

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
TEISĖS FAKULTETO
KONSTITUCINĖS TEISĖS KATEDRA

SIGITA MATIJOŠAITYTĖ
EUROPOS SĄJUNGOS TEISĖS PROGRAMA

**NACIONALINIŲ PARLAMENTŲ VAIDMUO EUROPOS SĄJUNGOS TEISĖKŪROS
PROCESE**

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovė – Doc. dr. Inga Daukšienė

Vilnius, 2011

TURINYS

ĮVADAS	3
I. PRIEŽASTYS, SĄLYGOJUSIOS NACIONALINIŲ PARLAMENTŲ ĮTRAUKIMĄ Į EUROPOS SĄJUNGOS VEIKLĄ	6
II. NACIONALINIŲ PARLAMENTŲ VAIDMUO IKI LISABONOS SUTARTIES ĮSIGALIOJIMO.....	13
2.1. Lakeno konferencijos svarba tolimesniam nacionalinių parlamentų įtakos didėjimui ..	15
2.2. Nacionalinių parlamentų galios įtvirtintos Sutartyje dėl Konstitucijos Europai.	19
III. NACIONALINIŲ PARLAMENTŲ VAIDMENS POKYČIAI EUROPOS SĄJUNGOJE PO LISABONOS SUTARTIES ĮSIGALIOJIMO	25
3.1. Subsidiarumo principo sąvoka	27
3.2. Subsidiarumo principo <i>ex ante</i> kontrolės procedūra.....	29
3.3. Subsidiarumo principo <i>ex post</i> kontrolės procedūra.....	34
3.4. Komisijos ataskaitos, pateiktos vertinant nacionalinių parlamentų veiklą Europos Sąjungoje.....	38
IV. LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMO DALYVAVIMO SVARSTANT EUROPOS SĄJUNGOS REIKALUS MECHANIZMAS	46
IŠVADOS	53
LITERATŪROS SĄRAŠAS	55
ANOTACIJA LIETUVIŲ IR ANGLŲ KALBOMIS	59
SANTRAUKA.....	60
SUMMARY.....	61

IVADAS

Bendroji temos charakteristika ir jos aktualumas. Europos Sąjunga (toliau – ES, Sąjunga), kaip viršnacionališkumo principu veikianti valstybių organizacija, buvo pradėta formuoti jos veiklą grindžiant ekonominiais tikslais. Šios idėjos šalininkai (Robertas Šumanas ir Žanas Monė) manė, kad toks darinys, apjungiantis kelias valstybes, padės Europai tapti ekonomiškai stipria jėga. Paradoksalu, bet įgyvendinus idėją sukurti demokratiškumo principu veikiančią ES šiuo metu, ji susiduria su demokratijos deficito problema. Šios problemos priežastis yra neatsiejama Europos integracijos proceso dalis. Perduodant dalį valstybių narių atsakomybės sprendimų galią turinčioms ES institucijoms, automatiškai yra sumenkinamas valstybių narių parlamentų, kaip teisėkūros, biudžeto valdymo ir priežiūros institucijų, vaidmuo. Siekiant įveikti ES demokratijos deficitą Lisabonos sutartyje pirmą kartą per visą Europos integracijos istoriją nacionaliniai parlamentai nėra vien tik paminimi sutarties tekste, bet jiems suteikiamos realios galimybės dalyvauti ES veikloje. ES sutartyje įtvirtintame naujajame 12 straipsnyje nacionaliniams parlamentams, aktyviai prisidedant prie gero ES veikimo užtikrinimo, yra numatyta galimybė iš Sąjungos institucijų gauti informaciją, o pagal naują prie Lisabonos sutarties priimtą Protokolą dėl nacionalinių parlamentų vaidmens ES - ir įstatymo galią turinčių aktų projektus. Nacionalinių parlamentų pozicijos taip pat stiprinamos laisvės, saugumo ir teisingumo erdvėje, kur nacionaliniai parlamentai turi teisę dalyvauti politikos įgyvendinimo mechanizmuose, bei prisidėti vykdant Europolo veiklos politinę kontrolę bei Eurojusto veiklos vertinimą. Dar viena ryški Lisabonos sutarties naujovė yra pakeistas 1997 m. protokolas dėl subsidarumo ir proporcingumo principų taikymo, kurio naujos nuostatos daugiausia yra susijusios su nacionalinių parlamentų vaidmeniu vykdant subsidarumo principo laikymosi kontrolę. ES sutartis (12 straipsnis) nacionaliniams parlamentams taip pat numato teisę dalyvauti sutarčių peržiūros procedūrose, gauti paraiškas apie stojimą į ES pagal sutarties 49 straipsnį, o pagal Lisabonos sutarties protokolą dėl nacionalinių parlamentų vaidmens ES parlamentams yra numatyta tarpparlamentinio bendradarbiavimo su Europos Parlamentu galimybė. Šie pakeitimai leidžia nacionaliniams parlamentams aktyviau dalyvauti Sąjungos veikloje. Taigi atsižvelgiant į Europos Sąjungos sutarties ir Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo nuostatas galėtumėme daryti prielaidą, kad nacionalinių parlamentų vaidmuo ES veikloje išaugo, tačiau ar tikrai?

Šio darbo aktualumas pasižymi tuo, jog visi priimti pakeitimai, susiję su nacionalinių parlamentų vaidmens didinimu ES veikloje yra naujovė, atsiradusi po Lisabonos sutarties priėmimo, todėl dar nėra pakankamai susiklosčiusios praktikos, siekiant atlikti išsamią nacionaliniams parlamentams suteiktų galių analizę.

Magistro baigiamojo darbo problema. Atsižvelgiant į iškeltos problemos aktualumą bei mokslinę literatūrą šia tema, kyla mokslinė problema - nacionaliniams parlamentams suteiktų galių ES teisėkūros procese veiksmingumo ribos daryti įtaką ES veiklai.

Magistro baigiamojo darbo objektas. Siekiant išanalizuoti pasirinktą temą, magistro baigiamojo darbo tyrimo objektu pasirinkta nacionaliniams parlamentams suteiktų įgaliojimų ES teisėkūros procese analizė. Darbe nebus analizuojamas nacionalinių parlamentų vaidmuo ES veikloje, atsižvelgiant į valstybių narių politines sistemas.

Magistro baigiamojo darbo tikslas - išanalizuoti ir įvertinti nacionalinių parlamentų vaidmenį ES teisėkūros procese.

Magistro baigiamojo darbo uždaviniai:

1. Aptarti priežastis, sąlygojusias įgaliojimų suteikimą nacionaliniams parlamentams dalyvauti ES veikloje;
2. Išanalizuoti nacionaliniams parlamentams suteiktas galimybes daryti įtaką ES veiklai iki Lisabonos sutarties įsigaliojimo;
3. Aptarti naujas Lisabonos sutartimi suteiktas teises, susijusias su nacionalinių parlamentų įgaliojimais ES teisėkūroje;
4. Išanalizuoti Lisabonos sutartyje numatytas naujas ES teisės aktų projektų atitikimo subsidiarumo principui vertinimo procedūras;
5. Aptarti Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (toliau – ESTT) praktiką vertinant ES antrinių teisės aktų atitikimą subsidiarumo principui.

Magistro baigiamojo darbo hipotezė: nacionaliniai parlamentai turi ribotas galias daryti įtaką ES teisėkūros procese.

Magistro baigiamojo darbo šaltiniai. Darbe panaudoti ES pirminės bei antrinės teisės aktai, Lietuvos ir užsienio ES teisės specialistų, mokslininkų vadovėliai, monografijos, moksliniai straipsniai, kuriuose analizuojamas nacionalinių parlamentų vaidmuo ES veikloje, taip pat ir ESTT priimti sprendimai.

Magistro baigiamajame darbe naudoti šie metodai: *Istorinis metodas* buvo naudojamas apžvelgiant nacionalinių parlamentų galių daryti įtaką ES veiklai reglamentavimą ir taikymo ypatumus skirtingais istoriniais laikotarpiais. *Lyginamasis metodas* taikytas siekiant palyginti iki Lisabonos sutarties ir jai įsigaliojus sutartyse įtvirtintas normas, susijusias su nacionaliniams parlamentams suteiktais įgaliojimais. *Loginis – analitinis metodas* naudojamas siekiant paaiškinti vartotus terminus, teiginius ir sąvokas, apibendrinant ir darant išvadas bei vertinat kritiškai mokslinėje doktrinoje egzistuojančias pozicijas. *Sisteminis metodas* pasitelktas aiškinant teisės normas, reglamentuojančias nacionalinių parlamentų galias ES veikloje ne atskirai, o visos teisinės sistemos kontekste. *Apibendrinimo metodo* pagalba buvo apibendrinta išanalizuota

medžiaga bei suformuluotos išvados. *Dokumentų analizės metodo* pagalba buvo analizuojamos Europos Bendrijų ir ES steigimo sutartys su vėlesniais pakeitimais, aktuali Europos Sąjungos sutarties bei Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo redakcija, prie Sutarčių priimtų ir su nacionalinių parlamentų veikla ES susijusių protokolų normos bei ESTT bylos dėl subsidarumo principo pažeidimo.

Magistro baigiamojo darbo struktūra. Baigiamąjį darbą sudaro įvadas, keturios pagrindinės dalys (skyriai), šeši poskyriai, išvados, literatūros sąrašas, anotacija bei santraukos lietuvių ir anglų kalbomis. Pirmojoje darbo dalyje aptariamos priežastys, sąlygojusios nacionalinių parlamentų įtraukimą į ES veiklą. Antroji darbo dalis skirta istorinei nacionalinių parlamentų galių ES teisėkūroje raidai. Trečiajame skyriuje pateikiamas nacionalinių parlamentų vaidmuo po Lisabonos sutarties įsigaliojimo, o paskutinė ketvirtoji dalis skirta Lietuvos Seimo dalyvavimo svarstant ES reikalus mechanizmo aptarimui.

I. PRIEŽASTYS, SĄLYGOJUSIOS NACIONALINIŲ PARLAMENTŲ ĮTRAUKIMĄ Į EUROPOS SĄJUNGOS VEIKLĄ.

ES tyrinėtojai pripažįsta, jog Europos integracija yra tiesioginė grėsmė nacionaliniams parlamentams. Nuo pat 1986 metų, kuomet buvo priimtas Vieningas Europos Aktas, Europos integracijos procesas sparčiai išaugo, dėl ko ES įgijo sudėtingus daugiafunkcinės politikos požymius. Todėl nenuostabu, jog šis procesas paskatino debatus dėl institucinės formos, demokratijos kokybės ir konstitucinės santvarkos teisėtumo. Iki šiol pagrindinis šių diskusijų dėmesys buvo skiriamas europinio lygmens valdymui. Mažiau dėmesio susilaukė svarstymai apie tai, jog sukurtas konstitucinis valdymas gali reikalauti ir atitinkamų pakeitimų pačiose valstybėse narėse. Visi debatų dalyviai sutinka su tuo, kad norint naują konstitucinę santvarką laikyti demokratine, nacionaliniai parlamentai, kaip reprezentatyvi institucija turi būti įtraukta į jos veiklą¹. Dauguma ankstyvų diskusijų apie ES demokratijos ir teisėtumo deficitą buvo susiję su Europos Parlamento galiomis. Tačiau dabar yra pripažįstama, kad susikoncentravimas išimtinai ties šia viena ES institucija yra nepakankamas, ir nuo tada, kai ES įgavus daugiau galių, kilo demokratijos teisėtumo problema, vis daugiau dėmesio yra skiriama valstybių narių nacionaliniams parlamentams².

Taigi, viena iš esminių priežasčių, skatinusių nacionalinių parlamentų didesnės įtakos ES valdymui suteikimą yra literatūroje taip įvardijama ES demokratijos deficito problema. Pripažįstama, jog šios problemos atsiradimo prielaidos slypi pačioje ES prigimtyje.

Svarbu pabrėžti, kad Europos integracija niekuomet nebuvo demokratinė. Po II pasaulinio karo susiformavusi ekonominė ir geopolitinė situacija nulėmė, kad Europos šalių bendradarbiavimas, iš pradžių EAPB (Europos anglių ir plieno bendrija) 1951 m., o vėliau ir EEB (Europos ekonominė bendrija) 1957 m., pirmiausia turėjo ekonominį ir saugumo tikslus. O šie didieji pokario Europos geopolitiniai tikslai sutapo su visuomenės lūkesčiais kuo greičiau atkurti gerovę ir užtikrinti patvarią taiką³.

Klasikinėje demokratijos sampratoje, glūdi principas, kad išrinktos valdžios sprendimai turi atspindėti ją išrinkusių piliečių interesus, o valdžia yra legitimi tol, kol jos vykdoma politika išreiškia daugumos piliečių valią. Europos integracija nebuvo eilinių žmonių tiesioginių interesų orbitoje, tad piliečių politinės preferencijos tiesiogiai „nedalyvavo“ integracinėje politikoje, o politiniai integraciniai sprendimai atitiko visuomenės lūkesčius tiek, kiek buvo manoma, kad

¹Rituzzo F. National Parliament and the European Union: Part of the Problem or Part of the Solution to the Democratic Deficit in the European Constitutional Settlement // *The Journal of Legislative Studies*. 2003, No. 3(9). P.87-88.

²Auel K. Democratic Accountability and National Parliaments: Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs // *European Law Journal*. 2007, No. 4 (13). P.489.

³Švarplys A., Kokia demokratija Europos sąjungai? Skirtingos demokratinio deficito strategijos // *Politikos sociologija, Sociologija. Mintis ir veiksmai*. 2010, Nr. 1(26). P.83.

Europos vienijimasis atneš karų nualintiems žmonėms taiką ir gerovę. Taigi Europos kūrimas vyko vardan žmonių, bet be žmonių. Kadangi žmonės nebuvo pasiruošę sutarti dėl integracijos, reikėjo tęsti ES integracijos darbus per daug nepasakojant žmonėms, kas vyksta. Tai rodo, kad tokie makrogeopolitiniai dariniai, kaip pokario Europos tvarkos modelis, negalėjo būti „perleisti“ per tradicinius politikos formavimo mechanizmus pasitelkiant masinės demokratijos principus. Todėl Europos bendrijos vystėsi be tiesioginio žmonių demokratinio balso, nors davė akivaizdžią ekonominę ir geopolitinę (saugumo) naudą. Tuo metu demokratinė legitimumo problema nekilo. Europos integracija, nuo pradžių formuota kaip elito projektas, daug dešimtmečių nekėlė savo politinio legitimumo klausimo. Kadangi visą laiką Europos integracija buvo politinio ir ekonominio elito reikalas, buvo remiamasi masinės auditorijos įtikinimu, kad europinis sumanymas yra gera idėja. Tačiau tai vyko tol, kol žmonės neįjautė, kad juos tiesiogiai veikia Europos sprendimai⁴.

Didžioji dalis literatūros Europos demokratinio deficito problemą pradeda aptarinėti nuo Maastrichto proceso 1992 – 1993 m., ypač dėl žlugusio danų ir vos nežlugusio prancūzų referendumų. Suvokimas, kad integracijai sėkmingai vystytis toliau reikia žmonių įtraukimo, atsirado anksčiau, nors ir nesukėlė tokio rimto susirūpinimo kaip po Maastrichto sutarties. Jau 1975 m. Tindamano ir lygiai po dešimtmečio įvykusio Addisonio komiteto pranešimuose aiškiai konstatuota, kad vien tik laisvos rinkos plėtimu paremta ekonominė integracija neatves į pirminį tikslą – sukurti žmonių Europą. Integracija yra ir žmonių bendruomenės kūrimas, o ne vien ekonominis reikalas. Siekiant sudemokratinti europinį bendradarbiavimą buvo žengti tam tikri žingsniai: vienas svarbiausių – išskiriamas 1974 m. sprendimas pradėti rengti tiesioginius rinkimus į Europos Parlamentą (pirmieji rinkimai įvyko 1979 m.), o vienas reikšmingiausių procedūrinių variklių, laikomas kvalifikuotos daugumos balsavimo įvedimas, leidęs įveikti didelių šalių veto ir taip neleisti integracijai užstrigti didelių valstybių politikoje. Tačiau šie žingsniai toli gražu nereiškė, kad jau yra pribrendusi pagrindinė demokratinio standarto problema – europinės politikos atskaitingumas žmonėms⁵.

1992 m. įvykę įvykiai, kuomet žlugo referendumas Danijoje dėl pritarimo Maastrichto sutarčiai (50 % „prieš“ ir 49 % „už“) ir vėliau atsiskleidęs prancūzų „silpnas pritarimas“ (51 % „už“) buvo rimtas signalas, kad Europos integracija grimzta į legitimumo krizę. Pažymėtina, kad po Maastrichto ES įgavo apčiuopiamos politinės sistemos bruožų, o bendra valiuta, euras, Komisijos bei Europos Centrinio Banko savarankiškumas ir ESTT sau priskirtas viršenybiškumas nacionalinėms teisėms kėlė daug teorinių ir praktinių klausimų dėl valstybės suvereniteto sumažėjimo ir transnacionalinės politinės sistemos legitimumo bei atskaitomybės

⁴ Švarplys A., *supra* note 3. P.83-84.

⁵ *Ibid.* P.84-85.

žmonėms. Nuo to laiko visuomenės įtraukimas į ES valdymą ir ES politikos bei institucijų priartinimas prie žmonių tapo gyvybiškai svarbiu integracijos poreikiu. Demokratizavimo ir legitimumo problema tapo pretekstu iš naujo apsvarstyti pačią Europos politinę sistemą, atrasti naujus integracijos variklius ir diskutuoti dėl ES ateities politinio modelio. Nuo to laiko iki dabar demokratinio deficito sąvoka įsitvirtino politiniame ir akademiname žodyne.⁶

Vieningo demokratijos deficito apibrėžimo ES nėra. Vieni autoriai jį sieja su Europos Parlamento galių nelygiavertiškumu, lyginant su kitomis ES institucijomis, bei jo kompetencijos trūkumu, prižiūrint Sąjungai valstybių narių perduotas sritis, kiti - su nacionalinių parlamentų kontrolės trūkumu, prižiūrint vykdomosios valdžios atstovus, kai šie dalyvauja ES Taryboje (toliau – Taryba). Demokratijos deficito sąvoka dažnai apibūdinama viena iš sprendimų priėmimo ES proceso ypatybių. Jos esmė ta, kad kai nacionalinės vyriausybės dalį savo kompetencijos perduoda Sąjungos institucijoms, išrinktieji tautų atstovai šių institucijų nekontroliuoja taip, kaip nacionalines vyriausybes kontroliuoja nacionaliniai parlamentai. „Standartinė“ demokratijos deficito versija apima penkis pagrindinius teiginius, kurie kartu dar pripažįstami ir, kaip ES demokratinio valdymo trūkumai:

1. *Vykdomosios valdžios persvara nacionalinių parlamentų kontrolės atžvilgiu ES politinėje sistemoje.* ES sprendimus daugiausiai priima vykdomosios valdžios atstovai – Komisija ir nacionaliniai ministrai Taryboje⁷. Vykdomąją valdžią ES turi šios dvi ES institucijos. Europos valstybių ir vyriausybės vadovų aukščiausio rango susitikimai yra politinės ES piramidės viršūnė, kadangi Taryba sudarinėja „konstitucines“ ES sutartis, taip pat skiria, deleguoja ir prižiūri Komisijos narius ir formuojamą politiką. Komisija, be politikos vykdomosios funkcijos, savo ruožtu turi kompetencijos sritis, kuriose veikia gana autonomiškai ir savarankiškai, t. y. turi politikos formavimo iniciatyvos teisę. Vadinas, politikos vykdomųjų aktų leidyba ir jų vykdymas iš esmės priklauso nuo nacionalinių vyriausybių ir jų kvalifikuotos daugumos balsavimo Taryboje. Akivaizdu, kad šitaip ES vykdomoji politika yra nutolusi nuo nacionalinių parlamentų kontrolės⁸.
2. *Europos Parlamentas yra per silpnas.* Europos Parlamento galių išaugimas neatlygino nacionalinių parlamentų kontrolės praradimo. Taryba ilgą laiką buvo dominuojanti ES institucija priimant teisės aktus ir priimant biudžetą, o piliečiai nebuvo susieti su savo Europos Parlamento nariais taip, kaip su savo nacionalinių parlamentų nariais⁹.
3. *„Europiniai“ rinkimai neegzistuoja.* Piliečiai negali balsuoti dėl ES politikų, nebent per periodinius referendumus dėl narystės ES arba dėl sutarties reformų. Nacionaliniuose

⁶ Švarplys A., *supra* note 3. P.84.

⁷Hix S. Europos Sąjungos politinė sistema. Vilnius: Eugrimas, 2006. P.215.

⁸Švarplys A., *op.cit.* P.86.

⁹ Hix S., *op. cit.* P.215.

rinkimuose daugiau konkuruojama dėl nacionalinių, o ne dėl europinių klausimų ir partijos yra linkusios Europos klausimų neįtraukti į nacionalinę darbotvarkę. Kadangi Europos Parlamento rinkimuose balsuojama dėl nacionalinės politikos, o Europos reikalai nėra įtraukiami į nacionalines politines varžytuves, rinkimus į Europos Parlamentą galima laikyti nacionalinių rinkimų įkaitais¹⁰.

4. *ES yra nutolusi nuo piliečių.* Piliečiai negali suprasti ES. Visų pirma, Komisija nėra nei vyriausybė, nei biurokratija, ji nėra renkama žmonių ar parlamento. Antra, Taryba yra vienintelė teisės aktų leidžiamoji valdžia demokratinis sprendimus priimanti slapta. Trečia, Europos Parlamentas yra neprieinamas dėl jo daugialypės debatų prigimties¹¹. Visa tai, kad aukščiausia įstatymų leidybos institucija - Taryba, priima sprendimus slapta viršūnių susitikimuose, o Komisija nėra renkama žmonių ar parlamento (kaip būtų įprasta nacionalinėje sistemoje), lemia, jog žmonės negali tiesiogiai daryti įtakos europiniam politiniam procesui.

Taigi visos šios išvardintos priežastys nulemia ES politikų nutolinimą nuo žmonių ir kartu demokratinio deficito problemos egzistavimą¹².

Visą laiką ES institucijų demokratiškumas buvo grindžiamas šalių narių demokratine sistema. Nacionaliniai parlamentai ratifikuodavo sutartis, demokratiškai atskaitingi valstybės ir vyriausybės vadovai susitikdami ET nustatydavo strateginius prioritetus, Tarybos nariai, kurie paprastai yra nacionaliniais rinkimų demokratiniais mechanizmais išrinkti atstovai, privalėdavo patvirtinti Komisijos siūlymus prieš jiems tampant ES teise. Visas procesas buvo kontroliuojamas suverenių demokratių valstybių. Tačiau viršnacionalinis ES pobūdis ir nacionalinės politikos lygmenį viršijančios ES politikos sritys rodo, kad ne visos ES politinės sistemos dalys yra priklausomos ir legitimuojamos nacionalinių demokratių sistemų. Teigiama, kad būtent viršnacionaliniai ES elementai naikina nacionalinių legitimumo šaltinius ir sukuria demokratinį deficitą¹³. Tačiau yra autorių, kurie mano priešingai.

Vienas iš jų - A. Majone. Jo pagrindinis argumentas yra tas, kad ES nėra ir neturi būti demokratinė įprasta šio žodžio reikšme, kadangi ES prigimtis, atliekamos funkcijos ir teikiami rezultatai grindžiami kaip tik politikos ir ekonomikos atskyrimu, todėl net nereikia bandyti kelti politinio reprezentavimo standartų ES institucijoms. Pagrindinė ES funkcija yra palengvinti ir reguliuoti ekonominius valstybių santykius. Nacionalinių valstybių vyriausybės nusprendė perkelti reguliavimo politikos kompetencijas į europinį lygmenį siekdamas sukurti vieningą rinką, harmonizuoti produktų standartus, suderinti sveikatos ir saugumo paslaugų ir produktų

¹⁰ Švarplys A., *supra* note 3. P.86.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.* P.87-88.

reikalavimus, vykdyti vieningą finansinę politiką per Europos Centrinį banką ir pan., nes šitaip vykdyti ekonomikos reguliavimo politiką yra naudingiau ir efektyviau. A. Majone nuomone pavieniui Europos valstybės galėtų nuveikti žymiai mažiau ir daug sudėtingiau. A. Majone netgi mano, kad ES valdymas gali būti pavadintas „ketvirtąja (nacionalinės) valdžios šaka“, palengvinančia nacionalinėms vyriausybėms (ar net pakeičiančia jas) vykdyti ekonominę-finansinę reguliavimo politiką¹⁴.

Iš A. Majone pasiūlyto modelio nekyla idėja, kad ES kenčia nuo atstovaujamosios demokratijos trūkumo. Taip iš tiesų būtų, jeigu ES politinė sistema iš tikrųjų būtų panaši į federaciją pagal nacionalinės valstybės modelį, nacionalinio demoso įgaliojimą valdžių padalijimo sistemą. Tačiau kadangi taip nėra, o ES yra labiau panaši į efektyvią rinkos reguliavimo sistemą ir netolimoje ateityje nenusimato esminių pokyčių, tuomet ES negalioja atstovaujamosios demokratijos kriterijai. Autoriaus nuomone ES galioja ne demokratinio deficito problema, bet pasitikėjimo problema, arba, kitaip tariant, renkamų ir atstovaujamų institucijų legitimumo problema, pvz., jų nepriklausomumo ir atskaitingumo ribos, esminiai ir procedūriniai mechanizmai skaidrumui užtikrinti ir pan. Šios problemos gali būti ir yra sprendžiamos pasitelkiant viešosios politikos priemones¹⁵.

Kitas autorius - amerikiečių mokslininkas Andrew Moravcsik pateikė savo ES demokratijos gynybą. Jo nuomone, administraciniu požiūriu ES sudaro tikrai 1/40 JAV federalinės biurokratijos aparato. Išskyrus tik kelias sritis, dauguma ES priimtų reguliavimo politikų teisiškai ir administraciškai priklauso vykdyti nacionaliniams parlamentams ir administracijoms. Komisijos siūlymams turi pritarti Europos Parlamentas, nacionaliniai parlamentai direktyvų nuostatas turi perkelti į nacionalinę teisę, o nacionalinės institucijos turi jas įgyvendinti. Bendruoju požiūriu, ES yra labai aukštas bendro sprendimų priėmimo principo laipsnis, todėl realiai nėra pavojaus, kad ES gali pavirsti despotiška nedemokratinė valstybe¹⁶.

Antras Andrew Moravcsik argumentas tas, kad pliuralistinės demokratijos koncepcija reikalauja, kad politikos formuotojai ir sprendimų priėmėjai būtų tiesiogiai atskaitingi piliečiams per visuotinių rinkimų procedūrą. Pagrindinis ES demokratinis variklis glūdi valstybių narių demokratiškai sudarytose vyriausybėse, kurių nariai ar diplomatiniai atstovai dominuoja ES struktūroje. Europos Vadovų Taryboje išrinkti nacionaliniai lyderiai veikia tiesiogiai, o Taryboje veikia patys ministrai arba jų nuolatiniai atstovai. Jų veiksmai tiesiogiai kontroliuojami nacionalinių vyriausybių, jie gali būti atšaukiami, instruktuojami, vienaip ar kitaip, jie derina savo veiksmus ir yra priklausomi nuo nacionalinės politikos formuotojų. Valdžios monopolio ir sprendimų priėmimo slaptumo ES taip pat nėra, nes yra užtikrinamas tiek piliečių iniciatyvų

¹⁴ Švarplys A., *supra* note 3. P.89.

¹⁵ *Ibid.* P.90.

¹⁶ Švarplys A., *op. cit.* P.91.

priėmimas ir konsultavimas per COREPER2 sistemą, tiek nacionalinių parlamentų *ex ante* ir *ex post* vykdoma projektų ir siūlymų priežiūra. ES funkcionuoja veikiau netiesioginio reprezentavimo principas su aukštu priežiūros, koordinavimo ir skaidrumo laipsniu¹⁷.

Taigi, apibendrinus, šie autoriai išreiškia poziciją, jog ES nesusiduria su esminėmis demokratijos problemomis, kadangi šios politinės sistemos kilmė ir funkcijos yra skirtos palengvinti nacionalinėms valstybėms spręsti globalinius ekonomikos uždavinius, o ne tapti naujos Europos supervalstybės prototipu. ES finansiniai, administraciniai ištekliai, institucinė struktūra, priimamos politikos, ir sprendimų priėmimo paskirstymas lemia, kad ES demokratiškumas užtikrinamas per nacionalines atstovaujamosios demokratijos sistemas, ES paliekant tikrai ekonominio reguliavimo sritis, kuriose ES veikia efektyviai ir patenkina daugumą Europos šalių piliečių. Bandymai atstovaujamosios demokratijos institucijas perkelti į europinį lygmenį yra neadekvatūs ES prigimčiai, jie sugriautų gerai veikiančią sistemą, o rezultatas būtų ne demokratijos padidėjimas, bet nauji konfliktai.

Nors autorių A. Majone ir A. Moravcsik pateikta nuomonė yra argumentuota, tačiau su jų išreikšta pozicija sunku sutikti. Visų pirma, vertinat A. Majone argumentą, jog ES prigimtis, atliekamos funkcijos yra skirtos palengvinti ir reguliuoti ekonominius valstybių santykius, todėl net nereikia bandyti kelti politinio reprezentavimo standartų ES institucijoms, neatitinka dabartinės ES situacijos. ES lygmeniu yra reguliuojami ne tik ekonominiai, bet ir socialiniai, kultūriniai klausimai. ES garantuojama valstybių narių teisė laisvai judėti, gerbdama kultūros įvairovę Sąjunga užtikrina, Europos kultūros paveldo apsaugą, visoje ES yra gerbiamos ir saugomos žmogaus teisės ir pan. Savo veiklą ES vykdo laikydamasi laisvės, demokratijos, teisinės valstybės bei pagarbos žmogaus teisėms principų, todėl joje privalo būti užtikrinami atstovaujamosios demokratijos kriterijai. Antra, kritikuotinas ir A. Moravcsik argumentas, kad ES nesusiduria su demokratijos deficito problema, nes pagrindinis ES demokratinis variklis glūdi valstybių narių demokratiškai sudarytose vyriausybėse, kurių nariai ar diplomatiniai atstovai dominuoja ES struktūroje. Veikdami Taryboje vyriausybės nariai yra atskaitingi nacionalinei vyriausybei, o nacionaliniai parlamentai neturi svarių tiesioginės kontrolės priemonių. Atskirose valstybėse narėse yra numatytos skirtingos nacionalinių parlamentų vyriausybės atžvilgiu vykdomos parlamentinės kontrolės procedūros. Pagal tai, kaip aktyviai įstatymų leidžiamoji valdžia dalyvauja vykdydama Vyriausybės parlamentinę kontrolę, ES valstybes nares yra skirstomos į tris sąlygines grupes:

Pirmajai grupei priklauso valstybės, kuriose parlamentas tiesiogiai dalyvauja Europos Sąjungos institucijų veikloje formuojant šalies politiką ir jos poziciją dėl rengiamų ES teisės aktų arba turi tokią teisę, t. y. „aktyvaus mandatavimo“ modelio valstybės. Paprastai tai valstybės,

¹⁷ Švarplys A., *supra* note 3. P.91.

kurių valdžių sistemoje parlamentai vaidina svarbų vaidmenį. Tokiose valstybėse parlamentiniams Europos reikalų komitetams yra suteiktos realios galios kontroliuoti vyriausybę ir jos priimamus sprendimus dėl ES reikalų. Šie komitetai išsiskiria iš kitų parlamentinių komitetų, nes jie formuojami ypatinga tvarka (siekiama kuo platesnio politinio jėgų atstovavimo). Šis modelis daugiausia būdingas Skandinavijos šalims ir parlamentinėms valstybėms (pvz., Austrijai, Danijai, Suomijai, Švedijai, Vokietijai, daugumai naujųjų ES narių)¹⁸.

Antroji valstybių grupė - „riboto mandatavimo“, pasižymi gerokai menkesne vyriausybės kontrole rūpinantis ES reikalais. Parlamentas gali daryti tam tikrą įtaką valstybės pozicijai ES institucijose, valstybių parlamentai turi galimybę atidžiai nagrinėti gaunamą informaciją dėl ES reikalų ir gali pareikšti savo nuomonę ataskaitomis bei rezoliucijomis, tačiau jie negali daryti didesnės įtakos vyriausybės pozicijai (pvz., Prancūzija, Jungtinė Karalystė, pastaruosiu metu šia kryptimi einama ir Airijoje)¹⁹.

Ir trečioji valstybių grupė - „pasyvaus mandatavimo“, kuriose parlamentai turi labai menkas galimybes veikti vyriausybės pozicijas. Tai – valstybės, kuriose stipri vykdomoji valdžia, o parlamentų dalyvavimas svarstant ES reikalus nominalus (pvz., Belgija, Ispanija, Italija, Liuksemburgas, Portugalija)²⁰. Tačiau pažymėtina, kad valstybei net ir pasirinkus aktyvios parlamentinės kontrolės rūšį, ji nesuteikia realiai efektyvaus teisinio poveikio vyriausybės narių veiksmams ES lygmeniu.

Taigi apibendrinant, galima daryti išvadą, kad demokratinio deficito problema realiai egzistuoja Europos Sąjungoje. Ši susidariusi situacija nėra palanki nei ES veiklai, nei tolimesnei plėtrai, todėl pati Sąjunga imasi aktyvių veiksmų, siekdama šią problemą išspręsti ar bent jau ją sušvelninti. Vis dažniau yra pabrėžiama, kad Sąjungą reikia priartinti prie žmonių. O šiam tikslui pasiekti tinkama priemonė yra laikomi nacionaliniai parlamentai, kurie veikdami ES padeda sumažinti ES demokratinio deficito problemą.

Kaip bus matyti vėliau, tik Lisabonos sutartimi nacionaliniams parlamentams buvo suteiktas ryškus kiekis galių daryti įtaką ne tik ES teisėkūros procesui, bet ir pačiai ES veiklai. Tam, kad geriau būtų suvokiamas minėtų Lisabonos sutartimi suteiktų įgaliojimų reikšmingumas, yra būtina aptarti istorinį nacionalinių parlamentų vaidmenį ES.

¹⁸ Žilinskas J., Lietuvos Respublikos Seimo dalyvavimo svarstant Europos Sąjungos reikalus mechanizmas: kūrimas, modelis ir procedūros // Jurisprudencija. 2005, Nr. 72(64) P.31.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

II. NACIONALINIŲ PARLAMENTŲ VAIDMUO IKI LISABONOS SUTARTIES ĮSIGALIOJIMO

Istoriškai nacionalinių parlamentų įsitraukimą į ES valdymą galima sąlyginai skirstyti į tris pakopas:

Visų pirma, dar iki Vieningo Europos Akto priėmimo (1985 m.), nacionaliniai parlamentai nebuvo labai suinteresuoti dalyvavimu ES veikloje. Iš esmės šioje srityje jie buvo pasyvūs ir didelio noro dalyvauti priimant ES sprendimus nerodė. Pačių nacionalinių parlamentų atžvilgiu struktūrinių ir procedūrinių pakeitimų nebuvo padaryta. Tai paaiškinama pačia Europos Bendrijos prigimtimi. Remiantis tuo, sprendimai buvo priimami pagal vienbalsiškumo principą, kur kiekviena nacionalinė valdžia galėjo pasinaudoti veto teise. Bendrijos kompetencijai priklausė tik dvi sritys – bendros rinkos ir žemės ūkio. Bendrija buvo labiau tarpvyriausybine organizacija, kuria labiausiai suinteresuotos buvo valstybių narių vyriausybės, todėl nacionaliniai įstatymų leidėjai (parlamentai) nejautė grėsmės savo suverenitetui²¹.

Antroje stadijoje buvo pradėta daryti tam tikrus pakeitimus pačioje Europos Bendrijoje. Situacija pradėjo keistis 1973 m. kuomet į ES įstojo dvi naujos narės – Danija ir Didžioji Britanija. Narystė šiose šalyse, kurios pasižymi stipria viešąja nuomone ir politinėmis partijomis, buvo vienas iš politinių klausimų, kuris kėlė daug prieštaravimų. Parlamentai šiose valstybėse užėmė centrinę vietą politinėje sistemoje, o parlamento nariai buvo labai pavydūs dėl savo statuso nacionaliniame teisės aktų kūrimo procese. Siekiant prižiūrėti savo vyriausybių narius abiejų šalių parlamentai nusprendė įkurti Europos reikalų komitetus²². Tai paskatino ir vėlesnius pakeitimus. 1985 m. buvo priimtas Vieningos Europos Aktas, kuris nacionalinių parlamentų atžvilgiu padarė keturis svarbius pakeitimus. Visi šie pakeitimai buvo susiję su Europos Bendrijos viršnacionalinio charakterio stiprinimu: (i) buvo išplėstas Europos Bendrijos kompetencijai priskiriamų sričių ratas, kurios iki tol priklausė išimtinai nacionalinėms valstybėms; (ii) kaip naujų galių EB suteikimo pasekmė buvo priimta daug direktyvų, kas automatiškai sąlygojo nacionalinių parlamentų darbo apimčių padidėjimą. Taip pat svarbu pažymėti, kad Vieningos Europos Aktas turėjo įtaką nacionalinių institucijų ir Bendrijos institucijų santykiui, kur pastarosioms buvo suteiktas išskirtinis dėmesys. Platus kvalifikuotos balsų daugumos naudojimas reiškė, kad nacionalinės vyriausybės nebegalėjo daugiau blokuoti Bendrijos sprendimų (t. y. pasinaudoti iki tol turėta veto teise); (iii) galiausiai Vieningos Europos Aktas sustiprino Europos Parlamento galias suteikiant šiai institucijai daugiau įgaliojimų Bendrijos teisės aktų priėmimo procese. Konkrečiai šis pakeitimas buvo ryškus

²¹Rituzzo F., *supra* note 1. P.103-104.

²²Duina F., Oliver M. National Parliaments in the European Union: Are There Any Benefits to Integration? // European Law Journal. 2005, No. 2(11). P.178.

signalas, kad nacionaliniai parlamentai susiduria su grėsme būti visai pašalintais iš teisės aktų leidybos proceso. Todėl nacionaliniai parlamentai norėdami sušvelninti tokią situaciją įsteigė specialius ES komitetus, o jei tokie jau buvo įsteigti, ėmė stiprinti jiems suteiktą kompetenciją²³.

1992 m. vasario 7 d. pasirašyta Maastrichto sutartis (įsigaliojo 1993 m. lapkričio 1 d.) inicijavo trečią vystymosi etapą. Taryboje buvo išplėstas daugumos balsavimas. Kartu su Maastrichto sutarties priėmimu sukurta politinė sąjunga su tokiais Sutartyje numatytais naujais dariniais kaip Ekonominė ir pinigų sąjunga bei Bendra užsienio ir saugumo reikalų politika, rodė Sąjungos pasikeitimą iš ekonominio bendradarbiavimo į gilesnę politinę integraciją. Europos integracija tapo konkursiniu projektu, kur į visuomenės nuomonę nebebuvo galima nekreipti dėmesio. Buvo pradėta gvildinti demokratinio deficito problema, kur ypatingas dėmesys jai spręsti buvo skiriamas ir siejamas su nacionaliniais parlamentais. Konkrečiai su nacionaliniais parlamentais yra susijusios dvi Maastrichto sutarties deklaracijos: Deklaracija Nr. 13 ir Deklaracija Nr. 14. Deklaracija Nr. 13 nustatė, kad²⁴: „tikslu skatinti didesnę nacionalinių parlamentų dalyvavimą ES veikloje reikėtų paspartinti keitimąsi informacija tarp nacionalinių parlamentų ir Europos Parlamento. Todėl valstybių narių vyriausybės turės užtikrinti, kad nacionaliniai parlamentai laiku gautų informaciją ar galimam nagrinėjimui Komisijos pasiūlymus dėl teisės aktų“²⁵. Taigi, Deklaracijoje buvo numatyta iniciatyva skatinti nacionalinių parlamentų dalyvavimą ES veikloje ir tas būdas buvo pasirinktas per aktyvesnę informacijos keitimąsi tarp Europos Parlamento ir nacionalinių parlamentų galimybę. Tuo tarpu Deklaracijoje Nr. 14 kalbama apie Parlamentų konferenciją (arba „*Assises*“), į kurią prireikus renkasi nacionalinių parlamentų ir Europos Parlamento atstovai. Numatyta, kad su Parlamentų konferencija konsultuojamasi dėl pagrindinių ES klausimų nepažeidžiant Europos Parlamento įgaliojimų ir nacionalinių parlamentų teisių, o Europos Vadovų Tarybos pirmininkas ir Komisijos pirmininkas kiekvienoje Parlamentų konferencijos sesijoje skaito pranešimus apie Sąjungos padėtį²⁶. Nors deklaracija nėra teisiškai privaloma, tačiau šios nuostatos buvo tam tikras lūžis suteikiant teisę nacionaliniams parlamentams dalyvauti ES veikloje.

Mokslinėje literatūroje, kurioje nagrinėjamas nacionalinių parlamentų vaidmuo ES, susiduriama su keliomis mokslininkų nuomonėmis. Vieni, pavyzdžiui F. Ritzo, teigia, kad nacionaliniai parlamentai stokoja autoritetinių galių ES politikos formavimo procese. Jo nuomone pagrindinis subjektas, kuris dalyvauja ES sprendimų priėmime ir iš esmės formuoja ES politiką yra Taryba - institucija sudaryta iš valstybių vadovų, o ES teisė savo ruožtu yra Tarybos,

²³ Ritzo F., *supra* note 1. P.103-104.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ 1992 m. Europos Sąjungos sutarties Deklaracija Nr. 13// <http://eur-lex.europa.eu/lt/treaties/index.htm>; prisijungimo laikas: 2011-10-21.

²⁶ Kiiver P. National and regional parliaments in the European constitutional order. Groningen: Europa Law Publishing, 2006. P.120.

Komisijos ir Europos Parlamento produktas. Tuo tarpu nacionalinių parlamentų pagrindinė užduotis - ES priimtų direktyvų perkėlimas į nacionalinę teisę ir užtikrinimas, kad naujai priimami nacionaliniai teisės aktai neprieštarautų ES teisei²⁷.

Kiti autoriai mano, jog nuomonė, kad nacionalinė vykdomoji valdžia turi laisvę veikti Briuselyje nepriklausomai yra perdėta. Ir šį požiūrį inspiravo Maastrichto sutartimi padaryti pakeitimai. Kaip jau minėta anksčiau, prie Maastrichto sutarties priimta Deklaracija Nr.13, kuri numatė, kad yra būtina skatinti nacionalinių parlamentų dalyvavimą ES veikloje ir tai turėtų būti pasiekta per informacijos keitimąsi, bendradarbiavimą su Europos Parlamentu ir Komisijos pasiūlytų teisės aktų pateikimą. Tuo tarpu kartu su vėliau 1997 m. spalio 2 d. pasirašyta Amsterdamo sutartimi, kuri įsigaliojo 1999 m. gegužės 1 d. ir pakeitė iki tol galiojusią Maastrichto sutartį, buvo padaryti labiau įpareigojantys pakeitimai²⁸. Buvo priimtas Protokolas dėl nacionalinių parlamentų vaidmens ES, kuriame numatyta, kad nacionaliniams parlamentams turi būti perduodami visi Komisijos konsultacijų dokumentai (žalioji ar baltoji knyga, komunikatai) bei Komisijos siūlomi teisės aktų projektai, kurie perduodami valstybės narės vyriausybei, kad ji galėtų užtikrinti jų tinkamą perdavimą nacionaliniams parlamentams.

Tačiau nepaisant nuomonių skirtumo dauguma autorių sutinka, kad ES nors ir skirtingu mastu visgi pakenkė nacionalinių parlamentų galioms. Todėl siekiant įtraukti nacionalinius parlamentus į ES veiklą ir taip priartinti piliečius arčiau bei sumažinti demokratinio deficito ES problemą vėlesnėse tarpvyriausybines konferencijose buvo ieškoma būdų kaip tai padaryti²⁹.

2.1. Lakeno konferencijos svarba tolimesniam nacionalinių parlamentų įtakos didėjimui.

Nacionalinių parlamentų vaidmuo ES buvo viena iš besikartojančių temų tarpvyriausybines konferencijose, vykusiose prieš Maastrichto, taip pat Amsterdamo ir vėliau Nicos sutarčių priėmimą. Kaip buvo minėta anksčiau, sutarčių tekstai buvo adaptuoti suteikiant nacionaliniams parlamentams formalias teises efektyviau prižiūrėti ES teisėkūros procesą. Tačiau rezultatas nuvylė tuos, kurie tikėjosi, kad tai suteiks didesnių ir efektyvesnių teisių nacionaliniams parlamentams įsitraukti į ES ir taip padės išspręsti legitimumo ir demokratinio deficito ES problemą. Kadangi Nicos sutartyje nebuvo numatyta jokių naujų nuostatų, susijusių su nacionalinių parlamentų teisėmis, todėl kaip viena iš esminių vėlesnėms tarpvalstybinėms

²⁷ Duina F., Oliver M. National Parliaments in the European Union: Are There Any Benefits to Integration? // European Law Journal. 2005, No. 2(11). P.174.

²⁸ *Ibid.* P.175.

²⁹ Benz A. Path-Dependent Institutions and Strategic Veto Players: National Parliaments in the European Union // West European Politics. 2004, No. 5(27). P.881.

konferencijoms keliamų užduočių buvo – nacionalinių parlamentų vaidmens ES stiprinimas³⁰. 2001 m. gruodžio 14-15 dienoms vykusioje Lakeno konferencijoje buvo priimta Deklaracija dėl Europos Sąjungos ateities³¹ (toliau – Deklaracija), kurioje buvo nuspręsta aptarti įvairias problemas, kylančias ES. Svarbu pažymėti, kad konferencijoje iš 66 narių 30 vietų buvo skirta nacionalinių parlamentų atstovams (po du iš kiekvienos valstybės narės), o 16 vietų priklausė Europos Parlamento deputatams, taigi parlamentariai sudarė didžiąją dalį Lakeno suvažiavimo narių. Ši skaičiaus persvara sąlygojo pasiūlymus padidinti minėtų institucijų galias ES teisės aktų leidybos procedūroje³².

Lakeno suvažiavimo metu priimta Deklaracija yra vertinama kaip svarbus dokumentas. Jame aiškiai nustatoma, kad ES kenčia nuo problemų, susijusių su teisėtumu ir demokratijos trūkumu, taip pat pabrėžiam, kad ES piliečiai Sąjungą supranta kaip nutolusį, biurokratinį, griezdišką aparatą, kuris kelia grėsmę nacionaliniam identitetui. Taigi ES užduotis – surasti priemones, kurios padėtų pašalinti šiuos trūkumus. Visų pirma, nustatomas demokratinio teisėtumo ir institucijų veiklos skaidrumo padidinimo tikslas. Deklaracijoje minima, kad piliečiai palaiko ES keliamus tikslus, bet jie ne visada mato ryšį tarp keliamų tikslų ir atliekamų veiksmų, todėl ES turi būti stengiamasi priartinti piliečius prie joje veikiančių institucijų³³. Svarbiausia, kad keliamiems tikslams pasiekti, kaip viena iš pagrindinių priemonių, yra siūloma pasitelkti nacionalinius parlamentus. Deklaracijoje buvo keliami daug klausimų, koks būdas turėtų būti tinkamiausias, pvz.: ar reikalinga nauja institucija įsteigta prie Europos Sąjungos Tarybos ar Europos Parlamento, kurioje dirbtų nacionalinių parlamentų atstovai? Ar jie veiktų tose srityse, kuriose Europos Parlamentas neturi kompetencijos? Ar jie turėtų susikoncentruoti ties tomis sritimis, kuriose ES ir valstybės narės dalijasi kompetencija (pasidalomoji kompetencija) ir tikrinti subsidiarumo principo laikymąsi?³⁴

Taigi tam, kad būtų pasirinktas tinkamiausias būdas, buvo būtina įvertinti nacionalinių parlamentų tuometinę padėtį. Tam tikslui buvo įkurta IV Darbo grupė. Ji turėjo išanalizuoti tuo metu egzistavusią padėtį ir pateikti pasiūlymus į aukščiau Deklaracijoje išvardintus klausimus. 2002 metais darbo grupė priėmė Konvenciją dėl nacionalinių parlamentų vaidmens Europos Sąjungoje³⁵, kurioje pateikė savo išvadas. Išvadose nurodoma, kad nacionaliniai parlamentai dalyvauja Sąjungos veikloje trimis skirtingais būdais: (i) rengia ir įgyvendina ES teisę, (ii)

³⁰ Raunio T. National Parliaments and European Integration: What We Know and Agenda for Future Research // The Journal of Legislative Studies. 2009, No. 4(15). P.320.

³¹ 2001 m. gruodžio 15 d. Deklaracija dėl Europos Sąjungos ateities, Nr. SN 300/1/01 REV 1.

³² Ritzo F., *supra* note 1. P.92.

³³ *Ibid.* P.93-94.

³⁴ Tans O., Zoethout C. Peters J. National parliaments and European democracy: a bottom-up approach to European constitutionalism. Groningen: Europa Law Publishing, 2007. P.230.

³⁵ 2002 m. gegužės 29 d. Europos Konvencija dėl nacionalinių parlamentų vaidmens Europos Sąjungoje Nr. 67/02 // <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/cv00/cv00067.en02.pdf>; prisijungimo laikas: 2011-10-22.

prižiūri savo nacionalinių vyriausybių atstovų dalyvavimą Tarybos veikloje ir (iii) bendradarbiauja su kitų valstybių narių nacionaliniais parlamentais³⁶.

Pripažįstama, kad ES teisės aktų rengime nacionaliniai parlamentai dalyvauja dvejuose skirtinguose lygiuose: pirminės teisės ir antrinės teisės aktų priėmimo. Už tinkamą ES teisės aktų įgyvendinimą atsako valstybės narės, kadangi įgyvendinimas yra jų reikalas. Valstybės narės užtikrina tinkamą aktų įgyvendinimą laikydamosi savo nacionalinės teisės normų, kurios nustato, kurios valstybės institucijos yra atsakingos už tai ir pagal kokias procedūras yra įgyvendinama. Kai kada kompetencija įgyvendinant ES teisę dalinasi nacionalinis parlamentas ir vyriausybė, o federacinėse valstybėse ši funkcija, kai kuriais atvejais priklauso federacinei arba vietinei institucijai³⁷.

Nacionalinių parlamentų atliekamas vyriausybės narių priežiūros efektyvumas priklauso nuo kiekvienos valstybės narės nustatytų parlamentinių procedūrų. Kai kuriose valstybėse narėse (Danija, Austrija, Suomija) nacionalinis parlamentas pateikia nukreipimus (angl. - „*negotiating directives*“) vyriausybės nariams, kas turi atstovauti valstybę Tarybos svarstymuose. Kitose valstybėse (Belgija, Ispanija, Prancūzija, Liuksemburgas ir Didžioji Britanija) nacionaliniai parlamentai yra susikoncentravę į nacionalinę įstatymų leidybą ir leidžia pačioms vyriausybėms nuspręsti dėl dalyvavimo Taryboje. O kai kurie nacionaliniai parlamentai siekdami sustiprinti politinę kontrolę reikalauja, kad tam tikrais atvejais vykdomosios valdžios atstovai naudotų parlamentinio tikrinimo išlygą³⁸ (angl. - „*parliamentary reservation*“), tam kad Taryba negalėtų veikti kol parlamentinio tikrinimo išlyga nėra atšaukiama³⁹.

Trečiasis nacionalinių parlamentų dalyvavimo ES veikloje būdas – bendradarbiavimas su kitais valstybių narių parlamentais. Visų pirma, nacionaliniai parlamentai bendradarbiauja su Europos Parlamentu. Tokia bendradarbiavimo forma yra skirtinga. Dažniausiai Europos Parlamento nariai nedalyvauja nacionalinio parlamento veikloje. Tačiau, tendencija yra ta, kad siekiama sukurti glaudesnes bendradarbiavimo procedūras: pavyzdžiui, Belgijoje ir Graikijoje yra įsteigti jungtiniai komitetai, kuriuos sudaro nacionalinio parlamento ir Europos Parlamento nariai, kitais atvejais Europos Parlamento nariams yra sudaryta galimybė dalyvauti savo nacionaliniuose parlamentuose įkurtuose Europos reikalų komitetuose ir ten pasisakyti. Kitose valstybėse narėse europarlamentarai negali dalyvauti savo nacionalinių parlamentų veikloje, išskyrus tada, jei turi dvigubą mandatą. Pavyzdžiui Portugalijoje visai nėra jokių nuostatų,

³⁶ 2002 m. gegužės 29 d. Europos Konvencija, *supra* note 35. P.4.

³⁷ *Ibid.* P.4-6.

³⁸ Parlamentinio tikrinimo išlyga naudojama tuomet, kai Taryboje yra svarstomas svarbią reikšmę parlamentui turintis klausimas. Tuomet parlamentas reikalauja vyriausybės (jos narių) nepritarti tam klausimui prieš tai nepasikonsultavus su parlamentu. (<http://www.houseofrepresentatives.nl/parliamentary-reservation>; prisijungimo laikas: 2011-10-22).

³⁹ 2002 m. gegužės 29 d. Europos Konvencija, *op. cit.* P.6-7.

reglamentuojančių Europos Parlamento narių dalyvavimą Portugalijos nacionaliniame parlamente. Priešingai, nacionalinių parlamentų nariai retai dalyvauja Europos Parlamentų komitetų susitikimuose, kuriuose gali pasisakyti, tačiau balsavimo teisės neturi⁴⁰.

Taigi, IV Darbo grupė išanalizavusi tuo metu egzistavusį nacionalinių parlamentų vaidmenį ES veikloje pateikė šias išvadas⁴¹:

1. Nacionaliniai parlamentai teigia, kad jie neturi galimybės efektyviai prižiūrėti vyriausybės narių, kuomet šie veikia Taryboje. Tokia situacija susidaro todėl, kad Taryba savo sprendimus priima už uždarytų durų, o pateiktiems ES dokumentams įvertinti nėra pakankamai laiko. Tačiau šios problemos sprendimas yra pačių valstybių narių rankose, kadangi nacionalinių vyriausybių priežiūros galių nustatymas ir įgyvendinimas yra išimtinai valstybių narių kompetencija. Todėl nacionalinių parlamentų priežiūros įgaliojimų stiprinimui nėra būtina keisti sutartis. Galimas variantas, kad nacionalinių parlamentų atstovai būtų įtraukti į valstybės narės siunčiamą delegaciją, kai Taryboje turi būti priimami teisės aktai. Taip pat manoma, kad naudinga būtų nacionaliniams parlamentams keisti informacija ir tam tinkamiausia vieta būtų Europos reikalų komitetų konferencija (toliau – COSAC) susitikimai. Iš pateikiamos informacijos būtų galima sužinoti, kaip nacionaliniai parlamentai laikosi 6 savaičių periodo, kurį numatė Amsterdamo sutarties Protokolas dėl nacionalinių parlamentų vaidmens. Galiausiai yra siūloma priimti tam tikrus Sąjungos teisės aktus, kurie leistų nacionaliniam įstatymų leidėjui būti lankstesniam perkeltant Sąjungos teisę į nacionalinį lygmenį⁴².
2. Darbo grupė pateikė pasiūlymus, kurie buvo susiję su nacionalinių parlamentų įtraukimo į ES sprendimų priėmimo procedūrą, arba su atskiros autonomiškos organizacijos įkūrimu, kuri Sąjungoje galėtų reprezentuoti nacionalinius parlamentus. Viena iš pasiūlytų galimybių buvo įsteigti nuolatinę parlamentų konferenciją (Europos Parlamento ir nacionalinių parlamentų), kurioje periodiškai susitiktų Europos Parlamento ir nacionalinių parlamentų nariai aptarti, kaip laikomasi subsidiarumo principo, bei įvertinti padarytus Sutarčių pakeitimus. Kitas siūlymas buvo Europiniu lygmeniu įkurti visai naują organizaciją (asamblėją), kurioje kiekvieną valstybę narę atstovautų nustatytas nacionalinių parlamentų narių skaičius, kuris galėtų skirtis pagal šalies gyventojų skaičių. Ši organizacija neturėtų dalyvauti Sąjungos įstatymų leidybos procedūroje, bet turėtų kompetenciją sprendžiant klausimus, kurie patektų po tuo metu dar egzistavusių antro ir trečio ramsčių sistema. Ši organizacija taip pat turėtų *ex ante*

⁴⁰ 2002 m. gegužės 29 d. Europos Konvencija, *supra* note 35. P.6-7.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.* P.10-11.

(išankstinės) subsidiarumo principo kontrolės teises, nagrinėjant Komisijos pateikiamus teisės aktų projektus. Taip pat buvo svarstoma galimybė įkurti naują skyrių pačiame Europos Parlamente, kuris susidarytų iš nacionalinių parlamentų atstovų, numatant, kad vėliau šis skyrius taptų tarsi antraisiais Europos Parlamento rūmais. Tuomet dabartinis Europos Parlamentas būtų laikomas žemesniaisiais, o naujasis skyrius – aukštesniaisiais rūmais. Tokiu atveju nacionalinių parlamentų atstovams turėtų būti suteikiamas dvigubas mandatas (nacionalinis ir europinis)⁴³.

Ši darbo grupė atliko svarbų ir reikšmingą darbą, o į jos pateiktas išvadas buvo atsižvelgta rengiant Sutarties dėl Konstitucijos Europai projektą, o vėliau ir priimant Lisabonos sutarties nuostatas.

2.2. Nacionalinių parlamentų galios įtvirtintos Sutartyje dėl Konstitucijos Europai.

Ruošiant Sutarties dėl Konstitucijos Europai tekstą, kiek tai lietė institucinę ES struktūrą, didelis rengėjų dėmesys buvo skirtas nacionaliniams parlamentams. Nacionaliniams parlamentams buvo suteikta nominali galių vertė, kuriomis jie įgavo teisių ir tam tikrų privilegijų ES priimant sprendimus. Tai buvo susiję su jau minėta Lakeno deklaracija, kurioje buvo išryškintas nacionalinių parlamentų vaidmuo. Toks požiūris taip pat sutapo su mokslininkų ir politikų nuomone, kad nacionaliniai parlamentai nusipelnė labiau pastebimo vaidmens ES⁴⁴. Tačiau toks naujas nacionalinių parlamentų vaidmuo yra labiau simbolinis, kadangi Sutartyje nebuvo padaryta ryškių pakeitimų, o naujieji pakeitimai buvo neesminiai ir savo esme negalutiniai. Tačiau tai nebūtinai turi būti vertinama neigiamai, nes nacionaliniai parlamentai, kurie yra linkę plėtoti aktyvesnius metodus ES politikos formavimo procese, tikrai buvo paskatinti šių naujų pakeitimų⁴⁵. Svarstant, kodėl reikėjo šių naujovių ir sutarties pakeitimo, nurodomi šie argumentai.

Pirma, remiantis klasikine viešąja tarptautine teise nacionaliniai parlamentai tarptautinėse organizacijose nesulaukdavo tokio dėmesio, koks jiems yra skiriamas ES. Viešosios tarptautinės teisės lygmeniu nacionaliniai parlamentai pasižymi tuo, kad yra valstybės vidaus konstitucinė institucija, kuriai būdingas savarankiškumas. Nacionaliniu valstybės lygmeniu tarptautiniuose santykiuose dominuoja vykdomosios valdžios atstovai atsakingi už užsienio politiką. Pavyzdžiu galėtų tapti tipiškas tarptautinės sutarties sudarymo procesas:

⁴³ 2002 m. gegužės 29 d. Europos Konvencija, *supra* note 35. P.12-15.

⁴⁴ Kiiver P. The European Constitution and The Role of National Parliaments: Hard Law Language, Soft Content // Maastricht Journal of European and Comparative Law. 2007, No. 3(12). P.223.

⁴⁵ *Ibid.* P.224.

derybos tarp vyriausybių vyksta už uždarytų durų, o sutarties tekstas pateikiamas parlamentams kaip jau įvykęs įvykis (*fait accompli*)⁴⁶.

Antra, ES išsivystė į tarptautinę organizaciją, kuri nėra panaši į jokią kitą jau egzistuojančią organizaciją. Iš kitų ji išsiskiria savo struktūra, finansiniu ir socialiniu reguliavimu. Derybos dėl ES antrinės teisės aktų priėmimo ir jų įgyvendinimas tapo kasdiene rutina valstybėse narėse, kuri nėra tapati ratifikavimo procesui viešosios tarptautinės teisės aspektu. Iš to darytina išvada, kad nėra tinkama, jog nacionaliniai parlamentai nedalyvauja ES sprendimų priėmimo procese⁴⁷. Tokios sąvokos, kaip demokratinis teisėtumas, viešas svarstymas, skaidrumas ir subsidiarumas tampa aktualios, kai kalbama apie nacionalinių parlamentų įtraukimą į ES. Logiška, jog šios demokratinės sąvokos siejamos su nacionalinėmis atstovaujamosiomis institucijomis. Būtent parlamentų įtraukimas į kasdienį ES sprendimų priėmimo procesą gali padėti stabilizuoti ES sistemą, politiką prieš parlamentinę opoziciją, populiarų nusivylimą⁴⁸.

2004 m. spalio 29 d. Romoje pasirašyta Sutartis dėl Konstitucijos Europai numatė šešias įgaliojimų rūšis, susijusias su nacionaliniais parlamentais: (i) nacionaliniai parlamentai Sutartyje buvo įvardinti, kaip atstovaujamosios demokratijos atstovai ES; (ii) nacionaliniams parlamentams suteikiama ir prieinama visa informacija tam, kad jie būtų informuoti apie ES numatomą plėtrą; (iii) numatytas terminas, per kurį nacionaliniai parlamentai atlieka *ex ante* ES teisės aktų projektų kontrolę; (iv) įtvirtinta kolektyvinė išankstinio įspėjimo sistema, kurios pagalba parlamentai patikrina ir užtikrina, kad būtų laikomasi subsidiarumo principo; (v) numatyta individuali nacionalinio parlamento (ar vieno jo rūmų) teisė vetuoti supaprastintos sutarties peržiūrėjimo taikymo procedūrą ir (vi) numatyta nacionalinių parlamentų narių teisė dalyvauti sutarties peržiūrėjimo procese⁴⁹. Toliau šie įgaliojimai bus aptariami plačiau.

Kaip jau minėta anksčiau, Sutartyje dėl Konstitucijos Europai nacionaliniai parlamentai buvo paminėti, kaip atstovaujamosios demokratijos atstovai. Konkrečiai Sutarties I-46 straipsnio 2 dalis, kuriame apibrėžiamas atstovaujamosios demokratijos principas, numatė, kad: „Piliečiai Sąjungos lygiu yra tiesiogiai atstovaujami Europos Parlamente. Valstybėms narėms Europos Vadovų Taryboje atstovauja jų valstybių ar vyriausybių vadovai, o Taryboje atstovauja jų vyriausybės, pačios būdamos demokratiškai atskaitingos savo nacionaliniams parlamentams ar savo piliečiams.“⁵⁰. Nors ši nuostata yra pirmoji, kuomet nacionaliniai parlamentai yra aiškiai paminimi Europos integracijos sutartyje, o ne tik deklaracijose ar sutarčių protokoluose, tačiau ji

⁴⁶ Kiiver P., *supra* note 44. P.225.

⁴⁷ Esenturk N. Democracy in the European Union and the Treaty of Lisbon // Alternatives. 2009, No. 4 (8). P.4.

⁴⁸ Kiiver P., *op. cit.* P.225.

⁴⁹ *Ibid.* P.226.

⁵⁰ 2004 m. spalio 29 d. Sutartis dėl Konstitucijos Europai // <http://eur-lex.europa.eu/JOhtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:LT:HTML>; prisijungimo laikas: 2011-10-22

vertinama kaip turinti simbolinę vertę. Teisinė šios nuostatos vertė lieka abejotina. Ši nuostata yra deklaratyvaus pobūdžio ir nevisiškai aiški. Todėl galima daryti išvadą, kad šis straipsnis nei pakeičia, nei susistamina, jau esamas, nei suteikia kažkokių naujų vykdytinų priežiūros teisių nacionaliniams parlamentams. Taigi net ir tuo atveju, jeigu ši sutartis būtų įsigaliojusi, minėtas straipsnis nebūtų turėjęs esminės reikšmės nacionalinių parlamentų atžvilgiu⁵¹.

Kitos Sutarties nuostatos yra susijusios su informacijos ir pranešimų galimybėmis. Vienas iš vykdomosios valdžios dominavimo ES reikaluose pavyzdžių yra tas, kad vyriausybės atstovai turi vykdomosios informacijos pranašumą prieš parlamentarus. Joks reikšmingas nacionalinių parlamentų atstovų dalyvavimas ES sprendimų priėmimo procese nėra įmanomas, jei nacionaliniams parlamentams nėra užtikrinamas veiksmingas ir efektyvus su ES susijusių dokumentų ir informacijos gavimas. Nors tik nuo parlamentų priklauso, ką jie darys su gauta informacija, sutartyje numatytos informacijos ir pranešimų gavimo galimybės yra sveikintina ir pageidaujama praktika, kuriai pritaria ir vyriausybių nariai. Pagal Sutarties dėl Konstitucijos Europai Protokolą dėl nacionalinių parlamentų vaidmens Europos Sąjungoje Nr. 1 (toliau – Protokolas Nr. 1), kurio preambulėje nurodoma, kad siekiant skatinti nacionalinius parlamentus aktyviau dalyvauti ES veikloje ir plėsti jų galimybes reikšti savo nuomonę dėl europinių įstatymo galią turinčių aktų projektų ir dėl kitų juos ypač dominančių dalykų, šalys susitarė, jog nacionaliniams parlamentams turi būti perduodami konsultacinio pobūdžio dokumentai ir įstatymo galią turinčių aktų projektai. Pažymėtina, kad Protokolas dėl nacionalinių parlamentų vaidmens Europos Sąjungoje, kuris buvo priimtas kartu su Amsterdamo sutartimi, nustatė, kad įstatymo galią turinčius aktų projektus savo nacionaliniams parlamentams persiunčia vyriausybės, tuo tarpu prie Sutarties dėl Konstitucijos Europai pridedamas Protokolas Nr. 1 numato, kad dokumentus nacionaliniams parlamentams persiunčia ES institucijos tiesiogiai. Manytina, kad toks pakeitimas buvo padarytas siekiant, kad informaciją nacionaliniai parlamentai gautų greičiau.

Nacionaliniai parlamentai taip pat minimi sutarties I-18 straipsnyje, kuriame įtvirtinta lankstumo sąlyga. Ši sąlyga suteikia Tarybai galimybę imtis veiksmų, net ir tuo atveju, jei sutartis nenumato jai tokių įgaliojimų. Nacionaliniai parlamentai šiuo atveju taip pat vertina tokių veiksmų suderinamumą su subsidiarumo principo laikymusi. Sutartis taip pat numato, kad kiekviena Sąjungos nare tapti norinti Europos valstybė gali pateikti prašymą Tarybai, o apie tokį prašymą be Europos Parlamento turi būti pranešama ir nacionaliniams parlamentams (sutarties I-58 straipsnio 2 dalis). Nacionaliniai parlamentai taip pat paminėti I-443 straipsnyje, kuriame numatyta sutarties peržiūros procedūra. Antroje šio straipsnio dalyje nurodyta, kad tuo atveju, jei

⁵¹ Kiiver P., *supra* note 44. P.227.

Europos Vadovų Taryba priima sprendimą nagrinėti pasiūlytus sutarties pakeitimus, yra šaukiamas konventas, kuriame dalyvauja ir nacionalinių parlamentų atstovai⁵².

Sutartyje dėl Konstitucijos Europai nacionaliniams parlamentams pateikiamos informacijos apimtis, lyginant su nurodyta Amsterdamo sutartyje, yra didesnė. Tačiau norint užtikrinti šios nuostatos veikimą reikia, kad nacionaliniai parlamentai būtų suinteresuoti pasinaudoti šia teise ir veiktų aktyviai. Tuo atveju, jei Komisija nepersišų pasiūlytų įstatymo galią turinčių aktų projektų, juos parlamentai turėtų savo iniciatyva išreikalauti iš savo vyriausybių. Jei Komisija tinkamai vykdytų sutarties nuostatas ir persišų visus nustatytus dokumentus ir informaciją, tuomet nacionaliniai parlamentai vėlgi turėtų būti aktyvūs ir susikurti tinkamas priemonės, kurios padėtų susidoroti su siunčiamų dokumentų srautu ir dideliu informacijos kiekiu. Yra nuomonių, kad ne visą sutartyje nurodytą informaciją yra būtina siųsti nacionaliniams parlamentams. Pavyzdžiui informaciją apie šalies pageidavimą tapti ES nare ir jos pateiktą prašymą nacionaliniai parlamentai gali lengvai sužinoti iš spaudos ar iš savo vyriausybių, kadangi tokia informacija nėra slapta⁵³.

Reikšmingos įtakos prisidėti prie ES priimamų sprendimų suteikė Sutarties dėl Konstitucijos Europai nuostatos, kurios įtvirtino *ex ante* ES teisės aktų projektų kontrolės procedūrą. Jau prie Amsterdamo sutarties priimtame Protokole dėl nacionalinių parlamentų vaidmens Europos Sąjungoje buvo minima, kad nuo tos dienos, kai Komisija Tarybai ir Europos Parlamentui pateikia siūlomo teisės akto projektą iki tos dienos, kai jis yra įtraukiamas į Tarybos darbotvarkę, turi praeiti 6 savaitės, plačiau nedetalizuojant šios normos veikimo procedūros. Sutarties dėl Konstitucijos Europai Protokolas Nr. 1 taip pat numato 6 savaičių laikotarpį, per kurį jokie nauji pasiūlymai tuo pačiu klausimu neturėtų būti pateikiami. Tačiau šis 6 savaičių terminas nuodugniai ES pasiūlymų įvertinimui ir deryboms yra per trumpas. Iniciatyvūs nacionalinių parlamentų nariai turėtų pradėti peržiūrą anksčiau dar žalios knygos stadijoje arba tuomet, kai Komisija paskelbia savo metinę darbo programą. Kitas išankstinės (*ex ante*) kontrolės atvejis, kuris taip pat vertas dėmesio yra tai, jog Tarybos veikloje yra formaliai pripažįstama, taip vadinama, priežiūros išlyga (dar kitaip vadinama parlamentine išlyga). Šią išlygą kai kurie nacionaliniai parlamentai taiko savo vyriausybių ministrų atžvilgiu, kai šie veikia Taryboje. Ši išlyga suvaržo ministrų pritarimo laisvę ES priemonėms⁵⁴.

Sutarties dėl Konstitucijos Europai I-11 straipsnis numato, kad Sąjungos kompetencijos įgyvendinimas grindžiamas subsidiarumo ir proporcingumo principais. Nacionaliniams parlamentams yra numatyta pareiga užtikrinti, kad būtų laikomasi šio principo, o tokios

⁵² 2004 m. spalio 29 d. Sutartis dėl Konstitucijos Europai // <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:LT:HTML>; prisijungimo laikas: 2011-11-23.

⁵³ Kiiver P., *supra* note 44. P.229.

⁵⁴ *Ibid.*

priežiūros tvarką nustato Protokolas dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo Nr. 2 (toliau - Protokolas Nr. 2). Taigi Sutartis numato kolektyvinę ankstyvos subsidiarumo principo kontrolės procedūrą. Protokolo Nr. 2 6 straipsnyje numatytas 6 savaičių terminas nuo europinio įstatymo galią turinčio akto projekto pateikimo nacionaliniams parlamentams dienos, per kurį bet kuris nacionalinis parlamentas ar bet kurie nacionalinio parlamento rūmai, jei mano, kad projektas neatitinka subsidiarumo principo, gali Europos Parlamento, Tarybos arba Komisijos pirmininkams pareikšti pagrįstą nuomonę⁵⁵. Atsiųstos nuomonės tada yra skaičiuojamos pagal balsų sistemą. Kiekvienam nacionaliniam parlamentui suteikti du balsai, o tuo atveju, jei parlamentinę sistemą sudaro dveji rūmai, kiekvieniems rūmams yra skiriamas vienas balsas. Kontrolės sistema sukelia pasekmes tuomet, jei nuomonę, kad europinio įstatymo galią turinčio akto projektas prieštarauja subsidiarumo principui, pareiškia 1/3 visų nacionalinių parlamentų. Tokiu atveju pateiktas projektas turi būti persvarstomas. Protokole Nr. 2 (konkrečiai 8 straipsnyje) numatyta, kad ESTT jurisdikcijai priklauso spręsti bylas dėl subsidiarumo principą pažeidžiančio europinio įstatymo galią turinčio akto, t. y. teismui numatyta teisė peržiūrėti jau priimto teisės akto suderinamumą su subsidiarumo principu. Ši procedūra dar kitaip vadinama *ex post* subsidiarumo principo kontrole. Svarbu tai, kad šios procedūros inicijavime gali dalyvauti ir nacionaliniai parlamentai, kurie gali per savo valstybę narę pranešti teismui apie galimo ES teisės akto prieštaravimą subsidiarumo principui. Šiuo atveju nacionaliniai parlamentai neturi *locus standi* kreipiantis į ESTT kaip savarankiškai ieškovai.

Paskutiniai Sutartyje dėl Konstitucijos Europai įtvirtinti nauji nacionalinių parlamentų įgaliojimai veikti ES yra susiję su sutarties keitimo procedūra. Sutarties IV-443 straipsnis numato, kad taikant įprastą sutarties peržiūros procedūrą nacionaliniams parlamentams turi būti pranešta apie valstybės narės, Komisijos ar Europos Parlamento Tarybai pateiktus pasiūlymus dėl sutarties pakeitimo. Šia nuostata užtikrinama, kad nacionaliniai parlamentai būtų informuoti, nes tuo atveju, jeigu Europos Vadovų Taryba priima sprendimą nagrinėti pasiūlytus pakeitimus, nacionaliniai parlamentai kartu su valstybių narių valstybių ar vyriausybių vadovais, Europos Parlamento ir Komisijos atstovais yra šaukiami į konventą. Tuo tarpu Sutarties IV-444 straipsnyje įtvirtintos specialios peržiūros procedūros taisyklės, kuriose taip pat minimi nacionaliniai parlamentai. Šios procedūros esmė ta, kad nacionaliniai parlamentai gali nepritarti Europos Vadovų Tarybos sprendimui kai kuriais atvejais suteikti Tarybai teisę priimti sprendimus kvalifikuota balsų dauguma, kai nustatytas vienbalsis pritarimas, arba leisti teisės aktą priimti pagal įprastinę teisėkūros procedūrą, kai reikalaujama laikytis specialios teisėkūros procedūros. Tokį nepritarimą nacionaliniai parlamentai turi pareikšti per 6 mėnesių terminą. Ši

⁵⁵Sutarties dėl Konstitucijos Europai Protokolas dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo// <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0207:0209:LT:PDF>; prisijungimo laikas: 2011-11-16.

individuali nacionalinių parlamentų teisė vetuoti Europos Vadovų Tarybos sprendimą pakeisti ES teisės aktų priėmimo procedūrą dar kitaip vadinam *passerelle* sąlyga.

Visos šios nuostatos taip ir neįgavo juridinės galios, kadangi Nyderlandams ir Prancūzijai referendumu pareiškus nepritimą Sutarčiai dėl Konstitucijos Europai sutartis neįsigaliojo. Todėl ES buvo imtasi naujų veiksmų, ko pasekoje buvo priimta ir pasirašyta Lisabonos sutartis. Atkreiptinas dėmesys, kad didžioji dalis nuostatų, kurios buvo numatytos Sutartyje dėl Konstitucijos Europai, su tam tikrais pakeitimais pilna apimtimi buvo perkeltos į Lisabonos sutartį. Toliau aptarsime nacionalinių parlamentų vaidmenį po Lisabonos sutarties priėmimo.

III. NACIONALINIŲ PARLAMENTŲ VAIDMENS POKYČIAI EUROPOS SAJUNGOJE PO LISABONOS SUTARTIES ĮSIGALIOJIMO

Pažymėtina, kad dar iki Lisabonos sutarties įsigaliojimo, konkrečiai 2006 metais, Komisija priėmė Komunikatą⁵⁶ Europos Vadovų Tarybai, kuriame pabrėžė, kad nacionaliniai parlamentai turi aktyviai dalyvauti kuriant ir įgyvendinant Europos politiką. Komisija manė, kad aktyvesnis nacionalinių parlamentų dalyvavimas gali padėti labiau priderinti Europos politikos sritis prie skirtingų aplinkybių ir veiksmingiau jas įgyvendinti. Todėl, siekdama pagerinti politikos formavimo procesą, Komisija šiame komunikate išreiškė norą savo iniciatyva tiesiogiai nacionaliniams parlamentams siųsti visus naujus pasiūlymus ir konsultacinius dokumentus, ragindama juos pateikti savo nuomonę⁵⁷. Ši iniciatyva dar vadinama „Barroso iniciatyva“. Galima sakyti, kad ši iniciatyva pasiteisino, nes nacionaliniai parlamentai aktyviai dalyvavo reikšdami savo nuomones. Kasmet Komisijos iš nacionalinių parlamentų gaunamų nuomonių skaičius apytikriai padvigubėdavo, nuo 53 - 2006 metais iki 115 - 2007 metais ir 200 - 2008 metais⁵⁸. Tai rodo, kad nacionaliniai parlamentai palaipsniui imasi veiksmų, būtinų atsakyti į Komisijos iniciatyvas. Pažymėtina, kad ši veikla apima daugiau nei subsidiarumą ir proporcingumą, nors nacionaliniai parlamentai dažnai keldavo ir šiuos klausimus.

Taigi, po nesėkmingo bandymo priimti Konstituciją dėl Europos Sąjungos, 2007 m. gruodžio 13 d. Šv. Jeronimo vienuolyne Lisabonoje (Portugalija) buvo pasirašyta Lisabonos sutartis arba kitaip dar vadinama Reformų sutartis. Ši sutartis įsigaliojo 2009 m. gruodžio 1 d., kai paskutinė iš 27 valstybių narių – Čekija, išreiškė pritarimą pasirašytai sutarčiai. Visų pirma, Lisabonos sutartimi ES suteiktas teisinis subjektiškumas - sutartyje aiškiai nurodoma, kad ES yra teisiųjų santykių subjektas. Antra, padaryti keli ES institucinės struktūros pakeitimai: numatoma nauja ES vyriausiojo įgaliotinio užsienio reikalams ir saugumo politikai pareigybė, numatyta Europos Vadovų Tarybos pirmininko rinkimo tvarka, susitarta, kad nuo 2014 metų keisis Komisijos sudarymo tvarka, taip pat pakeisti ES veikiančių teismų pavadinimai. Trečia, nustatytas aiškus ES kompetencijų rūšių sąrašas, išskiriamos dvi teisėkūros rūšys (įprastoji ir specialioji), ir galiausiai, siekiant, kad ES taptų demokratiškesnė ir skaidresnė, Europos Parlamentui suteikiama daugiau teisių priimant ES teisės aktus, tvirtinant ES biudžetą ir sudarant tarptautinius susitarimus bei didinamas nacionalinių parlamentų vaidmuo. Nacionaliniams

⁵⁶2006 m. gegužės 10 d. Komisijos komunikatas Europos Vadovų Tarybai - Piliečių darbotvarkė - Siekiant rezultatu Europai Nr. 2006/0211 // <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006DC0211:LT:NOT>; prisijungimo laikas: 2011-11-18.

⁵⁷*Ibid.*

⁵⁸2009 m. rugsėjo 25 d. Komisijos ataskaita dėl subsidiarumo ir proporcingumo (16-toji ataskaita dėl geresnės teisėkūros) // <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0504:FIN:LT:PDF>; prisijungimo laikas: 2011-11-18.

parlamentams sudaroma daugiau galimybių įsitraukti į ES veiklą, ypatingai naudojantis subsidiarumo principo kontrolės mechanizmu⁵⁹. Toliau detaliau analizuojami Lisabonos sutarties pakeitimai, susiję išimtinai su nacionaliniais parlamentais.

Lisabonos sutartyje, t. y. Europos Sąjungos Sutartyje (toliau – ESS) ir Sutartyje dėl Europos Sąjungos veikimo (toliau – SESV), nacionaliniai parlamentai yra minimi iš viso dvylikoje straipsnių (penki ESS, likę septyni SESV). Tai yra rimtas žingsnis į priekį, kadangi iki Sutarties dėl Konstitucijos Europai nacionaliniai parlamentai buvo minimi tik prie sutarčių priimtose deklaracijose arba protokoluose, o lyginant jų skaičių su numatytais Sutartyje dėl Konstitucijos Europai Lisabonos sutartyje jų skaičius yra ženkliai didesnis. Pažymėtina, kad ESS nacionaliniams parlamentams yra skirtas net atskiras 12 straipsnis, kuriame numatyta, kad nacionaliniai parlamentai aktyviai dalyvauja užtikrinant gerą Sąjungos veikimą. Tam tikslui parlamentams suteiktos galimybės iš ES institucijų gauti informaciją, o pagal Protokolą dėl nacionalinių parlamentų vaidmens Europos Sąjungoje (toliau – Protokolas Nr. 1) - ir įstatymo galią turinčių aktų projektus. Taip pat suteikiama teisė vykdyti subsidiarumo principo kontrolę, dalyvauti laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės srityse, o būtent – Europolo veiklos politinėje kontrolėje bei Eurojust veiklos įvertinime. Paliekama ta pati Sutartyje dėl Konstitucijos Europai numatyta ir anksčiau aptarta nacionalinių parlamentų galimybė dalyvauti Sutarties įprastinėje peržiūros procedūroje ir specialioje peržiūros procedūroje, kuomet nacionaliniai parlamentai turi teisę vetuoti Europos Vadovų Tarybos sprendimą pakeisti ES teisės aktų priėmimo procedūrą, nesuteikiant daugiau teisių nei buvo nustatyta taip ir neįsigaliojusioje Sutartyje dėl Konstitucijos Europai.

Taigi, Lisabonos sutartyje (dar vadinamojoje „Parlamentų sutartyje“) nacionaliniams parlamentams nustatomi įsipareigojimai ir teisės, kuriais stiprinamas jų vaidmuo politiniuose ES procesuose, sąlyginai gali būti skirstomos į tris rūšis:

1. *Teisė gauti informaciją* apie: laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės srityje vykdomos politikos įvertinimą, nuolatinio vidaus saugumo komiteto procedūras, pasiūlymus iš dalies keisti Sutartis, paraiškas tapti Sąjungos nare; supaprastintą Sutarties keitimo tvarką, pasiūlymus dėl Sutartį papildančių priemonių;
2. *Teisė aktyviai dalyvauti*: užtikrinant tinkamą ES veikimą (bendroji nuostata), kartu su Europos Parlamentu vykdant Europolo ir Eurojusto veiklos kontrolę, Sutarties keitimo konventuose;
3. *Teisė pareikšti prieštaravimus* dėl: teisės aktų, neatitinkančių subsidiarumo principo, taikant „geltonosios kortelės“ ir „oranžinės kortelės“ procedūras, dėl Sutarties pakeitimų,

⁵⁹ Kiiver P. The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity // Maastricht Journal of European and Comparative Law. 2008, No. 15(4). P.80.

atliktų taikant supaprastintą procedūrą, dėl priemonių, priimtų vykdant teisminį bendradarbiavimą civilinėse bylose (šeimos teisė), dėl subsidiarumo principo pažeidimo, pareikiant ieškinį ESTT (jeigu tai leistina pagal nacionalinę teisę)⁶⁰.

Vertinat Lisabonos sutartimi įvestas naujoves, kurios yra susiję su nacionalinių parlamentų galiomis veikti ES, neabejotinai didžiausią vertę turi nacionalinių parlamentų atliekama subsidiarumo principo kontrolė. Įvairių autorių nuomone, geresnė subsidiarumo principo kontrolė yra vienas iš svarbiausių ir pažangiausių Lisabonos sutarties tikslų⁶¹. Tam, kad būtų pasiektas šis tikslas, Sutartis sukuria mechanizmą, kuriame valstybių narių nacionaliniams parlamentams suteikiamos svarbios galios daryti įtaką ES teisėkūros procedūrai. Naudodamiesi šiuo mechanizmu nacionaliniai parlamentai turi galimybę ne tik išreikšti nepritarimą svarstomam teisės akto projektui, bet taip pat yra sudaromos prielaidos atnaujinti jo svarstymo procedūrą arba netgi panaikinti svarstomą teisės akto projektą dėl subsidiarumo principo pažeidimo⁶². Prieš atliekant tolesnę subsidiarumo principo priežiūros procedūros analizę yra tikslinga aptarti patį subsidiarumo principą.

3.1. Subsidiarumo principo sąvoka

Pats terminas „subsidiarumas“, kilęs iš lotyniško žodžio *subsidium*. Šio lotyniško termino esmė susiformavo kariniame kontekste, kuriame subsidiarumas reiškė „paramą“ ar „pagalbą“. Politinėje filosofijoje, subsidiarumo reikšmė skiriasi, čia subsidiarumas suprantamas, kaip centrinės valdžios galimybė imtis veiksmų tik tokiu atveju, kai jie gali būti atlikti efektyviau ir greičiau nei vietiniame lygmenyje⁶³. Subsidiarumo principo esmė bei svarbiausias tikslas – užtikrinti žemesnio lygio valdžios institucijų nepriklausomumą nuo aukštesnės valdžios institucijų arba vietos valdžios institucijų nepriklausomumą nuo centrinės valdžios. Tai reiškia, kad kelių lygių valdžios institucijos dalijasi įgaliojimais. Kadangi ES ir valstybės narės dalijasi įgaliojimais, į Europos Bendrijos steigimo sutartį buvo įtrauktas subsidiarumo principas⁶⁴. Subsidiarumo principu siekiama ne tik išsaugoti valstybių narių teisę priimti sprendimus ir imtis

⁶⁰ 2009 m. gegužės 7 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl Europos Parlamento ir nacionalinių parlamentų santykių plėtojimo pagal Lisabonos sutartį (2008/2120(INI)) // <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:212E:0094:0099:LT:PDF>; prisijungimo laikas: 2011-11-18.

⁶¹ Tronchetti F., National parlements as guardians of subsidiarity: Afeasible task or an utopist chimera? // Journal of US - China Public Administratio. 2010, No. 9 (59). P.15.

⁶² Matijošaitytė S., Rimšaitė L. Nacionalinių parlamentų vaidmuo Europos Sąjungos teisėkūros procese // 2011 m. Mokslinės minties šventė. 2011, ISSN 1822-993X. P.380.

⁶³ Schulze R. Subsidiarity after Lisbon: reinforcing the safeguards of federalism? // Cambridge Law Journal. 2009, No. 68(3). P.525.

⁶⁴ Constantin S. Rethinking subsidiarity and the balance of power in the EU in light of the Lisbon treaty and beyond // Croatian Yearbook of European Law & Policy, 2008. P.153.

veiksmų, bet ir įteisinti Bendrijos veiksmus, jei „dėl numatomo veiksmo masto arba poveikio“ valstybės narės užsibrėžtų tikslų negali tinkamai įgyvendinti. ES subsidiarumo principas yra taikomas kaip įgaliojimų, kuriais dalijasi Sąjunga ir valstybės narės, vykdymo reguliavimo kriterijus. Vadovaujantis šiuo principu ES neturi teisės imtis veiksmų tam tikroje srityje, jei valstybės narės ją gali tinkamai reglamentuoti centriniu, regioniniu arba vietos lygmenimis. Kita vertus, pagal šį principą ES turi vykdyti savo įgaliojimus, jei valstybės narės negali tinkamai įgyvendinti sutarčių tikslų⁶⁵.

Komisija 2008 m. pateiktoje ataskaitoje dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų⁶⁶ subsidiarumo principą apibrėžia, kaip vieną iš pagrindinių principų, pagal kurį atskiriamos valstybių narių ir ES atsakomybės sritys, t. y. nustatoma, kas turėtų imtis veiksmų. Jeigu Sąjunga turi išimtinę kompetenciją veikti tam tikroje srityje, abejonių dėl to, kas turėtų imtis veiksmų, nekyla ir subsidiarumo principas netaikomas. Jeigu Sąjunga ir valstybės narės dalijasi kompetencija, minėtasis principas reiškia, kad veiksmų turėtų imtis valstybės narės. Sąjunga turėtų imtis veiksmų tik tuomet, kai valstybės narės negali deramai pasiekti tikslų (būtinumo nustatymas) ir kai juos geriau gali pasiekti Sąjunga (pridėtinės vertės nustatymas arba veiksmingumo palyginimas). Taip pat yra pripažįstama, kad subsidiarumo principas yra dinamiška sąvoka, taigi vertinimas, kaip šis principas taikomas, ilgainiui kinta. Pagal subsidiarumo principą Sąjunga, neviršydama įgaliojimų, gali išplėsti savo veiksmus, jeigu tai reikalinga atsižvelgiant į aplinkybes, ir priešingai, jeigu veiksmai nebeatitinka subsidiarumo kriterijų, Sąjunga veiksmus turėtų apriboti arba sustabdyti⁶⁷.

ES teisėje subsidiarumo principo užuomazgos aptinkamos dar Europos anglių ir plieno bendrijos steigimo sutarties 5 straipsnyje, teigiančiame, kad Bendrija gali daryti tiesioginę įtaką gamybai ir rinkai tik tada, kai to reikalauja aplinkybės. 1987 m. Suvestiniu Europos aktu į subsidiarumo principo, taikymo sritį įtraukta ir aplinkos apsauga (EEB steigimo sutarties 130r straipsnis)⁶⁸. Tačiau tik 1992 m. įsigaliojus Maastrichto sutarčiai, kurios 5 straipsnio antroje pastraipoje nutarta apibrėžti subsidiarumo principą, subsidiarumas tapo bendroju ES konstituciniu principu. Dėl subsidiarumo principo apibrėžimo lakoniškumo su Amsterdamo sutartimi, kuria pati subsidiarumo principo formuluotė nebuvo pakeista, Europos Bendrijos sutartis buvo papildyta Protokolu dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo. Nepaisant šių pakeitimų, subsidiarumo principas taip ir liko miglotoje egzistavimo būklėje.

⁶⁵ Šiaudvytienė E. Europos Sąjungos subsidiarumo principo paradoksai (II). // Bernardinai. 2009 // <http://www.bernardinai.lt/straipsnis/2009-01-29-elena-siaudvytiene-europos-sajungos-subsidiarumo-principo-paradoksai-ii/3358>; prisijungimo laikas: 2010-12-07.

⁶⁶ 2008 m. Komisijos ataskaita dėl subsidiarumo ir proporcingumo (16ta ataskaita dėl geresnės teisėkūros) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0504:FIN:LT:PDF> ; prisijungimo laikas: 2011-11-17.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Šiaudvytienė E., *op. cit.*; prisijungimo laikas: 2010-12-07.

Numatytas efektyvus subsidiarumo principo kontrolės mechanizmas nebuvo tinkamai realizuotas, o tais atvejais, kai buvo nurodoma, jog teisės aktas atitinka subsidiarumo principą, iš tiesų jokių patvirtinimų, pagrindžiančių šį pareiškimą nebūdavo⁶⁹. Taigi, siekiant pakeisti tokią susidariusią padėtį, kaip jau minėta anksčiau, Lisabonos sutartimi buvo padaryti keli svarbūs pakeitimai, susiję su subsidiarumo principu – įvestas subsidiarumo principo kontrolės mechanizmas, kuriame pagrindinę funkciją atlieka nacionaliniai parlamentai. Kaip minėta, iš esmės subsidiarumo principas yra vertinamasis, politinis, todėl manytina, kad pagrindinis vaidmuo užtikrinant šio principo laikymosi kontrolę turėtų tekti būtent politinėms institucijoms, pirmiausia – nacionaliniams parlamentams. Kitaip nei Europos Komisija ir Europos Parlamentas, kurių veikla orientuota būtent į bendrų europinių interesų formavimą ir apsaugą, nacionaliniai parlamentai yra tos institucijos, kurios yra labiausiai suinteresuotos ir gali geriausiai įvertinti siūlomus ES veiksmus, šio principo požiūriu. Lisabonos sutartimi priimti pakeitimai buvo sąlygoti valstybių narių noro labiau dalyvauti ES gyvenime ir nebūti priklausomoms vien tik nuo Sąjungos pozicijos. Subsidiarumo principas, būdamas tarsi valstybių narių suvereniteto „saugiklis“, įvedant šiuos pakeitimus Lisabonos sutartimi, turėtų padėti valstybėms narėms jaustis saugesnėms.

Lisabonos sutartyje yra numatytos dvi specialios subsidiarumo principo kontrolės rūšys: *ex ante* (išankstinė) kontrolė, kurią be ES institucijų taip pat vykdo ir nacionaliniai parlamentai, bei *ex post* (paskesnioji) kontrolė, kurią vykdo ESTT. Visų pirma, aptarsime subsidiarumo principo *ex ante* kontrolę.

3.2. Subsidiarumo principo *ex ante* kontrolės procedūra

Lisabonos sutartimi į ES Sutartį įtrauktas 12 straipsnis, kurio a ir b punktuose numatyta, jog nacionaliniams parlamentams yra sudarytas galimybė gauti iš ES institucijų informaciją, be to, ES institucijos įpareigojamos persiųsti nacionaliniams parlamentams įstatymo galią turinčių aktų projektus. Tuo tarpu 12 straipsnio b punkte numatyta, kad nacionaliniai parlamentai užtikrina, kad būtų laikomasi subsidiarumo principo. Tokio užtikrinimo tvarka yra nustatyta Protokole dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo (toliau – Protokolas Nr. 2). Protokolo preambulėje nustatyta, kad protokolas buvo priimtas siekiant, kad ES sprendimai būtų priimami kiek įmanoma arčiau piliečių, ir tam tinkamiausia priemone pasirinktas nacionalinių parlamentų vaidmuo, vykdant subsidiarumo principo taikymo stebėseną.

⁶⁹ Tronchetti F., *supra* note 61. P.18.

Protokolo Nr. 2 4 straipsnyje, kuris tai pat siejasi su Protokolo Nr. 1 (Dėl nacionalinių parlamentų vaidmens Europos Sąjungoje) 2 straipsnyje įtvirtinta taisykle, nurodoma, kad visi teisės aktų rengėjai: ar tai būtų Komisija, Europos Parlamentas, valstybių narių grupė, ESTT, Europos centrinis bankas ar Europos investicijų bankas savo pasiūlytus įstatymo galią turinčių aktų projektus ir iš dalies pakeistus projektus, privalo perduoti nacionaliniams parlamentams. Pažymėtina, kad Komisija ir Europos Parlamentas savo įstatymo galią turinčių aktų projektus nacionaliniams parlamentams perduoda tiesiogiai, o valstybių narių grupių ir likusių paminėtų institucijų projektus nacionaliniams parlamentams perduoda Taryba. Remiantis Protokolo Nr. 2 3 straipsniu, kuris atitinka Protokolo Nr. 1 2 straipsnį, įstatymo galią turinčio akto projektu yra pripažįstami Komisijos pasiūlymai, valstybių narių grupės iniciatyvos, Europos Parlamento iniciatyvos, ESTT prašymai, Europos centrinio banko rekomendacijos ir Europos investicijų banko prašymai dėl įstatymo galią turinčio akto priėmimo.

Tuo atveju, kai ES imasi veiksmų srityje, kuri nepriklauso išimtinai Sąjungos kompetencijai ir yra manoma, kad tokie tikslai bus geriau pasiekti reguliuojant tos srities santykius Sąjungos, o ne nacionaliniu lygmeniu, toks ES įstatymo galią turinčio teisės akto projektas turi būti pagrįstas, atsižvelgiant į subsidiarumo ir proporcingumo principus. Bet kuriame įstatymo galią turinčio akto projekte turėtų būti išsamus paaiškinimas, leidžiantis įvertinti, ar laikomasi subsidiarumo ir proporcingumo principų. Šiame paaiškinyje turėtų būti pateikta informacija, sudaranti galimybę įvertinti jo finansinį poveikį, o jei teikiama direktyva – jos poveikio reglamentavimui, kuris turi būti įgyvendintas valstybėje narėje, prireikus, įskaitant regionų teisės aktus, įvertinimą. Priežastys, dėl kurių buvo padaryta išvada, kad Sąjungos tikslas gali būti geriau pasiektas Sąjungos lygiu, grindžiamos kokybiniais ir, kai tik įmanoma, kiekybiniais rodikliais. Įstatymo galią turinčių aktų projektuose atsižvelgiama į būtinybę padaryti finansinę arba administracinę naštą, tenkančią Sąjungai, nacionalinėms vyriausybėms, regionų valdžios arba vietos savivaldos institucijoms, ūkio subjektams ir piliečiams, minimalią ir proporcingą tikslui, kurį reikia pasiekti⁷⁰. Šios taisyklės, kurios nustato, kas yra laikoma įstatymo galią turinčio akto projektu bei tai, kad tokie projektai ES imantis veiksmų ne išimtinės kompetencijos srityje turi būti argumentuotai pagrindžiami ir turi būti išsamus paaiškinimas dėl jų atitikimo subsidiarumo principui, sudaro sąlygas nacionaliniams parlamentams tinkamai įgyvendinti *ex ante* subsidiarumo principo kontrolę⁷¹.

Pati *ex ante* kontrolės procedūra yra apibrėžiama Lisabonos sutarties Protokole Nr. 2. Pagal Protokolo Nr. 2 4 straipsnį nacionaliniams parlamentams (ar nacionalinių parlamentų

⁷⁰ Lisabonos sutarties Protokolo dėl subsidiarumo ir proporcingumo principo taikymo Nr. 2 [2010] C 83, 5 straipsnis.

⁷¹ O'Brennan J., Raunio T. National parliaments within the enlarged European Union: from victims of integration to competitive actors? - London and New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2006. P.280.

rūmams) yra nustatytas 8 savaitių terminas nuo įstatymo galią turinčio akto gavimo dienos, per kurį nacionaliniai parlamentai Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos pirmininkui gali pateikti pagrįstą nuomonę, nurodydami priežastis, dėl kurių, jų manymu, tas projektas neatitinka subsidiarumo principo. Į šią nacionalinių parlamentų nuomonę turi būti atsižvelgiama⁷². Atkreiptinas dėmesys, kad Sutartyje dėl Konstitucijos Europai nacionalinių parlamentų pagrįstoms nuomonėms pareikšti buvo skirtas trumpesnis, t. y. 6 savaitių terminas.

Balsų paskirstymo tvarka nepakito nuo numatytos Sutartyje dėl Konstitucijos Europai - balsuodami dėl teisės akto atitikimo subsidiarumo principui, nacionaliniai parlamentai turi po 2 balsus, o jei parlamentas yra dviejų rūmų, tuomet kiekvienai rūmai turi po 1 balsą. Taigi, iš viso valstybių narių nacionaliniai parlamentai turi 54 galimus balsus.

Protokolo Nr. 2 7 straipsnio 3 dalyje įtvirtinama nauja, taip vadinama „geltonų kortelių“ procedūra, numatanti, kad 1/3 (t. y. 18 balsų iš 54) nacionalinių parlamentų balsų dauguma gali grąžinti parlamentams pateiktą projektą naujam svarstymui, motyvuodami prieštaravimu subsidiarumo principui. Pažymėtina tai, kad laisvės, saugumo ir teisingumo erdvėje numatyta nacionalinių parlamentų balsų kvota yra mažesnė - 1/4 (14 balsų iš 54). Ši procedūra turi būti įgyvendinama iki pirmojo svarstymo pabaigos⁷³.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad Lisabonos sutartis nenumato, koku būdu turėtų būti surinkti balsai parlamente, ar tai būtų paprastosios daugumos, ar kvalifikuotos daugumos balsavimas, šias taisykles nusistato pati valstybė narė. Manytume, kad dabartinė sistema geresnę situaciją sukuria vienu rūmų parlamentams, kadangi dviejų rūmų parlamentai gali nepasiekti vieningo susitarimo nagrinėjamu klausimu, tuo tarpu vienu rūmų parlamentui rasti konsensą yra paprasčiau⁷⁴.

Protokolo Nr. 2 7 straipsnio 3 dalyje taip pat yra įtvirtinta teisės aktų projektų vertinimo procedūra, kuri vadinama „oranžine kortele“. Ji reiškia, kad tuo atveju, jeigu teisės akto projektas turi būti priimtas pagal įprastinę teisėkūros procedūrą, teisės akto priėmimui nacionaliniai parlamentai galėtų reikšti prieštaravimus, paprastą balsų daugumą, t. y. 28 balsais iš 54 galimų. Tokiu atveju Komisija turi peržiūrėti šį projektą bei pateikti savo išvadą. Yra galimi trys Komisijos sprendimo variantai: (i) ji gali atsižvelgti į parlamentų pateiktus argumentus dėl neatitikimo subsidiarumo principui; (ii) ji gali atmesti teisės akto projektą, atsižvelgdama į valstybių parlamentų pateiktas pozicijas ir galiausiai (iii) gali tokį teisės akto projektą palikti nepakeistą. Pastaruoju atveju Komisija yra įpareigojama pateikti argumentuotą poziciją, kodėl teisės akto projektas, jos nuomone, neprieštarauja subsidiarumo principui. Esant šiai situacijai,

⁷² Lisabonos sutarties Protokolas dėl subsidiarumo ir proporcingumo principo taikymo Nr. 2, *supra* note 70, 7 straipsnio 1 dalis.

⁷³ Matijošaitytė S., Rimšaitė L., *supra* note 62. P.381.

⁷⁴ *Ibid.*

iki pirmojo svarstymo pabaigos Europos Parlamentui bei Tarybai pateikiamos abi pozicijos, t. y. nacionalinių parlamentų nuomonės dėl neatitikimo subsidiarumo principui bei Komisijos motyvuota nuomonė. Tuomet, jei Europos Parlamentas paprastą balsų daugumą arba Taryba 55 % balsų daugumą apsvartę pateiktas pozicijas, nutartų, jog pastarasis teisės akto projektas neatitinka subsidiarumo principo, jis toliau nebūtų svarstomas. Taigi, šioje procedūroje nacionaliniai parlamentai sąveikauja ne tik su Komisija, bet ir su Europos Parlamentu bei Taryba⁷⁵.

Minėtų kortelių mechanizmu buvo siekta įtraukti nacionalinius parlamentus į teisėkūros procesą ES lygmeniu. Tačiau gilesnė mechanizmo nuostatų analizė parodė, kad nacionalinių parlamentų pareikštus prieštaravimus nesudėtingu būdu galima įveikti. Tai reiškia, jog nacionalinių parlamentų veto nėra absoliutus, kadangi Komisija gali nepaisyti nacionalinių parlamentų pozicijos ir palikti teisės akto projektą nepakeistą. Tokiu atveju galutinį sprendimą dėl teisės akto priims Europos Parlamentas su Taryba. Taip pat pagrįstai iškyla klausimas dėl to, kiek realu bus valstybėms narėms surinkti atitinkamą skaičių balsų tam, kad būtų įgyvendintas „geltonų ar oranžinių kortelių“ mechanizmas. Valstybių narių interesai atitinkamose srityse yra skirtingi ir siekti kompromiso ar bent jau vieningo požiūrio šiuo klausimu, mūsų nuomone, bus sunku⁷⁶.

Dar vienas probleminis aspektas, kalbant apie nacionalinių parlamentų realias galimybes daryti įtaką ES teisėkūrai, yra numatytas 8 savaičių terminas, per kurį nacionaliniai parlamentai turi išanalizuoti ir pateikti savo nuomonę dėl siūlomo ES teisės akto atitikimo subsidiarumo principui. Žvelgiant retrospektyviai Sutartyje dėl Konstitucijos Europai šis terminas buvo dar trumpesnis ir tesudarė 6 savaites. Kadangi šis terminas nebuvo pakankamas išanalizuoti teisės akto projektui, Lisabonos sutartimi jį buvo nuspręsta pailginti iki 8 savaičių. Tačiau šis 8 savaičių terminas, vėlgi yra vertintinas, kaip per trumpas efektyviai išanalizuoti pateiktus projektus bei pateikti argumentuotas pozicijas. Norint suspėti iki nustatyto termino pabaigos pateikti savo nuomonę, nacionaliniams parlamentams teks laikytis griežtos darbotvarkės, suvienodinti konsultavimosi ir balsavimo procedūras. Taigi, jeigu remtis Komisijos pateiktais skaičiavimais, jog nacionaliniai parlamentai per metus turėtų sulaukti iki 400 teisės aktų projektų, tampa akivaizdu, jog toks kiekis dokumentų, kiekvienam skiriant tik 8 savaičių terminą, negali būti kruopščiai ir adekvačiai išnagrinėtas dėl subsidiarumo principo atitikimo⁷⁷.

Kaip pažymi Europos politikos studijų centro analitikas S. Kurpas, būsimasis „geltonų ir oranžinių kortelių“ veikimas priklausys tik nuo to, kaip efektyviai nacionaliniai parlamentai sieks dalyvauti sprendimų priėmimo procese. Kitų autorių nuomone, tai yra formalusis

⁷⁵ Matijošaitytė S., Rimšaitė L., *supra* note 62. P.381.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Ibid.* P.381-382.

demokratiškesnės Europos vaizdo sukūrimas, kuris yra tik simbolinė sutarties teksto formuluotė, tačiau jo praktinis įgyvendinimas yra labai abejotinas. Maastrichto universiteto vyresnysis lektorius Philip Kiiver analizuodamas nacionalinių parlamentų vaidmenį ES teisėkūros procese pastebi, kad, „geltonų kortelių“ mechanizmas bus tik įbauginimu pagrįsta nacionalinių parlamentų teisė, neduosianti efektyvaus rezultato bei realaus poveikio. Vertėtų atkreipti dėmesį ir į tai, jog Lisabonos sutartyje yra numatytos tik galimybės aktyviau dalyvauti sprendimų priėmimo procese, tačiau pats mechanizmas, kaip efektyviai pasinaudoti šia teise, turėtų būti nustatytas nacionalinių parlamentų⁷⁸.

Analizuojant „geltonų ir oranžinių kortelių“ veikimą, galima pateikti kai kurių valstybių narių pozicijas. Danijos parlamentas teigė, kad savo nuomonę jis pateiktų tik tokiu atveju, kuomet pasiūlymas neatitiktų subsidiarumo ir proporcingumo principų. O jo manymu, pateikti teigiamą poziciją dėl nuostatų atitikties subsidiarumo bei proporcingumo principams būtų visiškai netikslinga. Tuo tarpu senųjų valstybių narių parlamentai šią teisę supranta plačiau, pastarieji pateikia savo nuomones net ir manydami, jog nuostatos neprieštaruoja subsidiarumo bei proporcingumo principams. Tai platesnio pobūdžio pozicija, kadangi reiškiant ne tik neigiamą, bet ir teigiamą poziciją dėl teisės akto projekto, yra aktyviau įsitraukiama į sprendimo priėmimo procedūras ES. Tačiau pagal Lisabonos sutarties Protokolą Nr. 2 yra skaičiuojami tik neigiami nacionalinių parlamentų balsai⁷⁹.

Taigi, kaip buvo minėta anksčiau, *ex ante* kontrolės mechanizmo sukūrimo prielaidos buvo politinio dialogo formavimas tarp ES institucijų bei nacionalinių parlamentų, taip pat aktyvesnis bendradarbiavimas tarp parlamentų, siekiant užtikrinti piliečiams geresnę jų teisių apsaugą. Šios dalies apibendrinimui tiktų paminėti Komisijos vicepirmininko Maroš Šefrovič poziciją. Anot Maroš Šefrovič, šis institucinis bendradarbiavimas sudaro prielaidas efektyviau formuoti bendrą ES politikos procesą, taip pat leidžia Komisijai geriau suprasti nacionalinių institucijų sprendimo priėmimo procedūras bei tolimesnio ES teisės aktų įgyvendinimo perspektyvas. Savo kalboje, pasakyoje Varšuvos parlamente M. Šefrovič pabrėžė, kad Lisabonos sutartyje įtvirtintu subsidiarumo principo kontrolės mechanizmu yra skatinama ne tik teisinė aktų peržiūra, bet taip siekiama glaudesnio bendradarbiavimo bei politinio dialogo tolimesnio formavimo. Kaip savo kalboje pažymi pranešėjas, šio sverto praktinis panaudojimas būtų ganėtinai retas reiškinys teisėkūros procese, tačiau tuo pačiu atkreipiamas dėmesys į tai, jog didesnis progresas buvo padarytas per ketverius metus, praėjusius nuo 2006 m. „Barroso

⁷⁸ Matijošaitytė S., Rimšaitė L., *supra* note 62. P.382.

⁷⁹ *Ibid.*

iniciatyvos“ įgyvendinimo, kadangi tai leido nacionaliniams parlamentams reikšti savo pozicijas neapribojant jų tik subsidiarumo principo taikymu⁸⁰.

3.3. Subsidiarumo principo *ex post* kontrolės procedūra

Iki šiol kalbėta apie išankstinę subsidiarumo principo kontrolę, tačiau, kaip minėta, yra teisinės prielaidos subsidiarumo principą taikyti ginčijant jau priimtą antrinį ES teisės aktą. Pagal Protokolo Nr. 2 8 straipsnį ESTT jurisdikcijai priklauso nagrinėti ieškinius dėl subsidiarumo principą pažeidžiančio įstatymo galią turinčio akto, pateiktus valstybės narės SESV 263 straipsnyje numatyta tvarka, arba kuriuos ji perdavė laikydamasi savo teisinės tvarkos savo nacionalinio parlamento arba jo rūmų vardu. Šiuo atveju kalbama apie tas situacijas, kai ESTT veikia kaip Konstitucinis Teismas, t. y. iš esmės sprendžia galiojančių teisės aktų teisėtumo, jų suderinamumo su konstitucinėmis Sąjungos sutartimis ir pamatiniais teisės principais klausimą. SESV 263 straipsnis (EB sutarties ex 230 straipsnis) įtvirtina teisinius antrinių ES teisės aktų panaikinimo pagrindus. Tarp jų nurodytas ir Sutarčių, ir kitų ES teisės normų pažeidimas, ir esminių procedūrinių reikalavimų nesilaikymas. Akivaizdu, kad subsidiarumo principas yra neatsiejama ES teisės dalis, be to ES teisė numato tam tikrus procedūrinius reikalavimus, kurių turi laikytis ES institucijos priimdamos antrinius ES teisės aktus, todėl subsidiarumo principo pažeidimas galėtų būti vienas iš minėtų kreipimosi į ESTT pagrindų.

Toliau apžvelgiama ESTT šios srities praktika. Pirmiausia, natūraliai kyla klausimas, kiek principas apskritai yra teisingas, t.y. kiek šio principo požiūriu priimtas teisės aktas „pasiduoda“ teisminei priežiūrai. Reikia išskirti minėtus šio principo aspektus, nes teisminės šių aspektų kontrolės intensyvumas ir „gylis“ nėra vienodas. Akivaizdu, kad jei klausimas iš esmės yra teisinis, teisminė kontrolė yra neribota. Kitas klausimas – procedūrinių reikalavimų, priimant ES teisės aktus, laikymasis. Šiuo atveju taip pat nėra jokių kliūčių vykdyti intensyvią teisminę priežiūrą. ESTT praktika šioje srityje rodo, kad motyvų, kodėl būtinas atitinkamas ES teisės aktas ir kaip jis atitinka subsidiarumo principą, pateikimą jis vertina rimtai ir galima preziumuoti, kad tokių, motyvų nepateikimas galėtų būti vertinamas kaip esminis procedūrinis pažeidimas. Pavyzdžiui, byloje C-233/94 *Vokietija prieš Europos Parlamentą ir Europos Sąjungos Tarybą*⁸¹ dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl indėlių garantijų sistemų, Vokietijos vyriausybė ginčijo šios direktyvos teisėtumą ir vienas iš jos teiktų argumentų buvo pareigos pateikti motyvus pažeidimas. Nors sprendime ESTT atskyrė subsidiarumo principą ir pareigą

⁸⁰ Matijošaitytė S., Rimšaitė L., *supra* note 62. P.382-383.

⁸¹ Byla C-233/94, *Vokietijos Federacinė Respublika prieš Europos Parlamentą ir Europos Sąjungos Tarybą*, Rink., 1997. P.I-2405.

pateikti veikimo motyvus, jis be kita ko, nurodė, kad būtina, jog atitinkamose priemonėse būtų nurodytos priežastys, dėl kurių institucija jų ėmėsi, kad ESTT galėtų pasinaudoti savo galia atlikti peržiūrą, o suinteresuotosios valstybės narės ir piliečiai galėtų sužinoti, kokiomis sąlygomis Sąjungos institucijos taikė Sutartį⁸². Teismas atkreipė dėmesį, kad Direktyvos preambulėje aiškiai išdėstyta, jog Direktyvoje reguliuojami santykiai gali turėti padarinių už vienos valstybės ribų. Pabrėžta, kad Sąjungos teisėkūros subjektų nuomone, veiksmai ES lygmeniu leistų geriau pasiekti tam tikrus reguliavimo tikslus. Jis taip pat nurodė, kad direktyvos preambulėje buvo pažymėta, jog prieš tai priimta Komisijos rekomendacija norimi tikslai nebuvo pasiekti. Viso to, ESTT nuomone, pakako konstatuoti, kad nėra pagrindo teigti, jog Sąjungos institucijos nepateikė motyvų, kodėl jos priėmė šį ES teisės aktą⁸³.

Kita vertus, vertinant ESTT praktiką galima daryti išvadą, kad teisminės priimto antrinio ES teisės akto atitikties ES sutarties 5 straipsnio 3 dalis įtvirtintam subsidiarumo principui *sticto sensu*, t. y. negatyviam („negali deramai pasiekti“) ir pozityviam („Sąjunga [...] gali juos pasiekti geriau“) subsidiarumo principo kriterijams, kontrolės intensyvumas yra išties ribotas. Šiuo atveju reikia *a priori* pažymėti, kad iki šiol nebuvo nei vieno sprendimo, kuriame Bendrasis teismas ar ESTT antrinį teisės aktą pripažintų negaliojančiu dėl subsidiarumo principo pažeidimo. Bylų, kuriuose ginčo šalys bandė remtis subsidiarumo principu, nėra itin daug, kai kurios iš jų aptariamoms toliau⁸⁴.

Verta paminėti plačiai žinomą C-415/93 *Bosman* bylą⁸⁵, susijusią su sporto asociacijų taisyklėmis ir jų bei ES teisės normų santykiu. Į šią bylą įstojusi Vokietijos vyriausybė subsidiarumo principą naudojo kaip pagrindinį argumentą gindama nuomonę, kad sporto asociacijos pagal nacionalinę teisę turi itin plačią autonomiją, todėl tokia logika turėtų būti vadovaujama ir Sąjungos lygmeniu. Iš esmės tai reiškia, kad Sąjungos teisė šiuo atveju neturėtų būti taikoma, išskyrus atvejus, kai tai būtina. Svarbu tai, kad Generalinis advokatas Lenzas savo išvadoje tiesiog nurodė, kad subsidiarumo principas šiuo atveju apskritai netaikytinas, nes pagrindinės ES laisvės (šiuo atveju – laisvas asmenų judėjimas) priklauso išimtinai ES kompetencijai⁸⁶. ESTT sprendimas šioje byloje rodo, kad jis su tokia išvada nesutiko, nes jis šį Vokietijos vyriausybės iškeltą argumentą analizavo, o tai reiškia, kad nemanė, jog Sąjunga turi išimtinę šios srities kompetenciją. Teismas sprendime tiesiog konstatavo, kad subsidiarumo principas negali lemti, jog privačių asociacijų autonomija priimti sporto nuostatus ribotų

⁸² Byla C-41/93, *Prancūzija prieš Komisiją*, Rink., 1994. P.I-1829, para 34.

⁸³ Jarukaitis I. Bendrieji parlamentinės ir teisminės subsidiarumo principo kontrolės aspektai // *Justitia*. 2007, Nr. 3(65). P.65.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ Byla C-415/93, *Bosman*, Rink., 1995. P. I-4921.

⁸⁶ Generalinio advokato Lenzo išvada byloje C-415/93, *Bosman*, Rink., 1995. P I-4930.

naudojimąsi ES sutartimi asmenims suteiktomis teisėmis⁸⁷. Taigi, ESTT šiuo atveju tik konstatavo, kad subsidiarumo principas negali būti priešastimi netaikyti tam tikrų ES sutarties nuostatų, t. y. nurodė, kad nepaisant tokių asociacijų autonomijos pagal nacionalinę teisę ES teisė tokiais atvejais taikytina. Tačiau iš tokio teismo sprendimo negalima daryti jokių išvadų dėl minėtų negatyvaus ir pozityvaus kriterijų taikymo konkrečiu atveju⁸⁸.

Byloje C-11/95 *Europos Komisija prieš Belgiją*⁸⁹, Belgija, kuri tuo metu iš ūkio subjektų reikalavo leidimų retransliuoti programas kabelinės televizijos tinklais, bandė remtis subsidiarumo principu ir teise, kad jis leidžia veikti valstybei narei, kol jos veiksmai nepažeidžia Sąjungos teisės. Generalinis advokatas Lenzas taip pat pateikė išvadą, kad laisvas paslaugų judėjimas patenka į išimtinę Sąjungos kompetenciją, todėl subsidiarumo principas netaikytinas. ESTT šiuo atveju vėl apsiribojo bendro pobūdžio teiginiu, kad valstybė narė negali riboti laisvo televizijos programų priėmimo remdamasi subsidiarumo principu. Iš šio teiginio galima daryti išvadą, kad teismo nuomone, subsidiarumo principą reikia atskirti nuo pagrindinių ES laisvių, kurios turi pirmenybę, todėl galima teigti, kad šis principas iš esmės taikytinas tik antrinei ES teisei⁹⁰.

Svarbus ESTT sprendimas byloje C-84/94 *Jungtinė Karalystė prieš ES Tarybą*⁹¹ dėl darbo laiko direktyvos. Šioje byloje dalyvavusi Jungtinės Karalystės vyriausybė, be kita ko teigė, kad Sąjungos įstatymų leidėjas nei patikrino, nei pakankamai aiškiai atskleidė, kad šia direktyva siekiama sureguliuoti tuos tarptautinius aspektus, kurių reguliavimo nacionaliniu lygmeniu nepakaktų, ir kad dėl šių priešasčių pirmenybė turėjo būti teikiama veiksams Sąjungos, o ne valstybių narių lygmeniu. Šiuo atveju ir Generalinis advokatas Legeras, ir ESTT laikėsi nuomonės, kad Sąjunga ir valstybės narės turi bendrą šios srities kompetenciją, todėl subsidiarumo principas taikytinas. ESTT šiame sprendime nurodė, kad toks teisės normų derinimas ES lygmeniu turėtų pagerinti darbuotojų sveikatos apsaugos lygį⁹², o tai rodo, kad teismas nukreipia ir į negatyvų, ir į pozityvų kriterijus. Kita vertus, iš sprendimo formuluotės „kai Taryba nustatė“ galima daryti išvadą, kad Taryba šiuo atveju turi iš esmės absoliučią diskreciją, t. y. jei Taryba ir kitos ES institucijos įžvelgia tam tikrus pranašumus, skatinančius veikti Sąjungos lygmeniu, jos gali tai daryti. Tokia išvada darytina įvertinus Generalinio advokato nuomonę šioje byloje⁹³ ir ESTT sprendimą byloje C-377/98 *Nyderlandai prieš*

⁸⁷ Byla C-415/93, *supra* note 85, para 81.

⁸⁸ Jarukaitis I., *supra* note 83. P.66.

⁸⁹ Byla C-11/95, *Europos Komisija prieš Belgiją*, Rink., 1996. P.I-04115.

⁹⁰ Jarukaitis I., *op. cit.* P.66.

⁹¹ Byla C-84/94, *Jungtinė Karalystė prieš ES Tarybą*, Rink., 1996. P.I-05755.

⁹² *Ibid.*, para 47.

⁹³ Generalinio advokato Jacobso išvada byloje C-377/98, *Nyderlandai prieš Europos Parlamentą ir Tarybą*, Rink., 2001. P. I-7079.

*Europos Parlamentą ir Tarybą*⁹⁴. Joje subsidiarumo principą, kaip vieną iš Biopatentų direktyvos panaikinimo pagrindų, naudojo Nyderlandai, teigę, kad direktyvos preambulė jokiū būdu neparodo, kodėl teisės normas būtina derinti Sąjungos lygmeniu. Generalinis advokatas Jacobsas analizę subsidiarumo principo požiūriu susiejo su tinkamo teisinio pagrindo analize ir nurodė, kad egzistavo skirtingas nacionalinis reguliavimas, kuris galėjo trukdyti laisvam patentuotų produktų judėjimui, todėl Sąjungos veiksmai buvo pateisinami. ESTT atitikties subsidiarumo principui klausimą taip pat iš esmės susiejo su atsakymu į klausimą, ar Sąjunga turėjo kompetenciją imtis atitinkamų veiksmų. Šiuo atveju nuspręsta, kad egzistavo nacionaliniai skirtumai, galėję trukdyti vidaus rinkos funkcionavimui. Šie skirtumai gali būti pašalinti tik Sąjungos lygmeniu. Intelektinės nuosavybės teisių apsaugos mastas turi tiesioginės įtakos prekybai, todėl aišku, kad reguliavimo tikslai gali būti geriau pasiekti veikiant Sąjungos lygmeniu⁹⁵.

Apibendrinat ESTT praktiką galima daryti išvadą, kad teisminės priežiūros intensyvumas įgyvendinant *ex post* subsidiarumo principo kontrolę nėra vienodas. Atribojant ES ir valstybių narių kompetenciją ir keliant procedūrinius reikalavimus ji yra iš esmės neribota, o kalbant apie subsidiarumo principą siaurąja prasme, ji labiau simbolinė. Aptarti ESTT sprendimai rodo, kad subsidiarumo principą sudarantys kriterijai teismui iš esmės yra kompetencijos ribų ir kategorijų atribojimo kriterijai, leidžiantys atsakyti į klausimą, ar konkrečiu atveju Sąjunga apskritai gali veikti. Savarankiškos reikšmės vertinant ES institucijų priimamus sprendimus jie neturi. Šiuo atveju galima teigti, kad ESTT sprendimai, susiję su subsidiarumo principu, vertintini kaip indikatorius, rodantis teismo požiūrį į ES turimos kompetencijos ribas⁹⁶.

Tokia ESTT pozicija, kuri iš esmės neribotą diskreciją palieka Tarybai ir kitoms ES institucijoms, yra suprantama. Akivaizdu, kad jei dauguma valstybių, sugėbančių Taryboje surinkti kvalifikuotą balsų daugumą, taip pat Komisija ir Europos Parlamentas mato tam tikrą ES lygmeniu priimamo teisės akto pridėtinę vertę, vargu ar būtų įtikinamų motyvų, leidžiančių teismui nuspręsti kitaip. Sprendimo imtis tam tikrų veiksmų Sąjungos lygmeniu priėmimas susijęs su kompleksiniais ekonominiais, socialiniais ir kitais klausimais, kuriuos įvertinti teismas tiesiog nėra pajėgus. ESTT negali būti pajėgus įvertinti, ar, pavyzdžiui atitinkamų priemonių aplinkos apsaugos srityje ėmimasis Sąjungos lygmeniu būtų pateisinamas. Todėl jo priežiūra natūraliai apribota akivaizdžių klaidų įvertinimu, nes priešingu atveju ES institucijų priimtą politinį sprendimą jis pakeistų savo, o tai reikštų, kad jis perima Tarybos ir Europos Parlamento turimas teisėkūros galias. Be to, kaip minėta, tokie ginčai dažniausiai kyla tada, kai ES

⁹⁴ Byla C-377/98, *Nyderlandai prieš Europos Parlamentą ir Tarybą*, Rink., 2001. P.I-07079.

⁹⁵ Jarukaitis I., *supra* note 83. P.66-67.

⁹⁶ *Ibid.* P.67.

kompetencija yra apibrėžta funkciniu pagrindu, o tai savaime reiškia, kad Sąjungos veiksmai pateisinami tik kai yra kliūčių vidaus rinkos funkcionavimui arba jos viduje iškraipoma konkurencija. Akivaizdu, kad tokias kliūtis galima pašalinti tik veikiant Sąjungos lygmeniu. Todėl konstatavus, kad Sąjunga neturi kompetencijos veikti, nebelieka poreikio įrodinėti subsidiarumo principo pažeidimo⁹⁷.

Kadangi skirtingi žmonės skirtingose situacijose skirtingai vertins, ar reikia imtis veiksmų Sąjungos lygmeniu, todėl subsidiarumo testas negali būti laikomas objektyviu ir nuosekliu. ES sutarties 5 straipsnio 3 dalis įtvirtintas subsidiarumo principas iš teisėjų reikalauja atsakyti į klausimus, kurie iš esmės yra politiniai. Todėl natūralu, kad teisminė priežiūra šiuo atveju yra ribota⁹⁸.

Tai leidžia daryti išvadą, kad veiksmingiausia subsidiarumo principo kontrolė vis dėl to susijusi su išankstiniu politinių svertų naudojimu. Tam būtini mechanizmai nacionaliniu lygmeniu, leidžiantys nuodugniai įvertinti siūlomus ES teisės aktų projektus, ir glaudus nacionalinių parlamentų bendradarbiavimas. Teisminė kontrolė daugiau sietina su klaidų, kurios gali būti padarytos Sąjungos lygmeniu priimant sprendimus (t.y. tinkamo teisinio pagrindo pasirinkimas, išsamus motyvų išdėstymas, kitų procedūrinių reikalavimų laikymasis) ištaisymu.

3.4. Komisijos ataskaitos, pateiktos vertinant nacionalinių parlamentų veiklą Europos Sąjungoje

Realią situaciją, kaip nacionaliniams parlamentams sekasi naudotis subsidiarumo principo kontrolės mechanizmu, galima įvertinti analizuojant Komisijos pateiktas ataskaitas. 1992 m. Europos Vadovų Taryba Edinburge įpareigojo Komisiją Europos Vadovų Tarybai ir Europos Parlamentui pateikti metinę ataskaitą apie subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymą. Šis įpareigojimas buvo įtrauktas į Europos Bendrijos steigimo sutarties protokolą, remiantis 1997 m. Amsterdamo sutartimi padarytais pakeitimais⁹⁹. Ataskaitose apžvelgiama, kaip šiuos principus įgyvendina įvairios institucijos – Komisija, Europos Parlamentas, Taryba ir Regionų komitetas, ir išsamiau pristatomos kai kurios abejonių dėl subsidiarumo sukėlusios

⁹⁷ Jarukaitis I., *supra* note 83. P.67.

⁹⁸ Kiiver P. Legal accountability to a Political Forum? // Maastricht Journal of European and Comparative Law. 2009, No. 8. P.18.

⁹⁹ 2005 m. kovo 21 d. Komisijos ataskaita „Geresnė teisėkūra 2004 m.“ // <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0098:FIN:LT:PDE>; prisijungimo laikas: 2011-11-18.

iniciatyvos¹⁰⁰. Taigi, kol dar nebuvo įsigaliojusi Lisabonos sutartis, Komisija savo kasmetinėse ataskaitose analizavo subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymą.

2010 m. pateiktoje Komisijos ataskaitoje už 2009 m. nurodoma, kad iš nacionalinių parlamentų buvo gauta 250 nuomonių, o 2007 m. – 115. Apie 10 % šių nuomonių buvo pateikiamos pastabos dėl subsidiarumo ir (arba) proporcingumo, ir daugeliu atvejų nuomonę pareiškėdavo tik vieni parlamento rūmai. Ypatingą dėmesį subsidiarumo klausimams skyrė Prancūzijos Senatas, Austrijos Bundesratas, Vokietijos Bundesratas, taip pat Nyderlandų, Portugalijos ir Graikijos parlamentai. Kai kuriose nuomonėse nebuvo abejojama dėl atitikimo subsidiarumo principui, bet buvo nurodyta, kad Komisijos pateiktas pagrindimas yra nepakankamas. Nacionaliniams parlamentams jautriausios sritys, kuriose parlamentai išvelgė galimus subsidiarumo principo pažeidimus norint priimti direktyvas buvo: dėl aviacijos saugumo rinkliavų, dėl pastatų energinio naudingumo, dėl lygių galimybių principo su užimtumu nesusijusiose srityse, dėl dirvožemio apsaugos, dėl sveikatos priežiūros paslaugų kitose valstybėse narėse. Pavyzdžiui, svarstant direktyvos dėl transplantacijai skirtų žmogaus organų standartų priėmimo klausimą, iš 27 valstybių narių buvo gautos 23 nacionalinių parlamentų nuomonės, kuriose nacionaliniai parlamentai išreiškė šios direktyvos projekto nesuderinamumą su subsidiarumo principu. Austrijos Bundesrato nuomone, buvo pažeistas subsidiarumo principas. Vokietijos Bundestagas, Jungtinės Karalystės Bendruomenių rūmai ir Nyderlandų Parlamento Asamblėja (*Tweede Kamer der Staten-Generaal*) pažymėjo, kad Komisijos atlikta subsidiarumo analizė nepakankama, ir jos pagrindu negalima teikti išvadų. Be to, Vokietijos Bundesrato ir Italijos *Senato della Repubblica* nuomone, kai kuriomis nuostatomis galėjo būti peržengtos Sąjungos kompetencijos ribos. Tačiau kitose teisėkūros institucijose tokių problemų nekilo – valstybės narės palaikė direktyvą Taryboje, o Europos Parlamentas priėmė ją pirmuoju svarstymu¹⁰¹.

Naujausioje 2011 m. pateiktoje ataskaitoje už 2010 m. Komisija pažymi, kad diskusijos apie subsidiarumą ir proporcingumą turi tapti skaidrios, nes taip įvairiems subjektams bus suteikta galimybė konstruktyviai apsvarstyti nuomonių pagrįstumą. Todėl, kad ir kas iškeltų iniciatyvą, teisės akto projekte turėtų būti išsamus paaiškinimas, leidžiantis kitiems subjektams įvertinti, ar laikomasi atitinkamo principo. Taip pat atkreipiamas dėmesys, kad subsidiarumo negalima vertinti remiantis tik veiklos kriterijais. Lisabonos sutartimi pataisytame protokole nebenurodomi atitikties testai, kaip antai „būtinumo“ ar „naudos Europos Sąjungai“. Jame

¹⁰⁰ 2011 m. birželio 10 d. Komisijos ataskaita dėl subsidiarumo ir proporcingumo (2010 m. 18-oji ataskaita dėl geresnės teisėkūros) // <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0344:FIN:LT:PDF>; prisijungimo laikas: 2011-11-18.

¹⁰¹ 2010 m. spalio 8 d. Komisijos ataskaita dėl subsidiarumo ir proporcingumo (17-oji ataskaita dėl geresnės teisėkūros) // <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0547:FIN:LT:PDF>; prisijungimo laikas: 2011-11-18.

taikymo metodas priderinamas prie procedūrinių aspektų, kuriais užtikrinama, kad visi pagrindiniai subjektai galėtų pareikšti savo nuomonę. O sąžiningas politinis vertinimas parengiamajame teisėkūros proceso etape yra ypač svarbus užtikrinant, kad pasiūlymuose nuo pat pradžių būtų keliamas subsidiarumo klausimas¹⁰².

Komisija savo ataskaitoje pažymi, kad Lisabonos sutartimi įvestas subsidiarumo kontrolės mechanizmas sustiprina nacionalinių parlamentų vaidmenį – dabar jie gali vertinti, ar teisės aktų pasiūlymų projektai atitinka subsidiarumo principą. Sutartyje numatyti du mechanizmai – vadinamosios „geltonoji ir oranžinė kortelės“, kurių taikymas priklauso nuo pagrįstų nuomonių, kuriose daroma išvada, jog pasiūlymas pažeidžia subsidiarumo principą, skaičiaus. Pagal abu mechanizmus teisės akto projektas persvarstomas, keičiamas arba atsiimamas. Nuo 2006 m. Komisija, palaikydama politinį dialogą, perduoda visus naujus pasiūlymus nacionaliniams parlamentams ir atsako į jų pateiktas nuomones. Nuo 2009 m. gruodžio 1 d. tokia bendradarbiavimo forma taikoma kartu su subsidiarumo kontrolės mechanizmu. Iki 2010 m. pabaigos Komisija išsiuntė 82 teisės aktų pasiūlymų projektus, patenkančius į protokolo taikymo sritį, ir gavo 211 nuomonių. Nors daugiausia nuomonių pateikta dėl pasiūlymo turinio, 34 nuomonės pateiktos dėl subsidiarumo principo laikymosi. Dėl 5 teisės aktų pasiūlymų Komisija gavo daugiau kaip 1 pagrįstą nuomonę, tačiau visais šiais atvejais nebuvo pasiekta riba „geltonosios kortelės“ mechanizmui taikyti¹⁰³.

Vienas iš daugiausiai 2009 m. pagrįstų nacionalinių parlamentų nuomonių susilaukusių pasiūlymų buvo pasiūlymas dėl Sezoninių darbuotojų direktyvos. Devyni nacionaliniai parlamentai išreiškė susirūpinimą dėl tinkamo subsidiarumo principo taikymo. Jie manė, kad aptariamas dalykas jau pakankamai reguliuojamas nacionaliniu lygmeniu ir, kad ES negali tinkamai atsižvelgti į nacionalinius ypatumus. Be to, atsižvelgiant į tai, kad valstybės narės pačios sprendžia dėl priimamų trečiųjų šalių piliečių skaičiaus, šiuo pasiūlymu gali būti nepasiektas tikslas valdyti migracijos srautus. Tačiau devyni parlamentai (tarp jų ir Lietuvos Seimas) pateikė teigiamas nuomones ir pažymėjo, kad pasiūlymas padeda užtikrinti vienodą apsaugą, bendrus priėmimo kriterijus ir gyvenimo sąlygas visoje ES. Jie teigiamai įvertino tai, kad valstybėms narėms suteikiama teisė nustatyti priėmimo kvotas. Kai kurie parlamentai, tiek tie, kurie kėlė subsidiarumo klausimą, tiek tie, kurie nekėlė abejonių, manė, kad pasiūlymas pažeidžia proporcingumo principą, nes gali daryti poveikį nacionalinėms socialinio draudimo sistemoms. Dėl šių priežasčių du parlamentai (Latvijos Saeima ir Lietuvos Seimas) oficialiai nepritarė pasiūlymui. Komisijos nuomone toks reguliavimas nepažeidžia subsidiarumo ir proporcingumo principų. Ji savo atsakymuose pabrėžė, kad, siekiant išvengti migracijos srautų

¹⁰² 2011 m. birželio 10 d. Komisijos ataskaita dėl subsidiarumo ir proporcingumo, *supra* note 100; prisijungimo laikas: 2011-11-18.

¹⁰³ *Ibid.*

iškreipimo ir neteisėto migrantų atvykimo, apsaugoti sezoninius darbuotojus iš trečiųjų šalių ir užkirsti kelią socialiniam dempingui, būtina kurti bendrą ES sistemą. Be to, ji pabrėžė, kad į pasiūlymą įtrauktos nuostatos, kurios turėtų leisti valstybėms narėms pritaikyti jį prie nacionalinės darbo rinkos ypatumų. Dėl šio pasiūlymo ES teisėkūros institucijos atlieka pradinį šio pasiūlymo nagrinėjimą. Lietuvos Seimas taip pat išreiškė pagrįstą nuomonę dėl reglamento pasiūlymo, kuriuo iš dalies keičiamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1698/2005 dėl Europos žemės ūkio fondo kaimo plėtrai paramos, bei dėl reglamento pasiūlymo, kuriuo iš dalies keičiamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 73/2009, nustatantis bendrosios tiesioginės paramos schemų ūkininkams pagal bendrą žemės ūkio politiką taisykles ir nustatantis tam tikras paramos schemas ūkininkams¹⁰⁴.

Tokia situacija buvo iki Lisabonos sutarties įsigaliojimo. 2011 m. Komisija priėmė pirmąją po Lisabonos sutarties įsigaliojimo ataskaitą dėl Komisijos ir nacionalinių parlamentų santykių, kurioje apžvelgė, kaip Komisija įgyvendino naujas Lisabonos sutarties nuostatas, pateikė pirmąją subsidiarumo kontrolės mechanizmo veikimo rezultatų apžvalgą. Ataskaitoje apžvelgiama, kaip 2010 m. plėtotas 2006 m. Komisijos pirmininko J. M. Barroso pradėtas politinis dialogas („Barroso iniciatyva“), atsižvelgiant ne tik į pagrindinius klausimus, dėl kurių nacionaliniai parlamentai pateikė pastabų, bet ir į įvairius nacionalinių parlamentų ir Komisijos tarpusavio ryšius. Galiausiai ataskaitoje apžvelgiama, kaip Komisija įsivaizduoja savo santykių su nacionaliniais parlamentais plėtotę artimiausioje ateityje¹⁰⁵.

Komisijos nuomone, 2010 m. subsidiarumo kontrolės mechanizmas veikė labai sklandžiai ir tai lėmė ne tik visapusiškas abiejų šalių pasirengimas ankstesniais metais, bet ir puikus Komisijos ir nacionalinių parlamentų bendradarbiavimas bei konstruktyvūs visus metus palaikyti ryšiai. Nurodoma, kad 2010 m. Komisija nacionaliniams parlamentams pateikė 82 teisės aktų projektus, priklausančius subsidiarumo kontrolės mechanizmo taikymo sričiai, ir gavo iš viso 211 su šiais pasiūlymais susijusių nuomonių. Maždaug trys ketvirtadaliai šių nuomonių gauti per 8 savaites nuo oficialaus prašymo parengti nuomonę pateikimo dienos, ir tai aiškiai rodo, kad nacionaliniai parlamentai, atsižvelgdami į naująją sutartį, skyrė daugiau pajėgumų ir į Komisijos pasiūlymus galėjo reaguoti gerokai sparčiau negu anksčiau. Iš šių 211 nuomonių 34 (maždaug 15 %) buvo pagrįstos nuomonės, kuriose padaryta išvada, kad pasiūlyme arba tam tikroje jo dalyje nesilaikoma subsidiarumo principo. Dauguma nuomonių, kuriose išreikštas rūpestis dėl subsidiarumo, buvo susijusios su teisėkūros aktų projektais, priimtais žemės ūkio (13 numonių), vidaus reikalų (9 nuomonės) bei vidaus rinkos ir paslaugų (7 nuomonės) politikos srityse. Pažymėtina, kad iš nuomonių, gautų per pirmus tris 2011 m. mėnesius, matyti, kad viena

¹⁰⁴ 2011 m. birželio 10 d. Komisijos ataskaita dėl subsidiarumo ir proporcingumo, *supra* note 100.

¹⁰⁵ *Ibid.*

iš pagrindinių sričių, dėl kurių nacionaliniai parlamentai reiškia rūpestį dėl subsidiarumo, yra žemės ūkio srities teisės aktų derinimo procesas. Kaip jau buvo minėta anksčiau, daugiausia pagrįstų nuomonių dėl subsidiarumo iki šiol pateikta dėl Komisijos pasiūlymo dėl sezoninių darbuotojų direktyvos¹⁰⁶.

Susirūpinimą dėl subsidiarumo 2010 m. dažniausiai reiškė šie rūmai: Lenkijos Senatas (4 nuomonės), Švedijos Riksdagas (3 nuomonės), Jungtinės Karalystės Bendruomenių Rūmai (3 nuomonės), Prancūzijos Senatas (3 nuomonės) ir Liuksemburgo Deputatų Rūmai (3 nuomonės).

Kalbant apie pateiktų nuomonių, susijusių su subsidiarumo kontrolės mechanizmu, turinį, 2010 m. gautose 34 pagrįstose nuomonėse, be labai konkrečių problemų, išreikštas susirūpinimas dėl tam tikrų horizontaliųjų ar institucinių klausimų. Šie klausimai susiję su subsidiarumo pagrindimo, kurį nustato Protokolo Nr. 2 5 straipsnis, atitinkamų pasiūlymų aiškinamuosiuose memorandumuose nebuvimu ar nepakankamumu, kurį kai kurie nacionaliniai parlamentai laiko oficialiu subsidiarumo principo pažeidimu¹⁰⁷.

Kai kurie nacionaliniai parlamentai nuomones pagal subsidiarumo kontrolės mechanizmą yra linkę pateikti tik tais retais atvejais, kai jie įžvelgia subsidiarumo principo pažeidimą (pavyzdžiui, Jungtinės Karalystės Bendruomenių Rūmai ir Lordų Rūmai, Švedijos Riksdagas, Lenkijos Respublikos Senatas ir Seimas bei Prancūzijos Senatas), o kiti (pavyzdžiui, Portugalijos ir Rumunijos parlamentai, taip pat Italijos Senatas ir Deputatų Rūmai) Komisijai praneša ir savo teigiamas nuomones¹⁰⁸.

2010 m. pirmąjį pusmetį Komisija ir nacionaliniai parlamentai kelis kartus apsikeitė informacija – ir raštu, ir žodžiu – apie subsidiarumo kontrolės mechanizmo taikymo aprėptį. Atsakydama į nacionalinių parlamentų iškeltus konkrečius klausimus Komisija sugebėjo paaiškinti, kad naujasis mechanizmas taikomas tik įstatymo galią turinčių teisės aktų projektams, t. y. pasiūlymams, kuriems taikoma įprasta arba speciali teisėkūros procedūra, jeigu jie nepriklauso Sąjungos išimtinai kompetencijai. Šiam aiškinimui pritaria ir Europos Parlamentas bei Taryba. Vis dėlto savo atsakymuose nacionaliniams parlamentams Komisija labai aiškiai išdėstė, kad palaikydama politinį dialogą ji, žinoma, taip pat atsižvelgs į nuomones dėl pasiūlymų, kurie nėra įstatymo galią turinčių teisės aktų projektai, jas politiškai įvertins ir pateiks atsakymus¹⁰⁹.

Kadangi visais minėtais atvejais Protokole Nr. 2 nurodytos ribos, kurias viršijus būtų taikomi vadinamieji „geltonosios kortelės“ ar „oranžinės kortelės“ mechanizmai, toli gražu nebuvo pasiektos, Komisija, palaikydama politinį dialogą, atskirai atsakė į kiekvieną nuomonę,

¹⁰⁶ 2011 m. birželio 10 d. Komisijos ataskaita dėl subsidiarumo ir proporcingumo, *supra* note 100.

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ *Ibid.*

kurioje buvo išreikštas susirūpinimas dėl subsidiarumo. Iš pirmaisiais subsidiarumo kontrolės mechanizmo įgyvendinimo metais įgytos patirties matyti, kad Sutartyje nustatyti reikalavimai nacionaliniams parlamentams imtis veiksmų, kad būtų taikomas „geltonosios kortelės“ ar „oranžinės kortelės“ mechanizmas, yra gana griežti, taip pat patvirtinama tai, kas jau vyko ir buvo pastebėta ankstesniais metais: subsidiarumo klausimai keliami gana nedideleje Komisijai pateikiamų nuomonių dalyje, o nacionaliniams parlamentams ir toliau visų pirma rūpi dialogas su Komisija dėl jos pasiūlymų ir iniciatyvų esmės¹¹⁰.

2010 m. iš viso gauta 421 nuomonė, (387 - pagal 2006 m. „Barroso iniciatyvą“ ir tik 34 buvo pateiktos pagal subsidiarumo principo *ex ante* kontrolės mechanizmą)¹¹¹. Šis gausus skaičius nuomonių buvo susijusios su daugiau kaip 170 įvairių Komisijos dokumentų, ir patvirtinta tai, kas jau pastebėta ankstesniais metais, t. y. kad nacionaliniai parlamentai dėmesį skiria patiems įvairiausiems klausimams.

Tarp klausimų, dėl kurių 2010 m. pateikta daugiausia pastabų pagal politinio dialogo mechanizmą, buvo ir tokių, dėl kurių pateikta daugiausia pagrįstų nuomonių pagal subsidiarumo kontrolės mechanizmą, būtent dėl sezoninių darbuotojų direktyvos ir direktyvos dėl indėlių garantijų sistemų. Nacionalinių parlamentų nuomonėse daug dėmesio skirta ir kitoms iniciatyvoms, pavyzdžiui, Piliečių iniciatyvai, Žaliajai knygai dėl Europos pensijų sistemos ir strategijai „Europa 2020“. Komisija pažymi, kad įsigaliojus Lisabonos sutarčiai nacionaliniai parlamentai ėmė daugiau dėmesio skirti teisėkūros dokumentams. Ne teisėkūros dokumentų, t. y. konsultacinio pobūdžio dokumentų, (kaip antai komunikatų, žaliųjų knygų ar baltųjų knygų) dalis sumažėjo nuo pusės ankstesniais metais iki mažiau nei trečdalis. Tačiau Čekijos Senatas, Italijos Deputatų Rūmai, Vokietijos Bundesratas ir Bundestagas, Jungtinės Karalystės Lordų Rūmai bei Švedijos ir Danijos parlamentai pastabas dėl ne teisėkūros dokumentų vis dar teikia dažniau nei pastabas dėl teisėkūros dokumentų. Komisija ypač ragina nacionalinius parlamentus aktyviai reikšti savo nuomones ir dėl parengiamojo teisėkūros etapo dokumentų bei aktyviai dalyvauti atvirose konsultacijose, nes mano, kad tai ypač veiksmingas būdas nacionaliniams parlamentams konstruktyviai ir teigiamai prisidėti rengiant būsimas ES iniciatyvas ir teisės aktus. Komisija pažymi, kad yra įsipareigojusi atsižvelgti į nacionalinių parlamentų nuomones, gautas parengiamuoju teisėkūros etapu¹¹².

Analizuodama Komisijos santykių su nacionaliniais parlamentais perspektyvas artimiausioje ateityje, Komisija pažymėjo, kad nacionalinių parlamentų vaidmuo Europos tarpinstitucinio bendradarbiavimo srityje tampa vis svarbesnis. 2010 m. tapo akivaizdu, kad parlamentai gerai pasirengę ir pasiruošę priimti naujas pareigas. Komisija tai vertina labai

¹¹⁰ 2011 m. birželio 10 d. Komisijos ataskaita dėl subsidiarumo ir proporcingumo, *supra* note 100.

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² *Ibid.*

palankiai. Taip ne tik stiprinama ES demokratija, bet ir prisidedama prie geresnio ES teisės taikymo bei veiksmingumo. Taigi, Komisija yra besąlygiškai įsipareigojusi gerinti politinį dialogą su nacionaliniais parlamentais deramai laikantis ES institucinės pusiausvyros. Komisija įsitikinusi, kad nacionaliniai parlamentai turėtų būti išklaustyti ne tik Komisijos, bet ir jų pačių iniciatyva. Ir tai būtų daroma teikiant individualias ar kolektyvines nuomones per COSAC, į kurias Komisija, rengdama savo darbo programą, galėtų atsižvelgti, kartu vykdydama dialogą su kitomis ES institucijomis. Taigi nacionaliniai parlamentai galėtų padėti pasiekti tikrąjį sutarimą dėl klausimų, į kuriuos ES turėtų nukreipti savo politiką ir išteklius¹¹³.

Analizuojant valstybių narių parlamentų pateiktų nuomonių skaičių, kurios buvo gautos vykdant vadinamąją „Barroso iniciatyvą“ vystant politinį dialogą, su nacionalinių parlamentų nuomonėmis pateiktomis pagal Lisabonos sutartyje numatytą subsidiarumo principo kontrolės mechanizmą, aiškią persvarą turi bendrosios nuomonės pateikiamos pagal 2006 m. „Barroso iniciatyvą“. Iš 421 nacionalinių parlamentų gautos nuomonės tik 34 buvo pateiktos pagal Protokole Nr. 2 numatytą subsidiarumo principo *ex ante* kontrolės mechanizmą. Daugiausia nuomonių (viso 106) pateikė Portugalijos parlamentas *Assembleia da Republica*, tačiau visos jos buvo pateiktos vykdant politinį dialogą su Komisija ir nei viena pagal subsidiarumo principo *ex ante* priežiūrą. Kitų parlamentų pateiktų nuomonių skaičiaus skirtumas, lyginat su subsidiarumo priežiūros procedūra pagal Lisabonos sutartį, taip pat labai ryškus. Pavyzdžiui Italijos parlamentas, esantis antroje vietoje pagal per 2010 m. pateiktų nuomonių skaičių, pagal subsidiarumo principo *ex ante* priežiūros mechanizmą pateikė tik 1 nuomonę iš 72. Lietuvos Seimas per 2010 m. iš viso pateikė 6 nuomones, 4 buvo pateiktos pagal „Barroso iniciatyvą“ sukurtą politinio dialogo vystymo sistemą ir 2 pagal subsidiarumo kontrolės mechanizmą. Visiškai neaktyvios, kurios per 2010 m. nepateikė nei vienos nuomonės, buvo net 9 valstybės narės iš 27, t. y. Belgija, Bulgarija, Estija, Prancūzija, Vengrija, Malta, Slovakija, Slovėnija, Rumunija¹¹⁴.

Taigi, apžvelgus Komisijos pateiktą informaciją apie subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymą bei pirmąją ataskaitą skirtą konkrečiai nacionaliniams parlamentams po Lisabonos sutartimi įtvirtintų naujovių, galima daryti išvadą, kad nacionaliniai parlamentai yra aktyvūs naudodamiesi jiems suteiktomis galiomis. Lyginat pateiktų nuomonių skaičių su nuomonėmis, kurios buvo pateiktos pagal „Barroso iniciatyvą“ akivaizdu, kad parlamentai nėra labai aktyvūs teikdami nuomones pagal subsidiarumo principo kontrolės procedūrą. Tokia priežastimi galėtų būti kliūtys, susidariusios dėl nacionaliniu lygmeniu netinkamai nustatytų

¹¹³ 2011 m. birželio 10 d. Komisijos ataskaita dėl subsidiarumo ir proporcingumo, *supra* note 100.

¹¹⁴ 2011 m. birželio 10 d. Komisijos 2010 m. metinės ataskaitos dėl Europos Komisijos ir nacionalinių parlamentų santykių 1 priedas // <http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0345:FIN:LT:PDF>; prisijungimo laikas: 2011-11-19.

subsidiarumo principo kontrolės taisyklių, taip pat dėl pačios kontrolės procedūros naujumo ir praktikos stokos. Visgi nacionaliniams parlamentams nėra nauja vertinti ES teisės akto atitikimą subsidiarumo principui, tą jie atlikdavo teikdami nuomones pagal „Barroso iniciatyvą“, todėl tikėtina, kad ateityje nuomonių dėl akto atitikimo subsidiarumo principui bus daugiau.

IV. LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMO DALYVAVIMO SVARSTANT EUROPOS SĄJUNGOS REIKALUS MECHANIZMAS

Pasirašydama Stojimo sutartį ir prisiimdama įsipareigojimus pagal kitas Europos Sąjungą grindžiančias sutartis, Lietuva kartu su kitomis valstybėmis narėmis nuo 2004 m. gegužės 1 d. sutiko dalytis savo valstybės institucijų kompetencija ir dalį jos patikėti ES. Esminis ES teisėkūros proceso skirtumas nuo nacionalinio yra tas, kad ES teisės aktus priima ne nacionaliniai parlamentai, bet Taryba, kurioje valstybių narių pozicijoms atstovauja jų vyriausybės nariai, veikdama kartu su Europos Parlamentu. ES teisės aktų iniciatyvos ir rengimo teisė priklauso kitai supranacionalinei institucijai – Komisijai. Taigi, ES teisėkūros procese pagrindinė nacionalinių įstatymų leidybos institucija – nacionaliniai parlamentai – dalyvauja tik perkeliant priimtus ES teisės aktus į nacionalinės teisės sistemą, jeigu jie negalioja tiesiogiai¹¹⁵.

Narystė ES lėmė tai, kad Seimas neteko dalies savo prigimtinių teisėkūros teisių. ES aktyviai veikia Vyriausybė, kuri, o tiksliau – jos atstovai, rengia Lietuvos pozicijas dėl pasiūlymų priimti ES teisės aktus ar kitus ES dokumentus. Šios pozicijos vėliau pristatomos ES tarybose, ginamos, jomis remiantis balsuojama ir prisiimami įsipareigojimai visos valstybės vardu. Kitaip tariant, ministras ar kitas Vyriausybės atstovas atskridęs į Briuselį ar kitą miestą, kuriame turi vykti posėdis, tampa ES teisės kūrėju, turinčiu teisę priimti sprendimą, kurį vėliau reikės tiesiog be didesnių diskusijų įstatymo ar kito teisės akto forma perkelti į nacionalinę teisę. Toli gražu ne kiekviena nacionalinė konstitucinė sistema valstybėse narėse sudaro prielaidas nacionaliniam parlamentui daryti įtaką europiniam teisės aktų priėmimo procesui. Lietuva čia pasirinko geriausios praktikos patirtimi ir dabar drąsiai lygiuojasi į Šiaurės šalių (ypač Suomijos ir Danijos) bei Jungtinės Karalystės parlamentus. Kuriant ES reikalų parlamentinės kontrolės mechanizmą, Lietuva pasirinko aktyvaus parlamento dalyvavimo ES reikaluose modelį su Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintomis Seimo dalyvavimo ES reikaluose galiomis ir neribota parlamento teise gauti visą su ES reikalais susijusią informaciją. Toks pasirinkimas nebuvo atsitiktinis – jį lėmė Lietuvos Respublikos teisinės ir valdymo sistemos ypatybės bei Lietuvos Respublikos Seimo vaidmuo svarstant užsienio ir ES reikalus¹¹⁶.

Sprendžiant ES klausimus Seime, vadovujamasi tam tikrais pagrindiniais principais: (i) parlamentinė kontrolė vykdoma kiek įmanoma didesniu mastu (parlamentinė kontrolė ir parlamento galios turi aprėpti visus klausimus, nagrinėjamus ES, kurie pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją priskiriami Seimo kompetencijai, įskaitant ES teisės aktų leidybą, ES biudžeto formavimą ir nuomonės dėl ES strateginių programinių dokumentų teikimą. Seimo

¹¹⁵ LR Seimo Europos informacijos biuro informacinis leidinys „Europos Sąjungos reikalų svarstymas Lietuvos Respublikos Seime“ // <http://www.eic.lrs.lt/index.php?-1872294084>; prisijungimo laikas: 2011-11-26.

¹¹⁶ *Ibid.*

dalyvavimas ES reikaluose turi būti nuolatinis ir nenutrūkstamas); (ii) kiek įmanoma ankstesniu dalyvavimu (Seimas turi turėti galimybę suformuoti savo poziciją dėl konkretaus ES klausimo jau ES teisėkūros procedūros pradžioje, tuoj po to, kai Komisija pateikia siūlymą dėl ES akto, ir sekti šio klausimo nagrinėjimo eigą tol, kol ES institucijos priims atitinkamą sprendimą); (iii) kiek įmanoma platesniu dalyvavimu (visi Seimo nariai, dirbdami specializuotuose parlamento komitetuose, turi tiesiogiai dalyvauti nagrinėjant ir sprendžiant Seimo kompetencijai priklausančius ES klausimus); (iv) kuo didžiausiu skaidrumu (visa parlamentinė veikla turi būti vieša, įskaitant ir ES klausimų nagrinėjimą. Viešumas turi būti garantuojamas suteikiant priėjimą prie dokumentų ir viešųjų registų. Tik išimtiniais atvejais dokumentas gali būti paskelbtas konfidencialiu. Klausimas kyla dėl to, kad Seimo suteiktas mandatas ministrui konkrečiu klausimu bus tam tikra derybinė pozicija, kurią vargu ar tikslinga atskleisti iki jos pateikimo Taryboje. Tačiau sprendimas dėl konkretaus dokumento paskelbimo konfidencialiu ir tokio sprendimo priežastys turi būti vieši¹¹⁷).

Rengdamasis narystei ES, Lietuvos Respublikos Seimas sukūrė visas reikalingas prielaidas tam, kad galėtų aktyviai dalyvauti ES teisėkūros procese. Lietuvos Respublikos Seime įdiegtas ES reikalų svarstymo modelis paremtas stipria teisine baze, apibrėžta visų pirma 2004 m. liepos 13 d. Lietuvos Respublikos Konstitucinio akto „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“, kuris įpareigoja Vyriausybę informuoti Seimą apie pasiūlymus priimti ES teisės aktus. Be to, dėl minėtų pasiūlymų, kurie susiję su Seimo kompetencija, Vyriausybė privalo konsultuotis su Seimu, o šiam suteikta teisė rekomenduoti Vyriausybei Lietuvos Respublikos poziciją¹¹⁸. Kitas svarbus nacionalinės teisės aktas - Lietuvos Respublikos Seimo Statutas (toliau – Seimo Statutas), kuris 2004 m. lapkričio 9 d. buvo papildytas specialiu XXVII skirsniu „Europos Sąjungos reikalų svarstymas ir sprendimas“¹¹⁹.

Siekiant įtvirtinti veiksmingą Lietuvos nacionalinio parlamento vaidmenį ES veikloje buvo aišku, kad būtinas tam tikras institucinis Seimo pertvarkymas, leisiantis užtikrinti ne tik efektyvų, bet ir operatyvų ES reikalų sprendimą. Pasitelkiant kitų aktyvaus mandavavimo šalių patirtį, matyti, kad šis uždavinys realizuojamas per specifiskai formuojamus Europos ir Užsienio reikalų komitetus, arba vadinamąjį „Didįjį komitetą“, kurie svarstant ES reikalus veikia tarsi viso parlamento mažesnis atitikmuo. Šie komitetai formuojami taip, kad atstovautų kuo platesniam parlamento politinių jėgų spektrui, jų veiklos grafikai derinami su ES institucijų darbotvarke ir būtent šie komitetai gali kalbėti viso parlamento vardu ir duoti bent jau politiškai privalomus

¹¹⁷ LR Seimo Europos informacijos biuro informacinis leidinys „Europos Sąjungos reikalų svarstymas Lietuvos Respublikos Seime“, *supra* note 115.

¹¹⁸ 2004 m. liepos 13 d. Lietuvos Respublikos Konstitucinis aktas Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje // Valstybės Žinios. 2004, Nr. 111.

¹¹⁹ LR Seimo Europos informacijos biuro informacinis leidinys „Europos Sąjungos reikalų svarstymas Lietuvos Respublikos Seime“, *op. cit.*

nurodymus Vyriausybei. Svarstant veiksmingiausią Seimo dalyvavimo formuojant ES politiką nacionaliniu lygiu modelį, visų pirma buvo apsispręsta, kad Seimas per du pagrindinius komitetus – Europos reikalų komitetą ir Užsienio reikalų komitetą – formuos savo poziciją dėl konkretaus ES teisės akto projekto ankstyvoje ES teisėkūros procedūros stadijoje. Konstituciniame akte „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ išskiriami būtent šie du Seimo komitetai: Europos reikalų komitetas ir Užsienio reikalų komitetas. Tiek Seimo Europos reikalų, tiek Užsienio reikalų komitetams, remiantis Seimo Statutu, suteikta teisė pateikti Vyriausybei Seimo nuomonę dėl pasiūlymų priimti ES teisės aktus, o Vyriausybė savo ruožtu turi įvertinti Seimo ar jo komitetų atitinkamai teikiamas rekomendacijas ar nuomones ir informuoti parlamentą apie jų vykdymą. Pažymėtina, kad atskiriant šių dviejų komitetų kompetenciją, vadovaujamosi bendrąja taisykle, kad pagal Seimo Statuto 180² straipsnį, Europos reikalų komiteto kompetencija yra bendro pobūdžio, t. y. jis svarsto visus ES reikalus, išskyrus tuos, kuriuos Seimo Statutas aiškiai nukreipia svarstyti Užsienio reikalų komitetui, o Užsienio reikalų komiteto kompetencijai svarstant Europos reikalus priskirti klausimai, susiję su ES bendrosios užsienio ir saugumo politikos bei gynybos politikos reikalais, taip pat jis yra atsakingas dėl tam tikrų ES išorės santykių aspektų, susijusių su bendrąja prekybos politika ir bendradarbiavimu su Pasauline prekybos organizacija¹²⁰.

Kalbėdami apie parlamentinio įsitraukimo į ES reikalų svarstymą svarbą, vis dėlto negalime pamiršti ir to fakto, kad apie 90 proc. sprendimų priimama pirminiame teisėkūros procese – darbo grupėse ir komitetuose, o ES tarybose lieka tik be diskusijų pritarti darbo grupių ar komitetų rezultatams. Todėl labai svarbu, kad parlamentas, o ypač specializuoti komitetai¹²¹, kurių kompetentinga išvada labai reikalinga dėl aktualių pasiūlymų, kuo anksčiau įsitrauktų į pozicijų rengimo ir derinimo procesą. Seimo specializuoti komitetai yra atsakingi už pradinį ES teisės aktų projektų nagrinėjimą, o visi Seimo gaunami ES pasiūlymai tuo pat metu perduodami kompetentingam specializuotam komitetui ir Europos reikalų komitetui.

Įstojus į ES, Seimas gauna tūkstančius ES pasiūlymų ir kitų dokumentų, kuriuos apsvarstyti būtų sunku, o ir nėra reikalo, nes ne visi jie aktualūs Lietuvai. Todėl pagal Seimo Statute nustatytą tvarką, Seimo komitetai įvertina Komisijos metinę teisėkūros ir darbų programą ateinantiems metams bei ES pirmininkaujančių valstybių darbo programas ir nustato prioritetus. Visi pasiūlymai sugrupuojami į labai aktualius, aktualius ir nelabai aktualius Lietuvai. Apie šį Seimo sprendimą informuojama Vyriausybė ir Lietuvos Respublikos pozicijų rengėjai ministerijose atsižvelgia į šiuos prioritetus rengdami ir registruodami pozicijas, kurias Seimą

¹²⁰ Žilinskas J. Lietuvos Respublikos Seimo dalyvavimo svarstant Europos Sąjungos reikalus mechanizmas: kūrimas, modelis ir procedūros // Jurisprudencija. 2005, Nr. 72(64). P.33.

¹²¹ „Specializuotas komitetas“ reiškia bet kurį Seimo komitetą, išskyrus Europos reikalų komitetą ir Užsienio reikalų komitetą.

pasiekia per Lietuvos narystės ES informacinę sistemą (LINESIS). Vyriausybė turi pateikti Seimui savo derybinę poziciją dėl visų ES pasiūlymų, kurie laikomi labai aktualiais arba aktualiais, per 15 dienų nuo pasiūlymų gavimo. Vyriausybės parengtos pozicijos perduodamos nagrinėti specializuotiems komitetams, Europos reikalų komitetui ir (ar) Užsienio reikalų komitetui. Rengiant ir derinant Lietuvos Respublikos pozicijas Seime, nesivadovaujama daugumos ar mažumos nuomone. Parlamento tikslas – bendro sutarimo pagrindu suderinti, o tam tikrais atvejais suformuoti bendrą nacionalinę poziciją¹²². Visgi pastebėtina, kad pagal Konstitucinio akto nuostatas ir bendrą modelio koncepciją, Seimo priimtose pozicijose įpareigojimas Vyriausybei yra politinis, o ne teisinis, nes Konstitucinio akto 3 punkte pasakyta „Vyriausybė įvertina Seimo ar jo komitetų teikiamas rekomendacijas ar nuomones“ t. y. Vyriausybei Seimo nuomonė nėra griežtai ir absoliučiai privaloma¹²³.

Dar vienas svarbus su ES reikalų svarstymo procedūra Seimo statute įtvirtintas parlamentinės išlygos institutas. Seimas gali pareikšti parlamentinę išlygą tais atvejais, kai nepavyksta suderinti ar suformuoti bendros pozicijos dėl tam tikrų europinės darbotvarkės klausimų, kai jaučiamas poreikis gilesnių ir platesnių diskusijų su visuomene, socialiniais ir ekonominiais partneriais arba kai pasiūlymo priimti ES teisės aktą tam tikrų nuostatų įgyvendinimas siejamas su žymiu socialiniu ir ekonominiu poveikiu. Parlamentinė išlyga – nauja parlamentinės kontrolės ir aktyvaus įsitraukimo į ES reikalų svarstymą bei sprendimą forma, kuri reiškia, kad Vyriausybė ar jos atstovas turi teisę ES institucijose nepareikšti Lietuvos Respublikos pozicijos, kol ji nebus suderinta su Seimu. Statute numatyta, kad Europos reikalų komitetas arba Užsienio reikalų komitetas tais klausimais, kurie pažymėti žymomis „labai aktualus“ arba „aktualus“ gali įpareigoti atitinkamos srities ministrą pareikšti parlamentinę išlygą¹²⁴.

Subsidiarumo principo kontrolę reglamentuoja 180⁶ straipsnis. Jame numatyta, kad specializuotas komitetas teikia išvadą dėl ES įstatymo galią turinčio teisės akto projekto atitikties subsidiarumo principui. Tai jis turi padaryti ne vėliau nei per 5 savaites nuo projekto gavimo dienos, o tuo atveju jei poziciją dėl labai aktualių arba aktualių pasiūlymų priimti ES teisės aktus pagal 180⁷ straipsnį pateikia Vyriausybė – per 10 darbo dienų. Tuomet išvados yra perduodamos Europos reikalų komitetui arba pagal kompetenciją Užsienio reikalų komitetui, kurie šį klausimą turi apsvarstyti per 1 savaitę. Nusprendus, kad ES įstatymo galią turinčio teisės akto projektas gali neatitikti subsidiarumo principo, Europos reikalų komiteto arba Užsienio reikalų komiteto išvados kartu su Seimo rezoliucijos dėl pagrįstos nuomonės dėl ES įstatymo

¹²² LR Seimo Europos informacijos biuro informacinis leidinys „Europos Sąjungos reikalų svarstymas Lietuvos Respublikos Seime“, *supra* note 115.

¹²³ Žilinskas J., *supra* note 120. P.38.

¹²⁴ LR Seimo Europos informacijos biuro informacinis leidinys „Europos Sąjungos reikalų svarstymas Lietuvos Respublikos Seime“, *op. cit.*

galią turinčio teisės akto projekto atitikties subsidiarumo principui projektu perduodamos svarstyti Seimo plenariniame posėdyje. Pateiktos išvados turi būti apsvarstytos Seimo plenariniame posėdyje ne vėliau kaip per 1 savaitę nuo jų užregistravimo Seimo posėdžių sekretoriato, bet, esant galimybei, ne vėliau kaip likus 1 savaitei iki 8 savaitių termino, skaičiuojamo nuo ES įstatymo galią turinčio teisės akto projekto perdavimo valstybių narių nacionaliniams parlamentams visomis oficialiomis ES kalbomis, pabaigos¹²⁵.

Seimo plenariniame posėdyje priimta Seimo rezoliucija dėl pagrįstos nuomonės dėl ES įstatymo galią turinčio teisės akto projekto atitikties subsidiarumo principui perduodama Vyriausybei. O Europos reikalų komitetas yra atsakingas už tai, kad apie priimtą Seimo rezoliuciją kuo skubiau, ne vėliau kaip per 1 savaitę nuo jos priėmimo, būtų pranešta kitų ES valstybių narių parlamentams ir atitinkamoms ES institucijoms. Visgi pagal Konstitucinį Aktą Vyriausybei pateikiama Seimo priimta rezoliucija yra tik rekomendacinio pobūdžio aktas, kuri Vyriausybei teisiškai nėra privaloma. Todėl Vyriausybei liks galimybė ES institucijose jos nesilaikyti. Aišku, šiuo atveju sveikintinas dalykas yra tas, kad parlamentui yra suteikiama tokia teisė ir jis ima naudotis savo tiesioginėmis teisėmis daryti įtaką ES teisės aktų leidybai¹²⁶.

Atsižvelgiant į Lisabonos sutartyje įtvirtintas naujoves, ypatingai dėl nacionalinių parlamentų dalyvavimo subsidiarumo principo kontrolės mechanizme, 2010 m. spalio 13 d. Seimo statute buvo padaryti keli XXVII skirsnio pakeitimai.

Visų pirma, praplėsta Europos reikalų komiteto kompetencija, šiam suteikiant galias taip pat nagrinėti pasiūlymus priimti ES teisės aktus ir kitus ES dokumentus ir prireikus reikšti Seimo nuomonę ES institucijoms, išskyrus sritis, priskirtas Užsienio reikalų komiteto kompetencijai¹²⁷. Antra, pakeistas 180⁶ straipsnis, kuris reglamentuoja subsidiarumo principo kontrolę. Šiame straipsnyje nuo 3 iki 5 savaitių prailgintas terminas, per kurį specializuoti komitetai gali parengti ir perduoti pagal kompetenciją Europos reikalų komitetui ar Užsienio reikalų komitetui, išvadą dėl ES įstatymo galią turinčio teisės akto projekto atitikties subsidiarumo principui, taip pat įtvirtinta pareiga „Valstybės žiniuose“ skelbti priimtą Seimo rezoliuciją dėl pagrįstos nuomonės dėl ES įstatymo galią turinčio teisės akto projekto atitikties subsidiarumo principui. Trečia, numatyta, kad Vyriausybė (Ministras Pirmininkas, ministras, kiti Vyriausybės atstovai) atsikaitydama už dalyvavimą Europos Vadovų Tarybos ir Tarybos posėdžiuose pateikia ataskaitas žodžiu ir raštu Europos reikalų komiteto arba Užsienio reikalų komiteto posėdyje, atkreipdami atitinkamo komiteto dėmesį į visas Tarybos posėdžiuose išsakytas abejones dėl ES įstatymo galią turinčio teisės akto atitikties subsidiarumo principui¹²⁸.

¹²⁵ 1994 m. vasario 17 d. LR Seimo Statutas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 15-249, 180⁶ straipsnis.

¹²⁶ Žilinskas J., *supra* note 120. P.41.

¹²⁷ 1994 m. vasario 17 d. LR Seimo Statutas, *op. cit.*, 180² straipsnio 1 dalies 5punktas.

¹²⁸ *Ibid.*, 180¹⁹ straipsnio 1 dalis.

Pažymėtina, kad nuostatos dėl komitetų dėmesio atkreipimo į Tarybos posėdžiuose išsakytas akto atitikimo subsidiarumo principui atitikimo abejones iki šiol nebuvo. Ketvirta, priimtas visiškai naujas 180⁴¹ straipsnis, kuris susijęs su nacionalinių parlamentų atliekama subsidiarumo principo *ex post* kontrole. Šis straipsnis reglamentuoja tvarką, pagal kurią Seimas gali kreiptis į ESTT su ieškiniu, kuriuo ginčijamas subsidiarumo principą pažeidžiančio ES įstatymo galią turinčio teisės akto teisėtumas.

Vykdamas *ex post* subsidiarumo principo kontrolę, inicijuoti kreipimasi į ESTT su ieškiniu gali mažesnė kaip 1/5 Seimo narių grupė (t. y. 28 nariai iš 141), komitetai ir frakcijos. Tokiu atveju šie subjektai parengia Seimo kreipimosi į ESTT projektą, kurį reikia pateikti per 3 savaičių terminą, skaičiuojamą nuo tos dienos, kai ES įstatymo galią turintis teisės aktas buvo paskelbtas ES oficialiajame leidinyje. Kartu su šiuo kreipimusi yra pateikiamas ir ieškinys, kuriuo ginčijamas subsidiarumo principą pažeidžiančio ES įstatymo galią turinčio teisės akto teisėtumas. Pateiktas kreipimasis turi būti pateiktas Seimo posėdyje ne vėliau kaip per 1 savaitę po jo įregistravimo Seimo posėdžių sekretoriato gautų įstatymų projektų ir pasiūlymų rejestre Seimo sesijos metu, o projektą įregistravus tarp Seimo sesijų, - pirmame artimiausios sesijos Seimo posėdyje. Apsvarščius Seimo posėdyje pateiktą projektą, Seimas gali nuspręsti pradėti projekto svarstymo procedūrą arba atmesti projektą, nurodant tokio sprendimo motyvus. Tuo atveju, jei Seimas nusprendžia pradėti svarstymo procedūrą, Seimo kreipimosi į ESTT projektas toliau nagrinėti perduodamas pagal kompetenciją Europos reikalų komitetui arba Užsienio reikalų komitetui, specializuotam komitetui bei Teisės ir teisėtvarkos komitetui. Visų pirma, pasiūlymas apsvarstomas specializuotame komitete, tam yra skirta 1 savaitė, vėliau Teisės ir teisėtvarkos komitete, kuris savo išvadą turi pateikti ne vėliau kaip per 2 savaites nuo Seimo sprendimo pradėti projekto svarstymo procedūrą priėmimo. Tada parengtos specializuoto komiteto ir Teisės ir teisėtvarkos komiteto išvados yra pateikiamos Europos reikalų komitetui arba pagal kompetenciją Užsienio reikalų komitetui, kurie gavę specializuoto komiteto ir Teisės ir teisėtvarkos komiteto išvadas, frakcijų nuomones (kai jos pateiktos), Vyriausybės poziciją dėl ES įstatymo galią turinčio teisės akto teisėtumo, Seimo kreipimosi į ESTT projektą komiteto posėdyje apsvarsto paprastai per 1 savaitę¹²⁹.

Procedūra, nusprendus komiteto posėdyje, kad ES įstatymo galią turintis teisės aktas pažeidžia ar nepažeidžia subsidiarumo principo, yra tokia pati: Europos reikalų komitetas arba Užsienio reikalų komitetas Seimo plenariniame posėdžiui teikia Seimo protokolinio nutarimo projektą, kuriuo siūloma pritarti arba atitinkamai nepritarti Seimo kreipimosi į ESTT projektui. Šis Seimo protokolinio nutarimo projektas svarstomas Seimo plenariniame posėdyje ne vėliau kaip per 1 savaitę nuo Europos reikalų komiteto arba Užsienio reikalų komiteto sprendimo

¹²⁹ 1994 m. vasario 17 d. LR Seimo Statutas, *supra* note 125, 180⁴¹ straipsnis.

perduoti projektą svarstyti Seimo plenariniame posėdyje. Seimo kreipimasis į ESTT bei minėtas Seimo protokolinio nutarimo projektas priimami Seimo posėdyje dalyvaujančių Seimo narių balsų dauguma ir įsigalioja jų priėmimo dieną. Galiausiai Seimo kreipimasis ir Seimo protokoliniai nutarimai yra perduodami Vyriausybei, kuri parengia būtinus procesinius dokumentus ir Seimo vardu pareiškia ieškinį ESTT¹³⁰.

Nors šis *ex post* subsidiarumo principo kontrolės mechanizmas detalai reglamentuotas, kaip jis veiks praktikoje galima bus atsakyti tik po kurio laiko, nes iki šiol šia procedūra Seimas nėra pasinaudojęs.

Taigi, apibendrinus galima daryti išvadą, kad Lietuvoje yra pasirinktas aktyvus nacionalinio parlamento modelis. Tiek kontroliuojant Vyriausybės narius šiems tiesiogiai veikiant ES, tiek įgyvendinant subsidiarumo principo kontrolę yra numatyta detali procedūra, kuri užtikrina, kad sprendimai būtų priimami pagrįstai po išsamaus jų išanalizavimo. Kalbant apie subsidiarumo principo kontrolės procedūrą, pažymėtina, kad nacionalinio parlamento vaidmuo šioje srityje yra abejotinas. Tai sąlygoja Seimo pareiškiamos nuomonės pobūdis, ši nuomonė, kaip jau minėta, laikytina politiniu, o ne teisiniu įpareigojimu, todėl Vyriausybės atstovas turi galimybę, rizikuojant politiniu pasitikėjimu nepaisyti šios nuomonės ir pareikšti priešingą poziciją. Tada tolesnė rengiamo priimti ES įstatymo galią turinčio akto eiga priklausys ne nuo Seimo valios, o nuo kitų šalių narių nacionalinių parlamentų aktyvumo, kuris atsispindės per pareikštų nuomonių skaičių.

¹³⁰ 1994 m. vasario 17 d. LR Seimo Statutas, *supra* note 129.

IŠVADOS

1. Demokratinio deficito problema realiai egzistuoja Europos Sąjungoje. Ši susidariusi situacija nėra palanki nei ES veiklai, nei tolimesnei plėtrai, todėl pati Sąjunga imasi aktyvių veiksmų, siekdama šią problemą išspręsti ar bent jau ją sušvelninti. Vis dažniau yra pabrėžiama, kad Sąjungą reikia priartinti prie žmonių, o šiam tikslui pasiekti tinkama priemone yra laikomi nacionaliniai parlamentai, kurie veikdami ES padeda sumažinti ES demokratinio deficito problemą.
2. Vertinat Lisabonos sutartimi įvestas naujoves, kurios susiję su nacionalinių parlamentų galiomis veikti ES, didžiausią vertę turi nacionalinių parlamentų atliekama subsidiarumo principo kontrolė. Geresnė subsidiarumo principo kontrolė tai – vienas iš svarbiausių ir pažangiausių Lisabonos sutarties tikslų. Tam, kad būtų pasiektas šis tikslas, Sutartis sukūrė mechanizmą, kuriame valstybių narių nacionaliniams parlamentams suteikiama teisė daryti įtaką ES teisėkūrai. Naudodami šį mechanizmą nacionaliniai parlamentai turi galimybę išreikšti nepritarimą svarstomam teisės akto projektui, sudaromos prielaidos atnaujinti ES įstatymo galią turinčio akto svarstymo procedūrą arba panaikinti svarstomą teisės akto projektą.
3. Subsidiarumo principas yra vertinamasis, politinis, todėl pagrindinis vaidmuo užtikrinant šio principo laikymosi kontrolę tenka politinėms institucijoms, pirmiausia – nacionaliniams parlamentams. Kitaip nei Komisija ir Europos Parlamentas, kurių veikla orientuota būtent į bendrų europinių interesų formavimą ir apsaugą, nacionaliniai parlamentai yra tos institucijos, kurios yra labiausiai suinteresuotos ir gali geriausiai įvertinti siūlomus ES veiksmus, šio principo požiūriu.
4. „Geltonos“ ir „oranžinės“ kortelių mechanizmu buvo siekta įtraukti nacionalinius parlamentus į teisėkūros procesą ES lygmeniu, tačiau šio mechanizmo nuostatų analizė parodė, kad nacionalinių parlamentų pareikštus prieštaravimus nesudėtingu būdu galima įveikti. Tai reiškia, jog nacionalinių parlamentų veto nėra absoliutus, kadangi Komisija gali nepaisyti nacionalinių parlamentų pozicijos ir palikti teisės akto projektą nepakeistą. Tokiu atveju galutinį sprendimą dėl teisės akto priims Europos Parlamentas su Taryba.
5. Iš pirmaisiais subsidiarumo kontrolės mechanizmo įgyvendinimo metais įgytos patirties matyti, kad Lisabonos Sutartyje nustatyti reikalavimai nacionaliniams parlamentams imtis veiksmų, kad būtų taikomas *ex ante* - „geltonos“ ar „oranžinės“ kortelės mechanizmas, yra gana griežti, subsidiarumo klausimai yra keliami gana nedidelėje Komisijai pateikiamų nuomonių dalyje, o nacionaliniams parlamentams ir toliau

prioritetu išlieka su Komisija vystomas politinis dialogas pagal 2006 m. „Barroso iniciatyvą“.

6. ESTT sprendimai, kuriuose teismas nagrinėjo galimus subsidiarumo principo pažeidimo atvejus, patvirtina, kad subsidiarumo principą sudarantys kriterijai teismui iš esmės yra kompetencijos ribų atribojimo kriterijai, leidžiantys atsakyti į klausimą, ar konkrečiu atveju Sąjunga turi kompetenciją veikti. ESTT negali būti pajėgus įvertinti, ar atitinkamų priemonių ėmimasis Sąjungos lygmeniu būtų pateisinamas, kadangi subsidiarumo principo vertinimas yra politinio pobūdžio, todėl teisminė priežiūra šiuo atveju yra natūraliai apribota akivaizdžių klaidų įvertinimu. Todėl veiksmingiausia subsidiarumo principo kontrolė yra susijusi su išankstiniu politinių svertų naudojimu.
7. Lietuvoje pasirinktas aktyvaus nacionalinio parlamento modelis. Tiek kontroliuojant Vyriausybės narius šiems tiesiogiai veikiant ES, tiek įgyvendinant subsidiarumo principo kontrolę yra numatyta detali procedūra, kuri užtikrina, kad sprendimai būtų priimami pagrįstai po išsamaus jų išanalizavimo. Įvertinus subsidiarumo principo kontrolės procedūrą, pažymėtina, kad nacionalinio parlamento vaidmuo šioje srityje yra abejotinas. Tai sąlygoja Seimo pareiškiamos nuomonės pobūdis, kadangi ši nuomonė laikytina politiniu, o ne teisiniu įpareigojimu, todėl Vyriausybės atstovas turi galimybę nepaisyti šios nuomonės ir pareikšti priešingą poziciją.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Norminė literatūra

Lietuvos Respublikos teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos Konstitucinis aktas Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje // Valstybės Žinios. 2004, Nr. 111.
3. Lietuvos Respublikos Seimo Statutas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 15-249.

Europos Sąjungos teisės aktai

4. Vieningas Europos Aktas [1986] C 122.
5. Europos Sąjungos sutartis (Mastrichto sutartis) [1992] C 191.
6. Amsterdamo sutartis [1997] C 340.
7. Sutartis dėl Konstitucijos Europai [2004] C 310.
8. Lisabonos sutartis, iš dalies keičianti Europos Sąjungos sutartį ir Europos bendrijos steigimo sutartį [2007] C 306.
9. Sutarties dėl Konstitucijos Europai Protokolas dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo [2004] C 310.
10. Lisabonos sutarties Protokolas dėl nacionalinių parlamentų vaidmens Europos Sąjungoje Nr. 1 [2010] C 83.
11. Lisabonos sutarties Protokolas dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo Nr. 2 [2010] C 83.
12. 2002 m. gegužės 29 d. Europos Konvencija dėl nacionalinių parlamentų vaidmens Europos Sąjungoje Nr. 67/02.
13. 2006 m. gegužės 10 d. Komisijos komunikatas Europos Vadovų Tarybai - Piliečių darbotvarkė - Siekiant rezultatų Europai Nr. 2006/0211.
14. Europos Sąjungos sutarties Deklaracija Nr. 13 [1992] C191.
15. Europos Sąjungos sutarties Deklaracija Nr. 14 [1992] C191.

Specialioji literatūra lietuvių kalba

16. Hix S. Europos Sąjungos politinė sistema. Vilnius : Eugrimas, 2006.
17. Jarukaitis I. Bendrieji parlamentinės ir teisminės subsidiarumo principo kontrolės aspektai // Justitia. 2007, Nr. 3(65). P.55-68.

18. Matijošaitytė S., Rimšaitė L. Nacionalinių parlamentų vaidmuo Europos Sąjungos teisėkūros procese // 2011 m. Mokslinės minties šventė. 2011, ISSN 1822-993X. P.377-386.
19. Švarplys A. Kokia demokratija Europos sąjungai? Skirtingos demokratinio deficito strategijos // Politikos sociologija, Sociologija. Mintis ir veiksmai. 2010, Nr. 1(26). P.82-97.
20. Žilinskas J. Lietuvos Respublikos Seimo dalyvavimo svarstant Europos Sąjungos reikalus mechanizmas: kūrimas, modelis ir procedūros // Jurisprudencija. 2005, Nr. 72(64). P.30-45.

Specialioji literatūra užsienio kalba:

21. Auel K. Democratic Accountability and National Parliaments: Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs // *European Law Journal*. 2007, No. 4 (13). P.487-504.
22. Benz A. Path-Dependent Institutions and Strategic Veto Players: National Parliaments in the European Union // *West European Politics*. 2004, No. 5(27). P.875-900.
23. Constantin S. Rethinking subsidiarity and the balance of power in the EU in light of the Lisbon treaty and beyond // *Croatian Yearbook of European Law & Policy*. 2008. P.151-177.
24. Duina F., Oliver M, National Parliaments in the European Union: Are There Any Benefits to Integration? // *European Law Journal*. 2005, No. 2(11). P.173-195.
25. Duina F., Raunio T. The open method of co-ordination and national parliaments: further marginalization or new opportunities? // *Journal of European Public Policy*. 2007, No. 14(4). P.489-506.
26. Esenturk N. Democracy in the European Union and the Treaty of Lisbon // *Alternatives*. 2009, No. 4 (8). P.1-19.
27. Kiiver P. Legal accountability to a Political Forum? // *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 2009, No. 8. P.1-46.
28. Kiiver P. National and regional parliaments in the European constitutional order. Groningen: Europa Law Publishing, 2006. P.117-131.
29. Kiiver P. The European Constitution and The Role of National Parliaments: Hard Law Language, Soft Content // *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 2007, No. 3(12). P.222-234.

30. Kiiver P. The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity // *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 2008, No. 15(4). P.77-83.
31. Mair P., Thomassen J. Political representation and government in the European Union // *Journal of European Public Policy*. 2010, No. 17(1). P.20-35.
32. Neunreither K. The European Parliament and National Parliaments: Conflict or Cooperation? // *The Journal of Legislative Studies*. 2005, No. 3/4. P.466-489.
33. O'Brennan J., Raunio T. National parliaments within the enlarged European Union: from victims of integration to competitive actors?. London and New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2006. P.272-285.
34. Raunio T. National Parliaments and European Integration: What We Know and Agenda for Future Research // *The Journal of Legislative Studies*. 2009, No. 4(15). P.317-334.
35. Rittberger B. Building Europe's parliament: democratic representation beyond the nation state. Oxford: Oxford University Press, 2007. P.15-35.
36. Rituzzo F. National Parliament and the Europea Union: Part of the Problem or Part of the Solution to the Democratic Deficit in the European Constitutional Settlement // *The Journal of Legislative Studies*. 2003, No. 3(9). P.87-109.
37. Schulze R. Subsidiarity after Lisbon: reinforcing the safeguards of federalism? // *Cambrige Law Journal*. 2009, No. 68(3). P.525-536.
38. Stephen A. Pemstein D., Bernhard W. Political Ambition and Legislative Behavior in the European Parliament // *The Journal of Politics*. 2009, No. 3(71). P.1015-1032.
39. Tans O., Zoethout C. Peters J. National parliaments and European democracy: a bottom-up approach to European constitutionalism. Groningen: Europa Law Publishing, 2007. P.227-247.
40. Tronchetti F. National parlaments as guardians of subsidiarity: Afeasible task or an utopist chimera? // *Journal of US - China Public Administratio*. 2010, No. 9 (59). P.15-26.

Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktika

41. Byla C-233/94, *Vokietijos Federacinė Respublika prieš Europos Parlamentą ir Europos Sąjungos Tarybą*, Rink., 1997. P.I-2405.
42. Byla C-41/93, *Prancūzija prieš Komisiją*, Rink., 1994. P.I-1829.
43. Byla C-415/93, *Bosman*, Rink., 1995. P.I-4921.
44. Byla C-11/95, *Europos Komisija prieš Belgiją*, Rink., 1996. P.I-04115.

45. Byla C-84/94, *Jungtinė Karalystė prieš ES Tarybą*, Rink., 1996. P.I-05755.
46. Byla C-377/98, *Nyderlandai prieš Europos Parlamentą ir Tarybą*, Rink., 2001. P.I-07079.

Europos Sąjungos Teisingumo Teismo Generalinių advokatų išvados

47. Generalinio advokato Lenzo išvada byloje C-415/93, *Bosman*, Rink., 1995. P.I-4930.
48. Generalinio advokato Jacobso išvada byloje C-377/98, *Nyderlandai prieš Europos Parlamentą ir Tarybą*, Rink., 2001. P.I-7079.

Internetiniai šaltiniai

49. 2005 m. kovo 21 d. Komisijos ataskaita „Geresnė teisėkūra 2004 m.“, KOM (2005) 98 // <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0098:FIN:LT:PDF>; prisijungimo laikas: 2011-11-18.
50. 2006 m. gegužės 10 d. Komisijos komunikatas dėl piliečių darbotvarkės siekiant rezultatų Europai, KOM (2006) 211 // <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0289:FIN:LT:PDF>; prisijungimo laikas: 2011-11-18.
51. 2009 m. rugsėjo 25 d. Komisijos ataskaita dėl subsidarumo ir proporcingumo (16-toji ataskaita dėl geresnės teisėkūros), KOM (2009) 504 // <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0504:FIN:LT:PDF>; prisijungimo laikas: 2011-11-18.
52. 2010 m. spalio 8 d. Komisijos ataskaita dėl subsidarumo ir proporcingumo (17-oji ataskaita dėl geresnės teisėkūros), KOM (2010) 547 // <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0547:FIN:LT:PDF>; prisijungimo laikas: 2011-11-18.
53. 2011 m. birželio 10 d. Komisijos ataskaita dėl subsidarumo ir proporcingumo (18-oji ataskaita dėl geresnės teisėkūros), KOM (2011) 344 // <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0344:FIN:LT:PDF>; prisijungimo laikas: 2011-11-18.
54. Lietuvos Respublikos Seimo Europos informacijos biuro informacinis leidinys „Europos Sąjungos reikalų svarstymas Lietuvos Respublikos Seime“ // <http://www.eic.lrs.lt/index.php?-1872294084>; prisijungimo laikas: 2011-11-26.
55. Šiaudvytienė E., Europos Sąjungos subsidarumo principo paradoksai (II). // Bernardinai. 2009 // <http://www.bernardinai.lt/straipsnis/2009-01-29-elena-siaudvytiene-europos-sajungos-subsidiarumo-principo-paradoksai-ii/3358>; prisijungimo laikas: 2010-12-07.

ANOTACIJA LIETUVIŲ IR ANGLŲ KALBOMIS

Matijošaitytė S. Nacionalinių parlamentų vaidmuo Europos Sąjungos teisėkūros procese / Teisės magistro baigiamasis darbas. Darbo vadovė doc. dr. Inga Daukšienė – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Teisės fakultetas, 2011 – 51 p.

ANOTACIJA

Magistro baigiamojo darbo tikslas – išanalizuoti ir įvertinti nacionalinių parlamentų vaidmenį ES teisėkūros procese. Darbe aptariamos priežastys, sąlygojusios nacionalinių parlamentų įtraukimą į ES veiklą, apžvelgiama istorinė nacionalinių parlamentų galių ES teisėkūroje raida iki ir po Lisabonos sutarties įsigaliojimo. Didžiausias dėmesys skiriamas Lisabonos sutartimi įtvirtintam nacionalinių parlamentų atliekamam subsidiarumo principo kontrolės mechanizmui, analizuojamos subsidiarumo principo *ex ante* ir *ex post* kontrolės procedūros. Galiausiai aptariamas Lietuvos Seimo dalyvavimo svarstant ES reikalus mechanizmas.

Pagrindinės sąvokos: nacionaliniai parlamentai, subsidiarumo principas, teisėkūra, Lisabonos sutartis, *ex ante* kontrolė, *ex post* kontrolė.

Matijošaitytė S. The role of national parliaments in the EU legislative process. / Master of Laws thesis. Supervisor assoc. dr. Inga Daukšienė – Vilnius: Mykolas Romeris University, Faculty of Law, 2011 – 51 p.

ANNOTATION

Master's thesis goal - to analyze and evaluate the role of national parliaments in the EU legislative process. Thesis discusses reasons which have caused involvement of national parliaments in the EU's activities, historical overview of the national parliament's powers in EU law-making process from the beginning of EU development till the Lisbon Treaty. Master thesis is focused on the principle of subsidiarity control mechanism which has been enshrined in Lisbon Treaty according to which national parliaments can participate in exercising the *ex ante* and *ex post* subsidiarity principle control mechanism. And finally there is analyzed mechanism how Lithuanian Parliament participates in the EU affairs.

Keywords: national parliaments, principle of subsidiarity, legislation, Lisbon Treaty, European Commission, *ex ante* control, *ex post* control.

SANTRAUKA

Magistro baigiamajame darbe yra analizuojamas nacionalinių parlamentų vaidmuo ES teisėkūros procese. Analizė atliekama nurodant priežastis, kodėl nacionalinius parlamentus buvo stengiamasis įtraukti į ES veiklą. Aptariama ES egzistuojanti demokratijos deficito problema. Toliau, naudojant istorinį metodą, yra aptariamas nacionalinių parlamentų vaidmuo atsižvelgiant į konkrečias ES sutarčių nuostatas. Didžiausia dalis darbo yra skirta Lisabonos sutartimi įtvirtintam subsidiarumo principo kontrolės mechanizmui, kurį įgyvendindami nacionaliniai parlamentai gali daryti įtaką ES teisėkūros procese. Nacionaliniams parlamentams suteikiama teisė atlikti *ex ante* subsidiarumo principo priežiūrą. Pagal Lisabonos sutarties Protokole dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo Nr. 2 nacionaliniai parlamentai pasinaudodami teisės aktų projektų vertinimo procedūra - „geltona ar oranžine kortelėmis“ - gali aktyviau dalyvauti ES veikloje, padėti užtikrinti, kad teisės aktai ES būtų priimami skaidriai, o jei rengiami priimti aktai nacionalinių parlamentų nuomone prieštarauja valstybių narių interesams, valstybės narės gali siūlyti alternatyvius būdus, kaip pakeisti vieną ar kitą teisės aktą. Kaip matyti iš darbe aptariamų Komisijos ataskaitų dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų nacionaliniai parlamentai aktyviai reiškia nuomones dėl ES teisės aktų projektų vykdydami politinį dialogą pagal 2006 m. „Barroso iniciatyvą“, o pareikštų nuomonių skaičius pagal *ex ante* subsidiarumo principo kontrolės mechanizmą yra ženkliai mažesnis. Pažymėtina, kad nuo Lisabonos sutarties įsigaliojimo nebuvo pasiekta riba nei „geltonosios“, nei „oranžinės“ kortelių mechanizmui taikyti. To priežastimi galima būtų laikyti kliūtis, kurios atsiranda dėl valstybių narių nacionaliniu lygmeniu netinkamai nustatytų subsidiarumo principo kontrolės taisyklių, taip pat dėl pačios kontrolės procedūros naujumo ir praktikos stokos.

Darbe taip pat analizuojama ESTT atliekama *ex post* subsidiarumo principo kontrolė, kurią inicijuoti po Lisabonos sutarties įsigaliojimo sudaryta galimybė ir nacionaliniams parlamentams.

Galiausiai darbe aptariamas Lietuvos Respublikos Seimo Statute įtvirtintas Seimo dalyvavimo svarstant ES reikalus mechanizmas.

SUMMARY

Master's thesis analyses the role of national parliaments in the EU legislative process. The analysis is carried out with the reasons why national parliaments were included in the EU activities. There is discussed in EU existing democratic deficit problem. Next, using the historical method is discussed the role of national parliaments in the EU according to the specific provisions of the EU treaties. The largest part of the work is targeted on the Lisbon Treaty enshrined the principle of subsidiarity control mechanism, with the implementation of the national parliaments to influence EU legislative process. After Lisbon Treaty has come into force national parliaments have the right to carry out *ex ante* monitoring of the subsidiarity principle. Under the Lisbon Treaty Protocol on subsidiarity and proportionality No. 2 national parliaments can use "yellow" or "orange" card and be more involved in helping to ensure that EU legislation is adopted in a transparent manner, and in the case acts adopted by the national parliaments of the Member States run contrary to the interests of the State States may propose alternative ways to change one or another piece of legislation. As can be seen from the work of the Commission's report on the issue of subsidiarity and proportionality principles national parliaments actively issue opinions on EU draft legislation in its political dialogue using "Barroso initiative", but the opinions expressed by the number of *ex ante* control mechanism of subsidiarity principle is much lower. It should be noted that then the Lisbon Treaty entered into force it has not been reached the "yellow" or "orange" card. The reason can be seen as an obstacle, resulting from the Member States at national level which shows that national rules regulating principle of subsidiarity control is not set correctly, as well as the control procedures are new and there are not much practice implementing these control mechanisms.

The paper also analyzes the subsidiarity principle *ex post* monitoring which is exercised by the ECJ. After Lisbon Treaty has entered into force this procedure can also be initiated by national parliaments.

Finally, there is analyzed mechanism how Lithuanian Parliament participates in the EU affairs.