svrha osigurati ravnotežu unutar lista na razini Unije između triju skupina država članica utvrđenih u skladu s njihovim brojem stanovnika.³² Pod pretpostavkom da bi izborna jedinica na razini Unije obuhvaćala 28 mjesta, člankom 15. stavkom 10. prijedloga EP-a uvodi se promjena u redosljedu kandidatâ s boravištem u bilo kojoj od država članica u svakoj od triju skupina država članica do mjesta na listi broj 14, što bi *de facto* najvjerojatnije bio maksimalan broj članova EP-a izabranih na svakoj listi. Kao što je prikazano u Prilogu II. prijedlogu EP-a, time će se osigurati pravedna raspodjela mjesta među trima skupinama država članica, odnosno onima koje pripadaju skupini od pet najmnogoljudnijih država članica (skupina A, s brojem stanovnika između 37,9 milijuna i 83,1 milijuna), skupini od 10 država članica srednje veličine (skupina B, s brojem stanovnika između 6,9 milijuna i 19,3 milijuna) i skupini od 12 manjih država članica (skupina C, s brojem stanovnika između 0,5 milijuna i 5,8 milijuna).
37. Iako je cilj tog sustava osigurati zemljopisnu ravnotežu među članovima EP-a izabranima u izornoj jedinici na razini Unije, njime se ujedno poštuje načelo degresivne proporcionalnosti. Naime, u članku 14. stavku 2. prvom podstavku UEU-a, kako je naveden u članku 1. drugoj alineji Odluke Europskog vijeća 2018/937, to načelo ne definira se na precizan matematički način, nego se njime u suštini samo nastoji osigurati smisljena korelacija između broja stanovnika svake države članice i broja članova EP-a koji predstavljaju građane u svakoj državi članici, odražavajući pritom demografska kretanja u državama članicama.

³² Tim se sustavom u osnovi predviđa da liste na razini Unije budu podijeljene na odjeljke s tri mjesta. Svako od ta tri mjesta popunjava se jednim kandidatom iz svake od triju skupina država članica, koje su utvrđene u Prilogu I. na temelju broja stanovnika dotičnih država članica. Redosljed kandidatâ s boravištem u bilo kojoj državi članici u svakoj od tih triju skupina država članica razlikuje se u svakom odjeljku liste s tri mjesta do mjesta na listi broj 14. Stoga je moguće da kandidati u svakom od tih odjeljaka dolaze iz iste države članice unutar skupine dotičnih država članica (A, B i C). Od mjesta broj 15 do mjesta broj 28 ne primjenjuju se ograničenja u pogledu redosljeda kandidatâ u svakom odjeljku s tri mjesta. Te bi brojke, naravno, trebalo prilagoditi ako Europsko vijeće odluči da će veličina izborne jedinice na razini Unije biti drukčija.

38. Čini se da se sustavom koji je predložio EP osigurava takva smislena korelacija. Naime, sustavom opisanim u točki 36. gore u tekstu osigurava se da članovi EP-a izabrani u izbornoj jedinici na razini Unije s boravištem u jednoj od pet najmnogoljudnijih država članica (skupina A) predstavljaju više građana od onih koji borave u deset država članica srednje veličine (skupina B), koji pak predstavljaju više građana od onih koji borave u dvanaest manjih država članica (skupina C), čime se ispunjava prvi uvjet iz članka 1. druge alineje Odluke Europskog vijeća 2018/937. S druge strane, tim se sustavom ujedno osigurava da su među članovima EP-a izabranima u izbornoj jedinici na razini Unije oni koji imaju boravište u državama članicama s većim brojem stanovnika zastupljeni u većem broju od onih koji imaju boravište u državama članicama s manjim brojem stanovnika, čime se u biti ispunjava drugi uvjet iz članka 1. druge alineje Odluke Europskog vijeća 2018/937. Nadalje, EP predviđa da bi broj članova EP-a koji će biti izabrani u izbornoj jedinici na razini Unije bio relativno malen (28 od ukupno 733 člana EP-a). Time se zadržava koristan učinak načela degresivne proporcionalnosti iz članka 14. stavka 2. prvog podstavka UEU-a.
39. U svakom slučaju, Europsko vijeće, odlučujući jednoglasno, na inicijativu Europskog parlamenta i uz njegovu suglasnost, u skladu s člankom 14. stavkom 2. drugim podstavkom UEU-a, treba utvrditi broj članova EP-a koji će biti izabrani u izbornoj jedinici na razini Unije, pri čemu se, prema njegovu mišljenju, poštuju načela iz članka 14. stavka 2. prvog podstavka UEU-a te, prema potrebi, na odgovarajući način prilagoditi načela za primjenu te odredbe iz članka 1. Odluke Europskog vijeća 2018/937.

40. Treba ujedno napomenuti da, kao što je to već slučaj s nacionalnim izbornim jedinicama, kriterij za dodjeljivanje kandidatâ na listama na razini Unije određenoj državi članici nije državljanstvo, nego boravište (vidjeti članak 20. stavak 2. točku (b) UFEU-a i članak 15. stavak 10. prijedloga EP-a). Uspostavom odjeljaka s tri mjesta želi se osigurati odgovarajuća zastupljenost građana koji glasuju u državama članicama s različitim brojem stanovnika, a da se pritom unaprijed fiksno ne određuje položaj kandidata s boravištem u određenoj državi članici na listi. Svaki europski izborni subjekt odgovoran je za određivanje redoslijeda kandidatâ na listi u svakom odjeljku s tri mjesta njegove liste na razini Unije (vidjeti članak 15. stavak 10. prijedloga EP-a).
41. Treba razmotriti je li uvođenje izborne jedinice na razini Unije u skladu s člankom 14. stavkom 2. prvim podstavkom četvrtom rečenicom UEU-a, na temelju koje se „nijednoj državi članici ne dodjeljuje [...] više od devedeset šest mjesta”.
42. U tu je svrhu potrebno prvu i četvrtu rečenicu članka 14. stavka 2. prvog podstavka tumačiti zajedno.
43. Člankom 14. stavkom 2. prvim podstavkom prvom rečenicom UEU-a predviđa se da je „Europski parlament sastavljen [...] od predstavnika građana Unije”, što se, kako je već navedeno (točke 30. i 31.), poštuje i u pogledu članova EP-a izabranih u nacionalnim izbornim jedinicama i onih izabranih u izornoj jedinici na razini Unije.
44. Nadalje, pojam „dodjela” mjesta državama članicama, koji se upotrebljava u članku 14. stavku 2. prvom podstavku četvrtoj rečenici UEU-a, treba tumačiti na način da postoji jamstvo da svaka država članica ima pravo na unaprijed određen broj članova EP-a s boravištem u toj državi članici, neovisno o ishodu izbora. To se jamstvo daje svakoj državi članici člankom 3. Odluke Europskog vijeća 2018/937, donesene na temelju članka 14. stavka 2. drugog podstavka UEU-a, jer se u tom članku 3. te odluke za svaku državu članicu utvrđuje broj članova EP-a koji su joj dodijeljeni.

45. Međutim, prema sustavu koji je predložio EP za izbor članova EP-a u izbornoj jedinici na razini Unije ne postoji takva dodjela za svaku državu članicu.

- Kao prvo, taj se sustav ne temelji na kriteriju boravišta kandidata u određenoj državi članici, nego na kriteriju njegova boravišta u bilo kojoj od država članica koje pripadaju bilo kojoj od triju skupina država članica koje su utvrđene u Prilogu I. prijedlogu EP-a.
- Kao drugo, svaki europski izborni subjekt slobodan je odrediti redoslijed kandidata na listi u svakom odjeljku s tri mjesta njegove liste na razini Unije (vidjeti članak 15. stavak 10. prijedloga EP-a).
- Kao treće, raspodjela mjesta na listama na razini Unije na temelju zbirnih rezultata u izornoj jedinici na razini Unije provodi se u skladu sa sustavom d'Hondt (članak 15. stavak 12. prijedloga EP-a).

46. Zbog svih tih razloga nemoguće je unaprijed odrediti broj članova EP-a s boravištem u određenoj državi članici koji će biti izabrani u izbornoj jedinici na razini Unije. Stoga se članak 14. stavak 2. prvi podstavak četvrta rečenica UEU-a, koja se odnosi na dodjelu mjesta pojedinačnim državama članicama, ne može tumačiti na način da se primjenjuje na članove EP-a izabrane u izbornoj jedinici na razini Unije, nego samo na članove EP-a izabrane u nacionalnim izbornim jedinicama jer se samo u vezi s tim članovima EP-a ta mjesta dodjeljuju konkretnim državama članicama.
47. Taj zaključak potvrđuje se i člankom 27. stavcima 2. i 6. prijedloga EP-a, prema kojima upražnjena mjesta članova EP-a izabranih u izbornoj jedinici na razini Unije popunjava sljedeći kandidat s kandidacijske liste na kojoj je prvotno izabrani član EP-a čije je mjesto upražnjeno, prema redoslijedu prvenstva. Stoga novi član EP-a u pravilu neće imati boravište u istoj državi članici kao i član EP-a čiji je mandat prestao važiti.
48. S obzirom na navedeno čini se da se izradom lista na razini Unije, kako je predviđeno prijedlogom EP-a, poštuju uvjeti utvrđeni u članku 14. stavku 2. prvom podstavku trećoj i četvrtoj rečenici UEU-a. Zakonodavac bi s obzirom na to mogao smatrati prikladnim poboljšati tekst članka 15. prijedloga EP-a, primjerice kako bi se ojačala zemljopisna ravnoteža među članovima EP-a koji će biti izabrani u izbornoj jedinici na razini Unije.

VI. POSTUPAK VODEĆIH KANDIDATA (*SPITZENKANDIDATEN*)

49. U uvodnim izjavama 8. i 9. svojeg prijedloga EP predlaže postupak vodećih kandidata (*Spitzenkandidaten*) u cilju odabira budućeg predsjednika Komisije, koji EP povezuje s uspostavom izborne jedinice na razini Unije. Iz tih uvodnih izjava u suštini proizlazi da bi na listama na razini Unije koje su sastavili europski izborni subjekti nositelj trebao biti kandidat za predsjednika Komisije svake političke grupacije, koji bi trebao biti u mogućnosti podržati zajednički izborni program u svim državama članicama. Na temelju političkog dogovora među europskim političkim subjektima vodeći kandidat čiji je europski politički subjekt dobio ukupno najveći broj mjesta najprije bi trebao biti zadužen za stvaranje koalicijske većine u novoizabranom Parlamentu u pogledu imenovanja kandidata za predsjednika Komisije. Nadalje, „[k]ako bi pružio informacije u postupku imenovanja, predsjednik Europskog vijeća trebao bi se savjetovati s navedenim čelnicima europskih političkih subjekata i parlamentarnih klubova. Postupak vodećeg kandidata mogao bi se formalizirati političkim dogovorom između europskih političkih subjekata i Međuinstitucijskim sporazumom između Parlamenta i Europskog vijeća” (vidjeti kraj uvodne izjave 8.).
50. Te uvodne izjave nisu popraćene odgovarajućim odredbama u operativnom dijelu predložene uredbe. Jasno je da bi se, ako ih Vijeće prihvati, tumačile na način da Vijeće politički prihvaća postupak koji je predložio EP. Međutim, taj je postupak pravno vrlo problematičan zbog razloga navedenih u nastavku.
51. Članak 17. stavak 7. prvi podstavak UEU-a glasi:

„Uzimajući u obzir izbore za Europski parlament te nakon održavanja odgovarajućih savjetovanja, Europsko vijeće, odlučujući kvalificiranom većinom, predlaže Europskom parlamentu kandidata za predsjednika Komisije. Europski parlament bira toga kandidata većinom glasova svojih članova. Ako kandidat ne dobije potrebnu većinu glasova, Europsko vijeće, odlučujući kvalificiranom većinom, u roku od jednog mjeseca predlaže novog kandidata kojeg Europski parlament bira prema istom postupku.”

52. Ta je odredba navedena u Izjavi br. 11³³, na temelju koje „[p]rije odluke Europskog vijeća” predstavnici EP-a i Europskog vijeća „vode potrebna savjetovanja u okviru koji smatraju najprimjerenijim. Ta će se savjetovanja usredotočiti na profile kandidata za predsjednika Komisije, uzimajući u obzir izbore za Europski parlament, [...]” Nadalje, iz Izjave br. 6³⁴ proizlazi da je „[p]ri izboru osoba pozvanih da obnašaju dužnosti predsjednika Europskog vijeća, predsjednika Komisije i Visokog predstavnika Unije [...] potrebno [...] pridati dužnu pažnju zemljopisnoj i demografskoj raznolikosti Unije i njezinih država članica.”
53. Iz toga slijedi, kao prvo, da Europsko vijeće treba predložiti EP-u kandidata za predsjednika Komisije. Vijeće nema nikakvu ulogu u tom postupku i stoga ne može, u aktu donesenom na temelju članka 223. stavka 1. UFEU-a, preuzeti političke obveze putem uvodnih izjava o pitanjima koja su Ugovorom namijenjena Europskom vijeću.
54. Kao drugo, u okviru određenom člankom 17. stavkom 7. UEU-a i izjavama br. 6 i 11 (vidjeti točku 52. gore u tekstu), Europsko vijeće raspolaže širokog prostora za slobodnu procjenu u pogledu izbora kandidata za predsjednika Komisije. Međutim, uspostavom ili jačanjem prakse vodećih kandidata, kako je predložio EP, ta bi se margina prosudbe ozbiljno smanjila, ako ne i isključila. Činjenicu da se od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona EP poziva da „izabere”, a ne više da „odobri”, predsjednika Komisije mora se tumačiti kao izraz političke dimenzije odnosa između EP-a i Komisije; međutim, to ne utječe na ulogu i ovlasti Europskog vijeća u postupku imenovanja predsjednika Komisije.³⁵
55. Iz navedenog proizlazi da bi se predviđenim postupkom vodećih kandidata (*Spitzenkandidaten*) temeljito izmijenio, na štetu Europskog vijeća, ustavni ustroj Unije i institucionalna ravnoteža kako su utvrđeni u Ugovorima. Stoga bi trebalo izbrisati uvodne izjave 8. i 9. prijedloga EP-a.

³³ Priložena Završnom aktu Međuvladine konferencije koja je donijela Ugovor iz Lisabona.

³⁴ Priložena Završnom aktu Međuvladine konferencije koja je donijela Ugovor iz Lisabona.

³⁵ U tom smislu vidjeti i mišljenje Pravne službe Vijeća od 15. ožujka 2016., dokument 7038/16, točke od 27. do 31.

VII. ZAKLJUČCI

56. S obzirom na navedeno mišljenje je Pravne službe Vijeća sljedeće:

- a) može se tvrditi da akt koji se donosi na temelju članka 223. stavka 1. UEU-a spada u izvršavanje nadležnosti Unije u vezi s njezinim funkcioniranjem, koju zbog njezine prirode može izvršavati jedino sama Unija; međutim, u mjeri u kojoj se prijedlogom EP-a ne propisuje potpuno jedinstven izborni postupak, već se utvrđuju određena zajednička načela, potrebno je opravdati, u odgovarajućem obrazloženju, odluke zakonodavca u vezi s intenzitetom njegove regulatorne intervencije;
- b) predložena izborna jedinica na razini Unije u skladu je s člankom 14. stavkom 2. prvim podstavkom UEU-a;
- c) uvodne izjave 8. i 9. prijedloga EP-a koje se odnose na postupak vodećih kandidata (*Spitzenkandidaten*) za odabir budućeg predsjednika Komisije temeljito bi izmijenile, na štetu Europskog vijeća, ustavni ustroj Unije i institucijsku ravnotežu kako su utvrđeni u Ugovorima te bi ih stoga trebalo izbrisati.