

Bruksela, 14 października 2022 r.
(OR. en)

13586/22

LIMITE

JUR 648
AG 127
INST 376
PE 122

OPINIA SŁUŻBY PRAWNEJ¹

Od: Służba Prawna

Dotyczy: Wniosek dotyczący ordynacji wyborczej – zgodność z traktatami

I. WPROWADZENIE

1. Na posiedzeniach 1 czerwca i 15 lipca 2022 r. Grupa Robocza do Spraw Ogólnych przeanalizowała wniosek Parlamentu Europejskiego dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie wyboru posłów do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, przyjęty przez Parlament Europejski („PE”) 3 maja 2022 r.² („wniosek PE”), i zwróciła się do Służby Prawnej Rady („Służby Prawnej”) o przeanalizowanie zgodności wniosku z traktatami.

¹ Niniejszy dokument zawiera opinię prawną, która podlega ochronie na mocy art. 4 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji; opinii tej Rada Unii Europejskiej nie podaje do wiadomości publicznej. Rada zastrzega sobie możliwość dochodzenia wszelkich praw, jeżeli opinia ta zostanie w sposób nieuprawniony opublikowana.

² Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie wyboru posłów do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, uchylającego decyzję Rady 76/787/EWWiS, EWG, Euratom oraz Akt dotyczący wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich załączony do tej decyzji (dokument 9333/22).

2. W związku z tym w niniejszej opinii rozważono główne kwestie prawne związane z wnioskiem PE, tj. poszanowanie zasady pomocniczości i zasady proporcjonalności, a także zgodność z traktatami ogólnounijnego okręgu wyborczego na mocy art. 14 ust. 2 TUE i procesu wyboru głównych kandydatów. W pozostałym zakresie Służba Prawna odsyła w szczególności do swojej opinii z 15 marca 2016 r.³ dotyczącej wniosku PE z 11 listopada 2015 r. w sprawie decyzji Rady zmieniającej Akt dotyczący wyboru członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich⁴; opinia ta, mimo pewnych zmian w obecnym wniosku PE w porównaniu z wnioskiem z 2015 r., pozostaje aktualna, zwłaszcza jeśli chodzi o art. 3 i 10 obecnego wniosku PE dotyczące przepisów krajowych i zasad wyboru kandydatów⁵, a także art. 6 obecnego wniosku PE dotyczący wykonywania prawa głosu⁶. Ponadto Służba Prawna w razie potrzeby powróci do innych kwestii prawnych, które mogą pojawić się w trakcie dyskusji nad wnioskiem PE.

II. RAMY PRAWNE

3. Podstawą wniosku PE jest art. 223 ust. 1 TFUE, zgodnie z którym:

„Parlament Europejski opracowuje projekt w celu ustanowienia przepisów niezbędnych do umożliwienia wybrania swoich członków w powszechnych wyborach bezpośrednich zgodnie z jednolitą procedurą we wszystkich państwach członkowskich lub zgodnie z zasadami wspólnymi dla wszystkich państw członkowskich.

Rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, który stanowi większością głosów wchodzących w jego skład członków, ustanawia niezbędne przepisy. Przepisy te wchodzi w życie po ich zatwierdzeniu przez państwa członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi.”.

³ Dokument 7038/16.

⁴ Dokument 14743/15.

⁵ Zob. pkt 40–52 dokumentu 7038/16.

⁶ Zob. pkt 61–65 dokumentu 7038/16.

III. ZGODNOŚĆ Z ZASADĄ POMOCNICZOŚCI

4. W myśl art. 5 ust. 3 akapit pierwszy TUE: „zgodnie z zasadą pomocniczości, w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii”.
5. Art. 223 ust. 1 TFUE przewiduje, że Rada, za zgodą PE, może ustanowić przepisy niezbędne do wyboru posłów do PE albo zgodnie z jednolitą procedurą we wszystkich państwach członkowskich, albo zgodnie z zasadami wspólnymi dla wszystkich państw członkowskich. Ponieważ zarówno jednolita procedura, jak i zasady wspólne dla wszystkich państw członkowskich z definicji mogą zostać ustanowione jedynie na poziomie Unii, można by twierdzić, że akt, który ma zostać przyjęty na mocy art. 223 ust. 1 TFUE, wchodzi w zakres kompetencji Unii Europejskiej dotyczącej jej funkcjonowania, którą, z uwagi na jej charakter, może wykonywać tylko sama Unia; w konsekwencji nie powinny mieć zastosowania zasada pomocniczości ani protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności („protokół nr 2”)⁷.
6. Niemniej, jak się wydaje, PE przyjmuje, że zasada pomocniczości ma zastosowanie, ponieważ ogólnie potwierdza on, że jego wniosek jest zgodny z zasadą pomocniczości i zasadą proporcjonalności (motyw 23 wniosku PE). W zakresie bowiem, w jakim wniosek PE nie przewiduje całkowicie jednolitej procedury wyborczej, a jedynie ustanawia pewne wspólne zasady (zob. pkt 16 poniżej), których uzupełnieniem mają być w niektórych przypadkach przepisy krajowe (jak wskazano w art. 1 ust. 1 samego wniosku), należałoby uzasadnić wybory dokonane przez prawodawcę, co się tyczy siły jego interwencji regulacyjnej, poprzez zastosowanie w istocie zasady pomocniczości i zasady proporcjonalności.

⁷ Zob. w tym względzie wyrok z 16 lutego 2022 r. w sprawie C-157/21 Polska przeciwko Parlamentowi i Radzie, EU:C:2022:98, pkt 241.

7. W tym względzie art. 5 protokołu nr 2 zawiera wymóg, by PE uzasadnił swój projekt aktu ustawodawczego w odniesieniu do zasady pomocniczości i zasady proporcjonalności poprzez szczegółowe informacje „uzasadniane na podstawie wskaźników jakościowych, a tam gdzie to możliwe, ilościowych”. Wniosek PE powinien też zawierać „ocenę skutków finansowych” oraz „[brać pod uwagę] konieczność zminimalizowania wszelkich obciążeń finansowych lub administracyjnych nakładanych na Unię, rządy krajowe, władze regionalne lub lokalne, podmioty gospodarcze i obywateli oraz to, by takie obciążenia były współmierne do zamierzonego celu”.
8. PE nie przedstawił takich szczegółowych informacji, które przecież byłyby niezbędne, by Rada i parlamenty narodowe państw członkowskich⁸ mogły ocenić zgodność tego aktu z zasadą pomocniczości i by docelowo Trybunał Sprawiedliwości mógł przeprowadzić swoją kontrolę ważności aktu, która obejmuje też zgodność z zasadą pomocniczości⁹, w tym spełnienie zarówno wymogów materialnych określonych w art. 5 ust. 3 TUE, jak i wymogów proceduralnych określonych w protokole nr 2¹⁰.
9. Dlatego też Rada może wystąpić do PE o przedstawienie dodatkowego uzasadnienia wniosku. Niemniej w ostatecznym rozrachunku to do Rady, jako autora aktu ustawodawczego, który ma zostać przyjęty, należy zapewnienie zgodności tego aktu z zasadą pomocniczości i zasadą proporcjonalności.

⁸ Pięć parlamentów narodowych – parlament Irlandii (dokument 12148/22), parlament Szwecji (Riksdagen) (dokument 10652/22), Senat Królestwa Niderlandów (dokument 12153/22), Izba Reprezentantów Królestwa Niderlandów (dokument 12266/22), parlament Danii (Folketinget) (dokument 12267/22) – wydały uzasadnione opinie na mocy art. 6 protokołu nr 2, które zgodnie z art. 7 ust. 1 protokołu nr 2 PE jest zobowiązany uwzględnić.

⁹ Zob. wyrok z 9 października 2001 r. w sprawie C-377/98 Niderlandy przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, EU:C:2001:523, pkt 30–33; wyrok z 10 grudnia 2002 r. w sprawie C- 491/01 British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, EU:C:2002:741, pkt 180–183; wyrok z 12 lipca 2005 r. w sprawach C-154/04 i C-155/04 Alliance for Natural Health, EU:C:2005:449, pkt 104–108.

¹⁰ Wyrok z 4 maja 2016 r. w sprawie C-358/14 Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, EU:C:2016:323, pkt 113.

10. W tym kontekście należy zauważyć, że niektóre przepisy wniosku PE, takie jak te zawarte w art. 10 dotyczącym wyboru kandydatów, a zatem etapu przedwyborczego, nie dotyczą wyłącznie przyjęcia „przepisów niezbędnych do umożliwienia wybrania” posłów PE w rozumieniu art. 223 ust. 1 TFUE. W przypadku takich przepisów należy dodatkowo wykazać dostateczny związek z procedurą wyborczą¹¹, a Rada powinna zwrócić się do PE o przedstawienie niezbędnego uzasadnienia w tym względzie.

IV. FORMA AKTU I ZGODNOŚĆ Z ZASADĄ PROPORCJONALNOŚCI

11. Art. 5 ust. 4 akapit pierwszy TUE przewiduje, że „zgodnie z zasadą proporcjonalności zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów”.
12. Na wstępie należy przypomnieć, że Radzie przysługuje możliwie najszerszy zakres uznania przy wykonywaniu kompetencji na mocy art. 223 ust. 1 TFUE i nie jest ona związana zakresem ani celem wniosku PE¹², w tym jeśli chodzi o formę proponowanego aktu. Art. 223 ust. 1 TFUE nie precyzuje bowiem, jaką formę powinien mieć przyjęty akt, a jedynie przewiduje, że Rada „ustanawia niezbędne przepisy”. W takim przypadku art. 296 akapit pierwszy TFUE przewiduje, że instytucje dokonują wyboru rodzaju instrumentu, tj. podejmują decyzję, czy w danym przypadku należy przyjąć rozporządzenie, dyrektywę czy decyzję, „w poszanowaniu obowiązujących procedur oraz zasady proporcjonalności”.

¹¹ Zob. też w tym sensie opinię Służby Prawnej Rady z 15 marca 2016 r., dokument 7038/16, pkt 42.

¹² Zob. opinię z 15 marca 2016 r., dokument 7038/16, pkt 7 i 8, gdzie przedstawiono bardziej rozbudowane argumenty.

13. W tym względzie warto przypomnieć, że art. 288 TFUE przewiduje gradację poszczególnych rodzajów instrumentów, jeśli chodzi o ich siłę normatywną i, z drugiej strony, stopień, w jakim ograniczają one swobodę państw członkowskich.
- a) Zgodnie z art. 288 akapit drugi TFUE rozporządzenie wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. W myśl utrwalonego orzecznictwa rozporządzenie automatycznie staje się częścią systemu prawnego państwa członkowskiego, które nie musi dokonywać jakiegokolwiek jego transpozycji¹³. W celu wdrożenia niektóre przepisy mogą jednak wymagać przyjęcia przez państwa członkowskie środków wykonawczych¹⁴. Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że z racji swojego charakteru i swojej funkcji w systemie źródeł prawa Unii rozporządzenia mają bezpośredni skutek i z tego powodu mogą tworzyć prawa indywidualne, które sądy krajowe muszą chronić¹⁵.
- b) Art. 288 akapit trzeci TFUE przewiduje, że dyrektywa wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. W przeciwieństwie do rozporządzeń dyrektywy nie są zatem bezpośrednio stosowane w krajowych systemach prawnych państw członkowskich i muszą zostać transponowane do prawa krajowego¹⁶. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wynikające z dyrektywy zobowiązanie państw członkowskich do osiągnięcia rezultatu w niej wskazanego, jak również powinność podjęcia, na podstawie art. 4 ust. 3 TUE i art. 288 TFUE, wszelkich właściwych środków ogólnych lub szczególnych w celu zapewnienia wykonania tego zobowiązania ciąży na wszystkich organach tych państw, w tym, w granicach ich kompetencji, na organach sądowych¹⁷. Zawsze gdy przepisy dyrektywy wydają się bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne, jednostki mają prawo powoływać się na nie przed sądami krajowymi wobec państwa, gdy państwo nie dokonało transpozycji dyrektywy do prawa krajowego¹⁸.

¹³ Wyrok z 14 lipca 2011 r. w sprawach C-4/10 i C-27/10 Bureau National Interprofessionnel du Cognac, EU:C:2011:484, pkt 66.

¹⁴ Wyrok z 15 czerwca 2021 r. w sprawie C-645/19 Facebook, EU:C:2021:48, pkt 109 i 110 i przytoczone tam orzecznictwo.

¹⁵ Wyrok z 14 grudnia 1971 r. w sprawie 43/71 Politi, EU:C:1971:122, pkt 9; wyrok z 17 maja 1972 r. w sprawie 93/71 Leonasio, EU:C:1972:39, pkt 5 i 22.

¹⁶ Wyrok z 6 maja 1980 r. w sprawie 102/79 Komisja przeciwko Belgii, EU:C:1980:120, pkt 12.

¹⁷ Wyrok z 17 marca 2021 r. w sprawie C-64/20 UH, EU:C:2021:207, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo.

¹⁸ Wyrok z 24 listopada 2011 r. w sprawach C-468/10 i C-469/10 ASNEF i FECEMD, EU:C:2011:777, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo.

c) Zgodnie z art. 288 TFUE akapit czwarty decyzja wiąże w całości. Decyzja, która wskazuje adresatów, wiąże tylko tych adresatów. Jak wynika z powyższego, decyzja nie musi być koniecznie skierowana do konkretnych osób i może mieć zasięg ogólny. Dlatego instytucje używają formy decyzji do przyjmowania aktów na podstawie postanowień traktatu, które nie wymagają zastosowania konkretnego instrumentu prawnego¹⁹, lub do celów wewnętrznej organizacji²⁰. Decyzje skierowane do państw członkowskich są wiążące dla wszystkich instytucji danego państwa, w tym wymiaru sprawiedliwości. W związku z tym sądy krajowe są zobowiązane, ze względu na pierwszeństwo prawa Unii, powstrzymać się od stosowania jakichkolwiek przepisów krajowych, które mogłyby utrudniać wykonywanie decyzji²¹. W pewnych okolicznościach przepisy decyzji mogą mieć bezpośredni skutek w tym sensie, że jednostka może powoływać się na nie w sporze z organem władzy publicznej²². W tym celu należy się upewnić, czy charakter, kontekst i brzmienie danego przepisu mogą wywoływać bezpośrednie skutki w stosunkach prawnych między adresatem aktu a stronami trzecimi²³.

14. Dokonując wyboru spośród wymienionych wyżej instrumentów prawnych należy kierować się w szczególności zasadą proporcjonalności, zgodnie z którą działanie powinno być zarazem „odpowiednie” do osiągnięcia jego celów i nie powinno wykraczać poza to, co jest „konieczne” do osiągnięcia tych celów. Gdy istnieje możliwość wyboru spośród kilku odpowiednich rozwiązań, należy stosować to najmniej dotkliwe, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów²⁴.

¹⁹ Zob. np. decyzja Rady (UE, Euratom) 2018/994 z dnia 13 lipca 2018 r. zmieniająca Akt dotyczący wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, Dz.U. L 178 z 16.7.2018, s. 1–3.

²⁰ Zob. np. decyzja Rady 2009/937/UE z dnia 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady, Dz.U. L 325 z 11.12.2009, s. 35, oraz decyzja Rady 2013/488/UE z dnia 23 września 2013 r. w sprawie przepisów bezpieczeństwa dotyczących ochrony informacji niejawnych UE, Dz.U. L 274 z 15.10.2013, s. 1.

²¹ Wyrok z 21 maja 1987 r. w sprawie 249/85 Albako, EU:C:1987:245, pkt 17; wyrok z 30 kwietnia 2020 r. w sprawie C-584/18 D. Z., EU:C:2020:324, pkt 49–63.

²² Wyrok z 21 maja 1987 r. w sprawie 249/85 Albako, EU:C:1987:245, pkt 10.

²³ Wyrok z 6 października 1970 r. w sprawie 9/70 Grad, EU:C:1970:78, pkt 6.

²⁴ Zob. np. wyrok z 30 kwietnia 2019 r. w sprawie C-611/17 Włochy przeciwko Radzie, EU:C:2019:332, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok z 3 grudnia 2019 r. w sprawie C-482/17 Republika Czeska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, EU:C:2019:1035, pkt 76 i przytoczone tam orzecznictwo.

15. Jak stwierdzono powyżej, art. 223 ust. 1 TFUE przewiduje, że Rada może ustanowić przepisy niezbędne do wyboru posłów do PE albo zgodnie z jednolitą procedurą we wszystkich państwach członkowskich, albo zgodnie z zasadami wspólnymi dla wszystkich państw członkowskich. Te dwa możliwe rozwiązania różnią się pod względem siły normatywnej przepisów przyjętych na poziomie Unii.

- Gdyby Rada opowiedziała się za ustanowieniem jednolitej procedury, najwłaściwszym instrumentem mogłoby być rozporządzenie. Jednolita procedura we wszystkich państwach członkowskich dotycząca wyboru posłów do PE wymaga bowiem wysokiego stopnia harmonizacji, którą można najskuteczniej osiągnąć poprzez rozporządzenie z uwagi na jego cechy przedstawione powyżej (pkt 13 lit. a))²⁵.
- Gdyby natomiast Rada chciała ograniczyć swoją interwencję regulacyjną do zdefiniowania wspólnych zasad, stosowniejsza mogłaby być mniej rygorystyczna forma aktu, np. dyrektywa lub decyzja, ponieważ pozostawiają one państwom członkowskim margines swobody co do wyboru formy i metod zrealizowania wspólnych zasad określonych na poziomie Unii.

²⁵ Należy jednak zauważyć, że ponieważ art. 223 ust. 1 TFUE wyraźnie umożliwia Radzie ustanowienie jednolitej procedury, tego rozwiązania nie można z góry wykluczyć przez powołanie się na zasadę proporcjonalności.

16. Z art. 1 wniosku PE wynika, że ma on na celu ustanowienie przepisów niezbędnych do wyboru posłów do PE „zgodnie z jednolitą procedurą wyborczą w odniesieniu do ogólnounijnego okręgu wyborczego, o którym mowa w art. 15, i zgodnie z zasadami wspólnymi dla wszystkich państw członkowskich”. Zasadniczo jednak wniosek PE zawiera połączenie elementów jednolitej procedury i wspólnych zasad, dotyczących zarówno ogólnounijnego okręgu wyborczego, jak i krajowych okręgów wyborczych.
- Przepisy, które określają elementy jednolitej procedury, to np. przepisy o prawie do głosowania (art. 4 ust. 1 i 2), prawie do kandydowania (art. 5), utworzeniu krajowych spisów wyborczych (art. 9), zgłaszaniu list kandydatów (art. 11), ordynacji wyborczej (art. 12), dniu wyborów (art. 19) oraz o Europejskim Organie Wyborczym (art. 28).
 - Przepisy określające wspólne zasady, które pozostawiają państwom członkowskim pewien margines swobody, jeśli chodzi o zrealizowanie tych zasad, to np. przepisy o zapobieganiu podwójnemu głosowaniu (art. 4 ust. 3), wykonywaniu prawa głosu (art. 6), dostępności (art. 7) oraz o środkach zapewniających wiarygodność i poufność głosowania korespondencyjnego (art. 8 ust. 1).
17. Można by twierdzić, że wniosek PE zawiera więcej przepisów ustanawiających elementy jednolitej procedury i że są one istotniejsze, zatem właściwą formą dla tekstu w obecnym brzmieniu wydaje się rozporządzenie.

18. Korzystając jednak z szerokiego marginesu uznania, Rada może również przyjąć akt, który zawiera połączenie elementów jednolitej procedury i elementów ustanawiających wspólne zasady i zmienić równowagę między tymi dwoma rodzajami elementów w porównaniu z równowagą zaproponowaną przez PE. Ostatecznie wybór właściwego rodzaju instrumentu zależy zatem od jego docelowej treści i poziomu siły normatywnej, do której dąży prawodawca Unii. Powody tego wyboru powinny zostać przedstawione w motywach aktu, by pozwolić Trybunałowi Sprawiedliwości na przeprowadzenie kontroli (zob. pkt 8 powyżej i przytoczone tam orzecznictwo).
19. Należy też zauważyć, że ze względu na zasadę pierwszeństwa prawa Unii²⁶ podejmowane przez instytucje bezpośrednio stosowane środki, w tym w szczególności rozporządzenia i decyzje skierowane do państw członkowskich, z mocy prawa powodują niestosowanie wszelkich sprzecznych z nimi przepisów obowiązującego prawa krajowego i uniemożliwiają przyjęcie nowych krajowych środków ustawodawczych w zakresie, w jakim środki te byłyby niezgodne z przepisami unijnymi²⁷. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem utrzymanie w ustawodawstwie państwa członkowskiego przepisu, który jest niezgodny z przepisem prawa Unii, powoduje niejasność i niepewność co do możliwości powoływania się przez jednostki na prawo Unii. Utrzymanie takiego przepisu stanowi zatem uchybienie przez to państwo zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy traktatów²⁸. Ponadto trzeba pamiętać, że bez względu na rodzaj prawnie wiążącego aktu Unii państwa członkowskie mają ogólny obowiązek [przyjęcia] „wszelkich środków prawa krajowego niezbędnych do wprowadzenia w życie [takich aktów]” (art 291 ust. 1 TFUE).

²⁶ Zob. wyrok z 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64 Costa przeciwko E.N.E.L, EU:C:1964:66.

²⁷ Wyrok z 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 Simmenthal, EU:C:1978:49, pkt 17.

²⁸ Wyrok z 18 stycznia 2001 r. w sprawie C-162/99 Komisja przeciwko Włochom, EU:C:2001:35, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo.