Europski parlament
2024-2029

USVOJENI TEKSTOVI

P10_TA(2026)0006

Reforma Europskog izbornog akta – prepreke ratifikaciji i provedbi u državama članicama

Rezolucija Europskog parlamenta od 20. siječnja 2026. o reformi Europskog izbornog akta – prepreke ratifikaciji i provedbi u državama članicama (2025/2028(INI))

Europski parlament,

– uzimajući u obzir Ugovore, a posebno članke 9., 10. i 14. te članak 17. stavak 7. Ugovora o Europskoj uniji (UEU), te članak 22., članak 223. stavak 1. i članak 225. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU),

– uzimajući u obzir Akt o izboru zastupnika u Europskom parlamentu neposrednim općim izborima[1] („Europski izborni akt”), priložen izmijenjenoj Odluci Vijeća od 20. rujna 1976.[2],

– uzimajući u obzir Okvirni sporazum o odnosima između Europskog parlamenta i Europske komisije od 20. listopada 2010.[3],

– uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 11. studenoga 2015. o reformi izbornog zakona Europske unije[4],

– uzimajući u obzir svoje stajalište od 3. svibnja 2022. o Prijedlogu uredbe Vijeća o izboru članova Europskog parlamenta neposrednim općim izborima, stavljanju izvan snage Odluke Vijeća (76/787/EZUČ, EEZ, Euratom) i Akta o izboru članova Europskog parlamenta neposrednim općim izborima priloženog toj Odluci (2020/2220(INL) –

---

1 SL L 278, 8.10.1976., str. 5., ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/1976/787(2)/oj.
2 76/787/EZUČ, EEZ, Euratom: Odluka predstavnika država članica koji su se sastali u Vijeću u vezi s Aktom o izboru predstavnika u Skupštini neposrednim općim izborima (SL L 278, 8.10.1976., str. 1., ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/1976/787(1)/oj).
3 SL L 304, 20.11.2010., str. 47., ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2010/1120/oj.
4 SL C 366, 27.10.2017., str. 7.

2022/0902(APP))[5],

– uzimajući u obzir Odluku Vijeća (EU, Euratom) 2018/994 od 13. srpnja 2018. o izmjeni Akta o izboru članova Europskog parlamenta neposrednim općim izborima, priloženog Odluci Vijeća 76/787/EZUČ, EEZ, Euratom od 20. rujna 1976.[6],

– uzimajući u obzir Konvenciju Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom,

– uzimajući u obzir članak 55. Poslovnika i članak 1. stavak 1. točku (e) Odluke Konferencije predsjednika od 12. prosinca 2002. o postupku odobrenja izrade izvješćâ o vlastitoj inicijativi te Prilog 3. priložen toj odluci,

– uzimajući u obzir izvješće Odbora za ustavna pitanja (A10-0252/2025),

A. budući da na temelju članka 233. UFEU-a Parlament ima pravo inicirati reformu vlastitog izbornog postupka u cilju razvoja ujednačenog postupka na razini EU-a ili postupka zasnovanog na načelima zajedničkima svim državama članicama i dati svoj pristanak; budući da su institucije EU-a i države članice obvezane načelom uzajamne lojalne suradnje kako je utvrđeno u članku 3. UEU-a;

B. budući da bi se jedinstvenim izbornim postupkom osigurala ne samo veća jednakost i transparentnost u izbornom postupku, već bi se i potaknulo stvaranje europske političke i javne sfere, čime bi se ojačala legitimnost Europske unije i njezinih institucija;

C. budući da, u skladu s člankom 223. stavkom 1. UFEU-a, stupanje na snagu izmijenjenog Europskog izbornog akta podliježe odobrenju svih država članica u skladu s njihovim ustavnim odredbama, pri čemu svaka država članica zadržava potpunu slobodu odlučivanja o tome kada će ga ratificirati;

D. budući da je mogućnost razvoja ujednačenog izbornog postupka koji se temelji na neposrednim općim izborima utvrđena u Ugovorima od 1957.;

E. budući da je u samom Europskom izbornom aktu iz 1976. naveden cilj uspostave takvog jedinstvenog postupka i da je Parlament izričito ovlašten poduzeti potrebne korake u tu svrhu; budući da je mogućnost utvrđivanja „zajedničkih načela” umjesto usklađenog postupka uvedena tek u kasnijoj fazi, kao pragmatičan odgovor na stalne poteškoće u postizanju jednoglasnog dogovora o jedinstvenom

---

5 SL C 465, 6.12.2022., str. 171.
6 SL L 178, 16.7.2018., str. 1., ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2018/994/oj.

izbornom postupku; budući da je ta promjena u pristupu dovela do trajne i neujednačene provedbe izbornih reformi, čime se ugrožava izvorni duh Ugovora i Europskog izbornog akta iz 1976. te odgađa uspostava europskog izbornog okvira;

F. budući da bi cilj reforme izbornog postupka Parlamenta trebao biti jačanje demokratske dimenzije europskih izbora i legitimnosti postupka donošenja odluka u EU-u osiguravanjem ravnopravnog sudjelovanja svih građana EU-a, čime bi se izborni okvir uskladio s ulogom Parlamenta kao suzakonodavca kojeg izravno biraju građani Unije; budući da bi takva reforma trebala služiti jačanju koncepta građanstva EU-a, poboljšanju funkcioniranja Parlamenta i upravljanja EU-om, te jačanju načela jednakosti izbora, jednakih mogućnosti i uključivosti; budući da bi se time trebala povećati transparentnost, pristupačnost i angažman mladih;

G. budući da još nije postignut sveobuhvatan sporazum o istinski ujednačenom izbornom postupku te da je trenutačni okvir i dalje vrlo rascjepkan; budući da je u određenim aspektima došlo do postupne konvergencije, ali trenutačna nacionalna pravila i dalje izazivaju znatne razlike u ključnim područjima diljem država članica, čime se narušava jednakost izbora i oslabljuje i percepcija o jedinstvenim, zajedničkim europskim izborima i povjerenje građana u europski demokratski proces;

H. budući da su unatoč nekoliko reformi europski izbori još uvijek u velikoj mjeri regulirani nacionalnim zakonima, predizborna kampanja i dalje se vodi na nacionalnoj razini, a europske političke stranke ne mogu u dovoljnoj mjeri ispuniti svoje ustavne mandate i doprinijeti „stvaranju europske političke svijesti i izražavanju volje građana Unije” kao što je propisano člankom 10. stavkom 4. UEU-a; budući da je preinakom Uredbe o statutu i financiranju europskih političkih stranaka i europskih političkih zaklada[7] postignuta određena razina jasnoće u tom pogledu;

I. budući da je izborni prag za raspodjelu mjesta minimalni postotak glasova koje politička stranka ili koalicija mora osigurati kako bi stekla mjesto u zakonodavnoj skupštini;

J. budući da se Odlukom Vijeća (EU, Euratom) 2018/994[8] utvrđuje prag od 2 % do 5 % za države članice s izbornim jedinicama s više od 35

---

[7] Uredba (EU, Euratom) br. 1141/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2014. o statutu i financiranju europskih političkih stranaka i europskih političkih zaklada (SL L 317, 4.11.2014., str. 1., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2014/1141/oj).

[8] Odluka Vijeća (EU, Euratom) 2018/994 od 13. srpnja 2018. o izmjeni Akta o izboru članova Europskog parlamenta neposrednim općim izborima, priloženog Odluci Vijeća 76/787/EZUČ, EEZ, Euratom od 20. rujna 1976. (SL L 178, 16.7.2018., str. 1., ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2018/994/oj).

zastupničkih mjesta; budući da se izbornim pragovima mora postići ravnoteža između mogućnosti obnašanja vlasti i političkog pluralizma;

K. budući da je došlo do kašnjenja u postupku ratifikacije reforme iz 2018., pri čemu nekoliko država članica nije dovršilo potrebne procedure ratifikacije na vrijeme prije europskih izbora 2024.;

L. budući da svaki građanin EU-a ima jednaku mogućnost sudjelovanja u demokratskom procesu kako bi se zajamčio uključiviji izborni proces; budući da samo nekoliko zastupnika u Europskom parlamentu pripada nacionalnim i etničkim manjinama koje su službeno priznate kao manjine u dotičnim državama članicama u skladu s njihovim ustavnim ili pravnim okvirima i relevantnim instrumentima Vijeća Europe; budući da se u izvješću Venecijanske komisije i Vijeća za demokratske izbore od 15. ožujka 2005. o izbornim pravilima i pozitivnoj diskriminaciji za sudjelovanje nacionalnih manjina u postupcima donošenja odluka u europskim zemljama preporučuje niz mjera kako bi se osigurala pravedna zastupljenost manjina;

M. budući da se reformom izbornog postupka na temelju članka 223. stavka 1. UFEU-a moraju u potpunosti poštovati načela supsidijarnosti i proporcionalnosti te ovlasti nacionalnih parlamenata u pogledu nadzora i ratifikacije;

Glavni zaključci

1. podsjeća da bi put prema europeizaciji nacionalnih izbornih pravila o izborima za Europski parlament trebalo dodatno ojačati, posebno u pogledu pristupačnosti za skupine u nepovoljnom položaju, zajedničkih rokova za finalizaciju izbornih lista, sprečavanja dvostrukog glasovanja i povećanja vidljivosti i uloge europskih političkih stranaka u izbornim procesima; podsjeća, međutim, da su mnoge postojeće odredbe trenutačnog Europskog izbornog akta provedene u svim državama članicama, i to sustav proporcionalne zastupljenosti, maksimalni izborni prag od 5 % i zabrana za zastupnike u Europskom parlamentu da imaju dvostruki mandat u nacionalnim parlamentima i Europskom parlamentu; međutim, smatra da stvaranje europskog „demosa” nije ni približno dovršeno i da je potrebno pojačati političke napore kako bi EU postao manje birokratski i više demokratski;

2. ponavlja da se europski izbori i dalje uglavnom provode u okviru nacionalnih pravnih i institucionalnih okvira koji su osmišljeni u znatno različitoj fazi europske integracije; naglašava da ta pravila više ne odgovaraju pojačanoj ulozi i zakonodavnim ovlastima Europskog parlamenta, posebno od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona;

3. podsjeća da Odluka Vijeća (EU, Euratom) 2018/994 sadrži niz odredbi koje su države članice ili obvezne ili pozvane provesti; ističe da neke države članice nisu provele neobvezne mjere i da su neke obvezne mjere države članice različito provele, primjerice one koje se odnose na sprečavanje dvostrukog glasovanja; napominje da je većina odredbi utvrđenih u Odluci Vijeća (EU, Euratom) 2018/994 i dalje neobvezna; smatra da ograničeno prenošenje tih neobvezujućih odredbi pokazuje nedostatak političke volje da se prevlada nacionalni otpor i obveže na demokratski proces kojim se bolje odražava europska dimenzija;

4. podsjeća da se rokovi za konačno formiranje izbornih lista prije održavanja europskih izbora znatno razlikuju među državama članicama te se trenutno kreću između 21 i 90 dana, čime se kandidati i glasači diljem EU-a dovode u neravnopravan položaj kada je riječ o vremenu koje imaju za kampanju tj. za razmišljanje kome će dati svoj glas na izborima;

5. ističe da je stvaranje europske javne sfere i političke rasprave koja nadilazi nacionalne granice, posebno u kontekstu europskih izbora, ključno za jačanje demokracije EU-a; ističe da su europske političke stranke ključan instrument za poticanje takve rasprave; smatra da bi svi glasački listići morali sadržavati imena kandidata i logotip europske političke stranke s kojom je nacionalna stranka povezana te da bi kandidati trebali imati odgovarajuću vidljivost na internetu, televizijskim i radijskim kampanjama, plakatima i drugim materijalima koji se koriste u kampanjama za europske izbore; smatra da su te mjere minimalni zahtjev za informiranje glasača o europskoj dimenziji njihova glasa i omogućivanje europskim političkim strankama da ispune svoju ulogu u skladu s člankom 10. stavkom 4. UEU-a; smatra da bi te mjere učinile europske izbore transparentnijima, spriječile svako narušavanje prava glasača da budu obaviješteni o postojanju koalicijskih sporazuma između političkih stranaka za izbore za Europski parlament i omogućile građanima da svjesno glasuju za političku stranku koja pripada njihovom preferiranom klubu zastupnika u Europskom parlamentu; žali zbog činjenice da se radi samo o neobveznoj mjeri u skladu s Odlukom Vijeća (EU, Euratom) 2018/994 i da dosad nije prenesena ni u jedno nacionalno zakonodavstvo;

6. podsjeća na potrebu za daljnjim napretkom u povećanju uključivosti izbornog postupka kako bi se osiguralo da svi građani, bez obzira na njihove okolnosti, imaju jednaku mogućnost sudjelovanja u demokratskom procesu; ističe da u nekim državama članicama nacionalna pravila ne dopuštaju biračima s invaliditetom da promijene dodijeljeno biračko mjesto na drugo koje bolje odgovara njihovim potrebama ili da pristupe izbornim informacijama u pristupačnim formatima; naglašava da su sve prepreke aktivnom i pasivnom biračkom pravu za osobe s invaliditetom nespojive s obvezama koje proizlaze iz Konvencije UN-a o pravima osoba s

invaliditetom te bi ih trebalo ukloniti kako bi se svima zajamčila pristupačnost tijekom cijelog izbornog postupka;

7. napominje da su glasovanje poštom i njegova komplementarna sredstva predstavljeni u Odluci Vijeća (EU, Euratom) 2018/994 kao neobvezna mjera usmjerena na olakšavanje pristupačnosti za osobe s invaliditetom; ističe da, iako je taj cilj ključan, glasovanje poštom ima i širu ulogu u povećanju fleksibilnosti i uključivosti sudjelovanja u izborima; naglašava da bi ponuda glasovanja poštom kao zajamčena opcija u svim državama članicama koristila ne samo osobama s invaliditetom nego i građanima koji zbog izvanrednih okolnosti ne mogu osobno glasovati; smatra da bi se osiguravanjem šireg pristupa glasanju poštom povećalo sudjelovanje, posebno među mobilnim građanima EU-a i mlađim biračima, te bi se doprinijelo povećanju ukupnog odaziva birača;

8. podsjeća da situacija građana EU-a s dvojnim državljanstvom još nije riješena jer je moguće da je građanin EU-a s dvojnim državljanstvom automatski uključen u popis birača više od jedne države članice automatski, bez dostupnih načina za odjavu; napominje da se za građanina EU-a s dvojnim državljanstvom koji je automatski registriran na više biračkih popisa, ali koji glasuje samo u jednoj državi članici, kako se zahtijeva, može ipak smatrati da nije glasovao u drugoj državi članici te bi zbog toga mogao biti sankcioniran;

9. pozdravlja inicijativu Parlamenta da se izmjenom Europskog izbornog akta uvede sustav glasovanja preko opunomoćenika za slučajeve rodiljnog dopusta kao uravnoteženo i praktično rješenje za potporu zastupnicima u Europskom parlamentu uz istodobno osiguravanje kontinuiteta zastupljenosti;

10. naglašava da Odluka Vijeća (EU, Euratom) 2018/994 još nije na snazi jer je postupak ratifikacije u jednoj preostaloj državi članici još u tijeku; primjećuje da, iako je Njemačka ratificirala Odluku Vijeća (EU, Euratom) 2018/994, njemački izborni zakon o europskim izborima nije izmijenjen jer se, sve dok prag od 2 % nije obvezan prema pravu EU-a, ne može uvesti u njemačko pravo;

11. prima na znanje ulogu Komisije kao posrednika u institucijskim pregovorima između Parlamenta i Vijeća o novom prijedlogu reforme Europskog izbornog akta; smatra da je ključno sudjelovati u konstruktivnom dijalogu s Vijećem kako bi se ocijenio prijedlog Parlamenta iz 2022. i ostvario napredak; ističe da nedostatak napretka nije posljedica tehničkih ili pravnih prepreka, već nedostatka političke volje među državama članicama da odgovore na prijedloge Parlamenta; uvjeren je da bi se ovim izvješćem bez odgode trebao dati novi poticaj pokretanju međuinstitucijskih pregovora o prijedlogu iz 2022. te potiče predstojeća predsjedništva Vijeća da ispune svoje obveze u skladu s načelom uzajamne i iskrene suradnje;

Preporuke

12. smatra da su transparentnost izbornog postupka i pristup pouzdanim informacijama ključni čimbenici za podizanje europske političke svijesti i osiguravanje odaziva na izbore koji je dovoljno visok da bi predstavljao mandat od biračkog tijela; ističe da bi kandidati trebali imati iste prilike za vođenje kampanja te da bi se građani trebali dovoljno unaprijed informirati o kandidatima koji se kandidiraju na europskim izborima; stoga naglašava važnost usklađivanja rokova za podnošenje izbornih lista u svim državama članicama, kao što je Parlament zatražio u nekoliko navrata;

13. naglašava da je ključno olakšati pristup glasovanju na europskim izborima i zajamčiti da svi koji imaju pravo glasa mogu ostvariti to pravo glasovanjem poštom ili drugim dodatnim sredstvima; poziva države članice da svim građanima osiguraju jednak pristup informacijama i izbornom procesu, uključujući osobe s invaliditetom, posebno ako javne strukture nisu u potpunosti pristupačne; nadalje, poziva države članice da zajamče aktivno i pasivno biračko pravo za osobe s invaliditetom utvrđivanjem odredbi kojima se usklađuje pristupačnost glasačkih objekata, biračkih mjesta, izbornih postupaka i izbornog materijala za osobe s invaliditetom te kojima im se omogućuje neovisno i tajno glasovanje; napominje da je odgovornost za reguliranje pristupačnosti i dalje u potpunosti na državama članicama i poziva ih da surađuju s organizacijama osoba s invaliditetom kako bi procijenile i uklonile pravne i praktične prepreke koje ih sprečavaju da sudjeluju na izborima, i kao glasači i kao kandidati;

14. poziva sve države članice da provedu sve neobvezne mjere iz Odluke Vijeća (EU, Euratom) 2018/994, a posebno da povećaju vidljivost izbornih saveza na izborima za Europski parlament i pripadnost svake nacionalne političke formacije europskim političkim strankama, europskim udruženjima birača i drugim europskim izbornim subjektima putem medijskih kampanja te da osiguraju distribuciju jedinstvenih glasačkih listića koji jasno odražavaju europske saveze u svakoj državi članici i u svim preostalim izbornim materijalima; smatra da bi nacionalne stranke i udruženja birača trebali navesti, ako je primjenjivo, svoju pripadnost europskim političkim strankama ili drugim europskim izbornim subjektima tijekom izborne kampanje i na glasačkim listićima;

15. poziva sve države članice da poduzmu konkretne korake za usklađivanje uvjeta za kandidaturu kako bi se svim političkim akterima osigurao pravedan i jednak pristup izbornom postupku, u skladu s načelima poštenog tržišnog natjecanja i demokratskog pluralizma;

16. ističe da je ratifikacija Odluke Vijeća (EU, Euratom) 2018/994 u svim državama članicama i dalje obvezna kako bi mogla stupiti na snagu;

stoga poziva preostalu državu članicu da započne postupak ratifikacije;

°

° °

17. nalaže svojoj predsjednici da ovu Rezoluciju proslijedi Vijeću i Komisiji.