

**„MAI MULTĂ EUROPĂ POLITICĂ”
SAU DESPRE CONTINUAREA DEMOCRATIZĂRII
SISTEMULUI EUROPEAN DE LUARE A DECIZIILOR.
ASPECTE GENERALE PRIVIND REFORMA INSTITUȚIONALĂ
INSTITUITĂ PRIN TRATATUL DE LA LISABONA**

Drd. Teodora Elena ZALDEA
Universitatea Liberă Internațională din Moldova

Abstract

This study aims to achieve several fundamental objectives. First of all, it aims to facilitate the assimilation of ideas and information regarding the basic European institutions and norms, essentially those related to the adoption of the decision at EU level by Romanian/European citizens. Secondly, it seeks to ensure that students and researchers in the field, who are at the beginning of the road, are familiar at technical level with a number of issues of great interest, such as those in the field of European governance, the decision-making role of the institutions in Europe, as the institutions, decision-making mechanisms, policies and legislation of the Union are the basic elements of understanding the current functioning of the EU.

Keywords: *decision, European Union, European decision-making process, legislative initiative*

1) Considerații introductive. Un lucru este cert: Uniunea Europeană este o realitate politică, economică, socială, juridică și culturală cu implicații directe în viața cetățenilor statelor membre.

Într-o încercare de rezumare a întregii evoluții am putea chiar considera că „odată cu Lisabona, după mai bine de 50 de ani de la intrarea în vigoare a Tratatelor de la Roma, UE a intrat într-o nouă fază, una aparent de consolidare și instituționalizare a proceselor și mecanismelor sale. Acestei provocări de adaptabilitate instituțională i s-au alăturat dezvoltări recente ale procesului decizional”¹.

Or, analiza procesului decizional la nivelul instituțiilor Uniunii Europene, după cum s-a putut observa, are deja o istorie de câteva decenii, soldată cu opinia unanimă potrivit căreia codecizia reprezintă procedura cea mai des utilizată în cadrul procesului decizional al Uniunii Europene.

¹ F. POP, O. ALBESCU, *Tratatul de la Lisabona. De la „metoda comunitară” la noile evoluții ale guvernării europene. Drept și politici ale Uniunii*, Cluj-Napoca: Editura CA Publishing, 2012, p. 12, ISBN 978-606-8330-12-9.

Acest aspect va fi oficializat o dată cu Tratatul de la Lisabona, când „procedura de codecizie a devenit în mod oficial „procedura legislativă ordinară” (art. 294 din TFUE), precum și norma generală pentru adoptarea legislației la nivelul Uniunii Europene, aplicându-se în marea majoritate a domeniilor sale de acțiune”². Pe cale de consecință, în momentul de față, „dacă în tratate se face trimitere la procedura legislativă ordinară pentru adoptarea unui act se aplică procedura descrisă la art.294 din TFUE, conform căreia Comisia prezintă o propunere Parlamentului și Consiliului, după care urmează traseul obișnuit, cu posibilitatea celor trei lecturi, intermediare de o tentativă de conciliere”³.

Punctând mai bine asupra subiectului, vom reține și faptul că „denumirea de codecizie a rezultat empiric, ca urmare a implicării celor doi colegiatori, Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene, în adoptarea actelor unionale, nefiind prevăzută *expressis verbis* în vreun tratat”⁴.

2. Procedura legislativă ordinară – scurte note de conținut. Pentru a înțelege codecizia drept principala procedură legislativă pentru adoptarea legislației europene, vom porni de la asumția potrivit căreia Comisia deține un „drept de inițiativă legislativă”, respectiv dispune de prerogativa de a propune legislație la nivelul Uniunii.

Drept urmare, procedura decizională va debuta „cu prezentarea de către Comisie a unei propuneri de act legislativ Parlamentului și Consiliului”⁵. În acest mod, interacțiunea interinstituțională dintre Consiliu și Parlament va presupune un schimb intens de informații, precum și o mare disponibilitate din partea Președinției Consiliului pentru contacte exploratorii și de negociere cu Parlamentul European. Așadar, cei doi colegiatori sunt nevoiți să lucreze în paralel, pentru a putea negocia și ajunge la un acord la finalul primei lecturi.

Cu toate acestea, Parlamentul este nevoit să acționeze primul, aprobând propunerea Comisiei cu sau fără amendamente, ori respingând-o.

În aceste condiții, în cadrul Parlamentului, proiectul legislativ este transmis, de președintele său, spre examinare comisiei parlamentare competente, care va desemna un *raportor*, a cărui principală sarcină va fi aceea de a urmări dosarul pe parcursul diverselor etape ale procedurii legislative. În plus, raportorul este însărcinat să prezinte comisiei parlamentare un proiect de raport, fiind în același timp, și primul deputat care poate propune amendamente la respectivul proiect legislativ. Totodată, celelalte grupuri politice au posibilitatea de a numi *raportori*

² Parlamentul European, *Manual pentru procedura legislativă ordinară. Un ghid pentru activitatea de colegierare a Parlamentului European*, 2017, p.1 [citată 26 iulie 2022]. Disponibil: <http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/e9ea361e-f49f-43b8-90e9-708c662e1cfc/handbook-olp-ro.pdf>.

³ F. POP, O. ALBESCU, *op.cit.*, p.14.

⁴ M. L. MANEA, *Procedura de legiferare prin acceptare tacită în sistemul juridic românesc și în cel al Uniunii Europene*, București: Editura CH Beck, 2019. p. 168. ISBN 978-606-18-0873-1

⁵ Parlamentul European, *op.cit.*, p. 11.

alternativi care să prezinte poziția lor cu privire la dosar. De asemenea, în timpul examinării unei propuneri, în cadrul comisiei parlamentare competente, asistăm la o serie de „discuții informale între raportor și raportorii alternativi, în încercarea de a reconcilia pe cât posibil pozițiile diverselor grupuri politice. Aceste discuții au adesea loc în cadrul unor așa-numite **reuniuni ale raportorilor alternativi**. Ca urmare a acestor discuții informale, pot fi prezentate *amendamente de compromis*, care sunt supuse apoi la vot, cu scopul de a regrupa mai multe amendamente sau de a oferi o alternativă la amendamente contradictorii”⁶.

Prin urmare, propunerea legislativă va fi examinată în ședința plenară a Parlamentului, pe baza raportului comisiei competente care poate conține și eventualele amendamente la propunere, un proiect de rezoluție legislativ, uneori și o expunere de motive. Cele menționate ne conduc automat înspre dispozițiile art. 59 din Regulamentul de procedură al Parlamentului European, potrivit căruia Parlamentul „votază mai întâi amendamentele la propunerea care servește drept bază pentru raportul comisiei competente, apoi propunerea (eventual modificată), după aceea amendamentele la proiectul de rezoluție legislativă și, în final întregul proiect de rezoluție legislativă – ce conține numai o declarație prin care se indică dacă Parlamentul aprobă propunerea de act legislativ, o respinge sau o aprobă cu amendamente”⁷. Date fiind acestea, negocierile interinstituționale se încheie de cele mai multe ori cu un acord provizoriu care reflectă poziția Parlamentului European în prima lectură, poziție care este ulterior transmisă Consiliului, care o adoptă, fără modificări, drept poziția sa în prima lectură.

Oferim figura 1, drept o sinteză a principalelor etape pe care o propunere legislativă le va parcurge în timpul examinării în plenul Parlamentului European, în cadrul primei lecturi.

Fără decizia comisiei parlamentare de a iniția negocieri	Cu decizia comisiei parlamentare de a iniția negocieri
<ul style="list-style-type: none"> • depunerea raportului comisiei; • termenul pentru depunerea amendamentelor; • dezbateri (Conferința președinților/plenul pot, cu toate acestea, alege să nu poarte o dezbateri); • votul privind: <ul style="list-style-type: none"> ○ respingerea proiectului de act legislativ; 	<ul style="list-style-type: none"> • depunerea raportului comisiei (mandat); • comunicarea în plen a deciziei comisiei de a iniția negocierile; • posibila solicitare (de către deputați sau grupuri politice care ating pragul mediu) a unui vot cu privire la o decizie a comisiei de a iniția negocieri și, în cazul acestei solicitări, un vot unic în cursul aceleiași perioade de sesiune sau, în cazul

⁶ Idem, p. 17.

⁷ M. L. MANEA, *op.cit.*, p. 172.

<ul style="list-style-type: none"> ○ amendamentele la proiectul de act legislativ; ○ proiectul de act legislativ în ansamblul său, așa cum a fost modificat; ● eventuala retrimiteri la comisie, în vederea inițierii de negocieri (sau a reexaminării, în cazul în care proiectul de act legislativ a fost respins). 	<p>mini-sesiunilor plenare, în cursul următoarei perioade de sesiuni;</p> <ul style="list-style-type: none"> ● în cazul în care nu există nicio cerere sau respingere a deciziei, negocierile interinstituționale pot începe; ● în cazul în care decizia este respinsă, dosarul va fi votat, în principiu, în următoarea perioadă de sesiune; ● termenul pentru depunerea amendamentelor; ● dezbateri (Conferința președinților/plenul pot, cu toate acestea, alege să nu poarte o dezbateri); ● votul privind: <ul style="list-style-type: none"> ○ respingerea proiectului de act legislativ; ○ amendamentele la proiectul de act legislativ; ○ proiectul de act legislativ în ansamblul său, așa cum a fost modificat; ● eventuala retrimiteri la comisie, în vederea inițierii de negocieri pe baza mandatului acordat de plen (sau a reexaminării, în cazul în care proiectul de act legislativ a fost respins).
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Figura 1: Etapele posibile în prima lectură în timpul examinării în plen⁸

Este momentul unor noi asumții. Pe linia descrisă anterior vom face referire, în paragraful următor, la modalitatea de lucru pe care Consiliul UE alege să o utilizeze în cadrul primei lecturi. Cu acest prilej, reținem și următorul aspect – poziția Consiliului în prima lectură nu va putea fi niciodată adoptată înainte ca Parlamentul să nu-și fi transmis propria poziție în prima lectură. Vom regăsi o singură excepție – „înaintea primei lecturi a Parlamentului, Consiliul poate adopta o *abordare generală*, prin care exprimă acordul său politic și, informează Parlamentul despre poziția sa cu privire la propunerea legislativă a Comisiei”⁹.

⁸ Ibidem, p. 21.

⁹ M. L. MANEA, *op.cit.*, p. 173.

Această asumpție poate fi dezvoltată în continuare astfel: în Consiliu, propunerea de act legislativ va trece prin cele trei niveluri de lucru: Grupul de lucru, Coreper, Consiliul. Tot acest demers debutează cu repartizarea proiectului legislativ către grupul de lucru relevant pentru a fi discutat. De regulă, examinarea propunerii în grupul de lucru poate coincide, ca durată, cu examinarea aceleiași propuneri de către Parlament. Ulterior, proiectul legislativ ajunge pe ordinea de zi a Coreper (Comitetul Reprezentanților Permanenți) care caută să soluționeze divergențele pe care grupul nu a reușit să le soluționeze. Cu alte cuvinte, Coreper poate retransmite chestiunea grupului de lucru, eventual și cu propuneri de compromis, iar acesta poate să transmită chestiunea mai departe Consiliului. „Scopul este ca la reuniunea Consiliului să nu ajungă decât un număr limitat de chestiuni politice nesoluționate sau, eventual, niciuna, soluționând majoritatea chestiunilor politice și tehnice la nivelul Coreper și al grupului de lucru”¹⁰.

Pe cale de consecință, „în cazul în care Consiliul, hotărând cu majoritate calificată sau în unanimitate, dacă Comisia se opune, aprobă poziția Parlamentului în prima lectură (de exemplu, aprobă toate amendamentele Parlamentului ca, de exemplu, în cazul unui acord în prima lectură) actul în cauză este adoptat în formularea care corespunde poziției Parlamentului în prima lectură. În cazul în care nu aprobă în totalitate rezultatul primei lecturi a Parlamentului, Consiliul își adoptă poziția în prima lectură și o comunică Parlamentului, care demarează a doua lectură”¹¹.

Tot în arena primei lecturi se regăsește și figura 2.

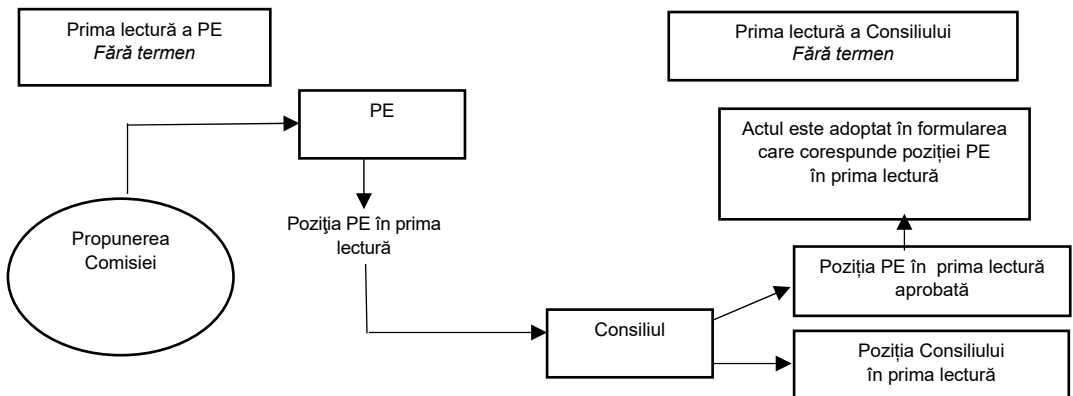


Figura 2: Procedura legislativă ordinară – prima lectură¹²

¹⁰ Ibidem, p. 22.

¹¹ Ibidem, pp. 22-23.

¹² Consiliul Uniunii Europene, *Ghidul procedurii legislative ordinare*, Luxemburg: Oficiul pentru Publicații, 2016. p.12, ISBN 978-92-824-5488-6 [citat 26 iulie 2022]. Disponibil: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/fccde0b0-23cc-11e6-86d0-01aa75ed71a1/>

S-a apreciat că data la care se anunță în plen primirea poziției Consiliului în prima lectură (în principiu ziua de joi a săptămânii cu perioada de sesiune a Parlamentului imediat următoare trimiterii acesteia) constituie începutul termenului de trei luni pentru cea de a doua lectură a Parlamentului European. În fapt, în a doua lectură, comisia parlamentară examinează poziția Consiliului în prima lectură și face o recomandare care de regulă include și amendamentele propuse de raportor. Vis a vis de acest ultim aspect, Regulamentul de procedură al Parlamentului European se pronunță [a se vedea art. 69, alin. (2)] în următoarea manieră: „amendamentele la poziția Consiliului sunt admisibile numai dacă au drept scop: restabilirea totală sau parțială a poziției adoptate de Parlament în prima lectură, sau ajungerea la un compromis între Consiliu și Parlament, sau modificarea unei părți din textul poziției Consiliului în prima lectură care nu a fost prevăzută în propunerea inițială a Comisiei sau al cărei conținut era diferit de propunerea inițială, sau luarea în considerare a unui fapt nou sau a unei situații juridice noi, apărute după adoptarea poziției Parlamentului în prima lectură”¹³.

Semnificativ poate pentru această etapă este faptul că președintele comisiei competente alături de Președintele Parlamentului decid asupra admisibilității amendamentelor din comisie, respectiv din plen. „La fel ca în prima lectură, proiectul de recomandare și amendamentele suplimentare pot face obiectul unor discuții informale între raportor și raportorii alternativi, pentru a reconcilia pe cât posibil pozițiile acestora, aceste discuții putând conduce la amendamente de compromis care sunt apoi supuse la vot”¹⁴. Așadar, dacă Parlamentul aprobă sau respinge poziția Consiliului în prima lectură, procedura legislativă se încheie. În cazul în care poziția Consiliului este respinsă, procedura poate fi relansată doar printr-o nouă propunere a Comisiei.

Concluzionând, după ce Parlamentul și-a încheiat a doua lectură și a comunicat poziția sa Consiliului, acesta din urmă dispune de alte trei luni pentru a încheia a doua lectură. „Termenul pentru a doua lectură a Consiliului curge începând de la primirea oficială a amendamentelor celei de a doua lecturi a Parlamentului European. Consiliul poate să aprobe sau să respingă aceste amendamente. Dacă toate amendamentele sunt aprobate de Consiliu, actul se consideră adoptat în formularea poziției Consiliului în prima lectură astfel amendată. În situația în care Consiliul nu este în măsură să aprobe toate amendamentele Parlamentului în a doua lectură, în termen de 6 săptămâni de la data la care Consiliul nu a aprobat amendamentele Parlamentului, președintele Consiliului, de comun acord cu președintele Parlamentului European convoacă comitetul de conciliere”¹⁵.

¹³ Parlamentul European *op.cit.*, p. 24.

¹⁴ *Idem*, p. 25.

¹⁵ Consiliul Uniunii Europene *op.cit.*, p. 14.

Figura 3 reprezintă o sinteză a celei de a doua lecturi.

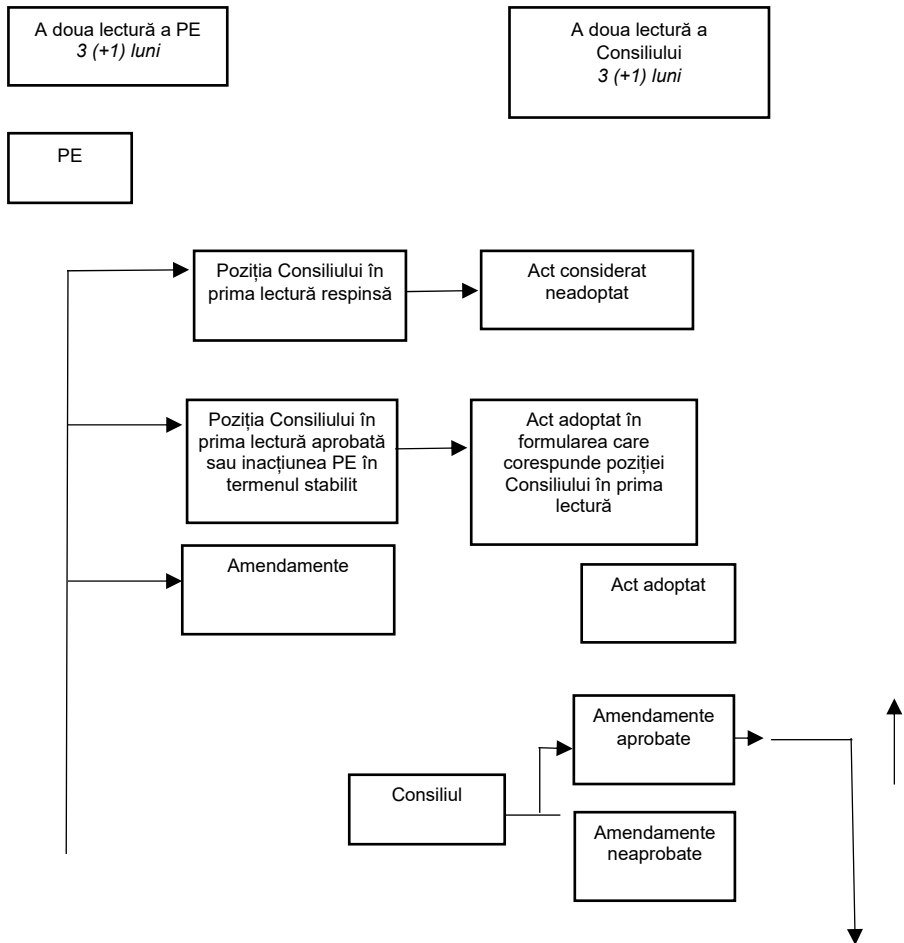


Figura 3: Procedura legislativă ordinară - a doua lectură¹⁶

Mai mult, convocarea comitetului de conciliere marchează debutul unui al doilea interval de 6 (+2) săptămâni, în care comitetul de conciliere are sarcina de a obține un acord asupra unui text comun. Ca răspuns la cele precizate mai sus, menționăm că comitetul de conciliere este alcătuit din două delegații: „delegația Consiliului, alcătuită dintr-un reprezentant al fiecărui stat membru (miniștri sau reprezentanți ai acestora) și delegația Parlamentului, alcătuită dintr-un număr egal de membri și prezidată de unul dintre cei trei vicepreședinți responsabili de

¹⁶ Consiliul Uniunii Europene, *op.cit.*, p. 15.

conciliere. Comisia este reprezentată de comisarul responsabil pentru dosar și are sarcina de a lua toate inițiativele necesare pentru a reconcilia pozițiile Parlamentului și Consiliului¹⁷.

În acest fel, de îndată ce comitetul de conciliere confirmă existența unui acord privind un text comun, colegiutorul principal pregătește, proiectul de text legislativ. Cu acest prilej, două observații se impun. În primul rând, textul comun este transmis președintelui Parlamentului și celui al Consiliului cu o scrisoare de însoțire semnată de ambii copreședinți ai comitetului de conciliere. În al doilea rând, respectiva scrisoare de transmitere a textului comun, care reprezintă procesul - verbal al comitetului de conciliere este adresată, de asemenea, spre informare, membrului Comisiei care a participat la lucrările comitetului de conciliere. Ceea ce trebuie remarcat însă este faptul că toți acești pași trebuie să aibă loc înainte de finalul intervalului de 6 (+2) săptămâni. În cazul în care comitetul de conciliere nu reușește să ajungă la un acord cu privire la un text comun în termenul prevăzut în acest scop, actul propus se consideră neadoptat.

Suntem determinați să apreciem că o a treia lectură va presupune ca fiecare dintre cei doi colegislatori să adopte actul în conformitate cu textul comun aprobat de comitetul de conciliere. Astfel, Parlamentul European va hotărî cu majoritatea voturilor exprimate în vreme ce Consiliul se va pronunța cu majoritate calificată. În lipsa unei aprobări acordate în termenul alocat celei de a treia lecturi, de către una sau cealaltă instituție, actul se consideră neadoptat.

Propunem figura 4 care caută să ofere o imagine asupra fluxului specific procedurii legislative ordinare de-a lungul celei de a treia lecturi.

¹⁷ Ibidem, p. 26

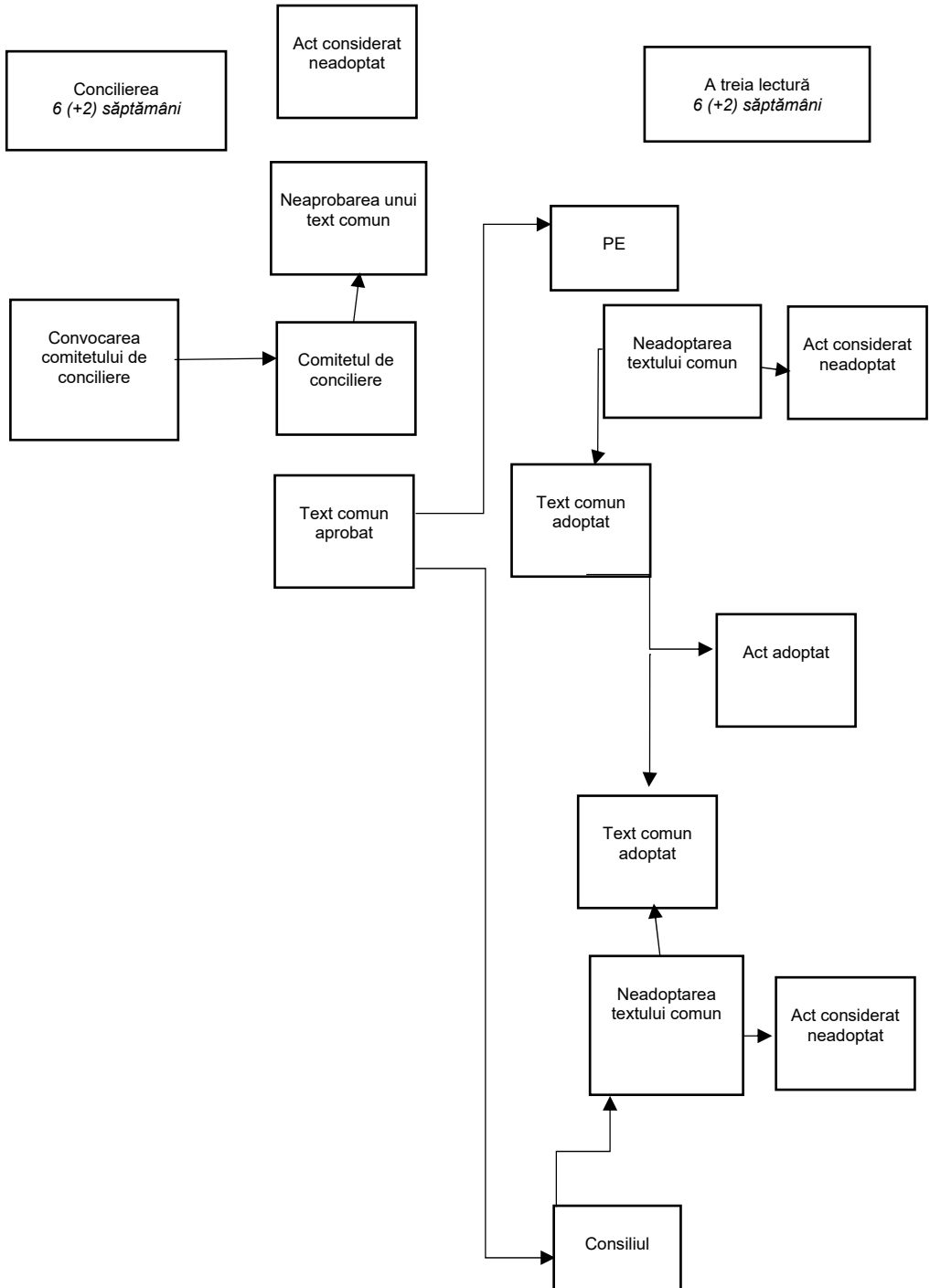


Figura 4: Procedura legislativă ordinară - a treia lectură¹⁸

¹⁸ Consiliul Uniunii Europene, *op.cit.*, p. 19.

În altă ordine de idei, aspectele descrise anterior vin să ilustreze asumția potrivit căreia succesul Uniunii va depinde întotdeauna de capacitatea sa de a lua decizii. Or, găsim că procedurile decizionale au fost vizate cu prioritate în cadrul diferitelor încercări de a reforma sistemul UE, pentru ca „inovațiile cuprinse în materie instituțională în Tratatul de la Lisabona să reprezinte, probabil, cea mai importantă reformă a arhitecturii instituționale de la crearea Comunităților”¹⁹.

O constatare de principiu: Tratatul de la Lisabona a urmărit ferm consolidarea codeciziei ca regulă decizională generală, fapt confirmat prin lărgirea câmpului acesteia cu aproximativ 50 de domenii noi. Totodată, sub procedura codeciziei, „triunghiul instituțional a evoluat în direcția strângerii legăturilor între cele trei instituții, în favoarea creșterii puterii Parlamentului European. Am văzut deja că Parlamentul European a evoluat de la un organism consultativ marginal, la un partener legislativ al Consiliului în cadrul procedurii codeciziei”²⁰. Aspectele descrise anterior vin să evidențieze faptul că codecizia este „un proces continuu ce implică contacte intense încă din faza primei lecturi în scopul rezolvării diferendelor pe cât posibil înaintea concilierii sau a celei de a treia lecturi”²¹.

Se evidențiază în acest mod o tendință ciclică: „numărul de dosare crește aproape constant de-a lungul fiecărei legislaturi, numai în intervalul 2009-2014, aproape 90% din propunerile Comisiei fiind înscrise în procedura codeciziei”²². Pe de altă parte, îmbunătățirile aduse procedurii codeciziei prin Tratatul de la Lisabona, se pot observa în trendul pozitiv al numărului de dosare adoptate prin codecizie, al perioadei medii necesară adoptării acestora și fazei în care s-au încheiat.

Astfel, „în cursul celei de a opta legislaturi a Parlamentului European, colegislatorii au adoptat 401 acte în cadrul procedurii legislative ordinare. Ușoara scădere (20%) față de legislatura precedentă poate fi explicată cu ușurință: începutul acesteia (a șaptea legislatură) a coincis cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona (decembrie 2009), numărul mare de propuneri pentru programele sectoriale din CFM pentru perioada 2014-2020 – prezentate de Comisie în a doua jumătate a anului 2011 – au fost finalizate înainte de alegerile din 2014, iar Comisia Juncker a propus cu bună știință mai puține acte legislative”²³. Raportat la perioada scursă din prezenta legislatură (a noua legislatură) se constată o încadrare

¹⁹ ALDECOA LUZARRAGA, F., GUINEA LLORENTE, M. *Europa viitorului. Tratatul de la Lisabona*, Iași: Editura Polirom, 2011. p.157. ISBN 978-973-46-1771-5.

²⁰ C. TURȘIE, *Jocuri de putere în Uniunea Europeană: actori, mecanisme și efecte ale creșterii puterii Parlamentului European*, Timișoara: Editura Universității de Vest, 2015, p. 460. ISBN 978-973-125-455-5.

²¹ T.-E. ZALDEA, *Procesul legislativ al Uniunii Europene. Scurtă incursiune în „laboratoarele” adoptării legislației europene*, Iași: Editura Institutul European, 2017. p.103. ISBN 978-606-24-0210-5.

²² Idem, p. 112.

²³ Parlamentul European, *Manual pentru procedura legislativă ordinară. Ghidul activității de colegierare a Parlamentului European*, 2020, p. 51 [citat 29 iulie 2022], Disponibil: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/215138/OLP_2020_RO.pdf.

în același tipar – au fost adoptate în intervalul 1 iulie 2019-31 decembrie 2021 – 197 dosare.

În privința perioadei de adoptare, media acesteia a scăzut, în intervalul de timp aferent Tratatului de la Lisabona, la 18 luni, cu 2,7 luni mai puțin față de perioada precedentă (aflată sub incidența Tratatului de la Nisa).

În acest sens, oferim figura 5 pentru observarea evoluției duratei medii a procedurii codeciziei, pentru fiecare lectură.

Legislatura	1999-2004	2004-2009	2009-2014	2014-2019	2019-2021
Prima lectură	11 luni	16 luni	17 luni	18 luni	12 luni
A doua lectură	24 luni	29 luni	32 luni	39 luni	36 luni
A treia lectură	31 luni	43 luni	29 luni	/	/
Durata medie totală	22 luni	21 luni	19 luni	20 luni	19 luni

Figura 5: Durata medie a procedurii de codecizie pentru dosarele adoptate în prima, a doua sau a treia lectură și durata totală pentru toate dosarele de codecizie²⁴

În plus, se constată o creștere a numărului de dosare încheiate în prima lectură. Spre exemplu, în cadrul celei de a opta legislaturi a Parlamentului s-au încheiat 89% dosare, pentru ca în prima jumătate a legislaturii a noua să fie adoptate 70%. Rezultă, că din ce în ce mai puține dosare ajung în a doua lectură sau în procedura de conciliere. De altfel, în legislatura a opta, pentru prima dată de la introducerea procedurii codeciziei prin Tratatul de la Maastricht, nu au existat concilieri. Au existat doar 4 proceduri complete în a doua lectură, reprezentând 1%. Tendința s-a menținut și de-a lungul primei jumătăți a celei de a noua legislaturi, pe parcursul căreia nu s-au înregistrat concilieri și doar 30% dosare au fost adoptate în faza timpurie a celei de a doua lecturi.

3. Participarea parlamentelor naționale la procesul decizional al Uniunii.

Facem acum apel la Tratatul de la Lisabona și la inovațiile introduse de acesta – relevantă pentru scopul argumentației noastre fiind *participarea parlamentelor naționale în procesul decizional al Uniunii*, „acestea având posibilitatea influențării unor decizii încă din faza inițială, neputând însă impune Comisiei modificarea propunerii”²⁵. Astfel, în Protocolul nr.1 anexat Tratatelor UE (TFUE, TUE, TCCEA), la art.1 din Titlul 1 se arată că documentele de consultare a Comisiei, programul

²⁴ Parlamentul European, *Manual pentru procedura legislativă ordinară. Ghidul activității de colegiferare a Parlamentului European*, p. 54.

²⁵ F. POP, O. ALBESCU, *op.cit.*, p. 17.

legislativ anual și orice alt instrument de programare legislativă sau de strategie politică, proiectele de acte legislative se transmit și parlamentelor naționale. Pe cale de consecință, „în conformitate cu Protocolul nr.1 privind rolul parlamentelor naționale și Protocolul nr. 2 privind principiile subsidiarității și proporționalității, fiecare parlament național poate prezenta un aviz motivat, în termen de opt săptămâni de la prezentarea propunerii, în care să indice motivele, pentru care, în opinia sa, proiectul de act legislativ nu respectă principiul subsidiarității. Pentru a respecta acest termen, comisia competentă din cadrul Parlamentului nu poate proceda la votul său final înainte de sfârșitul acestei perioade de opt săptămâni”²⁶. Se arată în acest caz că, „dacă cel puțin o treime din parlamentele naționale consideră că proiectul de act legislativ nu respectă principiul subsidiarității, atunci proiectul trebuie să fie revizuit de către Comisie sau de către orice altă instituție care a fost la originea propunerii – **procedura cartonașului galben**”²⁷. Se adaugă la aceste prevederi faptul că „acest prag – limită este de un sfert pentru propunerile de acte legislative prezentate în temeiul art. 76 TFUE – cooperarea judiciară în materie penală și cooperarea polițienească”²⁸.

O mențiune distinctă se cere făcută în legătură cu **procedura cartonașului portocaliu**, unde „dacă o majoritate a parlamentelor naționale consideră că un proiect de act legislativ, prezentat în conformitate cu procedura legislativă ordinară, nu respectă principiul subsidiarității, proiectul trebuie revizuit de către Comisie. După revizuire, Comisia poate decide să mențină, să modifice sau să retragă propunerea. În cazul în care Comisia decide să mențină propunerea, atunci cele două instituții legiuitoare trebuie să examineze, înainte de încheierea primei lecturi, dacă propunerea este compatibilă cu principiul subsidiarității. În cazul în care Parlamentul, cu majoritatea simplă a membrilor săi, și Consiliul, cu o majoritate de 55% a membrilor săi, consideră că propunerea nu este compatibilă cu principiul subsidiarității, aceasta nu va fi examinată”²⁹.

Într-o succintă trecere în revistă a literaturii de specialitate, se poate observa că implicarea îndeaproape a Parlamentului European și a parlamentelor naționale asigură un cadru adecvat pentru cooperarea interparlamentară. Conform acestei perspective, reuniunile periodice ale comisiilor mixte, reuniunile interparlamentare ad-hoc, din inițiativa Parlamentului European sau a Parlamentului din statul membru care deține președinția Consiliului, reuniunile parlamentare la nivelul președinților de comisii sau întâlnirile grupurilor sau partidelor politice de la nivel european în care se reunesc politicieni din toate statele membre cu europarlamentarii sunt tot atâtea forme de manifestare ale acestei cooperări.

²⁶ Ibidem, p. 8.

²⁷ Idem, pp. 8-9.

²⁸ Idem, p. 9.

²⁹ Idem, p. 9.

Toate elementele prezentate până aici, vin să ne arate că parlamentele naționale conferă acțiunii legislative a Uniunii Europene un plus de valoare adăugată grație avizelor acordate. Cu toate acestea, numeroși analiști s-au grăbit să afirme „că aceste dispoziții nu iau în considerare faptul că parlamentele naționale nu ar avea nici timpul, nici resursele pentru a examina în profunzime cele aproximativ 400 de documente transmise în fiecare an de către Comisie și nici nu ar putea întruni cvorumul unei treimi din membrii lor pentru a da un aviz motivat defavorabil asupra propunerilor Comisiei”³⁰. Rămâne o discuție deschisă.

4. Dreptul la inițiativă legislativă. Pe de altă parte, Tratatul de la Lisabona, căutând să apropie cetățenii de procesul de luare a deciziei de la nivel unional, a creat *dreptul de inițiativă cetățenească* prin care „la inițiativa a cel puțin un milion de cetățeni ai Uniunii, resortisanți ai unui număr semnificativ de state membre, Comisia Europeană poate fi invitată să prezinte, în limitele atribuțiilor sale, o propunere corespunzătoare în materii în care acești cetățeni consideră că este necesar un act juridic al Uniunii, în vederea aplicării tratatelor”³¹. Or, prin această inovație introdusă prin Tratatul de la Lisabona se urmărește tocmai promovarea unei cetățenii active și implicarea directă a cetățenilor în adoptarea de inițiative legislative chiar din faza de stabilire a agendei politice. În susținerea acestei afirmații aducem o serie de argumente din criteriile tehnice care privesc inițiativa cetățenească europeană.

Prin urmare, Regulamentul UE nr.211/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 februarie 2011 privind inițiativa cetățenească ne indică faptul că o inițiativă cetățenească „poate fi demarată de cetățenii europeni a căror vârstă le permite să voteze la alegerile pentru Parlamentul European, organizatorii acestei inițiative trebuind ca, în prealabil, să constituie un comitet al cetățenilor compus din cel puțin șapte persoane care își au reședința în cel puțin șapte state membre diferite, nefiind obligatoriu ca membrii comitetului să aibă șapte naționalități diferite”³².

Se remarcă de asemenea că, „organizatorii unei inițiative cetățenești au la dispoziție un an pentru a colecta declarațiile de susținere necesare, numărul acestor declarații trebuind a fi certificat de autoritățile competente din statele membre”³³. În consecință, la întrunirea celor un milion de semnături, inițiativa ajunge pe masa Comisiei care dispune de un termen de trei luni pentru examinarea sa. La expirarea termenului de mai sus, Colegiul comisarilor adoptă o decizie pe marginea

³⁰ F. POP, O. ALBESCU, *op.cit.*, p. 175.

³¹ Tratatul de la Lisabona de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene. În: *Jurnalul Oficial al UE*, 2007, C 306/1, art. 8 B, alin. (4), p. 17 [citat 1 august 2022]. Disponibil: http://publications.europa.eu/resource/cellar/688a7a98-3110-4ffe-a6b3-8972d8445325.0019.01/DOC_19.

³² T.- E. Zaldea, *op.cit.*, p. 49.

³³ Idem, p. 50.

inițiativei cetățenești însoțită de un punct de vedere. În cazul în care Comisia decide să propună legislație pe baza inițiativei, este urmată procedura legislativă ordinară. În mod interesant, Comisia poate da curs inițiativei cetățenești sau o poate refuza. Caracterul facultativ, iar nu obligatoriu pentru Comisie al inițiativei cetățenilor îl putem interpreta ca pe o protecție a interesului comunitar. Cu privire la acest aspect, „Parlamentul și Consiliul au cerut, ca în momentul înregistrării inițiativei cetățenești, Comisia să stabilească admisibilitatea de formă și de fond a acesteia, urmând ca după colectarea semnăturilor executivul european să fie măcar obligat să organizeze o audiere publică a inițiatorilor petiției. Totodată, Comisiei i se cere ca într-un termen stabilit să justifice foarte clar motivele pentru respingerea sau acceptarea inițiativei cetățenești”³⁴.

Concret, „prin inițiativa cetățenilor se urmărește să se stimuleze dezbaterea la nivel european, să se conecteze instituțiile cu cetățenii pentru a se adopta acte legislative care să răspundă nevoilor și așteptărilor oamenilor, în cadrul competențelor UE și ale Comisiei”³⁵.

Până la acest moment, doar șase inițiative³⁶ au reușit să strângă numărul necesar de semnături pentru a fi prezentate Comisiei. Se dovedește, în acest fel, faptul că „cetățenii Uniunii Europene sunt nu numai actori ai construcției europene, ci reprezintă ei înșiși scopul final, chiar dacă nu își dau întotdeauna seama de impactul pe care îl au deciziile luate de către instanțele de la Bruxelles asupra vieții lor personale și profesionale”³⁷.

5. Concluzii. În concluzie, reluând un punct de vedere mai vechi, ni se pare că un câștig important în domeniul legislativ, se regăsește cu siguranță printre dispozițiile Tratatului de la Lisabona care a introdus o serie de prevederi care se referă printre altele la extinderea procedurii de codecizie, rebotezată procedura decizională ordinară, la noi domenii, la democratizarea procesului decizional a cărui principală finalitate rezidă în instituirea unui mecanism de luare a hotărârilor mai rapid, mai suplu și mai eficient, culminând cu adoptarea legislației de către Parlamentul European împreună cu Consiliul, de pe poziții egale sau cu ceea ce părea în urmă cu 50 de ani o utopie – dreptul de inițiativă al cetățenilor europeni. Este ceea ce face ca, pentru perioada următoare, modalitățile de adoptare a deciziilor la nivelul Uniunii Europene, să preocupe și mai mult cetățenii europeni care își doresc tot mai mult să influențeze agenda politică a Uniunii, ceea ce crește, corelativ, importanța oricăror analize teoretice referitoare la realitățile sale și la viitorul său.

³⁴ T.- E. Zaldea, *Cetățenia europeană – componentă a Uniunii fondată pe drept*, în: Studii juridice universitare, 2018, nr.1-2, p.140. ISSN 1857- 4122 [citat: 2 august 2022].

³⁵ Idem, p. 140.

³⁶ Este vorba de: *Right2Water*, *One of Us*, *Stop Vivisection*, *Ban Glyphosate*, *Minority SafePack – un milion de semnături pentru diversitate în Europa și End the Cage Age*.

³⁷ Idem, p. 141.