VIRŠVALSTYBINĖS SPRENDIMŲ PRIĖMIMO PROCEDŪROS

Šioje faktų suvestinėje apžvelgiamos Europos Sąjungos procedūros, taikomos priimant privalomą galią turinčius sprendimus, kurių, kitaip nei tarpvyriausybinių sprendimų, valstybės narės negali vetuoti. Šie viršvalstybiniai sprendimų priėmimo įgaliojimai institucijomis suteikiami valstybių narių sudarytomis Sutartimis. Toliau nurodytos procedūros apima pagrindines teisėkūros procedūras (įprastą teisėkūros procedūrą, konsultavimosi procedūrą ir pritarimo procedūrą), taip pat tam tikras skyrimo procedūras ir kai kurių tarptautinių susitarimų sudarymo procedūras. Faktų suvestinėje taip pat apžvelgiamos konstitucinio pobūdžio procedūros ir apibūdinamas didėjantis Parlamento, kaip vienos iš teisėkūros institucijų, vaidmuo.

ISTORIJA

1958 m. Romos sutartimi (1.1.1) Komisijai buvo suteikti pasiūlymų teikimo ir derybų įgaliojimai, visų pirma teisėkūros ir išorės ekonominių santykių srityse. Šia Sutartimi sprendimų priėmimo įgaliojimai buvo suteikti Europos Sąjungos Tarybai (1.3.7) arba, paskyrimų atveju, valstybių narių vyriausybių atstovams. Parlamentui buvo suteikti patariamieji įgaliojimai, tačiau jo vaidmuo palaipsniui didėjo:

— atlikus 1970 m. ir 1975 m. reformas biudžeto srityje;

— priėmus Suvestinį Europos aktą (1987 m.), kuriuo nustatyta nauja bendradarbiavimo procedūra, sudaranti sąlygas būsimam Parlamento, kaip vienos iš teisėkūros institucijų, vaidmeniui. Suvestiniu Europos aktui Parlamentas taip pat įgaliojamas suteikti leidimą ratifikuoti stojimo sutartis ir asociacijos susitarimus (1.1.2);

— priėmus Mastrichto sutartį (1993 m.), kuria nustatyta bendro sprendimo su Taryba procedūra ir išplėsti Parlamento įgaliojimai leisti sudaryti stojimo ir asociacijos sutartis bei kai kurias kitas tarptautines sutartis (1.1.3);

— priėmus Amsterdamo sutartį (1999 m.), kuria padaryta didelė pažanga supaprastinant bendro sprendimo procedūrą ir nustatant, kad ji bus taikoma naujoms sritims, taip pat sustiprinant Parlamento vaidmenį skiriant Komisijos narius;

— priėmus Nicos sutartį (2003 m.), kuria Parlamento galios buvo ženkliai padidintos išplečiant bendro sprendimo procedūros (pagal ją Parlamentas turi tokias pačias galias kaip Taryba) taikymą, kad ji apimtų beveik visas naujas sritis, kuriose Taryba turėjo teisę spręsti kvalifikuota balsų dauguma. Šia Sutartimi Parlamentui buvo suteiktos tokios pačios teisės kaip ir valstybėms narėms kreiptis į Teisingumo Teismą (1.1.4);

— priėmus Lisabonos sutartį (2009 m.) buvo padarytas tolesnis kokybinis žingsnis siekiant visiškai lygių galių su Taryba ES teisėkūros ir finansų srityje (1.1.5).

TEISĖKŪROS PROCEDŪROS

A. Įprasta teisėkūros procedūra (Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 289 ir 294 straipsniai)

1. Taikymo sritis

Lisabonos sutartyje[1] nustatyta dar 40 teisinių nuostatų, ypač laisvės, saugumo ir teisingumo srityje, taip pat žemės ūkio srityje, pagal kurias Parlamentas dabar sprendžia dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų lygiomis teisėmis su Taryba. Taigi įprasta teisėkūros procedūra, anksčiau vadinta bendro sprendimo procedūra, taikoma pagal 85 teisines nuostatas. Įprasta teisėkūros procedūra apima balsavimą kvalifikuota balsų dauguma Taryboje (SESV 294 straipsnis). Vis dėlto ji netaikoma kelioms svarbioms sritims, kurioms reikalingas vieningas balsavimas Taryboje, pvz., fiskalinei politikai, susijusiai su tiesioginiais mokesčiais, arba tarpvalstybiniams šeimos teisės aspektams.

2. Procedūra

Įprastą teisėkūros procedūrą sudaro ta pati veiksmų eilė, kaip ir buvusią bendro sprendimo procedūrą. Vis dėlto Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) formuluotės gerokai pakeistos, visų pirma siekiant pabrėžti lygiavertį Tarybos ir Parlamento vaidmenį šioje procedūroje, ir dabar taikoma tokia tvarka:

a. Komisijos pasiūlymas

Komisija rengia pasiūlymą dėl teisėkūros procedūra priimamo akto, kuris pateikiamas Parlamentui ir Tarybai.

b. Pirmasis svarstymas Parlamente

Parlamentas savo poziciją priima paprasta balsų dauguma.

c. Pirmasis svarstymas Taryboje

Taryba savo poziciją priima kvalifikuota balsų dauguma.

Pasiūlymai socialinės apsaugos ir policijos bei teisminio bendradarbiavimo baudžiamosiose bylose klausimais bent vienos valstybės narės prašymu (SESV 48 ir 82 straipsniai) gali būti pateikti svarstyti Europos Vadovų Tarybai (1.3.6) ir tokiu atveju įprasta teisėkūros procedūra sustabdoma iki tada, kai Europos Vadovų Taryba klausimo nagrinėjimą vėl paskiria Tarybai (ne vėliau kaip per keturis mėnesius). 82 straipsnyje numatytais atvejais ne mažiau kaip devynios valstybės narės gali nuspręsti tęsti nagrinėjimą pagal tvirtesnio bendradarbiavimo procedūrą (Europos Sąjungos sutarties (ES sutarties) 20 straipsnis ir SESV 326–334 straipsniai).

Jei Taryba pritaria Parlamento pozicijai, teisės aktas priimamas ta redakcija, kuri atitinka Parlamento poziciją.

d. Antrasis svarstymas Parlamente

Gavęs Tarybos poziciją, Parlamentas turi tris mėnesius laiko sprendimui priimti. Jis gali:

[1]Anksčiau Suvestiniu Europos aktui buvo numatyta, kad Taryba vieningu balsavimu gali nuspręsti nepaisyti Parlamento nuomonės. Ta nuostata buvo panaikinta Lisabonos sutartimi.

— patvirtinti pasiūlymą su pakeitimais, padarytais Tarybos, arba nepriimti jokio sprendimo. Abiem atvejais atitinkamas aktas laikomas priimtu su pakeitimais, padarytais Tarybos;

— absoliučia savo narių balsų dauguma atmesti Tarybos poziciją. Aktas laikomas nepriimtu ir procedūra baigiama;

— absoliučia savo narių balsų dauguma priimti pakeitimus, kuriais keičiama Tarybos pozicija, ir tada pateikti šiuos pakeitimus Komisijai ir Tarybai, kad šios pareikštų savo nuomonę.

e. Antrasis svarstymas Taryboje

— Jei ne vėliau kaip per tris mėnesius nuo Parlamento pakeitimų gavimo dienos Taryba, spręsdama kvalifikuota balsų dauguma dėl Parlamento pakeitimų ir vieningai spręsdama dėl pakeitimų, dėl kurių Komisija pateikė neigiamą nuomonę, patvirtina visus Parlamento pakeitimus, atitinkamas teisės aktas laikomas priimtu;

— kitu atveju per šešias savaites sušaukiamas Taikinimo komiteto posėdis.

f. Taikinimas

— Taikinimo komitetą sudaro tiek pat Tarybos ir Parlamento atstovų, jiems padeda Komisija. Šis komitetas apsvarsto Parlamento ir Tarybos pozicijas ir turi per šešias savaites pasiekti susitarimą dėl bendro projekto kvalifikuota Tarybos atstovų balsų dauguma ir narių, atstovaujančių Europos Parlamentui, balsų dauguma;

— jei iki nustatyto termino Taikinimo komitetas nesusitaria dėl bendro projekto, procedūra baigiama ir teisės aktas laikomas nepriimtu;

— jei komitetas bendram projektui pritaria, jis teikiamas tvirtinti Tarybai ir Parlamentui.

g. Procedūros užbaigimas (trečiasis svarstymas)

— Taryba ir Parlamentas turi šešias savaites bendram projektui patvirtinti. Taryba sprendžia kvalifikuota balsų dauguma, o Parlamentas – balsavusių Parlamento narių balsų dauguma;

— teisės aktas laikomas priimtu, jei Taryba ir Parlamentas patvirtina bendrą projektą;

— jei iki nustatyto termino viena iš šių institucijų bendro projekto nepatvirtina, procedūra baigiama ir teisės aktas laikomas nepriimtu.

Per pastaruosius kelerius metus susitarimų per pirmąjį svarstymą, pagrįstų neoficialiomis Tarybos ir Parlamento derybomis, skaičius gerokai padidėjo.

Kai kurios nuostatos dėl pereigos Europos Vadovų Tarybai leidžia išplėsti įprastos procedūros taikymą ir ją taikyti tose srityse, kuriose ji paprastai netaikoma (pavyzdžiui, socialinės politikos srityje pagal SESV 153 straipsnio 2 dalį).

B. Konsultavimosi procedūra

Prieš priimdama sprendimą, Taryba privalo atsižvelgti į Parlamento ir, jei reikia, į Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto ir Europos regionų komiteto nuomones. Taryba neprivalo vadovautis tomis nuomonėmis, bet turi atsižvelgti į jas, nes atitinkamai nepasikonsultavus teisės aktas taptų neteisėtas ir gali lemti jo

panaikinimą Teisingumo Teisme (žr. sprendimą bylose Nr. 138 ir 139/79). Jei Taryba ketina iš esmės pakeisti pasiūlymą, ji vėl turi konsultuotis su Parlamentu (sprendimas byloje Nr. 65/90). Šios procedūros pavyzdys – teisės aktų, susijusių su apyvartos mokesčiais, akcizais ir kitų formų netiesioginiu apmokestinimu, suderinimas (SESV 113 straipsnis) ir konkurencijos taisyklių priėmimas (SESV 103 straipsnis).

C. Pritarimo procedūra

1. Taikymo sritis

Įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, pritarimo procedūra visų pirma taikoma horizontaliajai biudžetinio lankstumo išlygai, kaip nurodyta SESV 352 straipsnyje (anksčiau – Europos bendrijos steigimo sutarties 308 straipsnyje). Kiti taikymo sričių pavyzdžiai – kova su diskriminacija (SESV 19 straipsnio 1 dalis) ir narystė Sąjungoje (ES sutarties 49 ir 50 straipsniai). Be to, Parlamento pritarimas reikalingas asociacijos susitarimams (SESV 217 straipsnis), Sąjungos prisijungimui prie Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (ES sutarties 6 straipsnio 2 dalis), taip pat susitarimams, kuriais nustatoma konkreti institucinė struktūra, susitarimams, turintiems didelį poveikį biudžetui, ir sričių, kurioms taikoma įprasta teisėkūros procedūra, susitarimams (SESV 218 straipsnio 6 dalis).

2. Procedūra

Parlamentas apsvarsto Tarybos pateiktą teisės akto projektą ir absoliučia balsavusių narių balsų dauguma nusprendžia, ar projektui pritarti (jo keisti Parlamentas negali). Sutartis nesuteikia Parlamentui jokių oficialių teisių ankstesniuose procedūros etapuose apsvarstyti Komisijos pasiūlymą, tačiau pagal tarpinstitucinius susitarimus paprastai Parlamentas dalyvauja neoficialiai (žr. Parlamento darbo tvarkos taisykles ir 2026 m. kovo mėn. Tarpinstitucinį pagrindų susitarimą dėl Europos Parlamento ir Europos Komisijos santykių).

PASKYRIMO PROCEDŪROS

1. Parlamentas renka Europos Komisijos Pirmininką (ES sutarties 14 straipsnio 1 dalis) (1.3.8).
2. Europos Vadovų Taryba, spręsdama kvalifikuota balsų dauguma, skiria Sąjungos vyriausiąjį įgaliotinį užsienio reikalams ir saugumo politikai (ES sutarties 18 straipsnio 1 dalis).
3. Taryba, spręsdama kvalifikuota balsų dauguma, patvirtina sąrašą kitų asmenų, kuriuos ji bendru sutarimu su išrinktuoju Komisijos Pirmininku siūlo skirti Komisijos nariais (ES sutarties 17 straipsnio 7 dalis).
4. Taryba patvirtina sąrašus:
    a. Audito Rūmų narių (SESV 286 straipsnis), pasikonsultavusi su Parlamentu ir vadovaudamasi valstybių narių pateiktais pasiūlymais;
    b. Europos regionų komiteto ir Ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto narių ir pakaitinių narių, sudarytus pagal kiekvienos valstybės narės pateiktus pasiūlymus (SESV 301, 302 ir 305 straipsniai).
5. Parlamentas renka Europos ombudsmeną (SESV 228 straipsnis).

TARPTAUTINIŲ SUSITARIMŲ SUDARYMAS

Įgijusi teisinį subjektiškumą, ES gali sudaryti tarptautinius susitarimus (SESV 218 straipsnis). Remiantis Lisabonos sutartimi, Europos Parlamento pritarimas reikalingas sudarant bet kokius susitarimus bendros prekybos politikos srityje ir visose politikos srityse, kurioms Europos Sąjungoje taikoma įprasta teisėkūros procedūra. Taryba sprendimus priima kvalifikuota balsų dauguma, išskyrus asociacijos susitarimus ir stojimo sutartis, susitarimus, keliančius grėsmę ES kultūrų ir kalbų įvairovei, taip pat tų sričių, kuriose ES vidaus aktams priimti reikia vieningo sprendimo, susitarimus.

— Procedūra: Komisija arba Komisijos Pirmininko pavaduotojas ir Sąjungos vyriausiasis įgaliotinis užsienio reikalams ir saugumo politikai pateikia rekomendacijas Tarybai, o Taryba apibrėžia derybų įgaliojimą ir paskiria Sąjungos derybininką (Komisijos atstovą arba Sąjungos vyriausiąjį įgaliotinį užsienio reikalams ir saugumo politikai) deryboms vykdyti. Europos Parlamentas nedelsiant ir visapusiškai informuojamas visais šios procedūros etapais (SESV 218 straipsnio 10 dalis).

— Sprendimas: Taryba sprendžia kvalifikuota balsų dauguma, išskyrus pirmiau minėtas sritis.

— Parlamento vaidmuo: pritarimo procedūra taikoma daugeliui susitarimų (žr. pirmiau), konsultuojamasi tik dėl užsienio ir saugumo politikos susitarimų.

KONSTITUCINIO POBŪDŽIO PROCEDŪROS

Nors Sutartys nėra vadinamos konstitucija, jose nustatytos organizacinės taisyklės, kuriomis reglamentuojamas Europos Sąjungos veikimas. Todėl taisyklės ar procedūros, kurios veikia kaip konstitucinės nuostatos, kartais apibūdinamos kaip konstitucinio pobūdžio taisyklės ar procedūros.

A. Nuosavų išteklių sistema (SESV 311 straipsnis)

— Pasiūlymas: Komisijos.

— Parlamento vaidmuo: konsultavimasis.

— Sprendimas: Taryba sprendžia vieningai. Sprendimas įsigalioja, kai jį pagal savo atitinkamas konstitucines nuostatas patvirtina valstybės narės.

B. Parlamento rinkimų, remiantis tiesiogine visuotine rinkimų teise, nuostatos (SESV 223 straipsnis)

— Pasiūlymas: Parlamento.

— Sprendimas: Taryba sprendžia vieningai, gavusi Parlamento pritarimą ir rekomenduodama valstybėms narėms pagal savo konstitucines nuostatas priimti pasiūlymą.

C. Europos Parlamento narių statuto (SESV 223 straipsnio 2 dalis) ir Europos ombudsmeno statuto (SESV 228 straipsnio 4 dalis) priėmimas

— Pasiūlymas: Parlamento.

— Komisijos vaidmuo: nuomonė.

— Tarybos vaidmuo: pritarimas kvalifikuota balsų dauguma, išskyrus taisykles arba sąlygas, susijusias su esamiems ar buvusiems Parlamento nariams taikoma apmokestinimo tvarka, – tuo atveju taikomas vieningo sprendimo principas.

— Sprendimas: Parlamento.

D. Protokolo dėl Teisingumo Teismo statuto pakeitimas (SESV 281 straipsnis)

— Pasiūlymas: Teisingumo Teismo (pasikonsultavus su Komisija) arba Komisijos (pasikonsultavus su Teisingumo Teismu).

— Sprendimas: Tarybos ir Parlamento (įprasta teisėkūros procedūra).

EUROPOS PARLAMENTO VAIDMUO

2000 m. tarpvyriausybinėje konferencijoje Parlamentas pateikė keletą pasiūlymų išplėsti sritis, kurioms būtų taikoma įprasta teisėkūros (anksčiau – bendro sprendimo) procedūra. Parlamentas taip pat ne kartą pareiškė nuomonę, kad, vieningą sprendimų priėmimą pakeitus kvalifikuotos balsų daugumos principu, bendro sprendimo procedūra turėtų būti taikoma automatiškai. Nicos sutartyje ši Parlamento pozicija buvo įtvirtinta, tačiau kvalifikuotos balsų daugumos principas ir bendro sprendimo procedūra nebuvo visiškai susietos. Dėl šios priežasties vienas svarbiausių Konvento dėl Europos ateities uždavinių buvo procedūrų supaprastinimas. Buvo pasiūlyta panaikinti bendradarbiavimo ir konsultavimosi procedūras, supaprastinti bendro sprendimo procedūrą ir ją taikyti visose teisėkūros srityse, o sutikimo procedūrą taikyti tik ratifikuojant tarptautinius susitarimus. Daugelis šių patobulinimų įgyvendinti Lisabonos sutartimi (1.1.5).

Lisabonos sutartyje nebuvo atsisakyta didelio paskyrimų srityje taikomų įvairių procedūrų skaičiaus, nors pasiekta tam tikro jų supaprastinimo. Vieningo sprendimų priėmimo principas vis dar taikomas tam tikrais atvejais, dėl to gali kilti politinių ginčų ir sumažinama Parlamento įtaka. Įsigaliojus Nicos sutarčiai, padaryta pastebima pažanga ir skiriant Komisijos Pirmininką pereita nuo vieningo sprendimo prie balsavimo kvalifikuota balsų dauguma principo. Be to, Lisabonos sutartyje nustatyta, kad Parlamentas renka Komisijos Pirmininką. Po atitinkamų konsultacijų su Parlamentu, skiriant išrinktąjį Komisijos Pirmininką, turi būti atsižvelgta į rinkimų Europoje rezultatus. Tai padidina politinį Komisijos legitimumą ir atskaitomybę. Šios nuostatos pirmą kartą įgyvendintos po 2014 m. įvykusių Europos Parlamento rinkimų. Europos Vadovų Taryba susitarė kaip paskirtąjį Europos Komisijos Pirmininką nominuoti Jeaną-Claude'ą Junckerį, nes Europos liaudies partijos (PPE) frakcija, kurios narys jis buvo, po rinkimų buvo didžiausia Europos Parlamento frakcija.

Šią faktų suvestinę parengė Teisingumo, pilietinių laisvių ir institucinių reikalų teminis skyrius. Daugiau informacijos rasite Konstitucinių reikalų komiteto interneto svetainėje.

JEREMY JULIAN OKORN / Katharina MASSAY-KOSUBEK
04/2026