

Evoluții recente privind controlul parlamentar în domeniul afacerilor europene

Dr. Ioana Cristina Vida*

Abstract

Lucrarea trece în revistă evoluții mai recente în materia participării parlamentelor naționale la afacerile europene.

Întrebări fundamentale care se ridică în această privință pot fi: Participă oare eficiente parlamentele naționale la procesele de integrare europeană? Este eficient mecanismul controlului respectării principiului subsidiarității? Avizul motivat are (doar) natură politică ori poate avea și natură juridică (și jurisdicțională)? Care este explicația reducerii constante – de-a lungul anilor – a numărului avizelor motivate emise de parlamentele naționale? Ce alte instrumente se pot „inventa” în scopul sporirii rolului parlamentelor naționale în afaceri europene: „cartonașul verde”, „cartonașul tardiv”?

Lucrarea este împărțită astfel: ulterior unei secțiuni preliminare, sunt prezentate câteva considerații privind rolul parlamentelor naționale înainte și după Tratatul de la Lisabona, pentru ca apoi să fie discutate în sens critic o serie de evoluții privind mecanismul de alertă timpurie, inclusiv posibilitatea introducerii unui „cartonaș verde”.

1. Considerații introductive

Apariția Uniunii Europene a pus în discuție, printre altele, și problema suveranității naționale. Apartenența la Uniune duce la pierderea totală sau doar parțială a acesteia? După 9 ani în care România este membru al Uniunii Europene se poate spune că aderarea la Uniunea Europeană a dus la relativizarea suveranității naționale. La aceasta au contribuit mai multe elemente printre care și faptul că dreptul european are prioritate față de dreptul intern și că funcția legislativă a parlamentului național și-a limitat drastic anvergura, inițiativa legislativă aparținând Comisiei Europene și legiuitor devenind Parlamentul European și Consiliul. În acest sens, se apreciază și în literatura de specialitate că transferul de suveranitate nu reprezintă o pierdere a acesteia și nici o limitare, deoarece participarea statului național la procesele de luare a deciziilor îi dă posibilitatea să exercite responsabilități, care, pe plan național, au devenit pur formale¹. O bună bucată de timp (de la apariția Comunităților Europene și până la Tratatul de la Lisabona), rolul parlamentelor naționale în procesul legislativ european a fost simbolic, în sensul că nu participau la procesul decizional european. Parlamentul European și parlamentele naționale devin actori activi pe scena decizională europeană prin Tratatul de

* Consilier parlamentar la Direcția pentru Uniunea Europeană, Departamentul pentru studii parlamentare și politici UE, Camera Deputaților, ioana.vida@cdep.ro.

¹ A se vedea, D.C. Dănișor, *Principiile constituționale ale reglementării suveranității naționale (comentarii ale art. 2 din Constituția României)*, în „Revista de drept public”, nr. 3/2008, p. 26.

la Lisabona. Controlul respectării principiului subsidiarității primește conținut și distinge între atribuțiile ce pot fi exercitate la nivelul Uniunii și cele care pot fi exercitate la nivel național. Parlamentele naționale sunt chemate să-și spună punctul de vedere asupra actelor decizionale ale Uniunii și să decidă dacă acestea respectă sau nu principiul subsidiarității. Literatura de specialitate a ajuns la concluzia conform căreia principiul subsidiarității ține mai mult de domeniul științelor politice decât de domeniul dreptului², întrucât nu participă la drept, dar guvernează elaborarea acestuia; nu este un principiu constituțional, ci mai degrabă unul supraconstituțional.

2. Rolul parlamentelor naționale înainte și după Tratatul de la Lisabona

Evoluția principiului subsidiarității de-a lungul timpului este intrinsecă evoluției rolului parlamentelor naționale în procesul decizional european.

Apariția Uniunii Europene este legată de conceptul de restrângere a prerogativelor tradiționale ale parlamentelor naționale din domeniul legislativ, bugetar și de control în favoarea instituțiilor europene comune cu puteri de decizie similare. Tratatul fondatoare ale Comunităților Europene nu au atribuit niciun rol parlamentelor naționale în construcția europeană. Parlamentul European era consultat doar cu privire la o serie limitată de propuneri legislative înainte de adoptarea acestora de către Consiliu. Aceste competențe au fost considerate limitate în sensul în care sistemul, care permitea doar miniștrilor să adopte legislația, suferea de un deficit democratic.

Începând cu 1979, Parlamentul European a început să își consolideze poziția alături de celelalte instituții europene. În relația Parlamentului European cu parlamentele naționale s-a ajuns să se facă simțită nevoia punerii în aplicare a unui sistem de comunicare consecvent și a unui transfer de valențe instituționale: parlamentele naționale beneficiau de legitimitate democratică. Aceasta lipsea în totalitate Parlamentului European, ceea ce îl punea în imposibilitatea de a exercita un control asupra tuturor aspectelor procesului de decizie a parlamentelor naționale³. În ceea ce privește parlamentele naționale, acestea aveau un rol redus în elaborarea ordinii comunitare, respectiv decizia de a ratifica sau nu textul tratatelor fără să poată fi propusă revizuirea lor.

Formulările utilizate în Tratatul de la Maastricht, Amsterdam și Nisa, încep toate cu aprecierea că subsidiaritatea poate fi aplicată numai domeniilor competențelor neexclusive și, prin deducție, competențele exclusive sunt imune argumentației subsidiarității. Această reglementare a condus la o definiție neclară, întrucât aceste tratate nu ofereau nicio îndrumare care să indice competențele neexclusive.

Protocolul privind rolul parlamentelor naționale, anexat la Tratatul de la Amsterdam, a încurajat implicarea parlamentelor naționale în activitățile UE și a impus ca documentele consultative și propunerile legislative ale Comisiei să fie transmise mai prompt pentru ca parlamentele naționale să le poată examina înainte să se ia o decizie în Consiliu. Conform Tratatului de la Amsterdam, parlamentele naționale puteau: (1) să

² M. Wilke, H. Wallace, *Subsidiarity: approaches to power-sharing in the European Community*, în Discussion papers no. 27, Royal Institute of International Affairs, 1990, p. 5. Această opinie este împărtășită și de Comisie [A se vedea Raportul Comisiei din 24 noiembrie 1993 către Consiliul European din Bruxelles, privitor la adaptarea legislației existente la principiul subsidiarității COM(93)545].

³ J. M. Gil-Robles Gil-Delgado, E.A. Alcubilla – Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo, Partido Popular Europeo, Madrid 1997, p 314

controleze propriile guverne printr-un control parlamentar asupra executivului consolidat și eficient; (2) să-și exprime opiniile prin dialogul politic cu instituțiile Uniunii Europene și din cadrul reuniunilor interparlamentare.

Tratatul de la Nisa a pus în discuție rolul parlamentelor naționale și delimitarea competențelor comunitare și naționale între Uniune și statele membre conform principiului subsidiarității.

Până în momentul adoptării Tratatului de la Lisabona, competențele Uniunii au fost orientate către obiectivele care trebuiau atinse și mai puțin către domeniile de acțiune care urmau să fie reglementate. Cu alte cuvinte, statele membre analizau o măsură pe cale de a fi adoptată în funcție de efectele pe care aceasta urma să le producă într-un domeniu oarecare (efecte care indicau gradul în care măsura respectivă le va limita puterile), iar Uniunea Europeană evalua măsura prin prisma gradului în care aceasta urma să contribuie la îndeplinirea scopurilor comune. Impactul măsurii luate asupra sistemului național era apreciat în mod cu totul marginal, din ansamblul procesului de analiză comunitar lipsind orice considerente explicite legate de suveranitatea națională și orice proporționalitate a scopurilor comunitare. Mai mult, aplicarea principiului a fost dificilă, deoarece clasificarea competențelor era numai rolul „creativ” al Curții de Justiție în exercitarea funcției de interpretare a dispozițiilor tratatului⁴. În această perioadă nu exista o legătură eficientă de relaționare între nivelul național și nivelul Uniunii Europene.

Tratatul de la Lisabona recunoaște rolul parlamentelor naționale și le consolidează posibilitatea participării active la lucrările Uniunii, respectând, în același timp, rolul instituțiilor europene.

Doctrina juridică⁵ consideră că, pornind de la definiția principiului subsidiarității prevăzute de Tratatul privind Uniunea Europeană (T.U.E.), se disting două funcții principale ale acestuia: de a *guverna repartizarea constituțională a competențelor* și de a *reglementa exercitarea puterilor de către Uniunea Europeană*. Element central al participării parlamentelor naționale la procesul decizional european, principiul subsidiarității este exceptat de la domeniile care țin exclusiv de competența Uniunii și acționează în cazurile în care intervenția Uniunii este mai eficientă decât o acțiune întreprinsă la nivel național. Orice parlament național are dreptul să-și susțină argumentele potrivit cărora o propunere nu este conformă cu acest principiu. Noul tratat oferă pentru întâia oară atât o listă a categoriilor de competențe (exclusive, partajate, de sprijin și de coordonare), cât și a diferitelor domenii aferente⁶.

⁴ N. Foster, *Foster on EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 2009, p. 94.

⁵ A se vedea Ch. Millon-Delsol, *L'État subsidiaire. Ingérence et non-ingérence de l'État: le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne*, Paris, Presses Universitaires de France, 1992; V. Constantinesco, *La Subsidiarité comme Principe Constitutionnel de l'Intégration Européenne*, în „Deutsche Aussenwirtschafts-Rundschau”, nr. 46, 1991, p. 439-459; M.-A. Gaudissart, *La subsidiarité: facteur de (dés)intégration européenne?*, în „Journal des Tribunaux”, nr. 6, 1993, p. 173-182; P.J.G. Kapteyn, *Community law and the principle of subsidiarity*, în „Revue des Affaires Européennes”, nr. 2, 1991, p. 35-43; D. Cass, *The word that saves Maastricht? The principle of subsidiarity and the division of powers within the European Community*, în „Common Market Law Review”, vol. 29, 1992, p. 1110-1128.

⁶ Articolele 3-6 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (în continuare „TFUE”), „Jurnalul Oficial al Uniunii Europene”, C 115/52, din 9 mai 2008. În sensul prevederilor art.3 din tratat: „ (1) Competența Uniunii este exclusivă în următoarele domenii: (a) uniunea vamală; (b) stabilirea normelor privind concurența necesare funcționării pieței interne; (c) politica monetară pentru statele membre a căror monedă este euro; (d) conservarea resurselor biologice ale mării în cadrul politicii comune privind pescuitul; (e) politica comercială comună. (2) De asemenea, competența Uniunii este exclusivă în ceea ce

3. Evoluții recente privind mecanismul de alertă timpurie

Subsidiaritatea, în sens larg, pornește de la premisa supremației scopului european, fără a institui vreun mecanism care să verifice dacă urmărirea acestui scop este legitimă.

Actualitatea deficitului democratic european pune în discuție revenirea sau măcar creșterea prerogativelor parlamentelor naționale în relaționarea cu instituțiile Uniunii Europene și în gestionarea discrepanțelor economice, culturale și financiare de pe teritoriul Uniunii, suprapuse sferelor de influență care acționează în funcție de interese geopolitice și geostrategice. Practica recentă demonstrează că ideea conceptului centralizator al principiului subsidiarității este neconformă cu realitatea, întrucât structura sistemului ale căror acțiuni sunt vizate de subsidiaritate nu sunt omogene și nu urmăresc aceleași obiective. Deși se urmărește atingerea unui grad ridicat de omogenitate, legiuitorii europeni se confruntă, chiar și la cel mai înalt nivel, cu politici și interese contradictorii. Miza dreptului european actual nu mai este simpla alocare de funcții între statele membre și Uniune, ci afectează arii dintre cele mai sensibile de competență națională. În aceste condiții, problema cea mai presantă a devenit aceea de a restabili limitele în care, în mod legitim, Uniunea poate legifera, respectiv cele în care autonomia statelor membre trebuie imperativ respectată.

privește încheierea unui acord internațional în cazul în care această încheiere este prevăzută de un act legislativ al Uniunii, ori este necesară pentru a permite Uniunii să își exercite competența internă, sau în măsura în care aceasta ar putea aduce atingere normelor comune sau ar putea modifica domeniul de aplicare a acestora.”

În sensul prevederilor art. 4 din tratat: „(1) Competența Uniunii este partajată cu statele membre în cazul în care tratatele îi atribuie o competență care nu se referă la domeniile menționate la articolele 3 și 6. (2) Competențele partajate între Uniune și statele membre se aplică în următoarele domenii principale: (a) piața internă; (b) politica socială, pentru aspectele definite în prezentul tratat; (c) coeziunea economică, socială și teritorială; (d) agricultura și pescuitul, cu excepția conservării resurselor biologice ale mării; (e) mediul; (f) protecția consumatorului; (g) transporturile; (h) rețelele transeuropene; (i) energia; (j) spațiul de libertate, securitate și justiție; (k) obiectivele comune de securitate în materie de sănătate publică, pentru aspectele definite în prezentul tratat. (3) În domeniile cercetării, dezvoltării tehnologice și spațiului, Uniunea dispune de competență pentru a desfășura acțiuni și, în special, pentru definirea și punerea în aplicare a programelor, fără ca exercitarea acestei competențe să poată avea ca efect împiedicarea statelor membre de a-și exercita propria competență. (4) În domeniile cooperării pentru dezvoltare și ajutorului umanitar, Uniunea dispune de competență pentru a întreprinde acțiuni și pentru a duce o politică comună, fără ca exercitarea acestei competențe să poată avea ca efect lipsirea statelor membre de posibilitatea de a-și exercita propria competență”.

Articolul 5 din tratat prevede: „(1) Statele membre își coordonează politicile economice în cadrul Uniunii. În acest scop, Consiliul adoptă măsuri și, în special, orientările generale ale acestor politici. Statele membre a căror monedă este euro li se aplică dispoziții speciale. (2) Uniunea ia măsuri pentru a asigura coordonarea politicilor de ocupare a forței de muncă ale statelor membre și, în special, prin definirea orientărilor acestor politici. (3) Uniunea poate adopta inițiative pentru a asigura coordonarea politicilor sociale ale statelor membre.”

Articolul 6 din tratat arată: „Uniunea este competentă să desfășoare acțiuni de sprijinire, de coordonare sau completare a acțiunii statelor membre. Prin finalitatea lor europeană, aceste acțiuni au următoarele domenii: (a) protecția și îmbunătățirea sănătății umane; (b) industria; (c) cultura; (d) turismul; (e) educația, formarea profesională, tineretul și sportul; (f) protecția civilă; (g) cooperarea administrativă.”

Instrumentele pe care le au la îndemână statele membre au fost introduse prin Tratatul de la Lisabona⁷. Astfel, actele legislative fac obiectul principiului subsidiarității⁸. Efectele controlului subsidiarității se nasc prin două proceduri distincte— „**cartonașul galben**” și „**cartonașul portocaliu**”.

Examinarea subsidiarității documentelor legislative se realizează într-un termen maxim de opt săptămâni, calculat de la transmiterea acestora parlamentelor naționale. Termenul menționat începe să curgă de la comunicarea Comisiei către parlamentele naționale a unei scrisori de sesizare. Termenul de opt săptămâni implică faptul că în cursul acestuia, ca regulă, proiectul de act legislativ nu face obiectul examinării sale de către legiuitorul UE - Parlamentul European și Consiliu. Toate camerele sau parlamentelor naționale pot să adreseze instituțiilor Uniunii Europene un „aviz motivat” în care să fie cumulate argumentele prin care se consideră că textul nu respectă principiile subsidiarității.

Avizul motivat este emis de către un parlament național sau de către o cameră a acestuia, dacă se consideră că proiectul legislativ nu respectă principiul subsidiarității, respectiv dacă se consideră că problematica respectivă poate fi gestionată mai bine de către statele membre individual și nu de către Uniunea Europeană. În același timp, există situații când parlamentele apreciază că, deși problematica ar trebui gestionată la nivelul UE, modalitatea propusă nu este cea mai potrivită.

3.1. Cartonașul galben intervine în situația în care o treime dintre parlamentele naționale au adresat un aviz motivat. Cu alte cuvinte, proiectul trebuie să fie reexaminat⁹. Acest prag este de o pătrime în cazul unui proiect de act legislativ, prezentat în temeiul art. 76 [TFUE], referitor la spațiul de libertate, securitate și justiție.

Pentru aplicarea acestei reguli, fiecare parlament național dispune de două voturi, astfel încât, acolo unde sunt parlamente bicamerale, fiecare cameră să dispună de un vot. În situația în care un proiect de act legislativ este contestat cu majoritatea simplă a voturilor atribuite parlamentelor naționale, dar Comisia Europeană decide menținerea proiectului, Consiliul și Parlamentul European trebuie să se pronunțe asupra compatibilității acestui proiect cu principiul subsidiarității. Atunci când Consiliul cu majoritatea de 55% dintre membri sau Parlamentul European cu majoritate simplă dau un răspuns negativ, proiectul este respins.

Procedura „cartonașului galben” permite parlamentelor naționale să avertizeze asupra riscului nerespectării principiului subsidiarității, dar nu poate bloca formal respectiva propunere.

Procedura de activare a sistemului de control, în cazul în care opiniile motivate negative ale parlamentelor naționale reprezintă jumătate din numărul voturilor emise de către parlamentele naționale, poate duce la apariția posibilității „menținerii” de către Comisie a propunerii în cauză și nu problema „amendării” ei.

⁷ S. Constantin, *Reconsiderarea subsidiarității și echilibrul puterilor în UE în lumina Tratatului de la Lisabona și dincolo de acesta* în „Revista română de drept european”, nr. 3/2010, p. 145.

⁸ C. Lazăr, *Subsidiarity in the Union law: a Success or a Failure?* în „AGORA International Journal of Juridical Sciences”, www.juridicaljournal.univagora.ro, 2014, p. 73.

⁹ Pentru textele referitoare la cooperarea polițienească și cea judiciară în materie penală sunt necesare avizele negative a doar unui sfert dintre parlamentele/camerele din membre.

În primii patru ani de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, 2010-2014, parlamentele naționale au emis și au transmis 276 de avize motivate privind nerespectarea principiului subsidiarității de către propunerile legislative inițiate de către Comisia Europeană și 2521 de opinii și poziții, precum și 297 de avize motivate și alte 1606 de documente către Parlamentul European¹⁰. În această perioadă, „cartonașul galben” a fost acționat de două ori pentru propunerea de Regulament al Consiliului privind exercitarea dreptului de a desfășura acțiuni colective în cadrul libertății de stabilire și a libertății de a presta servicii [COM(2012)130] și pentru propunerea de Regulament al Consiliului de instituire a Parchetului European [COM(2013)534]. Dacă, în primul caz, Comisia a renunțat la propunere, situația a fost diferită în ce-a de-a doua intervenție a „cartonașului galben”. 14 parlamente naționale/camere ale acestora, dintr-un total de 18 voturi, au emis avize motivate. Comisia a confirmat declanșarea mecanismului timpuriu de alertă și atingerea pragului de 14 voturi. Cu toate acestea, Comisia a hotărât menținerea propunerii, arătând că este conformă cu principiul subsidiarității și a motivat poziția sa.

Cele mai active camere din parlamentele naționale care au emis opinii în 2015 sunt: Adunarea Republicii, Portugalia (13), **Camera Deputaților, România, (8)**, Senatul Republicii, Italia (7), Senatul Cehiei (6), Adunarea Națională a Franței (5), Senatul României (5), Consiliul Național al Slovaciei (5), Congresul deputaților și senatorilor, Spania (4), Camera Deputaților a Cehiei (4), Parlamentul Suediei (4).

Rezoluția Parlamentului European referitoare la subsidiaritate și proporționalitate din 4 februarie 2014 propune să se investigheze motivele pentru care sunt emise atât de puține avize motivate de către parlamentele naționale, să se constate dacă acest lucru este generat de faptul că este respectat principiul subsidiarității pentru toate propunerile sau dacă este cauzat de faptul că parlamentele naționale nu sunt în măsură să analizeze conformitatea propunerilor legislative cu principiul subsidiarității din cauza lipsei de resurse sau a termenelor rigide. De asemenea, se propune identificarea unor măsuri care să întărească subsidiaritatea în contextul unei revizuiri a tratatului, care ar putea să acorde mai multe drepturi parlamentelor naționale.

Rezoluția Parlamentului European din 16 aprilie 2014 referitoare la relația dintre Parlamentul European și parlamentele naționale arată că scopul mecanismului de alertă timpurie nu este să blocheze procesul decizional european, ci să îmbunătățească calitatea legislației Uniunii. Mecanismul de alertă timpurie ar trebui să fie văzut ca un instrument important al cooperării, consultării și al dialogului.

În ultima perioadă au avut loc mai multe discuții la nivel internațional pentru îmbunătățirea „cartonașului galben”.

Camera Reprezentanților din Țările de Jos¹¹ a remarcat că procedura „cartonașului galben” a condus la puține modificări în procesul decizional. Senatul și Camera Reprezentanților (din Țările de Jos) au prezentat avize motivate, în mai multe

¹⁰ A se vedea „5 years after the entry into force of the Treaty of Lisbon, Conclusions and proposals on subsidiarity checks by national Parliaments” la pagina web: http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/images/files/koferecncje/kartka/5_years_after_It_yellow_card.pdf

¹¹ A se vedea *Ahead in Europe, On the role of the Dutch House of Representatives and national parliaments in the European Union* Final report, Rapporteurship on „Democratic legitimacy”, 9 mai, 2014, la adresa web : http://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/field_uploads/Ahead%20in%20Europe_tcm181-238660_0.pdf

rânduri, însă acestea nu au condus la modificări ale propunerilor legislative. Acestea consideră că procedura „cartonașului galben” poate fi îmbunătățită în măsura în care toate parlamentele naționale ar deveni conștiente de utilitatea și necesitatea acestei proceduri. Propunerile vehiculate conțin posibilitatea stabilirii unor puncte de vedere comune asupra unor teme determinate, care să ducă la adoptarea unor reglementări profitabile membrilor Uniunii. Răspunderea principală, în realizarea acestei direcții, ar reveni parlamentarilor și partidelor politice. Acestea recunosc că eficacitatea generală a procedurii „cartonașului galben” este dificil de măsurat, motiv pentru care propun o transparență mai mare în acest domeniu. De asemenea, în opinia acestora, termenul de opt săptămâni al procedurii „cartonașului galben” este suficient doar pentru a încheia procedura în propriul parlament. Pentru ca o consultare adecvată să aibă loc între parlamentele naționale, termenul de opt săptămâni nu este suficient pentru a observa dacă ar putea fi adoptată o poziție susținută mai amplu. În opinia acestora, acest impediment prejudiciază eficacitatea instrumentului legislativ.

Totodată, Camera Reprezentanților din Țările de Jos consideră dezirabilă o reducere a pragului „cartonașului galben” și are în vedere, în această privință, varii posibilități.

De asemenea, consideră că reacțiile pe fond din partea Comisiei Europene la avizele motivate ale parlamentelor naționale sunt de o calitate insuficientă. Pentru a obține o reacție mai bună, un aviz motivat al Camerei ar trebui să fie mai extins. De asemenea, reacția Comisiei Europene, ar trebui să se realizeze, întotdeauna, pe fond, la scrisorile parlamentelor naționale care sunt transmise Comisiei Europene. Nu în ultimul rând, parlamentele naționale ar trebui să utilizeze și posibilitatea de a cere o hotărâre a Curții Europene de Justiție, atunci când este cazul.

Și mai recent, la reuniunea Conferinței organelor specializate în afaceri comunitare și europene (COSAC) din 30 noiembrie 2015 s-a discutat despre îmbunătățirea „cartonașului galben” care s-ar putea realiza prin organizarea unor dezbateri pe platforma IPEX, atunci când există alerte de nerespectare a subsidiarității unui proiect de act legislativ european. În plus, parlamentele naționale ar trebui să ofere argumente și justificări clare în avizele motivate, transmise inițiatorului actului legislativ european și să fie discutate riscurile pe care le implică trecerea unui act legislativ european care a fost considerat, de către unele parlamente naționale, ca fiind neconform cu principiul subsidiarității.

3.2. Cartonașul portocaliu se aplică numai la procedura legislativă ordinară, implicând formarea unui prag mai sever pentru reexaminarea proiectului de către Comisie. Astfel, în cazul în care se constituie o majoritate de 28 voturi împotriva unei propuneri legislative, Comisia este obligată să procedeze la revizuirea acesteia. Propunerea poate fi menținută, amendată sau retrasă. În cazul în care Comisia decide totuși să mențină propunerea, Consiliul și Parlamentul European trebuie să se pronunțe asupra compatibilității acesteia cu principiul subsidiarității. În cazul în care Consiliul UE (cu majoritatea a 55% dintre membri săi) sau Parlamentul European (cu majoritate simplă) dau un răspuns negativ cu privire la această compatibilitate, proiectul va fi retras. După adoptarea unui text, Curtea de Justiție poate fi sesizată de către un stat cu o acțiune privind încălcarea principiului subsidiarității, acțiunea care poate fi înaintată de către unul

dintre parlamentele naționale sau de către una dintre camerele unui parlament bicameral. Acțiunea este prezentată, în mod oficial, de către guvernul statului membru.

Procedura „cartonașului portocaliu” conferă o mai mare putere opiniilor parlamentelor naționale. Procedura devine valabilă ori de câte ori în cadrul procedurii legislative ordinară opiniile ce sesizează nerespectarea principiului subsidiarității reprezintă majoritatea simplă a voturilor atribuite parlamentelor naționale.

3.3. Discuții privind introducerea unui „cartonaș verde”

Ideea „cartonașului verde” a fost lansată într-un raport al Camerei Lorzilor referitor la rolul parlamentelor naționale în Uniunea Europeană (2014).

Premisa inițierii cartonașului verde este constituirea unui grup de parlamente naționale care să elaboreze un proiect care să fie înaintat Comisiei, de inițiativă legislativă, de amendare sau de revocare a unui act legislativ existent, inclusiv acte de delegare sau de punere în aplicare. În opinia noastră, acest lucru nu este posibil, întrucât art. 17 alin. (2) al Tratatului privind Uniunea Europeană (TUE) prevede expres că inițiator legislativ este numai Comisia Europeană. Pe cale de excepție, acest grup de parlamente naționale poate fi asimilat ca subiect care poate propune Comisiei Europene să amendeze o propunere legislativă, asemenea Parlamentului European și Consiliului.

În scopul de a raționaliza și a adăuga greutate politică la ceea ce este, în esență, o scrisoare comună, parlamentele vor să stabilească o procedură formală de adoptare a „cartonașului verde”. Practic, orice cameră a parlamentelor naționale poate formula o propunere pentru o acțiune a Uniunii, care să cuprindă argumente, beneficii anticipate și o reacție preferată din partea Comisiei. Acest proiect va fi distribuit altor camere ale parlamentelor naționale, care vor avea la dispoziție o perioadă de șase luni să se decidă dacă vor să devină co-inițiatori la proiect. Dacă o treime dintre parlamentele naționale acceptă, contribuția acestora va fi trimisă Comisiei și va lua forma „cartonașului verde”. Voturile parlamentelor naționale se vor calcula în același mod în care se calculează pentru mecanismul de alertă timpurie pentru principiul subsidiarității, care include procedurile cunoscute sub denumirea de „cartonaș galben” și „cartonaș portocaliu”.

În acest context, s-a propus dezvoltarea unei proceduri care să permită unui grup de parlamente naționale să propună sugestii de îmbunătățire a politicilor - „cartonașul verde”.

„Cartonașul verde” se dorește a fi un instrument care să prevină folosirea abuzivă a avizelor motivate de către parlamentele naționale în contextul în care Comisia Europeană nu se angajează constructiv să răspundă temerilor enunțate de către parlamentele naționale pe parcursul dialogului politic informal. În opinia noastră această argumentare este absurdă întrucât practica demonstrează că parlamentele naționale nu au exagerat cu emiterea avizelor motivate; din contră, numărul acestora este foarte scăzut.

„Cartonașul verde” presupune o consultare cu privire la oportunitatea și necesitatea unei inițiative legislative și va fi o completare a „cartonașului galben” existent.

Procedura „cartonașului verde” nu este nimic altceva decât o formă de acord de coordonare între parlamentele naționale. Din punct de vedere juridic nu afectează legislația Uniunii și nici puterile instituționale ale acestora și nici nu propune amendarea tratatelor. Am putea spune că procedura nu este străină mediului care încurajează dialogul politic – „inițiativa Barroso” –, în cadrul căreia parlamentele naționale se

adreasează direct Comisiei. Dialogul politic nu este consacrat în tratate, fiind informal. Parlamentele nu sunt restricționate în niciun fel cu privire la natura contribuțiilor lor și pot cere Comisiei să modifice un proiect legislativ sau un act legislativ în vigoare. Elementele care disting între dialogul politic și procedura „cartonașului verde” rezidă în faptul că primul presupune un schimb de documente de tipul „scris” - „răspuns” între parlamentele naționale și Comisie, și nu o inițiativă care să provină chiar de la parlamente. Însă acest lucru nu înseamnă că parlamentelor naționale le este interzis să comunice între ele sau între ele și Comisie. Mai mult decât atât, propunerea „cartonașului verde” nu poate forța, din punct de vedere legal, Comisia să prezinte o propunere legislativă, să ia în considerare „cartonașul verde” în formularea politicilor sau chiar să răspundă parlamentelor naționale. Acestea țin numai de opțiunea Comisiei.

Pe de altă parte, o propunere de „cartonaș verde” susținută de un număr considerabil de parlamente naționale (și eventual de guvernele lor) poate pune presiune politică asupra Comisiei, însă aceasta ține de sistemul de *lobby* de la Bruxelles. Pe de altă parte, menționăm că acest lucru se întâmplă deja în cadrul lucrărilor Comisiei, în grupurile de lucru organizate cu experții naționali.

De asemenea, pentru parlamentele naționale, „cartonașul verde” poate fi util și educativ chiar dacă acesta nu își atinge scopul propus. Inițierea unei asemenea proceduri poate alerta alte parlamente naționale cu privire la o problemă referitoare la funcționarea sau la vidul legislativ al reglementărilor europene în anumite domenii. Această intervenție poate facilita o abordare pro activă a politicilor Uniunii și ajutarea parlamentelor naționale cu îndeplinirea funcției lor de comunicare și articulare în afacerile europene. Poate conduce, de asemenea, la schimburi interesante de practici cu privire la subsidiaritate. Atingerea unui punct de vedere comun cu privire la o problemă comună și identificarea unei soluții la nivel european sunt de dorit, dar se poate dovedi că acestea reprezintă o sarcină grea pentru parlamentele naționale. De aceea nu cred că ne vom aștepta la foarte multe „cartonașe verzi”.

Raportul Camerei Reprezentanților a Țărilor de Jos¹² susține inițiativa Camerei Lorzilor privitoare la „cartonașul verde” și constituirea unui grup comun format din parlamente naționale care să propună noi politici europene Comisiei Europene. Aceasta ar putea include și posibilitatea ca propunerea să amendeze sau să abroge legislația existentă. Parlamentul olandez propune constituirea unor grupuri care au interes comun și emiterea unui „cartonaș verde”.

Camera Reprezentanților din Țările de Jos consideră că lipsa posibilităților parlamentelor naționale de a amenda (direct sau indirect) legislația europeană este o omisiune importantă în procesul legislativ european. Aceasta susține, în principiu, ideea creării unui **cartonaș verde**, respectiv o nouă competență pentru parlamentele naționale, prin care ele ar putea supune atenției Comisiei Europene, sub forma unei acțiuni comune, noi politici europene, inclusiv posibilități de a propune amendarea sau abrogarea legislației în vigoare. Principiile subsidiarității și proporționalității ar trebui luate în considerare în aceeași măsură. De asemenea, s-a vehiculat și ideea creării unui **cartonaș târziu**, prin exercitarea de către parlamentele naționale a unui control la încheierea

¹² A se vedea *Ahead in Europe, On the role of the Dutch House of Representatives and national parliaments*, op.cit. la adresa web: http://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/field_uploads/Ahead%20in%20Europe_tcm181-238660_0.pdf

procedurii legislative europene, de vreme ce acestea controlează doar propunerea Comisiei Europene, iar nu rezultatul negocierilor. Necesitatea unui asemenea cartonaș rezidă din faptul că în urma negocierilor se naște un alt text, care este modificat față de cel examinat de parlamentele naționale și care nu mai ajunge să fie prezentat acestora în forma sa finală. O altă propunere vizează introducerea unui test al subsidiarității „în două etape”, care să constea într-o primă fază a unui control ușor [cu mai mică intensitate] al „cărților verzi” și „albe”, în care parlamentele naționale să prezinte Comisiei Europene un punct de vedere, și într-un control mai sever în faza propunerilor legislative. Ea a precizat că sarcina de a justifica necesitatea legislației europene revine Comisiei Europene, iar nu parlamentelor naționale.

Camera Reprezentanților din Țările de Jos consideră că parlamentele naționale au un rol esențial în procesul legislativ european. În practică, rolul unui parlament național individual în procesul legislativ european este mai curând redus. Pe cale de consecință, controlul exercitat de către un singur parlament național nu este suficient pentru a garanta că deciziile europene pot conta pe susținerea cetățenilor.

Împreună, parlamentele naționale pot avea o influență mai mare asupra procesului decizional european, însă cooperarea reciprocă este insuficientă în această privință. Prin acest document, Camera Reprezentanților din Țările de Jos solicită parlamentelor naționale extinderea suplimentară a cooperării reciproce.

„Cartonașul verde” s-ar distinge de formele existente de control și de implicare parlamentară prin faptul că ar intensifica dialogul politic actual și ar încuraja și mai mult parlamentele naționale interesate să se implice activ în elaborarea de sugestii constructive fără caracter obligatoriu din punct de vedere juridic, în ceea ce privește propunerile legislative sau de politici adresate Comisiei Europene, fără a afecta dreptul de inițiativă legislativă al Comisiei în temeiul tratatelor UE sau competențele sale legate de avizele motivate, astfel cum sunt prevăzute în Protocolul nr. 2 din Tratatul de la Lisabona.

Pe de altă parte, în cadrul COSAC s-a arătat că unele parlamente naționale nu ar fi în măsură să utilizeze „cartonașul verde” din cauza unor restricții constituționale interne privind competența lor în afacerile UE .

Ideea a fost reluată în cadrul COSAC, Luxemburg, la 30 octombrie 2015. „Cartonașul verde” va fi instrumentul pentru un dialog politic consolidat, care să se distingă de instrumentele deja existente de control parlamentar și implicare, consacrate prin Tratatul de la Lisabona. Procedura „cartonașului verde” va conferi parlamentelor naționale un rol activ în procesul de stabilire a agendei UE cu scopul de a contribui în continuare la buna funcționare a Uniunii Europene. În cadrul reuniunii COSAC s-a apreciat că un „cartonaș verde” ar încuraja parlamentele naționale să se implice fără a aduce atingere dreptului de inițiativă legislativă a Comisiei sau a propriilor competențe de a emite avize motivate.

Cel mai recent raport bianual al Cosac (de la sfârșitul anului 2015)¹³ a arătat că majoritatea parlamentelor naționale sunt în favoarea creării de noi instrumente care să permită implicarea și cooperarea parlamentară fără modificări ale tratatului. În acest context, există o largă susținere pentru inițiative precum introducerea „cartonașului verde”, denumit, de asemenea, „dialog politic intensificat”. În viitorul apropiat se

¹³ A se vedea raportul bianual al Cosac nr. 24 din 4 noiembrie 2015 http://www.eu2015parl.lu/Uploads/Documents/Doc/130_2_Final%20draft%20of%20the%2024th%20BAR-CLEAN-rev%2018%20Nov%202015.pdf

urmărește definitivarea domeniului de aplicare al domeniului procedural care să reglementeze și conformitatea acestui tip de procedură cu prevederile tratatului și cu echilibrul interinstituțional de putere. Se urmărește înființarea unui grup de lucru privind consolidarea dialogului politic prin introducerea „cartonașului verde”.

Consultarea parlamentelor naționale cu privire la introducerea „cartonașului verde” a relevat câteva poziții care oglindesc cu fidelitate modalitățile în care se iau decizii la nivel intern. Astfel, pentru anumite parlamente naționale, „cartonașul verde” reprezintă „un pas înainte pentru un rol mai pozitiv și mai puternic al parlamentelor naționale în Uniunea Europeană”, „favorizează propunerile pozitive în detrimentul capacității de blocare”, „nu ar trebui să fie formalizat excesiv”, „presupune o implicare constructivă a parlamentelor naționale în procesul de integrare europeană”, „presupune o participare activă, fără a se lua și o poziție oficială” ș.a.

Senatul Cehiei apreciază că procedura „cartonașului verde” poate iniția un acord informal de coordonare între parlamentele statelor membre ale UE în cadrul dialogului politic cu Comisia Europeană, care ar putea duce la prezentarea unor argumente ale parlamentelor naționale implicate de a solicita Comisiei o nouă acțiune legislativă sau modificarea ori abrogarea legislației existente. De asemenea, este de acord în principiu cu posibilitatea ca fiecare cameră parlamentară să decidă să cosemneze proiectul „cartonașului verde” în termen de șase luni de la prezentarea sa. Propune ca proiectul să fie susținut de cel puțin un sfert dintre parlamentele naționale, fapt care ar fi conform și cu normele din Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității, respectiv fiecare parlament național dispune de două voturi. În cazul unui sistem parlamentar bicameral, fiecare dintre cele două camere dispune de un vot. Se consideră că premisa „cartonașului verde” privește o chestiune de drept național, prin urmare declanșarea acestei proceduri în statele membre ar trebui să se facă prin plenul fiecărei camere¹⁴. Această propunere poate crea controverse, în măsura în care protocoalele la tratate recunosc autonomia fiecărui sistem național, iar această procedură solicită condiționarea procedurală. În opinia noastră, „cartonașul verde” este o formă intensificată a dialogului politic, neformalizată, care nu poate impune o formă procedurală de luare a deciziei.

În cadrul consultării publice, s-au vehiculat și opinii contrare „cartonașului verde”, apreciindu-se că (1) introducerea unei asemenea proceduri este imposibilă fără modificarea tratatului și că (2) dialogul politic ar trebui să continue pe făgașul schimbului individual de bune practici între Comisia Europeană și parlamentul național, fără a se intra într-un dialog colectiv între Comisia Europeană și parlamentele naționale.

Procedura „cartonașului verde” se dorește a fi un mecanism mai accesibil parlamentelor naționale ca să poată interveni rapid în elaborarea politicilor Uniunii Europene și să se coordoneze între ele pentru a se întări atât dialogul politic cu instituțiile Uniunii Europene, cât și dialogul între parlamentele naționale. Practic, „cartonașul verde” ar urma să fie o procedură organizată, dar nu formalizată.

Avizul Comisiei de afaceri constituționale din Parlamentul European (7 decembrie 2015) referitor la Raportul anual privind subsidiaritatea și proporționalitatea pe 2014 sesizează că numărul avizelor motivate primite de la parlamentele naționale în 2014 a scăzut, însă consideră că acest lucru este motivat de numărul mic de propuneri

¹⁴ A se vedea Rezoluția nr. 106 a reuniunii a VII-a a COSAC din 18 martie 2015.

legislative lansate de Comisie. Acesta apreciază că este important ca parlamentele naționale să se preocupe mai intens de controlul subsidiarității și să facă schimb de informații. În plus, consideră că termenul de opt săptămâni de care dispun parlamentele naționale pentru a emite un aviz motivat ar trebui mărit. De asemenea, Comisia trebuie să ofere un răspuns adecvat solicitărilor parlamentelor naționale de a consolida controlul subsidiarității și să sprijine cererea anumitor camere parlamentare de a fi un actor mai puternic. Astfel, Comisia ar trebui să fie obligată să respingă sau să modifice o propunere în urma activării unui „cartonaș galben”. Pe de altă parte, ideea unui „cartonaș verde” ar trebui să fie considerată ca fiind un mijloc de creștere a participării parlamentelor naționale în procesul legislativ al Uniunii Europene.

4. Concluzii

Principiul subsidiarității furnizează o metodă de punere în balanță a intereselor europene și ale statelor membre, plecând de la prezumția priorității intereselor europene și privilegierii realizării acestora, chestionând doar stabilirea actorului care să efectueze punerea în aplicare. Adevărata aplicare a subsidiarității ar trebui să pună problema realizării intereselor statelor membre. Tratatul de la Lisabona pune la îndemâna statelor instrumentul prin care să se implice în procesul decizional european: „*sistemul de alertă timpurie*”. Mecanismul subsidiarității face posibilă atât extinderea acțiunii Uniunii în limitele competențelor sale, cât și limitarea la o astfel de acțiune, atunci când circumstanțele o cer. Observăm însă că acest mecanism nu a atins dinamica anticipată. Scopul mecanismului de alertă timpurie nu este să blocheze procesul decizional european, ci să îmbunătățească calitatea legislației Uniunii. Mecanismul de alertă timpurie ar trebui să fie văzut ca un instrument important al cooperării, consultării și al dialogului. Întrebarea care apare în acest context este dacă controlul respectării subsidiarității este acela de ameliorare a calității dreptului Uniunii Europene? În opinia noastră, răspunsul este nu, deoarece primează interesele naționale și în subsidiar interesele europene.

Recurgerea statelor membre la avizele motivate este neuniformă: unele state adoptă mai multe avize motivate în fiecare an, în timp ce alte state nu adoptă niciunul; pentru unele, acesta reprezintă un instrument de protecție a suveranității naționale, în timp ce pentru alte state reprezintă o unealtă de îmbunătățire a legislației Uniunii Europene.

La reuniunile COSAC s-a pus problema reînnoirii procedurilor și mecanismelor stabilite prin Tratatul de la Lisabona, precum și necesitatea instituirii unei adevărate „culturi a subsidiarității”, capabile să asigure monitorizarea eficientă a aplicării principiului de către parlamentele naționale. La nouă ani de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona se poate spune că sistemul de avertizare rapidă nu a ajuns la maturitate încă, deoarece mai există o mare diferență în a înțelege ceea ce mecanismul subsidiarității reprezintă de fapt, care sunt criteriile pentru a emite un aviz motivat, cum ar trebui să fie interpretat și ce elemente ar trebui să conțină.

În acest context, ne întrebăm cât de oportun este „cartonașul verde”, în condițiile în care instrumentele consacrate de Tratatul de la Lisabona nu au ajuns încă la o uzură tehnică și nici morală?

„Cartonașul verde” dorește să îmbunătățească mecanismul controlului subsidiarității, să sprijine îmbunătățirea cooperării și comunicării între parlamentele

naționale și între instituțiile UE, ținând seama de echilibrul relațiilor interinstituționale în procesul decizional european.

Așadar, în ce măsură este util și oportun „cartonașul verde”? În opinia noastră, într-o mică măsură, deoarece parlamentele naționale cooperează deja între ele, au dezvoltate metode de dialog politic atât între ele, cât și cu Comisia Europeană. Ceea ce le lipsește și nu se poate completa cu o procedură nouă, chiar și neformalizată, este interesul real de îmbunătățire a legislației Uniunii Europene.

În primul rând, „cartonașul verde” nu se justifică ca metodă de prevenire a folosirii abuzive a avizelor motivate de către parlamentele naționale, întrucât practica demonstrează că există un număr foarte scăzut al acestora și că sunt parlamente naționale care nu au emis niciun aviz motivat pe parcursul unui an.

În al doilea rând, „cartonașul verde” susținut de un număr considerabil de parlamente naționale (și eventual de guvernele lor) care să poată pune presiune politică asupra Comisiei, nu se poate cataloga ca fiind o inovație, deoarece acest lucru se întâmplă deja în cadrul lucrărilor Comisiei, în grupurile de lucru organizate cu experții naționali.

Propunerea ca declanșarea „cartonașului verde” în statele membre să se facă prin prin plenul fiecărei camere ni se pare redundantă, întrucât protocoalele la tratate recunosc autonomia fiecărui sistem național pentru procedurile de declanșare a „cartonașului galben” și a „cartonașului portocaliu”. În opinia noastră, „cartonașul verde” este o formă intensificată a dialogului politic, neformalizată, care nu poate impune o formă procedurală de luare a deciziei.

Nu în ultimul rând, premisa constituirii unui grup de parlamente naționale care să elaboreze un proiect care să fie înaintat Comisiei, de inițiativă legislativă, de amendare sau de revocare a unui act legislativ existent, inclusiv acte de delegare sau de punere în aplicare nu este posibilă, întrucât art. 17 alin. (2) al Tratatului privind Uniunea Europeană (TUE) prevede expres că inițiator legislativ este numai Comisia Europeană. Pe cale de excepție, acest grup de parlamente naționale poate fi asimilat ca subiect care poate propune Comisiei Europene să amendeze o propunere legislativă, asemenea Parlamentului European și Consiliului.

În opinia noastră, ar fi oportun crearea unui **cartonaș târziu**, prin care parlamentele naționale să exercite un control la încheierea procedurii legislative europene, de vreme ce în prezent acestea controlează doar propunerea Comisiei Europene, iar nu rezultatul negocierilor. Necesitatea unui asemenea cartonaș rezidă din faptul că în urma negocierilor se naște un alt text, care este modificat față de cel examinat de parlamentele naționale și care nu mai ajunge să fie prezentat acestora în forma sa finală.

Ceea ce este sigur este faptul că procedura avizului motivat trebuie să devină mult mai eficientă, iar parlamentele naționale trebuie să contribuie la elaborarea legislației Uniunii și să ducă la creșterea calității și a legitimității legislației, în ansamblul ei.