



2020/2132(INI)

22.3.2021

AVIZ

al Comisiei pentru afaceri juridice

destinat Comisiei pentru afaceri constituționale

referitor la dreptul de inițiativă al Parlamentului
(2020/2132(INI))

Raportor pentru aviz (*): Pascal Durand

(*) Procedura comisiilor asociate – articolul 57 din Regulamentul de procedură

PA_NonLeg

SUGESTII

Comisia pentru afaceri juridice recomandă Comisiei pentru afaceri constituționale, care este comisie competentă, includerea următoarelor sugestii în propunerea de rezoluție ce urmează a fi adoptată:

- A. întrucât Comisia promovează interesul general al Uniunii și ia inițiativele corespunzătoare în acest scop; întrucât actele legislative ale Uniunii pot fi adoptate numai pe baza unei propuneri a Comisiei, cu excepția cazului în care tratatele prevăd altfel, astfel cum se prevede la articolul 17 din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE);
 - B. întrucât tratatele acordă Parlamentului dreptul direct de inițiativă numai într-un număr foarte limitat de cazuri, și anume în ceea ce privește componența sa, alegerea membrilor săi și statutul acestora, statutul Ombudsmanului European, inițierea unei proceduri privind statul de drept, înființarea unor comisii temporare de anchetă și inițierea unor revizuri ale tratatelor; întrucât Parlamentul are dreptul de a solicita Comisiei să prezinte orice propunere corespunzătoare privind chestiunile despre care consideră că impun elaborarea unui act al Uniunii pentru aplicarea tratatelor, în conformitate cu articolul 225 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE); întrucât articolul 47 din Regulamentul de procedură al Parlamentului European aduce clarificări suplimentare privind acest drept indirect de inițiativă;
 - C. întrucât articolul 225 din TFUE obligă Comisia să-și comunice motivele dacă nu prezintă o propunere legislativă solicitată de Parlament; reamintește, prin urmare, caracterul obligatoriu al acestei dispoziții din tratat;
 - D. întrucât Parlamentul European este singura instituție a UE aleasă direct, dar care are mai puține competențe de inițiativă legislativă decât majoritatea parlamentelor naționale;
 - E. întrucât, înainte de a fi aleasă Președintă a Comisiei, Ursula von der Leyen s-a angajat să răspundă inițiativelor legislative atunci când sunt adoptate de majoritatea deputaților în Parlament, cu respectarea deplină a principiilor proporționalității, subsidiarității și unei mai bune legiferări;
 - F. întrucât Conferința privind viitorul Europei va reprezenta un mijloc de reflecție suplimentară împreună cu societatea civilă cu privire la cea mai bună modalitate de a consolida dreptul de inițiativă al Parlamentului pentru o mai bună legiferare;
 - G. întrucât dezechilibrul actual între Comisie, Consiliu și Parlament în privința competențelor de stabilire a agendei UE este regretabil, în special în domeniile de politică în care Comisia nu beneficiază de un drept exclusiv de inițiativă și în care Consiliul nu are obligația de a consulta Parlamentul, și anume în domeniul uniunii economice și monetare și al politicii externe și de securitate comune, în care competențele au fost transferate Înalțului Reprezentant al UE și Serviciului European de Acțiune Externă;
1. consideră că dreptul Comisiei de inițiativă legislativă, prevăzut în tratate, nu a fost nici constructiv, nici productiv în ultimii ani, deoarece numărul documentelor emise de

Comisia a scăzut în ultimul deceniu; subliniază că Parlamentul este un organism ales în mod democratic, care, spre deosebire de parlamentele naționale, nu are un drept oficial de inițiativă legislativă și, prin urmare, faptul că Comisia are dreptul direct exclusiv de inițiativă legislativă creează o problemă de legitimitate democratică, care trebuie abordată; recomandă insistent, prin urmare, Comisiei pentru afaceri constituționale să valorifice într-o mai mare măsură competențele conferite Parlamentului prin tratate și să analizeze diferite opțiuni, inclusiv revizuirea tratatelor, pentru ca Parlamentul să aibă un drept direct de inițiativă legislativă;

2. evidențiază faptul că Consiliul European are dreptul de facto de inițiativă în domeniul libertății, securității și justiției, în conformitate cu articolul 68 din TFUE, ceea ce nu reflectă egalitatea legislativă dintre Parlament și Consiliu, prevăzută în Acordul interinstituțional privind o mai bună legiferare¹; evidențiază, de asemenea, influența exercitată de statele membre în etapele timpurii, deoarece fac parte din numeroasele organisme consultative din cadrul Comisiei și solicită Comisiei să asigure Parlamentului același nivel de participare;
3. consideră că Parlamentul ar trebui să beneficieze de un drept direct mai consistent de inițiativă legislativă, pentru că reprezintă direct cetățenii europeni și trebuie să contrabalanseze interesele naționale; regretă, deci, faptul că această posibilitate a fost amânată permanent pentru o viitoare revizuire a tratatelor;
4. consideră că Parlamentul ar trebui să utilizeze pe deplin dispozițiile actuale ale tratatului pentru a-și crește influența asupra inițierii legislației și a pregăti terenul pentru obținerea dreptului de inițiativă directă;
5. subliniază, de asemenea, că modificările aduse AII MBL, precum și acordului-cadru („AC 2010”)², pot extinde competențele Parlamentului în stabilirea agendei legislative și pot astfel recalibra echilibrul instituțional fără a modifica formal tratatele;
6. propune ca Parlamentul să aibă în vedere dezvoltarea unei sponsorizări politice pentru ideile prezentate de Comitetul Economic și Social European sau de Comitetul European al Regiunilor, în cadrul articolului 225 din TFUE;
7. consideră că, în conformitate cu articolul 15 din Regulamentul (UE) nr. 2019/788³, în cazul în care Comisia, în termenele stabilite, nu-și publică intențiile sau își declară într-o comunicare intenția de a nu lua măsuri în urma unei inițiative cetățenești europene (ICE) care îndeplinește cerințele procedurale și este conformă cu tratatele, în special cu valorile fundamentale ale Uniunii consacrate la articolul 2 din TUE, Parlamentul poate decide să dea curs ICE printr-un raport legislativ din proprie inițiativă (INL); cere insistent Comisiei să se angajeze să prezinte propuneri legislative în urma adoptării de către Parlament a acestor INL; propune, în acest sens, modificarea AC 2010;
8. regretă profund faptul că numai o treime din procedurile de inițiativă legislative și

¹ Acordul interinstituțional din 13 aprilie 2016 dintre Parlamentul European, Consiliul Uniunii Europene și Comisia Europeană privind o mai bună legiferare, JO L 123, 12.5.2016, p. 1.

² Acordul-cadru privind relațiile dintre Parlamentul European și Comisie, JO L 304, 20.11.2010, p. 47.

³ Regulamentul (UE) 2019/788 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 aprilie 2019 privind inițiativa cetățenească europeană, JO L 130, 17.5.2019, p. 55.

nelegislative ale Parlamentului pot fi considerate reușite și că majoritatea rapoartelor de inițiativă legislativă (INL) adoptate din 2011 nu au fost urmate de o propunere adecvată din partea Comisiei⁴; regretă, de asemenea, faptul că până acum nu au fost respectate sistematic nici termenul de trei luni de care dispune Comisia pentru a reacționa la o rezoluție parlamentară, conform punctului 16 din AC 2010, nici termenul de un an de care dispune Comisia pentru a prezenta o propunere legislativă ca răspuns la un raport de inițiativă legislativă;

9. consideră că rapoartele INL din sfera acoperită de procedura legislativă ordinară, cu un singur destinatar și cu propuneri clar definite, în domeniul de aplicare al raportului și în termene realiste, au mai multe șanse de a fi transpuse în propuneri legislative de către Comisie; recomandă Comisiei pentru afaceri constituționale, în această privință, să invite Comisia la negocieri pentru a prelungi puțin termenele respective și a ține seama de dificultăți organizatorice invocate în ceea ce privește AC 2010, încurajând astfel Comisia să reacționeze la mai multe rezoluții ale Parlamentului; se așteaptă însă, din partea Comisiei, să transpună automat rapoartele INL în propuneri legislative concrete;
10. consideră că AII MBL are un rol esențial în a asigura o cooperare sinceră și transparentă pe parcursul întregului ciclu legislativ și permite o mai bună înțelegere reciprocă a pozițiilor respective ale diferitelor instituții; solicită o evaluare a măsurii în care Acordul interinstituțional privind o mai bună legiferare ar trebui revizuit pentru a elimina posibilele obstacole din calea dreptului de inițiativă al Parlamentului;
11. subliniază că Parlamentul respectă pe deplin AII BLM, care evidențiază necesitatea unei analize prealabile a „valorii adăugate europene”, precum și a unei evaluări a „costului non-Europei”;
12. reamintește că Parlamentul dispune de o structură pentru activitățile de evaluare a impactului care trebuie întreprinse, dacă este posibil, înainte de a prezenta un raport INL, pentru a crește evaluarea valorii adăugate europene prevăzută în AII BLM;
13. propune, ca parte a Conferinței privind viitorul Europei, studierea posibilității de a introduce mecanisme de participare directă, cum ar fi adunările cetățenilor, pentru a le oferi cetățenilor UE posibilitatea de a se exprima și de a se implica astfel în procesul legislativ al UE;
14. invită insistent Comisia, în calitatea sa de gardian al tratatelor, să-și respecte responsabilitățile și să-și onoreze angajamentele; cere insistent Comisiei să implice sistematic Parlamentul înainte de a lua orice decizie cu privire la programul său de lucru, inclusiv aprobarea prealabilă a programului de către Parlament, pentru a consolida între timp competențele Parlamentului de fixare a agendei sale de lucru, înainte de stabilirea dreptului său direct de inițiativă;
15. consideră că articolul 294 din TFUE ar trebui modificat astfel încât, în cazul în care Comisia nu dă curs solicitării Parlamentului de a propune un act legislativ în sfera vizată de procedura legislativă ordinară și în termenul stabilit, rezoluția acestuia,

⁴ Studiul „The European Parliament’s right of initiative”, Andreas Maurer, Universitatea din Innsbruck, Catedra „Jean Monnet” pentru Studii de Integrare Europeană, și Michael C. Wolf, Universitatea din Innsbruck, iulie 2020, paginile 55 și 57.

adoptată de majoritatea deputaților, va constitui baza unei proceduri legislative pe care o va iniția chiar Parlamentul;

16. consideră că, în cazul în care, în urma unei solicitări din partea Parlamentului, Comisia nu prezintă o propunere legislativă și nu prezintă o justificare corespunzătoare conform cerinței de la articolul 225 din TFUE, acest lucru constituie o abținere de a acționa, iar Parlamentul ar avea dreptul să ia măsuri sistematice pe baza articolului 265 din TFUE; în plus, consideră că aceasta ar putea constitui un motiv pentru ca Parlamentul să inițieze o moțiune de cenzură cu privire la activitățile Comisiei, în conformitate cu articolul 234 din TFUE.

INFORMAȚII PRIVIND ADOPTAREA ÎN COMISIA SESIZATĂ PENTRU AVIZ

Data adoptării	18.3.2021
Rezultatul votului final	+: 20 -: 3 0: 2
Membri titulari prezenți la votul final	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
Membri supleanți prezenți la votul final	Patrick Breyer, Andrzej Halicki, Heidi Hautala, Ilhan Kyuchyuk, Antonius Manders, Sabrina Pignedoli, Jérôme Rivière, Nacho Sánchez Amor

VOT FINAL PRIN APEL NOMINAL ÎN COMISIA SESIZATĂ PENTRU AVIZ

20	+
PPE	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
Renew	Pascal Durand, Karen Melchior, Stéphane Séjourné, Adrián Vázquez Lázara
Verts/ALE	Patrick Breyer, Marie Toussaint
The Left	Manon Aubry
NI	Mislav Kolakušić

3	-
ID	Gunnar Beck, Gilles Lebreton, Jérôme Rivière

2	0
ECR	Angel Dzhambazki, Raffaele Stancanelli

Legenda simbolurilor utilizate:

- + : pentru
- : împotriva
- 0 : abțineri