

EUROPOS SĄJUNGOS TEISĖKŪRA IR KITOS TEISĖS AKTŲ LEIDYBOS PROCEDŪROS (2010)

Tyrėjas: Petras Ragauskas



Pagrindinis šio darbo tikslas – sistemiškai išanalizuoti kintantį Europos Sąjungos teisėkūros (bendrajai šio termino prasme) fenomeną ir pateikti glaustą, bet sykiu ir išsamų jo apibūdinimą. Darbe pateikiama sistemintina Europos Sąjungos teisės aktų leidybos procedūrų analizė, aptariamų jų dalyvių galios, vaidmenų pasiskirstymas, institucijų tarpusavio sąveikos mechanizmai bei pagrindinės pačiose institucijose taikomos procedūros. Atlikta analizė išsamiai atspindi Lisabonos sutartimi įtvirtintus su šia tema susijusius pakeitimus. Analizuojant įvairius teisėkūros aspektus, remiamasi Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktika bei mokslininkų darbų fragmentais (kiek jie išliko aktualūs pakeitus Steigiamąsias sutartis).

Darbe pažymima, kad Lisabonos sutartimi numatyta gana daug naujovių Europos Sąjungos teisės aktų leidyboje. Šios naujovės iš esmės buvo konstruojamos jau 2004 m. Sutartimi dėl Konstitucijos Europai (taip ir neįsigaliojusia), kurią rengiant svarbiais su teisėkūra susijusiais tikslais laikytas perdėm sudėtingos sistemos reformavimas ir jos demokratizavimas. Deja, dėl dviejų nurodytų tikslų sintezės, pertvarkos „eismas“ (jau eilinį kartą) nuėjo dviem priešingomis kryptimis: teisėkūros proceso demokratiškumą didinti turintis nacionalinių parlamentų įtraukimas, kitais aspektais supaprastinamą procesą tuo pat metu daro neišvengiamai nerangesnį. Taigi galutinis rezultatas – teisėkūros mechanizmas pakitęs, procedūrų mažiau, bet jų pačių turinys vargu ar paprastesnis ir aiškesnis.

Be to, pastebima, kad šalia to, kad procedūros supaprastintos ne itin reikšmingai, padarytas perspektyvoje didesnės reikšmės galintis turėti sprendimas – išskirta teisėkūros (sui generis Europos Sąjungos įstatymų leidybos) procedūra ir ne teisėkūros (sui generis poįstatyminių aktų leidybos) procedūra. Deja, kas tie Europos Sąjungos įstatymai materialiaja prasme, kol kas neaišku. Teisėkūros procesas (įstatymų leidyba) atskirtas tik formaliaja prasme, o įvardyti jo bruožai siejami tik su dalyviais, o ne aktų turiniu. Tačiau ši skirtis sukuria prielaidas ilgainiui formuotis ir materialiajam atskirymui (per Teisingumo Teismo praktiką), preciziškesnei Sąjungos įstatymo ir poįstatyminio akto sampratai.

Darbe pabrėžiama, kad pats valstybių narių nacionalinių parlamentų ir Europos Parlamento vaidmuo išaugs kaip niekada. Šiuo požiūriu šių demokratiškiausių mandatą turinčių institucijų laimėjimai akivaizdūs (tik ar tai bus laimėjimai teisėkūros efektyvumo požiūriu, parodys tik laikas ir tam skirti tyrimai). Reikėtų daryti ir dar vieną išlygą: neaišku kiek nacionaliniai parlamentai bus linkę naudotis savo naujosiomis galiomis. Tačiau turint omenyje įvairovę (dvidešimt septynios šalys, turinčios skirtingas tradicijas, praeitį, mentalitetą ir poreikius bei galiausiai požiūrį į Europos Sąjungos dimensijos poreikį), tikrai atsiras nacionalinių parlamentų, kurie suteiktomis teisėmis naudosis aktyviau. Dėl to, kad savo naujosiomis galiomis pasinaudos Europos Parlamentas, abejoti neverta.

Kita vertus, daroma išvada, kad tai, jog išaugo valstybių narių nacionalinių parlamentų ir Europos Parlamento vaidmuo, toli gražu nereiškia, kad sumažėjo su biurokratija labiausiai tapatinamos Sąjungos vykdomosios institucijos – Komisijos – vaidmuo. Ji ir toliau tebėra kertine institucija, savo rankose faktiškai koncentruojanti ne tik beveik absoliučią teisėkūros iniciatyvos galią (su teisėmis jai nepriimtinais pakoreguotas iniciatyvas bet kuriuo metu atsiimti ir nutraukti teisėkūros procesą), bet ir įgijusi kol kas dar neaiškius kontūrus turinčios deleguotosios teisės aktų leidybos galias.

Reziumuojant įvykusius pokyčius ir naująją sistemą, konstatuojama, kad aiškumo ir paprastumo Europos Sąjungos teisės aktų leidyboje ne tik nebuvo, bet ir dabar nėra bei artimiausiu metu nebus (jei jis apskritai įmanomas siekiant patenkinti nacionalinių ir bendrijos lygmens interesų suderinimo poreikį bei poreikį mažinti įtampą dėl demokratijos deficitu).

Galiausiai darbe pažymima, kad Lisabonos sutartimi įtvirtinti pakeitimai sukūrė naujovių, bet dauguma jų nėra kardinalios. Kaip simptomiškas pavyzdys minimas piliečių įstatymų leidybos iniciatyvos instituto įtvirtinimas.