

## LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMO DALYVAVIMO SVARSTANT EUROPOS SAJUNGOS REIKALUS MECHANIZMAS: KŪRIMAS, MODELIS IR PROCEDŪROS

**Doc. dr. Justinas Žilinskas**

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Tarptautinės teisės katedra  
Telefonas 271 46 69  
Elektroninis paštas tek@mruni.lt

*Pateikta 2005 m. gegužės 2 d.*

*Parengta spausdinti 2005 m. rugsejo 10 d.*

*Pagrindinės sąvokos:* Nacionalinių parlamentų vaidmuo, Seimas, *ex ante* kontrolė, parlamentinė priežiūra, Lietuvos Respublikos konstitucinis aktas dėl narystės Europos Sąjungoje, Seimo statutas, Sutartis dėl Konstitucijos Europai, pozicija dėl pasiūlymų priimti ES teisės aktus, subsidiarumo principas.

### S a n t r a u k a

Šiame straipsnyje pristatomas ir analizuojamas Lietuvos Respublikos Seimo dalyvavimo sprendžiant ES reikalus modelis, jo kūrimo aplinkybės, šaltiniai, bruožai, procedūros ir probleminiai aspektai.

Pasiremdamas užsienio šalių, darbo grupės, kūrusios šį modelį, patirtimi, kitais šaltiniais, autorius nuosekliai atskleidžia, kokios priežastys lėmė aktyvaus Seimo vaidmens sprendžiant ES reikalus, pasirinkimą, kaip šis vaidmuo buvo įtvirtintas, kokias konstitucines naujoves jis įnešė į Lietuvos teisės sistemą, ypač daug dėmesio skiriant vadinamųjų „mandatinių komitetų“ vaidmeniui įtvirtinimui Konstituciniame akte dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje bei Seimo statuto papildymuose.

Straipsnyje taip pat detalai pristatomos, aiškinamos ir iliustruojamos schemomis įvairios ES reikalų sprendimo Seime procedūros. Ypač daug dėmesio skiriama svarbiausiajai iš jų – pozicijų dėl pasiūlymų priimti ES teisės aktus ar kitus ES dokumentus, susijusius su Seimo kompetencija, svarstymui, kuria remiasi ir kai kurios kitos procedūros, kadangi tai – procedūra, kurios metu Seimo mandatiniai komitetai veikia kaip konstitucinės institucijos, išreikšdamos politiškai privalomą nuomonę viso Seimo vardu Vyriausybei.

Daug dėmesio skiriama subsidiarumo kontrolei, pabrėžiant, kad Seimo statute įtvirtintas subsidiarumo kontrolės mechanizmas yra novatoriškas, atspindintis Sutarties dėl Konstitucijos Europai formuojamus pokyčius.

Analizuojama ir svarstoma, kiek pagrįstas yra aktyvus Seimo dalyvavimas svarstant pareigūnų, kuriuos į pareigas Europos Sąjungoje teikia Lietuvos Respublika, kandidatūras, taip pat daugelis kitų klausimų, susijusių su Seimo vaidmeniu svarstant ES reikalus.

Straipsnis baigiamas trumpomis motyvuotomis išvadomis.

### I ž a n g a

Rengiantis Lietuvos Respublikos narystei Europos Sąjungoje kilo poreikis ne tik suderinti nacionalinę teisę su Europos Sąjungos teisyne, bet ir sukurti nacionalinį institucinį mechanizmą, kuris padėtų Lietuvai sėkmingai dalyvauti Europos Sąjungos teisėkūroje. Viena sudėtinių šio mechanizmo dalių – Lietuvos Respublikos Seimo vaidmuo Europos Sąjungos reikaluose, įtvirtintas Konstituciniame akte dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje.

Šio straipsnio **tikslas** – išanalizuoti Lietuvos Respublikos Seimo dalyvavimo svarstant Europos Sąjungos reikalus modelį ir jo procedūras.

**Tyrimo objektas** – Lietuvos Respublikos ir kitų valstybių teisės aktai, reglamentuojantys parlamento vaidmenį svarstant Europos Sąjungos reikalus, bei jų taikymo Lietuvos Respublikoje praktika.

**Tyrimo metodai** – rašant straipsnį taikyti istorinis, lyginamasis, sisteminis, analitinis ir kiti metodai.

### **Nacionalinių parlamentų vaidmuo svarstant ES reikalus ir perspektyvioji Vyriausybės kontrolė**

Europos Sąjunga dažnai apibūdinama kaip ypatinga tarptautinė organizacija, pasižyminti viršnacionalinėmis galiomis [1, 62]. Vienas iš svarbiausių požymių, leidžiančių kalbėti apie ES viršnacionalumą, yra tai, kad ES savarankiškame teisėkūros procese priima valstybėms privalomas teisės normas. Pagrindinis ES teisės aktų, privalomų valstybėms narėms (reglamentų, direktyvų, sprendimų pagal Europos Bendrijų steigimo sutarties [2] 249 straipsnį) leidėjas yra ES Taryba. Be abejo, minėtų ES teisės aktų kūrimo procese dalyvauja ir kitos institucijos: teisėkūros iniciatyvų imasi Europos Komisija, bendro sprendimo procedūros atveju teisės akto leidyboje dalyvauja Europos Parlamentas, tačiau galutinį sprendimą dėl teisės akto vis dėlto priima ES Taryba.

Tačiau labai svarbu prisiminti, kad ES Taryba sudaryta iš valstybių ES narių vyriausybių atstovų (kaip žinome, ES Taryba veikia tarpvyriausybiniu metodu). Taigi sprendimus, kurie privalomi valstybėms narėms, priima būtent vyriausybių atstovai. Vyriausybių atstovai priima teisės aktus, kurie nacionalinėse valstybių narių teisinėse sistemose turi prioritetą prieš nacionalinius įstatymus ir netgi valstybių narių konstitucijas. Tai išplaukia iš Europos Bendrijų Teisingumo Teismo jurisprudencijos klasikinėse *Costa vs. Enel* ir *Van Gen Loose* bylose [3, p. 16–20]. Akivaizdu, kad ši padėtis teisės požiūriu – unikali. Taip pat ši padėtis suponuoja ir vadinamąją demokratijos deficito problemą, kadangi tiesioginio ES piliečių atstovavimo institucija – Europos Parlamentas – ES teisėkūros procesuose veikia tik kaip papildoma institucija, o nacionaliniai parlamentai turi visiškai minimalias teises. Taigi privalomi valstybėms narėms ES teisės aktai, savo teisine galia prilygstantys įstatymams, pagal kompetenciją priklausantys valstybių parlamentams, priimami tarpvyriausybiniu metodu.

Būtent dėl šios problemos stengiamasi stiprinti nacionalinių parlamentų vaidmenį svarstant ES reikalus. Nacionalinio parlamento vaidmuo neatsiejamas nuo vadinamosios „perspektyviosios“, arba *ex ante*, Vyriausybės parlamentinės kontrolės, kai nacionaliniai parlamentai suteikia mandatą (įgaliojimus) vyriausybės atstovams pritarti vienokiam ar kitokiam ES sprendimui, įgaunančiam ES teisės akto formą (šią procedūrą mes toliau patogumo dėlei vadinsime „mandatavimu“, o ją vykdančius parlamento komitetus – „mandatinius“).

Pagal tai, kaip aktyviai įstatymų leidžiamoji valdžia dalyvauja mandatavimo procese, ES valstybės nares galima suskirstyti į tris sąlygines grupes:

Pirmajai grupei priskirtume valstybes, kuriose parlamentas tiesiogiai dalyvauja Europos Sąjungos institucijų veikloje formuojant šalies politiką ir jos poziciją dėl rengiamų ES teisės aktų arba turi tokią teisę [4, p. 1]. Tokias valstybes pavadintume „aktyvaus mandatavimo“ modelio valstybėmis. Paprastai tai valstybės, kurių valdžių sistemoje parlamentai vaidina svarbų vaidmenį. Tokiose valstybėse parlamentiniams Europos reikalų komitetams yra suteiktos realios galios kontroliuoti vyriausybę ir jos priimamus sprendimus dėl ES reikalų. Šie komitetai išsiskiria iš kitų parlamentinių komitetų, nes jie formuojami ypatinga tvarka (siekiama kuo platesnio politinio jėgų atstovavimo), taip pat jie paprastai gali kalbėti viso parlamento vardu be plenarinio posėdžio procedūrų, jų galios įtvirtinamos net valstybių konstitucijose (pvz., Suomijos Konstitucijos 96 straipsnis) [5, p. 95]. Šis modelis veiksmingas, tačiau daugiausia būdingas Skandinavijos šalims ir parlamentinėms valstybėms (pvz., Austrijai, Danijai, Suomijai, Švedijai, Vokietijai, daugumai naujųjų ES narių).

Antroji valstybių grupė, kurią pavadintume „riboto mandatavimo“, pasižymi gerokai menkesne perspektyviaja vyriausybės kontrole rūpinantis ES reikalais. Parlamentas gali daryti tam tikrą įtaką valstybės pozicijai ES institucijose, valstybių parlamentai turi galimybę atidžiai nagrinėti gaunamą informaciją dėl ES reikalų ir gali pareikšti savo nuomonę ataskaitomis bei rezoliucijomis, tačiau jie negali daryti didesnės įtakos vyriausybės pozicijai (pvz., Prancūzija, Jungtinė Karalystė, pastaruoju metu šia kryptimi einama ir Airijoje) [4, p. 1].

Trečiojoje valstybių grupėje, kurią pavadintume „pasyvaus mandatavimo“, parlamentai turi labai menkas galimybes veikti Vyriausybės pozicijas ir jų įtaka daugiau pasireiškia per *ex post* bei įprastinius politinės parlamentinės kontrolės mechanizmus (pvz., Belgija, Ispanija, Italija, Liuksemburgas, Portugalija [4, p. 1]). Tai – valstybės, kuriose stipri vykdomoji valdžia, o parlamentų dalyvavimas svarstant ES reikalus nominalus.

### **Mandatavimo modelio Lietuvoje parinkimo kriterijai ir teisiniai šaltiniai**

ES reikalų tvarkymo sistema Lietuvoje, įskaitant ir Seimo vaidmenį, buvo pradėta rūpintis dar rengiantis narystei Europos Sąjungoje. Šie klausimai buvo sprendžiami 2002 m. liepos 19 d. Seimo valdy-

bos sudarytos darbo grupės „Dėl Seimo darbo Lietuvai tapus Europos Sąjungos nare koncepcijai ir reikalingiems teisės aktų pakeitimų projektams parengti darbo“ darbe. Darbo grupę sudarė 37 nariai – Seimo, Vyriausybės ir Prezidentūros kanceliarijų, Užsienio reikalų ministerijos, buv. Europos komiteto prie Vyriausybės, Europos teisės departamento prie Vyriausybės (šiuo metu – prie Teisingumo ministerijos), buv. Lietuvos teisės universiteto ir kitų institucijų atstovai. Darbo grupę sudarė 4 pogrupiai: 1) Konstitucijos pataisų (vadovas – buvęs Europos teisės departamento prie LR Vyriausybės direktorius prof. Vilenas Vadapalas), 2) Parlamento modelio parinkimo (vadovas Seimo kanceliarijos Teisės departamento direktorius Kęstutis Virketis), 3) Lietuvos institucijų restruktūrizavimo (vadovas Seimo Pirmininko pavaduotojas Artūras Skardžius) ir 4) Seimo statuto, Vyriausybės įstatymo, Vyriausybės darbo reglamento pataisų (vadovas – Seimo Pirmininko pavaduotojas Česlovas Juršėnas). Visai darbo grupei vadovavo buvęs Seimo pirmininko pavaduotojas Vytenis Povilas Andriukaitis. Šio straipsnio autorius dalyvavo grupės darbe. Darbo grupė dirbo daugiau kaip dvejus metus ir būtent ši grupė parengė galutinius Konstitucinio akto dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje, Seimo statuto papildymų, numatančių ES reikalų tvarkymo modelį, projektus.

Mus dominantys klausimai buvo sprendžiami beveik visuose pogrupiuose, nes parlamentinis modelis negalėjo būti parinktas autonomiškai. Juk reikėjo nustatyti, ar parlamentinis modelis (pvz., Seimo Europos reikalų komiteto galios) atspindės Konstitucijoje, koks bus jo santykis su kitomis institucijomis ir kita. Renkantis Lietuvos modelį pirmiausia buvo analizuojama aktyvaus mandatavimo valstybių patirtis. Toks pasirinkimas nebuvo atsitiktinis – jį lėmė Lietuvos Respublikos teisinės ir valdymo sistemos ypatybės bei Lietuvos Respublikos Seimo vaidmuo svarstant užsienio ir ES reikalus.

Darbo grupė, rinkdamasi modelį, pirmiausia rėmėsi svarbiu, iš esmės nekvestionuojamu postulatu dėl LR valdymo formos. Konstitucinis Teismas 1998 m. sausio 10 d. nutarime konstatavo, kad „Pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijoje nustatytą valdžios institucijų kompetenciją Lietuvos valstybės valdymo modelis priskirtinas parlamentinės respublikos valdymo formai. Kartu pabrėžtina, kad mūsų valstybės valdymo formai būdingi ir kai kurie vadinamosios mišriosios (pusiau prezidentinės) valdymo formos ypatumai“ [6].

Svarbias darbo gaires dėl Seimo vaidmens svarstant ES reikalus sudėliojo ir Konstitucinis aktas dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje (toliau – Konstitucinis aktas), kuriame, po ilgų parengiamųjų diskusijų, buvo įtvirtinti ir iki pat priėmimo nebepakito keletas principų (jie įtvirtinti Konstitucinio akto 3 punkte):

1. Absoliuti Vyriausybės pareiga informuoti Seimą apie visus pasiūlymus priimti ES teisės aktus.
2. Absoliuti Vyriausybės pareiga konsultuotis su Seimu, jeigu pasiūlymai priimti ES teisės aktus (toliau – pasiūlymai) yra susiję su Seimo kompetencija.
3. Seimo teisė teikti Vyriausybei rekomendacijas bei, o tai ypač svarbu, Seimo Europos reikalų ir Užsienio reikalų komitetų vaidmuo, kai šie komitetai gali Seimo vardu teikti nuomonę Vyriausybei. (Būtent dėl to, kad šie komitetai įgalioti teikti Vyriausybei Seimo nuomonę, jie ir vadinami „mandatiniais“ komitetais.)
4. Vyriausybės pareiga atsižvelgti į Seimo teikiamas Seimo ar jo komitetų rekomendacijas ir nuomones, taip pat informuoti Seimą apie jų vykdymą [7].

Šie principai leidžia teigti, kad Seimas turi konstitucines ir teises galimybes aktyviai veikti svarstant Europos Sąjungos reikalus, tačiau detalus jų įgyvendinimas atsiskleidžia tik per „eurointegracines“ Seimo statuto pataisas, kai Seimo statutas (toliau – Statutas) buvo papildytas 27<sup>1</sup> skirsniu – Europos Sąjungos reikalų svarstymas ir sprendimas bei kai kuriomis kitų Statuto straipsnių pataisomis (pvz., 44<sup>1</sup> str. – Europos reikalų komiteto sudarymas) [8], todėl šiuo dokumentu bus labai daug remiamasi ir jis detaliam analizuojamas.

Kaip teigėme, Konstitucinis aktas, taip pat ir Seimo statuto pataisos, sudaro prielaidas Seimui aktyviai veikti svarstant ES reikalus, tad šį klausimą panagrinėsime detaliam ir svarstomus klausimus suskirstysime į dvi grupes: pirmoji – institucinės Seimo struktūros novelos – mandatiniai komitetai ir jų kompetencija, antroji – įvairios ES reikalų sprendimo Seime procedūros ir jų ypatybės.

## **Institucinės Seimo struktūros novelos**

### **Mandatiniai komitetai**

Pasiūlymų priimti ES teisės aktus srutas yra labai didelis, todėl akivaizdu, kad šiam darbui netiktų įprastinė teisėkūros procedūra, taikoma Seime (pateikimas plenariniame posėdyje, svarstymas komitetuose, svarstymas plenariniame posėdyje, priėmimas). Taip pat vargu ar kiekvienas Seimo narys galėtų tinkamai įsigilinti į ES klausimų specifiką, be to, didelis pasiūlymų priimti ES teisės aktus srutas iš es-

mės kenktų, o gal net paralyžiuotų Seimo darbą rengiant nacionalinės teisės aktus. Pagaliau kiltų problemų ir dėl konsensuso, labai svarbaus svarstant ES reikalus, paieškų. Visos šios priežastys neabejotinai trukdytų operatyviai tvarkyti ES reikalus, kai gali būti svarbios ne tik dienos, bet ir valandos.

Nuo pat minėtos darbo grupės pradžios buvo aišku, kad būtinas tam tikras institucinis Seimo pertvarkymas, leisiantis užtikrinti ne tik efektyvų, bet ir operatyvų ES reikalų sprendimą. Pasitelkiant kitų aktyvaus mandataavimo šalių patirtį, matyti, kad šis uždavinys realizuojamas per specifiskai formuojamus Europos ir Užsienio reikalų komitetus, arba vadinamąjį „Didįjį komitetą“, kurie svarstant ES reikalus veikia tarsi viso parlamento mažesnis atitinkmuo. Šie komitetai formuojami taip, kad atstovautų kuo platesniam parlamento politinių jėgų spektrui, jų veiklos grafikai derinami su ES institucijų darbotvarka ir būtent šie komitetai gali kalbėti viso parlamento vardu ir duoti bent jau politiskai privalomus nurodymus Vyriausybei. Pvz., Suomijos Konstitucijos 96 straipsnyje „Parlamento dalyvavimas šalyje svarstant ES reikalus“ pasakyta: „Kad parlamentas galėtų nustatyti savo poziciją, vyriausybė, gavusi pranešimą apie pasiūlymą, jį nedelsdama persiunčia parlamentui. Siūlymas yra svarstomas **Didžiajame komitete** ir paprastai **vienam ar daugiau kitų komitetų** (pajuod. autoriaus), kurie parengia pranešimus Didžiajam komitetui. Pasiūlymą, susijusį su užsienio ir saugumo politika, svarsto Užsienio reikalų komitetas. Esant reikalui, Didysis arba Užsienio reikalų komitetas gali perduoti vyriausybei nuomonę dėl pasiūlymo“ [4, p. 3].

Kaip jau matėme iš Konstitucinio akto, ir Lietuvos Seime nuo šiol veikia du komitetai, galintys reikšti Seimo nuomonę Vyriausybei ir ne Seimo plenarinio posėdžio metu, – Europos reikalų komitetas ir Užsienio reikalų komitetas.

Naujovė – platesnių galių Seimo komitetai ne iš karto pasirodė priimtina. Pirmiausia ji sulaukė prieštaravimų iš konstitucinės teisės teoretikų (pvz., Konstitucinio Teismo teisėjo K. Lapinsko), jai taip pat nepritarė ir Seimo nariai (pvz., J. Veselka) [9], J. Bernatonis [10], tai pat ir šio buvusio Seimo nario vadovaujama Seimo komisija Konstitucijos pataisoms rengti [11]. Pagrindiniai nuostatos oponentų argumentai buvo tie, jog Seimo komitetai yra tik struktūrinės Seimo dalys, todėl jų funkcijos negali būti dėstomos Konstitucijoje, o turėtų būti tik Seimo statuto reguliavimo dalykas. Tačiau, kaip jau matėme, kitos valstybės, aktyviai sprendžiančios ES reikalus, nepabijoję konstitucijose įtvirtinti naujus parlamentų darinius. Beje, pasakytina ir tai, kad komitetai jokia būdu neuzurpuoja Seimo, kaip institucijos, galių ES reikalų svarstymo procese. Konstituciniame akte pirmiausia nurodyta, kad Seimas teikia rekomendacijas (2 punktas) ir tik vėliau kalbama apie komitetų nuomones [7]. Pasakytina ir tai, kad Statuto pakeitime taip pat įtvirtintos normos, kad bet koks klausimas, jei mandatiniams komitetams dėl jo kyla abejonių, gali būti perduodamas svarstyti Seimo plenariniame posėdžiui labai paprastai – Seimo pirmininko arba bent vieno iš mandatinių komitetų pirmininkų sprendimu [8]. Mandatinių komitetų atsiradimo būtinumą dar galima grįsti tuo, jog neįtvirtinus mandatinių komitetų vaidmens Konstituciniame akte, ES reikalų svarstymas Seime tiesiogiai priklausytų nuo tarpinstitucinių susitarimų, Vyriausybės geranoriškumo, pagaliau – politinių jėgų balanso Seime ir Vyriausybėje, kuris gali keistis keičiantis politinei padėčiai. Būtų labai negerai, jeigu tokie veiksniai galėtų turėti įtakos ES reikalams, kuriuos būtina spręsti ypač skubiai, kadangi tai yra iš esmės tarptautiniai Lietuvos įsipareigojimai. Neįtvirtinus mandatinių komitetų vaidmens, Vyriausybę įpareigojantys iš esmės būtų tik tokie sprendimai, kuriuos Seimas priima *in corpore*, tačiau, kaip jau minėjome, toks variantas keltų didelę grėsmę ES reikalų sprendimo operatyvumui ir efektyvumui.

Būtent tokiais argumentais buvo grindžiamos teigiamos Europos teisės departamento prie LR Vyriausybės [12, 13], Vyriausybės nuomonė [14], LR Seimo Teisės departamento išvada [15], o ypač – Seimo Europos reikalų komiteto išvados [16] bei aktyvi jo pirmininko buv. Seimo nario V. P. Andriukaičio veikla. Dėl šios institucinės novelos buvo teigiama taip pat ir Seimo teisės ir teisėtvarkos kaip pagrindinio komiteto išvada [17], nors svarstymas buvo labai sudėtingas ir kontroversiškas (pvz., ypač ryškia neigiamą nuomonę išsakė 1990 m. Kovo 11 Akto signataras Česlovas V. Stankevičius [17]).

Taigi nuostata, kad ES reikalams spręsti būtini ypatingi platesnių galių komitetai, galutinai buvo įtvirtinta Konstituciniame akte kaip novatoriška, tačiau būtina Lietuvos konstitucinės tradicijos naujovė. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo pirmininkas Egidijus Kūris, kalbėdamas Europos reikalų komitete 2005 m. sausio 21 d., pasakė, jog „Šis komitetas yra, matyt, išskirtinis, nes nuo šių metų rugpjūčio 14 d., kai įsigaliojo Konstitucinis aktas dėl Lietuvos narystės Europos Sąjungoje, šis komitetas yra ne kas kita, o konstitucinė institucija, tiesiogiai Konstitucijos tekste įtvirtinta institucija“ [18, 21].

Lietuvos Seimo Europos reikalų komiteto (toliau – ERK) formavimas, gerokai skiriasi nuo kitų Seimo komitetų. Pirmiausia, pagal Statuto 44<sup>1</sup> straipsnį šį komitetą sudaro ne mažiau kaip 15 ir ne daugiau kaip 25 Seimo nariai, o kitus komitetus – nuo 7 iki 17. Didelis Seimo narių skaičius leidžia tiksliau pritaikyti proporcinio Seimo frakcijų atstovavimo principą (jo taip pat reikalauja šis straipsnis), užtikrinantį, kad komitete būtų kuo plačiau atstovaujamos visos Seimą sudarančios politinės jėgos. Svarbu ir tai, kad į ERK Seimo frakcijos turi skirti atstovus ir komitetų pirmininkus ar jų pavaduotojus, frakcijų seniūnus ar jų pavaduotojus, frakcijų narius, atsakingus už ES klausimus. Šiomis nuostatomis buvo stengiasi įdiegti sistemą, kad į ERK eitų dirbti tie Seimo nariai, kurie gali kalbėti frakcijos vardu, kurie specialiai

domisi ES klausimais. Ir nors šis požiūris sulaukė nevienareikšmio Seimo narių vertinimo svarstant patisų projektą, vis dėlto jis buvo įtvirtintas Statute.

Taip pat svarbu paminėti, kad ERK pirmininku *ex officio* yra skiriamas Seimo Pirmininko pavaduotojas, atsakingas už ES reikalus, o vienas iš komiteto pirmininko pavaduotojų – Užsienio reikalų komiteto (toliau – URK) pirmininkas, kadangi URK, kaip pamatysime vėliau, taip pat aktyviai dalyvauja sprendžiant ES reikalus. ERK pirmininko pareigų derinimas su Seimo Pirmininko pavaduotojo pareigomis, be abejo, suteikia papildomą politinį „svorį“ šiam komitetui ir pabrėžia jo svarbą. Tai parodė ir problemos, 2005 m. pradžioje kilusios dėl šio komiteto pirmininko posto, kai dėl politinio ir visuomenės spaudimo iš jo atsistatydino Seimo narys Alfredas Pekeliūnas.

Įdomu, kad ir kitos Statuto normos numato ypatingus šio komiteto įgaliojimus: pvz., pagal 180<sup>17</sup> straipsnio 1 dalies 1 punktą poziciją dėl pasiūlymo priimti ES teisės aktą pristato Ministras Pirmininkas arba Ministras, kurie paprastai asmeniškai ateina tik į Seimo plenarinius posėdžius. Beje, tai normali aktyvaus mandatavimo modelio valstybių praktika. Vyriausybės atstovai taip pat turi atsiskaityti komitetui už savo sprendimus.

Rengiant Statuto papildymus buvo numatyta, kad ir antrasis mandatinis komitetas – Užsienio reikalų komitetas – bus formuojamas pagal griežtesnius principus, kaip ir ERK (44<sup>1</sup> straipsnis) [19], tačiau pasiūlymas nesulaukė įstatymų leidėjų palaikymo ir jo buvo atsisakyta.

### **Mandatinių komitetų kompetencija ir jos pasidalijimas**

Kaip jau minėjome, Vyriausybė pagal Konstitucinio akto 3 punktą yra įpareigota informuoti Seimą apie visus pasiūlymus priimti ES teisės aktus. Atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad Statuto 180<sup>3</sup> straipsnio pirmoji dalis numato 2 informavimo formas: klasikinę – raštu arba Lietuvos narystės Europos Sąjungoje informacine sistema (LINESIS). Taigi tai dar viena novela – informavimas elektroniniu būdu, kuris prilyginamas raštiškam informavimui. Tačiau tik dėl pasiūlymų priimti ES teisės aktus srityse, kurios yra susijusios su Seimo kompetencija pagal LR Konstituciją, Vyriausybė privalo konsultuotis su Seimu (arba tam tikru mandatiniumi komitetu).

Ką gi apima sąvoka „srityse, susijusiose pagal LR Konstituciją su Seimo kompetencija“? Paprastai aiškinant, tai būtų klausimai, kurie patenka į Konstitucijos 67 straipsnį, nustatantį Seimo įgaliojimus. Pavyzdžiui, jeigu būsimos direktyvos reikalavimams įgyvendinti pagal LR teisinę sistemą būtina priimti įstatymą, be abejo, tai bus Seimo kompetencija (67 str. 2 p.). Jeigu formuojama svarbi Lietuvos Respublikos politinė pozicija užsienio reikalų klausimais (pvz., Irako krizė) tai taip pat bus ir Seimo kompetencija (67 str. 16 p.). Pastebėtina ir tai, kad Statutas taip pat įveda konsultavimosi procedūrą ne tik dėl pasiūlymų priimti ES teisės aktus, bet ir kitų ES dokumentų, susijusių su Seimo kompetencija<sup>1</sup>.

Kadangi mandatiniai komitetai yra du – Europos reikalų komitetas ir Užsienio reikalų komitetas – kyla ir tam tikra kompetencijos atribojimo problema, nors ji nacionalinio modelio rengėjams, taip pat rengiant ir Statuto papildymų projektą nekėlė didelių problemų.

Bendroji taisyklė yra ta, kad pagal statuto 180<sup>2</sup> straipsnį, ERK kompetencija yra bendro pobūdžio, t. y. jis svarsto visus ES reikalus, išskyrus tuos, kuriuos Statutas aiškiai nukreipia svarstyti URK. Sprendžiant problemą taip pat palanki pati ES struktūra, vadinamieji „trys ramsčiai“. Taigi ES reikalų dalis, priklausanti pirmajam ramsčiui ir susijusi su LR Seimo kompetencija, bus ERK kompetencija. Vadinasi, ERK priklausys spręsti klausimus dėl pasiūlymų priimti ES teisės aktus, pavyzdžiui, bendrosios rinkos, muitų sąjungos, laisvo asmenų, prekių, paslaugų ir kapitalo judėjimo srityse. ERK taip pat priklausys ir trečiojo ramsčio – bendradarbiavimo policijos ir teismų veikloje sritis, kiek tai bus susiję su Seimo kompetencija. Užsienio reikalų komitetui Statutas priskiria 2-ąjį ES ramsčių, t. y. dokumentus, susijusius su ES bendrąja užsienio ir saugumo bei gynybos politika, taip pat tam dėl tam tikrų ES išorės santykių aspektų, susijusių su bendrąja prekybos politika ir bendradarbiavimu su Pasauline prekybos organizacija.

Įsigaliojus Sutarčiai dėl Konstitucijos Europai ramsčių sistemos nebeliks. Ar dėl to nereikės keisti Statuto? Manytume, kad Statuto keisti nereikės, kadangi Sutartyje dėl Konstitucijos Europai yra aiškiai išdėstytas kompetencijų atskyrimas, bet apibendrintai kompetencijų sritys išlieka tos pačios.

Taigi ką konkrečiai mandatiniai komitetai veikia svarstant ES reikalus?

Pirma, jie pagal savo kompetenciją nagrinėja Seimo kompetencijai priklausančius pasiūlymus priimti ES teisės aktus, dalyvauja svarstant Lietuvos poziciją ir prireikus gali pareikšti dėl jų nuomonę. Kaip jau minėjome, mandatiniai komitetai svarstant ES reikalus kalba viso Seimo vardu. Tačiau ar nuomonę reikšti, ar ne (kas iš esmės tolygu pritarti Vyriausybės nuomonei) – yra jų diskrecijos klausimas. Vyriausybė taip pat atsiskaito mandatiniams komitetams už ES institucijose pristatytą poziciją.

---

<sup>1</sup> Kiti ES dokumentai – tai įvairūs ES dokumentai, kurie gali būti susiję su pasiūlymais priimti ES teisės aktus, kitaip susiję su Seimo kompetencija, pvz., baltosios, žaliosios knygos, Audito rūmų ataskaita ir kt. (žr. Statuto 180<sup>1</sup> straipsnio 4 dalį).

Antra svarbi mandatinių komitetų funkcija yra susijusi su *ex post* arba retrospektyvia kontrole – mandatiniai komitetai įpareigoti prižiūrėti, kad įstatymų leidybos procedūros metu būtų laiku ir tinkamai priimami įstatymai, įgyvendinantys jau ES lygiu priimtus Europos Sąjungos teisės aktus.

Trečioji, netgi ES lygiu novatoriška mandatinių komitetų (tačiau ši funkcija priskirta ir specializuotiems komitetams) funkcija – tai subsidiarumo principo kontrolė, t. y. vertinimas, ar ES teikiamas pasiūlymas priimti ES teisės aktą neperžengia organizacijos kompetencijos ribų.

Be šių funkcijų, mandatiniais komitetams, ypač ERK, priskiriamos ir kitos: informuoti Seimą ir visuomenę apie Europos Sąjungą, atstovauti Nacionalinių parlamentų Europos reikalų komitetų konferencijoje (COSAC), organizuoti diskusijas svarbiausiais Europos Sąjungos darbotvarkės klausimais Seimo plenariniame posėdyje, taip pat Europos savaitės Seime ir kita.

### **Kitų Seimo komitetų vaidmuo**

Mandatinių komitetų atsiradimas nereiškia, kad ES reikalų sprendime nedalyvauja kiti Seimo komitetai. Iš tiesų mandatinis komitetas – tai paskutinė instancija, kuri turi teisę suteikti įgaliojimus Vyriausybės atstovui kalbėti ES Taryboje. Tačiau turint omenyje ES reikalų apimtį, būtų absurdiška tikėtis, kad šis komitetas galėtų būti visų klausimų ekspertas, todėl ekspertinė ES reikalų funkcija yra suteikta įprastiniams (arba, kaip vadinama Statute, „specializuotiems“) komitetams ir, kaip pamatysime vėliau, mandatinis komitetas sprendimą priima būtent pasiremdamas specializuoto komiteto išvada. Specializuoti komitetai taip pat vaidina svarbų vaidmenį nustatant ES reikalų sprendimo prioritetus, taip pat ir subsidiarumo principo kontrolės mechanizme bei pareigūnų, kuriuos į pareigas ES institucijose teikia Lietuvos Respublika ir kuriems teikti reikia Seimo pritarimo, kandidatūrų svarstymo procese.

## **ES reikalų sprendimo Seime procedūros ir jų ypatybės**

### **Prioritetų nustatymas**

Kadangi, kaip jau minėjome, įvairių ES dokumentų srautas yra labai didelis ir įvairus, anaipol ne visi iš šių dokumentų yra aktualūs Lietuvai. Tad ES reikalų sprendimas prasideda nuo bendresnio pobūdžio procedūros, kurią Statuto 180<sup>4</sup> straipsnis vadina „prioritetų nustatymu“.

Kaip žinoma, ES vykdoma teisės aktų leidyba yra planuojama, pagrindinis tokio planavimo dokumentas – Europos Komisijos metinė teisėkūros ir darbo programa. Būtent šis dokumentas yra pagrindas, kuriuo remiantis pasirenkami Lietuvos prioritetai. Taigi pagal programos pasiūlymo priimti ES teisės aktą aktualumą jie skirstomi į tris grupes: labai aktualūs, aktualūs ir nelabai aktualūs. ES teisės aktus pagal savo kompetencijos sritis iš pradžių svarsto specializuoti komitetai, o savo išvadas teikia mandatiniais – Europos reikalų ir Užsienio reikalų komitetams. Mandatiniai komitetai šiuos pasiūlymus apsveria bendrame posėdyje ir teikia Vyriausybei.

Pagrindinis prioritetų nustatymo tikslas – „filtruoti“ milžinišką pasiūlymų srautą ir sudaryti sąlygas Seimui sutelkti dėmesį į tokius pasiūlymus, kurie aktualiausi Lietuvai. Priklausomai nuo prioriteto rūšies, skiriasi pasiūlymo priimti ES teisės aktą svarstymas. Pvz., dėl „nelabai aktualių“ taikoma vadinamoji „nutylėjimo“ procedūra. Šios procedūros esmė ta, jog jeigu Seimas likus trimis dienoms iki Europos Vadovų Tarybos arba ES tarybos posėdžio neišreiškia savo nuomonės, laikoma, kad jis pritaria Vyriausybės pozicijai (Statuto 180<sup>10</sup> straipsnis). Svarstant labai aktualius arba aktualius pasiūlymus procedūra yra sudėtinga ir daugialypė. Pirmiausia, pozicijos dėl jų turi būti pateikiamos labai skubiai – per 15 darbo dienų (Statuto 180<sup>7</sup> 3 dalis), antra, specializuotas komitetas, ERK, URK vieną iš komiteto narių privalo paskirti atsakingą už pozicijos rengimo derinimo procesą.

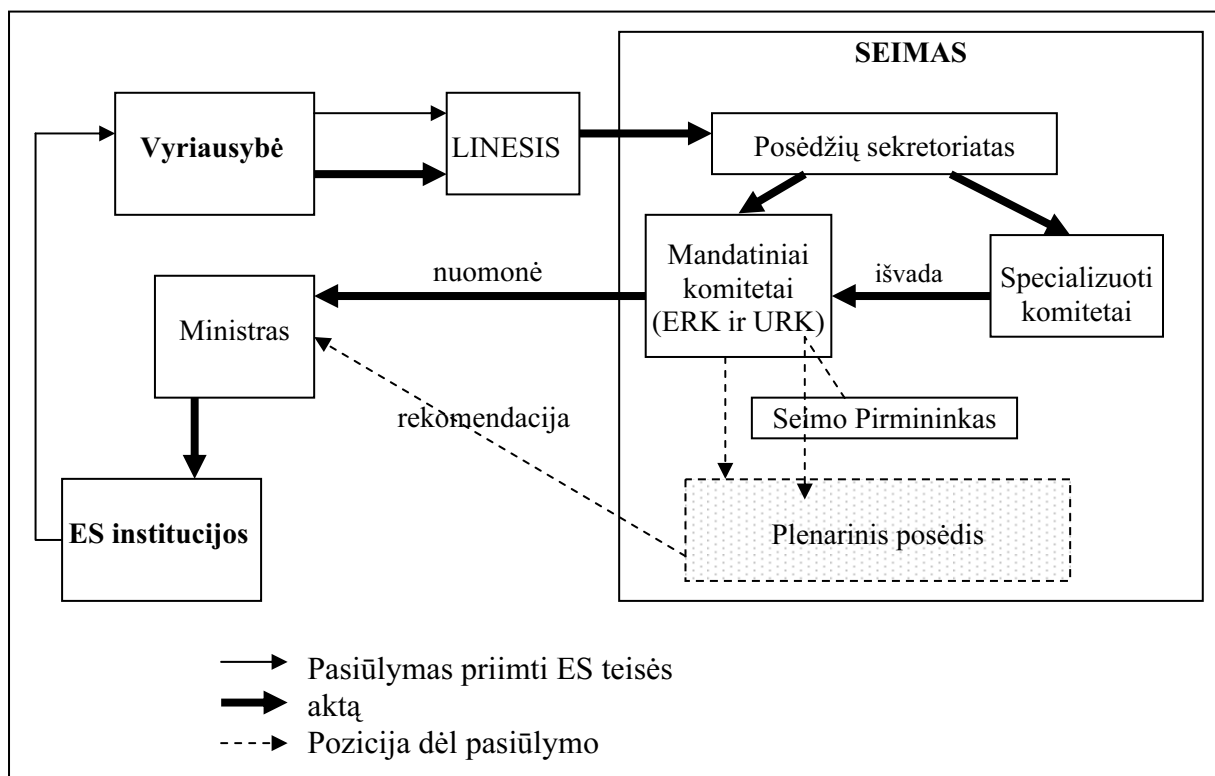
Šis straipsnis taip pat nustato, jog Vyriausybė gali prašyti Seimo dėl tam tikrų priežasčių pakeisti pasiūlymui priskirtą prioritetą, taip pat Vyriausybė gali siūlyti priskirti prioritetą ir tiems pasiūlymams priimti ES teisės aktus, kurie nebuvo įtraukti į Komisijos metinę teisėkūros ir darbo programą. Prioritetų paskirstymas nėra Lietuvos išradimas. Pvz., D. Britanijos parlamente ES prioritetai yra skirstomi pasitelkiant skirtingas memorandumų spalvas.

Lietuvos Respublikos pozicijų dėl pasiūlymų priimti ES teisės aktus (toliau – pozicijų) svarstymą (1 pav.) galima pavadinti svarbiausia ir bendriausia ES reikalų tvarkymo procedūra. Glaudžiai su ja susijusi yra ir konsultavimosi dėl kitų ES dokumentų, susijusių su Seimo kompetencija arba Vyriausybės kreipimosi į Seimą prašant nuomonės procedūra.

Taigi pozicijos svarstymas pereina šias stadijas:

1. pozicijos pateikimą Seimui,
2. klausymus nuomonių dėl pozicijos ir derinimą bei svarstymą specializuotame komitete,

3. seimo nuomonės Vyriausybei pateikimą,
  4. atsiskaitymą už pozicijos pateikimą ES institucijose.
- Panagrinėsime šias stadijas šiek tiek detaliau.



1 pav. Lietuvos Respublikos pozicijų dėl pasiūlymų priimti ES teisės aktus svarstymas

Poziciją Seimui pateikia už pozicijos rengimą atsakinga institucija. Už pozicijų rengimą ir Lietuvos interesų atstovavimą ES yra atsakinga Vyriausybė, tad būtent atitinkamos Vyriausybės institucijos ir yra tiesioginės pozicijų rengėjos. Priklausomai nuo pasiūlymo priimti teisės aktą rūšies, poziciją gali rengti darbo grupė, atsakinga ministerija ar kt. [21]. Pateiktą pirminę poziciją peržiūri Vyriausybės kanceliarija ir URM Europos integracijos departamentas ir pažymi ženkleliu „suderinta“. Tai laikoma oficialia Lietuvos Respublikos pozicija.

Taigi atsakinga už rengimą institucija poziciją raštu ar elektronine forma (per LINESIS) pateikia Seimui tuoj pat, kai ji parengiama, bet ne vėliau kaip likus 3 dienoms iki pozicijos svarstymo Europos Sąjungos institucijose. Pozicijos pateikimas elektronine forma yra tiesiog šios pozicijos skelbimas LINESIS sistemoje, nesiimant jokių papildomų veiksmų. Tai reiškia, kad Seimas gauna ne tik suderintą, bet jau ir pirminę atsakingos institucijos parengtą poziciją. Vadinasi, Seimas gali įsitraukti į pozicijos derinimo eigą labai anksti. Pati pozicija yra tam tikros informacijos rinkinys, kurį sudaro:

- 1) pasiūlymo priimti Europos Sąjungos teisės aktą pavadinimas ir numeris;
- 2) nuomonė, ar pasiūlymas dėl Europos Sąjungos teisės akto atitinka subsidiarumo principą;
- 3) pasiūlymo priimti Europos Sąjungos teisės aktą esmė ir jo svarstymo eiga;
- 4) esamas teisinis reglamentavimas Lietuvoje;
- 5) bazinis poveikio įvertinimas pagal Vyriausybės patvirtintą sprendimų projektų poveikio vertinimo metodiką;

6) siūloma pozicija ir jos svarstymo eiga: tikslas; minimalus būtinas derybų rezultatas; konkrečios nuostatos, dėl kurių reikia kalbėti; konkretus kalbos tekstas; valstybės institucijų ir įstaigų, su kuriomis pozicija derinta, pavadinimai;

- 7) kitų Europos Sąjungos valstybių narių pozicijos;
- 8) pasiūlymai dėl nacionalinių teisės aktų pakeitimo;
- 9) pridedama papildoma informacija;

10) pozicijos tiesioginis rengėjas (vardas ir pavardė, institucija, pareigos, telefono numeris, elektroninio pašto adresas);

11) už pozicijos parengimą atsakingos institucijos padalinio vadovas (vardas ir pavardė, institucija, pareigos, telefono numeris, elektroninio pašto adresas) [8].

Atkreiptinas dėmesys, kad Statuto 180<sup>7</sup> straipsnio 3 dalyje dėl labai aktualių ir aktualių pasiūlymų priimti ES teisės aktus numatytas dar ir specifinis ne visos pozicijos variantas, kuris turi būti pateikiamas per 15 darbo dienų nuo pasiūlymo priimti Europos Sąjungos teisės aktą gavimo. Šiuo atveju prašoma, kad pozicijoje būtų užpildyta svarbiausia, 1, 2, 3, 9, 10, 11 punktuose numatyta informacija. Iš tiesų pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. sausio 9 d. nutarimą „Dėl Lietuvos Respublikos pozicijos Europos Sąjungos institucijose nagrinėjama klausimais rengimo, derinimo, pristatymo ir Europos Sąjungos teisės (*acquis communautaire*) perkėlimo į Lietuvos Respublikos nacionalinę teisę ir jos įgyvendinimo“ nuostatas, jeigu Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija nenustato kito termino, už Lietuvos Respublikos pozicijos parengimą atsakinga institucija parengtą poziciją pateikia Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijai ir Užsienio reikalų ministerijai per 15 darbo dienų nuo Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos Europos Komisijos pasiūlymo dėl ES teisės akto projekto pateikimo už Lietuvos Respublikos pozicijos parengimą atsakingai institucijai datos, bet ne vėliau kaip likus 3 darbo dienoms iki ES Tarybos darbo grupių ar komitetų ir ES Tarybos posėdžių [20]. Toks nutarime minimas pateikimas sutampa su pateikimu Seimui. Taigi vienintelis apribojimas yra tas, kad dėl pasiūlymų, kuriuos Seimas pripažino aktualiais arba labai aktualiais, Vyriausybės kanceliarija, net ir nustačiusi kitokį nei 15 darbo dienų terminą, vis tiek privalės per 15 darbo dienų pateikti bent jau minėtą dalį pozicijos informacijos.

Pateikta pozicija užregistruojama Seimo posėdžių sekretoriате ir perduodama Seimo specializuotam komitetui (pagal komiteto kompetenciją, kuri gali būti nustatoma pagal tai, koks komitetas paskyrė pasiūlymui prioritetą arba pagal atsakingos vyriausybės institucijos kompetenciją), taip pat Europos reikalų komitetui, o pozicija dėl klausimų, numatytų Statuto 180<sup>2</sup> straipsnio 2 dalyje, t. y. II ES ramsčio, perduodama Užsienio reikalų komitetui.

Kaip jau minėjome, prireikus specializuoto komiteto, Europos reikalų arba Užsienio reikalų komiteto pirmininkas gali paskirti, o jeigu pozicija arba pasiūlymas priimti Europos Sąjungos teisės aktą su pozicijos informacija žymimas labai aktualaus arba aktualaus klausimo žyma – privalo paskirti komiteto narį, atsakingą už dalyvavimą pozicijos rengimo ir derinimo procese. Rengiant Statuto pataisas buvo rimtai diskutuojama, ar tikslingas toks ankstyvas politinis Seimo atstovavimas, kai galbūt naudingesnis būtų „techninis“ atstovavimas (sekretoriato lygiu, paskiriant „asmenį, atsakingą už dalyvavimą pozicijos rengimo procese“ [19]), tačiau atsižvelgiant į tai, jog Statutas reglamentuoja Seimo, kuris, pagal Konstitucijos 55 straipsnį, susideda būtent iš tautos atstovų, t. y. Seimo narių, procedūras, teises ir pareigas buvo pasirinktas atsakingo komiteto nario (o komiteto nariai gali būti tik Seimo nariai) variantas [22].

Antroji pozicijos rengimo ir derinimo stadija Seime – klausymai. Klausymai yra būdas informuoti visuomenę apie Europos Sąjungos teisėkūros iniciatyvas, išsiaiškinti visuomenės, specialistų, suinteresuotų grupių požiūrį į pasiūlymus priimti Europos Sąjungos teisės aktus ir jų galimą įtaką Lietuvai, išsiaiškinti jų pozicijas ir argumentus; taip pat klausymai skirti ir diskusijai dėl esminių pozicijos nuostatų, kai poziciją reikia derinti, bet dar nereikia priimti „mandatinio“ sprendimo. Čia svarbu atkreipti dėmesį, kad Statutas numato dvi klausymų rūšis: klausymus dėl pasiūlymo priimti ES teisės aktą ir klausymus dėl pozicijos. Šis atskyrimas yra būtinas dėl to, kad pasiūlymas priimti ES teisės aktą yra viešas dokumentas, su kuriuo gali susipažinti visi valdžios ar visuomenės atstovai. Gi pozicijoje esanti kai kuri informacija gali būti valstybės paslaptis ir būti skirta tik naudoti tarnyboje (pvz., kitų valstybių pozicijos). Todėl klausymai dėl pasiūlymo – vieši, apie juos skelbiama visuomenės informavimo priemonėse, o klausymai dėl pozicijos – uždari. Beje, dėl šios priežasties rengiant Statuto pataisas buvo numatyta, kad į ERK ir URK turėtų būti skiriami tik tie Seimo nariai, kurie turi teisę dirbti su įslaptinta informacija [19], tačiau ši nuostata galėjo sukelti nepageidaujamų keblumų, pavyzdžiui, susirinkus naujai Seimo kadencijai, daugelis narių galėtų tapti mandatinių komitetų nariais, tik kai pereis nemažai laiko užtrunkančią patikrinimo procedūrą ir gaus teigiamą atsakymą, nors komitetai turi būti suformuoti jau Seimo kadencijos pradžioje, todėl galutiniame pataisų variante jos buvo atsisakyta. Pagaliau Vyriausybė taip pat iki šiol neapsisprendusi, kiek būtina įslaptinti poziciją.

Klausymai dėl pozicijos gali būti rengiami tik tuomet, kai pozicija informacinėje sistemoje pažymima kaip „suderinta“, t. y. Vyriausybė jau yra aprobavusi savo poziciją ir ją galima laikyti Lietuvos pozicija. Tai vėlgi tam tikras saugiklis, kad pozicijos derinimo procesas, artėdamas prie mandataavimo, vyktų tarp Seimo ir Vyriausybės kaip institucijų. Klausymus dėl pasiūlymų ir pozicijų gali rengti ir specializuoti, ir mandatiniai komitetai.

Trečioji stadija – Seimo nuomonės Vyriausybei pateikimas – susideda iš dviejų dalių. Pirmiausia pozicija turi būti apsvaistyta specializuotame komitete, o vėliau, remdamasis specializuoto komiteto išvada, Seimo nuomonę suformuluoja mandatinis komitetas. Pabrėžtina, kad Statute nėra imperatyvios nuostatos, jog specializuotas komitetas privalo apsvaistyti poziciją, apie tai byloja ir 180<sup>11</sup> straipsnio 1 dalies žodžiai „nusprendęs pateikti išvadą dėl pozicijos, apsvaisto poziciją komitete“. Gali kilti klausimas, kas gi lemia, kokios pozicijos bus svarstomos specializuotame komitete, o kokios – ne? Statutas ne-



duoda aiškaus atsakymo į šį klausimą, bet, manytume, reikėtų vadovautis bendrais kriterijais, o ypač – pasiūlymo priimti ES teisės aktą aktualumu. Geriausiu atveju, užtikrinant efektyvų ir aktyvų Seimo dalyvavimą sprendžiant ES reikalus, specializuoti komitetai turėtų pateikti nuomonę dėl visų pozicijų, susijusių su labai aktualiais pasiūlymais priimti ES teisės aktus, kadangi neturint specializuoto komiteto išvados būtų labai sudėtinga reikšti nuomonę mandatiniams komitetams.

Statute taip pat yra nuostatos, jog Europos Sąjungos reikalams specializuotuose komitetuose yra teikiama pirmenybė, kai kurios komiteto posėdžio organizavimo taisyklės, iš kurių novatoriškiausia – norma, įtvirtinta 180<sup>11</sup> straipsnio 10 dalyje, kur nustatyta, jog „ypatingos skubos atveju specializuoto komiteto pirmininko sprendimu pozicija gali būti apsvarstyta komitete apklausiant komiteto narius, bet nerenngiant oficialaus posėdžio“. Šia nuostata atsižvelgiama į situacijas, kai sprendimus reikia priimti labai greitai ir nebėra laiko laikytis visų detalių, sudėtingų procedūrų. Deja, tokios patirties specializuoti komitetai dar neturi, todėl sunku vertinti, kaip ji veiks praktikoje. Bet net ir taip priimtas komiteto sprendimas turės būti įforminamas išvados pavidalu.

Specializuotas komitetas apsvarstęs poziciją gali nuspręsti: 1) pritarti pozicijai arba 2) siūlyti pozicijos pakeitimus ir patikslinimus. Komiteto išvada perduodama atitinkamo mandatinio komiteto pirmininkui bei pozicijos rengimo darbo grupės vadovui. Specializuotas komitetas neturi teisės visiškai atmesti pozicijos, kaip, pvz., turi teisę įprastoje įstatymų leidybos procedūroje svarstant įstatymo projektą. Specializuotas komitetas pagal 180<sup>13</sup> straipsnio nuostatas taip pat turi teisę pakartotinai svarstyti poziciją, kadangi pozicijos rengimo procesas gali būti labai ilgas ir pozicija kisti priklausomai nuo aplinkybių. Jeigu iškyla esminių nesutarimų tarp pozicijos rengėjų ir komiteto, taikintojo vaidmenį atlieka mandatiniai komitetai, tačiau jų posėdžiai vyksta ne kaip mandatinių komitetų (t. y. pagal specialią 180<sup>24</sup>–180<sup>40</sup> straipsniuose numatytą tvarką), o pagal specializuoto komiteto posėdžių taisykles. Svarbi ir toji nuostata, jog jeigu ne mažiau kaip 3 specializuoto komiteto nariai nesutinka su specializuoto komiteto sprendimu dėl pozicijos, jie gali pateikti savo atskirąją nuomonę. Ši nuomonė privalo būti įtraukta į komiteto išvadą ir kaip alternatyvi apsvarstyta mandatinio komiteto arba Seimo plenariniame posėdyje, jeigu ES klausimo svarstymas būtų vykdomas šia forma.

Kaip jau minėjome, oficialią Seimo nuomonę Vyriausybei pateikia vienas iš mandatinių – Europos reikalų komitetas arba Užsienio reikalų komitetas. Pateikiant nuomonę vyksta tarsi miniplenarinis mandatinio komiteto posėdis. Posėdžių procedūra reglamentuota 180<sup>24</sup>–180<sup>40</sup> straipsniuose numatyta tvarka. Nors procedūros yra labai detalios, tačiau mes atkreipsime dėmesį tik į kai kuriuos, mūsų manymu, svarbiausius klausimus. Vienas iš tokių – sprendimų priėmimas ir jų teisinė galia.

Mandatinių komitetų nuomonės turėtų būti priimanamos bendru sutarimu be balsavimo ir tik iškilus nesutarimams – balsuojama paprasta posėdyje dalyvaujančių mandatinio komiteto narių balsų dauguma. Teoriškai bendras sutarimas turėtų būti visada, kadangi pozicija prieš mandatinio komiteto posėdį jau yra perėjusi net keletą svarstymo ir derinimo stadijų, todėl mandatinio komiteto vaidmuo – ją „užantspauduoti“. Pastebėtina, kad pagal Konstitucinio akto nuostatas ir bendrą modelio koncepciją, pozicijos įpareigojimas Vyriausybei yra politinis, o ne teisinis, nes Konstitucinio akto 3 punkte pasakyta „Vyriausybė įvertina Seimo ar jo komitetų teikiamas rekomendacijas ar nuomones“ [7] (*pabr. autorias*), t. y. Vyriausybei Seimo nuomonė nėra griežtai ir absoliučiai privaloma. Tokį mandatą teisiniu požiūriu būtų galima apibūdinti kaip „soft law“ (siūlyčiau versti „lanksčioji teisė“), kadangi jis nesuformuluoja imperatyvios taisyklės, o iš esmės nustato tik siektiną rezultatą ir palieka pareigūnui politinio manevro laisvę. Pareigūnas turi galimybę nukrypti nuo mandatinio komiteto sprendimo, tačiau už tai jam gali grėsti politinė atsakomybė, įgyvendinama įprastinėmis parlamentinėmis formomis, pvz., teikiant interpeliaciją. Ši modelio nuostata taip pat lemia kai kurias kitas svarbias nuostatas, pvz., tai, kad mandatinių komitetų posėdžiuose, priklausomai nuo svarstomo klausimo, turi dalyvauti Ministras Pirmininkas, ministrai ir jiems padedantys valstybės institucijų atstovai, kai pristatoma pozicija arba kitas ES dokumentas, dėl kurio reikalinga Seimo nuomonė, nes tik šie pareigūnai gali atstovauti Lietuvos Respublikos poziciją ES institucijose ir jie neša atsakomybę dėl politinės jos sėkmės.

Komiteto nuomonė Seimo vardu Vyriausybei išreiškiama žodžiu ir užprotokoluojama. Nuomonė paprastai formuluojama tiesiog „pozicijai pritarti“ [23, 3], nedėstant detalios argumentacijos, kadangi, kaip minėjome, dalis pozicijos informacijos yra skirta naudoti tarnyboje.

Paskutinis pozicijos svarstymo etapas – tai ataskaita apie pozicijos pristatymą ES institucijose. Pagal Statutą, Ministras Pirmininkas, ministrai, kiti Vyriausybės atstovai dalyvavimo Europos Vadovų Tarybos ir Europos Sąjungos Tarybos posėdžiuose ataskaitas pateikia žodžiu ir raštu atitinkamo mandatinio komiteto posėdyje, o jeigu klausimai labai svarbūs – ataskaitas gali pateikti ir Seimo plenariniame posėdyje.

Aptariant bendrą ES reikalų sprendimo procedūrą taip pat reikėtų aptarti ir parlamentinės išlygos klausimą, nes ji yra labai glaudžiai susijusi su šia procedūra.

## Parlamentinė išlyga

Parlamentinė išlyga pagal Statuto 180<sup>18</sup> straipsnį – tai Vyriausybės ar jos atstovo pareiškimas Europos Sąjungos institucijose, kad Lietuvos Respublika nepareikš savo pozicijos dėl pasiūlymo priimti Europos Sąjungos teisės aktą, kol ši pozicija nebus suderinta su Lietuvos Respublikos Seimu [8]. Pagrįsta, kad jeigu klausimas priklauso Seimo kompetencijai, o Seimas dėl jo dar nėra išreiškęs nuomonės, taip pat negalima taikyti „nutylėjimo“ taisyklės, numatytos Statuto 180<sup>10</sup> straipsnio 4 dalyje arba 180<sup>15</sup> straipsnyje, pagal Konstitucinio akto ir Konstitucijos principus Vyriausybė negali vienasmeniškai spręsti ES klausimo.

Kalbant apie parlamentinę išlygą, svarbu panagrinėti, kas turi teisę ją pareikšti. Viena vertus, parlamentinę išlygą turi teisę pareikšti pati Vyriausybė, pvz., kai ES institucijoje svarstant klausimą įvyko rimtų pokyčių ir patikslintai pozicijai būtinas Seimo pritarimas. Parlamentinės išlygos pareiškimo gali pareikalauti ir mandatinis komitetas. Tikėtina, kad tai gali nutikti, jeigu klausimas Seime susilaukia labai aštrių diskusijų, jeigu Vyriausybės ir Seimo nuomonės nesutampa, tačiau reikia turėti omenyje, kad parlamentinė išlyga – rizikingas žingsnis, ypač srityse, kuriose ES taikomas kvalifikuotos daugumos balsavimas, kai valstybei nepareikšti pozicijos gali būti labai žalinga. Rengiant Statuto papildymus, darbo grupės posėdžiuose URM atstovai siūlė, kad ši taisyklė būtų taikoma tik tuomet, jeigu Seimas neišreiškė nuomonės dėl svarbių neorganizacinių priežasčių, t. y. kad į parlamentinės išlygos pareiškimo aplinkybes nepakliūtų tokių atvejų, kai Seimas nesugebėjo suformuluoti nuomonės dėl to, kad neįvyko komiteto posėdis, nes nebuvo narių kvorumo. Deja, šis, sakyčiau, disciplinuojantis ir logiškas, URM pasiūlymas nesulaukė pakankamo palaikymo – daugiausia dėl to, kad „svarbios neorganizacinės priežastys“ buvo labai neapibrėžta sąvoka.

## Kitos ES reikalų svarstymo Seime procedūros

Kitas ES reikalų svarstymo procedūras norėčiau suskirstyti į dvi grupes:

1. procedūros, besiremiančios pozicijų svarstymo procedūra su atitinkamais pakeitimais,
2. specialios ES reikalų svarstymo procedūros (pvz., subsidarumo kontrolė).

### 1. ES reikalų svarstymo procedūros, besiremiančios pozicijų svarstymo procedūra su atitinkamais pakeitimais

Pirmiausia tai pasakytina apie 180<sup>5</sup> straipsnį „Pasiūlymų priimti Europos Sąjungos teisės aktus ar kitų Europos Sąjungos dokumentų, tiesiogiai gautų iš Europos Sąjungos institucijų svarstymas“.

Pastebėtina, kad pagal Protokolą dėl nacionalinių parlamentų vaidmens Europos Sąjungoje, pridėtą prie Amsterdamo sutarties, visi Komisijos konsultacijų dokumentai (žalioji ir baltoji knyga, komunikatai) nedelsiant perduodami valstybių narių nacionaliniams parlamentams [24]. Pagal naują šio protokolo redakciją, pridėtą prie Sutarties dėl Konstitucijos Europai, tokių dokumentų bus ir daugiau: metinės teisėkūros programos (jos perduodamos jau ir dabar), visi kiti teisėkūros planavimo ir politikos strateginiai dokumentai, europinių įstatymų galią turinčių aktų (dabartine samprata – reglamentų) projektai [25, p. 8–10]. Neabejotina, kad dalis šios informacijos dubliuosius su pateikiama iš Vyriausybės, bet dalis gali ir nesutapti. Taigi tiesiogiai gauti dokumentai registruojami Seimo posėdžių sekretoriatoje, tačiau jie gali būti svarstomi specializuotuose ir mandatinuose komitetuose nelaukiant pozicijos pateikimo (dėl kai kurių iš jų (pvz., žaliųjų ar baltųjų knygų) Vyriausybė ir nerengs pozicijų). Sprendimą dėl tokių dokumentų įtraukimo į komiteto posėdžių darbotvarkę priima komiteto pirmininkas arba jie įtraukiami į darbotvarkę, raštu pareikalavus 1/3 komiteto narių. Tokie dokumentai svarstomi taikant svarstymo procedūrą, numatytą specializuotiems komitetams, kadangi tokie dokumentai nereikalauja mandatavimo. Žinoma, jeigu toks dokumentas taptų pozicijos pagrindu, automatiškai būtų pradėta taikyti visa mandato suteikimo procedūra.

Antroji susijusi procedūra – tai konsultavimosi dėl kitų ES dokumentų procedūra, įtvirtinta Statuto 180<sup>22</sup> straipsnyje. Svarbių ES dokumentų srautas neapsiriboja vien tik pasiūlymais priimti ES teisės aktus, todėl svarbu užtikrinti, kad Seimas būtų informuojamas ir žinotų apie kitus ES dokumentus, kurie gali būti susiję su Seimo kompetencija. Šiems dokumentams taip pat nėra taikoma „mandatinė“ procedūra, t. y. jie svarstomi komitetų nuožiūra pagal specializuotiems komitetams numatytą tvarką. Tokio svarstymo metu priimtos išvados perduodamos Vyriausybei. Vyriausybė šias išvadas įvertina ir informuoja Seimą apie jų vykdymą.

Trečioji procedūra – tai Vyriausybės kreipimasis į Seimą savo nuožiūra, įtvirtinta 180<sup>20</sup> Statuto straipsnyje. Ši procedūra skirta pasiūlymams ir kitiems ES dokumentams, kurie tiesiogiai ar akivaizdžiai

nėra susiję su Seimo kompetencija, tačiau Vyriausybė dėl vienokių ar kitokių priežasčių nori gauti Seimo nuomonę. Šiuo atveju pagrindinį vaidmenį vaidina mandatinis komitetas – jis nusprendžia, ar klausimas svarstytinas, taip pat gali prašyti specializuoto komiteto išvados. Nors Statutas ir numato, kad toks klausimas svarstomas pagal 180<sup>17</sup> straipsnio procedūrą, tačiau šiuo atveju mandatinis komitetas priima ne nuomonę, o išvadą ar pasiūlymus, kaip kad nurodyta 180<sup>20</sup> straipsnio 2 dalyje ir šią nuostatą reikėtų traktuoti kaip specialią normą 180<sup>17</sup> straipsnio atžvilgiu, kadangi šiuo atveju būtų klaidinga kalbėti apie mandatinį komiteto sprendimą.

## 2. Specialios ES reikalų svarstymo procedūros

Kaip jau minėta, šios ES reikalų svarstymo procedūros yra savarankiškos ir nesiremia pozicijų procedūra. Tai lemia jų specifiškumas, todėl ir jas reikėtų bent trumpai aptarti.

### Subsidiarumo principo kontrolė

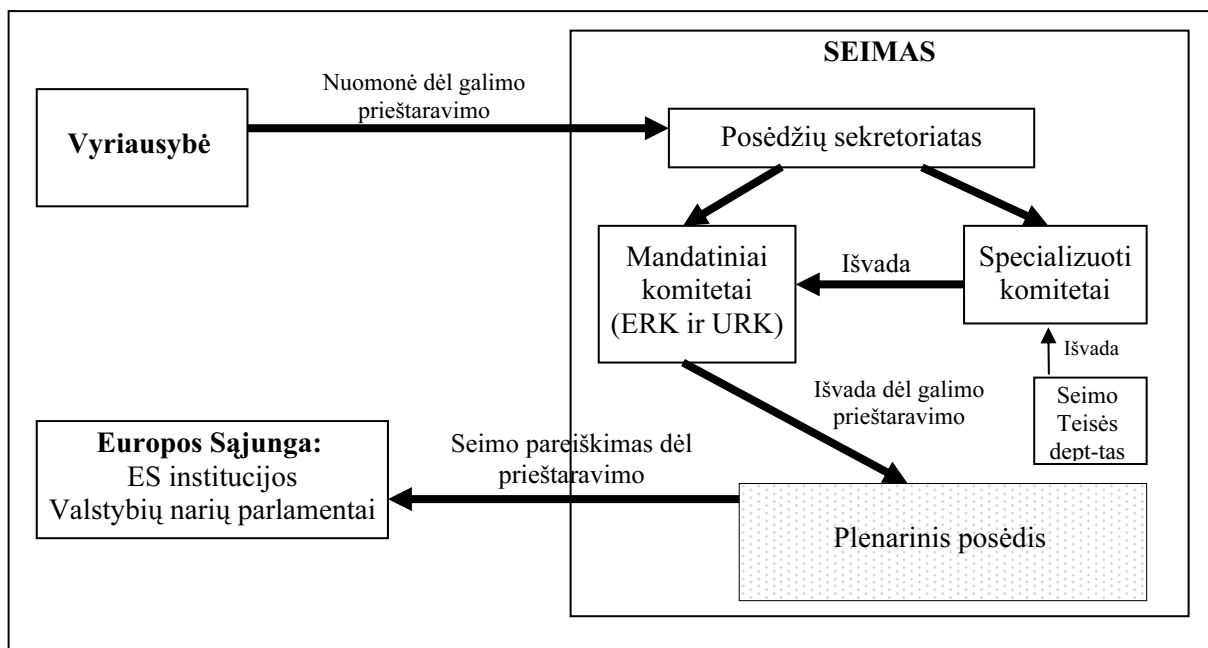
Trumpai primindami, kaip apibrėžiamas subsidiarumo principas, pacituosime Sutarties dėl Konstitucijos Europai I–11 straipsnio 3 dalį: „tose srityse, kurios nepriklauso Sąjungos išimtinai kompetencijai, ji ima veikti tik tada ir tik tokiu mastu, kai valstybės narės numatomo veiksmo tikslų negali deramai pasiekti centriniu, regioniniu ir vietiniu lygmeniu, o Sąjungos lygiu dėl numatomo veiksmo masto arba poveikio juos pasiekti būtų lengviau“ [26, 24]. Šis principo apibrėžimas kiek patikslintas, bet iš esmės analogiškas ir dabar galiojančios Europos Bendrijų steigimo sutarties 5 straipsnyje.

Subsidiarumo principo kontrolė – tai toji sritis, kur nacionaliniai parlamentai įgauna vis daugiau ir daugiau reikšmės. Ypač aiškiai šis nacionalinių parlamentų vaidmuo stiprinamas pagal Sutartį dėl Konstitucijos Europai ir prie jos pridėtus du protokolus: „Dėl nacionalinių parlamentų vaidmens Europos Sąjungoje“ [25] ir „Dėl subsidiarumo principo taikymo“ [27].

Kodėl gi parlamentas yra svarbus subsidiarumo kontrolės mechanizmo dalyvis? Matyt, pirmiausia tai reikėtų sieti su tautos suvereniteto koncepcija, nes būtent tauta yra suvereniteto turėtojas (LR Konstitucijos 2 straipsnis). Tačiau tauta savo suverenių galių daugeliu atveju tiesiogiai realizuoti negali, todėl jas deleguoja institucijoms per demokratinio atstovavimo procedūras ir pirmiausia – parlamentui kaip tiesioginei tautos atstovybei. Kadangi Konstituciniu aktu ir Stojimo sutartimi dalis Lietuvos suverenių galių buvo patikėta ES, būtina tam tikra priežiūra, ar ES neperžengia numatytų galių. Čia ir pasitelkiamas subsidiarumo kontrolės mechanizmas.

Paminėtina, jog jau 1997 m. prie Amsterdamo sutarties buvo pridėtas papildomas protokolas dėl subsidiarumo principo taikymo, tačiau jame nebuvo nurodyta apie galimą tiesioginį parlamento vaidmenį subsidiarumo kontrolės procese [27], t. y. nacionalinis parlamentas subsidiarumo srityje galėjo veikti per nacionalines vyriausybes. Tačiau jau minėtame, taip pat prie Amsterdamo sutarties pridėtame protokole „Dėl nacionalinių parlamentų vaidmens Europos Sąjungoje“ [24], buvo konkretizuotos nacionalinių parlamentų teisės svarstant ES reikalus ir numatyta galimybė nacionaliniams parlamentams veikti per CO-SAC instituciją (ES valstybių narių parlamentinių ES reikalų komitetų konferencija), siekiant atkreipti dėmesį į subsidiarumo problemas. 2004 m. papildomas protokolas dėl nacionalinių parlamentų vaidmens, pridėtas prie Sutarties dėl Konstitucijos Europai, gerokai išplėtė nacionalinių parlamentų teises svarstant ES reikalus, ypač subsidiarumo kontrolės srityje. Jame aiškiai įtvirtina, jog „protokole dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo nustatyta tvarka **nacionaliniai parlamentai** gali pateikti Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos pirmininkams pagrįstą nuomonę, ar europinio įstatymo galią turinčio akto projektas atitinka subsidiarumo principą“ (*pajuod. autorias*) [25, 9]. Nors Sutartis dėl Konstitucijos Europai kol kas neįsigaliojusi, rengiant nacionalinį ES reikalų svarstymo modelį Seime jau buvo atsižvelgiama į šio dokumento įnešamas naujoves (2 pav.).

Pagal Statuto 180<sup>6</sup> straipsnį, už tinkamą ir laiku atliekamą subsidiarumo principo kontrolę yra atsakingi specializuoti komitetai pagal savo kompetencijos sritis, nes tik jie gali veikti kaip ekspertai. Specializuotiems komitetams iš karto padeda Vyriausybė – vienas iš pozicijos punktų pagal 180<sup>7</sup> straipsnį yra Vyriausybės nuomonė dėl atitikties subsidiarumo principui, kuri išreiškiama kiekvienos pozicijos, o dėl labai aktualių ir aktualių pasiūlymų formuojama per 15 dienų nuo pozicijos gavimo. Ir tai suprantama – subsidiarumo kontrolės procese taikoma vadinamoji 6 savaičių taisyklė, kuri įtvirtinta jau minėtuose protokoluose. Tai – laikotarpis, per kurį nacionaliniai parlamentai gali pareikšti nuomonę dėl ES teisėkūros iniciatyvos atitikties subsidiarumo principui ir pasiūlymas nesvarstomas ES Taryboje [24]. Kaip matyti, šio principo kontrolėje labai svarbūs terminai, kurie yra gana trumpi, nors ir gali būti keičiami pagal poreikį.



2 pav. Subsidiarumo principo kontrolės schema

Taigi specializuotas komitetas prireikus turi pateikti išvadą dėl pasiūlymo priimti Europos Sąjungos teisės aktą galimo prieštaravimo subsidiarumo principui paprastai ne vėliau kaip per 3 savaites nuo pasiūlymo pateikimo nacionaliniam parlamentui arba per 3 dienas nuo Vyriausybės nuomonės (pateikiamos jau minėto 180<sup>7</sup> straipsnio 3 dalyje nustatyta tvarka) dėl pasiūlymo priimti ES teisės aktą galimo prieštaravimo subsidiarumo principui gavimo. Jeigu specializuotas komitetas tokią išvadą pateikia, tuomet vienas iš mandatinių komitetų pagal savo kompetenciją arba gavęs Seimo Pirmininko prašymą, šią išvadą per vieną savaitę turi apsvarstyti komiteto posėdyje, taip pat ir Vyriausybės nuomonę. Jeigu yra poreikis, gali būti surengti bendri Europos reikalų komiteto, Užsienio reikalų komiteto ir specializuoto komiteto, pateikęsio tokią išvadą, posėdžiai.

Jeigu mandatiniai komitetai pritaria nuomonei, jog galimas prieštaravimas subsidiarumo principui, jau mandatinio komiteto išvada perduodama svarstyti Seimo plenariniame posėdyje, taigi tai yra vienas iš tų nedažnų atvejų, kai ES reikalai svarstomi plenariniame posėdyje. Išvada dėl pasiūlymo priimti Europos Sąjungos teisės aktą galimo prieštaravimo subsidiarumo principui svarstoma Seimo plenariniame posėdyje ypatingos skubos tvarka. Statute taip pat numatyti ir papildomi terminai, kad išvados svarstymas nebūtų nepagrįstai atidėliojamas. Seimo plenariniame posėdyje pareiškimu patvirtinta mandatinio komiteto išvada perduodama Vyriausybei. Taigi pagal Konstitucinį Aktą tai jau būtų rekomendacija Vyriausybei, tačiau vėlgi pabrėžtina – teisiškai ji nebus privaloma, ir Vyriausybei vis dėlto liks galimybė ES institucijose jos nesilaikyti. Tačiau šiuo atveju svarbesnė ne Vyriausybės pozicija, o tai, kad parlamentas ima naudotis savo tiesioginėmis teisėmis daryti įtaką ES teisės aktų leidybai, kadangi ERK apie tokią Seimo pareiškimą privalo kuo skubiau, ne vėliau kaip per vieną savaitę nuo jo priėmimo, informuoti kitų Europos Sąjungos valstybių narių parlamentus ir atitinkamas Europos Sąjungos institucijas. Jeigu taip pat pasielgs ir kitų valstybių narių nacionaliniai parlamentai ir surinks 1/3 visų nacionalinių parlamentų balsų (viena šalis jų turi 2), ES institucija turės persvarstyti projektą. Deja, persvarstymo galimybė numatyta tik Sutarties dėl Konstitucijos Europai protokole dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo [27]. Dabartiniai dokumentai to dar nenumato, bet, kaip minėjome, nacionalinio parlamento nuomonė gali būti deklaruota ir per COSAC, tai taip pat gali būti pagrindas Vyriausybei panaudoti parlamentinę išlygą.

Galime teigti, jog Statute įtvirtintas subsidiarumo kontrolės mechanizmas yra novatoriškas, atitinkantis ne tik dabartinę ES praktiką, bet ir Sutarties dėl Konstitucijos Europai numatytus pokyčius šioje srityje. Į subsidiarumo principo kontrolės mechanizmą įtraukiami visi su ES reikalų sprendimu susiję subjektai, mechanizmas yra suderintas su ES institucijų veiklos terminais, taip pat mechanizmas yra daugiapakopis ir užtikrinantis, kad atsakingas politinis sprendimas būtų priimamas tik po detalių ir visapusiškų svarstymų bei aukščiausiu politiniu lygiu.

## Pareigūnų, kuriuos į pareigas Europos Sąjungos institucijose teikia Lietuvos Respublika ir kuriems teikti reikia Seimo pritarimo, kandidatūrų svarstymas

Tai dar viena speciali ES reikalų sritis, kurioje Seimas vaidina svarbų vaidmenį. Tačiau rengiant Seimo dalyvavimo ES reikalų svarstyme modelį vis dėlto kilo klausimas, koks Seimo vaidmuo turėtų būti šiuos pareigūnus skiriant ir kokius pareigūnus skiriant reikėtų Seimo pritarimo. Į šį klausimą būtų sunku atsakyti neišanalizavus kai kurių klausimų.

Lietuvos Respublikos ir kitų naujųjų ES narių stojimo sutartis (toliau – Stojimo sutartis) numatė, kad Lietuvos Respublika turi paskirti savo atstovus į šias institucijas: po vieną asmenį į Europos Komisiją, Europos Bendrijų Teisingumo Teismą ir pirmos instancijos teismą bei Audito Rūmus, 9 asmenis į Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetą bei 9 atstovus į Regionų komitetą. Deja, Stojimo sutartis nedavė aiškaus atsakymo, kokia stojančiosios valstybės narės valdžios šaka (ar institucija) turi pateikti kandidatus Europos Sąjungai (pvz., 45 Stojimo sutarties straipsnyje nurodoma, kad „Kiekviena į Sąjungą įstojusi valstybė turi teisę, kad vienas iš jos piliečių būtų Komisijos narys“) [29]. Atitinkamai Nicos sutartis, iš dalies pakeičianti Europos Sąjungos sutartį, Europos Bendrijų steigimo sutartis ir tam tikrus su jomis susijusius aktus (toliau – Nicos sutartis [30]), nurodo, kad atitinkamai koreguojami ankstesnių sutarčių (Amsterdamo) šios nuostatos:

214 straipsnio 2 dalis pakeičiama taip: „Taryba, spręsdama kvalifikuota balsų dauguma, bendru sutarimu su pasiūlytoju į pirmininko pareigas asmeniu priima pagal kiekvienos **valstybės narės** pasiūlymus sudarytą sąrašą kitų asmenų, kuriuos ji ketina skirti Komisijos nariais“ (*paryšk. autorias*);

247 straipsnio 3 dalis pakeičiama taip: „Audito Rūmų nariai skiriami šešerių metų kadencijai. Taryba, spręsdama kvalifikuota balsų dauguma ir pasikonsultavusi su Europos Parlamentu, priima pagal kiekvienos **valstybės narės** pateiktus pasiūlymus sudarytą narių sąrašą. Audito Rūmų nariai gali būti paskiriami kitai kadencijai“ (*paryšk. autorias*).

Atkreiptinas dėmesys, kad, lyginant su ankstesne Europos Bendrijų ir Europos Sąjungos sutarčių redakcija (Amsterdamo sutartis) [31], cituotuose straipsniuose vietoj „valstybių narių“ buvo vartojamas žodžis „vyriausybės“. Tai rodo, kad ES vis labiau akcentuoja valstybių diskrecijos teisę pasirinkti, kaip bus skiriami šie pareigūnai, taip pat ir apibrėžti juos nominuojančių nacionalinių valdžios ir valdymo institucijų vaidmenį. Tad neabejotina, kad terminas „valstybės narės“ turėtų būti suprantamas plačiau nei „vyriausybė“.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnis numato, kad „Valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas, Vyriausybė, Teismas“, tad būtų neteisinga teigti, jog skiriant Europos Sąjungos pareigūnus Vyriausybė galėtų veikti vien savarankiškai, neatsižvelgdama į kitų valdžios šakų nuomonę, kadangi cituotose tarptautinėse sutartyse vartojama sąvoka „valstybė narė“, o ne „valstybės narės vyriausybė“. Manytume, kad tai – pagrindas, kodėl Vyriausybė turėtų suderinti bent jau svarbiausius pareigūnus – Europos Komisijos narį, Audito Rūmų narį ir tokiam paskyrimui gauti Seimo pritarimą. Seimas tokių pareigūnų skyrimą galėtų svarstyti pagal Seimo statuto trisdešimt antrojo straipsnio, kurio 200 straipsnis numato Seimo teisę svarstyti pareigūnus, kurių skyrimui reikia Seimo pritarimo, nuostatas.

Tačiau net ir Nicos sutarties padarytuose pakeitimuose (223, 224 straipsniai) vyriausybė iki šiol minima tiesiogiai skiriant Europos Bendrijų Teisingumo Teismo ir pirmosios instancijos teismo teisėjus:

„Teisingumo Teismo teisėjai ir generaliniai advokatai (...) valstybių narių vyriausybių bendru sutarimu skiriami šešerių metų kadencijai“, „Pirmosios instancijos teismo nariai (...) **Valstybių narių vyriausybių** bendru sutarimu skiriami šešerių metų kadencijai“ (*paryšk. autorias*) [30].

Kita vertus, reikėtų atkreipti dėmesį, kad LR Konstitucijos 112 straipsnyje, kuriame aptariamas teisėjų skyrimas, LR Vyriausybė iš viso neminima. Be to, skiriant Aukščiausiojo Teismo teisėjus (o pagal kvalifikacinius reikalavimus, manytume, kandidatai į Europos Bendrijų Teisingumo Teismą ir pirmosios instancijos teismą turėtų būti tolygūs Aukščiausiojo Teismo teisėjams) svarbi sprendimo teisė suteikiama būtent Seimui. Atsižvelgiant į šias nacionalinės teisės sistemos konstitucines nuostatas būtų visiškai nepriimtina, jeigu LR Vyriausybė vienašališkai, nederinusi su Seimu paskirtų teisėjus į Europos Bendrijų Teisingumo ir pirmosios instancijos teismus.

Taigi, remiantis tuo, kas išdėstyta, matyti, kad Europos Sąjunga palieka plačią diskreciją valstybėms nusistatyti, kokios jų institucijos dalyvauja skiriant Europos Sąjungos pareigūnus, o Seimas turi teisę ir pareigą, kildinamą iš Europos Sąjungą grindžiančių sutarčių bei Stojimo sutarties, aktyviai dalyvauti skiriant Europos Sąjungos institucijų pareigūnus. Remiantis šiais argumentais pritarimas pareigūnų skyrimui buvo numatytas ir Seimo statuto 180<sup>23</sup> straipsnyje.

Svarstant šių pareigūnų kandidatūras Seimas taiko Statuto 200–202 straipsniuose numatytą procedūrą (nacionalinėje teisėje ši procedūra taikoma svarstant ir skiriant Konstitucinio Teismo ir Aukščiausiojo Teismo teisėjų bei kitų valstybės pareigūnų kandidatūras (XXXII skirsnis)) su atitinkamomis modifikacijomis, kadangi Seimo žodis ES skiriant pareigūnus nėra vienasmenis. Taigi, apsvaistę pareigūno

kandidatūra, Seimas priima protokolinį nutarimą dėl pritarimo ar nepritario kandidatūrai. Šis protokolinis nutarimas su Seimo nuomone perduodamas Vyriausybei.

## Išvados

1. Lietuvos Respublikos Seimo dalyvavimo svarstant ES reikalus modelis pasirinktas atsižvelgiant į Lietuvos valdymo sistemos ypatybes ir valstybių, kuriose stiprus parlamento vaidmuo svarstant ES reikalus, pavyzdį.

2. Konstitucinis aktas „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ sudaro visas prielaidas aktyviam Seimo vaidmeniui, įtvirtindamas svarbiausius Seimo ir Vyriausybės bendradarbiavimo sprendžiant ES reikalus, principus: informavimo ir konsultavimosi pareigą, mandatinių Seimo komitetų – Europos reikalų komiteto ir Užsienio reikalų komiteto – ypatingas galias.

3. Mandatiniai komitetai – pagrįsta konstitucinė naujovė. Jų poreikis grindžiamas per daug sudėtingu buvusių Seimo institucinių darinių bei procedūrų pritaikymu svarstant ES reikalus, taip pat poreikiu spręsti ES reikalus operatyviai bei profesionaliai. Mandatinių komitetų, ypač ERK, formavimo taisyklės užtikrina, kad juose atstovaujama kuo platesniam politinių jėgų spektrui, taip pat jų svarbą Seimo struktūroje. Mandatinių komitetų kompetencija paskirstoma pagal ES trijų ramsčių struktūrą. Specializuoti komitetai taip pat vaidina labai svarbų vaidmenį svarstant ES pagal reikalus, atlikdami ekspertines funkcijas.

4. ES reikalų svarstymo procedūras galima suskirstyti į dvi grupes: procedūras, kurios remiasi pozicijų dėl pasiūlymų priimti ES teisės aktus ar kitus ES dokumentus svarstymo procedūra, ir specialiąsias procedūras.

5. Svarbiausia ES reikalų svarstymo procedūra – tai pozicijų dėl pasiūlymų priimti ES teisės aktus ar kitus ES dokumentus, susijusius su Seimo kompetencija, dėl kurių rengiama Lietuvos Respublikos pozicijos svarstymo procedūra, kadangi šios procedūros metu mandatiniai komitetai veikia kaip konstitucinės institucijos ir gali išreikšti politiškai įpareigojančią Seimo nuomonę Vyriausybei.

6. Seimo nuomonė Vyriausybei laikytina politiniu, o ne teisiniu įpareigojimu, tai reiškia, kad Vyriausybės atstovui paliekama galimybė ES institucijose išskirtiniu atveju imtis politinės atsakomybės ir, rizikuojant politiniu pasitikėjimu, laikytis kitokios pozicijos.

7. Statute įtvirtintas subsidiarumo kontrolės mechanizmas yra novatoriškas, atitinkantis ne tik dabartinę ES praktiką, bet ir Sutarties dėl Konstitucijos Europai numatytus pokyčius šioje srityje. Į subsidiarumo principo kontrolės mechanizmą įtraukiami visi su ES reikalų sprendimu susiję subjektai, mechanizmas yra suderintas su ES institucijų teikiamais terminais, taip pat yra daugiapakopis ir užtikrinantis, kad atsakingas politinis sprendimas būtų priimamas tik po detalių ir visapusiškų svarstymų bei aukščiausiu politiniu lygiu.

8. Europos Sąjunga palieka plačią diskreciją valstybėms spręsti, kurios jų valdžios ir valdymo institucijos dalyvauja svarstant pareigūnų, skiriamų į pareigas Europos Sąjungos institucijose, kandidatūras. Atsižvelgiant į Europos Sąjungą grindžiančių sutarčių bei Lietuvos stojimo sutarties bei Lietuvos Konstitucijos nuostatas, Seimas turi teisę ir pareigą aktyviai dalyvauti svarstant Lietuvos Respublikos teikiamų Europos Sąjungos institucijų pareigūnų kandidatūras, todėl šios procedūros įtvirtinimas Statute – pagrįstas ir reikalingas.



## ŠALTINIAI IR LITERATŪRA

1. **Žalimas D. ir kiti.** Tarptautinės organizacijos. – Vilnius: Justitia, 2001.
2. **Konsoliduota** Europos Bendrijos Steigimo Sutartis // Žin. 2004. Nr. 2–2.
3. **Vadapalas V.** (moksl. red.). Europos Sąjungos teisė ir Lietuva. – Vilnius: Justitia, 2002.
4. **Nacionalinio** parlamento dalyvavimo ES reikaluose modelis penkiose valstybėse narėse ir keturiuose valstybėse kandidatėse (Konstitucijų nuostatos ir praktika). LR Seimo kanceliarijos informacijos analizės skyrius (nepublikuota).
5. **The Constitution** of Finland, The Parliament of Finland, The Ministry of Foreign Affairs, The Ministry of Justice, Helsinki, 2001.
6. **Lietuvos Respublikos** Konstitucinio Teismo 1998 sausio 10 d. nutarimas „Dėl Vyriausybės programos“ // Žin., 1998. Nr. 5–99.
7. **Konstitucijos** papildymo konstituciniu aktu „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ ir Lietuvos Respublikos Konstitucijos 150 straipsnio papildymo įstatymas // Žin. 2004. Nr. 111–4123.

8. **Dėl Seimo statuto** 4, 9, 10, 12, 15, 44, 46, 49, 61, 68, 78, 113, 135, 136, 137, 138, 145, 149, 151, 152, 155, 156, 162, 163, 164 straipsnių, trisdešimt aštuntojo ir trisdešimt devintojo skirsnių pakeitimo ir papildymo, Statuto papildymo 44(1) straipsniu ir dvidešimt septintuoju (1) skirsniu bei keturiasdešimtojo skirsnio pripažinimo netekusiu galios // Žin. 2004. Nr.165–602; 2004. Nr. 166 (atitaisymas).
9. **Pasiūlymai** Konstitucijos papildymo konstituciniu aktu „Dėl Lietuvos Respublikos dalyvavimo Europos Sąjungoje“ ir Konstitucijos 150 straipsnio papildymo konstitucinio įstatymo projektui (Lietuvos Respublikos Seimas (J.Veselka)/Pasiūlymai/IXP–3149/2004 01 16/).
10. **Pasiūlymai** Konstitucijos papildymo konstituciniu aktu „Dėl Lietuvos Respublikos dalyvavimo Europos Sąjungoje“ ir Konstitucijos 150 straipsnio papildymo konstitucinio įstatymo projektui (Lietuvos Respublikos Seimas (J. Bernatonis)/Pasiūlymai/IXP–3149/2004 02 10/).
11. **Komisijos išvada** Konstitucijos papildymo konstituciniu aktu „Dėl Lietuvos Respublikos dalyvavimo Europos Sąjungoje“ ir Konstitucijos 150 straipsnio papildymo konstitucinio įstatymo projektui (Lietuvos Respublikos Seimas (Konstitucijos komisija)/Komisijos išvada/IXP–3149/2004 01 21/).
12. **Europos teisės** departamento išvada konstitucijos papildymo Konstituciniu aktu „Dėl Lietuvos Respublikos dalyvavimo Europos Sąjungoje“ ir Konstitucijos 150 straipsnio papildymo konstitucinio įstatymo projektui – Projektą lydintis dokumentas (Europos teisės departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės/Išvados/IXP–3149/2004 03 01/).
13. Europos teisės departamento išvada konstitucijos papildymo Konstituciniu aktu „Dėl Lietuvos Respublikos dalyvavimo Europos Sąjungoje“ ir Konstitucijos 150 straipsnio papildymo konstitucinio įstatymo projektui – Projektą lydintis dokumentas (Europos teisės departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės/Išvados/IXP–3149/2004 01 22/).
14. **Vyriausybės nuomonė** Konstitucijos papildymo konstituciniu aktu „Dėl Lietuvos Respublikos dalyvavimo Europos Sąjungoje“ ir Konstitucijos 150 straipsnio papildymo konstitucinio įstatymo projektui (Lietuvos Respublikos Vyriausybė/Vyriausybės nuomonė/IXP–3149/2004 03 05/).
15. **Teisės departamento** išvada Konstitucijos papildymo konstituciniu aktu „Dėl Lietuvos Respublikos dalyvavimo Europos Sąjungoje“ ir Konstitucijos 150 straipsnio papildymo konstitucinio įstatymo projektui (Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarija/Teisės departamento išvada/IXP–3149/2003 12 22/).
16. **Komiteto išvada** Konstitucijos papildymo konstituciniu aktu „Dėl Lietuvos Respublikos dalyvavimo Europos Sąjungoje“ ir Konstitucijos 150 straipsnio papildymo konstitucinio įstatymo projektui (Lietuvos Respublikos Seimas (Europos reikalų komitetas)/Komiteto išvada/IXP–3149/2004 01 08/).
17. **Komiteto išvada** Konstitucijos papildymo konstituciniu aktu „Dėl Lietuvos Respublikos dalyvavimo Europos Sąjungoje“ ir Konstitucijos 150 straipsnio papildymo įstatymo projektui (Lietuvos Respublikos Seimas (Teisės ir teisėtvarkos komitetas)/Komiteto išvada/IXP–3149(2)/2004 03 10/).
18. **Lietuvos Respublikos** Seimo Europos reikalų komiteto 2005 m. sausio 21 d. posėdžio stenograma Nr. 6. (nepublikuota).
19. **Seimo statuto** „Dėl Seimo statuto 3, 4, 9, 10, 12, 15, 44, 46, 49, 61, 68, 78, 113, 136, 155, 162, 163, 164 straipsnių, trisdešimt aštuntojo ir trisdešimt devintojo skirsnių pakeitimo ir papildymo, Statuto papildymo 44(1) straipsniu ir dvidešimt septintuoju (1) skirsniu bei keturiasdešimtojo skirsnio pripažinimo netekusiu galios“ projektas / IXP–3784, 2004 08 16.
20. **Lietuvos Respublikos** Konstitucija // Žin. 1992. Nr. 33–1014.
21. Dėl Lietuvos Respublikos pozicijos Europos Sąjungos institucijose nagrinėjama klausimais rengimo, derinimo, pristatymo ir Europos Sąjungos teisės (*acquis communautaire*) perkėlimo į Lietuvos Respublikos nacionalinę teisę ir jos įgyvendinimo // Žin. 2004. Nr.8–184.
22. **Seimo statuto** „Dėl Seimo statuto 4, 9, 10, 12, 15, 44, 46, 49, 61, 68, 78, 113, 135, 136, 137, 151, 152, 155, 156, 162, 163, 164 straipsnių, trisdešimt aštuntojo ir trisdešimt devintojo skirsnių pakeitimo ir papildymo, Statuto papildymo 44(1) straipsniu ir dvidešimt septintuoju (1) skirsniu bei keturiasdešimtojo skirsnio pripažinimo netekusiu galios“ projektas (Lietuvos Respublikos Seimas/Statuto projektas/IXP–3784(2SP)/2004 10 18/).
23. **Lietuvos Respublikos** Seimo Europos reikalų komiteto 2005 m. kovo 2 d. posėdžio protokolas Nr. 15 (nepublikuota).
24. **Protocol** on the Role of National Parliaments in the European Union in Treaty of Amsterdam amending the treaty on European Union, the treaties establishing the European Communities and certain related acts (Official Journal C'1997 Nr.340–1).
25. **Protokolas** dėl nacionalinių parlamentų vaidmens Europos Sąjungoje, pridėtas prie Sutarties dėl Konstitucijos Europai // [http://www.euro.lt/Konstitucija/8\\_CIG87\\_04\\_ADD1\\_REV1.pdf](http://www.euro.lt/Konstitucija/8_CIG87_04_ADD1_REV1.pdf) (prisijungta 2005 m. kovo 7 d.).
26. **Sutartis** dėl Konstitucijos Europai // [http://www.euro.lt/Konstitucija/1\\_CIG87\\_04.pdf](http://www.euro.lt/Konstitucija/1_CIG87_04.pdf) (prisijungta 2005 m. kovo 7 d.).
27. **Protokolas** dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo, pridėtas prie Sutarties dėl Konstitucijos Europai // [http://www.euro.lt/Konstitucija/8\\_CIG87\\_04\\_ADD1\\_REV1.pdf](http://www.euro.lt/Konstitucija/8_CIG87_04_ADD1_REV1.pdf) (prisijungta 2005 m. kovo 7 d.).
28. **Protocol** on the application of the principles of subsidiarity and proportionality in Treaty of Amsterdam amending the treaty on European Union, the treaties establishing the European Communities and certain related acts (Official Journal C'1997 Nr.340–1).
29. **Lietuvos** stojimo į Europos Sąjungą sutartis // Žin. 2004. Nr.1–1.
30. **Treaty** of Nice amending the treaty on European Union, the treaties establishing the European Communities and certain related acts (Official Journal C'2001 Nr. 80–1).
31. **Treaty** of Amsterdam amending the treaty on European Union, the treaties establishing the European Communities and certain related acts (Official Journal C'1997 Nr.340–1).



***The Role of the Seimas of the Republic of Lithuania in European Affairs Scrutiny:  
Drafting, Model, Procedures***

***Assoc. Prof. Dr. Justinas Žilinskas***  
*Mykolas Romeris University*

**Keywords:** *Role of National Parliaments, ex ante control, EU scrutiny, Constitutional Act on Membership in the European Union, Statute of the Seimas, Treaty Establishing Constitution for Europe, position with regard to the proposal to adopt EU legal act, principle of subsidiarity.*

**SUMMARY**

*This article deals with the sources, drafting history and problems of recently created European Union affairs scrutiny model in Seimas of the Republic of Lithuania.*

*The first part of the article is devoted to general questions of the role of national parliaments in EU and its various models, stressing that Lithuania's model is strongly influenced by Nordic countries experience, in particularly, Finland. The general principles embedded in the Constitutional Act on Membership in European Union, Statute (Rules of Procedures) of Seimas, as well as new institutional changes in the structure of Seimas are explained and debated.*

*The second part of the article examines, explains and illustrates various procedures of EU scrutiny model in Seimas. Special attention is paid to the procedure of preparation of national position with regard to the EU proposal to adopt legal acts that are related to the competence of Seimas. This procedure is the only procedure when the Committee of European Affairs and Committee of Foreign Affairs acts as „mandate“ committees and are empowered by Constitutional Act on Membership in the European Union to speak on behalf of Seimas expressing politically obligatory opinion to the Government on national position. This procedure also forms the rules that are applicable to other closely related procedures, such as consultation procedure with the Government, etc.*

*The final part of the article analysis system and role of Seimas in subsidiarity control procedure and procedure of nomination of officers (e.g. Member of Commission) in the European Union by the member state. It is noted that the subsidiarity control procedure in Seimas is very innovative and already reflects the newest developments, embedded in the Treaty Establishing Constitution for Europe.*

