

PROCEDURA LEGISLATIVĂ ORDINARĂ

Procedura legislativă ordinară (prevăzută de art. 294 al Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene - TFUE) se aplică pentru majoritatea legislației UE, legislație adoptată în comun de Parlamentul European și, respectiv, Consiliul Uniunii Europene.

Procedura a fost introdusă prin Tratatul de la Maastricht (sub denumirea de codecizie) și a fost modificată prin Tratatul de la Amsterdam (în sensul simplificării – de ex. prin introducerea posibilității obținerii acordului după prima lectură – și al extinderii domeniului de aplicabilitate). Odată cu Tratatul de la Lisabona, care a intrat în vigoare de la 1 decembrie 2009, a fost redenumită procedura legislativă ordinară, iar în prezent reprezintă principala procedură de luare a deciziilor la nivelul UE.

De obicei, Comisia (COM) este cea care prezintă o propunere de act legislativ. De asemenea, proiectul de act legislativ care face obiectul procedurii legislative ordinare poate veni la inițiativa unui sfert din Statele Membre (cel puțin un milion de cetățeni). Curtea de Justiție a UE poate solicita și ea adoptarea unui act legislativ, iar Banca Centrală Europeană poate propune o recomandare de act legislativ.

Propunerea legislativă este prezentată Parlamentului European (PE) și Consiliului Uniunii Europene și este pusă la dispoziția parlamentelor Statelor Membre. În termen de opt săptămâni, parlamentele naționale pot trimite președinților Parlamentului European, Consiliului și Comisiei un aviz motivat care menționează dacă un proiect de act legislativ respectă sau nu principiul subsidiarității.

1. Prima lectură a PE și, respectiv, a Consiliului (nu are limită de timp)

Circa 80 % din legislație se adopta în prima lectură a procedurii legislative ordinare.

Propunerea de act normativ este transmisă simultan Consiliului și PE, care o analizează în paralel. În Consiliu se analizează propunerea de act normativ în cadrul grupurilor de lucru formate din experți guvernamentali din Statele Membre și prezidate de către delegația SM care deține Președinția UE. În PE este numit un raportor care pregătește un proiect de *primă opinie*. Proiectul este discutat și amendat în Comisia Parlamentară de resort și apoi dezbătut în plen, unde trebuie să fie adoptat cu majoritate simplă (= 50%+1 din membrii PE prezenți).

După ce se adoptă **Opinia PE** (prima lectură a PE) aceasta este trimisă Consiliului, care, în cadrul primei lecturi:

- **o accepta** → **actul normativ este adoptat de Consiliu** și trimis Președinților și Secretarilor generali ai Consiliului și PE și publicat în Jurnalul Oficial al UE.
sau
- **o respinge** → atunci Consiliul trebuie să adopte o **Poziție Comună**. Aceasta va reprezenta documentul pe care se va desfășura cea de-a doua lectură a PE.

Notă: Încă din această etapă, în scopul accelerării adoptării actului legislativ și evitării ajungerii la o a doua lectură, au loc mai multe reuniuni informale între PRES și raportorul PE pentru armonizarea pozițiilor și favorizarea ajungerii la un acord între Consiliu și PE (care se va formaliza prin acceptarea de către Consiliu a Opiniei PE, negociată/agreată în prealabil).

Exista posibilitatea ca prima lectură în cadrul Consiliului să fie terminată înainte de adoptarea Opiniei PE. În astfel de condiții, documentul Consiliului se numește „general approach”, titlatura utilizată pentru a permite ca, formal, Opinia PE să fie prima poziție adoptată.

Este etapa în care pozițiile naționale au șansele cele mai mari de a fi promovate (atât în cadrul

Consiliului cât și la nivelul PE). Poziția națională este însă condiționată de Opinia PE (dacă proiectul se adoptă în prima lectură).

Dacă nu este acceptată Opinia PE, poziția națională este înlocuită de Poziția Comună a Consiliului, iar interesele specifice urmează a fi promovate doar în raport cu modificările (amendamentele) la Poziția Comună.

2. A doua lectură

a) A doua lectură a PE – (limita de timp 3 +1 luni)

A doua lectură în PE are loc dacă s-a adoptat, de către Consiliu, Poziția Comună.

Termenul la care PE trebuie să decidă asupra acesteia, în sesiune plenară este de 3 luni, de la primirea sa formală. Termenul poate fi extins cu o lună. Termenul este respectat dacă PE votează în plen asupra Poziției Comune.

În cazul în care **PE nu ia o decizie în acest interval, Poziția Comună se consideră a fi aprobată** de către PE (*nota: se aplică, practic, „silent approval”*). Dacă în sesiunea plenară:

- PE **aprobă** Poziția Comună → **actul normativ este adoptat** în forma Poziției Comune și trimis SG și Președinților Consiliului și PE și publicat în Jurnalul Oficial al UE.
- PE **respinge** Poziția Comună cu majoritatea absolută a membrilor PE(50%+1 din membri) → **actul normativ a fost respins** și procesul legislativ s-a încheiat. Dosarul poate fi reexaminat doar pe baza unei noi propuneri.
- PE **propune** amendamente la Poziția Comună, votate de către majoritatea absolută a membrilor PE → rezultatul este prezentat Consiliului și COM. Comisia are obligația să elaboreze o opinie asupra amendamentelor.

b) A doua lectură a Consiliului – (în limita a 3 +1 luni)

Acest termen începe la data primirii oficiale, la Consiliu, a amendamentelor adoptate la a doua lectură a PE, privind Poziția Comună. Comisia transmite, de asemenea, Consiliului, opinia sa privind amendamentele.

În cazul în care Consiliul:

- **accepta în întregime amendamentele PE** → **actul normativ a fost adoptat** în forma Poziției Comune amendate și trimis SG ale Consiliului și PE, precum și Președinților Consiliului și PE, urmând a publicat în Monitorul Oficial UE.
- **nu sunt acceptate în întregime** → atunci se convoacă Comitetul de Conciliere în termen de 6 săptămâni.

Notă: Concilierea este o procedură constrângătoare, anevoioasă, astfel încât în general cele două instituții încearcă evitarea sa. În consecință, ca și în cazul primei lecturi, și în această etapă au loc mai multe reuniuni informale între PRES și raportorul PE (sau alți membri ai Comisiei de specialitate) pentru armonizarea pozițiilor și favorizarea ajungerii la un acord între Consiliu și PE (care se va formaliza ulterior prin acceptarea fie de către PE a Poziției Comune fie prin acceptarea de către Consiliu a tuturor amendamentelor PE). Aceste reuniuni se numesc "dialoguri informale", întrucât Comisia participă în mod obligatoriu.

3. Concilierea (în limita a 6 + 2 săptămâni)

Consiliul notifică formal PE că nu poate accepta toate amendamentele acestuia la Poziția Comună.

Președintele Consiliului convoacă împreună cu Președintele PE, Comitetul de Conciliere, care se întrunește în prima sa reuniune formală.

a) Pregătirea concilierii

Termenul de derulare al procedurii de conciliere este de 6 săptămâni de la data primei reuniuni a Comitetului de Conciliere, cu posibilitatea de a fi extins cu încă 2 săptămâni.

Întrucât nu există obligația suprapunerii celor două date (a notificării de către Consiliu și, respectiv, a întrunirii Comitetului de Conciliere), Concilierea propriu-zisă este precedată de o serie de contacte informale între cele 3 părți – PE, Consiliu și Comisie – cunoscute sub denumirea de **dialoguri informale**.

Dialogurile informale sunt conduse, din partea Consiliului, de Președintele COREPER 1, de regulă în baza unui mandat COREPER 1. Rezultatele acestor dialoguri sunt prezentate COREPER 1 pentru examinare. Pentru anumite chestiuni, dialogurile pot fi precedate sau urmate de întâlniri de specialitate între Secretariatele celor trei instituții, la care participă de regulă și Președinția grupului de lucru.

Dialogurile pot permite obținerea unui acord încă de la prima reuniune a Comitetului de Conciliere (unde se formalizează acordul convenit în prealabil).

b) Comitetul de Conciliere

Comitetul de Conciliere:

- **Consiliul** este reprezentant, din partea Președinției, de ministrul care conduce lucrările formatului competent precum și, de regulă, de membrii COREPER 1 (au fost însă cazuri când anumite state au fost reprezentate și la nivel de secretar de stat, pentru a sublinia sensibilitatea chestiunii);
- din partea **PE** participă un număr egal de membrii sau reprezentanți ca și din partea Consiliului. Trei Vicepreședinți ai PE sunt membri permanenți al Comitetului de Conciliere și prezidează pe rând. Ceilalți membri ai PE sunt numiți de către grupurile politice din PE, însă marea majoritate aparțin Comisiei Parlamentare de resort.
- **Comisia** este reprezentată, de obicei, de comisarul de resort. Comisia are rolul de a reconcilia pozițiile PE și ale Consiliului.

Comitetul de Conciliere este co-prezidat de către un vicepreședinte al PE și de ministrul SM care deține Președinția.

Pentru ajungerea la un acord este necesară:

- **Majoritatea calificată** în cadrul delegației Consiliului (sau chiar unanimitatea acolo unde este prevăzută de TFUE) și
- **Majoritatea simplă** în cadrul delegației PE.

Cu puțin înaintea întrunirii Comitetului de Conciliere, cei doi co-președinți și comisarul responsabil se întâlnesc în cadrul unui **dialog formal** pentru o analiză de ansamblu asupra chestiunilor implicate în conciliere și stabilirea celei mai bune metode de abordare a lor în cadrul întrunirii. Acest dialog e precedat, de regulă, de o reuniune prealabilă a fiecărei delegații.

La dispoziția Comitetului de Conciliere se află:

- Propunerea Comisiei;
- Poziția Comună a Consiliului;
- Amendamentele propuse de PE și opinia Comisiei;
- un document de lucru comun elaborat de delegațiile Consiliului și PE care cuprinde două părți: (a) elementele asupra cărora s-a ajuns deja la un compromis în cadrul reuniunilor/ dialogurilor informale și (b) punctele nerezolvate încă cu pozițiile de negociere respective.

Comitetul de conciliere se întâlnește alternativ, la sediul Consiliului și al PE. Această regulă alternativă se aplică de la un dosar la altul, precum și în cadrul fiecărui dosar. Există excepții de la aceasta regulă din motive organizatorice (disponibilitatea sălilor de întrunire și/sau a echipelor de interpreți).

Instituția care găzduiește prima întrunire a Comitetului de Conciliere este responsabilă de editarea textului comun și a scrisorii de trimitere, iar, după adoptarea definitivă a actului legislativ în chestiune de către PE și Consiliu, de semnarea actului legislativ de către Președinții PE și CE, precum și de publicarea acestuia în Jurnalul Oficial al UE.

Dacă acest Comitet nu reușește să aprobe textul comun în termenul prevăzut, actul propus este considerat a fi fost neadoptat.

4. A treia lectură (termen limită: 6 + 2 săptămâni)

Dacă Comitetul de Conciliere aprobă un text comun, ambele instituții au un termen limită de 6+2 săptămâni în care **să adopte** actul în discuție, în acord cu textul comun. Perioada de 6 săptămâni, care poate fi prelungită cu încă 2 săptămâni, începe la data aprobării textului comun, care nu corespunde în mod necesar cu data ultimei întruniri a Comitetului de Conciliere, ci cu data semnării de către cei 2 Președinți ai Comitetului, a scrisorii adresate Președinților PE și Consiliului, scrisoare care conține textul agreat în comun.

Dacă una dintre instituții nu adoptă actul propus în perioada prevăzută, acesta este considerat ca neadoptat.

Articolul 294 TFUE

- (1) În cazul în care, în tratate, se face trimitere la **procedura legislativă ordinară** pentru adoptarea unui act, se aplică procedura de mai jos.
- (2) Comisia prezintă o propunere Parlamentului European și Consiliului.

Prima lectură

- (3) Parlamentul European adoptă poziția sa în primă lectură și o transmite Consiliului.
- (4) În cazul în care poziția Parlamentului European este aprobată de Consiliu, actul respectiv se adoptă cu formularea care corespunde poziției Parlamentului European.
- (5) În cazul în care poziția Parlamentului European nu este aprobată de Consiliu, acesta adoptă poziția sa în primă lectură și o transmite Parlamentului European.
- (6) Consiliul informează pe deplin Parlamentul asupra motivelor care l-au condus la adoptarea poziției sale în primă lectură. Comisia informează pe deplin Parlamentul European cu privire la poziția sa.

A doua lectură

- (7) În cazul în care, în termen de trei luni de la data transmiterii, Parlamentul European:
 - (a) aprobă poziția Consiliului din prima lectură sau nu s-a pronunțat, actul respectiv se consideră adoptat cu formularea care corespunde poziției Consiliului;
 - (b) respinge, cu majoritatea membrilor care îl compun, poziția Consiliului din prima lectură, actul propus este considerat ca nefiind adoptat;
 - (c) propune, cu majoritatea membrilor care îl compun, modificări la poziția Consiliului din prima lectură, textul astfel modificat se transmite Consiliului și Comisiei, care emite un aviz cu privire la aceste modificări.
- (8) În cazul în care, în termen de trei luni de la primirea modificărilor Parlamentului European, Consiliul, hotărând cu majoritate calificată:
 - (a) aprobă toate aceste modificări, actul respectiv este considerat aprobat;
 - (b) nu aprobă toate modificările, președintele Consiliului, în consens cu președintele Parlamentului European, convoacă comitetul de conciliere, într-un termen de șase săptămâni.
- (9) Consiliul hotărăște în unanimitate cu privire la modificările care au făcut obiectul unui aviz negativ din partea Comisiei.

Concilierea

- (10) Comitetul de conciliere, care reunește membrii Consiliului sau reprezentanții lor și tot atâția membri care reprezintă Parlamentul European, are misiunea de a ajunge la un acord asupra unui proiect comun, cu majoritatea calificată a membrilor Consiliului sau a reprezentanților acestora și cu majoritatea membrilor care reprezintă Parlamentul European, în termen de șase săptămâni de la data convocării, pe baza pozițiilor Parlamentului și ale Consiliului din a doua lectură.
- (11) Comisia participă la lucrările comitetului de conciliere și ia toate inițiativele necesare pentru promovarea unei apropieri între pozițiile Parlamentului European și ale Consiliului.
- (12) În cazul în care, în termen de șase săptămâni de la convocare, comitetul de conciliere nu aprobă niciun proiect comun, actul propus este considerat neadoptat.

A treia lectură

- (13) În cazul în care, în acest termen, comitetul de conciliere aprobă un proiect comun, Parlamentul European și Consiliul dispun fiecare de un termen de șase săptămâni de la această aprobare, pentru a adopta actul respectiv în conformitate cu acest proiect, Parlamentul European hotărând cu majoritatea voturilor exprimate iar Consiliul cu majoritate calificată. În caz contrar, actul propus este considerat neadoptat.
- (14) Termenele de trei luni și șase săptămâni prevăzute la prezentul articol sunt prelungite cu cel mult o lună și, respectiv, două săptămâni, la inițiativa Parlamentului European sau a Consiliului.

Dispoziții speciale

- (15) În cazul în care, în situațiile prevăzute în tratate, un act legislativ face obiectul procedurii legislative ordinare la inițiativa unui grup de state membre sau la recomandarea Băncii Centrale Europene ori la solicitarea Curții de Justiție, alineatul (2), alineatul (6) a doua teză și alineatul (9) nu se aplică.

În aceste cazuri, Parlamentul European și Consiliul transmit Comisiei proiectul de act, precum și pozițiile lor din prima și din a doua lectură. Parlamentul European sau Consiliul poate solicita avizul Comisiei în orice fază a procedurii, aviz pe care Comisia îl poate emite și din proprie inițiativă. Comisia poate, de asemenea, în cazul în care consideră necesar, să participe la comitetul de conciliere în condițiile prevăzute la alineatul (11).