

EUROPOS SAJUNGOS SANGLAUDOS TEISINĖS PRIGIMTIES PROBLEMOS

Kristina Bernotaitė*

*Mykolo Romerio universiteto Ekonomikos ir finansų valdymo fakulteto Finansų ir mokesčių katedra
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius**Telefonas 271 4521**Elektroninis paštas kbernotaite@gmail.com**Pateikta 2008 m. kovo 3 d., parengta spausdinti 2008 m. gegužės 26 d.*

Santrauka. Straipsnyje analizuojamos Europos Sąjungos sanglaudos termino teisinės prigimties problemos, taip pat šio termino įtaka Europos Bendrijos teisės raidai. Pagrindinis tyrimo tikslas – išnagrinėti Europos Sąjungos sanglaudos apibrėžties teisinės prigimties raidą Bendrijos pirminės teisės kitimo procese. Sanglaudos sąvokos kaip teisinės vertybės problematika nagrinėjama pagal kelis pagrindinius teisinius principus, kurie dažnai įvardijami kaip idėjos, išreiškiančios teisės specifinės socialinių santykių reguliuotojos esmę. Pateikiama Bendrijos sutarčių nuostatų, reglamentuojančių sanglaudos sąvokos turinį teikiant valstybėms reikiamą pagalbą, neprieštaraujančią bendrosios rinkos nuostatoms, analizė. Siekiama paaiškinti, kiek šie teisiniai mechanizmai atskleidžia socialinę teisės paskirtį priklausomai ne tik nuo Europos istorinio konteksto, bet ir nuo Europos politinių ir ekonominių poreikių teisinių interpretacijų. Aiškinamos sąvokos teisės normų analizė apima ne tik Europos Bendrijų sutarčių, bet ir antrinių bendrijos teisės aktų, tiesiogiai reglamentuojančių Europos Sąjungos finansinę paramą, nagrinėjimą, bet ir atitinkamą Europos Teisingumo Teismo praktiką.

Pagrindinės sąvokos: Europos Bendrijų teisė, *Acquis communautaire*, Europos ekonominės bendrijos steigimo sutartis, Suvestinis Europos aktas, Europos Sąjungos sutartis, Europos Teisingumo Teismas.

IVADAS

Sanglauda, kaip teisinė kategorija, dažniausiai suprantama ir aiškinama kaip viena iš svarbiausių pagal Europos Sąjungos *Acquis communautaire*¹ reguliuojamos ekonominės ir socialinės politikos siekiamybė. Sanglaudos, kaip teisinės vertybės, sąvokos teisinė prigimtis Europos Bendrijos teisėje kinta priklausomai nuo Europos istorinio konteksto, politinės ir ekonominės integracijos, socialinių poreikių teisinių interpretacijų. Viena vertus, Bendrijos sutarčių nuostatos, reglamentuojančios sanglaudos sąvokos turinį, kyla iš reguliacinių teisės normų, numatančių valstybėms reikiamą pagalbą, kuri neprieštaruoja bendrosios rinkos nuostatoms. Kita vertus, Bendrijos teisė turi išvysčiusi keletą pagrindinių teisės principų, kurie nesutampa su šalių narių principais kontinentinės teisės išbaigtumo

*Mykolo Romerio universiteto Ekonomikos ir finansų valdymo fakulteto Finansų ir mokesčių katedros doktorantė.

¹ES teisės visuma, kurią sudaro pirminiai ir išvestiniai teisės šaltiniai, kaip jie yra aiškinami Europos Teisingumo Teismo ir Pirmosios instancijos teismo; tai Europos Bendrijų teisės ir jos taikymo praktikos visuma, apimanti visa tai, kas buvo pasiekta įgyvendinant Bendrijų steigimo sutartis. Termino tiksliausias pažodinis termino vertimas į lietuvių kalbą būtų „Bendrijos įgytis“.

prasme, nes Bendrijos teisė yra funkciškai, o ne sistemiškai orientuota, tai yra ji kyla iš funkcijų, kurias veikia pirminiai teisinių sutarčių siekiai². Tokiu būdu šis teisinės prigimties dualumas lėmė sanglaudos sąvokos aiškinimo problemišumą Bendrijų pirminės teisės vystymosi proceso metu.

Europos Bendrijų teisėje šis terminas pradėtas vartoti papildžius Romos sutartį³ (angl. *Treaty of Rome*) naujais

²Norbert Reich darbe „Europos Bendrijos teisės supratimas“ (angl. *Understanding EU Law*) pažymi, kad skirtingai nuo kontinentinės teisės, Bendrijos teisė nėra nuosekli ir išsami teisinė sistema. Ji susitelkia pasirinktinai į teises problemas, kurios kyla iš šios teisės kompetencijų. Todėl, Bendrijos teisėje išskirtini bendrieji tikslai ir principai tokiose srityse, kaip pavyzdžiui, bendrų politikų ar vidaus ir teisingumo reikalų. Bendrųjų politikų teisinė kilmė vienareikšmiškai kildinama iš pirmojo ramsčio, sukonkretizavus, tai yra iš Bendrijos vidaus rinkos tikslų.

³1958 m. sausio 1 d. Europos ekonominės bendrijos steigimo sutartimi (angl. *Treaty establishing the European Economic Community*) buvo įsteigta Europos ekonominė bendrija. Šis aktas ir Europos atominės energijos bendrijos (Euratom) steigimo sutartis (angl. *Treaty establishing the European Atomic Energy Community*) buvo pasirašyti tuo pačiu metu Romos mieste, todėl šios dvi sutartys tekste vadinama vienu bendrinium pavadinimu Romos sutartis.

skyrtais „Valstybių ekonominė pagalba“ ir „Ekonominė ir socialinė sanglauda“. Sutarties nuostatos nustatė, jei suteikta pagalba iškraipo konkurenciją arba ją gali iškraipyti, yra nesuderinama su bendrąja rinka⁴, išskyrus tam tikrus atvejus, pagalba skirta regionų ekonominei plėtrai skatinti ar bendriems Europos interesams svarbių projektų vykdymui skatinti. Tuo tarpu Europos Ekonominės Bendrijos sutarties (angl. *Treaty establishing the European Economic Community*) 158 straipsnis teisiškai neapibrėžė sanglaudos sąvokos ribų, o tik pateikė jos siekiamybės esminius kriterijus, tai yra „mažinti regionų plėtros lygio skirtumus ir nepalankiausias sąlygas turinčių regionų arba salų, įskaitant kaimo vietas, atsilikimą“⁵. Taip pat buvo numatyta, jog tokia sanglauda skatintina per Europos Sąjungos struktūrinius fondus, Europos investicijų fondą ir kitas finansines priemones.

Kaip esminis teisinis kriterijus, galiojantis Bendrijos paramos lėšoms, minėtoje sutartyje buvo numatytas teisiškai privalomas šalių narių lygybės principas, kuris pagal Europos Teisingumo Teismo paaiškinimą „turėjo užtikrinti Europos sanglaudos efektyvios finansinės paramos veikimą“ [1]. Tokiu būdu šis teisinis principas, kaip valstybės teikiama pagalba, kito Bendrijos sutartyse, antrinės teisės aktuose, ir vėliau juos įgyvendinant nacionaliniu lygmeniu. Kitais žodžiais tariant, analizuojamos teisės normos keitėsi ne tik laiko požiūriu, bet jų prasmė kito priklausomai nuo institucinio teisinių operacijų konteksto bei socialinių poreikių teisinių interpretacijų skirtumų.

Susiformavęs per Europos bendrosios rinkos teisės evoliucijos procesą sanglaudos termino teisinis pagrindas turi savo charakteristikas, kurios apibendrintai pateikiamos šioje analizėje. Taigi sanglaudos termino teisinė prigimtis yra nagrinėjama tiek, kiek tai svarbu vertinant jos įtaką Bendrijos ir nacionaliniam reguliavimui, nors tai galėtų ir turėtų būti atskirų teisinių tyrimų objektas. Nesigilinama į visas teisės normas, reglamentuojančias bendrosios rinkos teisinį reguliavimą, konkurencijos, iškraipiančios šią rinką, atvejus, kitus valstybių teikiamos pagalbos probleminius klausimus. Dėl šių priežasčių, šis straipsnis vienas pirmųjų bandymų atskleisti sanglaudos sąvokos teisinę problematiką, kuri paaiškina konkrečių teisinių reiškinį, per kuriuos

⁴Vidaus rinkos sąvoka apibrėžta Europos Bendrijos steigimo sutarties 14 (2) str. Vidaus rinkos sąvoka apibrėžta Europos Bendrijos steigimo sutarties 14 (2) str. Pažymėtina, kad kai kurie autoriai „vidaus rinką“ skiria nuo „bendrosios rinkos“, vidaus rinką apibrėždami tik kaip kliūčių pagrindinėms laisvėms pašalinimą tarp valstybių narių, o bendros politikos trečiųjų šalių atžvilgiu suderinimą vadindami „bendrąja rinka“. Tačiau, bendrosios rinkos sukūrimo tikslas buvo įtvirtintas 1957 m. EEB steigimo sutartyje, o vidaus rinkos koncepcija gimė Baltojoje knygoje dėl vidaus rinkos užbaigimo. Galiausiai sutarties teisės normose šis terminas apibrėžtas 1986 m. Suvestiniame Europos akte. Atsižvelgiant į tai, kad Bendrijos teisės normos nėra kol kas visiškai susiformavę, kad daugelis lietuvių mokslininkų šias sąvokas tapatina, autorė, tikslingai šias sąvokas vartoja kaip sinonimus.

⁵Konsoliduotos Europos Sąjungos sutarties oficialioji vertimo versija skelbta 2004 m. sausio 3 d. „Valstybės žinios“ Nr. 2-2.

atskleidžiama socialinė teisės paskirtis, problemos.

Taigi, šių problemų reikšmingumas ar net jų egzistavimas gali likti nepastebėtas iki tol, kol jos neiškyla socialiniame teisės kontekste, nes sanglaudos sąvokos teisinis suformulavimas buvo įteisinimas periferinių ir ekonomiškai silpnėsių šalių narių, ypač pietinių valstybių, iniciatyvų padarinys. Todėl, sanglaudos teisinės prigimties ištaikos slypi šalių narių pritarime Suvestiniam Europos aktui⁶ (angl. *Single European Act*), kuriuo buvo nuspręsta baigti kurti bendrosios rinkos teisinį mechanizmą. Ši teisinė mintis buvo oficialiai įrašyta Europos Komisijos paskelbtoje Darbotvarkėje 2000 (angl. *Agenda 2000*) [2], kurioje buvo akcentuojama, kad socialiniai reikalavimai ES struktūrinių fondų ir kitų finansinių instrumentų teisiniam suregulavimui buvo itin aktualūs „darant spaudimą“ naujų šalių narių Centrinėje ir Rytų Europoje pripažinimui, siekiant įgyvendinti teises reformas Bendrijoje [3, p. 9].

1. SANGLAUDOS TERMINO TEISINĖ PRIGIMTIS

Sanglaudos terminas kol kas neturi aiškiai nusistovėjusių teisinio taikymo ribų. Nuostatos, reglamentuojančios sanglaudos termino turinį, keičiasi ne tik Europos istoriniame kontekste, bet jų prasmė taip pat kinta priklausomai nuo Europos politinės, ekonominės integracijos ar socialinių poreikių teisinių interpretacijų. Europos ekonominės Bendrijos sutarties (angl. *Treaty establishing the European Economic Community*) 2 str. sanglauda buvo apibrėžta kaip „vykdomos Europinės politikos pasekmė apibrėžiant bendrąją rinką bei valstybių narių ekonominę politiką ir siekiant visoje Bendrijoje skatinti darnią ekonominės veiklos plėtrą, nuolatinę ir suderintą plėtotę, vis didesnę stabilumą, greitesnį gyvenimo lygio gerėjimą ir glaudesnius valstybių narių santykius“ [4].

Formaliai į Europos ekonominės bendrijos sutartį sanglaudos sąvoka buvo įvesta Suvestiniame Europos akte. Šio akto 158 str. pabrėžta, kad „skatinant visokeriopą darnią plėtrą Bendrija plėtoja ir vykdo savo veiklą, padedančią stiprinti jos ekonominę ir socialinę sanglaudą, remdama visa apimančią harmoningą tobulėjimą, plečiant ir tęsiant ekonominės ir socialinės sanglaudos stiprinimo veiksmus, persiorientuojant į įvairių regionų plėtros lygių skirtumų bei nepalankiausias sąlygas turinčių regionų arba salų, įskaitant kaimo vietas, atsilikimo mažinimą“⁷. Tokiu būdu Europos Sąjungos parama nebuvo apribota bendrosios rinkos sukūrimu ir plėtimu, o labiau skirta sanglaudos teisinio reikalavimo įgyvendinimui. Faktiškai tokia sutartinė nuostata reiškė, kad sanglauda tampa numanomu sutarties tikslu, o ne vien pagal sutartį vykdomos politikos pasekmė [5]. Šis teisinis ypatumas, buvo viena teisinių paskatų vėlesniuose teisės aktuose pertvarkyti Bendrijos paramos organizavimo reglamentavimą.

⁶Suvestinis Europos aktas pasirašytas Liuksemburge ir Hagoje bei įsigaliojęs 1987 m. liepos 1 d., numatė esminius pakeitimus, kurių reikėjo bendrai rinkai sukurti.

⁷Konsoliduotos Europos Sąjungos sutarties oficialioji vertimo versija skelbta 2004 m. sausio 3 d. „Valstybės žinios“ Nr. 2-2.

Europos Sąjungos sutartimi⁸ (angl. *Treaty of Maastricht on European Union*) siekta dar daugiau. Šios sutarties 2 str. aiškiai teigiama, kad Sanglaudos ir bendrosios rinkos stiprinimas yra Europos Sąjungos pageidaujamo ekonominio bei socialinio progreso siekimo priemonės. Tokiu būdu ES sutartis taip pat pakeitė sutartį, įtvirtindama sanglaudos skatinimą kaip Europos Bendrijos užduoties dalį, o sanglaudos stiprinimą kaip vieną iš jos veiklų. Vėlesni šios sutarties pakeitimai patvirtino fundamentalią sanglaudos teisinę prigimtį, kad į sanglaudos reikalavimus privalėjo būti atsižvelgiama atliekant apskritai bet kokius šia sutartimi grindžiamus veiksmus, ko rezultatas – sanglauda tapo „konstitucionalizuota“ (angl. *Constitutionalized*) [6, p. 31]. Tačiau praktinė šių teisinių ES veiklos reglamentavimo pokyčių tradicija tebėra teisine prasme neaiški. Viena vertus, šis neaiškumas galbūt atspindi sanglaudos kaip „socialinės reikšmės“ (angl. *Social meaning*) apibrėžties stoką, kita vertus, tai gali būti būtent sanglaudai skirtų nuostatų ir bendresnės sutarčių struktūros santykio problemų atspindys.

ES sanglaudos teisinės struktūros evoliucija siejama su bendrosios rinkos teisinio mechanizmo sukūrimu, regioninės plėtros sureguliuojimo sistemos vystymusi ir sanglaudos, kaip teisinės minties, siekimu. Bendrosios rinkos teisinio sureguliuojimo sukūrimu siekta pašalinti valstybių narių tolesnės plėtros kliūtis. Pagal Europos anglių ir plieno bendrijos steigimo sutartį šis procesas turėjo apsiriboti anglies ir plieno pramonės teisiniu sureguliuojimu, vėliau turėjo būti teikiama sutarties normų ribojama parama šioms pramonės sritims. Taigi Europos anglies ir plieno bendrijos sutarties normų prasme atitinkama rinka būtų anglies ir plieno rinka. Žemės ūkio sektoriuje bendrosios rinkos teisinio reguliavimo sistemos sukūrimas ir plėtra priskiriama, galbūt net transformuojama į bendrųjų žemės ūkio rinkos organizacijų teisinį steigimą ir šių procesus reguliuojančių teisinių normų tolimesnę raidą.

Iš dalies tokia evoliucija atspindi sutartimis ir ES institucijų aktais numatytos integracijos „vidinę logiką“. Be to, tai gali būti ir tarpvyriausybės (angl. *Intergovernmentalism*) teisinio instituto, tai yra valstybių narių derėjimosi ir jų rezultatų, atspindys teisės aktuose. Tokio derėjimosi teisinė mintis dažniausiai atsiskleidžia sutarčių rengimo ir taisymo laikotarpiu. Kadangi derėjimąsi „apriboja“ sutartys ar jų ruošiniai, jį taip pat galima įtraukti į integracijos (angl. *Integration*) teisinio instituto sąvoką. Vis dėlto tokia interpretacija gali paslėpti realaus teisinio santykio tarp šių dviejų evoliucijos procesų problemas, galinčias materialiai

⁸Europos Sąjungos sutartis, pasirašyta 1992 m. vasario 7 d. Maastrichte, įsigaliojo 1993 m. lapkričio 1 d. Maastrichto sutartimi Europos ekonominės bendrijos pavadinimas buvo pakeistas „Europos bendrijos“ pavadinimu. Ši sutartis lėmė naujų valstybių narių vyriausybės bendradarbiavimo formų atsiradimą, kaip antai, bendradarbiavimą gynybos bei „teisingumo ir vidaus reikalų“ srityse. Kai Maastrichto sutartimi esama „Bendrijos“ sistema buvo papildyta tarpvyriausybiniu bendradarbiavimu, buvo sukurta nauja trimis „ramsčiais“ paremta politinė ir ekonominė struktūra – Europos Sąjunga.

paveikti sanglaudos, kaip teisinės minties, siekimą.

Problemos yra susijusios su tikimybe, kad ES institucijų, ES fondų paramos panaudojimo reglamentavimas nėra vienintelė aktuali sutarčių sąlygų funkcija. Šios teisinės sąlygos taip pat gali atlikti valstybių narių derėjimosi pasekmių įgyvendinimo funkciją. Turint omenyje pastarąją funkciją, jų reikšmė ir siekiamos lygybės pobūdis gali nesutapti su ES institucijų remiamais dalykais, atsispindinčiais vėliau kuriamose teisės normose.

Europos ekonominės bendrijos sutartimi siekta panaikinti kliūtis valstybių narių ekonominės veiklos teisiniu sureguliuojimui apskritai. Pagal šią sutartį teisinio sureguliuojimo proceso tąsa turėjo tapti teisiniu pagrindu ūkininkams, kuriems per tam tikrą laiką buvo sukurtos teisės normos, reguliuojančios Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondo paramos teisinį veikimą. Taip pat tai lėmė Europos socialinio fondo paramą reguliuojančių teisinių normų susiformavimą ir Europos investicijų banko veiklą reguliuojančių teisės normų priėmimą. Tuo tarpu Europos regioninės plėtros fondas atskirai nebuvo reglamentuotas, nes pirminis Europos Komisijos pasiūlymas Tarybai įkurti šį fondą buvo pateiktas Europos ekonominės bendrijos sutarties 235 str. Jame numatyta, jog Taryba, remdamasi šia teisine nuostata, vieningai gali priimti aktus, reikalingus bendrosios rinkos veiklai, siekti sutartimi numatytų tikslų, tačiau negali remtis jokia kita šios sutarties nuostata.

Taigi sukurta teisinio reguliavimo sistema valstybių narių ekonominės veiklos kliūtims šalinti vėliau atskleidė problemas, kurios nebuvo tas kliūtis panaikinančių teisinių nuostatų taikymas, nes bendrosios rinkos teisinis sureguliuojimas nebuvo pakankamas pagrindas valstybių narių patiriamoms ekonominėms problemoms spręsti. Tai kai kuriais atvejais (pavyzdžiui, 1973–1974 metų „naftos krizė“ ir jos padarinių sukeltos teisinės, ekonominės, socialinės ir politinės problemos) nepadėjo išspręsti tarptautinės ekonomikos pokyčių. Apibendrinant galima teigti, jog Bendrijos pastangos sureguliuoti sutartiniu pagrindu sanglaudą buvo susijusios su bendrosios rinkos teisinio mechanizmo sukūrimu, todėl dar labiau atsiskleidė politinės ir ekonominės įtakos reikšmė *Acquis communautaire*.

2. SANGLAUDOS DEFINICIJA

Siekiant atskleisti Sanglaudos termino teisinio taikymo ribas, pirmiausia tikslinga suvoki šios sąvokos ribas. Sanglauda (angl. *Cohesion*) anglų kalboje aiškinama kaip sanglauda-sąsaja tarp grupės žmonių, vienijamų tų pačių idėjų, ir kurios dalys ar nariai yra susiję ar susieti į prasmingą darinį [7, p. 250]. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas Sanglaudą apibrėžia kaip glaudžius ryšius, sąjungą, pvz. gamintojų, miesto, kaimo [8, p. 674]. Europos Bendrijos teisės tradicijos prasme artimiausia sąvoka būtų regionizmas (lot. *Regi*; kilm. *Regionis*): 1. tendencija labiau rūpintis savo regiono negu visos šalies interesais; 2. politinė socialinė doktrina, kurios principas – sudaryti šalyje palankesnes ekonomines, kultūrinės, politines sąlygas tam tikroms regioninėms visuomenėms, grupėms; 3. tarptauti-

nės politikos doktrina, kuria siekiama padėti atsirasi ypatingiems ryšiams tarp tikro regiono šalių [9, p. 632].

Tačiau regionizmo sąvokos taikymas, skirtingai nuo sanglaudos termino, neapima valstybės teikiamos pagalbos, bendrosios rinkos, konkurencijos teisės normų, įtvirtintų Bendrijos teisės pirminėje teisėje. Taigi sanglaudos, kaip termino, definicija varijuoja priklausomai nuo teisinio, politinio, socialinio ar ekonominio konteksto ir adekvačios sąvokos reikšmės privalumų konkrečiu atveju. Teisės normos, reguliuojančios sanglaudos sąvoką, laikytinos dažniausiai dominuojančiomis Bendrijos teisės taikymo praktikoje, tai yra sanglaudos suvokimas ribojamas Europos Bendrijų pirminės teisės suponuojamos sąvokos.

Politinės tradicijos perspektyvos atžvilgiu sanglauda gali būti susijusi su solidarumo idėja [10]. Aiškinant šį požiūrį sanglaudos terminas konstruojamas Sąjungos teisiųjų vertybių reikšmingumo demonstravimu silpnėms regionams, ypač tuo siekiant pabrėžti regioninių netolygumų lygius, kurie laikomi politiškai priimtinais [11, p. 17]. ES Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas (angl. *Economic and Social Committee*) mano, kad šios sąvokos teisinės ribos varijuoja istoriškai ir gali tapti vis labiau paklausios, nes ekonominė sąjunga ir politinė sąjunga yra pasiektos [12].

Socialinės perspektyvos atžvilgiu sanglauda gali būti traktuojama kaip konvergencija bazinės paramos ir lygia-teisiško įsidarbinimo prieinamumui. Į tai gali būti žiūrima kaip į „gyvenimo kokybę“ (angl. *Quality of life*) [13, p. 37] ar, sutinkamai su Europos Komisija, „Europos pilietybės kokybę“ (angl. *Quality of European Citizenship*) [14].

Ekonomiųjų perspektyvų atžvilgiu sanglaudos termino aiškinimas gali būti nukreipiamas kaip projekcija į valstybės teikiamą pagalbą ir regionų konkurenciją vidaus rinkoje ir pinigų sąjungoje, suteikiant šalims narėms būtiną infrastruktūrą ir gebėjimus. Kitais žodžiais tariant, juo gali būti siekiama teisingesnio ar teisine prasme labiau sureguliuoto ekonominės integracijos naudos pasklidimo [15, p. 23]. Šio aiškinimo kontekste Europos Komisija pažymi, kad persikirstymo veiksmai, įtraukiant finansinių resursų pavedimus menčiau išsivysčiusiems periferiniams regionams, yra teisiškai privalomi [16].

Pastangos gali būti padarytos Bendrijos teisės praktikoje pristatyti tokius veiksmus kaip galimus suderinti su konkurencijos teisės reikalavimais bendros rinkos teisinio sureguliuojimo požiūriu. Gali būti sakoma, kad, pavyzdžiui, konkuruojanti Europos Sąjungos industrija gali prisidėti prie Sanglaudos socialinės teisės paskirties siekiamybės, ir ši sanglauda gali palankiai veikti per platesnę regioninę ir geografinę bazę [17]. Vėl gi, pagalba tyrimams ir technologinei pažangai, įskaitant valstybės narėms teikiamą paramą skatinti menčiau išsivysčiusių regionų pajėgumus, laikoma ekvivalentu Europos industrijai tapti labiau konkurencine [18, p. 13]. Formalus pagrindas tokiam teisiniui suderinimui yra akivaizdžiai numatytas Europos Bendrijos sutartyje, kur vadovaujantis sutarties 159 str. „Bendrijos politikų formulavimas ir įgyvendinimas, galimai įtraukiant konkurencinę politiką, turi imti domėn sanglaudos tiks-

lus bei jų pasiekimą, Bendrijos veiksmus ir vidaus rinkos užtikrinimą“⁹. Tačiau, potencialus konfliktas netiesiogiai paslėptas Europos Bendrijos sutartyje – 157 str. 3 d., nurodant, kad Bendrijai nesuteikiamas pagrindas „imtis kokių nors priemonių, galinčių iškreipti konkurenciją“ [19].

Konfliktas tarp sanglaudos ir kitų Bendrijos teisiųjų interesų gali būti itin aštrus judant link ekonominės ir pinigų sąjungos teisinio sureguliuojimo problemų. Viena vertus, taikomi baziniai teisiniai *šalių lygybės, papildomumo ir kompensavimo* principai reiškia, kad Bendrijos parama skatina tokią valstybės teikiamą pagalbą. Kita vertus, santykis tarp sanglaudos paieškos per Bendrijos pagalbą ir konvergencijos yra tikrai dalinai suderinamas per struktūrinės priemonės, nors teisės aktų nuostatos atsisako *pridėtumumo* (angl. *Additionality*) principo stengiantis išlaikyti *papildomumo* (angl. *Complementarity*) principą [20, p. 123].

Sanglaudos teisinės prigimties ištakos reikalauja daugiau radikalesnių pastangų, siekiant suderinti kylančias teises problemas. Europos Komisija teigia, jog: „reikėtų remtis konvergencijos principais restruktūrizuojant paramą silpniau išsivysčiusių regionų konkurencingumo gerinimui“ [21]. Teisine prasme tai yra vadinama „nominali konvergencija“ (angl. *Nominal Convergence*), kas yra laikymasis sutartyse numatytų normų dėl konvergencijos kriterijų, ir „reali konvergencija“ (angl. *Real Convergence*), kas ir laikoma tikrąja sanglauda. Jos abi gali būti perteikiamos per abipusiai suderinamus teisinius siekiamybės tikslus.

Tokie teiginiai atskleidžia sanglaudos sąvokos problematiškumą, susiformavusį Bendrijos pirminėje teisėje ir evoliuciškai kintant Bendrijos antrinės teisės normoms. Ši evoliucija reiškia, kad teikiamos valstybės narėms pagalbos, tai yra ekonominės įtakos, tiesiogiai neveikia teisiųjų nuostatų, susijusių su bendros rinkos teisinio sureguliuojimo sistemos sukūrimu ar Bendrijos sanglaudos sampratos reikalavimais. Labiau jų reikšmė apibrėžiama indėliu, kurį kiekvienas fondas gali atlikti sanglaudos teisinės apibrėžties vystymosi naudai. Taigi teisė reikalauja sureguliuoti šiuos norminius veiksmus, absorbuoti įvairias teisiųjų koncepcijų variacijas ir politinį, ekonominį ar socialinį priešastingumą, kaip labiausiai efektyvią priemonę pasiekti šių sąvokų teisiųjų išbaigtumą.

Šis poreikis yra įrodytas ne tik Europos Komisijos ataskaitose apie darbą regioninės politikos srityje, bet ir teisiųjų koncepcijų kriticizmo Europos Parlamento, Europos ekonomikos ir socialinio komiteto, Auditorių rūmų, taip pat ir nacionalinių institucijų norminiuose dokumentuose. Taigi teisei gali reikėti informacijos apie Bendrijos pagalbos įtaką sanglaudai, nors teisiškai sureglamentuotos Bendrijos institucinės procedūros gali būti nebūtinai adaptuotos numatant pateikti reikiamą informaciją. Kitais žodžiais tariant, Bendrijos teisės „pasikeitimo mechanizmai“ (angl. *exchange mechanisms*) gali būti nepakankamai adaptuoti sanglaudos teisiųjų reikalavimų realizacijai. Pavyzdžiui,

⁹Konsoliduotos Europos Sąjungos sutarties oficialioji vertimo versija skelbta 2004 m. sausio 3 d. „Valstybės žinios“ Nr. 2-2.

pagal Europos Teisingumo Teismo išaiškinimą, tai priklauso nuo aplinkybių: ar „palanku“ komisijai konsultuotis su konkurentais dėl tų naudų gavėjų, kurie gauna Bendrijos lėšas, prieš šias lėšas suteikiant [22]. Tačiau, šios konsultacijos gali būti ir kaip būtina prielaida ar išankstinė sąlyga galimos tokios paramos taikymo teisiniam įvertinimui.

Siekiant visiškai atskleisti sanglaudos sąvokos teisinės prigimties ribas būtina panagrinėti šį terminą teisinių kriterijų – koordinavimas (angl. *Coordination*), integravimas (angl. *Integration*), lygiateisiškumas (angl. *Equality*), tarpvyriausybėsbiškumas (angl. *Intergovernmentalism*) – požiūriu.

3. KOORDINAVIMAS

Reikalavimai, keliami Bendrijos teisei, gali būti perdėti, pertekliniai, kai stengiamasi sukoordinuoti, sureguliuoti Bendrijos finansinės paramos operacijas. Vadovaujantis Bendrijos teisės aktais, paramos įgyvendinimas šalyse narėse gali būti tiesioginis (savarankiškas) per reglamentus, bet gali taip pat būti sureguliuojamas pagal konkrečias specifines taisykles, numatytas tik tam tikroms operacijoms, kiekvienai priemonei, remiamai vieno ar daugiau ES struktūrinių lėšų, tai yra per nacionalinius teisės aktus.

Plačiai pripažintas Bendrijos institucijų požiūris į tai, kad Bendrijos paramos teisės normų taikymas gali priklausyti nuo tokio teisinio sukoordinavimo. Vadovaujantis Europos Komisijos ataskaita ir rekomendacijomis, skirtomis Bendrijos paramos efektyvumo būdams padidinti [23, p. 19], teigiama jog problema retai buvo išimtinai žemės ūkio, socialinė ar regioninė. Vadinasi, kol išmokos daromos specialiai pagal kiekvieno struktūrinio fondo priemonę, sureguliuotą nacionaliniu lygmeniu, turėtų būti išnaudota kiekviena galimybė sinergijai tarp šių fondų ir kitų finansinių instrumentų teisinių dokumentų. Jų nuostatų nuoseklumas turėtų būti sustiprintas, o kaita ir dubliavimas, kurie lemia ekonominių resursų išvaistymą, turėtų būti pašalinti, tai yra teisės aktai turėtų būti atitinkamai pakeisti. Pavyzdžiui, Reglamento 1787/1984 1 str. [24] numatytas Bendrijos politikų koordinavimas ir jų įtaka regioniniam vystymuisi, atsižvelgiant į kiekvienos iš pagrindinių Bendrijos šalių politikų tikslus.

Europos ekonominės bendrijos sutarties 130d str. nuostatos, pataisytos Suvestinio Europos akto, savaime reikalavo koordinavimo tarp ES struktūrinių fondų ir kitų finansinių instrumentų, o Reglamentas 2058/1988 [25] pataikė šių norminių reikalavimų įgyvendinimo ribas. Pastarojo reglamento preambulėje numatyta, jog veiksmai atlikti per ES struktūrinius fondus, Europos investicijų banką, ir kitus egzistuojančius finansinius instrumentus, suformavo priemonių serijos dalį, skirtą sanglaudai sustiprinti. EB sutarties 161 str. konstatuota, kad Bendrijos teisės aktai gali būti sugrupuoti atitinkamai pagal ES struktūrinius fondus, tačiau praktikoje „disfunkcionavimas“ (angl. *Disfunctionments*) koordinuojant tebeišlieka [26, p 25].

Taigi teisinio sureguliovimo normos dėl koordinavimo tarp įvairių pramos priemonių varijuoja priklausomai

nuo politinės valios, nevienareikšmiškai traktuojant bendrąsias sutarties normas ir jas realizuojant per nacionalinio lygmens teisės aktus: nacionalinius planus, Bendrijos paramos planus, veikiančias paramos programas, bendruosius programinius dokumentus, įskaitant ir jų priedus, nustatančius paramos priežiūros ir įgyvendinimo metodologijas [27, p. 26].

4. INTEGRAVIMAS

Sanglaudos teisinė prigimtis gali reikalauti daugiau nei to, kad Bendrijos fondus reguliuojančios normos neveiktų viena prieš kitą. Vieno ES struktūrinio fondo reguliuojančios nuostatos gali būti modifikuotos taip, kad būtų numatyta parama kito fondo operacijoms paremti, tai yra sanglauda negali būti pasiekta veikiant tik per vieną finansinį instrumentą, nes Sanglaudos tikslai turi būti pasiekti visų Bendrijos sutartyje apibrėžtų nuostatų bendru veikimu, atsižvelgiant į pamatinėse normose užsibrėžtus tikslus [28, p. 5].

Formali teisinė parama tokiems argumentams gali būti rasta EB sutartyje. Pavyzdžiui, sutarties 15 str. reikalauja Europos Komisijos, prieš pateikiant pasiūlymus priemonėms reikalingoms visiškai įvykdyti vidaus rinkos reikalavimus pagal 14 str., kad ji atsižvelgtų į tam tikrų ekonominių vystymosi mastą stebint teigiamus poslinkius, kurie turi išlikti. Šių nuostatų reikalavimai yra paaiškinti tos pačios sutarties 159 str., o jų svarba yra pabrėžta Europos Parlamento dokumentuose [29].

Kliūtys apsaugoti „integraciją“ yra numatytos abiejose – institucinėje ir ekonominėje Europos teisėje. Pavyzdžiui, kaip numatyta buvusioje Bendrijos teisės „srityje“, Europos Komisijos generalinio direktorato „vertikali struktūra“ gali riboti politikos galimybes plėsti viename direktorate paliečiant/susidubliuojant su kitų direktoratų funkcijomis. Tiksliau būtų teigti, kad Komisija viešai deklaruoja, jog „struktūra“ padalyta į funkcines sekcijas, kurios yra atskiros ir nesikiša į kitų veiklos sritis [30]. Šie instituciniai vienetai atskirai siekia, kad sanglauda būtų pasiekta tobulinant sanglaudą apibrėžiančias teisės aktų nuostatas. Neįvertinant, jog verčiau būtų efektyvesnė struktūrizuota sisteminė institucijos Europos Komisijos reforma, bendrai siekiant vieningos Sanglaudos teisinės sampratos.

Kliūtys Bendrijos ekonominėje teisėje yra iliustruotos *Wuitard* byloje [31, p. 23], kurioje Europos Teisingumo Teismas argumentavo tai, kad Bendrijos teisės nuostatose buvo numatytas papildomos rinkliavos paskyrimas už pieno produkciją, prieštaraujant Europos Ekonomikos Bendrijos sutarties 40(3) str. Teisė tariamai prieštaravo šioms nuostatoms, kadangi neatsižvelgė į struktūrinius ir fizinius skirtumus tarp skirtingų žemės ūkio regionų, nors to reikalaujama pagal tos pačios sutarties 39(2)(a) str.

Pagal vėlesnes reglamentų nuostatas, siekiant bendros žemės ūkio politikos, Bendrija atsižvelgė į ypatingą žemės ūkio veiklos pobūdį, kuris turėjo pasekmes dėl būdingos socialinės struktūros žemės ūkio veikloje ir dėl struktūrinių ir natūralių netolygumų tarp įvairių žemės ūkio regionų.

Vis dėlto Europos Teisingumo Teismas pripažino šią teisę suderinamą su sutartimi, kadangi tai leido šaliam narei, įgyvendinant mokesčių sistemą, atsižvelgti į tokius skirtumus. Kitais žodžiais tariant, buvo konstatuota, jog Bendrijos sektorinė politika leidžia atsižvelgti į regioninius nacionalinius skirtumus. Taigi tam tikri regionai buvo pripažinti kaip mažiau privilegijuoti kitos Bendrijos teisės nuostatų atžvilgiu [32].

Panašiai priemonė, priimta žemės ūkio sektoriaus rinkos bendros organizacijos struktūroje, gali daryti įtaką mažoms žemės valdoms labiau nei didesnėms. Taigi priemonė nebūtinai bus neteisėtos diskriminacijos priežastis. To neatsitiks, jei tai bus paremta objektyviomis teisės normomis, kurios yra formuluojamos bendriems europiniams poreikiams patenkinti [33].

Apibendrinant galima teigti, kad atsižvelgiant į sanglaudos teisinių apibrėžčių įvairovę, jos santykių su įvairių sričių ES politika sudėtingumą ir skirtingą šalių narių lygybės traktavimą, teisinius sprendimus, priimtus siekiant sanglaudos, galima pavadinti „daugiakriteriniais“ ir tik teisiniai procesai suteikia prasmę sanglaudai ir jai skatinti reikalingiems veiksams. Vis dėlto negalima atmesti tikimybės, kad sanglauda prisideda prie minėtų vystymosi procesų kaip interpretuojamasis Bendrijos teisės principas.

5. LYGIATEISIŠKUMAS

Teisinės problemos apsaugant sanglaudą gali būti išreikštos analizuojant pozityviąją Bendrijos teisę. Kitais žodžiais tariant, sanglaudos suvokimo problema yra ir intervencijos lygiateisiškumas, kuris įtraukia „pozityvius“ (angl. *Positive*) arba „pritariamuosius“ (angl. *Affirmative*) veiksmus, sumažinančius skirtumus, sukuriančius naujas teisės normas regioninėje srityje. Tokio lygiateisiškumo lengvai pasiekti tik per paramos norminius reikalavimus neįmanoma, nes jis turėtų būti įgyvendintas vadovaujantis nustatytais bendraisiais lėšų skyrimo principais Bendrijos antrinėje teisėje.

Tokio pobūdžio lygiateisiškumas taip pat negali būti pasiekiamas per sureguliuotus teisės normomis biudžetinius finansinius pervedimus, nes parama gali būti panaudota šigijjimams, o ne investicijoms. Vadinasi, jų efektas produktyvioms galimybėms paramos gavėjų regionuose būtų minimalus. Todėl argumentuojama, kad turėtų būti ieškoma didesnės lygybės teisinėse sureguliuojimo sistemose tarp įvairių lygių paramos vystymosi ir jos įgyvendinimo regionuose [34, p. 399].

Taigi, lygybė turi būti nustatyta, sureguliuojant teisės normomis „varomųjų jėgų kreditavimą labiausiai atsilikusiose vietovėse potencialiai viduje generuojamam vystymuisi“ [35, p. 23]. Nors šios teisinės nuostatos gali prieštarauti politinėms ar ekonominėms pastangoms pasiekti šį lygiateisiškumą ir konfliktuoti su reliatyvių pranašumų panaudojimu. Tačiau dinaminės koncepcijos teigia, kad paskirstomosios, ar kitaip vadinamos distributyvios, teisinės reformos ir ekonomikos augimas gali paremti vienas kitą veikiant bendram priežastingumo lauke.

6. TARPVYRIAUSYBIŠKUMAS

Kaip minėta ankstesnėse dalyse, Europos Bendrijos sutarties pataisos, pateiktos Suvestiniame Europos akte, buvo derybų tarp šalių narių rezultatas, įteisintas stojimo sutartyse. Mažiau teisine ir ekonomine prasme išsivysčiusios valstybės abejojo, ar „galutinai sukūrus bendrosios rinkos teisinio reguliavimo sistemas bus skatinama intensyvesnė konkurencija, kuriai jų pramonė ir kitos ūkio sritys nepakankamai pasirengusios, tad buvo nuspręsta per specialius paramos fondus šalyse finansuoti įvairius modernizacijos projektus“ [36, p. 279].

Pakeitimai, padaryti Europos Sąjungos sutartyje ir ypač sukuriant Sanglaudos fondą, atspindėjo mažiau išsivysčiusių šalių poreikius paramai, reikalingai susitvarkyti su reikalavimais veikti bendroje Europos Sąjungos pinigų politikoje, taip pat išpareigojimu naudoti vieningą valiutą. Taigi, poreikiai tokiai sureguliuotai paramai, siekiant tęsti nacionalines teisinių aktų harmonizavimo politikas, buvo pristatyti mažiau išsivysčiusiems šalims narėms kaip integracijos dalis. Realiai intervencinis lygumas buvo traktuotas kaip europinės tarpvyriausybės lygybės, kuri sudarytų galimybes tokioms šalims narėms daryti įtaką jų pačių evoliucijai, sudarymas.

Apibendrinant pasakytina, kad toks elgesio traktavimas įžanginėje sutarties dalyje dėl sanglaudos gali būti matomas kaip teisinio teisėtumo (pagrįstumo) gavimas paramai menkiausiai išsivysčiusioms šalims narėms iš šalių donorų. Tuo tarpu fundamentalios teisinės problemos dėl santykio tarp Bendrijos teisės ir bendrosios rinkos teisinio mechanizmo, teisės ir politikos, ekonominės ir institucinės teisės ir toliau gali iškilti analizuojant kylančią teisinę praktiką Europos Sąjungos bendros rinkos teisės (angl. *EU Common Market Law*) ir Bendrijos konkurencinės teisės srityse.

IŠVADOS

1. Sanglaudos sąvoka kol kas neturi aiškiai nusistovėjusios apibrėžties teisės normų taikymo reikšmės. Nuostatos, reglamentuojančios sanglaudos termino turinį, keičiasi ne tik Europos istoriniame kontekste, bet jų prasmė kinta priklausomai nuo Europos politinės, ekonominės integracijos ir socialinių poreikių teisinių interpretacijų.

2. Sanglaudos teisinės prigimties evoliucija siejama su valstybės teikiama pagalba, bendrosios rinkos teisinio reguliavimo sistemos sukūrimu, institucine ir ekonomine plėtra.

3. Sanglaudos sąvoka kinta priklausomai nuo teisinių, politinių, socialinių ar ekonominių sąlygų ir jos privalumų konkrečiu atveju, nors teisinės vertybės laikytinos dominuojančiomis Bendrijos teisės kūrimo ir taikymo praktikoje, tačiau tik socialiniai procesai suteikia prasmę sanglaudos termino teisinio taikymo riboms ir ankstiną skatinti atitinkamų normų tobulinimą.

4. Sanglaudos termino teisinės prigimties esmė geriausiai atskleidžiama per tokius pagrindinius teisinius kriterijus kaip koordinavimas ir integravimas, lygiateisiškumas,

vyriausybiškumas.

5. Koordinavimo kriterijus atskleidžia Sanglaudos sąvoką reglamentuojančių teisės normų taikymo ribas priklausomai nuo politinės valios, nevienareikšmiškai aiškinant sutarčių nuostatas ir jų realizaciją per nacionalinio lygmens teisėkūrą: nacionalinius planus, paramos programas, bendruosius programinius dokumentus ir kitus norminius teisės aktus.

6. Sanglaudos teisinių apibrėžčių įvairovė, jos santykių su įvairių sričių Bendrijos teise sudėtingumas ir skirtingas teisinių kriterijų, paaiškinančių sprendimus priimtus siekiant sanglaudos termino vientisumo, traktavimas vadinamas „daugiakriteriniais“.

7. Lygiateisiškumo teisinis kriterijus sanglaudoje gali būti išreikštas skatinant „pozityviai“ Bendrijos teisę, tai yra skatinant būtiną intervencijos lygiateisiškumą, kuris įtraukia „pozityvius“ arba „pritariamuosius“ teisinius veiksmus.

8. Sanglaudos tikslų suformulavimas priskirtinas tarpvyriausybiskumo kriterijaus teisinio veikimo pasekmėms, nes jis buvo įteisintas dalinai tik dėl menkiausiai ekonomiškai išsivysčiusių valstybių pritarimo bendros rinkos plėtros teisinio mechanizmo sukūrimui.

LITERATŪRA

1. Sujungtos bylos T-551/93 & 231-234/94, *Industrias Pesqueras Campos SA* [1996] ECR II-247, II-293 & II-307; Byla C-132/95 *Bent Jensen v and Landbrugsministeriet-EF-Direktoriet*, 1998 m. gegužės 19 d.
2. Oficialusis leidinys, 1999C 128.
3. Explanatory memorandum to the Proposal of 19 Marc 1998 for regulation laying down provisions on the Structural Funds, COM (97)131.
4. Oficialusis leidinys, 1987 L169/1.
5. Sujungtos bylos T-551/93 & 231-234/94, *Industrias Pesqueras Campos SA v EC*.
6. Szyszczak, E. Future Directions in European Union Social Policy Law, 1995 ILJ 19-32.
7. Dictionary of Contemporary English. UK, Longman, 1995.
8. Dabartinis lietuvių kalbos žodynas. IV leidimas. Lietuvių kalbos institutas, Mokslų ir enciklopedijų leidybos institutas. Vilnius, 2000.
9. Tarptautinių žodžių žodynas, Alma Littera, Vilnius, 2001.
10. Dooge Report – Interim report by the *ad hoc* Committee on institution Affairs, Bull EC 11-1984, 3.51.
11. Keating, M. Europeanism and Regionalism, in B. Jones and M. Keating, *The European Union and the Regions*, Clarendon Press Oxford, 1995.
12. Opinion of 27 Feb 1992 (OJ 1992 C98/50) on Economic and Social Cohesion, para 12.1.1.
13. Scott, J. Development Dilemmas in European Community Law, Open University Press, Buckingham, 1995.
14. The European Parliament Resolution of 18 June 1998 (OJ 1998 C210/189) on Agenda 2000: Economic and Social Cohesion, preamble, recital D.
15. Armstrong, H.W. The Role and Evolution of European Community Regional Policy, in Jones & Keating.
16. The EIB, the Other Financial Instruments, and Strengthening Economic and Social Cohesion, COM (88) 244, 3.
17. December 96/413 (OJ 1996 L167/55) on the implementation of a Community programme to strengthen the competitiveness of European Industry, para.9.
18. Evaluation of the Effects of the EC Framework Programme for Research and Technological Development on Economic and Social Cohesion in the Community, EC Commission, Brussels, 1991.
19. Europos Sąjunga. Steigimo dokumentai ir Sutartis dėl Konstitucijos Europai. 2005. Vilnius: Eugrimas.
20. 1994 m. gegužės 16 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1164/94 įsteigiantis Sanglaudos fondą. Oficialusis leidinys, L130, 25/05/1994.
21. Fifth periodic report on the social and economic situation and development of the regions of the Community), COM (94) 322, 14.
22. Sujungtos bylos 10 & 18/68 *Societa Eridania Zuccherifici Nacionali v EC Commission* [1996] ECR 459, 501.
23. Report and Proposals on Ways of Increasing the Effectiveness of the Community's Structural Funds, COM (83) 501.
24. Oficialusis leidinys, 1984 L169/1.
25. Oficialusis leidinys, 1988 L185/9.
26. Ewans, A. The EU Structural Funds, Oxford University Press, 2004.
27. Report of the Committee on Regional Planning, and Relations with Regional and Local Authorities on the annual report on the implementation of the reform of the Structural Fund in 1990, EP Doc A3-252/92.
28. Ewans, A. EU Regional policy, Oxford University Press, 2006.
29. Resolution of 18 Nov 1988 (OJ 1988 C326/289) on Community regional policy and the role of the regions, para 13.
30. Resolution of 24 June 1993 (OJ 1993 C194/221) on Economic and Social Cohesion, recital G in the preamble, and Resolution of 22 Jan 1993 (OJ 1993 C42/232) on Economic and Social Cohesion in the context of completion of the single market and EMU, para 6.
31. Ewans, A. Textbook on EU Law, Oxford Hart Publishing, 1998, sect 2.2.3.
32. Sujungtos bylos C-267-285/88 *Gustave Wuitard v Laiterie Cooperative Eupenoise* [1990] ECR I-435.
33. Byla T-119/95, *Alfred Hauer v EU Council and EC Commission*, 1998 m. liepos 14 d.
34. Hall, R. D. Van der Wee, Community Regional Policies for the 1990's. Regional Studies, 1992.
35. Committee for the Study of Economic and Monetary Union, *Economic and Monetary Union in the European Community*. EC Commission, Luxembourg, 1998.

36. Europos Sąjungos enciklopedinis žinynas, sud. Vitkus, G. Vilnius, 2002.

EUROPEAN UNION COHESION LAW ISSUES

Kristina Bernotaitė*

Mykolas Romeris University

S u m m a r y

This article concerns the Cohesion Law in terms of Structural Funds and other financial instruments of the European Union. Cohesion is not defined in the European Union Treaty. The concept of Cohesion was formally introduced into the EEC Treaty by the Single European Act. In this act this provision meant that Cohesion became an implicit objective of the Treaty. However, the Treaty makes clear that Cohesion requires the reduction of disparities between the levels of the development of the various Union regions and the backwardness of the least favoured regions or islands, including rural areas. The implication is that pursuit of Cohesion and, therefore the operations of union funds are bound up with the concept of equality. The meaning of the relevant provisions may not only vary in time. Their meaning may also vary depending on the institutional context of operations.

A short analysis provides the understanding of the meaning of Cohesion, which varies depending on whether legal, political, social, or economic perspectives of its definition are favoured. From a political perspective, Cohesion may be connected with the image of solidarity. It may be regarded as designed to show the value of Union membership to weaker members. From a social perspective, Cohesion may be seen as seeking the convergence of basic earnings and the equality of access to funding. From an economic perspective, Cohesion may be regarded as designed to allow all regions to contend in the internal market and in the monetary benefiting from European Union funding before paying to it. Economic perspectives, however, seem generally to have been dominating in European Union practice.

One common view is that the impact of the Union funds may depend on legal coordination of funds operations, and every opportunity should be taken to achieve collaboration between these grants and other financial instruments requirements. Cohesion also may require more than simply that structural funds do not work against each other. Operations of one fund may have to be modified to support the operations of others. The problems of securing Cohesion may be expressed as those of establishing a 'positive' EU Regional policy, as they are problems of domi-

nant equality. In practise, dominant equality was treated as amounting to intergovernmental equality, which promoted the capacities of Member States to interfere in their economies through the EU law.

Therefore, essential legal issues about the relationship between the Union law and the common market law, the connections between law and policy, and the correlation between economic law and institution law may arise in analysis of practice concerning the EU Regional policy law.

Keywords: EU Law, *Acquis communautaire*, Treaty of Rome, Treaty establishing the European Economic Community, Treaty establishing the European Atomic Energy Community, Single European Act.

*Mykolas Romeris University, Faculty of Economics and Finance Management, Department of Finance and Taxes, doctoral student.