

Bruselj, 14. oktober 2022
(OR. en)

13586/22

LIMITE

JUR 648
AG 127
INST 376
PE 122

MNENJE PRAVNE SLUŽBE ¹

Pošiljatelj: pravna služba

Zadeva: Predlog o volilni zakonodaji – združljivost s Pogodbama

I. UVOD

1. Delovna skupina za splošne zadeve je na sejah 1. junija in 15. julija 2022 obravnavala predlog Evropskega parlamenta za uredbo Sveta o volitvah poslancev Evropskega parlamenta s splošnimi neposrednimi volitvami, ki ga je Evropski parlament (EP) sprejel 3. maja 2022² (v nadaljnjem besedilu: predlog EP), in pravno službo Sveta pozvala, naj preuči združljivost tega predloga s Pogodbama.

¹ Ta dokument vsebuje pravne nasvete, zaščitene s členom 4(2) Uredbe (ES) št. 1049/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije, ki jih Svet Evropske unije ni javno objavil. V primeru nepooblaščne objave si Svet pridržuje vse pravice.

² Predlog uredbe Sveta o volitvah poslancev Evropskega parlamenta s splošnimi neposrednimi volitvami, razveljavitvi Sklepa Sveta 76/787/ESPJ, Euratom in Akta o volitvah poslancev Evropskega parlamenta s splošnimi neposrednimi volitvami, priloženega temu sklepu (dokument 9333/22).

2. V tem mnenju so v odgovor na navedeno prošnjo ocenjena glavna pravna vprašanja iz predloga EP, tj. spoštovanje načela subsidiarnosti in načela sorazmernosti ter združljivost s Pogodbama, kar zadeva vseunijsko volilno okrožje in člen 14(2) PEU ter postopek vodilnih kandidatov. V zvezi z ostalimi vprašanji se pravna služba Sveta sklicuje zlasti na svoje mnenje z dne 15. marca 2016³ o predlogu Evropskega parlamenta z dne 11. novembra 2015 za sklep Sveta o spremembi Akta o volitvah poslancev Evropskega parlamenta s splošnimi neposrednimi volitvami⁴, ki je kljub nekaterim spremembam v aktualnem predlogu Evropskega parlamenta v primerjavi s predlogom iz leta 2015 še vedno relevantno, zlasti kar zadeva člena 3 in 10 aktualnega predloga EP o nacionalnih določbah in načelih izbire kandidatov⁵ ter člen 6 aktualnega predloga EP o uveljavljanju pravice do glasovanja⁶. Pravna služba Sveta bo po potrebi obravnavala tudi morebitna druga pravna vprašanja, ki bi se lahko pojavila med razpravo o predlogu Evropskega parlamenta.

II. PRAVNI OKVIR

3. Predlog EP temelji na členu 223(1) PDEU, v katerem je določeno:

„Evropski parlament pripravi predlog določb, potrebnih za volitve svojih članov s splošnim in neposrednim glasovanjem po enotnem postopku v vseh državah članicah ali v skladu z načeli, ki so skupna vsem državam članicam.

Svet po posebnem zakonodajnem postopku in po odobritvi Evropskega parlamenta, ki odloča z večino svojih članov, soglasno sprejme potrebne določbe. Te določbe začnejo veljati, ko jih države članice potrdijo v skladu s svojimi ustavnimi pravili.“

³ Dokument 7038/16.

⁴ Dokument 14743/15.

⁵ Glej točke 40 do 52 v dokumentu 7038/16.

⁶ Glej točke 61 do 65 v dokumentu 7038/16.

III. SPOŠTOVANJE NAČELA SUBSIDIARNOSTI

4. V prvem pododstavku člena 5(3) PEU je določeno, da Unija „v skladu z načelom subsidiarnosti [...] deluje na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, le če in kolikor države članice ciljev predlaganih ukrepov ne morejo zadovoljivo doseči na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni, temveč se zaradi obsega ali učinkov predlaganih ukrepov lažje dosežejo na ravni Unije“.
5. V skladu s členom 223(1) PDEU lahko Svet, po odobritvi Evropskega parlamenta, sprejme določbe, potrebne za izvolitev poslancev EP, bodisi po enotnem postopku v vseh državah članicah ali v skladu z načeli, ki so skupna vsem državam članicam. Ker je enotni postopek in načela, skupna vsem državam članicam, po definiciji mogoče določiti le na ravni Unije, akt, ki ga je treba sprejeti na podlagi člena 322(1)(a) PDEU, spada na področje izvajanja pristojnosti Unije v zvezi z njenim delovanjem, ki jo glede na njeno naravo lahko izvaja izključno Unija sama, zato načela subsidiarnosti in sorazmernosti (Protokol št. 2) ne bi smeli uporabiti⁷.
6. Kljub temu se zdi, da Evropski parlament sprejema uporabo načela subsidiarnosti, saj na splošno potrjuje, da je njegov predlog v skladu z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti (uvodna izjava 23 predloga EP). Dejansko bi bilo treba, kolikor predlog EP ne določa popolnoma enotnega volilnega postopka, določa pa nekatera skupna načela (glej spodnji odstavek), ki jih je treba v nekaterih primerih dopolniti z nacionalnimi določbami (kot je navedeno v členu 1, odstavek 1, predloga), odločitve zakonodajalca v zvezi z intenzivnostjo njegovega regulativnega posega utemeljiti, pri čemer bi bilo treba v bistvu uporabiti načeli subsidiarnosti in sorazmernosti.

⁷ V zvezi s tem glej sodbo z dne 16. februarja 2022, Poljska/Parlament in Svet, C-157/21, EU:C:2019:98, točka 241.

7. V ta namen bi moral Evropski parlament v skladu s členom 5 Protokola št. 2 svoj osnutek zakonodajnega akta, kar zadeva načeli subsidiarnosti in sorazmernosti, utemeljiti s podrobno izjavo „s kvalitativnimi in, če je možno, kvantitativnimi kazalci“. Predlog EP bi moral vsebovati tudi „podatke o predvidenih finančnih učinkih osnutka“ in „upošteva[ti], da [morajo biti] finančne ali upravne obremenitve Unije, nacionalnih vlad, regionalnih ali lokalnih organov, gospodarskih subjektov in državljanov čim manjše in sorazmerne s ciljem, ki se želi doseči“.
8. Evropski parlament ni predložil takšne podrobne izjave, čeprav bi bila bistvena za to, da bi Svet in nacionalni parlamenti držav članic⁸ lahko ocenili skladnost akta z načelom subsidiarnosti ter da bi Sodišče nazadnje lahko preverilo veljavnost akta, kar zajema tudi spoštovanje načela subsidiarnosti⁹, vključno s spoštovanjem tako vsebinskih zahtev iz člena 5(3) PEU kot postopkovnih zahtev iz Protokola št. 2¹⁰.
9. Vseeno pa lahko Svet od Evropskega parlamenta zahteva, da predloži dodatne razloge za predlog. Ne glede na to pa je naloga Sveta kot avtorja zakonodajnega predloga, ki naj bi bil sprejet, da zagotovi skladnost tega akta z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti.

⁸ Pet nacionalnih parlamentov – irski parlament (dokument 12148/22), švedski parlament (Riksdagen) (dokument 10652/22), senat Kraljevine Nizozemske (dokument 12153/22), predstavniški dom Kraljevine Nizozemske (dokument 12266/22) in danski parlament (Folketinget) (dokument 12267/22) – je izdalo obrazložena mnenja v skladu s členom 6 Protokola št. 2, ki jih mora EP upoštevati v skladu s členom 7(1) Protokola št. 2.

⁹ Glej, na primer, sodbo z dne 9. oktobra 2001, Nizozemska/Parlament in Svet, C-377/98, EU:C:2001:523, točke 30 do 33; sodbo z dne 10. decembra 2002, British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, točke 180 do 183; sodbo z dne 12. julija 2005, Alliance for Natural Health, C-154/04 in C-155/04, EU:C:2005:449, točke 104 do 108.

¹⁰ Sodba z dne 4. maja 2016, Poljska/Evropski parlament in Svet, C-358/14, EU:C:2016:323, točka 113.

10. V zvezi s tem je treba opozoriti, da nekatere določbe v predlogu EP, na primer tiste iz člena 10, ki se nanašajo na izbor kandidatov in s tem na predvolilno fazo, presegajo sprejetje „določb, potrebnih za volitve“ poslancev EP v smislu člena 223(1) PDEU. Za taka pravila je treba dodatno dokazati zadostno povezavo z volilnim postopkom¹¹ in Svet bi moral Evropski parlament pozvati, naj v zvezi s tem predloži potrebno utemeljitev.

IV. OBLIKA AKTA IN SKLADNOST Z NAČELOM SORAZMERNOSTI

11. V prvem pododstavku člena 5(4) PEU je določeno, da „[v] skladu z načelom sorazmernosti ukrepi Unije vsebinsko in formalno ne presegajo tistega, kar je potrebno za doseganje ciljev Pogodb“.
12. Najprej je treba opozoriti, da ima Svet pri izvajanju svoje pristojnosti v skladu s členom 223(1) PDEU kar najširšo možno diskrecijsko pravico in ni omejen s področjem uporabe ali predmetom predloga EP¹², vključno z obliko predlaganega akta. Dejansko v členu 223(1) ni določena oblika akta, ki ga je treba sprejeti, ampak je le navedeno, da Svet „sprejme potrebne določbe“. Za take primere je v členu 296, prvi odstavek, PDEU določeno, da se institucije o vrsti akta, tj. o tem, ali bodo sprejele uredbo, direktivo ali sklep, odločijo „v vsakem primeru posebej, ob upoštevanju ustreznega postopka in načela sorazmernosti“.

¹¹ V zvezi s tem glej tudi mnenje pravne službe Sveta z dne 15. marca 2016, dokument 7038/16, odstavek 42.

¹² Za podrobnejše argumente glej mnenje z dne 15. marca 2016, dokument 7038/16, točki 7 in 8.

13. V zvezi s tem je koristno opozoriti na stopnjevanje med različnimi vrstami instrumentov iz člena 288 PDEU, kar zadeva njihovo regulativno intenzivnost in, po drugi strani, na stopnjo, do katere omejujejo manevrski prostor držav članic.
- a) V skladu z drugim odstavkom člena 288 PDEU je uredba v celoti zavezujoča in se neposredno uporablja v vseh državah članicah. V skladu z ustaljeno sodno prakso je uredba samodejno del pravnega reda države članice, ne da bi jo bilo treba kakor koli prenesti¹³. Kljub temu je mogoče, da morajo države članice za izvajanje nekaterih njenih določb vseeno sprejeti izvedbene ukrepe¹⁴. Sodišče je razsodilo, da imajo predpisi zaradi svoje narave in funkcije v sistemu virov prava Unije neposredni učinek in lahko kot taki ustvarjajo individualne pravice, ki jih morajo nacionalna sodišča varovati¹⁵.
- b) Tretji odstavek člena 288 PDEU določa, da je direktiva za vsako državo članico, na katero je naslovljena, zavezujoča glede cilja, ki ga je treba doseči, vendar prepušča nacionalnim organom izbiro oblike in metod. V nasprotju z uredbami se direktive torej ne uporabljajo neposredno v nacionalnih pravnih redih držav članic in jih je treba prenesti v nacionalno pravo¹⁶. V skladu z ustaljeno sodno prakso obveznost držav članic, da dosežejo rezultat, določen v direktivah, in njihova dolžnost na podlagi člena 4(3) PEU in člena 288 PDEU, da sprejmejo vse ustrezne ukrepe, splošne ali posebne, da bi zagotovile izpolnjevanje te obveznosti, velja za vse organe teh držav članic, vključno s sodišči, v okviru njihovih pristojnosti¹⁷. Kadar so določbe direktive vsebinsko brezpogojne in dovolj natančne, so posamezniki vedno upravičeni, da se pred nacionalnimi sodišči sklicujejo nanje zoper državo članico, če ta direktive ni prenesla v nacionalno pravo¹⁸.

¹³ Glej sodbo z dne 14. julija 2011, Bureau National Interprofessionnel du Cognac, C-4/10 in C-27/10, EU:C:2011:484, točka 66.

¹⁴ Sodba z dne 15. junija 2021, Facebook, C-645/19, EU:C:2021:48, točki 109 in 110 ter navedena sodna praksa.

¹⁵ Sodba z dne 14. decembra 1971, Politi, 43/71, EU:C:1971:122, točka 9; sodba z dne 17. maja 1972, Leonasio, 93/71, EU:C:1972:39, točki 5 in 22).

¹⁶ Sodba z dne 6. maja 1980, Komisija/Belgija, 102/79, EU:C:1980:120, točka 12.

¹⁷ Sodba z dne 17. marca 2021, UH, C-64/20, EU:C:2021:207, točka 31 in navedena sodna praksa.

¹⁸ Sodba z dne 24. novembra 2011, ASNEF in FECEMD, C-468/10 in C-469/10, EU:C:2011:777, točka 51 in navedena sodna praksa.

c) V skladu s četrnim odstavkom člena 288 PDEU je sklep v celoti zavezujoč. Če so v njem določeni naslovniki, je zavezujoč samo zanje. Iz tega sledi, da sklep ni nujno naslovljen na določene osebe in je lahko splošen. Dejansko institucije uporabljajo sklepe pri sprejemanju aktov na podlagi določb Pogodbe, ki ne zahtevajo uporabe določenega pravnega instrumenta¹⁹ ali za svojo notranjo organizacijo²⁰, uporabljajo obliko sklepa. Sklepi, naslovljeni na države članice, so zavezujoči za vse institucije zadevne države, vključno s pravosodnimi organi. Zato se morajo nacionalna sodišča na podlagi primarnosti prava Unije vzdržati uporabe nacionalnih določb, ki bi lahko ovirale izvajanje sklepa²¹. V nekaterih okoliščinah imajo lahko določbe odločbe neposredni učinek v smislu, da se lahko posameznik nanje sklicuje v sporu z javnim organom²². V ta namen je treba preveriti, ali lahko narava, ozadje in besedilo zadevne določbe povzročijo neposredne učinke v pravnem razmerju med naslovnikom akta in tretjimi stranmi²³.

14. Pri izbiranju med navedenimi pravnimi instrumenti je treba zlasti upoštevati načelo sorazmernosti, v skladu s katerim mora biti ukrep „primeren“ za uresničitev ciljev in ne sme presegati meje tistega, kar je „nujno“ v ta namen. Kadar je možna izbira med več primernimi ukrepi, je treba uporabiti tistega, ki je najmanj omejujoč, povzročene neugodnosti pa ne smejo biti nesorazmerne glede na zastavljene cilje²⁴.

¹⁹ Glej na primer Sklep Sveta (EU, Euratom) 2018/994 z dne 13. julija 2018 o spremembi Akta o volitvah članov Evropskega parlamenta s splošnimi neposrednimi volitvami, UL L 178, 16.7.2018, str. 1–3.

²⁰ Glej na primer Sklep Sveta 2009/937/EU z dne 1. decembra 2009 o sprejetju Poslovnika Sveta (UL L 325, 11.12.2009, str. 35) in Sklep Sveta 2013/488/EU z dne 23. septembra 2013 o varnostnih predpisih za varovanje tajnih podatkov EU (UL L 274, 15.10.2013, str. 1).

²¹ Sodba z dne 21. maja 1987, Albako, 249/85, EU:C:1987:245, točka 17; sodba z dne 30. aprila 2020, D.Z., C-584/18, EU:C:2020:324, točke od 49 do 63.

²² Sodba z dne 21. maja 1987, Albako, 249/85, EU:C:1987:245, točka 10.

²³ Sodba z dne 6. oktobra 1970, Grad, 9/70, EU:C:1970:78, točka 6.

²⁴ Glej sodbo z dne 30. aprila 2019, Italija/Svet, C-611/17, EU:C:2019:332, točka 55, in navedeno sodno prakso; sodbo z dne 3. decembra 2019, Češka republika/Evropski parlament in Svet, C-482/17, EU:C:2019:1035, točka 76, in navedeno sodno prakso.

15. Kot je bilo že prej navedeno, člen 223(1) PDEU Svetu omogoča, da sprejme določbe, potrebne za volitve poslancev EP po enotnem postopku v vseh državah članicah ali v skladu z načeli, ki so skupna vsem državam članicam. Ti dve možnosti implicirata razlike v regulativni intenzivnosti določb, sprejetih na ravni Unije.
- Če bi se Svet odločil za uvedbo enotnega postopka, bi bila lahko uredba najprimernejši instrument. Dejansko je za enotni postopek v vseh državah članicah za volitve poslancev EP potrebna visoka stopnja usklajenosti, kar je mogoče najbolje doseči z uredbo, glede na njene navedene značilnosti (odstavek 13(a))²⁵.
 - Če pa bi Svet, nasprotno, svoj regulativni poseg omejil na opredelitev skupnih načel, bi lahko bila primerna manj intenzivna oblika akta, na primer direktiva ali sklep, saj bi ta državam članicam pustila manevrski prostor pri izbiri oblike in metod za dosego skupnih načel, določenih na ravni Unije.

²⁵ Vendar je treba opozoriti, da te možnosti ni mogoče vnaprej izključiti na podlagi načela sorazmernosti, saj člen 223(1) PDEU Svetu izrecno dovoljuje določitev enotnega postopka.

16. Iz člena 1 predloga EP izhaja, da je njegov namen oblikovati določbe za volitve poslancev Evropskega parlamenta „v skladu z *enotnim volilnim postopkom, kar zadeva vseunijsko volilno okrožje iz člena 15, in načeli, ki so skupna vsem državam članicam*“. Vendar predlog EP v bistvu vsebuje kombinacijo elementov enotnega postopka in skupnih načel, ki se nanašajo na vseunijsko volilno enoto in nacionalne volilne enote.
- Določbe, ki določajo elemente enotnega postopka, so na primer določbe o volilni pravici (člen 4(1) in (2)), pravici do kandidiranja (člen 5), pripravi volilnih imenikov (člen 9), vlaganju list kandidatov (člen 11), volilnem sistemu (člen 12), dnevu volitev (člen 19) in evropskem volilnem organu (člen 28).
 - Določbe o skupnih načelih, ki državam članicam puščajo nekaj manevrskega prostora za doseganje teh načel, so na primer določbe o preprečevanju dvojnega glasovanja (člen 4(3)), uveljavljanju pravice do glasovanja (člen 6), dostopnosti (člen 7) ter ukrepov za zagotavljanje zanesljivosti in tajnosti glasovanja po pošti (člen 8(1)).
17. Mogoče je trditi, da v predlogu EP po številu in pomembnosti prevladujejo določbe, ki se nanašajo na elemente enotnega postopka, tako da se glede na sedanje besedilo zdi, da je uredba primerna.

18. Vendar lahko Svet pri izvajanju svoje široke diskrecijske pravice sprejme tudi akt, ki vsebuje kombinacijo elementov enotnega postopka in elementov, ki določajo skupna načela, ter spremeni uravnoteženost med obema vrstama elementov v primerjavi z uravnoteženostjo, ki jo predlaga EP. Izbira ustrezne vrste instrumenta bo torej odvisna od njegove končne vsebine in stopnje regulativne intenzivnosti, ki jo želi zakonodajalec doseči. Razloge za to izbiro bi bilo treba navesti v uvodnih izjavah akta, da bi Sodišče lahko opravilo nadzor (glej točko 8 zgoraj in navedeno sodno prakso).
19. Treba je tudi opozoriti, da v skladu z načelom primarnosti prava Unije²⁶ ukrepi institucij, ki se neposredno uporabljajo, vključno zlasti z uredbami in sklepi, naslovljenimi na države članice, učinkujejo tako, da postanejo morebitne nasprotujoče določbe veljavnega nacionalnega prava samodejno neveljavne in da ni mogoče sprejeti novih nacionalnih zakonodajnih ukrepov, kolikor bi bili nezdružljivi z določbami Unije²⁷. V skladu z ustaljeno sodno prakso se z ohranjanjem določbe, ki ni združljiva z določbo prava Unije, v zakonodaji države članice povzroča dvournost in negotovost glede možnosti posameznikov, da se sklicujejo na pravo Unije. Tako ohranjanje zato pomeni, da zadevna država ne izpolnjuje svojih obveznosti na podlagi Pogodb²⁸, Poleg tega je treba opozoriti, da imajo države članice ne glede na vrsto pravno zavezujočega akta Unije splošno obveznost, da „sprejmejo vse ukrepe notranjega prava, ki so potrebni za izvajanje [takih aktov]“ (člen 291(1) PDEU).

²⁶ Glej sodbo z dne 15. julija 1964 Costa proti E.N.E.L, 6/18, EU:C:1964:66.

²⁷ Sodba z dne 9. marca 1978, Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, točka 17.

²⁸ Sodba z dne 18. januarja 2001, Komisija/Italija, C-162/99, EU:C:2001:35, točka 33, in navedena sodna praksa.

V. ZDRUŽLJIVOST VSEUNIJSKEGA VOLILNEGA OKROŽJA S
ČLENOM 14(2) PEU

20. V skladu z uvodno izjavo 9 predloga EP bi bilo treba „*poleg nacionalnih volilnih okrožij [...]ustvariti vseunijsko volilno okrožje, v katerem bi bili nosilci list kandidati za predsednika Komisije iz vsake politične družine, da bi okrepili demokratično in vseevropsko razsežnost evropskih volitev.*“
21. V členu 12(1) predloga EP je določeno, da ima vsak volivec dva glasova, enega za izvolitev poslancev Evropskega parlamenta v nacionalnih volilnih okrožjih in enega za izvolitev poslancev Evropskega parlamenta v vseunijskem volilnem okrožju.
22. Člen 15(1) predloga EP se glasi:
- „Iz celotnega ozemlja Evropske unije se oblikuje ena volilno okrožje, v katerem se na prvih volitvah [poslancev EP] po začetku veljavnosti te uredbe izvoli 28 [poslancev EP].*
- Za poznejše volitve [poslancev EP] se velikost vseunijskega volilnega okrožja določi s sklepom Evropskega sveta o sestavi Evropskega parlamenta“.*
23. Neodvisno od vprašanja združljivosti predlaganega vseunijskega volilnega okrožja s členom 14(2), prvi pododstavek, PEU, ki bo obravnavano v nadaljevanju, je treba najprej opozoriti, da v členu 15(1) predloga EP ni upoštevana delitev pristojnosti med Evropskim svetom in Svetom, kot je določena v Pogodbah.
24. Iz drugega odstavka člena 14(2) PEU izhaja, da je „*Evropski svet [tisti, ki] na pobudo Evropskega parlamenta in z njegovo odobritvijo soglasno sprejme Sklep o sestavi Evropskega parlamenta ob upoštevanju načel iz prvega pododstavka*“. Velikost vseunijskega volilnega okrožja je element, ki bi imel neposredne posledice za sestavo EP, saj bi določal število poslancev EP, katerih sedeži ne bi bili dodeljeni konkretnim državam članicam. Določitev velikosti vseunijskega volilnega okrožja je zato v pristojnosti Evropskega sveta, ki deluje po postopku iz drugega pododstavka člena 14(2) PEU.

25. Nasprotno pa je člen 223(1) PDEU pravna podlaga za to, da Svet po posebnem zakonodajnem postopku, predvidenem v tem členu, sprejme „*določbe, potrebne za volitve*“ poslancev Evropskega parlamenta „*s splošnim in neposrednim glasovanjem...*“. V skladu s to določbo lahko Svet torej sprejme določbe o volilnem postopku, vključno s pravili, ki se uporabljajo za volitve poslancev v vseunijskem volilnem okrožju, vendar ne sme določiti velikosti tega vseunijskega volilnega okrožja, ker je za to pristojen Evropski svet. Člen 15(1) predloga EP bi bilo zato treba ustrezno spremeniti, Evropski svet pa bi moral v skladu z drugim pododstavkom člena 14(2) PEU pravočasno sprejeti potreben sklep o določitvi velikosti vseunijskega volilnega okrožja. Določbe, potrebne za volitve poslancev Evropskega parlamenta iz vseunijskega volilnega okrožja (člen 15(2) do (13) predloga EP), in vse druge določbe predloga EP, ki se enakovredno uporabljajo za volitve poslancev v nacionalnih volilnih okrožjih in v vseunijskem volilnem okrožju, pa pravilno temeljijo na členu 223(1) PDEU.
26. V skladu s členom 15(3) predloga EP lahko vsi evropski volilni subjekti iz člena 2 predložijo vseunijske liste, ki vključujejo enako število kandidatov, kot je število poslancev Evropskega parlamenta, ki bodo izvoljeni iz vseunijskega volilnega okrožja. Pojem vseunijske liste je opredeljen kot „*lista kandidatov, ki jo evropski volilni subjekt predstavi v vseunijskem volilnem okrožju*“ (člen 2(9) predloga EP).
27. Pri tem se postavlja vprašanje združljivosti vseunijskega volilnega okrožja s prvim pododstavkom člena 14(2) PEU, ki ga je EP obravnaval v zakonodajni resoluciji, v kateri je navedel, da je po njegovem mnenju združljivo s Pogodbo²⁹.
28. Prvi pododstavek člena 14(2) PEU se glasi:
- „Evropski parlament je sestavljen iz predstavnikov državljanov Unije. Njihovo število ne sme preseči sedemsto petdeset, poleg predsednika. Državljeni so v Evropskem parlamentu zastopani proporcionalno upadajoče, z najnižjim pragom šestih članov na državo članico. Nobena država članica nima več kot šestindevetdeset sedežev.“*

²⁹ Glej točko 19 zakonodajne resolucije Evropskega parlamenta.

29. Ker je v tej določbi določenih več pogojev v zvezi s sestavo Evropskega parlamenta, je primerno, da vsakega od teh pogojev preučimo ločeno.

A) Zastopanje državljanov Unije (prvi stavek)

30. V prvem stavku prvega pododstavka člena 14(2) PEU je določeno, da je „*Evropski parlament (...) sestavljen iz predstavnikov državljanov Unije.*“³⁰ To je v skladu s členom 10(2) PEU, v katerem je določeno, da so „*državljeni* [tj. državljani Unije, kot so opredeljeni v členu 9 PEU in členu 20(1) PDEU)] *na ravni Unije neposredno zastopani v Evropskem parlamentu.*“ Obe določbi sta nadomestili prejšnji člen 189 Pogodbe ES, v kateri je bilo pred Lizbonsko pogodbo določeno, da EP sestavljajo „*predstavniki narodov držav, združenih v Skupnosti*“.
31. Glede na te določbe je jasno, da tako poslanci Evropskega parlamenta, ki bodo izvoljeni v nacionalnih volilnih okrožjih, kot tisti, ki bodo izvoljeni v vseunijskem volilnem okrožju, zastopajo državljane Unije. To je potrjeno v členu 12(2) predloga EP, v katerem je določeno, da so poslanci Evropskega parlamenta „*izvoljeni kot predstavniki državljanov Unije na podlagi proporcionalne zastopanosti, in sicer v nacionalnih volilnih okrožjih in v vseunijskem okrožju*“. To pomeni, da je v določbah predloga EP, ki se nanašajo na vseunijsko listo upoštevan pogoj, določen v prvem stavku prvega pododstavka člena 14(2) PEU, tj. da je Evropski parlament sestavljen iz „*predstavnikov državljanov Unije*“.

³⁰ V tem smislu glej tudi sodbo z dne 6. oktobra 2021, Rivière a.o/Parlament, T-88/20, EU:T:2021:664, točka 49.

B) Največ 751 poslancev Evropskega parlamenta (drugi stavek)

32. V drugem stavku prvega pododstavka člena 14(2) PEU je zahtevano, da število poslancev Evropskega parlamenta „ne sme preseči sedemsto petdeset, poleg predsednika“.
33. Glede na to, da ima Evropski parlament trenutno 705 poslancev, to pomeni, da lahko Evropski svet odloči, da bo iz vseunijskega volilnega okrožja izvoljenih največ 46 poslancev. Število 28 poslancev, ki naj bi bili izvoljeni s tega seznama, ki ga je predvidel Evropski parlament, tako ne bi preseglo praga 751 poslancev. Seveda bo moral Evropski svet, ki je pristojen za določitev velikosti vseunijskega volilnega okrožja, v skladu z drugim pododstavkom člena 14(2) PEU v svojem prihodnjem sklepu zagotoviti spoštovanje tega pogoja.

C) Zastopanost državljanov mora biti proporcionalno upadajoča, z najnižjim pragom šestih članov na državo članico; nobeni državi članici ne sme biti dodeljenih več kot 96 sedežev (tretji in četrti stavek).

34. V tretjem in četrtem stavku prvega pododstavka člena 14(2) PEU je določeno, da so „državljeni (...) v Evropskem parlamentu zastopani proporcionalno upadajoče, z najnižjim pragom šestih članov na državo članico. Nobena država članica nima več kot šestindevetdeset sedežev.“

35. Načela za uporabo člena 14(2) PEU so določena v členu 1 Sklepa Evropskega sveta (EU) 2018/937 z dne 28. junija 2018 o sestavi Evropskega parlamenta³¹:

- „– pri razdelitvi sedežev v Evropskem parlamentu se v celoti uporablja s PEU določen najnižji in najvišji prag na državo članico, ki v največji možni meri odraža število prebivalstva v posameznih državah članicah,
- upadajoča proporcionalnost se opredeli tako: razmerje med prebivalstvom in številom sedežev vsake države članice se pred zaokroženjem na cela števila prilagodi dejanskemu številu njenih prebivalcev tako, da vsak poslanec Evropskega parlamenta iz države članice z več prebivalci predstavlja več državljanov kot poslanec Evropskega parlamenta države članice z manj prebivalci in, obratno, več prebivalcev ima država članica, večja je njena pravica do številnejših sedežev v Evropskem parlamentu,
- razdelitev sedežev v Evropskem parlamentu odraža demografski razvoj v državah članicah.“

³¹ UL L 164, 2.7.2018, str. 1.

36. V členu 15(9) in (10) predloga Evropskega parlamenta je predviden sistem, katerega namen je zagotoviti uravnoteženost v vseunijskih listah med tremi skupinami držav članic, določenimi glede na njihovo število prebivalcev³². Ob predpostavki, da bi vseunijsko volilno okrožje obsegalo 28 sedežev, je v členu 15(10) predloga EP določeno, da je treba kandidate, ki prebivajo v kateri koli državi članici iz vsake od treh skupin držav članic, v vsakem oddelku liste navesti v drugačnem vrstnem redu, in sicer do mesta številka 14 na listi, kar bi najverjetneje bilo dejansko največje število poslancev Evropskega parlamenta, izvoljenih na vsaki listi. Kot je prikazano v Prilogi II predloga EP, bo s tem zagotovljena pravična porazdelitev sedežev med tremi „formacijami“ držav članic, oziroma tistimi, ki pripadajo skupini petih držav članic z največ prebivalci (skupina A, s številom prebivalstva med 37,9 milijona in 83,1 milijona), skupini desetih srednje velikih držav članic (skupina B, s številom prebivalstva med 6,9 milijona in 19,3 milijona) in skupini dvanajstih manjših držav članic (skupina C, s številom prebivalcev med 0,5 milijona in 5,8 milijona).
37. Čeprav je namen tega sistema zagotoviti geografsko uravnoteženost med poslanci Evropskega parlamenta, izvoljenimi v vseunijskem volilnem okrožju, je v njem tudi spoštovano načelo padajoče sorazmernosti. V prvem pododstavku člena 14(2) PEU, kot je naveden drugi alineji člena 1 Sklepa Evropskega sveta 2018/937, namreč to načelo ni opredeljeno natančno matematično gledano, temveč je v bistvu namenjeno zgolj zagotavljanju smiselne korelacije med prebivalstvom vsake države članice in številom poslancev Evropskega parlamenta, ki predstavljajo državljane v vsaki državi članici, kar odraža demografski razvoj v državah članicah.

³² V osnovi je v tem sistemu predvideno, da so vseunijske liste razdeljene v oddelke s tremi mesti. Vsako od teh treh mest se zapolni s kandidatom iz vsake od treh skupin držav članic, ki so določene v Prilogi I, na podlagi števila prebivalstva zadevnih držav članic. Vrstni red kandidatov, ki prebivajo v kateri koli državi članici v vsaki od teh treh skupin držav članic, je drugačen v vsakem delu liste s tremi mesti do mesta številka 14. Zato je mogoče, da kandidati iz vsakega od teh oddelkov prihajajo iz iste države članice v skupini zadevnih držav članic (A, B in C). Od mesta številka 15 do mesta številka 28 ni omejitev glede vrstnega reda kandidatov v vsakem oddelku s tremi mesti. Te številke bi bilo seveda treba prilagoditi, če bi Evropski svet odločil o drugačni velikosti vseunijskega volilnega okrožja.

38. Zdi se, sistem, ki ga je predlagal Evropski parlament zagotavlja to smiselno korelacijo. Sistem, opisan v predhodni točki 36, dejansko zagotavlja, da bodo poslanci Evropskega parlamenta, izvoljeni v vseunijskem volilnem okrožju, ki prebivajo v eni od petih držav članic z največ prebivalci (skupina A), predstavljali več državljanov kot tisti, ki prebivajo v desetih srednje velikih državah članicah (skupina B), slednji pa bodo predstavljali več državljanov kot tisti, ki prebivajo v dvanajstih manjših državah članicah (skupina C); s tem je torej izpolnjen prvi pogoj iz druge alineje člena 1 Sklepa Evropskega sveta 2018/937. Po drugi strani pa ta sistem tudi zagotavlja, da bodo med poslanci EP, izvoljenimi v vseunijskem volilnem okrožju, tisti, ki prebivajo v državah članicah z večjim številom prebivalcev, zastopani v večjem številu kot tisti, ki prebivajo v državah članicah z manj prebivalci, s čimer bo v bistvu izpolnjen drugi pogoj iz druge alineje člena 1 Sklepa Evropskega sveta 2018/937. Poleg tega EP predvideva, da bo število poslancev Evropskega parlamenta, ki bodo izvoljeni v vseunijskem volilnem okrožju, razmeroma majhno (28 od skupno 733 poslancev). Tako se ohrani *effet utile* načela padajoče sorazmernosti iz prvega pododstavka člena 14(2) PEU.
39. V vsakem primeru bo moral Evropski svet na pobudo Evropskega parlamenta in z njegovo odobritvijo, v skladu z drugim pododstavkom člena 14(2) PEU, soglasno določiti število poslancev Evropskega parlamenta, ki bodo izvoljeni v vseunijskem volilnem okrožju, s katerim so po njegovem mnenju upoštevana načela iz prvega pododstavka člena 14(2) PEU, in po potrebi ustrezno prilagoditi načela za uporabo te določbe iz člena 1 Sklepa Evropskega sveta 2018/937.

40. Treba je tudi opozoriti, da – kot že velja za nacionalna volilna okrožja – merilo za dodelitev kandidatov na vseunijskih listah določeni državi članici ni državljanstvo, temveč stalno prebivališče (glej člen 20(2)(b) PDEU in člen 15(10) predloga EP). Namen vzpostavitve oddelkov s tremi mesti je zagotoviti ustrezno zastopanost državljanov, ki volijo v državah članicah z različnim številom prebivalstva, ne da bi vnaprej fiksno določili položaj na listi kandidatov, ki prebivajo v določeni državi članici. Vsak evropski volilni subjekt sam določi vrstni red na listi kandidatov v vsakem oddelku s tremi mesti svoje vseunijske liste (glej člen 15(10) predloga EP).
41. Preučiti je treba še, ali je uvedba vseunijskega volilnega okrožja združljiva s četrtem stavkom prvega pododstavka člena 14(2) PEU, v skladu s katerim „*nobena država članica nima več kot šestindevetdeset sedežev*“.
42. V ta namen je treba prvi in četrti stavek prvega pododstavka člena 14(2)PEU brati skupaj.
43. V prvem stavku prvega pododstavka člena 14(2) PEU je določeno, da je „*Evropski parlament (...) sestavljen iz predstavnikov državljanov Unije*“, kar je, kot je navedeno že v predhodnih točkah (30 in 31) upoštevano tako v zvezi s poslanci Evropskega parlamenta, ki bodo izvoljeni v nacionalnih volilnih okrožjih, kot v zvezi s tistimi, ki bodo izvoljeni v vseunijskem volilnem okrožju.
44. Nato je treba pojem „*dodelitev*“ sedežev državam članicam – v angleščini „*no Member State shall be allocated more than ninety-six seats*“, v slovenščini „*nobena država članica nima več kot šestindevetdeset sedežev*“ – uporabljen v četrtem stavku prvega pododstavka člena 14(2) PEU razlagati tako, da obstaja jamstvo, da ima vsaka država članica pravico do vnaprej določenega števila poslancev, ki prebivajo v tej državi članici, ne glede na izid volitev. To jamstvo je vsaki državi članici zagotovljeno s členom 3 Sklepa Evropskega sveta 2018/937, sprejetega v skladu z drugim pododstavkom člena 14(2) PEU, v katerem je za vsako državo članico določeno število poslancev, ki so ji dodeljeni.

45. Vendar v okviru sistema, ki ga je predlagal Evropski parlament za volitve poslancev Evropskega parlamenta v vseunijskem volilnem okrožju, ni takšne dodelitve za vsako državo članico.

- Prvič, ta sistem ne temelji na merilu prebivališča kandidata v določeni državi članici, ampak na merilu njegovega prebivališča v kateri koli državi članici, ki pripada eni od treh skupin držav članic, opredeljenih v Prilogi I k predlogu EP.
- Drugič, vsak evropski volilni subjekt lahko sam določi vrstni red na listi kandidatov v vsakem oddelku s tremi mesti svoje vseunijske liste (člen 15(10) predloga EP).
- Trejič, dodelitev sedežev vseunijskim listam na podlagi skupnih rezultatov v vseunijskem volilnem okrožju se izvede v skladu z D'Hondtovim sistemom (člen 15(12) predloga EP).

46. Iz vseh teh razlogov ni mogoče vnaprej določiti števila poslancev Evropskega parlamenta, ki prebivajo v določeni državi članici in bodo izvoljeni v vseunijskem volilnem okrožju. Zato četrtega stavka prvega pododstavka člena 14(2) PEU o dodelitvi sedežev posameznim državam članicam ni mogoče razlagati tako, da se nanaša na poslance, izvoljene v vseunijskem volilnem okrožju, ampak le za poslance, izvoljene v nacionalnih volilnih okrožjih, saj so sedeži dodeljeni posameznim državam članicam le za te poslance.
47. To ugotovitev potrjuje tudi člen 27(2) in (6) predloga EP, v skladu s katerim se prosta mesta poslancev Evropskega parlamenta, izvoljenih v vseunijskem volilnem okrožju, zapolnijo z naslednjim kandidatom na seznamu kandidatov, na katerem je bil prvotno izvoljen poslanec Evropskega parlamenta, katerega sedež se je sprostil, po prednostnem vrstnem redu. Novi poslanec Evropskega parlamenta torej praviloma ne bo prebival v isti državi članici kot poslanec, ki mu je mandat prenehal.
48. Glede na navedeno se zdi, da oblikovanje vseunijske liste, kot je predvidena v predlogu EP, izpolnjuje pogoje iz tretjega in četrtega stavka prvega pododstavka člena 14(2) PEU. Glede na navedeno bi zakonodajalec lahko menil, da bi bilo primerno izboljšati besedilo člena 15 predloga EP, da bi na primer izboljšali geografsko uravnoteženost med poslanci Evropskega parlamenta, ki bodo izvoljeni v vseunijskem volilnem okrožju.

VI. POSTOPEK VODILNIH KANDIDATOV („SPITZENKANDIDATEN“)

49. EP v uvodnih izjavah 8 in 9 svojega predloga predlaga postopek vodilnih kandidatov („Spitzenkandidaten“) za izbiro prihodnjega predsednika Komisije, ki ga EP povezuje z vzpostavitev vseunijskega volilnega okrožja. Iz teh uvodnih izjav v bistvu izhaja, da bi morale vseunijske liste, ki jih sestavijo evropski volilni subjekti, voditi kandidati za predsednika Komisije iz vsake politične družine, ki bi morali imeti možnost, da zastopajo skupni volilni program v vseh državah članicah. Na podlagi političnega sporazuma med evropskimi političnimi subjekti bi bilo treba vodilnemu kandidatu, katerega evropski politični subjekt je dobil skupno največ sedežev, najprej dati nalogo, da oblikuje koalicijsko večino v novoizvoljenem Parlamentu, kar zadeva imenovanje kandidata za predsednika Komisije. Poleg tega bi se moral „predsednik Evropskega sveta (...) posvetovati z navedenimi voditelji evropskih političnih subjektov in parlamentarnih skupin, da bi bil obveščen o postopku imenovanja. Postopek vodilnih kandidatov bi se lahko formaliziral s političnim dogovorom med evropskimi političnimi subjekti in z medinstitucionalnim sporazumom med Parlamentom in Evropskim svetom.“ (glej konec uvodne izjave 8).
50. Teh uvodnih izjav v operativnem delu predlagane uredbe ne spremljajo ustrezne določbe. Jasno je, da bi jih, če bi jih Svet sprejel, razlagali kot izraz političnega strinjanja Sveta s postopkom, ki ga predlaga EP. Vendar je ta postopek s pravnega vidika zelo problematičen iz naslednjih razlogov.
51. Prvi pododstavek člena 17(7) PEU se glasi:

„Ob upoštevanju volitev v Evropski parlament in po opravljenih ustreznih posvetovanjih Evropski svet s kvalificirano večino Evropskemu parlamentu predlaga kandidata za predsednika Komisije. Evropski parlament izvoli tega kandidata z večino svojih članov. Če ta kandidat ne dobi zahtevane večine, Evropski svet v enem mesecu s kvalificirano večino predlaga novega kandidata, ki ga Evropski parlament izvoli po istem postopku.“

52. Ta določba je navedena v Izjavi št. 11³³, v skladu s katero „(p)red odločitvijo Evropskega sveta predstavniki Evropskega parlamenta in Evropskega sveta tako opravijo potrebna posvetovanja v okviru, ki velja za najprimernejšega“. Ta posvetovanja se „osredotočijo na strokovne izkušnje kandidatov za funkcijo predsednika Komisije, pri čemer se upoštevajo volitve v Evropski parlament (...)“. Poleg tega iz Izjave št. 6 izhaja³⁴, da je „(p)ri izbiri oseb, ki naj bi opravljale funkcijo predsednika Evropskega sveta, predsednika Komisije in visokega predstavnika Unije (...) treba ustrezno upoštevati potrebo po spoštovanju geografske in demografske raznolikosti Unije in njenih držav članic“.
53. Prvič, iz tega sledi, da mora Evropski svet Evropskemu parlamentu predlagati kandidata za predsednika Komisije. Svet v tem procesu nima nobene vloge in zato v aktu, sprejetem na podlagi člena 223(1) PDEU, v uvodnih izjavah ne more sprejeti političnih zavez o zadevah, za katere je v skladu s Pogodbama pristojen Evropski svet.
54. Drugič, Evropski svet ima v okviru, določenem v členu 17(7) PEU ter izjavah št. 6 in 11 (glej predhodni odstavek 52), široko polje proste presoje pri izbiri kandidata za predsednika Komisije. Uvedba ali okrepitev prakse vodilnih kandidatov, kot jo predlaga Evropski parlament, pa bi resno zmanjšala ali celo izključevala to polje proste presoje. Dejstvo, da je od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe Evropski parlament pozvan, naj „izvoli“ in ne več „odobri“ predsednika Komisije, je treba razumeti kot izraz politične razsežnosti odnosov med Evropskim parlamentom in Komisijo, vendar to ne vpliva na vlogo in pristojnosti Evropskega sveta v postopku imenovanja predsednika Komisije³⁵.
55. Iz navedenega izhaja, da bi predvideni postopek vodilnih kandidatov („Spitzenkandidaten“) korenito spremenil, in sicer v škodo Evropskega sveta, ustavno ureditev Unije in institucionalno ravnovesje, ki sta določena v Pogodbah. Uvodni izjavi 8 in 9 predloga EP bi bilo zato treba črtati.

³³ Priložena Sklepni listini Medvladne konference, ki je sprejela Lizbonsko pogodbo.

³⁴ Priložena Sklepni listini Medvladne konference, ki je sprejela Lizbonsko pogodbo.

³⁵ V zvezi s tem glej tudi mnenje pravne službe Sveta z dne 15. marca 2016, dokument 7038/16, odstavki 27–31.

VII. ZAKLJUČKI

56. Glede na navedeno Pravna služba Sveta meni, da:

- a) akt, ki naj bi bil sprejet na podlagi člena 223(1) PEU, verjetno spada v okvir izvajanja pristojnosti Unije v zvezi z njenim delovanjem, ki jo že zaradi njene narave lahko izvaja le Unija sama; ker pa v predlogu EP ni predviden popolnoma enoten volilni postopek, temveč so določena tudi nekatera skupna načela, je treba v ustrezni obrazložitvi utemeljiti odločitve zakonodajalca glede intenzivnosti njegovega regulativnega posega;
- b) predlagano vseunijsko volilno okrožje je združljivo s prvim pododstavkom člena 14(2) PEU;
- c) uvodni izjavi 8 in 9 predloga EP v zvezi s postopkom vodilnih kandidatov („Spitzenkandidaten“) za izbiro prihodnjega predsednika Komisije bi korenito spremenili, in sicer v škodo Evropskega sveta, ustavno ureditev Unije in institucionalno ravnoesje, ki sta določena v Pogodbah, zato bi ju bilo treba črtati.