



EUROPOS PARLAMENTAS

2009–2014

---

*Konstitucinių reikalų komitetas*

---

29.10.2010

## **DARBO DOKUMENTAS**

dėl Darbo tvarkos taisyklių 51 straipsnio aiškinimo: bendrų komitetų posėdžių procedūra

Konstitucinių reikalų komitetas

Pranešėjas: Carlo Casini

## I. ĮVADAS

Per ankstesnę kadenciją Pirmininkų sueiga sudarė **Parlamento veiklos reformos darbo grupę**, kuriai pavesta peržiūrėti Parlamento darbą ir pasiūlyti galimų patobulinimų. Svarstydama komitetų bendradarbiavimui skirtą skyrių, darbo grupė pasiūlė ne tik sustiprinti susijusio komiteto poziciją bendrų komitetų posėdžių procedūroje – tai buvo padaryta iš dalies pakeitus Darbo tvarkos taisyklių 50 straipsnį – bet ir plėtoti **naują komitetų bendradarbiavimo formą**, apibrėžtą naujajame 51 straipsnyje.

Kaip nurodoma darbo grupės trečiojoje tarpinėje ataskaitoje, pasiūlymas grindžiamas samprotavimu, kad konkrečiais atvejais, „*kai ypač svarbi teisėkūros dokumentų byla aiškiai nepriskiriama tam tikro komiteto kompetencijai ir gali būti paskirstyta keliems komitetams [...], konfliktą dėl kompetencijos derėtų spręsti vadovaujantis lygybės ir bendradarbiavimo principais. Atitinkami komitetai rengia bendrus posėdžius, kad visi suinteresuotų komitetų nariai galėtų iš anksto pasikeisti argumentais ir išsiaiškinti susidarysiančias balsų daugumas bei mažumas. Po to suinteresuotų komitetų nariai kartu balsuoja dėl pateiktų teisėkūros pasiūlymų pakeitimų. Tada plenariniame posėdyje pristatoma geriau suderinta bendra ataskaita, parengta bendradarbiaujant tų komitetų pranešėjams. Visus pasirengimo bendram suinteresuotų komitetų posėdžiui ir balsavimui darbus atlieka komitetų pranešėjai; tikėtina, kad pasirengimą balsavimui geriausia būtų patikėti tarpkomitetinei darbo grupei“.*

2009 m. kovo 19 d. posėdyje **Pirmininkų sueiga** „*balsuodama ne tik patvirtino darbo su susijusiais komitetais procedūrą [numatytą 47 straipsnyje (naujajame 50 straipsnyje)], bet ir Darbo tvarkos taisyklėse numatė kitą pasirinkimo galimybę: Pirmininkų sueiga galės pradėti bendrų komitetų posėdžių procedūrą su bendru balsavimu ypač svarbiais atvejais, kai mažiausiai du komitetai beveik vienodai kompetentingi spręsti klausimą [...]*“.

2009 m. gegužės 6 d. **Parlamentas** pradėjo Darbo tvarkos taisyklių peržiūrą ir į jų 51 straipsnį įtraukė naują bendrų komitetų posėdžių procedūrą<sup>1</sup>:

„Tuo atveju, kai įvykdomos 49 straipsnio 1 dalyje ir 50 straipsnyje nustatytos sąlygos, Pirmininkų sueiga, įsitikinusi, kad klausimas itin svarbus, gali nuspręsti taikyti bendrų komitetų posėdžių ir bendro balsavimo procedūrą. Tokiu atveju atitinkami pranešėjai parengia vieną pranešimo projektą, susiję komitetai jį svarsto ir dėl jo balsuoja bendruose posėdžiuose, bendrai pirmininkaujant susijusių komitetų pirmininkams. Siekdami pasirengti bendriems posėdžiams ir balsavimui, susiję komitetai gali steigti bendras komitetų darbo grupes.“

2010 m. pradžioje **Komitetų pirmininkų sueiga** išnagrinėjo Komitetų bendradarbiavimo pagal Darbo tvarkos taisyklių 51 straipsnį gairių projektą<sup>2</sup>. **J. Leinen** Aplinkos, visuomenės sveikatos ir maisto saugos komiteto (ENVI) vardu ir **S. Bowles** Ekonomikos ir pinigų politikos komiteto (ECON) vardu pateikė komentarų ir pasiūlymų, kaip iš dalies pakeisti šį tekstą<sup>3</sup>.

Komitetų pirmininkų sueigos pirmininkas **K.-H. Lehne**, gavęs šią korespondenciją, 2010 m.

<sup>1</sup> Konstitucinių reikalų komiteto pranešimas A6-273/2009, pranešėjas Richard Corbett.

<sup>2</sup> I priedas.

<sup>3</sup> II priedas.

kovo 11 d. raštu<sup>1</sup> kreipėsi į Konstitucinių reikalų komitetą ir, vadovaudamasis Darbo tvarkos taisyklių 211 straipsnio 1 dalimi (kilus abejonių dėl Darbo tvarkos taisyklių taikymo ar aiškinimo), paprašė atsakyti į tris klausimus dėl 51 straipsnio taikymo, kuriuos galima apibendrinti taip:

- 1) Ar 51 straipsnyje nustatyta tvarka įprastos teisėkūros procedūros atveju taikoma visa teisėkūros procedūra, ar tik per pirmąjį svarstymą?
- 2) Ar su atsakingo komiteto statusu susijusiomis teisėmis, kaip antai teise pateikti pakeitimų arba siūlyti atmesti projektą plenariniame posėdyje, gali naudotis tik tai kartu veikiančios suinteresuoti komitetai?
- 3) Ar komitetai privalo kartu spręsti, kaip Parlamentas turėtų naudotis savo teisėmis, susijusiomis su deleguotais teisės aktais arba įgyvendinimo priemonėmis, kurios pačios grindžiamos teisėkūros aktu, priimtu taikant 51 straipsnyje nustatytą tvarką (komiteto procedūros aktai)?

**K.-H. Lehne** dar pasiūlė, vadovaujantis 215 straipsnio d punktu, prie taisyklių pridėti gaires, kurios palengvintų šios novatoriškos procedūros įgyvendinimą.

**J. Leinen**, kaip ENVI komiteto pirmininkas, 2010 m. kovo 25 d. raštu<sup>2</sup> dėl šių problemų kreipėsi ir į Konstitucinių reikalų komitetą, siūlydamas išaiškinti padėtį persvarstant Darbo tvarkos taisykles. Jis konkrečiai pabrėžė, jog praktiškai neįmanoma derinti dviejų ar kelių komitetų darbo per antrąjį svarstymą bendro sprendimo arba komiteto procedūros metu. Daugelyje Darbo tvarkos taisyklių straipsnių [43 straipsnio 1 dalyje, 63 straipsnio 1 dalyje, 87 straipsnyje, 88 straipsnio 2 ir 3 dalyse ir ypač 188 straipsnyje] minimas tik vienas komitetas; tai rodo, kad antrajam komitetui tokiu atveju neatsiranda vietos.

Šiuo metu, taikant 51 straipsnyje numatytą procedūrą, nagrinėjamos dvi teisėkūros dokumentų bylos, kurias svarstant dalyvauja Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų bei Moterų teisių ir lyčių lygybės komitetai: „Bendradarbiavimas baudžiamosiose bylose: Europos apsaugos orderis“ ir „Kova su prekyba žmonėmis, jos prevencija ir aukų apsauga“.

Abi dokumentų bylos yra pirmojo svarstymo stadijos, o pranešimo projektą, susitarus su Taryba per pirmąjį svarstymą, numatyta priimti lapkričio mėnesį. Iki šiol praktinių problemų nekilo; abiejų komitetų bendri neeiliniai posėdžiai įvyko prasidėjus ar pasibaigus eiliniams posėdžiams.

Kitais dviem atvejais liepos 8 d. 51 straipsnio procedūrą taikyti leido Pirmininkų sueiga, remdamasi dalyvaujančių komitetų – Biudžeto komiteto ir Biudžeto kontrolės komiteto – prašymu: pasiūlymui dėl reglamento, kuriuo iš dalies keičiamas finansinis reglamentas (COM(2010)0071), ir pasiūlymui dėl reglamento, kuriuo dėl Europos išorės veiksmų tarnybos iš dalies keičiamas finansinis reglamentas (COM(2010)0085). Antroji procedūra baigėsi susitarimu per pirmąjį svarstymą ir dokumentas buvo priimtas per spalio mėn. plenarinę sesiją.

---

<sup>1</sup> III priedas.

<sup>2</sup> IV priedas.

## II. GALIMYBĖS

Pagal Darbo tvarkos taisyklių 211 ir 212 straipsnius Konstitucinių reikalų komitetas turi teisę ir parengti išaiškinimą, ir pasiūlyti pakeisti Darbo tvarkos taisykles.

Įtraukus gaires, kurios palengvintų naujosios procedūros įgyvendinimą, kaip kad siūlo **K.-H. Lehne**, tektų susidurti su aplinkybe, kad Komitetų pirmininkų sueigos parengtame tekste būtų išdėstytos ne tik procedūrinės, bet ir administracinio bei techninio pobūdžio nuostatos, kurių negalima įterpti į Darbo tvarkos taisykles. Taip neatmetama galimybė, kad iš dalies keičiant Darbo tvarkos taisyklių 51 straipsnį bus priimtas ir jų priedas, išsamiai reglamentuojantis šios nuostatos taikymo aplinkybes (žr. IV skyriaus 3 dalį).

## III. IŠAIŠKINIMAS

- 1) Atsakant į du pirmuosius klausimus (bendrų komitetų funkcijų išplėtimo teisėkūros procedūroje), taikant gramatinį ir (arba) sisteminių požiūrį į nuostatos formuluotę, galima daryti išvadą, kad per šią procedūrą komitete tik parengiamas ir priimamas pranešimo projektas: „*Tokiu atveju atitinkami pranešėjai parengia vieną pranešimo projektą, kurį susiję komitetai svarsto ir dėl kurio balsuoja bendruose posėdžiuose...*“ (51 straipsnio antrasis sakinytis). Tokią interpretaciją, regis, patvirtina sisteminis samprotavimas, t. y. aplinkybė, kad 51 straipsnis, kaip ir 49 bei 50 straipsniai, yra 43 straipsnyje nustatytos pagrindinės taisyklės, jog klausimas turi būti perduodamas nagrinėti atsakingam komitetui, išimtis. Šią išimtį reikia aiškinti ribojant jos taikymą. Toks išaiškinimas skatintų daryti išvadą, kad nuo pranešimo priėmimo komitete procedūra grįžta į etapą iki Pirmininkų sueigos leidimo taikyti 51 straipsnį suteikimo. Tuo norima pasakyti, kad jei kiltų konfliktas, Pirmininkų sueigai tektų, remiantis Komitetų pirmininkų sueigos rekomendacija, paskirti atsakingą komitetą, kuris turėtų pratęsti procedūrą, ir komitetą, kuriam būtų pavesta parengti nuomonę.

Šią teisinę analizę papildo praktinė aplinkybė: teigiama, kad dėl varžančių teisėkūros procedūros antrojo svarstymo terminų techniškai neįmanoma į darbą įtraukti daugiau nei vieno komiteto. Todėl reikia turėti omenyje, kad 51 straipsnio procedūra iki šiol dar netaikyta teisėkūros procedūroje, kuri būtų pasiekusi antrojo svarstymo etapą. Be to, tai nelabai tikėtina, nes daugelis procedūrų nuo šiol baigiamos susitarimu per pirmąjį svarstymą.

- 2) Istoriniu (teleologiniu) požiūriu, Parlamento veiklos reformos darbo grupės trečioji tarpinė ataskaita, kuria remiantis sukurta ši procedūra, atskleidžia, kad susijusių komitetų ryšiai turėtų būti grindžiami „lygybe ir bendradarbiavimu“. Tačiau ataskaitoje specialiai neaptariama, iki kurio procedūros etapo lygybei ir bendradarbiavimui turėtų būti teikiama pirmenybė.

Pasak darbo grupės, naujosios procedūros tikslas – suteikti suinteresuotiems komitetams galimybę rinktis į bendrus posėdžius, kad būtų galima ankstyvu etapu apsikeisti argumentais ir kad paaiškėtų balsų dauguma ir mažuma. Taigi naująja procedūra siekiama svarbesniais atvejais paruošti dirvą plenariniam posėdžiui ir tokiu būdu palengvinti jo organizavimą. Galima teigti, kad ši logika galioja visais įprastos teisėkūros

procedūros etapais, kol priimamas galutinis dokumentas. 51 straipsnyje numatyti „bendri komitetai“ pagal šią išimtinę procedūrą tampa „atsakingu komitetu“ ir, pvz., bendra Tarybos pozicija turi būti oficialiai perduodama dviem (arba keliems) komitetams (Darbo tvarkos taisyklių 63 straipsnio 1 dalis).

Taigi taikant pasirinktą aiškinimo metodą, nagrinėjant du pirmuosius klausimus pasiekiami priešingi rezultatai.

- 3) Trečiasis klausimas (bendrų komitetų statusas komiteto procedūrose) apima kelis specifinius aspektus. Visų pirma galima teigti, kad nagrinėjant deleguoto akto projektą arba įgyvendinimo priemonės, taikoma nauja procedūra (atitinkami straipsniai pateikiami 11 skyriuje „Kitos procedūros“, o ne teisėkūros procedūrai skirtuose skyriuose). Po to galima atsižvelgti į tai, kad išvestiniai teisės aktai paprastai nebūna tokie pat „itin svarbūs“, kaip pagrindiniai teisės aktai. Galų gale deleguotuose teisės aktuose negalima liesti esminių pagrindinio teisės akto dalykų. Taigi galima teigti, kad tikrai per teisėkūros procedūrą Pirmininkų sueiga dokumentų bylą perduoda nagrinėti dviem ar keliems komitetams. Be to, siekiant apsaugoti teisėtus susijusio komiteto interesus komiteto procedūros etapu, galima pagal analogiją taikyti 88 straipsnio 1 dalies antrąjį sakinį ir nustatyti, kad atsakingas komitetas turi paraginti susijusį komitetą žodžiu arba raštu išdėstyti jam savo požiūrį.

Laikantis tokio požiūrio, Pirmininkų sueiga privalės, vadovaudamasi Komitetų pirmininkų sueigos rekomendacija, konflikto atveju paskirti atsakingą komitetą ir prireikus vieną ar kelis nuomonę teikiančius komitetus, kad jie išnagrinėtų deleguoto teisės akto projektą arba jo įgyvendinimo priemones.

Kita vertus, galima teigti, kad teisėkūros procedūroje įtvirtinta „beveik vienodos“ kompetencijos tam tikru klausimu padėtis – 51 straipsnio taikymo sąlyga – nesibaigia priėmus pagrindinį teisės aktą, o poreikis suderinti kelių komitetų pozicijas prieš svarstymo plenariniame posėdyje etapą gali iškilti ir per komiteto procedūrą.

Čia irgi galima remtis argumentu, kad techniškai neįmanoma į komiteto procedūrą įtraukti dviejų ar kelių komitetų, tačiau šiuo atveju irgi trūksta praktinės patirties.

#### IV. PAKEITIMAS

- 1) Teoriškai kompetentingas komitetas galėtų siūlyti, iš dalies keičiant Darbo tvarkos taisykles, tiesiog išbraukti 51 straipsnį, nes jį įgyvendinant kyla neišsprendžiamų problemų. Tačiau naudojantis šia galimybe būtų susidurta su stipriu pasipriešinimu, nes ši nuostata buvo įdiegta visai neseniai ir nebuvo progos ją iš tiesų pritaikyti praktikoje.
- 2) Po to būtų galima pasiūlyti iš dalies pakeisti atitinkamo straipsnio formuluotę, siekiant išaiškinti atitinkamų komitetų „bendrų veiksmų“ mastą ir trukmę, kaip nurodyta III skyriaus 2 dalyje kalbant apie galimą išaiškinimą.

Taip pat būtų galima nurodyti, kad bendra procedūra apima visus teisėkūros procedūros etapus, tačiau neapima galimų komiteto procedūrų, kaip nurodyta III skyriaus 2 dalyje

kalbant apie galimą išaiškinimą.

Tokio sprendimo pranašumas būtų didesnis taisyklių nuostatos autoritetingumas, palyginti su išaiškinimu, tačiau jį taikant vis tiek būtų reikalinga taisyklėse nustatyta pranešimo priėmimo plenariniame posėdyje Parlamento narių balsų dauguma procedūra (SESV 232 straipsnis, Darbo tvarkos taisyklių 212 straipsnio 2 dalis).

- 3) Galų gale būtų galima pagalvoti apie sprendimą Darbo tvarkos taisyklių 51 straipsnį iš dalies pakeisti taip, kad Pirmininkų sueiga įgytų teisę 51 straipsnio procedūros mastą ir trukmę nustatyti kiekvienu konkrečiu atveju. Šio sprendimo pranašumas būtų didesnis lankstumas, palyginti su pirmiau 2 dalyje nurodytomis galimybėmis, o trūkumas – galimas procedūros eigos vėlavimas dėl didelio Pirmininkų sueigos darbo krūvio.

Iš dalies keičiant Darbo tvarkos taisykles, būtų galima, kaip jų priedą, patvirtinti tam tikras bendrąsias 51 straipsnio procedūros vykdymo taisykles (šiam priedui būtų taikomi tokie patys daugumos reikalavimai kaip ir pačių Darbo tvarkos taisyklių pakeitimams). 2 ir 3 galimybės irgi būtų galima papildyti ir sukongretinti siekiant pritaikyti praktikoje, priimant neprivalomas Komitetų bendradarbiavimo pagal Darbo tvarkos taisyklių 51 straipsnį gaires, kurių pasiūlymą šių metų pradžioje parengė ir pateikė Komitetų pirmininkų sueiga.<sup>1</sup>

Galų gale 2 ir 3 galimybės padėtų ta pačia proga performuluoti 51 straipsnį ir aiškiau apibrėžti jo praktinio taikymo sąlygas, nes dėl jų kyla abejonių.

---

<sup>1</sup> I priedas.