



2020/2132(INI)

22.3.2021

MIŠLJENJE

Odbora za pravna pitanja

upućeno Odboru za ustavna pitanja

o pravu inicijative Parlamenta
(2020/2132(INI))

Izvjestitelj za mišljenje: Pascal Durand

(*) Pridruženi odbor – članak 57. Poslovnika

PA_NonLeg

PRIJEDLOZI

Odbor za pravna pitanja poziva Odbor za ustavna pitanja da kao nadležni odbor u prijedlog rezolucije koji će usvojiti uvrsti sljedeće prijedloge:

- A. budući da Komisija „promiče opći interes Unije i u tu svrhu poduzima odgovarajuće inicijative”; budući da se zakonodavni akti Unije mogu donositi samo na temelju prijedloga Komisije, osim ako je Ugovorima drukčije predviđeno, kako je utvrđeno u članku 17. Ugovora o Europskoj uniji (UEU);
- B. budući da se Ugovorima izravno pravo inicijative Parlamentu daje samo u vrlo ograničenim slučajevima, i to u pogledu njegova sastava, izbora njegovih članova i njihova statuta, Statuta Europskog ombudsmana, i kako bi se pokrenuo postupak zbog povrede načela vladavine prava, osnovali privremeni istražni odbori i pokrenula revizija Ugovorâ; budući da Parlament ima pravo zatražiti od Komisije da podnese bilo koji odgovarajući prijedlog o pitanjima koja smatra relevantnima za akt Unije u svrhu provedbe Ugovorâ, u skladu s člankom 225. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU); budući da se u članku 47. Poslovnika Europskog parlamenta detaljnije opisuje to neizravno pravo inicijative;
- C. budući da se člankom 225. UFEU-a Komisija obvezuje na obrazloženje ako ne podnese zakonodavni prijedlog u skladu sa zahtjevom Parlamenta; stoga podsjeća na obvezujuću narav te odredbe Ugovora;
- D. budući da je Europski parlament jedina institucija EU-a koju se izravno bira i koja istodobno ima manje ovlasti za donošenje zakonodavnih inicijativa od većine nacionalnih parlamenata;
- E. budući da se Ursula von der Leyen, prije nego što je izabrana za predsjednicu Komisije, obvezala odgovoriti na zakonodavne inicijative kada ih usvoji većina zastupnika u Parlamentu uz potpuno poštovanje načela proporcionalnosti, supsidijarnosti i bolje izrade zakonodavstva;
- F. budući da će Konferencija o budućnosti Europe omogućiti daljnje promišljanje s civilnim društvom o tome kako najbolje ojačati pravo inicijative Parlamenta u pogledu bolje izrade zakonodavstva;
- G. budući da je postojeća neravnoteža u pogledu ovlasti za utvrđivanje programa EU-a između Komisije, Vijeća i Parlamenta za svaku osudu, posebno u područjima politika u kojima Komisija nema isključivo pravo inicijative i u kojima Vijeće nema nikakvu obvezu savjetovanja s Parlamentom, a to su područja ekonomske i monetarne unije te zajedničke vanjske i sigurnosne politike, gdje su nadležnosti prenesene na visokog predstavnika Unije i Europsku službu za vanjsko djelovanje;
- 1. smatra da pravo Komisije na zakonodavnu inicijativu, kako je utvrđeno u Ugovorima, posljednjih godina nije bilo ni konstruktivno ni produktivno, uz smanjenje rezultata Komisije u proteklom desetljeću; naglašava da je Parlament demokratski izabrano tijelo koje, za razliku od većine nacionalnih parlamenata, nema službeno pravo na zakonodavnu inicijativu te stoga činjenica da Komisija ima isključivo izravno pravo na

zakonodavnu inicijativu postaje problem demokratskog legitimiteta koji treba riješiti; stoga snažno preporučuje da Odbor za ustavna pitanja dodatno iskoristi ovlasti Parlamenta dodijeljene Ugovorima i analizira različita mišljenja, među ostalim, reviziju Ugovora kako bi se Parlamentu dalo izravno pravo na zakonodavnu inicijativu;

2. ističe da Europsko vijeće ima *de facto* pravo inicijative u području slobode, sigurnosti i pravde u skladu s člankom 68. UFEU-a, što ne odražava zakonodavnu jednakost između Parlamenta i Vijeća kako je predviđeno Međuinstitucijskim sporazumom o boljoj izradi zakonodavstva¹; nadalje ističe rani utjecaj država članica njihovim sudjelovanjem u brojnim savjetodavnim tijelima Komisije i potiče Komisiju da Parlamentu osigura jednaku razinu sudjelovanja;
3. smatra da bi Parlament trebao imati veće izravno pravo na zakonodavnu inicijativu jer izravno zastupa europske građane i mora naći protutežu nacionalnim interesima; stoga žali zbog toga što se ta mogućnost redovito odgađa za buduću reviziju Ugovora;
4. smatra da bi Parlament trebao u potpunosti iskoristiti odredbe aktualnog Ugovora kako bi poboljšao svoj utjecaj na pokretanje zakonodavstva i kako bi otvorio put za stjecanje izravnog prava inicijative;
5. nadalje naglašava da izmjene Međuinstitucijskog sporazuma o boljoj izradi zakonodavstva, kao i Okvirni sporazum iz 2010.², mogu poboljšati zakonodavne ovlasti Parlamenta u pogledu utvrđivanja programa i time ponovno odrediti institucijsku ravnotežu bez formalne izmjene Ugovorâ;
6. predlaže da Parlament razmotri razvoj političke potpore za ideje koje predlažu Europski gospodarski i socijalni odbor te Europski odbor regija u okviru članka 225. UFEU-a;
7. smatra da bi, u skladu s člankom 15. Uredbe (EU) 2019/788³, u slučaju da Komisija u navedenom roku ne objavi svoje namjere ili u komunikaciji ne navede da ne namjerava poduzeti mjere kao odgovor na europsku građansku inicijativu koja je ispunila postupovne uvjete te je u skladu s Ugovorima, posebno temeljnim vrijednostima Unije sadržanima u članku 2. UEU-a, Parlament mogao donijeti odluku da sastavi zakonodavno izvješće o vlastitoj inicijativi na temelju europske građanske inicijative; potiče Komisiju da se obveže na podnošenje zakonodavnog prijedloga nakon što Parlament usvoji takvo zakonodavno izvješće o vlastitoj inicijativi; u tom pogledu predlaže izmjenu Okvirnog sporazuma iz 2010.;
8. izražava duboko žaljenje zbog toga što se samo jedna trećina zakonodavnih i nezakonodavnih postupaka inicijative Parlamenta može smatrati uspješnom i što za većinu zakonodavnih izvješća o vlastitoj inicijativi usvojenih od 2011. Komisija nije podnijela nijedan odgovarajući prijedlog⁴; izražava žaljenje i zbog toga što se do danas

¹ Međuinstitucijski sporazum od 13. travnja 2016. između Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije o boljoj izradi zakonodavstva, SL L 123, 12.5.2016., str. 1.

² Okvirni sporazum o odnosima između Europskog parlamenta i Europske komisije, SL L 304, 20.11.2010., str. 47.

³ Uredba (EU) 2019/788 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2019. o europskoj građanskoj inicijativi, SL L 130, 17.5.2019., str. 55.

⁴ Studija „Pravo inicijative Europskog parlamenta”, Andreas Maurer, Sveučilište u Innsbrucku, Katedra Jean Monnet za studije o europskim integracijama i Michael C. Wolf, Sveučilište u Innsbrucku, srpanj 2020.,

nije ispoštovao tromjesečni rok u kojem Komisija mora odgovoriti na parlamentarnu rezoluciju, kako je utvrđeno u stavku 16. Okvirnog sporazuma iz 2010., ni rok od jedne godine u kojem Komisija mora iznijeti zakonodavni prijedlog kao odgovor na izvješće o zakonodavnoj inicijativi;

9. smatra da zakonodavna izvješća o vlastitoj inicijativi u području redovnog zakonodavnog postupka sa samo jednim primateljem i jasno definiranim prijedlozima u okviru područja primjene tog izvješća i s realnim vremenskim okvirima imaju veće izgleda da ih Komisija prenese u zakonodavne prijedloge; preporučuje da u tom pogledu Odbor za ustavna pitanja pozove Komisiju za pregovarački stol kako bi se neznatno produljili relevantni rokovi i uzele u obzir navodne organizacijske poteškoće u pogledu Okvirnog sporazuma iz 2010. te time poboljšala sposobnost Komisije da odgovori na rezolucije Parlamenta; međutim, zauzvrat očekuje da Komisija automatski prenese zakonodavno izvješće o vlastitoj inicijativi u konkretan zakonodavni prijedlog;
10. smatra da Međuinstitucijski sporazum o boljoj izradi zakonodavstva ima ključnu ulogu u osiguravanju iskrene i transparentne suradnje tijekom cijelog zakonodavnog ciklusa i omogućuje bolje i uzajamno razumijevanje stajališta različitih institucija; poziva na procjenu toga u kojoj bi mjeri trebalo revidirati Međuinstitucijski sporazum o boljoj izradi zakonodavstva kako bi se uklonile moguće prepreke za ovlasti Parlamenta da predlaže zakonodavne inicijative;
11. naglašava da Parlament u potpunosti poštuje Međuinstitucijski sporazum o boljoj izradi zakonodavstva u kojemu se ističe potreba za prethodnom analizom „europske dodane vrijednosti”, kao i za procjenom „cijene nedjelovanja na europskoj razini”;
12. podsjeća da Parlament ima strukturu za procjenu učinka koja se mora provesti, u mjeri u kojoj je to moguće, prije predstavljanja zakonodavnog izvješća o vlastitoj inicijativi kako bi se poboljšala procjena europske dodane vrijednosti koja je iznesena u Međuinstitucijskom sporazumu o boljoj izradi zakonodavstva;
13. predlaže da se, kao dio konferencije o budućnosti Europe, razmotri mogućnost uvođenja mehanizama izravnog sudjelovanja, kao što su skupštine građana, kako bi se građanima EU-a pružila prilika da iznesu svoje mišljenje i da se time uključe u zakonodavni postupak EU-a;
14. apelira na Komisiju da se kao čuvarica Ugovorâ pridržava svojih odgovornosti i poštuje vlastite obveze; potiče Komisiju da sustavno uključi Parlament prije nego što se donese ijedna odluka o Programu rada Komisije, uključujući prethodno odobrenje tog Programa od strane Parlamenta, kako bi se u međuvremenu povećale ovlasti Parlamenta u pogledu utvrđivanja programa, prije uspostave njegova izravnog prava na inicijativu;
15. smatra da bi članak 294. UFEU-a trebalo revidirati u smislu da, ako Komisija ne provede poziv Parlamenta na donošenje zakonodavnog akta u području redovnog zakonodavnog postupka u predviđenom roku, njegova rezolucija koju donosi većina zastupnika čini temelj zakonodavnog postupka koji pokreće sam Parlament;
16. smatra da bi, ako Komisija ne podnese zakonodavni prijedlog i ne pruži odgovarajuće

str. 55. i 57.

obrazloženje u skladu s člankom 225. UFEU-a na zahtjev Parlamenta, to bilo nedjelovanje i da bi Parlament imao pravo na sustavno djelovanje u skladu s člankom 265. UFEU-a; nadalje smatra da bi to mogao biti povod da Parlament pokrene prijedlog za izglasavanje nepovjerenja Komisiji u vezi s njezinim aktivnostima u skladu s člankom 234. UFEU-a.

INFORMACIJE O USVAJANJU U ODBORU KOJI DAJE MIŠLJENJE

Datum usvajanja	18.3.2021.
Rezultat konačnog glasovanja	+: 20 -: 3 0: 2
Zastupnici nazočni na konačnom glasovanju	Manon Aubry, Gunnar Beck, Geoffroy Didier, Pascal Durand, Angel Dzhambazki, Ibán García Del Blanco, Esteban González Pons, Mislav Kolakušić, Gilles Lebreton, Karen Melchior, Jiří Pospíšil, Franco Roberti, Marcos Ros Sempere, Stéphane Séjourné, Raffaele Stancanelli, Marie Toussaint, Adrián Vázquez Lázara, Axel Voss, Marion Walsmann, Tiemo Wölken, Lara Wolters, Javier Zarzalejos
Zamjenici nazočni na konačnom glasovanju	Patrick Breyer, Andrzej Halicki, Heidi Hautala, Ilhan Kyuchyuk, Antonius Manders, Sabrina Pignedoli, Jérôme Rivière, Nacho Sánchez Amor

POIMENIČNO KONAČNO GLASOVANJE U ODBORU KOJI DAJE MIŠLJENJE

20	+
EPP	Geoffroy Didier, Esteban González Pons, Antonius Manders, Jiří Pospíšil, Axel Voss, Marion Walsmann, Javier Zarzalejos
S&D	Ibán García Del Blanco, Franco Roberti, Marcos Ros Sempere, Tiemo Wölken, Lara Wolters
Klub zastupnika Renew Europe	Pascal Durand, Karen Melchior, Stéphane Séjourné, Adrián Vázquez Lázara
Zeleni/ESS	Patrick Breyer, Marie Toussaint
GUE/NGL	Manon Aubry
Nezavisni zastupnik	Mislav Kolakušić

3	-
ID	Gunnar Beck, Gilles Lebreton, Jérôme Rivière

2	0
ECR	Angel Dzhambazki, Raffaele Stancanelli

Korišteni znakovi:

+ : za

- : protiv

0 : suzdržani