

INSTITUCINĖ REFORMA PAGAL SUTARTIES DĖL EUROPOS KONSTITUCIJOS PROJEKTO NUOSTATAS

Dr. Skirgailė Žaltauskaitė-Žalimienė

Lietuvos teisės universiteto Teisės fakulteto Tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės katedra
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius
Telefonas 271 46 69
Elektroninis paštas tek@ltu.lt

Pateikta 2004 m. rugsėjo 14 d.

Parengta spausdinti 2004 m. spalio 25 d.

Pagrindinės sąvokos: sutarties dėl Europos Konstitucijos projektas, Europos Sąjunga, Europos Konventas, institucinė reforma, institucinė pusiausvyra.

S a n t r a u k a

Europos Konventas svarstė daug svarbių klausimų, susijusių su būsimu besiplečiančios Europos Sąjungos funkcionavimu. Vienas iš kertinių aspektų – tai instituciniai pokyčiai šiuo atžvilgiu. Vienas iš svarbiausių klausimų, kaip Europos Sąjunga, turėdama 25 ar daugiau narių, galės toliau veiksmingai funkcionuoti? Straipsnyje nagrinėjamos Konstitucinės sutarties projekto nuostatos, susijusios su Europos Sąjungos institucine reforma, šios nuostatos lyginamos su Nicos ir kitų sutarčių Europos Sąjungos institucinę sistemą keičiančiomis nuostatomis.

2001 m. Europos Vadovų Tarybos Lakene įsteigtas Konventas turėjo parengti ir išplatinti pasiūlymus, kaip keisis besiplečianti Europos Sąjunga. 2003 m. birželio 13 d. ir liepos 10 d. Europos Konventas bendru sutarimu priėmė Sutarties dėl Europos Konstitucijos projektą (2003/C 169/01), kurį 2003 m. liepos 18 d. Konvento Pirmininkas Valéry Giscard d'Estaing'as pateikė Europos Vadovų Tarybos Pirmininkui. Konstitucinės sutarties projekto, parengto Konvento dėl Europos ateities, galutinį variantą turi priimti Tarpvyriausybinių konferencija. O pačios Sutarties dėl Europos Konstitucijos nuostatomis, keičiančioms steigiamąsias sutartis, Europos Sąjungos sutartį ir kitas vėliau priimtas sutartis, turės pritarti visos ES valstybės narės pagal savo konstitucines nuostatas. 2003 m. rugsėjo 29–30 d. Taryba pritarė tarpvyriausybinių konferencijos sušaukimui. Šioje konferencijoje, kuri prasidėjo spalio 4 dieną Romoje, dalyvavo valstybių ir jų vyriausybės vadovai, užsienio reikalų ministrai. Konferencijoje dalyvavo ir Lietuvos atstovai. Vyko tolesnės diskusijos dėl tam tikrų Konstitucinės sutarties nuostatų, buvo ieškoma įvairių kompromisų. Reikia pasakyti, kad, nors ir buvo tikėtasi, 2003 m. gruodžio mėn. Tarpvyriausybiniame Konferencijoje Konstitucijos projektui nebuvo pritarta. Tačiau kaip pažymi daugelis politikų, aktyviai dalyvaujančių rengiant Konstitucinės sutarties projektą, galbūt iš tiesų neverta skubėti priimti galutinį Konstitucinės sutarties projektą, bet siekti tobulesnio jo varianto. Straipsnyje nagrinėjamos Konstitucinės sutarties projekto nuostatos, susijusios su Europos Sąjungos institucine reforma, šios nuostatos lygi-

namos su Nicos ir kitų sutarčių Europos Sąjungos institucinę sistemą keičiančiomis nuostatomis.

Europos Konventas turėjo svarstyti daug svarbių klausimų, susijusių su būsimu besiplečiančios Europos Sąjungos funkcionavimu. Vienas iš kertinių aspektų – tai instituciniai pokyčiai. Šiuo atžvilgiu vienas iš svarbiausių klausimų, kaip Europos Sąjunga, turėdama 25 ar daugiau narių, galės toliau veiksmingai funkcionuoti? Paprastai sakoma, kad iki šiol valstybėms narėms nepasisėkė susitarti dėl būtinos ir esminės ES institucijų reformos. Nicos sutartis šiuo požiūriu laikoma nepavykusi bandymu, nes valstybių atstovams nesisekė sklandžiai spręsti institucinių klausimų. Kita vertus, tai kad Konventui rengiant Konstitucinę sutartį nebuvo sukurta speciali darbo grupė, nagrinėjanti institucinius klausimus, o diskusijos šia tema buvo labiau išplėtotos Europos Bendrijų Teisingumo Teismo „Diskusijų klube“ [1], taip pat rodo netinkamą požiūrį į šiuos klausimus. Pirmoji iniciatyva institucijų reformos srityje buvo Aznaro, Blairo ir Chiraco pasiūlymas paskirti ET Pirmininku patyrusį valstybės veikėją, kuris atstovautų Europos Sąjungai išorėje ir būtų ET vadovas (2002 m. kovo 6 d. pasiūlymas). Šis pasiūlymas buvo labai kritikuojamas mažųjų valstybių narių, taip pat skeptiškai priimtas Vokietijos. 2003 m. sausio 15 d. vadinamasis Prancūzijos ir Vokietijos „Elizėjaus pasiūlymas“ [2] pagaliau inicijavo diskusijas ir 2003 m. sausio 20–21 d. įvyko pirmasis susitikimas instituciniais klausimais (2003 m. sausio 27 d. CONV 508/03). Jame buvo pateikta 17 Konstitucinės sutarties straipsnių, kurie konkrečiai nereglamentavo institucijų veiklos, bet išreiškė šias principines nuostatas, svarbias ir institucinei reformai:

- trijų ramsčių sistemos panaikinimas ir ES teisinis subjektiškumas;
- ES pagrindinių teisų chartijos teisinis privalomumas ir jos įtraukimas į Konstituciją;
- ES atstovavimo išorėje tęstinumo užtikrinimas per Europos užsienio reikalų ministrą;
- Tarybos vykdomosios ir teisės aktų priėmimo funkcijų atskyrimas;
- sprendimų Taryboje priėmimas kvalifikuota balsų dauguma;
- Komisijos demokratinio teisėtumo ir atskaitomybės stiprinimas (Komisijos pirmininką renka EP).

Dėl šių nuostatų buvo susitarta. Prieš nagrinėjant institucijų reformą pagal Sutarties dėl Europos Konstitucijos projektą, reikėtų atskleisti šios reformos priežastis – tai Europos Sąjungos plėtra ir naujų politinių tikslų siekimas. Bendra užsienio reikalų politika, gynybos politika, saugumas ir teisingumo klausimai Europoje – tai naujieji Europos Sąjungos tikslai, kuriuos įgyvendinti nepakanka tarpvyriausybinių bendradarbiavimo formų, numatytų Europos Sąjungos sutarties nuostatose.

Pagal Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto I–18 straipsnį Europos Sąjunga turi bendrą institucinę sistemą, kurią sudaro Europos Parlamentas, Europos Vadovų Taryba, Ministrų Taryba, Europos Komisija ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. Europos Konvento nariai teikė įvairius pasiūlymus dėl šio Konstitucinės sutarties I–18 straipsnio projekto: vieni teigė, kad reikėtų iš ES institucinės sistemos išbraukti Europos Vadovų Tarybą, kiti siūlė, kad Europos Vadovų Taryba institucijų sąraše būtų įrašyta pirmoji. Dauguma pasiūlymų buvo susiję su Ministrų Tarybos pavadinimo keitimu į paprasčiausią Tarybą arba Europos Sąjungos Tarybą. Sutartinai nuspręsta priimti Barnier ir Vitorino pasiūlymą Europos Bendrijų Teisingumo Teismą vadinti Teisingumo Teismu, dar vėliau jis buvo pavadintas Europos Sąjungos Teisingumo Teismu.

Reikia sutikti, kad šiuo atveju nuostatos, susijusios su Europos Bendrijų Teisingumo Teismo (ETT) veikimu, nebuvo svarbiausias diskusijų objektas [3, p. 8]. ETT sėkmingai reformuotas Nicos sutartimi. Vienas iš diskutuojamų klausimų, susijusių su ETT, – Europos Sąjungos pagrindinių teisų chartijoje, kuri bus įtraukta į Konstitucinę sutartį, įtvirtintų teisų gynimo užtikrinimas veiksmingomis teisinėmis priemonėmis [4, p. 31–36].

Taip pat reikia sutikti, kad šiuo atveju nuostatos, susijusios su Europos centriniu banku (ECB), nebuvo plačiai diskutuojamos. Tiesa, buvo svarstoma nauja ECB kompetencija ES atstovavimo išorėje pinigų, ypač valiutų kursų, politikos srityje. Patariamojo pobūdžio Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas arba Regionų komitetas turėtų būti taip pat refor-

muojami, konkretizuojant jų funkcijas ir didinant jų veiksmingumą, drastiškai mažinant narių skaičių.

Vis dėlto daugiausia diskusijų kilo dėl Europos Vadovų Tarybos ir išorinio ES atstovavimo, Tarybos, Europos Parlamento ir Komisijos. Svarbiausia tai, kad reformuojant ES institucijas nebūtų pažeistas institucijų pusiausvyros principas, kuris užtikrinamas glaudžiu Europos Komisijos, Tarybos ir EP bendradarbiavimu. Teisės aktų leidybos ir vykdomieji įgaliojimai šiuo metu yra padalyti tarp Tarybos ir Komisijos taip, kad Tarybos pagrindinis uždavinys yra teisės aktų priėmimas, o Komisijai tenka daugiau vykdomosios funkcijos. Šių dviejų institucijų ir EP veiklai būdingas *funkcijų pasidalijimo principas*. Jis kaip tik ir reiškia, kad Europos Bendrijų viduje tam tikros funkcijos nėra sutelktos vienos institucijos rankose, bet atliekamos kelių institucijų kartu. Taip išvengiama valdžios koncentracijos vienoje iš institucijų. Dažniausiai Bendrijų veiksmai atliekami, bendradarbiaujant kelioms institucijoms pagal šią jų veiksmų seką grandinę: Komisijos iniciatyva (teikiamas teisės akto pasiūlymas), EP konsultacija, Tarybos sprendimas [5, p. 818–821]. Taigi įgyvendinant Europos Sąjungos institucinę reformą, vienas iš svarbiausių šios reformos sėkmę lemiančių klausimų – *institucinės pusiausvyros išlaikymas*. Daugelyje pranešimų ES institucijų reformos tema deklaruojamos tos pačios principinės nuostatos – turėtų būti išlaikyta ES institucinė pusiausvyra, kai ES institucijos yra stiprinamos vienu metu. Diskusijos dėl institucinės pusiausvyros išlaikymo dažnai paremtos vieno klausimo sprendimu – ar Europos Komisijos pirmininkas turėtų būti priešinamas nuolatinio pobūdžio Europos Vadovų Tarybos pirmininkui, ar vis dėlto reikėtų pasilikti ties ligšioline pusės metų trukmės rotacijos sistema.

Europos Vadovų Taryba

Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto I-20 straipsnis. Europos Vadovų Taryba

„1. Europos Vadovų Taryba suteikia Sąjungai impulsų, būtinų jos plėtrai, ir apibrėžia jos kryptis bei **bendruosius politinius prioritetus**. Ji neatlieka teisės aktų priėmimo funkcijų.

2. Europos Vadovų Tarybą sudaro **valstybių narių vadovai arba valstybių narių vyriausybių vadovai**, taip pat jos **Pirmininkas ir Komisijos Pirmininkas**. Jos veikloje dalyvauja Sąjungos užsienio reikalų ministras.

3. Europos Vadovų Tarybą kas tris mėnesius sukviečia jos pirmininkas. Jei tai būtina pagal darbotvarkę, Europos Vadovų Tarybos narių nutarimu gali dalyvauti ministrai, Komisijos Pirmininko nutarimu – Europos komisarai. Prireikus Pirmininkas šaukia Europos Vadovų Tarybos neeilinį susirinkimą (...).“

Pagal Sutarties dėl Europos Konstitucijos projektą Europos Vadovų Taryba apibrėžia pagrindines politines Europos Sąjungos gaires (2003 m. sausio 10 d. CONV 477/03). Tuo tarpu Komisijos specifinė funkcija – puoselėti Europos bendruosius interesus, įgyvendinti teisės aktų pasiūlymų iniciatyvos teisę bei kontroliuoti, kaip yra laikomasi Europos Bendrijų teisės nuostatų. Tarybai ir EP tenka teisės aktų priėmimo funkcijos. Europos Vadovų Tarybos pirminis tikslas, dėl kurio susirenka (vidutiniškai keturis kartus per metus) valstybių narių vyriausybių ir valstybių vadovai ir Komisijos pirmininkas (kartu su užsienio reikalų ministrais ir Komisijos nariu), – suteikti galimybę vadovams dalyvauti neformalioje diskusijoje visiems rūpimais klausimais (vadinamieji „pasikalbėjimai prie židinio“) [6]. Akivaizdu, kad sunku surengti tokią neformalią diskusiją 32 žmonių grupėje, o dar sunkiau bus, kai šis skaičius pasieks 52. Pagal Sutarties dėl Europos Konstitucijos projektą Europos Vadovų Taryba yra *institucija* (institucijos statusas), suteikianti Sąjungai reikalingų impulsų, būtinų jos plėtrai, ir apibrėžianti bendrąsias politikos gaires. Iš tiesų visuomet Europos Vadovų Taryba ėmėsi itin svarbių iniciatyvų, kaip, pavyzdžiui, Pinigų sąjungos įsteigimas. Tačiau dabar Europos Vadovų Taryba atrodo labiau kaip forumas, kuriame viena po kitos pirmininkaujančios valstybės siekia pritarimo joms reikalingiems būsimos Sąjungos politikos tikslams bei prioritetams ir siekia išspręsti anksčiau neišspręstus klausimus. Tai taip pat nėra taip paprasta pagal da-

bartinę sprendimų priėmimo tvarką (nėra kvalifikuotosios daugumos balsavimo net ir priimant tuos sprendimus, kuriems Tarybos lygiu taikomas kvalifikuotosios daugumos balsavimas). Pagal Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto I–20 straipsnio 4 dalį Europos Vadovų Taryba sprendimus priims bendru sutarimu. Europos Vadovų Tarybos susitikime esančių narių arba jų atstovų susilaikymas nesukelia kliūčių priimti Europos Vadovų Tarybos sprendimus, kuriems yra būtinas vieningumas (Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto III–244 str. 1 d. 2 sak.).

Sevilijos Europos Vadovų Taryba 2002 m. birželį pritarė veiklos priemonėms (nė vienai jų nereikia keisti sutarties), kuriomis siekiama padidinti Europos Vadovų Tarybos veiksmingumą. Europos Vadovų Tarybos darbotvarkė dabar detaliau rengiama Bendrųjų reikalų ir Užsienio ryšių taryboje. Darbotvarkė oficialiai priimama, o klausimai suskirstomi į tuos, kuriems reikia plačios diskusijos, ir tuos, kuriems tokios diskusijos nereikia. Posėdžių praktinis rengimas taip pat racionalizuotas, juos griežčiau planuojant per trumpesnę laiką ir kviečiant mažesnes delegacijas. Išskyrus Europos Vadovų Tarybos pirmininką (nauja pareigybė) ir užsienio reikalų ministrą (nauja pareigybė), Europos Vadovų Tarybos sudėtis yra analogiška šiuo metu įtvirtintai Europos Sąjungos sutarties 4 straipsnio 2 dalyje. Tačiau reikia pripažinti, kad pagal Sutarties dėl Europos Konstitucijos projektą Europos Vadovų Tarybos statusas ir įgaliojimai sustiprėjo: Europos Vadovų Taryba yra viena iš Europos Sąjungos institucijų, kuri turės planavimo, skyrimo, sprendimo, kontrolės įgaliojimus. Galima daryti išvadą, kad Europos Vadovų Taryba pagal Sutarties dėl Europos Konstitucijos projektą turės tas pačias ir papildomai visiškai naujas teises ir pareigas [7, p. 61]. Europos Vadovų Taryba kvalifikuota balsų dauguma siūlys Europos Parlamentui kandidatą į Komisijos pirmininkus, priims sprendimą dėl Tarybos formacijų, skirs Sąjungos užsienio reikalų ministrą, kvies Europos Parlamento pirmininką, jį išklausys ir galės vienbalsiai nuspręsti, kad Taryba bendrojoje užsienio ir saugumo politikos srityje priimtų sprendimą kvalifikuota balsų dauguma ne tik Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto numatytais atvejais.

Europos Konvente plačiai buvo diskutuojama dėl asmenų, kurie dalyvaus Europos Vadovų Tarybos susitikimuose. Kai kurie Europos Konvento nariai siekė, kad kiekvienu atveju Europos Vadovų Tarybos susitikimuose dalyvautų užsienio reikalų ministras. Europos Vadovų Tarybai padės Tarybos Generalinis sekretoriatas (Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto III–244 str. 3 d.). Europos Vadovų Taryba pagal Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto I–20 straipsnio 3 dalį posėdžiaus mažiausiai keturis kartus per metus, o pagal šiuo metu galiojančias Europos Sąjungos sutarties 4 straipsnio 2 dalies nuostatas Europos Vadovų Taryba posėdžiauja mažiausiai du kartus per metus.

Europos Vadovų Tarybos Pirmininkas

Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto I–21 straipsnis. Europos Vadovų Tarybos Pirmininkas

*„1. Europos Vadovų Tarybos Pirmininkas renkamas **Europos Vadovų Tarybos kvalifikuotąja dauguma balsų** dviem su puse metų ir vieną kartą gali būti išrinktas pakartotinai. Rimtų kliūčių arba klaidų atvejais Europos Vadovų Taryba gali nutraukti jo įgaliojimus, laikydamasi tos pačios procedūros (...)“.*

Jau pirmojoje Europos Konvento stadijoje buvo diskutuojama principinė nuostata dėl Europos Vadovų Tarybos renkamo realius valdžios įgaliojimus turinčio nuolat veikiančio Pirmininko. Ši idėja buvo žinoma kaip „ABC-iniciatyva“ [8, p. 205]. Iš tiesų galbūt tokia tvarka, išsiplėtus Europos Sąjungai, prisidėtų prie efektyvaus pirmininkavimo Europos Vadovų Tarybai ir Europos Sąjungos skaidrumo. Iš pat pradžių šis siūlymas buvo priimtas labai kritiškai, bet vėliau atgijo po bendro Prancūzijos ir Vokietijos pasiūlymo¹ (CONV 489/03), ku-

¹ 2003 m. sausio 15 d. De Villepin, Dominique/Fischer, Joschka: Vokietijos ir Prancūzijos pranešimas Europos Konvente dėl Sąjungos institucinės struktūros, CONV 489/03.

riame buvo teigiama, kad Europos Vadovų Taryba kvalifikuota balsų dauguma dvejų su puse arba penkerių metų kadencijai turėtų rinkti Europos Vadovų Tarybos Pirmininką, kuris pirmininkaudamas negalėtų eiti jokių kitų pareigų. Europos Vadovų Tarybos Pirmininkas turėtų rengti Europos Vadovų Tarybos susitikimus, jiems pirmininkauti, prižiūrėti, kaip įgyvendinami sprendimai, atstovauti Europos Sąjungai tarptautiniuose valstybių ir jų vyriausybių susitikimuose [9]. Jungtinė Karalystė ir Ispanija visiškai palaikė tokį siūlymą, motyvuodamos tuo, kad šiuo metu galiojanti pirmininkavimo tvarka neatitinka išsiplėtusios Europos Sąjungos realijų. Tačiau daugelis valstybių (Belgija, Portugalija, Graikija, Austrija, Estija, Latvija, Čekija ir kt.) nepalaikė šio pasiūlymo, nes manė, kad Europos Vadovų Tarybos Pirmininkas dubliuos Komisijos Pirmininko funkcijas, neišvengiamai pažeis valstybių narių lygybės principą, bus neaiškus Europos Vadovų Tarybos Pirmininko atskaitingumas. Iš tiesų tokie motyvai, atrodo, labai įtikinantys, juolab kad visiškai neaišku, kokios Pirmininko funkcijos būtų tuo metu, kai nevyktų Europos Vadovų Tarybos susitikimai (jie vyktų maždaug keturis kartus per metus), taip pat neaišku, kaip funkcijos būtų paskirstytos tarp Europos Vadovų Tarybos Pirmininko ir Sąjungos Užsienio reikalų ministro (nauja pareigybė). Šiuo atveju Lietuva laikėsi pozicijos, kad Europos Vadovų Tarybos Pirmininko galios neturėtų būti platesnės už dabartines pirmininkavimo sistemos Europos Vadovų Tarybos Pirmininko galias, taip pat kad pirmininkavimo grupę sudarančios valstybės turėtų siūlyti Europos Vadovų Tarybos Pirmininko kandidatūrą iš savo atstovų [10].

Remiantis Europos Sąjungos sutarties 4 straipsnio 2 dalimi šiuo metu Europos Vadovų Tarybai vadovauja pirmininkaujančios valstybės narės vadovas arba jos vyriausybės vadovas. Jis keičiamas kas 6 mėnesiai. Daugelyje pranešimų buvo pripažinta, kad kai Europos Sąjunga turės 25 ar daugiau narių, tokio pobūdžio pirmininkavimas gali kelti problemų. Tonis Blairas savo Cardifo kalboje 2002 m. lapkričio 28 d. yra pabrėžęs, kad šeši mėnesiai pirmininkavimo buvo orientuoti į bendrąją rinką iš šešių: tačiau tai negali būti nei efektyvu, nei veiksminga, kai Europos Sąjunga turės 25 nares [11]. Ši sena sistema neleidžia suformuluoti ir pasiekti svarbių sprendimų per minėtą laikotarpį, taip pat pabrėžtinai nepakankamas pirmininkavimo tęstinumas.

Prancūzijos pozicijoje buvo siūlomas turintis daug galių Europos Vadovų Tarybos Pirmininkas, renkamas valstybių narių vadovų arba vyriausybių vadovų penkeriems arba dvejiems su puse metų, o Vokietijos pozicijoje buvo siūlomas turintis daug galių Komisijos Pirmininkas, renkamas EP kvalifikuota balsų dauguma. Pasiūlymai dėl Europos Vadovų Tarybos Pirmininko įvedimo kritikuotini, nes būtų telkiama didelė valdžia vieno asmens iš valstybės (tikriausiai didelės) narės rankose; šio asmens galia nebūtų suderinama su demokratinės atskaitomybės ir kontrolės principais; demokratiškai išrinktas Komisijos Pirmininkas liktų be realios politinės valdžios; išoriniam pasauliui būtų paliktos didelės abejonės, kas iš tiesų atstovauja ES.

Pagal Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto I–21 straipsnio 1 dalį Europos Vadovų Tarybos Pirmininkas renkamas Europos Vadovų Tarybos kvalifikuotą balsų daugumą dvejiems su puse metų ir vieną kartą gali būti išrinktas pakartotinai. Skirtingai nei buvo anksčiau siūlyta, pagal Sutarties dėl Europos Konstitucijos projektą nėra reikalaujama, kad kandidatas į Europos Vadovų Tarybos Pirmininkus būtų Europos Vadovų Tarybos narys arba būtų buvęs Europos Vadovų Tarybos nariu. Europos Vadovų Tarybos Pirmininkas negalėtų užimti jokio nacionalinio arba europinio posto. Remiantis sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto nuostatomis galima manyti, kad dėl Europos Vadovų Tarybos Pirmininko ir Komisijos Pirmininko pareigybių susiliejinimo ateityje Komisija potencialiai sustiprės.

Pagal Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto I–21 straipsnio 2 dalies nuostatas Europos Vadovų Tarybos Pirmininkas ne tik pirmininkauja Europos Vadovų Tarybai ir vadovauja Europos Vadovų Tarybos darbui, bet ir atstovauja Sąjungai už jos ribų su bendrąja užsienio ir saugumo politika susijusiais klausimais, nepažeisdamas Sąjungos Užsienio reikalų ministro kompetencijos [12, p. 54]. Šios Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto nuo-

statos turėtų lemti atstovavimo ES tęstinumą, skaidrumą ir darnumą, tiek iš vidaus, tiek išorini, o tai yra viena iš svarbiausių išsiplėtusios ES pozicijų bei įgaliojimų stiprinimo sąlygų.

Tačiau neigiamas Europos Vadovų Tarybos Pirmininko skyrimo aspektas būtų neišskus kompetencijos padalijimas tarp Europos Vadovų Tarybos Pirmininko ir naujojo Sąjungos Užsienio reikalų ministro bei tarp šių dviejų ir Komisijos Pirmininko. Nesant aiškaus šių minėtų oficialiųjų ES pareigūnų kompetencijos atskyrimo galėtų sumažėti Europos Sąjungos įtakos galimybės, jos veiklos patikimumas bei skaidrumas pasaulyje. Taip pat vertinant iš ES vidaus pozicijų, nors Europos Vadovų Tarybos Pirmininkas, nepaisant jo ribotos kompetencijos, vaidina svarbų vaidmenį ieškant sutarimo dėl bendrų sprendimų ES, tačiau jo politinio vadovavimo galimybės strateginėse ir operatyviose srityse gan ribotos.

Keletas pasiūlymų buvo susiję su Europos Vadovų Tarybos Pirmininko rotacijos taisyklių pakeitimu kitomis. Kai kurie Konvento nariai (Andriukaitis, Hain, Thorning-Schmidt, Van Lancker) suabejojo tokių taisyklių nustatymo būtinybe. Prezidiumas nusprendė vėliau svarstyti šį klausimą. Kiti siūlymai buvo susiję su Europos Vadovų Tarybos Pirmininko funkcijomis, ypač atkreipiant dėmesį į problematiką dėl galimo Europos Vadovų Tarybos Pirmininko funkcijų dubliavimo Sąjungos užsienio reikalų ministro bei Komisijos Pirmininko funkcijas (Christophersen, Fischer, Hübner, de Villepin, Severin, Teufel). Prezidiumas į šiuos siūlymus iš dalies atsižvelgė, pakeisdamas I–21 straipsnio 2 dalies 2 punkto nuostatas, pagal kurias Europos Vadovų Tarybos Pirmininkas laiduoja atstovavimą Sąjungai už jos ribų su bendrąja užsienio ir saugumo politika susijusiais klausimais, nepažeisdamas Sąjungos Užsienio reikalų ministro kompetencijos. Atsižvelgiant į tai, kad daugelis Konvento narių manė, jog Europos Vadovų Tarybos tarnyboje padaugės biurokratijos, kuri dubliuos Komisijos biurokratiją, Konstitucinės sutarties projekto III–244 straipsnio 3 dalyje buvo numatyta, kad Europos Vadovų Tarybai padeda Tarybos Generalinis Sekretoriatas. Daugelis siūlymų buvo susiję su I–21 straipsnio 3 dalies nuostatų, numatančių, kad Europos Vadovų Tarybos Pirmininkas negali turėti šalies įgaliojimų, išbraukimu. Tačiau Prezidiumas su šiuo pakeitimu nesutiko.

Manytina, kad vis dėlto reikėtų išlaikyti pirmininkavimo rotaciją Europos Vadovų Tarybai, bet kartu Komisijos Pirmininkui suteikti pasiūlymų iniciatyvos ir atstovavimo ES bei jos piliečiams galias. Tai būtų labai logiškas sprendimas, nes Komisija yra Europos Bendrijų interesų puoselėtoja. Šiuo atveju taip pat būtų išvengta nesusipratimų dėl dvigubo atstovavimo ES išoriniuose santykiuose. Tačiau svarstant tokią galimybę taip pat reikėtų įvertinti ir valstybių, kurios pabrėžia būtinybę didinti Europos Sąjungos efektyvumą, suteikiant Europos Vadovų Tarybos pirmininkui gana dideles galias, poziciją. Pagrindinis šių valstybių argumentas yra tai, kad jei dabartinėje sistemoje pirmininkaujančios valstybės funkcijos nesikerta su Komisijos funkcijomis, tai Komisijos funkcijos nesikirstų ir su nuolat veikiančio Europos Vadovų Tarybos Pirmininko funkcijomis.

Komisijos Pirmininkas ir jo įgaliojimai

Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto I–26 straipsnis. Europos Komisijos Pirmininkas

„1. Atsižvelgdama į Europos Parlamento rinkimus ir deramai pasikonsultavusi, Europos Vadovų Taryba kvalifikuota balsų dauguma nutaria siūlyti Europos Parlamentui kandidatą į Komisijos Pirmininkus. Šis kandidatas išrenkamas Europos Parlamento narių balsų dauguma (...)“.

Konvento nariai vieningai susitarė dėl Komisijos Pirmininko pozicijų sustiprinimo. Buvo nuspręsta, kad Komisijos Pirmininką turėtų rinkti Europos Parlamentas, ir taip piliečių ir Komisijos sprendimai būtų susieti legitimumo saitais. Europos Konvente Komisijos Pirmininko skyrimo klausimu buvo svarstytos kelios alternatyvos, kurios, viena vertus, modifikavo Nicos sutarties numatytą procedūrą, o kita vertus, numatė visišką grįžimą prie ligšiolinių procedūrų [13; 14].

Pirmiausia pabrėžtina, kad vadinamieji integracininkai reikalavo, kad Komisijos Pirmininkas būtų renkamas Europos Parlamento demokratinio legitimumo sustiprinimo tikslais. Šis siūlymas paremtas tuo, kad atitinkamos partijos, vykstant rinkimams į Europos Parlamentą, galėtų išsirinkti pagrindinį kandidatą, kuris galėtų vesti piliečiams labiau patrauklią rinkimų kampaniją. „Europos laimėtojas“ galėtų būti išrenkamas EP narių balsų dauguma, prieš tai Europos Vadovų Tarybai patvirtinus šį kandidatą kvalifikuota balsų dauguma. Kita alternatyva, kuri ir buvo įtvirtinta Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto I–26 straipsnio 1 dalies nuostatose, iš esmės nenukrypstama nuo šiuo metu galiojančios kandidatų parinkimo sistemos, kai dėl kandidato į Komisijos Pirmininkus sprendžia Europos Vadovų Taryba, o šį parinkimą patvirtina Europos Parlamentas. Minėtame Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto straipsnyje taip pat numatyta, kad turėtų būti atsižvelgiama į Europos Parlamento rinkimus. Ši nuostata grindžiama įsitikinimu, kad glaudus Komisijos Pirmininko ir Europos Vadovų Tarybos bendradarbiavimas yra būtinas ES efektyviam funkcionavimui, o šis geriausiai galėtų būti užtikrinamas, kai Europos Vadovų Taryba galėtų pasiūlyti kandidatą į Komisijos Pirmininką. Kita vertus, šiuo atveju išvengiama Komisijos Pirmininko tiesioginės priklausomybės nuo Europos Parlamento, kai šis galbūt rinktųsi kandidatą į Komisijos Pirmininkus atsižvelgdamas į jo priklausymą vienai arba kitai partijai, o tai jau nebūtų suderinama su Komisijos turimu iniciatyvos monopoliumi. Aplinkybė, kad Europos Vadovų Taryba parinks kandidatą į Komisijos Pirmininkus, rodo Europos Vadovų Tarybos reikšmingumą. Be to, šiuo atveju nėra nuvertinamas ir tradicinės parlamentinės demokratijos modelis, kai proporcingai rinkimus laimėjusioms partijoms sudarytas nacionalinis parlamentas renka vyriausybės vadovą, – šiuo atveju pagal Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto nuostatas Europos Parlamentas priima lemiamą sprendimą dėl Pirmininko personalijos.

Kodėl gi Europos Parlamentui neparinkus kandidato į Komisijos Pirmininkus šio skyrimo pradinėje proceso stadijoje? Šiuo atveju gali kilti ir kitas klausimas, ar Europos Parlamentas norėtų ir sugebėtų parinkti pagrindinį kandidatą į Komisijos Pirmininkus, kuris laimėtų tarptautinio pobūdžio rinkimų kovą ir taip apribotų Europos Vadovų Tarybos pasirinkimo laisvę. Tačiau šis klausimas tikriausiai yra tik politinio pobūdžio. Kompromisinis siūlymas, kurį labai dažnai kritikuoja klasikinės parlamentinės sistemos taikymo ES lygiu šalininkai, Komisijos Pirmininko rinkimus glaudžiai sieja su Europos rinkimais ir suteikia visoms partijoms šansų turėti savo kandidatą. Kita vertus, reikia pripažinti, kad Komisijos ir jos Pirmininko legitimumas bei galia sustiprėja, nes šiuo projektu siekiama personalizuoti Europos politiką bei patvirtinamas Europos rinkimų reikšmingumas Komisijos Pirmininko rinkimų bei kontrolės procesui.

Kitas klausimas, ar nebus pažeidžiamas institucinės pusiausvyros principas, kai pagal Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto nuostatas ir Europos Vadovų Tarybos Pirmininkas, ir Komisijos Pirmininkas yra praktiškai skiriami Europos Vadovų Tarybos. ES piliečiams abiem atvejais rinkimo procesas mažai prieinamas. Jų balsai per rinkimus turi tik netiesioginės įtakos.

Daugiausia buvo diskutuojama dėl Komisijos Pirmininko kompetencijos ir ypač dėl jo galių Komisijos kolegijos rinkimo srityje. Buvo siūlyta Komisijos Pirmininkui suteikti visišką laisvę pasirinkti komisarų, tačiau šis siūlymas buvo atmestas. Pagal Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto I–26 straipsnio 2 dalį Komisijos Pirmininkas skiria komisarų, atrinktus pagal jų kompetenciją ir įsipareigojimus Europai. Tačiau pagal Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto I–26 straipsnio 2 dalį kiekviena valstybė narė galės sudaryti trijų asmenų, atstovaujančių abiem lytims ir, jos manymu, pakankamai kvalifikuotų būti komisarais, sąrašą. Tuo tarpu Komisijos Pirmininkas šiuo atveju yra apribotas ir tik iš šio pasiūlytų asmenų sąrašo gali pasirinkti vieną asmenį, kuris galėtų būti komisarų. Kyla klausimas, kokiais kriterijais remiantis Komisijos Pirmininkas rinksis realų kandidatą į komisarų – lyties, politinės pusiausvyros būsimoje Komisijos sudėtyje ar kitais. Pažymėtina, kad Komisijos Pirmininkas gana neapibrėžtai, bet ribojamas Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto nuostatų skirti komisarų. Šioje komisarų skyrimo procedūroje galėtų atsiskleisti kai kurie probleminiai as-

pektai, dar labiau išryškinantys Komisijos Pirmininko ribotus įgaliojimus šioje procedūroje: pirma, aukšto rango asmenys, įtraukti į minėtą sąrašą, rizikuotų patirti pralaimėjimą, kuris nebūtų politiškai naudingas, todėl visuomet rimtai pasvertų atitinkamą siūlymą būti įtrauktam į sąrašą; antra, nacionalinės vyriausybės lyderio įtraukimas į sąrašą, matyt, labai ribotų Komisijos Pirmininko pasirinkimo teisę skirti komisarą; trečia, „antrarūšių“ politikų, susidomėjusių puikia karjeros galimybe, įtraukimas į šį sąrašą taip pat apribotų Komisijos Pirmininką sprendžiant klausimą dėl kandidato į komisarus, nes nebūtų optimalaus pasirinkimo varianto.

Taip pat buvo keletas ir kitų siūlymų dėl Europos Komisijos Pirmininko, bet į juos nebuvo atsižvelgta. Vienas iš tokių siūlymų – Komisijos Pirmininką rinkti ES piliečių tiesioginiuose rinkimuose. Kitame siūlyme buvo numatyta Komisijos Pirmininką rinkti specialiojoje rinkikų kolegijoje – o tai leistų subalansuoti valstybių narių (kurioms atstovautų nacionalinių parlamentų atstovai) ir ES piliečių (kuriems atstovautų Europos Parlamento atstovai) interesus¹. Tokio modelio priešininkai manė, kad sukurta rinkikų kolegija keistų ES institucijų pusiausvyrą, sumažintų Europos Parlamento įtaką, supainiotų kompetencijų pasidalijimą tarp ES institucijų ir ES bei valstybių narių [15].

Europos Komisija

Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto I–25 straipsnis. Europos Komisija

„3. Komisija kaip Komisija yra kolegija, sudaryta iš jos Pirmininko, Sajungos Užsienio reikalų ministro (Vicepirmininko) ir trylikos Europos komisarų, pagal lygios rotacijos sistemą renkamų iš valstybių narių (...).

Komisijos Pirmininkas skiria komisarus be balsavimo teisės, parenkamus iš visų kitų valstybių narių pagal tuos pačius kriterijus, kaip ir kolegijos narius“.

Pagal Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto 25 straipsnio 1 dalį Europos Komisija puoselėja Europos bendruosius interesus, stebi, kaip taikomos Konstitucijos nuostatos ir pagal ją priimtos institucijų nuostatos, prižiūri, kaip kontroliuojant Teisingumo Teismui įgyvendinama Sajungos teisė.

Europos Komisijos sudėtis – vienas iš daugiausia diskusijų sukėlusių klausimų. Buvo išskristalizavę skirtumai tarp Europos Konvento pasiūlyto „mažesnės, bet efektyvesnės“ ir „didesnės, bet demokratiškesnės“ Europos Komisijos variantų. Abu variantai turi ir pranašumų, ir trūkumų. Mažesnės Komisijos trūkumas – neišspręsti komisarų, neturinčių balso teisės, veiklos, atsakomybės srities, pavaldumo klausimai. Didesnės Komisijos trūkumas tas, kad komisarų lygybė gali būti sunkiai užtikrinama, nes komisarai galėtų būti skirstomi į tam tikras grupes, atsakingas už atskirus klausimus. Pasigirsta ir siūlymų sugrįžti prie šiuo metu galiojančios praktikos – t. y. grįžti prie anksčiau galiojusios tvarkos, kai didžiosios valstybės į Europos Komisiją skyrė po du komisarus, o kitos šalys – po vieną komisarą.

Dauguma siūlymų sietini su Konstitucinės sutarties I–25 straipsnio 3 dalimi dėl Komisijos struktūros. Šiuose siūlymuose dažniausia nebuvo siūloma nei grįžti prie Nicos sutarties formuluočių, nei nustatyti po vieną Komisijos narį nuo valstybės narės.

Pagal Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto I–25 straipsnio 3 dalį Komisija bus sudaryta iš jos Pirmininko, Sajungos Užsienio reikalų ministro (Vicepirmininko) ir trylikos Europos komisarų, pagal lygios rotacijos sistemą renkamų iš valstybių narių, kurios turės balsavimo teisę. Ši sistema nustatyta Europos Vadovų Tarybos priimtu Europos sprendimu, grindžiamu šiais principais: a) apibrėžiant valstybių narių piliečių eilės tvarką ir buvimo trukmę kolegijoje, valstybės narės traktuojamos laikantis griežtos lygybės principo; todėl vienos valstybės narės piliečių bendras kadencijų skaičius niekada negali skirtis nuo kitos

¹ Airijos, Austrijos, Bulgarijos, Čekijos, Danijos, Estijos, Kipro, Latvijos, Lietuvos, Maltos, Portugalijos, Slovakijos, Slovėnijos, Suomijos, Švedijos, Vengrijos „Bendras mažesniųjų šalių pareiškimas dėl ES institucijų reformos“, pateiktas Europos Konventui 2003 m. kovo 28 d.

valstybės narės piliečių bendro kadencijų skaičiaus daugiau negu vienetu; b) atsižvelgiant į a) punktą kiekviena paskesnė kolegija sudaroma taip, kad būtų pakankamai atspindėtas Sąjungos valstybių narių demografinis ir geografinis diapazonas. Kadangi ši tvarka įsigalios tik 2009 m. lapkričio 1 d., matyt, tikėtina, kad tuo metu Europos Sąjunga turės 27 arba daugiau valstybių narių. Lietuvos pozicija dėl Komisijos sudėties buvo ta, kad turėtų galioti principas – po vieną komisarą nuo valstybės, kuri taip pat atitinka jau anksčiau minėto „Bendrojo mažesniųjų šalių pareiškimo dėl ES institucijų reformos“ nuostatas, pagal kurias turėtų būti garantuota valstybių narių lygybė Komisijos sudėtyje ir veikloje.

Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto nuostatos šiek tiek keičia šiuo metu galiojančią Komisijos skyrimo tvarką. Šiuo metu Komisijos narių skyrimo tvarka, pataisyta Amsterdamo ir Nicos sutartimis, yra tokia: Taryba (valstybių arba vyriausybių vadovai, veikdami kvalifikuotos daugumos principu) paskiria kandidatą į Komisijos Pirmininkus; Europos Parlamentas pritaria tam skyrimui (užtenka paprastos daugumos); Taryba, veikdama kvalifikuotos daugumos principu, ir bendru sutarimu su paskirtuoju Pirmininku patvirtina kandidatų į kitus Komisijos narius sąrašą; už visą taip paskirtą kolegiją turi balsuoti Europos Parlamentas (užtenka paprastos daugumos). Kolegiją paskiria Taryba, veikdama kvalifikuotos daugumos principu (šiuo metu galiojantis EB sutarties 214 str.). Siūlymai keisti šią tvarką Europos Konvente dažnai buvo teikiami siekiant sustiprinti Europos Parlamento vaidmenį. Kai kas siūlė pakeisti Tarybos ir Europos Parlamento įgaliojimus šiuo klausimu [16, p. 14]. Pagal Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto 26 straipsnio 1 dalį Europos Vadovų Taryba kvalifikuota balsų dauguma siūlys Europos Parlamentui kandidatą į Komisijos Pirmininkus, kuris bus išrenkamas Europos Parlamento balsų dauguma. Pirmininkas skirs trylika Europos komisarų iš valstybių narių sudaryto kandidatų sąrašo.

Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto 1–26 straipsnis

„2 d. Pirmininkas, kolegijos nariais paskirti asmenys, įskaitant būsimą Sąjungos Užsienio reikalų ministrą, ir komisarais be balsavimo teisės paskirti asmenys turi būti kolektyviai patvirtinti balsavimu Europos Parlamente. Komisijos kadenciją sudaro penkeri metai (...)“.

Pagal Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto 1–26 straipsnio 2 dalį Komisijos Pirmininkas, kolegijos nariais paskirti asmenys, įskaitant būsimą Sąjungos Užsienio reikalų ministrą, ir komisarais be balsavimo teisės paskirti asmenys turės būti kolektyviai patvirtinti balsavimu Europos Parlamente. Akivaizdu, kad Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto nuostatos pakeitė Komisijos skyrimo tvarką, nustatytą Amsterdamo ir Nicos sutartimis [17], susilpninant Tarybos vaidmenį šioje procedūroje, suteikiant daugiau galių Komisijos Pirmininkui (šiuo metu Taryba sprendžia dėl konkrečių kandidatų į Komisijos narius, kai tam neprieštarauja būsimas Komisijos Pirmininkas, o Konstitucijos projektas numato, kad Komisijos Pirmininkas skirs trylika Europos komisarų), stiprinant Europos Parlamento vaidmenį (pagal Konstitucijos projektą EP skirs Komisijos Pirmininką ir tars galutinį žodį (galutinis pritarimas) dėl visos Komisijos paskyrimo). Komisijos kadencija – penkeri metai.

Daugelis siūlymų buvo susiję su Komisijos narių skaičiumi. Keli Konvento nariai (Brok, Berger, Barnier, Papandreu) išsakė nuomonę, kad Užsienio reikalų ministras būtų priskiriamas asmenims, kurie kolektyviai pristatomi Europos Parlamentui tvirtinti. Prezidiumas pritarė siūlymui, pagal kurį Konstitucinės sutarties 1–26 straipsnio 2 dalyje būtų numatyta, kad Komisijos kadencija būtų penkeri metai (Brok ir 31 kitų Konvento narių Meyer, Stockton, Svensson, de Villepin, Giannakou ir kt. siūlymas) [7, p. 58].

Daug Konvento narių pritarė siūlymui (Barnier, Vitorino, Papandreu, Attalides, Farnleitner, Duff, Hübner, Kiljunen, Liepina, Lopes, McAvan, Santer, Michel, de Vries), kuriuo buvo siekiama praplėsti Komisijos Pirmininko įgaliojimus, suteikiant jam teisę pareikalauti Komisijos narį atsistatydinti (CONV 770/03). Šią nuostatą įtvirtinta Nicos sutarties nuostatos (šiuo metu galiojanti EB sutarties 217 str. 4 d.). Siekiant dar labiau sustiprinti Komisijos Pirmininko sprendimo teisę buvo siūloma atsisakyti pagal EB sutarties 217 straipsnio 4 dalies nuostatas būtino kolegijos pritarimo.

Sajungos Užsienio reikalų ministras

Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto I–27 straipsnis. Sajungos Užsienio reikalų ministras

„1. **Europos Vadovų Taryba kvalifikuotą daugumą balsų, Komisijos Pirmininko sutikimu, skiria Sajungos Užsienio reikalų ministrą.** Jis vadovauja bendrajai užsienio ir saugumo politikai. Europos Vadovų Taryba gali nutraukti jo įgaliojimus, laikydamosi tos pačios procedūros (...)“.

Pagal Sutarties dėl Europos Konstitucijos projektą įvesta nauja Sajungos Užsienio reikalų ministro pareigybė. Sajungos Užsienio reikalų ministras bus atsakingas už užsienio santykius ir vadovaus bendrajai užsienio ir saugumo politikai. Europos Vadovų Taryba kvalifikuotą balsų daugumą, Komisijos Pirmininko sutikimu, skirs Sajungos Užsienio reikalų ministrą. Sajungos Užsienio reikalų ministras savo siūlymais prisidės prie bendrosios užsienio politikos rengimo ir vykdys ją kaip Ministrų Tarybos įgaliotinis [3, p. 13]. Sajungos Užsienio reikalų ministras taip pat bus ir Europos Komisijos Vicepirmininkas. Atlikdamas savo pareigas Komisijoje Sajungos Užsienio reikalų ministras laikysis Komisijos veiklą reguliuojančių procedūrinių taisyklių. Suprantama, kad Sajungos Užsienio reikalų ministras pakeis ligšiolinius Vyriausiąjį BUSP atstovą ir užsienio reikalų komisarą. Europos Konvento svarstymuose šis siūlymas buvo vadinamas „dvigubos kepurės“ siūlymu ir atitiko vokiečių ir prancūzų pasiūlymą [18]. Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekte buvo atsižvelgta į Didžiosios Britanijos siūlymą, kad Užsienio reikalų ministras vienu metu būtų ir Europos Komisijos narys, ir Užsienio reikalų ministrų tarybos pirmininkas, dalyvaujantis taip pat ir Europos Vadovų Tarybos posėdžiuose (Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto I–20 str. 2 d. ir I–27 str.). Užsienio ir saugumo politikos srityje Užsienio reikalų ministras naudojasi gan tiksliai apibrėžta iniciatyvos teise: pagal Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto III–194 straipsnio 2 dalį Užsienio reikalų ministras ir Komisija teikia bendrus siūlymus Tarybai. Įdomu tik, ar Užsienio reikalų ministras turės teisę veikti šioje srityje savarankiškai, jei jis bus priklausomas nuo Ministrų Tarybos vieningai priimamų šioje srityje sprendimų. Praktiškai Komisija, neturėdama realios įtakos užsienio santykių plėtrai bei politiniams sprendimams šioje srityje, per Sajungos Užsienio reikalų ministrą bus atsakinga užsienio ir saugumo klausimų srityje. Taip ir lieka neaiškūs Sajungos Užsienio reikalų ministro santykiai su Europos Vadovų Taryba, o ypač su Europos Vadovų Tarybos Pirmininku, kuris taip pat turės įgaliojimus bendrojoje užsienio ir saugumo politikos srityje. Iš esmės trys asmenys – Komisijos Pirmininkas, Europos Vadovų Tarybos Pirmininkas ir Užsienio reikalų ministras, nenustačius aiškaus jų kompetencijos atbimo, ateityje konkuruotų užsienio klausimų reguliavimo srityje. Pagal Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto III–197 straipsnio 3 dalies nuostatas būsimajam Sajungos Užsienio reikalų ministrui padės Europos užsienio tarnyba.

Didžioji dauguma siūlymų buvo susijusi su šio straipsnio pavadinimu. Pavadinimai buvo siūlyti tokie: Sajungos sekretorius, Europos Sajungos užsienio reikalų atstovas, Aukštasis Komisijos narys. Nemažai Konvento narių siekė, kad būtų numatyta, kada baigiasi Užsienio reikalų ministro kadencija. Prezidiumas vieningai nusprendė pritarti p. Villepino siūlymui, pagal kurį Europos Vadovų Taryba gali nutraukti jo įgaliojimus (I–27 str. 1 d.) (CONV 770/03).

Europos Parlamentas

Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto I–19 straipsnis. Europos Parlamentas

„1. **Europos Parlamentas kartu su Taryba atlieka teisėkūros ir biudžeto valdymo funkcijas, taip pat politinės kontrolės ir konsultavimo funkcijas Konstitucijos nustatytais sąlygomis. Jis renka Europos Komisijos Pirmininką (...)“.**

Jau nuo 1979 m., kai buvo surengti tiesioginiai Europos Parlamento rinkimai, Europos Parlamento kompetencija buvo nuosekliai plečiama. Mastrichto sutartis leido EP dar akty-

viau dalyvauti priimant teisės aktus (EB sutarties 251 (buv. 189b) str.). Šią galimybę suteikė **bendro sprendimo procedūra**. Ši procedūra yra labai svarbi EP: anksčiau, net ir esant priešingai Parlamento nuomonei, galutinį sprendimą visada priimdavo Taryba, o pagal bendro sprendimo procedūrą EP dažnai gali apginti savo neigiamą nuomonę dėl teisės akto projekto. EP *bendro sprendimo procedūroje* pagal EB sutarties 251 straipsnį turi pakankamai stiprią poziciją – Taryba šios procedūros metu *neturi teisės priimti teisės akto prieš EP valią*.

Europos Konvente buvo nuspręsta Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto nuostatomis praplėsti Europos Parlamento galias teisėkūros procese. Kompromiso buvo pasiūlyta Europos Sąjungos teisės aktus suskirstyti į *įstatyminio ir neįstatyminio pobūdžio* aktus (Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto I–32 str.). Įstatyminio pobūdžio teisės aktai paprastai turės būti priimami pagal ligšiolinę *bendro sprendimo procedūrą*. Pagal Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto I–19 straipsnio nuostatas Europos Parlamentas kartu su Taryba atlieka teisėkūros funkcijas, o tai reiškia, kad Europos Parlamentui suteikta kiek kita – reikšmingesnė vieta teisės aktų priėmimo procese. Europos Parlamento svarba teisėkūros procese tiesiogiai priklausys nuo to, kiek daug bus sričių, kuriose priimant teisės aktą Europos Parlamento vaidmuo galėtų būti apibūdinamas kaip patariamasis arba iš viso jo dalyvavimas teisės akto priėmimo procese nebus būtinas. Minėtas sritis numato Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto III dalies nuostatos, susijusios su atskiromis politikos sritimis. Reikėtų atkreipti dėmesį, kad nors Europos Parlamento galios teisingumo ir vidaus reikalų srityje pagal Sutarties dėl Europos Konstitucijos projektą turėtų būti platesnės nei dabar, bet šiuo atveju lemiamas vaidmuo tektų valstybių narių apsisprendimui – ar jos sutiks tokiose srityse kaip mokesčių, pabėgėlių arba migracijos taikyti tradicinę teisės aktų priėmimo procedūrą. Daugelyje siūlymų parlamentinė kontrolė užsienio ir gynybos politikos srityje yra labai apribota.

Taip pat buvo nemažai diskutuojama Europos Parlamento narių skaičiaus klausimu. Daugiausia buvo siūloma paprasčiausiai remtis Nicos sutarties nuostatomis dėl Europos Parlamento sudėties. Ankstesniuose Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto variantuose numatyta 700 narių viršutinė riba buvo kritikuojama ir dauguma pakeitimų pasiūlymų sietini su grįžimu prie 732 Europos Parlamento narių skaičiaus. Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto I–19 straipsnio 2 dalis numato, kad Europos piliečiai rinks Europos Parlamentą tiesioginiuose rinkimuose penkerių metų kadencijai ir narių skaičius neturėtų viršyti 736. Europos piliečių atstovavimas laidojamas proporcingai mažinant narių skaičių iki minimalaus keturių narių slenksčio vienai valstybei narei. Manoma, tai pozityvus sprendimas, nes atstovavimas ES piliečių Europos Parlamente bus ne tik „ *tinkamas*“, kaip nustatyta šiuo metu galiojančiose EB sutarties 190 straipsnio 2 dalies nuostatose, bet ir „ *degresyviai proporcingas*“, kaip nustatyta pagal Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto I–19 straipsnyje, kai orientuojamasi į valstybių narių gyventojų skaičių ir kai kiekviena valstybė narė bus atstovaujama mažiausiai keturių narių. Lietuvos pozicija dėl Europos Parlamento sudėties buvo ta, kad nesikeistų esamas valstybių atstovavimo Europos Parlamente santykis.

Kita vertus, atsisakoma Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto nuostatomis įtvirtinti mandatų skaičiaus paskirstymą tarp valstybių narių, nustatant tik viršutinę Europos Parlamento narių skaičiaus ribą, kuri turėtų nesikeisti plečiantis Europos Sąjungai. Tai gali būti vertintina neigiamai, nes mažosios valstybės, ir taip turėdamos nedaug narių EP, yra neapsaugotos nuo to, kad ateityje šis jų narių skaičius dar bus sumažintas.

Europos Parlamento nariai Europos Konvente siekė, kad Europos Parlamentui būtų praplėstos biudžetinės galios, t. y. kad Europos Parlamentas turėtų sprendimo teisę ir privalomųjų išlaidų srityje. Tuo tarpu Europos Konvento darbo grupės „Biudžetinės procedūros“ siūlymu buvo apskritai atsisakyta skirti privalomasias ir neprivalomasias biudžeto išlaidas, o tai reiškia, kad Europos Parlamentui bus suteikiama teisė spręsti dėl visų biudžeto išlaidų (Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto III–310 str.). Tai reiškia, kad Europos Sąjungos biudžetas turėtų būti atiduotas visiškai į Europos Parlamento rankas.

Europos Konvente buvo diskutuojami siūlymai, kuriuose ypač dažnai akcentuotas Europos Parlamento posėdžių viešumas, nacionalinių parlamentų ir Europos Parlamento santykių palaikymas [19, p. 16]. Labai svarbi Europos Parlamento funkcija – rinkti Komisijos Pirmininką, kuris veiktų kaip ES Pirmininkas [20].

Ministrų Taryba

Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto I–22 straipsnis. Ministrų Taryba

„1. Taryba kartu su Europos Parlamentu atlieka teisėkūros ir biudžeto valdymo funkcijas, taip pat politikos apibrėžimo ir koordinavimo funkcijas Konstitucijoje nustatytomis sąlygomis.

2. Į Tarybą įeina po vieną **kiekvienos valstybės narės paskirtą ministro lygio atstovą kiekvienai struktūrai. Tik šis atstovas yra įgaliojtas įpareigoti jo atstovaujama valstybę narę ir naudotis jos balso teise (...)**“.

Taryba iš esmės yra pagrindinė ES institucija, priimanti Europos Sąjungos teisės aktus. Taryba atstovauja valstybių narių vyriausybių interesams. *De jure* Tarybą galime apibūdinti kaip vieningą instituciją, bet *de facto* ji yra daugialypė. Galima sakyti, kad po vienu stogu yra keletas ministrų tarybų, nes priklausomai nuo Tarybos posėdyje nagrinėjamo klausimo turinio, keičiasi Tarybos sudėtis. Pagal Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto I–22 straipsnio 1 dalį kartu su Europos Parlamentu atlieka teisėkūros ir biudžeto valdymo funkcijas. Taigi Europos Konvento Prezidiumas sutiko su Europos Konvento narių (Michel, de Vries, Santer, Barnier, Vitorino, Papandreou, Vanhanen, Balžs, Korhonen) siūlymu papildyti Tarybos kompetenciją biudžeto valdymo funkcija (CONV 770/03). Į Tarybą įeina po vieną kiekvienos valstybės narės paskirtą ministro lygio atstovą kiekvienai struktūrai (Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto I–22 str. 2 d.). Kai kurie pakeitimų siūlymai (de Villepin, Balžs, Korhonen, Teufel, Vanhanen) buvo susiję su Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto I–22 straipsnio 2 dalimi, kad atstovavimas Taryboje nebūtų ribojamas nacionalinio lygio ministru [3, p. 19]. Tačiau pagal kitus siūlymus ši nuostata buvo siūloma išdėstyti pažodžiui šiuo metu galiojančiam EB sutarties 203 straipsniui, taip buvo nuspręsta nekeisti Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto I–22 straipsnio 2 dalies nuostatų. Pažymėtina, kad Lietuva laikėsi pozicijos, kad Ministrų Tarybą turėtų sudaryti lygiateisiai atstovai iš visų ES valstybių narių [10].

Reikia pripažinti, kad ES reguliuojamos sritys yra labai įvairios [21, p. 363], todėl Europos Konvente buvo jaučiama gan stipri tendencija – siekti Tarybos formacijų bei jų funkcijų reformavimo. Sevilijos aukščiausio lygio susitikime buvo nuspręsta Tarybos formacijas sumažinti nuo 22 iki 9, taip pat užsienio klausimus spręsti atskirai nuo bendrųjų reikalų. Amato, Deloras ir Dehaene'as 2001 m. spalio 21 d. pateikė siūlymą pertvarkyti Teisėkūros reikalų tarybą į nuolatinio pobūdžio įstaigą, kurią sudarytų nuolat dirbantys Europos reikalų ministrai iš valstybių narių. Šie ministrai būtų nacionalinių vyriausybių nariai, susieti glaudžiais ryšiais su premjeru valstybėje narėje ir nuolat dalyvaujantys nacionalinės vyriausybės ministrų kabinete pasitarimuose. Šie Europos reikalų ministrai taip pat būtų valstybės narės nuolatinės atstovybės Briuselyje politiniai vadovai ir koordinuotų nacionalines pozicijas Taryboje. Taryboje teisės aktai turėtų būti rengiami specialiujų darbo grupių ir COREPER, dalyvaujant šakiniams nacionaliniams ministrams. Teisės aktą priimtų Teisėkūros reikalų taryba. Šiai Europos Konvente pasiūlytai naujovei nepritarė dauguma valstybių dėl neaiškaus jos santykio su kitų ministrų prižiūrimomis tarybomis bei dėl galimų komplikacijų nacionalinių teisės aktų leidybos procedūrų atžvilgiu. Daugeliui ES valstybių narių, kuriose susiformavusios įvairios koalicijos ir vyriausybės struktūros, būtų ganėtinai sunku paskirti vieną „superministrą“, kuris visų valdančiųjų partijų ir šakinių ministrų valstybėje narėje vardu priimtų visai valstybei priimtinus sprendimus. Tokiu atveju galima ir šio „superministro“ santykių su nacionalinės vyriausybės vadovu problema.

Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto I-23 straipsnis. Ministrų Tarybos formacijos

„1. Teisėkūros ir bendrųjų reikalų taryba laiduoja Tarybos darbų vieningumą... Atlikdama **teisėkūros funkcijas**, Taryba kartu su Europos Parlamentu svarsto ir priima Europos įstatymus ir pagrindų įstatymus pagal Konstitucijos nuostatas...

2. Užsienio reikalų taryba rengia Sąjungos užsienio politiką pagal Europos Vadovų Tarybos apibrėžtas strategines gaires ir laiduoja savo veiksmų vieningumą. Jai pirmininkauja Sąjungos Užsienio reikalų ministras (...).“

Naujovė, kad ateityje Europos Sąjungos teisės aktus priims Teisėkūros ir bendrųjų reikalų taryba kartu su Europos Parlamentu. Taip būtų išvengta vienas kitam prieštaraujančių skirtingų Tarybos formacijų priimamų sprendimų. Teisėkūros ir bendrųjų reikalų taryba, atlikdama teisėkūros funkcijas, kartu su Europos Parlamentu svarsto ir priima Europos įstatymus ir pagrindų įstatymus pagal Konstitucijos nuostatas. Teisėkūros ir bendrųjų reikalų taryba, atlikdama bendrųjų reikalų tarybos funkcijas, kartu su Komisija rengia Europos Vadovų Tarybos susitikimus ir laiduoja jų nenutrūkstamumą. Tokios principinės nuostatos dėl Tarybos formacijų iš esmės keičia šiuo metu galiojančią tvarką, kai Taryba veikia ir priima teisės aktus įvairiosiomis formacijomis.

Pasiūlymas sukurti *Teisėkūros ir bendrųjų reikalų tarybą* sulaukė daug diskusijų ir svarstymų. Daugelis Europos Konvento narių išreiškė abejones dėl šios nuostatos, nes buvo manoma, kad nacionaliniu lygiu turintis nemažą politinį svorį finansų, teisingumo ir t. t. ministras dažniausiai net nedalyvautų Teisėkūros tarybos posėdžiuose, o šakinis ministras, atstovaujantis valstybių narių poziciją, nebūtų kompetentingas priimti atitinkamą sprendimą. Atsižvelgiant į šį siūlymą buvo pasiūlyta pakeisti I-23 straipsnio 1 dalies 3 punkto 2 sakinį, kad kiekvienos valstybės narės atstovavimą laiduoja dar vienas arba du ministro lygio atstovai, kurių kompetencijos atitinka Tarybos darbotvarkę. Tačiau siūlymas taip ir neduoda atsakymo į daugelį klausimų, galinčių iškilti dėl Teisėkūros ir bendrųjų reikalų tarybos funkcijų bei jos statuso [22; 23]. Pavyzdžiui, iš Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto I-23 straipsnio 3 dalies nuostatų, pagal kurias Europos Vadovų Taryba priima sprendimą dėl Tarybos formacijų, galima suprasti, kad be Užsienio reikalų tarybos (numatytos to paties straipsnio 2 dalyje), galėtų būti sukurta ir kitų formacijų. Tokiu atveju būtų visiškai neaiškus šių kitų formacijų statusas (turint omeny, kad pagrindinis Tarybos uždavinys priiminėti ES teisės aktus) ir jų kompetencijos ribos, palyginti su Teisėkūros ir bendrųjų reikalų tarybos įgaliojimais. Daugelis kitų pasiūlymų buvo susiję su Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto I-23 straipsnio 2 dalimi, kad būtų išbraukta, jog Sąjungos Užsienio reikalų ministras pirmininkauja Užsienio reikalų tarybai Ministrų Taryboje (Barnier, Bonde, Einem, Helle, Palacio). Siūlymas pagrįstas tuo, kad ministrui būtų sunku pirmininkauti Taryboje ir kartu ginti savo pasiūlymus. Tačiau šį siūlymą, matyt, lėmė daugiau teoriniai aspektai – ministro ypatingas statusas Komisijoje (Sąjungos Užsienio reikalų ministras yra Europos Komisijos Vicepirmininkas) ir faktas, kad jo kompetencija BUSP klausimais kyli iš Tarybos. Jeigu ministrui nebūtų numatyta tokia funkcija, sunkiai įsivaizduojama jo galimybė būti Sąjungos užsienio politikos atstovu, nes Taryba turėtų savo nepriklausomą pirmininką.

Pirmininkavimas Taryboje

Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto I-23 straipsnis. Ministrų Tarybos formacijos

„4. Tarybos formacijoms, išskyrus užsienio reikalų struktūrą, rotacijos būdu daugiausiai vienerių metų laikotarpiu pirmininkauja Taryboje esantys valstybių narių atstovai. Europos Vadovų Taryba priima Europos sprendimą, nustatantį šios rotacijos taisykles, atsižvelgdama į Europos politinę bei geografinę pusiausvyrą ir valstybių narių įvairovę (...).“

Šiuo metu Taryboje paeiliui po šešis mėnesius pirmininkauja kiekviena valstybė narė Tarybos vieningai nustatyta seka (galiojančios EB sutarties 203 str. nuostatos). Ši rotacinė

sistema turi pranašumų ir trūkumų. Viena vertus, ji užtikrina valstybių narių aktyvumą Sąjungos veikloje (ypač pirmininkavimo laikotarpiu), lygybės jausmą, kita vertus, pirmininkaujančių valstybių narių vyriausybėms vis sunkiau spręsti vis daugėjančius klausimus, užtikrinti Tarybos darbo stabilumą. Jeigu būtų palikta ši sistema, tai kiekviena valstybė narė pirmininkautų Tarybai tik kartą maždaug per dvylika metų. Europos Konvente buvo linkstama prie grupės šalių pirmininkavimo modelio (rotacija siūloma dviem mažoms ir vienai didelei valstybei, **pirmininkaujanti grupė** galėtų rinktis pirmininkaujantį asmenį, kuris užtikrintų efektyvų veiksmų suderinamumą). Komisija laikėsi tvirtos pozicijos, kad pirmininkavimo mandatas turėtų trukti ne ilgiau kaip metus [24, p. 11]. Šį variantą ir Lietuvos atstovai nuosekliai siūlė Europos Konvente. Toks pirmininkavimas užtikrintų didesnę ES veiksmų nuoseklumą, tęstinumą, galimybę dalytis su partneriais vadovavimo ES našta bei atsakomybe, leistų išryškinti specifinius savo šalies pranašumus. Ilgesnė pirmininkavimo Tarybai trukmė Lietuvai kartu su kitomis grupės šalimis leistų efektyviau pasinaudoti tokio pirmininkavimo galimybėmis tiek bendram Europos Sąjungos, tiek Lietuvos labui.

Šiuo metu derinamos grupės šalių pirmininkavimo taisyklės. Šias taisykles reikės vertinti pagal visų šalių lygybės principą. Kiekviena ES valstybė narė – ir maža, ir didelė – privalės reguliariai užleisti savo vietą kitai valstybei arba kitai valstybių grupei. Be to, šiuo atveju bus atsižvelgiama ne tik į valstybių dydį, bet ir į geografinę pusiausvyrą [25]. Tinkamas variantas galėtų būti trijų šalių grupė, kuri Tarybai pirmininkautų pusantrų metų.

Europos Sąjungos Teisingumo Teismas

Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto I–28 straipsnis. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas

„1. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas apima Europos Teisingumo Teismą, Aukštąjį teismą ir specialiuosius teismus. Jis laiduoja pagarbą teisei aiškinant ir taikant Konstituciją (...).

2. Į Europos Teisingumo Teismą įeina po vieną teisėją iš kiekvienos valstybės narės ir generaliniai advokatai. Į Aukštąjį teismą įeina mažiausiai po vieną teisėją iš kiekvienos valstybės narės; teisėjų skaičius nustatytas Teisingumo Teismo Statute (...).“

Konvento nariai siūlė, kad Teisingumo Teismo teisėjus ir generalinius advokatus skirtų Taryba kvalifikuota balsų dauguma pritarus Europos Parlamentui (Brock, Borrell, McAvan, Voggenhuber). Daugelis Konvento narių manė, kad ilgesnis laikotarpis, kurio nebūtų galima atnaujinti, sustiprintų Teismo teisėjų nepriklausomumą. Kai kurie Konvento nariai siūlė dvylikos, kiti – devynerių metų (Andriukaitis, Berger, Duff, Duhamel, Einem, Haenel, Azevedo, McAvan, De Villepin, Oleksy, Paciotti, Queiró) (CONV 770/03) kadenciją. Tačiau plenarinių posėdžių metu bei darbo grupių pasitarimuose paaiškėjo, kad dauguma Komisijos narių siūlė laikytis šiuo metu galiojančios skyrimo procedūros ir kadencijos laiko¹. Prezidiumas apsisprendė lygiai taip pat.

Išvados

Apibendrinant galima teigti, kad pagal Sutarties dėl Europos Konstitucijos projektą Europos Vadovų Tarybos statusas ir įgaliojimai sustiprėjo: Europos Vadovų Taryba bus viena iš Europos Sąjungos institucijų (įgijo institucinį statusą), kuri turės planavimo, skyrimo, sprendimo, kontrolės įgaliojimus. Europos Vadovų Taryba turės tas pačias ir papildomai visiškai naujas teises ir pareigas: kvalifikuota balsų dauguma siūlys Europos Parlamentui kandidatą į Komisijos Pirmininkus, priims sprendimą dėl Tarybos formacijų, skirs Sąjungos

¹ Pagal EB sutarties 223 str. nuostatas Teisingumo Teismo teisėjai ir generaliniai advokatai valstybių narių vyriausybių bendru sutarimu skiriami šešerių metų kadencijai.

Užsienio reikalų ministrą, kvies ir išklausys Europos Parlamento Pirmininką ir galės vienbalsiai nuspręsti, kad Taryba bendrojoje užsienio ir saugumo politikos srityje priimtų sprendimą kvalifikuota balsų dauguma ne tik Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto numatytais atvejais.

Europos Vadovų Taryba rinks turintį realius valdžios įgaliojimus nuolat veikiančią Pirmininką. Neigiamas Europos Vadovų Tarybos Pirmininko skyrimo aspektas būtų neaiškus kompetencijos padalijimas tarp Europos Vadovų Tarybos Pirmininko ir naujojo Sąjungos Užsienio reikalų ministro bei tarp jų ir Komisijos Pirmininko. Nesant aiškaus šių minėtų oficialiųjų ES pareigūnų kompetencijos atskyrimo galėtų sumažėti Europos Sąjungos įtakos galimybės, jos veiklos patikimumas ir skaidrumas pasaulyje. Taip pat žiūrint iš ES vidaus pozicijų, nors Europos Vadovų Tarybos Pirmininkas, nepaisant jo ribotos kompetencijos, vaidina svarbų vaidmenį ieškant sutarimo dėl bendrų sprendimų ES, jo politinio vadovavimo galimybių strateginėse ir operatyviose srityse gana ribotos. Manytina, kad vis dėlto reikėtų išlaikyti pirmininkavimo rotaciją Europos Vadovų Tarybai, bet kartu Komisijos Pirmininkui suteikti siūlymų iniciatyvos ir atstovavimo ES bei jos piliečiams galias. Tai būtų labai logiškas sprendimas, nes Komisija yra Europos Bendrijų interesų puoselėtoja. Šiuo atveju būtų taip pat išvengta nesusipratimų dėl dvigubo atstovavimo ES išoriniuose santykiuose. Tačiau svarstant tokią galimybę taip pat reikėtų įvertinti ir valstybių, kurios pabrėžia būtinybę didinti Europos Sąjungos efektyvumą suteikiant Europos Vadovų Tarybos pirmininkui gan dideles galias, poziciją. Pagrindinis šių valstybių argumentas yra tai, kad jei dabartinėje sistemoje pirmininkaujanti valstybės funkcijos nesikerta su Komisijos funkcijomis, Komisijos funkcijos nesikirstų ir su nuolat veikiančio Europos Vadovų Tarybos Pirmininko funkcijomis.

Konvento nariai vieningai susitarė dėl Komisijos Pirmininko pozicijų stiprinimo. Buvo nuspręsta, kad Komisijos Pirmininką turėtų rinkti Europos Parlamentas, ir piliečių ir Komisijos sprendimai būtų susieti legitimumo saitais. Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto 1–26 straipsnio 1 dalies nuostatose iš esmės nenukrypsta nuo šiuo metu galiojančios kandidatų parinkimo sistemos, kai dėl kandidato į Komisijos Pirmininkus sprendžia Europos Vadovų Taryba, o parinktą kandidatą patvirtina Europos Parlamentas. Išvengiama Komisijos Pirmininko tiesioginės priklausomybės nuo Europos Parlamento, kai šis galbūt rinktųsi kandidatą į Komisijos Pirmininkus atsižvelgdamas į jo priklausymą vienai ar kitai partijai, o tai jau nebūtų suderinama su Komisijos turimu iniciatyvos monopolium. Ta aplinkybė, kad Europos Vadovų Taryba parinks kandidatą į Komisijos Pirmininkus, rodo Europos Vadovų Tarybos reikšmingumą. Be to, šiuo atveju nėra nuvertinamas ir tradicinės parlamentinės demokratijos modelis, kai proporcingai rinkimus laimėjusioms partijoms sudarytas nacionalinis parlamentas renka vyriausybės vadovą, – šiuo atveju pagal Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto nuostatas Europos Parlamentas priima lemiamą sprendimą dėl Pirmininko personalijos. Komisijos Pirmininkas gana neapibrėžtai, bet ribojamas Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto nuostatų jam skiriant komisarų. Šioje komisarų skyrimo procedūroje galėtų atsiskleisti tam tikri probleminiai aspektai.

Europos Komisijos sudėtis – vienas iš daugiausia diskutuotų klausimų. Buvo išsikristalizavę Europos Konvento pasiūlyto „mažesnės, bet efektyvesnės“ Europos Komisijos ir „didesnės, bet demokratiškesnės“ Europos Komisijos variantų skirtumai. Abu variantai turi ir pranašumų, ir trūkumų. Mažesnės Komisijos trūkumas – neišspręsti komisarų be balso teisės veiklos, atsakomybės srities, pavaldumo klausimai. Didesnės Komisijos minusas yra tas, kad komisarų lygybė gali būti sunkiai užtikrinama, nes komisarai galėtų būti skirstomi į tam tikras grupes, atsakingas už atskirus klausimus.

Pagal Sutarties dėl Europos Konstitucijos projektą įvesta nauja Sąjungos Užsienio reikalų ministro pareigybė. Komisija, neturėdama realios įtakos užsienio santykių plėtrai bei politiniams sprendimams šioje srityje, per Sąjungos Užsienio reikalų ministrą bus atsakinga užsienio ir saugumo klausimų srityje. Taip ir lieka neaiškūs Sąjungos Užsienio reikalų ministro santykiai su Europos Vadovų Taryba, o ypač su Europos Vadovų Tarybos Pirmininku, kuris taip pat turės įgaliojimus bendrojoje užsienio ir saugumo politikos srityje. Iš esmės trys

asmenys – Komisijos Pirmininkas, Europos Vadovų Tarybos Pirmininkas ir Užsienio reikalų ministras, nenustačius aiškaus jų kompetencijos atirbojimo, ateityje konkuruotų užsienio klausimų reguliavimo srityje.

Europos Konvente buvo nuspręsta Sutarties Europos Konstitucijos projekto nuostatomis praplėsti Europos Parlamento galias teisėkūros procese. Kompromiso buvo pasiekta Europos Sąjungos teisės aktus suskirsčius į *įstatyminio* ir *neįstatyminio pobūdžio* aktus (Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto I–32 str.). Įstatyminio pobūdžio teisės aktai paprastai turės būti priimami pagal ligšiolinę *bendro sprendimo procedūrą*. Europos Sąjungos biudžetas turėtų būti atiduotas visiškai į Europos Parlamento rankas.

Naujovė, kad ateityje Europos Sąjungos teisės aktus priims Teisėkūros ir bendrųjų reikalų taryba kartu su Europos Parlamentu. Taip būtų išvengta prieštaraujančių vienas kitam sprendimų, kai juos priima skirtingos tarybos. Tačiau įvedus Teisėkūros ir bendrųjų reikalų tarybą, kaip priimančią teisės aktus, kyla daug probleminių klausimų, kurie Europos Konvente nebuvo išspręsti.

Tarybos formacijoms, išskyrus užsienio reikalų, rotacijos būdu daugiausia vienerių metų laikotarpiu pirmininkauja Taryboje esantys valstybių narių atstovai. Numatytas grupės šalių pirmininkavimas. Šį pirmininkavimą reikės vertinti pagal visų šalių lygybės principą.



LITERATŪRA

1. Discussion Circle on the Court of Justice, having had two meetings meanwhile, see for the agenda: http://europeanconvention.eu.int/doc_register.asp?lang=EN&Content=CERCLEI
2. Dominique de Villepin and Joschka Fischer. Franco-German contribution to the European Convention concerning the Union's institutional architecture, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/cv00/cv00489en03.pdf>, CONV 489/03 2003 m. sausio 16 d. („Elysée-Proposals“)
3. Ingolf Pernice. Institutional Settlements for an Enlarged European Union. WHI-Paper 5/03//<http://www.whi-berlin.de/pernice-institutions.htm>
4. Ingolf Pernice. The Charter of Fundamental Rights in the Constitution of the European Union // www.whi-berlin.de/pernice-fundamental-rights
5. Žalimas D., Žaltauskaitė-Žalimienė S., Petrauskas Z., Saladžius J. Tarptautinės organizacijos. – Vilnius: Justitia, 2001.
6. Institucijų veikla. Pažyma CONV 477/03. 2003 m. sausio 10 d. // <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/03/cv00/cv00477de03.pdf>
7. Giering C. Mutige Einschnitte und verzagte Kompromisse – das institutionelle Reformpaket des EU-Konvents // CD-ROM „Claus Giering (Hrsg.): Der EU – Reformkonvent – Analyse und Dokumentation. Gütersloh-München 2003“.
8. Scholl B. Wie tragfähig ist die neue institutionelle Architektur der EU? Der Verfassungsentwurf des Konvents im Spiegel nationalstaatlicher Präferenzen // *Integration*. 2003. Vol. 3.
9. Ingolf Pernice. Democratic Leadership in Europe. The European Council and the President of the Union // www.whi-berlin.de/pernice-leadership.htm
10. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatos dėl Europos Sąjungos tarpvyriausybėje konferencijoje svarstomos Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. rugsėjo 24 d. // http://www.urm.lt/data/3/LF82574838_TVK.htm
11. Blair T. The Future of Europe: Strong, Effective, Democratic. Speech at the Old Library, Cardiff, 18 November 2002 // www.number-10.gov.uk
12. Höreth M., Janowski C. Die Organe der Union // *Der Verfassungsentwurf des EU-Konvents. Bewertung der Strukturentscheidungen*. Zentrum für Europäische Integrationsforschung. Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität, Bonn, Discussion Paper, C 124 2003.
13. Lequiller P. A President for Europe, CONV 320/02, CONTRIB 108 of 7 October 2002.
14. de Villepain D. „L'Union Européenne et la Méditerranée“, Speech of 2 Dec. 2002, Marseilles www.france.diplomatie.fr/actu/article.asp?ART=30071
15. Kohler-Koch B. Europe in Search of Legitimate Governance // *Arena Working Paper*, 99/27, 1999.

16. Lenskij E. Die Europäische Kommission – Überblick über Aufgaben, Struktur und Praxis. Materialien zu einem Vortrag im Rahmen des Seminars „Die Europäische Union - Ihre Rechtsordnung und Ihre Institutionen“. Der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung und der European School of Governance. – WHI – Materials 3/03 // <http://www.whi-berlin.de/kommission.htm>
17. Jachtenfuchs M. Die Konstruktion Europas. Verfassungsideen und institutionelle Entwicklung. – Baden-Baden, 2002.
18. Synthetic Report on the Plenary. 20/21 January 2003; the Final Report of Working Group VII on „External Action“, 16 December 2002, CONV 459/02.
19. Bieber R. Kompetenzen und Institutionen im Rahmen einer EU-Verfassung // www.whi-berlin.de
20. Steinberg Ph. Agencies, Co-Regulations and Comitology – and what about Politics / Joerges Ch. / Mény Y. / Weiler J. H. H. (eds.) Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance, Jean Monnet Working Paper 6/01 // www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010601.html
21. Ingolf Pernice, Hoffmeister F. The Division of Economic Powers between the European Community and its Member States - *Status quo* and Proposals *de lege ferenda* // Armin von Bogdandy / Petros C. Movroidis / Yves Meny (eds.), European Integration and International Coordination. Studies in Transnational Economic Law in Honour of Claus-Dieter Ehlermann (2002).
22. Janis A. Emmanouilidis, Claus Giering. Schiefelage im System. Nachbesserungsbedarf im institutionellen Machtgefüge der EU. EU – Reform// www.eu-reform.de
23. Weidenfeld W. In Europa stellt sich die Machtfrage // www.cap.uni-muenchen.de/aktuell-medien/2003/2003
24. 2003 m. rugsėjo 17 d. Europos Bendrijų Komisijos pranešimas COM (2003) 548 dėl Sąjungos Konstitucijos.
25. Göler D. Die Europäische Union vor ihrer Konstitutionalisierung: Eine Bilanz der ersten Verfassungsentwürfen // Integration. 2003. Vol. 1.
26. Jopp M., Matl S. Perspektiven der deutsch-französischen Konventsvorschläge für die institutionelle Architektur der Europäischen Unijon // Integration. 2003. Vol. 2.



Die Institutionelle Reform nach dem Verfassungsentwurf des Konvents

Dr. Skirgailė Žaltauskaitė-Žalimienė

Grundbegriffe: Europäische Verfassungsentwurf, Europäische Union, EU-Konvent, die institutionelle Reform, das institutionelle Gleichgewicht.

ZUSAMMENFASSUNG

Der Verfassungskonvent zur Reform der Europäischen Union hat an vielen Stellen Veränderungen am bestehenden System vorgenommen. Neben den genannten Vorschlägen geht der Verfassungsentwurf natürlich auch auf die anderen Organe und Institutionen der EU ein. Erwartungsgemäß hat sich die Debatte über die institutionelle Architektur der Europäischen Union als die härteste im Konvent herausgestellt. Die zum Teil hitzigen Auseinandersetzungen unterstreichen, wie sehr sich die Vorstellungen darüber, was die Europäische Union ist und wie sie dementsprechend organisiert sein soll, noch unterscheiden.

Das Ergebnis, das schließlich doch die Zustimmung des Konvents fand, spiegelt daher auch in allen Einzelfragen den Kompromiss zwischen den unterschiedlichen Lagern wider: ein Präsident des Europäischen Rates, der dank seiner gekappten Machtressourcen kaum seinen Namen verdient hat, der aber potentiell die Arbeit des Europäischen Rates kohärenter gestalten und nach außen vertreten kann; ein Kommissionspräsident, der durch die Schaffung eines gelungenen Wahlmodus und die Ausweitung seiner personellen Macht legitimatorisch und organisatorisch gestärkt ist, der seine Position aber erst

neben seinem neuen „Nebenbuhler“ finden muss; ein Außenminister, der die Außenpolitik der EU verkörpern soll, der sich zwischen Rat und Kommission seine Kompetenzen aber erst erarbeiten muss; schließlich Ministerrat und Europäisches Parlament, deren legislative und exekutive Aufgaben zwar klarer definiert sind, deren Funktionen sich aber nach wie vor nicht ohne weiteres in nationale Systemmodelle oder institutionelle Leitbilder einpassen lassen. Zwar deutet die Stärkung der klassisch supranationalen Institutionen Kommission und Parlament auf eine Föderalisierung der institutionellen Architektur hin, allerdings folgen insbesondere die institutionellen Innovationen eines gewählten Ratspräsidenten und eines nicht eindeutig der Kommission zugeordneten Außenministers eher einer intergouvernementalen Logik.

Zur Stärkung der demokratischen Legitimation will der Konvent vor allem den Einfluss des Europäischen Parlaments im Gesetzgebungsprozess weiter ausbauen. Die neu eingeführten Europäischen Gesetze und Europäischen Rahmengesetze sollen künftig gemeinsam mit der Ratsformation „Allgemeine Angelegenheiten und Gesetzgebung“ nach dem Mitentscheidungsverfahren erlassen werden. Damit würde - trotz mancher weiterhin bestehender Schwachstelle in der Legitimationskette zwischen den Bürgern und den Entscheidungsinstanzen - das demokratische Fundament der Europäischen Union deutlich gestärkt und die Kontrollverbindungen innerhalb und zwischen den einzelnen Akteuren der europäischen Mehrebenendemokratie im Gesetzgebungsprozess fester geknüpft als zuvor.

Um eine effiziente Entscheidungsfindung zu ermöglichen, soll der Rat als Regelverfahren zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen übergehen. Das Quorum für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen soll zudem ab 2009 auf eine Mehrheit der Staaten, die zugleich drei Fünftel der Bevölkerung vertreten, verändert werden. Das wären große Schritte in die richtige Richtung - allerdings gibt es im Entwurf selbst noch immer zu viele Ausnahmen, die auch weiterhin der Einstimmigkeit unterliegen. Auch die Kommission soll effizienter werden und ab 2009 aus ihrem Präsidenten, dem neu zu schaffenden Außenminister als Vizepräsidenten, 13 Europäischen Kommissaren sowie aus je einem nicht stimmberechtigten Kommissar aus den übrigen Mitgliedstaaten bestehen. Der Europäische Rat soll Organstatus, neue Kompetenzen und einen auf zweieinhalb Jahre gewählten hauptamtlichen Präsidenten erhalten, um die Effizienz und Kontinuität der Ratsarbeit zu verbessern. Damit werden eine Reihe von Weichenstellungen vorgeschlagen, die aufgrund der aufgezeigten Defizite aber weiter optimiert werden müssen. So etwa bei den Bestimmungen zum EuGH, der Europäischen Zentralbank oder dem Ausschuss der Regionen, der beispielsweise im Rahmen des Frühwarnsystems des Subsidiaritätsprotokolls ein Klagerecht in all denjenigen Fällen erhalten soll, in denen er über Anhörungsrechte verfügt.

Die institutionellen Reformen des Konvents werden kaum dazu beitragen können, dass die Bürger Europa besser verstehen. Insgesamt ist das politische System der EU zwar sinnvoll weiterentwickelt worden - das Zusammenspiel der einzelnen Institutionen und Akteure auf EU-Ebene bleibt aber komplex und wenig transparent. Allerdings liegt das auch in der Natur der Sache.

Man darf gespannt sein, ob mutige Einschnitte wie die Verringerung der Anzahl stimmberechtigter Kommissare, die neue doppelte Mehrheit von Staaten und Bevölkerung bei Ratsentscheidungen oder die Abschaffung des halbjährlichen Rotationssystems der EU-Ratspräsidentschaft die Nabelschau der Regierungskonferenz überdauern. Es werden in jedem Fall sowohl bestehende Probleme ungelöst bleiben als auch durch die Veränderungen des Vertrags über die Verfassung - sobald dieser in Kraft getreten ist - Defizite ganz neuen Formats zu Tage treten. Dieser Probleme wird sich ein weiterer Konvent und eine erneute Regierungskonferenz annehmen müssen. Die Evolution des politischen Systems der EU ist mit den vorliegenden Strukturformen noch längst nicht abgeschlossen.

