

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS  
STRATEGINIO VALDYMO IR POLITIKOS MOKSLŲ FAKULTETAS  
POLITIKOS MOKSLŲ KATEDRA

JOVITA BAUŽIENĖ

ES KOMITOLOGIJA ES IR LIETUVOS VIEŠAJAME  
VALDYME

Magistro baigiamasis darbas

Vadovas  
prof. habil. dr. V. K. Paulikas

VILNIUS, 2009

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS  
STRATEGINIO VALDYMO IR POLITIKOS MOKSLŲ FAKULTETAS  
POLITIKOS MOKSLŲ KATEDRA

ES KOMITOLOGIJA ES IR LIETUVOS VIEŠAJAME  
VALDYME

Teisės magistro baigiamasis darbas  
Studijų programa 62601S104

Vadovas  
prof. habil. dr. V. K. Paulikas  
2009

Recenzentas

2009

Atliko  
TVimn7-04 gr. stud.  
Jovita Baužienė  
2009

VILNIUS, 2009

## TURINYS

IŽANGA	5
1.1. Problemos formulavimas	5
1.2. Tyrimo objektas ir dalykas	9
1.3. Tyrimo tikslo ir uždaviniai	10
1.4. Hipotezė	10
1.5. Pagrindinių sąvokų patikslinimas ir interpretacija	10
1.6. Tyrimo metodai	13
1.7. Darbo struktūra	14
I. MOKSLINĖS LITERATŪROS ANALIZĖ	15
2.1. Lietuvos autorių mokslinės literatūros analizė	15
2.2. Užsienio autorių mokslinės literatūros analizė	16
II. KOMITOLOGIJOS SISTEMOS RAIDA	22
4.1. Komitologijos pradžia	22
4.2. Pirmojo komitologijos sprendimo įgyvendinimo laikotarpis (1987–1998)	23
4.3. 1999 m. sprendimo įgyvendinimo laikotarpis (1996–2006)	24
4.4. 2006 m. komitologijos sprendimas	24
4.5. Lisabonos sutartis	24
III. ES KOMITOLOGIJA ES VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SISTEMOJE	26
IV. EUROPOS TEISINGUMO TEISMO PRAKTIKA KOMITOLOGIJOS KLAUSIMAIS	32
5.1. Deleguotų įgyvendinamųjų galių aiškinimas ETT	32
5.2. Dėl komiteto procedūrų parinkimo	37
V. EUROPOS KOMISIJA IR KOMITOLOGIJOS KOMITETAI	39
5.1. Komitologijos procedūros ir Komisija	41
5.2. Generaliniai direktoratai	44
VI. LIETUVOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SUBJEKTŲ DALYVAVIMAS KOMITOLOGIJOS KOMITETUOSE	48
VII. APIBENDRINIMAI	55
VIII. LITERATŪRA	56
I. Norminė literatūra	56

II. Specialioji literatūra	58
III. Teismų praktika	60
IV. Elektroniniai šaltiniai	61

## IŽANGA

*1.1. Problemos formulavimas.* 2004 m. gegužės 1 d. Lietuva tapo Europos Sąjungos (toliau – ES) nare. Įstojusi į ES, Lietuva įgijo naujų galimybių savo politiniams ir ekonominiams prioritetams įgyvendinti, daryti įtaką ES sprendimams bei plėtros kryptims. Kaip nurodoma Lietuvos Europos Sąjungos politikos 2008–2013 metų strateginėse kryptyse, *Lietuvos ES politikos paskirtis – aktyviai dalyvauti ES sprendimų priėmimo procese ir siekti, kad šie sprendimai atitiktų nacionalinius ir bendrus ES interesus, prisidėtų prie Lietuvos piliečių saugumo ir gerovės, kurtų geresnes valstybės ir visuomenės raidos sąlygas. /.../ Siekti kuo anksčiau ir aktyviau įsitraukti į ES sprendimų priėmimo procesą ir daryti jam įtaką, nacionalines pozicijas formuluoti įvertinus sprendimų poveikį Lietuvai, formuoti Lietuvai naudingas ir šalies interesus atitinkančias koalicijas.*<sup>1</sup>

ES teisėkūros procese didelį vaidmenį vaidina nacionalinės valdžios institucijos. Prie Europos Komisijos ir Tarybos esti daugybė įvairaus pobūdžio darbo grupių ir komitetų, sudarytų iš valstybių narių atstovų, siunčiamų nacionalinių valstybių valdymo institucijų. Viena iš labiausiai išplėtotų formų, kur dirba valstybių narių atstovai, yra komitologijos komitetai. Kita vertus, ir pačios ES administracinė struktūra per paskutiniuosius metus gerokai išsiplėtė, ypač įkuriant įvairias išorines agentūras, jau tapusias ES institucinės sistemos dalimi. Remiantis Europos Komisijos duomenimis, šiuo metu yra 29 reguliavimo agentūros.<sup>2</sup>

Teisės aktų įgyvendinimas didžia dalimi reikalauja veiksmų nacionaliniu lygmeniu, pavyzdžiui, ES direktyvų perkėlimas. Tačiau greta tokio decentralizuoto Bendrijos teisės aktų įgyvendinimo egzistuoja ir kitas, centralizuotas Bendrijos teisės aktų įgyvendinimas.

ES administracinė struktūra didžia apimtimi priklauso nuo įgyvendinamųjų galių perdavimo Europos Komisijai, kuri yra kontroliuojama komitetų – taip vadinamos komitologijos sistemos. Institucine prasme komitologijos komitetai yra mišraus pobūdžio, apimanti tarpvyriausybinių lygmenį, kurį sudaro nacionaliniai atstovai, panašiai kaip Tarybos darbo grupės, ir viršnacionalinį Europos Komisijos lygmenį. Santykinai mažai žinoma komitologijos sistema ES sulaukia daugybės prieštarigų vertinimų. Komitologijos sistema, atsiradusi ad hoc pagrindu, vystėsi be jokių aiškių teisinių susitarimų Sutartyse, o minimi komitetai, net būdami institucinių ginčų objektu, vis dėlto tapo svarbiu ES administravimo sistemos požymiu.

1962 m. bendrosios žemės ūkio politikos srityje atsiradusi komitologija šiuo metu yra vienas iš skiriamųjų visos ES administracinės sistemos požymių. Tarpinstituciniuose santykiuose komitologijos

<sup>1</sup> Lietuvos Europos Sąjungos politikos 2008–2013 metų strateginės kryptys.

<http://www.euro.lt/documents/Strategines%20kryptys.pdf> [žiūrėta 2009 08 02].

<sup>2</sup> Komisijos komunikatas Europos Parlamentui ir Tarybai. Europos agentūros. Tolesnės veiklos kryptys. KOM(2008) 135 galutinis. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0135:FIN:EN:PDF> [žiūrėta 2008-10-30].

sistema nuo pat jos atsiradimo yra problemų sprendimo būdas ir kartu pati savaiame tarpinstitucinė problema. Viena vertus, dėl komitologijos sistemos teisės aktų priėmimas tampa efektyvesnis, kadangi įgyvendinimo priemonių perdavimas Komisijai teisės aktų leidėjui leidžia koncentruotis nustatant esmines taisykles, o technines detales paliekant Komisijos ekspertams ir komitologijos komitetams. Kita vertus, plėsdamasi pati sistema tapo paini, sudėtinga ir stokojanti skaidrumo.

Galima teigti, kad komitologijos sistema yra viena iš mažiausiai žinomų ES politikos formavimo sričių. Europos Bendrijų steigimo sutarties 202 straipsnis<sup>3</sup> numato, kad Taryba, priimdama teisės aktus, suteikia Komisijai įgaliojimus įgyvendinti Tarybos nustatytas taisykles. Tačiau tokiems įgaliojimams vykdyti Taryba gali nustatyti tam tikrus reikalavimus. Šie reikalavimai ir yra komitologijos teisinis pagrindas: šalys narės komitologijos komitetuose prižiūri, kaip Komisija įgyvendina Tarybos (ir Parlamento) nustatytas taisykles. Komitologijos procedūra reglamentuota 1999 m. birželio 28 d. Tarybos sprendimu Nr. 1999/468/EB bei iš dalies jį pakeičiančiu 2006 m. liepos 17 d. Tarybos sprendimu Nr. 2006/512/EB, kuriuo esamos (patariamoms, valdymo, reguliavimo ir apsaugos) procedūros papildomos reguliavimo su tikrinimu procedūra.

Komitologija niekada netraukė didelio mokslininkų susidomėjimo, nėra atlikta daug tyrimų. Situacija ima keistis paskutiniu metu. Visų pirma pradeda atsirasti ir pamažu auga literatūros apie komitologijos sistemą skaičius. Be to, Europos Komisija ėmėsi didelių pastangų, kad komitologijos sistema taptų skaidresnė. Dabar Komisija skelbia metines komitologijos ataskaitas bei prižiūri internetinį komitologijos registrą,<sup>4</sup> kuriame pateikiamas komitologijos komitetų sąrašas bei kai kurie dokumentai (komitetų susitikimų darbotvarkės, komitetų susitikimų santraukos, balsavimo rezultatai). Vis dėlto lietuvių kalba literatūros, specialiai skirtos šiai temai, nėra.

Komitologijos sistema buvo sukurta kaip Europos Komisijos kontrolės mechanizmas. Tačiau iškyla klausimas, kaip ši sistema veikia praktikoje, kokia apimtimi valstybės narės kontroliuoja savo nacionalinius atstovus. Kitas klausimas – ar valstybės narės naudoja šią sistemą savo nacionaliniams interesams apginti. Iki šiol nėra ir atskiros studijos apie Lietuvos institucijų atstovavimą ES komitologijos procedūrose. Tai yra suprantama, atsižvelgiant į neilgą narystės ES laikotarpį. Iki šiol vyravo dėmesys integracijos poveikiui, klausimui, kiek ES lygmuo veikia nacionalinį lygmenį (Lietuvos sektorines politikas, administracines struktūras ir pan.).

Norint išanalizuoti komitologijos sistemą ES bei Lietuvos Respublikos viešajame administravime, iškyla kelios problemos.

---

<sup>3</sup> Europos bendrijų steigimo sutartis // Valstybės žinios. – Vilnius, 2004, Nr. 2-2.

<sup>4</sup> Komitologijos registras. [http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index\\_lt.htm](http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index_lt.htm) [žiūrėta 2008-10-29].

*Pirmoji problema – ES komitologijos komitetai ir skyriai (subkomitetai).* Kai kurie komitetai turi labai platų mandatą ir veikia vadovaudamiesi keliomis direktyvomis bei reglamentais. Toks pavyzdys galėtų būti Maisto grandinės ir gyvūnų sveikatos nuolatinis komitetas, kuris buvo įsteigtas 2002 m., sujungus Veterinarijos nuolatinį komitetą, Maisto produktų nuolatinį komitetą bei Pašarų nuolatinį komitetą. Sujungtas komitetas yra padalintas į subkomitetus, žinomus kaip skyriai. Tai nėra akivaizdu iš pagrindinių teisės aktų (2002 m. sausio 28 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 178/2002,<sup>5</sup> nustatančio maistui skirtų teisės aktų bendruosius principus ir reikalavimus, įsteigiančio Europos maisto saugos tarnybą ir nustatančio su maisto saugos klausimais susijusias procedūras), bet yra išdėstyta komiteto internetiniame puslapyje<sup>6</sup> bei Europos Komisijos metinėje ataskaitoje dėl komitetų darbo.<sup>7</sup> 2008 m. ataskaitoje yra nurodyti devyni skyriai. (74 p.).<sup>8</sup> Dar labiau komplikauta situacija ta prasme, kad kai kurie skyriai yra dar išskaidomi į kelias sekcijas, pavyzdžiui, Fitomedikamentų skyrius yra padalintas į Fitomedikamentų–pesticidų likučių sekciją bei į Fitomedikamentų–pesticidų teisėkūros sekciją. Esti ir daugiau taip išskaidytų komitetų, pavyzdžiui, Muitinės kodekso komitetas. Ir vėl tai nėra akivaizdu iš pagrindinio teisės akto – šiuo atveju 1992 m. spalio 12 d. Tarybos reglamento (EEB) Nr. 2913/92, nustatančio Bendrijos muitinės kodeksą (247a ir 248a straipsniai),<sup>9</sup> bet yra išdėstyta komiteto procedūrų nuostatų 1 straipsnyje (2008 m. šis komitetas turėjo 14 skyrių).<sup>10</sup> Tokiu pačiu būdu į skyrius yra padalinti ir komitetai, susiję su Tyrimų generaliniu direktoratu. Iškyla klausimas, ar nuolatinis skyrius, priimančius sprendimus pagal formalias komitologijos balsavimo taisykles, skirti kaip atskirus vienetus ar kaip oficialių bei formalių komitetų dalis. Šis klausimas kyla todėl, kad ir vieno komiteto skyrių sprendimų priėmimo procedūros gali skirtis.

*Antroji problema – komitetų įgaliojimų ribos.* Apžvelgiant komitologijos komitetus, išryškėja pakankamai ryškus skirtumas tarp komitetų vykdomos veiklos, priklausomai nuo sektorių, ir taip pat tarp skirtingų komitetų. Greičiausiai dėl istorinės komitologijos sistemos raidos skirtumai esti dėl

<sup>5</sup> 2002 m. sausio 28 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 178/2002, nustatantis maistui skirtų teisės aktų bendruosius principus ir reikalavimus, įsteigiantis Europos maisto saugos tarnybą ir nustatantis su maisto saugos klausimais susijusias procedūras // Oficialusis leidinys L 31, 2002 2 1; 2003 m. liepos 22 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1642/2003, iš dalies keičiantis Reglamentą (EB) Nr. 178/2002, nustatantį maistui skirtų teisės aktų bendruosius principus ir reikalavimus, įsteigiantį Europos maisto saugos tarnybą ir nustatantį su maisto saugos klausimais susijusias procedūras // Oficialusis leidinys L 245, 2003 9 29.

<sup>6</sup> Maisto grandinės ir gyvūnų sveikatos nuolatinio komiteto tinklalapis [http://ec.europa.eu/food/fs/rc/scfcah/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/food/fs/rc/scfcah/index_en.html) [žiūrėta 2008-10-29].

<sup>7</sup> Komisijos ataskaita dėl komitetų darbo 2006 m KOM/2007/0842 galutinis [http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/annual\\_reports\\_lt.htm](http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/annual_reports_lt.htm). [žiūrėta 2008 11 26].

<sup>8</sup> Komisijos 2008 m. komitetų darbo ataskaita. [http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/docs/com-2009-0335\\_lt.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/docs/com-2009-0335_lt.pdf) [žiūrėta 2009 07 26]

<sup>9</sup> 1992 m. m. spalio 12 d. Tarybos reglamentas (EEB) Nr. 2913/92, nustatantis Bendrijos muitinės kodeksą // Oficialusis leidinys L 302, 1992 10 19.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1992R2913:20050511:LT:PDF>

<sup>10</sup> 2001 m. gruodžio 5 d. Muitinės kodekso komitetai nuostatai TAXUD/741/2001 [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/741-final-en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/741-final-en.pdf) [žiūrėta 2008 11 26].

skirtingų tradicijų bei nevienodų poreikių atskiruose ES politikos sektoriuose. Pavyzdžiui, žemės ūkio srityje yra daugiau komitetų, jų susitikimai žymiai dažnesni nei kitų sektorių komitetų, tai atspindi ir ilgesnė pačios komitologijos šiame sektoriuje patirtis bei galbūt didesnis pasitikėjimas deleguotais įgaliojimais.

*Trečioji problema – „mirę“ komitetai.* Remiantis metinėmis Europos Komisijos komitetų darbo ataskaitomis, yra nemažai komitetų, kurių susitikimai vyksta labai retai, o kai kurie komitetai išvis nesirenka. Tačiau kartais komitetai pateikia savo nuomones raštu pagal formalias balsavimo taisykles, išvis nesirinkdami į komitologijos komitetų posėdžius, o Komisijos ataskaitose tiesiog nurodyta, kad komitetų posėdžių nebuvo.

Šiame darbe aptariama komitetų veikla nuo 2003 m., t.y. nuo tada, kai Lietuvos atstovai iki Lietuvos įstojimo į ES ėmė dalyvauti komitetų veikloje stebėtojų teisėmis. Darbe analizuojama tik tų komitetų, kurie per kiekvieni aptariamus metus buvo susirinkę bent į vieną posėdį, veikla. Čia remiamasi metinėmis 2003–2008 metų Europos Komisijos komitetų darbo ataskaitomis.

*Ketvirtoji problema – nauji komitetai.* Apibrėžti komitologijos sistemą, tiksliai nurodant visus komitetus, yra pakankamai sudėtinga. Komitologijos sistemoje pastoviai atsiranda naujų komitetų. Šiame darbe aptariamas laikotarpis iki 2009 m. sausio 1 d., t.y., apima visas Komisijos pateiktas komitologijos komitetų veiklos ataskaitas (paskutinių dvejų – 2007 ir 2008 – metų ataskaitos buvo paskelbtos 2009 m. liepos 7 d.). Pagal paskutinius Europos Komisijos duomenis yra 248 komitologijos komitetai.

*Penktoji problema – formalūs ir neformalūs patarėjų komitetai.* Valdymo ir reguliavimo komitetai turi formalią galią blokuoti Komisijos pasiūlymus. Patariamieji komitologijos komitetai tokios galios neturi, todėl kartais šių komitetų atstovams sunku nepriskirti daugybės neformalių patarėjų komitetų, kuriais Komisija naudojasi ruošdama naujas iniciatyvas ar įgyvendinamųjų priemonių projektus.

*Šeštoji problema – nacionaliniai atstovai.* Nuo pat narystės ES pradžios Lietuva įsijungė į ES institucijų veiklą (stebėtojų teisėmis Lietuva ES institucijų veikloje dalyvauja nuo 2003 m.). Valstybės narės savo nuožiūra skiria nacionalinius atstovus į atskirus komitologijos komitetus. Bent jau Lietuvos atveju tai reiškia, kad įvairių komitologijos komitetų veikloje dalyvauja nepastovus valstybės tarnautojų skaičius, kartais apimantis daugiau nei vieną ministeriją. Kas dalyvaus atitinkamo komiteto atitinkamame posėdyje, priklauso nuo posėdžio darbotvarkės klausimų. Lietuvoje, kaip ir daugelyje kitų ES valstybių, nėra centrinio registro, kur būtų nurodyta, kokie asmenys konkrečiai priklauso tam tikriems komitetams. Nepavyko rasti ir ministerijų paskirtų konkrečių asmenų, atsakingų už komitologijos komitetus. Pavyzdžiui, 2008 m. liepos 14 d. Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro įsakyme Nr. ISAK-2073 nurodoma, kad „ES Tarybos darbo grupių ir komitetų, Europos



Komisijos komitetų posėdžiuose dalyvauja švietimo ir mokslo ministro įsakymu paskirti asmenys (toliau – atstovai).<sup>11</sup> Pati komitologijos sistema suponuoja, kad minimuose komitetuose valstybėms narėms atstovauja žemesnio rango valstybės tarnautojai.

Svarbiausias dokumentas šiame kontekste yra Europos Sąjungos reikalų koordinavimo taisyklės, patvirtintos 2009 m. rugsėjo 9 d. Vyriausybės nutarimu Nr. 1064.<sup>12</sup> Pagal Europos Sąjungos reikalų koordinavimo taisyklės, Ministras Pirmininkas tvirtina valstybės institucijų ir įstaigų, kitų institucijų, kurių atstovai pristato Lietuvos Respublikos poziciją Europos Komisijos komitetuose. Tokiais Ministro Pirmininko potvarkiais yra patvirtintas valstybės institucijų ir įstaigų, kitų institucijų, kurių atstovai pristato Lietuvos Respublikos poziciją Europos Komisijos komitetuose ir darbo grupėse, sąrašas.<sup>13</sup>

## *1.2. Tyrimo objekto ir dalykas*

*1.2.1. Tyrimo objektas.* Šio darbo tyrimo objektas – ES komitologijos sistema ES lygmeniu bei nacionaliniu lygmeniu viešojo administravimo sektoriuje.

*1.2.2. Tyrimo dalykas.* Magistro baigiamojo darbo dalykas – komitologijos sistemos veikimas ES institucijų ir Lietuvos Respublikos viešojo administravimo sistemoje. Darbe analizuojama atskirų komitetų rūšių teisinio reglamentavimo ypatumai, jų veikimas, nacionalinių atstovų dalyvavimo komitetų veikloje teisinis reglamentavimas, komitetų įtaka nacionalinėms sritims, teisinės ir praktinės galimybės ginti nacionalinius interesus. Be išvardintų tyrimo dalykų darbe taip pat analizuojamas Europos Komisijos, kaip tarpininko ir kaip tam tikros politikos šalininko vaidmuo, priklausomai nuo kelių veiksnių: komitetų procedūrų apribojimų; atitinkamų generalinių direktoratų institucinės pozicijos; komitetuose nagrinėjamų klausimų pobūdžio; valstybių narių teikiamos pirmenybės komitetuose svarstomų klausimų temomis. Komitologijos sistema susijusi su šiais pagrindiniais veikėjais: nacionalinėmis administracijomis, Europos Komisija, Taryba, Europos Parlamentu ir Europos Teisingumo Teismu. Vis dėlto šiame darbe išsamiau nebus aptariama Tarybos ir Europos Parlamento veikla komitologijos sistemoje, nes šių įtaka komitologijai peržengia komitologijos sistemos ribas ir labiau rodo institucinės galios bei pusiausvyros klausimus ir reikalauja atskiros studijos.

---

<sup>11</sup> 2008 m. liepos 14 d. Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro įsakymas Nr. ISAK-2073 „Dėl Europos Sąjungos reikalų koordinavimo Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministerijoje taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. – Vilnius, 2008-09-02 Nr.100-3878

<sup>12</sup> 2009 m. rugsėjo 9 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 1064 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. sausio 9 d. nutarimo Nr. 21 „Dėl Europos Sąjungos reikalų koordinavimo“ pakeitimo“ // Valstybės žinios. – Vilnius, 2009-09-11, Nr. 109-4649.

<sup>13</sup> Paskutinis Ministro Pirmininko potvarkis šiuo klausimu Nr. 265 yra priimtas 2009-07-07.

### 1.3. Tyrimo tikslo ir uždaviniai

1.3.1. *Tyrimo tikslas.* Atsižvelgiant į magistro darbo objektą ir dalyką, tiesioginis šio darbo tikslas yra išanalizuoti ir įvertinti komitologijos sistemos veikimą ES ir Lietuvos lygmeniu, teorinius bei praktinius šios sistemos aspektus ir teisinio reglamentavimo problemas bei komitologijos sistemos veiksmingumą praktikoje, remiantis Europos Teisingumo Teismo formuojama praktika komitologijos srityje.

1.3.2. *Tyrimo uždaviniai.* Norint pasiekti baigiamojo magistro darbo tyrimo tikslą, iškelti šie tyrimo uždaviniai:

1. išanalizuoti komitologijos sistemos veikimo prielaidas bei teisinį pagrindą;
2. išstudijuoti Europos Teisingumo Teismo praktiką komitologijos klausimais;
3. aptarti Europos Komisijos vaidmenį komitologijos komitetų procedūrose;
4. išanalizuoti ES valstybių narių ir Europos Komisijos bendradarbiavimo būdus;
5. atskleisti nacionalinių interesų atstovavimo galimybes, pasinaudojant komitologijos komitetais; Lietuvos atstovų dalyvavimo komitologijos komitetų veikloje ypatybes.

### 1.4. Hipotezė

Komitologijos sistema parodo, jog teoriškai skirtingi lygmenys (teisės aktų leidėjų ir vykdytojų) sueina į vieną veiklą, kurioje kontroliuojamųjų ir kontroliuojančių, teisės aktų leidėjų ir įgyvendintojų vaidmenys yra susipynę.

### 1.5. Pagrindinių sąvokų patikslinimas ir interpretacija

Patikslinamos bei interpretuojamos šios sąvokos:

1. *ES komitetai;*
2. *Komitologija;*
3. *Bendrijos teisė;*
4. *Viešasis valdymas;*
5. *Įgyvendinamosios priemonės.*

1. *ES komitetai* (*angl.* EU committees,  *vok.* Ausschuss der Europäischen Union,  *pranc.* Comité de l'Union européenne). Augantis su reguliavimu susijusių pavedimų skaičius ir kelių lygmenų koordinavimo poreikis paaiškina, kodėl ES valdymo sistemoje yra taip išplėta komitetų sistema. Galima išskirti penkis skirtingus „komitetų“ tipus:

*ekspertų komitetai*, kurie Komisijai padeda kaip išoriniai patarėjai, ruošiant pasiūlymus;

*institucijos su patariamuoju statusu*, tokios kaip Regionų komitetas, Ekonominių ir socialinių reikalų komitetas;

*darbo grupės ir nuolatinųjų atstovų komitetai (COREPER)*, ruošiantys sprendimus Ministrų tarybai; nuolatiniai Europos Parlamento komitetai, per kuriuos pastarasis vykdo savo legislatyvinės funkcijas;

ir *komitologijos komitetai*, padedantys Komisijai, vykdamai jai Tarybos ir Europos Parlamento deleguotas funkcijas.

Išvardintų komitetų įtaka labai skiriasi. Pavyzdžiui, patariamieji Komisijos komitetai turi daug galimybių daryti įtaką ES politikos formavimo procese labai ankstyvoje pasiūlymo stadijoje. Ekspertų grupės pataria Komisijai, remdamosi valstybių narių interesais, taigi, šios rodo valstybių narių nuomonę svarstomais klausimais.

2. *Komitologija* (*angl.* comitology, *vok.* Ausschussangelegenheiten, *pranc.* comitologie). Komitologijos (arba komitetų procedūros) sąvoka vartojama kalbant apie Tarybos sprendimus, nustatančius procedūras, kurioms būtina patarimojo, reglamentų ar valdymo reikalų komitetų nuomonė; šių nuomonių reikia, kai Taryba savo įgaliojimus dėl įgyvendinimo perduoda Komisijai. Formalūs susitarimai yra išdėstyti sutarčių nuostatuose bei, taip vadinamuose horizontaliuose teisės aktuose, t.y. 1999 m. birželio 28 d. Tarybos sprendime, nustatančiame Komisijos naudojimosi jai suteiktais įgyvendinimo įgaliojimais tvarką<sup>14</sup> ir iš dalies jį pakeičiančiame 2006 m. sprendime.<sup>15</sup> Esminis teisinis komitologijos pagrindas yra 202 EB sutarties straipsnis, kuriame nurodoma, jog Europos Komisija yra atsakinga už įstatymų įgyvendinimą Bendrijos lygmenyje. (Atkreiptinas dėmesys, jog Europos Teisingumo Teismas įvertino komitologijos sistemos teisėtumą, pagrįsdamas jos teisinį egzistavimą tuo, kad, jei Sutartis suteikė Tarybai delegavimo Komisijai teisę, tai ši gali tai daryti savo kompetencijos ribose.<sup>16</sup>). Pagal patį paskutinį 2006 m. komitologijos sprendimą prie ankstesnės sistemos atsiranda naujos rūšies procedūra – *reguliavimo su tikrinimu procedūra*. Kaskart, taikydamas šią procedūrą, teisės aktų leidėjas gali nesutikti, kad būtų priimtos „kvaziteisinės“ priemonės, t. y. bendrojo pobūdžio priemonės, kuriomis keičiamos neesminės pagrindinio akto, priimto taikant bendro sprendimo procedūrą, nuostatos, jei mano, kad projektu viršijami pagrindiniame akte numatyti įgyvendinimo įgaliojimai arba kad projektas yra nesuderinamas su šio akto tikslu ar turiniu, arba neatitinka subsidarumo ar proporcingumo principų. Taigi šiuo metu egzistuoja tokios komitologijos procedūros: patarimoji; valdymo (paprastai taikoma svarstant įgyvendinimo priemones, kurios yra susijusios su iš ES biudžeto finansuojamų programų valdymu (taip pat individualių projektų atranka ir valdymu);

<sup>14</sup> Sprendimas Nr. 1999/468/EB // Oficialusis leidinys [L 184](#), 1999 7 17.

<sup>15</sup> Sprendimas Nr. 2006/512/EB // Oficialusis leidinys [L 200](#), 2006 7 22.

<sup>16</sup> Byla Nr. 25/70, Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel prieš Köster Berodt & Co.

reguliavimo (naudojama svarstant su visoje ES taikomais teisės aktais susijusias įgyvendinimo priemones) ir reguliavimo su tikrinimu (suteikia Parlamentui ir Tarybai veto teisę).

3. *Viešasis valdymas* (*angl.* public administration, *vok.* öffentliche Verwaltung, *pranc.* administration publique). Terminas viešasis valdymas literatūroje apibrėžiamas tokiais požymiais: a) valdymo procese įgyvendinami valstybės uždaviniai, funkcijos ir interesai; b) valdymo funkcijas vykdo specialūs subjektai, kuriuos formuoja valstybė įstatymų nustatyta tvarka; c) šie subjektai veikia valstybės vardu ar jos pavedimu; d) šiems subjektams suteikiami valstybės valdingi įgaliojimai; e) tokių subjektų kompetencijos ribas nustato valstybė įstatymais ir kitais teisės aktais. ( 142 p.).<sup>17</sup> Vis dėlto reikia pripažinti, kad nacionaliniai atstovai komitologijos komitetuose veikia pagal ES taisykles, ne pagal nacionalinius teisės aktus. Valstybės, žinoma, gali savo nacionalinių nuostatų rėmuose laikyti savo atstovus atsakingus už tai, kad jie nesilaiko nurodymų, bet tai negali paveikti priimto teisės akto galiojimo.

4. *Bendrijos teisė* (*angl.* Community law, *vok.* Gemeinschaftsrecht, *pranc.* droit communautaire). Europos Bendrijų (toliau – EB) teisės aktų sistemą sudaro pirminės teisės šaltiniai, t.y. sutarčių nuostatos ir bendrieji Bendrijos teisės principai, bei antrinės teisės šaltiniai. EB teisinės sistemos hierarchija, lyginant su nacionalinėmis sistemomis, nėra tokia akivaizdi. Nacionalinėse teisės normų sistemose parlamentai priima teisės aktus (Jungtinėje Karalystėje taip vadinamus „acts“, Prancūzijoje – „loi“, Lietuvoje – įstatymus), o vyriausybės priima įgyvendinamuosius aktus (Jungtinėje Karalystėje – „orders“, „regulations“; Prancūzijoje – „ordonnance“, Lietuvoje – nutarimus). EB tokie skirtumai neegzistuoja: įstatyminiai ir vykdomieji teisės aktai yra priimami reglamentų ir direktyvų forma. Komitologijos kontekste yra svarbi įstatyminių ir įgyvendinamųjų teisės aktų interpretacija, nes komitologijos komitetų kompetencija apsiriboja įgyvendinamosiomis priemonėmis.

5. *Įgyvendinamosios priemonės*. (*angl.* implementing measure, *vok.* Durchführungsmaßnahme, *pranc.* mesure d'exécution). EB Sutartyje nėra aiškiai nurodyta, kaip atskirti pagrindinius teisės aktus nuo vykdomųjų teisės aktų. Tai nemaža problema ES teisinėje sistemoje. Šiais klausimais yra pasisakęs Europos Teisingumo Teismas. Teismas ne tik įtvirtina teisės normų hierarchiją, bet taip reikalauja, kad pagrindiniuose teisės aktuose būtų tam tikros nuostatos, kurių negalima apibrėžti įgyvendinamuoju teisės aktu.<sup>18</sup>

Pagrindinis valstybių narių konstitucijų bruožas – valdžių atskyrimo požymis. Žymiojoje 1789 m. Prancūzijos Žmogaus ir piliečių teisių deklaracijoje, kuriai įsipareigojama dabartinės penktosios Konstitucijos preambulėje, skelbiama, kad visuomenė, kurioje nėra valdžių atskyrimo, išvis nėra

<sup>17</sup> Lietuvos teisės pagrindai – Vilnius: Justitia, 2004. – 574 p. – ISBN 9955-616-03-2.

<sup>18</sup> Byla Nr. 25/70, Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel prieš Köster Berodt & Co.

visuomenė<sup>19</sup>. Valdžių atskyrimo principas įtvirtintas ir pagrindiniame Vokietijos įstatyme (Grundgesetz 20(2) str.), kuris pagal 79(3) straipsnį negali būti pakeistas.<sup>20</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnis skelbia, kad valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas.<sup>21</sup> Priešingai tam, kas buvo paminėta, EB sutartyje nėra nurodytas institucinis valdžių padalijimo principas, šis principas Europos Teisingumo Teismo netgi buvo atmestas.<sup>22</sup> Jungtinė Karalystė ginčijo, kad Komisijos patvirtinta direktyva Nr. 80/723/EEB yra negaliojanti, kadangi „iš Sutarties nuostatų, susijusių su institucijomis, yra aišku, kad visos pirminės įstatymų leidimo galios priklauso Tarybai, tuo tarpu Komisija turi tik priežiūros bei įgyvendinimo galias.“ Europos Teisingumo Teismas atmetė šį teiginį, sakydamas, jog tam nėra pagrindo. Sutarties 7 (buvęs 4) straipsnis numato, kad „kiekviena institucija veikia jai Sutarties suteiktų galių ribose.“ Institucijai suteiktos galios „turi būti suvokiamos ne iš general principle, bet iš tam tikros svarstomos nuostatos aiškinimo.“ Sutarčių nuostatose nėra skiriama leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžia. Köster byloje<sup>23</sup> Europos Teisingumo Teismas yra pasisakęs, kad „teisėkūros schema Sutartyje, ypač paskutinė 211 straipsnio (buvusio 155 str.) apibrėžia priemones, tiesiogiai numatytas pačioje Sutartyje, ir išvestinius teisės aktus, skirtus užtikrinti jų įgyvendinimą.“

### *1. 6. Tyrimo metodai*

Darbe naudojamosi tiek teoriniais, tiek empiriniais tyrimo metodais, padedančiais atskleisti tyrimo objekto esmę.

#### *1.6.1. Teoriniai tyrimo metodai*

*Lyginamasis istorinis metodas.* Šiame darbe istoriniu metodu naudojamosi tiek, kiek reikalinga paaiškinti komitologijos komitetų tikslumą, jų veikimo mechanizmą. Be šio metodo būtų neįmanoma paaiškinti pačios komitologijos esmės. Nė viena struktūra negali būti tinkamai suvokiama be istorinio konteksto, valdžios institucijų struktūra ir funkcionavimas nėra nulemti atsitiktinumo. Šis metodas taikomas aptariant komitologijos teisinio reglamentavimo kitimą bei tendencijas, todėl šiame darbe analizuojami 1987 m. sprendimas dėl komitologijos, 1999 m. ir 2006 m. pakeisti sprendimai dėl komitologijos (Tarybos sprendimai Nr. 2006/512/EB, 1999/468/EB, 87/373/EEB).

*Lyginimo metodu* naudojamosi siekiant išryškinti esminius ES valstybių narių atstovavimo komitologijos komitetuose reglamentavimo skirtumus, taip pat valstybių narių gebėjimus daryti įtaką ES

<sup>19</sup> Prancūzijos Respublikos Konstitucija // <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp> [žiūrėta 2009 05 12]

<sup>20</sup> [http://www.bundestag.de/interakt/infomat/fremdsprachiges\\_material/downloads/ggEn\\_download.pdf](http://www.bundestag.de/interakt/infomat/fremdsprachiges_material/downloads/ggEn_download.pdf) [žiūrėta 2008-10-25]

<sup>21</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios, 1992, Nr. 33-1014.

<sup>22</sup> Sujungtos bylos 188-190/80 Prancūzija, Italija ir Jungtinė Karalystė prieš Komisiją, [1982] ECR 2545.

<sup>23</sup> Byla Nr. 25/70, Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel prieš Köster Berodt & Co.

politikai. Šis metodas padeda atrasti silpnąsias ir stipriąsias nacionalinio, ES valstybių narių bei ES teisinio reglamentavimo vietas. Nacionalinio reglamentavimo spragos gali būti sprendžiamos, atsižvelgiant į kitų valstybių, ypač senųjų ES narių, turinčių ilgametę patirtį komitologijos komitetuose, praktiką bei teisinį reglamentavimą.

*Sisteminės analizės metodas.* Nacionalinė teisė sąveikauja su ES teise, o kartu sudaro vieningą sistemą. Būtent sisteminės analizės metodas padeda suvokti ES teisinę sistemą kaip visumą. Sisteminis metodas padeda atsekti valstybių narių ir ES administravimo sistemų tarpusavio ryšius, juos susieti su socialinėmis politinėmis sąlygomis, teisinio reglamentavimo raida. Be to, šis metodas padeda aiškinti tam tikras teisės aktų nuostatas, atsižvelgiant į kitus teisės aktus, teismų jurisprudenciją bei teisės doktriną.

*Sintezės metodas.* Remiantis šiuo metodu, pateikiami galimi komitologijos raidos variantai. Atskirų viešojo administravimo sistemų jungimas į vieną visumą, kurio rezultatas yra visos ES administravimo sistema.

*Kritikos metodas.* Šiuo metodu remiamasi tiriant, kaip ir kiek komitologijos sistema pateisina jai priskirtas funkcijas bei lūkesčius. Šiuo metodu įvertinama, kaip komitologijos sistema atitinka laikmečio poreikius bei idėjas ir kartu siūlomos teisinės priemonės ir būdai, kaip norimą teoriją paversti galiojančia teise.

### 1.6.2. *Empiriniai tyrimo metodai*

*Teisinių dokumentų analizės metodas* taikomas nagrinėjant Lietuvos, kitų ES valstybių narių ir ES teisės šaltinius, siekiant išsamiai aptarti teisinį komitologijos reguliavimo mechanizmą, teisinio reglamentavimo kitimo tendencijas. Darbe remiamasi tradiciniais teisės šaltiniais: sutarčių tekstais, reglamentais, direktyvomis, politinėmis iniciatyvomis ir programomis, teisės aktų projektais, nacionaliniais teisės aktais, Europos Teisingumo Teismo sprendimais.

### 1.7. *Darbo struktūra*

Magistro darbas susideda iš įvado, kuriame aptariamos pasirinktos darbo temos aktualumas ir reikšmė, nurodomas tyrimo objektas, dalykas, uždaviniai, magistro darbe naudojami tyrimo metodai, šešių pagrindinių dalių, kuriose atskleidžiami esminiai komitologijos sistemos ypatumai, ir išvadų.

Pirmoji magistro darbo dalis skirta mokslinės literatūros apie komitologijos sistemą analizei. Antrojoje dalyje aptariamos komitologijos sistemos ištakos ir raida. Trečiojoje dalyje analizuojama komitologijos sistemos vieta viešojo administravimo sistemoje, viešojo administravimo sampratos ir šių sampratų įtaka komitologijos sąvokai. Ketvirtoji dalis skirta Europos Komisijos veiklai komitologijos

komitetuose. Penktojoje darbo dalyje analizuojama Lietuvos ir kitų valstybių subjektų veikla komitologijos komitetuose, teisinio reglamentavimo ypatumai. Baigiamojoje darbo dalyje apibendrinamas pasirinkto darbo tikslas ir iškelti uždaviniai.

## I. MOKSLINĖS LITERATŪROS ANALIZĖ

**Raktiniai žodžiai:** komitologija, viešasis administravimas, Bendrijos teisė, įgyvendinamosios priemonės.

**Keywords:** comitology, public administration, Community law, implementing measures.

### 2.1. Lietuvos autorių mokslinės literatūros analizė

Komitologijos tematika Lietuvoje iki šiol nėra sulaukusi didelio susidomėjimo. Kompleksinės analizės šia tema nėra atlikta. Paprastai apsiribojama tik gana trumpais paminėjimais bei lakoniškais sakiniais apie komitologiją, aptariant institucinę ES sandarą. Paminėtinas prof. V. K. Pauliko vadovėlis,<sup>24</sup> K. Manioko studija.<sup>25</sup> Taip pat Lietuvos Respublikos Vyriausybės užsakymu yra parengtos kelios studijos, kurios iš dalies siejasi su aptariama tema.

2007 m. VĮ „Europos socialiniai, teisiniai ir ekonominiai projektai“ Lietuvos Respublikos Vyriausybės užsakymu atliko tyrimą „Lietuvos atstovavimo gebėjimai ES Tarybos darbo grupėse ir komitetuose pasirengimo ES pirmininkavimui kontekste“,<sup>26</sup> kuriame aptariamas Lietuvos atstovų darbas ES Tarybos darbo grupėse ir komitetuose. Studijos autoriai naudojo interviu metodą, kuriuo remdamiesi, siekė nustatyti, kokių mastu Lietuvos atstovai yra įgiję atstovavimo ir pirmininkavimo kompetencijas ir kaip jie veikia, rengdami Lietuvos pozicijas bei pristatydami šias pozicijas ES Taryboje. Interviu metu siekta apklausti Lietuvos atstovus, aprėpiant kuo daugiau viešosios politikos sričių. Apibendrinę gautus rezultatus, autoriai daro išvadą, jog Lietuvos interesams Taryboje yra atstovaujama nepakankamai, lyginant su senosiomis ES valstybėmis narėmis, bet šis vertinimas yra kiek palankesnis, lyginant su kitomis naujosiomis narėmis. Tyrimo autoriai pabrėžia, kad rengiant Lietuvos Respublikos pozicijas, didžiausi sunkumai iškyla tarpinstitucinio bendradarbiavimo sferoje, susiduriama su nepakankamu bendradarbiavimu, kai pozicijai parengti reikia kelių institucijų išvadų. Kaip pats problematiškiausias aspektas yra įvardijamas tarpinstitucinis bendradarbiavimas. Kaip ir komitologijos komitetų atveju, kai

<sup>24</sup> Paulikas V. Europos Sąjungos institucijos ir valdymas. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2004. – 260 p. – ISBN 9955-563-52-4.

<sup>25</sup> Maniokas K. Europos Sąjungos plėtra ir Europeizacija: Vidurio ir Rytų valstybių įsijungimas į Europos Sąjungą. – Vilnius: Eugrimas, 2003. – 207 p. – ISBN 9955-501-40-5.

<sup>26</sup> [http://www.euro.lt/documents/poveikio\\_tyrimai/Gebejimu%20tyrimas\\_LRVK\\_galutine%20ataskaita.pdf](http://www.euro.lt/documents/poveikio_tyrimai/Gebejimu%20tyrimas_LRVK_galutine%20ataskaita.pdf) [žiūrėta 2008 11 12]

išskiriamas požiūris į minimus komitetus, kur svarbios neformalios bendravimo formos, Tarybos darbo grupėse taip pat akcentuojamas bendravimas su kitomis valstybėmis narėmis, palaikymo koalicijų formavimas.

2006 m. Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto tyrėjų grupė, vadovaujama dr. Vitalio Nakrošio, atliko Lietuvos dalyvavimo ES atvirojo koordinavimo metodo procesuose įtakos viešajam administravimui ir viešajai politikai vertinimą.<sup>27</sup> Šio darbo tikslai buvo išnagrinėti atvirojo koordinavimo metodo dinamiką ES lygiu bei Lietuvos dalyvavimą šiuose procesuose bei įvertinti koordinavimo metodo taikymo Lietuvoje efektyvumą. Tyrimo metu analizuoti teisės aktai, kiti oficialūs dokumentai, tyrimų, vertinimų rezultatai. Su atvirojo koordinavimo metodo procesais susiję įvairūs ES lygiu veikiantys komitetai, dalis šių komitetų ir darbo grupių priskiriami Tarybos komitetams, dalis – komitologijos komitetams (pvz., „i2010“ Aukšto lygio grupė) arba Europos Komisijos ekspertiniams–moksliniams komitetams.

## 2.2. Užsienio autorių mokslinės literatūros analizė

Komitologija niekada netraukė ir didelio užsienio mokslininkų susidomėjimo. Tačiau paskutiniu metu situacija ima keistis. Vis daugiau diskutuojant apie ES ateitį, kritikuojant ES institucijas dėl biurokратиškumo, nelankstumo, priimamų sprendimų skaidrumos stokos ir panašių problemų, aktuali tampa ir komitologijos tema. Pamažu auga ir aptariamai temai skirtos literatūros skaičius. Šiame darbe nesistengta aprėpti visos literatūros. Renkantis autorius, buvo svarbus autorių autoritetas akademinėje visuomenėje arba praktinė patirtis, susijusi su ES teisės aktų priėmimu ir vykdymu, taip pat dėl pokyčių komitologijos sistemos teisiniame reglamentavime stengtasi remtis pačia vėliausia literatūra.

Visą komitologijos temai skirtą užsienio autorių literatūrą galim suskirstyti į tris grupes: 1) komitologijos sistemos istorinė raida, kur didžiausias dėmesys skiriamas sistemos reformoms (Ballman, Bergström, Demmke<sup>28</sup>); 2) aptariami komitetų tipai, šių komitetų dydis, ir dalyvių skaičius (Ballman, Wessels<sup>29</sup>), 3) teorinės studijos, kuriose komitologiją stengiamasi suprasti platesniame kontekste (Bücker et al.,<sup>30</sup> Joerges ir Neyer,<sup>31</sup> Trondal<sup>32</sup>).

<sup>27</sup> [http://www.euro.lt/documents/poveikio\\_tyrimai/2006/AKM\\_tyrimo\\_ataskaita\\_lt.pdf](http://www.euro.lt/documents/poveikio_tyrimai/2006/AKM_tyrimo_ataskaita_lt.pdf) [žiūrėta 2008 12 20].

<sup>28</sup> Demmke, C. et al. *The History of Comitology / Shaping European Law and Policy: The Role of Committees and Comitology in the Political Process* / Robin H. Pedler and Guenther F. Schaefer (eds). – Maastricht: EIPA, 1996. – ISBN 13 978-90-6779-104-5

<sup>29</sup> Wessels, W. *Comitology: fusion in action. Politico-administrative trends in the EU system* // *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, No. 2: 209-234.

<sup>30</sup> Bücker A. et al. *Social Regulation through European Committees: An Interdisciplinary Agenda and Two Fields of Reseach* / R. H. Pedler and G. F. Schäfer (eds.) *Shaping European Law and Policy: The Role of Committees and Comitology in the Political Process* / Robin H. Pedler and Guenther F. Schaefer (eds). – Maastricht: EIPA, 1996. – ISBN 13 978-90-6779-104-5



*Karlas Fredrikas Bergstriomas (Carl Fredrik Bergström).*<sup>33</sup> Per paskutinius dvidešimt metų tai pirmoji monografija, skirta išimtinai komitologijos temai.<sup>34</sup> Karlas Fredrikas Bergstriomas yra Švedijos Europos politikos studijų instituto Teisinių tyrimų vadovas ir asocijuotas teisės profesorius. Šioje monografijoje išsamiai aptariama komitologijos sistemos raida, aiškinamos jos atsiradimo prielaidos, analizuojami ES institucijų ir komitologijos komitetų tarpusavio santykiai. Knygoje akcentuojamas ypač glaudus politikos ir teisės ryšys. Didžiausias dėmesys skiriamas istoriniams ir teisiniams faktams. Knyga parašyta labiausiai naudojantis istoriniu metodu.

*Alexander Ballmann ir kt.*<sup>35</sup> Šiame straipsnyje, taikant teorinio modeliavimo metodą, analizuojama komitetų įtaka politikos rezultatams. Šioje analizėje pateikiamos trys reikšmingos išvalgos. Pirmiausia autoriai parodo, kad, priešingai visuotinai priimtam manymui, komitologijos komitetai savo išvadomis būna artimesni Europos Komisijos teikiamoms priemonėms negu Tarybos. Antra šio straipsnio išvada autoriai parodo, kad Tarybos veto galimybė taip pat gali išvadas nuo Tarybos narių pasirinkimų priartinti prie Komisijos. Trečia šio straipsnio išvada – 1999 m. komitologijos procedūrų pakeitimai, sukurti padidinti Komisijos autonomiją formuojant veiklos kryptis, gali turėti visiškai priešingą poveikį. Šio straipsnio autoriai daro pagrindinę išvadą, jog komitologija tarnauja Komisijos vaidmens didinimui politikos įgyvendinime ir kartu stiprina valdžių atskyrimą ES.

*Demmke Christoph.*<sup>36</sup> Autorius, Europos viešojo administravimo instituto vyresnysis lektorius, straipsnyje aptaria komitologijos komitetų vaidmenį aplinkos politikos srityje. Pirmiausia autorius pateikia nuomonę, kad ES valstybės narės, būdamos demokratiškos valstybės, vis labiau netenka galimybės veikti kaip suverenos demokratinės valstybės. Ši nuomonė grindžiama faktais, jog aplinkos sektoriuje iki 90 procentų teisės aktų nacionalinėse sistemose yra ES kilmės, o nacionaliniai parlamentai, bent jau šioje srityje, dažnai tiesiog perkelia direktyvas į nacionalinę teisę. Nacionalinių parlamentų „sumenkinimas“ palaipsniui kompensuojamas Europos Parlamento galių stiprinimu. Autorius pateikia išvadą, kad valdžios padalijimo koncepcija buvo plėtojama klasikinei ir suvereniai valstybei, bet ne tokiai tarptautinei organizacijai kaip ES. Europos integracijoje dominuoja didėjanti ES

<sup>31</sup> Joerges, Ch., Neyer J. From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology // *European Law Journal*. – Blackwell Publishing, Vol. 3, No. 3. – 273-299 p. – ISSN 1351-5993.

<sup>32</sup> Trondal J. Integration through Participation – Introductory Notes to the Study of Administrative Integration // *European Integration Online Papers (EIOP)*, Vol. 3, No. 4, <http://www.or.at/eiop/texte/1999-004.htm> [žiūrėta 2009 01 28]

<sup>33</sup> Bergström C. F. *Delegation of Powers in the European Union and the Committee System*. – New York: Oxford University Press, 2005. – 391 p. – ISBN 0199280010

<sup>34</sup> Baigiant šį darbą, pasirodė nauja Europos viešojo administravimo instituto studija “21st Century Comitology: Implementing Committees in the Enlarged European Union”. Thomas Christiansen, Johanna Miriam Oettel and Beatrice Vaccari (eds). – EIPA, 2009. – 390 p. – ISBN 13 978-90-6779-212-7

<sup>35</sup> Ballmann A. et al. *Delegation, Comitology, and the Separation of Powers in the European Union* // *International Organization*, MIT Press, 2002; vol. 56(3). <http://www.mitpressjournals.org/loi/inor?cookieSet=1>

<sup>36</sup> Demmke Ch. *The Secret Life of Comitology or the Role of Public Officials in EC Environmental Policy*. [http://aei.pitt.edu/784/01/scop98\\_3\\_2.pdf](http://aei.pitt.edu/784/01/scop98_3_2.pdf) [žiūrėta 2008-11-14]

ir nacionalinių vykdomosios valdžios atstovų įtaka politikos formavimo procese. Didėjanti Europos integracijos svarba plėtojama paraleliai su didėjančia valstybių narių įtaka Briuselyje ir tuo pačiu metu ES poveikiu nacionaliniam administravimui.

*Jens Blom-Hansen.* Autorius atliko tyrimą apie Danijos atstovus komitologijos komitetuose.<sup>37</sup> Tyrime taikomas interviu metodas ir nacionaliniams atstovams komitologijos komitetuose pateikiami autoriaus sudaryti klausimai. Tai kol kas tik statistinis tyrimas, kuriuo gaunama informacija apie Danijos atstovų skaičių komitetuose, komitetų posėdžių dažnumą, Komisijos įtaką komitetų narių nuomonėms, svarstomų klausimų tematiką ir pobūdį. Jokios išvados šiame tyrime nedaromos, tai tiesiog techninė ir statistinė informacija. Tuo pačiu metu analogiškas tyrimas buvo atliktas ir Olandijoje, tačiau šio tyrimo autorius išvadų viešai nepublikuoja.

*Ole Elgström ir Christer Jönsson.*<sup>38</sup> Knygos redaktoriai yra Švedijos Lundo universiteto politikos mokslų profesoriai. Ši studija nėra specialiai skirta komitologijos temai, čia analizuojamas derybų procesas tiek ES lygmeniu, tiek ir su tarptautinėmis organizacijomis bei valstybėmis, nepriklausančioms ES, siekiama pabrėžti požymius, skiriančius šias derybas nuo įprastų tarptautinių derybų. Tačiau vienas skyrius yra skirtas derybų procesui ES komitetuose. Daroma išvada, kad komitetų susitikimuose dominuoja nacionaliniai interesai, ryški tendencija siekti bendro sutarimo.

*Studija „Tripartite Arrangements: An Effective Tool for Multilevel Governance?“*<sup>39</sup> Knygoje aptariamas, autorių nuomone, vis gilėjantis atotrūkis tarp ES institucijų ir piliečių. Tai aiškinama tuo, kad Europos integracija apima vis daugiau sričių ir tolsta nuo regioninių bei vietinių valdžios institucijų. Šios knygos objektas – sutartinės priemonės, dėl kurių susitaria Europos Komisija, valstybė narė ir vietinės valdžios institucijos tam, kad Bendrijos teisės aktų įgyvendinimas būtų lankstesnis, o vykdomai politikai būtų daromas stiprus teritorinis poveikis. Terminas „lankstus įgyvendinimas“ nėra autorių sugalvotas, knygoje remiamasi Europos Komisijos baltąja knyga apie valdymą. Knygoje keliamas klausimas, ar išvis yra politinis noras gerinti valdymą. Trišalis derinimas galimas tik tuo atveju, jei toks politinis noras yra.

Knygoje naudojamos įvairios tyrimo metodikos, apimančios paskelbtų teisės aktų analizę, interviu su ES institucijų pareigūnais, nacionalinių administracijų atstovais, viešojo administravimo tendencijų tyrimus. Tai viena iš nedaugelio knygų, kur išsamiai analizuojami trišaliai susitarimai (ES – nacionalinė

<sup>37</sup> Blom-Hansen J. The Danish Comitology Survey. Technical Report.

[http://www.globalisering.au.dk/samfundsvidenskab/forskningsprojekter/european/papers/globeuroint\\_2](http://www.globalisering.au.dk/samfundsvidenskab/forskningsprojekter/european/papers/globeuroint_2) [žiūrėta 2008-10-30]

<sup>38</sup> Elgström O., Jönsson Ch. European Union Negotiations – Processes, Networks and Institutions. – Routledge, 2005. – 228 p. – ISBN 978-0-415-34124-0.

<sup>39</sup> Tripartite Arrangements: An Effective Tool for Multilevel Governance? / Edited by Gracia Vara Arribas and Delphine Bourdin. – EIPA Publications; 2006– 113 p. – ISBN90-6779-202-0

valstybė – regioninės valdžios institucijos), jų įtaka ES ir nacionalinėms viešojo administravimo sistemoms bei privatiems asmenims, modeliuojamos galimos ateities vizijos.

*Herwig Hofmann ir Alexander Türk.*<sup>40</sup> Šioje knygoje analizuojama institucijų, veikiančių ES, sąveika, jų tarpusavio ryšiai. Institucijų bendradarbiavimas ES yra tapęs ES valdymo sistemos pagrindu. Tačiau šis požymis, kaip ir daugelis ES administracinės teisės bei politikos aspektų ES, nebuvo nagrinėtas kaip visuma. Europos administracinėje teisėje išskiriamos trys teisinių nuostatų grupės. Pirmoji apima teisės aktus ir teisinius principus, susijusius su pačios ES teisės aktų vykdymu pačios ES institucijų, arba skirtus vidiniam administravimui, arba išoriniams privalomiems administraciniamis sprendimams. Antroji siejama su teisės aktais, kuriuos įgyvendina nacionalinės valstybės, tačiau šie yra gerokai paveikti ir modifikuoti europinių teisės aktų bei principų. Trečioji grupė yra tiesiogiai nesusijusi su EB teisės aktų įgyvendinimu, bet vis dėlto rodo ES teisės įtaką nacionalinės teisės raidai bei nacionalinių sistemų transformacijai. Tokia klasifikacija padeda autoriams geriau išaiškinti administracinę ES institucijų struktūrą. Šios knygos tikslas, anot autorių, yra išanalizuoti ir įvertinti administracinių veikslių ES požymius bei pateikti skirtingų ES administravimo formų aiškinimą. Knygoje autoriai atskirai aptaria komitologijos komitetų veiklą atskirose ES politikos srityse. Jie daro išvadą, kad viešojo administravimo srityje labiausiai bendradarbiaujama įgyvendinimo procese. Šią sąveiką geriausiai pagrindžia santykinai formalizuotas komitologijos procesas.

*Elisabetta Gualandri ir Alessandro Giovanni Grasso.*<sup>41</sup> Šioje studijoje aptariama tik viena, bet labai sudėtinga sritis – čia apsiribojama finansiniu sektoriumi. Pagrindinis minimo straipsnio tikslas – Europos integracijos proceso progreso finansiniame sektoriuje analizė dviem aspektais: reguliavimo ir priežiūros. Daug dėmesio skiriama Finansinių paslaugų veikslių planui, priimtam 1999 m., ir kartu komitologijos procesui, apibrėžtam Protinių vyrų komiteto (Lamfalussy komiteto). Lamfalussy komitetas apibrėžė šias problemas: per lėtas direktyvų priėmimas, net ir tais atvejais, kai nekildavo politinių problemų, tai užtrukdavo vidutiniškai trejus metus (toks ilgas laiko tarpas buvo nepriimtinas, nes teisės aktų priėmimo tikslas – atitinkamas atsakas greitai besikeičiančiam pasauliui); politinio sutarimo paieškos kartais lemdavo dviprasmiškų tekstų priėmimą, kad jokios tikros integracijos nepasiektą; labai daug vėlavimų valstybėse narėse įgyvendinant ES teisės aktus.

Atkreiptinas dėmesys, kad Lamfalussy procesui šiuo metu skiriama ypatingai daug dėmesio ir tai suprantama esant finansinei krizei (Komisijos komunikate „Lamfalussy proceso peržiūra. Priežiūros

<sup>40</sup> EU Administrative Governance / Hofmann H. C. H., Türk A. editors. – Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2006. – 662 p. – ISBN 1845422856.

<sup>41</sup> Gualandri E., Grasso A.G. Towards a New Approach to Regulation and Supervision in the EU: Post-FSAP and Comitology. [http://mpr.ub.uni-muenchen.de/1780/1/MPRA\\_paper\\_1780.pdf](http://mpr.ub.uni-muenchen.de/1780/1/MPRA_paper_1780.pdf) [žiūrėta 2008-11-12].

konvergencijos stiprinimas<sup>42</sup> pateikiamas veiksmu, kuriais siekiama stiprinti Lamfalussy procesą, bendradarbiavimą ir konvergenciją priežiūros srityje, paketas. 2008 m. spalio 9 d. Europos Parlamentas priėmė rezoliuciją su rekomendacijomis Komisijai dėl Lamfalussy proceso tęsimo – būsimosios priežiūros struktūros.<sup>43</sup>

Viena išsamiausių ES institucinės ir materialinės teisės studijų yra *Paul Craig ir Grainne de Burca* knyga „ES teisė.“<sup>44</sup> Čia pateikiama teorinė medžiaga detaliai pagrindžiama Europos Teisingumo Teismo praktika. Knygos autorius Paul Craig yra Anglijos teisės profesorius Oksfordo universitete, Grainne de Burca yra ES teisės profesorius, dirbantis Europos universiteto institute Florencijoje.

Žymus politikos mokslų ir Europos integracijos profesorius *Neill Nugent*, parašęs ne vieną studiją apie ES, vėliausioje savo knygoje,<sup>45</sup> naudodamasis istoriniu metodu, pateikia ES, kaip organizacijos, funkcionavimo apžvalgą istoriniame kontekste. Autorius kelia klausimą, kokius metus galima laikyti Europos integracijos pradžia. Čia aptariama Europos transformacija ir reikšmingiausi integracijai momentai, taip pat veiksniai, lėmę Vakarų Europos valstybių sąjungą. Ypatingas dėmesys skiriamas skirtingiems šių valstybių poreikiams ir pozicijoms, kas, autoriaus nuomone, nulėmė ir tebelemia integracijos procesus. Nugent, primindamas, kad 1914 m. karas vyko tarp svarbių prekybos partnerių, daro išvadą, kad istorinė Europos patirtis pabrėžia tą faktą, kad nors industrializacija ir ekonomikos liberalizmas gali suteikti pagrindą valstybių ryšiams, sutartims, harmoningam tarpvalstybiniam bendradarbiavimui, tačiau jo neužtikrina ir negarantuoja. Autoriaus nuomone, kiekviena valstybė turėjo savus motyvus integracijai. Studijoje pateikiama detali ES institucijų ir politikos proceso analizė.

*Neuhold Christine.*<sup>46</sup> Dr. Neuhold Christine yra Maastrichto universiteto Humanitarinių mokslų fakulteto Europos departamento mokslininkė, kurios specializacija – sprendimų priėmimas ES bei institucinė ES sandara. Autorė komitologijos procedūrą analizuoja lygindama 1999 m. ir 2006 m. sprendimus dėl komitologijos procedūros ir Europos Parlamento vaidmenį. Studijoje remiamasi 2006 m. komitologijos reforma, Europos Parlamento ataskaita šiuo klausimu. Daroma išvada, kad minėta reforma išties padidino Europos Parlamento parlamentinę kontrolę, nes Europos Parlamentas pirmą kartą gali atšaukti įgyvendinimo priemones, tačiau ši procedūra apribota tik reguliavimo su tikrinimu procedūrai ir bendro priėmimo teisės aktams. Vis dėlto naujoji procedūra nesulygino Europos

<sup>42</sup> KOM(2007)0727

<sup>43</sup> 2008/2148(INI)

<sup>44</sup> Craig P., De Burca G. *EU Law, Text, Cases and Materials*. – Oxford University Press, 2002. – 1392 p. – ISBN 978-0199249435.

<sup>45</sup> Nugent N. *The government and politics of the European Union* – Duke University Press, 2006. – 630 p. – ISBN 9780822338703

<sup>46</sup> Neuhold Ch. *Taming the „Trojan Horse“ of Comitology? Accountability issues of Comitology and the Role of the European Parliament.* [http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2008\\_001a/65](http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2008_001a/65) [žiūrėta 2008-11-15].

Parlamento su Taryba. Jo veto teisė yra sąlyginė ir priklausoma nuo teigiamos nuomonės komitologijos komitete. Atsižvelgiant į tai, kad valstybės narės yra atstovaujamos tiek komitologijos komitetuose, tiek Taryboje, galima manyti, kad komitete blokuojamas sprendimas tam, kad būtų apeinamas Europos Parlamentas. Be to, pati veto teisė taip pat yra sąlyginė, nes teisės aktų leidėjas turi įrodyti (bendro sprendimo priėmimo procedūra), kad įgyvendinimo priemonių projektas yra nesuderinamas su to teisės akto tikslu ar turiniu arba pažeidžiami subsidiarumo ir proporcingumo principai. Galima numanyti, kad praktiniame politiniame procese Europos Parlamentas sieks pagrįsti, kad projektas neatitinka tikslų ir turinio, kadangi subsidiarumo principas yra sunkiai panaudojamas praktiniame politiniame procese. Šioje studijoje teigiama, kad Europos Parlamentas koncentruosis, vykdydamas peržiūrą, tam tikrose srityse, ir ypač sveikatos, vartotojų teisių apsaugos bei aplinkos srityse. Ši nuomonė grindžiama tuo, kad minimos sritys komitologijos lygmeniu yra palyginti labiau konfliktiškos, ką, autorės nuomone, rodo santykinai didelis Tarybai perduodamų priemonių skaičius.

## II. KOMITOLOGIJOS SISTEMOS RAIDA

Šioje magistro darbo dalyje aptariamos komitologijos sistemos atsiradimo prielaidos ir raida. Čia analizuojami tie sprendimai, kurie labiausiai lėmė komitologijos sistemos evoliuciją. Nors ši dalis labiau aprašomoji, tačiau ji paremta išsamia faktų ir teisės aktų analize.

1950 m. kuriantis Europos ekonominei bendrijai ir Europos anglių ir plieno bendrijai, nebuvo nė užuominų apie komitologiją. Romos sutartis numatė galių delegavimą Komisijai, tačiau jokių detalesnių nuostatų, kaip tokios deleguotos galios būtų naudojamos, kaip jos būtų kontroliuojamos, nebuvo numatyta. Būtent aiškumo stoka yra viena iš priežasčių, kodėl komitologijos tema tapo institucinių ginčų objektu. Komitologijos sistemos raidoje galima skirti keletą laikotarpių. Pirmasis laikotarpis apimtų periodą nuo 1962 m. iki 1986 m., t. y. nuo pirmųjų komitologijos komitetų sukūrimo iki Tarybos sprendimo, siejamo su Suvestiniu Europos aktu, kuriuo siekta apibrėžti komitetų sistemą. Antrasis periodas apima 1987–1998 m. laikotarpį, t.y. nuo pirmojo Komitologijos sprendimo įgyvendinimo iki 1999 m. komitologijos sistemos reformos. Trečiasis periodas prasidėjo priėmus 1999 m. sprendimą ir tęsėsi iki 2006 m. reformos. Jei įsigalios Lisabonos sutartis, bus galima skirti ir posutartinį laikotarpį.

### *4.1. Komitologijos pradžia*

Pirmieji Tarybos įsteigti komitetai atliko patariamąją funkciją. 1962 m. balandžio 4 d. Tarybos reglamento Nr. 19 „Dėl laipsniško vieningos grūdų rinkos kūrimo“<sup>47</sup> 25 straipsnyje numatyta sukurti valdymo komitetą, sudarytą iš valstybių narių atstovų, kuriam pirmininkautų Komisijos atstovas. Ši procedūra tapo standartine procedūra ir buvo panaudota ne tik žemės ūkio sektoriuje. 1968 m. Taryba priėmė direktyvą „Dėl teisės aktų, susijusių su muitinės pareigų trečiųjų šalių prekėms, kertančioms EB teritoriją, harmonizavimo“. Šios direktyvos 26 straipsnyje numatoma sudaryti komitetą, kur pirmą kartą valstybių narių atstovams suteikiama teisė formaliai balsuoti dėl Komisijos pateiktų priemonių projektų. Nuo to laiko komitetų steigimo praktika suintensyvėjo ir išaugo aptariamų komitetų svarba padedant Komisijai, o komitetų skaičius augo be aiškių sutartimis nustatytų rėmų. Pavyzdžiui, K. F. Bergstriomo skaičiavimais, 1986 m. egzistavo daugiau kaip 30 skirtingų pagrindinių procedūrų variantų, o Komisija turėjo atlaikyti „pastovų gynybos mūšį, kovodama su Tarybos komitetų manija“ (Bergström, 2005, 189 p.).<sup>48</sup> Be to, Europos Parlamentas į komitologijos komitetų veiklą niekaip nebuvo įtrauktas. Iki 1979 m.

<sup>47</sup> Tarybos reglamentas 19/62/EEB //OL 30, 20.4.1962, p. 933–943 (taip pat žr. tais pačiais metais priimtus Tarybos reglamentus 20/62/EEB; 21/62/EEB; 22/62/EEB; 23/62/EEB).

<sup>48</sup> Bergström C. F. *Delegation of Powers in the European Union and the Committee System*. – New York: Oxford University Press, 2005. – 391 p. – ISBN 0199280010.

tiesioginių Europos Parlamento rinkimų ir Suvestiniu Europos aktu bei Maastrichto sutartimi Parlamentui suteiktų teisių nė vienu atveju Europos Parlamentas nebuvo įtrauktas į komitologijos komitetų veiklą. Be to, dominavusių valdymo ir reguliavimo komitetų nuomonės, skirtingai negu patariamųjų, negalėjo būti ignoruojamos ir tais atvejais, kai nepritariama Komisijos siūlomoms priemonėms, kreipiamasi į Tarybą, kas sumažina Komisijos sprendimų priėmimo teisę ir Europos Parlamento kontrolės teisę.

#### *4.2. Pirmojo komitologijos sprendimo įgyvendinimo laikotarpis (1987–1998)*

Suvestinis Europos aktas nustatė keletą svarbių nuostatų, susijusių su galių perdavimu. Institucine prasme Europos Komisijai buvo išplėtos įgyvendinamosios galios, o Europos Parlamento galios sustiprintos. Komitologijos procedūroms buvo svarbi EB sutartyje naujai atsiradusi 145 str. 3 dalis (dabar 202 str.), kuri ir iki šiol tebėra vienintelis sutartimi apibrėžtas su komitologija susijęs pakeitimas, sukuriantis Tarybai pareigą deleguoti galias priimti įgyvendinamąsias priemones, bei vienintelis formalus sutartinis komitologijos komitetų pripažinimas. Remdamasi Suvestinio Europos akto deklaracija, Tarpvyriausybinė konferencija kreipėsi į Tarybą „iki akto įsigaliojimo priimti principus ir taisykles, kurių pagrindu bus apibrėžtos Komisijos įgyvendinimo galios kiekvienu atveju.“ Greitai po Suvestinio Europos akto priėmimo 1987 m. liepos 13 d. buvo priimtas Tarybos sprendimas Nr. 373/87/EEB, nustatantis Komisijai suteiktų įgyvendinamųjų galių vykdymo procedūras.<sup>49</sup> Šis 1987 m. Tarybos sprendimas, žinomas kaip Komitologijos sprendimas, buvo pirmas komitologijos procedūrų sistematizavimo ir darbo efektyvinimo pavyzdys, kuriuo formaliai buvo nustatytos keturios pagrindinės procedūros. Šis Tarybos sprendimas buvo Europos Parlamento apskūstas, kaip neatitinkantis sutarčių dvasios ir keliantis pavojų Europos Parlamento kontrolės teisei, kadangi pati Taryba galėtų tiesiogiai vykdyti įgyvendinamąsias galias. 1988 m. taip vadinamu Plumb Delors susitarimu buvo sutarta, kad Europos Komisija teiks Europos Parlamentui įgyvendinamųjų priemonių projektus, vykdydama per 1987 m. Sprendimo svarstymą prisiimtą pažadą. Europos Parlamento noras gauti informaciją labiau suprantamas ne kaip kontrolės siekis, bet teisė būti informuotam apie siūlomas įgyvendinamąsias priemones bei sprendimų priėmimo procese turėti vienodas teises su Taryba. 1993 m. priimtas Klepsch–Millan susitarimas padidino dokumentų, kurie gali būti pateikti Europos Parlamentui, skaičių, ypač tai susiję su struktūriniais fondais, Bendrijos veiksmų programomis. Dar vienas svarbus Modus vivendi, sudarytas 1994 m. gruodžio 20 d., suteikė galimybę pateikti Europos Parlamentui įgyvendinamųjų priemonių projektus bendro sprendimo srityje. Šis susitarimas 1996 m. buvo papildytas Europos Parlamento ir Europos Komisijos Samland–Williamson susitarimu, kuriuo buvo patvirtinta Europos

---

Parlamento teisė būti informuotam apie komitetų darbą bei Europos Parlamento nariams suteikta teisė dalyvauti valdymo ir reguliavimo komitetų posėdžiuose, jei komiteto nariai vienbalsiai patvirtina šių dalyvavimą.

#### *4.3. 1999 m. sprendimo įgyvendinimo laikotarpis (1996–2006)*

Poreikis keisti 1987 m. Komitologijos sprendimą ypatingai sustiprėjo Europos Parlamento Tyrimo komitetui apkaltinus Komisiją, kad šios bendravimas su nacionaliniais atstovais komitologijos sistemos rėmuose yra neskaidrus ir nedemokratiškas.<sup>50</sup> Komisijos pasiūlyta nauja komitologijos sistema buvo priimta 1999 m. Šia reforma buvo supaprastintos komitologijos procedūros, o jų skaičius sumažintas nuo 7 iki 4. Komisija taip pat išipareigojo vengti veikti priešingai komitete dominuojančiai pozicijai. Šiuo sprendimu komitologijos sistemą siekta padaryti aiškesnę ir labiau matomą (komitetai įpareigoti priimti darbo tvarkos taisykles, siūsti Europos Parlamento komitetų posėdžių darbotvarkes, sprendimų projektus, sudaryti galimybę laisvai gauti informaciją apie komitologijos komitetuose svarstomus klausimus, sudaryti komitologijos komitetų registrą ir t. t.).

#### *4.4. 2006 m. Komitologijos sprendimas*

Naujas komitologijos sprendimas Tarybos buvo patvirtintas 2006 m. Šiuo sprendimu buvo suteikta daugiau galių Europos Parlamentui. Grasindamas blokuoti Lamfalussy aktus ir 2006 m. biudžeto išlaidas komitologijos komitetams, Europos Parlamentas darė valstybėms narėms milžinišką spaudimą, kuris sąlygojo ribotą reformą, susijusią tik su kvaziteisiniais aktais, priimtais pagal bendro sprendimo procedūrą. 2006 m. reforma įvestas naujas įgyvendinamųjų priemonių nustatymo kriterijus, taip pat reguliavimo su tikrinimu procedūra ir kartu sustiprintas Europos Parlamento vaidmuo.

#### *4.5. Lisabonos sutartis*

Nors Lisabonos sutarties ateitis nėra absoliučiai aiški, tačiau sutarties tekstas suteikia galimybę analizuoti galimus komitologijos sistemos pokyčius. Komitologija apskritai reiškia nesibaigiantį svarstymą apie tarpvyriausybinius ir viršnacionalinius sprendimų priėmimo metodus, kur Komisija, kaip viršnacionalinė vykdomoji valdžia, kartu turi lanksčiai veikti dėl valstybių narių, įgyvendinančių bendras taisykles savo valstybėse.

---

<sup>50</sup>Europos Parlamento Tyrimo komiteto ataskaita apie įtariamus pažeidimus ar netinkamą administravimą, įgyvendinant Bendrijos teisę, atsižvelgiant į GSE, nepažeiziant Bendrijos ir nacionalinių teismų jurisdikcijos// <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A4-1997-0020+0+DOC+XML+V0//EN> [žiūrėta 2009 10 20]



Pirmiausia Lisabonos sutartimi atskiriami kvaziteisiniai aktai (kurie čia vadinami deleguojamaisiais aktais) ir grynai įgyvendinamosios priemonės. Šis atskyrimas leistų išvengti šiuo metu kylančių neaiškumų dėl teisės aktų priėmimo. Deleguojamųjų teisės aktų definicija didele dalimi panaši į įgyvendinamųjų priemonių su peržiūra. Tarp su komitologija susijusių pakeitimų yra galimybė atšaukti įgyvendinamųjų priemonių delegavimą Komisijai, jei yra kvalifikuota Tarybos arba Europos Parlamento dauguma. Tarybos atveju tai reiškia silpnesnes blokavimo galimybes, nes vietoje mažumos blokavimo taisyklės reguliavimo su tikrinimu procedūrai čia būtų reikalinga kvalifikuota dauguma. Ši nuostata Tarybos atžvilgiu daro procedūrą panašią į dabartinę reguliavimo. Lisabonos sutartis nustato daugiau aiškumo dėl įgyvendinamųjų priemonių. Sutartimi numatyta, kad teisės aktų leidėjas iš anksto nustatys taisykles ir bendrus principus, susijusius su valstybių narių galimybe kontroliuoti Komisiją dėl įgyvendinamųjų priemonių.<sup>51</sup> Galima teigti, kad tai jau padaryta naujuoju Komitologijos sprendimu (išskyrus reguliavimą su tikrinimu), pasilikiančiu galioti po Lisabonos sutarties įsigaliojimo. Tarybai ir valstybėms narėms būtų palanku stengtis išlaikyti esamą sistemą. Valstybės narės turi galimybę daryti įtaką teisės aktų taikymui ir atmesti projektus, kurie daugumai narių kelia problemų. Europos Parlamentas greičiausiai naudotų visas turimas priemones, kad galėtų išnaudoti pagal naująją sutartį padidėjusias galias. Komisija galėtų atlikti galių pusiausvyros vaidmenį, bet, žinoma, suprantamas būtų siekimas, priimant įgyvendinamąsias priemones ar deleguotus teisės aktus, būti kuo mažiau apribotai išorinės kontrolės. Nors apie Europos Komisijos vaidmenį Lisabonos sutartyje kalbama, palyginus su Europos Parlamentu, nedaug, bet būtent Europos Komisiją galima vadinti potencialia laimėtoja. Platesnė deleguotų teisės aktų priėmimo kontrolė savo ruožtu galėtų skatinti daugiau naudoti delegavimą, tuo pačiu didinant galias.

Kaip matyti, institucinė sistema nuo pirmųjų komitetų susikūrimo iki paskutinės teisinės reformos 2006 m. plėtojosi labai žymiai. Tarp institucijų egzistuojantys santykiai atskleidžia galių pusiausvyros, tenkinančios trijų skirtingų institucijų lūkesčius ir poreikius, paiešką. Labiausiai poreikius patenkino Europos Parlamentas, įgydamas informacijos, peržiūros ir veto teisę bei daugeliu atvejų komitologijos prasme lygias teises su Taryba. Apskritai komitologijos sistemos evoliucija ir su šia sistema susiję debatai yra visos ES sprendimų priėmimo sistemos atspindys. Komitologijos procedūrų raidą galima sieti ne tik su instituciniais ginčais dėl Europos Parlamento ir Tarybos galių vienodinimo deleguojant galias pagal bendro sprendimo procedūrą, bet ir su tuo, kokia turi būti ES administravimo sistema apskritai – paprastesnė, skaidresnė ir labiau suprantama eiliniams ES piliečiams.

---

<sup>51</sup> Sutarties dėl ES funkcionavimo 291(3) str. (po naujos numeracijos pagal Lisabonos sutartį) 2007/2286(INI)

## III. ES KOMITOLOGIJA ES VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SISTEMOJE

Tradiciškai viešasis administravimas siejamas su tam tikros politikos, apibrėžtos įstatymais, vyriausybės programomis bei kitais teisės aktais, įgyvendinimu. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 2 str. 1 dalyje skelbiama: *viešasis administravimas – įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojama viešojo administravimo subjektų veikla, skirta įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti: administracinių sprendimų priėmimas, įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė, įstatymų nustatytų administracinių paslaugų teikimas, viešųjų paslaugų teikimo administravimas ir viešojo administravimo subjekto vidaus administravimas*.<sup>52</sup> Teoriniuose darbuose nurodoma, jog „viešasis administravimas gali būti suprantamas kaip įvairių teisės aktų įgyvendinimas ar įgyvendinimo priežiūra ir vidaus teisės aktų taikymas. (p. 423).<sup>53</sup> ES atveju tradicinė viešojo administravimo samprata, nors ir būdama pakankamai aiški, yra per siaura, kad išsamiai atspindėtų viešojo administravimo sistemą su mažiau matomomis paruošiamosios administracijų funkcijomis, sudarant darbotvarkes, įgyvendinant politiką bei administracinį bendradarbiavimą. Tai yra veikla, atsiradusi Europos integracijos metu, ir kurianti savotišką administravimo sistemą. Šios sistemos struktūrų veikla kartais net nesiremia formaliai sutartimis nustatytais nuostatomis, o tik bendraisiais teisės principais.

ES administravimo erdvė dažnai siejama su koordinuotu ES teisės įgyvendinimu ir nacionalinių teisių europeizacija, įgyvendinama ES institucijų ir valstybių narių administracijų. Kartu administravimas susijęs ir su ES sistemai perduotu suverenitetu, taip pat ir su atskaitomybe bei teisėtumu. Viršnacionalinė teisinė tvarka, sukurta valstybių narių ir ES, su *aquis communautaire* apima vis daugiau sričių. Šis kiekybinis aspektas geriausiai atsispindi valstybių narių suvereniteto perdavime ir naujoviškos administracijos kūrime. Didėjant integracijai, skirtumas tarp vidinių valstybės reikalų ir išorinių valstybės, kaip ES narės, reikalų vis mažėja. Europos integracijoje valstybės perleido dalį savo viešųjų teisių įgyvendinti išorinei organizacijai, bet kartu pačios valstybės įgijo teisę dalyvauti teisės kūrime ir įgyvendinime. Tai lėmė teritorinių ribų nykimą įgyvendinant viešąją teisę ES. Formaliai uždaros teritorinės valstybių viešosios teisės sistemos tapo atviros sukūrus viršnacionalinę teisinę tvarką tiek vertikaliai (plačiau galima rasti ETT sprendimuose, pradedant pirmaisiais garsiais *Van Gend en Loos* ir *Costa ENEL* bylų sprendimais, kuriuose nurodyti esminiais principai, tokie kaip EB teisės viršenybė ir jos tiesioginio taikymo valstybėse narėse galimybė), tiek horizontaliai (sprendimas *Cassis*

<sup>52</sup> Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. – Vilnius, 1999, Nr. [60-1945](#)

<sup>53</sup> Nakrošis V. Viešoji administracija, Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida. Sudarytojai A. Krupavičius ir A. Lukošaitis. – Vilnius, UAB“Poligrafija ir informatika. – 560 p. – ISBN9986-850-51-7

de Dijon byloje, kuriuo reikalaujama abipusio valstybių narių administracinių sprendimų pripažinimo, kai nėra EB lygmeniu įteisintos tvarkos). Remiantis prof. V. Vadapalu, „valstybės suverenios teisės gali būti apribotos pačios sudaryta sutartimi, tačiau dėl to ši valstybė nepraranda savo suvereniteto.“ (193 p.).<sup>54</sup>

Europos integracijos procesas traukė ir tebetraukia daugelio skirtingų mokslo šakų atstovų dėmesį. ES integracijoje egzistuoja kelios teorinės koncepcijos, kuriomis aiškinama valdžia, politikos formavimas. Svarbus teorinis susiskaldymas, kuris tebėra diskutuojamas ir šiuolaikinėje mokslinėje literatūroje, susiformavo tarp neofunkcionalistų vertinimo ir tarpvyriausybinių požiūrio (žr. Haas ir Moravcsik<sup>55</sup>). Ilgiausiai išsilaikiusi neofunkcionalizmo teorija teigia, jog nevalstybiniai veikėjai (verslo asociacijos, profesinės sąjungos, politinės partijos) yra svarbesni nei suverenios nacionalinės valstybės. Remiantis tarpvyriausybės teorija, Europos integracijos varomoji jėga yra nacionalinių valstybių interesai, pagrindinis vyriausybės tikslas yra ginti savo geopolitinius interesus, tokius kaip nacionalinis saugumas ir suverenitetas. (39 p.).<sup>56</sup> Vėliau A. Moravcsikas išplėtojo liberalaus tarpvyriausybės teoriją. Pagal šią teoriją ES sprendimų priėmimo procesas skaidomas į du etapus, kurių kiekvienas paremtas viena iš klasikinių integracijos teorijų. Pirmajame etape valstybės vidaus ekonominiams ir socialiniams veikėjams kyla Europos politikos „poreikis“ ir, kaip ir pagal neofunkcionalizmo bei liberaliąją tarptautinių santykių teoriją, veikėjai, turėdami ekonominių interesų, varžosi, kad nacionalinės vyriausybės paremtų šiuos interesus ES sprendimų priėmimo procese. Antrajame etape Europos politika yra papildoma tarpvyriausybinais susitarimais. Kaip ir tarpvyriausybinių požiūriu, valstybės yra laikomos unitariniais veikėjais ir viršnacionalinės institucijos daro ribotą įtaką galutinėms pasekmėms. Kaip nurodo A. Moravcsikas, ES vyriausybės išlieka pagrindiniai veikėjai ES politinėje sistemoje, o institucinės reformos, kaip ir kasdienės politikos pasekmės, yra sunkiai laimimų derybų ir kompromisų tarp valstybių narių interesų rezultatas. (473–524 p.).<sup>57</sup>

Naujesniu analitiniu požiūriu Europos integracija suprantama kaip ES ir nacionalinės valdžios lygmenų sintezė.<sup>58</sup> Toks požiūrių posūkis ištrynė ribas tarp Europos integracijos ir nacionalinių valstybių europeizacijos studijų. Studijuojant vertikalius santykius tarp ES ir nacionalinio lygmens,

<sup>54</sup> Vadapalas V. Tarptautinė teisė. – Vilnius: Eugrimas, 2006. – 519 p. – ISBN 9955-682-48-5

<sup>55</sup> Haas (1958). The Uniting of Europe. Stanford: Stanford University Press. Moravcsik, 1993, “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach” // Journal of Common Market Studies, 31(4): 473-524

<sup>56</sup> Hix S. Europos Sąjungos politinė sistema. – Vilnius, Eugrimas, 2005. – 567 p. – ISBN 9955-682-02-7

<sup>57</sup> Moravcsik A. Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach // Journal of Common Market Studies. – 1993, No. 31(4): p. 473-524 – ISSN 0021-9886

<sup>58</sup> Bulmer S. J. New Institutionalism, The Single Market and EU Governance. ARENA working paper, No. 25 // [http://www.arena.uio.no/publications/wp97\\_25.htm](http://www.arena.uio.no/publications/wp97_25.htm) [žiūrėta 2009 08 25]; Christensen J. G. Blurring the International-Domestic Politics Distinction: Danish Representation at EC Negotiations // Scandinavian Political Studies, Volume 4 Issue 3, p. 191–208. –ISSN 080-6757

neofunkcionalizmas ir tarpvyriausybiniis požiūris yra svarbūs teoriniai išeities taškai nagrinėjant administravimo sistemą tiek ES, tiek nacionaliniu lygmeniu bei šių požiūrių sąveiką. Abu šie požiūriai pateikia skirtingus vertinimus, susijusius su valstybių narių institucijomis, sprendimo priėmimo procesu.

Egzistuojantys keli skirtingi integracijos požiūriai, nulemia ir ES komitologijos sampratų įvairovę. Viena iš jų teigia, kad komitologija yra patariamoji demokratijos technokratinė versija, kurioje neformalios normos, svarstymai bei geri argumentai turi daugiau reikšmės nei ekonominiai interesai bei formalios balsavimo taisyklės. Šį požiūrį pateikia Joerges ir Neyer,<sup>59</sup> remdamiesi sociologiniu institucionalizmu bei konstruktyvizmu. Pagal antrąją sampratą komitologija – sunkių tarpvyriausybinių derybų laukas, sukurtas valstybių narių Komisijos kontrolei. Pagal antrąjį, racionalaus pasirinkimo požiūrį (Pollack),<sup>60</sup> komitologija yra valstybių narių sukurtas mechanizmas, skirtas kontroliuoti Komisijos vykdomąsias pareigas. Šiuo požiūriu komitetai funkcionuoja kaip sumažinta Ministrų Taryba. Remiantis racionaliū požiūriu, akcentuojami šie dalykai: pačių valstybių suinteresuotumas (daroma prielaida, kad bet kuri valstybė, bendradarbiaudama su kitomis valstybėmis, pirmiausia suformuoja nacionalinius prioritetus, kuriuos nulemia rinkėjai); galingųjų valstybių įtaka (tarpvalstybinis bendradarbiavimas didžia dalimi priklauso nuo galingiausių tarptautinės sistemos dalyvių); pavyzdžiui, Moravcsik'as, aptardamas reikšmingiausius ES istorijos momentus, nenurodo trijų mažyčių Beneliukso valstybių įtakos arba Airijos ir Danijos (po 1973 m.), bet akcentuoja išimtinai Didžiosios Britanijos, Prancūzijos ir Vokietijos įtaką,<sup>61</sup> o sociologinis institucionalizmas bei konstruktyvizmas išryškina neformalias derybas ir jų rezultatus.

Šiame darbe neapsiribojama neofunkcionalistų versus tarpvyriausybinių nuostatomis. Komitologijos atveju abu požiūriai gali būti iš dalies teisingi, atspindintys skirtingus politinio ir administracinio gyvenimo organizavimo būdus. Kaip ir naujesniuose teoriniuose darbuose, čia abu požiūriai ne priešinami, bet egzistuoja greta.

ES politinė ir teisinė sistema atskleidžia kompleksinį vaizdą, „besitęsiančius paradoksalius santykius tarp nevalstybinės valdymo formos ir valstybės bruožų.“<sup>62</sup> Pradžioje daugiau ar mažiau skirtingi vertikalūs ir horizontalūs santykiai tarp ES lygmens ir valstybių narių, taip pat valstybių narių teisės pakito į santykių tinklą. Valstybės narės ir ES institucijos kartu kuria ir įgyvendina ES teisę,

<sup>59</sup> Joerges Ch., Neyer J. From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology // *European Law Journal* 3. <http://www.informaworld.com/smpp/title~content=t713685697~tab=sample~dbl> [žiūrėta 2008-10-27].

<sup>60</sup> Pollack M. A. Control Mechanism or Deliberative Democracy? Two Images of Comitology // *Comparative Political Studies* 36 (February). <http://cps.sagepub.com/cgi/reprint/36/1-2/125> [žiūrėta 2008-11-04].

<sup>61</sup> Moravcsik A. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. London: Routledge, 1998. – 532 p. – ISBN1857281926.

<sup>62</sup> Shaw J., Werner A. *The Paradox of the European Polity* // Maria Green Cowels, Michael Smith (Eds.), *The State of the European Union, 2003, Vol.5*. – Oxford: Oxford University Press, p. 64-88. – 978-0-19-925740-9.

sudarydamos bendrą ES administravimo erdvę, kuriai būdingas pasidalijamasis suverenitetas. Šiuo metu mokslinėje literatūroje aprašant ES politinę sistemą išpopuliarėjo daugiapakopio, kelių lygmenų valdymo (*angl.* multilevel governance) terminas. Iš pradžių buvęs kaip atsakas į centralizuotos valstybės požiūrį, atmetantis hierarchiškai piramidės principu organizuotos unitarinės valstybės idėją ir teigiantis viena kitą dengiančias politines sferas, šis vis labiau įsitvirtina ES administravimo sistemoje.

Iš vienos pusės ES valdymas darosi vis labiau panašus į tradicinės valstybės, o institucinė sandara panašėja į sistemą su atskirtomis valdžiomis ir procedūromis. Iš kitos pusės, valstybių reikšmė politinėje plotmėje yra sumažinama dėl ekonominių, teisinės, politinės, strateginės sąveikos ES lygiu. Valstybių narių ir ES teisinės sistemos vis labiau persipina, todėl ribos tarp valstybės narės vidaus ir tarptautinių reikalų tampa neryškios. Daugiapakopis valdymas ir tinklų valdymas sąlygoja naują valdymo formą. Tradiciškai pagrindiniai valdžios požymiai apima valstybiškumą, viešumą, teisėtumą ir hierarchiškumą. Tačiau dabartiniu metu, kaip rašo Hajer ir Wagner, „vienas iš ryškiausių politikos ir strategijų formavimo analizėse bruožų yra pasikeitimai žodyne, atsiradę per paskutinius dešimt metų. Ginčiuose dominuoja tokie terminai kaip „valdymas“, „institucinė galia“, „tinklai“, „kompleksiškumas“, „atsakomybė“ ir „sąveika“, o tokie terminai kaip „valstybė“, „valdžia“, „valdžios institucijos“, „suverenitetas“ prarado interesą analitinėje kūryboje.“<sup>63</sup>

Intensyviausias administracinis bendradarbiavimas vyksta įgyvendinimo fazėje. Įgyvendinimo fazė pažymėta įvairių administracinių struktūrų egzistavimu. Komitologijos komitetai yra vieni iš jų. ES administravimo sistemoje komitologijos, Lamfalussy procedūros, augantis ES agentūrų skaičius užima svarbią vietą teisės formavimo ir įgyvendinimo procese, o ES administravimo sistema yra savitas reiškiny, kuriam negali būti taikomos tradicinės teisinės ir administracinės sąvokos. Dabartiniu metu vis dažniau vartojama ES valdžios, kaip integruotos administracijos sistemos, sąvoka. Pavyzdžiui, 2006 m. H. Hofmann ir A. Turk apibrėžė naująją Europos viešąją tvarką kaip integruotą Europos administraciją.<sup>64</sup> Šiedu mokslininkai savo išvadas grindžia išsamia analize, pastebėdami, kad klasikinis ES administravimo modelis, Koen Lenaerts pavadintas įgyvendinamuoju federalizmu,<sup>65</sup> su administracinių funkcijų paskirstymu dviem lygmenimis daugiau nebeatspindi administracinių veiksmų ES rėmuose. Iš tikrųjų, nors teisės knygose valstybių narių administracijų vaidmuo apibrėžiamas kaip ES įgyvendintojų (vykdytojų), šiuo metu galima matyti „intensyvų administracijų veikėjų iš valstybių

<sup>63</sup> Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society / Edited by Hajer M. A., Wagenaar H. editors. – Cambridge University Press, 2003. – p. 324. – ISBN-13: 9780511055782.

<sup>64</sup> The Case of Europe's Integrated Administration / EU Administrative Governance. Hofmann H. C. H., Türk A. editors. – Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2006. – 662 p. – ISBN 1845422856.

<sup>65</sup> Lenaerts K. Some Reflections on the "Delegation of powers" in the European Community // 28 Common market Law review (1991), 11-35 p. – ISSN 0165-0750.

narių ir ES bendradarbiavimą visose politikos ciklo stadijose nuo darbotvarkės sudarymo per sprendimų priėmimą iki politikų įgyvendinimo.<sup>66</sup> Galima net kelti klausimą, ar dar tebėra tikslus daugiapakopio valdymo terminas. Pavyzdžiui, komitologijos atveju teoriškai skirtingi lygmenys sueina į vieną veiklą, kurioje kontroliuojamųjų ir kontroliuojančių vaidmenys yra pakankamai susipynę.

Hofmann ir Türk vartojamas integruoto administravimo terminas yra paremtas formalia, ar daugiau institucine, kategorija. Jie administravimą apibūdina kaip „ES ir valstybių narių veikėjų, kurie atlieka viešąsias pareigas ir nėra tiesiogiai išrinkti įstatymų leidėjai, valstybių narių vyriausybių nariai (tokie kaip ministrai Taryboje) arba teismų sistemos nariai, veiklą.“ Iš tiesų įvairios administracinės sąveikos formos vaidina svarbų vaidmenį kuriant ir įgyvendinant ES politiką. Hofmann ir Türk padaro išvadą, jog „iškilo homogeniškas organizacinis fenomenas“, kuris turi „nebūdamas nei federacinė valstybė, nei tarptautinė organizacija, specifinį pobūdį“. Šis fenomenas sukuria „trečią kelią“ tarp aiškaus federalizmo ir tradicinės dviejų lygių tiesioginio ir netiesioginio administravimo sistemos, kuris ir vadinamas integruotu administravimu. Vis dėlto čia verta priminti, kad tarp atskirų politikos sričių koordinavimas ir teisinis darnumas yra ribotas, nes nėra aiškios bendros įvairių ES administravimo procedūrų sistemos, o tik išsibarsčiusios nuostatos, reguliuojančios administracinius veiksmus. Nesant sutartinių nuostatų ir aiškaus teisinio pagrindo (plg., vieninga Europos rinka buvo ir politinis, ir teisinis projektas, dėl kurio sutarė visos valstybės narės), integruotos administracijos terminas nėra tikslus. Komitologijos komitetų veikla greičiau rodo tinklų ar kontaktų tinklo politikos tendenciją. Komisijai, neturinčiai galimybių fiziškai būti valstybėse narėse, kontaktų tinklai yra būtinybė renkant informaciją, kaupiant tyrimų išvadas, atrandant geriausias praktikas, kuriant strategijų alternatyvas ir remiant bendradarbiavimo praktiką tarp valstybių narių, kartu užtikrinant teisės aktų priėmimą bei sklandų įgaliojimų vykdymą valstybėse narėse. Komisija pati skatina glaudų bendradarbiavimą su valstybių narių administracijomis, taip pat įvairiomis interesų grupėmis, kurių sudarymą dažnai remia Komisija. „Komisija sveikina valdžios darinius, ekspertų komitetus, ad hoc darbo grupes, išorės konsultantus (tyrimų centrus, akademinės institucijas, mokslininkų kolektyvus), interesų grupes – vietines, transnacionalines, Europos, – profesines sąjungas, profesines ir vartotojų organizacijas.“<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Constitutionalising Governance? The Case of Europe's Integrated Administration / EU Administrative Governance. Hofmann H. C. H., Türk A. editors. – Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2006. – 662 p. – ISBN 1845422856.

<sup>67</sup> Communication from the Commission - Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission. COM (2002) 704 final / <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=267114:cs&lang=lt&list=267114:cs.&pos=1&page=1&nbl=1&pgs=10&hwords=> [žiūrėta 2009 04 20].

2001 m. EK Baltoji knyga apie valdymą tiesiogiai skatina tinklus (*angl.* networks), kaip demokratijos požymį kelių lygių valdžios sistemoje<sup>68</sup>. Pačioje naujosioje 2009 m. Regionų komiteto Baltojoje knygoje dėl daugiapakopio valdymo akcentuojami dalyvavimo ir efektyvumo principai, skatinama supaprastinti komitologijos sistemą.<sup>69</sup> Vis dėlto teisine prasme iškyla tam tikrų problemų. ES (EB) iš daugiausia ekonominio bendradarbiavimo ir ekonominės veiklos koordinavimo sąjungos buvo transformuota į teisės aktus leidžiantį darinį. Nuo Europos rinkos reguliavimo išsiplėsta iki viešųjų paslaugų, tokių kaip švietimas, sveikata, socialinė apsauga, transliavimas, ir net iki laisvės, saugumo ir teisingumo sričių reguliavimo. Be to, viešojo administravimo sistemoje tradicinės Bendrijos hierarchijos ir delegavimo formos papildomos naujomis procedūrinėmis, bendradarbiavimo priemonėmis. Net vienas žymiausių Europos teisininkų Paul Craig nevartoja valdymo termino,<sup>70</sup> o dėmesys sutelkiamas santykiams valstybių narių ir ES lygmeniu.

Taip komitologijos komitetai atspindi savitas ir standartizuotas tinklų formas, nustatytas Tarybos sprendimais dėl komitologijos. Tačiau kartu komitologijos komitetų veikla negali būti talpinama tik į šias formalias ribas. Aptariamų komitetų atstovai turi visas galimybes pasitelkti išorės ekspertus, rengdami poziciją komitetų posėdžiams. Komitologijos komitetai apima ES ir valstybių narių teisinius administracinius aparatus, kur ES ir nacionaliniai pareigūnai yra priversti bendradarbiauti, dalintis užduotimis ir patirtimis.

---

<sup>68</sup> European Commission. European governance – A white paper. COM/2001/0428 final // Oficialusis leidinys C 287, 2001 10 12, p. 1—29.

<sup>69</sup> Regionų komiteto Baltoji knyga dėl daugiapakopio valdymo // Oficialusis leidinys C 211, 2009 9 4, p. 1—27.

<sup>70</sup> Craig P. Process Rights in Adjudication and Rulemaking: Legal and Political Perspectives / <http://cadmus.iue.it/dspace/handle/1814/3330> [žiūrėta 2009 07 26].

#### IV. EUROPOS TEISINGUMO TEISMO PRAKTIKA KOMITOLOGIJOS KLAUSIMAIS

Teismai nėra viešojo administravimo dalis, tačiau jų sprendimai lemia viešojo administravimo subjektų veiklą, formuoja teisinę sistemą. Visoms teisinėms sistemoms būdingas poreikis deleguoti teisės aktų priėmimą kartu kelia praktinių problemų. Šioje dalyje aptariami tie Europos Teisingumo Teismo (toliau – ETT) sprendimai, kurie susiję su komitologija ir formuoja komitologijos procedūrų praktiką bei sistemos raidą. Čia norėta parodyti, kaip ETT sprendimais komitologija apima vis daugiau sričių bei kaip ETT praktika daro įtaką komitologijos sistemos veikimui.

ETT jurisdikcijai priklauso nagrinėti valstybės narės, Europos Parlamento, Tarybos ar Komisijos pateiktus ieškinius dėl kompetencijos trūkumo, esminio procedūrinio reikalavimo pažeidimo, Sutarčių ar kokios nors su jos taikymu susijusios teisės normos pažeidimo arba piktnaudžiavimo įgaliojimais,<sup>71</sup> Pirmasis ETT sprendimas, susijęs su komitologijos klausimais, buvo priimtas 1970 m., kuriuo praktiškai egzistuojanti valdymo procedūra buvo įteisinta teisine prasme.<sup>72</sup> Antrasis svarbus sprendimas buvo priimtas 1977 m., kuris, nors šiuo sprendimu buvo ETT siekta kitų tikslų, suprantamas kaip reguliavimo procedūros įteisinimas. Teismas atmetė nuogastavimus, jog komitologija gali ne pagreitinti, bet paralyžiuoti sprendimų priėmimo procesą, o reguliavimo procedūra nebūtinai turi reikšti aklavietę, nes Komisija bet kada gali pateikti naują pasiūlymą.<sup>73</sup>

Pirminiai teisės aktai paprastai formuoja bendruosius principus, o antrinė teisė, priimta pagal komitologijos procedūras, dažnai nustato tai, kas vėliau vyksta tikrovėje. Grynai techniškai skaičiuojant, kiekvienais metais pagal minimas procedūras priimami tūkstančiai teisiškai privalomų sprendimų (plg., 2008 m. buvo priimta 2 022 įgyvendinamųjų priemonių, 2007 m. – 2 613),<sup>74</sup> tiesiogiai paveikiančių ES piliečius ir visos ES gyvenimą. ETT daugiausia sprendė klausimus, svarbius horizontalia prasme (komitologijos procedūros parinkimas, šių procedūrų skaidrumas). ETT sprendimai dėl komitologijos procedūrų taikymo daro įtaką ne tik tai konkrečiai sričiai, kurioje iškyla problema, bet ir už šios srities ribų.

##### *5.1. Deleguotų įgyvendinamųjų galių aiškinimas ETT*

---

<sup>71</sup> ES Sutarties ir Sutarties dėl ES veikimo suvestinės redakcijos 263 straipsnis (EB sutarties 230 str.) // Oficialusis leidinys C 115, 09/05/2008 p. 0001 – 0388.

<sup>72</sup> 1970 m. gruodžio 17 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimas byloje Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel prieš Köster Berodt & Co, byla. Nr. 25/70.

<sup>73</sup> 1977 m. spalio 5 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimas byloje Carlo Tedeschi v Denkavit Commerciale s.r.l., byla Nr. 5/77.

<sup>74</sup> Komisijos ataskaita. 2008 m. komitetų darbo ataskaita / KOM(2009) 335 galutinis, 6p. [http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/docs/com-2009-0335\\_lt.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/docs/com-2009-0335_lt.pdf)



Iprasta, kad demokratinėse politinėse sistemose įstatymų leidėjas formuoja politikos kryptis ir leidžia įstatymus, o vykdomoji valdžia juos įgyvendina. Įgyvendinimui demokratiškai išrinkta politinė valdžia suteikia vykdomajai valdžiai tam tikras galias. Tačiau steigiamosios Europos bendrijų sutartys nustato labai neįprastą struktūrą, kurioje Komisija kartu yra Sutarčių saugotoja, politikos formavimo plėtotėja bei rėmėja, o kartu ir įgyvendintoja, atsakinga už Bendrijos teisės, tiek pirminės, tiek antrinės, įgyvendinimą. Sutarties 7 straipsnyje apibrėžiama pagrindinė EB institucinė sandara, kartu nurodant, kad „kiekviena institucija veikia neperžengdama šios Sutarties jai suteiktų įgaliojimų.“ Pagal pirminę institucinę Sutarties schemą klausimas, ar perduoti įgyvendinamąsias galias Europos Komisijai labiausiai priklausė nuo Tarybos. Ir iš tiesų ETT Köster byloje pabrėžė laisvą Tarybos pasirinkimo galimybę, kai „valdymo komiteto aparatas suteikia teisę Tarybai perduoti Komisijai norimos apimties įgyvendinamąsias galias“, o toks delegavimas neprieštaruja Sutarčiai.<sup>75</sup> 1987 m. liepos 1 d. įsigaliojus Suvestiniam Europos aktui, galių delegavimas tampa pareiga, išskyrus atvejus, kai tam tikrais atvejais Taryba „turi teisę tam tikrais atvejais pati tiesiogiai naudotis šiais įgaliojimais.“<sup>76</sup> Laikantis šios nuostatos, Taryba paprastai tik nustato teisinius rėmus, o Komisija paruošia ir priima teisės aktus, kurie Tarybos numatyti formai suteikia veiksmų turinį.

Būtent minimos įgyvendinamųjų priemonių priėmimo procedūros kritikuojamos nuo pat šių procedūrų atsiradimo. Pirmiausia problema kyla dėl to, kad Sutartyse įgyvendinamųjų priemonių terminas nėra apibrėžtas. Buvo pateikta daugybė pasiūlymų, siekiant užtikrinti, kad legislatyvinio pobūdžio ar su ženkliais finansiniais pakeitimais susiję sprendimai būtų priimami pagal įprastines teisės aktų priėmimo procedūras, t.y. Europos Komisija pasiūlo, Taryba priima pagal konsultavimosi, bendradarbiavimo ar bendro sprendimo su Europos Parlamentu procedūras. Riba, skirianti įgyvendinamąsias priemones nuo anksčiau paminėtų, yra gana neaiški ir sunkiai nubrėžiama. Sutartys nedetalizuoja, kokių teisės aktų ir kiek veiksmų laisvės įgyvendinamųjų priemonių ribose Taryba gali deleguoti Komisijai. Šie klausimai paliekami ETT. Keliais sprendimais ETT iš esmės paliko laisvę leidėjui nustatyti galias tarp leidėjo ir vykdytojo.<sup>77</sup> Šiuo požiūriu reikšminga byla Einfuhrstelle v. Köster, kur ETT nusprendė, jog „pakanka /.../ kad pagrindiniai aptariamo klausimo elementai buvo priimti pagal nustatytas taisykles (Sutartyje). Kita vertus, nuostatos, įgyvendinančios pagrindines taisykles, gali būti priimamos pagal (skirtingą) procedūrą arba pačios Tarybos, arba Europos Komisijos, remiantis įgaliojimais pagal 155 straipsnį.“ Pažymėtina, kad ETT dar nė karto nėra panaikinęs įgyvendinamųjų priemonių dėl to, kad šios buvo susijusios su sprendžiamo klausimo pagrindiniu

<sup>75</sup> 1970 m. gruodžio 17 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimas byloje Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel prieš Köster Berodt & Co, byla. Nr. 25/70.

<sup>76</sup> 202 str. 3 d.

<sup>77</sup> Byla 25/70.

elementu. Byloje *Rey Soda v. Cassa Conguaglio Zucchero*<sup>78</sup> ETT patvirtino, kad bendros žemės ūkio politikos srityje Taryba gali perduoti EK „plačias galias.“<sup>79</sup>

Tais atvejais, kai Taryba viena priima teisės aktus (konsultavimosi procedūra), ji pati nusprendžia dėl pagrindinio teisės akto turinio ir Komisijai perduodamų galių apimties. Paprastai Taryba Komisijai suteikia daug galių, – greičiausiai tai susiję su Tarybos galimybe kontroliuoti Komisiją per komitologijos komitetus. Atrodo, kad ETT linkęs nesikišti į tai, kokios apimties galias perduoda Taryba, Tarybai paliekama visiška veikimo laisvė. Apskritai, ribos tarp legislatyvinių ir įgyvendinamųjų teisės aktų nustatymas yra politinis klausimas, o kartu ir institucinės pusiausvyros problema. Veikimo pasirinkimas tiesiogiai priklausomas nuo to, kaip greitai reikia veikti, o įgyvendinamųjų teisės aktų pasirinkimas padeda išvengti ilgų procedūrų, susijusių su legislatyvinių teisės aktų priėmimu.

Sutartys Komisijai suteikia daug tiesioginių vykdomųjų galių paprastai ten, kur teisiniai principai yra nedviprasmiškai nurodyti pačiose Sutartyse. Tokiu būdu, pavyzdžiui, konkurencijos srityje yra aiškiai nurodyta, kad Komisijai suteiktos įgyvendinamosios galios, ir nebereikalingas papildomas Tarybos sprendimas, nors vėliau priimtas Tarybos reglamentas nustato detalesnius įgyvendinimo mechanizmus. Kitose srityse Sutartys pateikia įvairių priemonių, kuriomis Komisijai gali būti suteikiamos įgyvendinamosios galios, kompleksus. Sutartyse nėra aiškiai apibrėžti mechanizmai, kuriais įgyvendinamosios galios gali būti perduodamos Komisijai. Sutarties 211 straipsnio 4 dalyje nurodoma, kad Komisija „Tarybos įgaliota įgyvendina jos nustatytas taisykles“. Tačiau tai yra gana neapibrėžta: Tarybai paliekama laisvė nustatyti tiksliai Komisijai perduodamų galių ribas bei nustatyti, kokias galias pirmiausia deleguoti. Pirmas iššūkis Teisingumo Teismui dėl (vienašališko) Komisijos įgyvendinamųjų galių įgyvendinimo buvo *Chemiefarma* byla,<sup>80</sup> susijusi su Komisijos nustatytais taisyklėmis konkurencijos teisės srityje. ETT nustatė, kad Komisijai buvo visiškai suteikta teisė nustatyti tokias taisykles, nesvarbu kokios apimties, jei jos buvo daugiau įgyvendinamosios nei sutarta strategija.

Kaip jau minėta, Komisijai gali būti suteikiami platūs įgaliojimai, kuriuos sąlyginai galima suskirstyti į tris grupes: sprendimai, taikant taisykles specialioms atvejams; taisyklės, įgyvendinant pagrindinio akto esminius elementus; priemonės, keičiant neesminius pagrindinio akto (esminiai gali būti keičiami tik pagrindinio akto leidėjo pagal Sutarties procedūras). Pirmi du gali būti suprantami kaip standartinis Bendrijos teisės įgyvendinimas, o paskutinė grupė vis dėlto yra daugiau metodika, kuri ilgą

---

<sup>78</sup> 1975 m. spalio 30 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimas byloje *Rey Soda v. Cassa Conguaglio Zucchero*, byla Nr. 23/75

<sup>79</sup> Dar žr. 1977 m. spalio 20 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimą byloje *SA Roquette Frères* prieš Prancūziją, byla Nr. 29/77

<sup>80</sup> 1975 m. liepos 15 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimas byloje *ACF Chemiefarma NV* prieš Komisiją, byla Nr. 41/69

laiką buvo vartojama tam tikrose srityse, ypač kur Komisija yra atsakinga už pagrindinių teisės aktų priedų suderinimą, pavyzdžiui, mokslo ir technikos srityse. 1999 m. komitologijos sprendime ši įgyvendinamųjų priemonių kategorija nurodyta kaip ta, kuriai taikoma reguliavimo procedūra.

Kaip jau buvo užsiminta, problemos ištakos sietinos su valdžių atskyrimo nebuvimu Sutartyse, kurių nuostatose nėra skiriama leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžia, taip pat aiškumo trūkumu (neapibrėžtumu). Köster byloje<sup>81</sup> Europos Teisingumo Teismas yra pasisakęs, kad „teisėkūros schema Sutartyje, ypač paskutinė 211 straipsnio (buvusio 155 str.) apibrėžia priemones, tiesiogiai numatytas pačioje Sutartyje, ir išvestinius teisės aktus, skirtus užtikrinti jų įgyvendinimą“. Beje, 2000 m. balandžio 13 d. Europos Parlamento rezoliucijoje dėl Europos Parlamento pasiūlymų Tarpvyriausybinei konferencijai vartojamos labai panašias formuluotes. Europos Parlamentas siūlo skirti legislatyvinius teisės aktus, priimamus Tarybos ir Europos Parlamento bendro sprendimo procedūra, ir administracines priemones, priimamas Europos Komisijos. Sutartyse tokio aiškaus valdžių padalijimo principo kaip valstybių narių, kur nacionaliniai parlamentai leidžia įstatymus (Lietuvos Respublika), loi (Prancūzija), Gesetz (Vokietija), rät (Švedija), act (Jungtinė Karalystė), o vyriausybės priima vykdomuosius teisės aktus – ordonnance (Prancūzija), Rechtsverordnung (Vokietija), order, regulations (Jungtinė karalystė), nutarimus (Lietuva). Tokių teisės aktų formos skirtumų nėra ES teisyne: ir legislatyviniai, ir įgyvendinamieji teisės aktai priimami direktyvų bei reglamentų forma.<sup>82</sup> Išsamumo dėlei galima priminti, kad būta bandymų nustatyti aiškesnę normų hierarchiją.<sup>83</sup>

Leidžiamoji galia, atsižvelgiant į procedūrą, priklauso vienai Tarybai, Europos Parlamentui ir Tarybai, dviem išskirtiniais atvejais Europos Komisijai.<sup>84</sup> Remiantis EB Sutarties 7 straipsniu, pagrindiniai teisės aktai privalo turėti teisinį pagrindą Sutartyje. Be to, antriniai teisės aktai negali pažeisti pagrindinių Bendrijos teisės principų, kaip nurodyta ES Sutarties 6(2) straipsnyje. ETT prižiūri, kad būtų paisoma šio reikalavimo pagal EB Sutarties 230 (173), 234 (177) procedūras.

Vykdomoji valdžia (galia įgyvendinti pagrindinius teisės aktus) ta apimtimi, kuria pati Bendrija (ne narė) įgyvendina teisės aktus, priklauso Tarybai, kuri pagal EB Sutarties 202 (buvusį 145) straipsnį suteikia Komisijai įgaliojimus įgyvendinti Tarybos nustatytas taisykles ir gali pasilikti teisę pati tiesiogiai įgyvendinti vykdomąją valdžią tik tam tikrais atvejais.

---

<sup>81</sup> Byla Nr.25/70.

<sup>82</sup> EB sutarties 249 [198] straipsnis: „.. pagal Sutarties nuostatas Europos Parlamentas, veikdamas kartu su Taryba, Taryba ir Komisija ...reglamentus, leidžia direktyvas

<sup>83</sup> Iki Maastrichto sutarties pasiūlymai

<sup>84</sup> 39 (ankstesnis 48) (3) (d), 86 (ankstesnis 90) (3) straipsniai.

Igyvendinamiesiems teisės aktams taikomi tie patys principai, kokie taikomi pagrindiniams teisės aktams: neprieštarauti pagrindiniams teisės aktams ir neperžengti suteiktų galių.<sup>85</sup> ETT ne kartą yra pripažinęs negaliojančiais tiek pagrindinius teisės aktus,<sup>86</sup> kurie neturėjo teisinio pagrindo Sutartyje, arba šis buvo suprantamas neteisingai, tiek ir įgyvendinamuosius teisės aktus, kurie neatitiko pagrindinių teisės aktų, pagal kuriuos buvo priimti, ar neturėjo teisinio pagrindo pagrindiniame akte.<sup>87</sup> Komitologijos komitetų įgaliojimams reikšminga ETT byla C-159/96 Portugalija versus Komisija, kurioje ETT nurodė kai kuriuos bendrus principus, susijusius su įgyvendinamųjų teisės aktų priėmimu: *145 Sutarties straipsnis nurodo, kad „Taryba /.../ Tarybos priimamuose teisės aktuose suteikia Komisijai įgaliojimus įgyvendinti Tarybos nustatytas taisykles. Iš Sutarties turinio, kur esti 145 straipsnis ir taip pat iš praktinių reikalavimų, seka, kad įgyvendinimo sąvoka privalo būti plačiai aiškinama. (Byla 23/75 Rey Soda v Cassa Conguaglio Zucchero [1975] ECR 1279, 10 punktas). Kadangi tik Komisija turi galimybę iš arti ir nuolat stebėti tarptautinės rinkos tendencijas ir greitai veikti, kai tai reikalinga, Taryba gali suteikti jai plačius įgaliojimus šioje srityje. Taigi, šių įgaliojimų ribos privalo būti apibrėžtos, tarp kitų dalykų, nurodant esminius pagrindinius svarstomo teisės akto tikslus. Tuo būdu Komisija yra įgaliota priimti visas priemones, kurios yra būtinos arba tinkamos įgyvendinti pagrindinius teisės aktus, su sąlyga, kad jie šiems arba Tarybos priimtiems įgyvendinamiesiems teisės aktams neprieštarauja (žr. Žemės ūkio klausimais byla C-478/93 Olandija v Komisija [1995] ECR I-3081, 30 ir 31 punktai).*

ETT ne kartą pabrėžtas reikalavimas atskirti teisės aktus su esminiais elementais nuo įgyvendinamojo pobūdžio neabejotinai siejama su teisės aktų hierarchija, kaip tai suprantama nacionalinėse teisinėse sistemose, kur vieni teisės aktai siejami su subjektais, turinčiais teisės aktų leidybos teisę, o kiti, įgyvendinamieji, – su įgyvendinamąja valdžia. Vis dėlto toks gretinimas gali būti tik labai sąlyginis ir kartu būtent šis skirtumas nuo nacionalinių sistemų parodo ES viešojo administravimo sistemos savitumą. EB Sutarties 249 straipsnis, kuriame nurodyti teisėkūros instrumentai, negali būti suprantamas kaip hierarchijos, valdžių galios atskyrimo principas ta prasme,

<sup>85</sup> Byla Nr. 6/71; byla Nr. 34/78; byla Nr. 114/78 ECR 151; C-478/93 ECR I-3081; C-303/94.

<sup>86</sup> Byla Nr. C-84/94 Jungtinė Karalystė prieš Tarybą, kurioje pripažintos tinkamos EB priimtoms priemonės, remiantis Sutarties 118a straipsniu; Byla Nr. 45/86 Komisija prieš Tarybą, 11 punktas (atitinkami Sutarties straipsniai nesukuria teisinio pagrindo ginčijamai direktyvai).

<sup>87</sup> C-303/94, Europos Parlamentas prieš Tarybą, kur ETT panaikino Tarybos įgyvendinamąją priemonę, kuri „...be Sutartyje nurodytos teisinės procedūros pakeitė pagrindine direktyva valstybėms narėms skirtų prievolių apimtį“. Direktyva skirta „tik vandens, skirto geriamojo vandens gamybai, apsaugai“

kai vieno subjekto priimti teisės aktai yra aukštesnės galios nei kito. Komisija gali naudoti tuos pačius teisinius instrumentus, kurie daro tokį patį teisinį poveikį kaip ir Tarybos priimti teisės aktai.<sup>88</sup>

ETT ne tik verčia laikytis normų hierarchijos, bet taip pat reikalauja, kad pagrindiniame teisės akte būtų tam tikros detalės, kurių negali būti įgyvendinamajame akte. Köster byloje ETT nusprendė, kad pagrindiniuose teisės aktuose privalo būti svarstomo dalyko pagrindiniai elementai. Tačiau ETT buvo atsargus nagrinėdamas teisės aktų leidėjo teisės aktus ir apibrėždamas, kas priklausytų įgyvendinimui, ir iki šiol nepanaikino nė vieno teisės akto tuo pagrindu, kad jame nėra pagrindinių elementų. ETT paliko šį klausimą politinei komitologijos komitetų kontrolei vietoj aktyvios galių kontrolės pagal šį kriterijų. ETT de facto paliko institucijoms spręsti, kas turi būti pagrindiniame akte ir kas – įgyvendinamajame.

### *5.2. Dėl komiteto procedūrų parinkimo*

ETT yra nurodęs, kad Komitologijos sprendimo 2 straipsnyje nurodyti komiteto procedūrų pasirinkimo kriterijai įstatymų leidėjui nėra privalomi, tačiau nuo jų nukrypstant, būtina nurodyti motyvus. Forest Focus byloje ETT atmetė Komisijos prašymą, kuriuo ji kreipėsi į ETT dėl 2003 m. lapkričio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 2152/2003 dėl miškų ir aplinkos sąveikos monitoringo Bendrijoje 17 straipsnio 2 dalies ta apimtimi, kiek ji Forest Focus programos įgyvendinimo priemonėms taiko Tarybos sprendimo 199/468/EB (Komitologijos sprendimas) 5 straipsnyje numatytą reguliavimo procedūrą. Komisijos teigimu, pagal Forest Focus reglamentą priimtos įgyvendinimo priemonės buvo valdymo priemonės, skirtos veiksmų programai, o įgyvendinant Bendrijos programas iš esmės taikoma tik valdymo procedūra, arba, jei tinkama, patariamoji procedūra. Teismas pareiškė, kad Taryba pagrįstai manė, kad kai kurios programos Forest Focus nuostatos galėtų būti laikomos esminėmis ir kad vis dėlto Forest Focus reglamente jos nebuvo pakankamai išplėtos, kad būtų laikomos valdymo priemonėmis, susijusiomis su programos įgyvendinimu. Vadinasi, valdymo procedūra pripažinta netinkama, todėl remiantis Komitologijos sprendimu, pasirinkta reguliavimo procedūra.<sup>89</sup>

Jau aukščiau minėtoje Forest Focus byloje, taip pat LIFE byloje<sup>90</sup> Teismas pabrėžė neprivalomą trijų „tradicinių“ procedūrų prigimtį, kartu primindamas apie institucijų pareigą pateikti pasirinktos procedūros parinkimo pagrindą pagal Komitologijos sprendimo 2 straipsnio nuorodas. Bendros rinkos trąšų gamintojų (fertilizers) byloje ETT priminė apie kitą galimybę, kai nėra aiškiai nurodomas tam

<sup>88</sup> Byloje 188-190/80 Prancūzija ir kt. prieš Komisiją Britanijos Vyriausybės, argumentas, jog Komisijos priimtos direktyvos nėra vienodos prigimties kaip Tarybos buvo atmetas ETT: „Komisija, kaip ir Taryba, turi teisę leisti direktyvas pagal Sutarties nuostatas.“

<sup>89</sup> Byla Komisija prieš Tarybą ir Parlamentą C-122/04 (Forest Focus).

<sup>90</sup> Byla Komisija prieš Tarybą ir Parlamentą C-378/00 (LIFE).

tikros komitologijos procedūros naudojimas, Komisija gali priimti priemones nesilaikydama komitologijos taisyklių (pavyzdžiui, gali sušaukti ekspertų, kurie yra ir komitologijos komitetų atstovai, grupę, bet Komisijai jų nuomonė nebūtų privaloma). Beje, laisvė pasirinkti procedūros tipą taikoma „tradicinėms“ procedūroms, tačiau negalėtų būti pritaikoma reguliavimo su tikrinimu procedūrai dėl šios privalomojo pobūdžio. Kol kas ETT nėra išnagrinėjęs nė vienos bylos, susijusios su pačia naujausia reguliavimo su tikrinimu procedūra. Šiuo atveju nelabai padeda ir pagrindinės gairės, nurodytos anksčiau išnagrinėtose ETT bylose.

## V. EUROPOS KOMISIJA IR KOMITOLOGIJOS KOMITETAI

ES sistemoje Europos Komisija atlieka daug ir įvairių funkcijų. EB steigimo sutartimis Europos Komisijai suteikta teisė rengti teisės aktų projektų pasiūlymus ir teikti Europos Parlamentui bei Tarybai (iniciatyvos teisė), administruoti bei vykdyti ES biudžetą bei politiką, užtikrinti tinkamą ES teisės taikymą (kartu su Europos Teisingumo Teismu), atstovauti ES tarptautiniuose santykiuose. Kai kurie autoriai Europos Komisijos atliekamas funkcijas grupuoja į dvi stambias grupes. Politinė arba rėmimo funkcija apima naujų politinių iniciatyvų iškėlimą – klausimų pristatymą ES darbotvarkėje, politikos tikslų nustatymą, formalų teisės aktų pasiūlymų teikimą ir pan. Aptariamas vaidmuo taip pat apima bendrų interesų nustatymą, veiksmus, susijusius su valstybių narių pažeidimais. Kai kurie autoriai šią Europos Komisijos funkciją vadina politiniu vadovavimu.<sup>91</sup> (234-242 p.). Biurokratinė arba vykdomoji funkcija susijusi su esamos politikos ir programų įgyvendinimu, kuri apima duomenų, faktų rinkimą, reguliarių, įprastinių sprendimų priėmimą, tarpininkavimą valstybių narių atžvilgiu: skirtingų valstybių narių pasiūlymų derinimą, savų pasiūlymų keitimą, derinant prie valstybių narių siekių, darbą siekiant konsensuso, formulės, kuri kompensuotų nacionalinis praradimus, suradimą ir t.t. Arba, kaip Brandsma ir Blom–Jensen vadina, tarptautinio sekretoriato valstybėms narėms vaidmens atlikimu.<sup>92</sup> Coombes nuomone, tarp šių dviejų Europos Komisijos atliekamų vaidmenų egzistuoja įtampa. Politinis vaidmuo reikalauja mažos valdymo sistemos, kažkuo panašios į politinę partiją ar spaudimo grupę, o biurokratiniam vaidmeniui atlikti reikia didelės mechaninės organizacijos. Šios dar 1970 m. padarytos išvalgos atspindi dabartinius debatus dėl Europos integracijos. Supranacionalistai pabrėžia viršnacionalinių veikėjų, tokių kaip Komisija, vaidmenį, o tarpvyriausybinkai akcentuoja valstybių narių svarbą. Reikia pripažinti, kad Europos Komisijos vaidmuo vis labiau tampa svarbus ne Europos integracijos prasme, bet esamo reguliavimo, jo pertvarkymo ir pritaikymo esamai situacijai, t. y. techninių politikos naujovių biurokratinėje plotmėje požiūriu. Komitologijos komitetų veikloje Komisija teikia komitetams sekretoriato pagalbą ir, nors pirmininkauja komitetams, tačiau gali veikti kaip tarpininkė tarp nesutariančių valstybių narių. Kita vertus, tikėtina, kad Komisija komitetuose įgyvendina lyderio, vadovo vaidmenį. Oficialiai pirmininkaudama komitetams, Komisija gali teikti pasiūlymus, siekdama pakeisti, išplėsti ar pan. esamą reglamentavimą. Komisija gali naudoti šias įgyvendinamąsias galias formuodama ES reguliavimą pagal savo pačios norus. Tačiau būtent komitologijos procedūros gali ir riboti Komisiją. Literatūroje galima rasti abu požiūrius paremiančių pavyzdžių. Atskiru

<sup>91</sup> Coombes D. *Politics and Bureaucracy in the European Community: a portrait of the Commission of the E.E.C.* – London: Allen & Unwin/PEP, 1970. – 343 p. – ISBN 0043340032

<sup>92</sup> Brandsma G.J., Blom–Hansen J. *The EU Comitology System: what Role for the Commission?* (version: January 2008). [http://www.arena.uio.no/events/seminarpapers/2008/Brandsma\\_BlomHansen\\_Jan08.doc](http://www.arena.uio.no/events/seminarpapers/2008/Brandsma_BlomHansen_Jan08.doc)

komitologijos komitetų atveju studijos pateikia konkrečių pavyzdžių, kai Komisija atlieka ir aktyvų politikos rėmėjo, ir tarpininko ar neutralaus sekretoriaus, ir arbitro vaidmenį.<sup>93</sup> (Joerges Ch., Neyer J. 273-299 p.; Bradley, Kieran St. Clair, 1998, 27-221 p.).

Institucine prasme komitologijos komitetai yra gana keistoje pozicijoje: įsteigti Tarybos, sudaryti iš nacionalinių valstybių administracijų tarnautojų, kartais mokslinių ekspertų, bet padedantys Komisijai. Organizacine prasme komitologijos komitetai yra Komisijos dalis, tačiau valstybės narės nusprendžia, ką deleguoti į aptariamus komitetus. Komitetai dabartinėje ES administracinėje struktūroje yra vertikalių ir horizontalių santykių bei politinių priemonių mišinys, kur ES administracinis aparatas peržengia valstybių narių ir ES institucijų ribas.

Pačios Komisijos administracija pagal jai tenkančias užduotis ir jų apimtį santykinai yra gana nedidelė organizacija, kurioje dirba 38 tūkstančiai darbuotojų.<sup>94</sup> Vienas iš komitologijos komitetų požymių ilgą laiką buvo šių komitetų, kaip nematomos Europos integracijos, mechanizmas. Realiai tik nuo 2000 m., kai 1999 m. Komitologijos sprendimu Komisija buvo įpareigota publikuoti metines komitologijos komitetų darbo ataskaitas,<sup>95</sup> tapo viešai žinomas komitetų skaičius, procedūrų tipai, susitikimų skaičius ir t.t. Tiesa, 1996 m. Europos Parlamento reikalavimu buvo paruošta 1995 m. komitologijos komitetų darbo ataskaita.<sup>96</sup>

Šiame darbe daromos prielaidos, kad Europos Komisijos veikla komitologijos komitetuose priklauso nuo kelių dalykų, tai yra: komitologijos procedūrų, svarstomų klausimų pobūdžio, generalinių direktoratų, kurie atsakingi už tam tikrus komitetus, įtakos.

Kiekvienais metais (skaičiuojant nuo 2003 m. iki 2008 m. pabaigos) Komisija vidutiniškai priėmė 2500 įgyvendinamųjų teisės aktų, apsvarstytų komitologijos komitetuose. Galima teigti, kad sistema funkcionuoja labai gerai, nes primama daugiau kaip 95 procentai visų pateiktų įgyvendinamųjų priemonių. Taip komitologijos procedūrų pagalba teisės aktų priėmimas reiškia didesnę efektyvumą, bet kartu ir kelia problemų. Po svarstymų komitologijos komitetuose Komisijos priimti teisės aktai, reglamentai ir direktyvos, turi tokią pačią teisinę galią ir statusą kaip ir priimti Tarybos (Europos Parlamento). Iš Komisijos gali būti pareikalauta politinės atsakomybės ar net ji gali būti padaryta

<sup>93</sup> Joerges Ch., Neyer J. From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology" // *European Law Journal*. – Blackwell Publishing, Vol. 3, No. 3. – 273-299 p. – ISSN 1351-5993  
Bradley, Kieran St. Clair. 1998. „The GMO-Committee on Transgenic Maize: Alien Corn, or the Transgenic Procedural Maze“, p.27-221 / *EU Committees as Influential Policymakers*. Van Schendelen M.P.C.M. (ed.). – Aldershot: Ashgate, . – 294 p. – ISBN1840147245

<sup>94</sup> Europos Komisijos internetinė svetainė [http://ec.europa.eu/civil\\_service/about/who/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/civil_service/about/who/index_en.htm) [žiūrėta 2009 06 02]

<sup>95</sup> 1999 m. birželio 28 d. Tarybos sprendimo Nr. 1999/468/EB, nustatančio Komisijos naudojimosi jai suteiktais įgyvendinimo įgaliojimais tvarką 7(4) straipsnis.

<sup>96</sup> 1996 m. liepos 24 d. Komisijos ataskaita Europos Parlamentui. Komitetų darbas 1995 m. SEC(96)1498.



„atpirkimo ožiu.“ Galima svarstyti ir Europos Parlamento galimybę atstatydinti Komisiją pagal nepasitikėjimo procedūrą, jei nacionaliniu lygmeniu atsakingi asmenys neatsako.

### *5.1. Komitologijos procedūros ir Komisija*

Vienas iš būdų grupuoti komitologijos komitetus yra balsavimo procedūros. 2006 m. Tarybos sprendimo Nr. 1999/468 pakeitimas apibrėžia komitetų procedūrų parinkimo kriterijus. Pagal šį pakeitimą yra numatytos penkios komitologijos procedūros: patarimoji, valdymo, reguliavimo, reguliavimo su tikrinimu ir apsaugos procedūra.

Komiteto procedūros pasirinkimas atspindi galios tarp Tarybos ir Komisijos paskirstymą, nurodo galimybių gaires, kurias atitinkami komitologijos komitetų tipai suteikia valstybėms narėms tiesiogiai veikti Komisijos darbą. Lietuvai tai reiškia, kad kuriant komitologijos komitetą, turi būti numatyta ir Lietuvos pozicija dėl komiteto procedūros tipo, kuris geriausiai padėtų Lietuvos interesams. Pavyzdžiui, „Švedijos Vyriausybės ES reikalų administravimo gairėse“ nurodoma, jog skirtingos komitetų procedūros „atspindi galių paskirstymą tarp Tarybos ir Komisijos, o atitinkamos procedūros parinkimas yra esminė galimybė daryti tiesioginę įtaką Komisijos darbui. Dėl šios priežasties Švedijos pozicija kiekvienu atveju dėl procedūros parinkimo turi būti nustatyta išanalizavus Komisijos pajėgumą ir galimybes panaudoti išteklius numatytiems specialiems tikslams tokiu būdu, kuris būtų naudingas Švedijos interesams.“<sup>97</sup> Kaip rodo ilgesnę narystės patirtį ES turinčios Švedijos Karalystės pavyzdys, kadangi daug teisės aktų atsiranda iš ES, svarbus kuo ankstesnis išitraukimas į teisės aktų rengimą, kad būtų galima teisės aktų turinį paveikti Lietuvai palankia kryptimi, tačiau atsakyti, ar taip yra praktikoje, sudėtinga (LRV nutarimuose taip pat akcentuojamas kuo ankstesnis išitraukimas), nes komitologijos komitetų posėdžių protokoluose dalyviai konkrečiai nenurodo.

Nuo taikomos komitologijos procedūros priklauso Komisijos veikimas komitetuose. Minimos procedūros riboja Komisijos laisvę įvairiais lygiais. Tai ir yra priežastis, kodėl Komisija, Taryba ir Parlamentas „kovoja“ dėl procedūros parinkimo, nes per procedūros tipą komitologijos sistemą galima suprasti kaip kontrolės mechanizmas. Reguliavimo procedūros yra labiausiai Komisiją ribojančios (priemonėms priimti reikalinga kvalifikuota valstybių narių dauguma), patariamąsios – mažiausiai (naudojant šias procedūras komiteto narių nuomonė gali būti Komisijos ignoruojama), o valdymo procedūros užima vidurio poziciją. Vadinas, tikėtina, kad Komisijos, kaip tam tikros politikos rėmėjos, elgesys skirtinguose komitetuose skirsis dėl taikomos komitologijos procedūros – kuo griežtesnė procedūra, tuo mažiau tikėtina, kad Komisija veiks kaip tam tikros politikos „advokatas“.

---

<sup>97</sup> Švedijos užsienio reikalų ministerija. Riktlinjer för handläggningen av EU frågor. <http://www.regeringen.se/sb/d/11048> [žiūrėta 2008 12 03]

Remiantis Komisijos pateiktomis komitologijos komitetų darbo ataskaitomis, dažniausiai naudojama reguliavimo procedūra, išimtinai pagal kurią dirba maždaug 33 procentai komitetų. Antra pagal dažnumą yra valdymo procedūra, o likę komitetai naudojo kelias procedūras, priklausomai nuo klausimo, daugiausia naudojant valdymo ir patariamąsias procedūras. Procedūrų parinkimas priklauso nuo svarstomų klausimų pobūdžio – kuo jautresnis klausimas svarstomas, tuo didesnis valstybių narių poreikis naudoti procedūras, leidžiančias koreguoti galutinį rezultatą.

Tais atvejais, kai Komisija negali priimti priemonių (naudojant valdymo procedūrą, kvalifikuota komiteto dauguma balsuoja prieš arba, naudojant reguliavimo procedūrą (įskaitant reguliavimą su tikrinimu) kvalifikuota dauguma nepritaria), perduodama klausimą spręsti Tarybai. Vis dėlto tokie atvejai yra ypatingai reti – 2006 m. ataskaitoje pateikiami tik 6 atvejai, 2007 m. – 17 (iš jų net 13 susiję su genetiškai modifikuotais organizmais), 2008 m. – 7 (5 atvejai susiję su genetiškai modifikuotais organizmais). Gali būti, kad tam įtakos turi ir galimybė Komisijai nuspręsti ne balsuoti dėl svarstomo klausimo, bet jį pakeisti ir atidėti kitam posėdžiui. Be to, daugelis svarstomų teisės aktų gali būti apibūdinami kaip techniniai, skirti kasdieniam rutiniam taikymui ir neturintys didelės politinės ar ekonominės svarbos. Vis dėlto nesunku rasti teisės aktų, kurių turinys be abejonių turi svarbios politinės reikšmės. Pavyzdžiui, paskutiniaisiais metais iš visų Tarybai perduotų atvejų dažniausiai perduodami susiję su genetiškai modifikuotais organizmais, antroje vietoje – su atliekų reglamentavimu. Šiuo klausimu Taryba taip pat susiduria su ta pačia problema kaip ir komitologijos komitetai ir neranda priimtino sprendimo, todėl teisės aktas nepriimamas nei Tarybos lygmeniu. Kaip matyti, komitetuose nesutariama dėl ypatingai politiškai jautrių ir valstybėms narėms svarbių klausimų, net ir bendradarbiaujant komitetų nariams ir Komisijai. Iš pateiktų skaičių galima daryti išvadą, kad komitologijos komitetai yra svarbūs valstybių narių diskusijoms ir bendrų sprendimų paieškai.

Komitologijos komitetų veikla apima įvairaus tipo klausimus. Tai gali būti ir grynai techninio pobūdžio klausimai. Nors Komisija, lyginant su Taryba ir Europos Parlamentu, yra labiau technokratinė institucija, tačiau labiausiai techniniai dalykai yra vis dėlto paliekami valstybėms narėms (greičiausiai todėl, kad Komisijoje dominuoja teisininkai, ekonomistai ir administratoriai, labiau sprendžiantys bendro pobūdžio klausimus). Klausimai gali būti perduodami Komisijai, kuri gali sudaryti techninę ekspertizę iš valstybių narių nacionalinių administracijų. Nacionaliniai atstovai gali veikti kaip nacionalinių interesų saugotojai, bet jie taip pat gali būti kaip ekspertai. Kuo daugiau reikia spręsti techninio pobūdžio klausimus, tuo labiau Komisija yra priklausoma nuo valstybių narių ekspertizės. Darytina išvada, kad techninio pobūdžio klausimų sprendimas neleidžia Komisijai aktyviai veikti komitologijos komitetuose. Skirtingų klausimų sprendimas skirtingai svarbus valstybėms narėms, todėl ir komitologijos komitetų posėdžiai gali vykti kaip tarpvyriausybės derybos. Kai svarstomi politiškai

svarbūs ar jautrūs klausimai, valstybių narių aktyvumas būna žymiai didesnis, o Komisijai tokiais atvejais sudėtinga imtis aktyvaus vaidmens. Tais atvejais svarbu rasti daugumą tenkinantį sprendimą ir Komisija čia veikia kaip tarpininkas, bendradarbiaujantis su valstybės narėmis ieškant bendro sprendimo. Atkreiptinas dėmesys, kad visų pirma darbas vyksta Komisijos suburtose darbo grupėse, į kurias atstovus gali skirti valstybės narės, taip pat jas gali sudaryti išorės ekspertai, dažnai užsakomos svarstomo klausimo studijos. Tik šiose darbo grupėse nuodugniai apsvarstyti klausimai pateikiami komitologijos komitetams. Tai reiškia, kad mažai tikėtina, jog komitologijos komitetuose iškilis kontraversiški klausimai ir sprendimas nebus priimtas. Būtent todėl Tarybai klausimai perduodami labai retais atvejais. Tiek oficialiose metinėse ataskaitose dėl komitetų darbo, tiek akademinėje literatūroje nurodoma, kad komitologijos komitetai pateisina savo funkcijas, susijusias su efektyvumu ir valstybių narių kontrole, o darbas komitetuose vyksta sklandžiai. Būtent dėl to, kad Komisija iki klausimo pateikimo komitologijos komitetams, suburia darbo grupes, dažniausiai valstybės narės sugeba susitarti ir įgyvendinamosios priemonės priimamos. Tačiau tuo atveju, kai valstybės narės yra susiskaldžiusios, Europos Komisijos, kaip tarpininkės, bendradarbiavimo rėmėjos, vaidmuo nepadedą. Vienas iš tokių atvejų – jau minėtas klausimas dėl genetiškai modifikuotų organizmų pateikimo į rinką pagal 2003 m. rugsėjo 22 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (EB) Nr. 1829/2003 dėl genetiškai modifikuoto maisto ir pašarų.<sup>98</sup> Šis klausimas buvo svarstomas Nuolatinio maisto grandinės ir gyvūnų sveikatos komiteto Genetiškai modifikuoto maisto ir pašarų bei rizikos aplinkai skyriuje. Komitetas 15 kartų pagal reguliavimo procedūrą arba nepareiškė savo nuomonės per nustatytą laikotarpį, arba komiteto narių nuomonės dėl pateiktos numatytos priemonės išsiskyrė, o tai pagal reguliavimo procedūrą ir Komitologijos sprendimo 5str. 4 dalį reiškia klausimo perdavimą Tarybai. Atitinkamai tai reiškia ilgesnę įgyvendinamųjų priemonių priėmimo procedūrą, kuri dėl komitologijos procedūros taikymo šiaip turėtų būti trumpesnė. Reikia priminti, kad Taryba taip pat nesugebėjo priimti sprendimo dėl genetiškai modifikuotų organizmų. Tai praktiškai reiškia, jog Komisijai gražinama sprendimo priėmimo atsakomybė ir būtent Komisija jau yra priėmusi sprendimų dėl genetiškai modifikuotų produktų patekimo į rinką (žr., pvz., Sprendimai Nr. 2006/68/EB, 2008/495/EB<sup>99</sup>). Sprendimo nepriėmimas dėl valstybių narių susiskaldymo išryškina komitologijos procedūrų spragas. Šiuo atveju iškyla politinės atsakomybės, komitologijos efektyvumo ir veiksmingumo klausimas. Deleguojant įgyvendinimo galias Europos Komisijai, perduodami ne tik techninio pobūdžio dalykai. Didžia dalimi šis delegavimas reiškia, kad Komisija faktiškai yra galutinė instancija, kuri formuoja ES genetiškai modifikuotų organizmų politiką, nes valstybės narės yra per daug susiskaldžiusios tarpusavyje ir negali pasiekti

<sup>98</sup> Oficialusis leidinys L 268, 2003 10 18, 1-23 p.

<sup>99</sup> Oficialusis leidinys L 34, 2006 2 7, p. 26—28; Oficialusis leidinys L 172, 2008 7 2, 25-27 p.

kvalifikuotos daugumos Taryboje, kuri reikalinga blokuoti Komisijos siūlymą. Šis atvejis leidžia daryti išvadą, jog kuo labiau valstybės nesugeba susitarti, tuo labiau tikėtina, jog galutinį žodį tars Europos Komisija. Jei komitologijos procedūros veikia ypatingai gerai svarstant rutininius sprendimų priėmimo klausimus, tai retais atvejais, tokiais kaip genetiškai modifikuotų produktų legalizavimas (pabrėžtina, kad tai nėra tipinė komitologijos procedūrų situacija), kur problemos politizuotos ir valstybės narės susiskaldžiusios, o sprendimas nėra priimamas nei Taryboje, gali kilti problemų. Tokiu atveju nei valstybių narių atstovai komitologijos komitetuose, nei valstybių narių ministrai Taryboje nedaro įtakos politikai, jos nekreipia ta linkme, kokios nori valstybės narės, o sprendimus priima eurobiurokratai, remdamiesi mokslininkų išvadamis bei nepaisydami politinių nesutarimų Taryboje ar net tam tikrais atvejais paprastosios daugumos pritarimų (nepritarimų). Nors Komisija teigia, jog ji neveiks prieš dominuojančią Taryboje nuomonę ypatingai jautriais klausimais,<sup>100</sup> tačiau Komisija yra teisiškai įpareigota priimti sprendimą pagal Komitologijos sprendimo 5 str. 6 dalį, kur nurodyta: „Jei, pasibaigus tam laikotarpiui [*autorės pastaba*: pagrindinėje priemonėje numatytam laikotarpiui, kuris, jokių būdu negali būti ilgesnis nei trys mėnesiai nuo tos dienos, kai klausimas buvo perduotas Tarybai], Taryba nepriėmė pasiūlyto įgyvendinimo akto ir neprieštaravo pasiūlymui dėl įgyvendinimo priemonių, pasiūlytą įgyvendinimo aktą priima Komisija.“ Šis atvejis parodo, kad galima situacija, kai Komisija priima sprendimą, kuriam nepitaria daug valstybių narių ir jų gyventojų, nors kita vertus, pačios valstybės narės suteikė Komisijai teisę priimti tokius sprendimus.

## 5.2. Generaliniai direktoratai

Horizontaliu lygmeniu Europos Komisija susideda iš 24 generalinių direktoratų (toliau – GD), tarpusavyje konkuruojančių dėl išteklių ir įtakos. Mokslinėje literatūroje nurodoma, kad skirtingi GD naudoja skirtingas procedūras ir priemones pasitelkdami, išorės ekspertus iš valstybių narių. Visi Komisijos generaliniai direktoratai, atsakingi už tam tikrą komitologijos komitetą, yra nurodyti metinėse komitologijos komitetų ataskaitose. Lyginant su nacionalinėmis administracijomis, ES lygmeniu esti geresnis koordinavimas. Nors komitologijos komitetai nėra vienodai paskirstyti tarp GD, tačiau kiekviename jų yra specialus koordinatorius, atsakingas už komitologiją. Tai garantuoja dokumentų bei informacijos paruošimą, išsiuntinėjimą pagal bendras taisykles (iki decentralizacijos už koordinavimą buvo atsakingas Generalinis sekretoriatas).

GD veikia turėdami skirtingas išankstines institucines sąlygas komitologijos komitetuose. Visų pirma, GD skiriasi turima veikimo įtaka. Kai kurie GD, pavyzdžiui Žemės ūkio ir Konkurencijos, turi

<sup>100</sup> 1999 m. birželio 28 d. pareiškimai dėl Tarybos sprendimo 1999/468/EEB, nustatančio Komisijos naudojimosi jai suteiktais įgyvendinimo įgaliojimais tvarką (1999/C 203/01) // Oficialusis leidinys OL C 203, 1999 7 17, p. 1–1.

žymiai daugiau įtakos nei kiti. Antra, skiriasi ir GD prestižas bei reputacija. 2001 m. Hooghe atliko tyrimą, apklausdama 137 aukštus Komisijos pareigūnus apie, jų manymu, įtakingiausius GD. (140 p., 227-228 p.)<sup>101</sup> Šie tyrimai rodo, kad įtakingiausi esti Konkurencijos ir Žemės ūkio, o mažiausiai įtakingiems priskiriami Švietimo ir Įmonių ir pramonės GD. Kiti tyrimai rodo, kad Konkurencijos GD yra įtakingas ir savarankiškas, jo pareigūnai yra apibūdinami kaip „šio GD vertybių skleidėjai,“ kuriems yra „suteikta misija kurti normas ir remti darbo praktiką, kuri skatina konkurenciją,“ o, pavyzdžiui, Aplinkos GD yra laikomas silpnas, veikiamas išorinių apribojimų ir apibūdinamas „atsargiu požiūriu į politikos formavimą“.<sup>102</sup> Šie GD skirtumai, atrodo, atsispindi ir Komisijos pareigūnams dalyvaujant komitologijos komitetų darbe. Pareigūnai politikos srityse, kurios priklauso stipriai ES kompetencijai, dirba reguliuojamai valdžiai ES lygmeniu, o pareigūnai su silpna ES kompetencija gali pasiekti daugiau profesionalios sėkmės veikdami kaip tarpininkai nacionalinėms vyriausybėms. Pavyzdžiui, Hooghe nurodo, jog pareigūnai iš galingųjų GD, tokių kaip Žemės ūkio ir Konkurencijos GD, turi daugiau viršnacionalinės orientacijos negu iš mažiau galingų GD.

Kyla klausimas, ar yra sąsaja tarp komitologijos procedūrų ir GD. Žemiau pateikiami DG ir komitologijos procedūros, kurios buvo naudotos 2006 m., remiantis Komisijos pateikta komitologijos komitetų darbo ataskaita 2006 m.:

GD pavadinimas	Patariamoji procedūra	Valdymo procedūra	Reguliavimo procedūra	Reguliavimo su tikrinimu procedūra	Komitetai, naudojančys kelias procedūras
Įmonių ir pramonės	6	6	15	0	7
Užimtumo, socialinių reikalų ir lygių galimybių	1	0	2	0	5
Žemės ūkio ir	0	22	4	0	4

<sup>101</sup> Hooghe L. *The European Commission and the Integration of Europe: Images of Governance (Themes in European Governance)*. – Cambridge University Press, 2002. – 292 p. – ISBN 0521001439.

<sup>102</sup> Cini Michelle. „Administrative Culture in the European Commission: The Cases of Competition and Environment“, p. 73-91 / *At the Heart of the Union, Second Edition: Studies of the European Commission* / Nugent N. (ed.). – Palgrave Macmillan, 2000. – 346 p. – ISBN0312232330.

kaimo plėtros					
Energetikos ir transporto	5	2	16	0	13
Aplinkos	0	4	25	0	6
Mokslinių tyrimų	0	2	0	0	1
Informacinės visuomenės ir žiniasklaidos	0	5	2	0	6
Žuvininkystės ir jūrų reikalų	0	1	0	0	3
Vidaus rinkos ir paslaugų	1	2	10	0	0
Regioninės politikos	0	1	0	0	2
Mokesčių ir muitų sąjungos	1	3	5	0	1
Švietimo ir kultūros	1	0	0	0	11
Sveikatos ir vartotojų apsaugos	2	8	0	0	6
Teisingumo, laisvės ir saugumo	4	1	4	0	6
Išorės santykių	1	2	0	0	1
Prekybos	3	3	3	1	2
Plėtros	0	3	0	1	0
AIDCO	0	11	0	0	4
Humanitarinės	0	0	0	0	1

pagalbos					
Eurostatas	0	3	3	0	2
Biudžeto	1	0	1	0	0
Europos kovos su sukčiavimu tarnyba	0	0	1	0	0
	26	79	91	2	81

Šaltinis: 2006 m. Komisijos komitologijos darbo ataskaita

Kaip matyti iš pateiktų duomenų, negalima teigti, jog GD lemia procedūros tipą. Greičiau procedūros dominavimas priklauso nuo sektoriaus pobūdžio. Energetikos ir transporto, aplinkos ir įmonių bei pramonės sektoriuose daug komitetų dirba pagal reguliavimo procedūrą, o, pavyzdžiui, žemės ūkio sektoriuje, daug komitetų naudoja valdymo procedūrą. Tiesiogiai nuo sektoriaus priklauso ir komitetų posėdžių skaičius. Žemės ūkio politika reikalauja intensyvesnių susitikimų. Daug posėdžių vyksta ir sveikatos ir vartotojų teisių apsaugos bei mokesčių ir muitinės sąjungos srityse. Atitinkamai, žemės ūkio srityje priimama daugiausia įgyvendinamųjų priemonių – 55 % visų, naudojant komitologijos procedūras, priimtų priemonių.

Apibendrinant tai, kas išdėstyta, galima teigti, jog Komisijos ir komitologijos komitetų veikla, nepriklausomai nuo procedūrų pobūdžio, komitetų tipo, paremta bendradarbiavimu ir bendro rezultato siekimu ir nerodo Komisijos siekio dominuoti. Tuo pačiu teisinė dokumentų analizė ir praktinė veikla išryškina vieną didelį aptariamąsios sistemos trūkumą – galima situacija, kai, valstybėms narėms neradus vieningo sprendimo, Komisija, laikydamasi visų teisės aktų nuostatų, priima sprendimą, kuriam nepritaria dauguma valstybių narių ir jų gyventojų.

## VI. LIETUVOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SUBJEKTŲ DALYVAVIMAS KOMITOLOGIJOS KOMITETUOSE

Savo dabartine struktūra ES sunkiai gali būti palyginama tiek su nacionaline valstybe, tiek su tarptautine organizacija. Pirmajame ramstyje naudojant valstybei būdingas priemones ir instrumentus, iš horizontalaus bendradarbiavimo pereita į vertikalų strategijų formavimą kelių lygių sistemoje, kur komitetai tampa svarbia šiuolaikinės valstybės valdymo dalimi. Jie yra šiuolaikinių kelių lygmenų valstybių valdžios sistemų ypatybė, nors, kita vertus, kartu plačiai paplitę ir centralizuotose unitarinėse valstybėse. Kelių sluoksnių sistemose pagrindinė komitetų funkcija yra jungti skirtingus valdžios lygmenis formuojant valstybės politiką. ES valstybės narės, pasirašydamos Sutartis, suvienijo savo interesus, kad formuotų bendrą strategiją. Valstybės tai daro visuose strategijos formavimo etapuose, padedant įvairiems komitetams. Egzistuoja daugybė komitetų, turinčių skirtingus pavadinimus bei vykdančių įvairias užduotis, tipų. ES instituciniu lygmeniu galima paminėti tokius komitetų tipus: ekspertų komitetai, kuriuos galima vadinti išorine Komisijos pagalba, paprastai susidedantys iš valstybių narių, universitetų, tyrimų centrų, viešojo ir privataus sektoriaus atstovų ir padedantys ruošiant pasiūlymus; patariamąjį statusą turintys Ekonomikos ir socialinių reikalų bei Regionų komitetai; darbo grupės ir nuolatinis atstovų komitetai (COREPER), ruošiantys Tarybai sprendimų projektus; nuolatiniai Europos Parlamento komitetai, per kuriuos Europos Parlamentas įgyvendina savo legislatyvinę galią, ir komitologijos komitetai.

Sąveika komitetuose ir tarp komitetų negali būti aptariama tik ES lygmeniu, bet turi būti atsižvelgiama ir į nacionalinį, nes komitologijos komitetai remiasi ne tik sektoriniu bei funkcinu, bet ir teritoriniu suskirstymu. Viena iš priežasčių, kodėl komitologijos sistema taip išsiplėtė (kad komitologija yra labai svarbi teisėkūros proceso dalis, rodo tai, kad, pavyzdžiui, 2006 m. apie 64 % visų Komisijos priimtų teisės aktų sudarė tie, kurie pirmiausia buvo svarstomi komitetuose<sup>103</sup>), yra ne tik galimybė kontroliuoti Komisiją, bet ir valstybių narių galimybė padėti Komisijai, suteikiant informaciją apie valstybių narių pozicijas, o valstybių narių atstovams vietą pasisakyti ir išsakyti savo poziciją. Komitologijos komitetai ne tik suteikia Tarybai galimybę kontroliuoti Komisijos įgyvendinamąją veiklą, bet kartu ir palengvina bendravimą ir koordinavimą tarp valstybių narių administracijų ir Bendrijos administracijos įgyvendinant ir taikant ES politiką, kartu didinant efektyvumą ir skaidrumą. Kita vertus, galima diskutuoti dėl komitologijos komitetų vaidmens peržvelgus statistinius duomenis nuo Lietuvos Respublikos įstojimo į ES. Pirminiai EK pasiūlymai komitologijos komitetuose keičiami retai. Kai kurie

---

<sup>103</sup> Brandsma G. J., Curtin D., Meijer A. How Transparent are EU 'Comitology' Committees in Practice? // European Law Journal, Vol. 14, No. 6, November 2008, p.825.



autoriai remdamiesi šiais duomenimis daro išvadą, jog tuo atveju, jei pakeitimai nesuteikia reikšmingos informacijos apie realią įtaką, tai statistiniai duomenys rodo žemą komitologijos sistemos įtaką. (van der Knaap, 1996, p. 103-104).<sup>104</sup> Tačiau vis dėlto šiai nuomonei galima prieštarauti, nes prieš pateikiant projektus komitologijos komitetams, vyksta intensyvios konsultacijos tiek su išorės ekspertais, tiek su nacionalinėmis administracijomis. Vadinasi, Komisija labiau linkusi ieškoti daugumą tenkinančių sprendimų nei veikti priešingai.

Nacionalinių atstovų vaidmuo ES lygmeniu pasižymi tam tikrais apribojimais: iš vienos pusės jie turi būti savos srities ekspertais, išmanyti teisėkūros ES lygmeniu painiavą; iš kitos pusės, ypač tose srityse, kurios yra svarbios valstybėms, ginti nacionalinius valstybės narės interesus

Dažnai valstybės narės sutaria dėl bendros strategijos, tačiau skirtumai išryškėja dėl detalaus taikymo. Komitologija suteikia galimybę šiuos skirtumus išspręsti ir prideda teisėtumo įgyvendinimo procesui. Daug sprendimų, galinčių atrodyti tik kaip techninės detalės, būna labai reikšmingos gamintojams, prekybininkams, vartotojams ir pan. (Galima paminėti 1996 m. kovo 27 d. Komisijos sprendimą Nr. 96/239/EB „Dėl neatidėliotinių priemonių, siekiant apsisaugoti nuo galvijų spongiforminės encefalopatijos,“ kuriuo britų jautienai buvo įvestas embargas.). Be jiems atstovaujančių valstybių narių pasitikėjimas įgyvendinimo procesu nukentėtų. Europos Bendrijos valdžios sistemoje Bendrijos teisės taikymas ir įgyvendinimas pirmiausia yra valstybių narių administracijų atsakomybė. Tarybos ir EP priimtose direktyvos bei reglamentai yra bendras pagrindas, kuriam reikalingas detalizavimas tam, kad valstybių narių administracijų pareigūnai galėtų taikyti bendras taisykles konkrečioms atvejams. Komitologijos komitetai ne tik suteikia Tarybai galimybę kontroliuoti Komisijos įgyvendinamąją veiklą, bet kartu ir palengvina bendravimą ir koordinavimą tarp valstybių narių administracijų ir Bendrijos administracijos įgyvendinant ir taikant ES politiką, kartu didinant efektyvumą ir skaidrumą. Komitetai stiprina tiek vertikalią, tiek horizontalią Bendrijos integraciją.

Komitologijos sistemoje dalyvaujančių institucijų vaidmuo nacionaliniu lygmeniu sustiprėja. Ši teiginį pagrindžia tai, kad tam tikros Lietuvos viešojo administravimo institucijos įgauna atsakomybę, kuria tam tikra prasme konkuruoja su Lietuvos Respublikos Seimu. Komisijos teisės aktų priėmimas kartu su komitetais leidžia jau pradiniam etape numatyti ir išvengti taikymo problemų. Tokiu būdu tikimasi efektyvumo, bet taip pat tai reiškia dalyvaujančių nacionalinių institucijų pozicijų stiprinimą nacionaliniu lygiu. Ši išvada yra grindžiama tuo, kad reglamentai ir direktyvos, priimti Komisijai

---

<sup>104</sup> Knaap Peter van der. Government by Committee. Legal Typology. Quantitative Assessment and Institutional Repercussions of Committees in the European Union p. 83–117 // kn. Shaping European law and policy the role of committees and comitology in the political process. Pedler, Robin H., Schaefer, Guenther F. (eds.). – European Institute of Public Administration (Maastricht), 1996. – 203 p. – ISBN 9067791040

bendradarbiaujant su komitologijos komitetais, turi viršenybę nacionalinės teisės atžvilgiu. Tai savo ruožtu reiškia, kad Lietuvos institucijos, dalyvaudamos teisės aktų kūrime, faktiškai tam tikru mastu konkuruoja su parlamentu. Be to, įdomu tai, kad tipiniai Komisijos priimami teisės aktai po komitologijos procedūrų yra ne direktyvos, kurios yra adresuojamos valstybių narių vyriausybėms, bet reglamentai, kurie taikomi visose narėse tiesiogiai ir visa apimtimi.

Lietuvos valstybės tarnautojams dalyvavimas komitologijos komitetų posėdžiuose reiškia papildomas užduotis. EK tvarkomuose registruose pateikiamas atstovų sąrašas rodo aukštą Lietuvos atstovų dalyvavimą komitetų posėdžiuose. Beveik visuose 2008 m. LINESIS užregistruotuose posėdžiuose (478 iš 492 ) dalyvavo Lietuvos atstovai. Bendras dalyvavimo lygis siekia 97 procentus. 2008 m. Lietuvos narystės ES informacinėje sistemoje (LINESIS) užregistruotos 492 Europos Komisijos komitetų ir darbo grupių susitikimų darbotvarkės<sup>105</sup>. Šis skaičius yra beveik dvigubai mažesnis už 2004–2006 m., kai institucijos informavo, kad per metus įvyko 1100–1200 posėdžių, ir mažesnis už 2007 m., kai buvo užregistruoti 527 posėdžiai. Atsižvelgiant į šiuos skaičius, galima daryti prielaidą, kad LINESIS duomenų bazėje institucijos neįregistruoja visų vykstančių Europos Komisijos darbo grupių bei komitetų posėdžių. Ši sritis yra tobulintina. Be to, neatskiriami komitologijos komitetų ir darbo grupių posėdžiai. Šių dviejų darinių painiava yra ne tik Lietuvos, bet ir ES problema. Akademinėje literatūroje nurodoma, jog „dėl darbo grupių ir komitologijos komitetų susiliejimo kartais nacionaliniams valstybės tarnautojams labai sudėtinga žinoti, kada jie turi veikti kaip valstybių narių atstovai komitologijos komitete, o kada nepriklausomi nacionaliniai ekspertai“<sup>106</sup> Turint omenyje tai, kad darbo grupės išsamiai apsversto komitologijos komitetuose svarstysimus klausimus, komitologijos komitetuose kontraversiški klausimai iškyla retai. Komitologijos komitetai pirmiausia turi tikslą kompensuoti valstybių narių vyriausybių ribotas tiesioginio poveikio galimybes. Dalyvaudami komitologijos komitetų veikloje, valstybių narių atstovai turi galimybę nuspręsti, kaip tam tikri klausimai turėtų būti sprendžiami. Skirtingai nei nacionaliniai atstovai Taryboje, nacionaliniai atstovai komitologijos komitetuose turi išskirtinį bruožą – anksti įsitraukti į tam tikrą srities klausimą. O būtent ankstyvas įsitraukimas padeda numatyti ir išvengti taikymo, už kurį atsakingos nacionalinės vyriausybės, problemų. Jei atsakingi nacionaliniai atstovai turi ir gali daryti realų poveikį procesui, kuris turėtų baigtis Europos Komisijos teisės akto priėmimu, bendradarbiaujant komitologijos komitetuose,

---

<sup>105</sup> ES Tarybos darbo grupių darbotvarkės gaunamos centralizuotai per *EXTRANET* sistemą, todėl ataskaitų pateikimo kontrolė vyksta pakankamai sklandžiai. Europos Komisijos darbo organų posėdžių darbotvarkės siunčiamos tiesiogiai posėdžiuose dalyvaujantiems atstovams. Tuo atveju, jei paskirtasis asmuo LINESIS neužregistruoja įvykusio posėdžio, vykdyti ataskaitos pateikimo kontrolę nėra galimybių.

<sup>106</sup> Demmke C. *The Secret Life of Comitology or the Role of Public Officials in EC Environment Policy* // *EIPASCOPE*, 1998; Nr. 3, p. 17

nacionalinėms vyriausybėms nėra jokio pagrindo kištis. Tik labai retais atvejais iškyla neaiškumų arba politinių komplikacijų, kai sprendimo priėmimas perkeliams į aukštesnį, t.y. Tarybos, lygmenį.

Kaip jau buvo minėta, Lietuvos atstovų, įgaliotų dalyvauti komitologijos komitetuose, sąrašas nėra pateikiamas. (Beje, atkreiptinas dėmesys į vieną su atstovais susijusią blogą tendenciją. Kaip nurodoma Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos, susijusios su Lietuvos naryste Europos Sąjungoje, 2008 metais apžvalgoje, metinė atstovų kaita ES institucijų darbo organuose buvo net 50 procentų.<sup>107</sup> Ši tendencija sietina su valstybės tarnautojų kaita visoje valstybės tarnyboje.). Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtinto nutarimo „Dėl ES reikalų koordinavimo“ 29 punkte nurodoma: „Lietuvos Respublikos poziciją ES Tarybos darbo grupių ir komitetų, Europos Komisijos komitetų ir kitų komitetų posėdžiuose pristato valstybės institucijų, įstaigų, taip pat prireikus kitų institucijų pagal Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko potvarkiu patvirtintą sąrašą atstovai arba Lietuvos nuolatinės atstovybės atstovai. Sąraše nurodoma už pozicijos pristatymą kiekvienoje ES Tarybos darbo grupėje, komitete, Europos Komisijos komitete ir kitame komitete atsakinga institucija, prireikus – dalyvaujanti (-čios) institucija (-os), taip pat institucijų atstovų skaičius.“<sup>108</sup> Paprastai toks sąrašas nepateikiamas nei ES lygmeniu. Pagal Modus vivendi, sudarytą tarp Europos Komisijos ir Europos Parlamento dėl dokumentų prieigos ir įgyvendinamųjų priemonių, yra aiškiai draudžiama skelbti narių vardus, gali būti skelbiamos tik nacionalinės institucijos, kurių atstovai dalyvauja posėdžiuose.<sup>109</sup> Taip siekiama formaliai apsaugoti valstybių atstovus nuo suinteresuotų grupių spaudimo. Europos Komisijai tokią teisę suteikia 2001 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1049/2001 dėl galimybės visuomenei susipažinti su Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos dokumentais 4 str. 1 (b).<sup>110</sup>

Komitologijos komitetus pagal reglamentą arba direktyvą steigia Taryba (kartais su Europos Parlamentu). Visi komitetai dirba pagal komitetuose patvirtintas darbo tvarkos taisykles. Komisija, remdamasi 1999 m. Komitologijos sprendimo 7(1) straipsniu, 2001 m. sausio 31 d. patvirtino standartines darbo tvarkos taisykles, kurių pagrindu komitetai sudaro savo taisykles. Iš esmės atskirų komitetų taisyklės (tų, kurie apskritai turi patvirtintas taisykles) skiriasi tik tiek, kiek jos susijusios su specifine komitetų sritimi.

Europos Komisija paskelbia darbotvarkę laikydamasi nustatytų laiko ribų, t.y. 14 dienų prieš posėdį (pvz., posėdis vyko 2009 m. birželio 30 – liepos 1 d., o darbotvarkė buvo paskelbta birželio 16 d.). Tačiau per posėdžius paprastai pasakoma kito posėdžio data, neretai žinomi ir kai kurie kito

<sup>107</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos, susijusios su Lietuvos naryste Europos Sąjungoje, 2008 metais apžvalga. <http://www.euro.lt/lt/apie-lietuvos-naryste-europos-sajungoje/svarbus-dokumentai> [žiūrėta 2009 08 02]

<sup>108</sup> LRV nutarimas „Dėl ES reikalų koordinavimo“ // Valstybės žinios, 2005, Nr. 57-1950.

<sup>109</sup> Susitarimas tarp Europos Parlamento ir Komisijos// Oficialusis leidinys 143, 2008 6 10, p. 1–4.

<sup>110</sup> OL L 145, 2001 5 31, p. 43–48.

posėdžio darbotvarkės svarstysimi klausimai (paprastai, kai tie klausimai jau svarstomi). Pavyzdžiui, vėliausiai vykusio posėdžio metu jau buvo paskelbta kito posėdžio data bei kad dėl šiame posėdyje svarstomų klausimų bus sprendimas priimtas kitame posėdyje.

Kaip jau minėta, Europos Komisijos pateikiamose posėdžių protokolų santraukose, laikantis konfidencialumo įsipareigojimų, nėra pateikiamos nei atstovų pavardės, nei valstybės. Santraukose tiesiog nurodoma santrumpa „valstybė narė“ (VS) (*angl.* MS) ir atstovų teiginių esmė. Todėl tik gerai žinant reikalo esmę, santykinai galima identifikuoti teiginių autorių. Iš kai kurių santraukų matyti, kad valstybių narių atstovai veikia pagal griežtus nacionalinių vyriausybių nurodymus. Pavyzdžiui, 2009 m. birželio 30 d. aptariant Ungurių tvarkymo planų projektą, protokolo santraukoje teigiama: „/.../ Šios VN atstovas nurodė, kad veikia pagal jam pateiktus griežtus nurodymus susilaikyti nuo balsavimo, nes nėra Sprendimo projekto rašytinio vertimo /.../“.<sup>111</sup> Taigi, bent jau teoriškai galima manyti, jog komitologijos komitetuose turėtų dalyvauti asmenys, turintys autoritetą ir galintys daryti įtaką komitetų darbui. Šie asmenys turėtų veikti pagal išankstines instrukcijas, kurios atitinka vyriausybės politinę liniją; turėtų puikias žinias apie komitologijos sistemą ir svarstomus klausimus; galėti diskutuoti, išsakyti ir apginti savo nuomonę užsienio kalba (paprastai posėdžiai vyksta anglų k.). Literatūroje pabrėžiama, kad komitologijos komitetuose ypatingai ryškus teritorinis aspektas, o atstovų pozicijos bei mandatai yra aiškiai koordinuoti ir nurodymai pateikiami iš valstybių narių.<sup>112</sup> Pavyzdžiui, Kassim skiria dvi valstybių grupes: pirmajai grupei priskiriamos valstybės, kurios visuose ES politikos proceso etapuose siekia nustatyti tikslus ir užtikrinti suderintas nacionalinių atstovų pozicijas, atstovams paliekama mažai veikimo laisvės (tokioms valstybėms priskiriama Prancūzija, Jungtinė Karalystė, Danija), antrajai grupei priklauso valstybės, kurių atstovai veikia drąsiau, koordinavimas yra mažiau struktūrizuotas, o išankstinės instrukcijos yra mažiau apibrėžtos (šiai grupei priskiriama Vokietija, Ispanija, Portugalija) (Kassim, 2000, p. 243).<sup>113</sup>

Remiantis ES reikalų koordinavimo taisyklių 12 punktu, „Lietuvos Respublikos pozicija rengiama vadovaujantis Lietuvos Respublikos pozicijos ES institucijose nagrinėjamaiais klausimais tipine struktūra.“ Už Lietuvos Respublikos pozicijos parengimą atsakinga institucija parengtą ir prireikus suderintą Lietuvos Respublikos poziciją dėl pasiūlymo priimti ES teisės aktą pateikia Teisingumo ministerijai ir Europos teisės departamentui. 34 punkto 2 dalyje nurodoma, kad *Lietuvos*

<sup>111</sup> Žuvininkystės ir akvakultūrų komiteto 2009-06-30–2009-07-01 posėdžio protokolas // <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/searchform/DocumentDetail.cfm?mrH9VpDCPHpXgOK8qjMbMdJKFUDuKToAeSeLeiA0sXU/zBk6+Yr2dztb8GfTzcg1> [žiūrėta 2009-07-31]

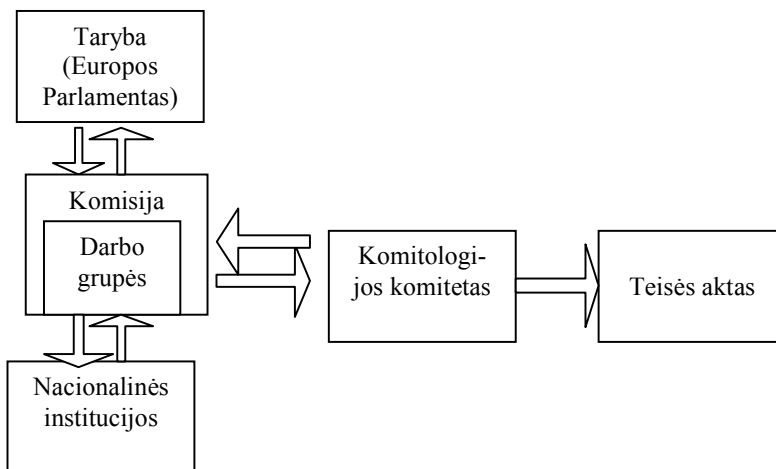
<sup>112</sup> EU administrative governance, p. 409

<sup>113</sup> Kassim H. The national co-ordination of EU policy: confronting the challenge / kn. Kassim H, Peters Guy B., Wright V. The national co-ordination of EU policy: the domestic level. – Oxford: Oxford University Press, 2000. – 288 p. – ISBN 978-0-19-829664-5

Respublikos atstovai, dalyvavę Europos Komisijos komitetų ir kitų komitetų posėdžiuose ir atskiruose susitikimuose su ES institucijų ir valstybių narių nuolatinių atstovybių darbuotojais, remdamiesi dalyvavimo ES institucijų, jų darbo grupių, komitetų posėdžiuose ir susitikimuose su ES institucijų ir valstybių narių atstovais ataskaitos tipine struktūra, parengia ataskaitą, kurią ne vėliau kaip per 5 darbo dienas po posėdžio ar susitikimo kartu su svarbia svarstyta informacija šių Taisyklių 6 punkte nustatyta tvarka pateikia už Lietuvos Respublikos pozicijos parengimą atsakingai institucijai, Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijai, Užsienio reikalų ministerijai, Lietuvos nuolatinei atstovybei, o prireikus išplatina ir darbo grupės nariams. Šią ataskaitą rengia už dalyvavimą posėdyje ar susitikime atsakinga institucija. Iš šių taisyklių darytina išvada, jog Lietuva iš anksto derina savo poziciją, o institucijos koordinuoja savo veiksmus. Tačiau kita vertus, sunku pasakyti, kiek koordinuojamas pozicijos turinys, nes pozicijos pateikimas (suderintos tik prireikus!) Teisingumo ministerijai ir Europos teisės departamentui prie Teisingumo ministerijos suponuoja, kad peržiūrimas tik pozicijos vertinant ES teisės aktų projektus dėl jų atitikties teisėtumo, subsidarumo, proporcingumo principams ir kitoms pirminių ES sutarčių nuostatoms. Komitologijos komitetų atstovams reikalingos specialios žinios, todėl nacionalinių atstovų „prižiūra“ dėl specifinių žinių trūkumo gali būti ribota ir ji yra labiau politinė (plg. jau minėtos genetiškai modifikuotų organizmų reglamentavimo problemos).

Iš pateikiamų protokolų matyti, kad Europos Komisija iki komitologijos komitetų posėdžių, kur turi būti priimti galutiniai sprendimai, aptaria svarstytinus ir problematiškus klausimus dvišaliuose susitikimuose su valstybėmis narėmis: „Komisija nurodė, kad ji jau pradėjo kontaktuoti su VS bei rengia dvišalius susitikimus sprendama visus su planais susijusius neišspręstus klausimus, tokius kaip papildomos informacijos gavimas ir (ar) aiškesnis formulavimas ir pakeitimų, kur reikia, siekimas. Ši dvišalė veikla bus tęsiama siekiant, kad visi planai būtų tinkami priėmimui.“<sup>114</sup>

Taigi, apibendrintas komitologijos sistemos modelis atrodo taip:



<sup>114</sup> Ten pat.

Iš to, kas pasakyta, galima drąsiai daryti išvadą, jog komitologijos sistema nebeatspindi klasikinio požiūrio, kad ji yra grynai Komisijos kontrolės mechanizmas. Komitologijos procedūros, kaip Komisijos kontrolės mechanizmas, suprantamos tik Tarybos ir Europos Parlamento santykiuose, ši samprata išlaikoma tik teisės aktuose ir institucijų tarpusavio debatuose, tačiau praktikoje tai Europos Komisijos ir valstybių narių bendradarbiavimo sistema, paremta siekiu rasti bendrai priimtinius sprendimus.

## VII. APIBENDRINIMAI

ES administravimo sistema yra savitas reiškiny, kuriam negali būti taikomos tradicinės teisinės ir administracinės sąvokos. Nesant sutartinių nuostatų ir aiškaus teisinio pagrindo (plg., vieninga Europos rinka buvo ir politinis, ir teisinis projektas, dėl kurio sutarė visos valstybės narės), integruotos administracijos terminas nėra tikslus. Komitologijos komitetų veikla greičiau rodo tinklų ar kontaktų tinklo politikos tendenciją. Komisijai, neturinčiai galimybių fiziškai būti valstybėse narėse, kontaktų tinklai yra būtinybė renkant informaciją, kaupiant tyrimų išvadas, atrandant geriausias praktikas, kuriant strategijų alternatyvas ir remiant bendradarbiavimo praktiką tarp valstybių narių, kartu užtikrinant teisės aktų priėmimą bei sklandų įgaliojimų vykdymą valstybėse narėse.

Šiuolaikinis pasaulis reikalauja greito reagavimo į besikeičiančias situacijas ir staigaus sprendimų priėmimo (ypač kai ES sudaro 27 narės). Šis poreikis pateisina teisės priimti teisės aktus perdavimą iš teisės aktų leidėjo teisės aktų įgyvendintojui. Tradicinis skirstymas tarp tiesioginio ir netiesioginio administravimo ES atveju netinka. ES lygmuo veikia ir įgyvendinimo fazėje, kuris tradiciškai priskiriamas valstybėms narėms, o valstybės narės dalyvauja įgyvendinamųjų teisės aktų kūrime. Nors tam tikri santykiai yra paremti hierarchija, tačiau tarp skirtingų lygmenų ryški bendradarbiavimo, bet ne hierarchijos sistema.

Dominuoja didėjanti ES ir nacionalinių vykdomosios valdžios atstovų įtaka politikos formavimui. Komisija, veikdama kartu su komitologijos komitetais, gali naudoti tuos pačius teisinius instrumentus, kurie daro tokį patį teisinį poveikį kaip ir Tarybos priimti teisės aktai. Per komitologijos komitetus stiprinamas nacionalinių vykdomųjų institucijų vaidmuo ir net tam tikra prasme dėl priimamų reglamentų konkuravimas su Lietuvos Respublikos Seimu. Nacionaliniai atstovai komitologijos komitetuose veikia pagal ES taisykles, ne pagal nacionalinius teisės aktus. Valstybės, žinoma, gali savo nacionalinių nuostatų rėmuose laikyti savo atstovus atsakingus už tai, kad jie nesilaiko nurodymų, bet tai negali paveikti priimto teisės akto galiojimo.

## VIII. LITERATŪRA

## I. Norminė literatūra

1. **Europos Bendrijų steigimo sutartis** // Valstybės žinios. – Vilnius, 2004, Nr. 2-2.
2. Europos Parlamento ir Komisijos susitarimas dėl Tarybos sprendimo 1999/468/EB, nustatančio Komisijos naudojimosi jai suteiktais įgyvendinimo įgaliojimais tvarka, iš dalies pakeisto Sprendimu 2006/512/EB, įgyvendinimo taisyklių // Oficialusis leidinys L 143, 2008 6 10, p. 1—4
3. **ES Sutarties ir Sutarties dėl ES veikimo suvestinės redakcijos** // Oficialusis leidinys C 115, 09/05/2008 p. 0001 – 0388
4. **Lietuvos Respublikos Konstitucija** // Valstybės žinios. – Vilnius, 1992, Nr. 33-1014.
5. **Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas** // Valstybės žinios. – Vilnius, 1999, Nr. [60-1945](#)
6. **Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl ES reikalų koordinavimo“** // Valstybės žinios. – Vilnius, 2005, Nr. 57-1950
7. **Prancūzijos Respublikos Konstitucija** // <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp> [žiūrėta 2009 05 12]
8. **Vokietijos Federacinės Respublikos Konstitucija.**  
[http://www.bundestag.de/interakt/infomat/fremdsprachiges\\_material/downloads/ggEn\\_download.pdf](http://www.bundestag.de/interakt/infomat/fremdsprachiges_material/downloads/ggEn_download.pdf) [žiūrėta 2008-10-25]
9. **1962 m. balandžio 4 d. Tarybos reglamentas 19/62/EEB „Dėl laipsniško vieningos grūdų rinkos kūrimo“** // Oficialusis leidinys 30, 1962 4 20, p. 933—943
10. **1962 m. balandžio 4 d. Tarybos reglamentas 20/62/EEB „Dėl laipsniško vieningos jautienos ir kiaulienos rinkos kūrimo“**// Oficialusis leidinys 30, 1962 4 20, 945–952 p.
11. **1962 m. balandžio 4 d. Tarybos reglamentas 21/62/EEB Dėl laipsniško vieningos kiaušinių rinkos kūrimo**// Oficialusis leidinys 30, 1962 4 20, 953–959 p.
12. **1962 m. balandžio 4 d. Tarybos reglamentas 22/62/EEB Dėl laipsniško vieningos jautienos ir paukštienos rinkos kūrimo** // Oficialusis leidinys 30, 1962 4 20, 959–988 p.
13. **1962 m. balandžio 4 d. Tarybos reglamentas 23/62/EEB Dėl laipsniško vieningos vaisių ir daržovių rinkos kūrimo“** // Oficialusis leidinys 30, 1962 4 20, 965–988 p.
14. **1987 m. liepos 13 d. Tarybos sprendimas 373/87/EEB, nustatantis Komisijai suteiktų įgyvendinamųjų galių vykdymo procedūras** // Oficialusis leidinys L 197, 1987 7 18, 33–35 p.



15. **2001 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1049/2001 dėl galimybės visuomenei susipažinti su Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos dokumentais** // Oficialusis leidinys L 145, 2001 5 31, p. 43–48.
16. **2002 m. sausio 28 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 178/2002, nustatantis maistui skirtų teisės aktų bendruosius principus ir reikalavimus, įsteigiantis Europos maisto saugos tarnybą ir nustatantis su maisto saugos klausimais susijusias procedūras** // Oficialusis leidinys L 31, 2002 2 1.
17. **2003 m. liepos 22 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1642/2003, iš dalies keičiantis Reglamentą (EB) Nr. 178/2002, nustatantį maistui skirtų teisės aktų bendruosius principus ir reikalavimus, įsteigiantį Europos maisto saugos tarnybą ir nustatantį su maisto saugos klausimais susijusias procedūras**// Oficialusis leidinys L 245, 2003 9 29.; 4–6 p.
18. **1992 m. spalio 12 d. Tarybos reglamentas (EEB) Nr. 2913/92, nustatantis Bendrijos maitinės kodeksą** // Oficialusis leidinys L 302, 1992 10 19. 1–50 p.
19. **1996 m. liepos 24 d. Komisijos ataskaita Europos Parlamentui. Komitetų darbas 1995 m. SEC(96)1498**
20. **1999 m. birželio 28 d. pareiškimai dėl Tarybos sprendimo 1999/468/EEB, nustatančio Komisijos naudojimosi jai suteiktais įgyvendinimo įgaliojimais tvarką (1999/C 203/01)** // Oficialusis leidinys OL C 203, 1999 7 17, p. 1–1.
21. **1999 m. birželio 28 d. Tarybos sprendimas Nr. 1999/468/EB, nustatantis Komisijos naudojimosi jai suteiktais įgyvendinimo įgaliojimais tvarką** // Oficialusis leidinys L 184, 1999 7 17, 23—26 p.
22. **2003 m. rugsėjo 22 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1829/2003 dėl genetiškai modifikuoto maisto ir pašarų** // Oficialusis leidinys L 268, 2003 10 18, p. 1—23
23. **2005 m. balandžio 29 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 478 „Dėl Lietuvos Respublikos pozicijos Europos Sąjungos institucijose nagrinėjamaais klausimais rengimo, derinimo, pristatymo ir Europos Sąjungos teisės (*acquis communautaire*) perkėlimo į Lietuvos Respublikos nacionalinę teisę ir jos įgyvendinimo“** // Valstybės žinios. 2005, Nr. 57-1950.
24. **2006 m. sausio 13 d. Komisijos sprendimas 2006/98/EB, leidžiantis pateikti rinkai maisto produktus ir maisto komponentus, gautus iš genetiškai modifikuotos kukurūzų genetinės linijos MON 863 kaip naujus maisto produktus ar naujus maisto komponentus pagal**

- Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (EB) Nr. 258/97** // Oficialusis leidinys L 34, 2006 2 7, p. 26—28
25. **2006 m. liepos 17 d. Tarybos sprendimas Nr. 2006/512/EB, iš dalies keičiantis Sprendimą 1999/468/EB, nustatantį Komisijos naudojimosi jai suteiktais įgyvendinimo įgaliojimais tvarką** // Oficialusis leidinys L 200, 2006 7 22, 11—13 p.
26. **2007 m. gruodžio 13 d. Lisabonos sutartis, iš dalies keičianti Europos Sąjungos sutartį ir Europos bendrijos steigimo sutartį**
27. **2008 m. gegužės 7 d. Komisijos sprendimas 2008/495/EB dėl laikino draudimo Austrijoje naudoti genetiškai modifikuotus Zea mays L. kukurūzus (linija MON810) ir jais prekiauti pagal Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2001/18/EB** // Oficialusis leidinys L 172, 2008 7 2, p. 25—27.
28. **2008 m. liepos 14 d. Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro įsakymas Nr. ISAK-2073 „Dėl Europos Sąjungos reikalų koordinavimo Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministerijoje taisyklių patvirtinimo“** // Valstybės žinios. 2008-09-02 Nr.100-3878
29. **2009 m. birželio 17 d. Regionų komiteto Baltoji knyga dėl daugiapakopio valdymo** // Oficialusis leidinys C 211, 2009 9 4, p. 1—27.
30. **2009 m. liepos 7 d. Ministro Pirmininko potvarkis Nr. 265 „Dėl valstybės institucijų ir įstaigų, kitų institucijų, kurių atstovai pristato Lietuvos Respublikos poziciją Europos Sąjungos Tarybos, Europos Komisijos, Stojimo į Europos Sąjungą akto 52 straipsnio komitetuose ir darbo grupėse, sąrašų patvirtinimo“** // Valstybės žinios. – Vilnius, 2009-07-11, Nr. 82-3428
31. **2009 m. rugsėjo 9 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 1064 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. sausio 9 d. nutarimo Nr. 21 „Dėl Europos Sąjungos reikalų koordinavimo“ pakeitimo“** // Valstybės žinios. – Vilnius, 2009-09-11, Nr. 109-4649.

## II. Specialioji literatūra

1. **At the Heart of the Union, Second Edition: Studies of the European Commission** / Nugent N. (ed.). – Palgrave Macmillan, 2000. – 346 p. – ISBN0312232330
2. **Bergström C. F.** Delegation of Powers in the European Union and the Committee System. – New York: Oxford University Press, 2005. – 391 p. – ISBN 0199280010

3. **Brandsma G. J., Curtin D., Meijer A.** How Transperent are EU ‚Comitology‘ Committees in Practice? // *European Law Journal*, Vol. 14, No. 6, November 2008, p.819–838. – ISN 1468-0386 (on-line)
4. **Coombes D.** *Politics and Bureaucracy in the European Community: a portrait of the Commission of the E.E.C.* – London: Allen & Unwin/PEP, 1970. – 343 p. – ISBN 0043340032
5. **Christensen J. G.** Blurring the International-Domestic Politics Distinction: Danish Representation at EC Negotiations // *Scandinavian Political Studies*, Volume 4 Issue 3, p. 191–208. –ISSN 080-6757
6. **Craig P., De Burca G.** *EU Law, Text, Cases and Materials.* – Oxford University Press, 2002. – 1392 p. – ISBN 978-0199249435
7. **Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society** / Hajer M. A., Wagenaar H. editors. – Cambridge University Press, 2003. – p. 324. – ISBN-13: 9780511055782
8. **Elgström O., Jönsson Ch.** *European Union Negotiations – Processes, Networks and Institutions.* – Routledge, 2005. – 228 p. – ISBN 978-0-415-34124-0
9. **EU Administrative Governance** / Hofmann H. C. H., Türk A. editors. – Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2006. – 662 p. – ISBN 1845422856
10. **EU Committees as Influential Policymakers** / Van Schendelen M.P.C.M. (ed.). – Aldershot: Ashgate, . – 294 p. – ISBN1840147245
11. **Hix S.** *Europos Sąjungos politinė sistema.* – Vilnius, Eugrimas, 2005. – 567 p. – ISBN 9955-682-02-7
12. **Hooghe L.** *The European Commission and the Integration of Europe: Images of Governance (Themes in European Governance).* – Cambridge University Press, 2002. – 292 p. – ISBN 0521001439
13. **Joerges,Ch., Neyer J.** From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology” // *European Law Journal.* – Blackwell Publishing, Vol. 3, No. 3. – 273-299 p. – ISSN 1351-5993
14. **Kassim H, Peters Guy B., Wright V.** *The national co-ordination of EU policy:the domestic level.* – Oxford:Oxford University Press, 2000. – 288 p. – ISBN 978-0-19-829664-5
15. **Lenaerts K.** Some Reflections on the "Delegation of powers“ in the European Community // *Common market Law review*, 1991, Vol. 28.11-35 p. – ISSN 0165-0750
16. **Lietuvos teisės pagrindai.** – Vilnius: Justitia, 2004. – 574 p. – ISBN 9955-616-03-2.

17. **Maniokas K.** Europos Sąjungos plėtra ir Europeizacija: Vidurio ir Rytų valstybių įsijungimas į Europos Sąjungą. – Vilnius: Eugrimas, 2003. – 207 p. – ISBN 9955-501-40-5
18. **Moravcsik A.** Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach // Journal of Common Market Studies. – 1993, No. 31(4): p. 473-524 – ISSN 0021-9886
19. **Moravcsik A.** The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht . London: Routledge, 1998. – 532 p. – ISBN1857281926
20. **Nakrošis V.** Viešoji administracija, Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida. Sudarytojai A. Krupavičius ir A. Lukošaitis. – Vilnius: UAB „Poligrafija ir informatika“. – 560 p. – ISBN9986-850-51-7
21. **Nugent N.** The government and politics of the European Union – Duke University Press, 2006. – 630 p. – ISBN 9780822338703
22. **Paulikas V.** Europos Sąjungos institucijos ir valdymas. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2004. – 260 p. – ISBN 9955-563-52-4.
23. **Shaping European Law and Policy: The Role of Committees and Comitology in the Political Process** / Robin H. Pedler and Guenther F. Schaefer (eds). – Maastricht: EIPA, 1996. – ISBN 13 978-90-6779-104-5
24. **Shaw J., Werner A.** The Paradox of the European Polity // MThe State of the European Union, 2003, Vol.5. – Oxford: Oxford University Press, p. 64-88. – 978-0-19-925740-9
25. **Tripartite Arrangements: An Effective Tool for Multilevel Governance?** / Edited by Gracia Vara Arribas and Delphine Bourdin. – EIPA Publications; 2006– 113 p. – ISBN90-6779-202-0
26. **Vadapalas V.** Tarptautinė teisė. – Vilnius: Eugrimas, 2006. –.519 p. – ISBN 9955-682-48-5
27. **Wessels W.** Comitology: fusion in action. Politico-administrative trends in the EU system // Journal of European Public Policy. – Routledge, 1998, Vol. 5, No. 2 – 209-234 p. – ISSN: 1466-4429

### III. Teismų praktika

1. 1970 m. gruodžio 17 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimas byloje Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel prieš Köster Berodt & Co, byla Nr. 25/70
2. 1971 m. liepos 14 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimas byloje Rheinmühlen-Düsseldorf v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, byla Nr. 6/71.

3. 1975 m. liepos 15 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimas byloje ACF Chemiefarma NV prieš Komisiją, byla Nr. 41/69
4. 1975 m. spalio 30 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimas byloje Rey Soda v Cassa Conguaglio Zuccherero, byla Nr. 23/75
5. 1977 m. spalio 5 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimas byloje Carlo Tedeschi prieš Denkavit Commerciale s.r.l., byla Nr. 5/77
6. 1977 m. spalio 20 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimas byloje SA Roquette Frères prieš Prancūziją, byla Nr. 29/77
7. 1979 m. sausio 31 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimas byloje Yoshida Nederland BV prieš Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Friesland, byla Nr. 34/78
8. 1982 m. liepos 6 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimas sujungtose bylose Prancūzijos Respublika, Italijos Respublika, Jungtinė Karalystė prieš Komisiją, sujungtos bylos Nr. 188-190/80.
9. 1987 m. kovo 26 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimas byloje Komisija prieš tarybą, byla Nr. 45/86
10. 1995 m. spalio 17 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimas byloje Nyderlandų Karalystė prieš Komisiją, bylos Nr. C-478/93.
11. 1996 m. birželio 18 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimas byloje Europos Parlamentas prieš Tarybą, bylos Nr. C-303/94.
12. 1996 m. lapkričio 12 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimas byloje Didžios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystė prieš Tarybą, byla Nr. C-84/94
13. 2001 m. sausio 21 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimas byloje Komisija prieš Parlamentą ir tarybą, byla Nr. C-378/00
14. 2006 m. vasario 23 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimas byloje Komisija prieš Parlamentą ir tarybą, byla Nr. C-122/04 (Forest Focus byla)

#### IV. Elektroniniai šaltiniai

1. **Ballmann A. et al.** Delegation, Comitology, and the Separation of Powers in the European Union // International Organization, MIT Press, 2002; vol. 56(3).  
<http://www.mitpressjournals.org/loi/inor?cookieSet=1>

2. **Blom-Hansen J.** The Danish Comitology Survey. Technical Report. [http://www.globalisering.au.dk/samfundsvidenskab/forskningsprojekter/european/papers/globeuroint\\_2](http://www.globalisering.au.dk/samfundsvidenskab/forskningsprojekter/european/papers/globeuroint_2) [žiūrėta 2008-10-30]
3. **Brandsma G.J., Blom-Hansen J.** The EU Comitology System: what Role for the Commission?(version: January 2008) [http://www.arena.uio.no/events/seminarpapers/2008/Brandsma\\_BlomHansen\\_Jan08.doc](http://www.arena.uio.no/events/seminarpapers/2008/Brandsma_BlomHansen_Jan08.doc) [žiūrėta 2008 10 30]
4. **Bulmer S. J.** New Institutionalism, The Single Market and EU Governance. ARENA working paper, No. 25 // [http://www.arena.uio.no/publications/wp97\\_25.htm](http://www.arena.uio.no/publications/wp97_25.htm) [žiūrėta 2009 08 25]
5. **Craig P.** Process Rights in Adjudication and Rulemaking: Legal and Political Perspectives / <http://cadmus.iue.it/dspace/handle/1814/3330> [žiūrėta 2009 07 26]
6. **Demmke Ch.** The Secret Life of Comitology or the Role of Public Officials in EC Environmental Policy. [http://aei.pitt.edu/784/01/scop98\\_3\\_2.pdf](http://aei.pitt.edu/784/01/scop98_3_2.pdf) [žiūrėta 2008-11-14]
7. **European Commission.** Communication from the Commission – Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission– COM (2002) 704 final / <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=267114:cs&lang=lt&list=267114:cs,&pos=1&page=1&nbl=1&pgs=10&hwords=> [žiūrėta 2009 04 20]
8. **Europos Komisijos internetinė svetainė** [http://ec.europa.eu/civil\\_service/about/who/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/civil_service/about/who/index_en.htm) [žiūrėta 2009 06 02]
9. **Europos Parlamento Tyrimo komiteto ataskaita apie įtariamus pažeidimus ar netinkamą administravimą, įgyvendinant Bendrijos teisę, atsižvelgiant į GSE, nepažeidžiant Bendrijos ir nacionalinių teismų jurisdikcijos** <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A4-1997-0020+0+DOC+XML+V0//EN> [žiūrėta 2009 10 20]
10. **Gualandri E., Grasso A.G.** Towards a New Approach to Regulation and Supervision in the EU: Post-FSAP and Comitology. [http://mpra.ub.uni-muenchen.de/1780/1/MPRA\\_paper\\_1780.pdf](http://mpra.ub.uni-muenchen.de/1780/1/MPRA_paper_1780.pdf) [žiūrėta 2008-11-12]
11. **Joerges Ch., Neyer J.** From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology // European Law Journal 3. <http://www.informaworld.com/smpp/title~content=t713685697~tab=sample~dbl> [žiūrėta 2008-10-27]
12. **Komisijos komunikatas Europos Parlamentui ir Tarybai.** Europos agentūros. Tolesnės veiklos kryptys. KOM(2008) 135 galutinis.

13. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0135:FIN:EN:PDF> [žiūrėta 2008-10-30]
14. **Komitologijos registras.** [http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index\\_lt.htm](http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index_lt.htm) [žiūrėta 2008-10-29]
15. **Komisijos ataskaita dėl komitetų darbo 2006 m.** KOM/2007/0842 galutinis [http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/annual\\_reports\\_lt.htm](http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/annual_reports_lt.htm). [žiūrėta 2008 11 26]
16. **Komisijos komunikatas Europos Parlamentui ir Tarybai.** Europos agentūros. Tolesnės veiklos kryptys. KOM(2008) 135 galutinis.
17. **Komisijos komunikatas.** European agencies – The way forward. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0135:FIN:EN:PDF> [žiūrėta 2008-10-30]
18. **Komisijos 2008 m. komitetų darbo ataskaita.** [http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/docs/com-2009-0335\\_lt.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/docs/com-2009-0335_lt.pdf) [žiūrėta 2009 07 26]
19. **Lietuvos Europos Sąjungos politikos 2008–2013 metų strateginės kryptys.** <http://www.euro.lt/documents/Strategines%20kryptys.pdf> [žiūrėta 2009 08 02]
20. **Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos, susijusios su Lietuvos naryste Europos Sąjungoje, 2008 metais apžvalga.** <http://www.euro.lt/lt/apie-lietuvos-naryste-europos-sajungoje/svarbus-dokumentai> [žiūrėta 2009 08 02]
21. **Maisto grandinės ir gyvūnų sveikatos nuolatinio komiteto tinklalapis.** [http://ec.europa.eu/food/fs/rc/scfcah/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/food/fs/rc/scfcah/index_en.html) [žiūrėta 2008-10-29]
22. **Nakrošis V. et.al.,** Lietuvos dalyvavimo ES atvirojo koordinavimo metodo procesuose įtakos viešajam administravimui ir viešajai politikai vertinimas / Užsakovas: Lietuvos Respublikos Vyriausybė. [http://www.euro.lt/documents/poveikio\\_tyrimai/2006/AKM\\_tyrimo\\_ataskaita\\_lt.pdf](http://www.euro.lt/documents/poveikio_tyrimai/2006/AKM_tyrimo_ataskaita_lt.pdf) [žiūrėta 2008 12 20].
23. **Neuhold Ch.** Taming the „Trojan Horse“ of Comitology? Accountability issues of Comitology and the Role of the European Parliament. [http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2008\\_001a/65](http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2008_001a/65) [žiūrėta 2008-11-15]
24. **Pollack M. A.** Control Mechanism or Deliberative Democracy? Two Images of Comitology // Comparative Political Studies 36 (February). <http://cps.sagepub.com/cgi/reprint/36/1-2/125> [žiūrėta 2008-11-04]
25. **Švedijos užsienio reikalų ministerija.** Riktlinjer för handläggningen av EU frågor. <http://www.regeringen.se/sb/d/11048> [žiūrėta 2008 12 03]

26. **Trondal J.** Integration through Participation – Introductory Notes to the Study of Administrative Integration // European Integration Online Papers (EIOP), Vol. 3, No. 4, <http://www.or.at/eiop/texte/1999-004.htm> [žiūrėta 2009 01 28]
27. **VI „Europos socialiniai, teisiniai ir ekonominiai projektai“.** Lietuvos atstovavimo gebėjimai ES Tarybos darbo grupėse ir komitetuose pasirengimo ES pirmininkavimui kontekste / Užsakovas: Lietuvos Respublikos Vyriausybė. [http://www.euro.lt/documents/poveikio\\_tyrimai/Gebejimu%20tyrimas\\_LRVK\\_galutine%20ataskaita.pdf](http://www.euro.lt/documents/poveikio_tyrimai/Gebejimu%20tyrimas_LRVK_galutine%20ataskaita.pdf) [žiūrėta 2008 11 12]
28. **Wessels W.** Comitology: Fusion in Action. Politico-Administrative Trends in the EU System // Journal of European Public Policy 5. <http://www.informaworld.com/smpp/title~content=t713685697~tab=sample~dbl> [žiūrėta 2008-10-27]
29. **Žuvininkystės ir akvakultūrų komiteto 2009-06-30–2009-07-01 posėdžio protokolas** [http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/searchform/DocumentDetail.cfm?mrH9VpDCP\\_HpXgOK8qjMbMdJKFUDuKToAeSeLeiA0sXU/zBk6+Yr2dztb8GfTzcg1](http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/searchform/DocumentDetail.cfm?mrH9VpDCP_HpXgOK8qjMbMdJKFUDuKToAeSeLeiA0sXU/zBk6+Yr2dztb8GfTzcg1) [žiūrėta 2009-07-31]
30. **2000 m. balandžio 13 d. Europos Parlamento rezoliucija Nr. A5-0086/00 dėl Europos Parlamento pasiūlymų Tarpvyriausybinei konferencijai** [http://www.europarl.europa.eu/pv2/pv2?PRG=DOCPV&APP=PV2&LANGUE=EN&SDOCTA=7&TXTLST=1&POS=1&Type\\_Doc=RESOL&TPV=DEF&DATE=130400&PrgPrev=TYPEF@A5|PRG@QUERY|APP@PV2|FILE@BIBLIO00|NUMERO@86|YEAR@00|PLAGE@1&TYPEF=A5&NUMB=1&DATEF=000413](http://www.europarl.europa.eu/pv2/pv2?PRG=DOCPV&APP=PV2&LANGUE=EN&SDOCTA=7&TXTLST=1&POS=1&Type_Doc=RESOL&TPV=DEF&DATE=130400&PrgPrev=TYPEF@A5|PRG@QUERY|APP@PV2|FILE@BIBLIO00|NUMERO@86|YEAR@00|PLAGE@1&TYPEF=A5&NUMB=1&DATEF=000413) [žiūrėta 2009 04 21]
31. **2001 m. gruodžio 5 d. Muitinės kodekso komitetai nuostatai.** TAXUD/741/2001 [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/741-final-en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/741-final-en.pdf) [žiūrėta 2008 11 26]



**Baužienė J.** ES komitologija ES ir Lietuvos viešajame administravime / Teisės magistro baigiamasis darbas. Vadovas habil. dr. V. K. Paulikas. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Strateginio valdymo ir politikos fakultetas, 2009. – 64 p.

#### ANOTACIJA

Magistro baigiamajame darbe išanalizuota ES komitologijos sistema ES ir nacionaliniu lygmeniu, iškeltos teisinės komitologijos sistemos veikimo problemos, aptarta komitologijos sistemos vieta ES teisinėje sistemoje ir jos įtaka Lietuvos teisinei sistemai, analizuota nacionalinių atstovų įtaka ES sprendimų priėmimo procesui. Magistro darbas susideda iš įvado, kuriame aptariamos pasirinktos darbo temos aktualumas ir reikšmė, nurodomas tyrimo objektas, dalykas, uždaviniai, magistro darbe naudojami tyrimo metodai, ir šešių pagrindinių dalių, kuriose atskleidžiami esminiai komitologijos sistemos ypatumai. Antroji magistro darbo dalis skirta mokslinės literatūros apie komitologijos sistemą analizei. Trečiojoje dalyje aptariamos komitologijos sistemos ištakos ir raida, ypatingą dėmesį kreipiant teisiniams sistemos pokyčiams. Ketvirtojoje dalyje analizuojama ES viešojo administravimo sistema, komitologijos sistemos vieta viešojo administravimo sistemoje, viešojo administravimo sampratos ir šių sampratų įtaka komitologijos sąvokai. Penktoji dalis skirta Europos Teisingumo Teismo praktikai komitologijos klausimais. Šeštoje dalyje aptariamas Europos Komisijos vaidmuo komitologijos procedūrose. Septintoje darbo dalyje analizuojama Lietuvos ir kitų valstybių viešojo administravimo subjektų veikla, jų veiklos teisinio reglamentavimo ypatumai ir praktinė veikla. Baigiamojoje darbo dalyje apibendrinamas pasirinkto darbo tikslas ir iškelti uždaviniai.

**Pagrindiniai žodžiai:** komitologija, viešasis administravimas, Bendrijos teisė, įgyvendinamosios priemonės.

**Baužienė J.** EU Comitology in the EU and Lithuanian Public Administration / Master's Thesis in Law. Supervisor prof. habil. Dr. V. K. Paulikas. – Vilnius: Faculty of Strategic Management and Policy, Mykolas Romeris University, 2009 – 64 p.

#### ANOTATION

In Master's thesis the EU comitology system at the EU and national level is analysed. Legal aspects of the current comitology system, its influence on Lithuanian legal system, role of national representatives on EU decision-making process are discussed in this paper. Master's thesis is structured as follows: introduction, which describes the subject matter, tasks, methods, and seven sections, which reveal the essential features of the comitology system, starting with glance at the scientific literature on the comitology committee system. The third part of the master's thesis is devoted to the evolution of comitology system at the European level. The fourth section discusses the EU's system of public administration, public administration concepts and notions of the comitology committee system. The fifth section is devoted to the practice of European Court of Justice in developing the rules of the comitology system. The sixth section deals with the European Commission's role in the comitology procedures and interaction with representatives of member states. The seventh part of the paper analyses role of national administration in comitology procedures. A final section summarises findings about role of the comitology committees procedures within EU and impact on Lithuanian public administration system.

**Key words:** Comitology, Public Administration, Community Law, Implementing Measures.

**Baužienė J.** EU Comitology in the EU and Lithuanian Public Administration / Master's Thesis in Law. Supervisor prof. habil. Dr. V. K. Paulikas. – Vilnius: Faculty of Strategic Management and Policy, Mykolas Romeris University, 2009 – 64 p.

## SUMMARY

This Master's thesis provides an analysis of the EU's comitology committees process, by which the Commission adopts legal acts after the Council (and the European Parliament under co-decision procedure) has conferred implementation power on the Commission and a comitology committee consisting of national officials has given its opinion on a proposal by the Commission. Although among these acts there are many routine measures, legal acts with a huge political and economical importance are also taken according to comitology procedures. Comitology committees do not appear in any Treaty, legality of these committees is formalised in the basic acts. Comitology refers to often mystified work of committees consisting of national officials working with the European Commission during the implementation of EU secondary legislation at the European level. The comitology committees have different legal weights depending on the type of committee. Up to now five different types of comitology committee procedures exist: advisory, regulatory, regulatory with scrutiny, management and safeguard procedures. In practice, the Commission very rarely forward matters to the Council, it demonstrates that comitology committees system functions well. The observations presented show that EU comitology committees are indeed very important part of the emerging community network administration where cooperation between member states and the Commission plays an important role and borders of the member states and the EU institutional apparatus are blurred, as well as comitology system reflects more general developments in the EU decision-making process.

In this Master's thesis it's argued that Comitology system demonstrates that members of these committees are seeking for common accepted solutions in the implementation phase of the EU legislation rather than trying to control the Commission.

The study starts out by describing the subject matter, tasks and methods. The second part provides with analysis of scientific literature on the comitology committee system. The third part is devoted to the background of the comitology. It involves the history and the current state of this system in terms of the legal development in this context. The fourth section discusses the EU's system of public administration, public administration concepts and notions of the comitology committee system. The fifth section is devoted to practice of European Court of Justice on comitology issues. The sixth part deals with administrative and political practice within comitology committees with focus on the Commission. The seventh section of the study analyses role of national administration in comitology

procedures and impact of national officials on European legislation. A final section summarises the findings about role of the comitology committees procedures within EU and Lithuanian public administration system.