

EUROPOS SAJUNGOS KONSTITUCIJA LIETUVOS KONSTITUCINĖJE TIKROVĖJE

Doc. dr. Saulė Vidrinskaitė

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės teisės katedra
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius
Telefonas 271 45 46
El. paštas savidr@mruni.lt

Pateikta 2005 m. rugsėjo 27 d.

Parengta spausdinti 2005 gruodžio 20 d.

Pagrindinės sąvokos: konventas, nacionalinės konstitucinės procedūros, konsoliduota politika, išankstinio įspėjimo sistema, privalomos ir neprivalomos biudžeto išlaidos, Konstitucijos peržiūros procedūra.

S a n t r a u k a

Straipsnyje nagrinėjama teisinė padėtis Lietuvos Respublikai tapus nuolatine Europos Sąjungos nare ir Europos Konventui patvirtinus Sutartį dėl Konstitucijos Europai. Šis dokumentas turi būti ratifikuotas Europos Sąjungos šalyse narėse pagal nacionalines procedūras. Lietuvos Seimas pirmasis patvirtino Europos Sąjungos Konstituciją, tačiau šis dokumentas liko projektu, Prancūzijos ir Nyderlandų piliečiams referendumuose atmetus Konstitucijos tekstą.

Straipsnyje nagrinėjama Europos Sąjungos institucinė sistema ir būsimi jos pasikeitimai, įsigaliojus Europos Sąjungos Konstitucinei Sutarčiai. Keičiantis Komisijos įgaliojimams, Europos Sąjungoje keisis sprendimų priėmimo procedūra, biudžeto priėmimo ir įsigaliojimo tvarka. Lietuvos narystė Europos Sąjungoje veiks ir šalies konstitucinę sistemą.

Straipsnyje analizuojamos minėtos aktualijos, apibūdinami būsimi pokyčiai.

I ž a n g a

2004 m. spalio 29 d. dvidešimt penkių Europos Sąjungos valstybių narių ir trijų šalių kandidačių vadovai pasirašė Sutartį dėl Konstitucijos Europai, kuriai buvo vienbalsiai pritarta tų pačių metų birželio 18 d. Sutartis dėl Konstitucijos Europai dar vadinama Konstitucija, Konstitucijos projektu ir Konstitucine sutartimi. Ji yra parengta Konvento dėl ES ateities metu nuo 2002 m. vasario 28 d. iki 2003 m. liepos 10 d. Ši sutartis įsigalios tik tada, kai visos pasirašiusios valstybės ją patvirtins, laikydamosis savo konstitucinės tvarkos. Tai vadinama sutarties ratifikavimo procedūra.

Sutarties ratifikavimo tvarka yra nevienoda, priklauso nuo valstybių teisinių ir istorinių tradicijų. Reikia laikytis vieno arba abiejų nurodytų metodų:

- *Parlamento pritarimas:* valstybės Parlamentas balsuoja dėl tarptautinę sutartį ratifikuojančio teksto.
- *Referendumas:* rengiamas referendumas – sutarties tekstas yra tiesiogiai pateikiamas piliečiams, kurie balsuoja „už“ arba „prieš“ sutarties tekstą.

Šie du metodai gali būti derinami atsižvelgiant į šalies nacionalinius reikalavimus, pavyzdžiui, kai prieš ratifikuojant sutartį dėl jos teksto turinio iš anksto būtina pakoreguoti nacionalinės Konstitucijos tekstą.

Ratifikavus Sutartį ir visoms ją pasirašiusioms valstybėms oficialiai pranešus apie ratifikavimą (pateikus ratifikavimo dokumentus), sutartis galėjo įsigalioti 2006 m. lapkričio 1 d. Tačiau 2005 m. ge-

gužės 29 d. Prancūzijos, birželio 1 d. Olandijos piliečiai atmetė Europos Konstitucijos tekstą. Atsižvelgdama į šiuos rezultatus, 2005 m. birželio 16 ir 17 d. posėdžiavusi Europos Vadovų Taryba pareiškė, kad „nebus galima laikytis Sutarties ratifikavimui iš pradžių numatytos 2006 m. lapkričio 1 d. datos, kadangi neratifikavusios šalys negalės duoti teigiamo atsakymo iki 2007 m. gegužės vidurio“. Visose valstybėse narėse, ratifikavusiose Konstituciją ar to nepadariusiose, dabar svarstoma, aiškinamasi ir diskutuojama. 2006 m. pirmąjį pusmetį pirmininkaujant Austrijai Europos Vadovų Taryba išanalizuos pateiktus Konstitucinės Sutarties ratifikavimą liečiančius argumentus. Taigi ratifikavimo procesas valstybėse narėse nenutraukiamas. Jei reikės, ratifikavimo kalendorius bus pakoreguotas atsižvelgiant į aplinkybes, susiklosčiusias šalyse, dar neratifikavusiose Konstitucijos.

Nacionalinis kontekstas

Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2004 m. lapkričio 3 d. nutarimu Nr. 1364 nusprendė kreiptis į Respublikos Prezidentą prašydama vadovaujantis Lietuvos Respublikos Konstitucijos 84 straipsnio 2 ir 138 straipsnio 1 dalies 6 punktu pateikti Lietuvos Respublikos Seimui ratifikuoti 2004 m. spalio 29 d. Romoje pasirašytą Sutartį dėl Konstitucijos Europai. Lietuvos Respublikos Seimas, vadovaudamasis Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67 straipsnio 16 punktu ir 138 straipsnio 1 dalies 6 punktu bei atsižvelgdamas į Respublikos Prezidento 2004 m. lapkričio 4 d. dekretą Nr. 121, 2004 m. lapkričio 11 d. įstatymu Nr. IX-2562 ratifikavo Konstitucijos Europai Sutartį, pasirašytą 2004 m. spalio 29 d. Romoje. Lietuvos įstatymų leidėjas pasirinko tokį metodą kaip nacionalinę procedūrą. Sudėtinga išsakyti nuomonę, tačiau atsižvelgiant į tai, kad Lietuvos Respublikos Konstitucija yra priimta visuotiniame piliečių referendume, galima buvo pasirinkti ir kitokią procedūrą.

Lietuvos Respublikos piliečiai nebuvo įtraukti į platesnę pilietinę ir teisinę diskusiją dėl ES Konstitucinės sutarties. Diskusijų apie visuotinio referendumo rengimą beveik nebuvo. Todėl svarbu atsižvelgti į prof. J. Žilio nuomonę, išsakytą nacionalinės Konstitucijos klausimu. Negalime pamiršti, kad Konstitucijos pagrindu formuojama teisės sistema. Intervencija į Konstitucijos tekstą lems ir įstatymų keitimą. Gali atsitikti taip, kad žmonės tiesiog neišgalės sekti teisės normų kaitos, o juo labiau jų suprasti, suvokti. Tokia padėtis provokuos teisinį nihilizmą, ne tik nenorą paklusti įstatymui, bet ir negalėjimą dėl minėtų priežasčių jo laikytis [9, p. 19].

Europos Konstitucijos Sutartis paremta Europos Sąjungos steigimo vertybėmis (kaip skelbia 2 straipsnis), į ją yra įtraukta visa Pagrindinių teisių chartija (II dalis) ir narystės ES sąlygų apibrėžimas (kartu įtrauktos savanoriško pasitraukimo iš narystės Sąjungoje normos) bei ES simboliai (vėliava, himnas, IV-1 straipsnis).

ES Konstitucija aiškiai atsisako dabar egzistuojančios „trijų atramų“ sistemos ir suteikia naujas teises galias Europos Sąjungai. Institucinės sistemos supaprastinimo pirminis tikslas iš dalies numatytas I dalyje, kurioje išdėstytos pagrindinės konstitucinės prigimties nuostatos, ir II dalyje, kurioje pateikta Chartija. Konstitucija yra kompleksinis tekstas, susidedantis iš šiuolaikinių dabar galiojančių sutarčių nuostatų dėl vykdomos politikos ir detalių normų, reglamentuojančių institucijų veiklą bei sudarančių III dalį, o IV dalis numato bendrąsias ir baigiamąsias nuostatas. Konstitucijos tekstas pradedamas preambule, kuri atskleidžia rėmimąsi „kultūriniu, religiniu ir humanistiniu Europos paveldu“, ir baigiamas priedu, apimančiu keletą protokolų, turinčių konstitucinių galių, bei deklaracijomis.

Analizuojant Konstitucijos teksto rengimo procesą, dėmesys atkreiptinas į tai, kad buvo surastas kompromisas dėl preambulės, nepaisant sudėtingų derybų dėl šios dalies. Konstitucijos tekste vardijant Sąjungos vertybes, pripažintos mažumų teisės, įtvirtinta moterų ir vyrų lygybė, o tai ankstesniuose tekstuose nebuvo laikoma vienu iš tikslų. Valiutos stabilumas taip pat yra vienas iš ES tikslų, atsižvelgiant į „socialinę rinkos ekonomiką, aukštą kompetenciją, siekiančią visiško įdarbinimo ir socialinio progreso“. Konstitucija taip pat įtvirtina ES sąsajas su Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija. Tai turi būti įtvirtinta Europos Tarybos kvalifikuota balsų dauguma priimtu ir Europos Parlamento patvirtinimu susitarimu.

Visuomenėje įsigalėjusios konstitucinio pozityvizmo idėjos, kurios išreiškia žmonių įsitikinimą, kad konstitucija savaime gali lemti socialinę gerovę, garantuoti žmogaus teises ir laisves [9, p. 30]. Dėl šių priežasčių svarbu išsamiau išnagrinėti ES Konstitucijos nuostatas.

Institucijos

Konstitucijos tekstas numato ES institucijų ir organų vaidmenį ir kompetenciją.

Europos Parlamentas kartu su Ministrų Taryba veiks kaip įstatymų leidybos institucija ir kartu

vykdys biudžeto funkcijas, taip pat atliks politinę kontrolę ir konsultacijas. Parlamentas Europos Komisijos siūlymu (priimtu kvalifikuota balsų dauguma) rinks Europos Komisijos Prezidentą atsižvelgdamas į rinkimų rezultatus. Į Europos Parlamentą bus renkama 750 narių. Europos Parlamentas tvirtins Komisijos sudėtį. Konstitucija neįtvirtina valstybių narių atstovavimo, kaip yra šiuo metu, bet straipsnyje I-19 numato teisinį pagrindą, suteikiantį Europos Tarybai galias Parlamento siūlymu ir pritarimu paskirstyti parlamento narių vietas 2009 metų rinkimuose, remiantis sąlyginio proporcingumo principu atstovaujant piliečius. Valstybėms narėms atstovavimo norma yra nuo 6 iki 96 vietų, o Konventas siūlė atstovavimo normą nuo keturių vietų, o didžiausio vietų skaičiaus nenurodė.

Europos Komisija tampa visateise institucija. Rotacinis pirmininkavimas Komisijai bus pakeistas nuolatinis su apribotomis galiomis. Komisijos vadovas bus renkamas kvalifikuota narių balsų dauguma dviejų su puse metų laikotarpiui. Sprendimai Komisijoje paprastai bus priimami bendru sutarimu.

Europos Komisija inicijuos ir nustatys politinius prioritetus, bet nebevykdys įstatymų vykdomosios funkcijos. Šio principo įtvirtinimas buvo pasiektas derybomis Konvento metu, nors buvo pakankamai sudėtinga priimti sprendimą dėl Europos Komisijos vaidmens bendradarbiavimo baudžiamaisiais klausimais srityje. Šioje srityje kompromisas buvo surastas tik įtraukus „nelaimės stabdžių“ mechanizmo sąvoką.

Europos Sąjungos Ministrų Taryba – tai Konstitucijoje numatyta Užsienio reikalų taryba, kuriai pirmininkaus šalių narių užsienio reikalų ministrai. Ministrų Taryba funkcionuos atskirai nuo ES Tarybos. Ateityje planuojama tęsti Tarybos narių susiklausymo politiką ir pagalbos teikimą pagal COREPER sutartį. Suformuotos Tarybos narių susitikimai bus vykdomi dviem kryptimis: viena iš jų skirta įstatymų leidybai – viešojoji sritis, o antroji – neįstatymų leidybai, susitikimus rengiant pagal skaidrumo reikalavimus.

Ministrų Tarybos veikla buvo aptarinėjama Konvento metu, kol dauguma šalių narių sutiko dėl pirmininkavimo rotacijos (išskyrus Užsienio reikalų taryboje). Konstitucija įtvirtina lygaus rotavimosi principą sisteminio komandos prezidentavimo kontekste.

Kvalifikuota balsų dauguma buvo esminė diskusijų tema Konvente tiek apibrėžiant jos prasmę, tiek taikymo ribas. Nustatant prasmę buvo susitarta dėl dvigubos daugumos, kurios ribos bus 55 proc. šalių narių daugumos, apimančios ne mažiau kaip 15 šalių narių. Konvente siūlyta šalių narių dauguma. Nepriklausomu 27 ir daugiau šalių narystės atveju bus taikoma 65 proc. atstovavimo dauguma, nors Konventas siūlė 60 proc. Buvo priimtas sprendimas ir dėl blokuojančios mažumos (*a priori* 35 proc. gyventojų), į kurią įeis ne mažiau kaip 4 šalys narės. Ši sistema bus taikoma nuo 2009 m. lapkričio 1d. Ji gali sąlygoti gyventojų dalyvavimo mažėjimą ir sprendimo priėmimą tokiu atveju, kai dalyvauja 22 šalys narės (apie 55,5 proc. gyventojų). Kai Komisijos siūlymas nebūtinai ir kai sprendimas nepriimtas užsienio reikalų ministrų iniciatyva, reikalingas 72 proc. šalių narių ir 65 proc. gyventojų atstovavimas. Konvente siūlyta – 2/3 šalių narių ir 60 proc. gyventojų.

Ministrų Taryboje sprendimai turės būti priimami kvalifikuota balsų dauguma. Turi būti priimtas sutarimas dėl bendros politikos mokesčių srityje, saugumo ir socialinės politikos. Tai taip pat bus taikoma nuosavų išteklių ir ilgalaikių finansinių schemų srityje. Jeigu sprendimas nebus priimtas kvalifikuota balsų dauguma, Europos Taryba turės galimybę anonimiškai nuspręsti, jog ateityje Taryba esant būtinybei veiks kaip kvalifikuota dauguma pagal bendrąją įstatymų leidybos procedūrą, išskyrus Konstitucijos keitimo atvejus. Tuomet būtinas kiekvienos šalies narės ratifikavimas – net vienos šalies narės parlamento balsavimas prieš sustabdys sprendimo priėmimą. Jeigu Tarybos nariai atstovaus ne mažiau kaip trims ketvirtadaliams šalių narių arba atitinkamam gyventojų procentui, reikalingam blokuoti sprendimo priėmimą Komisijoje kvalifikuota balsų dauguma, Taryba tęs debatus tol, kol bus susitarta.

Europos užsienio reikalų ministras – viena iš svariausių institucinių naujovių, priimtų Europos taryboje kvalifikuota balsų dauguma Komisijos Prezidento pritarimu. Jis vykdys Sąjungos bendrąją užsienio ir saugumo politiką bei pirmininkaus Užsienio reikalų tarybai ir eis Komisijos viceprezidento pareigas. Šio dvejopo vaidmens Komisijoje ir Taryboje atlikimas bus vykdomas atstovaujant bendrąją Sąjungos išorės politiką. Ministras turės galių teikti siūlymus dėl ES atstovavimo asmeniškai arba kartu su Komisija. Jo veikla bus remiama Europos Sąjungos išorinės veiklos paslaugomis. Šios paslaugos apims atitinkamus Tarybos sekretoriato departamentus ir šalių narių paskirtus profesionalius nacionalinius diplomatus. Jų organizacinis sprendimas ir veiklos gairės bus priimtos Tarybos sprendimu, sulaukus Europos Parlamento nuomonės ir Komisijos patvirtinimo.

Europos Komisijos galios įstatymų leidyboje yra pakartotos, nors nebuvo priimtas Konvento siūlymas dėl sudėties. Galutinai nuspręsta, kad iki 2014 m. komisarus po vieną skirs valstybės narės,

o vėliau Komisijos sudėtis atspindės 2/3 šalių narių skaičiaus ir bus sudaryta pagal lygios šalių narių rotacijos principą.

Komisijos Prezidento, renkamo Europos Parlamente, politinis vaidmuo bus įtakingas ir apims Komisarų skyrimą pareigoms, jų veiklos ribų nustatymą ir galių reikalauti komisarų atsistatydinimo.

Europos Teisingumo Teismo kompetencija bus ypač išplėsta laisvės, saugumo, teisingumo ir tam tikrais aspektais užsienio politikos srityje. Taip pat yra nuostatos dėl Teismo pasiekiamumo individams. Konstitucija suteikia galių kiekvienam fiziniam ir juridiniam asmeniui pradėti procesą dėl reguliacinių aktų, turinčių įtakos jo ar jos veikai, bet nenumatančių įgyvendinimo priemonių.

Institucijų įgaliojimai ir kaip institucijos juos vykdydys

Pirmiausia Konstitucija apibrėžia tam tikrus principus:

- Sąjungos galių pasiskirstymą.
- Įstatymų leidybos derinimą su subsidiarumu ir vykdomųjų galių proporcingumu.
- ES teisės viršenybę.
- Šalių narių prievolę vykdyti ES teisę.

Yra nustatytos trys ES galių sritys: išskirtinės kompetencijos, bendrosios kompetencijos ir sritys, kurioje ES gali imtis remiančios veiklos. Yra tam tikros veiklos gairės, kurios nepatenka į aukščiau apibrėžtas sritis – tai ekonomikos ir darbo politikos koordinavimas (14 straipsnis) bei bendroji užsienio ir saugumo politika (15 straipsnis).

Sistemos lankstumą garantuoja Konstitucijoje nustatytų priemonių objektyvus taikymas. Tai – platesnis reglamentavimas, negu numatyta ES sutarties 308 straipsnyje, kuris apibrėžia bendrąją rinką, bet jos įgyvendinimo sąlygos yra griežtesnės – reikalauja Tarybos sutikimo bei Parlamento patvirtinimo. Ši konstitucinė nuostata papildyta Protokolu dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo, kuris suteikia „išankstinio įspėjimo sistemos“ galimybę, įtraukiant nacionalinius parlamentus, vykdančius subsidiarumo principo taikymo monitoringą. Visiems parlamentams bus suteikta informacija apie naujas įstatymų leidybos iniciatyvas. Reikalingas bent 1/3 pritarimas, jog subsidiarumo principas nebūtų pažeistas pasiūlymu, – tokiu atveju Komisija turėtų svarstyti siūlymą.

Instrumentai ir jų taikymo procedūra

Įstatymų leidybos ir reglamentavimo priemonės

Konstitucija galios kaip pagrindinis teisės aktas ES aktų hierarchijoje, nustatydamą institucijų taikomų aktų galias ir taikymo praktiką bei jų aktų priėmimo tvarką. Yra nustatytos dvi pagrindinės kryptys:

- tarp teisiškai privalomų aktų (įstatymų, rėminių įstatymų, taisyklių ir sprendimų) ir teisiškai neprivalomų aktų (nuomonių ir rekomendacijų) yra pripažįstamas skirtumas;
- teisiškai privalomų aktų srityje numatytas skirtumas tarp įstatymų galios aktų (įstatymų ir rėminių įstatymų) bei įstatymo galios neturinčių aktų (taisyklių ir sprendimų).

Taip pat reikėtų pabrėžti, kad terminas „sprendimai“ apima ir administracinės prigimties, ir politinius sprendimus, pavyzdžiui, tarybos sprendimą suspenduoti šalių narių teises dėl narystės Sąjungoje.

Įstatymų galios aktų iniciatyvos teisę turi Komisija, kuri dalijasi ją su bent ketvirtadaliu šalių narių, kai aktai susiję su laisve, saugumu ir teisingumu. Konstitucijos tekste nustatyta, kad įstatymai ir rėminiai įstatymai turi būti priimami bendru Europos Parlamento ir Tarybos sutarimu kvalifikuota balsų dauguma. Ši procedūra vadinama ordinarine įstatymų leidyba, kuri praktiškai yra dabar egzistuojančios tvarkos atspindys. Išskirtiniais Konstitucijos numatytais atvejais įstatymai ir rėminiai įstatymai gali būti priimti arba Taryboje (įstatymai dėl išteklių, įstatymai dėl ilgamečių finansinių schemų, Europos parlamento rinkimų įstatymai ir t. t.), arba Parlamente (trijose srityse: įstatymuose dėl narių teisinio statuso, dėl ombudsmeno ir dėl nuostatų naudojantis tyrimų teise).

Įstatymo galios neturintys aktai yra priimami laikintis tam tikrų sąlygų. Konstitucija šiuos aktus apibrėžia kaip šalių narių atsakomybę pagal Europos institucijų aktus. Kai taikomi aktais nustatyti vienodi reikalavimai, Konstitucija suteikia Komisijai galią taikyti būtinas įgyvendinimo priemones arba, išimtiniais atvejais, suteikia šią galią Tarybai. Nustatoma Europos teisės viršenybė šalims narėms tai-

kant šią teisę ir priimant jos įgyvendimo taisykles ir procedūras. Ateityje numatoma stiprinti Europos Parlamento vaidmenį šioje srityje.

Konstitucija taip pat sukuria delegavimo taisykles, įpareigojančias Komisiją veikti kaip įstatymų leidybos institucija, vykdančią bendras Europos Parlamento ir Tarybos galias. Tai – delegavimo taisyklės, kuriomis keičiami ir papildomi tam tikri įstatymų ir rėminių įstatymų aspektai, tačiau nekeičiamos jų pagrindinės nuostatos. Šiai veiklai reikalingas tam tikras abiejų institucijų bendradarbiavimas: bet kuri iš institucijų gali nutraukti inicijavimą, o delegavimo būdu priimta taisyklė gali įsigalioti tik tuo atveju, jeigu nė viena iš institucijų nepareiškia prieštaravimo įstatymo ar rėminio įstatymo nustatytu laiku.

Biudžeto ir finansinės nuostatos

Konstitucija nustato tam tikrus institucinius pasikeitimus Bendrijų finansų srityje. Pagal numatytas nuostatas yra sustiprintos Europos Parlamento narių galios.

Nuosavi resursai bus nustatyti pagal ES teisę, priimtą Taryboje po konsultacijų su Europos Parlamentu. Jie įstatymu gali būti suskirstyti į tam tikras kategorijas ir šios kategorijos gali būti panaikintos. Toks įstatymas įsigalios tuomet, kai jį patvirtins šalys narės pagal savo konstitucinius reikalavimus. Priemonės, taikomos praktiškai įgyvendinant tokį įstatymą, nustatomos Tarybos sprendimu, priimtu kvalifikuota balsų dauguma.

Ilgametės finansinės schemos, kurios pakeis dabartines finansines perspektyvas, kontroliuos Sąjungos išlaidų vystymąsi ne trumpesniu kaip 5 metų laikotarpiu, nustatys nuosavų resursų limitus. Teisės aktais bus nustatytos viršutinės kiekvienos kategorijos išlaidų ribos. Taryba bendru sutarimu ir turėdama Parlamento narių daugumos pritarimą priims tokius teisės aktus. Esant atitinkamam delegatų ir Parlamento narių skaičiaus reikalavimui, sprendimas gali būti priimamas Taryboje kvalifikuota balsų dauguma.

Metinis biudžetas tvirtinamas įstatymu, kuris turi atitikti ilgametes finansines schemas, bendrai priimtas Europos Parlamente ir Taryboje. Šioje srityje yra keletas modifikacijų. Jau nebebus skirtumo tarp būtinųjų ir nebūtinųjų išlaidų, ir Europos Parlamentas turės galutinį sprendžiamąjį balsą dėl viso biudžeto priėmimo. Pagal III-30 straipsnį biudžetas institucijose bus svarstomas tik vieną kartą. Pirmiausia Taryba pareiškė nuomonę dėl Komisijos parengto biudžeto projekto. Jeigu per 42 dienas Europos Parlamentas patvirtins Tarybos poziciją, biudžetas bus priimtas. Jeigu Europos Parlamentas narių balsų dauguma priims pakeitimą Tarybos pozicijoje, abiejų institucijų vadovai turės susitikti Konsultaciniame komitete, išskyrus atvejį, kai Taryba patvirtintų Europos Parlamento padarytą pakeitimą per 10 dienų. Jeigu Konsultacinis komitetas per 21 dieną priims bendrą tekstą, Europos Parlamentas ir Taryba turės 14 dienų terminą priimti bendrąjį tekstą. Taryba tokį sprendimą turi priimti kvalifikuota balsų dauguma, o Europos Parlamentas – narių balsų dauguma (pagal III-310 straipsnio 7 dalį). Jeigu Konsultacinis komitetas nepritars bendram tekstui arba jei Europos Parlamentas (ar abi institucijos) atmes bendrą tekstą balsų dauguma arba 3/5 rinkėjų balsų, Komisija turės parengti naują biudžeto projektą. Jeigu Taryba atmeta bendrąjį tekstą, o Europos Parlamentas jį pakeičia, Europos Parlamentas per 14 dienų turi pakartotinai patvirtinti pakeitimą pirmuoju skaitymu balsų dauguma arba 3/5 rinkėjų balsų. Dabartiniu metu taikomos Finansinės taisyklės ateityje bus pakeistos įprastu įstatymų leidybos procesu, o iki 2007 metų taikomas bendrasis Tarybos sutarimas priimant sprendimą. Jeigu nebus susitarta dėl pakeitimų, bus laikomasi Konsultaciniame komitete patvirtintos biudžeto eilutės.

Patobulintas bendradarbiavimas reikalauja trečdaliu šalių narių dalyvavimo. Tai bus taikoma tik neišskirtinėje ES kompetencijoje ir dėl įtakos gynybos politikoje. Bendradarbiavimas bus patvirtintas Tarybai kvalifikuota dauguma pritarus Komisijos siūlymui, turint Europos Parlamento pritarimą. Žinant Komisijos ir Užsienio reikalų ministro nuomonę šiuo klausimu, apie tai bus informuojamas Europos Parlamentas. Šalys narės, nedalyvaujančios bendradarbiavime, dalyvaus Tarybos susitikimuose, nors ir nebus įtrauktos į sprendimo priėmimą.

Politika

III Konstitucijos dalis numato bendrąsias gaires ir reguliuoja ES politiką. Yra apibrėžiamos bendrosios politikos ribos, kova su diskriminacija, įtvirtinant moterų ir vyrų lygybę, socialinę apsaugą, reikalavimus aplinkosaugai, vartotojų teisių apsaugą ir reikalavimus, apibūdinamus kaip „bendrasis ekonominis siekis“. Šie principai turi būti reglamentuojami įstatymu.

Užsienio politika

Būtent šioje srityje Konstitucija numato radikaliausius pasikeitimus, turinčius įtakos institucinei struktūrai (ypač įvedus Užsienio reikalų ministro postą). Įgyvendinimo procedūros liko beveik nepakeistos. Europos Parlamento vaidmuo užsienio politikoje iš esmės nepasikeis. Jam bus suteiktos galios svariau pasireikšti bendrosios verslo politikos srityje ir sudarant tarptautines sutartis.

Bendroji užsienio ir saugumo politika bus vykdoma bendru Europos Tarybos sprendimu, išskyrus atvejus, kai reikalingas balsavimas Europos Taryboje. Su Europos Parlamentu bus konsultuojamasi. Bendras šalių narių sutarimas yra reikalingas teroristinės atakos, stichinės nelaimės ir tarptautinio susitarimo su kaimyninėmis valstybėmis atveju. Saugumo politika bus modernizuota keliose srityse:

- Tobulinant Petersburgo uždavinius (nusiginklavimo, karinių konsultacijų, pokonfliktinio stabilizavimo ir kovos su terorizmo atvejais, įskaitant priemones, taikomas trečiųjų šalių teritorijoje);
- Kuriant naujas lankstumo ir bendradarbiavimo formas gynybos srityje;
- Sudarant galimybę šalių narių grupei vykdyti Sąjungos vertybių rėmimą;
- Kuriant bendradarbiavimo tarp narių struktūrą, patvirtintą Tarybos kvalifikuota balsų dauguma priimtu sprendimu;
- Glaudžiau bendradarbiaujant bendrosios gynybos srityje, nustatant šalių narių prievolę padėti šalims ginkluotos agresijos atveju, atmetant nacionalinės gynybos prioritetą;
- Inicijuojant nepriklausomą karinės gynybos finansavimą iš Sąjungos biudžeto;
- Steigiant Europos ginkluotės, tyrimų ir karinių galių agentūrą;
- Nustatant tiesioginę galimybę gauti ES biudžeto finansavimą.

Bendroji verslo politika apima paslaugų pardavimą ir intelektinę nuosavybę. Europos Parlamentui suteikiamas svaresnis vaidmuo, apimantis bendrąją įstatymų leidybą ir nustatantis bendrosios verslo politikos įgyvendinimo priemones. Europos Parlamentui bus nuolat teikiamos ataskaitos apie vykdomas tarptautines derybas dėl sutarčių priėmimo. Tokios sutartys bus sudaromos tik Parlamentui pritarus. Sudarant susitarimus kultūros ir audiovizualinių paslaugų srityje bus reikalingas bendrasis Tarybos sutarimas. Ta pati procedūra turės būti taikoma socialinių, švietimo ir sveikatos paslaugų teikimui ir sudarant susitarimus intelektinės nuosavybės srityje.

Bendradarbiavimo vystymo srityje Konstitucija nustato sąlygas įtraukti Europos vystymo fondą į bendrąjį ES biudžetą.

Konstitucija nustato teisinius pagrindus humanitarinės pagalbos teikimui. Pasitelkus bendrąsias įstatymų leidybos procedūras, bus sukurtos Savanoriškos humanitarinės pagalbos pajėgos.

Vidaus politikos, laisvės, saugumo ir teisingumo srityse taikomos bendrojoje įstatymų leidyboje kvalifikuota balsų dauguma priimtos nuostatos. Priėmus Konstituciją bus pripažįstamos pagrindinės laisvės, teisė į teisminę gynybą pripažinta bendruoju tikslu, atsižvelgiant į nacionalinių sistemų skirtumus. Daugiau dėmesio bus skiriama prieglobsčio ir imigracinei politikai, atsižvelgiant į vieningus ES solidarumo ir šalių narių bendrosios atsakomybės principus. Prioritetas teikiamas ES veiklai kovojant su nusikaltimais, pažeidžiančiais bendruosius ES interesus, ir įgyvendinant Sąjungos teisės aktų nuostatas. Bendroji įstatymų leidyba turi atsižvelgti į teisės tradicijų ir teisinių sistemų skirtumus šalyse narėse. Nustatytas principas, kad kai šalis narė yra įsitikinusi, kad ES pateikti įstatymų leidybos siūlymai pakenks nacionalinės baudžamosios teisės sistemos principams, galima prašyti Europos tarybos suspenduoti tokius siūlymus. Europos Taryba per 4 mėnesius turi išnagrinėti situaciją ir prašyti Komisiją ar suinteresuotas šalis nares parengti naują siūlymą. Jeigu sprendimas per 4 mėnesius nepriimamas arba naujas siūlymas nepateikiamas per 12 mėnesių, procedūras savarankiškai gali taikyti šalis narė. Teisingumo Teismas turi bendrąsias galias ES veiklos priežiūrai šioje srityje.

Nepakitusios išlieka keletas bendrųjų institucinių charakteristikų. Tai pažymėtina apie Europos Tarybą, kada priimamos įstatymų leidybos ir planavimo strategijos, neįtraukiant Europos Parlamento, taip pat dalijantis įstatymų leidybos iniciatyvos teisę tarp Komisijos ir ketvirtadalio šalių narių bendradarbiavimo baudžamosios teisės srityje. Šiuo atveju viena šalis narė nebeturės galimybės inicijuoti įstatymų leidybos pakeitimų. Išlieka nepakitusios šeimos teisės nuostatos ir visos policijos bendradarbiavimo formos. Nacionalinių parlamentų vaidmuo stabilus, ypač vykdant subsidiarumo principo monitoringą. Parlamentui pritarus, Taryba turi galių išplėsti baudžiamųjų veikų sąrašą. Konstitucija įtvirtina Europos Viešojo Prokuroro įstaigos sukūrimą. Ši institucija turės galių kovoti su finansiniais nusikaltimais ir veikti ES teritorijos ribose.

Kiti pasikeitimai vidaus politikoje apima sektorių politiką ir kodifikavimo vykdymą. Konstitucijoje aiškus skirtumas tarp įstatymo ir neįstatymo galios teisės aktų. Nauji teisės aktai turės būti priimti

energetikos, sporto, civilių asmenų apsaugos nuo žmonių ir stichijos padarytų nelaimių srityse bei administraciniame bendradarbiavime, įgyvendinant ES teisę.

Nuostatos dėl *nediskriminavimo ir pilietybės* yra apibūdinamos kaip veiksmai kovojant su diskriminacija ir Europos Sąjungos pilietybės teisių įgyvendinimas.

Mokesčių klausimai yra sprendžiami bendru Tarybos sutarimu. Priimti sprendimus įstatymų ir rėminių įstatymų atveju galima kvalifikuota balsų dauguma.

Ekonominės ir pinigų politikos srityje Konstitucija numatė esminius pasikeitimus. Europos Centriniam Bankui suteikiamas institucijos statusas, sukuriama išskirtinė sąsaja tarp ekonominės politikos ir darbo politikos koordinavimo. Taip pat sustiprinamos šalių narių galios euro srityje, pavyzdžiui, Tarybos sprendimas įtraukti naujas šalis nares į euro zoną turi būti priimtas tik po kvalifikuota balsų dauguma priimtos euro zonos šalių narių rekomendacijos.

Socialinė politika. Nors „visiško įdarbinimo“ ir „socialinio progreso“ siekis yra pripažinta ES tikslu ir numatytas Konstitucijos preambulėje, turime atkreipti dėmesį į tai, kad III dalis numato nuostatas dėl horizontaliosios socialinės politikos. Pagal ją ES turi atkreipti dėmesį į tai, kad apibrėžiant ir įgyvendinant savo politiką reikia atsižvelgti į aukščiausius darbo standartus, garantuoti adekvačią socialinę apsaugą, kovoti su socialine atskirtimi ir suteikti aukščiausio lygio švietimą bei sveikatos apsaugą. Taip pat reikia atsižvelgti ir į I dalies, kuri apima institucinę struktūrą, nuostatas dėl socialinių partnerių. Ypač paminėtina Trišalė socialinio augimo ir įdarbinimo taryba, kuri skatina socialinį dialogą. Bus tęsiama dabar vykdoma ES politika šioje srityje. Įstatymų leidybos keliu turės būti priimtos naujos priemonės dėl mokamo ir nemokamo migrantų darbo. Europos Taryba per 4 mėnesius turi priimti naujas nuostatas arba kreiptis į Komisiją, prašydama pateikti įstatymų leidybos projektą.

Dabartiniu metu sprendimai *žemės ūkio politikos* srityje yra priimami Tarybos narių kvalifikuota balsų dauguma. Konstitucija išskiria atskirus sprendimus:

- Teisės aktai, paremti ES įstatymais ir rėminiais įstatymais, kurie primami bendrąja įstatymų leidybos procedūra, apima bendrąją žemės ūkio rinką, taip pat bendrąją žemės ūkio ir žvejybos politiką;
- Neturintys įstatymo galios aktai dėl fiksuotų kainų, politikos, pagalbos ir atitinkamų ribojimų ir žvejybos kvotų paskirstymo priimami Taryboje, nesikonsultuojant su Europos Parlamentu.

Naujos nuostatos turi būti priimtos dėl Europos *technologinių tyrinėjimų ir vystymosi politikos*, apimančios Europos kosmoso politiką. Europos teise paremta Rėminė tyrimų programa turi būti priimta kvalifikuota balsų dauguma. Tuo pačiu metu turi vykti pasikeitimai Europos tyrimų, mokslinių žinių ir technologijų srityje.

Energetikos politikos tikslai siekia tinkamo energijos rinkos funkcionavimo ir saugaus energijos tiekimo bei efektyvaus išteklių naudojimo ir jų atkūrimo. Šalims narėms paliekama teisė nustatyti nacionalinių išteklių naudojimo sąlygas, pasirinkti tarp skirtingų išteklių rūšių ir bendrosios energijos tiekimo struktūros. Šioje srityje taikomos sprendimų priėmimo bendroju sutarimu ir kvalifikuota balsų dauguma nuostatos. Fiskalinės prigimties sprendimai turi būti priimti bendru Tarybos sutarimu po konsultacijų su Europos Parlamentu.

ES turi nustatyti aukščiausių *sveikatos apsaugos* standartų priemones, remti kokybiškų ir saugių medicinos produktų gamybą ir priemones visuomenės sveikatos apsaugai nuo tabako ir alkoholio poveikio. Konstitucija pripažįsta išimtinę šalių narių atsakomybę už vykdomą sveikatos apsaugos politiką, apimančią sveikatos sistemos organizavimą, sveikatos apsaugą ir reikalingų resursų paskirstymą.

Baigiamosios nuostatos

I. Jarukaitis teigia, kad „tiek ES teisėje, tiek nacionalinėse konstitucijose yra užprogramuotas sąlyginis šių teisės sistemų savarankiškumas ir uždarumas, tiksliau tariant, tiek pagal Europos Teisingumo Teismą, tiek valstybių narių konstitucinių teismų praktiką kiekviena šių sistemų, pasak H. Kelso, turi savo *grundnorm*. ES teisės kontekste šiuo atveju svarbus ES teisės viršenybės principas, tuo tarpu nacionalinės konstitucijos stovi nacionalinių teisės sistemų hierarchinėje viršūnėje“ [6, p. 43].

Konstitucine sutartimi pakeista Europos Sąjungos sutarčių peržiūros procedūra. Europos Parlamentas turės konstitucinės iniciatyvos teisę kartu su Komisija ir šalimis narėmis. Konventas tampa įprastu forumu šalių narių vyriausybių rekomendacijų teikimui. Konvente priimami Konstitucijos pakeitimai turi būti priimami bendru sutarimu. Europos Taryba kvalifikuota balsų dauguma ir Europos Parlamento pritarimu gali nuspręsti, kad siūlomi Konstitucijos pakeitimai nėra tinkami.

Supaprastinta Konstitucijos peržiūros procedūra gali būti taikoma vidaus politikos srityje pagal III dalį, bet nedidinant ES galių. Europos Taryba bendru sutarimu galės priimti sprendimą dėl šios politikos srities tik po konsultacijų su Europos Parlamentu ir Europos Komisija (arba Europos Centrinio Banku). Toks sprendimas įsigaliotų po visų šalių narių patvirtinimo, priimto pagal nacionalines konstitucines nuostatas.

Dabartiniu metu visa nacionalinė teisė peržiūrima pagal Konstituciją. Tai viena iš sąlygų ir tuo pačiu metu viena iš formų, pasireiškianti kaip teisės visumos konstitucionalizavimo tendencija [7, p. 11]. Todėl aktualu gilintis į nacionalines konstitucines nuostatas, jų raidos tendencijas. Analizuojant Sutarties dėl Konstitucijos Europai nuostatas, numatomas teisinio reguliavimo pasikeitimas. Konstitucionalizmo globalizacija (įskaitant ir ES konstitucines ambicijas) jokių būdu neturi būti priešinama su nacionalinėmis konstitucijų tradicijomis ir joms nedaro neigiamos įtakos [8, p. 48–49].

Išvados

Lyginant su darbar galiojančiomis ES sutartimis, Europos Konstitucija sustiprins Sąjungos demokratinę prigimtį:

- ES piliečiams bus suteikta galimybė inicijuoti Europos įstatymų leidybos procedūras referendumo forma.
- Išplėtus Europos Teisingumo Teismo kompetenciją, piliečiams bus suteiktos platesnės teisinės garantijos.
- Reorganizuojamas nacionalinių parlamentų indėlis į ES demokratinę vystymąsi, nustatant „išankstinio įspėjimo sistemą“ ir vykdant subsidiarumo principo monitoringą.
- Sustiprintos Europos Parlamento įstatymų leidybos ir biudžeto formavimo galios, panaikinus skirtumą tarp privalomųjų ir neprivalomųjų išlaidų. Kartu konsoliduota Parlamento politinė priežiūra, renkant Komisijos prezidentą.
- Pripažįstama speciali tvarka – tik Konventas gali keisti Konstitucijos tekstą.



LITERATŪRA

1. **Lietuvos Respublikos** Konstitucija // Valstybės žinios. 1992. Nr. 33-1014.
2. **2004 m. lapkričio 11 d. įstatymas** Nr. IX-2562 ratifikavo Sutartį dėl Konstitucijos Europai, pasirašytą 2004 m. spalio 29 d. Romoje // Valstybės žinios. 2004. Nr. 170-6239.
3. **Lietuvos Respublikos** Prezidento 2004 m. lapkričio 4 d. dekretas Nr. 121 // Valstybės žinios. 2004. Nr. 161-5884.
4. **Lietuvos Respublikos** Vyriausybės 2004 m. lapkričio 3 d. nutarimas Nr. 1364 dėl kreipimosi į Respublikos Prezidentą su prašymu pateikti Lietuvos Respublikos Seimui ratifikuoti Sutartį dėl Konstitucijos Europai // Valstybės žinios. 2004. Nr. 160-5857.
5. **Sutartis** dėl Konstitucijos Europai: Europos Sąjungos oficialus leidinys. – Vilnius, 2005.
6. **Jarukaitis I.** Europos Sąjungos Konstitucinė sutartis ir valstybių narių konstitucijos. Konventas, konstitucija ir Europos Sąjungos ateitis. – Vilnius, 2004.
7. **Egidijus Kūris.** The Constitution, Constitutional Doctrine and Court's Discretion. Interpretation and Direct Application of the Constitution. The Baltic-Nordic Regional Conference, Vilnius, 15–16 March, 2002. V.
8. **Šileikis E.** Alternatyvi konstitucinė teisė. – Vilnius: TIC, 2003.
9. **Žilys J.** Konstitucijos stabilumas teisinės kultūros kontekste // Konstitucija, žmogus, teisinė valstybė. Konferencijos medžiaga. – Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1997.



Constitution of the European Union in the Lithuanian Constitutional Reality

Assoc. Prof. Dr. Saulė Vidrinskaitė
Mykolas Romeris University

Keywords: *Convent, national constitutional procedures, consolidated policy, early warning system, compulsory and non-compulsory budget expenditures, review procedure of the Constitution.*

SUMMARY

The article is dedicated to the analysis of the Treaty establishing a Constitution for Europe and its context in the existing constitutional environment in Lithuania.

The Treaty establishing a Constitution for Europe was adopted by the 25 Heads of State and Government in Brussels on 17 and 18 June 2004. It is based on an initial draft prepared by the European Convention and presented to the Thessaloniki European Council on 20 June 2003.

The Constitution is divided into parts, explaining respectively the constitutional architecture of the European Union, the Union's Charter of Fundamental Rights, the policing and operation of the Union and, lastly, general and final provisions.

Article deals with the contribution made by the Constitution, which was drawn up in order to respond to the expectations of European citizens and make the European Union more democratic, transparent and efficient.

Institutional reform is necessary to serve the enlarged Union. For the Constitution for Europe the first session of the Convention was held on 28 February 2002. The Convention met over a period of 15 months in plenary sessions lasting two or three days and involving one or two meetings monthly in the premises of the European Parliament in Brussels. In parallel with the Convention's plenary sessions, work was also organised within working groups or think tanks, each chaired by a member of the Presidium and focusing on a series of specific topics.

In the view of the European Council, the draft constitutional Treaty prepared by the Convention marked a historic step forward in the efforts to complete European integration, i.e. by bringing the Union closer to its citizens; strengthening our Union's democratic character; and facilitating our Union's ability to act as a coherent and unified force on the world stage and effectively meet the challenges of globalisation. The European Council took the view that the Convention had proved its worth as a forum for democratic dialogue.

Following a final meeting of the members of the Convention, the final draft Constitution was submitted to the Presidency of the European Council in Rome on 18 July 2003. The text submitted by the Convention served as the basis for the work of the Intergovernmental Conference, which brought together the representatives of the governments of the 25 current Member States, the European Commission and the European Parliament.

The Constitution puts forward a single text to replace all the existing Treaties in the interests of readability and clarity. It consists of four parts. Part I contains the provisions which define the Union, its objectives, its powers, its decision-making procedures and its institutions. The Charter of Fundamental Rights, solemnly proclaimed at the Nice European Council in December 2000, has been incorporated into the European Constitution as Part II. Part III of the Constitution focuses on the Union's policies and actions, and incorporates many of the provisions of the current Treaties. Part IV contains the final clauses, including the procedures for adopting and revising this Constitution.

The European Constitution establishes the European Union, a union of the peoples and States of Europe. This Union is open to all European countries which respect its values and undertake to promote them jointly. The Constitution sets out the values on which the Union is based: respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law, and respect for human rights. These values are common to the Member States in a society characterised by pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men. The Constitution prohibits all discrimination on grounds of nationality. The aim of the Union is to promote peace, its values and the well-being of its peoples. It offers its citizens an area of freedom, security and justice, and a single market in which competition is free and undistorted. It strives for a Europe of sustainable development based on balanced economic growth, price stability, a highly competitive social market economy, a high level of protection and improvement of the quality of the environment. It fosters scientific and technical progress. It takes action to stem exclusion and discrimination, and promotes justice and social protection, gender equality, inter-generational solidarity and protection of children's rights. The Union promotes economic, social and territorial cohesion and solidarity between its Member States. In order to attain these objectives, the Union has certain powers which are conferred upon it in the Constitution by the Member States. These powers are exercised using the Community method and specific instruments within a single institutional framework.