



EUROPOS SĄJUNGOS REIKALŲ SVARSTYMAS LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIME



Ižanga

Pasirašydama Stojimo sutartį ir prisimdama įsipareigojimus pagal kitas Europos Sąjungą (toliau – ES) grindžiančias sutartis, Lietuva kartu su kitomis valstybėmis narėmis nuo 2004 m. gegužės 1 d. sutiko dalytis savo valstybės institucijų kompetencija ir dalį jos patikėti ES.

Esminis ES teisėkūros proceso skirtumas nuo nacionalinio yra tas, kad ES teisės aktus priima ne nacionaliniai parlamentai, bet ES Taryba, kurioje valstybių narių pozicijoms atstovauja jų vyriausybės nariai, o tam tikrais atvejais (priimant ES teisės aktus pagal bendro sprendimo ir bendradarbiavimo procedūras) ir ES piliečiams atstovaujantis Europos Parlamentas. ES teisės aktų iniciatyvos ir rengimo teisė priklauso kitai supranacionalinei institucijai – Europos Komisijai. Taigi ES teisėkūros procese pagrindinė nacionalinių įstatymų leidybos institucija – nacionaliniai parlamentai – dalyvauja tik perkeliant priimtus ES teisės aktus į nacionalinės teisės sistemą, jeigu jie negalioja tiesiogiai. Todėl, priimant ES teisės aktus, iškyla jų teisėtumo klausimas.

Europos Sąjungoje nuolat buvo atkreipiamas dėmesys į būtinybę didinti nacionalinių parlamentų vaidmenį svarstant ES klausimus, ypač ES teisėkūros procese.

Nacionalinių parlamentų vaidmens didinimas yra esminė sąlyga siekiant sumažinti ES demokratijos deficitą ir sustiprinti jos legitimumą bei sprendimų priėmimo viešumą. Būtinybė padidinti nacionalinių parlamentų vaidmenį yra grindžiama prielaida, kad nacionaliniai parlamentai yra arčiau piliečių – kuo ak-

tyviau nacionaliniai parlamentai dalyvauja europinėje politikoje, tuo labiau jų rinkėjai jaučiasi Europos projekto dalyviais.

Ypač svarbi problema yra vykdomosios valdžios kontrolė nacionaliniu ir europiniu lygiu. Pagal veikusią sistemą nacionalinės vyriausybės išvengdavo atsiskaitomumo nacionaliniu lygiu, pasinaudamos sprendimų priėmimo europiniu lygiu mechanizmu. Tai viena iš esminių priežasčių, dėl kurių ES politika tampa nesuprantama piliečiams.

Visos ES valstybės narės yra nusistatčiusios specialias ES sprendimų koordinavimo sistemas. Svarbiausias šių sistemų tikslas – kuo sėkmingiau pristatyti nacionalinius valstybės narės interesus ES sprendimų priėmimo cikle. Šalių narių ES sprendimų koordinavimo sistemos ženkliai skiriasi – tai lemia skirtingas jų dydis, atskiri politinės sistemos elementai, istorinė patirtis, politinė ir administracinė kultūra, bendras požiūris į ES klausimus, teisinės tradicijos, socioekonominė struktūra bei daugelis kitų veiksnių. Dėl minėtų priežasčių yra labai nelygiavertis ir problematiškas ir nacionalinių parlamentų vaidmuo priimant ES sprendimus.

Demokratijos deficito šalinimas bei legitimumo didinimas nesumenkina sprendimų priėmimo veiksmingumo, radus tinkamą šių problemų sprendimo pusiausvyrą. Nacionaliniai parlamentai nekeičia ir nedubliuoja vyriausybės atstovavimo ES mechanizme, todėl jų vaidmens didinimas turėtų reikštis daugiau per ES politikos priežiūrą ir viešumo bei skaidrumo užtikrinimą, o ne per tiesioginį dalyvavimą sprendimų priėmimo mechanizme.

Seimo dalyvavimo principai

Toli gražu ne kiekviena nacionalinė konstitucinė sistema valstybėse narėse sudaro prielaidas nacionaliniam parlamentui daryti įtaką europiniam teisės aktų priėmimo procesui. Lietuva čia pasirinko geriausios praktikos patirtimi ir dabar drąsiai lygiuojasi į Šiaurės šalių (ypač Suomijos ir Danijos) bei Jungtinės Karalystės parlamentus. Kuriant ES reikalų parlamentinės kontrolės mechanizmą, Lietuva pasirinko aktyvaus parlamento dalyvavimo ES reikaluose modelį su Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintomis Seimo dalyvavimo ES reikaluose galiomis ir neribota parlamento teise gauti visą su ES reikalais susijusią informaciją. Sprendžiant ES klausimus Seime, vadovaujamasi tam tikrais pagrindiniais principais:

1) kiek įmanoma didesniu mastu: parlamentinė kontrolė ir parlamento galios turi apimti visus klausimus, nagrinėjamus Europos Sąjungoje, kurie pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją priskiriami Seimo kompetencijai, įskaitant ES teisės aktų leidybą, ES biudžeto formavimą ir nuomonės dėl ES strateginių programinių dokumentų teikimą. Seimo dalyvavimas ES reikaluose turi būti nuolatinis ir nenutrūkstamas;

2) kiek įmanoma ankstesniu dalyvavimu: Seimas turi turėti galimybę suformuoti savo poziciją dėl konkretaus ES klausimo jau ES teisėkūros procedūros pradžioje, tuoj po to, kai Europos Komisija pateikia siūlymą dėl ES akto, ir sekti šio klausimo nagrinėjimo eigą tol, kol ES institucijos priims atitinkamą sprendimą;

3) Kiek įmanoma platesniu dalyvavimu: visi Seimo nariai, dirbdami specializuotuose parlamento komitetuose, turi tiesiogiai dalyvauti nagrinėjant ir sprendžiant Seimo kompetencijai priklausančius ES klausimus;

4) kuo didžiausiu skaidrumu: visa parlamentinė veikla turi būti vieša, įskai-



tant ir ES klausimų nagrinėjimą. Viešumas turi būti garantuojamas suteikiant priėjimą prie dokumentų ir viešųjų registrų. Tik išimtiniais atvejais dokumentas gali būti paskelbtas konfidencialiu. Klausimas kyla dėl to, kad Seimo suteiktas mandatas ministrui konkrečiu klausimu bus tam tikra derybinė pozicija, kurią vargu ar tikslinga atskleisti iki jos pateikimo ES Taryboje. Tačiau sprendimas dėl konkretaus dokumento paskelbimo konfidencialiu ir tokio sprendimo priežastys turi būti vieši.

Rengdamasis narystei ES, Lietuvos Respublikos Seimas sukūrė visas reikalingas prielaidas tam, kad galėtų aktyviai dalyvauti ES teisėkūros procese. Lietuvos Respublikos Seime įdiegtas Europos Sąjungos reikalų svarstymo modelis paremtas stipria teisine baze, apibrėžta visų pirma 2004 m. liepos 13 d. Lietuvos Respublikos Konstitucinio akto „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ ir Lietuvos Respublikos Seimo statuto, kuris 2004 m. lapkričio 9 d. buvo papildytas specialiu skirsniu „Europos Sąjungos reikalų svarstymas ir sprendimas“, nuostatomis. Kaip kiekvienas nacionalinis parlamentas, Seimas dalyvauja Europos teisėkūroje dviem pagrindiniais būdais – perkeldamas europinius teisės aktus į Lietuvos teisinę sistemą ir vykdydamas parlamentinę kontrolę Vyriausybei.

ES reikalų kontrolės Lietuvoje bruožai

Parlamentinis Europos reikalų koordinavimas yra svarbus siekiant užtikrinti parlamentinę priežiūrą arba, kitaip tariant, įgyvendinti parlamentinės kontrolės funkciją. Svarbu, kad funkcionuojanti parlamentinė kontrolė būtų suprantama ne tik kaip įvykdytų ar užbaigtų darbų įvertinimas (*ex post* kontrolė), bet ir kaip vykdomosios valdžios vykdomų atskirų darbo etapų stebėseną (*ex ante* kontrolė). Tiek Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, tiek Seimo statute numatyta, kad Seimas gali prižiūrėti, kontroliuoti, kaip vykdomi Seimo priimti sprendimai, ir savo iniciatyva atlikti parlamentinį tyrimą. Galimos įvairios parlamentinės kontrolės įgyvendinimo formos: Seimo narių paklausimai Vyriausybės nariams, interpeliacijos, nepasitikėjimo pareiškimai, Vyriausybės atsiskaitymas už savo veiklą, kita.

Narystė ES lėmė tai, kad Seimas neteko dalies savo prigimtinių teisėkūros teisių. Seimas jas delegavo Vyriausybei, kuri, o tiksliau – jos atstovai, rengia Lietuvos pozicijas dėl pasiūlymų priimti ES teisės aktus ar kitus ES dokumentus. Šios pozicijos vėliau pristatomos ES tarybose, ginamos, jomis remiantis balsuojama ir prisiimami išpareigojimai visos valstybės vardu. Kitaip tariant, ministras ar kitas Vyriausybės atstovas atskridęs į Briuselį ar kitą miestą, kuriame turi vykti posėdis, tampa ES teisės kūrėju, turinčiu teisę priimti sprendimą, kurį vėliau reikės tiesiog be didesnių diskusijų įstatymo ar kito teisės akto forma perkelti į nacionalinę teisę. Taip yra dar ir dėl to, kad,

remiantis minėtu konstituciniu aktu, ES teisės normos yra sudedamoji Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalis. O teisės normos, kylančios iš ES steigimo sutarčių, taikomos tiesiogiai ir iškilus kolizijai turi viršenybę.

Konstitucinis aktas įpareigoja Vyriausybę informuoti Seimą apie pasiūlymus priimti ES teisės aktus. Be to, dėl minėtų pasiūlymų, kurie susiję su Seimo kompetencija, Vyriausybė privalo konsultuotis su Seimu, o šiam suteikta teisė rekomenduoti Vyriausybei Lietuvos Respublikos poziciją.

Unikalūs Seimo Europos reikalų ir Užsienio reikalų komitetų vaidmuo

Svarstant veiksmingiausią Seimo dalyvavimo formuojant ES politiką nacionaliniu lygiu modelį, visų pirma buvo apsispręsta: Seimas per du pagrindinius

komitetus – Europos reikalų komitetą ir Užsienio reikalų komitetą – formuos savo poziciją dėl konkretaus ES teisės akto projekto ankstyvoje ES teisėkūros procedūros stadijoje; visi Seimo nariai, dirbdami specializuotuose parlamento komitetuose, turi turėti galimybę tiesiogiai dalyvauti sprendžiant ES klausimus; ypač svarbūs ES klausimai turėtų būti svarstomi Seimo plenariniame posėdyje. Tokių pasirinkimų motyvacija paprasta – ES Tarybos darbo specifiška ir sprendimų priėmimo tvarkaraštis. ES teisėkūros mechanizme labai svarbų vaidmenį vaidina laiko veiksnys.

Konstituciniame akte „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ išskiriami du Seimo komitetai: Europos reikalų komitetas ir Užsienio reikalų komitetas. Tiek Seimo Europos reikalų, tiek Užsienio reikalų komitetams, remiantis Seimo statutu, suteikta teisė pateikti Vyriausybei Seimo nuomonę dėl pasiūlymų priimti ES teisės aktus, o Vy-

Ypatingas dviejų Seimo komitetų vaidmuo

ERK = mini plenarinis posėdis ES klausimais

Vienas iš dviejų „konstitucinių“ Seimo komitetų, turinčių teisę pareikšti viso Seimo nuomonę:

- **Europos reikalų komitetas – I ir III ES ramsčių klausimais**
(Europos Bendrijos, Policijos ir teismų bendradarbiavimas baudžiamosiose bylose)
- **Užsienio reikalų komitetas – II ES ramsčio klausimais**
(Bendra užsienio ir saugumo politika)

riausybė savo ruožtu turi įvertinti Seimo ar jo komitetų atitinkamai teikiamas rekomendacijas ar nuomones ir informuoti parlamentą apie jų vykdymą.

Taigi Seimo Europos reikalų komitetas ir Užsienio reikalų komitetas vykdo parlamentinę ES reikalų kontrolę tokiais būdais:

- 1) suteikia įgaliojimus Ministrui Pirmininkui ar ministrui pristatyti Lietuvos Respublikos poziciją ir jai atstovauti Europos Vadovų Taryboje ir tarybose (tai populiariai vadiname *mandatavimu*);
- 2) išklauso ir įvertina ataskaitas po įvykusių ES tarybų posėdžių;
- 3) svarsto Lietuvos Respublikos pozicijas dėl pasiūlymų priimti ES teisės aktus ir kitus ES dokumentus ypač svarbiais klausimais.

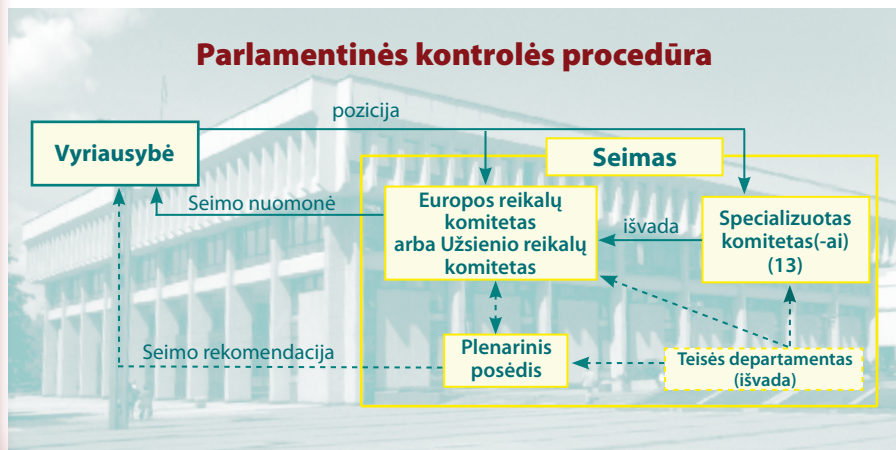
Europos reikalų komitetas paprastai posėdžiauja du kartus per savaitę – trečiadieniais ir penktadieniais, kartais ir tris kartus. Įstojus į ES pasikeitė ir Seimo narių susitikimų su rinkėjais laikas. Vadinamoji rinkėjų diena buvo perkelta iš penktadienio į pirmadienį, kad Europos

reikalų komitetas galėtų suteikti įgaliojimus ministrams, išvykstantiems į Tarybos posėdžius kitą pirmadienį.

Seimo specializuotų komitetų vaidmuo

Kalbėdami apie parlamentinio išitraukimo į ES reikalų svarstymą svarbą, vis dėlto negalime pamiršti ir to fakto, kad apie 90 proc. sprendimų priimama pirminiame teisėkūros procese – darbo grupėse ir komitetuose, o ES tarybose lieka tik be diskusijų pritarti darbo grupių ar komitetų rezultatams. Todėl labai svarbu, kad parlamentas, o ypač specializuoti komitetai, kurių kompetentinga išvada labai reikalinga dėl aktualių pasiūlymų, kuo anksčiau įsitrauktų į pozicijų rengimo ir derinimo procesą.

Seimo specializuoti komitetai yra atsakingi už pradinį ES teisės aktų projektų nagrinėjimą. Visi Seimo gaunami ES pasiūlymai tuo pat metu perduodami kompetentingam specializuotam komitetui ir Europos reikalų komitetui.



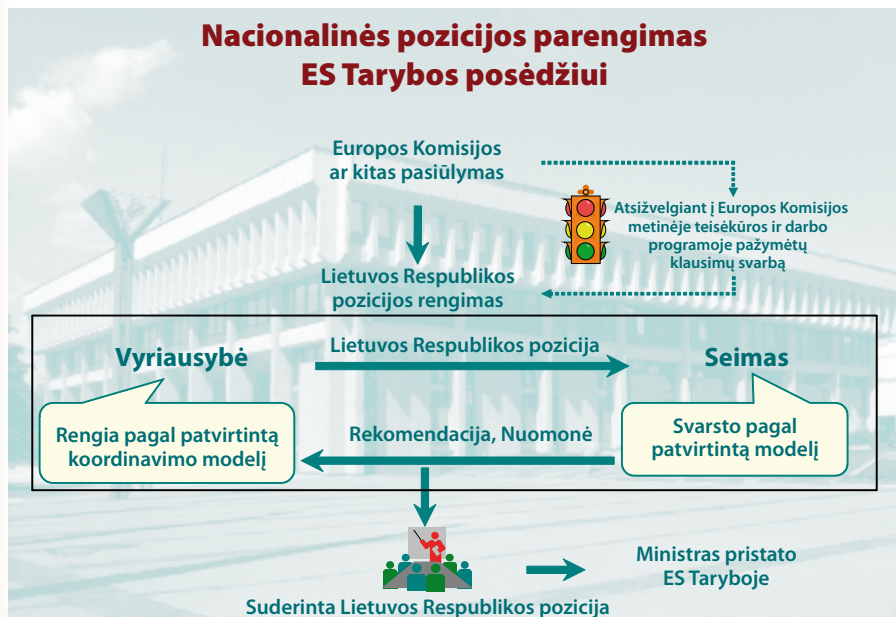
Prioritetų nustatymas

Istojus į ES, Seimas gauna tūkstančius ES pasiūlymų ir kitų dokumentų, kuriuos apsarstyti būtų sunku, o ir nėra reikalo. Ne visi jie aktualūs Lietuvai. Todėl pagal Seimo statute nustatytą tvarką Seimo komitetai įvertina Europos Komisijos metinę teisėkūros ir darbų programą ateinantiems metams bei Europos Sąjungai pirmininkaujančių valstybių darbo programas ir nustato prioritetus. Visi pasiūlymai sugrupuojami į labai aktualius, aktualius ir nelabai aktualius Lietuvai. Apie šį Seimo sprendimą informuojama Vyriausybė, ir Lietuvos Respublikos pozicijų rengėjai ministerijose atsižvelgia į šiuos prioritetus rengdami ir registruodami pozicijas, kurios Seimą pasiekia per Lietuvos narystės Europos Sąjungoje informacinę sistemą (LINESIS).

Vyriausybė turi pateikti Seimui savo derybinę poziciją dėl visų ES pasiūlymų, kurie laikomi labai aktualiais arba aktualiais, per 15 dienų nuo pasiūlymų gavimo. Vyriausybės parengtos pozicijos perduodamos nagrinėti specializuotiems komitetams, Europos reikalų komitetui ir (ar) Užsienio reikalų komitetui.

Rengiant ir derinant Lietuvos Respublikos pozicijas Seime, nesivadovaujama daugumos ar mažumos nuomone. Parlamento tikslas – bendro sutarimo pagrindu suderinti, o tam tikrais atvejais suformuoti bendrą nacionalinę poziciją. Įvertindamas Seimo specializuotų komitetų išvadas dėl pasiūlymo priimti ES teisės aktą ir priimant Seimo nuomonę dėl atitinkamo pasiūlymo ar Lietuvos Respublikos pozicijos, Seimo Europos reikalų komitetas sutinka, kad Vyriausybės atstovai pareikštų poziciją.

Nacionalinės pozicijos parengimas ES Tarybos posėdžiui



Parlamentinė išlyga

Tais atvejais, kai nepavyksta suderinti ar suformuoti bendros pozicijos dėl tam tikrų europinės darbotvarkės klausimų, kai jaučiamas poreikis gilesnių ir platesnių diskusijų su visuomene, socialiniais ir ekonominiais partneriais arba kai pasiūlymo priimti ES teisės aktą tam tikrų nuostatų įgyvendinimas siejamas su žymiu socialiniu ir ekonominiu poveikiu, Seimas gali pareikšti parlamentinę išlygą. Parlamentinė išlyga – nauja parlamentinės kontrolės ir aktyvaus įsitraukimo į ES reikalų svarstymą bei sprendimą forma, kuri reiškia, kad Vyriausybė ar jos atstovas turi teisę ES institucijose nepareikšti Lietuvos Respublikos pozicijos, kol ji nebus suderinta su Seimu. Statute numatyta, kad Europos reikalų komitetas arba Užsienio reikalų komitetas tais klausimais, kurie pažymėti žymomis „labai aktualus“ arba „aktualus“ gali įpareigoti ministrą pareikšti parlamentinę išlygą. Tai labai svari priemonė Seimo rankose. Europos reikalų komitetas tokia teise jau yra ne kartą pasinaudojęs.

Subsidiarumo principo kontrolė

Europos Bendrijos steigimo sutarties 5 straipsnyje pateikiamas bendras subsidiarumo ir proporcingumo apibrėžimas, atitinkamai nurodantis, kada ir kaip Bendrija turėtų veikti. Europos Sąjungos sutartis nurodo, kad visi veiksmai, kurių imasi Europos Sąjunga, siekdama įvykdyti savo uždavinius, turi atitikti subsidiarumo principą: 2 straipsnyje teigiama, kad „Sąjungos tikslai turi būti įgyvendinti, kaip numatyta šioje Sutartyje... laikantis subsidiarumo principo“.

Be to, Amsterdamo sutartimi (suderinta 1997 m. birželį ir įsigaliojusia 1999 m. gegužę) prie Europos Sąjungos sutarties buvo prijungtas „Protokolas dėl nacionalinių parlamentų vaidmens Europos Sąjungoje“. Protokolas priimena, kad „nacionalinių parlamentų atliekamas nuodugnus savo vyriausybių veiklos, susijusios su Sąjungos veikla, tikrinimas yra kiekvienos valstybės narės konkrečios konstitucinės struktūros bei praktikos dalykas“. Protokolas skati-

Subsidiarumo principo kontrolė

Seimo specializuoti komitetai, atsakingi už tinkamą ir laiku atliktą subsidiarumo principo kontrolę, pateikia išvadą ne vėliau kaip **per 3 savaites** nuo pasiūlymo priimti Europos Sąjungos teisės aktą arba **per 3 dienas** nuo Vyriausybės nuomonės dėl pasiūlymo priimti Europos Sąjungos teisės aktą galimo prieštaravimo subsidiarumo principui gavimo;

Europos reikalų komitetas arba Užsienio reikalų komitetas posėdyje apsvarsto specializuoto komiteto išvadą paprastai **per vieną savaitę**.

Seimo plenarinis posėdis apsvarsto Europos reikalų komiteto arba Užsienio reikalų komiteto išvadą, ne vėliau kaip **per vieną savaitę** nuo jos užregistravimo, bet, esant galimybei, **ne vėliau kaip likus 3 savaitėms iki 6 savaičių termino**, skaičiuojamo nuo Europos Sąjungos teisės akto gavimo Lietuvoje momento, pabaigos.

na „nacionalinius parlamentus aktyviau dalyvauti Europos Sąjungos veikloje ir plėsti jų galimybes reikšti savo nuomonę dėl europinio įstatymo galią turinčių aktų projektų ir kitų juos ypač dominančių dalykų“.

Seimo statutas numato, kad Seimo nuomonė dėl pasiūlymo priimti ES teisės aktą galimo prieštaravimo subsidarumo principui būtų pateikta ne vėliau kaip likus 3 savaitėms iki 6 savaitių termino, skaičiuojamo nuo ES teisės akto gavimo Lietuvoje momento, pabaigos.

Viešumas

Europos reikalų komiteto ir specializuotų komitetų posėdžiai yra vieši, išskyrus atvejus, kai vyksta diskusijos dėl Lietuvos Respublikos pozicijos, kurioje pateikiama slapta informacija. Tada posėdis arba jo dalis yra uždari.

Visais kitais atvejais visuomenei sudaromos įvairios galimybės sekti priežiūros proceso pažangą. Visuomenė gali nuspręsti:

- 1) dalyvauti komiteto posėdžiuose, kurie dažniausiai yra vieši;
- 2) gauti kvietimą dalyvauti viešuose komiteto posėdžiuose;
- 3) raštu pateikti pasiūlymus komitetams arba atskiriems parlamento nariams.

Jau tapo gera tradicija, kad kiekvienais metais Lietuvos Respublikos Seimas organizuoja temines diskusijas,

konferencijas, kitus renginius europine tematika. Balandžio – gegužės mėnesiais organizuojama Europos savaitė, kurios metu Seimo Europos informacijos centras kartu su Seimo komitetais rengia diskusijas aktualiausiais Europos Sąjungos ir Lietuvos narystės ES klausimais.

Šis renginių ciklas skirtas Lietuvos Respublikos įstojimui į ES pažymėti. Europos savaitės renginiai yra puiki proga visuomenei daugiau sužinoti apie ES ir gera galimybė Lietuvos Respublikos Seimui parodyti žmonėms parlamento, kaip institucijos, vaidmenį ES sprendimų priėmimo procese.

Iššūkiai

Galima išvardyti ir keletą šiandienos iššūkių.

- 1) Europos Sąjungos reikalai tebeatrodo tolimi ir sunkiai paveikiami;
- 2) didžiuliai europinės informacijos srautai;
- 3) Seimo specializuotiems komitetams būtina aktyviau įsitraukti į europinių klausimų svarstymą, suteikiant jiems Seimo statute garantuotą pirmenybę nacionalinių klausimų atžvilgiu;
- 4) dažnai vėluoja Europos Sąjungos dokumentų vertimai į lietuvių kalbą, todėl jų negali svarstyti Seimo komitetai. Tenka pasikliauti Seimo vertėjų atliktais neoficialiais vertimais.

Europos savaitės renginiai Seime



Baigiamasis žodis

Lietuvos Respublikos Seime įdiegtas Europos Sąjungos reikalų parlamentinės kontrolės modelis vertintinas kaip gerai informuoto, aktyvaus, konstruktyvaus ir nuosekliai ES teisėkūros procese dalyvaujančio parlamento modelis. Reikia pripažinti, kad Lietuvai pavyko sukurti stiprią ES reikalų parlamentinės kontrolės teisinę bazę. Šiandien bereikia toliau tobulinti jos įgyvendinimo formas.

Ar galime žengti toliau stiprindami parlamentinę ES reikalų kontrolę? Vienareikšmiškai ir neišvengiamai taip. Lietuvos Respublikos Seimas gali ir turi intensyvuoti pasiūlymų dėl ES teisės aktų svarstymą pirminiame nacionalinės pozicijos rengimo ir derinimo etape. Tai sudarytų galimybę parengti optimalią Seimo nuomonę apie pasiūlymą dėl ES teisės akto, visų pirma išklausant pilietinės visuomenės atstovų, interesų grupių ekspertų ir akademinės visuomenės nuomonės.

**LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMO
EUROPOS REIKALŲ KOMITETAS**

Gedimino pr. 53, LT-01109 Vilnius, Lietuvos Respublika
Tel. (8~5) 2 39 68 60, Faksas (8~5) 2 39 64 09
El. p. erk@lrs.lt