



## PROCEDURI LEGISLATIVE LA NIVELUL PARLAMENTULUI EUROPEAN

Asist. univ., drd. Daniel CIPRIAN,  
Dumitru BUZATU,  
Facultatea de Drept și Administrație Publică, Universitatea „Spiru Haret”

### SUMMARY

The decision-making process established by the treaties of European Union, as it has evolved since 1950 to date assumed the collaboration of several institutions: the European Commission, the European Parliament and the Council. Decision-making involves in this sense ordinary legislative procedure (co-decision) and the extraordinary legislative procedures.

**Keywords:** decision making, European institutions, co-decision procedure, extraordinary legislative procedures

### REZUMAT

Procesul decizional instituit de tratatele Uniunii Europene, așa cum a evoluat din 1950 până în prezent, presupune colaborarea mai multor instituții: Comisia Europeană, Parlamentul European și Consiliul. Procesul decizional implică astfel o procedură legislativă ordinară (procedura codeciziei), precum și proceduri legislative extraordinare.

**Cuvinte-cheie:** proces decizional, instituții europene, procedura codeciziei, proceduri legislative extraordinare

**Introducere.** Valorificarea și aplicarea normelor juridice de drept material se realizează, de regulă, prin intermediul normelor de drept procedural existente în sistemul juridic al oricărui stat [2]. Uniunea Europeană, entitate politică, iar ulterior Tratatului de la Lisabona și juridică, are un caracter specific. Dacă dreptul parlamentar stabilește căile de urmat în privința procedurii legislative, specificul Uniunii Europene face ca acest lucru să fie mai greu de realizat. În absența unui drept parlamentar al Uniunii Europene, căile de urmat sînt cele prevăzute de tratate.

**Materiale și metode aplicate.** În procesul studiului au fost folosite următoarele metode de investigare științifică: analiza logică, analiza comparativă, analiza istorică, analiza sistemică, analiza dinamică și sinteza. În calitate de materiale au servit lucrările mai multor specialiști.

**Rezultate obținute și discuții.** Constituționalismul britanic definește *legislația* (primară) ca act adoptat de „Regină în Parlament”. În spatele acestui legiuitor „com-

pus” se află o procedură legislativă. Această procedură de drept pune în legătură Camera Comunelor, Camera Lorzilor și Monarhia. Și constituționalismul european urmează o definiție procedurală a puterii legislative. Spre deosebire de dreptul constituțional britanic, tratatele disting totuși între două tipuri de proceduri legislative: o procedură legislativă *ordinară* și proceduri legislative *speciale*. Art. 289 TFUE dispune într-adevăr:

„(1) Procedura legislativă ordinară constă în adoptarea în comun de către Parlamentul European și Consiliu a unui regulament, a unei directive sau a unei decizii, la propunerea Comisiei. Această procedură este definită la articolul 294.

(2) În cazurile specifice prevăzute în tratate, adoptarea unui regulament, a unei directive sau a unei decizii de către Parlamentul European cu participarea Consiliului sau de către Consiliu cu participarea Parlamentului European constituie o procedură legislativă specială”.

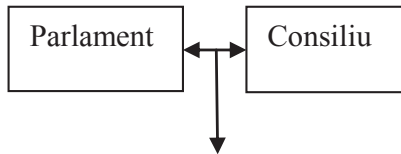
„Legislația” europeană este definită astfel – în sens formal – ca

act adoptat de către legiuitorul bicameral al Uniunii. (Comisia este implicată, *de regulă*, în prezentarea propunerilor legislative, însă aceasta nu constituie – în sens strict – o caracteristică absolută a legislației Uniunii). Potrivit procedurii legislative ordinare, Parlamentul European și Consiliul acționează în calitate de colegiuitori cu drepturi procedurale *simetrice*. Legislația europeană este considerată, așadar, produsul unei „adoptări în comun” de către ambele instituții.

Tratatele recunosc însă și proceduri legislative speciale. Trăsătura definitorie a acestor proceduri *speciale* este aceea că ele abandonează egalitatea instituțională dintre Parlamentul European și Consiliu. În mod logic deci, art. 289 alin. (2) TFUE recunoaște două variante. În prima variantă, Parlamentul European acționează ca instituție dominantă, cu simpla „participare” a Consiliului sub forma „aprobării” [5]. Cea de-a doua variantă inversează acest raport, Consiliul este aici instituția dominantă, Parlamentul participând fie prin „aprobare” [5], fie sub forma „consultării” [5].

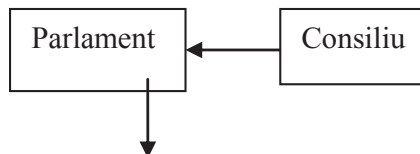


### Procedură legislativă ordinară [4, p. 169]

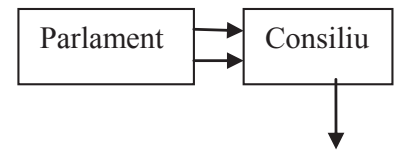


#### *Colegilație*

### Procedură legislativă specială



#### *Legislație parlamentară*



#### *Legislație a Consiliului*

Ce ne spune procedura aplicabilă? Nu există vreo justificare constituțională sau un catalog al procedurii. Fiecare temei juridic din cadrul unui domeniu de politică stabilește care procedură se aplică [5] și dacă procedura are caracter legislativ. De exemplu, competența Uniunii de armonizare de la art. 114 TFUE precizează că Parlamentul European și Consiliul hotărăsc „în conformitate cu procedura *legislativă ordinară*”, iar tratatul definește procedura legislativă ordinară într-o poziție din cadrul unei secțiuni dedicate „proceduri[lor] de adoptare a actelor și alte dispoziții”. Nu există, în schimb, nicio definiție specifică a ceea ce constituie proceduri legislative „speciale”. Ele sînt definite astfel în fiecare temei juridic specific. Astfel, art. 352 TFUE, de exemplu, permite adoptarea unor măsuri ale Uniunii „în conformitate cu o procedură *legislativă specială*” și definește ulterior aceasta în sensul că, la propunerea Comisiei și după aprobarea Parlamentului European, Consiliul hotărăște în unanimitate.

**Procedura legislativă ordinară.** «Actul de naștere» al procedurii legislative ordinare, inițial cunoscută doar ca procedură de codecizie, îl reprezintă Tratatul de la Maastricht pe fondul rezolvării „deficitului democratic” [1, p. 203] și al întăririi legitimității democratice a UE. Astfel, Parlamentul european (PE) a căpătat un drept de veto, un act normativ neputînd fi adoptat decît cu acordul PE sau în cazul în care acesta nu se opune. Actul apare

ca fiind comun ambelor instituții și este semnat de către președinții acestora.

Procedura legislativă ordinară are șapte etape. Art. 294 TFUE definește cinci etape; două etape suplimentare sînt precizate la art. 297 TFUE.

**Etapa propunerii.** În temeiul procedurii legislative ordinare, Comisia dispune – cu excepții minore – de dreptul exclusiv de a prezenta o propunere legislativă [5]. Această prerogativă (executivă) garantează Comisiei o putere semnificativă de stabilire a ordinii de zi. Tratatul protejează, parțial, această putere față de ingerințele „externe”, insistînd că orice amendament pe care nu îl agreează Comisia impune unanimitate în Consiliu – ceea ce constituie un obstacol dificil de depășit în procesul decizional [5].

**Prima lectură.** Propunerea Comisiei este transmisă Parlamentului European. Parlamentul hotărăște cu o majoritate a voturilor exprimate [5], și anume majoritatea membrilor prezenți fizic. El poate respinge propunerea [5], o poate aproba sau – ca o cale de mijloc – o poate modifica. Propunerea este transferată apoi Consiliului, care hotărăște cu majoritatea calificată a membrilor săi [5]. Atunci cînd Consiliul este de acord cu poziția Parlamentului, propunerea este adoptată în cadrul primei lecturi. În cazul în care nu este de acord, Consiliul este chemat să prezinte propria poziție și să o comunice, motivat, Parlamentului.

Tratatul de la Lisabona substituie avizului Parlamentului european

din art. 251 TCE o „poziție în primă lectură” în art. 294 TFUE. Diferența de substanță între „aviz” și „poziție” este evidentă, marcînd o evoluție calitativă din punctul de vedere al formulării rolului Parlamentului European în procedura de codecizie. Astfel, poziția în primă lectură a Parlamentului European are același prestigiu ca și poziția Consiliului UE în primă lectură. Ba mai mult, poziția Parlamentului European în primă lectură subliniază clar preeminența Parlamentului în fața Consiliului, prima lectură a Parlamentului devansînd prima lectură a Consiliului, care se face pe baza primei poziții a Parlamentului european [1, p. 204].

Unii autori vorbesc, în acest context, chiar de înscrierea principiului primei lecturi în fața Parlamentului european în tratat [3]. Tot în același sens, putem remarca și faptul că «poziția comună» a Consiliului devine pur și simplu «poziție».

**A doua lectură.** Propunerea (modificată) se află pentru a doua oară în curtea Parlamentului; iar acesta are trei alegeri în privința modului cum să procedeze, Parlamentul poate aproba poziția Consiliului cu o majoritate a voturilor exprimate; poate respinge cu majoritatea membrilor care îl compun. Aprobarea este astfel mai ușoară decît respingerea (această tendință este consolidată prin asimilarea pasivității cu aprobarea).

Parlamentul are totuși o a treia alegere: el poate propune, majoritatea membrilor care îl compun, modificări la poziția Consiliului, propunerea amendată este



transmisă Consiliului și Comisiei (care trebuie să prezinte aviz cu privire la modificări). Propunerea este transmisă astfel înapoi în curtea Consiliului, iar Consiliul are două posibilități. Atunci când aprobă toate (!) amendamentele Parlamentului, actul legislativ este adoptat (Consiliul hotărăște astfel cu majoritate calificată, în afara cazului în care Comisia nu este de acord cu unele modificări sugerate de Consiliu ori de Parlament). Atunci când Consiliul nu poate aproba însă toate modificările Parlamentului, propunerea intră în etapa concilierii.

*Etapa concilierii* reprezintă ultima șansă pentru salvarea punerii legislative [4, p. 169]. Odată ce acordul în cadrul legiuitorului „formal” s-a dovedit posibil, ordinea juridică a Uniunii „deleagă” unui comitet atribuția elaborării unui proiect comun. Acest comitet este denumit „comitet de conciliere”. Mandatul comitetului este limitat la atingerea unui acord asupra unui text comun „pe baza pozițiilor Parlamentului și ale Consiliului din a doua lectură”. Acest comitet este format din membri reprezentând Consiliul și dintr-un număr egal de membri re-

prezentând Parlamentul European (Comisia participă „la” lucrările comitetului, însă nu este parte „a” acestuia. Funcția sa este de a fi un simplu catalizator pentru conciliere). Comitetul reprezintă astfel un „corp legislativ în miniatură”, iar, asemenea modelului său constituțional, comitetul hotărăște (codecide) cu o majoritate calificată a reprezentanților Consiliului și cu o majoritate a reprezentanților tri-miși de Parlament. Iar în cazul în care comitetul nu adoptă un text comun, propunerea legislativă este neadoptată. Atunci când comitetul a reușit să aprobe un text comun, acesta din urmă se întoarce la legiuitorul „formal” al Uniunii pentru o a treia lectură.

*A treia lectură.* Legiuitorul „formal” al Uniunii trebuie să aprobe textul comun (fără a avea puterea de a-l modifica). Parlamentul trebuie să aprobe textul comun cu majoritatea voturilor exprimate, pe când Consiliul trebuie să confirme textul cu majoritate calificată. Atunci când una dintre cele două camere nu aprobă propunerea făcută de comitetul de conciliere, propunerea este respinsă definitiv. Dacă ambele camere aprobă textul, propunerea este

adoptată și trebuie doar semnată și publicată.

*Semnarea și publicarea.* Ultimele două etape înainte ca o propunere să devină lege sînt stabilite la art. 297 TFUE, care dispune: „Actele legislative adoptate în conformitate cu procedura legislativă ordinară se semnează de președintele Parlamentului European și de președintele Consiliului”[5]; ulterior, ele „se publică în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene”. Cerința publicării este un element fundamental al societăților moderne guvernate de supremația legii. Doar actele legislative „publice” au forță de lege. Ordinea juridică a Uniunii impune și faptul că toate actele legislative „se motivează și fac trimitere la propunerile, inițiativele, recomandările, cererile sau avizele prevăzute în tratate”. Această „obligație de motivare” formală poate fi supusă controlului jurisdicțional și reprezintă un element specific al raționalității legislative.

În continuare prezentăm principalele diferențe ce există între prima, a doua și a treia lectură cu conciliere în cadrul Parlamentului European [1, p. 208].

PRINCIPALELE DIFERENȚE ÎNTRE PRIMA/A DOUA LECTURĂ ȘI A TREIA LECTURĂ CU CONCILIERE ÎN CADRUL PARLAMENTULUI	
Prima și a doua lectură	Concilierea și a treia lectură
Responsabilitatea principală îi (le) aparține comisiei (comisiilor) parlamentare implicate.	Responsabilitatea principală îi aparține delegației Parlamentului la comitetul de conciliere.
<u>Prima lectură:</u> fără termene <u>A doua lectură:</u> maximum 4 luni pentru Parlament și maximum 4 luni pentru Consiliu	<u>Conciliere și a treia lectură:</u> maximum 24 de săptămâni (3 x 8 săptămâni), din care maximum 8 săptămâni dedicate <u>concilierii</u> propriu-zise
Se pot depune amendamente în stadiul examinării în comisie (comisii) și în cel al examinării în plen.	<u>Nu se pot depune amendamente:</u> proiectul comun se aprobă sau se respinge integral în cadrul unui vot unic.
<u>Prima lectură:</u> PE adoptă amendamente cu majoritate simplă. <u>A doua lectură:</u> PE adoptă amendamente cu majoritate absolută (minimum 378 voturi dintr-un total posibil de 754).	Parlamentul aprobă sau respinge proiectul comun cu majoritate simplă în cadrul unui vot unic.



În vederea [1, p. 208-209] eficientizării și eficacității procesului decizional, pentru a încuraja o decizie rapidă care să înglobeze în mod echitabil interesele tuturor instituțiilor implicate, procedura legislativă ordinară este încadrată de diferite clauze de securizare decizională:

➤ varietatea instrumentelor implicate (actori, reguli procedurale, limite temporale etc.);

➤ multiplicitatea actorilor implicați principali sau secundari (fiecare actor poate atrage atenția în mod direct sau indirect asupra unui aspect prin feedbackul pe care îl dă asupra proiectului, conducând astfel la soluționarea unei anumite probleme apărute în timpul procedurii legislative ordinare);

➤ diferențierea intereselor reprezentate de fiecare instituție asigură reglarea optimă a politicii în curs de elaborare în funcție de interesele fiecărei instituții (de ex., Comisia reprezintă interesul general al Uniunii, Consiliul reprezintă interesele statelor-membre, iar Parlamentul european reprezintă interesele cetățenilor europeni);

➤ etapizarea procedurii prin stabilirea a trei lecturi reglementează trei posibilități de reglare a intereselor satisfăcute sau nu prin politica în curs de creare prin actul legislativ;

➤ termenele legale (limitele temporale) instituite în faze diferite ale procedurii asigură eficiența procesului legislativ de elaborare a politicilor, împiedicând o prelungire la nesfârșit a procesului legislativ (de ex., dacă în cazul primei lecturi nu există nicio constrângere legată de termene, celelalte lecturi sînt supuse unor termene stricte);

➤ regulile de vot din ce în ce mai stricte în avalul procedurii contribuie, de asemenea, la eficientizarea procesului decizional prin încurajarea ajungerii la un compromis cît mai repede posibil (de ex., în cadrul primei lecturi, Parlamentul European poate adopta amendamente cu majoritate simplă, în timp ce în cadrul celei de-a doua lecturi este necesară majoritatea absolută).

**Procedurile legislative „speciale”.** Pelîngăprocedural legislativă ordinară, tratatele recunosc trei proceduri legislative speciale [4]. Procedurile legislative speciale înlocuiesc procedurile anterioare de consultare, de cooperare și de aviz conform. Obiectivul este simplificarea procesului de luare a deciziilor al UE, sporind claritatea și eficacitatea acestuia. Așa cum o indică denumirea lor, aceste proceduri sînt derogatorii de la procedura legislativă ordinară și constituie, așadar, niște excepții [7].

Spre deosebire de procedura ordinară, aici actul Uniunii nu va fi rezultatul unei „adoptări comune” a Parlamentului European și a Consiliului. El va fi adoptat de către una dintre cele două instituții. În prima variantă a art. 289 alin. (2) UE, aceasta va fi Parlamentul, or tratatele impun aici în general „acordul” Consiliului. În a doua variantă a art. 289 alin. (2) TFUE, Consiliul va adopta actul legislativ, or tratatele impun aici fie „acordul”, fie „consultarea” Parlamentului. Ultimele două proceduri speciale pot fi caracterizate ca „procedura de acord”, a treia procedură specială poate fi denumită ca „procedura de consultare”.

Aprobarea Parlamentului [6] este, de asemenea, necesară ca procedură nelegislativă:

- atunci cînd Consiliul adoptă anumite acorduri internaționale negociate de UE;

- în cazuri de încălcare gravă a drepturilor fundamentale (articolul 7 din Tratatul privind Uniunea Europeană);

- pentru aderarea noilor membri ai UE;

- în cazul modalităților de retragere din UE.

În cadrul procedurii de consultare, Consiliul adoptă o propunere legislativă după ce Parlamentul a transmis avizul său referitor la aceasta.

Conform acestei proceduri, Parlamentul poate aproba, respinge sau propune amendamente la o propunere legislativă. Consiliul nu este obligat, din punct de vedere juridic, să țină seama de

avizul Parlamentului, dar, potrivit jurisprudenței Curții de Justiție, nu trebuie să decidă înainte de a fi primit acest aviz.

Procedura este aplicabilă în mai multe domenii, cum ar fi derogările de pe piața internă și dreptul concurenței.

De asemenea, este necesară consultarea Parlamentului, ca procedură nelegislativă, atunci cînd se adoptă acorduri internaționale comune în cadrul politicii externe și de securitate.

Spre deosebire de procedura legislativă ordinară, Tratatul privind funcționarea UE nu descrie în mod precis procedurile legislative speciale. Modalitățile de punere în practică a acestora sînt definite de la caz la caz, prin articolele din Tratatul privind UE și din Tratatul privind funcționarea UE care prevăd aplicarea lor.

**Concluzii.** Tratatul de la Lisabona a avut un puternic impact asupra funcționării Uniunii Europene. De la conferirea unei personalități juridice proprii Uniunii pînă la stabilirea unui „ministru de externe” și „președinte”, întregul eșafodaj instituțional a fost modificat. Procedura legislativă nu a rămas în afara acestei evoluții. Modificarea procedurilor legislative, afit a celor ordinare, cît și a celor extraordinare, nu face decît să determine o creștere a reprezentativității cetățenilor, precum și o eficientizare a modului de adoptare a legislației europene.

### Referințe bibliografice

1. Ciora Cristina. 20 de ani de codecizie europeană. Evoluție și evaluare. În: Analele Universității “Constantin Brâncuși” din Târgu Jiu, Seria Științe Juridice, nr. 3, 2013.
2. Enache Marian. Proceduri parlamentare. București: Editura Universul Juridic, 2013.
3. Priollaud F-X., Siritzky D. Le Traité de Lisbonne. In: La Documentation Française, Paris, 2008.
4. Schutze Robert. Dreptul constituțional al Uniunii Europene. București: Editura Universitară, 2012.
5. Tratatul pentru funcționarea Uniunii Europene.
6. www.consilium.europa.eu
7. www.europa.eu