

Dr. Petras RAGAUSKAS

Teisės instituto

vyresnysis mokslo darbuotojas

Gedimino pr. 39 / Ankštoji g. 1,

LT-01109 Vilnius

Tel. (8 5) 210 16 73

El. p. *petras@teise.org*

EUROPOS SAJUNGOS TEISĖKŪRA IR KITOS TEISĖS AKTŲ LEIDYBOS PROCEDŪROS¹

Straipsnyje pateikiama susisteminta Europos Sąjungos teisės aktų leidybos procedūrų analizė, aptariamoms 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).

ĮVADAS

Iki šiol Lietuvos mokslininkai savo darbuose nėra skyrę dėmesio Europos Sąjungos teisėkūros klausimams. Šiuo požiūriu visiškai natūralu, kad nerasime ir atitinkamos analizės, orientuotos į Lietuvos teisinės sistemos kontekstą (nacionalinę teisinę sąmonę, specifinius teisėkūros įpročius ir pan.). Deja, išsamesnio aptariamoms temoms pristatymo paprastai nebūna ir kituose lietuvių kalba prieinamuose šaltiniuose. Antai daugiau informacijos apie šį fenomeną galime rasti vos vienoje iš kelių verstinių Europos Sąjungos teisę Lietuvoje pristatančių knygų.²

¹ Straipsnio autoriaus ir žurnalo redakcijos vardu už vertingas pastabas ir pasiūlymus šiam straipsniui nuoširdžiai dėkojame Europos teisės departamento prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos generaliniam direktoriui *Deividui Kriaučiūnui*.

² Žr. *Cairns W.* Europos Sąjungos teisės įvadas. Vilnius: Eugrimas, 1999, p. 79–97.

Prieš metus esamas pristatymas tapo visiškai nebeapakankamas: nuo 2009 m. gruodžio 1 d., įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, su Europos Sąjungos teisėkūra susijusių santykių reglamentavimas esmingai pakito. Viena vertus, kai kuriais aspektais jis tapo aiškesnis ir paprastesnis, kita vertus, bent jau potencialiai demokratiškesnis.

Lietuvos skaitytojams iki šiol bene prieinamiausios knygos apie Europos Sąjungos teisę autorius anuometinę jos teisėkūrą apibūdina gana emociškai, bet išties išraiškingai: „*Maloniausiai Bendrijos sprendimų procedūros vadinamos bizantiškomis. Mažiau malonūs yra teigiantieji, kad senovės britai turėjo aiškesnę sprendimų priėmimo sistemą, arba tie, kurie cituoja Dantės „Pragarą“, tiksliau – žodžius Lasciate ogni speranza voi ch’entrante („Čionai įžengęs viltį mesk į šalį“). Dar iki ES sutarties pasirašymo Bendrijos sprendimų priėmimo procedūros patikrindavo visų, išskyrus uoliausius „kalikus“, atmintį. Tačiau po Maastrichto net stropiausi mokslininkai yra priversti neslėpdami siaubo pakelti rankas. Stengiantis Europos Parlamentą labiau įtraukti į teisės normų priėmimo procesą buvo sukurtas gremėzdiskas teisės aktų leidimo mechanizmas, kuris dėl sudėtingumo beveik nevaldomas“.*³

Matant tokius vertinimus atrodo natūralu, kad viena Lisabonos sutartimi įtvirtinamų keitimo krypčių – procedūrų paprastinimas. Tiesa, reikia pasakyti, kad ši kryptis numatyta (originaliai) ne vien Lisabonos sutartimi. Daugybėje įvairių Sąjungos institucijų rengiamų oficialių ataskaitų būdavo nuolat pabrėžiama (tai galima laikyti tam tikru konsensusu), kad taikomos skirtingos teisėkūros procedūrų matricos, dargi papildomos nevienodomis balsavimo taisyklėmis, yra nepagrįstai sudėtingos.⁴ Procedūrinių taisyklių supaprastinimas, kaip vienas specifinių tikslų, buvo iškeltas ir Konstituciją Europai rengusiam konventui (šis tikslas tam tikra prasme realizuotas taip ir neįsigaliojusioje Sutartyje dėl Konstitucijos Europai). Lisabonos sutartis perėmė didelę dalį Sutartyje dėl Konstitucijos Europai numatytų pakeitimų.

Kitą kryptį – demokratizavimą – atspindi Lisabonos sutartimi sukuriamos⁵ teisinės prielaidos valstybių narių parlamentams (vadinasi – ir Lietuvos Respublikos

³ Ten pat, p. 79.

⁴ *Craig P.* Democracy and Rulemaking Within The EC: An Empirical and Normative Assessment. In: Craig P., Harlow C. (eds.). Lawmaking in the European Union. Kluwer Law International, 1998, p. 35–42.

⁵ Vėl su originalumo išlyga Sutarties dėl Konstitucijos Europai naudai.

Seimui) tapti gerokai reikšmingesne Europos Sąjungos demokratinės sistemos dalimi. Numatyta konkrečių instrumentų, parlamentams padėsiančių labiau įsitraukti į Europos Sąjungos veiklą. Svarbiausias sietinas su tuo, kad valstybių narių parlamentai įgalinti pakankamai efektyviai kontroliuoti kaip laikomasi subsidiarumo principo.⁶ Savo nuomonę jie gali pareikšti labai ankstyvoje stadijoje, dar prieš pradėdant išsamiai svarstyti pasiūlymą Europos Parlamente ir Taryboje. Lisabonos sutartimi taip pat įvesta netiesioginė Europos Sąjungos piliečių teisėkūros iniciatyva (tiksliau, iniciatyva skirta paraginti Europos Komisiją imtis teisėkūros iniciatyvos), o tiesiogiai renkamas Europos Parlamentas, kartu su iš valstybių narių vyriausybes atstovaujančių ministrų sudaryta Taryba, pagal įprastą teisėkūros procedūrą⁷ kartu tvirtina didesnio politikos sričių rato Europos Sąjungos teisės aktus (šiuo požiūriu Lisabonos sutartimi bandoma didinti demokratinį Europos Sąjungos legitimumą ir, jau eilinį sykį Sąjungos istorijoje, Europos Parlamento vaidmenį).

Kol kas į Lisabonos sutartimi sukurtą naująją teisinę realybę teisėkūros srityje aktyviau reaguoti nesiėmė ne tik Lietuvos, bet ir Europos mokslininkai,⁸ tad erdvės teisei analizei netgi daugiau nei būtina.

Atsižvelgiant į minėtą kontekstą, pagrindinis šio straipsnio tikslas – sistemškai išanalizuoti kintantį Europos Sąjungos teisėkūros (bendrajai šio termino prasme) fenomeną ir pateikti glaustą, bet sykiu ir išsamų jo apibūdinimą. Derėtų patikslinti, kad straipsnyje nėra analizuojamos individualaus pobūdžio aktų (pavyzdžiui, Komisijos narius tvirtinančių Europos Parlamento aktų ar Komisiją skiriančių Europos Vadovų Tarybos aktų) priėmimo procedūros. Neanalizuojamos ir procedūros pagal kurias priimami Sąjungos aktai, neformuluojantys teisinių imperatyvų (rekomendacijos, nuomonės, politinių pozicijų pareiškimai ir t. t.).

Kaip svarbesnius uždavinius verta išskirti naujosios Europos Sąjungos teisėkūros sampratos pristatymą bei teisėkūros ir kitų teisės aktų leidybos proceso

⁶ Pagal subsidiarumo principą, tose srityse, kurios nepriklauso Sąjungos išimtinai kompetencijai, ji ima veikti tik tada ir tik tokiu mastu, kai valstybės narės numatomo veiksmo tikslų negali deramai pasiekti centrinio, regioninio ir vietinio lygiu, o Sąjungos lygiu juos pasiekti būtų geriau dėl numatomo veiksmo masto arba poveikio.

⁷ Iki Lisabonos sutarties įsigaliojimo ji buvo vadinama bendro sprendimo procedūra.

⁸ Kol kas vienintelė išimtis – 2010 m. antroje pusėje išleistame Europos Sąjungos teisei skirtame vadovėlyje pateikiamas šiam klausimui skirtas specialus skyrius. Žr.: *Chalmers D., Davies G., Monti G. European Union Law: Cases and Materials (2nd Edition)*. Cambridge, 2010.

dalyvių vidinių procedūrų ir turimų galių, taip pat vaidmenų pasiskirstymo ir institucijų tarpusavio sąveikos mechanizmų analizę (įskaitant Teisingumo Teismo jurisprudencijoje tiesiogiai ar netiesiogiai pateiktus tam tikrų praktikų vertinimus).

Žinoma, galima pakankamai argumentuotai tvirtinti, kad analizuojant Europos Sąjungos teisės aktų leidybą svarbiausias dalykas yra ne teisinio proceso struktūra, o jos dalyvių galimybė susieti tam tikrus klausimus ir tarpusavyje mainytis balsais.⁹ Arba panašiai sakyti, kad svarbiausia yra tai ar proceso dalyvis gali sėkmingai grasinti kitiems arba juos priversti paklusti savo norams.¹⁰ Tačiau šie klausimai, tegu ir pagrįstai keliami (o kasdieniame gyvenime realiai matomi), yra daugiau politologinės nei teisinės analizės objektas. Tad čia apie juos bus nebent užsimenama, neskiriant didesnio dėmesio.

SAMPRATA

Lisabonos sutartis Europos Sąjungos teisėje įtvirtino naują principinę teisės aktų leidybos procedūrų skirtį: „teisėkūros procedūra“ ir „ne teisėkūros“ procedūra. Remiantis SESV¹¹ 289 str. nuostatomis (tiksliau, autentišku jos tekstu lietuvių kalba), terminas „teisėkūros procedūra“ yra specifinis ir apibūdina tik įstatymo galią turinčių aktų leidybą. Tiesą sakant, SESV tekste lietuvių kalba vartojamų terminų korektiškumu ar bent patogumu galima suabejoti: rengiant sutarties tekstą vartotų anglišku terminų „*legislative procedure*“ ir „*non-legislative procedure*“ esmę Lietuvos teisės terminijos kontekste daug tiksliau atspindėtų terminai „*įstatymų leidybos procedūra*“ ir „*ne įstatymų leidybos procedūra*“ arba (glaustumą aukojant dėl tikslumo) – „*įstatymo galią turinčių aktų leidybos pro-*

⁹ *Stokman F. N., Van Oosten R.* The Exchange of Voting Positions: An Object-Oriented Model of Policy Networks. In: Bueno de Mesquita B., Stokman F. N. (eds.). *European Community Decision Making: Models, Applications and Comparisons*. New Haven and London: Yale University Press, p. 105–127.

¹⁰ *Selck T. J.* The Impact of Procedure: Analyzing European Union Legislative Decision-Making. Göttingen: Cuvillier, 2004, p. 12.

¹¹ Čia ir toliau vartojami šie Sutarčių pavadinimų sutrumpinimai: SESV – Sutartis dėl Europos Sąjungos Veikimo; ESS – Europos Sąjungos Sutartis; EBS – Europos Bendrijos Sutartis (nuo 1992 m. Maastrichto sutarties įsigaliojimo 1993 m. iki 2007 m. Lisabonos sutarties įsigaliojimo 2009 m.); EEBS – Europos Ekonominės Bendrijos Sutartis (nuo 1957 m. Romos sutarties įsigaliojimo 1958 m. iki 1992 m. Maastrichto sutarties įsigaliojimo 1993 m.).

cedūra“ bei „įstatymų galios neturinčių aktų leidybos procedūra“.¹² Juk įstatymų (arba įstatymų galią turinčių aktų) leidyba yra viena iš teisėkūros formų. Tačiau tai yra oficialus tekstas, todėl siekiant išvengti terminų vartojimo sumaišties, tenka susitaikyti su esama padėtimi.

Vienas ryškiausių skiriamųjų Europos Sąjungos teisėkūros procedūrų bruožų yra tas, kad išleisti įstatymo galią turintį aktą gali tik kelios kartu veikiančios institucijos. Kuri nors viena iš Sąjungos institucijų to padaryti neturi galių. Netgi vertindami teisėkūros procedūrai nepriskiriamus teisės aktų leidybos būdus, Steigiamosiose sutartyse rasime ne tiek jau daug sričių, kuriose Komisija arba Taryba įgalintos vienašališkai leisti įstatymo galios neturinčius teisės aktus.¹³ Žinoma, nederėtų ignoruoti ir tos aplinkybės, kad kai kurie įstatymo galią turintys aktai gali Komisijai suteikti įgaliojimus patvirtinti juos detalizuojančius techninio pobūdžio aktus (kokybės standartus ir pan.),¹⁴ tačiau materialiaja (turinio) prasme pastariesiems akivaizdžiai būdingi „poįstatyminių aktų“ bruožai.

Remiantis SESV 289 str. 3 d. ir siejant ją su to paties straipsnio 1 bei 2 d., Europos Parlamentui ir Tarybai nedalyvaujant priimtas teisės aktas apskritai negali būti laikomas įstatymo galią turinčiu Europos Sąjungos teisėkūros aktu. Taigi įstatymo galią turinčius aktus gali priimti tik šios dvi Sąjungos institucijos

¹² Tą patį patvirtina ir autentiškuose SESV tekstuose vartojami terminai daugeliu kitų oficialių Europos Sąjungos kalbų, pavyzdžiui: prancūzų kalba („*La procédure législative*“), ispanų kalba („*procedimiento legislativo*“), lenkų kalba („*procedura ustawodawcza*“), bulgarų kalba („*законодателна процедура*“), latvių kalba („*likumdošanas procedūra*“). Tiesa, reikia pripažinti, kad pasirinkimas nevertoti termino „įstatymų leidybos procedūra“ turi prasmės ir gali būti grindžiamas tuo, jog Sutartį dėl Konstitucijos Europai transformuojant į Lisabonos sutartį buvo sąmoningai atsisakyta nuostatos, kad Sąjungos institucijos priima „*europinius įstatymus ar pagrindų įstatymus*“ (plg. Sutarties dėl Konstitucijos Europai III-396 str.). Tačiau jei, pavyzdžiui, anglų kalba pavyko rasti pakankamai skirtingus atitinkamus aktus įvardinančius terminus („*legislative act*“ vietoje „*law*“) ir naujasis terminas „*legislative act*“ etimologiškai itin artimas jo priėmimo procedūrą įvardinančiam terminui „*legislative procedure*“, lietuvių kalba skirtinguose aktuose vartojami terminai („*įstatymas*“ ir „*įstatymo galią turintis aktas*“) menkai tesiskiria, o SESV vartojamas procedūrą apibrėžiantis terminas „teisėkūra“ neturi jokio etimologinio ryšio su šios procedūros metu priimamu „įstatymo galią turinčiu aktu“.

¹³ Išsamiau žr.: p. 79.

¹⁴ Šio atvejo nereikėtų painioti su įgaliojimų delegavimo galimybe, grindžiama SESV 290 str. 1 d. („*Įstatymo galią turintis teisės aktas gali deleguoti Komisijai įgaliojimus priimti bendro pobūdžio įstatymo galios neturinčius teisės aktus, papildančius ar iš dalies keičiančius nesmines įstatymo galią turinčio teisės akto nuostatas*“).

ir tik veikdamos kartu, nors kai kuriose procedūrose neigiama Europos Parlamento valia nėra tapati absoliutaus veto teisei.

Tiesa, toks išskyrimas yra daugiau formalus nei materialus, nes savaime neturi įtakos paties teisės akto turiniui. SESV 289 str. 3 d. įtvirtina tik vieną (bet jokiū būdu ne vienintelę) iš teisės aktų leidybos procedūrų, o Europos Sąjungos teisė (bent kol kas) neturi nieko panašaus į Lietuvos nacionalinėje teisėje Konstitucinio Teismo artikuliuotą taisyklę: *pirminės arba naujos (t. y. formuluojamų teisių ir pareigų požūriu originalios) teisės normos gali būti įtvirtinamos tik įstatymu; visi kiti nacionalinės teisės aktai negali įtvirtinti pirminių normų, negali nesiremti įstatymu ir yra tik įstatymo normų taikymo (t. y. poįstatyminiai) aktai*.¹⁵ Kitaip sakant, nors įstatymo galią turinčiais Europos Sąjungos teisės aktais laikomi tik pagal „teisėkūros procedūrą“ priimami aktai, o pačiai procedūrai šis titulas suteikiamas tik tuomet, kai joje dalyvauja tiek Europos Parlamentas, tiek ir Taryba, kol kas nėra jokių *bendro pobūdžio* apribojimų tam tikrus materialiuosius įstatymo požymius atitinkančius aktus išleisti pagal kitas („ne teisėkūros“) procedūras.¹⁶

¹⁵ Plg.: „<...> Įstatymas yra (...) pirminis teisinis aktas, išreiškiantis įstatymo leidėjo valią ir turintis aukščiausiąją teisinę galią. <...> Visi kiti teisės aktai turi būti priimami remiantis įstatymais ir negali jiems prieštarauti, t. y. turi būti poįstatyminiai. Poįstatyminis teisės aktas yra įstatymo nustatytais pagrindais ir tvarka kompetentingo organo priimtas teisės aktas. Poįstatyminis aktas paprastai yra valdymo aktas. Juo realizuojamos įstatymo normos, tačiau toks teisės aktas negali pakeisti paties įstatymo ir sukurti naujų bendro pobūdžio teisės normų, kurios savo galia konkuruotų su įstatymo normomis. Jis yra įstatymo normų taikymo aktas nepriklausomai nuo to, ar tas aktas yra vienkartinio (*ad hoc*), ar nuolatinio galiojimo“ (žr. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. sausio 19 d. nutarimo konstatuojamosios dalies 1 punktą), taip pat „<...> Šalies teisės šaltinių sistemoje įstatymas yra pirminis teisės aktas, turintis aukščiausiąją teisinę galią. Ši galia grindžiama tuo, kad tautos įgalioto įstatymų leidėjo – Seimo priimtame įstatyme išreiškiama tautos valia svarbiausiais visuomenės gyvenimo klausimais. Įstatymų normose nustatomos bendro pobūdžio taisyklės, o poįstatyminiuose teisės aktuose jos gali būti detalizuojamos, reglamentuojama jų įgyvendinimo tvarka. <...> Įstatymų ir poįstatyminių valdymo aktų reguliavimo ribos priklauso nuo daugelio veiksnių – teisės tradicijų, visuomenės politinės ir teisinės kultūros lygio, tačiau tiek teisės teorijos, tiek įstatymų leidybos praktikos požūriu tam tikri visuomenės prioritetiniai dalykai turi būti reguliuojami tik įstatymais. Demokratinėje visuomenėje prioritetas teikiamas žmogui, todėl viskas, kas susiję su pagrindinėmis žmogaus teisėmis ir laisvėmis, reguliuojama įstatymais. Tai ir žmogaus teisų bei laisvių patvirtinimas, ir jų turinio apibrėžimas, ir apsaugos bei gynimo teisinės garantijos, ir leistinas jų apribojimas, ir kt.“ (žr. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 26 d. nutarimo konstatuojamosios dalies 1 punktą).

¹⁶ Kita vertus, negalima atmesti galimybės, kad laikui bėgant Teisingumo Teismo doktrinoje išryškės tokių apribojimų sąlygos.

Be to, išimtinės kai kurių institucijų (pvz., SESV 132 str. 1 d. įtvirtintos Europos centrinio banko) galios leisti teisės aktus specialiose srityse, kuriose Taryba ir Europos Parlamentas apskritai neturi teisėkūros įgaliojimų pagal SESV, akivaizdžiai rodo, kad Europos Sąjungos teisėkūros procedūrų (kaip jos apibrėžtos SESV 289 str.) negalima tapatinti su vieninteliu legaliu būdu kurti originalias normas. Kitaip sakant, Europos Sąjungos įstatymo galią turinčio teisės akto samprata materialiajia prasme nėra nei tapati, nei iš esmės panaši į įstatymo sampratą Lietuvos teisėje.¹⁷ Ir vargu ar apskritai gali tokia tapti pagal dabartines Steigiamąsias sutartis.

Taigi režienuokime: Europos Sąjungos įstatymų galią turinčių aktų leidybos procedūros bei jose dalyvaujančių subjektų galios skiriasi nuo valstybių teisėje įprastos įstatymų leidybos.¹⁸ O šiuos skirtumus lemia tiek materialioji įstatymo samprata, tiek ta aplinkybė, kad valstybėse sprendimo priėmimo galia iš esmės sukoncentruota parlamente ir tik sąlyginai ribojama dalinio veto teisę turinčio valstybės vadovo. Juo labiau, skiriasi nuo poįstatyminių aktų leidybos: čia, ar kalbėtume apie vykdomąją valdžią valstybėse narėse įgyvendinančią bendrosios kompetencijos instituciją (vyriausybę), ar apie kurią nors specializuotą vykdomosios valdžios instituciją (ministeriją, departamentą, etc.), su atitinkama institucija nesusiję subjektai¹⁹ įprastai neturi apskritai jokių teisinių galimybių į teisėkūros procesą įsiterpti su *valdingais įgaliojimais*.

Reikšmingu įstatymų galią turinčių Europos Sąjungos teisės aktų ir Lietuvos įstatymų leidybos skirtumu reikėtų laikyti ir tai, kad Steigiamosios

¹⁷ Atrodo, kad paaiškinti šią aplinkybę bei pagrįsti panašumo poreikio nebuvimą galima tuo, jog Steigiamosios sutartys atskirų Sąjungos institucijų kompetenciją įvardija gerokai konkrečiau ir detaliau nei tai įprasta nacionalinėse konstitucijose (įskaitant ir Lietuvos Respublikos Konstituciją). Todėl poreikis tam tikrus dalykus reglamentuoti tik įstatymo galios aktu Europos Sąjungos teisėje yra ne toks aktualus. Kita vertus, vien tai, jog Europos Sąjunga nėra valstybė (federacija), vargu ar būtų įtikinamas argumentas tvirtinant, kad įstatymo samprata jai apskritai neaktuali.

¹⁸ Šis, su Europos Sąjungos teise gerai susipažinusiems skaitytojui pakankami akivaizdus, skirtumo konstatavimas nereiškia, kad Sąjungos teisėkūra būtinai turi artėti prie valstybėse narėse taikomų schemų. Juo labiau, kad visuomet buvo labai aiškiai pabrėžiama, jog Europos Sąjungoje egzistuoja unikalūs teisės aktų leidybos metodas („Bendrijos metodas“).

¹⁹ Šiuo atveju „susijusiais subjektais“ laikomi tie, kurie yra atitinkamos vykdomosios valdžios institucijos šakiniai padaliniai, susieti organizaciškai ir/ar hierarchiniais pavaldumo ryšiais.

sutartys nenumato ne tik vieno „įstatymų leidėjo“,²⁰ bet ir bendros teisėkūros procedūros vienodos teisinės galios aktams. Savo laiku pakeitus Europos Parlamento sudarymo tvarką, didesnis šios renkama tapusios institucijos legitimumas natūraliai darė įtaką ir galių perskirstymui, kuris sąlygojo dar didesnę atitinkamų procedūrų įvairovę. Nors tam tikri požymiai iš dalies leidžia *ex ante* numanyti, kokia procedūra turėtų būti taikoma (pvz., su vidaus rinka susijusiems reikalams iš esmės skirta vadinamoji įprasta teisėkūros procedūra), kai kuriais atvejais jokie kriterijai, schemos ar loginės taisyklės negelbsti identifikuojant, kuriuos sprendimus, kokios institucijos ir pagal kokias procedūras turi priimti, taip pat ar turi būti konsultuojamasi (ir su kuo). Kiekvienu atveju būtina žiūrėti į konkrečias Sutarčių nuostatas. Nepaisant kelių išimčių, kai kurie bendri dalykai gali būti išskirti: Europos Sąjungos teisės aktų leidybos iniciatyva įprastai pradedama Komisijos pateik-

²⁰ Tiesa, kartais sakoma, kad Europos Parlamentas ir Taryba turėtų būti laikomi savotišku dvejų rūmų parlamentu (sekant JAV terminija – Kongresu) ar bent jau primena tokią sistemą (žr., pavyzdžiui, *Tsebelis G. Veto Players: How Political Institutions Work*. New York: Princeton University Press, 2002, p. 255). Tačiau toks vertinimas komplikuoatas, mat Steigiamosiose sutartyse Taryba niekur neįvardijama kaip tam tikros (tegu ir abstrakčiai suvokiamos) įstatymų leidybos institucijos dalis (priešingai nei JAV Senatas ir Atstovų rūmai, kartu sudarantys Kongresą; žr. Jungtinių Amerikos Valstijų Konstitucijos 1 str. 1 skirsnį: „*All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives*“). Tuo tarpu vien tos aplinkybės, kad abiems šioms institucijoms pavesta kartu įgyvendinti teisėkūros ir biudžetines funkcijas (plg. ESS 14 str. 1 d. ir 16 str. 1 d.), akivaizdžiai nepakanka norint jas pavadinti „*vienu įstatymų leidėju*“. Be to, Tarybos narių statusas pernelyg skiriasi nuo Europos Parlamento narių statuso, tad netgi šiuo požiūriu jas vargu ar būtų galima laikyti iš esmės sugretinamomis: jei Europos Parlamentą sudaro nariai, kurie yra visų Sąjungos piliečių atstovai (plg. ESS 14 str. 2 d.), tai Tarybą sudaro „*po vieną kiekvienos valstybės narės ministro lygio atstovą*“, kuris veikia pagal imperatyvųjį mandatą ir prisiimti įsipareigojimus bei balsuoti gali tik atitinkamos valstybės narės vyriausybės vardu (plg. ESS 16 str. 2 d.). Kita vertus, reikia pripažinti, kad tai nėra išimtinai Europos Sąjungos specifika ir kad panaši praktika taikoma kai kuriose federalinėse valstybėse. Antai Vokietijos Federalinės Respublikos Bundesratas taip pat formuojamas iš žemių vyriausybių atstovų (tik derėtų priminti, jog šios šalies Pagrindinis įstatymas taip pat nenumato, kad Bundestagas ir Bundesratas sudarytų vieną instituciją).

tu pasiūlymu,²¹ o teisės aktą galutinai priima Taryba, Europos Parlamentas arba Taryba ir Europos Parlamentas.²² Mažiausiai komplikuoju atveju tarp Komisijos pasiūlymo ir sprendimo patvirtinti teisės aktą nėra jokių papildomų stadijų (nei konsultacijų, nei pritarimo, nei ko kita), tačiau šie atvejai tokie reti, kad juos minėti labiau verta kaip teorinę galimybę ar istorinį rudimentą, nei praktiniu požiūriu reikšmingesnį vaidmenį atliekančią procedūrą. Tam tikrais atvejais Taryba privalo gauti Europos Parlamento pritarimą.²³ Kitais atvejais būtina vykdyti pareigą konsultuotis su Europos Parlamentu.²⁴ Dažnai numatyta ir pareiga konsultuotis su Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetu, taip pat Regionų komitetu.

Vis dėlto prieš aptariant konkrečias Europos Sąjungos teisės aktų leidybos procedūras, pravartu bent trumpai apibūdinti pagrindinius šio proceso dalyvius

²¹ Simptomiška tai, kad netgi Lisabonos sutartimi įvesta naujovė, vadinamoji „piliečių iniciatyva“, teisiniu požiūriu yra ne projekto pasiūlymas teisės aktą priimančioms institucijoms (Tarybai ir (ar) Parlamentui), o tik Europos Komisijos raginimas imtis iniciatyvos (žr. ESS 11 str. 4 d. nuostata: „*Ne mažiau kaip milijonas reikšmingos valstybių narių dalies piliečių, manydami, kad Sutartims įgyvendinti reikalingas Sąjungos teisės aktas, gali imtis iniciatyvos raginti Europos Komisiją, kad ji, neviršydamą savo įgaliojimų, pateiktų tuo klausimu atitinkamą pasiūlymą*“). Atsižvelgiant į tokios iniciatyvos teisinę reikšmę bei jai keliamus reikalavimus, ji vargu ar gali realiai veikti ir būti daugiau nei simboliu ar butaforija. Juk surinkti milijoną piliečių parašų – sudėtinga užduotis. Beje, esminiu sunkumu gresia tapti ne tik (ir netgi ne tiek) abstraktus milijonas parašų, o Komisijos pasiūlytame Europos Parlamento ir Tarybos reglamento projekte (žr.: Komisijos pasiūlymas Europos parlamentui ir Tarybai „Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas dėl piliečių iniciatyvos“ KOM (2010) 119 galutinis // prieiga per internetą: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0119:FIN:LT:PDF>) numatomi minimalaus atskirose valstybėse narėse pasirašiusių piliečių skaičiaus reikalavimai (įskaitant reikalavimą, kad pasirašytų ne mažiau nei iš trečdalis valstybių narių kilę piliečiai). Tai reiškia, jog realų gebėjimą tokiomis sąlygomis surinkti reikiamą parašų skaičių iš esmės turėtų tik Sąjungos mastu veikiančios politinės partijos. Tiesa, realiai Komisija nėra vienintelis (netgi vienintelis formalus) iniciatorius. Antai pagal SESV 76 str. „b“ punktą gali būti pateikta ketvirtadalio valstybių narių iniciatyva, o SESV 223 str. 2 d. numatoma, kad Europos Parlamentas, savo iniciatyva priimdamas reglamentus pagal specialią teisėkūros procedūrą, tvirtina nuostatus ir bendras sąlygas, reglamentuojančias jo narių pareigas (panašių nuostatų galime aptikti SESV 226 str., 228 str. 4 d. ir kituose SESV straipsniuose). Tačiau kitų institucijų iniciatyvos – ne taisyklė, o veikia išimtis, kurios apibendrintą įvardinimą galime aptikti SESV 289 str. 4 d.

²² Pastarasis atvejis taikomas vadinamajai įprastai teisėkūros procedūrai, kuri numatyta Lisabonos sutartimi ir pakeitė pagal Mastrochto sutartį taikytą bendrojo sprendimo procedūrą, kurioje taip pat abi institucijos – Taryba ir Europos Parlamentas – buvo laikomos teisės aktų leidėjomis.

²³ Tokia pareiga numatyta bemaž dešimtyje SESV nuostatų.

²⁴ Tokia pareiga numatyta daugiau nei trisdešimtyje SESV nuostatų.

ir tai, kaip sprendimai (tegu ne galutiniai, o tik sudarantys bendro paveiklslo fragmentus) priimami atitinkamose institucijose.

DALYVIAI

Komisija

Europos Sąjungos institucinėje sandaroje Komisija užima reikšmingą²⁵ vietą – vienaip ar kitaip ji įtraukiama į iš esmės visus įvykius ir susijusi specifiniais ryšiais su visomis kitomis Sąjungos institucijomis. Šalia to, kad daugelyje sričių Komisijai priklauso išimtinės įstatymo galią turinčių aktų iniciatyvos teisė (t. y. paprastai be jos niekas kitas negali inicijuoti atitinkamo teisės akto projekto),²⁶ keisti Komisijos pateiktą projektą (šiuo atveju priimant visus, o ne vien įstatymo galią turinčius teisės aktus) Taryba gali tik spręsdama vieningai²⁷ (išskyrus kelias SESV 293 str. 1 d. *expressis verbis* įvardintas išimtis). Be to, remiantis SESV 293 str. 2 d., pati Komisija savo pasiūlymą gali keisti bet kuriuo Sąjungos akto priėmimo metu. Komisija per savo atstovus taip pat dalyvauja Tarybos bei Europos Parlamento posėdžiuose. Tam tikrose teisės aktų leidybos formose Komisija įgyja ir specifinių teisių, kurios bus aptartos vėliau. Verta pažymėti ir tai, kad Komisijos pirmininkas *ex officio* yra valstybių ir vyriausybių vadovų lygmeniu sudaromos Europos Vadovų Tarybos narys.

Pagrindinis Komisijos darbo tvarką reglamentuojantis teisės aktas – Komisijos darbo tvarkos taisyklės,²⁸ kurias, remdamasi SESV 249 str. 1 d., savo nuožiūra tvirtina pati Komisija.

²⁵ Reikia pasakyti, kad čia vardinama dalyvių seka iš esmės paremta proceso eiga, o ne institucijų galiomis ir jų politine svarba. Kalbant apie pastarąjį kriterijų, oficialią seką įtvirtina ESS 13 str.: Europos Parlamentas, Europos Vadovų Taryba, Taryba, Europos Komisija ir t. t.

²⁶ Žr. ESS 17 str. 2 d.: „*Išskyrus atvejus, kai Sutartyse numatyta kitaip, Sąjungos įstatymo galią turintys aktai gali būti priimami tik remiantis Komisijos pasiūlymu.*“ Šiuo požiūriu galime fiksuoti dar vieną skirtumą nuo Lietuvoje įprasto modelio. Pagal šį modelį bendroji taisyklė yra priešinga – inicijuoti projektus paprastai leidžiama keliems subjektams (įstatymų leidybos iniciatyvos teisė Seime priklauso Seimo nariams, Respublikos Prezidentui, Vyriausybei ir 50 000 rinkimų teisę turinčių piliečių) ir šia teise savo nuožiūra gali naudotis bet kuris. O išimtinė teisė vienam iš jų suteikiama tik keliais pačioje Konstitucijoje numatytais atvejais (pavyzdžiui, pateikti biudžeto įstatymo projektą gali tik Lietuvos Respublikos Vyriausybė, o tarptautinių sutarčių ratifikavimo įstatymo projektą – tik Respublikos Prezidentas).

²⁷ Žr. SESV 293 str. 1 d.

²⁸ Žr.: Komisijos darbo tvarkos taisyklės (redakcija nuo 2006 m. sausio 1 d.) (2005 m. gruodžio 30 d. Oficialusis leidinys L 347).

Kalbant apie Komisiją, reikia turėti omenyje šio termino dvilypumą (šiuo požiūriu jis atitinka terminą „Vyriausybė“): viena, siauroji, termino „Komisija“ prasmė – kolegiali institucija, sudaryta iš 27 kiekvienos Europos Sąjungos valstybės narės pasiūlytų piliečių²⁹ (užimančių Komisijos narių, Komisijos pirmininko ir Sąjungos vyriausiojo įgaliotinio užsienio reikalams ir saugumo politikai pareigas); antroji, platesnė, prasmė – ne tik minėta kolegiali institucija, bet ir ją aptarnaujantis personalas, funkcinio požiūriu suskirstytas į tam tikrus padalinius (generalinius direktoratus, direktoratus, etc.). Šiame straipsnyje terminas „Komisija“ paprastai vartojamas siaurąja prasme.

Kaip jau minėta, Komisija – kolegiali institucija. Tai reiškia, kad kaip sprendimus teisėkūros procese priimanti institucija ji turi vieną bendrą balsą. Jokios pavienių Komisijos narių ar jų grupių „atskirosios nuomonės“ neturi kokios nors teisinės reikšmės. Be to, nors Komisijos nariai pasiūlomi atskirų Europos Sąjungos valstybių narių, jie nesiekia gauti ir nepaiso jokios vyriausybės, institucijos, įstaigos ar organo nurodymų. Komisija veikia pagal jos Pirmininko numatytas politines gaires.³⁰ Tiesa, praktiniu požiūriu šios gairės reikšmingiausios tuomet, kai nustatomi Strateginiai tikslai³¹ (taikomi Komisijos kadencijai), kasmetė Politinė strategija³² ir kasmetinė Darbų programa,³³ t. y. tiesiogiai ir pakankamai detaliai Komisijos darbą (*inter alia* teisėkūros srityje) kreipiantys programiniai dokumentai.

²⁹ Nuo 2014 m. lapkričio 1 d. Komisijos narių, įskaitant pirmininką ir Sąjungos vyriausiąjį įgaliotinį užsienio reikalams ir saugumo politikai, skaičius atitiks du trečdalius valstybių narių skaičiaus, jeigu Europos Vadovų Taryba, sprendama vieningai, nenuspręs šio skaičiaus pakeisti.

³⁰ Plg.: „Komisijos Pirmininkas nustato gaires, kuriomis Komisija turi vadovautis vykdydama savo užduotis“ (ESS 17 str. 6 d. „a“ punktas) ir „Komisija veikia kolegialiai, vadovaudamasi šiomis darbo tvarkos taisyklėmis ir atsižvelgdama į prioritetus, nustatytus pagal Pirmininko politines gaires, kaip nustatyta SESV 17 straipsnio 6 dalyje“ (Komisijos darbo tvarkos taisyklių 1 str.).

³¹ Žr., pvz., Komisijos Pirmininko pranešimą, suderintą su Pirmininko pavaduotoja Wallström „2005–2009 m. strateginiai tikslai. Europa 2010: Partnerystė Europos atsinaujinimo vardan. Gerovė, solidarumas ir saugumas“ KOM (2005) 0012 galutinis // prieiga per internetą: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0012:FIN:LT:PDF>.

³² Žr., pvz., Komisijos komunikatą Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui bei Regionų komitetui „2010 m. metinė politikos strategija“ KOM (2009) 0073 galutinis // prieiga per internetą: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0073:FIN:LT:PDF>.

³³ Žr., pvz., Komisijos komunikatą Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „2010 m. Komisijos darbo programa. Laikas veikti“. KOM (2010) 0135 galutinis // prieiga per internetą: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0135:FIN:LT:PDF>.

Pažymėtina, kad Komisijos pirmininkas turi ir kitų, netiesioginių, instrumentų, leidžiančių daryti įtaką Komisijos darbui³⁴ (ypač tam tikrų sričių projektų rengimui). Antai būtent Pirmininkui suteikta teisė ne tik priskirti Komisijos nariams tam tikras veiklos sritis, už kurias jie yra konkrečiai atsakingi pasirenkant Komisijos darbui ir įgyvendinant jos sprendimus, bet ir teisė atitinkamą priskyrimą bet kada pakeisti. Pirmininkas taip pat gali savo nuožiūra sudaryti Komisijos narių darbo grupes, o jų pirmininkus jis taip pat skiria pats. Pagaliau Pirmininko reikalavimu Komisijos narys privalo atsistatydinti.³⁵

Komisijos posėdžius bent kartą per savaitę šaukia Pirmininkas. Jis tvirtina ir kiekvieno posėdžio darbotvarkę (*inter alia* atsižvelgdamas į Komisijos darbų programą). Nepažeidžiant Pirmininko prerogatyvos tvirtinti darbotvarkę, kiekvienas pasiūlymas, susijęs su didelėmis išlaidomis, pateikiamas jį suderinus su už biudžetą atsakingu Komisijos nariu.

Pačios Komisijos sprendimai priimami (alternatyviai): a) posėdžiuose (žodžiu); b) raštu; c) suteikiant įgaliojimą; d) deleguojant.

Sprendimų priėmimas posėdžiuose (žodžiu) laikomas įprastine sprendimų priėmimo procedūra (nors tiesiogiai šios nuostatos Komisijos darbo tvarkos taisyklės neįvardija, toks vertinimas gali būti grindžiamas jau vien tuo, kad likusios sprendimų procedūros aptariamose specialiajame skirsnyje, įvardytame kaip „kitos sprendimų procedūros“). Komisijos sprendimai priimami Komisijos narių (sudarančių Komisiją, bet jokiū būdu ne dalyvaujančių posėdyje) balsų dauguma.³⁶ Šios daugumos pritarimas būtinas, nepriklausomai nuo sprendimo turinio ir pobūdžio.

Posėdžiuose sprendimai priimami tik esant kvorumui. Tačiau reikia pažymėti, kad kvorumui keliami reikalavimai nėra aukšti – reikalingas posėdyje dalyvaujančių narių skaičius lygus bendro Komisijos narių skaičiaus daugumai. Kitaip sakant, kvoromo reikalavimai sutampa su sprendimų priėmimui reikalingu Komisijos narių balsų minimumu.

Įdomu pažymėti, kad pagal bendrąsias taisykles Komisijos *posėdžiai nėra vieši*.³⁷ Žinoma, tai nereiškia, kad juose apskritai negali dalyvauti ir niekada neda-

³⁴ Žr. Komisijos darbo tvarkos taisyklių 3 str.

³⁵ Žr. ESS 17 str. 6 d.

³⁶ T. y. jei „už“ balsuoja ne mažiau nei 14 Komisijos narių (šie skaičiai aktualūs iki 2014 m. spalio 31 d., po to jie gali kisti).

³⁷ Žr. Komisijos darbo tvarkos taisyklių 9 str.

lyvauja kiti asmenys. Tačiau šiuo požiūriu Komisijos darbo principai disonuoja su SESV 15 str. nuostatomis³⁸ ir šiuolaikinėse demokratijose priimta principine pozicija viešumą riboti tik konkrečiais atvejais ir kai yra nustatomos specifinės indikacijos. Natūralu, kad galiojant tokiai taisyklei konfidencialiomis tampa ir diskusijos (nors jos, kaip ir visa posėdžio eiga, visuomet protokoluojamos).

Komisija priima sprendimus vieno ar daugiau jos narių pateiktų pasiūlymų pagrindu. Tačiau nors Komisijos nariai turi teisę siūlyti įtraukti klausimą į darbotvarkę, galioja bendra taisyklė, kad pirmininką, išskyrus atvejus, kai susiklosto ypatingos aplinkybės, reikia įspėti prieš devynias dienas. Tiesa, Pirmininkui pasiūlius, Komisija gali svarstyti bet kurį klausimą, kuris neįtrauktas į darbotvarkę, ar kuriam svarstyti būtini darbiniai dokumentai buvo išdalinti pavėluotai. Kita vertus, balsų dauguma Komisija gali priimti sprendimą nesvarstyti netgi į darbotvarkę įtraukto klausimo.

Komisijos pritarimą vieno ar daugiau jos narių pateiktam pasiūlymui gauti galima *raštu* (ir, atitinkamai, priimti Komisijos sprendimą). Tačiau tai įmanoma tik tuo atveju, kai pasiūlymui iš anksto pritaria teisės tarnyba ir kitos atitinkamos tarnybos, su kuriomis konkrečiu atveju konsultuojamasi Komisijos darbo tvarkos taisyklių nustatytais sąlygomis.

Naudojantis šia procedūra, projekto tekstas turi būti perduodamas raštu visiems Komisijos nariams, kartu informuojant, koks yra pranešimo apie projekto išlygas ar pakeitimus terminas. Sprendimų priėmimo raštu procedūros metu projekto svarstymą gali inicijuoti kiekvienas Komisijos narys (pateikdamas motyvuotą prašymą Pirmininkui). Jei pasibaigus nustatytam sprendimų priėmimo raštu terminui nė vienas Komisijos narys nepateikė arba nepalaikė prašymo atidėti svarstymą, laikoma, kad Komisija projektą priėmė.

Su sąlyga, kad yra visiškai laikomasi kolektyvinės atsakomybės principo, Komisija gali vieną ar daugiau narių įgalioti *jos vardu įgyvendinti valdymo ar administracines priemones* (atsižvelgiant į Komisijos nustatytus apribojimus ir sąlygas).

Pirmininkui sutikus, Komisija taip pat gali duoti nurodymų vienam ar keliems nariams patvirtinti bet kurio kitoms institucijoms teikiamo dokumento ar

³⁸ Plg.: „*Siekdamos skatinti tinkamą valdymą ir užtikrinti pilietinės visuomenės dalyvavimą, Sąjungos institucijos, įstaigos ir organai veikia kiek įmanoma gerbdami atvirumo principą“ ir „Kiekviena institucija, įstaiga ar organas savo Darbo tvarkos taisyklėse užtikrina savo veiklos skaidrumą ir išsamiau išdėsto konkrečias savo dokumentų prieinamumo nuostatas“.*

bet kurio pasiūlymo galutinį tekstą, dėl kurio esminių nuostatų pirmiau sutarta svarstymų metu. Šiuo būdu suteiktus įgaliojimus galima perduoti generaliniams direktoriams ir tarnybų vadovams, išskyrus atvejus, kai toks perdavimas yra aiškiai uždraustas sprendime dėl įgaliojimo.

Su sąlyga, kad yra visiškai laikomasi kolektyvinės atsakomybės principo, Komisija gali jos vardu veikiantiems generaliniams direktoriams ir tarnybų vadovams *deleguoti teisę patvirtinti valdymo ar administracines priemones*, atsižvelgiant į jos nustatytus apribojimus ir sąlygas.

Taryba

ESS 16 str. numatyta, kad Taryba (bendrai su Europos Parlamentu) vykdo teisėkūros ir biudžetines funkcijas. Ji taip pat vykdo politikos formavimo ir koordinavimo funkcijas laikydamasi Sutartyse nustatytų sąlygų.

Tarybą sudaro po vieną kiekvienos valstybės narės ministro lygio atstovą, kuris gali prisiimti įsipareigojimus savo valstybės narės vyriausybės vardu ir balsuoti jos vardu.

Darbo tvarkos taisyklės³⁹ Taryba, kaip ir Komisija, tvirtina savo nuožiūra. Atitinkama jos teisė įtvirtinta SESV 240 str. 3 d. Pažymėtina, kad šis dokumentas tvirtinamas paprasta balsų dauguma, t. y. jis nelaikomas platesnio konsensuso reikalaujančiu dalyku.

Kaip atsvara Komisijos posėdžių ir diskusijų uždarumo principui, iki Lisabonos sutarties įsigaliojimo Tarybai buvo formuluojami visiškai kiti veiklos standartai. Antai EBS 207 str. 3 d. buvo numatyta, kad siekiant užtikrinti savo dokumentų prieinamumo reikalavimą „*Taryba nustato kada ji turi būti laikoma veikiančia kaip teisės aktų leidimo institucija, kad tais atvejais būtų galima padaryti dokumentus labiau prieinamus ir kartu išlaikyti jos sprendimų priėmimo procesą veiksmingą*“ ir „*bet kuriuo atveju, kai Taryba veikia kaip teisės aktų leidėja, balsavimo rezultatai ir balsavimo motyvai, taip pat užprotokuluoti pareiškimai yra vieši*“.

Lisabonos sutartimi šių nuostatų buvo atsisakyta ir SESV jų nebeumato. Tiesa, ESS 16 str. 8 d. formuluoja siauresnio pobūdžio viešumo garantijas, susijusias su teisėkūros (t. y. tik su įstatymų galią turinčių aktų leidybos) proce-

³⁹ Tarybos darbo tvarkos taisyklės (redakcija nuo 2009 m. gruodžio 1 d.) (2009 m. gruodžio 11 d. Oficialusis leidinys L 325).

dūromis: „Taryba posėdžiauja viešai, kai sprendžia ir balsuoja dėl įstatymo galią turinčių aktų projektų. Todėl kiekvienas Tarybos susitikimas yra padalijamas į dvi dalis, kuriose atitinkamai svarstomi Sąjungos įstatymo galią turintys aktai ir klausimai, nesusiję su teisės aktų priėmimu“.

Remiantis Tarybos darbo tvarkos taisyklėmis, Tarybos posėdžių viešumas papildomai užtikrinamas juos viešai transliuojant garso ir vaizdo priemonėmis (visų pirma į stebėjimo salę, bet taip pat ir transliuojant visomis oficialiomis Europos Sąjungos institucijų kalbomis tiesioginio vaizdo perdavimo būdu). Yra netgi nustatyta, kad posėdžio įrašas Tarybos tinklalapyje laikomas ne trumpiau kaip mėnesį. Balsavimo rezultatai parodomi vaizdo priemonėmis. Viešai skelbiami ir balsavimo rezultatai bei Tarybos narių arba jų atstovų balsavimo paaiškinimai ir pareiškimai Taikinimo komitete, numatytame pagal įprastą teisėkūros procedūrą.

Kai Tarybai pateikiamas pasiūlymas dėl įstatymo galios neturinčio teisės akto⁴⁰ priėmimo, viešumas garantuojamas tik *pirmajam svarbių naujų* (t. y. toli gražu ne visų) pasiūlymų svarstymui. Kurie nauji pasiūlymai yra svarbūs, nustato pirmininkaujanti valstybė narė (Taryba arba Nuolatinis atstovų komitetas (COREPER) gali nuspręsti kitaip). Kiekvienu konkrečiu atveju pirmininkaujanti valstybė narė gali nuspręsti, kad ir tolesnis vieno iš nurodytų pasiūlymų svarstymas Taryboje turi būti viešas (išskyrus atvejus, kai Taryba ar Nuolatinis atstovų komitetas (COREPER) nusprendžia kitaip).

Teisės aktų leidybos procesuose Taryba veikia per keturias organizacines struktūras: a) 10 Tarybos sudėčių; b) Pirmininkavimo institutą; c) Nuolatinį atstovų komitetą (COREPER); d) Generalinį Sekretorių bei jo vadovaujamą Generalinį Sekretoriatą.

Atsižvelgiant į sprendžiamų klausimų specifiką, Taryba renkasi skirtingomis sudėtimis, grindžiamomis šalių narių deleguotų nacionalinių vyriausybių atstovų (ministrų) kompetencija ir įgaliojimais atstovauti savoms vyriausybėms priimant atitinkamus sprendimus. Tarybos darbo tvarkos taisyklių I Priede įvardyta 10

⁴⁰ Ne bet kurio teisės akto, o tik susijusio su valstybėse narėse ar valstybėms narėms teisiškai privalomomis taisyklėmis, išdėstytomis reglamentuose, direktyvose ar sprendimuose (išskyrus vidines priemones, administracinius arba biudžetinius aktus, su tarpinstituciniais arba tarptautiniais santykiais susijusius aktus arba neturinčius privalomosios galios aktus, pavyzdžiui, išvadas, rekomendacijas arba rezoliucijas).

atitinkamų sudėčių.⁴¹ Nepaisant to, Europos Sąjungos institucinės sandaros (ne darbo organizavimo) požiūriu išlieka viena Taryba, priimanti sprendimus nepriklausomai nuo sudėties. Šie sprendimai visada laikomi Tarybos sprendimais ir niekada nedaroma jokių nuorodų apie juos priėmusios Tarybos sudėtį.

Iki Lisabonos sutarties įsigaliojimo neretai buvo laikomasi pozicijos, kad Europos Vadovų Taryba tam tikra prasme tėra vienas Tarybos sudėties variantų. Juo labiau, kad ji neturėjo nei „nuosavų“ darbo tvarkos taisyklių, nei oficialaus atskiros institucijos statuso. Lisabonos sutartis padėtį pakeitė: pagal ESS 13 str. nuostatas Europos Vadovų Taryba laikoma viena Sąjungos institucijų, o 2009 m. gruodžio 1 d., atsižvelgdama į SESV 235 str. 3 d., ši institucija patvirtino ir savo darbo tvarkos taisykles. Prielaidų minėtam traktavimui nebeliko. Sykiu reikia paminėti ir tai, kad ESS 15 str. 1 d. įtvirtinta imperatyvi nuostata – *teisekūros funkcijų Europos Vadovų taryba nevykdo* (!).

Antroji organizacinė Tarybos veiklos struktūra – Pirmininkavimo institutas. Nuo 2010 m. jis yra pakitęs ir dabar organizuojant Tarybos darbą svarbi ne vien konkreti pirmininkaujanti valstybė narė, bet ir *iš anksto nustatyta trijų valstybių narių grupė*⁴² (vadinamasis *pirmininkaujantis trejetas*): įvairios sudėties Tarybai, išskyrus Užsienio reikalų tarybą, 18 mėnesių pirmininkauja iš anksto nustatytos trijų valstybių narių grupės, kurios sudaromos lygios rotacijos tarp valstybių narių pagrindu, atsižvelgiant į jų įvairovę ir geografinę pusiausvyrą Sąjungoje. Kiekvienos trijų valstybių narių grupės narės pirmininkavimas įvairios sudėties Tarybai (išskyrus Užsienio reikalų tarybą) trunka po šešis mėnesius, o šias pareigas paeiliui eina kiekviena valstybė narė. Kitos grupės narės padeda pirmininkaujančiai valstybei atlikti visas jo pareigas pagal bendrą programą (tačiau grupės narės tarpusavyje gali susitarti ir dėl kitos tvarkos).

Pirmininkaujantis trejetas kiekvienam 18 mėnesių laikotarpiui parengia Tarybos veiklos (tuo laikotarpiu) programos projektą. Šis projektas parengiamas

⁴¹ Tiesa, šis skaičius apibūdina šiandieninę padėtį. Žvelgdami atgal aiškiai pastebime sudėčių mažėjimo tendenciją: dar paskutiniajame XX a. dešimtmetyje Taryba dirbo 22 sudėtimis, 2000 m. Tarybos sudėčių skaičius buvo sumažintas iki 16, o nuo 2002 m. pereita prie 9 Tarybos sudėčių. 10 sudėčių atsirado po Lisabonos sutarties įsigaliojimo (iki tol buvusiai Bendrųjų reikalų ir išorinių santykių tarybai skilus į dvi savarankiškas – Bendrųjų reikalų ir Užsienio reikalų – sudėtis).

⁴² Žr. Europos Vadovų Tarybos 2009 m. gruodžio 1 d. sprendimą „Dėl pirmininkavimo Tarybai“ (2009 m. gruodžio 2 d. Oficialusis leidinys L 315) // prieiga per internetą: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:315:0050:0050:LT:PDF>.

kartu su Užsienio reikalų tarybos pirmininku (kiek projektas susijęs su minėtos sudėties Tarybos veikla per 18 mėnesių laikotarpį) ir glaudžiai bendradarbiaujant su Komisija bei Europos Vadovų Tarybos pirmininku. Ne vėliau kaip prieš vieną mėnesį iki atitinkamo laikotarpio pradžios, Tarybos veiklos programos projektas pateikiamas viename dokumente, kad jį patvirtintų Bendrųjų reikalų taryba.⁴³

Šešis mėnesius pirmininkausianti valstybė narė po konsultacijų nustato kiekvienos Tarybos sudėties posėdžių, numatytų per sekančių šešių mėnesių laikotarpį, darbotvarkių projektus, kuriuose atskleidžiamas numatomas teisės aktų leidybos darbas ir veiklos spendimai. Šie projektai parengiami remiantis Tarybos 18 mėnesių programa ir pasikonsultavus su Komisija, ne vėliau kaip prieš savaitę iki atitinkamo šešių mėnesių laikotarpio pradžios. Jie pateikiami viename visų sudėčių Tarybai skirtame dokumente.⁴⁴

Tiesa, posėdžių sąrašai nėra absoliučiai nepaslankūs: jei būtina, be iš anksto suplanuotų gali būti numatomi ir papildomi Tarybos posėdžiai; priešingai, jei per šešių mėnesių laikotarpį paaiškėja, kad nebėra pagrindo sušaukti kurio nors iš planuotų posėdžių, pirmininkaujanti valstybė narė jo tiesiog nebesušaukia.

Kiti *pirmininkaujančio trejeto* nariai (ypač ta valstybė narė, kuri rengiasi perimti pirmininkavimą) talkina pirmininkaujančiai valstybei narei remdamiesi 18 mėnesių programa arba kitais jų tarpusavio susitarimais. Pirmininkaujančios valstybės narės prašymu ir veikdamas pagal jos nurodymus, *pirmininkaujančio trejeto* narys prireikus ją pavaduoja, perima, kai būtina, tam tikras užduotis ir užtikrina Tarybos darbo tęstinumą.

Pirmininkaujančiai šaliai be kita ko tenka pareiga užtikrinti, kad procedūrinės taisyklės būtų taikomos deramai, o diskusijos vyktų dalykiškai. Jei prireikia, ji gali nustatyti svarstomų klausimų seką, apriboti diskusijų trukmę, prašyti pareikšti bendras pozicijas bei imtis kitų priemonių.⁴⁵ Galiausiai pirmininkaujanti valstybė atstovauja Tarybos pozicijai Europos Parlamente.

Iš valstybių narių vyriausybių nuolatinių atstovų⁴⁶ arba jų pavaduotojų sudarytas Nuolatinių atstovų komitetas (COREPER) – trečioji organizacinė Tarybos

⁴³ Žr. Tarybos darbo tvarkos taisyklių 2 str. 6 d.

⁴⁴ Žr. Tarybos darbo tvarkos taisyklių 2 str. 7 d.

⁴⁵ Detaliau žr. Tarybos darbo tvarkos taisyklių 20 str. suformuluotas bei kitas nuostatas.

⁴⁶ Valstybių narių vyriausybės atstovaujantys nuolatiniai atstovai yra ambasadoriai, vadovaujantis atitinkamų valstybių narių nuolatinėms atstovybėms Briuselyje.

veiklos struktūra.⁴⁷ Nuolatinųjų atstovų komitetui pirmininkauja, atsižvelgiant į darbotvarkės klausimus, Bendrųjų reikalų taryboje pirmininkaujančios valstybės narės nuolatinis atstovas arba jo pavaduotojas.⁴⁸

Bendriausia prasme Nuolatinųjų atstovų komitetas atsako už Tarybos darbo parengimą. Jis užtikrina Europos Sąjungos politinės strategijos ir konkrečių veiksmų nuoseklumą bei stebi kaip laikomasi pagrindinių principų ir taisyklių (teisėtumo, subsidiarumo, proporcingumo ir teisės aktų pagrindimo principų; Sąjungos institucijų bei organų galias įtvirtinančių taisyklių; su biudžetu susijusių taisyklių; su teisės aktų projektų rengimo procedūromis, skaidrumu ir kokybe susijusių taisyklių).

Komitete būtina iš anksto išnagrinėti visus Tarybos posėdžio darbotvarkėje numatytus klausimus. Jis turi stengtis savo lygiu pasiekti sutarimą, kuris būtų pateiktas tvirtinti Tarybai. Tik neatidėliotinos skubos atveju ir tik vieningai Taryba gali nutarti spręsti klausimą be šio išankstinio nagrinėjimo Komitete. Jei susitarimas pasiekiamas, atitinkamas klausimas įrašomas į darbotvarkės „A“ dalį, skirtą klausimams siūlomoms tvirtinti be diskusijos (siekiama užtikrinti, kad nesutarimai vienais ar kitais klausimais nesutrukdytų Taryboje patvirtinti suderintų sprendimų). Parengiamųjų užduočių ar tyrimų atlikimui COREPER gali steigti įvairius komitetus ir darbo grupes arba tai gali būti padaryta jo pritarimu.

Jei atitinkamas klausimas įtrauktas į jo darbotvarkę, Komitetas gali patvirtinti tam tikrus procedūrinius sprendimus, kaip antai: sprendimą dėl posėdžio vietos; sprendimą surengti viešus debatus; sprendimą konsultuotis su institucija ar organu; sprendimą naudoti rašytinę procedūrą; sprendimą paskelbti dokumento tekstą *Oficialiajame leidinyje*; sprendimą paviėšinti balsavimo rezultatus.

⁴⁷ Tiesą sakant, COREPER veikia dvejomis skirtingą kompetenciją turinčiomis sudėtimis. COREPER I, sudarytas iš nuolatinųjų atstovų pavaduotojų, sprendžia techninius klausimus, o COREPER II, sudarytas iš nuolatinųjų atstovų – ambasadorių, sprendžia politinius, komercinius, ekonominius ir institucinius klausimus. Reikia paminėti, kad COREPER veikia susijusi su visomis Tarybos darbo sritimis, išskyrus Žemės ūkio tarybą, kuriai talkina kita struktūra – Specialusis žemės ūkio komitetas. Tiesa, net ir ši sritis turi savų išimčių: kai Žemės ūkio tarybos sprendžiamos problemos susijusios su finansiniais klausimais arba techninėmis priemonėmis veterinarijos, fitosanitarijos ar maisto srityse, Tarybos darbo parengimu rūpinasi COREPER.

⁴⁸ Jei Taryba nenutaria kitaip, įvairiems Sutartyse numatytiems komitetams taip pat pirmininkauja tos valstybės narės delegatas. Tas pats galioja ir Nuolatinųjų atstovų komiteto ar jo pritarimu sudarytiems komitetams ir darbo grupėms (jei Komitetas nenusprendžia kitaip).

Generalinis Sekretoriatas gelbsti organizuojant, koordinuojant, stebint bei užtikrinant Tarybos darbo darną bei kasmetinės programos vykdymą. Už Sekretoriato veiklą atsako Generalinis Sekretorius.

Kaip jau buvo minėta aptariant Pirmininkavimo institutą, Tarybos darbe itin svarbus vaidmuo tenka darbotvarkės sudarymui. Išankstinę kiekvieno posėdžio darbotvarkę pirmininkaujančioji valstybė sudaro atsižvelgdama į Tarybos metinę programą. Kitiems Tarybos nariams ir Komisijai darbotvarkė turi būti išsiunčiama iš anksto.⁴⁹ Be to, į išankstinę darbotvarkę gali būti įtraukti tik tie punktai, dėl kurių Tarybos nariams ir Komisijai ne vėliau kaip iki tos darbotvarkės išsiuntimo datos buvo išsiųsti dokumentai.

Su teisės akto arba bendrosios pozicijos dėl teisės aktų leidybos pasiūlymo priėmimu susiję klausimai neįtraukiami į išankstinę darbotvarkę sprendimui priimti, kol nesibaigia aštuonių savaitių laikotarpis, numatytas Protokolo dėl nacionalinių parlamentų vaidmens Europos Sąjungoje 3 punkte. Tačiau Taryba gali vieningai nutarti nukrypti nuo reikalavimo laikytis aštuonių savaitių laikotarpio, jei klausimo įtraukimą lemia minėto Protokolo 3 punkte skubos atvejams numatyta išimtis.

Darbotvarkę Taryba patvirtina kiekvieno posėdžio pradžioje. Norint, kad į darbotvarkę būtų įtrauktas išankstinėje darbotvarkėje nenumatytas klausimas, reikalingas vieningas Tarybos sutikimas. Tokiu būdu įtraukti klausimai gali būti pateikiami balsavimui, jei buvo įvykdyti visi Sutartyse numatyti procedūriniai reikalavimai. Tiesa, „A“ dalyje esantis klausimas yra išbraukiamas iš darbotvarkės, jei pozicija dėl šio klausimo sukeltų tolesnę su juo susijusią diskusiją arba, jei to prašo Tarybos narys arba Komisija (nebent Taryba nuspręstų kitaip).

Tarybos balsavimui taikomos dvi procedūros: įprasta (posėdyje) ir rašytinė.

Įprasta procedūra taikoma kaip bendra taisyklė. Kad Taryba galėtų balsuoti, dalyvauti privalo dauguma Tarybos narių, pagal Sutartis turinčių teisę balsuoti. Atsižvelgiant į Tarybos darbo tvarkos taisyklėse esančias nuostatas dėl balsavimo teisių perdavimo, negalintis dalyvauti posėdyje Tarybos narys gali pasirūpinti, kad jam būtų atstovaujama. Tačiau balsuojant kiekvienas Tarybos narys gali atstovauti tik vienam kitam Tarybos nariui.⁵⁰

⁴⁹ Pagal Tarybos darbo tvarkos taisyklių 3 str. nuostatas tai turi būti padaryta ne vėliau kaip likus 14 dienų iki posėdžio pradžios.

⁵⁰ Žr.: SESV 239 str.

Tuo tarpu balsuodama raštu teisės aktus Taryba priima tik neatidėliotinos skubos klausimais, kai Taryba arba COREPER vieningai nusprendžia taikyti šią procedūrą. Esant ypatingoms aplinkybėms Tarybos pirmininkas taip pat gali pasiūlyti naudoti šią procedūrą; tokiu atveju gali būti balsuojama raštu, jei visi Tarybos nariai su šia procedūra sutinka. Balsuojant raštu dėl Komisijos Tarybai pateikto klausimo, rašytinės balsavimo procedūros taikymui reikalingas ir Komisijos sutikimas.

Po Lisabonos sutarties patvirtinimo koreguojant Tarybos darbo tvarkos taisyklės, nuo 2009 m. gruodžio 1 d. įvesta supaprastinta rašytinė, vadinamoji „nutylėjimo“, procedūra. Ji, pirmininkaujantios valstybės iniciatyva, taikoma Tarybos darbo tvarkos taisyklių 12 str. 2 d. numatytais atvejais.⁵¹ Atitinkamas tekstas laikomas priimtu pagal „nutylėjimo“ procedūrą, jei, pasibaigus Pirmininkaujantios valstybės narės (atsižvelgiant į klausimo skubumą) nustatytam laikotarpiui, nė vienas Tarybos narys nepareiškia prieštaravimo. Rašytinės procedūros baigimą konstatuoja Generalinis sekretoriatas.

Steigiamosiomis sutartimis numatyta, kad, priklausomai nuo nagrinėjamo dalyko, Taryba sprendimus priima paprasta balsų dauguma, kvalifikuota balsų dauguma arba vieningai.

ESS 16 str. 3 d. įtvirtinta bendroji taisyklė, kad, Sutartyse nenurodžius kitaip, *sprendimai Taryboje priimami kvalifikuota balsų dauguma*. Pažymėtina, kad iki Lisabonos sutarties įsigaliojimo buvo vadovaujama nuostata, jog Taryba sprendimus priima (paprasta) savo narių balsų dauguma, nebent nustatyta kitaip.⁵² Tokios bendrosios taisyklės formulavimas nebuvo logiškas, mat praktiškai dauguma Europos Bendrijos kompetencijai priskiriamų sprendimų Tarybos buvo priimami kvalifikuota balsų dauguma.

⁵¹ Viso numatyti 4 atitinkami atvejai: a) priimant atsakymo į Europos Parlamento nario raštu pateikto klausimo, ar atitinkamu atveju, žodžiu pateikto klausimo Tarybai, tekstą, po to, kai atsakymo projektą išnagrinėjo COREPER; b) paskiriant Ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto narius ir Regionų komiteto narius bei jų pakaitinius narius, po to, kai sprendimo projektą išnagrinėjo COREPER; c) priimant sprendimą konsultuotis su kitomis institucijomis, įstaigomis ar organais kai tokių konsultacijų reikalavimas nustatytas Sutartyse; d) įgyvendinant bendrąją užsienio ir saugumo politiką, pasitelkus COREU tinklą („COREU nutylėjimo procedūra“).

⁵² Žr. EBS 205 str. 1 d.

Lisabonos sutartimi modifikuotos ir kvalifikuotos balsų daugumos skaičiavimo taisyklės:⁵³ iki Lisabonos sutarties kiekvienos valstybės narės balsų „svoris“ priklausė nuo EBS 205 str. 2 d. įtvirtintoje balsų paskirstymo lentelėje priskirtų verčių, o ESS 16 str. 4 d. įtvirtina tik nuorodą į už/prieš atitinkamą sprendimą pasisakančių Tarybos narių (o ne jų turimų balsų) dalį – 55 proc. Tarybos narių (bet ne mažiau nei 15). Kaip didžiųjų šalių narių (ir jų gyventojų) interesus atspindintis papildomas kriterijus išliko už/prieš atitinkamą sprendimą pasisakančių Tarybos narių atstovaujamo Europos Sąjungos gyventojų dalis. Tiesa, atstovaujamos gyventojų dalies, sykiu ir daugiau gyventojų turinčioms valstybėms atstovaujančių Tarybos narių, įtaka priimant Sąjungos teisės aktus šiek tiek padidėjo (nuo buvusių 62 proc. kvotą padidinus iki 65 proc. Europos Sąjungos gyventojų atstovavimo). Vis dėlto pokyčiai nėra vienareikšmiški, mat mažosios valstybės narės tuo pat metu įgijo galimybę lengviau blokuoti vien didžiosioms valstybėms narėms naudingus sprendimus. Įdomu tai, kad sprendimą blokuojančią mažumą turi sudaryti ne mažiau kaip keturi Tarybos nariai.⁵⁴ Jei ji nesudaroma, laikoma, kad yra kvalifikuota balsų dauguma.

Pažymėtina, kad konkreti SESV įtvirtintos kvalifikuotos balsų daugumos taisyklės išraiška modifikuojama priklausomai nuo to, ar atitinkamas aktas priimamas Komisijos arba Sąjungos vyriausiojo įgaliojimo užsienio reikalams ir saugumo politikai pasiūlymu; jei taip – akto priėmimui pakanka, kad „už“ balsuotų bent 55 proc. Tarybos narių, jei ne – „už“ turi balsuoti bent 72 proc.

⁵³ Reikia atkreipti dėmesį į tai, kad šioje pastraipoje minimos balsų skaičiavimo taisyklės įsigalios tik nuo 2014 m. lapkričio 1 d. (su papildomu pereinamuoju laikotarpiu iki 2017 m. kovo 31 d., kada kiekvienas Tarybos narys turės teisę ad hoc pareikalauti balsuoti pagal pereinamajam laikotarpiui skirtas taisykles). Remiantis kartu su Lisabonos sutartimi patvirtinto Protokolo dėl pereinamojo laikotarpio nuostatų 3 str. 3 d., iki 2014 m. spalio 31 d. kvalifikuota dauguma apskaičiuojama pagal tam tikrų šalių atstovams Taryboje priskirtą konkretų balsų skaičių. Šioje lentelėje Lietuvai priskirti 7 balsai, o kvalifikuotą daugumą sudaro 255 balsai (kai pasiūlymą teikia ne Komisija, kvalifikuotai balsų daugumai keliamas dar ir papildomas mažosioms valstybėms naudingas reikalavimas – balsuoti turi ne mažiau kaip 2/3 visų Tarybos narių).

⁵⁴ SESV 238 str. 3 d. numatyta išimtis, skirta atvejams kai balsavime dalyvauja ne visi Tarybos nariai. Esant tokiai situacijai sprendimą blokuojančią mažumą turi sudaryti bent minimalus Tarybos narių, atstovaujančių daugiau kaip 35 proc. dalyvaujančių valstybių narių gyventojų, skaičius *pridėjus vieną narį*, o jos nesudarius, laikoma, kad pasiekta kvalifikuota balsų dauguma.

Tarybos narių (abiem atvejais būtina ir tai, kad „už“ balsavusių Tarybos narių atstovaujami juos delegavusių valstybių gyventojai sudarytų bent 65 proc. dėl sprendimo balsuoti galėjusių⁵⁵ Tarybos narių atstovaujamo valstybių gyventojų). Reikia pažymėti, kad šios taisyklės veiks dvejopai: viena vertus, jos didins Komisijos bei Sąjungos vyriausiojo įgaliotinio užsienio reikalams ir saugumo politikai svorį teisės aktų leidyboje ir, kita vertus, didins didžiųjų valstybių svorį.⁵⁶

Kaip jau minėta, po Lisabonos sutartimi padarytų pakeitimų išlieka ir paprasta Tarybos narių balsų dauguma priimamų sprendimų procedūra. Tiesa, reikia pripažinti, kad jos reikšmė nėra didelė: sutartyse galima aptikti vos kelis atvejus, kai paprastoji Tarybos balsų dauguma laikoma pakankama sprendimų priėmimui. Antai pagal SESV 242 str. Taryba, sprendžiamą paprastą balsų daugumą, pasikonsultavusi su Komisija patvirtina Sutartyse nustatytų komitetų veiklos nuostatus, o pagal SESV 240 str. 2 ir 3 d. Taryba sprendžia paprastą balsų daugumą dėl Generalinio Sekretoriato organizavimo, dėl procedūrinių klausimų ir patvirtindama savo Darbo tvarkos taisykles. Paprasta balsų dauguma priimami ir SESV 150 str. 1 pastraipoje, 160 str. 1 pastraipoje, taip pat SEVS 337 str. numatyti Tarybos sprendimai.

Beje, tais atvejais, kai Taryba sprendžia paprastą balsų daugumą, pagal SESV 238 str. 1 d. būtina ją sudarančių narių balsų dauguma.

Pakankamai dažnai naudojama ir vieningo Tarybos sprendimo procedūra. Šiuo metu yra per 40 į ją nukreipiančių SESV nuostatų.⁵⁷ Reikia pažymėti, kad ši procedūra didele dalimi paveldėta iš Lisabonos sutartimi modifikuotos „trijų ramsčių“ sistemos (vieningumas priimant sprendimus buvo iš esmės bendra taisyklė antrajame ir trečiajame ramsčiuose, netaikoma tik nustatant priemones, skirtas valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų derinimo neliečiančių sprendi-

⁵⁵ Tam tikrais atvejais, sprendžiant su tvirtesniu bendradarbiavimu susijusius klausimus, Tarybą sudaro ne visos Europos Sąjungai priklausančios šalys narės, o tik tos, kurios dalyvauja tokia bendradarbiavime. Atitinkamai tik jų gyventojai skaičiuojami nustatant būtinus 65 proc.

⁵⁶ Remiantis SESV 238 str. 2 d., šios nuostatos taip pat įsigalios tik nuo 2014 m. lapkričio 1 d.

⁵⁷ Atitinkamas nuostatas įtvirtina SESV 19 str. 1 d., 21 str. 3 d., 22 str. 1 d., 22 str. 2 d., 25 str. 2 d., 64 str. 3 d., 65 str. 4 d., 77 str. 3 d., 81 str. 3 d., 82 str. 2 d. d. punktas, 83 str. 1 d. 3 pastraipa, 86 str. 1 d., 89 str., 92 str., 108 str. 2 d. 3 pastraipa, 113 str., 115 str., 126 str. 14 d. 2 pastraipa, 140 str. 3 d., 153 str. 2 d., 192 str. 2 d., 194 str. 3 d., 203 str., 207 str. 4 d. 2 ir 3 pastraipos, 218 str. 8 d. 2 punktas, 219 str. 1 d., 223 str. 1 ir 2 d., 252 str. 1 pastraipa, 262 str., 293 str. 1 d., 308 str. 3 pastraipa, 311 str. 2 pastraipa, 312 str. 2 d., 329 str. 2 d. 2 pastraipa, 331 str. 2 d. 3 pastraipa, 332 str., 333 str. 1 ir 2 d., 342 str., 346 str. 2 d., 352 str. 1 d.

mų įgyvendinimui Sąjungos lygmeniu; tačiau ir pirmajame ramstyje būta pagal aptariamą procedūrą spręstų klausimų). Taigi, nors ramsčių nominaliai nebeliko, maksimalaus konsensuso reikalaujančios procedūros didžiąja dalimi pavaldėtos.

Kalbant apie vieningo sprendimo procedūrą, labai svarbu tai, kad dalyvaujančių Tarybos narių arba jų atstovų susilaikymas balsuojant neužkerta kelio Tarybai priimti aktus, kurie turi būti priimti vieningai.

Baigiant trumpą Taryboje priimamų sprendimų procedūrų apžvalgą verta paminėti, kad Europos Parlamento ir Tarybos pagal įprastą teisėkūros procedūrą priimtų teisės aktų tekstus bei Tarybos priimtų teisės aktų tekstus pasirašo jų priėmimo metu pareigas ėjęs Pirmininkas ir Generalinis sekretorius. Savo teisę pasirašyti Generalinis sekretorius gali pavesti Generalinio sekretoriato generaliniams direktoriams.

Europos Parlamentas

Europos Bendrijų veiklos pradžioje Europos Parlamentas (tuo metu jis buvo vadinamas Asamblėja)⁵⁸ teisėkūros procese dalyvavo tik kaip patarimoji institucija.⁵⁹ Pagal šį mechanizmą Komisija buvo teisės aktų projektų iniciatorė, o Taryba juos priimdavo. Tokias šios institucijos galias atitiko ir jos formavimo tvarka: Asamblėjos nariais tapdavo nacionalinių parlamentų specialiai deleguoti jų nariai.⁶⁰ *Inter alia* tai reiškė, kad delegatai neišvengiamai turėdavo dvigubą mandatą ir, kadangi nacionalinio parlamento nario mandatas buvo pirminis, kad jie atstovavo ne visiems Bendrijų piliečiams, o tik savo šalių piliečiams ir

⁵⁸ Tikslumo dėlei derėtų pažymėti, kad pagal 1951 m. Europos anglių ir plieno bendrijos steigimo (Paryžiaus) sutarties 7 str. oficialus šios institucijos pavadinimas buvo *Bendroji Asamblėja* (angl. „Common Assembly“), o 1957 m. Romos sutartimis įsteigus Europos ekonominę bendriją ir Europos atominės energijos bendriją, oficialus institucijos pavadinimas buvo pakeistas ir ją imta vadinti *Europos Parlamentine Asamblėja* (angl. „European Parliamentary Assembly“) (žr.: Assemblée, Résolution relative à la dénomination de l'Assemblée (20 mars 1958), Journal officiel des Communautés européennes (JOCE). 24.04.1958, p. 6 // prieiga per internetą: http://www.ena.lu/assembly_resolution_the_assembly_20_march_1958-2-2969).

⁵⁹ Tiesa, pagal 1951 m. Europos anglių ir plieno bendrijos steigimo (Paryžiaus) sutartį net ir ši funkcija nebuvo suteikta (pagal minėtos Sutarties 20 str. Asamblėjai patikėta tik priežiūros funkcija), ji sumatyta tik 1957 m. Romos sutartimis įsteigus Europos ekonominę bendriją ir Europos atominės energijos bendriją.

⁶⁰ Pagal 1951 m. Paryžiaus sutartį *Bendrają Asamblėją* sudarė 78 nariai, o pagal Romos sutartis *Europos Parlamentinę Asamblėją* – 142 nariai.

lojalumo bei interesų gynimo požiūriu jų prioritetu buvo ne bendra, o nacionalinių valstybių nauda.

Vėliau padėtis kito ir nuo 1979 m. Asamblėjos narius⁶¹ pradėta rinkti tiesioginiuose rinkimuose. Reikia pasakyti, kad šie pokyčiai nebuvo savitiksliai. Tiesioginiuose rinkimuose įgaliojimus gavusios institucijos įtraukimas į sprendimų priėmimo procesą buvo suvokiamas kaip priemonė veiksmingiau demokratizuoti Bendrijas (jų institucinį mechanizmą), o Parlamentui gavus tiesioginius piliečių įgaliojimus, atsirado prielaidos iš patariamąsios institucijos tapti lygiaverčiu teisėkūros proceso dalyviu.

Šiuo metu iš 736 narių sudarytas⁶² Europos Parlamentas turi galią siūlyti teisės aktų pakeitimus ar netgi šiuos aktus tvirtinti. Vis dėlto daugeliu atvejų faktinė sprendimų priėmimo galia padalyta tarp Tarybos ir Parlamento.

Nuo Mastrichto sutarties įsigaliojimo Europos Parlamentas įgijo ribotą teisėkūros iniciatyvos teisę, kuri reiškiasi per SESV 225 str. numatytą galimybę prašyti Komisijos pateikti pasiūlymą⁶³ dėl naujo teisės akto priėmimo ar dėl jau egzistuojančio teisės akto pakeitimo. Tai Parlamentas daro atsakingo komiteto iniciatyva pateikto pranešimo pagrindu priimdamas rezoliuciją. Rezoliucija priimama visų Parlamento narių balsų dauguma. Parlamento rezoliucijoje nurodomas atitinkamas teisinis pagrindas, kartu pateikiamos išsamios rekomendacijos dėl prašomo pasiūlymo turinio. Numanomame pasiūlyme turi būti paisoma pagrindinių žmogaus teisių ir subsidiarumo principų. Jeigu pasiūlymas sukelia finansinių padarinių, Parlamentas nurodo, kokiomis priemonėmis gauti pakankamą lėšų kiekį.

Tiesa, minėta iniciatyva nėra „pilna“, mat Parlamentui nesuteikiama jokių garantijų, kad konkretaus teisės akto projektas bus parengtas ir, juo labiau, pateiktas svarstymui bei priėmimui. Kita vertus, nėra pagrindo neigti ne tik tą aplinkybę, jog tai yra bent jau formalus būdas paviešinti oficialią Parlamento poziciją, bet ir pačios procedūros veiksmingumą. Juo labiau, kad priimdamas teisėkūros rezoliuciją Parlamentas gali nustatyti pasiūlymo teikimo terminą, o

⁶¹ Pirmųjų tiesioginių rinkimų metu 1979 m. buvo renkama 410 narių.

⁶² Lietuvoje renkama 12 Europos Parlamento narių.

⁶³ Plg.: „Europos Parlamentas, sprenddamas jį sudarančių narių balsų dauguma, gali paprašyti, kad Komisija pateiktų bet kokią atitinkamą pasiūlymą klausimais, kuriais, jo nuomone, šiai Sutartims įgyvendinti reikalingas Sąjungos teisės aktas“.

atsakingas komitetas prižiūri kaip rengiamas kiekvienas pagal specialų Parlamento prašymą pateiktas pasiūlymas dėl teisės akto.

Pagal EP darbo tvarkos taisyklių⁶⁴ 25 str. 2 d., sprendimus dėl Parlamento darbo organizavimo ir dėl reikalų, susijusių su teisės aktų leidybos programos rengimu, priima Pirmininkų sueiga.⁶⁵ Būtent ši atskiroms politinėms grupėms atstovaujanti kolektyvinė institucija yra pagrindinis Parlamento veiklą planuojantis ir nukreipiantis subjektas. Tiesa, kaip ir nacionaliniuose parlamentuose, atitinkamos teisės nesuteikia galios priimti galutinius sprendimus. Antai preliminarūs plenarinių posėdžių darbotvarkės plenariniame posėdyje turi patvirtinti pats Parlamentas, o pildomos jos gali būti komiteto, politinės grupės (frakcijos) arba ne mažiau kaip keturiasdešimties europarlamentarų siūlymu. Be to, netgi atskiri darbotvarkės punktai toli gražu nebūtinai atsisiranda Pirmininkų sueigos narių iniciatyva, nes pats darbotvarkės projektas rengiamas remiantis Komitetų pirmininkų sueigos rekomendacijomis bei atsižvelgiant į suderintą metinę teisės aktų leidybos programą.

Svarstant Parlamentui pateiktą konkretų pasiūlymą dėl teisės akto, dėmesys ypač kreipiamas į tai, ar laikomasi pagrindinių žmogaus teisių ir žiūrima, kad teisės aktas neprieštarautų Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijai, subsidiarumo ir proporcingumo bei teisinės valstybės principams. Be to, jei siūlomas teisės aktas sukelia finansinių padarinių, Parlamentas patikrina, ar numatyta pakankamai lėšų.

Principinis Europos Parlamento veikimo būdas grindžiamas jo politinę sudėtį atspindinčių komitetų darbu. Visus Komisijos pasiūlymus, Tarybos iniciatyvas konsultuotis, Komisijos prašymus pateikti nuomonę ar kitus teisės aktų leidybos dokumentus Pirmininkas perduoda nagrinėti atsakingam komitetui. Pažymėtina, kad tais atvejais, kai pasiūlymas yra įrašytas į metinę teisės aktų leidybos programą, atsakingas komitetas gali netgi nuspręsti paskirti pranešėją, kuris jo vardu stebėtų parengiamąjį pasiūlymo realizavimo etapą (vykstantį kitose institucijose).

Būtent atsakingi komitetai pirmiausia patikrina visų Komisijos pasiūlymų ar kitų teisės aktų leidybos dokumentų teisinį pagrindą. Jei suabejojama teisinio

⁶⁴ Europos Parlamento darbo tvarkos taisyklės (konsoliduota redakcija nuo 2010 m. liepos) // prieiga per internetą: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=LT&reference=TOC>.

⁶⁵ Pirmininkų sueiga sudaroma iš Parlamento pirmininko ir frakcijų pirmininkų.

pagrindo pagrįstumu ir tinkamumu (tai *inter alia* susiję ir su ESS 5 str. numatyty kriterijų patikrinimu), atsakingas komitetas prašo už teisinius reikalus atsakingo komiteto nuomonės (beje, už teisinius reikalus atsakingas komitetas Komisijos pateiktų pasiūlymų teisinį pagrindą gali imtis tikrinti ir savo iniciatyva; tuomet jis privalo deramai informuoti atsakingą komitetą). Jei už teisinius reikalus atsakingas komitetas nusprendžia užginčyti teisinio pagrindo pagrįstumą arba tinkamumą, jis pateikia savo išvadas Parlamentui. Dėl tokių išvadų Parlamentas balsuoja prieš balsavimą dėl pasiūlymo turinio.

Atsakingas komitetas tikrina ir tai, ar Komisijos pasiūlymas arba kitas teisės aktų leidybos dokumentas finansiniu požiūriu suderinamas su finansine perspektyva. Kai atsakingas komitetas keičia nagrinėjamam teisės aktui numatytas lėšas,⁶⁶ jis prašo už biudžeto klausimus atsakingo komiteto nuomonės (analogiškai minėtai teisinio pagrindo pagrįstumo ir tinkamumo vertinimo situacijai, už biudžeto klausimus atsakingas komitetas, deramai informuodamas atsakingą komitetą, gali imtis nagrinėti Komisijos pateiktų pasiūlymų finansinį suderinamumą ir savo iniciatyva). Jei už biudžeto klausimus atsakingas komitetas nusprendžia užginčyti šio pasiūlymo finansinį suderinamą, jis pateikia savo išvadas Parlamento balsavimui. Pažymėtina, kad finansiškai nesuderinamu paskelbtą teisės aktą Parlamentas priimti gali, bet tik jei yra atitinkami biudžeto valdymo institucijų sprendimai.

Kai komitetas, kuriam pirmiausia buvo perduotas klausimas, pageidauja sužinoti kito komiteto nuomonę tuo klausimu arba kai kitas komitetas pageidauja išsakyti savo nuomonę dėl komiteto, kuriam buvo perduotas klausimas, pranešimo, jie gali paprašyti Parlamento Pirmininko, kad būtų paskirtas atsakingas komitetas ir nuomonę teikiantis komitetas. Tačiau nuomonėje gali būti aptariami tik ją teikiančio komiteto kompetencijai priklausantys klausimai.

Komitetų vaidmuo ryškėja ir vertinant kai kuriuos kitus procedūrinius Europos Parlamento darbo aspektus. Antai visi atitinkamame komitete priimti pasiūlymai dėl teisės aktų (teisėkūros pasiūlymai pirmajam svarstymui), jei prieš juos balsavo mažiau negu viena dešimtoji komiteto narių, įrašomi į Parlamento darbotvarkės projektą balsavimui be pakeitimų. Dėl tokio klausimo balsuojama tik vieną kartą, nebent prieš parengiant galutinį darbotvarkės projektą frakcija

⁶⁶ Žr. Europos Parlamento darbo tvarkos taisyklių 38 str.

arba Parlamento nariai, kartu sudarantys vieną dešimtąją visų Parlamento narių, raštu prašytų leisti pateikti pakeitimus šiam klausimui. Tokiu atveju Pirmininkas nustato pakeitimų pateikimo terminą. Dėl klausimų, įrašytų į galutinį darbotvarkės projektą balsavimui be pakeitimų, nediskutuoama, nebent jei tvirtindamas darbotvarkę mėnesinės sesijos pradžioje Parlamentą nuspręstų kitaip. Tą jis gali daryti remdamasis Pirmininkų sueigos pasiūlymu, taip pat frakcijos arba mažiausiai keturiasdešimties Parlamento narių prašymu.

Komitetas skiria pranešėją, kurio ataskaitoje pateikiami (žinoma, esant reikalui) siūlyti numatomi pakeitimai, teisėkūros rezoliucijos projektas, taip pat aiškinamasis raštas. Beje, ši tvarka taikoma ir Parlamento iniciatyva teikiamoms ataskaitoms, o tokias ataskaitas siunčiant Komisijai, kad ji pateiktų įstatymų leidybos pasiūlymą (netiesioginės iniciatyvos atveju), joms pirmiausia turi pritarti Pirmininkų sueiga (atsisakant pritarti turi būti nurodomos priežastys).

Už aiškinamąją dalį atsakingas pranešėjas, dėl jos nebalsuojama. Vis dėlto aiškinamoji dalis turi atitikti priimto pasiūlymo dėl rezoliucijos tekstą ir komiteto pasiūlytus pakeitimus. Priešingu atveju komiteto pirmininkas gali ją panaikinti (tokios pirmininkų galios gali kelti tam tikrų abejonių – atrodo, būtų priimtinau jei atitinkamus sprendimus tvirtintų komitetai; tačiau savo galiomis piktnaudžiaujantis pirmininkas rimtai rizikuotų netekti posto).

Komitetuose vykstančių procedūrų svarbą iliustruoja ir tai, kad balsavimo Komitete rezultatai turi būti nurodomi ataskaitoje. Jei Komiteto nuomonė nagrinėjamu klausimu nebuvo vieninga, į ataskaitą būtina įtraukti ir mažumos išreikštą vienokią ar kitokią nuomonę.

Teisę teikti plenariniame posėdyje svarstomus pakeitimus turi atsakingas komitetas, frakcija arba ne mažiau kaip keturiasdešimt Parlamento narių. Pakeitimų pateikimo terminą nustato ir dėl jų priimtimumo sprendžia Pirmininkas, jie turi būti teikiami raštu.

Pakeitimas laikomas nepriimtinu keliais atvejais: jeigu jis nėra tiesiogiai susijęs su tekstu, kurį juo norima pakeisti; jeigu juo siekiama išbraukti visą tekstą arba visą tekstą pakeisti kitu; jeigu juo siekiama pakeisti daugiau negu vieną teksto, su kuriuo jis yra susijęs, straipsnį ar straipsnio dalį (nebent tai taikoma kompromisiniams pakeitimams ar pakeitimams kuriais siekiama pakeisti tą patį ar tuos pačius posakius visame tekste); jei paaiškėja, kad teksto, kurį pakeitimu norima pakeisti, naujoje redakcijoje nereikia pakeitimų bent viena iš oficialių kalbų (šiuo atveju Pirmininkas su suinteresuotais asmenimis ieško tinkamo kalbinio sprendimo).

Pagal EP darbo tvarkos taisyklės balsavimo teisė yra asmeninė, o Parlamento nariai balsuoja individualiai ir asmeniškai. Tai reiškia, kad jos deleguoti negalima (nors, pavyzdžiui, Taryboje ir ne vienos Sąjungos valstybės narės nacionaliniuose parlamentuose ši praktika yra taikoma).

Paprastai Parlamentas balsuoja rankos pakėlimu (techniniu požiūriu šis balsavimas gali būti pakeistas elektroniniu balsavimu arba balsavimu sėdint ir atsistojant). Tačiau tam tikromis aplinkybėmis galima naudoti vardinį balsavimą ir slaptą balsavimą.

Vardinis balsavimas visuomet rengiamas dėl rezoliucijos, kuria sprendžiama ar suteikti įgaliojimus Europos Komisijai, taip pat apsisprendžiant dėl siūlymo pareikšti nepasitikėjimą Europos Komisija. Vardinis balsavimas rengiamas ir tais atvejais, kai balsavimo išvakarėse (nebent Pirmininkas nustatė kitą terminą) jo raštu paprašė frakcija arba ne mažiau nei keturiasdešimt Parlamento narių. Balsuojama abėcėlės tvarka pradedant burtų keliu nustatyta Parlamento nario pavarde. Pirmininkas balsuoja paskutinis. Sprendžiant, ar pasiūlymas turi būti priimtas ar atmestas, skaičiuojami tik balsai „už“ ir „prieš“ (susilaikiusiųjų balsai neskaičiuojami).

Pagal bendrą taisyklę slaptai balsuojama skyrimo į pareigas atveju (su kai kuriomis išimtimis, pavyzdžiui, jei renkant komitetų pirmininkus ir pavaduotojus kandidatų skaičius atitinka numatytų vietų skaičių, rinkimai gali vykti pritariant balsu). Slaptai balsuojama ir kai to reikalauja ne mažiau kaip penktadalį visų Parlamento narių. Prašymas turi būti pateiktas prieš prasidedant balsavimui. Pažymėtina, kad jei prieš prasidedant balsavimui ne mažiau kaip penktadalio visų Parlamento narių pateikiamas prašymas balsuoti slaptai, Parlamentas privalo balsuoti slaptai, t. y. jokia dauguma negali šio reikalavimo įveikti. Prašymas balsuoti slaptai turi pirmenybę ir prašymo balsuoti vardiniu būdu atžvilgiu.

Pagal bendrą taisyklę EP plenarinio posėdžio kvorumas yra tuomet, kai posėdžių salėje dalyvauja 1/3 parlamentarų. Tačiau realiai kvorumo klausimas iškyla tik tam tikrais atvejais, mat Parlamentas svarsto, sprendžia dėl darbotvarkės ir tvirtina posėdžio protokolą, nepriklausomai nuo to kiek Parlamento narių dalyvauja posėdyje. Be to, balsavimas laikomas teisėtu neatsižvelgiant į balsuojančiųjų skaičių (nebent prieš balsuojant Pirmininkas, išankstiniu ne mažiau kaip keturiasdešimties Parlamento narių prašymu, konstatuoja, kad kvorumo nėra). Net ir ši liberali taisyklė papildoma nuostata prieš obstrukciją, kai dirbtinai griaunamas kvorumas: paprašę konstatuoti kvorumą Parlamento nariai įskaitomi į posėdžių salėje esančių Parlamento narių skaičių, net jei jų nebėra posėdžių salėje.

Pačių sprendimų priėmimui taikomi nevienodi reikalavimai. Antai tarptautiniai susitarimai tvirtinami balsavusiųjų parlamentarų balsų dauguma; bendroji teisėkūrai taikoma taisyklė (taip pat ir sprendžiant dėl Europos Parlamento darbo tvarkos taisyklių) – sprendimai priimami dauguma visų Parlamento narių balsų.

Siekdamas patobulinti arba patikslinti procedūras, Parlamentas su kitomis institucijomis gali sudaryti tarpinstitucinius susitarimus. Tokie susitarimai gali būti sudaromi įvairiomis formomis: bendrų deklaracijų, pasikeitimų laiškais, elgesio kodeksų ir pan.⁶⁷ Pirmininkas juos pasirašo tik po to, kai juos išnagrinėja už konstitucinius reikalus atsakingas komitetas ir kai jiems pritaria Europos Parlamentas. Parlamentas taria gana svarų žodį tvirtesnio bendradarbiavimo srityje ir pasirašant stojimo sutartis bei tarptautinius susitarimus.

Kalbant platesniame kontekste (t. y. turint mintyje ne vien teisės aktų leidybos procese priimamus sprendimus) verta paminėti, jog Parlamentas turi būti informuojamas ir gali Tarybai teikti rekomendacijas įvairiais klausimais. Parlamentas renka Komisijos pirmininką bei kolektyviai tvirtina kitus Komisijos narius (t. y. Komisiją *in corpore*). Vėliau, nustatyta tvarka inicijavus atitinkamą klausimą, Parlamentas gali balsuoti dėl (ne)pasitikėjimo Komisija. Parlamentas, kandidatams prisistačius atitinkamuose komitetuose, teikia savo nuomonę skiriant Audito Rūmų narius bei Europos Centrinio Banko valdybos narius, atlieka kitas funkcijas.

Apibūdinant su sprendimų priėmimu susijusias taisykles, būtina paminėti ir tai, jog komitetų ir plenarinių posėdžiai yra vieši, o plenarinių posėdžių debatų ataskaitos skelbiamos *Oficialiajame leidinyje*. Tai sudaro sąlygas užtikrinti ne tik Parlamente vykstančių procedūrų skaidrumą, bet ir visuomenės teisę gauti informaciją.

Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas

Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas (EESRK) yra patariamąsias funkcijas atliekanti institucija, įkurta 1957 m. Romos sutartimi. Remiantis SESV 303 str., Komiteto darbo tvarką reglamentuoja jo paties tvirtinamos Darbo tvarkos taisyklės.⁶⁸

⁶⁷ Žr., pavyzdžiui, Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos tarpinstitucinį susitarimą „Dėl geresnės teisėkūros“: Interinstitutional agreement between the European Parliament, the Council and the Commission On better law-making (Official Journal C 321 of 31 december 2003).

⁶⁸ EESRK darbo tvarkos taisyklių kodifikuota redakcija (galioja nuo 2006 m. spalio 24 d.) (2007 m. balandžio 3 d. Oficialusis leidinys L 93).

Kaip pagrindinis Europos Sąjungos forumas organizuotos pilietinės visuomenės atstovavimui, informavimui bei jos pozicijos reiškimui, Komitetas pataria Komisijai, Tarybai ir Europos Parlamentui⁶⁹ informuodamas juos apie savo nuomonę konkrečiu klausimu.⁷⁰ Kai jam tai atrodo tinkama, Komitetas nuomonę gali reikšti ir savo iniciatyva, o Komisijos, Parlamento ar netgi pirminkaujančios valstybės prašymu jis gali teikti siūlymus, kurie gali sąlygoti oficialaus Komisijos pasiūlymo (teisėkūros iniciatyvos) atsiradimą.

Turėdamas patariamąsios institucijos statusą, EESRK sudaro sąlygas savo nariams,⁷¹ taigi ir jų atstovaujamosioms organizacijoms, dalyvauti priimant Bendrijos sprendimus. Jokie privalomi nurodymai (imperatyvieji mandatai) EESRK narių varžyti negali. Siekiant Sąjungos bendrojo intereso, eidami šias pareigas jie yra visiškai nepriklausomi. Komiteto nariai kartais reiškia visiškai priešingas nuomones ir neretai prasideda narių diskusijos, kuriose dalyvauja ne tik tradiciniai socialiniai partneriai, t. y. darbdaviai (I grupė) ir darbuotojai (II grupė), bet ir – tuo EESRK reikšmingai skiriasi nuo panašių institucijų⁷² – kitų pilietinei visuomenei atstovaujančių organizacijų atstovai, pirmiausia socialinėje ekonominėje, pilietinėje, profesinėje bei kultūros srityse (III grupė). Viliamasi, kad dėl vykstančio dialogo ir pastangų suartinti požiūrius didėja Bendrijos politinių sprendimų kokybė ir legitimumas, o kadangi Komitetas yra ne tik diskusijų, bet ir parengiamojo darbo vieta, jis padeda sustiprinti Sąjungos institucijų priimamų sprendimų demokratinį mandatą.

⁶⁹ Europos Parlamentas kaip nuomonių adresatas atsirado tik įsigaliojus Amsterdamo sutarčiai.

⁷⁰ Šiek tiek platesniu požiūriu galima išskirti dvi esmines su Europos Sąjungos teisėkūra susijusias Ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto funkcijas: pirmą, patarti Komisijai, Tarybai ir Parlamentui ir, antra, skatinti pilietinę visuomenę labiau įsitraukti į Europos Sąjungos politikos formavimą (žinoma, aptariamam požiūriui tai aktualu tiek, kiek susiję su formalizuota politikos formavimo išraiška – teisės aktų kūrimu).

⁷¹ Komitetą šiuo metu sudaro 344 nariai (SESV 301 str. numato, kad bendras Komiteto narių skaičius turi neviršyti 350, o konkrečią Komiteto sudėtį, remdamasi Komisijos pasiūlymu, vieningu sprendimu nustato Taryba). Nuo Lietuvos skiriami 9 nariai, kurių kandidatūros parenkamos Lietuvos Respublikos Vyriausybės nustatyta tvarka ir tvirtinamos jos nutarimu (žr.: Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. kovo 24 d. nutarimą Nr. 326 dėl Lietuvos Respublikos kandidatų į Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto narius atrankos tvarkos aprašo patvirtinimo // Valstybės žinios, 2010, Nr. 37–1757).

⁷² Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Trišalės tarybos, kurios darbe III grupės atstovai nedalyvauja (pas mus šalia darbuotojų ir darbdavių atstovų įtraukti Vyriausybės atstovai).

Be padalijimo į tris minėtas grupes, Komiteto darbas grindžiamas keturių struktūrinių vienetų – asamblėjos, biuro, pirmininko ir specializuotų skyrių – veikla.

Specializuotų skyrių uždavinys – parengti ir priimti nuomonę arba informacinį pranešimą, susijusius su jiems nagrinėti pavestais klausimais. Skyriai jiems paskirtiems klausimams nagrinėti iš savo narių gali sudaryti tyrimo grupę ar redakcinę grupę arba paskirti pranešėją. Pranešėjai arba (prireikus) bendrapranešėjai skiriami, taip pat tyrimo ir redakcinės grupės sudėtis nustatoma remiantis grupių pasiūlymais.

Darbo tvarkos taisyklėse numatyta, kad veikia šeši skyriai (Bendrosios rinkos, gamybos ir vartojimo; Žemės ūkio, kaimo plėtros ir aplinkos; Užimtumo, socialinių reikalų ir pilietybės; Transporto, energetikos, infrastruktūros ir informacinės visuomenės; Ekonominės ir pinigų sąjungos, ekonominės ir socialinės sanglaudos; Išorinių santykių), o sutarčių apimamose srityse plenarinė asamblėja gali biuro siūlymu įsteigti ir kitus specializuotus skyrius sutartyse numatytoms sritims nagrinėti.

Išimtiniais atvejais Komitetas gali sudaryti pakomitečius, kad jie parengtų nuomonės projektą arba informacinį pranešimą bendro pobūdžio horizontaliais klausimais, kurie turės būti perduoti pirmiausia biurui, o po to Komitetui svarstyti. Pakomitetis gali būti sudaromas tik vienai problemai išnagrinėti ir automatiškai panaikinamas po to, kai Komitetas balsuoja dėl jo parengtos nuomonės projekto arba informacinio pranešimo.

Kai dėl nagrinėjamo klausimo pobūdžio, apimties ir sudėtingumo reikia ypatingų darbo metodų, procedūrų ir naudojamų priemonių lankstumo, Komitetas gali įsteigti observatoriją. Sprendimas dėl observatorijos įsteigimo priimamas plenarinėje asamblėjoje. Jei svarstomas klausimas yra pakankamai svarbus, įvairūs Komiteto struktūriniai ir darbo padaliniai gali kviesti dalyvauti klausymuose Komitetui nepriklausančius asmenis. Kai tai yra būtina tam tikroms užduotims atlikti, pirmininkas savo iniciatyva arba grupių, specializuotų skyrių, pranešėjų ar bendrapranešėjų siūlymu gali paskirti ekspertus.

Komitetas turi teisę sudaryti konsultacines komisijas. Pastarąsias sudaro Komiteto nariai ir organizuotos pilietinės visuomenės įvairių sričių, kurias Komitetas nori įtraukti į savo darbą, atstovai. Sprendimą dėl tokių komisijų sudarymo priima plenarinė asamblėja. Esant reikalui, specializuotas skyrius gali rengti jungtinius posėdžius su atitinkama Europos Parlamento ar Regionų komiteto komisija.

Komitetas priima *nuomones*, *informacinius pranešimus* ir *rezoliucijas*. Komiteto *nuomones* sudaro teisinis pagrindas, aiškinamasis raštas ir Komiteto požiūris į problemos visumą. Balsavimo dėl viso nuomonės teksto rezultatai nurodomi nuomonės teksto preambulėje. Jei balsuojama vardiniu būdu, įrašomos balsavu-

siųjų pavardės. Jei plenarinė sesija atmeta pakeitimus, už kuriuos buvo atiduota ne mažiau kaip 1/4 balsų, pakeitimų tekstas ir jų paaiškinimas (kartu su balsavimo rezultatais) pridedami prie atitinkamos Komiteto nuomonės. Toks pat reikalavimas taikomas ir priešingai nuomonei. Kai viena iš Komitete įsteigtų grupių arba viena iš ekonominės ir socialinės veiklos kategorijų vieningai laikosi priešingos pozicijos asamblėjos svarstomu klausimu, glaustai išdėstyta jų pozicija gali būti pridedama prie nuomonės, kai diskusijos šiuo klausimu baigiamos vardiniu balsavimu.

Parengti *informacinį pranešimą* Komitetas (biuro siūlymu) gali nuspręsti siekdamas išnagrinėti bet kurią klausimą, susijusį su Europos Sąjungos politika ir jos galima raida. Specializuoto skyriaus, grupės ar trečdalis savo narių siūlymu Komitetas gali aktualiais klausimais parengti *rezoliucijas*. Nuomonei arba informaciniam pranešimui parengti biuras paskiria specializuotą skyrių, atsakingą už šio darbo organizavimą. Jei aišku, kad svarstomas klausimas priklauso tam tikro specializuoto skyriaus kompetencijai, pirmininkas paskiria šį specializuotą skyrių ir apie tai praneša biurui. Kaip jau buvo užsiminta kalbant apie pozicijos išreiškimo pagrindą, Komitetas teikia trijų tipų nuomones.

1. *Privalomosios konsultacijos pagrindu teikiamas nuomones*. Tam tikrose srityse sprendimai gali būti priimami tik Tarybai arba Komisijai gavus Komiteto nuomonę. Toks reikalavimas taikomas žemės ūkio politikai, laisvam asmenų ir paslaugų judėjimui, transporto politikai, netiesioginio apmokestinimo harmonizavimui, bendros vidaus rinkos sukūrimo tikslais atliekamam įstatymų derinimui, užimtumo politikai, socialinės politikos, švietimo, profesinio mokymo ir jaunimo sričiai, visuomenės sveikatos sričiai, vartotojų apsaugos sričiai, transeuropinių tinklų sričiai, pramonės politikai, ekonominės ir socialinės sanglaudos sričiai, mokslinių tyrimų ir technologijų plėtros sričiai, aplinkos politikai.⁷³

2. *Neprivalomosios konsultacijos pagrindu teikiamas nuomones*. Komitetas gali parengti nuomones Komisijai, Tarybai ar Europos Parlamentui paprašius (atsižvelgiant į būsimus veiksmus) apsvarstyti atskirus klausimus.

⁷³ SESV iš viso yra apie tris dešimtis straipsnių, kuriuose formuluojamos pareigą gauti EESRK nuomonę sąlygojančios nuostatos (žr.: 42 str. 1 pastraipą, 43 str. 2 d., 46 str., 50 str. 1 d., 59 str. 1 d., 91 str. 1 d., 95 str. 3 d., 100 str. 2 d., 113 str., 114 str. 1 d., 115 str., 148 str. 2 d., 149 str., 153 str. 2 d. 2 ir 3 pastraipas, 157 str. 3 d., 164 str., 165 str. 4 d., 166 str. 4 d., 168 str. 4 ir 5 d., 169 str. 3 d., 172 str. 1 pastraipą, 173 str. 3 d., 175 str. 3 pastraipą, 177 str. 1 pastraipą, 178 str. 1 pastraipą, 182 str. 1 d., 182 str. 4 ir 5 d., 188 str. 2 pastraipą, 192 str. 1 ir 3 d. bei 194 str. 2 d.).

3. *Savo iniciatyva teikiamas nuomones*. Komitetas gali pareikšti nuomonę bet kuriuo jo dėmesį patraukusiu Europos Sąjungos kompetencijai priklausančiu klausimu.

Suskaičiuota, kad tarp 1978 m. ir 1990 m. daugiausia nuomonių buvo reiškiamas savanoriškos konsultacijos pagrindu (49 proc.), antrą vietą užėmė privalomos konsultacijos pagrindu reiškiama nuomonė (36 proc.), o savo iniciatyva reiškiama nuomonė sudarė mažiausią dalį (15 proc.).⁷⁴

Po 1992 m. įvykdytų reformų tyrėjai pastebėjo savo iniciatyva reiškiamų nuomonių skaičiaus bei procentinės dalies didėjimą. Tai sieta su Komiteto pastangomis vaidinti proaktyvesnį vaidmenį: nuomones pateikimo iniciatyvos teisė Komitetui sudaro prielaidas jas pateikti ankstyvojoje sprendimų priėmimo stadijoje ir taip atkreipti Sąjungos institucijų dėmesį į konkretų klausimą (kuriuo laukiama veikimo Sąjungos mastu) arba daryti įtaką savo pasiūlymą teberengiančiai Komisijai.⁷⁵

2001 m. EESRK numatė, kad gali būti rengiamos vadinamosios *tiriamosios nuomonės*,⁷⁶ kurių teikimas tapo įsitvirtinusia (nors ir pakankami kuklia) praktika. *Tiriamųjų nuomonių* idėją Komitetas išvystė norėdamas kuo anksčiau įsikišti į vykstančius procesus (žinoma, tai sietina su siekiu didinti jo paties įtaką), dar prieš imantis iniciatyvų Sąjungos mastu ištyrindamas ir atskleidždamas su specifiniais klausimais susijusias problemas bei poreikius. Tokios *tiriamosios nuomonės* gali būti reiškiama savo iniciatyva, bet EESRK tikslas – pasiekti, kad Komisija (per neformalius mechanizmus) pati paprašytų tokios nuomonės klausimais, kuriais numato imtis veiksmų.⁷⁷

Rengiant visas minėtas nuomones dalyvauja įvairiems ekonominės ir socialinės veiklos Europos Sąjungoje sektoriams atstovaujantys Komiteto nariai. Tačiau parengiamasis darbas, kaip jau minėta, vyksta specializuotuose skyriuose, kuriuos konkrečiu atveju nurodo biuras. Pačias nuomones tiesiogiai rengia tam klausimui sudarytos darbo grupės arba individualūs pranešėjai, o jiems talkinti gali specialių žinių turintys ekspertai. Pažymėtina, kad pranešėjai atsakingi ne tik

⁷⁴ Van der Voort, 1997, p. 91.

⁷⁵ Pérez-Solórzano Borragan N., Smismans S. The European Economic and Social Committee after Enlargement. In: Best E. (ed.). The Institutions of the Enlarged European Union: Continuity and Change. Edward Elgar Publishing, 2008, p. 152.

⁷⁶ Angl. *exploratory opinions*.

⁷⁷ Ten pat, p. 152–153.

už nuomonių projekto parengimą, bet ir (tam tikrais atvejais kartu su savo ekspertu) turi prižiūrėti su plenarinėje sesijoje priimtomis nuomonėmis susijusią tolesnę veiklą. Šią užduotį jiems padeda atlikti atitinkamo specializuoto skyriaus sekretoriatas. Biuro ir asamblėjos darbui parengti Komiteto prezidiumas (jį sudaro pirmininkas ir du jo pavaduotojai) su grupių pirmininkais rengia bendrus posėdžius. Šiuose posėdžiuose gali dalyvauti ir specializuotų skyrių pirmininkai. Galutinę nuomonės redakciją Komitetas tvirtina plenarinėje sesijoje. Pastaruoju metu Komitetas kasmet pateikia apie 150–170 nuomonių (iš jų apie 15 proc. – savo iniciatyva).

Laikoma, kad kvorumas yra, kai Komiteto sesijų posėdžiuose dalyvauja daugiau nei pusė narių ar jų atstovų. Jei kvorumo nėra, pirmininkas nutraukia posėdį ir tos pačios sesijos metu sušaukia kitą posėdį; kitame posėdyje, nepaisant jame dalyvaujančių narių ar jų atstovų skaičiaus, laikoma, kad kvorumas yra. Išskyrus specialias išimtis, Komitetas ir jo struktūriniai padaliniai sprendimus priima „už“ ir „prieš“ paduotų balsų dauguma. Balsuojama atviru balsavimu, vardiniu balsavimu arba slaptu balsavimu.⁷⁸ Jei tvirtinant tekstą specializuotame skyriuje niekas nebalsavo prieš, biuras gali pasiūlyti asamblėjai taikyti *balsavimo be svarstymo* procedūrą. Po to kai perduodamos sprendimus priimančioms institucijoms, visos Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonės yra skelbiamos Europos Sąjungos *Oficialiajame leidinyje*.

Regionų komitetas

Regionų komitetas yra politinė asamblėja, vietos ir regioninei valdžiai suteikianti galimybę dalyvauti Europos Sąjungos sprendimų priėmimo procese. 1994 m. įsteigus Regionų komitetą jam buvo numatyti du pagrindiniai uždaviniai. Visų pirma, atsižvelgiant į tai, kad maždaug trys ketvirtadaliai Europos Sąjungos teisės normų įgyvendinama vietiniu ir regioniniu lygiu,⁷⁹ buvo laikoma prasminga jų atstovams suteikti galimybę tarti savo žodį Europos Sąjungos teisės aktų leidybos klausimu. Antra, didėjant susirūpinimui, kad visuomenės santykis su Europos Sąjunga vis mažiau atitinka demokratijos standartus, buvo tikimasi, kad arčiausiai piliečių esančios vietinės ir regioninės valdžios atstovų įtraukimas į

⁷⁸ Dėl pakeitimo arba visos nuomonės balsuojama vardiniu būdu, jei to reikalauja 1/4 dalyvaujančių narių ar jų atstovų, o slaptas balsavimas rengiamas tuomet, kai to reikalauja dauguma narių.

⁷⁹ Žr., pavyzdžiui: *Sabathil G., Joos K., Kessler B.* The European Commission: An Essential Guide to the Institution, the Procedures and the Policies. Cogan Page, 2008, p. 29.

politikos formavimo bei sprendimų priėmimo procesą sumažins esamą emocinį atotrūkį ir pasitikėjimo deficitą.

Nepaisant to, kad Komiteto nariais⁸⁰ ir jų pakaitiniais nariais skiriami asmenys privalo turėti regiono arba vietos valdžios rinkėjų mandatą arba būti politiškai atskaitingi išrinktai asamblėjai, jokie privalomi nurodymai (*sui generis* imperatyvieji mandatai) jų varžyti negali. Siekiant Sąjungos bendrojo intereso, eidami šias pareigas jie yra visiškai nepriklausomi.

Vertinant pozicijos išreiškimo pagrindą, Regionų komitetas (lygiai kaip Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas) teikia trijų tipų nuomones:

Privalomosios konsultacijos pagrindu teikiamos nuomonės. Tam tikrose srityse sprendimai gali būti priimami tik gavus Regionų komiteto nuomonę.⁸¹ Atitinkamas reikalavimas taikomas ekonominės ir socialinės sanglaudos sričiai (konkrečioms veiksmams; struktūrinių fondų uždavinių, prioritetų ir organizavimo nustatymui; sprendimų, susijusių su Europos regioninės plėtros fondu, įgyvendinimui), transeuropinių transporto, telekomunikacijų ir energetinių tinklų sričiai, visuomenės sveikatos sričiai, švietimo sričiai, kultūros sričiai,⁸² užimtumo politikai, socialinei politikai, aplinkos politikai, profesinio mokymo sričiai, transporto politikai.⁸³

Neprivalomosios konsultacijos pagrindu teikiamos nuomonės. Komisijai, Tarybai ar Europos Parlamentui paprašius (kai šios institucijos išvelgia regioninio ar vietinio lygmens atstovų įtraukimo į pasiūlymo svarstymą svarbą), Regionų komitetas gali parengti nuomones kiekvienu juos dominančiu klausimu.

⁸⁰ Komitetą šiuo metu sudaro 344 nariai (SESV 305 str. numato, kad bendras Komiteto narių skaičius neturi viršyti 350, o konkrečią Komiteto sudėtį, remdamasi Komisijos pasiūlymu, vieningu sprendimu nustato Taryba). Nuo Lietuvos skiriami 9 nariai, kurių kandidatūros tvirtinamos Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu (žr.: Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. lapkričio 11 d. nutarimą Nr. 1503 dėl Lietuvos Respublikos kandidatų į Europos Sąjungos Regionų komiteto narius // Valstybės žinios, 2009, Nr. 137–6021). Regiono komiteto narių atrankos tvarkos (priešingai nei EESRK atveju) Lietuvoje (bent kol kas) nėra.

⁸¹ SESV iš viso yra apie pusantros dešimties straipsnių, kuriuose formuluojamos pareigą gauti Regionų komiteto nuomonę sąlygojančios nuostatos (žr.: 91 str. 1 d., 100 str. 2 d., 149 str., 153 str. 2 d. 1 ir 2 pastraipais, 164 str., 165 str. 4 d., 166 str. 4 d., 167 str. 5 d., 168 str. 4 ir 5 d., 172 str. 1 pastraipą, 175 str. 3 pastraipą, 177 str. 1 pastraipą, 178 str. 1 pastraipą, 192 str. 1, 2 ir 3 d., 194 str. 2 d.).

⁸² Visos penkios įvardytos sritys buvo numatytos Regionų komiteto įsteigimą numaćiusioje ir jo kompetenciją apibrėžusioje Europos Sąjungos (Mastrichto) sutartyje.

⁸³ Pastarosios penkios sritys buvo įtvirtintos Amsterdamo sutartimi.

Savo iniciatyva reiškiamos nuomonės. Pažymėtina, kad Tarybai konsultuojantis su Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetu arba Komisija, Regionų komitetas taip pat turi būti informuojamas. Taigi, nusprendęs, kad paliečiami regioniniai interesai, Komitetas atitinkamu klausimu gali pareikšti nuomonę. Šalia minėtos situacijos, Komitetas gali pareikšti savo nuomonę ir bet kuriuo kitu jo dėmesį patraukusiu klausimu (beje, tokiu būdu jis gali netiesiogiai inicijuoti Europos Sąjungos darbotvarkės klausimus). Prašymą parengti nuomonę arba pranešimą savo iniciatyva biurui gali pateikti trys biuro nariai, komisija (per savo pirmininką) arba trisdešimt du Komiteto nariai. Prašymai su paaiškinimais turi būti biurui pateikti kartu su kitais svarstytais dokumentais. Sprendimą dėl prašymo parengti nuomonę ar pranešimą savo iniciatyva biuras priima 3/4 balsų dauguma. Parengti nuomonę ar pranešimą pavedama komisijai, kurios kompetencijai yra priskirtas nagrinėjamas klausimas.

Apskritai, kaip ir Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas, Regionų komitetas priima trijų tipų dokumentus: *nuomones*, *pranešimus* ir *rezoliucijas*. Komiteto *nuomoneje* arba *pranešime* pateikiamas Komiteto požiūris ir rekomendacijos svarstomam klausimui, o prireikus kartu pateikiami konkretūs pasiūlymai, kaip reikėtų keisti svarstomą dokumentą. Kalbant apie šią dviejų dokumentų skirtumą paminėtina, kad svarstant nuomones pagrindinėje dokumento dalyje kiekvieną kartą būtinai vertinama ar dokumentas neprieštarauja subsidarumo principui (ir pateikiama aiški nuoroda į šią principų taikymą), taip pat tikėtinas jo poveikis administravimui bei regionų ir vietos finansinėms lėšoms. Prireikus parengiamas aiškinamasis raštas, už kurio parengimą atsako pranešėjas. Dėl aiškinamojo rašto nebalsuojama, tačiau jis turi derėti su nuomonės, dėl kurios balsuojama, tekstu. Antrasis svarbus skiriamasis nuomonės bruožas tas, kad ją priėmus, komisijos, kuriai buvo pavesta parengti tos nuomonės projektą, pirmininkas ir pranešėjas, Generalinio sekretoriato padedami, stebi tolesnę Komiteto patarimosios procedūros eigą. Nuomonės ar pranešimo projektui parengti kiekviena komisija, jos pirmininko teikimu, paskiria vieną arba, tinkamai pagrįstais atvejais, du pranešėjus. Tinkamai pagrįstais atvejais komisijos, biurui pritarus, sudaro darbo grupes. Darbo grupėms taip pat gali priklausyti nariai iš kitos komisijos. Kiekvienam komisijų nariui gali talkinti vienas ekspertas.

Rezoliucijos – dokumentai, kuriuose aptariami su Europos Sąjungos veiklos sritimis susiję aktualūs klausimai, keliantys didelį regionų ir vietos valdžios institucijų susirūpinimą. Pasiūlymą priimti rezoliuciją arba prašymą parengti rezoliuciją Komitetui gali pateikti ne mažiau kaip 32 nariai arba politinė frakcija.

Nors Regionų komiteto Darbo tvarkos taisyklių 1 str.⁸⁴ Komiteto struktūriniais padaliniais įvardijami tik „plenarinė asamblėja, pirmininkas, biuras ir komisijos“, platesniu aspektu verta paminėti, kad, kitaip nei Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto atveju, Regionų komiteto veiklai įtakos turi ne tik dalykinės komisijos,⁸⁵ bet ir *politinės frakcijos bei nacionalinės delegacijos*.

Preliminarią plenarinės sesijos darbotvarkę rengia biuras. Komiteto pirmininkas užtikrina, kad ji (kartu su reikiamais dokumentais) būtų išsiųsta Komiteto nariams ir pakaitiniams nariams likus ne mažiau kaip 4 savaitėms iki plenarinės sesijos. Nariai, kol lieka ne mažiau nei 3 darbo dienos iki plenarinės sesijos pradžios, gali siųsti rašytinius darbotvarkės pakeitimus. Paskutiniame posėdyje prieš plenarinės sesijos atidarymą biuras užbaigia preliminarios darbotvarkės rengimą; šio posėdžio metu dviejų trečdalių balsavusiųjų dauguma į darbotvarkę gali būti įtraukiami itin skubūs ir aktualūs klausimai, kurių svarstymas negali būti atidėtas vėlesnei plenarinei sesijai. Nuomonių, pranešimų ir rezoliucijų projektai į darbotvarkę paprastai įtraukiami tokia tvarka, kuria juos priėmė komisijos arba kuria jie buvo pateikti pagal darbo tvarkos taisyklių reikalavimus ir atsižvelgiant į darbotvarkės punktų turinį.

Komitetas sprendimus plenarinės sesijos metu priimti gali tik esant kvorumui, t. y. dalyvaujant daugiau nei pusei jo narių. Tačiau su kvorumo nustatymu susijusios taisyklės pakankamai liberalios. Įdomu tai, kad kvorumas tikrinamas tik Komiteto nario prašymu ir tik jei ne mažiau kaip 10 narių balsuoja už prašymą patikrinti kvorumą, o atitinkamo patikrinimo paprašę nariai yra įtraukiami į dalyvaujančių narių skaičių net jeigu tuo metu jų jau nėra salėje (kaip ir anksčiau aptarto EP plenarinio posėdžio atveju). Tuo tarpu jei kvorumo patikrinti neprašoma, visi balsavimo rezultatai galioja nepaisant dalyvaujančiųjų skaičiaus.

Komiteto plenarinės asamblėjos sprendimai priimami balsavusiųjų balsų dauguma. Kaip ir Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto atveju, apskaičiuojant daugumą susilaikiusiųjų balsai neskaičiuojami. Vardinis balsavimas galimas tik taip nusprendus plenarinei asamblėjai; pažymėtina, kad pateikti atitinkamą pasiūlymą gali tik pirmininkas.

⁸⁴ Regionų komiteto darbo tvarkos taisyklės (2010 m. sausio 9 d. Oficialusis leidinys L 6).

⁸⁵ Šiuo metu jos yra šešios: 1) Teritorinės sanglaudos politikos komisija (COTER), 2) Ekonominės ir socialinės politikos komisija (ECOS), 3) Švietimo, jaunimo, kultūros ir mokslinių tyrimų komisija (EDUC), 4) Aplinkos, klimato kaitos ir energetikos komisija (ENVE), 5) Pilietybės, valdymo, institucinių ir išorės reikalų komisija (CIVEX), 6) Gamtos išteklių komisija (NAT).

Išskyrus išimtinius atvejus, dokumentų pakeitimus raštu gali teikti tik ne mažiau kaip 6 savo pavardę nurodę nariai ir tinkamai įgalioti pakaitiniai nariai. Jei pateikta daugiau kaip dvidešimt dokumento, dėl kurio reikia priimti sprendimą, pakeitimų, biuras arba plenarinė asamblėja gali tą dokumentą gražinti komisijai toliau svarstyti (nebent tai dokumentas, dėl kurio reikia priimti sprendimą ir kurio priėmimas negali būti atidėtas). Galutinis balsavimas vyksta dėl viso teksto su priimtais jo pakeitimais, jeigu tokių būta. Nesurinkusi daugumos balsų, nuomonė gražinama kompetentingai komisijai arba paskelbiama negaliojančia.

Nuomonės ar pranešimo projektas, kurį vieningai priėmė (vadovaujanti) komisija, teikiamas plenarinei asamblėjai priimti be pakeitimų, nebent pakeitimus teikia ne mažiau kaip 32 nariai ar tinkamai įgalioti pakaitiniai nariai arba politinė frakcija (tokiu atveju plenarinė asamblėja pakeitimą svarsto). Plenariniame posėdyje pranešėjas pristato nuomonės arba pranešimo projektą, kuris nariams siunčiamas kartu su darbotvarkės projektu. Jeigu (vadovaujanti) komisija, kuriai pavesta parengti dokumentą, mano, kad priešasčių, dėl kurių Komitetas galėtų dėl jo pateikti pastabų ar pakeitimų, nėra, ji gali pasiūlyti dėl to dokumento nepareikšti jokių prieštaravimų. Toks pasiūlymas teikiamas plenarinei asamblėjai priimti be svarstymo.

Kaip ir Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto atveju, Regionų komiteto nuomonės yra skelbiamos Europos Sąjungos *Oficialiajame leidinyje*.

Kiti teisės aktų leidybos procedūrų dalyviai

Nepaisant to, kad teisėkūros procese bei priimant kitus Europos Sąjungos teisės aktus svarbiausios yra penkios ką tik aptartos institucijos, tam tikrų šakinių (kartais netgi labai reikšmingų) įgaliojimų turi ir kiti subjektai. Paminėjimo verti dar bent keturi: Europos Vadovų Taryba, Audito Rūmai, Europos centrinis bankas ir Valstybės narės.⁸⁶

Europos Vadovų Tarybos vieta teisėkūros požiūriu specifinė keliais aspektais. Viena vertus (tai jau buvo minėta), remiantis ESS 15 str. 1 d. įtvirtinta impe-

⁸⁶ Europos Teisingumo Teismas nepamirėtas dėl to, kad tiesiogiai šiose procedūrose nedalyvauja (nors Teismo įgaliojimai turi neabejotinos įtakos vertinant teisės aktų leidybos procedūrų dalyvių veiksmus bei priimtų aktų galiojimą, o šiuos įgaliojimus įgyvendindamas jis neretai tampa *negatyviuoju teisės aktų leidėju*). Atskirai neminimi ir Sąjungos piliečiai (apie jų dalyvavimą inicijuojant teisės aktų leidybą žr. 21-oje išnašoje).

ratyvia nuostata, teisėkūros funkcijų Europos Vadovų Taryba nevykdo. Kita vertus, SESV 68 str. įtvirtina išskirtines su teisėkūra susijusias jos galias: Europos Vadovų Taryba apibrėžia laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės teisėkūros ir veiksmų planavimo strategines gaires. Šalia to SESV numato dar keletą atvejų, kada Europos Vadovų Taryba priima norminio pobūdžio Europos Sąjungos teisės aktus (ar dalyvauja jų leidyboje).⁸⁷

ESS numato ir daugiau su teisės aktų leidyba susijusių Europos Vadovų Tarybos galių.⁸⁸ Pavyzdžiui, būtent ši institucija (dalyvaujant nacionaliniams parlamentams) gali keisti teisėkūros „žaidimo taisykles“ ir daryti įtaką visam teisėkūros procesui: remiantis ESS 48 str. 7 d., kai Taryba sprendimus tam tikroje srityje arba tam tikru atveju priima vieningai, Europos Vadovų Taryba gali priimti sprendimą, leidžiantį Tarybai priimti sprendimą kvalifikuota balsų dauguma;⁸⁹ kai SESV numatyta, kad Taryba priima įstatymo galią turinčius aktus pagal specialią teisėkūros procedūrą, Europos Vadovų Taryba gali priimti sprendimą, leidžiantį tokius aktus priimti pagal įprastą teisėkūros procedūrą.⁹⁰

Audito Rūmai (pagal SESV 322 str.), kaip konsultaciją teikianti institucija, dalyvauja pagal įprastą teisėkūros procedūrą priimant reglamentus, kuriais nustatomos finansinio pobūdžio taisyklės (pirmiausia nurodančios biudžeto sudarymo ir

⁸⁷ Štai tie SESV numatomi atvejai: a) pagal 86 str. 4 d. Europos Vadovų Taryba gali priimti sprendimą, siekdama išplėsti Europos prokuratūros įgaliojimus, kad jie apimtų peržengiančio sienas pobūdžio sunkius nusikaltimus, ir atitinkamai iš dalies keičiantį minėto straipsnio 2 d., kiek tai susiję su ne viena valstybę narę liečiančių sunkių nusikaltimų kaltininkais ir jų bendrininkais (toks sprendimas Europos Vadovų Tarybos priimamas vieningai, gavus Europos Parlamento pritarimą ir pasikonsultavus su Komisija); b) pagal 235 str. 3 d. Europos Vadovų Taryba tvirtina savo Darbo tvarkos taisykles; c) pagal 236 str. nustato Tarybos sudėčių sąrašą (išskyrus Bendrųjų reikalų tarybos ir Užsienio reikalų tarybos sudėtis); d) pagal 244 str. nustato rotacijos sistemą Komisijos narių parinkimui; e) pagal 312 str. 2 d. 2 pastraipą vieningai priima sprendimą, leidžiantį Tarybai kvalifikuota balsų dauguma (vietoj sprendimo vieningai) priimti reglamentą, nustatantį daugiamečių finansinę programą; f) pagal 355 str. 6 d., atitinkamos valstybės narės iniciatyva, gali priimti sprendimą, iš dalies keičiantį šio straipsnio 1 ir 2 d. nurodytos Danijos, Prancūzijos ar Nyderlandų šalies ar teritorijos statusą Sąjungos atžvilgiu (toks sprendimas priimamas vieningai, pasikonsultavus su Komisija).

⁸⁸ Žr., pavyzdžiui: galia nustatyti Sąjungos institucijų sudarymo tvarką keičiančias taisykles, įtvirtinta ESS 14 str. 2 d. (teisė nustatyti Europos Parlamento narių skaičių) ir ESS 17 str. 5 d. (teisė nustatyti Komisijos narių skaičių); galia nustatyti narystės Sąjungoje kriterijus pagal ESS 49 str. etc.

⁸⁹ Taikoma sprendimams, priimamiems pagal SESV arba ESS antraštinę V dalį, bet netaikoma karinio pobūdžio sprendimams arba sprendimams gynybos srityje.

⁹⁰ Šis teisėkūros taisyklių pakeitimas vadinamas „jungiančiąja klauzule“ arba „tilto klauzule“ (pranc. „passerelle clause“, angl. „bridging clause“, vok. „Überleitungsklausel“).

vykdymo bei sąskaitų pateikimo ir audito tvarką), taip pat taisyklės, numatančios susijusių su finansais asmenų, ypač įgaliojimus suteikiančių pareigūnų ir apskaitos pareigūnų, atsakomybės kontrolę; be to, Audito Rūmai konsultuoja Tarybą jai nustatant būdus ir tvarką, kaip biudžeto pajamos, numatytos pagal susitarimus dėl Sąjungos nuosavų išteklių, tampa prieinamos Komisijai, ir nustatant priemones, taikomas prireikus patenkinti grynųjų pinigų poreikį. Taip pat SESV 325 str. 4 d. nustato, kad Europos Parlamentas ir Taryba, sprenddami pagal įprastą teisėkūros procedūrą ir pasikonsultavę su Audito Rūmais, nustato būtinas priemones Sąjungos finansiniams interesams kenkiančio sukčiavimo prevencijos ir kovos su juo srityse.

Europos centrinio banko veikla teisėkūros procese bei priimant kitus Europos Sąjungos teisės aktus, skirtingai nuo dviejų anksčiau minėtų institucijų, yra itin įvairialypė. Jo vaidmuo yra trejopas: a) teisės aktų iniciatorius;⁹¹ b) konsultaciją teikianti institucija;⁹² c) Europos Sąjungos teisės aktus leidžiantis subjektas.⁹³

Valstybės Europos Sąjungos narės pagal SESV gali veikti kaip Europos Sąjungos teisės aktų iniciatorės⁹⁴ (šalia to, kad jų vyriausybių atstovai dalyvauja Tarybos veikloje, valstybių arba vyriausybių vadovai – Europos Vadovų Tarybos veikloje, o valstybių narių nacionaliniai parlamentai turi specifinių įgaliojimų teisėkūros procese bei kitų teisės aktų leidybos procedūrose).

Valstybių narių nacionalinių parlamentų vaidmuo

Įsigaliojus Lisabonos sutartimi numatytiems pakeitimams, valstybių narių parlamentai turi gerokai daugiau galimybių realiai *įsitraukti* į Europos Sąjungos veiklą. Šiuo požiūriu ypač svarbus naujasis kontrolės mechanizmas, nacionaliniams parlamentams suteikiantis galimybę prižiūrėti, kad Sąjunga imtųsi veiksmų tik tada, kai norimą rezultatą galima geriau pasiekti veikiant Europos Sąjungos mastu (subsidiarumas). Šis mechanizmas (šalia kitų nuostatų) apibūdintas ESS

⁹¹ Tiesa, nominaliai ši jo galia nėra įvardijama „pasiūlymu“ (kaip Komisijos atveju); vartojama konstrukcija „remiantis Europos centrinio banko rekomendacija“ (žr.: SESV 129 str. 3 ir 4 d. bei 219 str. 1 ir 2 d.).

⁹² Žr.: SESV 66 str., 126 str. 14 d. 2 pastraipą, 127 str. 6 dalį, 128 str. 2 d., 129 str. 3 ir 4 d., 133 str., 138 str. 1 ir 2 d., 140 str. 3 d., 219 str. 1, 2 ir 3 d.

⁹³ SESV 132 str. 1 d. pagrindu.

⁹⁴ Antai teisminį bendradarbiavimą baudžiamosiose bylose arba policijos bendradarbiavimą reglamentuojančiuose SESV skyriuose nurodyti aktai (kartu su SESV 74 str. nurodytomis priemonėmis, užtikrinančiomis administracinį bendradarbiavimą šiuose skyriuose numatytoje srityse) priimami ketvirtadalio valstybių narių iniciatyva (alternatyviai – Komisijos pasiūlymu).

12 str. Jame įtvirtinama nuostata, kad nacionaliniai parlamentai aktyviai prisideda užtikrinant gerą Europos Sąjungos veikimą ir detalizuojama kaip minėtą funkciją nacionaliniai parlamentai gali įgyvendinti praktiškai, t. y.:

1) iš Sąjungos institucijų gaudami informaciją ir pagal Protokolą dėl nacionalinių parlamentų vaidmens Europos Sąjungoje jiems persiunčiamus Sąjungos įstatymo galią turinčių aktų projektus;

2) užtikrindami, kad būtų laikomasi subsidarumo principo Protokole dėl subsidarumo ir proporcingumo principų taikymo nustatyta tvarka;

3) laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės srityje dalyvaudami šios srities Sąjungos politikos įgyvendinimo įvertinimo mechanizmuose pagal SESV 70 str. ir dalyvaudami Europolo veiklos politinėje kontrolėje bei *Eurojust* veiklos įvertinime pagal minėtos Sutarties 88 ir 85 str.;

4) dalyvaudami Sutarčių peržiūros procedūrose pagal SESV 48 str.;

5) gaudami pranešimus apie paraiškas įstoti į Sąjungą pagal SESV 49 str.;

6) dalyvaudami nacionalinių parlamentų tarpparlamentiniame bendradarbiavime ir bendradarbiavime su Europos Parlamentu pagal Protokolo dėl nacionalinių parlamentų vaidmens Europos Sąjungoje nuostatas.

Kalbant apie 6 punkte paminėtą tarpparlamentinį bendradarbiavimą verta paminėti, kad jis įgyvendinamas per šešianarę struktūrą: a) *Europos Sąjungos parlamentų pirmininkų konferenciją*, prižiūrinčią tarpparlamentinių Europos Sąjungos veiklų koordinavimą; b) *Europos reikalų komitetų konferenciją* (CO-SAC), įgalinančia atitinkamus nacionalinių parlamentų komitetus ir Europos Parlamentą reguliariai keisti informacija, geriausia praktika bei požiūriais į Europos Sąjungos reikalus; c) pirmininkaujantios valstybės parlamento ir Europos Parlamento *bendrai organizuojamus susitikimus bendrųjų interesų srityje esančiais klausimais*; d) nacionalinių parlamentų arba Europos Parlamento organizuojamus *šakinių komitetų susitikimus*; e) daugiausiai techniniams ir parengiamiesiems klausimams skirtus *Europos Sąjungos parlamentų generalinių sekretorių susitikimus*; f) oficialius *nacionalinių parlamentų atstovus Europos Sąjungoje*.⁹⁵

Lisabonos sutartimi numatyto SESV papildančio Protokolo dėl nacionalinių parlamentų vaidmens Europos Sąjungoje turinys mažai pasako apie jų

⁹⁵ Plačiau žr.: Guidelines for Interparliamentary Cooperation in the European Union, Adopted by the Conference of Speakers of the European Union Parliaments in Lisbon on 21 June 2008 // prieiga per internetą: <http://www.cosac.eu/en/documents/basic/guidelines.pdf>

galias teisės aktų leidybos procese: jame kalbama tik apie informaciją, o ne apie konkrečias poveikio galimybes. Tiesą sakant, Europos Sąjungos teisės lygmeniu tokios galybės šiame protokole paprasčiausiai nenumatomos.

Remiantis minėto Protokolo nuostatomis, nacionaliniams parlamentams privalomai perduodami visi Europos Parlamentui ir Tarybai pateikiami įstatymo galią turinčių aktų projektai (t. y. Komisijos pasiūlymai, valstybių narių grupės iniciatyvos, Europos Parlamento iniciatyvos, Teisingumo Teismo prašymai, Europos centrinio banko rekomendacijos ir Europos investicijų banko prašymai dėl įstatymo galią turinčio akto priėmimo). Komisija nacionaliniams parlamentams tiesiogiai perduoda dar ir savo konsultacinio pobūdžio dokumentus (žaliąsias knygas, baltąsias knygas ir komunikatus), kai jie paskelbiami, taip pat metines teisėkūros programas ir visus kitus teisėkūros planavimo ar politikos strateginius dokumentus.

Siekiant sudaryti sąlygas įsigilinti į projektą, jį apsvarstyti ir pateikti argumentuotą nacionalinių parlamentų poziciją, nustatyti specialūs terminai. Nuo momento, kai visomis oficialiomis Sąjungos kalbomis nacionaliniams parlamentams pateikiamas įstatymo galią turinčio akto projektas, iki jo įtraukimo į preliminarią Tarybos posėdžių darbotvarkę jam priimti arba pozicijai priimti pagal teisėkūros procedūrą turi praeiti ne mažiau nei 8 savaitės. Išimtys įmanomos tik skubos atvejais, kurių motyvai turi būti nurodomi Tarybos akte arba pozicijoje.

Vis dėlto esminės galios ir poveikio galybės įtvirtintos SESV Protokole dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo. Jame nustatyta tvarka nacionaliniai parlamentai gali pateikti Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos pirmininkams pagrįstą nuomonę dėl įstatymo galią turinčio akto projekto atitikimo subsidiarumo principui. *Nuomonė suvaržo⁹⁶ sprendimą priimančių Europos Sąjungos institucijų veiksmų laisvę.* Tiesa, suvaržo ne absoliučiai. Sąlyginumas tinka abiem (jie yra du) poveikio mechanizmams.

Pagal pirmąjį mechanizmą, Europos Sąjungos įstatymų galią turinčių aktų iniciatoriai įpareigoti atsižvelgti į pagrįstas nacionalinių parlamentų arba nacionalinių parlamentų rūmų (jei parlamentas susideda iš dvejų rūmų) nuomones.

⁹⁶ Reikia turėti omenyje, kad suvaržymai kyla tik gavus nuomonę (išskyrus pareigą 8 savaites laukti, ar per tą laiką nacionaliniai parlamentai nepareikš savo neigiamos nuomonės). Tuo tarpu apribojimo spręsti tik gavus pačią nuomonę nėra (priešingai nei, pavyzdžiui, konsultacijų procedūroje, kur yra bendro pobūdžio pareiga nepriimti sprendimų kol negauta Europos Parlamento nuomonė).

Tiesa, kaip konkrečiai „atsižvelgti“, niekur neapibrėžiama. Logiškiausia jį vertinti kaip pareigą eksplacitiškai kontrargumentuoti.

Pagal antrąjį mechanizmą (jis tarsi savotiškas pirmojo tęsinys), kai už „pagrįstas nuomones, kad įstatymo galią turinčio akto projektas neatitinka subsidiarumo principo“ atiduota ne mažiau kaip $1/3$ visų nacionaliniams parlamentams skirtų balsų,⁹⁷ projektas turi būti *persvarstomas*. Persvarsčiusi projektą, Komisija arba tam tikrais atvejais valstybių narių grupė, Europos Parlamentas, Teisingumo Teismas, Europos centrinis bankas ar Europos investicijų bankas, jei jie siūlo įstatymo galią turinčio akto projektą, *gali nuspręsti jo nekeisti, iš dalies pakeisti arba jį atsiimti*. Tokio sprendimo motyvai privalo būti nurodyti.

Tačiau ši taisyklė turi išimčių. Šiek tiek keista, kad viena *išimtis galioja* pačiai standartiškiausiai (ir plačiausiai taikomai) *įprastai teisėkūros procedūrai* (šiuo atveju pasiūlymas turi būti *persvarstomas*, jei už pagrįstas nuomones, kad pasiūlymas dėl įstatymo galią turinčio akto neatitinka subsidiarumo principo, atiduota ne mažiau kaip *paprasta nacionaliniams parlamentams skirtų balsų dauguma*; persvarsčiusi pasiūlymą, Komisija gali nuspręsti jo nekeisti, iš dalies pakeisti arba jį atsiimti). Antra *išimtis, kai įstatymo galią turinčio akto projektas, susijęs su laisvės, saugumo ir teisingumo erdve, pateikiamas remiantis SESV 76 str.*, mažiausias atiduotų balsų skaičius turi sudaryti $1/4$.

Pasirinkdama nekeisti pasiūlymo, Komisija pateikiamoje nuomonėje turi pagrįsti, kodėl jos manymu pasiūlymas atitinka subsidiarumo principą. Ši pagrįsta nuomonė ir pagrįstos nacionalinių parlamentų nuomonės turi būti pateiktos Europos Sąjungos teisės aktų leidėjui, kad į jas būtų atsižvelgta vykdant procedūrą:

1) prieš užbaigiant pirmąjį svarstymą teisės aktų leidėjas (Europos Parlamentas ir Taryba) išnagrinėja, ar pasiūlymas dėl teisės akto atitinka subsidiarumo principą, ypač atsižvelgdami į priežastis, kurias nurodė ir kurioms pritaria dauguma nacionalinių parlamentų, bei į pagrįstą Komisijos nuomonę;

2) jeigu esant 55 proc. Tarybos narių daugumai arba Europos Parlamente atiduotų balsų daugumai teisės aktų leidėjas mano, kad pasiūlymas neatitinka subsidiarumo principo, pasiūlymas dėl įstatymo galią turinčio akto nesvarstomas.

⁹⁷ Kiekviena šalis turi po du nacionalinio parlamento balsus, kuriuos dvejų rūmų sistemos atveju abejį rūmą dalijasi po vieną, o vienu rūmų sistemos (taigi, ir Lietuvos) atveju – abu balsai priklauso vieninteliui parlamentui. Tai reiškia, kad iš viso šiuo metu Europos Sąjungos valstybių narių nacionaliniai parlamentai turi 54 balsus (kol yra 27 valstybės narės).

Šiame kontekste derėtų paminėti ir dvi sritis, kurioms taikomas su specifinėmis nacionalinių parlamentų galiomis susijęs ypatingas teisinis režimas. Pirmoji sritis – tai SESV 81 str. 3 d. 2 pastraipoje aptariamas *tarpvalybinių pobūdžio šeimos teisės priemonių nustatymo mechanizmas*. Nors taikoma procedūra bendriausiu požiūriu nėra išskirtinė (Taryba, remdamasi Komisijos pasiūlymu ir pasikonsultavusi su Europos Parlamentu, gali vieningai priimti sprendimą, apibrėžiantį tuos tarpvalybinių pobūdžio šeimos teisės aspektus, kuriems galima taikyti pagal įprastą teisėkūros procedūrą priimtus aktus), specifiška tai, jog apie atitinkamą Komisijos pasiūlymą pranešama nacionaliniams parlamentams. *Jei per šešis mėnesius nuo tokio pranešimo dienos bent vienas nacionalinis parlamentas pareiškia nepritarimą, sprendimas nėra priimamas*. Jei nepritarimas nepareiškiamas, Taryba gali priimti minėtą sprendimą. Antroji sritis – numatytos analogiškos nacionalinių parlamentų nepritarimo pasekmės Europos Vadovų Tarybos sprendimams dėl kai kurių ESS 48 str. 7 d. įvardytų teisėkūros taisyklių pakeitimo.⁹⁸

Baigiant nacionalinių parlamentų atliekamos subsidiarumo principo taikymo kontrolės ypatumų analizę, būtina atkreipti dėmesį į tai, kad ji taikoma tik teisėkūros procedūrai ir netaikoma kitoms Sąjungos teisės aktų leidybos procedūroms.⁹⁹ Tačiau reikia pripažinti, kad (ypač kitose, ne teisėkūros procedūrose) vien nacionalinių parlamentų informavimas, priklausomai nuo konstitucinių tradicijų ir politinės kultūros, sukuria pakankamas prielaidas parlamentams imtis priemonių daryti teisinę ir (ar) politinę įtaką savo vyriausybėms (juk jų nariai turi balso teisę Taryboje ir nuo jų laikysenos teisės akto projekto likimas priklauso tiesiogiai). Žinoma, pačios įtakos turinys (ir, svarbiausia, jos svoris) susijęs su teisinėmis ir politinėmis galimybėmis vyriausybės valią subordinuoti parlamentui. Apskritai šiuo požiūriu poveikio galimybės Europos Sąjungoje nemenkos, mat absoliuti dauguma šalių gyvena pagal parlamentinio valdymo modelį (pusiau prezidentinių respublikų yra vos kelios, o prezidentinių respublikų bei absoliutinių monarchijų, taip pat ir dualistinių monarchijų, apskritai nėra).

Lietuvos Respublikos Seimas poveikio galimybėmis čia neišsiskiria, nors poveikio praktika galėtų būti vertinama kaip esanti žemiau „santykinio skurdo ribos“. Beje, mūsų Seimo požiūrį į Europos Sąjungos teisėkūros svarbą pakanka-

⁹⁸ Žr. 90-ą išnašą.

⁹⁹ Apie šių procedūrų atskyrimą žr. kitoje šio straipsnio dalyje.

mai iškalbingai apibūdina jau vien ta aplinkybė, kad 2004 m. redakcijos Seimo statuto dvidešimt septintasis¹ skirsnis, reglamentuojantis Europos Sąjungos reikalų svarstymą ir sprendimą, Steigiamųjų sutarčių kontekste atrodo šiek tiek archaiškas: turint omeny tai, jog Lisabonos sutartis patvirtinta dar 2007 m., o įsigaliojo 2009 m., pataisų poreikio ignoravimas atrodo simptomiškas.

PAGRINDINIAI PROCEDŪRINIAI MODELIAI

Kalbant apie procedūrinius modelius, pirmiausia reikia paminėti bendrą atskyrimą: teisėkūra vs. ne teisėkūra. Remiantis SESV 289 str., teisėkūros procedūrą apibūdina du esminiai bruožai. Pirmas bruožas *deskriptyvus* – teisėkūros procedūroje būtinai dalyvauja Europos Parlamentas ir Taryba, o aktus priima arba abu (įprasta teisėkūros procedūra), arba vienas iš jų (speciali teisėkūros procedūra). Antrasis bruožas *preskriptyvus* – pagal šią procedūrą priimti teisės aktai turi įstatymo galią.

Mokslininkai gana vieningai sutaria, kad skiriamuoju atskirų Sąjungos teisėkūros procedūrų bruožu iš esmės reikėtų laikyti Europos Parlamento galias, kurias jis turi kiekvienu atveju. Apskritai Europos Sąjungos (o prieš ją sukuriant – Europos Bendrijų) teisėkūros proceso sudėtingumo šaknys glūdi Europos Parlamento vaidmens kitime: originalioje Romos sutartyje šiai institucijai buvo suteiktos minimalios galios (*inter alia* teisėkūros procese), o kiekviena vėlesnė Steigiamųjų sutarčių modifikacija vienu ar kitu mastu didino Europos Parlamento vaidmenį, tačiau tą padaryti buvo siekiama ne kuo aiškiau ir paprasčiau, o taip, kad likę proceso dalyviai neliktų pernelyg nepatenkinti. Todėl sistema darėsi vis gremėzdiškesnė.¹⁰⁰

Įprasta teisėkūros procedūra

Bendro sprendimo procedūra – įprastos teisėkūros procedūros pirmtakas

Tai kas SESV 289 str. redakcijoje šiuo metu vadinama *įprasta teisėkūros procedūra*¹⁰¹ ir detalizuojama SESV 294 str., Sąjungos institucijoms tik sąlyginai yra (nuo seno) įprastas teisėkūros būdas. Veikia tai procedūra, kuri Lisabonos

¹⁰⁰ Žr., pavyzdžiui, *Craig P., De Búrca G.* EU Law: Texts, Cases, and Materials. Oxford: Oxford University Press, 1998, p. 130.

¹⁰¹ Plg.: angl. „ordinary legislative procedure“, pranc. „la procedure legislative ordinaire“.

sutartimi formuluojama kaip dažniausiai taikytina ir labiausiai reprezentuojanti Europos Sąjungos institucijose vykdomą teisėkūros politiką. Žvelgiant labai *formaliai, įprasta teisėkūros procedūra atsirado tik įsigaliojus Lisabonos sutarčiai*. Kita vertus, realiai ji pakeitė nuo Maastrichto sutarties įsigaliojimo taikytą bendro sprendimo procedūrą. Atsižvelgiant į pastarąją pastabą ir Amsterdamo sutartimi išplėstas bendro sprendimo procedūros taikymo ribas, galima sakyti, jog Europos Sąjungos teisėkūros *praktikoje įprasta teisėkūros procedūra kaip pagrindinė praktiškai naudojama ne nuo Lisabonos, o dar nuo Amsterdamo sutarties įsigaliojimo*. Šios procedūros skiriamieji bruožai yra du: pirma, sprendimui priimti būtina absoliučiai suderinta Europos Parlamento ir Tarybos valia,¹⁰² todėl teisės aktą priimančiomis laikomos abi minėtos institucijos (skiriant nuo pritarimo procedūros, kur aktą priimančia institucija nominaliai laikoma Taryba) ir, antra, šią teisėkūros procedūrą inicijuoja (beveik išimtinai)¹⁰³ Komisija.

Iki Lisabonos sutarties įsigaliojimo bendro sprendimo procedūra buvo taikoma bemaž keturiose dešimtyse EBS straipsnių įtvirtintais atvejais. Pažymėtina, kad pagal Lisabonos sutartimi patvirtintas SESV nuostatas, visi šie atvejai buvo priskirti įprastai teisėkūros procedūrai:

- nustatant diskriminaciją dėl priklausymo vienai ar kitai valstybei (dėl pilietybės) draudžiančias taisykles pagal SESV 18 str. (buvęs EBS 12 str.);
- imantis Bendrijos skatinamųjų priemonių, išskyrus valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų derinimą, skirtų valstybių narių veiksams, kuriais siekiama padėti siekti kovoti su

¹⁰² Istoriniu požiūriu (turint omeny ES teisėkūros vystymąsi) labai svarbu, kad šioje procedūroje Taryba negali įveikti Parlamento netgi balsuodama vieningai. Taigi Europos Parlamentas turi absoliutaus veto teisę (nors pats Tarybos įveikti ir priimti atitinkamą sprendimą prieš jos valią taip pat negali, t. y. Taryba turi analogišką absoliutaus veto teisę). Būtent dėl minėtos priežasties taikant šią procedūrą patvirtinti teisės aktai jau EBS buvo įvardijami kaip „Europos Parlamento ir Tarybos bendrai priimti“ aktai (plg., pavyzdžiui, SESV 289 str. 1 d. bei buvusį EBS 230 str.), o taikant šią procedūrą priimtus reglamentus, direktyvas ir sprendimus pasirašydavo Europos Parlamento pirmininkas ir Tarybos pirmininkas (plg. SESV 297 str. 1 d. bei buvusio EBS 254 str. 1 d.). Apie bendro sprendimo procedūroje realizuojamą veto išsamiau žr.: *Tsebelis G., Garrett G. Agenda-setting, Vetoes and the European Union's Co-decision Procedure // Journal of Legislative Studies, 1997, No. 3, p. 74–92; Tsebelis G., Garrett G. Legislative Politics in the European Union // European Union Politics, 2000, No. 1, p. 9–36.*

¹⁰³ Žinoma, realiai Komisija nėra vienintelis (netgi vienintelis formalus) iniciatorius. Tačiau kitų institucijų iniciatyvos – ne taisyklė, o akivaizdi išimtis, kurios apibendrintą įvardijimą galime aptikti SESV 289 str. 4 d. (o konkrečiais šios išimties pavyzdžiais galima nurodyti SESV 281 str. nuostatą dėl Teisingumo Teismo iniciatyvos teisės, SESV 129 str. 4 d. ir 219 str. nuostatas dėl Europos centrinio banko iniciatyvos teisės ar panašią SESV 308 str. 3 d. nuostatą dėl Europos investicijų banko iniciatyvos teisės).

diskriminacija dėl lyties, rasinės arba etninės kilmės, religijos ar tikėjimo, negalios, amžiaus arba seksualinės orientacijos pagal SESV 19 str. (buvusio EBS 13 str. 2 d.);

- nustatant taisykles, susijusias su teisės laisvai judėti ir apsigyventi įgyvendinimu pagal SESV 21 str. (buvusio EBS 18 str. 2 d.);

- nustatant su laisvu darbuotojų judėjimu susijusias taisykles pagal SESV 46 str. (buvęs EBS 40 str.);

- nustatant su migruojančių darbuotojų socialine apsauga susijusias priemones pagal SESV 48 str. (buvęs EBS 42 str.);

- nustatant su įsisteigimo laisvės įgyvendinimu susijusias priemones pagal SESV 50 str. 1 d., 52 str. 2 d. ir 53 str. 1 d. (buvusių EBS 44 str. 1 d., 46 str. 2 d., 47 str. 1 ir 2 d.);

- nustatant su laisvo paslaugų judėjimo įgyvendinimu susijusias priemones pagal SESV 62 str. (buvęs EBS 55 str.);

- nustatant su vizomis, prieglobsčiu ir imigracija susijusias nuostatas pagal SESV 77 str. 2 d. „a“ punktą, 79 str. 2 d. a punktą, 78 str. 2 d. (buvusio EBS 67 str. 4 ir 5 d.);

- nustatant nuostatas, susijusias su teisminiu bendradarbiavimu civilinėse bylose (išskyrus šeimos teisės priemones) pagal SESV 81 str. 1 ir 2 d. (buvusio EBS 67 str. 5 d.);

- nustatant su transportu susijusias nuostatas pagal SESV 91 str. 1 d. ir 100 str. 2 d. (buvusio EBS 71 str. 1 d. ir 80 str.);

- nustatant priemones valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatoms, skirtoms vidaus rinkos sukūrimui ir veikimui, suderinti pagal SESV 114 str. 1 d. (buvęs EBS 95 str.);

- imantis skatinamųjų priemonių valstybių narių bendradarbiavimui ir jų veiklai užimtumo srityje paremti pagal SESV 149 str. (buvęs EBS 129 str.);

imantis priemonių bendradarbiavimui muitinių srityje gerinti pagal SESV 33 str. (buvęs EBS 135 str.);

- imantis priemonių socialinės politikos srityje pagal SESV 153 str. 2 d. (buvusio EBS 137 str. 2 d.);

- užtikrinant vyrų ir moterų lygias galimybes pagal SESV 157 str. 3 d. (buvusio EBS 141 str. 3 d.);

- priimant su Europos socialiniu fondu susijusias įgyvendinimo reglamentus pagal SESV 164 str. (buvęs EBS 148 str.);

- priimant skatinamąsias priemones švietimo srityje (išskyrus bet kokį valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų derinimą) pagal SESV 165 str. 4 d. (buvusio EBS 149 str. 4 d.);

- priimant skatinamąsias priemones, susijusias su profesiniu mokymu (išskyrus bet kokį valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų derinimą) pagal SESV 166 str. 4 d. (buvusio EBS 150 str. 4 d.);

- priimant skatinamąsias priemones, susijusias su kultūra (išskyrus bet koki valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų derinimą) pagal SESV 167 str. 5 d. (buvusio EBS 151 str. 5 d.);
- priimant priemones, kuriomis siekiama užtikrinti žmonių sveikatos aukšto lygio apsaugą, pagal SEVS 168 str. 4 d. (buvusio EBS 152 str. 4 d.);
- imantis priemonių, kuriomis remiama, papildoma ir stebima valstybių narių vykdoma politika remiant vartotojų interesus ir užtikrinant vartotojų aukšto lygio apsaugą pagal SESV 169 str. 3 d. (buvusio EBS 153 str. 4 d.);
- tvirtinant su transeuropiniais tinklais susijusias priemones pagal SESV 172 str. (buvęs EBS 156 str.);
- nusprendžiant dėl konkrečių priemonių, remiančių valstybių narių veiklą, kuria siekiama sudaryti sąlygas Sąjungos pramonės konkurencingumui, pagal SESV 173 str. 3 d. (buvusio EBS 157 str. 3 d.);
- imantis konkrečių veiksmų ekonominės ir socialinės sanglaudos srityje pagal SESV 175 str. 3 pastraipą (buvęs EBS 159 str.);
- priimant su Europos regioninės plėtros fondu susijusius įgyvendinimo reglamentus pagal SESV 178 str. 1 pastraipą (buvęs EBS 162 str.);
- priimant visas Sąjungos veiklos kryptis nustatančią daugiametę pamatinę programą ir su jos įgyvendinimu susijusias nuostatas pagal SESV 182 str. 1 bei 188 str. 2 pastraipą (buvusio EBS 166 str. 1 d.);
- sprendžiant kokių veiksmų Sąjungai reikia imtis, kad būtų pasiekti su aplinkosauga susiję tikslai, pagal SESV 192 str. 1 ir 3 d. (buvusio EBS 175 str. 1 ir 3 d.);
- patvirtinant priemones, būtinas bendradarbiavimo vystymosi labai politikai įgyvendinti, pagal SESV 209 str. 1 d. (buvusio EBS 179 str. 1 d.);
- reglamentuojant Europos masto politines partijas pagal SESV 224 str. (buvęs EBS 191 str.);
- nustatant bendruosius principus ir visuomenės arba asmens interesais grindžiamus apribojimus, susijusius su teise susipažinti su institucijų dokumentais, pagal SESV 15 str. 3 d. (buvusio EBS 255 str. 2 d.);
- nustatant būtinas priemones Sąjungos finansiniams interesams kenkiančio sukčiavimo prevencijos ir kovos su juo srityse, pagal SESV 325 str. 4 d. (buvęs EBS 280 str.);
- nustatant priemones Sąjungos veiklos rezultatams apibūdinti reikalingai statistinei informacijai rengti, pagal SESV 338 str. 1 d. (buvęs EBS 285 str.);
- nustatant fizinių asmenų apsaugos taisykles Sąjungos institucijoms, įstaigoms ir organams bei valstybėms narėms tvarkant asmens duomenis (kai vykdoma veikla yra susijusi su Sąjungos teisės taikymo sritimi) ir laisvo tokių duomenų judėjimo taisykles, pagal SESV 16 str. (buvęs EBS 286 str.).

Pagal Lisabonos sutartimi patvirtintas SESV nuostatas įprastos teisėkūros procedūros taikymo atvejų sąrašas išplėstas daugiau nei dvigubai (iš dalies tai padaryta Lisabonos sutartimi panaikintos bendradarbiavimo procedūros)¹⁰⁴

¹⁰⁴ Suvestinis Europos aktas bendradarbiavimo procedūrą numatė kaip vieną Parlamento vaidmenį padidinančių instrumentų. Šios procedūros turinys buvo apibūdinamas EBS 252 str. Įtvirtinant bendradarbiavimo procedūrą, ją (skirtingai nei tuo pačiu metu įtvirtintą pritarimo procedūrą) buvo numatyta taikyti ne tik paskiriems sprendimams, bet ir kaip tam tikrą bendresnę taisyklę – visų pirma tuomet, kai svarstomas teisės aktas susijęs su santykiiais, kylančiais plėtojant bendrą vidaus rinką. Kaip ir konsultavimosi procedūros atveju, teisėkūros procesas buvo pradedamas Tarybai siunčiamu Komisijos pasiūlymu. Taryba savo ruožtu konsultuodavosi su Parlamentu ir kai/jei šis pateikdavo savo nuomonę, Komisija sprendavo ar kai kuriuos iš Parlamento pateiktų pasiūlymų įtraukti į projektą. Tačiau kai Taryba pasiūlymą svarstydavo jau Parlamento nuomonės fone, ji nepriimdavo galutinio sprendimo (pagal konsultavimosi procedūrą būdavo būtent taip, jei tik gavus Parlamento nuomonę toks sprendimo projektas apskritai dar būtų toliau svarstomas). Tokiu atveju iš jos buvo reikalaujama kvalifikuota balsų dauguma patvirtinti vadinamąją „bendrą poziciją“. Beje, Suvestiniu Europos Aktu suformuluotas EEB sutarties 149 str. 2 d. „b“ punktas imperatyviai reikalavo, kad Taryba ir Komisija *išsamiai* informuotų Europos Parlamentą apie motyvus, paskatiniusius Tarybą patvirtinti bendrąją poziciją, taip pat ir apie Komisijos poziciją. Tačiau, nepaisant šio reikalavimo (ypač ankstyvosiose procedūros taikymo stadijose), Taryba pateikdavo tik labai schematišką pagrindimą arba jo apskritai nepateikdavo. Sykį ji netgi neatkreipė dėmesio į tai, kad Parlamentas pateikė pataisų Komisijos pasiūlymui (plačiau žr. *Bieber R. Legislative Procedure for the Establishment of the Single Market // Common Market Law Review*, 1988, No. 25, p. 720). Kadangi prie anksčiau egzistavusių konsultacijos procedūrai būdingų stadijų bendradarbiavimo procedūra pridėjo naują teisėkūros proceso stadiją, vadinamą „antruoju svarstymu“, jei Taryba patvirtindavo bendrą poziciją, klausimas grįždavo į Parlamentą („antrajam svarstymui“), kuris turėjo galimybę rinktis vieną iš keturių veikimo būdų. Visų pirma, jis galėjo paprasčiausiai pritarti Tarybos pozicijai ir ją patvirtinti. Kita vertus, per 3 mėnesius nuo to momento kai būdavo informuojamas apie bendrą poziciją, jis galėjo apskritai nepriimti jokio sprendimo (tokiu atveju Taryba galėjo be jokių kliūčių patvirtinti pasiūlymą). Žinoma, atrodytų menkai tikėtina, kad Parlamentas savanoriškai liktų nepareiškęs savo nuomonės, tačiau svarbu paminėti, jog papildyti arba atmesti Tarybos pateiktą bendrą poziciją jis galėjo tik absoliučia visų savo narių dauguma. O tai nebuvo paprasta dėl įvairių priežasčių (tiek politinių jėgų balanso Parlamente, tiek tokių trivialių problemų kaip Parlamento posėdžių lankomumas). Vis dėlto praktika rodė, kad kvalifikuota balsų dauguma surenkama pakankamai reguliariai. Parlamente netgi nusistovėjo praktika konkrečią sesijos savaitės dieną bei valandą išlaikyti bendradarbiavimo ir bendro sprendimo procedūrai reikiamą parlamentarų skaičių. Trečias Parlamento „menu“ buvęs pasirinkimas – balsavimas prieš pateiktą bendrą poziciją. Tačiau tai, kad už Tarybos bendros pozicijos atmetimą Parlamente būdavo surenkama absoliuti balsų dauguma, dar nereiškė, kad pasiūlymas visiškai atmetamas. Veikiausiai tai reiškė, kad pakyla „kartelė“ Tarybai, kuri atitinkamą aktą patvirtinti galėjo tik veikdama vienbalsiai. Žinoma, jei jau prieš pasiūlymą balsuodavo absoliuti europarlamentarų dauguma, buvo galima beveik neabejoti ir tuo, kad Taryba vienbalsiai jo neparems. Galiausiai ketvirtas galimas Parlamento sprendimas – absoliučia visų narių balsų dauguma papildyti Tarybos bendrą poziciją (pasiūlyti jos pakeitimus). Bent jau formaliai ši galimybė Parlamentui suteikė visišką laisvę parengti antrą nuomonę

sąskaita). Taigi, be jau paminėtų atvejų, įprasta teisėkūros procedūra šiuo metu taikytina:

- nustatant principus ir sąlygas, susijusias su bendrus ekonominius interesus tenkinančiomis paslaugomis (SESV 14 str.);
- nustatant piliečių iniciatyvos, kaip apibrėžta Europos Sąjungos sutarties 11 str., įgyvendinimo procedūrų nuostatas ir sąlygas (SESV 24 str.);
- nustatant mastą, kuriuo konkurencijos taisyklėms skirtos nuostatos taikomos žemės ūkio produktų gamybai ir prekybai (SESV 42 str. 1 pastraipa);
- nustatant bendro žemės ūkio rinkų organizavimo formą ir kitas nuostatas, kurių reikia bendros žemės ūkio ir žuvininkystės politikos tikslams pasiekti (SESV 43 str. 2 d.);
- taikant išimtis iš įsisteigimo teisę reglamentuojančio SESV skyriaus nuostatų (SESV 51 str.);
- nusprendžiant paslaugas reglamentuojančio SESV skyriaus nuostatas taikyti ir Sąjungoje įsisteigusiems paslaugas teikiantiems trečiosios šalies piliečiams (SESV 56 str.);
- leidžiant direktyvas, skirtas liberalizuoti kokią nors konkrečią paslaugą (SESV 59 str. 1 d.);
- tvirtinant priemones dėl kapitalo judėjimo į trečiąsias šalis ir iš jų, susijusias su tiesioginėmis investicijomis (SESV 64 str. 2 d.);

dėl pateikto pasiūlymo (jei tik pavykdavo surinkti reikiamą daugumą). Jei Parlamente pavykdavo surinkti Tarybos bendros pozicijos papildymui reikiamą absoliučią daugumą, pasiūlymas grįždavo į Komisiją. Pastaroji turėjo vieną mėnesį Europos Parlamento pateiktų papildymų įvertinimui ir savo pasiūlymo performulavimui (pagal Parlamento pateiktus pasiūlymus). Tuomet pasiūlymas vėl grįždavo į Tarybą, kuri per tris mėnesius turėjo priimti vieną iš keturių galimų sprendimų. Pirma, ji galėjo pritarti Komisijos patikslintam pasiūlymui (tokiu atveju jai pakakdavo kvalifikuotos balsų daugumos). Antra, Taryba turėjo galimybę pati įtraukti į dokumento tekstą Europos Parlamento siūlytas pataisas, kurių Komisija neįtraukė į pasiūlymą (tačiau tokiu atveju Taryba turėdavo balsuoti vienbalsiai). Trečia, į Komisijos patikslintą pasiūlymą Taryba galėjo įtraukti savo pačios papildomas pataisas (vėl su būtina sąlyga – Tarybos vienbalsiškumu). Galiausiai ketvirta, Taryba galėjo per tuos tris mėnesius nieko nedaryti. Šiuo atveju Parlamentas jai galėdavo suteikti papildomą vieno mėnesio terminą, o jei to nepadarydavo arba būdavo praleidžiamas ir šis terminas, Komisijos pasiūlymas netekdavo galios ir teisėkūros procedūra baigdavosi nepriėmus teisės akto. Nors iš pateikto apibūdinimo gali susidaryti įspūdis, kad bendradarbiavimo procedūra Tarybai suteikė „paskutinio žodžio“ teisę, reikia atkreipti dėmesį į tai, jog bet kuriuo procedūros momentu Komisija turėdavo teisę atsiimti savo pateiktą pasiūlymą. Kitaip sakant, jei Komisija manydavo, kad Tarybos numatomi inkorporuoti pakeitimai reikšmingai keičia pasiūlymo turinį, ji galėjo šį pasiūlymą atšaukti (taip, pavyzdžiui, atsitiko 1986 m. tvirtinant Erasmus studentų mainų programą).

- apibrėžiant administracinių priemonių sistemą, susijusią su kapitalo judėjimu ir mokėjimais (SESV 75 str. 1 pastraipa);
- tvirtinant priemones, susijusias su sienų kontrole (SESV 77 str. 2 d.);
- tvirtinant bendros Europos prieglobsčio sistemos priemones (SESV 78 str. 2 d.);
- tvirtinant su imigracijos politika susijusias priemones (SESV 79 str. 2 ir 4 d.);
- tvirtinant teismo bendradarbiavimo plėtojimui skirtas priemones, ypač kai jos būtinos vidaus rinkos tinkamam veikimui (SESV 81 str. 2 d.);
- tvirtinant priemones, kuriomis siekiama plėtoti teisminį bendradarbiavimą baudžiamosiose bylose (SESV 82 str. 1 ir 2 d.);
- nustatant minimalias taisykles dėl nusikalstamų veikų ir sankcijų apibrėžimo (SESV 83 str. 1 ir 2 d.);
- nustatant priemones valstybių narių veiksams nusikaltimų prevencijos srityje skatinti ir remti, išskyrus valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatų derinimą (SESV 84 str.);
- nustatant *Eurojust* struktūrą, veiklą, veiksmų ir užduočių sritį bei tvarką dėl Europos Parlamento ir nacionalinių parlamentų dalyvavimo vertinant *Eurojust* veiklą (SESV 85 str. 1 d.);
- patvirtinant priemones (išskyrus operatyvius bendradarbiavimo priemones), susijusias su policijos bendradarbiavimu užkardant, išaiškinant ir tiriant nusikalstamas veikas (SESV 87 str. 2 d.);
- nustatant *Europol* struktūrą, veiklą, veiksmų ir užduočių sritį bei Europos Parlamento kartu su nacionaliniais parlamentais atliekamos *Europol* veiklos priežiūros procedūras (SESV 88 str.);
- priimant direktyvas, skirtas pašalinti valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų skirtumų sąlygojamą konkurencijos sąlygų iškraipymą (SESV 116 str.);
- patvirtinant priemones, kuriomis įdiegiami europiniai instrumentai, suteikiantys vienodą intelektinės nuosavybės teisių apsaugą visoje Sąjungoje, ir kuriomis nustatoma centralizuota leidimo suteikimo, koordinavimo ir priežiūros tvarka Sąjungos lygiu (SESV 118 str. 1 pastraipa);
- priimant daugiašalės priežiūros tvarkos išsamias taisykles (SESV 121 str. 6 d.);
- iš dalies keičiant kai kuriuos ECBS ir ECB statuto straipsnius (SESV 129 str. 3 d.);
- nustatant priemones, reikalingas naudoti eurą kaip bendrą valiutą (SESV 133 str.);
- priimant geros kokybės švietimo plėtojimą ir Europos sporto reikalus skatinančias priemones, išskyrus bet kokį valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų derinimą (SESV 165 str. 4 d.);
- tvirtinant skatinamąsias priemones, skirtas saugoti ir gerinti žmonių sveikatą, pirmiausia kovoti su tarpvalstybinio pobūdžio labiausiai sveikatą pakertančiomis ligomis, priemones,

- skirtas stebėsenai, išankstiniam įspėjimui dėl didelių tarpvalstybinio pobūdžio grėsmių sveikatai ir kovai su jomis, taip pat priemonės, kurių tiesioginis tikslas – apsaugoti visuomenės sveikatą, kai tai susiję su tabako vartojimu ir piktnaudžiavimu alkoholiu, išskyrus bet kokį valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų suderinimą (SESV 168 str. 5 d.);
- nustatant Sanglaudos fondo, taip pat struktūrinių fondų uždavinius, prioritetinius tikslus ir sandarą, galinčią apimti ir fondų grupavimą (SESV 177 str.);
 - tvirtinant priemones, reikalingas Europos mokslinių tyrimų erdvės įgyvendinimui (SESV 182 str. 5 d.);
 - patvirtinant reikalingas priemones, kurios gali sudaryti Europos kosmoso programą, išskyrus bet kurį valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų suderinimą (SESV 189 str. 2 d.);
 - nustatant priemones, būtinas su energetika susijusiems tikslams pasiekti (SESV 194 str. 2 d.);
 - patvirtinant priemones, atitinkančias su turizmo sektoriumi susijusius tikslus, išskyrus bet kokį valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų suderinimą (SESV 195 str. 2 d.);
 - patvirtinant priemones, atitinkančias su civilinės saugos sektoriumi susijusius tikslus, išskyrus bet kokį valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų suderinimą (SESV 196 str. 2 d.);
 - patvirtinant priemones, skirtas paremti valstybių narių pastangas gerinti savo administracinius gebėjimus įgyvendinant Europos Sąjungos teisę, išskyrus bet kokį valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų suderinimą (SESV 197 str. 2 d.);
 - patvirtinant priemones, apibrėžiančias bendros prekybos politikos įgyvendinimo sistemą (SESV 207 str. 2 d.);
 - patvirtinant priemones, būtinas įgyvendinti ekonominio, finansinio ir techninio bendradarbiavimo su trečiosiomis šalimis, išskyrus besivystančias šalis, veiksmus (SESV 212 str. 2 d.);
 - patvirtinant priemones, apibrėžiančias Sąjungos humanitarinės pagalbos veiksmų įgyvendinimo sistemą (SESV 214 str. 3 ir 5 d.);
 - steigiant specializuotus teismus prie Bendrojo Teismo, kurie, kaip pirmoji instancija, nagrinėtų ir spęstų konkrečiose srityse iškeltas tam tikrų kategorijų bylas (SESV 257 str.);
 - keičiant Europos Sąjungos Teisingumo Teismo statuto nuostatas (SESV 281 str. 2 pastraipa);
 - nustatant valstybių narių vykdomos kontrolės, kai Komisija vykdo įgyvendinimo įgaliojimus (suteikiamus kai teisiškai privalomi Sąjungos aktai turi būti įgyvendinti vienosiomis sąlygomis), mechanizmų taisykles ir bendruosius principus (SESV 291 str. 3 d.);

- tvirtinant nuostatas, vadovaujantis Europos Sąjungos pareigūnų tarnybos nuostatais ir Sąjungos kitų tarnautojų įdarbinimo sąlygomis (SESV 298 str. 2 d.);
- nustatant finansinio pobūdžio taisykles, pirmiausiai nurodančias biudžeto sudarymo ir vykdymo bei sąskaitų pateikimo ir audito tvarką, taip pat taisykles, numatančias susijusių su finansais asmenų, ypač įgaliojimus suteikiančių pareigūnų ir apskaitos pareigūnų, atsakomybės kontrolę (SESV 322 str. 1 d.);
- patvirtinant Europos Sąjungos pareigūnų tarnybos nuostatus ir Sąjungos kitų tarnautojų įdarbinimo sąlygas (SESV 336 str.).

Pažymėtina, kad perspektyviniu požiūriu šis sąrašas nėra išsamus arba bent jau absoliučiai stabilus, nes (remdamasi ESS 48 str. 7 d.) Europos Vadovų Taryba jį gali papildyti specialiosios teisėkūros procedūros sąskaita.¹⁰⁵ Būtina tokio papildymo sąlyga – nebylus išankstinis visų valstybių narių nacionalinių parlamentų sutikimas (t. y. jei prieštaravimą išreiškia bent vienas nacionalinis parlamentas, atitinkamas Europos Vadovų Tarybos sprendimas negali būti priimamas).

Įprastos teisėkūros procedūros eiga

Bendra įprastos teisėkūros iniciatyvos eiga yra tokia: 1) Komisija Europos Parlamentui ir Tarybai pateikia teisėkūros pasiūlymą; 2) Europos Parlamentas priima savo poziciją ir ją perduoda Tarybai, kuri reaguoja į Europos Parlamento poziciją (pirmasis svarstymas); 3) Europos Parlamentas reaguoja į pirmojo svarstymo metu išsakytą Tarybos poziciją, o Taryba sprendžia dėl Europos Parlamento reakcijos (antrasis svarstymas); 4) antruoju svarstymu nepavykus suderinti Europos Parlamento ir Tarybos pozicijų, sudaromas Taikinimo komitetas (taikinimo procedūra); 5) Taikinimo komitetui patvirtinus bendrą projektą, Europos Parlamentas ir Taryba sprendžia dėl pritarimo projektui (trečiasis svarstymas).

Pažymėtina, kad Komisija įsiterpti gali (pavyzdžiui, keisdama savo pasiūlymą arba jį atsiimdama), o tam tikrais atvejais privalo¹⁰⁶ iš esmės bet kurioje įprastos teisėkūros proceso stadijoje.

¹⁰⁵ Žr. 94-ą išnašą.

¹⁰⁶ Antai pirmojo svarstymo pabaigoje, kai Taryba išsamiai informuoja Europos Parlamentą apie motyvus, paskatiniusius ją priimti savo poziciją pirmuoju svarstymu, Komisija privalo Europos Parlamentą išsamiai informuoti apie savo poziciją.

Įprasta teisėkūros procedūra gali baigtis po bet kurio iš svarstymų ir taikinimo procedūros. Aktas gali būti priimtas po pirmojo svarstymo, antrojo svarstymo arba trečiojo svarstymo, o atmestas po antrojo svarstymo, taikinimo procedūros arba trečiojo svarstymo.

Derėtų paminėti ir tai, kad ši procedūra *gali būti* siejama su pareiga konsultuotis. Paprastai tai turi būti daroma su Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetu¹⁰⁷ bei (gerokai rečiau) su Regionų komitetu.¹⁰⁸ Kartais konsultacijos būtinos ir su kitomis institucijomis (Komisija,¹⁰⁹ Europos centriniu banku,¹¹⁰ Teisingumo Teismu¹¹¹).

Dar vienas paminėjimo vertas aspektas – Lisabonos sutartimi įvesta naujovė – įprastos teisėkūros procedūros sustabdymas ir kompromiso paieškos atidavimo Europos Vadovų Tarybai institutas: tais atvejais, kai Tarybos narė pareiškia, kad teisės akto projektas paveiktų svarbius jos nacionalinės teisės aspektus, ji gali prašyti, kad klausimas būtų perduotas svarstyti Europos Vadovų Tarybai. Taikant šį institutą, galimi du atvejai. Vienu atveju¹¹² įprasta teisėkūros procedūra sustabdoma ir Europos Vadovų Taryba per 4 mėnesius nuo šio sustabdymo, alternatyviai: a) grąžina projektą Tarybai, kuri nutraukia įprastos teisėkūros procedūros sustabdymą, b) nesiima jokių veiksmų arba prašo Komisijos pateikti naują pasiūlymą (šiuo atveju iš pradžių pasiūlytas aktas laikomas nepriimtu). Kitu atveju,¹¹³ jeigu nepavyksta pasiekti susitarimo ir ne mažiau kaip 9 valstybės narės siekia tvirčiau

¹⁰⁷ Žr. SESV 42 str. 1 pastraipą, 43 str. 2 d., 46 str., 50 str. 1 d., 59 str. 1 d., 91 str. 1 d., 100 str. 2 d., 114 str. 1 d., 149 str., 157 str. 3 d., 164 str., 165 str. 4 d., 166 str. 4 d., 168 str. 4 ir 5 d., 169 str. 3 d., 172 str. 1 pastraipą, 173 str. 3 d., 175 str. 3 pastraipą, 177 str. 1 pastraipą, 178 str. 1 pastraipą, 182 str. 1 d., 182 str. 5 d., 188 str. 2 pastraipą, 192 str. 1 ir 3 d. bei 194 str. 2 d.

¹⁰⁸ Žr. SESV 91 str. 1 d., 100 str. 2 d., 149 str., 153 str. 2 d. 1 pastraipą, 164 str., 165 str. 4 d., 166 str. 4 d., 167 str. 5 d., 168 str. 4 ir 5 d., 172 str. 1 pastraipą, 175 str. 3 pastraipą, 177 str. 1 pastraipą, 178 str. 1 pastraipą, 192 str. 1 ir 3 d., 194 str. 2 d.

¹⁰⁹ Žr. SESV 129 str. 3 d. ir 281 str. 2 pastraipą.

¹¹⁰ Žr. SESV 129 str. 3 d. ir 133 str.

¹¹¹ Žr. SESV 281 str. 2 pastraipą.

¹¹² Žr.: SESV 48 str. 2 pastraipos „b“ punktą.

¹¹³ Žr.: SESV 82 str. 3 d. ir 83 str. 3 d.

bendradarbiauti,¹¹⁴ remdamosi atitinkamu direktyvos projektu, jos per tokį patį 4 mėnesių sustabdymo laikotarpį atitinkamai praneša apie tai Europos Parlamentui, Tarybai ir Komisijai. Šiuo atveju leidimas pradėti ESS 20 str. 2 d. ir SESV 329 str. 1 d. nurodytą tvirtesnę bendradarbiavimą laikomas suteiktu bei taikomos nuostatos dėl tvirtesnio bendradarbiavimo.

Labai svarbu atkreipti dėmesį į tai, jog SESV 294 str. nustato bendrą principą, kad tvirtindama savo poziciją Taryba sprendžia kvalifikuota balsų dauguma. Tačiau tais atvejais, kai Tarybos sprendimas susijęs su pakeitimais, dėl kurių Komisija pateikė neigiamą nuomonę, teisės aktas pagal pakeistą pasiūlymą Taryboje gali būti priimamas tik vieningai¹¹⁵ (išskyrus tuos atvejus, kai pakeitimai kyla iš taikinimo procedūros).

Tuo tarpu Europos Parlamentas sprendimus priima arba savo narių balsų dauguma, arba atiduotų balsų dauguma.¹¹⁶

Pirmasis svarstymas

Pirmiausia derėtų paminėti, kad pagal SESV numatytą teisinį reguliavimą jokio sprendimo nepriėmimas laikytinas specifine Europos Parlamento sprendimo „priėmimo“ forma: jei pirmojo svarstymo metu Taryba, nepritarusi Europos

¹¹⁴ Šis institutas siejamas su valstybių narių siekais tarpusavyje nustatyti tvirtesnę bendradarbiavimą srityse, kurios nepriklauso išimtinai Sąjungos kompetencijai. Tokiais atvejais valstybės narės gali pasinaudoti Sąjungos institucijomis ir įgyvendinti savo kompetenciją taikydamos atitinkamas Sutarčių nuostatas tokiu mastu ir tokia tvarka, kaip nustatyta Steigiamosiose sutartyse. Pažymėtina, kad tvirtesniu bendradarbiavimu turėtų būti siekiama prisidėti prie Sąjungos tikslų įgyvendinimo, apsaugoti jos interesus ir stiprinti jos integracijos procesą. Pagal SESV 328 str. nuostatas į tokį bendradarbiavimą bet kuriuo metu gali įsitraukti visos valstybės narės. Sprendimą (tiesa, jis laikomas savotiška *ultima ratio*), leidžiantį tvirtesnę bendradarbiavimą, priima Taryba, nustačiusi, kad tokio bendradarbiavimo tikslų per pagrįstą laiką Sąjunga kaip visuma negali pasiekti, ir su sąlyga, kad jame dalyvauja bent devynios valstybės narės. Už galimybę naudotis Sąjungos institucijomis tvirtesniame bendradarbiavime dalyvaujančios šalys privalo atsilyginti atvirumu – visi Tarybos nariai gali dalyvauti svarstymuose (tačiau balsuoja tik Tarybos nariai, atstovaujantys tvirtesniame bendradarbiavime dalyvaujančioms valstybėms narėms). Natūralu, kad pagal tvirtesnio bendradarbiavimo nuostatą priimti aktai privalomi tik jame dalyvaujančioms valstybėms narėms. Jie nelaikomi *acquis*, kurią turi perimti valstybės kandidatės, stodamos į Sąjungą, dalimi.

¹¹⁵ Žr. SESV 294 str. 9 d.

¹¹⁶ Plg. SESV 294 str. 7 d. c punktą ir 294 str. 13 d.

Parlamento pozicijai, priima savo poziciją ir perduoda ją Europos Parlamentui, o šis per 3 mėnesius nuo pranešimo apie Tarybos motyvus, paskatinusius ją priimti savo poziciją pirmuoju svarstymu, gavimo nepriima jokio sprendimo, – aktas laikomas priimtu ta redakcija, kuri atitinka Tarybos poziciją. Pažymėtina, kad, priešingai nei ką tik minėtu Europos Parlamento delsimu atveju, Tarybos delsimas pateikti poziciją (arba pozicijos nepateikimas) nėra pagrindas laikyti gavus jos pritarimą.

Kita vertus, jei Taryba pritaria visiems Europos Parlamento pozicijoje pateiktiems pakeitimams (arba Parlamentas nesiūlo jokių pakeitimų), ji gali priimti pasiūlytą aktą su tokiais pakeitimais, nerengdama savo pozicijos (tai taupo laiką). Tik nepritardama Parlamento pozicijai, Taryba turi patvirtinti savo poziciją, apie ją pranešti Europos Parlamentui ir sykiu jį *išsamiai informuoti* apie ją patvirtinti paskatinusius motyvus. Komisija turi pareigą apie savo poziciją *išsamiai informuoti* Europos Parlamentą.

Kadangi pagal anksčiau taikytą konsultacijų procedūrą Taryba neturėjo pareigos kaip nors reaguoti į Parlamento nuomonę (nors laukti jos ir privalėjo), panašu, kad reikalavimas *išsamiai informuoti* Parlamentą apie Tarybos pozicijos motyvus ir Komisijos poziciją turėtų leisti ne tik paaiškinti kodėl neatsižvelgta į kai kuriuos jo nuomonėje suformuluotus aspektus, bet ir parodyti, jog Parlamento nuomonei bus skiriamas daug didesnis dėmesys.

Atsižvelgiant į tai, jog SESV 294 str. 6 d. reikalauja, kad Parlamentas būtų *išsamiai* informuotas apie motyvus, svarbu nubrėžti minimalią tokio „išsamumo“ ribą. Vertinant ankstesnę praktiką, visiškai akivaizdu, jog individualių sprendimų ir bendro pobūdžio aktų atveju išsamumo laipsnis gali būti skirtingas. Individualių sprendimų atveju Teisingumo Teismas nuosekliai laikosi pozicijos, kad „*Sprendimui pakanka glaustai, bet aiškiai ir tinkamai išdėstyti pagrindines teisines ir faktines prielaidas, kuriomis jis yra grindžiamas ir kurios yra būtinos tam, kad argumentavimas, kuris sąlygojo <...> sprendimą, būtų suprastas*“.¹¹⁷ Tuo tarpu su konkurencijos sritimi susijusių sprendimų kontekste jau senokai laikomasi nuostatos, kad Komisija nėra įpareigota nuneigti kiekvieną jai pateiktą argumentą.¹¹⁸ Jei šiuos pastebėjimus per-

¹¹⁷ Nuo 1963 m. liepos 4 d. sprendimo Teisingumo Teismo byloje (žr.: Judgment of the Court of 4 July 1963. Federal Republic of Germany v. Commission of the European Economic Community. Case 24–62. [1963] ECR 63).

¹¹⁸ Žr., pavyzdžiui, Judgment of the Court of 14 July 1972. Cassella Farbwerke Mainkur AG v. Commission of the European Communities. Case 55–69. [1972] ECR 887.

keltume įprastai teisėkūros procedūrai, būtų galima manyti, kad Taryba ir Komisija privalo pateikti motyvus, kurių *pakaktų paaiškinti* jų patvirtintoms pozicijoms, tačiau tai darydamos jos *nebūtinai privalo remtis kiekvienu Parlamento nuomonėje iškelto aspektu* (žinoma, su sąlyga, kad to nepadarius gali būti paaiškintas jų pačių elgesys).¹¹⁹ Verta pažymėti ir tai, kad tam tikrame kontekste Teisingumo Teismas yra išplėtojęs bendresnės „pareigos paaiškinti“ koncepciją.¹²⁰ Pagal ją iš Bendrijos institucijos gali būti reikalaujama paaiškinti *kaip ir kodėl* ji veikė.

Labai svarbu, kad SESV redakcija nebekelia klausimų dėl sąlygų, kuriomis gali būti keičiamas Komisijos pasiūlymas pirmojo svarstymo metu. SESV 293 str. 1 d. formuluotė leidžia vienareikšmiškai aiškinti, kad ir *pirmojo svarstymo metu Komisijos pasiūlymas gali būti keičiamas tik Tarybai sprendžiant vieningai*. Tačiau ilgą laiką šios sąlygos buvo neaiškios. Problema buvo išvedama iš Komisijos teisėkūros iniciatyvos galių ir siejama su EBS 251 str. 3 d. buvusių reglamentavimą perėmusia SESV 294 str. 9 d. nuostata „*Taryba sprendžia vieningai dėl pakeitimų, dėl kurių Komisija pateikia neigiamą nuomonę*“. Vertinant sistemiškai buvo rimtų abejonių ar kitokios taisyklės taikymas, Komisijos pasiūlymą keičiant dar pirmojo svarstymo metu, būtų pagrįstas (nepaisant to, kad minėta nuostata struktūriškai patenka po antrąjį svarstymą reglamentuojančių nuostatų antrašte).

Nors Suvestiniame Europos akte originaliai vartojama terminologija leido įžvelgti skirtingus niuansus skirtingų kalbų versijose,¹²¹ esminis klausimas – ar siekdama papildyti Komisijos pasiūlymą Taryba privalo priimti sprendimą kitokia dauguma nei ta, kurios reikalaujama savo pozicijos patvirtinimui – kėlė sunkumų kelis dešimtmečius. Beje, šis klausimas nebuvo itin svarbus tuo metu, kai Taryba bet kuriuo atveju sprendimus priimdavo vieningai, tačiau jis tapo esminiu atsiradus bendradarbiavimo ir bendro sprendimo procedūroms.¹²²

Kadangi, siekdama papildyti Komisijos pasiūlymą dar pirmosios stadijos metu, Taryba privalo spręsti vieningai, žvelgiant iš Parlamento pozicijų nenaudinga, kad, Komisijai nepritarus bent vienam Parlamento nuomonėje pasiūlytam

¹¹⁹ Plg. Usher J. A. EC Institutions and Legislation. Longman, 1998, p. 117.

¹²⁰ Žr. Usher J. A. Bendrieji Europos Bendrijos teisės principai. Vilnius: Naujoji Rosma, 2001, 7 skyrius (ypač p. 134–135).

¹²¹ Žr., pavyzdžiui, Bieber R. Legislative Procedure for the Establishment of the Single Market // Common Market Law Review, 1988, No. 25, p. 711–719.

¹²² Usher J. A. EC Institutions and Legislation. Longman, 1998, p. 115.

papildymui, Taryba tai padaryti gali tik jei nė vienas jos narys neprieštarauja. Kita vertus, nutarus, kad Tarybos vieningumas reikalaujamas Komisijos iniciatyvą keičiant (išimtinai) tik antrojo svarstymo metu, tokia taisyklė neatrodytų logiška ir nuosekli: juk antrasis svarstymas reiškia, kad tam tikrų nesutarimų tarp Tarybos ir Europos Parlamento jau kilo, tad šiuos nesutarimus dar labiau apsunkinti (iki tol netaikytomis) naujomis taisyklėmis vargu ar būtų prasminga. Be to, Tarybos vieningumo būtinumas jau pirmojo svarstymo metu logiškas ir siejant su ta aplinkybe, kad pagal SESV 293 str. 2 d. (buvusio EBS 250 str. 2 d.) Komisija turi galią savo pasiūlymą keisti ar apskritai atsiimti bet kuriuo Sąjungos akto priėmimo procedūros metu kol Taryba nėra priėmusi galutinio sprendimo.

Vis dėlto kai kurių neišskumų liko ir po Lisabonos sutarties. Antai problemų gali kilti, jei pirmojo svarstymo metu Taryba bandytų keisti pasiūlymą taip, kad kartu pasikeistų jam taikomas teisinis pagrindas (t. y. nebebūtų taikoma įprasta teisėkūros procedūra). Remiantis (atrodytų) aiškiomis SESV 293 str. 1 d. nuostatomis, tektų daryti išvadą, kad teisės aktas pagal naują teisinį pagrindą turintį pasiūlymą Tarybos gali būti priimtas tik balsuojant vieningai (nebent Komisija pati pasirengusi jį keisti). Tokiu atveju akto pagrindas lyg ir naujas (ir procedūra turėtų būti taikoma kita), tačiau procedūrai dar tebetaikomos senos taisyklės.

Beje, kalbant apie teisinio pagrindo pasirinkimą, panašu, jog yra tam tikros ribos, iki kurių Taryba gali tai daryti netgi veikdama vieningai. Ribiniais atvejais sprendžiant pagal kurią procedūrą turėtų būti priimamas teisės aktas, derėtų atsižvelgti į papildomą faktorių – ar alternatyvus teisinis pagrindas atspindi išaugusį Europos Parlamento vaidmenį. Antai vienoje Teisingumo Teismo byloje¹²³ galima aptikti nuomonę, kad tais atvejais, kai pagal sutartį gali būti taikomi skirtingi pagrindai, pirmenybė turėtų būti teikiama tam, kuris labiau sustiprina demokratinį Parlamento vaidmenį. Nepaisant to, iš sprendimo pora metų vėlesnėje byloje¹²⁴ matyti, kad ši taisyklė neabsoliuti. Taigi tenka pripažinti, kad nors yra tam tikras determinuojančiu laikytinas politinis tikslas, tuo pat metu dažnai yra daugiau nei viena sprendimo galimybė.

¹²³ Žr. Judgment of the Court of 11 June 1991. Commission of the European Communities v. Council of the European Communities. Directive on waste from the titanium dioxide industry – Legal basis. Case C–300/89. [1991] ECR I–02867.

¹²⁴ Žr. Judgment of the Court of 17 March 1993. Commission of the European Communities v. Council of the European Communities. Directive on waste – Legal basis. Case C–155/91. [1993] ECR I–00939.

Antrasis svarstymas

Jei per tris mėnesius nuo pranešimo apie Tarybos poziciją gavimo Parlamentas ją patvirtina arba nepriima jokie sprendimo, atitinkamas teisės aktas laikomas priimtu Tarybos poziciją atitinkančia redakcija,¹²⁵ o jei Parlamentas tą poziciją atmeta savo narių balsų dauguma,¹²⁶ pasiūlytas teisės aktas laikomas nepriimtu ir teisėkūros procesas baigiasi. Kitu atveju – jei Parlamentas savo

¹²⁵ Reikia pasakyti, kad ši SESV 294 str. 7 d. „a“ punkto nuostata, nurodanti į bet kokių Tarybos veiksmų nereikalingumą, išsprendė ilgą laiką buvusią problemą. EBS 252 str. „b“ punkte buvo nurodyta, kad Europos Parlamentui pritarus bendrajai pozicijai arba per nustatytą terminą nepriėmus sprendimo, Taryba atitinkamą aktą „galutinai priima“ sutinkamai su bendrąja pozicija. Pirmasis šiuo požiūriu nuolat kildavęs klausimas – ar tai automatinė Parlamento veikimo arba neveikimo pasekmė, ar iš Tarybos pusės reikalingas specialus sprendimas. Iš teksto redakcijos buvo galima susidaryti įspūdį, kad toks Tarybos sprendimas reikalingas, tačiau kartu nustatyta besąlyginė pareiga spręsti vadovaujantis bendrąja pozicija. Tam tikrų problemų kėlė ir tai, kad nebuvo jokios nuorodos apie tai, kokios Tarybos daugumos šiuo atveju reikia. Iš esmės tai turėjo reikšti, kad taikoma bendriausia EBS 205 str. 1 d. suformuluota taisyklė – išskyrus atvejus, kai yra nustatyta kitaip, Taryba sprendimus priima savo narių balsų dauguma. Tačiau kartu tokia interpretacija reišė, kad Taryba atitinkamo akto gali ir nepriimti (jei nepavyktų surinkti netgi paprastos daugumos), o tai disonavo su EBS 252 str. „b“ punkte esančia formuluote, kuri leido numanyti, jog atitinkamo akto patvirtinimas yra neišvengiamas (plg., pavyzdžiui, sutarties terminiją angl. *the Council shall definitively adopt*). Kita vertus, privalomas reikalavimas veikti pagal bendrąją poziciją naikino Tarybos galią vieningu sutarimu keisti Komisijos pasiūlymą taip, kad būtų reikšmingai nukrypta nuo bendrosios pozicijos, o kartu ir Komisijos galią papildyti savo pasiūlymą. Pažymėtina ir tai, kad Tarybos pareiga veikti pagal savo poziciją nebuvo apribota jokių specialių terminų. Tiesą sakant, vienintelis šiuo požiūriu reikšmingas terminas susijęs su Parlamentu. Buvo galimi du sprendimo variantai. Pirmasis – pagal analogiją taikyti trijų mėnesių terminą, numatytą tiems atvejams, kai Tarybos pozicija yra patvirtinama arba atmetama. Antrasis grindžiamas tuo faktu, kad (jei jau minėta nuostata Tarybai nustato besąlyginį įpareigojimą veikti pagal savo poziciją) turėtų būti galimybė nepriėmus sprendimo veikti pagal EBS 232 str., reikalaujantį Tarybos veikimo per 2 mėnesius nuo atitinkamo paraginimo dienos. Vertinant Europos Teisingumo Teismo praktiką su Komisijos veikimu susijusioje byloje *Lorenz v Germany* (žr. Judgment of the Court of 11 december 1973. Gebrüder Lorenz GmbH v. Federal Republic of Germany et Land de Rhénanie-Palatinat. Reference for a preliminary ruling: Verwaltungsgericht Frankfurt am Main – Germany. Case 120–73. [1973] ECR 1471), dviejų mėnesių terminas šiuo atveju turėtų būti protingas laiko tarpas. Taigi kas turėjo vykti, jei Taryba formaliai būtų nepatvirtinusi teisės akto pagal bendrąją poziciją? Tai, jog EBS šiuo požiūriu nieko nesakė, galėjo būti tam tikru argumentu ginant nuomonę esą Parlamentui sutikus su bendrąja pozicija, Taryba neprivalėjo imtis jokių pozityvių veiksmų. Kita vertus, remiantis tuo, kad nepatvirtinti akto pagal bendrąją poziciją – Tarybai šiuo atveju nepriklausanti diskrecija, galima svarstyti ar nebūtų buvusi galima analogija su direktyvų nuostatų tiesioginiu veikimu (kai valstybės narės jų laiku neįgyvendina).

¹²⁶ Iki Lisabonos sutarties taikytą bendro sprendimo procedūrą reglamentavusio EBS 251 str. nuostatos tokiu atveju reikalavė absoliučios Europos Parlamento narių balsų daugumos. Lisabonos sutartimi sumažinti reikalavimai Europos Parlamento sprendimui dar sykių rodo išaugusį jo vaidmenį.

narių balsų dauguma¹²⁷ pasiūlo pirmuoju svarstymu priimtos Tarybos pozicijos pakeitimus – pakeistas tekstas siunčiamas Tarybai bei Komisijai ir jos pateikia savo nuomonę dėl šių pakeitimų.

Apskritai įprastoje teisėkūros procedūroje po antrojo svarstymo galimi du Tarybos pasirinkimai: kvalifikuota balsų dauguma per tris mėnesius patvirtinti visus Parlamento pasiūlytus pakeitimus, kuriems yra pritarusi Komisija, ir priimti aktą (tuomet atitinkamas teisės aktas laikomas priimtu pagal Tarybos poziciją su tais pakeitimais) arba, esant galimybių užsitikrinti vienbalsiškumą, patvirtinti Parlamento pasiūlytus pakeitimus, kuriems Komisija nepritarė. Jei po antrojo svarstymo Taryba nepatvirtina pasiūlymo, procedūra iš esmės transformuojasi į naują teisėkūros proceso stadiją – taikinimą.

Kalbant apie antrajam svarstymui taikomus terminus, pažymėtina, kad SESV 294 str. 7 ir 8 d. numatyti 3 mėnesių terminas, per kurį Parlamentas turi reaguoti į po pirmojo svarstymo pateiktą Tarybos poziciją (o Taryba, atitinkamai, į antrojo svarstymo metu Europos Parlamento pateiktus pakeitimus), remiantis to paties straipsnio 14 d. gali būti pratęstas ne daugiau nei vienu mėnesiu. Tai daroma Tarybos ir Europos Parlamento iniciatyva (t. y. oficialus iniciatyvos pratęsti terminą pareiškimas jį pratęsia; institucijų valios derinti nebūtina).

Su baigiamaisiais terminais susijusios bylos Teisingumo Teisme aiškiai rodo, kad neformalus pranešimas apie priimtą sprendimą nepradeda termino eigos.¹²⁸ Todėl laikoma, jog terminui pradėti būtinas aiškus Tarybos veiksmas, išreiškiantis atitinkamą pranešimą. Jei tuo tarpu apie priimtą bendrąją poziciją Parlamentas informuojamas neoficialiai, per protingą laiką jis gali paprašyti Tarybos apie ją pranešti tinkamu būdu. Iš to galima daryti išvadą, kad pranešimo apie bendrąją poziciją momentas priklauso nuo Tarybos ir Parlamento valios, t. y. jie turi galimybę (bent kai kuriais atvejais) susitarti dėl pranešimo datos ir tuo pačiu 3 mėnesių termino pradžios nustatymo. Jei tai įmanoma kai kuriais atvejais, atrodo, nėra pagrindo atmesti ir galimybę susitarti dėl bendresnio

¹²⁷ Iki Lisabonos sutarties taikytą bendro sprendimo procedūrą reglamentavusio EBS 251 str. nuostatos tokiu atveju reikalavo absoliučios Europos Parlamento narių balsų daugumos.

¹²⁸ Žr., pavyzdžiui, Judgment of the Court of 5 March 1986. Tezi Textiel BV v. Commission of the European Communities. Common commercial policy – Protective measures. Case 59/84. [1986] ECR 887.

pobūdžio praktikos. Žinoma, atsižvelgiant į tai, kad pats 3 mėnesių terminas pakankamai griežtai apibrėžtas, galima numanyti, jog oficialaus bendrosios pozicijos pristatymo Parlamentui terminas neturėtų prieštarauti bendrai teisėkūros proceso dvasiai ir ši procesą užtęsti neproporcingai ilgai.

Taikinimas ir trečiasis svarstymas

Jei Taryba nepatvirtina visų Europos Parlamento pasiūlytų pakeitimų (t. y. atmeta bent vieną iš jų), remdamasis SESV 294 str. 8 d. „b“ punktu Tarybos pirmininkas, susitaręs su Europos Parlamento pirmininku, per šešias savaites *privalo* sušaukti Taikinimo komiteto posėdį.¹²⁹

Taikinimo procedūroje, kaip jau buvo užsiminta, veikiama per Taikinimo komitetą. Remiantis EBS 294 str. 10 d., Taikinimo komitetas sudaromas iš Tarybos narių arba jų atstovų ir tiek pat Europos Parlamento atstovų. Jam keliama užduotis pasiekti susitarimą dėl bendro teksto Tarybos narių arba jų atstovų *kvalifikuota balsų dauguma* ir Europos Parlamento atstovų *balsų dauguma*. Pažymėtina, kad Komisija dalyvauja Taikinimo komiteto posėdžiuose ir yra įpareigota imtis visokios reikiamos iniciatyvos siekiant suderinti Europos Parlamento ir Tarybos pozicijas. Svarbu paminėti ir tai, kad, atlikdamas jam numatytą užduotį, Taikinimo komitetas susitarimo dėl bendro projekto siekia remdamasis Europos Parlamento ir Tarybos antruoju svarstymu priimtomis pozicijomis.¹³⁰

Jei per šešias savaites nuo pirmojo posėdžio sušaukimo Taikinimo komitetas patvirtina bendrą tekstą, Europos Parlamentas, sprenddamas atiduotų balsų dauguma,¹³¹ ir Taryba, sprendama kvalifikuota balsų dauguma, per šešias savaites nuo to patvirtinimo turi atskirai priimti tą aktą pagal bendrą tekstą. Tokiu atveju aktas laikomas priimtu. Jei viena iš šių dviejų institucijų pasiūlyto akto per tą laiką nepatvirtina, jis laikomas nepriimtu. Taikinimo

¹²⁹ Beje, Mastrichto sutartimi buvo nustatytas dar vienas Taikinimo komiteto sušaukimo pagrindas: pagal bendro sprendimo procedūrą Europos Parlamentas absoliučia savo narių balsų dauguma galėjo nurodyti, kad *renge*si at mesti bendrą poziciją, o Taryba tokiu atveju *galėjo* sušaukti Taikinimo komitetą, kad detaliau paaiškintų savo poziciją. Galiojančioje SESV redakcijoje šios procedūros nėra.

¹³⁰ Bendro sprendimo procedūroje bendrąją poziciją Taikinimo komitetas rengdavo remdamasis Europos Parlamento pasiūlytais pakeitimais.

¹³¹ Iki Lisabonos sutarties taikytą bendro sprendimo procedūrą reglamentavusio EBS 251 str. nuostatos tokiu atveju reikalavo absoliučios Europos Parlamento narių balsų daugumos.

komitetui nepatvirtinus bendro teksto, pasiūlytasis teisės aktas taip pat laikomas nepriimtu.

Minėtas šešių savaičių terminas (tiek Taikinimo komiteto darbui, tiek Europos Parlamento arba Tarybos sprendimo priėmimui) gali būti pratęstas ne daugiau kaip dvejoms savaitėms Europos Parlamento arba Tarybos iniciatyva (kaip ir antrojo svarstymo metu, pats oficialios iniciatyvos pareiškimo faktas yra termino pratęsimą sąlygojantis veiksmas).

Komisijos vaidmuo

Jau buvo pažymėta, kad įprasta teisėkūros procedūra paprastai pradedama Komisijos pasiūlymo pateikimu (žinoma, reikia turėti omenyje, kad kai kurių pasiūlymų iniciatyva pagal SESV 225 ir 241 str. *de facto* kyla iš Tarybos arba Parlamento prašymo pateikti tam tikrus pasiūlymus), kad Komisija gali nulemti, kurie Parlamento pasiūlyti pakeitimai bus siejami su vieningumo reikalavimu Taryboje, ir kad Komisija dalyvauja taikinimo procedūroje. Aptariant Taryboje taikomas procedūras minėta ir tai, kad Komisijos iniciatyva keičia reikalavimus kvalifikuotos balsų daugumos nustatymui.

Beje, nors įprasta teisėkūros procedūra teisę tarti paskutinį žodį suteikia Europos Parlamentui ir Tarybai, remdamasi SESV 293 str. 2 d. Komisija savo pasiūlymą gali keisti bet kuriuo Sąjungos akto priėmimo procedūros metu. Iš pirmo žvilgsnio tai galėtų būti vertinama kaip bendroji Komisijos kompetencija papildyti savo pasiūlymą kada ir kaip ji nori. Tačiau situacija šiek tiek sudėtingesnė, mat SESV 294 str. įtvirtintos kai kurios specifinės Komisijos pareigos (antai pagal SESV 294 str. 6 d. ir 7 d. „c“ punktą Komisija privalo pareikšti savo nuomonę).

Kalbant apie teisę keisti Komisijos pasiūlymą, kyla keli svarbūs klausimai. Pirma, vargu ar SESV 294 str. 4 d. numatytu atveju, kai Taryba pritaria Europos Parlamento pozicijai, arba to paties straipsnio 7 d. „a“ ir „b“ punktuose numatytais atvejais, šių straipsnių tikslus atitiktų tai, kad Komisija savo pasiūlymą galėtų papildyti iki akto patvirtinimo pagal, atitinkamai, Europos Parlamento arba Tarybos poziciją. Antra, nepaisant nutylėjimo šiuo klausimu Sutartyse, Komisijos praktika rodo, kad iki patvirtinant aktą ji savo pasiūlymą gali ne tik keisti, bet ir apskritai jį atsiimti ir tokiu būdu nutraukti atitinkamo akto priėmimo procedūrą. Vertindami precedentus aiškiai matome, kad manydama, jog savo papildymais Taryba iš esmės keičia jos pasiūlymo prasmę, Komisija tokio pasiūlymo atsisako.

Pavyzdžiui, taip atsitiko tvirtinant studentų mainams skirtą Erasmus programą. Pasak už šį klausimą tuo metu atsakingo komisaro, tai buvo padaryta siekiant užkirsti kelią, kad Taryba iš programos nepašalintų viso reikšmingo turinio.¹³²

Atsižvelgiant į tai, kad Komisija turi bendro pobūdžio teisę keisti savo pasiūlymą, kyla natūralus klausimas – koks gi yra SESV 294 str. 6 d. ir 7 d. „c“ punkto, reikalaujančių, kad Komisija pareikštų savo poziciją, tikslas? Darrant prielaidą, kad toks tikslas apskritai yra, neturėtų stebinti išvada, jog šios nuostatos turėtų išreikšti specialiąsias normas, kurios konkurencijos atveju „įveikia“ bendrąją taisyklę, numatytą SESV 293 str. 2 d. Kita vertus, galima ir „švelnesnė“ interpretacija – Parlamentui antrojo svarstymo stadijoje pasiūlius Tarybos pozicijos pakeitimus, dar kartą svarstydamą pasiūlymą Komisija privalo į juos atsižvelgti. Taigi svarbu atsakyti į klausimą ar šioje stadijoje Komisija gali siūlyti bet kokius pakeitimus, ar tik tuos, kurie remiasi Parlamento pasiūlytais pakeitimais? Iš tekstinės minėtų Sutarties nuostatų analizės tokio apribojimo išvedimas nėra neišvengiamas (nors ir įmanomas). Atrodo, kad labiau pagrįsta būtų teigti, jog Parlamento pasiūlyti pakeitimai laikytini pakartotinio Komisijos svarstymo atsparos tašku, tačiau ne jį ribojančiais rėmais. Jei Komisija iš tiesų būtų taip apribota, turėtume daryti išvadą, jog teleologinis minėtų nuostatų aiškinimas reiškia tai, kad po antrojo svarstymo Komisija neturi jokių galių teikti savo pakeitimus (o tai savo ruožtu būtų sunkiai suderinama su SESV 293 str. 2 d.). Beje, jei tartume, kad Komisija negalėtų teikti savo pakeitimų taikinimo stadijoje, toks aiškinimas galėtų sukelti ir tam tikrų nepageidaujamų pasekmių.¹³³

Taigi reziumuojant galima pasakyti, kad Komisija akivaizdžiai vaidina esminį vaidmenį įprastoje teisėkūros procedūroje: būtent ji paprastai formuluoja pirminius teisėkūros procesą pradedančius pasiūlymus, ji sprendžia, ar priimti pasiūlytus pakeitimus ir tokiu būdu lemia kokios daugumos Taryboje reikia tam, kad ji šiuos pakeitimus atmestų, ji turi teisę bet kurioje teisės akto priėmimo stadijoje keisti savo pasiūlymą, o pagal esamą praktiką ir jį visiškai atsiimti bei tokiu būdu nutraukti atitinkamo teisės akto leidybos procedūrą.

¹³² Žr.: *Usher J. A. EC Institutions and Legislation*. Longman, 1998, p. 121.

¹³³ Ten pat, p. 122.

Specialioji teisėkūros procedūra

Vertinant šiame skyriuje aptariamą konsultacijų ir pritarimo procedūras, kyla kai kurių bendro pobūdžio neaiškumų. Didžiausias ir reikšmingiausias iš jų – specialiosios teisėkūros procedūros statuso pripažinimas konkrečiais atvejais. Iki Lisabonos sutarties įsigaliojimo situacija buvo daugmaž aiški ir pareiga konsultuotis arba pareiga gauti pritarimą vienai arba kitai procedūrai savaime suteikdavo atitinkamą statusą. Po Lisabonos sutarties įsigaliojimo padėtis pakito. Iš esmės čia turimi omenyje atvejai, kai SESV numato, kad sprendimą priima Taryba ir tai daro privalomai konsultuodamasi su Europos Parlamentu arba gaudama jo pritarimą (t. y. specialiajai teisėkūros procedūrai keliami minimalieji institucinio dalyvavimo reikalavimai tarsi įvykdyti), tačiau konkrečios SESV nuostatos jų *expressis verbis* neįvardija kaip specialiosios teisėkūros procedūros.¹³⁴ Procedūros statuso klausimas ypač svarbus valstybių narių parlamentams, kurie *specifinius įgaliojimus reikšti poziciją dėl subsidiarumo* turi tik teisėkūros procedūroje.

SESV 289 str. gramatinė išraiška (ypač tekstai kitomis kalbomis),¹³⁵ o labiausiai žodžiai „*konkrečiais Sutartyse numatytais atvejais*“¹³⁶ gali būti laikoma pakankamai svairiu argumentu darant išvadą, kad *vien tai, jog teisės aktą tvirtina Taryba, o Parlamentas teikia privalomą konsultaciją, nėra pakankamas pagrindas taikomą procedūrą kvalifikuoti kaip specialiąją teisėkūros procedūrą* (ir, atitinkamai, jos rezultatu esantį aktą laikyti turinčiu specifinę įstatymo galią).

¹³⁴ Žr.: SESV 74 str., 78 str. 3 d., 95 str. 3 d., 103 str. 1 d., 109 str., 125 str. 2 d., 128 str. 2 d., 129 str. 4 d., 138 str. 1 ir 2 d., 188 str. 1 pastraipą, 218 str. 6 d. „b“ punktą, 219 str. 1 d. 1 pastraipą, 219 str. 1 d. 2 pastraipą, 322 str. 2 d., 332 str., 333 str. 2 d., taip pat ESS 27 str. 3 d.

¹³⁵ Plg.: „*Konkrečiais Sutartyse numatytais atvejais procedūra, kai reglamentą, direktyvą ar sprendimą priima Europos Parlamentas, dalyvaujant Tarybai, arba Taryba, dalyvaujant Europos Parlamentui, yra speciali teisėkūros procedūra*“. Angl. „*In the specific cases provided for by the Treaties, the adoption of a regulation, directive or decision by the European Parliament with the participation of the Council, or by the latter with the participation of the European Parliament, shall constitute a special legislative procedure*“. Pranc. „*Dans les cas spécifiques prévus par les traités, l'adoption d'un règlement, d'une directive ou d'une décision par le Parlement européen avec la participation du Conseil ou par celui-ci avec la participation du Parlement européen constitue une procédure législative spéciale*“.

¹³⁶ Svarbu atkreipti dėmesį į tai, kad SESV tekste anglų ir prancūzų kalbomis šie žodžiai papildomi ne gramatine konstrukcija „*[konkrečiais Sutartyse numatytais atvejais] procedūra, kai reglamentą, direktyvą ar sprendimą priima Europos Parlamentas <...> yra specialioji teisėkūros procedūra*“, įgyjančia dviprasmiškumo sujungus abi jos dalis, o šiuo požiūriu aiškesne konstrukcija „*[konkrečiais Sutartyse numatytais atvejais] reglamento, direktyvos ar sprendimo priėmimas Europos Parlamente <...> yra specialioji teisėkūros procedūra*“.

Tiesą sakant iki Lisabonos sutarties tikslus įvardijimas netgi nebuvo toks svarbus, mat esminis buvo konsultacijų faktas, o ne formalus statuso klausimas. Tačiau pagal Lisabonos sutartimi įtvirtintą nacionalinių parlamentų kompetencijos ir galių apribojimą bei teisėkūros dalyko sampratą (jeigu, kaip anksčiau buvo minėta, ateityje formuotųsi Europos Sąjungos įstatymų galią turinčių aktų materialiojo turinio samprata), formalus statusas yra labai (ir gali tapti dar labiau) reikšmingas.

Konsultacijų procedūra

Istoriškai tarp kelias institucijas įtraukiančių teisės aktų leidybos procedūrų konsultacijų procedūra yra pirminė. Ji, kitaip nei Suvestiniu Europos aktu įtvirtintos bendradarbiavimo ir pritarimo procedūros bei Europos Sąjungos sutartimi įtvirtinta bendro sprendimo procedūra (ar Lisabonos sutartimi ją keitusi įprasta teisėkūros procedūra), buvo numatyta originaliuose Steigiamųjų sutarčių tekstuose. Pradėjus naudoti naujas procedūras, konsultacijų procedūros vaidmuo gerokai sumažėjo, bet ji ir toliau išlieka pakankamai reikšminga. Institucijos, su kuriomis konsultuojamasi (praktiniu požiūriu tai daugiausiai liečia Europos Parlamentą), esminiu konsultavimosi procedūros defektu laiko tai, jog Taryba niekaip neįpareigota atsižvelgti į jų pateiktas nuomones. Tačiau, atrodo, kad būtent šis aspektas ir išreiškia pačios procedūros esmę. Taigi nepasitenkinimo atveju kritikuoti derėtų ne pačią procedūrą, o jos taikymą konkrečių klausimų sprendimui.

Remiantis konsultacijų procedūra, Komisija (paprastai) teikia pasiūlymą, o Taryba sprendžia. Tačiau prieš Tarybai apsisprendžiant būtina atlikti kai kurias konsultacines procedūras, kurių metu, atsižvelgiant į teisės aktų paskirtį, savo nuomonę turi pareikšti Europos Parlamentas.¹³⁷ Kai kuriais atvejais papildomai konsultuotis reikia su Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetu,¹³⁸

¹³⁷ Pareiga konsultuotis su Europos Parlamentu įtvirtinama daugiau nei dvejose dešimtyse SESV straipsnių esančios nuostatos, žr.: 21 str. 3 d., 22 str. 1 ir 2 d., 23 str. 2 pastraipą, 64 str. 3 d., 77 str. 3 d., 81 str. 3 d., 87 str. 3 d., 89 str., 113 str., 115 str., 118 str. 2 pastraipą, 126 str. 14 d. 2 pastraipą, 127 str. 6 d., 153 str. 2 d., 182 str. 4 d., 192 str. 2 d., 194 str. 3 d., 203 str., 262 str., 308 str. 3 pastraipą, 311 str. 3 pastraipą, 349 str. 1 pastraipą.

¹³⁸ Žr. SESV 113 str., 115 str., 153 str. 2 d. 2 ir 3 pastraipas, 182 str. 4 d.

Regionų komitetu,¹³⁹ Europos centriniu banku¹⁴⁰, Europos investicijų banku¹⁴¹ ir (arba) kitomis institucijomis.

Pažymėtina, kad taikant aptariamą procedūrą konsultacijos su Europos Parlamentu privalomos visada (nes Europos Parlamentui nedalyvaujant vykstanti procedūra pagal SESV 289 str. 2 d. negali būti laikoma teisėkūros procedūra). Kai konsultacijų procedūrose dalyvauja kitos institucijos, bet ne Europos Parlamentas,¹⁴² jos nelaikytinos teisėkūros procedūra ir *priskirtinos prie kitų* Europos Sąjungos teisės aktų leidybos procedūrų.

Kita vertus, patirtis rodo, kad formalios pareigos konsultuotis su Europos Parlamentu nebuvimas nereiškia, jog konsultuojamasi nebus. Antai, nors remiantis originalia EEBS 49 str. redakcija¹⁴³ laisvo darbuotojų judėjimo klausimais Taryba privalėjo konsultuotis tik su Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetu, 1968 m. priimtame Tarybos reglamente dėl laisvo darbuotojų judėjimo minima, kad jį priimant buvo atsižvelgta į Europos Parlamento nuomonę.¹⁴⁴ Nors tokia praktika nominaliai atitiktų SESV 289 str. 2 d. nuostatas, vargu ar derėtų ją laikyti būtent teisėkūros procedūra. Viena vertus, teisėkūros procedūros skiriamuoju bruožu yra ne tai, kas joje dalyvavo *de facto*, o kas turi dalyvauti *ex officio*. Kita vertus, kaip jau buvo minėta įvadiniame specialiosios teisėkūros procedūros apibūdinime, šiai procedūrai būtinas *expressis verbis* įvardytas specifinis „specialiosios teisėkūros procedūros“ titulas.

Bandant suprasti konkretų konsultacijų procedūros turinį, kyla natūralus klausimas: ką gi reiškia pats reikalavimas „pasikonsultavus“?¹⁴⁵ Doktrininiu ir jurisprudenciniu požiūriu atsakymą į šį klausimą pateikia Teisingumo Teismo

¹³⁹ Žr. SESV 153 str. 2 d. 2 pastraipą ir 192 str. 2 d.

¹⁴⁰ Žr. SESV 126 str. 14 d. 2 pastraipą, 127 str. 6 d.

¹⁴¹ Žr. SESV 308 str. 3 pastraipą.

¹⁴² Žr., pavyzdžiui, Ekonomikos ir finansų komiteto sudarymo nuostatų patvirtinimas pagal SESV 134 str. 3 d.

¹⁴³ Šiuo metu straipsnis panaikintas.

¹⁴⁴ Žr. Regulation (EEC) No 1612/68 of the Council of 15 October 1968 “On freedom of movement for workers within the Community” (Official Journal L 257 of 19 October 1968).

¹⁴⁵ Pažymėtina, kad šiuo požiūriu konsultacijų instituto turinio samprata taikoma gerokai plačiau, t. y. ne vien specialiajai teisėkūros procedūrai. Ji analogiška ir įprastoje teisėkūros procedūroje (kai yra numatyta pareiga konsultuotis) ir teisėkūros procedūroms nepriskiriamų norminių aktų leidybos (ar net nenorminio pobūdžio sprendimų) atveju.

sprendimas byloje *Roquette v. Council*.¹⁴⁶ Ši byla Teisme atsidūrė po to, kai prieš pat pirmuosius tiesioginius Europos Parlamento rinkimus siūlomas teisės aktas buvo nusiųstas senosios sudėties (t. y. ne rinktam, o paskirtam) Parlamentui. Atsižvelgdamas į tai, kad greitu metu tiesioginiuose rinkimuose turėjo būti išrinktas gerokai didesnę legitimumą turintis Europos Parlamentas, senosios sudėties Parlamentas nusprendė būsiant korektiškiau šio akto svarstymą palikti savo teisių perėmėjui. Tačiau Taryba nepanoro laukti ir aktą priėmė nelaukdama nei Europos Parlamento rinkimų, nei, juo labiau, naujai išrinkto Parlamento išvados. Išnagrinėjęs bylą Teismas nusprendė, kad, nepaisant to, jog Taryba neturi teisinės pareigos atsižvelgti į Parlamento nuomonę ir niekaip nėra suvaržyta jos turinio, skubėdama priimti aktą nesužinojus Europos Parlamento pozicijos Taryba pažeidė konsultavimosi procedūros reikalavimus. Tačiau *Roquette v. Council* byloje išsprendęs vieną klausimą, Teismas išprovokavo kitą: ar tokia doktrina nereiškia, kad Europos Parlamentas konsultavimosi procedūroje *de facto* turi absoliutaus veto teisę? Juk jei be Parlamento nuomonės įstatymų leidyba vykti negali, nepateikdama savo nuomonės ši institucija gali sustabdyti ir pačią procedūrą.

Atsakymas į šį klausimą buvo pateiktas tik po 15 m. byloje *EP v. Council*.¹⁴⁷ Bylos fabula tokia: 1992 m. spalio 22 d., prašydama pareikšti nuomonę skubos tvarka (mat siūlomas aktas turėjo įsigalioti nuo 1993 m. sausio 1 d.), Taryba, remdamasi EBS 37 str. (buvęs 43 str.), atsiuntė pasiūlymą į Parlamentą. Tačiau procedūros Parlamente užtruko ir 1992 m. gruodžio 18 d. vykusiame plenariniame Europos Parlamento posėdyje (tai buvo paskutinis plenarinis posėdis tais metais) numatytas dokumento svarstymas buvo atidėtas iki 1993 m. sausio mėnesio. Matydama, kad iki 1993 m. sausio 1 d. Parlamento nuomonės tikrai nebegaus, 1992 m. gruodžio 21 d. Taryba patvirtino dokumentą. Remdamasis tuo, kad Taryba nesulaukė Europos Parlamento nuomonės dėl siūlomo dokumento, Parlamentas kreipėsi į Teismą prašydamas panaikinti aptariamą dokumentu padarytus atitinkamo reglamento pakeitimus.

¹⁴⁶ Žr. Judgment of the Court of 29 October 1980. SA Roquette Frères v. Council of the European Communities. Isoglucose – Production quotas. Case 138/79. [1980] ECR 03333.

¹⁴⁷ Žr.: Judgment of the Court of 30 March 1995. European Parliament v. Council of the European Union. Article 43 of the EEC Treaty – Obligation to consult the Parliament. Case C–65/93. [1995] ECR I–00643.

Nepaisant to, kad aptariamame sprendime Teismas eksplicitiškai nurodė tebesilaikantis *Roquette v. Council* byloje suformuluotos doktrinos bei dar syki patvirtino, jog vien kreipimasis į Parlamentą dėl nuomonės pareiškimo nėra pakankamas pagrindas manyti Tarybai įvykdžius konsultavimosi procedūrai keliamus reikalavimus, taip pat nepaisant Teismo išsakytos pozicijos, jog netgi skubos reikalaujančiais atvejais Taryba privalo pasinaudoti kiekviena iš Sutarties ir Europos Parlamento veiklą reglamentuojančių procedūrinių taisyklių kylančia galimybe gauti pastarojo nuomonę, sprendimas Parlamentui buvo nepalankus.

Grįsdamas Tarybos veiksmus pateisinantį sprendimą Teismas nurodė, kad vykstant tarpinstituciniam dialogui *Bendrijos institucijos yra suvaržytos abipusėmis lojalaus bendradarbiavimo pareigomis*. Šias pareigas turi visos atitinkamame dialoge dalyvaujančios šalys. Tuo tarpu Tarybos argumentas prašant Parlamento išvados iki pasibaigs 1992 m. buvo pagrįstas būtinumu šį reglamentą priimti iki nustatyto termino. Parlamento veiklos nesuderinamumą su lojalaus bendradarbiavimo principu bei šio principo pažeidimą patvirtino ir tai, kad reikalo skubumą buvo pripažinęs ir pats Parlamentas. Taigi pareigos konsultuotis su Parlamentu Taryba neįvykdė būtent dėl pirmojo kaltės. Kadangi procedūros buvo nesilaikyta pačiam Parlamentui pažeidus lojalaus bendradarbiavimo principą, Teismo manymu ieškovas nebegalėjo juo remtis siekdamas reglamento panaikinimo. Klausimas dėl Europos Parlamento galimybės konsultacijų procedūroje naudotis *sui generis* absoliutaus veto teisėmis atsakytas neigiamai: Parlamento vilkinimas Tarybai netrukdo patvirtinti teisės aktą.

Pritarimo procedūra

Parlamentui suteikiamų galių požiūriu pritarimo procedūra – visiška konsultavimosi procedūros priešingybė. Ji užtikrina iš esmės absoliučią Europos Parlamento veto teisės galimybę: jei numatytas pritarimo procedūros taikymas, be Parlamento pritarimo negali būti priimtas joks sprendimas. Pirminiame Europos Bendrijų raidos etape ši procedūra numatyta nebuvo. Ji atsirado tik 1987 m., įsigaliojus Suvestiniam Europos aktui, kuriuo *inter alia* buvo pakeistas šią procedūrą įtvirtinęs EBS 237 str.

Iš pradžių pritarimo procedūrą buvo numatyta įgyvendinti tik sudarant asociacijos susitarimus ir nagrinėjant prašymus dėl stojimo į Europos Bendriją. Antai minėtame EBS 237 str. buvo nurodyta, kad priimant naujus Bendrijos narius būtinas absoliučios Europos Parlamento narių daugumos pritarimas; vėliau šis reikalavimas buvo perkeltas į tuometinės ESS O straipsnį, kuris taip pat kėlė absoliučios Parlamento narių daugumos pritarimo sąlygą, tik jau prii-

mant į Europos Sąjungą. Tiesa, ši procedūra vargu ar priskirtina teisėkūrai, mat priimami sprendimai yra individualaus pobūdžio.

Mastrichto sutartimi pritarimo procedūros taikymas buvo išplėstas kai kuriems kitiems tarptautiniams susitarimams: pagal pakeistą EBS 228 str. 3 d. tai buvo susitarimai dėl asociacijų steigimo, kiti konkrečią institucinę struktūrą organizuojant bendradarbiavimo procedūras nustatantys susitarimai, taip pat svarbių padarinių Bendrijos biudžetui turintys susitarimai ir susitarimai, dėl kurių reikalingas pagal bendro sprendimo procedūrą priimto akto pakeitimas. Beje, kartais ypač pabrėžiama EBS šiems atvejams *expressis verbis* įtvirtinta nuostata, kad skubiais atvejais Taryba ir Europos Parlamentas gali susitarti dėl pritarimo termino¹⁴⁸ (žr. SESV 218 str. 6 d. a punktą). Vertinant nuostatos turinį, akivaizdu, jog ji nesukuria jokių esminių prielaidų tikėtis, kad tokie susitarimai apskritai bus pasiekiami (tai priklauso nuo abiejų šalių geros valios). Kita vertus, jei jie būtų pasiekti, pagal sutartį jų laikymasis taptų privalomas.

Amsterdamo sutarties naujajame F.1 straipsnyje pritarimo procedūrą buvo numatyta taikyti ir tais atvejais, kai priimamas sprendimas, jog kuri nors valstybė narė šiurkščiai pažeidžia Sąjungą grindžiančius valstybėms narėms bendrus principus.¹⁴⁹ Po Nicos sutarties įsigaliojimo ESS 7 str. pakartota ne tik šią procedūrą liečianti nuostata, bet ir pridėjama, kad tokia pat procedūra taikoma kai konstatuojama, jog iškilo minėto pažeidimo pavojus ir tokiai valstybei teikiamos atitinkamos rekomendacijos.¹⁵⁰

Beje, pagal Mastrichto sutartį, su Europos Sąjungos pilietybe siejamos judėjimo laisvės įgyvendinimui reikalingų veiksmų Komisijos pasiūlymu Taryba imtis galėjo tik gavusi Europos Parlamento sutikimą.¹⁵¹ Tačiau dar Amsterdamo sutartimi ši procedūra buvo pakeista bendro sprendimo procedūra (Lisabonos sutartimi transformuota į įprastą teisėkūros procedūrą). Tiesa, Nicos sutartimi

¹⁴⁸ Usher J. A. EC Institutions and Legislation. Longman, 1998, p. 7.

¹⁴⁹ Pagal ESS, Sąjungą grindžiančiais valstybėms narėms bendrais principais laikomi laisvės, demokratijos, pagarbos žmogaus teisėms ir pagrindinėms laisvėms bei teisinės valstybės principai.

¹⁵⁰ Beje, atsižvelgiant į priimamo sprendimo pobūdį, šią procedūrą priskirti prie teisės normas įtvirtinančių aktų leidybos, nėra pagrindo (arba sprendimas – fakto konstatavimas – yra individualaus ir ne norminio pobūdžio, arba tvirtinamos rekomendacijos, kurios nėra privalomojo pobūdžio ir čia neanalizuojamos).

¹⁵¹ Žr. Mastrichto sutartimi pakeisto EBS 8a str. 2 d.

pritarimo procedūros taikymas iš Europos Sąjungos pilietybės kylantiems santykiams buvo praplėstas – pagal SESV 223 str. 1 d. vienodą Europos Parlamento rinkimų tvarką nustatančias nuostatas Taryba tvirtina tik gavusi visos sudėties Europos Parlamento narių daugumos patvirtintą pritarimą. Šiuo metu pritarimo procedūra taikoma remiantis bemaž dešimčia SESV straipsnių:

- Tarybai (gavus Europos Parlamento pritarimą) imantis veiksmų, siekiant kovoti su diskriminacija dėl lyties, rasinės arba etninės kilmės, religijos ar tikėjimo, negalios, amžiaus arba seksualinės orientacijos (SESV 19 str. 1 d. pagrindu);
- Tarybai (gavus Europos Parlamento pritarimą) priimant nuostatas dėl SESV 20 str. 2 d. išvardytų Sąjungos piliečių teisių įtvirtinimo arba papildymo (SESV 25 str. 2 pastraipos pagrindu);
- Tarybai (gavus Europos Parlamento pritarimą) Eurojust pagrindu įkuriant Europos prokuratūrą ir priimant su tuo susijusius reglamentus (SESV 86 str. 1 d. pagrindu);
- Tarybai (gavus Europos Parlamento pritarimą) priimant nuostatas, susijusias su tiesioginiu Europos Parlamento narių rinkimu¹⁵² (SESV 223 str. 1 d. pagrindu);
- Tarybai (gavus Europos Parlamento pritarimą) tvirtinant Sąjungos nuosavų išteklių sistemos įgyvendinimo priemones (SESV 311 str. 4 d. pagrindu);
- Tarybai (gavus Europos Parlamento pritarimą) nustatant daugiametę finansinę programą (SESV 312 str. 2 d. pagrindu);
- Tarybai (gavus Europos Parlamento pritarimą) suteikiant leidimą pradėti tvirtesnę bendradarbiavimą (SESV 329 str. 1 d. 2 punkto pagrindu);
- Tarybai (gavus Europos Parlamento pritarimą) priimant nuostatas, kurių gali prireikti paaiškėjus, kad Sąjungai reikia imtis veiksmų vienam iš Sutartyse nurodytų tikslų pasiekti Sutartyse apibrėžtose srityse, o sutartys nesuteikia tam būtinų įgaliojimų (SESV 352 str. 1 d. pagrindu);
- Europos Parlamentui¹⁵³ savo iniciatyva (gavus Tarybos ir Komisijos pritarimą) reglamentu nustatant išsamias naudojimąsi tyrimo teise¹⁵⁴ reglamentuojančias nuos-

¹⁵² Verta atkreipti dėmesį, kad pritarimo procedūros kontekste šis atvejis yra išskirtinis, mat tokios nuostatos įsigalioja tik po to, kai jas pagal savo atitinkamas konstitucines nuostatas patvirtina valstybės narės.

¹⁵³ Tai specifinis atvejis. Jo išskirtinumas yra tas, kad įprastinėje pritarimo procedūroje teisėkūros aktus tvirtina Taryba Europos Parlamento pritarimu. Tuo tarpu šiuo atveju reglamentą priima Europos Parlamentas, o Taryba tik sprendžia ar duoti tam pritarimą.

¹⁵⁴ SESV 226 str. 3 pastraipoje numatoma, kad atlikdamas savo pareigas Europos Parlamentas ketvirtadalio jį sudarančių narių prašymu gali sudaryti laikinąjį Tyrimo komitetą. Šis komitetas, nepažeisdamas kitoms institucijoms, įstaigoms ar organams Sutartimis suteiktų įgaliojimų, *tiria*

tatas (SESV 226 str. 3 pastraipos pagrindu). Pažymėtina, kad šis būdas, priešingai nei Europos Parlamento darbo tvarkos taisyklių patvirtinimas, priskiriamas teisėkūros procedūroms, nes reglamentuoja ne vidinius institucijos veiklos klausimus, o orientuotas į išorę (efektyviam tyrimui būtini valdingi įgaliojimai kitų institucijų atžvilgiu, ypač kiek tai susiję su reikiamos informacijos išsireikalavimu).¹⁵⁵

Budžetinė procedūra

Budžetinė procedūra yra pirmoji, pagal kurią Europos Parlamentui buvo suteikta aiški „paskutinio žodžio“ teisė teisėkūros procese¹⁵⁶ ir pirmoji kuriai Teisingumo Teismas pripažino bendrus Parlamento ir Tarybos įgaliojimus teisėkūros srityje.¹⁵⁷

Pažymėtina, kad budžetinę procedūrą reglamentuoja ne vien Steigiamosios sutartys bei institucijų darbo tvarkos taisyklės, bet ir vadinamoji „negriežtoji teisė“.¹⁵⁸ Budžetinės procedūros prasme čia derėtų paminėti 2007 m. sausio

įtariamus pažeidimus ar netinkamą administravimą įgyvendinant Sąjungos teisę, išskyrus atvejus, kai tuos įtariamus faktus nagrinėja teismas, ir tol, kol bus baigtas tos bylos teisminis nagrinėjimas.

¹⁵⁵ Šią mintį Lietuvos kontekste priimti nėra sudėtinga, mat ir Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas yra eksplacitiškai nurodęs, kad siekiant įgaliojimų kitų valdžios institucijų atžvilgiu, Seimo tyrimo komisijų įgaliojimai turi būti grindžiami įstatymu, o ne įstatymo galią turinčiu Seimo statutu (plg.: „Konstitucinio Teismo 2006 m. balandžio 4 d. nutarime taip pat yra konstatuota, jog „tai, kad Seimo laikinosioms tyrimo komisijoms negali būti pavedama ištirti dalykų, kuriuos tiriant būtų įsiterpiama į kitų viešąją valdžią vykdančių, taip pat kitų Konstitucijoje ir (arba) įstatymuose numatytų valstybės bei savivaldybių institucijų įgaliojimus, nereiškia, kad Seimo laikinosios tyrimo komisijos apskritai negali turėti įgaliojimų valstybės ar savivaldybių institucijų, jų pareigūnų, kitų asmenų atžvilgiu“; „tokie įgaliojimai paisant Konstitucijos gali būti nustatyti įstatymu“. Čia vartojamos formuluotės „tokie Seimo struktūrinio padalinio įgaliojimai turi būti nustatomi įstatymu“ ir „tokie įgaliojimai paisant Konstitucijos gali būti nustatyti įstatymu“ reiškia ir tai, jog tai, kokius valdingus įgaliojimus Seimo laikinoji tyrimo komisija turi Seimui neatskaitingų institucijų, jų pareigūnų, kitų asmenų atžvilgiu, įstatymuose turi būti nustatyta *expressis verbis*, aiškiai ir nedviprasmiškai. Nustatant tokius įgaliojimus privalu paisyti Konstitucijos normų ir principų, inter alia Konstitucinio Teismo aktuose suformuluotų oficialių doktrininų nuostatų, kuriose yra aiškinamos atitinkamos Konstitucijos nuostatos“; žr. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 21 d. sprendimo konstatuojamosios dalies III skyriaus 3 punktą).

¹⁵⁶ Tai buvo įtvirtinta 1975 m. Sutartimi, žr. Treaty amending certain financial provisions (1975) (Official Journal L 359 of 31 december 1977).

¹⁵⁷ Žr.: Judgment of the Court of 3 July 1986. Council of the European Communities v. European Parliament. Budgetary procedure: power of the European Parliament to increase non-compulsory expenditure. Case 34/86. [1986] ECR 02155.

¹⁵⁸ Pažymėtina, kad Europos Sąjungoje vyksta diskusijos dėl šio fenomeno taikymo ir jo priimtiniu tarptautinės organizacijos rūbų nenorinčioje dėvėti Europos Sąjungoje. Vieną išraiškiausiai šios diskusijos pasisakymų galima rasti 2007 m. rugsėjo 4 d. Europos Parlamento rezoliucijoje dėl

1 d. įsigaliojusį Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos tarpinstitucinį susitarimą Dėl biudžetinės drausmės ir patikimo finansų valdymo.¹⁵⁹ Platesniame kontekste verta priminti, kad su biudžetine procedūra susijęs poreikis nustatyti bendrą privalomų išlaidų apibūdinimą prieš kurį laiką paskatino sukurti tarpinstitucinę taikinimo procedūrą,¹⁶⁰ tam tikra prasme užbėgusią už akių bendro sprendimo procedūrai.

Procedūros esmė apibūdinta SESV 314 str. ir labai primena įprastą teisėkūros procedūrą. Pagal ją sprendimą dėl biudžeto priima Europos Parlamentas ir Taryba, o preliminarų biudžeto projektą rengia ir Europos Parlamentui bei Tarybai teikia Komisija. Vienas akivaizdesnių šių dviejų procedūrų skirtumų tas, kad poziciją dėl biudžeto projekto pirma priima Taryba, o Europos Parlamentas kaip su baziniu dokumentu dirba su Tarybos pozicija (įprastos teisėkūros procedūros atveju vaidmenys yra atvirkštiniai). Kitas, mažiau svarbus, skirtumas tas, kad gana glausti ir griežti terminai nustatyti kalendorinėmis dienomis ir nėra procesą ištesiančio antrojo svarstymo procedūros.

Kalbant apie Biudžeto projektą rengiančios ir teikiančios Komisijos galias, svarbu paminėti, jog procedūros metu Komisija gali pakeisti biudžeto projektą iki tol, kol nėra sušauktas Taikinimo komitetas.

Priėmusi savo poziciją dėl biudžeto projekto, Taryba ją perduoda Europos Parlamentui ir pastarąjį išsamiai informuoja apie poziciją priimti paskatiniusius motyvus. Jei per keturiasdešimt dvi dienas nuo tokio pranešimo gavimo Europos Parlamentas patvirtina Tarybos poziciją arba nepriima sprendimo, biudžetas laikomas priimtu. Jei tuo tarpu Europos Parlamentas savo narių balsų dauguma priima pakeitimus, iš dalies pakeistas projektas perduodamas Tarybai ir Komisijai. Tuomet Europos Parlamento pirmininkas, sutikęs Tarybos pirmininkui, nedelsdamas sušaukia Taikinimo komiteto posėdį (tačiau, jei per dešimt dienų nuo projekto perdavimo Taryba informuoja Europos Parlamentą, kad ji patvirtino visus jo siūlomus pakeitimus, Taikinimo komitetas nesirenka).

Taikinimo komitetui, sudarytam iš Tarybos narių arba jų atstovų ir tiek

negriežtosios teisės (angl. *soft law*) priemonių panaudojimo institucinės ir teisinės reikšmės.

¹⁵⁹ Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos tarpinstitucinis susitarimas Dėl biudžetinės drausmės ir patikimo finansų valdymo (2006 m. birželio 14 d. Oficialusis leidinys C 139).

¹⁶⁰ Žr.: Joint Declaration by the European Parliament, the Council and the Commission on various measures to improve the budgetary procedure, of 30 June 1982 (Official Journal C194 of 28 July 1982).

pat Europos Parlamentui atstovaujančių narių, keliami užduotis per dvidešimt vieną dieną nuo jo sušaukimo pasiekti susitarimą dėl bendro projekto. Susitarimo turi būti pasiekta kvalifikuota Tarybos narių arba jų atstovų balsų dauguma ir Europos Parlamentui atstovaujančių narių balsų dauguma bei remiantis Europos Parlamento bei Tarybos pozicijomis. Jei per nurodytą laikotarpį Taikinimo komitetas susitaria dėl bendro projekto, Europos Parlamentas ir Taryba per 14 dienų nuo to susitarimo dienos turi kiekvienas atskirai patvirtinti bendrą projektą. Jei Taikinimo komitetas nesusitaria – Komisija teikia naują projektą (naują projektą Komisija teikia ir tuomet, kai Europos Parlamentas ir (arba) Taryba atmeta bendrą projektą).

Biudžetas laikomas galutinai priimtu pagal bendrą projektą, kai Europos Parlamentas ir Taryba patvirtina bendrą projektą arba jei viena iš šių institucijų patvirtina bendrą projektą, o kita nepriima sprendimo. Užbaigus biudžetinę procedūrą, Europos Parlamento pirmininkas paskelbia, kad biudžetas galutinai priimtas.

Teisėkūros procedūrai nepriskiriamos Europos Sąjungos teisės aktų leidybos procedūros

Jau iki Lisabonos sutarties įsigaliojimo buvo išlikę vos keletas nuostatų, įgalinančių Tarybą Komisijos pasiūlymu priimti teisės aktus į šį procesą neįtraukiant kitų institucijų. Antai, pagal EBS 133 str. 2 ir 4 d. nuostatas, gavusi Komisijos pasiūlymus, Taryba sprendimus bendrosios prekybos politikos klausimais priimdavo kvalifikuota balsų dauguma. Tačiau net ir šiuo atveju kai kuriems atvejams buvo taikomos išimtys, siejamos su Europos Parlamento pritarimu (133 str. 7 d.) arba Europos Bendrijos ir jos valstybių narių bendros kompetencijos procedūros taikymu (133 str. 6 d.).

Kita vertus, nepaisant minėtų EBS 133 str. nuostatų teisinio turinio, praktikoje jomis būdavo naudojamos ne visuomet: pavyzdžiui, minėto straipsnio pagrindu išleistame reglamente, skirtame įgyvendinti Urugvajaus raundo metu pasiektus susitarimus, galime aptikti nuorodą į tai, kad buvo konsultuotasi su Europos Parlamentu.¹⁶¹ Beje, ši problema Europos Parla-

¹⁶¹ Žr., pavyzdžiui, Regulation (EC) No 3285/94 of the Council of 22 december 1994 “On the common rules for imports and repealing Regulation (EC) No 518/94” (Official Journal L 349 of 31 december 1994).

mentui visuomet buvo gana skausminga, mat pagal iki Lisabonos sutarties įsigaliojimo veikusią tvarką jis neturėjo nei galimybių daryti įtaką Bendrijos derybinėms pozicijoms, nei kompetencijos kvestionuoti derybose pasiektus rezultatus. Lisabonos sutartis situaciją pakeitė ir SESV 218 str. 6 d. „a“ ir „b“ punktai aiškiai numato reikalavimą *expressis verbis* įvardytais atvejais (jų gerokai daugiau nei buvo iki tol) gauti Europos Parlamento pritarimą arba, kitais atvejais, reikalavimą prašyti Europos Parlamento pateikti nuomonę (konsultuotis).¹⁶² Tiesa, įtaka derybinei pozicijai ir pagal Lisabonos sutartį Europos Parlamentui iš esmės neprieinamas: pagal SESV 207 str. 3 d. derybas Komisija veda konsultuodamasi su specialiu komitetu, Tarybos paskirtu padėti Komisijai atlikti šią užduotį ir, laikydamasi tokių nurodymų, kuriuos vien Taryba gali jai teikti. Europos Parlamentui Komisija teikia tik reguliarias ataskaitas apie derybų eigą. Dar daugiau, Europos Parlamento pritarimas ar nuomonė nebūtinai tuomet kai susitarimas išimtinai susijęs su bendra užsienio ir saugumo politika.

Kita vertus, nors polinkio konsultuotis su Europos Parlamentu didėjimas buvo matomas, šioje srityje vykę teisiniai procesai pasižymėjo tam tikru dviprasmiškumu. Štai ir Maastrichto sutartis įtvirtino naujų nuostatų, nereikalaujančių konsultacijos procedūros, kaip antai, EBS 57 str. (buvusio 73c str.) 2 d. nuostatą dėl priemonių, susijusių su tam tikro kapitalo judėjimo į trečiąsias šalis ar iš jų, patvirtinimo. Tiesa, dauguma šių Maastrichto sutartimi įtvirtintų nuostatų buvo siejamos su nepaprastąja padėtimi, kaip tai buvo numatyta EBS 301 str. (buvusiame 228a str.) ir 60 str. (buvusiame 73g str.), taip pat 100 str. (buvusio 103a str.) 1 d.

Apskritai, praktika rodo, jog nepaprastose situacijose sprendimai bet kuriuo atveju gali būti priimami be konsultacijų. Antai nesant jokių su nepaprastąja

¹⁶² Čia reikia turėti omenyje, kad pačios Europos Sąjungos kompetencija pasirašyti tarptautines sutartis/susitarimus yra apribota tuo požiūriu, kad sutarties/susitarimo dalykas turi būti patikėtas Sąjungos institucijų kompetencijai (plg. pranc.: *„En l'état actuel du droit communautaire, la Communauté n'a pas compétence pour adhérer à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, car, d'une part, aucune disposition du traité ne confère aux institutions communautaires, de manière générale, le pouvoir d'édicter des règles en matière de droits de l'homme ou de conclure des conventions internationales dans ce domaine et, d'autre part, une telle adhésion ne saurait s'opérer par le recours à l'article 235 du traité“*). Plačiau žr. Avis de la Cour du 28 mars 1996. Adhésion de la Communauté à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Avis 2/94. [1996] Recueil de jurisprudence I-01759.

padėtimi siejamų procedūrų žemės ūkį reglamentuojančiose EEBS nuostatose, Teisingumo Teismas nusprendė buvus teisėtu piniginės kompensacijos dydžių sistemos nustatymą, skirtą kovoti su plaukiojančių valiutos keitimo kursų 1971 m. sukeltomis problemomis žemės ūkio rinkose.¹⁶³

Vertinant galiojančias ESS ir SESV redakcijas, galima rasti apie keturias dešimtis specifinių, teisėkūros procedūrai nepriskiriamų, teisės aktų leidybos procedūrų. Pagal aktus priimančių institucijų galių apribojimo lygį (sui generis stabdžių ir atsvarų mechanizmų taikymą) jas sąlyginai galima suskirstyti į šešias grupes: pirmajai priskirtini atvejai, kai institucija yra vienvaldė teisės aktų leidėja; antrajai – kai nustatyta pareiga konsultuotis (bet į pateiktą nuomonę atsižvelgti nebūtina); trečiajai – kai iniciatyva ir akto tvirtinimas yra skirtingų institucijų kompetencijoje; ketvirtajai – kai ne tik iniciatyva ir akto tvirtinimas yra skirtingų institucijų kompetencijoje, bet dar reikia ir konsultuotis (tiesa, vėl be įpareigojimo atsižvelgti į pateiktos nuomonės turinį); penktajai – kai akto tvirtinimas priskirtas kelių institucijų kompetencijai; šeštajai priskirtinas specifinis deleguotosios teisės aktų leidybos atvejis.

(1) Teisės aktus leidžia vienas subjektas:

- Tarybai nustatant Europos Vadovų Tarybos pirmininko, Komisijos pirmininko, Sąjungos vyriausiojo įgaliotinio užsienio reikalams ir saugumo politikai, Komisijos narių, Europos Sąjungos Teisingumo Teismo pirmininkų, narių bei sekretorių ir Tarybos generalinio sekretoriaus algas, išmokas ir pensijas, taip pat bet kokias vietoj darbo užmokesčio mokamas išmokas (SESV 243 str. pagrindu);
- Tarybai nustatant Ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nariams mokamas išmokas (SESV 301 str. 3 d. pagrindu);
- Tarybai nustatant kalbų vartojimą Sąjungos institucijose reglamentuojančias taisykles (SESV 342 str. pagrindu);
- Europos centriniam bankui leidžiant teisės aktus SESV 132 str. 1 d. pagrindu;
- Komisijai leidžiant teisės aktus SESV 106 str. 3 d. pagrindu;
- Komisijai leidžiant teisės aktus SESV 143 str. 3 d. pagrindu;
- kaip atskiras procedūrinis modelis paminėjimo verti mechanizmai, taikomi institucijoms (Europos Parlamentui, Europos Vadovų Tarybai, Tarybai, Komisijai, etc.) tvirtinant savo darbo tvarkos taisykles.

¹⁶³ Žr. Judgment of the Court of 24 October 1973. *Balkan-Import-Export GmbH v. Hauptzollamt Berlin-Packhof*. Case 5/73 [1973] ECR II-01091.

(2) Teisės aktus leidžia vienas subjektas, tačiau dalyvauja institucijos su konsultacinėmis galiomis:

- Tarybai tvirtinant Ekonomikos ir finansų komiteto sudarymo nuostatas (SESV 134 str. 3 d. pagrindu); šiuo atveju reikia konsultuotis su Europos centriniu banku bei Ekonomikos ir finansų komitetu;
- Tarybai sprendžiant dėl išlaidų, atsirandančių įgyvendinant tvirtesnę bendradarbiavimą, apmokėjimo (SESV 332 str. pagrindu); šiuo atveju reikia konsultuotis su Europos Parlamentu;
- Tarybai nusprendžiant veikti pagal įprastą teisėkūros procedūrą su tvirtesniu bendradarbiavimu susijusiose srityse, kuriose pagal Sutartis taikoma specialioji teisėkūros procedūra (SESV 333 str. 2 d. pagrindu); šiuo atveju reikia konsultuotis su Europos Parlamentu;
- Tarybai tvirtinant Sutartyse nustatytų komitetų veiklos nuostatus (SESV 242 str. pagrindu); šiuo atveju būtina konsultuotis su Komisija;
- Tarybai priimant sprendimą, nustatantį konkrečias procedūras, garantuojančias galimybę greitai pasinaudoti Sąjungos biudžeto asignavimais skubiam iniciatyvų bendros užsienio ir saugumo politikos srityje finansavimui (ESS 41 str. 3 d. pagrindu); šiuo atveju reikia konsultuotis su Europos Parlamentu;
- Tarybai priimant sprendimą, nustatantį nuolatinę struktūrizuotą bendradarbiavimą ir dalyvaujančių valstybių narių sąrašą (ESS 46 str. 2 d. pagrindu); šiuo atveju būtina konsultuotis su Sąjungos vyriausioju įgaliotiniu užsienio reikalams ir saugumo politikai.

(3) Teisės aktus inicijuoja ir tvirtina skirtingi subjektai:

- Tarybai, remiantis Komisijos pasiūlymu, tvirtinant administracinių priemonių sistemą, susijusią su kapitalo judėjimu ir mokėjimais, įgyvendinančias priemones (SESV 75 str. 2 d. pagrindu);
- Tarybai, remiantis Komisijos pasiūlymu, sprendimą dėl ekonominę padėtį atitinkančių priemonių, ypač jei didelių sunkumų kyla dėl tam tikrų produktų tiekimo, visų pirma energetikos srityje (SESV 122 str. pagrindu);
- Tarybai, remiantis bendru Komisijos ir Sąjungos vyriausiojo įgaliotinio užsienio reikalams ir saugumo politikai pasiūlymu, tvirtinant reikiamas priemones, susijusias su ekonominių ir finansinių santykių su viena ar keletu trečiųjų šalių visišku nutraukimu ar daliniu apribojimu (SESV 215 str. 1 d. pagrindu).

(4) Teisės aktus inicijuoja ir tvirtina skirtingi subjektai, be to, dalyvauja institucijos su konsultacinėmis galiomis:

- Tarybai, remiantis Komisijos pasiūlymu ir pasikonsultavus su Europos Parlamentu, tvirtinant priemones, kad būtų užtikrintas valstybių narių atitinkamų padalinių, taip pat šių padalinių ir Komisijos administracinis bendradarbiavimas su laisvės, saugumo ir teisingumo erdve susijusiose srityse (SESV 74 str. pagrindu);

- Tarybai, remiantis Komisijos pasiūlymu ir pasikonsultavus su Europos Parlamentu, tvirtinant laikinas priemones atitinkamos valstybės narės ar kelių valstybių narių labui, vienoje arba kelyse valstybėse narėse dėl staigaus trečiųjų šalių piliečių antplūdžio susidarius nepaprastajai padėčiai (SESV 78 str. 3 d. pagrindu);
- Tarybai, remiantis Komisijos pasiūlymu ir pasikonsultavus su Europos Parlamentu bei Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetu, tvirtinant taisykles, įgyvendinančias diskriminacijos draudimą transporto srityje (SESV 95 str. 3 d. pagrindu);
- Tarybai, remiantis Komisijos pasiūlymu ir pasikonsultavus su Europos Parlamentu, tvirtinant atitinkamus reglamentus arba direktyvas dėl sąžiningą konkurenciją užtikrinančių principų įgyvendinimo (SESV 103 str. 1 d. pagrindu);
- Tarybai, remiantis Komisijos pasiūlymu ir pasikonsultavus su Europos Parlamentu, tvirtinant valstybių teikiamą pagalbą reguliuojančius reglamentus ir kai kuriuos kitus su šia sritimi susijusius aktus (SESV 109 str. pagrindu);
- Tarybai, remiantis Komisijos pasiūlymu ir pasikonsultavus su Europos Parlamentu, tvirtinant kai kuriuos teisės aktus, apibrėžiančius su ekonomine Sąjungos politika susijusių draudimų taikymą (SESV 125 str. 2 d. pagrindu);
- Tarybai, remiantis Komisijos pasiūlymu ir pasikonsultavus su Europos Parlamentu bei Europos centriniu banku, tvirtinant sklandžią apyvartą Sąjungoje užtikrinančias priemones, skirtas monetų nominalams ir techniniams duomenims derinti (SESV 128 str. 2 d. pagrindu);
- Tarybai, remiantis Komisijos pasiūlymu ir pasikonsultavus su Europos Parlamentu bei Europos centriniu banku arba remiantis Europos centrinio banko rekomendacija ir pasikonsultavus su Europos Parlamentu bei Komisija, priimant ECBS ir ECB statuto atitinkamuose straipsniuose nurodytas nuostatas (SESV 129 str. 4 d. pagrindu);
- Tarybai, remiantis Komisijos pasiūlymu ir pasikonsultavus su Europos centriniu banku, nustatant bendrąsias pozicijas dėl Ekonominei ir pinigų sąjungai ypač svarbių dalykų kompetentingose tarptautinėse finansų institucijose ir konferencijose, taip pat tvirtinant atitinkamas priemones skirtas užtikrinti vieningą atstovavimą tarptautinėse finansų institucijose ir konferencijose (SESV 138 str. 1 ir 2 d. pagrindu);
- Tarybai, remiantis Komisijos pasiūlymu ir pasikonsultavus su Europos Parlamentu bei Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetu, tvirtinant Sąjungos mokslinių tyrimų, technologijų plėtros ir demonstravimo programoms veiksmingai vykdyti būtinas nuostatas (SESV 188 str. 1 pastraipos pagrindu);
- Tarybai, pasikonsultavus su Europos Parlamentu, tvirtinant susitarimus tarp Sąjungos ir trečiųjų šalių arba tarptautinių organizacijų (SESV 218 str. 6 d. „b“ punkto pagrindu);
- Tarybai, remiantis Europos centrinio banko rekomendacija arba Komisijos rekomendacija ir pasikonsultavus su Europos centriniu banku (abiems atvejais pasikonsultavus su Europos Parlamentu), sudarant oficialius susitarimus dėl euro valiutos

kurso sistemos trečiųjų valstybių valiutų atžvilgiu (SESV 219 str. 1 d. 1 pastraipos pagrindu);

- Tarybai, remiantis Europos centrinio banko rekomendacija arba Komisijos rekomendacija ir pasikonsultavus su Europos centriniu banku, nustatant, pakeičiant arba panaikinant euro centrinį kursą valiutos sistemoje (SESV 219 str. 1 d. 2 pastraipos pagrindu);
- Tarybai, remiantis Komisijos pasiūlymu bei pasikonsultavus su Europos Parlamentu ir Audito Rūmais, nustatant būdus ir tvarką, kaip biudžeto pajamos, numatytos pagal susitarimus dėl Sąjungos nuosavų išteklių, tampa prieinamos Komisijai ir nustatant priemones, taikomas prireikus patenkinti grynųjų pinigų poreikį (SESV 322 str. 2 d. pagrindu).

(5) Teisės aktus tvirtina keli subjektai:

- Europos Vadovų Tarybai (gavus nacionalinių parlamentų pritarimą, kuris suteikiamas nė vienam nacionaliniam parlamentui nepareiškus prieštaravimo) priimant sprendimą leidžiantį pagal specialią teisėkūros procedūrą priimamus aktus priimti taikant įprastą teisėkūros procedūrą (ESS 48 str. 7 d. pagrindu);
- Tarybai (gavus Europos Parlamento pritarimą) sprendžiant dėl konkrečių baudžiamojo proceso aspektų priskyrimo policijos ir teismo bendradarbiavimo sričiai (SESV 82 str. 2 d. 2 pastraipos „d“ punkto pagrindu);
- Tarybai (gavus Europos Parlamento pritarimą) nustatant SESV neįvardytas tarpvalstybinį pobūdį turinčių itin sunkių nusikaltimų sritis, kurioms taikytinos minimalios taisyklės dėl nusikalstamų veikų ir sankcijų apibrėžimo (SESV 83 str. 1 d. 3 pastraipos pagrindu);
- Europos Vadovų Tarybai (gavus Europos Parlamento pritarimą ir pasikonsultavus su Komisija) priimant teisės aktus (SESV 86 str. 4 d. pagrindu);
- Tarybai (gavus Europos Parlamento pritarimą) priimant sprendimus dėl su bendra užsienio ir saugumo politika susijusių susitarimų sudarymo (SESV 218 str. 6 d. „a“ punkto pagrindu);
- Tarybai (remiantis Sąjungos vyriausiojo įgaliojimo užsienio reikalams ir saugumo politikai pasiūlymu, pasikonsultavus su Europos Parlamentu bei gavus Komisijos pritarimą) nustatant Europos išorės veiksmų tarnybos struktūrą ir veikimą (ESS 27 str. 3 d. pagrindu).

(6) Teisės aktus delegavimo pagrindu tvirtina Komisija – remiantis SESV 290 str. Komisijai (beje, tik Komisijai) gali būti deleguoti įgaliojimai išleisti teisės aktus.¹⁶⁴ Pažymėtina, kad tai Lisabonos sutartimi numatyta naujovė. Delegavi-

¹⁶⁴ Beje, įstatymų leidybos delegavimo praktika žinoma Prancūzijoje, Italijoje, Ispanijoje ir kai kuriose kitose Vakarų Europos šalyse, tačiau, remiantis Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencija, nenumatyta Lietuvos Respublikos Konstitucijoje ir todėl pagal ją negalima.

mas gali būti įforminamas tik įstatymo galią turinčiu teisės aktu, o delegavimo teisės dalyku gali būti tik įgaliojimai priimti *bendro pobūdžio įstatymo galios neturinčius teisės aktus*, papildančius ar iš dalies keičiančius neesmines įstatymo galią turinčio teisės akto nuostatas (esminės atitinkamos srities nuostatos nustatomos tik teisėkūros procedūros metu išleidžiamu teisės aktu, todėl negali būti įgaliojimų delegavimo objektu). Be to, įgaliojimų delegavimo tikslai, turinys, taikymo sritis ir trukmė *turi būti aiškiai apibrėžiami* įstatymo galią turinčiuose teisės aktuose. Įstatymo galią turinčiuose teisės aktuose turi būti aiškiai nustatomos ir delegavimo sąlygos, kurios gali būti tokios: a) Europos Parlamentas arba Taryba gali bet kada nuspręsti atšaukti delegavimą; b) deleguotasis teisės aktas gali įsigalioji tik tada, jei per įstatymo galią turinčio teisės akto nustatytą laikotarpį Europos Parlamentas arba Taryba nepareiškia prieštaravimo. Beje, būtent tai, kad šios galios teisės aktų leidyboje nėra „nuosavos“ (ir gali būti atsiimtoms) bei galimybė numatyti sąlygą, kad deleguotas teisės aktas įsigalioja tik jei per tam tikrą laikotarpį nepareiškta prieštaravimo, čia laikomas pakankama prielaida deleguotąją teisės aktų leidybą įvardyti kaip labiausiai suvaržytą teisėkūros procedūrai nepriskiriamą teisės aktų leidybos tipą.

Reikia pažymėti, kad SESV 290 str. nuostatos palieka „baltų dėmių“. Visų pirma, sunku pasakyti, ar delegavimas apriboja deleguojančių institucijų teisę pačioms *ad hoc* spręsti joms rūpimus klausimus. Tai ypač aktualu kai kalbama apie iniciatyvą pataisyti situaciją, kada Europos Parlamento ir Tarybos manymu Komisija išėjo už „neesminių nuostatų“ ribų. Problema būtų dar aštresnė, jei delegavimo akte *nebūtų įrašyta Tarybos arba Europos Parlamento teisė atšaukti delegavimą*. Tokiu atveju tą padaryti būtų įmanoma tik Komisijos siūlymu (iniciatyva). Nebent teisėkūros iniciatyva atitinkamoje srityje priskiriama kitam subjektui.

Antra, SESV nieko nenurodo apie kitų procedūroje dalyvaujančių institucijų teises. Pavyzdžiui, natūraliai kyla klausimas, ar įgyvendinant deleguotas teisės aktų leidybos teises aktai gali būti priimami nesikonsultuojant su Regionų komitetu bei Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetu (kai atitinkamose srityse taikoma teisėkūros procedūra numato privalomą jų dalyvavimą), o konsultacijų procedūros atveju – su Europos Parlamentu. Tiesa, dėl pastarojo problemos nėra – kadangi jis pats dalyvauja delegavimo procese, gali nustatyti jam priimtinas tokias. Tačiau kitos institucijos gali pasijusti „apeinamos“.

IŠVADOS

Lisabonos sutartimi numatyta gana daug naujovių Europos Sąjungos teisės aktų leidyboje. Šios naujovės iš esmės buvo konstruojamos jau 2004 m. Surtarti-

mi 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.

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 siejasi tik su dalyviais, o ne aktų turiniu. Tačiau ši skirtis sukuria prielaidas ilgainiui formuotis ir materialiajam atskyrimui (per Teisingumo Teismo praktiką), preciziškesnei Sąjungos įstatymo ir poįstatyminio akto sampratai.

Tiesa, pats valstybių narių nacionalinių parlamentų ir Europos Parlamento vaidmuo išaugęs 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 (kol kas praėjo per mažai laiko apibendrinimams). 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 (pernelyg jau aktyviai jų buvo siekta).

Kita vertus, tai, kad 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, tenka konstatuoti, 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 deficito).

Lisabonos sutartimi įtvirtinti pakeitimai sukūrė naujovių, bet dauguma jų nėra kardinalios. Kaip simptomišką pavyzdį tiktų paminėti piliečių įstatymų leidybos iniciatyvos instituto įtvirtinimą. Deja, netgi potencialiai jis vargu ar gali realiai veikti ir būti daugiau nei simboliu ar butaforija. Juk surinkti milijoną piliečių parašų – sudėtinga užduotis. Juo labiau, kad pagal Komisijos pasiūlytą Reglamento projektą numatomi minimalaus atskirose valstybėse narėse pasirašusių piliečių skaičiaus reikalavimai (įskaitant reikalavimą, kad pasirašytų ne mažiau nei iš trečdaliao valstybių narių kilę piliečiai). Tai reiškia, jog realų gebėjimą tokiomis sąlygomis surinkti reikiamą skaičių parašų iš esmės turėtų tik Sąjungos mastu veikiančios politinės partijos. O juk jos tikrai rastų būdų kaip teisės akto projektą inicijuoti pigiau ir greičiau. Jei įvertinsime dar ir tai, jog iniciatyva nepilna ir neprivaloma net Komisijai (t. y. realiai pasiūlymas dėl teisės akto projekto gali niekada net nebūti pateiktas svarstymui), akivaizdu, kad jos prasingumas visada kels daug pragmatinių klausimų.

LITERATŪRA

I. Teisės aktai

I.1. Sutartys

1. Amsterdamo sutartis // prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=29686&p_query=&p_tr2=2
2. Europos anglių ir plieno bendrijos steigimo sutartis // prieiga per internetą: http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11951K/tif/TRAITES_1951_CECA_1_EN_0001.tif
3. Europos Bendrijos steigimo sutarties suvestinė redakcija (2006 m. gruodžio 29 d. Oficialusis leidinys C 321E) // prieiga per internetą: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:LT:pdf>
4. Europos Ekonominės Bendrijos steigimo sutartis // prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=27086&p_query=&p_tr2=2

5. Europos Sąjungos sutarties suvestinė redakcija (2006 m. gruodžio 29 d. Oficialusis leidinys C 321E) // prieiga per internetą: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:LT:pdf>
6. Europos Sąjungos sutarties suvestinė redakcija (2010 m. kovo 30 d. Oficialusis leidinys C 83) // prieiga per internetą: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:LT:HTML>
7. Lisabonos sutartis, iš dalies keičianti Europos Sąjungos sutartį ir Europos bendrijos steigimo sutartį (2007 m. gruodžio 17 d. Oficialusis leidinys C 306) // prieiga per internetą: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:LT:HTML>
8. Maastrichto sutartis (Europos Sąjungos sutartis) // prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=32156&p_query=&p_tr2=2
9. Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinė redakcija (2010 m. kovo 30 d. Oficialusis leidinys C 83) // prieiga per internetą: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:LT:HTML>
10. Sutartis dėl Konstitucijos Europai (2004 m. gruodžio 16 d. Oficialusis leidinys C 310) // prieiga per internetą: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:LT:HTML>
11. Sutartis, iš dalies pakeičianti tam tikras Europos bendrijų steigimo sutarčių ir Europos bendrijų jungtinės tarybos ir jungtinės komisijos steigimo sutarčių finansines nuostatas (1975) // prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=29648&p_query=&p_tr2=2
12. Suvestinis Europos aktas (1986) // prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=29666&p_query=&p_tr2=2

I.II. Europos Sąjungos institucijų darbo tvarkos taisyklės ir kiti jų darbo tvarką apibūrinantys dokumentai

13. Europos Parlamento darbo tvarkos taisyklės (konsoliduota redakcija nuo 2010 m. liepos) // prieiga per internetą: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=LT&reference=TOC>
14. Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos tarpinstitucinis susitarimas dėl biudžetinės drausmės ir patikimo finansų valdymo (2006 m. birželio 14 d. Oficialusis leidinys C 139) // prieiga per internetą: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:139:0001:0017:LT:PDF> EESRK darbo tvarkos taisyklių kodifikuota redakcija (galioja nuo 2006 m. spalio 24 d.) (2007 m. balandžio 3 d. Oficialusis leidinys L 93) // prieiga per internetą: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:093:001:0020:LT:PDF>

15. Europos vadovų tarybos 2009 m. gruodžio 1 d. sprendimas „Dėl pirmininkavimo Tarybai“ (2009 m. gruodžio 2 d. Oficialusis leidinys L 315) // prieiga per internetą: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:315:0050:0050:LT:PDF>
16. Interinstitutional agreement between the European Parliament, the Council and the Commission On better law-making (Official Journal C 321 of 31 december 2003) // prieiga per internetą: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2003:321:0001:0001:EN:PDF>
17. Joint Declaration by the European Parliament, the Council and the Commission on various measures to improve the budgetary procedure, of 30 June 1982 (Official Journal C194 of 28 July 1982) // prieiga per internetą: <http://europa.eu/abc/treaties/archives/en/entr26.htm>
18. Komisijos darbo tvarkos taisyklės (redakcija nuo 2006 m. sausio 1 d.) (2005 m. gruodžio 30 d. Oficialusis leidinys L 347) // prieiga per internetą: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:347:0083:0090:LT:PDF>
19. Komisijos 2010 m. vasario 24 d. sprendimas, iš dalies keičiantis darbo tvarkos taisyklės (2005 m. kovo 5 d. Oficialusis leidinys L 55) // prieiga per internetą: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32010D0138:LT:NOT>
20. Regionų komiteto darbo tvarkos taisyklės (2010 m. sausio 9 d. Oficialusis leidinys L 6) // prieiga per internetą: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:006:0014:0031:LT:PDF>
21. Tarybos darbo tvarkos taisyklės (redakcija nuo 2009 m. gruodžio 1 d.) (2009 m. gruodžio 11 d. Oficialusis leidinys L 325) // prieiga per internetą: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:325:0035:0061:LT:PDF>

I.III. Kiti dokumentai

22. Europos Vadovų Tarybos 2009 m. gruodžio 1 d. sprendimas „Dėl pirmininkavimo Tarybai“ (2009 m. gruodžio 2 d. Oficialusis leidinys L 315) // prieiga per internetą: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:315:0050:0050:LT:PDF>
23. Europos Parlamento 2007 m. rugsėjo 4 d. rezoliucija „Dėl negriežtosios teisės (soft law) priemonių panaudojimo institucinės ir teisinės reikšmės“ // prieiga per internetą: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0366+0+DOC+XML+V0//LT>
24. Guidelines for Interparliamentary Cooperation in the European Union, Adopted by the Conference of Speakers of the European Union Parliaments in Lisbon on 21 June 2008 // Prieiga per internetą: <http://www.cosac.eu/en/documents/basic/guidelines.pdf/>
25. Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui bei Regionų komitetui „2010 m. metinė politikos strategija“

KOM (2009) 0073 galutinis // prieiga per internetą: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0073:FIN:LT:PDF>

26. Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „2010 m. Komisijos darbo programa. Laikas veikti“. KOM (2010) 0135 galutinis // prieiga per internetą: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0135:FIN:LT:PDF>

27. Komisijos pasiūlymas Europos parlamentui ir Tarybai „Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas dėl piliečių iniciatyvos“ KOM (2010) 119 galutinis // prieiga per internetą: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0119:FIN:LT:PDF>

28. Komisijos Pirmininko pranešimas, suderintas su pirmininko pavaduotoja Wallström „2005–2009 m. strateginiai tikslai. Europa 2010. Partnerystė Europos atsinaujinimo vardan. Gerovė, solidarumas ir saugumas“ KOM (2005) 0012 galutinis // prieiga per internetą: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0012:FIN:LT:PDF>

29. Lietuvos Respublikos Seimo statutas (nauja redakcija) // Valstybės žinios, 1999, Nr. 5–97. Įsigaliojo 1999 m. vasario 1 d. (su vėlesniais pakeitimais ir papildymais).

30. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. lapkričio 11 d. nutarimas Nr. 1503 dėl Lietuvos Respublikos kandidatų į Europos Sąjungos Regionų komiteto narius // Valstybės žinios, 2009, Nr. 137–6021. Įsigaliojo 2010 m. lapkričio 20 d.

31. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. kovo 24 d. nutarimas Nr. 326 dėl Lietuvos Respublikos kandidatų į Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto narius atrankos tvarkos aprašo patvirtinimo // Valstybės žinios, 2010, Nr. 37–1757. Įsigaliojo 2010 m. balandžio 1 d.

32. Regulation (EEC) No 1612/68 of the Council of 15 October 1968 “On freedom of movement for workers within the Community” (Official Journal L 257 of 19 October 1968) // prieiga per internetą: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!cel_exapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31968R1612&model=guichett

33. Regulation (EC) No 3285/94 of the Council of 22 december 1994 “On the common rules for imports and repealing Regulation (EC) No 518/94” (Official Journal L 349 of 31 december 1994) // prieiga per internetą: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31994R3285:EN:HTML>

34. Résolution de l’Assemblée du 20 Mars 1958 relative à la dénomination de l’Assemblée (Journal officiel des Communautés européennes (JOCE) du 24 Avril 1958, p. 6) // prieiga per internetą: http://www.ena.lu/assembly_resolution_the_assembly_20_march_1958-2-2969.

II. Mokslinė literatūra

35. *Bieber R.* Legislative Procedure for the Establishment of the Single Market // *Common Market Law Review*, 1988, No. 25, p. 711–724.

36. *Bueno de Mesquita B., Stokman F. N.* (eds.). *European Community Decision Making: Models, Applications and Comparisons*. New Haven and London: Yale University Press.
37. *Cairns W.* *Europos Sąjungos teisės įvadas*. Vilnius: Eugrimas, 1999.
38. *Chalmers D., Davies G., Monti G.* *European Union Law: Cases and Materials* (2nd Edition). Cambridge, 2010.
39. *Craig P., De Búrca G.* *EU Law: Texts, Cases, and Materials*. Oxford: Oxford University Press, 1998
40. *Craig P., Harlow C.* (eds.). *Lawmaking in the European Union*. Kluwer Law International, 1998.
41. *Crombez C.* *Legislative Procedures in the European Community* // *British Journal of Political Science*, 1996, Vol. 26, No. 2, p. 199–228.
42. *Pérez-Solórzano Borrigan N., Smismans S.* *The European Economic and Social Committee after Enlargement*. In: *Best E.* (ed.). *The Institutions of the Enlarged European Union: Continuity and Change*. Edward Elgar Publishing, 2008.
43. *Pollack M.* *The Engines of Integration? Delegation, Agency and Agenda Setting in the European Union*. Oxford UP, 2003.
44. *Sabathil G., Joos K., Kessler B.* *The European Commission: An Essential Guide to the Institution, the Procedures and the Policies*. Cogan Page, 2008.
45. *Selck T. J.* *The Impact of Procedure: Analyzing European Union Legislative Decision-Making*. Göttingen: Cuvillier, 2004.
46. *Usher J. A.* *Bendrieji Europos Bendrijos teisės principai*. Vilnius: Naujoji Rosma, 2001.
47. *Usher J. A.* *EC Institutions and Legislation*. Longman, 1998.
48. *Tsebelis G., Garrett G.* *Agenda-setting, Vetoes and the European Union's Co-decision Procedure* // *Journal of Legislative Studies*, 1997, No. 3, p. 74–92.
49. *Tsebelis G.* *Veto Players: How Political Institutions Work*. New York: Princeton University Press, 2002.
50. *Tsebelis G., Garrett G.* *Legislative Politics in the European Union* // *European Union Politics*, 2000, No. 1, p. 9–36.

III. Teismų praktika

51. *Avis de la Cour du 28 mars 1996. Adhésion de la Communauté à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Avis 2/94. [1996] Recueil de jurisprudence I-01759* // prieiga per internetą: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61994V0002:FR:HTML>

52. Judgment of the Court of 4 July 1963. Federal Republic of Germany v. Commission of the European Economic Community. Case 24–62. [1963] ECR 63 // prieiga per internetą: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61962J0024:EN:HTML>
53. Judgment of the Court of 14 July 1972. Cassella Farbwerke Mainkur AG v. Commission of the European Communities. Case 55–69. [1972] ECR 887 // prieiga per internetą: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61969J0055:EN:HTML>
54. Judgment of the Court of 24 October 1973. Balkan-Import-Export GmbH v. Hauptzollamt Berlin-Packhof. Case 5/73 [1973] ECR II–01091.
55. Judgment of the Court of 11 december 1973. Gebrüder Lorenz GmbH v. Federal Republic of Germany et Land de Rhénanie-Palatinat. Reference for a preliminary ruling: Verwaltungsgericht Frankfurt am Main – Germany. Case 120–73. [1973] ECR 1471 // prieiga per internetą: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61973J0120:EN:HTML>
56. Judgment of the Court of 29 October 1980. SA Roquette Frères v. Council of the European Communities. Isoglucose – Production quotas. Case 138/79. [1980] ECR 0333 // prieiga per internetą: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61979J0138:EN:HTML>
57. Judgment of the Court of 5 March 1986. Tezi Textiel BV v. Commission of the European Communities. Common commercial policy – Protective measures. Case 59/84. [1986] ECR 887 // prieiga per internetą: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61984J0059:EN:HTML>
58. Judgment of the Court of 3 July 1986. Council of the European Communities v. European Parliament. Budgetary procedure: power of the European Parliament to increase non-compulsory expenditure. Case 34/86. [1986] ECR 02155 // prieiga per internetą: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61986J0034:EN:HTML>
59. Judgment of the Court of 11 June 1991. Commission of the European Communities v. Council of the European Communities. Directive on waste from the titanium dioxide industry – Legal basis. Case C–300/89. [1991] ECR I–02867 // prieiga per internetą: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61989J0300:EN:HTML>
60. Judgment of the Court of 17 March 1993. Commission of the European Communities v. Council of the European Communities. Directive on waste – Legal basis. Case C–155/91. [1993] ECR I–00939 // prieiga per internetą: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61991J0155:EN:HTML>
61. Judgment of the Court of 30 March 1995. European Parliament v. Council of the European Union. Article 43 of the EEC Treaty – Obligation to consult the Parliament. Case C–65/93. [1995] ECR I–00643 // prieiga per internetą: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61993J0065:EN:HTML>

62. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. sausio 19 d. nutarimas Dėl Lietuvos Respublikos 1993 m. birželio 17 d. Seimo nutarimo “Dėl žemės reformos pagrindinių kryptų” atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai // Valstybės žinios, 1994, Nr. 7–116.
63. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 26 d. nutarimas Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo “Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų” // Valstybės žinios, 1995, Nr. 89–2007.
64. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 21 d. sprendimas Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 2006 m. balandžio 4 d. nutarimo “Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto 73 straipsnio 3 dalies (1998 m. gruodžio 22 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai” motyvuojamosios dalies II skyriaus 6.3 punkto nuostatos išaiškinimo // Valstybės žinios, 2006, Nr. 127–4849.

Dr. Petras RAGAUSKAS

Law Institute

LEGISLATIVE PROCEDURE AND OTHER PROCEDURES FOR ADOPTION OF NORMATIVE LEGAL ACTS IN EUROPEAN UNION

Summary

The Lisbon Treaty provides quite a number of novelties in the legislation of the European Union. These novelties have already been considered in the Treaty establishing the Constitution of Europe (which never entered into force), considering the principle aims relating law creation thereof as the democratization and reformation of the system which was held as too much complicated.

Unfortunately, due to the synthesis of two referred aims, the “traffic” of the reconstruction (not for the first time already, as much as the complexity of the former law making procedure was conditioned by the enhancing of powers, in several stages, of the European Parliament in order to ensure the democratic mandate of the adopted decisions) have moved towards two different directions: the involvement of national parliaments intended to increase the democracy of law making process, having simplifying effect in some aspects, at the same time makes the procedure lumpish. Consequently, the final result is that the mechanism of law making renders changed, the number of procedures reduced, however, the content thereof have become even more complicated.

Besides the fact, that the simplification of the procedures is not very significant, the decision which may be of greater importance in future is the division of *legislative* and *non-legislative* acts (and also of *legislative process* and of *non-legislative process*). Unfortunately, the notion of the *legislative acts* in material sense is still unclear. *Legislation* is detached in formal sense only, and the specified features thereof relate participants only, and not the content of acts. However, this distinction creates possibilities for the hereafter uprising of material segregation (most probably throughout the case law of the Court of Justice), more precise conception of legislative acts and post-legislative acts.

The truth is that the role of the national parliaments of the Member States and the European Parliament has become important as never before. In this

sense, the achievements of these institutions having most democratic mandate are manifest (however, only future and specific researches will show whether it can be called achievements in the sense of efficiency of law making). One more reservation should be made – it is unclear, in what extent national parliaments will be willing to use their new powers. However, taking into account the variety (twenty seven states with different traditions, history, mentality, needs, and, finally, attitude towards the need of the EU dimension) there shall certainly be some national parliaments, which will use the newly granted powers more actively than others. Undoubtedly, the European Parliament will use the new powers (as it was actively seeking to achieve them).

To conclude the undergone changes and the new system, it is difficult to hide disappointment, as clarity and simplicity in the legislation of European Union was lacking, is still lacking and will not appear in the nearest future (if it is still possible, seeking to satisfy the need for harmonisation of national and common interests and for the reduction of tension relating the democracy gap). The amendments of the Lisbon Treaty have created a number of novelties; however, most of them are not substantial. As a symptomatic example for the illustration of this summing-up it would be proper to mention the establishment of the institute of the citizens' initiative in European legislation, as a measure for expression of the EU democracy. Unfortunately, it is unlikely that this institute even potentially may operate and become more than a symbol or sham. However, the collection of a million signatures of citizens is a serious task. Moreover, it must be evaluated that the initiative is not complete and it will not bind even the Commission (i.e. practically, the draft act may never be submitted for consideration), therefore the significance of it will always rise many pragmatic questions. It is likely that only political parties will have real abilities to collect such number of signatures in the EU dimension. However, they will undoubtedly find other ways to initiate a draft act in a quicker and cheaper manner.

Straipsnis redakcijai įteiktas 2010 m. spalio 21 d.