

V Bruseli 14. októbra 2022
(OR. en)

13586/22

LIMITE

JUR 648
AG 127
INST 376
PE 122

STANOVISKO PRÁVNEHO SERVISU¹

Od: Právny servis

Predmet: Návrh volebného zákona – zlučiteľnosť so zmluvami

I. ÚVOD

1. Pracovná skupina pre všeobecné záležitosti na svojich zasadnutiach 1. júna a 15. júla 2022 preskúmala návrh nariadenia Rady o priamych a všeobecných voľbách poslancov Európskeho parlamentu, ktorý Európsky parlament (EP) prijal 3. mája 2022² (ďalej len „návrh EP“), a požiadala právny servis Rady, aby preskúmal zlučiteľnosť uvedeného návrhu so zmluvami.

¹ Tento dokument obsahuje právne poradenstvo, ktoré je chránené podľa článku 4 ods. 2 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie a ktoré Rada Európskej únie nezverejnila. V prípade neoprávneného uverejnenia si Rada vyhradzuje možnosť použiť všetky dostupné právne prostriedky.

² Návrh nariadenia Rady o priamych a všeobecných voľbách poslancov Európskeho parlamentu, ktorým sa zrušuje rozhodnutie Rady 76/787/ESUO, Euratom a Akt o priamych a všeobecných voľbách poslancov Európskeho parlamentu pripojený k tomuto rozhodnutiu (dokument 9333/22).

2. V reakcii na túto žiadosť sa v tomto stanovisku posudzujú hlavné právne otázky nastolené v návrhu EP, t. j. dodržiavanie zásady subsidiarity a zásady proporcionality, ako aj zlučiteľnosť volebného obvodu pre celú Úniu podľa článku 14 ods. 2 ZEÚ a postupu navrhovania hlavných kandidátov so zmluvami. Pokiaľ ide o ostatné otázky, právny servis Rady odkazuje najmä na svoje stanovisko z 15. marca 2016³ k návrhu EP z 11. novembra 2015 na rozhodnutie Rady, ktorým sa mení Akt o priamych a všeobecných voľbách poslancov Európskeho parlamentu⁴, ktoré je napriek niektorým zmenám v súčasnom návrhu EP v porovnaní s návrhom z roku 2015 stále relevantné, najmä pokiaľ ide o články 3 a 10 súčasného návrhu EP o vnútroštátnych ustanoveniach a zásadách výberu kandidátov⁵, ako aj článok 6 súčasného návrhu EP o uplatňovaní práva voliť⁶. Právny servis Rady sa okrem toho podľa potreby vyjadrí aj k ďalším právnym otázkam, ktoré sa môžu objaviť v priebehu diskusie o návrhu EP.

II. PRÁVNY RÁMEC

3. Návrh EP sa zakladá na článku 223 ods. 1 ZFEÚ, podľa ktorého:

„Európsky parlament vypracuje návrh s cieľom prijať ustanovenia potrebné na umožnenie priamych a všeobecných volieb jeho poslancov konané jednotným postupom vo všetkých členských štátoch alebo v súlade so zásadami spoločnými pre všetky členské štáty.

Rada po udelení súhlasu Európskeho parlamentu vyjadrenom väčšinou hlasov svojich členov v súlade s mimoriadnym legislatívnym postupom jednomyselne prijme potrebné ustanovenia. Tieto ustanovenia nadobudnú platnosť po ich schválení členskými štátmi v súlade s ich príslušnými vnútroštátnymi ústavnými požiadavkami.“

³ Dokument 7038/16.

⁴ Dokument 14743/15.

⁵ Pozri body 40 až 52 dokumentu 7038/16.

⁶ Pozri body 61 až 65 dokumentu 7038/16.

III. SÚLAD SO ZÁSADOU SUBSIDIARITY

4. Podľa článku 5 ods. 3 prvého pododseku ZEÚ „*Podľa zásady subsidiarity koná Únia v oblastiach, ktoré nepatria do jej výlučnej právomoci, len v takom rozsahu a vtedy, ak ciele zamýšľané touto činnosťou nemôžu členské štáty uspokojivo dosiahnuť na ústrednej úrovni alebo na regionálnej a miestnej úrovni, ale z dôvodov rozsahu alebo účinkov navrhovanej činnosti ich možno lepšie dosiahnuť na úrovni Únie.*“
5. Článok 223 ods. 1 ZFEÚ umožňuje Rade, aby so súhlasom EP prijala ustanovenia potrebné na voľbu poslancov Európskeho parlamentu bud' jednotným postupom vo všetkých členských štátoch, alebo v súlade so zásadami spoločnými pre všetky členské štáty. Keďže jednotný postup a zásady spoločné pre všetky členské štáty možno z ich podstaty stanoviť len na úrovni Únie, akt, ktorý sa má prijať podľa článku 223 ods. 1 ZEÚ, preukázateľne patrí do výkonu právomoci Európskej únie týkajúcej sa jej fungovania, ktorú z jej povahy môže vykonávať len samotná Únia, v dôsledku čoho by sa nemala uplatňovať zásada subsidiarity a Protokol č. 2 o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality (ďalej len „protokol č. 2“)⁷.
6. Zdá sa však, že EP s uplatňovaním zásady subsidiarity súhlasí, keďže vo všeobecnosti potvrdzuje, že jeho návrh je v súlade so zásadami subsidiarity a proporcionality (odôvodnenie 23 návrhu EP). Vzhľadom na to, že v návrhu EP sa nestanovuje úplne jednotný volebný postup, ale stanovujú sa v ňom určité spoločné zásady (pozri bod 16 nižšie), ktoré majú byť v určitých prípadoch doplnené vnútroštátnymi ustanoveniami (ako sa uvádza v článku 1 ods. 1 samotného návrhu), by bolo potrebné odôvodniť rozhodnutia prijaté zákonodarcom, pokiaľ ide o intenzitu jeho regulačného zásahu, uplatňujúc v podstate zásady subsidiarity a proporcionality.

⁷ V tomto zmysle pozri rozsudok zo 16. februára 2022 vo veci C-157/21, Poľsko/Parlament a Rada, EU:C:2022:98, bod 241.

7. Na tento účel sa v článku 5 protokolu č. 2 vyžaduje, aby EP odôvodnil svoj návrh legislatívneho aktu so zreteľom na zásady subsidiarity a proporcionality v dôvodovej správe „[podloženej] *kvalitatívnymi, a kedykoľvek je to možné, kvantitatívnymi ukazovateľmi.*“ Návrh EP by mal tiež obsahovať „*približný odhad finančného dosahu návrhu*“ a „*zohľadniť*“ *potrebu udržať akúkoľvek finančnú alebo administratívnu záťaž Únie, národných vlád, regionálnych alebo miestnych orgánov, hospodárskych subjektov a občanov na čo najnižšej úrovni, primeranej sledovanému cieľu.*“
8. EP takúto dôvodovú správu neposkytol, čo je však nevyhnutné na to, aby Rada a národné parlamenty členských štátov⁸ mohli posúdiť súlad aktu so zásadou subsidiarity a aby Súdny dvor v konečnom dôsledku vykonal preskúmanie platnosti aktu, ktoré sa vzťahuje na dodržiavanie zásady subsidiarity⁹ vrátane dodržiavania hmotnoprávných požiadaviek stanovených v článku 5 ods. 3 ZEÚ, ako aj procesných požiadaviek stanovených v protokole č. 2¹⁰.
9. Rada preto môže požiadať EP, aby poskytol dodatočné odôvodnenia návrhu. V konečnom dôsledku však prislúcha Rade ako autorovi legislatívneho aktu, ktorý sa má prijať, aby zabezpečila súlad tohto aktu so zásadami subsidiarity a proporcionality.

⁸ Päť národných parlamentov – írsky parlament (dokument 12148/22), švédsky parlament (Riksdagen) (dokument 10652/22), prvá komora parlamentu Holandského kráľovstva (dokument 12153/22), druhá komora parlamentu Holandského kráľovstva (dokument 12266/22) a dánsky parlament (Folketinget) (dokument 12267/22) – vydalo odôvodnené stanoviská podľa článku 6 protokolu č. 2, ktoré je EP v súlade s článkom 7 ods. 1 protokolu č. 2 povinný zohľadniť.

⁹ Pozri napr. rozsudok z 9. októbra 2001 vo veci C-377/98, Holandsko/Európsky parlament a Rada, EU:C:2001:523, body 30 – 33; rozsudok z 10. decembra 2002 vo veci C- 491/01, British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco, EU:C:2002:741, body 180 – 183; rozsudok z 12. júla 2005, Alliance for Natural Health, C-154/04 a C-155/04, EU:C:2005:449, body 104 – 108.

¹⁰ Pozri rozsudok zo 4. mája 2016 vo veci C358/14, Poľsko/Európsky parlament a Rada, EU:C:2016:323, bod 113.

10. V tejto súvislosti treba poznamenať, že niektoré ustanovenia v návrhu EP, napríklad ustanovenia v článku 10 týkajúce sa výberu kandidátov, a teda predvolebnej fázy, presahujú rámec prijatia „ustanovení potrebných na umožnenie volieb“ poslancov EP v zmysle článku 223 ods. 1 ZFEÚ. V prípade takýchto pravidiel je potrebné ďalej preukázať dostatočné prepojenie s volebným postupom¹¹ a Rada by mala vyzvať EP, aby v tejto súvislosti poskytol potrebné odôvodnenie.

IV. FORMA AKTU A SÚLAD SO ZÁSADOU PROPORCIONALITY

11. V článku 5 ods. 4 prvom pododseku ZEÚ sa ustanovuje, že „[p]odľa zásady proporcionality neprekračuje obsah a forma činnosti Únie rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie cieľov zmlúv.“
12. Na úvod treba pripomenúť, že Rada má pri výkone svojej právomoci podľa článku 223 ods. 1 ZFEÚ najširšiu možnú diskrečnú právomoc a nie je viazaná rozsahom pôsobnosti ani predmetom návrhu EP¹², a to ani pokiaľ ide o formu navrhovaného aktu. V článku 223 ods. 1 ZFEÚ sa v skutočnosti neustanovuje druh aktu, ktorý sa má prijať, len sa v ňom stanovuje, že Rada „*prijme potrebné ustanovenia*.“ Pre tento prípad sa v článku 296 ods. 1 ZFEÚ stanovuje, že inštitúcie si vyberú druh nástroja, t. j. či prijmú nariadenie, smernicu alebo rozhodnutie, „*od prípadu k prípadu v súlade s uplatniteľnými postupmi a zásadou proporcionality*“.

¹¹ V tomto zmysle pozri aj stanovisko právneho servisu Rady z 15. marca 2016, dokument 7038/16, bod 42.

¹² Pozri stanovisko z 15. marca 2016, dokument 7038/16, body 7 a 8 s podrobnejšími argumentmi.

13. V tejto súvislosti je užitočné pripomenúť, že rôzne druhy nástrojov uvedené v článku 288 ZFEÚ sú odstupňované podľa ich regulačnej intenzity a, naopak, podľa miery, v akej obmedzujú voľnosť členských štátov.

- a) Podľa článku 288 druhého odseku ZFEÚ je nariadenie záväzné vo svojej celistvosti a je priamo uplatniteľné vo všetkých členských štátoch. Podľa ustálenej judikatúry je nariadenie automaticky súčasťou právneho poriadku členského štátu bez toho, aby bolo potrebné ho akýmkoľvek spôsobom transponovať¹³. Niektoré z jeho ustanovení si však môžu vyžadovať, aby členské štáty na ich vykonávanie prijali vykonávacie predpisy¹⁴. Súdny dvor rozhodol, že nariadenia majú z dôvodu svojej povahy a funkcie v systéme prameňov práva Únie priamy účinok a ako také môžu zakladať subjektívne práva, ktoré musia vnútroštátne súdy chrániť¹⁵.
- b) V článku 288 tretom odseku ZFEÚ sa stanovuje, že smernica je záväzná pre každý členský štát, ktorému je určená, a to vzhľadom na výsledok, ktorý sa má dosiahnuť, pričom voľba foriem a metód sa ponecháva vnútroštátnym orgánom. Na rozdiel od nariadení teda smernice nie sú priamo uplatniteľné vo vnútroštátnych právnych systémoch členských štátov a musia sa prebrať do vnútroštátneho práva¹⁶. Povinnosť členských štátov dosiahnuť výsledok stanovený smernicou, ako aj ich povinnosť prijať všetky potrebné opatrenia všeobecnej alebo osobitnej povahy na zabezpečenie plnenia tejto povinnosti podľa článku 4 ods. 3 a článku 288 ZFEÚ sa podľa ustálenej judikatúry vzťahuje na všetky orgány členských štátov vrátane súdnych orgánov v rozsahu ich právomocí¹⁷. Vždy, keď sa ustanovenia smernice zdajú bezpodmienečné a dostatočne presné, jednotlivci sa môžu na ne odvolávať voči štátu pred vnútroštátnymi súdmi, ak členský štát v stanovenej lehote danú smernicu neprebral¹⁸.

¹³ Pozri rozsudok zo 14. júla 2011, Bureau national interprofessionnel du Cognac, C-4/10 a C-27/10, EU:C:2011:484, bod 66.

¹⁴ Rozsudok z 15. júna 2021, Facebook, C-645/19, EU:C:2021:48, body 109 a 110 a citovaná judikatúra.

¹⁵ Rozsudok zo 14. decembra 1971, Politi, 43/71, EU:C:1971:122, bod 9; rozsudok zo 17. mája 1972, Leonesio, 93/71, EU:C:1972:39, body 5 a 22.

¹⁶ Rozsudok zo 6. mája 1980, Komisia/Belgicko 102/79, EU:C:1980:120, bod 12.

¹⁷ Rozsudok zo 17. marca 2021, UH, C-64/20, EU:C:2021:207, bod 31a citovaná judikatúra.

¹⁸ Rozsudok z 24. novembra 2011, ASNEF a FECEMD, C-468/10 a C-469/10, EU:C:2011:777, bod 51 a citovaná judikatúra.

c) Podľa článku 288 štvrtého odseku ZFEÚ je rozhodnutie záväzné v celom rozsahu.

Rozhodnutie, ktoré označuje tých, ktorým je určené, je záväzné len pre nich.

Z toho vyplýva, že rozhodnutie nie je nevyhnutne určené konkrétnym osobám a môže mať všeobecnú pôsobnosť. Inštitúcie používajú formu rozhodnutia pri prijímaní aktov na základe ustanovení zmluvy, ktoré nevyžadujú použitie konkrétneho právneho nástroja,¹⁹ alebo na ich vnútornú organizáciu²⁰. Rozhodnutia určené členským štátom sú záväzné pre všetky inštitúcie dotknutého štátu vrátane justičných. Vnútroštátne sudy sú preto na základe prednosti práva Únie povinné zdržať sa uplatňovania akýchkoľvek vnútroštátnych ustanovení, ktoré by mohli brániť vykonávaniu rozhodnutia²¹.

Za určitých okolností môžu mať ustanovenia rozhodnutia priamy účinok v tom zmysle, že jednotlivец sa na ne môže odvolávať v spore s orgánom verejnej moci²².

Na tento účel je potrebné určiť, či povaha, kontext a znenie predmetného ustanovenia môžu mať priame účinky v právnom vzťahu medzi adresátom aktu a tretími osobami²³.

14. Voľba medzi uvedenými právnymi nástrojmi sa musí riadiť najmä zásadou proporcionality, ktorá vyžaduje, aby opatrenia boli jednak „primerané“ na dosiahnutie svojich cieľov a jednak aby neprekračovali rámec toho, čo je na tento účel „nevyhnutné“. Keď existuje možnosť výberu medzi viacerými primeranými opatreniami, treba zvoliť také opatrenie, ktoré je najmenej obmedzujúce, a spôsobené zásahy nesmú byť neprimerané vo vzťahu k sledovaným cieľom²⁴.

¹⁹ Pozri napríklad rozhodnutie Rady (EÚ, Euratom) 2018/994 z 13. júla 2018, ktorým sa mení Akt o priamych a všeobecných voľbách poslancov Európskeho parlamentu, Ú. v. EÚ L 178, 16.7.2018, s. 1 – 3.

²⁰ Pozri napríklad rozhodnutie Rady 2009/937/EÚ z 1. decembra 2009, ktorým sa prijíma rokovací poriadok Rady, Ú. v. EÚ L 325, 11.12.2009, s. 35, a rozhodnutie Rady 2013/488/EÚ z 23. septembra 2013 o bezpečnostných predpisoch na ochranu utajovaných skutočností EÚ, Ú. v. EÚ L 274, 15.10.2013, s. 1.

²¹ Rozsudok z 21. mája 1987, Albako, 249/85, EU:C:1987:245, bod 17; rozsudok z 30. apríla 2020, D.Z., C-584/18, EU:C:2020:324, body 49 – 63.

²² Rozsudok z 21. mája 1987, Albako, 249/85, EU:C:1987:245, bod 10.

²³ Rozsudok zo 6. októbra 1970, Grad, 9/70, EU:C:1970:78, bod 6.

²⁴ Pozri rozsudok z 30. apríla 2019, Taliansko/Rada, C-611/17, EU:C:2019:332, bod 55 a citovanú judikatúru; rozsudok z 3. decembra 2019, Česká republika/Európsky parlament a Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 76 a citovanú judikatúru.

15. Ako už bolo uvedené, článok 223 ods. 1 ZFEÚ umožňuje Rade, aby prijala ustanovenia potrebné na voľbu poslancov Európskeho parlamentu buď jednotným postupom vo všetkých členských štátoch, alebo v súlade so zásadami spoločnými pre všetky členské štáty. Z týchto dvoch možností vyplývajú rozdiely v regulačnej intenzite ustanovení prijatých na úrovni Únie.

- Ak by sa Rada rozhodla zaviesť jednotný postup, najvhodnejším nástrojom by mohlo byť nariadenie. Jednotný postup na voľbu poslancov Európskeho parlamentu vo všetkých členských štátoch si totiž vyžaduje vysoký stupeň harmonizácie, ktorý možno najlepšie dosiahnuť nariadením, a to vzhľadom na jeho charakteristiky uvedené vyššie [bod 13 písm. a)]²⁵.
- Ak by naopak Rada obmedzila svoj regulačný zásah na vymedzenie spoločných zásad, mohla by byť vhodná menej intenzívna forma aktu, ako je smernica alebo rozhodnutie, pretože by ponechala členským štátom priestor na výber foriem a metód na dosiahnutie spoločných zásad stanovených na úrovni Únie.

²⁵ Treba však poznamenať, že keďže článok 223 ods. 1 ZFEÚ výslovne umožňuje Rade stanoviť jednotný postup, túto možnosť nemožno na základe zásady proporcionality a *priori* vylúčiť.

16. Z článku 1 návrhu EP vyplýva, že jeho cieľom je stanoviť ustanovenia pre voľby poslancov EP „*v súlade s jednotným volebným postupom, pokiaľ ide o volebný obvod pre celú Úniu* [uvedený v článku 15], *a s princípmi spoločnými pre všetky členské štáty*“. Návrh EP však v podstate obsahuje zmes prvkov jednotného postupu a spoločných zásad, ktoré sa týkajú tak volebného obvodu pre celú Úniu, ako aj vnútroštátnych volebných obvodov.
- Ustanovenia, ktoré stanovujú prvky jednotného postupu, sú napríklad ustanovenia o práve voliť (článok 4 ods. 1 a 2), práve byť volený (článok 5), vytvorenie zoznamov voličov (článok 9), predkladanie zoznamov kandidátov (článok 11), volebnom systéme (článok 12), dni volieb (článok 19) a Európskom volebnom orgáne (článok 28).
 - Ustanovenia, ktorými sa stanovujú spoločné zásady a ktoré ponechávajú členským štátom určitý priestor na dosiahnutie týchto zásad, sú napríklad ustanovenia o zabránení dvojitému hlasovaniu (článok 4 ods. 3), uplatňovaní práva voliť (článok 6), prístupnosti (článok 7) a opatreniach na zabezpečenie spoľahlivosti a tajnosti hlasovania poštou (článok 8 ods. 1).
17. Ustanovenia návrhu EP, v ktorých sa stanovujú prvky jednotného postupu, preukázateľne prevažujú, a to pokiaľ ide o počet aj význam, takže vzhľadom na súčasné znenie sa zdá vhodnou formou nariadenie.

18. Vzhľadom na svoju širokú mieru voľnej úvahy však Rada môže prijať aj akt, ktorý obsahuje zmes prvkov jednotného postupu a prvkov, ktorými sa stanovujú spoločné zásady, pričom rovnováhu medzi týmito dvoma typmi prvkov, ako ju navrhol EP, môže zmeniť. Výber vhodného druhu nástroja bude teda v konečnom dôsledku závisieť od jeho konečného obsahu a úrovne regulačnej intenzity, ktorú chce zákonodarca Únie dosiahnuť. Dôvody tohto výberu by mali byť uvedené v odôvodneniach aktu, aby Súdny dvor mohol vykonať svoje preskúmanie (pozri bod 8 vyššie a citovanú judikatúru).
19. Treba tiež poznamenať, že na základe zásady prednosti práva Únie²⁶, priamo uplatniteľné ustanovenia inštitúcií, a to najmä nariadenia a rozhodnutia určené členským štátom, automaticky vylučujú uplatniteľnosť akéhokoľvek ustanovenia platného vnútroštátneho práva, ktoré je s nimi v rozpore, a bránia prijatiu nových vnútroštátnych legislatívnych opatrení v rozsahu, v akom by boli nezlučiteľné s ustanoveniami Únie²⁷. Zachovanie ustanovenia, ktoré je nezlučiteľné s ustanovením práva Únie, v právnych predpisoch členského štátu vedie podľa ustálenej judikatúry k nejasnostiam a neistote, pokiaľ ide o možnosti jednotlivcov odvolávať sa na právo Únie. Takéto zachovanie teda predstavuje nesplnenie povinností tohto štátu, ktoré mu vyplývajú zo zmluvy²⁸. Okrem toho sa pripomína, že bez ohľadu na druh právne záväzného aktu Únie majú členské štáty všeobecnú povinnosť „*prij[at] všetky opatrenia vnútroštátneho práva potrebné na vykonanie [takýchto aktov]*“ (článok 291 ods. 1 ZFEÚ).

²⁶ Pozri rozsudok z 15. júla 1964, Costa/E.N.E.L, 6/64, EU:C:1964:66.

²⁷ Rozsudok z 9. marca 1978, Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, bod 17.

²⁸ Rozsudok z 18. januára 2001, Komisia/Taliansko, C-162/99, EU:C:2001:35, bod 33 a citovaná judikatúra.

V. ZLUČITEĽNOSŤ VOLEBNÉHO OBVODU PRE CELÚ ÚNIU S ČLÁNKOM 14 ODS. 2 ZEÚ

20. V odôvodnení 9 návrhu EP sa uvádza, že *„Popri vnútroštátnych volebných obvodoch by sa mal vytvoriť volebný obvod pre celú Úniu, v ktorom bude na čele zoznamu každej politickej rodiny kandidát na funkciu predsedu Komisie, aby sa tak posilnil demokratický a celoeurópsky rozmer európskych volieb.“*
21. V článku 12 ods. 1 návrhu EP sa stanovuje, že každý volič má dva hlasy, jeden na voľbu poslancov EP vo vnútroštátnych volebných obvodoch a jeden na voľbu poslancov EP vo volebnom obvode pre celú Úniu.
22. Článok 15 ods. 1 návrhu EP znie:
- „Celé územie Európskej únie tvorí jeden volebný obvod, v rámci ktorého je v prvých voľbách poslancov Európskeho parlamentu po nadobudnutí účinnosti tohto nariadenia volených 28 poslancov Európskeho parlamentu.*
- Pokiaľ ide o následné voľby poslancov Európskeho parlamentu, veľkosť volebného obvodu pre celú Úniu sa určí rozhodnutím Európskej rady, ktorým sa stanovuje zloženie Európskeho parlamentu.“*
23. Nezávisle od otázky zlučiteľnosti navrhovaného volebného obvodu pre celú Úniu s článkom 14 ods. 2 prvým pododsekom ZEÚ, ktorá bude preskúmaná nižšie, treba na úvod poznamenať, že článok 15 ods. 1 návrhu EP nerešpektuje rozdelenie právomocí medzi Európskou radou a Radou, ako je stanovené v zmluvách.
24. Z článku 14 ods. 2 druhého pododseku ZEÚ vyplýva, že *„Európska rada prijme jednomyseľne na základe iniciatívy Európskeho parlamentu a s jeho súhlasom rozhodnutie, ktorým sa ustanoví zloženie Európskeho parlamentu, dodržiavajúc zásady uvedené v prvom pododseku.“* Veľkosť volebného obvodu pre celú Úniu je prvkom, ktorý má priamy vplyv na zloženie EP, keďže by sa ním určil počet poslancov EP, ktorých kreslá nie sú pridelené konkrétnym členským štátom. Stanovenie veľkosti volebného obvodu pre celú Úniu preto patrí do právomoci Európskej rady konajúcej v súlade s postupom stanoveným v článku 14 ods. 2 druhom pododseku ZEÚ.

25. Naopak, článok 223 ods. 1 ZFEÚ predstavuje právny základ pre prijatie „*ustanoven[í] potrebn[ých] na umožnenie priamych a všeobecných volieb jeho poslancov ...*“ Radou v rámci mimoriadneho legislatívneho postupu stanoveného v uvedenom článku. Podľa tohto ustanovenia môže preto Rada stanoviť ustanovenia o volebnom postupe vrátane pravidiel, ktoré sa majú uplatňovať na voľby poslancov EP vo volebnom obvode pre celú Úniu, nesmie však určiť veľkosť tohto volebného obvodu pre celú Úniu, čo je výsadou Európskej rady. Článok 15 ods. 1 návrhu EP by sa mal preto zodpovedajúcim spôsobom zmeniť a Európska rada by mala v súlade s článkom 14 ods. 2 druhým pododsekom ZEÚ včas prijať potrebné rozhodnutie, ktorým sa určí veľkosť volebného obvodu pre celú Úniu. Ustanovenia potrebné na voľbu poslancov EP z volebného obvodu pre celú Úniu (článok 15 ods. 2 až 13 návrhu EP) a všetky ostatné ustanovenia návrhu EP, ktoré sa rovnako vzťahujú na voľby poslancov EP vo vnútroštátnych volebných obvodoch aj vo volebnom obvode pre celú Úniu, sa naopak správne zakladajú na článku 223 ods. 1 ZFEÚ.
26. Podľa článku 15 ods. 3 návrhu EP môžu všetky európske volebné subjekty vymedzené v článku 2 predložiť zoznamy pre celú Úniu, ktoré obsahujú počet kandidátov rovný počtu poslancov EP, ktorí majú byť zvolení z volebného obvodu pre celú Úniu. Pojem „zoznam pre celú Úniu“ je vymedzený ako „*zoznam kandidátov, ktorý v rámci volebného obvodu pre celú Úniu zostavil európsky volebný subjekt*“ (článok 2 ods. 9 návrhu EP).
27. To vyvoláva otázku zlučiteľnosti volebného obvodu pre celú Úniu s článkom 14 ods. 2 prvým pododsekom ZEÚ, pričom touto otázkou sa EP zaoberal vo svojom legislatívnom uznesení, v ktorom sa uvádza, že je to podľa jeho názoru zlučiteľné so zmluvou²⁹.
28. Prvý pododsek článku 14 ods. 2 ZEÚ znie takto:
- „Európsky parlament sa skladá zo zástupcov občanov Únie. Ich počet nepresiahne sedemsto päťdesiat plus predseda. Zastúpenie občanov je zostupne proporčné, pričom každý členský štát má najmenej šesť členov. Žiadny členský štát nemá pridelených viac ako deväťdesiatšesť kresiel.“*

²⁹ Pozri bod 19 legislatívneho uznesenia EP.

29. Keďže v tomto ustanovení sa stanovuje niekoľko podmienok týkajúcich sa zloženia EP, je vhodné preskúmať každú z týchto podmienok samostatne.

A) Zastúpenie občanov Únie (prvá veta)

30. V prvej vete článku 14 ods. 2 prvý pododsek ZEÚ sa stanovuje, že „*Európsky parlament sa skladá zo zástupcov občanov Únie.*“³⁰ Tento článok nadväzuje na článok 10 ods. 2 ZEÚ, v ktorom sa stanovuje, že „*občania* [t. j. občania Únie, ako sú vymedzení v článku 9 ZEÚ a článku 20 ods. 1 ZFEÚ] *sú priamo zastúpení na úrovni Únie v Európskom parlamente.*“ Obe ustanovenia nahradili bývalý článok 189 Zmluvy o ES, v ktorom sa pred Lisabonskou zmluvou stanovovalo, že EP sa skladá zo „*zástupcov ľudu štátov, ktoré sú členmi spoločenstva.*“
31. Vzhľadom na tieto ustanovenia je jasné, že tak poslanci EP, ktorí majú byť zvolení vo vnútroštátnych volebných obvodoch, ako aj poslanci, ktorí majú byť zvolení vo volebnom obvode pre celú Úniu, zastupujú občanov Únie. Túto skutočnosť potvrdzuje aj článok 12 ods. 2 návrhu EP, v ktorom sa stanovuje, že poslanci EP „*sú volení ako zástupcovia občanov Únie systémom pomerného zastúpenia, a to vo vnútroštátnych volebných obvodoch a vo volebnom obvode pre celú Úniu.*“ Z toho vyplýva, že ustanovenia návrhu EP o zozname pre celú Úniu spĺňajú podmienku stanovenú v prvej vete článku 14 ods. 2 prvý pododsek Zmluvy o EÚ, aby sa EP skladal zo „*zástupcov občanov Únie*“.

³⁰ V tomto zmysle pozri rozsudok zo 6. októbra 2021, Rivière a i./Parlament, T-88/20, EU:T:2021:664, bod 49.

B) Maximálny počet poslancov EP: celkom 751 (druhá veta)

32. V druhej vete článku 14 ods. 2 prvý pododsek ZEÚ sa vyžaduje, aby počet poslancov EP „nepresiah[ol] sedemsto päťdesiat plus predseda“.
33. Keďže EP má v súčasnosti 705 poslancov, Európska rada môže rozhodnúť, že z volebného obvodu pre celú Úniu bude zvolených najviac 46 poslancov EP. Voľbou 28 poslancov EP z tohto zoznamu, ako to navrhuje EP, by sa teda nepresiahol celkový počet 751 poslancov EP. Bude samozrejme úlohou Európskej rady, ktorej v súlade s článkom 14 ods. 2 druhým pododsekom ZEÚ patrí právomoc určiť veľkosť volebného obvodu pre celú Úniu, aby vo svojom budúcom rozhodnutí zabezpečila dodržiavanie tejto podmienky.

C) Zastúpenie občanov je zostupne proporčné, pričom každý členský štát má najmenej šesť členov a žiadnemu členskému štátu sa nepridelí viac ako 96 kresiel (tretia a štvrtá veta)

34. V tretej a štvrtej vete článku 14 ods. 2 prvý pododsek ZEÚ sa stanovuje, že „Zastúpenie občanov je zostupne proporčné, pričom každý členský štát má najmenej šesť členov. Žiadny členský štát nemá pridelených viac ako deväťdesiatšesť kresiel.“

35. Zásady uplatňovania článku 14 ods. 2 ZEÚ sú stanovené v článku 1 rozhodnutia Európskej rady (EÚ) 2018/937 z 28. júna 2018, ktorým sa stanovuje zloženie EP³¹, takto:

- „– pridelenie kresiel v Európskom parlamente naplno využíva minimálny a maximálny počet pre členské štáty stanovený v Zmluve o EÚ, aby čo najviac zohľadňovalo príslušný počet obyvateľov jednotlivých členských štátov,
- zostupná proporcionalita sa vymedzuje takto: pomer medzi počtom obyvateľov a počtom kresiel každého členského štátu pred zaokrúhlením na celé čísla sa so zreteľom na počet obyvateľov jednotlivých členských štátov líši tak, že každý poslanec Európskeho parlamentu z členského štátu s väčším počtom obyvateľov zastupuje viac občanov než každý poslanec Európskeho parlamentu z členského štátu s menším počtom obyvateľov, a naopak, čím má členský štát viac obyvateľov, tým má väčší nárok na väčší počet kresiel v Európskom parlamente,
- – pridelenie kresiel v Európskom parlamente zohľadňuje demografický vývoj v členských štátoch. “

³¹ Ú. v. EÚ L 164, 2.7.2018, s. 1.

36. V článku 15 ods. 9 a 10 návrhu EP sa stanovuje systém, ktorého cieľom je zabezpečiť v rámci zoznamov pre celú Úniu rovnováhu medzi tromi skupinami členských štátov určenými podľa počtu ich obyvateľov³². Za predpokladu, že volebný obvod pre celú Úniu sa bude skladať z 28 kresiel, sa v článku 15 ods. 10 návrhu EP stanovuje zmena poradia kandidátov s pobytom v ktoromkoľvek členskom štáte v každej z troch skupín členských štátov až po miesto na zozname č. 14, čo by bol s najväčšou pravdepodobnosťou *de facto* maximálny počet poslancov EP zvolených na každom zozname. Ako sa uvádza v prílohe II k návrhu EP, zabezpečí sa tým spravodlivé rozdelenie kresiel medzi tri skupiny členských štátov: skupina piatich najľudnatejších členských štátov (skupina A s počtom obyvateľov od 37,9 do 83,1 milióna), skupina desiatich stredne veľkých členských štátov (skupina B s počtom obyvateľov od 6,9 do 19,3 milióna) a skupina dvanástich menších členských štátov (skupina C s počtom obyvateľov od 0,5 do 5,8 milióna).
37. Hoci cieľom tohto systému je zabezpečiť geografickú vyváženosť medzi poslancami EP zvolenými vo volebnom obvode pre celú Úniu, dodržiava sa v rámci neho aj zásada zostupnej proporcionality. Ustanovenia článku 14 ods. 2 prvom pododseku ZEÚ, ako sú spresnené v článku 1 druhej zarážke rozhodnutia Európskej rady 2018/937, totiž túto zásadu nedefinujú presne matematicky, pričom ich cieľom je v podstate len zabezpečiť zmysluplný vzájomný vzťah medzi počtom obyvateľov každého členského štátu a počtom poslancov EP zastupujúcich občanov v každom členskom štáte, odrážajúc tak demografický vývoj v členských štátoch.

³² Tento systém v podstate predpokladá, že zoznamy pre celú Úniu sa rozdelia na časti pozostávajúce z troch miest. Každé z týchto troch miest sa obsadí jedným kandidátom z každej z troch skupín členských štátov, ktoré sú vymedzené v prílohe I na základe počtu obyvateľov dotknutých členských štátov. Poradie kandidátov s pobytom v ktoromkoľvek členskom štáte v každej z týchto troch skupín členských štátov sa líši v každej časti zoznamu s tromi miestami až po miesto na zozname č. 14. Je teda možné, že kandidáti v každej z týchto častí budú pochádzať z toho istého členského štátu v rámci skupiny dotknutých členských štátov (A, B a C). Od miesta na zozname č. 15 až po miesto č. 28 sa neuplatňujú žiadne obmedzenia, pokiaľ ide o poradie kandidátov v každej časti pozostávajúcej z troch miest. Tieto čísla by sa samozrejme museli upraviť, ak by Európska rada rozhodla o inej veľkosti volebného obvodu pre celú Úniu.

38. Zdá sa, že systém navrhnutý EP takýto zmysluplný vzájomný vzťah zabezpečuje. Systém opísaný vyššie v bode 36 totiž zabezpečuje, že poslanci zvolení vo volebnom obvode pre celú Úniu, ktorí majú pobyt v jednom z piatich členských štátov s najväčším počtom obyvateľov (skupina A), budú zastupovať viac občanov ako tí, ktorí majú pobyt v desiatich stredne veľkých členských štátoch (skupina B), ktorí budú zasa zastupovať viac občanov ako tí, ktorí majú pobyt v dvanástich menších členských štátoch (skupina C), čím sa teda splní prvá podmienka stanovená v článku 1 druhej zarážke rozhodnutia Európskej rady 2018/937. Na druhej strane tento systém tiež zabezpečuje, že medzi poslancami EP zvolenými vo volebnom obvode pre celú Úniu budú tí, ktorí majú pobyt v členských štátoch s väčším počtom obyvateľov, zastúpení vo väčšom počte ako tí, ktorí majú pobyt v členských štátoch s nižším počtom obyvateľov, čím sa v podstate splní druhá podmienka stanovená v článku 1 druhej zarážke rozhodnutia Európskej rady 2018/937. EP okrem toho predpokladá, že počet poslancov EP, ktorí majú byť zvolení vo volebnom obvode pre celú Úniu, by bol relatívne malý (28 z celkového počtu 733 poslancov EP). Potrebný účinok zásady zostupnej proporcionality stanovenej v článku 14 ods. 2 prvom pododseku ZEÚ sa teda zachováva.
39. V každom prípade bude na Európskej rade, aby konajúc jednomyselne na podnet Európskeho parlamentu a s jeho súhlasom v súlade s článkom 14 ods. 2 druhým pododsekom ZEÚ stanovila taký počet poslancov EP, ktorí majú byť zvolení vo volebnom obvode pre celú Úniu, ktorý podľa jej názoru rešpektuje zásady uvedené v článku 14 ods. 2 prvom pododseku ZEÚ, a v prípade potreby zodpovedajúcim spôsobom upravila zásady uplatňovania tohto ustanovenia stanovené v článku 1 rozhodnutia Európskej rady 2018/937.

40. Treba tiež poznamenať, že rovnako ako v prípade vnútroštátnych volebných obvodov, kritériom zaradenia kandidátov na zoznamy pre celú Úniu do určitého členského štátu nie je štátna príslušnosť, ale pobyt (pozri článok 20 ods. 2 písm. b) ZFEÚ a článok 15 ods. 10 návrhu EP). Cieľom vytvorenia častí s tromi miestami je zabezpečiť riadne zastúpenie občanov hlasujúcich v členských štátoch s rôznym počtom obyvateľov bez toho, aby sa vopred pevne stanovila pozícia kandidáta s pobytom v danom členskom štáte v zozname. Každému európskemu volebnému subjektu prináleží určiť poradie na zozname kandidátov v rámci každej časti s tromi miestami na jeho zozname pre celú Úniu (pozri článok 15 ods. 10 návrhu EP).
41. Zostáva preskúmať, či je zavedenie volebného obvodu pre celú Úniu zlučiteľné so štvrtou vetou článku 14 ods. 2 prvý pododsek ZEÚ, podľa ktorej *„[ž]iadny členský štát nemá pridelených viac ako deväťdesiatšesť kresiel.“*
42. Na tento účel je potrebné vykladať prvú a štvrtú vetu článku 14 ods. 2 prvý pododsek ZEÚ spoločne.
43. V prvej vete článku 14 ods. 2 prvý pododsek ZEÚ sa stanovuje, že *„Európsky parlament sa skladá zo zástupcov občanov Únie“*, čo sa, ako sa uvádza vyššie (body 30 a 31), dodržiava tak vo vzťahu k poslancom EP zvoleným vo vnútroštátnych volebných obvodoch, ako aj k poslancom zvoleným vo volebnom obvode pre celú Úniu.
44. Ďalej je potrebné pojem *„pridelenie“* kresiel členským štátom použitý vo štvrtej vete článku 14 ods. 2 prvý pododsek ZEÚ vykladať v tom zmysle, že existuje záruka, že každý členský štát má nezávisle od výsledku volieb nárok na vopred stanovený počet poslancov EP s pobytom v tomto členskom štáte. Táto záruka sa poskytuje každému členskému štátu prostredníctvom článku 3 rozhodnutia Európskej rady 2018/937 prijatého podľa článku 14 ods. 2 druhého pododseku ZEÚ, v ktorom sa stanovuje počet poslancov EP, ktorí sú pridelení každému členskému štátu.

45. V rámci systému, ktorý EP navrhol pre voľby poslancov EP vo volebnom obvode pre celú Úniu, však žiadne takéto pridelenie pre každý členský štát neexistuje.
- Po prvé, tento systém sa nezakladá na kritériu pobytu kandidáta v konkrétnom členskom štáte, ale na kritériu jeho pobytu v ktoromkoľvek z členských štátov, ktoré patria do niektorej z troch skupín členských štátov vymedzených v prílohe I návrhu EP.
 - Po druhé má každý európsky volebný subjekt právo určiť poradie na zozname kandidátov v rámci každej časti s tromi miestami na zozname pre celú Úniu (článok 15 ods. 10 návrhu EP).
 - Po tretie, rozdelenie kresiel na zoznamoch pre celú Úniu na základe súhrnných výsledkov vo volebnom obvode pre celú Úniu sa má vykonať v súlade s d'Hondtovým systémom (článok 15 ods. 12 návrhu EP).

46. Zo všetkých týchto dôvodov nie je možné vopred určiť počet poslancov EP s pobytom v určitom členskom štáte, ktorí budú zvolení vo volebnom obvode pre celú Úniu. Štvrtá veta článku 14 ods. 2 prvý pododsek ZEÚ o pridelení kresiel jednotlivým členským štátom sa teda nemôže vykladať v tom zmysle, že sa vzťahuje na poslancov zvolených vo volebnom obvode pre celú Úniu, ale len na poslancov zvolených vo vnútroštátnych volebných obvodoch, keďže kreslá sa konkrétnym členským štátom pridávajú len vo vzťahu k týmto poslancom.
47. Tento záver potvrdzuje aj článok 27 ods. 2 a 6 návrhu EP, podľa ktorého uvoľnené mandáty poslancov EP zvolených v rámci volebného obvodu pre celú Úniu obsadí ďalší kandidát na zozname kandidátov, z ktorého bol pôvodne zvolený poslanec EP, ktorého miesto sa uvoľnilo, podľa prednostného poradia. Nový poslanec EP teda spravidla nebude mať pobyt v tom istom členskom štáte ako poslanec EP, ktorého mandát sa skončil.
48. Vzhľadom na uvedené skutočnosti sa zdá, že vytvorenie zoznamu pre celú Úniu, ako sa stanovuje v návrhu EP, je v súlade s podmienkami stanovenými v tretej a štvrtej vete článku 14 ods. 2 prvý pododsek ZEÚ. Zákonodarca by však mohol považovať za vhodné zlepšiť znenie článku 15 návrhu EP, napríklad s cieľom posilniť geografickú vyváženosť medzi poslancami EP, ktorí majú byť zvolení vo volebnom obvode pre celú Úniu.

VI. POSTUP NAVRHOVANIA HLAVNÝCH KANDIDÁTOV („SPITZENKANDIDATEN“)

49. V odôvodneniach 8 a 9 svojho návrhu predkladá EP postup navrhovania hlavných kandidátov („Spitzenkandidaten“) s cieľom vybrať budúceho predsedu Komisie, ktorý EP spája so zriadením volebného obvodu pre celú Úniu. Z týchto odôvodnení v podstate vyplýva, že na čele zoznamov pre celú Úniu vypracovaných európskymi volebnými subjektmi by mal byť kandidát každej politickej rodiny na predsedu Komisie, ktorý by mal mať možnosť reprezentovať spoločný volebný program vo všetkých členských štátoch. Na základe politickej dohody medzi európskymi politickými subjektmi by hlavný kandidát, ktorého európsky politický subjekt získal celkovo najvyšší počet kresiel, mal byť najprv poverený vytvorením koalíciej väčšiny v novozvolenom parlamente, pokiaľ ide o vymenovanie kandidáta na predsedu Komisie. Ďalej by „[s] cieľom poskytnúť podklad pre postup navrhovania by sa mal predseda Európskej rady poradiť s uvedenými vedúcimi predstaviteľmi európskych politických subjektov a parlamentných skupín. Postup navrhovania hlavných kandidátov by sa mohol formalizovať politickou dohodou medzi európskymi politickými subjektmi a medziinštitucionálnou dohodou medzi Európskym parlamentom a Európskou radou“ (pozri odôvodnenie 8).
50. Tieto odôvodnenia nie sú sprevádzané zodpovedajúcimi ustanoveniami v normatívnej časti navrhovaného nariadenia. Je zrejmé, že pokiaľ by ich Rada akceptovala, vykladali by sa ako vyjadrenie politickej akceptácie procesu navrhnutého EP zo strany Rady. Tento proces je však z právneho hľadiska veľmi problematický, a to z nasledujúcich dôvodov.
51. Prvý pododsek článku 17 ods. 7 ZEÚ znie:
- „Zohľadňujúc voľby do Európskeho parlamentu a po príslušných konzultáciách navrhne Európska rada kvalifikovanou väčšinou Európskemu parlamentu kandidáta na funkciu predsedu Komisie. Tohto kandidáta volí Európsky parlament väčšinou svojich členov. Ak tento kandidát nezíska požadovanú väčšinu, Európska rada kvalifikovanou väčšinou navrhne do jedného mesiaca nového kandidáta, ktorého volí Európsky parlament podľa rovnakého postupu.“*

52. Toto ustanovenie je upresnené vo vyhlásení č. 11³³, podľa ktorého „*predtým, ako Európska rada prijme rozhodnutie*“ zástupcovia EP a Európskej rady „*uskutočnia potrebné konzultácie v rámci, ktorý považujú za najvhodnejší*“. Tieto konzultácie „*sa zamerajú na profil kandidátov na funkciu predsedu Komisie, pričom sa zohľadnia voľby do Európskeho parlamentu (...)*“. Vo vyhlásení č. 6³⁴ sa okrem toho uvádza, že „*Pri výbere osôb vyzvaných, aby zastávali funkciu predsedu Európskej rady, predsedu Komisie a vysokého predstaviteľa Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku (...), sa bude venovať zvýšená pozornosť potrebe zohľadniť geografickú a demografickú rozmanitosť Únie a jej členských štátov.*“
53. Z toho po prvé vyplýva, že je úlohou Európskej rady, aby EP navrhla kandidáta na predsedu Komisie. Rada nezohráva v tomto procese žiadnu úlohu, a preto nemôže v akte prijatom na základe článku 223 ods. 1 ZFEÚ prostredníctvom odôvodnení prijímať politické záväzky týkajúce sa záležitostí, ktoré zmluva vyhradzuje Európskej rade.
54. Po druhé, v rámci stanovenom článkom 17 ods. 7 ZEÚ a vyhláseniami č. 6 a 11 (pozri bod 52 vyššie) má Európska rada pri výbere kandidáta na predsedu Komisie širokú mieru voľnej úvahy. Zavedenie alebo posilnenie praxe hlavných kandidátov, ako to navrhuje EP, by však tento priestor na voľnú úvahu vážne obmedzilo, ak nie odstránilo. Skutočnosť, že od nadobudnutia platnosti Lisabonskej zmluvy má EP predsedu Komisie „*volit*“ a už nie „*schvaľovať*“, sa musí chápať ako vyjadrenie politického rozmeru vzťahu medzi EP a Komisiou, nemá však žiadny vplyv na úlohu a výsady Európskej rady v postupe vymenovania predsedu Komisie³⁵.
55. Z uvedených skutočností vyplýva, že zamýšľaný postup navrhovania hlavných kandidátov („Spitzenkandidaten“) by na úkor Európskej rady zásadne zmenil ústavné usporiadanie Únie a inštitucionálnu rovnováhu zakotvenú v zmluvách. Odôvodnenia 8 a 9 návrhu EP by sa preto mali vypustiť.

³³ Pripojené k záverečnému aktu medzivládnej konferencie, na ktorej sa prijala Lisabonská zmluva.

³⁴ Pripojené k záverečnému aktu medzivládnej konferencie, na ktorej sa prijala Lisabonská zmluva.

³⁵ V tomto zmysle pozri aj stanovisko právneho servisu Rady z 15. marca 2016, dokument 7038/16, body 27 – 31.

VII. ZÁVERY

56. Vzhľadom na uvedené skutočnosti zastáva právny servis Rady názor, že:

- a) akt, ktorý sa má prijať podľa článku 223 ods. 1 ZEÚ, preukázateľne patrí do výkonu právomoci Únie týkajúcej sa jej fungovania, ktorú z jej povahy môže vykonávať len samotná Únia; vzhľadom na to, že v návrhu EP sa nestanovuje úplne jednotný volebný postup, ale stanovujú sa v ňom aj určité spoločné zásady, je však potrebné prostredníctvom primeraných odôvodnení odôvodniť rozhodnutia zákonodarcu, pokiaľ ide o intenzitu jeho regulačného zásahu;
- b) navrhovaný volebný obvod pre celú Úniu je zlučiteľný s článkom 14 ods. 2 prvým pododsekom ZEÚ;
- c) odôvodnenia 8 a 9 návrhu EP týkajúce sa postupu navrhovania hlavných kandidátov („Spitzenkandidaten“) na výber budúceho predsedu Komisie by na úkor Európskej rady zásadne zmenili ústavné usporiadanie Únie a inštitucionálnu rovnováhu zakotvenú v zmluvách a mali by sa preto vypustiť.