

**MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
POLITIKOS IR VADYBOS FAKULTETAS
POLITIKOS MOKSLŲ INSTITUTAS**

ANDRIUS ŽILĖNAS

**LIETUVOS PIRMININKAVIMO EUROPOS
SAJUNGOS TARYBAI PASIEKIMAMS ĮTAKĄ DARĘ
VEIKSNIAI: VIDAUS REIKALŲ SRITIES ANALIZĖ**
Magistro baigiamasis darbas

Vadovas

Prof. habil. dr. Vygandas Kazimieras Paulikas

VILNIUS, 2014

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
POLITIKOS IR VADYBOS FAKULTETAS
POLITIKOS MOKSLŲ INSTITUTAS

**LIETUVOS PIRMININKAVIMO EUROPOS
SAJUNGOS TARYBAI PASIEKIMAMS ĮTAKĄ DARĘ
VEIKSNIAI: VIDAUS REIKALŲ SRITIES ANALIZĖ**
Europos Sąjungos politikos ir administravimo magistro baigiamasis darbas
Studijų programa 621L23002

Vadovas

Prof. habil. dr. Vygandas Kazimieras Paulikas

2014 03 31

Recenzentas

Atliko

ESAmis2-01 gr. stud.

A. Žilėnas

2014 04

2014 03 31

VILNIUS, 2014

TURINYS

IVADAS	6
1. ES INTEGRACIJOS TEORIJS	9
1.1. Konfederalizmas su federalizmo užuomazgomis	10
1.2. Neofunkcionalizmo įtaka valstybių narių integracijai ES	13
2. TEORINIAI PIRMININKAVIMO ES TARYBAI ASPEKTAI	16
2.1. Pirmininkavimo ES Tarybai instituciniai pagrindai	16
2.1.1. Europos Sąjungos Taryba	17
2.1.2. Sprendimų priėmimas ES Taryboje	20
2.2. Pirmininkavimo ES Tarybai samprata.....	24
2.3. Lisabonos sutarties įtaka pirmininkavimui ES Tarybai.....	29
2.4. Vidaus reikalų koordinavimas ES lygmeniu	31
3. LIETUVOS PIRMININKAVIMO ES TARYBAI PASIEKIMAMS ĮTAKĄ DARIUSIŲ VEIKSNIŲ VIDAUS REIKALŲ SRITYJE TYRIMAS	34
3.1. Tyrimo metodologija	34
3.2. Išorės sienų valdymas	36
3.2.1. Registruoto keliautojo programa ir Atvykimo/išvykimo sistema	37
3.2.2. Išorės jūrų sienų stebėjimo taisyklės	40
3.3. Migracija.....	43
3.3.1. Sezoninių darbuotojų direktyva ir Bendrovių viduje perkeliama asmenų direktyva.....	44
3.3.2. Mokslinių tyrimų ir studijų programa	47
3.3.3. Antrosios kartos Šengeno informacinės sistemos (SIS II) patobulinimo iniciatyva	50
3.3.4. ES judumo partnerystės su trečiosiomis šalimis	51
3.4. Teisėsaugos bendradarbiavimas	53
3.4.1. CEPOL būstinės perkėlimo klausimas.....	54
3.4.2. Asmens duomenų įrašo sistema (PNR).....	57
3.4.3. Naujasis Europol reglamentas.....	60
3.5. Lietuvos pirmininkavimo pasiekimų vidaus reikalų srityje apibendrinimas.....	64
IŠVADOS	66
REKOMENDACIJOS	69
LITERATŪRA	70
ANOTACIJA	75
SANTRAUKA	77
PRIEDAI	79

SANTRUMPOS

ES / Sąjunga – Europos Sąjunga

ES Taryba / Taryba – Europos Sąjungos Taryba

Pirmininkavimas – pirmininkavimas Europos Sąjungos Tarybai

LR – Lietuvos Respublika

EVT – Europos Vadovų Taryba

Komisija – Europos Komisija

Parlamentas – Europos Parlamentas

TVR – Teisingumo ir vidaus reikalai

EB – Europos Bendrijos

ES TT – Europos Sąjungos Teisingumo Teismas

TGS – Tarybos generalinis sekretoriatas

EIVT – Europos išorės veikslių tarnyba

Vyriausiasis įgaliotinis - Vyriausiasis Europos Sąjungos įgaliotinis užsienio reikalams ir saugumo politikai

RKP – Registruoto keliautojo programa

AIS – Atvykimo/išvykimo sistema

IJSST – Išorės jūrų sienų stebėjimo taisyklės

SIS II – Antrosios kartos Šengeno informacinė sistema

VIS – Vizų informacinė sistema

SDD – Sezoninių darbuotojų direktyva

BVPD – Bendrovių viduje perkeliama asmenų direktyva

SCIFA – Imigracijos, sienų ir prieglobsčio strateginis komitetas

SIS/SIRENE – Šengeno klausimų darbo grupė

PRIEDAI

1 priedas. Balsų skaičius Europos Sąjungos Taryboje

2 priedas. 2011–2020 m. pirmininkaujančios valstybės narės

3 priedas. Orientaciniai klausimai interviu respondentams

IVADAS

Rotaciniu principu vykstantis pirmininkavimas Europos Sąjungos (toliau - ES) Tarybai yra labai atsakinga ir svarbi valstybės narės pareiga, kuria yra garantuojamas narių lygiateisiškumas rengiant ES Tarybos darbotvarkę, stiprinant tarpusavio koordinaciją ir politikos darną. 2004 m. gegužės 1 d. įsigaliojusi Lietuvos stojimo į ES sutartis įpareigojo Lietuvą pirmininkauti ES Tarybai. Lietuva šią pareigą traktavo labai rimtai, nes dar 2006 m. buvo patvirtintas pirmasis Lietuvos pasirengimo pirmininkauti ES Tarybai veiksmų planas. 2013 m. liepos 1 d. – 2013 m. gruodžio 31 d. laikotarpiu pirmininkavusi Lietuva, laikydama neutralumo principo, tarpininkavo derinant įvairius valstybių narių interesus ir atstovavo Tarybą derybose su kitomis ES institucijomis, formavo modernios, jaunos ir kuriančios valstybės įvaizdį Europoje. Lietuvai tai buvo didelis iššūkis ir galimybė „nusimesti“ ES naujokės etiketę, dar labiau įtvirtinant Lietuvos narystę ES ir sustiprinant šalies įtaką tarptautinėje arenoje.

Anksčiau pirmininkavusių šalių praktika leidžia teigti, kad pirmininkavimo ES Tarybai proceso metu valstybės narės susiduria su įvairiais iššūkiais ir problemomis. Vienoms valstybėms narėms pavyksta išspręsti problemas ir įgyvendinti sėkmingą pirmininkavimą, kitoms priešingai – neidentifikuoti veiksniai lemia prastesnius pasiekimus. Siekiant nekartoti anksčiau pirmininkavusių šalių klaidų gali būti pasitelkiama ankstesnių pirmininkavimų patirties analizė. Atsižvelgiant į tai, šiame darbe yra lyginami Lietuvos nacionalinėje pirmininkavimo ES Tarybai programoje numatyti tikslai vidaus reikalų srityje su pasiektais rezultatais pirmininkavimo metu, didžiausią dėmesį skiriant pirmininkavimo pasiekimus lemiančių veiksnių analizei. Vidaus reikalų sritis yra labai plati, todėl tinkamai išanalizuoti visus Lietuvos pirmininkavimo metu įvykdytus pasiekimus magistro darbe būtų neracionalu ir neįmanoma. Atsižvelgiant į magistro darbo numatytas apimtis, asmeninius interesus ir siekiant kuo labiau įsigilinti į veiksnius, lemiančius pirmininkavimo pasiekimus, buvo pasirinktos trys konkrečios vidaus reikalų sritys – išorės sienų valdymas, migracija ir teisėsaugos bendradarbiavimas.

Darbo tema pasirinkta neatsitiktinai. 2012 m. Vytauto Didžiojo universitete apgintu bakalauro baigiamuoju darbu „Pirmininkavimas Europos Sąjungos Tarybai: administravimo problemos ir iššūkiai Lietuvai“ buvo analizuojamos Lietuvos institucijų, atsakingų už pasiruošimą pirmininkauti ES Tarybai, administravimo problemos ir iššūkiai ruošiantis pirmininkauti. Baigus bakalauro studijas turėta galimybė ne tik teoriškai, bet ir praktiškai pažinti pasiruošimo ir pirmininkavimo ES Tarybai procesus. 2012 m. pradėta dirbti pagal „Lietuvos įsitinklinimo ES skatinimas“ projektą ekspertu Lietuvos Respublikos (toliau – LR) vidaus reikalų ministerijoje. Pagrindinė turėta atsakomybė - ministerijos ekspertinio ir aukšto lygmens pirmininkavimo susitikimų organizavimas ir koordinavimas. Atsižvelgiant į dominančią sritį ir siekiant kuo labiau įsigilinti į vidaus reikalų srities pasiekimus Lietuvos pirmininkavimo ES Tarybai metu pasirinkta atitinkama magistro baigiamojo darbo tema.

Magistro darbe keliama **problema** apibrėžiama klausimu: kokie vidiniai ir išoriniai veiksniai darė įtaką Lietuvos pirmininkavimo ES Tarybai pasiekimams vidaus reikalų srityje?

Darbo aktualumas sietinas su ką tik pasibaigusiu Lietuvos pirmininkavimu ES Tarybai ir gebėjimu efektyviai įgyvendinti visus numatytus pirmininkaujančios šalies tikslus. Svarbu išanalizuoti veiksnius, kurie turėjo įtakos Lietuvos pirmininkavimo ES Tarybai pasiekimams, nes remiantis analizės išvadomis ir pateiktomis rekomendacijomis galės pasinaudoti būsimų pirmininkaujančių ES Tarybai valstybių narių atstovai. Identifikavus veiksnius, kurie daro neigiamą įtaką pirmininkavimo ES Tarybai procesams, bus galima imtis prevencinių priemonių ir išvengti atitinkamų problemų. Identifikavus teigiamus veiksnius - bus galima jais pasinaudoti kaip sėkmingo pirmininkavimo gairėmis. Svarbu ir tai, kad nors darbe yra analizuojama tik vidaus reikalų sritis, tačiau rekomendacijos gali būti taikomos ir kitoms pirmininkavimo sritims.

Darbo objektas – Lietuvos pirmininkavimo ES Tarybai pasiekimams įtaką darę vidiniai ir išoriniai veiksniai vidaus reikalų srityje.

Darbo tikslas – nustatyti ir išanalizuoti Lietuvos pirmininkavimo ES Tarybai pasiekimams įtaką dariusius veiksnius vidaus reikalų srityje, atliekant lyginamąją analizę tarp Lietuvos nacionalinėje pirmininkavimo ES Tarybai programoje užsibrėžtų tikslų ir Lietuvos pirmininkavimo metu pasiektų rezultatų migracijos, išorės sienų valdymo ir teisėsaugos bendradarbiavimo srityse.

Siekiant tikslo įgyvendinimo buvo išskelti šie **uždaviniai**:

1. Išanalizuoti ES integracijos teorijas, kurios lemia pirmininkavimo ES Tarybai procesus;
2. Remiantis teorine analize, apibrėžti pirmininkavimo ES Tarybai sampratą, apibūdinti vidaus reikalų koordinavimą ES lygmeniu ir sprendimų priėmimo procesą ES Taryboje;
3. Remiantis kokybiniu tyrimu ir teorine analize, atlikti lyginamąją analizę tarp Lietuvos nacionalinėje pirmininkavimo ES Tarybai programoje užsibrėžtų tikslų ir pirmininkavimo metu pasiektų rezultatų migracijos, išorės sienų valdymo ir teisėsaugos bendradarbiavimo srityse;
4. Remiantis kokybinio tyrimo duomenimis, išanalizuoti veiksnius, dariusius įtaką Lietuvos pirmininkavimo ES Tarybai pasiekimams ir problemas, su kuriomis buvo susidurta, migracijos, išorės sienų valdymo ir teisėsaugos bendradarbiavimo srityse;

Teorinėje dalyje, analizuojant mokslinę literatūrą ir dokumentus, buvo naudojamas klasifikacijos ir sintezės bei loginės analizės metodai. Tiriant Lietuvos pirmininkavimo ES Tarybai pasiekimams įtaką dariusius veiksnius vidaus reikalų srityje buvo naudojamas kokybinis tyrimas ir jo metodai – pusiau struktūrizuoti ekspertiniai interviu ir dokumentų analizė.

Klasifikacijos ir sintezės, bei loginės analizės metodų pagalba buvo išanalizuota mokslinė literatūra, siekiant išsiaiškinti pirmininkavimo ES Tarybai teorinius aspektus, informaciją klasifikuojant, apjungiant ir logiškai išdėstant.

Dokumentų analizės pagalba buvo pristatomi Lietuvos pirmininkavimo metu vidaus reikalų srities darbo grupėse ir komitetuose nagrinėjami dokumentai, analizuojant ankstesnių pirmininkavusių valstybių narių pasiekimus. Taip pat papildomai dokumentų analizė pasitelkta analizuojant Lietuvos pirmininkavimo ES Tarybai pasiektus rezultatus vidaus reikalų srityje.

Ekspertų interviu pagalba buvo apklausti vidaus reikalų srities darbo grupių atstovai, kurių metu buvo identifikuoti pirmininkavimo ES Tarybai pasiekimus lemiantys veiksniai ir galimos jų priežastys. Interviu metu taip pat siekta išsiaiškinti, ar pavyko pirmininkavimo metu pasiekti užsibrėžtus rezultatus konkrečioje srityje.

Duomenų interpretavimo analizės pagalba buvo apdorojami ekspertų interviu ir dokumentų analizės rezultatai.

Darbo struktūra. Magistro baigiamąjį darbą sudaro: įvadas, trys pagrindiniai skyriai, išvados, rekomendacijos, literatūros sąrašas (74 šaltiniai) ir priedai. Pirmajame skyriuje, analizuojant konfederalizmo, federalizmo ir neofunkcionalizmo integracijos teorijas ieškoma sąsajų su pirmininkavimo ES Tarybai procesu. Antrajame skyriuje, remiantis aktualios literatūros analize pristatomi teoriniai pirmininkavimo ES Tarybai aspektai – pirmininkavimo ES Tarybai instituciniai pagrindai, samprata, pokyčiai po Lisabonos sutarties ir vidaus reikalų koordinavimas ES lygmeniu. Trečiajame skyriuje pristatoma tyrimo metodologija ir tyrimo rezultatai - analizuojami pirmininkavimo ES Tarybai pasiekimams darę įtaką veiksniai migracijos, išorės sienų ir teisėsaugos bendradarbiavimo srityse. Darbo pabaigoje pateikiamos išvados ir rekomendacijos, kuriomis galėtų remtis būsimos pirmininkaujančios valstybės narės, siekdamos išvengti nenumatytų atvejų ir užtikrinti kuo efektyvesnį darbą pirmininkavimo metu.

Literatūros apžvalga. Pirmajame skyriuje remiamasi Radžvilo (2009), Stavrou (2012), Jarašiūno (2011), Vilpišausko (2000), Schout ir Vanhoonacker (2006), Vandecasteele ir Bossuyt (2013), Niemann ir Mak (2010), Bjurulf (2001), Maniokio (2009), Švarplio ir Matulionio (2009) ir kt. moksliniais straipsniais. Taip pat remiamasi Vitkaus (2008), Wallace (2005), Romerio (2008), Spurgos (2009), Peterson ir Shackleton (2012), Chari ir Kritzinger (2006), Aleksos ir kt. (2007), Westlake ir Galloway (2004) knygomis bei oficialiais ES internetiniais šaltiniais.

Antrajame skyriuje, analizuojant Lietuvos pirmininkavimo ES Tarybai pasiekimams įtaką dariusius veiksnius, daugiausia remiamasi ES teisės aktais, ES oficialiais dokumentais, Lietuvos pirmininkavimo ES Tarybai sąvadu ir derybiniais aprašais (dosjè), vidaus reikalų srities Tarybos darbo grupių, komitetų, Nuolatinio atstovo komiteto (COREPER II) ataskaitomis, Teisingumo ir vidaus reikalų tarybos išvadomis.

1. ES INTEGRACIJOS TEORIJOS

ES yra sudėtingas ekonominis ir politinis darinys. Sunku būtų paaiškinti ES sukūrimą, vystymąsi ir dabar egzistuojantį pirmininkavimo Tarybai procesą remiantis viena konkrečia integracijos teorija. Įvairūs autoriai, analizuodami ES, remiasi skirtingomis integracijos teorijomis: federalizmas, realistinis/liberalus tarpvyriausybės šakumas, funkcionalizmas, neofunkcionalizmas, konstruktyvizmas, naujasis institucionalizmas ir t.t. Pasak profesoriaus politologo Radžvilo (2009), „ES integracijos teorija – visų Europos studijų pagrindas ir branduolys“¹. Švarplio ir Matulionio (2009) teigimu, „integracija nuo pat jos pradžios XX a. 6-ajame dešimtmetyje susilaukė tarptautinių santykių ir politikos mokslų dėmesio kaip ypatingas regioninis valstybių bendradarbiavimo pavyzdys, kadangi čia buvo stebimas beprecedentis valstybių suvereniteto perleidimas supranacionalinėms institucijoms. Integracijos teorijos turėjo paaiškinti kodėl vyksta integracija, kokie yra pagrindiniai veikėjai, kokia tikėtina kooperacijos eiga ir kokios rūšies politinė santvarka gali atsirasti“². Manoma, kad Sąjungos raidą ir šiuolaikinio pirmininkavimo Tarybai sampratą geriausiai paaiškina konfederalizmo/federalizmo ir neofunkcionalizmo teorijos, todėl šioje dalyje pristatomi šių teorijų bruožai ir asmeninės įžvalgos.

Visų pirma, reikia suvokti patį integracijos terminą ir jo reikšmę. Vitkus (2008) integraciją apibrėžia kaip „procesą, kai pavieniai autonomiški socialiniai junginiai nustato ir plėtoja tarpusavio ryšius taip, kad laipsniškai kiekvieno jų autonomija mažėja ir kiekvienas tampa didesnio bei sudėtingesnio junginio sudedamąja dalimi“³. Valstybės savo noru keičia įprastinį tarptautinės teisės principais grindžiamą tarpusavio santykių pobūdį – susitariama dėl būsimų tarpusavio santykių, nustatoma, kurie valstybės vidaus gyvenimo reikalai bus tvarkomi bendrai, steigiamos bendros institucijos bendriems reikalams tvarkyti, leidžiami bendri teisės aktai ir t.t. Integracija gali būti galutinė (federacinės valstybės) arba dalinė (ES), taip pat globalinė (įmanoma tik teoriškai) arba regioninė (vėlgi ES). Svarbu pažymėti, kad integracija gali vystytis tik valstybių savanoriškumo principu. Remiantis Vitkaus (2008) nuomone, valstybių vyriausybės negali būti verčiamos prievarta perduoti tam tikras valdymo sritis į tarptautinių institucijų žinią, nes tokiu atveju tai jau būtų ne integracija, o inkorporacija arba aneksija.

¹ Radžvilas V. Europos integracijos tyrimai: teorinės paradigmos paieškos. Politologija, 2009/3 (55), 34 p. -ISSN 1392-1681

² Švarplys A., Matulionis A. V. Konceptuali kaita Europos integracijos teorijose, Filosofija. Sociologija. Lietuvos mokslų akademijos leidykla. 2009. T. 20. Nr. 2, 104 p.

³ Vitkus G. Europos Sąjunga, Enciklopedinis žinynas. Vilnius, 2008, 145 p.

1.1. Konfederalizmas su federalizmo užuomazgomis

Hixas (2006) apibūdino ES kaip „sudėtingą politinę sistemą, kadangi ji nėra nei didesnė valstybė (federacija), nei vien tikrai vyriausybių susitarimų besilaikanti organizacija“. Pagal garsiąją Wallace (2005) formuluotę, ES yra „mažiau nei federacija, tačiau daugiau nei tarptautinis režimas“. Lietuvos politologų Švarplio ir Matulionio (2009) nuomone, „ES yra savita politinė sistema, turinti kelių politinių valdymo formų bruožus, todėl jiems aprašyti reikia kitokių konceptualių priemonių nei tradicinės nacionalinės valstybės modelio kategorijos“¹. Federalizmo ir konfederalizmo teorijos skirtingai aiškina valstybės organizavimo formas. Federalizmo šalininkai akcentuoja decentralizuotą valstybę, kurios valdžios įgaliojimai yra padalyti tarp valstybės centrinės vyriausybės (federacijos) ir valstybės narių (provincijų, regionų, valstijų ir t.t.). Federaciją galima vadinti sąjungine valstybe. Konfederalizmui, priešingai, nei federacijai nėra būdingi valstybės bruožai, ši teorija gali būti apibrėžta kaip glaudi valstybių politinė sąjunga, įkurta laisva valia, išlaikant neribotą valstybių suverenitetą, sutartyje numatytiems bendriems tikslams pasiekti. Pasak profesoriaus Romerio (2008), „konfederacijai charakteringa ir tipinga yra tai, kad kompetencijų suskirstyme tarp centro ir narių bendroji yra sąjungos narių kompetencija, centro kompetencija yra apibrėžta, nes centrui priklauso tikrai tai, kas jam yra narių pavesta, deleguota“². Analizuojant šiuolaikinę ES sunku nubrėžti liniją tarp konfederacijos ir federacijos – susikūrusi kaip konfederacija, besivystydama ES įgavo vis daugiau federacinės valstybės bruožų.

Po I ir II pasaulinių karų, Europos valstybės buvo priverstos bendromis pastangomis ieškoti veiksmingesnių būdų prisitaikyti prie besikeičiančios aplinkos, todėl vienintelė reali išeitis buvo jungtis į valstybių sąjungą ir spręsti problemas bendromis pastangomis. Atsižvelgiant į tai, 1958 m. buvo įsteigtos Europos Bendrijos (toliau – EB). Svarbu pažymėti, kad Sąjunga buvo įsteigta laisva valia ir remiantis sutartimis, kuriose išsamiai nurodyti siekiami tikslai, todėl tuometinę EB galima būtų vadinti tikrąją konfederacija. Filosofo Stavrou (2012) nuomone, „Konfederacijos jėga slypi ne atskirų piliečių ar jų atstovų rankose, o suverenių valstybių bendradarbiavime. Konfederalizmas akcentuoja sprendimų priėmimą valstybės vadovų ar ministrų lygmenyje“³. Svarbu pažymėti, kad konfederalizmas siekia išlaikyti valstybių suverenitetą ir jo neriboti, o būtent tai šaltojo karo metu Europos valstybes, buvusias EB dalimi, gelbėjo nuo rimtų vidinių ir tarptautinių krizių. Be to, suverenioms valstybėms buvo sudarytos sąlygos konsoliduotis ir įtvirtinti demokratines vertybes šalies viduje.

¹ Švarplys A., Matulionis A. V. Konceptuali kaita Europos integracijos teorijose, Filosofija. Sociologija. Lietuvos mokslų akademijos leidykla. 2009, T. 20, Nr. 2, 104 p.

² Romeris M. Unitarinė valstybė ir valstybiniai junginiai. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras. 2008, 65 p.

³ Protesilaos Stavrou, Federalism, Confederalism and the European Superstate, 2012. Prieiga per internetą: <<http://www.protesilaos.com/2012/08/eu-federation-superstate.html>>

ES būdingi daugelis konfederacijos bruožų. Pirmiausia, Sąjunga yra grindžiama tarptautine sutartimi, o dalyvavimas Sąjungoje yra grindžiamas valstybių narių nacionalinėmis konstitucijomis. ES veikia bendros, viršvalstybinio pagrindu kuriamos, institucijos, kurios atsakingos už bendrų sričių administravimą, atsižvelgiant į valstybių narių patikėtas kompetencijas ir jų kategorijas. ES institucijose dirba ES piliečiai iš visų ES narių, tai sąlygoja kolektyvinį ir skaidrų klausimų sprendimą. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas (toliau – ES TT) aiškina ES teisę, sprendžia ginčus tarp valstybių narių ir tarp valstybių narių ir ES institucijų, užtikrina vienodą teisės taikymą visose ES valstybėse narėse. ES pasižymi tuo, kad yra itin integruota konfederacija, kuri turi teisę nustatyti tiesiogiai taikomas taisykles ne tik visoms valstybėms narėms, bet ir konkrečioms asmenims. Jarašiūno (2011) nuomone, „pripažįstama, kad Sąjunga gerokai skiriasi nuo tradicinių konfederacijų. Bet tuos skirtumus galima minimizuoti, nurodant, kad susiduriama su modernia konfederacija, kuri įkūnija „šiuolaikinę konfederacijos idėją“ (valstybių suvereniteto išsaugojimas derinamas su atsisakymu visus bendrus reikalus tvarkyti grynai pagal lygybės principą). Tokiu atveju koncepciją galima suderinti ir su supranacionalinių institucijų, procedūrų ir įgaliojimų pripažinimu“¹.

Konfederalizmo teorijos kritikai teigia, kad ES jau seniai yra peržengusi konfederacinio susivienijimo ribas. Šį teiginį patvirtina tai, kad ES yra aiškiai matomos federalizmo teorijos apraiškos. Siekiant nustatyti kas tai per apraiškos, pirmiausia reikia trumpai pristatyti pačią federalizmo teoriją. Profesorius Romeris (2008) apibūdina federacinę valstybę, teigdamas, kad „federacijoje yra vieninga centrinė ir bendroji valstybė, apimanti ir subordinuojanti savo narius, tačiau ši bendroji federacijos valstybė vis dėl to yra jungtinė, ji nėra visiškai prarijusių tų elementarinių vienetų, kurie yra padėti jos konstrukcijos pamatan, ir nėra virtusi unitarine. Ji yra jungtinė – tatau reiškia, kad yra kažkokios gyvos individualybės, kurios joje yra sujungtos, jos cementuojamos arba kombinuojamos, nors ir padengtos bendru antriniu valstybingumu, kuris tuo pačiu jas dominuoja“². Pasak Romerio (2008), „kaip forma mišri federacija neturi savo tikslų specifinių konstrukcijos principų; savo konstrukcijos principus ji skolina tiek iš unitarizmo, tiek iš konfederacijos“. Tai reiškia, kad federacinė valstybė gali nukrypti į vieną, arba į kitą iš šių dviejų formų. Perimdama daugiau unitarizmo bruožų federacinė valstybė pati labiau nukrypsta į vienalybę unitarinę valstybę, o pasiskolinusi per daug konfederalizmo bruožų ji gali prarasti bendrąjį jungtinį valstybingumą, nes federacijos nariai gali tapti per daug suverenūs.³ Taigi, federacinei valstybei yra pakankamai sudėtinga išlaikyti gryną federacinės valstybės modelį, nenukrypstant į vieną ar kitą pusę.

Federalizmo teorija nuo XX a. penktojo dešimtmečio darė svarbią įtaką Europos vienijimosi procesui. Vitkaus (2008) nuomone, „ES struktūroje aiškiai matomi du pagrindiniai federalinės

¹ Jarašiūnas E. Europos Sąjungos teisinio kvalifikavimo problemos // Jurisprudencija. 2011, Nr. 18(4), 1335 p.

² Romeris M. Unitarinė valstybė ir valstybiniai junginiai. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras. 2008, 65 p.

³ Ten pat.

sistemos principai: vertikalusis valdžios ir kompetencijų padalijimas bent į du lygmenis (ES ir valstybės narės) ir atskirų bei savitų politinių bendrijų (valstybių narių) sujungimas į vientisą sistemą, išlaikant kiekvienos iš jų identitetą ir autonomiją¹. Federalizmo šalininkai ne kartą siūlė Sąjungą formuoti remiantis federalizmo principais, tačiau visuomet sulaukdavo daug kritikos iš valstybių narių dėl suvereniteto apribojimo. Buvo teikiamas siūlymas parengti Europos Konstituciją. 2004 m. EVT pasirašė Sutartį dėl Konstitucijos Europai, tačiau Prancūzijos ir Nyderlandų piliečiai referendumuose konstitucijai nepritarė ir ji neįsigaliojo.

Su kiekviena nauja ES sutartimi plečiasi Parlamento galios, vis daugiau ES klausimų yra sprendžiami pagal kvalifikuotos daugumos principą, todėl federalistai siūlo suteikti Parlamentui teisę leisti teisės aktus, o juos vykdyti pavesti Europos vyriausybei. Šiuo metu ES kaip tik svarstoma idėja įsteigti Europos prokuratūrą, kuri tirtų nusikaltimus, susijusius su ES biudžetu. Taip pat pažymėtina, kad ES teisė veikia ir yra taikoma tiesiogiai, todėl ES ir nacionalinės teisės kolizijos atveju pirmenybė visados teikiama ES teisei. Jarašiūno (2011) teigimu, „Konfederacijos sprendžiamų klausimų srities ribų peržengimą taip pat patvirtina ekonominė ir pinigų sąjunga, išorės sienų kontrolės, prieglobsčio suteikimo, imigracijos ir nusikalstamumo prevencijos bei kovos su juo priemonės, vidaus rinkos organizavimas, kova su socialine atskirtimi ir diskriminacija ir t. t.“². Visi šie veiksniai tik dar labiau artina ES prie federacinės valstybės sukūrimo. Taigi, šiuolaikinės ES negalime vadinti nei tikrąją konfederacija, nei federacija,- tai sudėtingas politinis ir ekonominis darinys, kuris netelpa į nė vienus esamų Europos integracijos teorijų rėmus.

Atsižvelgiant į federalizmo daromą įtaką bendrai ES, kaip konfederacijos, raidai ir vykdomai politikai, galima teigti, kad federalizmas daro įtaką ir ES valstybių narių pirmininkavimui Tarybai. Nuolatos plečiantis ES kompetencijos sritims, atitinkamai plečiasi ir valstybės narės pirmininkavimo Tarybai metu turimi įgaliojimai. Geras pavyzdys yra šiame darbe analizuojama vidaus reikalų sritis. Iki 1992 m., kada buvo pasirašyta Maastrichto sutartis, valstybių narių bendradarbiavimas teisingumo ir vidaus reikalų (toliau – TVR) srityje nebuvo oficialus, o vyko tarpvyriausybiniu pagrindu bei nepriklausė EB kompetencijai, todėl nuo 1958 m. iki 1992 m. pirmininkaujančiai valstybei šios srities klausimų spręsti nereikėjo. Po Maastrichto sutarties įsigaliojimo, TVR srities klausimams palaipsniui pereinant iš tarpvyriausybiniu bendradarbiavimo į ES kompetenciją, valstybėms narėms pirmininkavimo metu teko pradėti papildomai spręsti ir šiuos klausimus. Yra keletas išimčių, pvz., valstybės narės kurį laiką pirmininkavo Bendrųjų reikalų ir išorės santykių tarybai ir Europos Vadovų Tarybai (toliau – EVT), tačiau šios teisės Lisabonos sutartimi buvo panaikintos. Vis dėl to, manoma, kad bendroje perspektyvoje Tarybai pirmininkausiančių valstybių turimi įgaliojimai ir toliau augs.

¹ Vitkus G. Europos Sąjunga, Enciklopedinis žinynas. Vilnius. 2008, 135 p.

² Jarašiūnas E. Europos Sąjungos teisinio kvalifikavimo problemos // Jurisprudencija. 2011, Nr. 18(4), 1335 p.

1.2. Neofunkcionalizmo įtaka valstybių narių integracijai ES

Profesorius Vilpišauskas (2000) neofunkcionalizmą apibūdina kaip „pagrindinę regioninės integracijos procesą analizuojančią teoriją, siekiančią paaiškinti aplinkybes, kuriomis regioniniam junginiui priklausančios šalys savanoriškai nusprendžia pradėti koordinuoti tarpusavyje pasirinktas politikos sritis, integruoti rinkas, perduoda galią inicijuoti, vykdyti bei prižiūrėti bendrą politiką viršvalstybinėms institucijoms, analizuoja šio proceso pasekmes bei kliūtis“¹. Neofunkcionalizmas susiformavo XX a. šeštojo dešimtmečio pabaigoje, o šios teorijos pradininku laikomas politologas Ernst Haas. Pagrindinės Europos vienijimosi prielaidos, pagal neofunkcionalistų įžvalgas, glūdėjo pačiuose visuomenės poreikiuose. Švarplio ir Matuliono (2009) nuomone, „nacionalistinės pasaulinių karų priežastys (Vokietijos grėsmė), masinis ekonominis nuosmukis bei Šaltojo karo įtampa suformavo europiečių saugumo ir socioekonominio gerbūvio poreikius“². Buvo tikimasi, kad Europos vienijimasis pašalins potencialaus karo prielaidas ir sukurs stabilius ekonominio augimo pagrindus, tačiau nebuvo žinoma, kokie konkretūs integracijos veiksniai bus efektyvūs.

Socialinių mokslų daktaro Spurgos (2009) nuomone, „neofunkcionalistų požiūriu, svarbiausios varomos Europos integracijos jėgos yra labiau susijusios ne su suvereniomis valstybėmis, o su nevalstybiniais veikėjais (socialinėmis visuomenės grupėmis bei institucijomis, taip pat ir viršvalstybinėmis institucijomis). Šie nevalstybiniai veikėjai siekia savų tikslų, kurie gali būti įvairūs, tačiau veiksmai, kurių jie imasi, skatina integraciją“³. Maniokas (2002) teigia, kad „neofunkcionalizmas, besiremiantis tam tikrų nacionalinėms valstybėms gyvybiškai svarbių ekonomikos sektorių perdavimu supranacionalinei techninio pobūdžio kontrolei, yra alternatyva nacionaliniam daugelio, ypač su ekonomika susijusių, reikalų tvarkymui ir nacionalinės valstybės neadekvatumo problemos sprendimas. Neofunkcionalistai Europos integraciją vertino kaip tam tikrą naują visuomenės, kuri peržengia nacionalines ribas, organizacijos būdą, kuris yra progresyvesnis, tinkamesnis ekonominės tarpusavio priklausomybės sąlygomis“⁴. Galima teigti, kad mokslininkų teorinės įžvalgos teisingos, nes jei ne Europos valstybių integracija, abejotina, ar XX a. Europos valstybės būtų išvengusius karinių tarpusavio konfliktų ir ar šiuo metu atskiros Europos valstybės būtų pajėgios konkuruoti su ekonominėmis pasaulio galiūnėmis.

Švarplio ir Matuliono (2009) nuomone, „Europos vienijimasis, prasidėjęs ekonominėje sferoje, pagal neofunkcionalistų prognozes pamažu turėjo plėstis į kitas sferas, kadangi bendradarbiavimas

¹ Vilpišauskas R. Regioninė integracija: Baltijos šalių bendradarbiavimas. Daktaro disertacija. Vilniaus universitetas. 2000, 11 p.

² Švarplys A., Matulionis A. V. Konceptuali kaita Europos integracijos teorijose, Filosofija. Sociologija. Lietuvos mokslų akademijos leidykla. 2009, T. 20, Nr. 2, 105 p.

³ Spurga S. Europos Sąjungos plėtra ir integracija. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras. 2009, 7 p.

⁴ Maniokas K. Europeizacijos sąvoka ir jos vieta Europos integracijos teorijose, Politologija, 2002/4 (28), 13 p.- ISSN 1392-168

vienoje srityje turėjo priversti valstybes kooperuotis kitose sferose ir siekti kitų tikslų, pvz., siekiant laisvo kapitalo ar darbo jėgos judėjimo (ekonominis tikslas), reikia panaikinti atskirų valstybių teisinėse sistemose veikiančius barjerus (bendradarbiavimas teisinėje sferoje)¹. Šis aprašytas procesas vadinamas palaipsnio bendradarbiavimo sklidimo (persiliejiimo mechanizmas) koncepcija (angl. - *spillover*). Galima efektyviai paaiškinti Europos integraciją remiantis šia koncepcija, nes Sąjungos valstybių narių bendradarbiavimas vyko pagal labai panašią funkcinę logiką. Anot neofunkcionalistų, taikant persiliejiimo mechanizmą yra neišvengiamai einama link naujos politinės bendrijos (naujos federalinės supervalstybės formavimosi procesas). Anot Vitkaus (2009), „šis procesas yra įmanomas tikrai tarp valstybių, kurioms būdinga pramoninė ekonomika, pliuralistinė visuomenė ir demokratinė politinė sistema. Kitaip tariant, laikomasi nuomonės, kad integracijos procesas yra įmanomas tikrai regioniniu mastu“². Akivaizdu, kad ES puikiai atitinka neofunkcionalistų išskirtus bruožus ir lėtai, tačiau užtikrintai gilina valstybių integraciją sąjungoje. Abejotina, ar ES integracijos procesas kada nors sustos vienoje vietoje, todėl iškyla svarbus klausimas – ar ES integracijos procese pasieks kritinį tašką ir bus sunaikinta, ar virs į federacinę supervalstybę?

Ekonominės integracijos procesas apima ne tik naujus sektorius, bet ir suformuoja interesų grupes, kurioms didesnė integracija ir viršvalstybinis reguliavimas yra naudingas. Spurgos (2009) teigimu, „interesų grupės nuolatos varžosi dėl kuo geresnių ekonominių sąlygų, todėl jos stengiasi daryti spaudimą vyriausybėms, skatindamos aktyviau dalyvauti integracijos procese. Be to, formuojasi ne tik atitinkamos nacionalinės, bet ir viršvalstybinės, europinės interesų grupės, skatinančios integraciją, nes joms yra daug parankiau, jeigu atitinkamai grupei svarbus ekonomikos sektorius priklauso ne valstybinio, bet viršvalstybinio reguliavimo sričiai“³. Be interesų grupių ir nacionalinių vyriausybių, integracijos procese dalyvauja ir pačios viršvalstybinės institucijos ir jose dirbantys darbuotojai. Vitkaus (2008) teigimu, „viršvalstybinės institucijos tampa svarbiu politiniu integracijos gilinimo veiksniumi, kuris drauge su atitinkamomis interesų grupėmis atskirose valstybėse gali nacionalines vyriausybes skatinti, kad jis gilintų ir spartintų integracijos procesą“⁴.

Išanalizavus neofunkcionalizmo teoriją, galima įžvelgti kaip persiliejiimo mechanizmas darė įtaką gilesnei valstybių narių integracijai per pirmininkavimo Tarybai procesą. Kaip jau minėta, ES valstybių narių vyriausybės, tam tikros interesų grupės, ar atskiros ES institucijos dėl atitinkamų priežasčių (ekonominės, politinės naudos ir kt.) gali siekti kaip įmanoma labiau gilinti Europos valstybių integraciją ES. Vienas iš būdų – suteikti valstybei narei galimybę pirmininkauti Tarybai. Valstybės narės pirmininkaudamos Tarybai gali daryti įtaką ES sprendimams, gerinti valstybės įvaizdį užsienio politikoje, sudominti visuomenę naryste ES, įtraukti piliečius į sprendimų priėmimą ir t.t.

¹ Švarplys A., Matulionis A. V. Konceptuali kaita Europos integracijos teorijose, Filosofija. Sociologija. Lietuvos mokslų akademijos leidykla. 2009, T. 20, Nr. 2, 105 p.

² Vitkus G. Europos Sąjunga, Enciklopedinis žinynas. Vilnius. 2008, 211 p.

³ Spurga S. Europos Sąjungos plėtra ir integracija. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras. 2009, 7 p.

⁴ Vitkus G. Europos Sąjunga, Enciklopedinis žinynas. Vilnius. 2008, 212 p.

Tokiu būdu pirmininkaudamos valstybės yra tarsi „verbuojamos“ ir išlaikomos ES branduolyje, o tuo pačiu savaime yra gilinama jų integracija. Galima daryti išvadą, kad kuo daugiau galių vykstant nuolatiniam persiliejiimo mechanizmo procesui ES įgyja, tuo lengviau ES valstybėms narėms integruotis į Sąjungą. Ypatingai tai aktualu naujosioms ES valstybėms narėms ir euroskeptikėms valstybėms narėms, kurioms vykstantis pirmininkavimo Tarybai procesas neleidžia atsiriboti nuo ES reikalų.

Apibendrinant skyriuje ir poskyriuose pateiktas teorines išvalgas, matyti, kad galima analizuoti pirmininkavimo ES Tarybai procesus remiantis dauguma egzistuojančių ES integracijos teorijų ir iš įvairių aspektų. Šiame skyriuje pasirinktos tos integracijos teorijos, kurios, manoma, tiksliausiai gali paaiškinti ES integracijos įtaką pirmininkavimo Tarybai procesui. Konfederalizmo/federalizmo teorijomis siekta paaiškinti kaip keičiasi pirmininkavimo Tarybai metu valstybei narei suteikiamų įgaliojimų apimtis vystantis ES. Analizuojant neofunkcionalizmo teoriją – kaip persiliejiimo mechanizmas daro įtaką valstybių narių integracijai Sąjungoje per pirmininkavimo ES Tarybai procesą.

2. TEORINIAI PIRMININKAVIMO ES TARYBAI ASPEKTAI

2.1. Pirmininkavimo ES Tarybai instituciniai pagrindai

Peterson ir Shackleton (2012) nuomone, „ES yra unikali tarptautinio bendradarbiavimo organizacija, kurios išskirtinumą pabrėžia esama institucinė struktūra: ji neturi artimų analogų nei nacionaliniu, nei tarptautiniu lygmeniu“¹. Lisabonos sutartyje numatyta, kad „Sąjungos institucine struktūra siekiama skatinti jos vertybes, siekti jos tikslų, tarnauti jos, jos piliečių ir valstybių narių interesams bei užtikrinti jos politikos ir veiksmų nuoseklumą, veiksmingumą ir tęstinumą. Kiekviena institucija veikia neviršydamą Sutartyse jai suteiktų įgaliojimų ir laikydamasi jose nustatytų procedūrų, sąlygų bei tikslų. Institucijos lojaliai tarpusavyje bendradarbiauja“². Taip pat svarbu akcentuoti, kad ES institucijos savo veikloje vadovaujasi atvirumo principu ir pagarba žmogaus teisėms, siekdamos skatinti skaidrų ir efektyvų valdymą bei pilietinės visuomenės dalyvavimą.

Pagrindinės Sąjungos institucijos yra šios:

- Europos Parlamentas (toliau – Parlamentas);
- Europos Vadovų Taryba;
- Europos Sąjungos Taryba;
- Europos Komisija (toliau – Komisija);
- Europos Sąjungos Teisingumo Teismas;
- Europos centrinis bankas;
- Audito Rūmai;
- Parlamentui, Tarybai ir Komisijai padeda Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas bei Regionų komitetas, atliekantys patariamąsias funkcijas.

Pažymėtina, kad ES valstybė narė pirmininkauja tik vienai ES institucijai - Tarybai, o ne visai Sąjungai. Vis dėl to, pirmininkavimo metu valstybei narei tenka glaudžiai bendradarbiauti ir su kitomis ES institucijomis. Pirmininkaujanti valstybė svarsto Komisijos pasiūlymus Taryboje, o vėliau derasi dėl pasiūlymų su Parlamentu ir kartu ieško kompromisinių sprendimų, kuriuos dažniausiai priima įprastos teisėkūros procedūra. Lisabonos sutartimi buvo panaikinta valstybės narės pareiga pirmininkauti EVT, tačiau pirmininkavimo laikotarpiu valstybė narė turi galimybę organizuoti EVT susitikimą savo valstybės teritorijoje (pvz., 3-iasis Rytų partnerystės viršūnių susitikimas Vilniuje Lietuvos pirmininkavimo Tarybai metu). Su kitomis ES institucijomis pirmininkaujančiai valstybei

¹ Peterson J., Shackleton M. The institutions of the European Union. Third Edition:Oxford University Press. 2012, 2 p.

² Lisabonos sutartis, 9 str., Dok. Nr. 2007/C 306/01

bendradarbiauti tenka rečiau, dažniausiai tik tiek, kiek tai yra susiję su kasdieniais darbais valstybės narės institucijose, o ne dėl pirmininkavimo Tarybai klausimų.

Šio poskyrio skyreliuose pristatoma viena iš svarbiausių ES institucijų – Taryba, taip pat pirmininkavimo Tarybai samprata ir Lisabonos sutarties pokyčiai pirmininkavimo Tarybai procesui. Kadangi, kaip minėta, valstybė narė pirmininkauja tik Tarybai, plačiau pristatinti kitas ES institucijas darbe nėra tikslinga.

2.1.1. Europos Sąjungos Taryba

ES Taryba yra viena iš pagrindinių sprendimus priimančių ES institucijų. Taryboje 28 ES valstybių narių ministrai atstovauja nacionalinėms vyriausybėms. Tarybos posėdžiai vyksta reguliariai, tačiau skirtingų formatų Tarybos posėdžiauja skirtingą kartų skaičių per metus. TVR srityje dažniausiai per pusmetį vyksta vienas neformalus TVR ministrų susitikimas pirmininkaujančioje valstybėje narėje ir du formalūs TVR tarybos posėdžiai Briuselyje arba Liuksemburge. Taryboje valstybės narės vyriausybę gali atstovauti ne tik ministras, bet ir kitas asmuo, kuris gali prisiimti įsipareigojimus vyriausybės vardu, pvz., valstybės sekretorius. Nuolatinį Tarybos narių nėra, nes valstybių narių vyriausybėms gali būti atstovaujama dešimtyje skirtingų Tarybos sudėčių, atsižvelgiant į nagrinėjamą temą. Tarybos susitikimų tikslas – svarstyti teisės aktus, dėl jų sutarti, juos keisti ir galiausiai priimti, koordinuoti valstybių narių politiką.¹

Sinkevičiaus (2008) teigimu, „pradžioje pagal Tarybos posėdžiaujančių ministrų „specializaciją“ buvo priskaičiuojama per dvidešimt Tarybos formacijų. 2000 m. Tarybos formacijų skaičius buvo sumažintas iki šešiolikos, o 2002 m. – iki devynių, atitinkamai sujungus keletą susijusių sričių klausimų svarstymą vienoje Taryboje“². Tačiau šiuo metu iš viso gali būti sudaryta dešimt skirtingų Tarybų, priimančių sprendimus įvairiose ES politikos srityse:

- Bendrųjų reikalų taryba (BRT);
- Užsienio reikalų taryba (URT)³;
- Ekonomikos ir finansų taryba (ECOFIN);
- Teisingumo ir vidaus reikalų taryba (TVR);
- Darbo, socialinės politikos, sveikatos ir vartotojų reikalų;
- Konkurencingumo taryba;
- Transporto, telekomunikacijų ir energetikos taryba;
- Žemės ūkio ir žuvininkystės taryba;

¹ European Commission The European Union explained — How the European Union works. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2013, 14 p.

² Vitkus G. Europos Sąjunga, Enciklopedinis žinynas. Vilnius, 2008, 298 p.

³ Lisabonos sutartimi Bendrųjų reikalų ir išorės santykių taryba padalinta į dvi atskirų sudėčių tarybas.

- Aplinkos taryba;
- Švietimo, jaunimo, kultūros ir sporto reikalų taryba.

Sprendimai Taryboje priimami balsuojant (1 priedas). Dažniausiai Taryba sprendžia kvalifikuota balsų dauguma. Kuo valstybėje narėje daugiau gyventojų, tuo daugiau ji turi balsų Taryboje, bet taikant kvalifikuotos balsų daugumos sistemą balsų skaičius apskaičiuojamas valstybių, kuriose mažiau gyventojų, naudai, kad šios valstybės proporcingai įgytų daugiau svorio. Šiuo metu Taryboje sprendimas kvalifikuota balsų dauguma laikomas priimtu, jei dauguma iš 28 ES valstybių narių balsuoja „už“ ir yra surenkama bendrai ne mažiau kaip 260 iš galimų 352 balsų, o daugumą turi atstovauti ne mažiau kaip 62 % visų ES gyventojų. Nuo 2014 m. lapkričio 1 d. dabartinis kvalifikuotos balsų daugumos metodas bus pakeistas dvigubos daugumos metodu. Tarybai norint priimti teisės aktą, reikės ne tik 55 % ES valstybių narių pritarimo, bet ir 65 % ES gyventojų daugumos pritarimo. Kartu bus įdiegta nauja sistema, kuri suteiks galimybę ne mažiau kaip keturioms valstybėms narėms, atstovaujančioms ne mažiau kaip 35 % ES gyventojų, blokuoti sprendimo priėmimą.¹ Manytina, kad taikant dvigubos daugumos balsavimą ES teisėkūra taps efektyvesnė ir skaidresnė. Sutartyse gali būti reikalaujama Tarybai taikyti kitokią procedūrą – vieningą sprendimų priėmimą. Vieningai Taryba turi nuspręsti priimdama sprendimus mokesčių, užsienio politikos srityse, taikydama tvirtesnio bendradarbiavimo procedūrą ir t.t., tačiau vieningai Tarybai spręsti tenka kur kas rečiau.

Lisabonos sutartimi numatyta, kad „Taryba bendrai su Parlamentu vykdo teisėkūros ir biudžetines funkcijas. Ji vykdo politikos formavimo ir koordinavimo funkcijas laikydamosi Sutartyse nustatytų sąlygų“². Siekdama sustiprinti ES ekonomikos valdymą Taryba koordinuoja Sąjungos narių ekonominę ir fiskalinę politiką. Vadovaudamasi EVT nustatytais gairėmis Taryba plėtoja ES bendrą užsienio ir saugumo politiką, parengia metines rekomendacijas valstybėms narėms užimtumo politikos srityje. ES užsienio ir saugumo politikos sritis apima ir ES teikiamą pagalbą trečiųjų šalių vystymuisi, humanitarinę pagalbą, gynybą ir prekybą. Bendradarbiaudama su Sąjungos vyriausiuoju įgaliotiniu užsienio reikalams ir saugumo politikai Taryba siekia užtikrinti Sąjungos išorės veiksmų vientisumą, nuoseklumą ir veiksmingumą. Tarybai taip pat suteikta teisė sudaryti tarptautinius susitarimus ES vardu. Taryba gali suteikti įgaliojimus Komisijai ES vardu vykdyti derybas su trečiosiomis šalimis ir tarptautinėmis organizacijomis dėl ES susitarimų. Derybų pabaigoje, Taryba, atsižvelgdama į Komisijos pasiūlymą, nusprendžia, ar pasirašyti ir sudaryti susitarimą. Tam tikrais atvejais pasirašant tarptautinį susitarimą, kai yra taikoma bendro sprendimo procedūra ir sprendimą yra ratifikavusios visos ES valstybės narės, Tarybai reikalingas Parlamento pritarimas. Tarptautiniai susitarimai gali apimti įvairias sritis, pvz., judumo partnerystės, vizų supaprastinimo, prekybos, bendradarbiavimo ir

¹ Lisabonos sutartis, 205 str., Dok. Nr. 2007/C 306/01

² Ten pat, 9c str.

vystymosi ir t.t. Kvalifikuota balsų dauguma Taryba į pareigas skiria Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto, Regionų komiteto, Audito Rūmų narius.¹

Lietuvos pirmininkavimo Tarybai metu 2013 m. liepos 18-19 d. Vilniuje įvyko Neformalus TVR susitikimas, kurio metu, pirmąją susitikimo dieną, vidaus reikalų ministrai aptarė migracijos, kibernetinio saugumo, Sirijos pabėgėlių apsaugos klausimus, taip pat diskutavo apie TVR srities ateities perspektyvas. Tokių neformalių susitikimų tikslas – sudaryti sąlygas kuo laisvesnėje aplinkoje vykstantiems bendriems svarstymams ir pasikeitimui nuomonėmis, tačiau visi neformaliuose susitikimuose priimti sprendimai arba padarytos išvados turi būti patvirtinti oficialiame Tarybos posėdyje. 2013 m. spalio 7-8 d. vidaus reikalų ministrai persikėlė į Liuksemburgą, kur Lietuvos vidaus reikalų ministras D. A. Barakauskas pirmininkavo formaliai TVR tarybai. Tarybos išvadose teigiama, kad „vidaus reikalų ministrai pasiekė politinį susitarimą dėl laikinos tvarkos, susijusios su Europos policijos koledžo (CEPOL) būstinės perkėlimu, aptarė jūroje netoli Italijos Lampedūzos salos įvykusią tragediją, Sirijos konflikto ir pabėgėlių apsaugos klausimą bei susitiko su Rytų partnerystės kolegomis (iš Armėnijos, Azerbaidžano, Baltarusijos, Gruzijos, Moldovos ir Ukrainos), kad aptartų bendradarbiavimą ir ateities perspektyvas vidaus reikalų srityje“. Lietuvos pirmininkavimo pabaigoje, gruodžio 5-6 d., įvyko antroji formali TVR taryba, šį kartą jau Briuselyje. Tarybos pranešime spaudai pažymėta, kad „ES vidaus reikalų ministrai aptarė tam tikrus su laisvu asmenų judėjimu ES erdvėje susijusius klausimus ir teigiamai įvertino galutinę Komisijos ataskaitą, kurioje analizuojami teisės į laisvą asmenų judėjimą aspektai ir teisinė padėtis šioje srityje“. Detaliau vidaus reikalų srities pasiekimai Lietuvos pirmininkavimo Tarybai metu analizuojami antrojoje darbo dalyje.

Pirmininkaujant valstybei pasiruošti Tarybos posėdžiams Briuselyje ar Liuksemburge būtų labai sudėtinga ir fiziškai vargu ar įmanoma, todėl už Tarybos posėdžių parengimą atsakingi du nuolatiniai organai, įtraukti į Tarybos struktūrą – valstybių narių vyriausybių Nuolatinių atstovų komitetas ir Tarybos generalinis sekretoriatas (toliau - TGS). Profesorius Borchardt (2011) pažymi, kad „valstybių narių vyriausybių Nuolatinių atstovų komitetas, dar vadinamas prancūzų kalbos santrumpa COREPER (*Comité des représentants permanents*), atsakingas už Tarybos darbo parengimą turinio aspektu ir Tarybos jam duotų užduočių vykdymą. Kad galėtų atlikti visas jam pavestas užduotis, jis dirba kaip COREPER I, kuriame susitinka nuolatinių atstovų pavaduotojai, kurie iš esmės atsakingi už labiau techninių tam tikros srities Tarybos klausimų parengimą ir kaip COREPER II, kur susitinka nuolatiniai atstovai, kurie iš esmės svarsto visus politinius klausimus“². Šio komiteto veiklos parengiamąjį darbą atlieka daugiau nei 150 darbo grupių ir komitetų, kuriuos sudaro valstybių narių deleguoti atstovai. Nuolatinis atstovų komitetas dažniausiai prieš Tarybos posėdį jau būna išnaginėjęs visus būsimus posėdžio klausimus.

¹ Europos Sąjungos Tarybos internetinis puslapis, Prieiga per internetą: <<http://www.consilium.europa.eu/council/what-does-the-council-do?lang=lt>> [žiūrėta 2014 02 08]

² Borchardt K.D. Europos Sąjungos teisės pagrindai. Europos Sąjungos leidinių biuras, Liuksemburgas. 2011, 57 p.

Nuolatinis atstovų komitetas skirstomas į COREPER I ir COREPER II pagal kuruojamus klausimus:¹:

- COREPER II: kaip jau minėta, politiniai / instituciniai klausimai, šių sudėčių Tarybos: Bendrųjų reikalų, Užsienio reikalų, Ekonomikos ir finansų reikalų bei TVR tarybos posėdžių rengimas;
- COREPER I: Užimtumo, Socialinės politikos, sveikatos ir vartotojų reikalų, Konkurencingumo (vidaus rinka, pramonė, moksliniai tyrimai ir kosmosas), Transporto, telekomunikacijų ir energetikos, Žemės ūkio ir žuvininkystės, Aplinkos ir Švietimo, jaunimo, kultūros ir sporto tarybos posėdžių rengimas.

1960 m. įsteigtas „Specialusis žemės ūkio reikalų komitetas“ perėmė žemės ūkio klausimus iš Nuolatinio atstovų komiteto.

Lyginant su COREPER, TGS padeda Tarybai spręsti daugiau techninius klausimus. TGS atsakingas už techninį posėdžių parengimą, organizuojamą vertimą žodžiu (valstybių narių atstovai posėdžių metu kalba gimtąja kalba) ir, esant poreikiui, raštu, teikia teisinės konsultacijas Tarybai, darbo grupėms ir komitetams. TGS taip pat atsakingas už Tarybos biudžeto administravimą.

2.1.2. Sprendimų priėmimas ES Taryboje

Schout ir Vanhoonacker (2006) teigia, kad „kritikuoti pirmininkavimus Tarybai yra lengva, tačiau įvertinti sunku“². Vienas iš svarbiausių valstybės narės pirmininkavimo vertinimo kriterijų - priimtų sprendimų skaičius Taryboje. Įvardinant elementariai – kuo daugiau sprendimų buvo priimta Taryboje pirmininkaujant valstybei narei, tuo jos pirmininkavimas vertinamas geriau. Siekiant priimti atitinkamus sprendimus ES, reikia nueiti tolimą ir sunkų kelią. Šiame skyrelyje pristatomas sprendimo priėmimo procesas ES – teisės akto kelias nuo iniciatyvos iki galutinio pasirašymo Taryboje ir Parlamente. Kadangi pirmininkaujančiai valstybei narei svarbiausia tinkamai koordinuoti sprendimų priėmimą Taryboje, todėl stengiasi išskirti sprendimo priėmimo procesą Taryboje, nuolatinį atstovų komitete, jos darbo grupėse.

Europos valstybes į sąjungas vertė jungtis potenciali ekonominė nauda, tačiau ne visoms sąjungoms buvo lemta klestėti. Pagrindinė ES gyvavimo priežastis – Sąjunga buvo kuriama ne prievarta ar jėga, o teisės galia. Chari ir Kritzinger (2006) teigimu, „pirmosios ES valstybės narės įsteigdamos Sąjungą apribojo savo įstatymų leidybos suverenumą ir sukūrė savarankišką teisės sistemą, privalomą joms pačioms ir jų piliečiams bei taikomą jų teismų. Sparčiai besivystant ES vis

¹ Tarybos generalinis sekretoriatas, Europos Sąjungos Tarybai pirmininkaujančios valstybės narės procedūrų vadovas. 2011, 36 p.

² Schout A., Vanhoonacker S., Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice, JCMS 2006 Vol. 44. No. 5, 1051 p.

daugiau galių sutartimis perduodama ES institucijoms, todėl ženkliai mažėja sričių skaičius, kuriose valstybės narės bendradarbiauja tarpvyriausybiniu pobūdžiu ir vis labiau ryškėja ES viršnacionalinis pobūdis, t.y. ES valstybės narės ES teisinei tvarkai suteikia viršenybę ir stengiasi nepažeisti ES teisės¹. Lisabonos sutartimi numatyta, kad ES valstybės narės bendradarbiaudamos remiasi vienybės principu, kurio pamatas yra pagrindinės vertybės, tokios kaip laisvė ir lygybė, ir kurią saugo ir įgyvendina teisė. Remiantis teise taip pat yra nustatytos ES institucijų sprendimų priėmimo procedūros ir reglamentuojamas jų tarpusavio santykis.

Teisės šaltiniais įtvirtinamos teisės normos Sąjungoje. Tai taisyklės, teorijos, idėjos, teisės aktai, iš kurių kyla teisė, priimami teisiniai sprendimai, kurių pagrindu taikomos normos, sprendžiant teisinius ginčus. ES teisės šaltiniai skirstomi į penkias grupes: pirminė teisė – sąjungos sutartys ir bendrieji teisės principai, ES tarptautinės sutartys; antrinė teisė - pirminėmis sutartimis grindžiami teisės dokumentai, bendrieji principai, ES valstybių narių susitarimai. Antrinei teisei, priklauso įstatymo galią turintys teisės šaltiniai (reglamentai, direktyvos ir sprendimai), įstatymo galios neturintys teisės aktai (deleguoti teisės aktai, įgyvendinimo teisės aktai) ir kiti teisės aktai (rekomendacijos ir nuomonės); tarpinstituciniai susitarimai². Pirmininkaudamos valstybės narės Taryboje dažniausiai svarsto ir derasi su Parlamentu dėl antrinių teisės šaltinių. „Kiekvienas priimamas ES teisės aktas grindžiamas konkrečiu Sutarties straipsniu, vadinamu teisės akto teisiniu pagrindu. Nuo to priklauso, kurios teisėkūros procedūros reikia laikytis. Sutartyje nustatytas sprendimų priėmimo procesas, įskaitant Komisijos pasiūlymus, tolesnius Tarybos ir Parlamento svarstymus bei patariamųjų organų nuomones. Joje taip pat nustatyta, kokiais atvejais būtinas visiškas pritarimas, o kada užtenka kvalifikuotos balsų daugumos, kad Taryba priimtų teisės aktą. Didžioji dauguma ES teisės aktų priimama taikant įprastą teisėkūros procedūrą“³.

ES gyvavimo pradžioje Parlamentas turėjo labai mažai galių ir negalėjo daryti įtakos Tarybos priimamiems sprendimams. Vystantis ES ir jos teisėtvarkos sistemai Parlamentas įgaudavo vis daugiau galių sprendimų priėmimo procedūrose. Pirmą kartą Tarybos ir Parlamento bendro sprendimo procedūra buvo įvesta Maastrichto sutartimi, o siekiant sustiprinti šios procedūros veiksmingumą išplėsta bei papildyta Amsterdamo sutartimi. Po Lisabonos sutarties įsigaliojimo bendro sprendimo procedūra buvo pervadinta įprasta teisėkūros procedūra. Remiantis Parlamento oficialiajame internetiniame puslapyje pateikiama informacija, įprasta teisėkūros procedūra suteikia tokias pat galias Parlamentui ir Tarybai daugelyje sričių: energetikos, teisingumo ir vidaus reikalų, imigracijos, švietimo, transporto ir t.t. Šia procedūra siekiama užtikrinti, kad nė viena iš sprendimus priimančių institucijų (Parlamentas ir Taryba) negalėtų savarankiškai priimti teisės aktų, negavusi kitos sutikimo.

¹ Chari R. S., Kritzinger S. Understanding EU Policy Making, Pluto Press, London, 2006, 41p.

² Borchardt K.D. Europos Sąjungos teisės pagrindai. Europos Sąjungos leidinių biuras, Liuksemburgas. 2011, 81 p.

³ European Commission. The European Union explained — How the European Union works, Publications Office of the European Union. Luxembourg. 2013, 5 p.

Speciali teisėkūros procedūra taikoma labai retai ir tik keliose srityse, pvz., konkurencijos teisėje ar nustatant vidaus rinkas. Taikant šią procedūrą Taryba sprendimą priimą viena, be Parlamento pritarimo. Parlamentas tik pateikia savo nuomonę dėl siūlomo teisės akto prieš Tarybai jį priimant. Taryba neprivalo atsižvelgti į Parlamento nuomonę, tačiau negali priimti sprendimo negavusi Parlamento nuomonės.¹

Sprendimo priėmimo procesas prasideda nuo Komisijos pateikto pasiūlymo dėl vykdytinos Sąjungos priemonės. Lisabonos sutartyje numatyta, kad „pasiūlymą gali pateikti ir ES piliečiai - ne mažiau kaip milijonas reikšmingos valstybių narių dalies piliečių, manydami, kad Sutartims įgyvendinti reikalingas Sąjungos teisės aktas, gali imtis iniciatyvos raginti Komisiją, kad ji, neviršydamą savo įgaliojimų, pateiktų tuo klausimu atitinkamą pasiūlymą“². Komisijos tarnyba, atsakinga už atitinkamą ekonomikos sritį, rengia pasiūlymo projektą. Pasiūlymo projekto metu dažnai į pagalbą pasitelkiami nacionaliniai ekspertai. Komisijos parengtą pasiūlymo projektą turi apsvarstyti ir patvirtinti Komisijos nariai, tuomet Komisijos pasiūlymas pateikiamas Tarybai ir Parlamentui. Papildomai pasiūlymas gali būti pateiktas Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui.³

Tarybai gavus Komisijos pasiūlymą, TGS priskiria atitinkamai darbo grupei išnagrinėti pasiūlymą. Atsižvelgiant į tai, pirmininkaujanti Tarybai valstybė narė parengia darbotvarkės būsimiems darbo grupių posėdžiams. Darbo grupėje pirmininkaujanti valstybė siekia sudaryti sąlygas valstybių narių delegacijoms išsakyti savo pozicijas ir tarpusavyje jas aptarti, ieškant kompromisinio sprendimo. Pasiūlymas darbo grupėje svarstomas labai nuodugniai. Kuomet pasiūlymas pastraipsniui išnagrinėjamas ir visi probleminiai klausimai darbo grupės lygiu yra išspręsti, pasiūlymas perduodamas Nuolatinųjų atstovų komitetui. Nuolatinųjų atstovų komitetas prieš Tarybos posėdį išnagrinėja visus Tarybos darbotvarkėje numatytus klausimus. Nuolatinųjų atstovų komiteto darbotvarkė sudaryta iš dviejų dalių: pirmoje dalyje pateikiami klausimai, dėl kurių buvo galutinai susitarta darbo grupės lygmenyje ir jie patvirtinami be svarstymo, antroje dalyje – klausimai, kuriuos reikia svarstyti iš esmės. Jei pavyksta susitarti, tuomet klausimas perkeliamas A punktu (pritariant Taryboje diskusija nebūtina) į busimos Tarybos darbotvarkę. Nepavykus susitarti dėl tam tikro klausimo, klausimas gali būti įtrauktas į busimos Tarybos darbotvarkę B punktu, kuris reiškia, kad reikalingos diskusijos Tarybos lygiu.⁴

¹ Europos Parlamento internetinis puslapis. Prieiga per internetą:

<<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/lt/0081f4b3c7/Law-making-procedures-in-detail.html>> [žiūrėta 2014 01 11]

² Lisabonos sutartis, 8b str., Dok. Nr. 2007/C 306/01

³ Borchardt K.D. Europos Sąjungos teisės pagrindai. Europos Sąjungos leidinių biuras, Liuksemburgas. 2011, 98 p.

⁴ Tarybos generalinis sekretoriatas, Europos Sąjungos Tarybai pirmininkaujančios valstybės narės procedūrų vadovas. 2011, 29-40 p.

Toliau sprendimo priėmimo kelias persikelia į Tarybą. Pirmininkaujanti valstybė narė likus ne mažiau nei 14 d. iki Tarybos posėdžio parengia preliminarią darbotvarkę ir išsiunčia kitiems Tarybos nariams. Preliminari darbotvarkė būna padalinta į dvi dalis: pirmoji dalis skirta įstatymo galią turinčių aktų svarstymui, antroji – su teisės aktais nesusijusios veiklos svarstymui. Kiekvienoje iš šių dalių esantys klausimai suskirstyti į jau minėtus A ir B punktus. Tarybos posėdžių metu gali vykti diskusijos, kuriomis siekiama panaikinti esamas kliūtis atitinkamo sprendimo priėmimui, tačiau galutinis Tarybos sprendimas gali būti priimtas tik svarstomam teisės aktui tapus A punktu. Su teisės aktų veikla nesusijusios veiklos svarstymų metu gali vykti politiniai debatai. Vykstant politiniams debatams Tarybos nariai gali pareikšti savo bendras pozicijas tam tikru klausimu, tačiau nepradedant derybų dėl teksto. Diskusijų pabaigoje priimamos išvados, kurios gali būti trijų skirtingų formų: susitarimas, klausimo gražinimas arba balsavimas. Susitarimo atveju tekstas laikomas patvirtintu ir gali būti perkeltas į A punktą iškart, arba vėlesniame posėdyje. Gražinimo atveju, tekstas gražinamas tolimesniems svarstymams į Tarybos parengiamuosius organus. Tarybos pirmininko iniciatyva Tarybos nariai pradeda balsavimą.¹ Balsavimo taryboje ypatumai pristatyti ankstesniame poskyryje.

Priimant sprendimus ES institucijose naudojant įprastą teisėkūros procedūrą gali prireikti net trijų svarstymų Parlamente ir Taryboje. Svarstymų eiga puikiai apibūdinta oficialiame Parlamento internetiniame puslapyje, „pirmojo svarstymo metu Komisija pateikia Tarybai ir Parlamentui pasiūlymą dėl įstatymo galią turinčio akto. Abiejose institucijose vyksta pirmasis svarstymas, kurio trukmė yra neribota, ir jei Taryba patvirtina Parlamento per pirmąjį svarstymą priimtą poziciją, įstatymo galią turintis teisės aktas yra priimamas. Jei Taryba nepritaria Parlamento pozicijai, ji priima savo poziciją per pirmąjį svarstymą ir pateikia ją Parlamentui, kad jis priimtų poziciją per antrąjį svarstymą. Jei Parlamentas pritaria šiai pozicijai, įstatymo galią turintis aktas yra priimamas. Jei pozicijai nepritariama, dokumentas gali būti dar kartą nagrinėjamas tik remiantis nauju Komisijos pasiūlymu. Jei Parlamentas pasiūlo Tarybos pozicijos pakeitimų, Taryboje vyksta antrasis svarstymas. Jei visi šie pakeitimai patvirtinami, aktas yra priimamas, o jei pakeitimams nepritariama, sušaukiamas Taikinimo komitetas. Taikinimo komitetas Parlamentu, Tarybos ir Komisijos atstovams skiria šešias savaites susitarimui pasiekti ir bendram tekstui patvirtinti. Jei pasiekiamas susitarimas trečiuoju svarstymu - rezultata patvirtina Taryba ir Parlamentas. Jei susitarimas nepasiekiamas, tuomet teisės aktas laikomas nepriimtu – teisėkūros procedūra baigta“². Toks sudėtingas įstatymo galią turinčio teisės akto priėmimo procesas turi teigiamų ir neigiamų aspektų. Pagrindinis neigiamas aspektas – ilgas ir varginantis procesas, reikalaujantis didelių administracinių išteklių nepavykus susitarti pirmuoju svarstymu. Teigiamas aspektas – skaidrus ir kokybiškas sprendimų priėmimas.

¹ Tarybos sprendimas 2009 m. gruodžio 1 d. patvirtinantis Tarybos darbo tvarkos taisykles, 2009/937/ES

² Europos Sąjungos Tarybos internetinis puslapis. Prieiga per internetą:

<<http://www.consilium.europa.eu/policies/ordinary-legislative-procedure/guide-to-procedure?lang=lt>> [žiūrėta 2014 02 22]

Siekiant didesnio sprendimų priėmimo proceso efektyvumo dažnai naudojami trialogai, kuriuose valstybės narės, Komisija ir Parlamentas stengiasi rasti susitarimą dar iki prasidedant balsavimui dėl Komisijos pasiūlymo plenarinėje sesijoje Parlamente. Trialogai gali prasidėti tik gavus visų Parlamento narių sutikimą. Kuomet Tarybos ir Parlamento atstovai būna labai arti susitarimo, jie turi nusiųsti visiems Parlamento nariams visą dokumentą, išverstą į jų kalbas, ir kai klausimas labai svarbus, Parlamente gali būti surengta didelė diskusija, prieš susitarimą patvirtinant trialoge.¹ Trialogai susilaukia nemažai kritikos dėl to, kad pranešėjai ir šešėliniai pranešėjai (atstovauja Parlamento politines frakcijas) vieninteliai nustato Parlamento poziciją be balsavimo plenarinėje sesijoje. Taip pat teigiama, kad trialogas yra nedemokratiška sprendimų priėmimo procedūra, kadangi ji vyksta už uždarytų durų ir joje dalyvauja tik keli atstovai iš Parlamento. Vis dėl to, manytina, kad trialogai yra tikrai naudingi, siekiant efektyvių ir greitų sprendimų priėmimo, leidžiantys sutaupyti daug laiko. Be to, yra numatytas saugiklis - Parlamento derybininkų grupės sprendimas gali būti atmestas galutiniame balsavime, jeigu jis nepateisina Parlamento narių lūkesčių.

Galiausiai, Parlamentui ir Tarybai pavykus susitarti dėl teisės akto pagal įprastą teisėkūros procedūrą, teisės aktų tekstus pasirašo jų priėmimo metu pareigas ėję Tarybos pirmininkas ir generalinis sekretorius. Iš Parlamento pusės pasirašo Parlamento pirmininkas ir generalinis sekretorius. Parlamento ir Tarybos generaliniams sekretoriams juos paskelbus Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje teisės aktai oficialiai įsigalioja. Remiantis Parlamento internetiniame puslapyje pateiktais skaičiais, žinoma, kad per „šeštąją Parlamento kadenciją (2004 - 2009) Komisija pateikė 486 pasiūlymus pagal tuometinę bendro sprendimo procedūrą, per pirmąjį svarstymą buvo susitarta dėl 72 % dokumentų, palyginti su 28 % dokumentų, dėl kurių susitarta per ankstesnę kadenciją (1999 - 2004). Per šeštąją Parlamento kadenciją vidutinis laikotarpis nuo Komisijos pasiūlymo iki pasirašymo priėmus aktą, dėl kurio susitarta per pirmąjį svarstymą, buvo 15,2 mėn. (intervalas nuo 1,8 iki 47,8 mėn.)“. Daroma prielaida, kad septintosios Parlamento kadencijos (2009 - 2014) metu, pirmuoju svarstymu priimtų dokumentų, procentas turėtų būti mažesnis nei šeštosios kadencijos Parlamento, nes po Lisabonos sutarties įsigaliojimo išaugo ES politikos sričių skaičius, kuriuose pradėta taikyti įprasta teisėkūros procedūra priimamiems sprendimams.

2.2. Pirmininkavimo ES Tarybai samprata

1957 m. Romos sutartimi buvo įvestas pirmininkavimas ES Tarybai rotacijos principu. Vitkus (2008) teigia, kad „pirmininkavimas – tai tokia nustatyta tvarka, kai kiekviena ES valstybė narė paeiliui po pusę metų pirmininkauja ES Tarybai. Šis principas nustatė Tarybai pirmininkaujančių

¹ Europos Parlamento internetinis puslapis. Prieiga per internetą: <<http://www.europarl.europa.eu/portal/>> [žiūrėta 2014 01 12]

valstybių narių rotacijos tvarką: jos turėjo keistis kas pusę metų lotyniškosios abėcėlės tvarka, atsižvelgiant į atitinkamos valstybės narės vardo transkribavimą tos šalies kalba. Rotacijos data – kiekvienų metų sausio 1 d. ir liepos 1d¹. Valstybėms narėms tik pradėjus pirmininkauti Tarybai išryškėjo tokio rotacijos principo trūkumas - EB buvusioms šešioms valstybėms narėms apsisukus ratui visada tekdavo pirmininkauti tą patį metų pusmetį, o per antrąjį pusmetį dėl vasaros atostogų ir Kalėdų šventinio periodo labai sutrumpėdavo pirmininkavimas. Atsižvelgiant į tai, 1993 m. įsigaliojusi Maastrichto sutartis nustatė konkrečią valstybių narių pirmininkavimo seką ateinantiems 12 metų. Vis dėl to, sparčiai plečiantis ES reikėjo dar kartą atitinkamai koreguoti ir pirmininkavimo rotacijos tvarką. 2007 m. sausio 1 d. į ES įstojus Bulgarijai ir Rumunijai ir ES išsiplėtus iki 27 valstybių, Tarybos sprendimu buvo nustatyta nauja pirmininkaujančių valstybių tvarka iki 2020 metų (2 priedas).² 2013 m. liepos 1 d. į ES įstojusi Kroatija geriausiu atveju pirmininkaus tik po 2020 metų.

Vandecasteele ir Bossuyt (2013) nuomone, „pirmininkavimo Tarybai reikšmė ženkliai išaugo per paskutiniuosius kelis dešimtmečius. Pradžioje, pirmininkavimas Tarybai buvo skirtas tik administravimo funkcijoms atlikti, tačiau laikui bėgant tapo funkcionalus ir reikšmingas ES politikos formavimo elementas“³. Šiais laikais, rotacinio pirmininkavimo praktika yra labai svarbus ES konsoliduojantis europinės politikos elementas, nes kiekviena valstybė narė nepriklausomai nuo dydžio ar galios turi teisę šešis mėnesius pirmininkauti Sąjungai. Rotacinio pirmininkavimo tikslas – garantuoti narių lygiateisiškumą rengiant Tarybos darbotvarkę, stiprinant tarpusavio koordinaciją ir politikos darną. Niemann ir Mak (2010) teigimu, „pirmininkavimo Tarybai procesas yra svarbiausias veiksnys derybose tarp ES institucijų, nes tai sudėtingas ir daugialypis procesas, kuris pirmininkaujančią valstybę laiko pačioje derybų proceso širdyje“⁴. Pagrindiniai trys uždaviniai, tenkantys pirmininkaujančiai valstybei:

1. Vadovauti Tarybai ir jos parengiamiesiems organams (darbo grupėms ir komitetams), Teisės aktų svarstymų metu atsižvelgti į valstybių narių pastabas ir nuomones, jų pagrindu suformuoti kompromisinius pasiūlymus ir siekti bendro susitarimo.
2. Atstovauti Tarybai santykiuose su kitomis ES institucijomis. Ypatingai svarbu tinkamai atstovauti Tarybą derybose su Komisija ir Parlamentu, siekiant efektyvaus ir greito teisės akto priėmimo.
3. Laikytis neutralumo/nešališkumo principo.

Aleksta ir kt. (2007) teigimu, „nors pirmininkavimo funkcija pirmiausiai padeda stiprinti ES viršnacionalinį dėmenį, naudodamosi savo formalia pozicija nacionalinės vyriausybės pirmininkavimo

¹ Vitkus G. Europos Sąjunga, Enciklopedinis žinynas, Vilnius. 2008, 231-232 p.

² Europos Sąjungos internetinis puslapis. Prieiga per internetą: <http://europa.eu/index_lt.htm> [žiūrėta 2014 01 12]

³ Vandecasteele B., Bossuyt F. Assessing EU council presidencies: (Conditions for) success and influence, Macmillan Publishers Ltd 1472-4790 Comparative European Politics. 2013, Vol. 12, No. 2, 233-247 p.

⁴ Niemann A., Mak J. (How) do norms guide Presidency behaviour in EU negotiations? Journal of European Public Policy 17:5. 2010. - 727-742

metu gali prieiti prie informacinių Tarybos sekretoriato ir Komisijos resursų ir, naudodamos ES procedūrų suteikta teise, turi nemenką įtaką rengiant Tarybos darbotvarkę. Visa tai pirmininkaujančioms valstybėms suteikia galimybę ne tik daryti įtaką vykdomai politikai, bet ir patenkinti nacionalinius interesus – naudojantis tarpininko vaidmeniu paremti tas politinio proceso iniciatyvas, kurioms valstybė teikia prioritetus¹. Bjurulf (2001) nuomone, „didžiausia pirmininkaujančiai valstybei narei išskylanti dilema – pasiekti viską kas įmanoma, ar mėginti įgyvendinti savo asmeninius interesus“². Vis dėl to, prasidėjus pirmininkavimui valstybė narė neturėtų piktnaudžiauti esama padėtimi ir daryti įtakos kitoms valstybėms narėms ir ES institucijoms, siekdama asmeninės naudos. Būdama nešališka pirmininkė ir tinkamai veddama diskusijas, ji negali rodyti palankumo nei savo pačios, nei konkrečios valstybės narės preferencijoms.

ES valstybė narė gali pati pasirinkti pirmininkavimo Tarybai metodą, t.y. pirmininkavimas vykdomas iš valstybės narės sostinės (angl. *capital based presidency*) arba iš Briuselio, Belgijos (angl. *Brussels based presidency*), kur yra įsikūrę dauguma ES institucijų. Didžiosios ES valstybės narės gali rinktis pirmininkavimą, vykdomą iš sostinės, tačiau mažosioms ES valstybėms narėms toks pirmininkavimo metodas yra per daug sudėtingas dėl turimų mažų administracinių pajėgumų. Atsižvelgiant į tai, Lietuva pirmininkavimo metu pasirinko „Briuselio pirmininkavimo“ modelį, kuomet pirmininkavimas yra koordinuojamas per valstybės narės nuolatinę atstovybę ES.

Pirmininkavimo ES laikotarpiu pirmininkaujančios valstybės santykiai su ES institucijomis gali būti ne tik skirtingos apimties ir „gylio“, bet skirtingi gali būti ir tokio bendradarbiavimo tikslai bei paskirtis. Aleksos ir kt. (2007) teigimu, „visuotinai pripažįstama, kad ES pirmininkaujanti valstybė turi kuo glaudžiau bendradarbiauti su Komisija ir ES Tarybos generaliniu sekretoriatu, nes šių institucijų atstovai turi didelę patirtį, žino svarbiausius kritinius ir probleminius pirmininkavimo ES taškus, su kuriais dažniausiai susiduria ES pirmininkaujančios valstybės, todėl jie gali padėti efektyviai išspręsti valstybėms narėms kylančias pirmininkavimo problemas“³. TGS pirmininkaujančiai valstybei palengvina administracinę pirmininkavimo našta, nes, kaip minėta, nuolat ir tiesiogiai užsiima Tarybos darbo organizavimu, koordinavimu ir nuoseklumo užtikrinimu, rūpinasi, kad 18 mėn. pirmininkavimo programa būtų tinkamai įgyvendinta. TGS padeda Tarybos pirmininkei nustatyti posėdžių datas, sušaukti posėdžius, parengti diskusinius dokumentus, užtikrina vertimą posėdžių metu, taip pat rengia posėdžių protokolų projektus ir t.t. Aleksa ir kt. (2007) pažymi, kad „bendradarbiavimo su Komisija paskirtis – sudaryti geresnes sąlygas politinėms pirmininkaujančios valstybės iniciatyvoms įgyvendinti“⁴. Pirmininkaujančios valstybės narės turėtų stengtis kuo labiau pasinaudoti Komisijos ir

¹ Aleksa K. ir kt. Vokietijos, Portugalijos ir Slovėnijos pasirengimo pirmininkauti Europos Sąjungai lyginamoji analizė. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2007, 10 p.

² Bjurulf B. How did Sweden Manage the European Union? Zei Discussion Papers, C 96, 2001

³ Aleksa K. ir kt. Vokietijos, Portugalijos ir Slovėnijos pasirengimo pirmininkauti Europos Sąjungai lyginamoji analizė. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2007, 32-33 p.

⁴ Ten pat.

TGS turimais politiniais ir administraciniais ištekliais, nes šios institucijos pirmininkavimo procese yra užgožiamos pirmininkaujančios valstybės, kuri pasibaigus pirmininkavimui prisiima visą atsakomybę ir nuopelnus už pirmininkavimo pasiekimus.

Pirmininkavimo Tarybai prioritetais valstybė narė gali daryti didžiausią įtaką ES politikai. Pirmininkavimo prioritetai gali būti realizuojami per bendrą trijų valstybių narių pirmininkausiančių Tarybai 18 mėn. programą (Trio programa), arba per individualią valstybės narės 6 mėn. pirmininkavimo programą. Šios programos negali būti labai skirtingos, nes nacionalinė pirmininkavimo programa turėtų būti sudaryta Trio programos pagrindu. Atsižvelgdama į bendrą Airijos, Lietuvos, Graikijos 18 mėn. programą, Lietuva nacionalinėje pirmininkavimo programoje išskyrė, kad pirmininkavimo metu „pagrindinės Lietuvos pastangos bus skirtos ES galimybėms tinkamai reaguoti į ekonominius, finansinius, socialinius ir energetinius iššūkius stiprinti. Tuo tikslu visų pirma bus siekiama įgyvendinti jau prisiimtus įsipareigojimus ES piliečiams. Didžiausias dėmesys bus sutelktas finansinio stabilumo bei Europos konkurencingumo tolimesniam stiprinimui, o taip pat Augimo darbotvarkės įgyvendinimui“¹.

Pirmininkavimo ES Tarybai trejetais ištakos siekia XX a. 7 dešimtmečio pabaigą, 8 dešimtmečio pradžią. Westlake ir Galloway (2004) teigimu, „besiplečiant Bendrijos interesų spektrui mažosioms ES valstybėms narėms darėsi vis sunkiau susidoroti su pirmininkaujančiai valstybei tenkančiomis užduotimis, todėl tapo aišku, kad pirmininkaujančiai mažai valstybei turėtų pagelbėti didžiosios ES valstybės, ypač Europos politinio bendradarbiavimo rėmuose“. 1981 m. spalio 13 d. užsienio reikalų ministrai Londono deklaracija įtvirtino principą, teigiantį, kad pirmininkaujanti valstybė, kartu su pirmininkavusia ir su pirmininkausiančia valstybėmis, gali susitikti tarpusavyje derinti ir ieškoti sprendimų svarbiems pirmininkavimo klausimams spręsti užsienio politikos srityje. Tokiai bendradarbiavimo formai buvo pradėtas vartoti „troika“ terminas. Nuo 1981 m. pirmininkavimui vykdant EB užsienio politiką „troika“ tapo pagrindiniu veiklos instrumentu, taip pat buvo ženkliai sustiprintas atstovavimas EB trečiojoje šalyse.²

2006 m. pasikeitė valstybių narių bendradarbiavimo forma pirmininkavimo Tarybai metu - „troika“ terminą pakeitė „Trio pirmininkavimas“. 2006 m. rugsėjo 15 d. Tarybos sprendime 2006/683/EC ypatinga reikšmė pirmininkavimo Tarybai procese skiriama bendrai trijų ES valstybių pirmininkavimo programai, atsižvelgiant į tai, sprendime pažymėta, kad būtina racionalizuoti ES Tarybos veiklos planavimą, todėl turėtų būti įdiegta ankstesnę sistemą pakeičianti nauja sistema. Naujoji sistema turėtų būti pagrįsta 18 mėnesių programa (Trio programa), kurią būsimos trys pirmininkausiančios valstybės narės turi pateikti Tarybai patvirtinti.³ Trio partnerės, glaudžiai bendradarbiaudamos su Komisija, TGS ir po atitinkamų konsultacijų tarpusavyje, kas 18 mėnesių

¹ Lietuvos pirmininkavimo Europos Sąjungos Tarybai programa 2013 m. liepos 1 d. – gruodžio 31 d., 3 p.

² Westlake M., Galloway D. The Council of the European Union. London. 2004, 331 p.

³ Euratom Council Decision of 15 September 2006 adopting the Council's Rules of Procedure, 2006/683/EC

parengia ES Tarybos veiklos programos tuo laikotarpiu projektą. Toks programos projektas turi būti pateiktas ne vėliau kaip prieš vieną mėnesį iki atitinkamo laikotarpio pradžios, kad jį patvirtintų Taryba. 2009 m. įsigaliojus Lisabonos sutarčiai atsirado paskutiniai pirmininkavimo trejetais pakeitimai. Bendra valstybių narių programa dar labiau paskatino glaudesnę bendradarbiavimą tarp Trio partnerių nei kada nors prieš tai, ir tai prisideda dar labiau stiprinant pirmininkavimo procesų įtaką ES politikai.¹ Trio partnerėms, remiantis tarpusavyje sudarytais alternatyviais sprendimais, atsirado galimybė pasidalinti darbo krūvį 18 mėnesių laikotarpiui. Be kita ko, atsižvelgiant į Trio programos nuostatas Trio partnerės įsipareigoja viena kitai suteikti visokeriopą įmanomą pagalbą pirmininkavimo metu.

Trio partnerės rengdamos bendrą 18 mėnesių pirmininkavimo programą turi siekti, kad būtų užtikrinamas Tarybos darbų tęstinumas. Aleksos ir kt. (2007) nuomone, „svarbiausias vaidmuo įgyvendinant suformuotą bendrą Trio programą tenka pirmajai pirmininkaujančiai valstybei, nes ji dažniausiai ir įgyvendina didžiausią bendros programos nuostatų dalį. Antroji valstybė turi užtikrinti darbų tęstinumą, nustatyti, kokios programos nuostatos dar nėra įgyvendintos, ji atlieka savitą programos priežiūros ir įgyvendinimo kontrolės funkciją. Paskutinioji pirmininkaujanti trejeto valstybė dažniausiai turi teisę prisiimti ne tik savo, bet ir kitų dviejų prieš ją pirmininkavusių valstybių nuopelnus“². Vis dėl to, toks scenarijus pasitaiko ne visada, kartais antroji arba net trečioji valstybė įgyvendina didžiąją dalį bendros programos.

Kadangi individuali programa rengiama atsižvelgiant į patvirtintą Trio programą, aiškūs ir konkretūs valstybės pirmininkavimo prioritetai gali būti išskirti ir suformuluoti tik baigiantis ankstesnės Trio partnerės pirmininkavimui. Aleksos ir kt. (2007) nuomone „bendra Trio partnerių pirmininkavimo programa padeda ne tik užtikrinti ES politikos nuoseklumą ir tęstinumą, bet ir ES Tarybai pirmininkaujančioms valstybėms vykdyti pirmininkavimo prioritetų „mainus“ – viena Trio valstybė gali iškelti ir įgyvendinti kitos Trio valstybės interesus atitinkančias iniciatyvas, net jei šios iniciatyvos nėra Tarybai pirmininkaujančios valstybės prioritetai, tačiau šių iniciatyvų nespėjo arba negalėjo įgyvendinti valstybė, kurios interesus šios iniciatyvos atspindi“³. Valstybės narės siekdamos kuo efektyvesnio individualios pirmininkavimo programos įgyvendinimo turi stengtis, kad būsimi individualios programos pagrindiniai darbai būtų apibrėžti bendrojoje programoje, nes tokiu atveju, atsakomybę už individualius interesus prisiima visos Trio valstybės, o tai ir yra viena iš sėkmingo individualios programos įgyvendinimo prielaidų.

¹ Lisabonos sutartis. Deklaracija dėl Europos Sąjungos sutarties 9c straipsnio 9 dalies dėl Europos Vadovų Tarybos sprendimo dėl pirmininkavimo Tarybai, 2 str., Dok. Nr. 2007/C 306/01

² Aleksa K. ir kt. Vokietijos, Portugalijos ir Slovėnijos pasirengimo pirmininkauti Europos Sąjungai lyginamoji analizė. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2007, 42 p.

³ Ten pat, 43 p.

2.3. Lisabonos sutarties įtaka pirmininkavimui ES Tarybai

Sparčiai besikeičiantis pasaulis verčia keistis ir ES, kuri turi nuolatos prisitaikyti prie naujų iššūkių ir problemų. Šešioms Vakarų Europos valstybėms XX a. 6 dešimtmetyje sukurta struktūra nebetinka dabartinei 28 valstybių Sąjungai – reikalingos naujos priemonės sprendžiant terorizmo, klimato kaitos, saugumo, energetikos ir kitas globalizacijos iškeltas problemas, todėl 2007 m. gruodžio 13 d. tuometinės 27 ES valstybės narės pasirašė Lisabonos sutartį. Sutartis įsigaliojo 2009 m. gruodžio 1d., kuri iš dalies pakeitė ES sutartį ir EB steigimo sutartį. Maniokio (2009) teigimu, „Lisabonos sutartyje numatytos naujos institucijos ir pareigybės, ES kompetencijų plėtra konkrečiose politikos srityse, keičiamos sprendimų priėmimo Taryboje taisyklės. Pakeitimai buvo inicijuojami siekiant pasiūlyti priemones, kurios užtikrintų, kad išsiplėtusi Sąjunga funkcionuotų veiksmingiau, demokratiškiau, skaidriau“¹. Lisabonos sutartimi buvo įnešta daug naujovių ne tik procedūriniuose bei instituciniuose ES pokyčiuose, tačiau konkrečiai ir pirmininkavimo Tarybai srityje.

Įsigaliojus Lisabonos sutarčiai buvo įnešta daug reikšmingų institucinių pokyčių, kurie turi ypatingą reikšmę pirmininkavimo ES Tarybai užduočių ir įsipareigojimų pobūdžiui. Pasikeitė ir visa pirmininkavimo ES Tarybai įgyvendinimo strategija. Ši reforma iš esmės reiškia esminius kokybinius pokyčius ES valdymo mechanizme. Lisabonos sutartis panaikino šešių mėnesių rotacinę pirmininkavimo tvarką EVT ir įsteigė naują EVT pirmininko pareigybę. Sutartyje numatyta, kad „EVT pirmininkas yra renkamas dvejiems su puse metų kvalifikuota balsų dauguma, o jo pagrindinė užduotis yra pirmininkauti EVT ir vadovauti jos darbui“². Įsteigus nuolatinę EVT pirmininko pareigybę ženkliai sumažėjo Tarybai pirmininkaujančios valstybės narės vadovo vaidmuo pirmininkavimo procese, nes jis nebėra atsakingas už derybas EVT lygiu. Lietuvos pirmininkavimo Tarybai internetiniame puslapyje išskiriama, kad „vis dėl to, valstybės vadovo vaidmuo išlieka itin reikšmingas koordinuojant pirmininkavimo procesų visumą ir derinant šalies ministrų, kurie pirmininkauja sektorialių sudėčių taryboms, veiksmus. Taip pat labai svarbu, kad ruošiantis pirmininkavimui ir pirmininkavimo metu valstybės vadovas palaikytų artimus santykius su EVT nuolatiniu pirmininku, nes tokiu būdu valstybė gali aktyviai įsitraukti į ES valdymo procesą (pvz., prioritetų, svarbių pirmininkauti besirengiančiai valstybei, įtraukimas į EVT darbotvarkę)“³. Kadangi Lisabonos sutartimi buvo panaikintas ES valstybės narės pirmininkavimas EVT – pagrindiniu pirmininkavimo prioritetu tapo vadovavimas Tarybos darbo grupėms ir komitetams.

¹ Maniokas, K. Lisabonos sutarties implikacijos Lietuvai: kvalifikuota dauguma ir Europos Sąjungos darbotvarkė. 70 p.-ISSN 1392-1681

² Lisabonos sutartis, 9b str., Dok. Nr. 2007/C 306/01

³ LR Užsienio reikalų ministerijos puslapis. Kaip pirmininkavimą pakeitė Lisabonos sutartis? Prieiga per internetą: <<http://espirminkavimas.urm.lt/index.php?897371585>> [žiūrėta 2013 11 14]

Lisabonos sutartis nulėmė svarbius pokyčius išorės veikslių srityje - buvo padalyta Bendrųjų reikalų ir išorės santykių taryba į dvi skirtingų sudėčių Tarybas: Bendrųjų reikalų tarybą ir Užsienio reikalų tarybą. Maniokas (2009) išreiškė abejones, teigdamas, kad „didesnės svarbos suteikimas Bendrųjų reikalų tarybai visos Tarybos veiklos kontekste, įvairių horizontalių klausimų svarstymo paskyrimas Tarybai gali pakeisti valstybių narių nuostatą dėl savo atstovų delegavimo į šią Tarybos formaciją. Jos veiksmingumas daug priklausys nuo to, kokio lygmens atstovus į ją delegaluos valstybės narės. Jos įtaka būtų ypač didelė, jei joje valstybėms narėms atstovautų valstybių narių ministrai pirmininkai, kurių vaidmuo formuojant Europos politiką, atsiradus nuolatiniam EVT pirmininkui, ypač pirmininkavimo metu, menkės“¹. Manioko prognozės neišsipildė, nes šiuo metu Bendrųjų reikalų tarybai pirmininkauja valstybių narių užsienio / Europos reikalų ministrai, tačiau Tarybos įtaka yra didelė, nes jos metu ministrai koordinuoja visos Tarybos veiklą, pasirengimą EVT susitikimams.

Taip pat buvo įsteigta vyriausiojo ES įgaliotinio užsienio reikalams ir saugumo politikai (toliau – Vyriausias įgaliotinis) pareigybė bei įkurta nauja ES institucija (diplomatini padalinys) – Europos išorės veikslių tarnyba (toliau - EIVT). Lisabonos sutartyje numatyta, kad „Vyriausiasis įgaliotinis vadovauja Sąjungos bendrai užsienio ir saugumo politikai. Savo pasiūlymais jis prisideda prie šios politikos plėtojimo ir ją vykdo pagal Tarybos suteiktą mandatą. Tas pats taikoma ir bendrai saugumo ir gynybos politikai. Vyriausiasis įgaliotinis yra vienas iš Komisijos pirmininko pavaduotojų. Jis užtikrina Sąjungos išorės veikslių nuoseklumą. EVT kvalifikuota balsų dauguma ir gavusi Komisijos pirmininko sutikimą paskiria Sąjungos vyriausiąją įgaliotinį užsienio reikalams ir saugumo politikai penkerių metų kadencijai“². Be to, Vyriausiasis įgaliotinis perėmė pirmininkavimą Užsienio reikalų tarybai iš Tarybai pirmininkaujančios valstybės narės, todėl pirmininkaujanti valstybė daugiau nebekuruoja su ES užsienio politika susijusių klausimų, o pirmininkavimas Užsienio reikalų tarybai rotacijos principu panaikinamas. Nuo 2009 metų Vyriausiojo įgaliotinio pareigas užima Catherine Ashton iš Jungtinės Karalystės³. Vyriausiajam įgaliotiniui užtikrinti ES išorės veikslių nuoseklumą ir juos koordinuoti padeda EIVT. Įsteigus Vyriausiojo įgaliotinio pareigybę sumažėjo valstybės narės pirmininkavimo Tarybai procesams daroma įtaka, tačiau šia pareigybe yra padidintas ES išorės veiklos nuoseklumas, efektyvumas ir matomumas.

Aleksa ir kt. (2007) puikiai apibendrina Lisabonos sutartį, teigdamas, „kad rotacinė šešių mėnesių ES valstybės narės pirmininkavimo ES Tarybai tvarka nėra panaikinama, tačiau sukuriama mišri pirmininkavimo ES Tarybai sistema. Lisabonos sutartimi siekiama suderinti funkcinį (pusantrų metų pirmininkavimą tose srityse, kuriose būtinas didesnis ES politikos nuoseklumas) ir nacionalinį

¹ Maniokas, K. Lisabonos sutarties implikacijos Lietuvai: kvalifikuota dauguma ir Europos Sąjungos darbotvarkė. 70 p.- ISSN 1392-1681.

² Lisabonos sutartis, 9e str., Dok. Nr. 2007/C 306/01

³ 2013 m. gruodžio 4 d. duomenimis

(šešių mėnesių ES valstybės narės pirmininkavimas išlaikant savo įtaką ES) požiūrius¹. Išskiriama ir dar keletas pagrindinių Lisabonos sutarties pakeitimų pirmininkavimo Tarybai srityje:

- Iš dalies sumažintas pirmininkavimo sričių skaičius – pirmininkaujanti valstybė jau nebėra atsakinga už išorės santykius, tačiau prisidėjo dalis TVR srities klausimų;
- Sumažinta administravimo našta ES Tarybai pirmininkaujančiai valstybei – nebereikia pirmininkauti EVT, Užsienio reikalų tarybai;
- Aiškiau atskirta politinė ir administracinė pirmininkavimo ES atsakomybė ir funkcijos – pirmininkaujanti valstybė ir toliau gali daryti įtaką ES darbotarkei parinkdama pirmininkavimo prioritetus ir organizuodama įvairaus lygmens susitikimus.

2.4. Vidaus reikalų koordinavimas ES lygmeniu

Prieš pradėdant atlikti tyrimą būtina gerai suvokti kas yra vidaus reikalų sritis ir kaip ji yra koordinuojama ES lygmeniu, todėl pirmiausia trumpai pristatoma vidaus reikalų koordinavimo ES lygmeniu samprata. ES lygmenyje vidaus reikalai glaudžiai siejasi su teisingumo reikalais. Kaip jau minėta, vienas iš dešimties skirtingų Tarybos formatų yra TVR taryba, kurioje posėdžiauja ES valstybių narių TVR ministrai. TVR taryba renkasi kas du mėnesius ir posėdžių metu svarsto bendradarbiavimo bei bendros politikos TVR srityje plėtojimą ir įgyvendinimą. Tokiu būdu TVR taryba atlieka vieno iš ES teisės aktų leidėjo vaidmenį, priimdama direktyvas ir reglamentus visoje TVR srityje². TVR tarybų metu pirmoji diena dažniausiai būna skiriama vidaus reikalų klausimams, o antroji - teisingumo klausimams spręsti. Pirmininkavimo ES Tarybai laikotarpiu pirmininkaujanti valstybė narė pirmininkavimo pradžioje organizuoja neformalų teisingumo ir vidaus reikalų ministrų susitikimą savo valstybės teritorijoje, skirtą neformaliai aptarti politinius ES lygmens klausimus TVR srityje ir pasiruošti būsimai formaliai TVR tarybai Liuksemburge arba Briuselyje.

TVR yra sąlyginai nauja ES kompetencijos sritis. TVR srityje neoficialus ES valstybių narių bendradarbiavimas prasidėjo XX a. 8 dešimtmetyje. Tuo metu toks valstybių narių bendradarbiavimas nepriklausė Europos bendrijos kompetencijai ir buvo paremtas tarpvyriausybinio pagrindu. 1985 m. pasirašyta Šengeno sutartis tapo vienu iš svarbiausių žingsnių, stiprinant valstybių narių bendradarbiavimą TVR srityje. Šengeno sutartimi Prancūzija, Vokietijos Federacinė Respublika, Liuksemburgas, Nyderlandai ir Belgija įsipareigojo palaipsniui panaikinti tarpusavio vidaus sienas ir koordinuoti bendrą pasienio politiką su užsienio šalimis. Sekantis žingsnis buvo žengtas, kuomet 1993 m. įsigaliojo Maastrichto sutartis. Maastrichto sutartimi bendradarbiavimas teisingumo ir vidaus reikalų

¹ Aleksa K. ir kt. Vokietijos, Portugalijos ir Slovėnijos pasirengimo pirmininkauti Europos Sąjungai lyginamoji analizė. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2007, 11 p.

² Europos Sąjungos Tarybos internetinis puslapis. Prieiga per internetą: <[http://www.council.europa.eu/policies/council-configurations/justice-et-affaires-interieures-\(jai\)?lang=lt](http://www.council.europa.eu/policies/council-configurations/justice-et-affaires-interieures-(jai)?lang=lt)> [žiūrėta 2014 01 11]

srityje pateko į naujai sukurta trijų ramsčių sistemą, tačiau vis dar vyko tarpvyriausybinis pagrindu. Tik 1999 m. Amsterdamo sutartimi dalis TVR srities klausimų (migracija, prieglobstis ir civilinė teisė) buvo perkelti iš trečiojo į pirmąjį ramstį, kuriame bendradarbiavimas tarp ES valstybių narių vyko Bendrijos metodu. 2009 m. įsigaliojus Lisabonos sutarčiai trijų ramsčių sistema buvo panaikinta, todėl trečiajame ramstyje buvę TVR srities klausimai taip pat tapo ES politikos dalimi ir buvo pradėti spęsti taikant įprastą teisėkūros procedūrą (išskyrus šeimos teisę, operatyvinį policijos bendradarbiavimą ir keletą kitų sričių).¹

TVR srities kompetencija puikiai apibūdinta ES sutarties suvestinės redakcijos pirmosios antraštinės dalies 3 str., kuriame teigiama, kad „Sąjunga savo piliečiams siūlo vidaus sienų neturinčią laisvės, saugumo ir teisingumo erdvę, kurioje laisvas asmenų judėjimas užtikrinamas kartu taikant atitinkamas išorės sienų kontrolės, prieglobsčio suteikimo, imigracijos ir nusikalstamumo prevencijos bei kovos su juo priemones“². Penktos antraštinės dalies 67 str. išskiriama, kad „Sąjungoje yra gerbiamos pagrindinės teisės bei skirtingos valstybių narių teisinės sistemos ir tradicijos. Ji užtikrina, kad nebus asmenų kontrolės jiems kertant vidaus sienas, ir suformuluoja valstybių narių solidarumu paremtą bendrą prieglobsčio, imigracijos ir išorės sienų kontrolės politiką, kuri būtų teisinga trečiųjų šalių piliečiams“³. Svarbu pažymėti 67 str. 3 dalį, kuri akcentuoja, kad „Sąjunga stengiasi užtikrinti aukštą saugumo lygį prevencijos bei kovos su nusikalstamumu, rasizmu ir ksenofobija priemonėmis, taip pat policijos ir teisminių institucijų bei kitų kompetentingų valdžios institucijų veiklos koordinavimo ir bendradarbiavimo priemonėmis, taip pat tarpusavyje pripažįstant teismo sprendimus baudžiamosiose bylose, o prirėikus derinant baudžiamuosius įstatymus“⁴. Sąjungoje yra taikomas teisminių ir neteisminių sprendimų pripažinimo principas ne tik baudžiamosiose, bet ir civilinėse bylose. Šis principas ES valstybėms narėms sudaro palankias sąlygas pasinaudoti teisingumu.

Pažymėtina, kad ne visos ES valstybės narės vienodai įsitraukusios į ES lygmeniu formuojamą ir įgyvendinamą TVR srities politiką. Danija, Jungtinė Karalystė ir Airija įgyvendinant tam tikras TVR srities priemones dalyvauja tik iš dalies arba tam tikromis sąlygomis. Konkrečiau, Jungtinė Karalystė ir Airija nedalyvauja įgyvendinant Šengeno susitarimo nuostatas dėl laisvo asmenų judėjimo, išorės sienų kontrolės ir vizų politikos. Atsižvelgiant į tai, šių valstybių atstovai nedalyvauja Tarybos balsavime minėtais klausimais.⁵ Visgi, ES sutarties suvestinėje redakcijoje teigiama, kad „Airija ir Jungtinė Karalystė gali bet kada paprašyti dalyvauti taikant kai kurias arba visas Šengeno teisyno nuostatas (angl. „opt-out“ ir „opt-in“). Tuomet Taryba vieningu valstybių narių bei atitinkamos

¹ Peers S. EU justice and home affairs law, Oxford ; New York : Oxford University Press, 2011, 9-48 p.

² ES sutarties suvestinė redakcija. 1 antraštinė dalis. 3 straipsnis. 2012 lapkričio 12 d.

³ Ten pat, 5 antraštinė dalis. 67 straipsnis.

⁴ Ten pat.

⁵ Europos Sąjungos Tarybos internetinis puslapis. Prieiga per internetą: <[http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/justice-et-affaires-interieures-\(jai\)?lang=lt](http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/justice-et-affaires-interieures-(jai)?lang=lt)> [žiūrėta 2014 01 11]

valstybės vyriausybės atstovo pritarimu priima sprendimą dėl prašymo¹. Danijos situacija šiek tiek kitokia negu Jungtinės Karalystės ir Airijos. Tarybai vieningai priimant sprendimus TVR srityje nėra reikalingas Danijos atstovo pritarimas. ES sutarties suvestinėje redakcijoje išskiriama, kad „Tarybai patvirtinus priemonę dėl pasiūlymo ar iniciatyvos, pateiktos Šengeno pagrindu, ir susijusių su šia dalimi, Danija per šešis mėnesius turi nuspręsti, ar ji įtrauks šią priemonę į savo nacionalinę teisę. Jeigu ji nusprendžia taip padaryti, ši priemonė tarp Danijos ir kitų šia priemone įpareigotų valstybių narių sukuria tarptautinės teisės įsipareigojimą“².

Galiausiai, atliekant tyrimą svarbu žinoti kokios yra vidaus reikalų ES agentūros ir kaip jos prisideda kuriant ES politiką vidaus reikalų srityje. ES agentūros yra atskiri juridiniai subjektai, įsteigti konkrečioms užduotims pagal ES teisę atlikti, veikiantys atskirai nuo ES institucijų. Vidaus reikalų srityje veikia 7 decentralizuotos agentūros³: Europos policijos biuras (EUROPOL) yra atsakingas už kriminalinės žvalgybos duomenų mainus ir analizę; Europos narkotikų ir narkomanijos stebėsenos centras (EMCDDA) yra pagrindinė informacijos apie narkotikus įstaiga ES; Europos tinklų ir informacijos apsaugos agentūra (ENISA) užtikrina ES būtiną aukšto lygio tinklų ir informacijos saugumą; Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie ES valstybių narių išorės sienų valdymo agentūra (FRONTEX) koordinuoja valstybių narių operatyvų bendradarbiavimą išorės sienų valdymo srityje; Europos policijos koledžas (CEPOL) jungia visų Europos šalių vyresnius policijos pareigūnus; Europos didelės apimties IT sistemų laisvės, saugumo ir teisingumo erdvėje operacijų valdymo agentūra (eu-LISA) užtikrina didelės apimties IT sistemų laisvės, saugumo ir teisingumo erdvėje operacijų valdymą ir tęstinumą; Europos prieglobsčio paramos biuras (EASO) prisideda prie bendros Europos prieglobsčio sistemos diegimo remiant, sudarant sąlygas, koordinuojant ir stiprinant valstybių narių praktinį bendradarbiavimą.⁴

¹ ES sutarties suvestinė redakcija. Protokolas (Nr. 19) Dėl į Europos Sąjungos sistemą integruotos Šengeno acquis, 4 str. 2012 lapkričio 12 d.

² Ten pat, Protokolas (Nr. 22) Dėl Danijos pozicijos, 4 str.

³ Decentralizuotos agentūros atlieka technines, mokslines arba administracines užduotis, padėdamos ES institucijoms formuoti ir įgyvendinti įvairių sričių politiką. Jos taip pat padeda bendradarbiauti ES institucijoms ir valstybių narių vyriausybėms, iš ES ir nacionalinių institucijų rinkdamos ir telkdamos technines ir specialiąsias žinias. Decentralizuotosios agentūros įsteigiamos neribotam laikui, jų būstinės įsikūrusios visoje ES.

⁴ Europos Sąjungos internetinis puslapis. Prieiga per internetą: <http://europa.eu/index_lt.htm> [žiūrėta 2014 01 12]

3. LIETUVOS PIRMININKAVIMO ES TARYBAI PASIEKIMAMS ĮTAKĄ DARIUSIŲ VEIKSNIŲ VIDAUS REIKALŲ SRITYJE TYRIMAS

3.1. Tyrimo metodologija

Tyrimo pagrindimas. 2013 m. sausio 1 d. – 2014 m. birželio 30 d. Lietuvai, kartu su Trio partnerėmis Airija ir Graikija, buvo patikėta svarbi ir atsakinga užduotis – pirmininkauti Tarybai. Airija ir Lietuva pirmininkavimus jau baigė, šiuo metu Tarybai pirmininkauja paskutinioji Trejeto narė Graikija. 2013 m. liepos 1 d. Lietuva perėmė pirmininkavimą Tarybai iš Airijos, tai buvo pirmas kartas istorijoje, kuomet Lietuva tapo Tarybos pirmininke. Pirmininkavimas Tarybai tapo vienu iš didžiausių Lietuvos išbandymų nuo šalies įstojimo į ES, nes Lietuvai buvo suteikta galimybė daryti įtaką ES politinei darbotarkei ir sustiprinant šalies autoritetą Sąjungoje. Pirmininkaudama Tarybai Lietuva taip pat turėjo galimybę reprezentuoti šalį Europos ir viso pasaulio mastu, nes 6 mėn. būdama ES politinių įvykių centre buvo nuolat matoma užsienio žiniasklaidoje.

Lietuvos Trio partnerėms pirmininkavimas Tarybai buvo gerai pažįstamas ir išanalizuotas procesas – Airija pirmininkavo 7-ąją kartą, o Graikija pirmininkauja jau 5-ąją kartą. Šios ES valstybės narės dėl ankstesnių pirmininkavimų metu įgytos patirties, turėjo reikiamus administracinius gebėjimus, išvystytą infrastruktūrą susitikimų organizavimui, informacinių technologijų sprendimus. Lietuva, priešingai nei Trio partnerės, ruoštis pirmininkavimui pradėjo neturėdama tokios patirties ir pagrindų. Remiantis bakalauro baigiamajame darbe atlikta analize, galima teigti, kad Lietuva, turėdama vieną iš mažiausių pirmininkavimo išlaidoms skirtų biudžetų (214 mln. Lt.), lyginant su anksčiau pirmininkavusiomis valstybėmis narėmis, atliko gerą pasiruošimą pirmininkauti Tarybai. Bakalauro baigiamojo darbo išvadose pažymėta, kad „Lietuvoje sukurtas gerai veikiantis pasirengimo pirmininkauti ES Tarybai koordinacinis modelis, kurio pagalba institucijos turi aiškias funkcijas ir atskaitomybę. Be to, pirmininkavimą reglamentuojanti teisinė bazė aiškiai nubrėžia Lietuvos pirmininkavimo prioritetus, uždavinius, ir nustato principus bei nuostatas, kuriais vadovaujantis organizuojamas Lietuvos pasirengimo pirmininkauti ES Tarybai procesas“¹. Dauguma pasirengimo problemų, išskirtų bakalauro baigiamajame darbe, likus metams iki Lietuvos pirmininkavimo pradžios buvo sėkmingai išspręstos.

Magistro studijų metu dar labiau įsigilinta į ES vykstančius procesus, remiantis moksline literatūra analizuota kaip veikia ES, kaip Sąjungoje priimami sprendimai. Nuolatos sekta ir domėtasi tuo metu vykusiu Kipro, Danijos, Airijos pirmininkavimų eiga ir pasiekimais. Tiesiogiai dalyvauta

¹ Žilėnas A. Pirmininkavimas Europos Sąjungos Tarybai: administravimo problemos ir iššūkiai Lietuvai, bakalauro baigiamasis darbas, Vytauto Didžiojo universitetas, 2012

galutiniame Lietuvos pasiruošimo pirmininkauti Tarybai etape ir Lietuvos pirmininkavimo metu. Turėta galimybė nuolatos rinkti ir sisteminti teisės aktus, informaciją apie vykčius vidaus reikalų srities darbo grupių, komitetų, Nuolatinį atstovų komiteto (COREPER II) posėdžius, TVR tarybų išvadas, konsultuotis su kolegomis magistro darbui aktualiais klausimais. Taip pat analizuota vidaus reikalų srities informacija, pateikta Airijos, Lietuvos ir Graikijos pirmininkavimo ES Tarybai 18 mėn. programoje, Lietuvos nacionalinėje pirmininkavimo ES Tarybai programoje, Lietuvos pirmininkavimo ES Tarybai sąvade (programos klausimai) ir derybiniuose aprašuose (dosjė).

Šiame skyriuje, siekiant nustatyti Lietuvos pirmininkavimo ES Tarybai įtaką dariusius veiksnius vidaus reikalų srityje, nagrinėjami du pagrindiniai užsibrėžti **uždaviniai**:

1. Atlikti lyginamąją analizę tarp Lietuvos nacionalinėje pirmininkavimo ES Tarybai programoje užsibrėžtų tikslų ir pirmininkavimo metu pasiektų rezultatų išorės sienų valdymo, migracijos ir teisėsaugos bendradarbiavimo srityse.

2. Išanalizuoti veiksnius, dariusius įtaką Lietuvos pirmininkavimo ES Tarybai pasiekimams išorės sienų valdymo, migracijos ir teisėsaugos bendradarbiavimo srityse.

Nors vidaus reikalų srityje pirmininkavimo metu prioritetų buvo ir kitose srityse – vizų saugumas, kibernetinis saugumas, civilinė sauga, derybos dėl vidaus reikalų finansinių reglamentų ir t.t., tačiau pasirinktos asmeniškai įdomiausios sritys.

Siekiant įgyvendinti pirmąjį uždavinį atliekama analizė, kurios pagalba palyginama kaip Lietuvai pirmininkavimo metu ES Tarybai pavyko įgyvendinti Lietuvos nacionalinėje pirmininkavimo ES Tarybai programoje išsikeltus tikslus. Darbo grupėse svarstyti dokumentai / dokumentai dėl kurių buvo deramasi su Parlamentu analizuojami remiantis numatyta sistema: trumpas dokumento pristatymas, ankstesnių pirmininkavimų pasiekimai svarstant dokumentą / derantis dėl dokumento, Lietuvos pirmininkavimo metu pasiekti rezultatai, veiksniai, darę įtaką rezultatams ir apibendrinimas.

Tyrimo metodas. Atsižvelgus į magistro darbo apimtį ir siekiant atlikti kuo gilesnę analizę buvo apsiribota trimis vidaus reikalų sritimis – išorės sienų valdymas, migracija ir teisėsaugos bendradarbiavimas. Tyrimas buvo atliktas remiantis dokumentų analizės ir ekspertų interviu metodais. Ekspertų interviu metu buvo apklausti 7 Tarybos darbo grupių ir komitetų atstovai Lietuvos pirmininkavimo ES Tarybai metu:

1. Integracijos, migracijos ir išsiuntimo darbo grupės pirmininkė Evelina Gudzinskaitė;
2. Aukšto lygio migracijos ir prieglobsčio darbo grupės pirmininkas Gintaras Valiulis;
3. Policijos ir teismo bendradarbiavimo baudžiamosiose bylose koordinavimo komiteto pirmininkas Olegas Sinderskis;
4. Policijos ir teismo bendradarbiavimo baudžiamosiose bylose koordinavimo komiteto atstovė Loreta Poliakaitė;
5. Sienų darbo grupės pirmininkė Agnė Vereškienė;

6. Teisėsaugos darbo grupės pirmininkė Audronė Sviklaitė;
7. Teisėsaugos darbo grupės atstovė Lilija Omeljančuk;

Naudotas preliminarus interviu klausimynas pateikiamas 3 priede. Kokybinio tyrimo duomenų apibendrinimui buvo naudotas interpretavimo metodas. Interviu atlikimo periodas 2014 m. sausio - vasario mėn. Vidutiniškas interviu trukmės intervalas nuo 30 min iki 1 valandos. Empirinio tyrimo rezultatai detaliam pateikiami sekančiuose analitinės magistro baigiamojo darbo dalies poskyriuose.

3.2. Išorės sienų valdymas

ES valstybių narių pateiktais duomenimis, ES ir trečiųjų šalių piliečiai 2009 m. išorės sienas kirto 669 mln. kartų, 2010 m. – 675 mln. kartų, 2011 m. – 700 mln. kartų. Didžiausiose ir dažniausiai naudojamuose sienos perėjimo punktuose srautai išaugo ir, manoma, kad ši augimo tendencija išliks.¹ Sparčiai augant keleivių srautui Šengeno erdvės išorės sienų kirtimo punktuose valstybėms narėms gali tapti sudėtinga efektyviai valdyti išaugusius keleivių srautus. Atsižvelgiant į tai, ES stengiasi nuolatos reaguoti į problemines situacijas prie Šengeno erdvės išorės sienų ir imtis atitinkamų priemonių siekiant išvengti migracijos neigiamų padarinių.

Šiuo metu pagal ES teisę reikalaujama, kad visi atvykstantys ir išvykstantys keliautojai būtų sistemingai tikrinami prie Šengeno erdvės išorės sienų. Komisija, atlikusi išorės sienų apsaugos poveikio vertinimą, padarė išvadą, kad „paprastai trečiųjų šalių piliečiai yra patikrinami nuodugniai, o ES piliečiai ir asmenys, kurie naudojami laisvo judėjimo teise – patikrinami minimaliai. Tačiau dabartines trečiųjų šalių piliečiams taikomas taisyklės galima apibūdinti kaip visiems taikomą vienodą sprendimą, nes tie patys patikrinimai taikomi neatsižvelgiant į jokių įvairių keliautojų keliamos rizikos skirtumus arba jų kelionių dažnumą“².

Efektyvi Europos Sąjungos išorės sienų apsauga buvo vienas iš 2011 m. lapkričio 10 d. LR Seimo patvirtintų nacionalinių Lietuvos pirmininkavimo ES Tarybai prioritetų. Siekiant kurti bei įgyvendinti integruotą ES sienų valdymą Komisija pateikė pasiūlymą dėl „Išmaniųjų sienų“ (angl. - *smart borders*) teisės aktų paketo, kurį sudaro pasiūlymai dėl atvykimo/išvykimo sistemos (toliau - AIS), registruoto keliautojo programos (toliau - RKP) ir atitinkamų Šengeno sienų kodekso pataisų (toliau – ŠSKP)³. Pažymėtina, kad ŠSKP negalės būti nagrinėjamos kol nebus patvirtinti pasiūlymai dėl RKP ir AIS, todėl ŠSKP nebuvo planuotas nagrinėti Lietuvos pirmininkavimo ES Tarybai metu.

Lietuva nacionalinėje pirmininkavimo programoje buvo užsibrėžusi siekti kuo didesnės pažangos svarstant „Išmaniųjų sienų“ paketą Taryboje. Programoje nurodoma, kad pasiūlymai dėl

¹ Komisijos tarnybų darbinis dokumentas „Poveikio vertinimo santrauka“, pridedamas prie pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo sukuriama Registruotų keliautojų programa. Briuselis. 2013, 2 p.

² Ten pat.

³ Projektas galės būti svarstomas tik išnagrinėjus AIS ir RKP projektus.

„Išmaniųjų sienų“ paketo, pasinaudojant pažangiosiomis technologijomis, sustiprins integruotą ES išorinės sienos ir ją kertančių migracijos srautų valdymą, palengvins registruotų keliautojų atvykimo ir išvykimo sąlygas. Išorės sienų apsaugos srityje Lietuva taip pat siekė kuo didesnės pažangos svarstant reglamentą, kuriuo nustatomos išorės jūrų sienų stebėjimo, vykdamas Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie ES valstybių narių išorės sienų valdymo agentūros koordinuojamą operatyvų bendradarbiavimą, taisyklės (toliau – IJSST).¹ Pirmininkaujant Lietuvai įvyko 9 sienų darbo grupės posėdžiai, kurių metu buvo aktyviai svarstomi „Išmaniųjų sienų“ paketo ir reglamento dėl išorės jūrų sienų stebėjimo klausimai.

3.2.1. Registruoto keliautojo programa ir Atvykimo/išvykimo sistema

Komisijos pasiūlyme dėl RKP teigiama, kad RKP dažnai keliaujantiems trečiųjų šalių piliečiams suteiktą galimybę palengvintomis sąlygomis patekti į ES. Ši iniciatyva trečiųjų šalių piliečiams, iš anksto įvertintiems ir patikrintiems valstybių narių kompetentingų institucijų, sutrumpintų laukimo laiką pasienio kontrolės punktuose ir supaprastintų pasienio kontrolės procedūras. Numatoma, kad praktiškai RKP pasienyje turėtų veikti taip: „registruotam keleiviui išduodamas atpažinties raktas, kuris yra automatizuotai nuskaitomos kortelės formos ir kuriame yra tik unikalus identifikatorius (t. y. prašymo numeris); atvykstant ir išvykstant šis raktas nuskaitomas pasienyje prie automatizuotų vartų. Vartų sistema nuskaito atpažinties raktą ir kelionės dokumentą (ir, jei taikytina, - vizos įkliją) bei keliautojų pirštų atspaudus, kurie palyginami su centriniame registre ir kitose duomenų bazėse, įskaitant Vizų informacinę sistemą (toliau - VIS) vizų turėtojų atveju, laikomais duomenimis“². Jeigu visi patikrinimai atliekami sėkmingai, keliautojas gali praeiti per automatizuotus vartus. Kilus klausimams, keliautojui padėtų sienos apsaugos pareigūnas.

Komisijos pasiūlyme dėl AIS nurodoma, kad AIS leistų nustatyti trečiųjų šalių piliečių buvimo trukmę valstybėje narėje. Sistema registruos ES keliaujančių trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir išvykimo datas ir vietą, padės nustatyti ar šie piliečiai laikosi teisėto buvimo valstybėse narėse termino. Sistema, pakeisianti dabartinę rankinio registravimo sistemą, elektroniniu būdu apskaičiuos teisėto buvimo trukmę ir įspės atsakingas nacionalines institucijas apie viršytą teisėto buvimo trukmę. Tai padės optimizuoti pasienio kontrolės procedūras ir didinti saugumą ES viduje.³

2008 m. Komisijai paskelbus komunikatą „Pasirengimas kitiems Europos Sąjungos sienų valdymo etapams“ ES lygmeniu buvo pradėtos aktyviai nagrinėti naujų technologijų teikiamos galimybės integruoto sienų valdymo srityje. Komunikate Komisija pasiūlė sukurti RKP, kuri, kaip jau

¹ Lietuvos pirmininkavimo Europos Sąjungos Tarybai programa 2013 m. liepos 1 d. – gruodžio 31 d, 23 p.

² Komisijos pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo sukuriamas Registruotų keliautojų programa, Dok. Nr. 6930/13.

³ Komisijos pasiūlymas kuriuo sukuriamas atvykimo ir išvykimo sistema (AIS), kurioje registruojami Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienas kertančių trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir išvykimo duomenys, Dok. Nr. 2013/0057 (COD)

minėta, iš anksto įvertintiems trečiųjų šalių piliečiams pagelbėtų sudaryti sąlygas paprasčiau kirsti ES išorės sienas. Taip pat komunikate buvo pasiūlyta sukurti ir AIS, kuri būtų visų trečiųjų šalių piliečių, kuriems leista trumpai pabūti valstybių narių teritorijoje, atvykimo ir išvykimo datų ir vietos elektroninis registras. RKP ir AIS idėjos įtvirtintos „Stokholmo programoje“, kuriai 2009 m. gruodžio mėn. pritarė EVT. Atsižvelgusi į iškilusias grėsmes ir padidėjusius keleivių srautus prie Šengeno erdvės išorės sienų 2011 m. birželio mėn. vykusioje EVT Komisija buvo paraginta kuo sparčiau įgyvendinti „Išmaniųjų sienų“ valdymo teisės aktų rinkinį, t. y. vykdyti veiklą, susijusią su teisės aktais dėl AIS ir RKP. Atsakydama į šį raginimą Komisija 2011 m. spalio 25 d. paskelbė komunikatą dėl AIS ir RKP įgyvendinimo galimybių.¹ Pasiūlymą dėl „Išmaniųjų sienų“ paketo Komisija pateikė Airijos pirmininkavimo metu, tačiau pirmininkaujant Airijai svarbios pažangos nebuvo pasiekta.

Pirmininkaujant Lietuvai, pasiūlymų nagrinėjimo metu Tarybos darbo grupėse, valstybėms narėms iškilo techninių, operacinių, taip pat kaštų bei kitų klausimų. Šie klausimai susiję su abiejų sistemų sąveikos galimybėmis, pasirinktais techniniais sprendimais, tokiais kaip siūlomas atpažinties raktas RKP atveju, esamų nacionalinių sistemų panaudojimo galimybėmis ir mastu, taip pat sąsajomis su naudojamomis pasienio patikrinimams europinėmis sistemomis. Buvo išsakyta ir daugiau pastabų, tokių kaip skaidrumo užtikrinimas viso proceso metu, įtraukimas Parlamento ir Tarybos į šį darbą. Buvo akcentuoti įvykdymo terminai, kurie turi būti maksimaliai trumpi, akcentuota būtinybė tęsti paketo pasiūlymų nagrinėjimą Sienų darbo grupėje lygiagrečiai su Komisijos siūloma studija² ir pilotiniu projektu.³

Buvusios Sienų darbo grupės pirmininkės A. Veriškienės teigimu, svarstant „Išmaniųjų sienų“ paketo pasiūlymą paaiškėjo, kad teisėsaugos institucijoms prieiga prie duomenų reikalinga iškart po pasiūlymo priėmimo ir įsigaliojimo, nors pasiūlyme buvo numatytas dviejų metų pereinamasis laikotarpis. Po numatyto pereinamojo laikotarpio Komisija turėtų svarstyti prieigos suteikimo galimybę teisėsaugos institucijoms. Atsižvelgiant į tai, Lietuva iniciavo kreipimąsi į vidaus reikalų komisarę su prašymu suteikti teisėsaugos institucijoms galimybę leisti iš karto prisijungti prie duomenų, nes tie duomenys yra svarbūs atliekant tyrimus, žvalgybiniais tikslais, nusikaltimų tyrimo atskleidimo tikslais ir t.t. Valstybės narės šį Lietuvos iškeltą pasiūlymą palaikė, todėl Lietuva parengė klausimyną ir Imigracijos, sienų ir prieglobsčio strateginiame komitete (toliau – SCIFA) paprašė valstybių narių parengti atsakymus. Susisteminius gautus atsakymus ir formuojant bendrą kompromisinį pasiūlymą iškilo sunkumų dėl teisinio pagrindo, nes suteikus galimybę teisėsaugos institucijoms turėti prieigą prie duomenų, reikia atitinkamai keisti pasiūlymo preambulę. Nagrinėjant pasiūlymą valstybėms narėms taip pat kilo daug klausimų, susijusių su duomenų saugumu, nes ES

¹ Komisijos pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo sukuriama Registruotų keliautojų programa, Dok. Nr. 6930/13.

² Komisijos siūloma studija pristatoma tolimesnėse pastraipose.

³ Interviu su Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie LR Vidaus reikalų ministerijos Sienos kontrolės organizavimo valdybos Tarptautinio bendradarbiavimo skyriaus vyriausiąja specialiste Agnė Vereškiene.

duomenų saugumas apskritai yra labai jautri sritis.¹ Vis dėl to, Lietuvos pirmininkavimo komandai pavyko šiuos klausimus išspręsti ir pasiekti vieną iš išorės sienų apsaugos srityje užsibrėžtų tikslų – gauti mandatą deryboms su Parlamentu.

Sienų darbo grupėje vykstant pirmajam skaitymui dėl AIS pasiūlymo, dauguma delegacijų išreiškė nuomonę, kad trečiųjų šalių piliečių biometrinių duomenų rinkimas vyktų nuo AIS veikimo pradžios. Šis siūlymas buvo grindžiamas dar ir tuo, kad 2013 m. rugsėjo 24 d. SCIFA komiteto posėdyje dauguma delegacijų taip pat buvo pritarusios tokiam pasiūlymui, o tolimesnės gairės, dėl kurių susitarė SCIFA komitetas, buvo perduotos į Sienų darbo grupę tęsti diskusijoms.² AIS numatyta biometrinių duomenų rinkimo funkciją galime palyginti su VIS. VIS rėmuose, pereinamasis laikotarpis baigsis 2014 m. spalio mėnesį, vadovaujantis VIS reglamento Nr. 767/2008 49 str. 2 dalimi po šio laikotarpio Komisija privalės parengti ataskaitą dėl pirštų atspaudų naudojimo ir poveikio tikrinimo laikui pasienio kontrolės punkte ir kitų faktorių prie išorės sienų.³ Manytina, kad valstybės narės įgyvendinusios VIS reglamento nuostatas, atsižvelgdamos į ataskaitos rezultatus ir numatomą AIS reglamento įsigaliojimo pradžią, turės pakankamai laiko pasiruošti biometrinių duomenų rinkimui taikant AIS reglamentą. Valstybėms narėms taip pat netiko RKP pasiūlyme numatyta atpažinties rakto idėja ir jo veikimo principas, tačiau pirmininkaujančios valstybės ir Komisijos bendromis pastangomis pavyko įtikinti šios priemonės reikalingumu ir nauda

Atsižvelgiant į probleminius klausimus, svarstant AIS ir RKP pasiūlymus, Komisija 2013 m. lapkričio 5 d. Tarybos Sienų darbo grupėje žodžiu pristatė pasiūlymus kaip spręsti / atsakyti į iškilusius klausimus. Komisija pasiūlė atlikti studiją įtraukiant eu-LISA agentūrą, valstybes nares ir Parlamentą. Taip pat pasiūlė, kad eu-LISA atliktų politinį projektą, siekiant nustatyti prieš tai atliktos studijos įgyvendinamumo rezultatus, kurio tikslas būtų patikrinti kaip praktikoje veikia siūlomi sprendimai. Atitinkamai valstybės narės prašė Komisijos pateikti dokumentą raštu su konkrečiais planuojamų priemonių įvykdymo terminais, bei buvo paprašyta, kad pasiūlymų svarstymo darbai nebūtų stabdomi Sienų darbo grupėje kol bus vykdoma Komisijos studija.⁴ Gruodžio 3 d. Sienų darbo grupės posėdyje Komisija pažymėjo, kad pirmoje sausio pusėje pateiks klausimyną valstybėms narėms, o vasario 7 d. numato suorganizuoti pasitarimą dėl atliekamos studijos.

Pirmininkavimo pabaigoje, sėkmingai užbaigus AIS sukūrimo projekto pirmąjį svarstymą ir išnagrinėjus daugumą RKP pasiūlymo straipsnių, COREPER II suteikė Tarybai mandatą deryboms su Parlamentu. Pirmasis dialogas įvyko 2013 m. gruodžio 17 d., kurio metu, Tarybą atstovaujančiai Lietuvai pavyko susitarti su Parlamentu ir Komisija dėl to, kurie klausimai turi būti sprendžiami

¹ Interviu su Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie LR Vidaus reikalų ministerijos Sienos kontrolės organizavimo valdybos Tarptautinio bendradarbiavimo skyriaus vyriausiąja specialiste Agnė Vereškiene.

² Sienų darbo grupės posėdžio ataskaita, 2013 m. gruodžio 3 d.

³ SCIFA komiteto posėdžio ataskaita, 2013 m. lapkričio 21 d., Dok. Nr. 17127/13

⁴ Sienų darbo grupės posėdžio ataskaita, 2013 m. lapkričio 5 d.

techniniuose dialoguose, o kurie politiniuose. Tikimasi, kad Graikija sėkmingai pratęs tolimesnius RKP ir AIS pasiūlymų skaitymus ir derybas su Parlamentu.¹

Apibendrinant nuveiktą darbą svarstant RKP ir AIS pasiūlymų projektus, galima teigti, kad vienas iš faktorių, lėmusių sėkmingą šių pasiūlymų svarstymą, yra tinkamai užsibrėžti tikslai išorės sienų srityje. Lietuvos atstovai išorės sienų valdymo srityje, atlikdami pasiruošimą pirmininkavimui, sugebėjo gerai įvertinti turimus žmogiškuosius išteklius, administracinius gebėjimus ir galimas grėsmes pirmininkavimo metu. Atsižvelgiant į tai, labai atsakingai buvo suformuluoti realūs ir logiški pirmininkavimo uždaviniai. Manytina, kad rengiantis pirmininkavimui yra geriau užsibrėžti žemesnius tikslus ir pirmininkavimo metu pasiekti daugiau, nei turėti labai ambicingą darbotvarkę, kurią nežinia ar pavyks įgyvendinti.

RKP ir AIS pasiūlymų svarstymų metu iškilę tokie klausimai, kaip prisijungimo galimybė teisėsaugos institucijoms, atpažinties rakto idėja, biometrinių duomenų naudojimas galėjo tapti pasiūlymo eiga stabdančiais veiksniais, tačiau Lietuvos atstovų profesionalumo dėka to pavyko išvengti ir pasiekti puikius rezultatus. Sunku prognozuoti, kurie pasiūlymo straipsniai gali būti probleminiai svarstymų metu, todėl pirmininkaujančiai šaliai vertėtų dar prieš pradėdant pirmininkavimą pilnai išanalizuoti pasiūlymo tekstą, pažymėti jų nuomone problemines vietas ir galimus problemų sprendimų variantus. Tokiu atveju, svarstant pasiūlymą darbo grupėje ir pirmininkaujančios valstybės atstovams susidūrus su probleminiu klausimu galima būtų iškart pasiūlyti alternatyvų sprendimo variantą ir taupyti brangų posėdžių laiką.

3.2.2. Išorės jūrų sienų stebėjimo taisyklės

Komisijos pasiūlyme dėl IJST nustatymo teigiama, kad „2010 m. Taryba priėmė Sprendimą 2010/252/ES siekiant sustiprinti FRONTEX agentūros koordinuojamas jūrų sienų stebėjimo operacijas ir nustatyti aiškias veiksmų taisykles bendro patruliavimo ir perimtų bei išgelbėtų asmenų išlaipinimo srityse, kad būtų užtikrintas tarptautinės pagalbos prašančių asmenų saugumas ir būtų išvengta žūčių jūroje“². Parlamentas teigė, kad šiuo sprendimu viršijami pagal Šengeno sienų kodekso 12 straipsnio 5 dalį suteikti įgyvendinimo įgaliojimai, todėl 2012 m. rugsėjo 5 d. byloje C-355/10 ES TT paskelbė nuosprendį. Minėtame Komisijos pasiūlyme pažymėta, kad „Teismas panaikino sprendimą pagal pirmą pagrindą, laikydamas, kad nuostatos dėl perėmimo priemonių, gelbėjimo ir išlaipinimo yra

¹ Interviu su Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie LR Vidaus reikalų ministerijos Sienos kontrolės organizavimo valdybos Tarptautinio bendradarbiavimo skyriaus vyriausiąja specialiste Agnė Vereškiene.

² Komisijos pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo nustatomos išorės jūrų sienų stebėjimo vykdamas Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienų valdymo agentūros koordinuojamą operatyvų bendradarbiavimą taisyklės, Dok. Nr. 2013/0106 (COD)

pagrindinio teisės akto, t. y. Šengeno sienų kodekso, esminiai elementai¹. Galiausiai, ES TT nusprendė palikti sprendimą galioti, kol jis per protingą laikotarpį nebus pakeistas naujomis taisyklėmis.

Į pasiūlymo dėl IJSSST sprendimą, kaip į vieną teisinę priemonę, buvo įtrauktos esamos ES ir tarptautinės teisės nuostatos, siekiant išvengti skirtingo ES valstybių narių tarptautinės teisės normų interpretavimo. Pažymėtina, kad šiame pasiūlyme taip pat atsižvelgiama į teisinius ir teisminius pokyčius, susijusius su pagrindinių teisių apsauga. Parlamento LIBE komiteto darbo dokumente nr. PE516.708 teigiama, kad „pasiūlymo 4 straipsnyje, skirtame pagrindinių teisių apsaugai ir negražinimo principui vykdant jūrų operacijas, siekiama spręsti susirūpinimą keliančius klausimus, įvardytus Europos žmogaus teisių teismo sprendime byloje *Hirsi Jamaa ir kiti prieš Italiją* ir susijusius su perimtu ar išgelbėtų asmenų išlaipinimu trečiosiose šalyse, atsižvelgiant tiek į valstybių narių ir trečiųjų šalių santykius, tiek į valstybių narių turimas pareigas atskirų asmenų atžvilgiu“². Numatoma, kad anksčiau ES TT panaikintame sprendime buvusios neprivalomos rekomendacijos priėmus teisės aktą taps teisiškai privalomos ir tiesiogiai taikytinos valstybėse narėse. Bus nustatomos taisyklės valstybėms narėms, kaip jos turėtų elgtis numatytais atvejais vykdant visas FRONTEX koordinuojamas jūrų operacijas.

Galutinis Komisijos pasiūlymas dėl IJSSST buvo pateiktas Airijos pirmininkavimo pabaigoje, 2013 m. balandžio 12 d., todėl, suprantama, kad Airija pirmininkavimo metu šiam pasiūlymui didelio dėmesio skirti negalėjo. Komisija 2013 m. gegužės 14 d. Sienų darbo grupėje oficialiai pristatė teisės akto pasiūlymą darbo grupės atstovams ir pavedė šioje darbo grupėje svarstyti pasiūlymo projektą. Lietuvai perėmus pirmininkavimą Tarybai iš Airijos teko imtis konkrečių veiksmų svarstant pasiūlymo nuostatas. Lietuva, prieš prasidedant pirmininkavimui, besiremama nešališkumo ir sklandaus Tarybos darbo užtikrinimo principais, nusimatė siekti kuo didesnės pažangos svarstant šio teisės akto projektą Taryboje.

Pasiūlymas dėl IJSSST prieš Lietuvos pirmininkavimo pradžią Lietuvai nebuvo prioritetas išorės sienų saugumo srityje, priešingai, nei anksčiau minėti pasiūlymai dėl RPK ir AIS. Politinė ir teisinė pasiūlymo svarba ypatingai padidėjo po tragiškų įvykių 2013 m. spalio mėn. Viduržemio jūroje netoli Lampedūzų salos³. Atsižvelgiant į tai, Lietuva turėjo imtis skubių ir efektyvių priemonių Taryboje, kad kuo greičiau įsigaliotų Komisijos pasiūlytas teisės aktas, kuris prisidėtų kovojant su nelegalia migracija. Lietuva stengėsi pabrėžti sienų valdymo įtaką ir vaidmenį, užkardant nelegalią migraciją. Buvo išskirta, kad šis instrumentas yra labai svarbus elementas sienų valdymo kontekste, kadangi jis

¹ Komisijos pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo nustatomos išorės jūrų sienų stebėjimo vykdant Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienų valdymo agentūros koordinuojamą operatyvų bendradarbiavimą taisyklės, Dok. Nr. 2013/0106 (COD)

² Parlamento LIBE komiteto darbo dokumentas dėl pasiūlymo dėl išorės jūrų sienų stebėjimo taisyklių nustatymo, Dok. Nr. PE516.708

³ 2013 m. spalio mėnesį sudužus migrantų laivui prie Lampedūzos krantų žuvo apie 300 žmonių.

galėtų būti kaip lemiamas žingsnis siekiant stiprinti FRONTEX agentūros koordinuojamų operacijų prie jūrų sienų rezultatus, susijusius su aptikimu, perėmimu, paieška ir gelbėjimu, bei išlaipinimu.¹

Tačiau, A. Vereškienės teigimu, svarstant pasiūlymo nuostatas dėl IJSST Lietuva susidūrė su Viduržemio jūros regiono valstybių spaudimu ir tai pristabdė pasiūlymo nagrinėjimą. Šios ES valstybės narės teigė, kad pasiūlyme yra labai daug tarptautinės teisės dalykų, kurie yra ne ES kompetencija. Taip pat iškilo problema dėl viso teksto privalomumo elemento, nes pasiūlymo nauja forma – reglamentas. Tuo tarpu ankstesnės taisyklės, kaip anksčiau minėta, buvo sudarytos iš dviejų dalių, kurių viena buvo gairės, t.y. neprivalomos, todėl valstybės narės savo nuožiūra galėjo taikyti taisykles ir tai joms buvo priimtina. Viduržemio jūros regiono valstybių narių nuomone, pasiūlymo nuostatos dėl paieškos, gelbėjimo, migrantų išlaipinimo ir laivo sulaikymo neturi būti reguliuojamos ES teise, o turėtų likti gairių forma, kaip kad buvo iki šiol. Atitinkamai dėl minėtų aplinkybių, šios valstybės nebuvo suinteresuotos greitu reglamento priėmimu, todėl buvo baiminamasi, kad jos gali sudaryti blokuojančią mažumą.²

Atkakliai pirmininkaudama Lietuva siekė rasti bendrą sprendimą šiems jautriems klausimams išspręsti. Lietuvos atstovai iniciavo dvišalius susitikimus su Viduržemio jūros valstybėmis, stengėsi jas įtikinti priimti siūlomus pakeitimus ir įrodinėjo būsimą naudą. Taip pat kėlė klausimus sienų ir migracijos srities darbo grupėse, stengėsi kaip įmanoma efektyviau ir greičiau rasti kompromisinį pasiūlymą. Po intensyvaus darbo techniniame lygmenyje, Lietuvai pavyko pasiekti kompromisinį pasiūlymą, kuris Lietuvos manymu, atitinka visus svarbius klausimus, delegacijų išsakytas nuomones, yra praktiškai įgyvendinamas ir teisiškai pagrįstas. Buvo nuspręsta nekeisti dabartinio kompromisinio teksto nuostatų, kad nebūtų trukdoma įgyvendinti bendrą pasiektą pusiausvyrą. Komisija pagyrė Lietuvą už tikrai nelengvą darbą siekiant kompromiso dėl šio svarbaus dokumento. Taip pat pažymėjo, jog kompromisinis tekstas tikrai gerai subalansuotas ir yra geras pagrindas deryboms su Parlamentu, todėl patvirtino, kad jį remia.³

Nuolatinų atstovų komitetas COREPER II, įvertinęs Lietuvos pasiektą rezultatą pirmininkavimo pabaigoje, vienbalsiai suteikė mandatą Tarybai deryboms su Parlamentu. Pirmosios derybos su Parlamentu įvyko dar Lietuvos pirmininkavimo metu, tačiau tolimesni dokumento derinimo darbai perduoti Graikijos atstovams, kurie, tikimasi, juos užbaigs savo pirmininkavimo laikotarpiu. Siekiama susitarti ir priimti teisės aktą iki šio Parlamento kadencijos pabaigos.⁴

Šio pasiūlymo svarstymas yra geras pavyzdys kaip nenumatytos aplinkybės gali koreguoti pirmininkaujančios valstybės planus. Tragedija prie Italijos Lampedūzos salos neprioritetinį Lietuvos pirmininkavimo tikslą pavertė prioritetiniu ir politiškai labai svarbiu. Tinkamai nepaskirsčius turimų

¹ Nuolatinų atstovų komiteto (COREPER II) 2013 m. gruodžio 13d. posėdžio ataskaita.

² Interviu su Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie LR Vidaus reikalų ministerijos Sienos kontrolės organizavimo valdybos Tarptautinio bendradarbiavimo skyriaus vyriausiąja specialiste Agnė Vereškiene.

³ Nuolatinų atstovų komiteto (COREPER II) 2013 m. gruodžio 13d. posėdžio ataskaita.

⁴ Ten pat.

žmogiškųjų išteklių pirmininkavimo metu gali nepavykti susidoroti su nelaukta iškilusiomis problemomis. Manytina, kad geriausias būdas pirmininkaujančiai valstybei būti pasiruošus nenumatytiems iššūkiams – turėti žmogiškųjų išteklių rezervą. Minėtu atveju, Lietuva turėjo papildomų ekspertų, kuriuos galėjo atitraukti nuo kasdinių darbų ir įtraukti į pirmininkavimo metu iškilusios problemos sprendimo procesą.

Akivaizdu, kad pirmininkavimo rezultatus galėjo lemti ir Viduržemio jūros regiono valstybių narių asmeniniai interesai, kurie trukdė efektyvesniam pasiūlymo svarstymui Sienų darbo grupėje. Tačiau pirmą kartą Tarybai pirmininkavę Lietuvos atstovai nepasimetė ir puikiai susitvarkė su delegacijų spaudimu. Tik stiprus ir kompetentingas darbo grupės pirmininkas gali nepasiduoti įtakingųjų ES valstybių narių atstovų spaudimui, todėl prieš prasidedant pirmininkavimui reikia labai kruopščiai ir atsakingai paskirti darbo grupių pirmininkus ir vykdyti jiems specialiai skirtus mokymus.

3.3. Migracija

Migracijos klausimai ES vykdomoje politikoje užima vis svarbesnę vietą. Komisija komunikate dėl Visuotinio požiūrio į migraciją ir judumą pažymėjo, kad „2011 m. Arabų pavasaris, įvykiai Viduržemio jūros regiono pietinėse valstybėse dar labiau pabrėžė, kad ES reikia nuoseklios ir išsamios migracijos politikos“¹. Atitinkamai, 2011 m. gegužės 4 ir 24 d. Komisija paskelbė komunikatus, kuriuose pateikė keletą politikos pasiūlymų ir veiklos priemonių, susijusių su migracija, judumu, integracija ir tarptautine apsauga. Tais pačiais metais šiuos pasiūlymus visapusiškai patvirtino EVT, ir nuo tada ES ėmėsi neatidėliotinių veiksmų: buvo pradėti dialogai su Viduržemio jūros regiono pietinėmis valstybėmis dėl migracijos, judumo ir saugumo siekiant sukurti partnerystę judumo srityje. Taip pat buvo pradėti aktyviai svarstyti ir pasiūlymai dėl migracijos politikos, numatyti minėtame Visuotinio požiūrio į migraciją ir judumą komunikate.

Teisėtos migracijos srityje Lietuva pirmininkavimo ES Tarybai programoje nurodė, kad sieks baigti derybas su Parlamentu ir priimti direktyvas dėl trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir apsigyvenimo sezoninio darbo tikslais (toliau – SDD) sąlygų ir dėl bendrovių viduje perkeliamų trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir apsigyvenimo (toliau – BVPD) sąlygų. Programoje taip pat nurodoma, kad „priėmus šiuos pasiūlymus, būtų sukurtos palankesnės sąlygos trečiųjų šalių piliečiams atvykti dirbti sezoninius darbus ir nustatytos palankesnės imigracijos taisyklės trečiųjų šalių piliečiams, kurie laikinai perkeliama dirbti iš trečiosiose valstybėse įsisteigusių bendrovių į ES valstybėse narėse įsteigtus tokių bendrovių filialus“².

Atsižvelgdama į pirmininkavimo programą, Lietuva taip siekė kuo didesnės pažangos derybose dėl pasiūlymo dėl trečiųjų šalių piliečių įsileidimo mokslinių tyrimų, studijų, mokinių mainų,

¹ Komisijos komunikatas. Visuotinis požiūris į migraciją ir judumą, {SEK(2011) 1353 galutinis, 2 p.

² Lietuvos pirmininkavimo Europos Sąjungos Tarybai programa 2013 m. liepos 1 d. – gruodžio 31 d., 24 p.

atlyginamo ir neatlyginamo stažavimosi, savanoriškos tarnybos ir dalyvavimo „Au pair“¹ programoje (toliau – MTSP) tikslais. Vadovaudamasi Komisijos pateiktais komunikatais Lietuva siekė, kad būtų laikomasi nuoseklaus ir visa apimančio požiūrio į išorės santykius, plėtojant bendradarbiavimą su ES strateginėmis šalimis partnerėmis ir regionais migracijos srityje.² Atitinkamai buvo išsikelti du tikslai – pabaigti derybas ir pasirašyti judumo partnerystes su Azerbaidžanu bei Tunisu.

3.3.1. Sezoninių darbuotojų direktyva ir Bendrovių viduje perkeliamų asmenų direktyva

2005 m. Komisijos komunikate dėl Teisėtos migracijos politikos plano buvo numatytas pasiūlymas dėl direktyvos dėl sezoninių darbuotojų atvykimo ir apsigyvenimo sąlygų. Minėtame komunikate teigiama, kad „sezoninių darbuotojų reguliariai reikia tam tikruose sektoriuose, daugiausiai žemės ūkio, statybų ir turizmo, kuriuose neteisėtai pavojingomis sąlygomis dirba daug imigrantų“³. Komisija siūlė išduoti leidimą gyventi (dirbti), kuris leistų trečiosios šalies gyventojui dirbti tam tikrą mėnesių skaičių per metus 4–5 metų laikotarpiu. Buvo numatyta, kad atvykimo ir išvykimo antspaudai galėtų padėti užkirsti kelią piktnaudžiavimams. Pasiūlymo dėl SDD tikslas yra „suteikti valstybėms narėms reikalingą darbo jėgą ir tuo pačiu užtikrinti tokiems imigrantams saugų teisinį statusą ir reguliaraus darbo perspektyvas. Tokiu būdu būtų apsaugota ypač pažeidžiama darbuotojų kategorija ir būtų padedama jų kilmės šalių vystymuisi“⁴. Kadangi nedaug ES piliečių yra suinteresuoti dirbti sezoninius darbus, todėl net ir esant dideliame nedarbe darbuotojai iš trečiųjų šalių retai kelia susirūpinimą ES darbuotojams. Komisija pasiūlymus dėl SDD ir dėl BVPD patvirtino 2010 m. liepos mėn. kaip pirmuosius pasiūlymus dėl teisėtos migracijos, paskelbtus įsigaliojus Lisabonos sutarčiai.

Airijos pirmininkavimo metu dėl pasiūlymo dėl SDD vyko techniniai susitikimai darbo grupėse ir neformalūs dialogai su Parlamentu. Tuo metu svarbiausi derinti klausimai: sezoninio darbo sąvoka (Parlamentas norėjo išvardinti konkrečius sektorius), sezoninio darbo trukmė (Parlamentas norėjo 6-8 mėn., Taryba – 5-9 mėn.), socialinės garantijos sezoniniams darbuotojams, darbuotojų būstui taikomi reikalavimai ir t.t.⁵ Buvusios Integracijos, migracijos ir išsiuntimo darbo grupės pirmininkės E. Gudzinskaitės teigimu, Airijai nepavykus užbaigti derybų su Parlamentu, Lietuva užsibrėžė tikslą pasiekti bendrą sutarimą su Parlamentu pirmojo skaitymo metu. Atsižvelgiant į tai, Lietuva toliau tęsė neformalius dialogus su Parlamentu. Aktyviai pirmininkaujant migracijos srities darbo grupėse Lietuvai reikėjo iš 28 ES valstybių narių pateiktų pozicijų rasti visiems priimtina kompromisą ir

¹ „Au Pair“ programa - tai tarptautinė kultūrinių mainų programa, pagal kurią merginos gali gyventi užsienio šeimoje, prižiūrėdamos vaikus, tobulindamos užsienio kalbą ir susipažindamos su šalies įžymybėmis.

² Lietuvos pirmininkavimo Europos Sąjungos Tarybai programa 2013 m. liepos 1 d. – gruodžio 31 d., 25 p.

³ Europos Komisija. Komisijos komunikatas. Teisėtos migracijos politikos planas. Briuselis. 2005, 8 p.

⁴ Ten pat.

⁵ Lietuvos pirmininkavimo ES Tarybai dosjė dėl pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir apsigyvenimo sezoninio darbo tikslais sąlygų.

pateikti naują teksto formuluotę dėl SDD. Apskritai, Lietuva derėdamasi dėl SDD ir BVPD dalyvavo 8 neformaliuose (be Parlamento pranešėjo) ir 4 formaliuose (su Parlamento pranešėju) dialoguose. Siekiant gauti ES Tarybos poziciją prieš kiekvieną iš dialogų, Lietuvos atstovai inicijuodavo diskusijas atitinkamais klausimais migracijos srities Tarybos darbo grupėse.¹

Lietuvos pirmininkavimo laikotarpiu Taryba ir Parlamentas rado kompromisinį sprendimą dėl pasiūlymo dėl SDD. Lietuvos atstovų Taryboje teigimu: „Direktyva dėl sezoninių darbuotojų yra pirmoji teisėtos migracijos srities teisėkūros priemonė, kuria nustatomos žemos kvalifikacijos darbuotojams migrantams taikomos atvykimo taisyklės. Šia direktyva bus prisidėta prie to, kad būtų užkirstas kelias ne ES gyvenančių sezoninių darbuotojų išnaudojimui ir tuo pačiu metu bus numatytos paskatos bei apsaugos priemonės, padėsiančios užkirsti kelią tam, kad jų laikinas buvimas netaptų nuolatiniu.“ Lietuvos atstovai, dalyvaudami dialoguose su Taryba ir Parlamentu derėjosi dėl pagrindinių politinių klausimų, susijusių su įdarbinimo agentūromis, kvotomis, paraiškų dėl įleidimo tvarkymo laikotarpiu, supaprastintu pakartotiniu atvykimu, paraiškų tvarkymo rinkliavomis ir kt. Vykstant dialogams taip pat buvo ieškoma kompromiso dėl galimybės ES valstybėms narėms atsisakyti vienodų sąlygų užtikrinimo, susijusio su nedarbingumo ir šeimos išmokomis, sezoniniams ir vietos darbuotojams, tačiau išlaikyta tvirta pozicija dėl vienodų sąlygų, susijusių su profesiniu mokymu ir mokesčių lengvatomis.²

E. Gudzinskaitė atkreipė dėmesį, kad vykstant dialogams dėl SDD buvo labai svarbu žinoti, kurią politinę partiją Parlamentui atstovauja pranešėjas (pranc. *rapporteur*). Derybose dėl SDD Parlamentą atstovavo Europos socialistų partijos pranešėjas, todėl buvo labai akcentuojamos darbuotojų socialinės teisės ir garantijos. Tačiau tai nebuvo priimtina ES valstybėms narėms, nes socialinių teisių užtikrinimas lemia dideles biudžeto išlaidas ir papildomą finansinę našta. Pastebima, kas ES valstybės narės tampa vis labiau radikalesnės ir dalis jų nori griežtinti migracijos politiką, todėl Tarybos ir Parlamento pozicijos dažnai išsiskiria. Apsunkinant derybas dėl SDD taip pat prisidėjo ir Ispanija. Pasikeitus valdžiai Ispanijos vyriausybėje, pasikeitė ir Ispanijos pozicija tam tikrais klausimais dėl SDD, kuriuose anksčiau Ispanija buvo išreiškusi pritarimą. Vis dėl to, Lietuvos atstovai bendradarbiaudami su Komisijos atstovais, kurie taip pat buvo suinteresuoti kuo greičiau patvirtinti šią direktyvą, sugebėjo įtikinti Ispanijos vietos valdžią pritariti siūlomai pozicijai.³ Lietuva įtemptai dirbo siekdama išsiaiškinti delegacijų lankstumus ir užbaigti šios direktyvos svarstymus. Lietuvos pirmininkavimo pabaigoje buvo pradėti galutiniai procedūriniai veiksmai, kad sutartas tekstas kitų metų pradžioje būtų parengtas paskelbimui Oficialiajame leidinyje.

¹ Interviu su Migracijos departamento prie LR vidaus reikalų ministerijos Teisės ir tarptautinio bendradarbiavimo skyrius vedėja Evelina Gudzinskaite.

² ES teisingumo ir vidaus reikalų tarybos posėdžio ataskaita, 2013 m. gruodžio 5/6 d.

³ Interviu su Migracijos departamento prie LR vidaus reikalų ministerijos Teisės ir tarptautinio bendradarbiavimo skyrius vedėja Evelina Gudzinskaite.

Kaip jau minėta, Komisijos komunikate dėl Teisėtos migracijos politikos plano taip pat buvo išskirtas ir pasiūlymas dėl direktyvos dėl BVPD. Teisėtos migracijos politikos plane teigiama, kad „šia direktyva turėtų būti nustatyta bendra tvarka, reglamentuojanti bendrovių viduje perkeliamų asmenų atvykimą, laikiną buvimą ir apsigyvenimą ES. Šios procedūros turėtų nepažeisti tarptautinių įsipareigojimų, kuriuos prisiėmė EB, arba EB ir jos valstybės narės“¹. Toliau komunikate pažymima, kad „siekiant užtikrinti galimybę tarptautinėms bendrovėms keisti pagrindinių darbuotojų ir specialistų darbo vietas Europoje, reikia nagrinėti bendrovių viduje perkeliamų asmenų mobilumą ES viduje, nes tai būtų aiški ES įsikišimo pridėtinė vertė“². Manytina, kad šis pasiūlymas yra labai aktualus Lietuvai, nes direktyva būtų sukuriama sąlygos pritraukti aukštos kvalifikacijos darbuotojus, taip pat padaryti Lietuvą patrauklesnę tarptautinėms kompanijoms.

Pirmininkaujant Airija, kaip ir pasiūlymo dėl SDD atveju, vyko techniniai susitikimai darbo grupėse ir neformalus dialogas su Parlamentu dėl pasiūlymo dėl BVPD. Airija mėgino suderinti klausimus dėl judumo ES viduje schemas, reikalaujamų dokumentų, pagrindžiančių atvykimo tikslą, kiekio. Buvo numatyta, kad jeigu Airijai nepavyktų užbaigti derybų su Parlamentu, klausimas būtų svarstomas toliau liepos, rugsėjo, prirėikus – spalio mėn. Lapkričio – gruodžio mėn. vyktų formalios priėmimo procedūros.³ Tačiau ne viskas Lietuvos pirmininkavimo metu dėl pasiūlymo dėl BVPD vyko pagal planą.

Nors E. Gudzinskaitės teigimu, dialoguose su Parlamentu dėl BVPAD derėtis buvo šiek tiek lengviau nei dėl SDD, nes pagrindinis pranešėjas atstovavo Europos liaudies partiją (konservatoriai), kuri, kaip ir ES Taryba, akcentuoja griežtesnę migracijos politiką, tačiau ir šiose derybose Tarybos ir Parlamento nuomonės pilnai nesutapo. Parlamento tikslas buvo kuo labiau palengvinti bendrovės viduje perkeliamų asmenų (verslininkų) perkėlimą, siekiant mažinti kontrolę ir administracinių procedūrų našatą. Tarybos tikslas priešingas – kuo didesnė trečiųjų šalių piliečių kontrolė ir kuo didesnis saugiklių skaičius. Be to, pagalbinis pranešėjas buvo iš minėtos Europos socialistų partijos, kuris vėlgi akcentavo socialines garantijas, nors kitiems derybų dalyviams tai net nebuvo aktualu.⁴

Galutinio susitarimo dėl pasiūlymo dėl BVPD taip ir nepavyko pasiekti. E. Gudzinskaitės nuomone, pagalbinio pranešėjo tvirta pozicija dialogų metu, derybų vilkinimas ir nesukalbamumas tapo pagrindiniais veiksniais, kurie Lietuvai pirmininkavimo laikotarpiu neleido užbaigti derybų su Parlamentu. Nors gruodžio mėn. Lietuvos atstovams kompromisinį sprendimą su Parlamentu pavyko rasti, tačiau jau buvo likę per mažai laiko iki Lietuvos pirmininkavimo pabaigos, kad būtų priimtas

¹ Europos Komisija. Komisijos komunikatas. Teisėtos migracijos politikos planas. Briuselis, 2005, 8 p.

² Ten pat.

³ Lietuvos pirmininkavimo ES Tarybai dosjė dėl pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl bendrovių viduje perkeliamų trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir apsigyvenimo sąlygų.

⁴ Interviu su Migracijos departamento prie LR vidaus reikalų ministerijos Teisės ir tarptautinio bendradarbiavimo skyrius vedėja Evelina Gudzinskaite.

teisės aktas, todėl teisės akto priėmimas nusikėlė į Graikijos pirmininkavimo laikotarpį.¹ LR Vidaus reikalų ministras Dailis Alfonsas Barakauskas š. m. gruodžio 18 d. Parlamento LIBE komiteto posėdžio metu akcentavo: „Nemažai pasistūmėjome ir derybose dėl bendrovių viduje perkeliamų asmenų direktyvos. Tikiuosi, jog per šį pusmetį pasiekta pažanga bus geras pagrindas tęsti darbą ir pasiekti sutarimą Graikijos pirmininkavimo laikotarpiu, kadangi aukštos kvalifikacijos darbuotojai gali reikšmingai prisidėti prie ekonominio ir socialinio augimo Europos Sąjungoje“².

Išanalizavus Komisijos pasiūlymus dėl SDD ir BVDP, taip pat šių pasiūlymų svarstymo ir derybų eigą, galima išskirti dar keletą veiksnių, įtakojusių Lietuvos pasiekimus vidaus reikalų srityje. Pirmiausia, derantis tiek neformaliuose, tiek ir formaliuose dialoguose labai daug kas priklauso nuo pagrindinio ir šešėlinių pranešėjų turimų pozicijų, tiksliau, nuo to, kokias Parlamento politines partijas jie atstovauja. Nemaža dalimi tai lemia ir sėkmė, nes nuo Parlamento priklauso, kuriuos pranešėjus jis nuspręs paskirti atstovauti Parlamentą derybose su Komisija ir Taryba. Sutapus Parlamento pranešėjų ir Tarybos pozicijoms derybos vyksta lengvai ir sklandžiai, tačiau išsiskyrus – derybos gali būti vilkinamos, abi pusės gali nenorėti laikytis lankstesnių derybinių pozicijų. Derantis su Parlamentu dėl BVDP pasiūlymo, manytina, kad pritrūko Lietuvos atstovų užmegztų neformalių kontaktų su Parlamento socialistų partijos atstovais. Užmegzti neformalus santykiai su minėtos politinės partijos atstovu / atstovais galėjo pagreitinti ir galbūt laiku užbaigti derybas. Apskritai, pirmininkavimo Tarybai pasiruošimo procese ir pirmininkavimo pradžioje valstybė narė turėtų dėti labai daug pastangų, siekiant užmegzti neformalius kontaktus su ES institucijų atstovais, kurie pirmininkavimo metu gali daryti įtaką svarstomiems klausimams.

Nagrinėjant ir derantis dėl pasiūlymo dėl SDD, matoma, kad ES vykstantis nuolatinis valdžių keitimasis valstybėse narėse gali taip pat sąlygoti problemas pirmininkaujančiai valstybei. Naujai išrinktos valdžios pozicija gali nesutapti su buvusios, o tokiu būdu daugiau ar mažiau pristabdomas pasiūlymo nagrinėjimo procesas. Šiuo atveju, manytina, kad tik palaikomi geri formalūs ir neformalus santykiai su ES institucijomis, valstybėmis narėmis gali padėti išspręsti tokio pobūdžio problemą.

3.3.2. Mokslinių tyrimų ir studijų programa

Komisija argumentuodama pateiktą pasiūlymą dėl MTSP pažymėjo, kad ES šiuo metu susiduria su tam tikrais struktūriniais demografinio ir ekonominio pobūdžio sunkumais. Dirbančiųjų ES gyventojų skaičius beveik nebeauga, o atlikti tyrimai rodo, kad artimiausiu metu jis turėtų netgi mažėti. Akivaizdu, kad esami užimtumo modeliai dėl demografinių ir ekonominių priežasčių bus

¹ Interviu su Migracijos departamento prie LR vidaus reikalų ministerijos Teisės ir tarptautinio bendradarbiavimo skyrius vedėja Evelina Gudzinskaite.

² Lietuvos pirmininkavimo ES Tarybai oficialus puslapis. LR vidaus reikalų ministro kalba LIBE komiteto posėdyje. Prieiga per internetą: <<http://www.eu2013.lt/lt/naujienos/kalbos-ir-pareiskimai/vidaus-reikalu-ministro-d-a-barakausko-kalbaeuropos-parlamento-libe-komiteto-posedyje>> [žiūrėta 2014 02 27]

aktualūs ir ateityje. Ypatingai svarbūs tie užimtumo modeliai, kuriuose daug dėmesio skiriama kvalifikuotai darbo jėgai. ES turi stengtis pritraukti trečiųjų šalių pilietybę turinčius studentus, mokslininkus ir tyrėjus, sudaryti jiems tinkamas sąlygas dirbti ir gyventi ES valstybėse narėse. Tinkamai koordinuojama trečiųjų šalių piliečių imigracijos politika ES lygmeniu gali padėti sudaryti aukštos kvalifikacijos darbuotojų ir žmogiškojo kapitalo rezervą, padėti įveikti minėtus sunkumus.

Pasiūlymu dėl MTSP yra siekiama iš dalies pakeisti Direktyvą 2005/71/EB dėl konkrečios įleidimo trečiųjų šalių piliečiams atvykti mokslinių tyrimų tikslais tvarkos ir Direktyvą 2004/114/EB dėl trečiosios šalies piliečių įleidimo studijų, mokinių mainų, neatlyginamo stažavimosi ar savanoriškos tarnybos tikslais sąlygų. Parlamento nuomone, „šiuo pasiūlymu minėtos dvi direktyvos ne tik susistemintos į vieną bendrą dokumentą, bet ir išplečiama jų taikymo sritis asmenų, kuriems jos taikomos, kategorijų atžvilgiu bei papildomos kai kurios teisės, kuriomis naudojasi atitinkamų trečiųjų šalių piliečiai“¹. Komisija pažymi, kad „dabartinės taisyklės nėra pakankamai aiškios arba įpareigojančios, ne visada visiškai atitinka esamas ES finansavimo programas ir kartais nepadedą spręsti praktinių sunkumų, su kuriais susiduria prašytojai. Dėl visų šių sunkumų kyla klausimas, ar esamais teisės aktais trečiųjų šalių piliečiams nuolat užtikrinamas palankus režimas“². Išspręsdus šias problemas ES taptų konkurencingesnė pasaulio rinkoje, būtų užtikrinamas vienodas požiūris ir suteikta tinkama apsauga trečiųjų šalių piliečiams.

Komisijos teigimu, pagrindinis šio pasiūlymo tikslas – „užtikrinti, kad ES taptų patrauklesnė gabiems imigrantams iš trečiųjų šalių“. Atsižvelgiant į tai, kuriamos bendros nuostatos, keičiamos nacionalinės prašymų taisyklės dėl priėmimo ir leidimo gyventi. Taip pat siekiama supaprastinti esamas procedūras asmenims ir organizacijoms, teikiančioms minėtus prašymus, sukurti veiksmingas priemones, kurios skatintų atitinkamų asmenų judumą ES. Į MTSP įtrauktos papildomos nuostatos siekiant apsaugoti nuo išnaudojimo atlyginamus stažuotojus ir „Au pair“ programos darbuotojus.³ Manytina, kad sudarius studentams ir tyrėjams tinkamas sąlygas dirbti ES baigus studijas arba mokslinius tyrimus, būtų galima maksimaliai išnaudoti jų potencialą. Šis klausimas turėtų būti labai aktualus Lietuvai, nes studentų ir tyrėjų pritraukimas į Lietuvą galėtų būti vienas iš Lietuvos mokslo kokybės kėlimo ir mokslo ir studijų tarptautiškumo skatinimo būdų.

Galutinis Komisijos pasiūlymas dėl MTSP buvo pateiktas 2013 m. kovo mėnesį, todėl tik Airijos pirmininkavimo metu buvo pradėtas pirmasis pasiūlymo skaitymas Integracijos, migracijos, išsiuntimo darbo grupėje, t.y. valstybių narių pastabų išklauskymas ir sisteminimas. Pradėjus detaliai nagrinėti direktyvos projektą valstybės narės pateikė labai daug kritikos ir pastabų, todėl direktyvos projektas airių pirmininkavimo metu vieną kartą pilnai perskaitytas buvo tik per tris minėtos darbo grupės

¹ Europos Parlamento Teisės reikalų komiteto nuomonė pateikta Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komitetui dėl pasiūlymo 2013/0081(COD)

² Europos Komisijos pasiūlymas dėl direktyvos 2013/0081 (COD)

³ Europos Parlamento Teisės reikalų komiteto nuomonė pateikta Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komitetui dėl pasiūlymo 2013/0081(COD)

posėdžius. Skaitymų metu kilo abejonių dėl naujų užsieniečių kategorijų (atlygintinų stažuotojų ir „Au pair“ darbuotojų) įtraukimo į pasiūlymą bei buvusių neprivalomų kategorijų (mokinių, neatlygintinių stažuotojų ir savanorių) padarymo privalomomis.¹ E. Gudzinskaitė teigė, kad Lietuvai perėmus pirmininkavimą iš Airijos reikėjo apibendrinti visas airių surinktas pastabas ir parengti pirmąjį kompromisinį pasiūlymą.

Efektyviai pirmininkaujant Lietuvai, per pirmininkavimo laikotarpį, pavyko net tris kartus visam direktyvos projektui parengti naują kompromisinį pasiūlymą. Tris kartus kompromisinį pasiūlymą Taryboje derinti reikėjo, nes, kaip ir Airijos pirmininkavimo metu, išsiskyrė atskirų ES valstybių narių nuomonės kaip ir kokia apimtimi reglamentuoti visas Komisijos pasiūlyme nurodytas užsieniečių kategorijas. Parlamentas, nepaisydamas sulėtėjusių derybų dėl šių probleminių klausimų spaudė Lietuvą kuo greičiau rasti galutinį kompromisinį sprendimą Taryboje. Parlamento kadencijai einant į pabaigą, europarlamentarai tikėjosi, kad Lietuvos pirmininkavimo metu pavyks „suderėti“ dėl galutinio kompromisinio pasiūlymo, kadangi šis pasiūlymas buvo anksčiau minėtų dviejų galiojančių direktyvų pertaishymas, o ne visiškai naujas pasiūlymas. Vis dėl to, E. Gudzinskaitė pažymėjo, kad paprastai migracijos srityje galutinis kompromisinis variantas nėra taip greitai pasiekiamas, todėl galimybių „suderėti“ iki Lietuvos pirmininkavimo pabaigos praktiškai nebuvo. Be to, Komisija prie šio pasiūlymo buvo pridėjusi papildomų naujų kategorijų („Au pair“ programa, atlygintinus stažuotojus ir t.t.), kas tik dar labiau komplikavo skaitymus darbo grupėje.²

Pirmininkavimo pabaigoje, E. Gudzinskaitė, kaip Integracijos, migracijos ir išsiuntimo darbo grupės pirmininkė, pristatė ES Tarybos poziciją Parlamente, Piliečių laisvės, teisingumo ir vidaus reikalų (toliau – LIBE) komitete. Parlamento atstovai suprato, kad Taryboje galutinis susitarimas nebus pasiektas, patvirtino Parlamento poziciją pirmu skaitymu. Tapo aišku, kad pasiekti bendrą susitarimą pirmajame skaityme tarp Tarybos ir Parlamento nepavyks, todėl Graikijos pirmininkavimo metu bus pradėtas antrasis skaitymas. Nors Lietuvos atstovams pavyko pasiekti didelę pažangą derybose dėl šios direktyvos pasiūlymo, vis dėl to, E. Gudzinskaitės nuomone, direktyvos ateitis tapo miglota, nes nežinia kokia bus naujai išrinkto Parlamento pozicija, ar šis pasiūlymas bus pirmininkausiančių valstybių prioritetuose.³

Apibendrinant, galima teigti, kad komplikuotas dokumentas savaime gali tapti neigiamu veiksmu, įtakančiu galutinį pirmininkavimo rezultatą. Manytina, kad šiuo atveju, darbo grupės pirmininkas negalėjo nieko pakeisti, jei net tris kartus derinant kompromisinį pasiūlymą išsiskyrė valstybių narių nuomonės. Esmė slypi skirtinguose ES valstybių interesuose ir siekyje gauti kuo daugiau naudos, ne visada atsižvelgiant į bendrus Sąjungos interesus. Sudėtingo dokumento svarstymą

¹ Integracijos, migracijos ir išsiuntimo darbo grupės ataskaita, 2013 birželio 18 d.

² Interviu su Migracijos departamento prie LR vidaus reikalų ministerijos Teisės ir tarptautinio bendradarbiavimo skyrius vedėja Evelina Gudzinskaite.

³ Ten pat.

taip pat gali įtakoti ir silpna/kintanti valstybių narių pozicija, kuriai įtaką daro valstybės narės atstovų kompetencijos trūkumas.

3.3.3. Antrosios kartos Šengeno informacinės sistemos (SIS II) patobulinimo iniciatyva

2006 m. gruodžio 20 d. Parlamentas ir Taryba pasirašė reglamentą dėl antrosios kartos Šengeno informacinės sistemos (SIS II) sukūrimo, veikimo ir naudojimo. Pirmosios kartos SIS buvo sukurta 1990 m., o 2007 m. rugsėjo 1 d. prie SIS prisijungė ir Lietuva. Siekiant išlaikyti aukšto lygio saugumo užtikrinimą ES laisvės, saugumo ir teisingumo erdvėje, įskaitant visuomenės saugumo bei viešosios tvarkos ir saugumo palaikymą valstybių narių teritorijose, reikėjo tobulinti esamą SIS. Atsižvelgiant į naujai susiformavusius poreikius, 2013 m. balandžio 9 d. ES pradėjo veikti SIS II. Komisijos pranešime teigiama, kad „SIS II suteikia nacionalinėms už sienų kontrolę atsakingoms institucijoms, muitinėms ir policijos tarnyboms galimybę lengvai dalytis informacija apie asmenis, kurie gali būti susiję su sunkiais nusikaltimais“¹.

LR Migracijos departamentas, kartu su LR Policijos departamentu, nuo 2011 m. stengėsi įgyvendinti pačių iškeltą iniciatyvą ES dėl SIS II patobulinimo. 2012 m. liepos 18 d. Šengeno klausimų darbo grupės (toliau - SIS/SIRENE) posėdyje Lietuvos delegacija pateikė dokumentą dėl trečiųjų šalių piliečių, kuriems taikomi ES lygio apribojimai dėl atsisakymo priimti arba atvykti į valstybių narių teritoriją, duomenų pagerinimo. Be to, valstybių narių buvo paprašyta atsakyti į to dokumento priede pateiktą klausimyną, siekiant nustatyti, ar tarptautinių sankcijų taikymo sistema pasitelkiant SIS ir nacionalinius perspėjimų sąrašus yra patenkinama. 2013 m. vasario 15 d. SIS/SIRENE posėdyje Lietuvos delegacija pateikė dokumentą, kuriame išdėstytos išvados ir rekomendacijos, parengtos išnagrinėjus valstybių narių atsakymus į klausimyną. 2013 m. balandžio 17 d. posėdyje SIS/SIRENE pasiekė bendrą sutarimą dėl šio dokumento ir susitarė perduoti jį Patarėjų užsienio santykių klausimais darbo grupei (RELEX).² Galiausiai, Nuolatinių atstovų komitetui COREPER II patvirtintus šias išvadas 2013 m. gruodžio 5–6 d. TVR taryboje išvados buvo priimtos posėdžio darbotvarkės A punktu.

Lietuvai tinkamai atlikus parengiamuosius darbus pavyko įtikinti valstybės nares, Komisiją ir kitas ES institucijas, kad ši problema yra aktuali ne tik Lietuvos, bet ir ES mastu. Prasidėjus Lietuvos pirmininkavimui atsirado puiki galimybė pradėti realius darbus siekiant kuo greičiau ir efektyviau įgyvendinti šią iniciatyvą. Buvo nuspręsta, kad iniciatyvą Lietuva bandys įgyvendinti padedant Tarybai, todėl buvo parengtas Tarybos išvadų projektas. Lietuvos pirmininkavimo pabaigoje Tarybos išvados buvo priimtos. Atsižvelgiant į tai, Taryba atitinkamai sureagavo į Lietuvos pateiktą iniciatyvą

¹ Komisijos pranešimas spaudai, 2013 balandžio 9 d., Dok. Nr. IP/13/309

² Tarybos generalinio sekretoriato pranešimas dėl „I/A“ punkto, 2013 m. lapkričio 29 d., Dok. Nr. 17112/13

ir paprašė Sąjungos Vyriausiojo įgaliotinio bei Komisijos, glaudžiai bendradarbiaujant su valstybėmis narėmis, išnagrinėti galimybę sukurti ES lygio koordinavimo mechanizmą, nustatant atitinkamą duomenų, susijusių su trečiųjų šalių piliečiais, kuriems taikomos ES ribojamosios priemonės, tinkamo tvarkymo tvarką. Taip pat įgaliojo Komisiją išnagrinėti esamą teisinę sistemą ir pagal jos ataskaitų teikimo prievolę, kaip numatyta atitinkamame teisiniame pagrinde, pateikti Tarybai to nagrinėjimo rezultatus. E. Gudzinskaitė džiaugėsi, kad Lietuva sugebėjo pilnai įgyvendinti vieną iš Lietuvos pirmininkavimo tikslų, juolab, kad ir šis dokumentas atsirado tik dėl Lietuvos iškeltos iniciatyvos.¹

Vis dėl to, E. Gudzinskaitės teigimu, ne viskas klostėsi taip sklandžiai kaip galima matyti iš oficialių ES šaltinių. Nedaug trūko, kad šis tikslas būtų likęs nepasiektas. E. Gudzinskaitė pabrėžė, kad norint įgyvendinti iškeltą iniciatyvą būtina bendradarbiauti ne tik ekspertiniu, bet ir politiniu lygmeniu, t.y. įtikinti reikiamus politikus iniciatyvos nauda. Lietuvos iškeltos iniciatyvos atveju, ekspertiniame lygmenyje pavyko įtikinti iniciatyvos reikalingumu, tačiau dėl Lietuvos atstovų nesusikalbėjimo neįvyko diskusijos politiniame lygmenyje. Tik dėka didelių pastangų bei sėkmės, skubiai įtikinėjant valstybes nares, kurios turėjo nepagrįstų baimių (dėl neįvykusių diskusijų politiniame lygmenyje), pavyko išsklaidyti valstybių narių abejones ir įrodyti iniciatyvos naudą.²

Šios iniciatyvos įgyvendinimas parodė ES valstybėms narėms, kad Lietuva, būdama maža ES valstybė narė, gali daryti reikšmingą įtaką ES politikoje. Per trumpą laiko tarpą Lietuvos atstovai sugebėjo ne tik iškelti problemą, aktualią visoms valstybėms narėms, bet ir rado tinkamą sprendimo būdą šiai problemai išspręsti. Ypatingai svarbu, kad pavyko priimti Tarybos išvadas Lietuvos pirmininkavimo metu, o ne vėlesniame laikotarpyje, kuomet nuopelnus už Lietuvos iškeltą iniciatyvą būtų prisiėmusi kita pirmininkaujanti valstybė narė. Remiantis šio pasiūlymo analize, galima išskirti dar vieną veiksni, lemiantį pirmininkavimo pasiekimus – produktyvus ir koordinuotas bendradarbiavimas pirmininkaujančioje valstybėje tarp ekspertinio ir politinio lygmenų. Konkrečiai šio pasiūlymo atveju lydėjo sėkmė, tačiau net ir atlikus puikų darbą ekspertiniame lygmenyje, galima nepasiekti išsikeltų tikslų, jei ekspertai nepalaiko glaudžių santykių su politiniu lygmeniu valstybės viduje. Privalu iškelti klausimą politiniame lygmenyje, kad valstybių narių vyriausybių atstovai Tarybos posėdžių metu būtų gerai išanalizavę klausimo esmę ir nekiltų nesusipratimų priimant galutinius sprendimus.

3.3.4. ES judumo partnerystės su trečiosiomis šalimis

Komisijos Komunikate dėl visuotinio požiūrio į migraciją ir judumą buvo pabrėžta, kad „ES reikia stiprinti išorės migracijos politiką su ES nepriklausančiomis šalimis užmezgant partnerystę,

¹ Interviu su Migracijos departamento prie LR vidaus reikalų ministerijos Teisės ir tarptautinio bendradarbiavimo skyrius vedėja Evelina Gudzinskaite.

² Ten pat.

kuria su migracija ir judumu susiję klausimai sprendžiami taip, kad bendradarbiavimas būtų abipusiškai naudingas. Per dialogą ES ir šalys partnerės gali visapusiškai aptarti visus galimo bendradarbiavimo valdant migracijos srautus ir asmenų judėjimo aspektus siekiant sukurti partnerystę judumo srityje“. Komunikate taip pat teigiama, kad „visuotinis požiūris turi tapti strategiškesnis ir veiksmingesnis, stiprinant ryšius su svarbiomis ES politikos sritimis ir su tų politikos sričių išorės ir vidaus aspektais ir jį su tuo derinant. Šiuo atžvilgiu strategiškai svarbus trečiųjų šalių piliečių judumas per ES išorės sienas. Jis taikomas daugeliui žmonių, pvz., trumpalaikiams lankytojams, turistams, studentams, mokslininkams, verslininkams ar viešintiems šeimos nariams. Taigi jo sąvoka kur kas platesnė nei migracija.“¹ .

Judumo partnerystė, tai ES valstybių narių susitarimas su trečiosiomis šalimis (paprastai ES kaimynėmis) dėl veiklos migracijos srityse (vizų supaprastinimas, bendradarbiavimas integracijos srityje ir t.t.). Šis susitarimas ES valstybėms narėms nėra privalomas, todėl dalyvauja tik tos šalys, kurios nori prisidėti įgyvendinant tam tikras numatyto veiksmų plano priemones, remiamasi savanoriškumo principu. Lietuva šiuo metu yra pasirašiusi judumo deklaracijas su Gruzija, Moldova ir Azerbaidžanu. Pažymėtina, kad Lietuva, Komisijos siūlymu, pirmininkavimo metu iniciavo derybų pradžią dėl judumo partnerystės su Jordanija, kurioje buvo suorganizuoti du ES atstovų vizitai judumo partnerystės klausimais.

Lietuvos atstovai pirmininkavimo metu buvo numatę pabaigti derybas su Tunisu ir Azerbaidžanu dėl judumo partnerystės. Svarbiausia buvo užbaigti derybas su Azerbaidžanu, nes vienas iš Lietuvos pirmininkavimo prioritetų buvo ES santykių stiprinimas su Rytų partneriais. G. Valiulio teigimu, iniciatyva dėl gilesnių santykių migracijos srityje su Azerbaidžanu buvo numatyta Airijos pirmininkavimo laikotarpiu, tačiau pagrindiniai darbai buvo atlikti Lietuvos pirmininkavimo metu. Pirmininkaujant Lietuvai, spalio mėnesio TVR taryboje Liuksemburge judumo deklaracija buvo patvirtinta ir perduota Azerbaidžano atstovams. Išnagrinėję dokumentą Azerbaidžano atstovai pateikė pastabas ES, į pastabas buvo atsižvelgta ir padaryti atitinkami pakeitimai deklaracijoje. Pažymėtina, kad deklaracija buvo rengiama ir derinama Aukšto lygio migracijos ir prieglobsčio darbo grupėje (HLWG), kurios buvusio pirmininko G. Valiulio nuomone, bendradarbiavimas su Azerbaidžanu dėl judumo deklaracijos vyko itin sklandžiai dėl abipusio atstovų profesionalumo ir taktiškumo.² Galiausiai, gruodžio 5-6 d. TVR taryboje Briuselyje suinteresuotų ES valstybių narių vidaus reikalų ministrai pasirašė judumo partnerystę su Azerbaidžanu.

G. Valiulio teigimu, derybose su Tunisu jau buvo nemažai pasiekta ankstesnių pirmininkavimo metu, todėl derybos tęsėsi sėkmingai ir pirmininkaujant Lietuvai. Judumo partnerystės deklaraciją su Tunisu pavyko suderinti ir patvirtinti, tačiau nepavyko pasirašyti deklaracijos gruodžio mėnesio TVR

¹ Komisijos komunikatas. Visuotinis požiūris į migraciją ir judumą, {SEK(2011) 1353 galutinis, 3 p.

² Interviu su LR vidaus reikalų ministerijos Viešojo saugumo politikos departamento vyresnioju patarėju Gintaru Valiuliu.

taryboje, kaip kad buvo numatyta. Iš Lietuvos ir ES pusių buvo tinkamai pasiruošta deklaracijos pasirašymui, tačiau dėl nenumatytų aplinkybių Tuniso atstovas negalėjo atvykti į Tarybą pasirašyti deklaracijos.¹ Susiklosčiusi situacija Lietuvai nebuvo palanki, nes teko nukelti deklaracijos pasirašymą į Graikijos pirmininkavimo laikotarpį.

Dar kartą galima įsitikinti, kad pirmininkaujančiai valstybei net ir puikiai atlikus darbus pirmininkavimo metu ne visada pasiekiamas norimas rezultatas. Pasitaiko, kad išoriniai veiksniai, kurie pirmininkaujančios valstybės negali būti kontroliuojami, tampa nesėkmės priežastimis. Šiuo atveju nesėkmė yra sąlyginis dalykas, nes žiūrint iš ES perspektyvos rezultatas yra teigiamas – Lietuva atliko reikiamus darbus ir tinkamai pabaigė derybas, todėl sutarties pasirašymo data yra tik formalumas ir nėra taip svarbu kada ji tiksliai bus pasirašyta. Žiūrint iš Lietuvos pusės, visa tai sąlygojo, kad ne Lietuva, o Graikija prisiims nuopelnus už pasirašytą judumo deklaraciją su Tunisu, nors svarbiausi darbai buvo nudirbti pirmininkaujant Lietuvai.

3.4. Teisėsaugos bendradarbiavimas

Sutarties dėl ES veikimo 87 str. teigiama, kad „Sąjunga nustato policijos bendradarbiavimą užkardant, išaiškinant ir tiriant nusikalstamas veikas, kuriame dalyvauja visos valstybių narių kompetentingos valdžios institucijos, įskaitant policijos, muitinės ir kitas specializuotas teisėsaugos tarnybas“². ES, siekdama užtikrinti valstybių narių piliečių apsaugą, privalo nuolatos reaguoti į naujai išskylančias problemas ir iššūkius teisėsaugos srityje, gerinti teisėsaugos agentūrų tarpusavio bendradarbiavimą ir keitimąsi informacija. ES taip pat turi veiksmingai ir efektyviai imtis priemonių, kurios padėtų užtikrinti visų rūšių nusikalstamumo prevenciją, nustatymą, tyrimą ir persekiojimą. Atsižvelgiant į minėtas aplinkybes, ir siekiant kuo labiau prisidėti prie laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės stiprinimo 2007 m. vasario 12 d. Tarybos sprendimu pagal Saugumo ir laisvių apsaugos bendrąją programą buvo nustatyta specialioji programa „Nusikalstamumo prevencija ir kova su nusikalstamumu“, kuri apėmė laikotarpį nuo 2007 m. sausio 1 d iki 2013 m. gruodžio 31 d. 2014–2020 m. laikotarpiu šią programą pakeis Vidaus saugumo fondas, kuris ir toliau remis šiuo metu pagal specialias programas finansuojamus veiksmus.

Lietuva teisėsaugos bendradarbiavimo srityje pirmininkavimo laikotarpiu buvo užsibrėžusi siekti esminės pažangos svarstant pasiūlymą dėl Europol reglamento. Pasiūlymu siekiama pagerinti ES teisėsaugos institucijų bendradarbiavimą, stiprinti ir remti jų veiksmus, plėtoti mokymų politiką. Taip pat buvo planuojama pasiekti kuo didesnę pažangą derybose su Parlamentu dėl keleivio duomenų įrašų duomenų naudojimo ir su tuo susijusių procesinių veiksmų, siekiant užtikrinti teroristinių nusikaltimų

¹ Interviu su LR vidaus reikalų ministerijos Viešojo saugumo politikos departamento vyresnioju patarėju Gintaru Valiuliu.

² Europos Sąjungos sutarties ir sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinės redakcijos 5 skyriaus 87 str., Dok. Nr. 2012/C 326/01

ir sunkių nusikaltimų prevenciją.¹ Lietuva buvo išsikėlusį tikslą šį klausimą arba užbaigti (jeigu direktyva dar nebus priimta), arba pasiekti politinį susitarimą su Parlamentu ir maksimaliai pasistūmėti link galutinio direktyvos projekto patvirtinimo. Dėl nenumatytų aplinkybių, prieš prasidedant Lietuvos pirmininkavimui, iškilo CEPOL būstinės perkėlimo klausimas. Nors šis tikslas Lietuvos pirmininkavimo programoje nebuvo apskritai išskirtas, tačiau Lietuvos atstovams reikėjo skubiai ir efektyviai spręsti CEPOL būstinės perkėlimo į kitą ES valstybę narę klausimą.

3.4.1. CEPOL būstinės perkėlimo klausimas

1999 m. spalio 15 ir 16 d. susitikime Tamperėje EVT nutarė, kad turėtų būti įkurtas CEPOL, kuris rengtų vyresnius policijos pajėgų pareigūnus. Oficialiai CEPOL buvo įsteigtas Tarybos sprendimu 2000/820/TVR 2000 m. gruodžio 22 d. Buvo numatyta, kad CEPOL turėtų veikti kaip „tinklas, jungiantis nacionalines mokymo įstaigas, į kurių tikslus įeina valstybių narių vyresniųjų policijos pareigūnų mokymas“². Šiuo metu CEPOL būstinė yra Bramshile, Jungtinėje Karalystėje. 2005 m. rugsėjo 20 d. Tarybos sprendimu 2005/681/TVR buvo panaikintas sprendimas 2000/820/TVR, atitinkamai pakeičiant tam tikras nuostatas susijusias su CEPOL veikimu. 2013 m. kovo mėn. Komisijos pasiūlyta Europos teisėsaugos pareigūnų mokymo sistema turėtų dar labiau sustiprinti CEPOL agentūros vaidmenį TVR srityje.

Pirmininkaujant Airijai, 2013 m. birželio 6-7 d. TVR tarybos posėdyje, buvo svarstomas Komisijos pasiūlymas dėl Europol reglamento (plačiau pasiūlymas dėl Europol reglamento analizuojamas tolimesniame poskyryje), konkrečiai dėl Komisijos pasiūlymo dėl galimybės sujungti dvi ES agentūras (CEPOL ir EUROPOL) į vieną bendrą agentūrą. Komisija argumentavo, kad šių dviejų agentūrų sujungimas padidintų sinergiją tarp praktinio darbo ir mokymų poreikio, kad tai sustiprintų teisėsaugos vykdomą bendradarbiavimą. Taip pat teigė, kad daugiametėje finansinėje perspektyvoje lėšos bus mažinamos, o sujungimo atveju ilgalaikėje perspektyvoje pavyktų sutaupyti 17 mln. eurų. Taupymas padėtų įgyvendinti minėtą Europos teisėsaugos pareigūnų mokymų sistemą.³

Debatų metu paaiškėjo, kad labai didelė dauguma delegacijų pasiūlymui nepritarė daugiausia dėl to, kad tai nebūtų naudinga abiem agentūroms, ir jos nebuvo įsitikinusios, kad sujungimas padėtų sutaupyti lėšų. Kelios delegacijos pasiūlė, kad būtų galima išnagrinėti sprendimus, kurie užtikrintų abiejų agentūrų nepriklausomumą kartu dalijantis paslaugomis. Dar kitos delegacijos pareiškė, kad jos savanoriškai priimtų CEPOL, kai jo dabartinė būstinė bus uždaryta. Pirmininkas padarė išvadą, kad atsižvelgiant į daugumos nuomonę, ekspertai pradės nagrinėti Europol reglamento tekstą dar šį mėnesį, daugiausia dėmesio skirdami su sujungimu ar mokymu nesusijusiems klausimams. Komisijos buvo

¹ Lietuvos pirmininkavimo Europos Sąjungos Tarybai programa 2013 m. liepos 1 d. – gruodžio 31 d., 24 p.

² Tarybos sprendimas įsteigiantis Europos policijos koledžą (CEPOL), 2000 m. gruodžio 22 d., Dok. Nr. 2000/820/TVR

³ TVR tarybos posėdžio Liuksemburge ataskaita, 2013 m. birželio 6-7 d.

paprašyta persvarstyti savo poziciją šiuo klausimu ir surasti kitą su CEPOL ir mokymo klausimais susijusį sprendimą.¹ Iš posėdžio ataskaitos matoma, kad artimiausiu metu sujungti CEPOL ir EUROPOL agentūras nėra realus variantas.

Dar 2012 m. gruodžio mėn. Jungtinės Karalystės vyriausybė paskelbė apie savo ketinimą perduoti dabartinį CEPOL centrą Bramshile ir nurodė, jog nebenori, kad CEPOL būstinė būtų Jungtinės Karalystės teritorijoje. Prieš prasidedant Lietuvos pirmininkavimui Jungtinės Karalystės vyriausybė pranešė, kad dabartinis centras Bramshile galės veikti ne ilgiau kaip iki 2014 m. vasaros, todėl buvo nuspręsta ieškoti CEPOL agentūros būstinei kitos vietos. Parlamento išreikštoje nuomonėje teigiama, kad „kilęs netikrumas dėl būsimos agentūros CEPOL būstinės vietos trukdė šiai agentūrai tinkamai vykdyti veiklą. CEPOL turėjo sunkumų pritraukti ir išlaikyti motyvuotus darbuotojus“². Siekiant užtikrinti tinkamą šios svarbios agentūros veikimą pirmininkaujant Lietuvai buvo būtina skubiai priimti atitinkamus sprendimus dėl būsimos CEPOL būstinės vietos. Skubėti reikėjo ir dėl to, kad iki naujojo Parlamento rinkimų laiko buvo likę visai nedaug, o toks jautrus klausimas negalėjo likti neišspręstas.

2013 m. liepos mėn. Neformalaus TVR ministrų susitikimo metu Vilniuje pirmininkaujanti Lietuva pakvietė ES valstybes nares teikti paraiškas CEPOL būstinei perkelti iki rugsėjo mėn., kol bus rastas ilgalaikis sprendimas dėl šios agentūros ateities. Iš viso paraiškas pateikė 7 valstybės narės, t.y. Airija, Graikija, Ispanija, Italija, Vengrija, Nyderlandai ir Suomija. Vengrijos sostinė Budapeštas nauja laikinąja CEPOL buveine buvo pasirinktas spalio 8 d. Liuksemburge vykusių TVR tarybos pietų metu pagal konkretų balsavimo mechanizmą, kurį pasiūlė pirmininkavusi valstybė narė ir kurį valstybės narės priėmė pagal punktą „Laikinoji CEPOL priegloba“. Beveik visos valstybės narės (išskyrus Jungtinę Karalystę, Airiją ir Daniją) pasirašė teisėkūros iniciatyvą dėl CEPOL būstinės vietos perkėlimo (reglamento projektą iš dalies keičiantį Tarybos sprendimą dėl CEPOL, konkrečiai 4 str. dėl buveinės vietos) ir Taryboje buvo vieningai pritarta naujai būstinės vietai Budapešte. Politinis susitarimas buvo patvirtintas TVR tarybos posėdyje tą pačią dieną – spalio 8-ąją.³

Lietuvos teisėsaugos atašė Briuselyje L. Poliakitės nuomone, CEPOL pavirto gana sudėtingu, bet kartu ir įdomiu klausimu tiek instituciškai, tiek procedūriškai. Lietuvos atstovai turėjo atlaikyti ne vieną dialogą su Parlamentu, aiškinantis kuri visgi ES institucija iš esmės turi priimti politinį sprendimą dėl ES agentūros būstinės – teko tvirtai ginti ministrų spalio mėn. TVR taryboje priimtą politinį apsisprendimą dėl Budapešto. Procedūriškai tai pirmas kartas, kuomet įsigaliojus Lisabonos sutarčiai policijos bendradarbiavimo srityje pateikta valstybių narių teisėkūros iniciatyva pagal SESV

¹ TVR tarybos posėdžio Liuksemburge protokolo projektas, 2013 m. birželio 6-7 d., Dok. Nr. 10624/13

² Europos Parlamento pranešimo projektas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo iš dalies keičiamas Sprendimas 2005/681/TVR, įsteigiantis Europos policijos koledžą (CEPOL), projekto, 2014 m. sausio 16 d.

³ Komisijos komunikatas Europos Parlamentui ir Tarybai, Dok. nr. 52014DC0007

76 str.¹ SESV 74 str. numatyta, kad „Taryba patvirtina priemones, kad būtų užtikrintas valstybių narių atitinkamų padalinių, taip pat šių padalinių ir Komisijos administracinis bendradarbiavimas šioje antraštinėje dalyje (laisvės, saugumo ir teisingumo erdvė) numatytose srityse. Ji sprendžia remdamasi Komisijos pasiūlymu, atsižvelgdama į 76 straipsnį ir pasikonsultavusi su Parlamentu“. Konkrečiai SESV 76 str. teigiama, kad „4 (teisminis bendradarbiavimas baudžiamosiose bylose) ir 5 (policijos bendradarbiavimas) skyriuose nurodyti aktai kartu su 74 straipsnyje nurodytomis priemonėmis, užtikrinančiomis administracinį bendradarbiavimą šiuose skyriuose numatytose srityse, priimami: a) remiantis Komisijos pasiūlymu arba b) ketvirtadalio valstybių narių iniciatyva“.

O. Skinderskio teigimu, diskusijose su Parlamentu Lietuva susilaukė nemažai kritikos iš keleto LIBE komiteto Parlamento atstovų, ypatingai iš Ispanijos atstovo Agustín Díaz de Mera García Consuegra, kuris labai aktyviai prieštaravo, kad laikinoji CEPOL būstinė būtų perkelta į Budapeštą. O. Skinderskio nuomone, šie prieštaravimai galėjo kilti dėl viešųjų ir privačiųjų interesų konflikto, nes pasidomėjęs Agustín Díaz de Mera García Consuegra biografija matyti, kad jis buvo Ispanijos miesto Ávilos meras (1999-2002), policijos generalinis direktorius (2002-2004), taip pat Ávilos mieste yra Ispanijos policijos koledžas, į kurį Ispanija ir kvietė perkelti CEPOL būstinę. Reikšdamas nepasitenkinimą, kad Taryba pasirinko ne Ispanijos, o Vengrijos pasiūlymą dėl CEPOL perkėlimo, Agustín Díaz de Mera García Consuegra stengėsi įtikinti ES institucijas, kad CEPOL perkėlimas neatitinka teisinio pagrindo ir teisinių procedūrų (Taryba priėmė sprendimą nepasikonsultavusi su Parlamentu).²

Ne tik Parlamento atstovai, bet ir Komisija nebuvo patenkinta Tarybos sprendimu dėl CEPOL būstinės perkėlimo į Budapeštą. Kaip jau buvo minėta anksčiau, Komisija siekė sujungti CEPOL ir EUROPOL agentūras į vieną bendrą agentūrą, bet Taryba nesutiko su Komisijos pasiūlymu ir agentūrų nepavyko sujungti. O. Skinderskio teigimu, Komisija siūlė, kad CEPOL būstinė būtų perkelta į Hagą, Nyderlandus, kur šiuo metu yra įsikūrusi ir EUROPOL agentūra. Komisija tikėjosi, kad pavykus perkelti CEPOL agentūrą į Hagą, ateityje būtų visai nesunku sujungti dvi, viena šalia kitos esančias, agentūras į vieną bendrą teisėsaugos agentūrą.³

2013 m. lapkričio 13 d. Tarybai formaliai pateikta valstybių narių iniciatyva, dėl kurios buvo susitarta spalio mėnesį vykusios TVR tarybos metu dėl Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo iš dalies keičiamas Sprendimas 2005/681/TVR, įsteigiantis CEPOL. Patvirtinta iniciatyva buvo perduota Parlamentui bei nacionaliniams valstybių narių parlamentams, kad būtų galima pradėti oficialias derybas dėl šio teksto pagal įprastą teisėkūros procedūrą. CEPOL būstinės klausimas svarstytas 2013 m. gruodžio 16 d. LIBE komitete. LIBE komiteto posėdžio metu Lietuva siekė užtikrinti, kad ši įprastos teisėkūros procedūra priimamą aktą būtų galima priimti dar per šią Parlamento kadenciją.

¹ Interviu su Teisėsaugos atašė Lietuvos nuolatinėje atstovybėje ES Loreta Poliakaite.

² Interviu su LR vidaus reikalų ministerijos Tarptautinio bendradarbiavimo departamento direktoriumi Olegu Skinderskiu

³ Ten pat.

Tikimasi, kad Graikijos pirmininkavimo metu reglamento tekstas bus galutinai suderintas su Parlamentu, tokiu būdu CEPOL būtų sudarytos sąlygos nuo 2014 m. rugsėjo mėn., t.y. datos, iki kurios Jungtinė Karalystė pratęsė CEPOL nuomos sutartį, persikelti į Budapeštą.

CEPOL būstinės perkėlimo klausimo politinė reikšmė Lietuvos pirmininkavimo metu iškilo panašiai kaip ir anksčiau minėto pasiūlymo dėl IJSST, tačiau pasiūlymas dėl IJSST visgi buvo numatytas kaip neprioritetinis išorės sienų valdymo tikslas Lietuvos nacionalinėje pirmininkavimo programoje, o CEPOL būstinės perkėlimo klausimas iškilo Lietuvai to apskritai nenumačius. Tai yra dar vienas geras pavyzdys, kaip nenumatyti išoriniai veiksniai gali įtakoti ES valstybės pirmininkavimo pasiekimus. Lietuva pasiruošimo pirmininkauti metu nesirengusi svarstyti CEPOL būstinės perkėlimo klausimo sugebėjo mobilizuoti esamus žmogiškuosius išteklius ir labai greitai bei efektyviai spręsti didelę politinę reikšmę turintį klausimą. Pavyko pasiekti teigiamą rezultatą, o Lietuva turėjo progą dar kartą įrodyti kaip, būdama ES naujoke, sugeba spręsti kritines situacijas.

Klausimo dėl CEPOL būstinės perkėlimo analizė atskleidė dar vieną veiksnį, galintį daryti įtaką pirmininkavimo pasiekimams – įtakingų ES institucijų atstovų asmeniniai interesai. Kuomet sprendžiamas labai jautrus klausimas, galintis turėti daug naudos konkrečiai valstybei narei ar valstybių narių grupei, sprendimo priėmimo procesas ne visada būna skaidrus, todėl gali tapti labai kompliktuotas. Tokiu atveju, įtakingi ES institucijų atstovai gali visais įmanomais legaliais (o kartais ir nelegaliais) būdais mėginti realizuoti savo asmeninius interesus. Manytina, kad vienintelė išeitis pirmininkaujančiai valstybei yra laikytis neutralumo ir mėginti kuo labiau viešinti sprendimo priėmimo procesus tiek ES institucijų mastu, tiek apskritai žiniasklaidoje.

3.4.2. Asmens duomenų įrašo sistema (PNR)

Komisijos pasiūlyme dėl PNR teigiama, kad „reaguodama į sunkių nusikaltimų ir terorizmo keliamą grėsmę ir atsižvelgdama į vidaus sienų kontrolės panaikinimą pagal Šengeno konvenciją, ES priėmė priemones dėl asmens duomenų rinkimo ir keitimosi jais tarp teisėsaugos institucijų ir kitų institucijų. Nors šių priemonių nauda įrodyta, jose paprastai daugiausia dėmesio skiriama jau įtariamų asmenų, t. y. teisėsaugos institucijoms žinomų asmenų, duomenims“¹. Tokių priemonių pavyzdžiai jau anksčiau darbe minėtos priemonės – SIS, SIS II, VIS ir numatoma AIS. Komisija pateikė šių priemonių analizę „Informacijos valdymo laisvės, saugumo ir teisingumo erdvėje“ apžvalgoje. Apžvalgoje buvo pabrėžtas poreikis vystyti teisėsaugos institucijų bendradarbiavimą, ypatingą dėmesį skiriant tarptautiniams skrydžiams tarp ES ir trečiųjų šalių. Taip pat pabrėžta, kad reikia kurti sistemingesnį tarptautinių skrydžių keleivių PNR duomenų naudojimą teisėsaugos tikslais.

¹ Komisijos pasiūlymas dėl keleivio duomenų įrašo duomenų naudojimo teroristinių nusikaltimų ir sunkių nusikaltimų prevencijos, nustatymo, tyrimo ir patraukimo už juos baudžiamojon atsakomybėn tikslais, Dok nr. 2011/0023 (COD)

2011 m. Komisijos pateiktame pasiūlyme dėl PNR direktyvos teigiama, kad „PNR duomenys yra nepatikrinta keleivių pateikta informacija, kuri renkama ir kaupiama oro vežėjų bilietų užsakymo ir išvykimo kontrolės sistemose jų pačių komerciniais tikslais. Šie duomenys apima tokią informaciją kaip kelionės maršrutas, kelionės datos, kelionių agentūra, kurioje užsakytas skrydis, bilieto duomenys, naudotos mokėjimo priemonės, kontaktiniai duomenys, vietos numeris ir bagažo duomenys“¹. Komisijos nuomone, „Sistemingesnis PNR duomenų, susijusių su tarptautiniais skrydžiais, rinkimas, naudojimas ir saugojimas, griežtai laikantis duomenų apsaugos garantijų, sustiprintų teroristinių nusikaltimų ir sunkių nusikaltimų prevenciją, nustatymą, tyrimą ir patraukimą už juos baudžiamojon atsakomybėn, ir, tikimasi, kad toks rinkimas, naudojimas ir saugojimas yra būtini siekiant įveikti šias saugumo grėsmes ir sumažinti jų daromą žalą“².

PNR duomenų naudojimas kol kas nereguliuojamas ES lygmeniu. Nemaža dalis ES valstybių narių, siekdamos užkirsti kelią sunkiems nusikaltimams naudoja nacionalines PNR sistemas, tačiau naudojamos sistemos labai skirtingos. Keletas valstybių narių taip pat planuoja įdiegti PNR sistemas, todėl ateityje gali būti sukurtos net 28 iš esmės skirtingos sistemos, o tai sąlygotų nevienodą apsaugos lygį ES. Atsižvelgiant į tai, „Komisijos pasiūlymu siekiama suderinti valstybių narių nuostatas dėl oro vežėjų, vykdančių skrydžius tarp trečiosios šalies ir bent vienos valstybės narės teritorijos, pareigų perduoti PNR duomenis kompetentingoms institucijoms teroristinių nusikaltimų ir sunkių nusikaltimų prevencijos, nustatymo, tyrimo ir patraukimo už juos baudžiamojon atsakomybėn tikslais“. O. Skinderskis pažymėjo, kad analogiška sistema jau yra įdiegta Jungtinėse Amerikos Valstijose, Kanadoje, Australijoje, Jungtinėje Karalystėje. Šios valstybės turi teisę reikalauti iš ES veikiančių vežėjų pateikti reikiamus duomenis apie asmenis, esančius transporto priemonėje, prieš jiems patenkant į minėtų valstybių teritoriją.³

2007 m. lapkričio 17 d. Komisija pateikė Tarybai pasiūlymą dėl Tarybos pamatinio sprendimo dėl PNR naudojimo teisėsaugos tikslais. Šis pasiūlymas buvo išsamiai aptartas pirmininkaujant Slovėnijai, Prancūzijai ir Čekijai. Įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, pasiūlymas, kuris dar nebuvo priimtas, tapo teisiškai nebeaktualus. 2011 m. vasario 3 d. Komisija pateikė pasiūlymą dėl Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl PNR sistemos sukūrimo. 2011 m. balandžio 11 d. Tarybos posėdyje buvo surengta diskusija dėl to, ar į direktyvos projekto taikymo sritį turėtų būti įtraukti ES vidaus skrydžiai. O. Skinderskio teigimu, atsižvelgiant į Komisijos pasiūlymą dėl PNR sistemos sukūrimo, didžioji dauguma valstybių narių įvertinę tokios sistemos efektyvumą ir naudą santykiu, priėjo prie išvados, kad atskiroms valstybėms narėms kurti tokią sistemą tik išoriniams skrydžiams nėra efektyvu,

¹ Komisijos pasiūlymas dėl keleivio duomenų įrašo duomenų naudojimo teroristinių nusikaltimų ir sunkių nusikaltimų prevencijos, nustatymo, tyrimo ir patraukimo už juos baudžiamojon atsakomybėn tikslais, Dok nr. 2011/0023 (COD)

² Ten pat

³ Interviu su LR vidaus reikalų ministerijos Tarptautinio bendradarbiavimo departamento direktoriumi Olegu Skinderskiu.

ypatingai tokioms mažoms valstybėms kaip Lietuva, kurios neturi didelio skrydžių srauto iš savo teritorijos į trečiąsias šalis.¹

Po šių diskusijų su PNR direktyvos projektu susijęs parengiamasis darbas buvo tęsiamas ekspertų lygiu, remiantis Tarybos nurodymu, kad direktyva atskiroms valstybėms narėms turėtų būti suteikiama galimybė įgalioti rinkti ES vidaus skrydžių PNR duomenis ir, kad tokių duomenų rinkimui ir tvarkymui turėtų būti taikoma PNR direktyva nustatyta teisinė tvarka. Pasiūlymas Bendrųjų reikalų, įskaitant vertinimą, darbo grupėje buvo nagrinėjamas ilgiau kaip metus. Pasiūlymo taikymo sritis buvo nuodugniai aptarta ir toliau patikslinta. Taip pat nustatyta, kokiais tikslais ir kokiomis sąlygomis gali būti naudojami pagal direktyvą surinkti PNR duomenys.²

Prieš pat Lietuvos pirmininkavimo pradžią, Parlamente, LIBE komitetas nedidele persvara (30 prieš 25 balsus) nubalsavo, kad PNR sistema ES apskritai nėra reikalinga, tačiau LIBE komiteto nuomonę turėjo patvirtinti Parlamentas. O. Skinderskio teigimu, LIBE komiteto atstovai teigė, kad užtikrinant kontrolę ir saugumą pakanka tokių instrumentų, kurie jau yra – minėtų SIS II, VIS ir t.t. Vis dėl to, Lietuvos pirmininkavimo pabaigoje Parlamentas plenarinės sesijos metu nepritarė LIBE komiteto nuomonei ir grąžino pasiūlymą dėl PNR sistemos atgal LIBE komitetui.³ Lietuvai ši situacija buvo labai nepalanki, nes, kaip minėta anksčiau, derybos su Parlamentu dėl pasiūlymo dėl PNR sistemos buvo vienas iš Lietuvos pirmininkavimo prioritetų vidaus reikalų srityje. Atsižvelgiant į tai, Lietuva visą pirmininkavimo laikotarpį negalėjo Taryboje toliau svarstyti ir derėtis su Parlamentu dėl pasiūlymo dėl PNR, todėl vienas iš vidaus reikalų prioritetų liko visiškai nepasiektas.

Saugumo užtikrinimas, ypač tokioje jautrioje transporto srityje kaip aviacija, yra labai reikalingas ir yra būtina imtis visų įmanomų priemonių saugumui užtikrinti. O. Skinderskio nuomone, viena iš galimų priežasčių kodėl LIBE komitetas nusprendė, kad PNR sistema yra nereikalinga – per menkas LIBE komiteto narių pasiūlymo dėl PNR turinio išanalizavimas, sistemos veikimo principų klaidingas suvokimas ir netinkamas jų interpretavimas.⁴ Nors Parlamentas ir grąžino toliau svarstyti pasiūlymą dėl PNR sistemos, PNR sistemos ateitis, kaip ir MTSP atveju, išlieka miglota dėl gegužės mėn. būsimų naujų Parlamento rinkimų. Nežinia, ar naujai išrinkto Parlamento pozicija PNR sistemos sukūrimo klausimo atžvilgiu išliks tokia pati, kaip ir dabartinio Parlamento. Gali atsitikti ir taip, kad naujai išrinktas Parlamentas laikysis tvirtos nuomonės, kad ši sistema ES nėra reikalinga ir PNR sistemos projektas žlugs, arba bus nukeltas į ateities planus. Tai sąlygoti galėjo ankstesnių ES Tarybai pirmininkavusių valstybių narių per mažos pastangos tinkamai išaiškinti Parlamento nariams pasiūlymo esmę ir įtikinti galima nauda.

¹ Interviu su LR vidaus reikalų ministerijos Tarptautinio bendradarbiavimo departamento direktoriumi Olegu Skinderskiu.

² Pirmininkaujančios valstybės narės pranešimas Tarybai dėl 2011/0023 (COD), 2012 m. balandžio 23 d., Dok. Nr. 8916/12

³ Interviu su LR vidaus reikalų ministerijos Tarptautinio bendradarbiavimo departamento direktoriumi Olegu Skinderskiu.

⁴ Ten pat.

ES mastu įdiegti PNR sistemą yra kur kas sudėtingiau nei pavienėms valstybėms dėl jautrių klausimų, susijusių su asmens duomenų saugumu. Manytina, kad Jungtinėse Amerikos Valstijose valstybės saugumo interesai dominuoja prieš individo teises, o ES atvirkščiai – individo teisės dominuoja prieš Sąjungos saugumo interesus, todėl ES valstybėms narėms taip ilgai nepavyksta rasti bendro sprendimo PNR sistemos klausimu. Taip yra ne tik dėl pasiūlymo kompleksškumo, bet ir dėl ankstesnių Tarybai pirmininkavusių valstybių narių per mažų pastangų tinkamai išaiškinti Parlamento nariams PNR pasiūlymo esmę ir įtikinti galima nauda. Apibendrinant, galima teigti, kad buvusių Tarybos pirmininkų padarytos klaidos sprendimų priėmimo procese gali tapti lemiamu veiksniu, kuris pirmininkaujanti valstybei gali užkirsti kelią sėkmingam ir greitam pasiūlymo priėmimui.

3.4.3. Naujasis Europol reglamentas

Komisija atsižvelgdama į prielaidas, įtvirtintas EVT patvirtintoje Stokholmo programoje bei Komisijos parengtoje ES vidaus saugumo strategijoje, įvertinusi EUROPOL ir CEPOL veiklą bei remdamasi Parlamento, Tarybos ir Komisijos priimtame bendrame požiūryje dėl ES decentralizuotų agentūrų nustatytais šių agentūrų valdymo principais parengė pasiūlymą, kuriuo visų pirma būtų sukuriamas teisinis pagrindas naujai EUROPOL agentūrai, kuris pakeistų EUROPOL, įsteigtą Tarybos sprendimu 2009/371/TVR, ir CEPOL, įsteigtą Tarybos sprendimu 2005/681/TVR, t.y. būtų sujungtos dvi ES agentūros. Komisijos nuomone, tokiu būdu būtų užtikrintas didesnis abiejų agentūrų vykdomų užduočių veiksmingumas ir sąsajos, susiejus EUROPOL praktinę patirtį policijos bendradarbiavimo srityje ir CEPOL kompetenciją mokymo ir švietimo srityje¹. Visgi, kaip minėta anksčiau, sujungimo pasiūlymą Airijos pirmininkavimo metu Tarybą ir Parlamentą atmetė, todėl buvo svarstomi tik su EUROPOL veikla susiję klausimai.

2013 m. kovo 27 d. Komisijos pasiūlymu siekiama²:

- Suderinti EUROPOL veiklą su Lisabonos sutarties reikalavimais (SESV 88 str.):
 - EUROPOL struktūra, veikla, veiksmai ir užduočių sritys nustatomos Parlamento ir Tarybos reglamentu;
 - Parlamentas kartu su nacionaliniais parlamentais atlieka EUROPOL veiklos priežiūrą.
- Užtikrinti, kad EUROPOL:
 - taptų pagrindiniu keitimosi informacija tarp ES valstybių narių teisėsaugos institucijų centru, paslaugų teikėju ir teisėsaugos tarnyboms skirta platforma;

¹ Lietuvos pirmininkavimo ES Tarybai dosjė dėl pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl ES teisėsaugos bendradarbiavimo ir mokymo agentūros (Europolo) ir sprendimų 2009/371/TVR ir 2005/681/TVR panaikinimo.

² Komisijos pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl ES teisėsaugos bendradarbiavimo ir mokymo agentūros (Europolo) ir sprendimų 2009/371/TVR ir 2005/681/TVR panaikinimo. 2013 m. kovo 27 d., Dok. Nr. 2013/0091 (COD)

- būtų aktyviu teisėsaugos pareigūnams skirtų Europos mokymo ir mainų programų, taikytinų nacionaliniu ir ES lygmeniu, rengėju ir koordinatoriumi.
- Suteikti EUROPOL naujų įgaliojimų, kad jis galėtų teikti visapusišką paramą (tiek operatyvinio bendradarbiavimo, tiek mokymų) ES valstybių teisėsaugos institucijoms. Tai reiškia, kad naujasis EUROPOL perimtų dabartinio CEPOL funkcijas.
- Nustatyti griežtą EUROPOL duomenų apsaugos tvarką.
- Pagerinti EUROPOL valdymą, didinant veiksmingumą ir derinant tą valdymą su bendro požiūrio dėl ES decentralizuotų agentūrų principais, t.y. vengiant vienodų funkcijų dubliavimosi tarp agentūrų.

Airijos pirmininkavimo laikotarpiu buvo pradėtos bendro pobūdžio diskusijos dėl Europol reglamento pasiūlymo, tačiau pastraipsniui tekstas dar nebuvo pradėtas nagrinėti. ES valstybės narės, ES institucijos ir agentūros išsakė bendrąsias pozicijas. 2013 m. gegužės 7 d. suinteresuotų ES valstybių narių grupė parengė diskusinį dokumentą, kuriame išreiškė poziciją prieš EUROPOL ir CEPOL sujungimą. Lietuvos atstovai dalyvavo pirmajame šios grupės susitikime, tačiau siekdami išlaikyti neutralumą, tolimesnėje grupės veikloje nedalyvavo. Vėliau, Gegužės mėn. taip pat vyko ir bendra diskusija dėl Europol reglamento pasiūlymo Parlamento LIBE komiteto posėdyje. Parlamentas buvo suinteresuotas kuo greičiau rasti bendrą susitarimą, todėl aktyviai ragino Airiją ir Lietuvą imtis visų galimų priemonių, kad teksto nagrinėjimas būtų kuo greitesnis.¹

Galiausiai, Airijos pirmininkavimo pabaigoje, 2013 m. birželio 6-7 d. Liuksemburge vyko TVR taryba, kurios metu surengti vieši debatai dėl pasiūlymo dėl Europol reglamento ir susitarta dėl tam tikrų būsimo darbo techniniu lygiu gairių. Debatų metu didelė delegacijų dauguma prieštaravo tam, kad CEPOL susijungtų su EUROPOL, todėl Taryba savo ekspertams davė nurodymus tuo remtis svarstant šį pasiūlymą. Taryba taip pat paprašė Komisijos persvarstyti pasiūlymą dėl susijungimo.² 2013 m. liepos mėn. Lietuvai perėmus pirmininkavimą iš Airijos buvo tikimasi, kad reglamento projektas būtų toliau konstruktyviai svarstomas ekspertiniuose ir politiniuose lygiuose, ieškant kompromisinių teksto nuostatų. Prieš Lietuvos pirmininkavimą Tarybai buvo numatyta, kad pirmininkavimo metu Europol reglamentas bus svarstomas 9 Teisėsaugos darbo grupės posėdžiuose, tačiau vieno iš planuotų 9 posėdžių nepavyko suorganizuoti.

Interviu metu tiek Teisėsaugos darbo grupės pirmininkė A. Sviklaitė, tiek ir atstovė L. Omeljančuk pažymėjo, kad bendrai Europol reglamento nagrinėjimas Lietuvos pirmininkavimo metu Teisėsaugos darbo grupėje vyko sklandžiai ir sėkmingai, pasiektas geras rezultatas, prieš pirmininkavimą išsikelti uždaviniai pilnai įvykdyti. Pasirengimo pirmininkauti metu Lietuvos atstovai

¹ Lietuvos pirmininkavimo ES Tarybai dosjė dėl pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl ES teisėsaugos bendradarbiavimo ir mokymo agentūros (Europolo) ir sprendimų 2009/371/TVR ir 2005/681/TVR panaikinimo.

² Teisingumo ir vidaus reikalų tarybos Liuksemburge pranešimas spaudai, 2013 m. birželio 6-7 d., Dok. Nr. 10461/13

jau buvo gerai išsinagrinėję Europol reglamentą, pasiruošę svarstymų planą ir užmezgę neformalius kontaktus su ES institucijų atstovais. Nenumatytų aplinkybių, kritinių problemų posėdžių metu nepasitaikė, tačiau buvo nemažai neigiamų veiksnių, kurie trukdė maksimaliai efektyviai nagrinėti Europol reglamentą.

L. Omeljančuk išskyrė kelis pagrindinius probleminius klausimus Teisėsaugos darbo grupėje. Pirmiausia, jau ne kartą minėtas, EUROPOL ir CEPOL agentūrų sujungimo klausimas. Valstybės narės nuolatos grįždavo prie šio klausimo norėdamos pabrėžti, kad prieštarauja šių agentūrų sujungimui, nors Teisėsaugos darbo grupės pirmininkė buvo tvirtai akcentavusi, kad šis klausimas Teisėsaugos darbo grupėje nebus svarstomas. Sekantis probleminis klausimas buvo susijęs su duomenų apsauga EUROPOL agentūroje. Pagal dabartinę struktūrą EUROPOL agentūroje duomenų apsauga rūpinasi jungtinė priežiūros tarnyba, kurią atstovauja nuolatinis priežiūros pareigūnas ir iš valstybių narių nacionalinių duomenų priežiūros institucijų deleguoti asmenys. Lisabonos sutartimi numatyta, kad tokia institucija kaip jungtinė priežiūros tarnyba negali rūpintis duomenų apsauga, todėl patvirtinus naują reglamentą duomenų apsaugą turėtų vykdyti Europos duomenų apsaugos pareigūnas arba kita, visiškai nepriklausoma nuo EUROPOL, institucija. Valstybės narės prieštaravo tokiems pakeitimams, nes jas tenkino esama struktūra. Teisėsaugos darbo grupės pirmininkė mėgino išaiškinti, kad teisiškai nebėra įmanoma išlaikyti tokią struktūrą EUROPOL agentūroje, tačiau valstybės narės vis tiek darė spaudimą. Tik pasitelkus Tarybos teisės tarnybą pavyko išspręsti šį klausimą ir prie jo nebegrįžti.¹

EUROPOL anksčiau turėta teisė sudaryti sutartis su trečiosiomis šalimis buvo dar vienas probleminis klausimas. Lisabonos sutartimi tokia teisė iš EUROPOL buvo atimta ir perduota Tarybai. Valstybės narės buvo suinteresuotos, kad priėmus naująjį reglamentą, EUROPOL, o ne Taryba vėl galėtų laisvai sudaryti sutartis su trečiosiomis šalimis. Lietuvos atstovams nepavykstant įrodyti, kad teisiškai to padaryti negalima ir, kad valstybėms narėms grįžtant prie šio klausimo trukdoma efektyviam reglamento nagrinėjimui, situacija pasikartojo ir teko vėlgi kreiptis pagalbos į Tarybos teisės tarnybą. Tarybos teisės tarnybai pateikus detalius išaiškinimus prie šio klausimo nebuvo sugrįžta.² A. Sviklaitės nuomone, tam tikrų valstybių narių atstovų kompetencijos trūkumas, dėmesio nesutelkimas į esmines problemas sąlygojo tai, kad teko eikvoti posėdžiams skirtą laiką minėtiems klausimams spręsti.

Apskritai, A. Sviklaitė pažymėjo, kad valstybių narių atstovams turėtų būti organizuojami mokymai kaip efektyviai reikia dirbti darbo grupėse. Nagrinėjant Europol reglamentą dažnai valstybės narės gilindavosi į smulkmenas (skyrybos ženklai, tinkamo žodžio panaudojimas), nors ne kartą buvo pabrėžta, kad šioje stadijoje Europol reglamentas nagrinėjamas iš esmės. Taip pat pasitaikydavo, kad

¹ Interviu su LR policijos departamento Tarptautinio bendradarbiavimo valdybos Europos Sąjungos reikalų skyriaus vyriausiąja specialiste Lilija Omeljančuk.

² Ten pat.

valstybės narės tuščiažodžiaudavo, kartodavo kitų delegacijų pasiūlymus, tačiau būdavo informuotos pasisakyti tik tada, kuomet turi stiprių, anksčiau neišsakytų argumentų. Visi šie nesusipratimai vilkino laiką, kuris galėjo būti skirtas greitesniam Europol reglamento nagrinėjimui. Kaip neigiamas veiksnys buvo išskirtas trio partnerės Graikijos elgesys posėdžių metu. Graikai nesistengė padėti Lietuvai, nesilaikė svarbaus trio partnerių principo – solidarumo. Posėdžių metu retai kada sutikdavo su Lietuvos pasiūlymais, teikdavo asmenines pastabas, nors visus neaiškus klausimus buvo įmanoma suderinti neformaliuose susitikimuose.¹

A. Sviklaitė teigė, kad pasiruošimo pirmininkauti metu pavyko užmegzti gerus neformalius santykius su TGS, kuris nemažai pagelbėjo atliekant techninius darbus pirmininkavimo metu svarstant Europol reglamentą, tačiau tam tikrais atvejais bendradarbiavimas turėjo ir neigiamų aspektų. TGS dažnai per daug kišosi į pirmininkaujančios šalies darbą, stengdavosi daryti įtaką Lietuvos sprendimams. Pasitaikydavo, kad TGS nusprendavo, kuriuos klausimus, susijusius su Europol reglamentu, teikti svarstyti į kitas darbo grupes, komitetus, nors Lietuvos nuomonė būdavo priešinga. Kitas atvejis buvo susijęs su EUROPOL agentūros atstovų dalyvavimu Teisėsaugos darbo grupės posėdžiuose. Dar iki Lietuvos pirmininkavimo pradžios EUROPOL agentūros atstovai dalyvaudavo posėdžiuose ir labai pagelbėdavo išaiškinant svarbius klausimus, susijusius su policijos bendradarbiavimo sritimi. Prasidėjus pirmininkavimui TGS primygtinai pasiūlė Lietuvos atstovams nebekviesti EUROPOL dalyvauti darbo grupės posėdžiuose dėl EUROPOL atstovų interesų svarstant agentūros ateitį. Lietuva turėjo sutikti su TGS pasiūlymu, nors TGS pasiūlymo prasmės nežvelgė. Valstybės narės labai pasipiktino tokiu Lietuvos sprendimu, nes dalyvaujant EUROPOL atstovams reglamentas būtų buvęs nagrinėtas efektyviau ir greičiau.²

Išanalizavus veiksnius, įtakojusiuosius Europol reglamento nagrinėjimo eigą, galima teigti, kad minėti neigiami veiksniai galėjo daryti įtaką ir anksčiau analizuotiems pasiūlymų svarstymams darbo grupėse, tačiau dažniausiai svarbesni išoriniai veiksniai, kaip kad įvykiai Lampedūzuose, nesusipratimai su Parlamentu ir t.t. užgoždavo ne tokius svarbius vidinius veiksnius ir darbo grupių atstovai jų neišskyrė. Dažnai keičiantis atstovams Tarybos darbo grupėse nepavyksta išlaikyti aukšto atstovų kompetencijos lygio, susiduriama su problemomis, kurios neturėtų būti keliamos ir apie jas neturėtų būti diskutuojama posėdžių metu. Taip pat ne visi darbo grupių atstovai moka efektyviai dirbti rengiantis posėdžiams ir posėdžiaujant, todėl manytina, kad yra reikalinga rengti bent minimalius darbo posėdžiuose mokymus. Minėti veiksniai nuo pirmininkaujančios valstybės narės nepriklauso, nes tai yra bendra ES problema, kuri turėtų būti sprendžiama valstybėms narėms atsakingiau skiriant atstovus į darbo grupes, o ES organizuojant mokymus.

¹ Interviu su LR policijos departamento Tarptautinio bendradarbiavimo viršininke Audrone Sviklaite.

² Ten pat.

Tarybos sprendimų priėmimo procese pirmininkaujančios šalys nuolatos keičiasi, naujos Tarybos pirmininkės ateina su skirtingomis idėjomis, skirtingais požiūriais, skirtingai siekia užsibrėžtų tikslų pirmininkavimo metu. TGS yra kur kas pastovesnė institucija, turinti savo požiūrį į darbą, kuri daugiau ar mažiau turi prisitaikyti prie tuo metu pirmininkaujančios valstybės narės. Suprantama, kad tai ne visada pavyksta, todėl TGS gali mėginti įtakoti pirmininkaujančios valstybės vykdomą darbą sau patogia linkme. Dažnai TGS pagalba ir patarimai būna labai naudingi pirmininkaujanti valstybei, tačiau, manytina, kad ne visada TGS siūlomi sprendimai yra geresni už pirmininkaujančios valstybės nuomonę. Bendradarbiaujant su TGS reikėtų nebijoti prieštarauti TGS nuomonei, stengtis neleisti daryti įtakos sprendimams, kuriuos teisę priimti turi pirmininkaujanti valstybė.

3.5. Lietuvos pirmininkavimo pasiekimų vidaus reikalų srityje apibendrinimas

Trumpai ir objektyviai apibendrinant pasiekimus išorės sienų valdymo, migracijos ir teisėsaugos bendradarbiavimo srityse žemiau pateikiama lentelė, kurioje surašyti pasiekimai, neatsižvelgiant į vidinius ir išorinius veiksnius, kurie darė įtaką šiems pasiekimams (žr. lentelė). Pirmajame lentelės stulpelyje pateikiamas dokumento pavadinimas, kuris buvo svarstomas Taryboje, arba dėl jo buvo deramasi Parlamente. Antrajame stulpelyje nurodomas prieš Lietuvos pirmininkavimą Tarybai nacionalinėje pirmininkavimo programoje išsikeltas tikslas svarstant pirmajame stulpelyje nurodytą dokumentą. Trečiajame stulpelyje nurodomi pasiekimai, kuriuos Lietuva pasiekė pirmininkavimo Tarybai laikotarpiu.

Žalia spalva pažymėti pasiekimai, kurie viršijo lūkesčius numatytus prieš pirmininkavimo pradžią. Mėlyna spalva pažymėti pasiekimai, kurie atitiko išsikeltus tikslus. Oranžine spalva pažymėti pasiekimai, kuriuose pasiekta didelė pažanga, tačiau nepavyko pilnai pasiekti išsikelto tikslo. Raudona spalva – nepasiekta pažanga ir tikslas.

Lentelė. Pirmininkavimo ES Tarybai tikslai ir pasiekimai

Dokumentas	Tikslas	Pasiekimai
Išorės sienų valdymas		
Registruoto keliautojo programa	Siekti kuo didesnės pažangos svarstant teisės akto projektą Taryboje	Pirmojo skaitymo metu Taryboje pasiektas susitarimas, suteiktas mandatas deryboms su Parlamentu. Pradėtos derybos su Parlamentu.
Atvykimo/išvykimo sistema	Siekti kuo didesnės pažangos svarstant teisės akto projektą Taryboje	Pirmojo skaitymo metu Taryboje pasiektas susitarimas, suteiktas mandatas deryboms su Parlamentu. Pradėtos derybos su Parlamentu.
Išorės jūrų sienų stebėjimo taisyklės	Siekti kuo didesnės pažangos svarstant teisės akto projektą Taryboje	Pirmojo skaitymo metu Taryboje pasiektas susitarimas, suteiktas mandatas deryboms su Parlamentu. Pradėtos derybos su Parlamentu.

Migracija		
Sezoninių darbuotojų direktyva	Pasiekti susitarimą Parlamentu per pirmąjį skaitymą.	Vyko derybos su Parlamentu. Derybos buvo užbaigtos, pradėti galutiniai procedūriniai veiksmai dėl teisės akto įsigaliojimo.
Bendrovių viduje perkeliama asmenų direktyva	Pasiekti susitarimą su Parlamentu per pirmąjį skaitymą.	Vyko derybos su Parlamentu, tačiau galutinis susitarimas dėl viso pasiūlymo teksto nepasiektas.
Mokslinių tyrimų ir studijų programa	Siekti kuo didesnės pažangos svarstant teisės akto projektą Taryboje	Atlikti 3 pasiūlymo skaitymai Tarybos darbo grupėje, tačiau Taryboje pasiekti galutinio susitarimo nepavyko. Parlamentas išreiškė savo poziciją, bus pradėtas antrasis skaitymas.
Antrosios kartos Šengeno informacinės sistemos (SIS II) patobulinimo iniciatyva	Siekti patvirtinti Tarybos išvadas.	Vyko derybos Tarybos darbo grupėje. 2013 m. gruodžio 5–6 d. TVR taryboje išvados buvo priimtos posėdžio darbotvarkės A punktu.
ES judumo partnerystės su trečiosiomis šalimis	Siekti pasirašyti judumo partnerystes su Azerbaidžianu ir Tunisu.	Pasirašyta judumo partnerystė su Azerbaidžianu. Su Tunisu pasirašyti nepavyko.
Teisėsaugos bendradarbiavimas		
CEPOL būstinės perkėlimo klausimas	Pirmininkavimo programoje nenumatytas klausimas.	2013 m. spalio 8 d. TVR taryboje pasiektas bendrą susitarimas, kad atėjus laikui iškelti CEPOL iš Bramshilo (Jungtinė Karalystė) jo būstinė turėtų būti perkelta į Budapeštą (Vengrija). 2013 m. gruodžio 16 d. klausimas svarstytas LIBE komitete.
Asmens duomenų įrašo sistema (PNR)	Siekti pažangos derybose su Parlamentu.	Derybos nevyko.
Naujasis Europol reglamentas	Pasiekti susitarimą Taryboje per pirmąjį skaitymą.	Pasiektas susitarimas Taryboje pirmojo skaitymo metu.

Šaltinis: sudaryta darbo autoriaus, remiantis empirinio tyrimo duomenimis

Iš lentelėje pateiktų duomenų matyti, kad Lietuvos pirmininkavimo Tarybai metu išorės sienų valdymo, migracijos ir teisėsaugos srityse ne visus tikslus pavyko pasiekti, kurie buvo užsibrėžti. Vis dėl to, keliuose konkrečiuose atvejuose pasiekimai viršijo užsibrėžtus tikslus, todėl, galima teigti, kad Lietuvos pirmininkavimas išorės sienų valdymo, migracijos ir teisėsaugos srityse turėtų būti vertinamas teigiamai.

IŠVADOS

Išanalizavus ir apibendrinus pasitelktą mokslinę literatūrą pirmininkavimo Tarybai klausimais, atlikus tyrimo problemą pagrindžiantį kokybinį tyrimą, siekiant identifikuoti Lietuvos pirmininkavimo Tarybai įtaką dariusius veiksnius išorės sienų valdymo, migracijos ir teisėsaugos srityse, pateikiamos magistro baigiamąjį darbą apibendrinančios argumentuotos išvados:

1. Federalizmo idėjos daro įtaką ne tik bendrai ES, kaip konfederacijos, raidai ir vykdomai politikai, bet įtakoja ir ES valstybių narių pirmininkavimą Tarybai. Nuolatos plečiantis ES kompetencijos sritims, atitinkamai plečiasi ir valstybės narės pirmininkavimo Tarybai metu turimi įgaliojimai ir daroma įtaka ES sprendimų priėmimo procesui. Neofunkcionalizmo teorija, remdamasi persiliejiimo mechanizmo principu, daro įtaką gilesnei valstybių narių integracijai per pirmininkavimo Tarybai procesą. Kuo daugiau galių vykstant nuolatiniam persiliejiimo mechanizmo procesui ES įgyja, tuo lengviau ES valstybės narėms pirmininkaujant Tarybai integruotis į Sąjungą, nes tuo didesnę įtaką jos gali daryti priimamiems sprendimams ES lygmeniu. Ypatingai tai aktualu naujosioms ES valstybės narėms ir ES euroskeptikėms, kurioms vykstantis pirmininkavimo Tarybai procesas neleidžia atsiriboti nuo ES reikalų.
2. Lietuva 2013 m. liepos 1 d. – gruodžio 31 d. pirmąjį kartą pirmininkavimo Tarybai. Taryba yra viena iš pagrindinių sprendimus priimančių ES institucijų, kurioje 28 ES valstybių narių ministrai atstovauja nacionalinėms vyriausybėms. Pirmininkaujanti valstybė narė turi vadovauti Tarybai ir jos parengiamiesiems organams, atstovauti Tarybai santykiuose su kitomis ES institucijomis, laikytis neutralumo/nešališkumo principo. Pirmininkavimo Tarybai prioritetais valstybė narė gali daryti didžiausią įtaką ES politikai. Pirmininkavimo prioritetai gali būti realizuojami per bendrą trijų valstybių narių pirmininkausiančių Tarybai 18 mėn. programą (Trio programa), arba per individualią valstybės narės 6 mėn.
3. Lisabonos sutartimi įnešta daug reikšmingų institucinių pokyčių pirmininkavimo srityje: panaikintas pirmininkavimas EVT ir įsteigta naują EVT pirmininko pareigybė, buvo padalyta Bendrųjų reikalų ir išorės santykių taryba į dvejų skirtingų sudėčių Tarybas, įsteigta Vyriausiojo įgaliotinio pareigybė bei įkurta nauja ES institucija –EIVT. Vyriausiasis įgaliotinis perėmė pirmininkavimą Užsienio reikalų tarybai iš Tarybai pirmininkaujančios valstybės narės, todėl pirmininkaujanti valstybė daugiau nebekuruoja su ES užsienio politika susijusių klausimų.
4. Didžioji ES teisės aktų dauguma priimama taikant įprastą teisėkūros procedūrą, Tarybai ir Parlamentui drauge priimant sprendimus. Sprendimo priėmimo procesas prasideda nuo Komisijos pateikto pasiūlymo dėl vykdytinos Sąjungos priemonės. Taryboje gavus pasiūlymą

pirmiausia jis svarstomas Tarybos darbo grupėse, tuomet Nuolatinių atstovų komitete ir, galiausiai, Taryboje. Priimant sprendimus ES institucijose, naudojant įprastą teisėkūros procedūrą, gali prireikti net trijų svarstymų Parlamente ir Taryboje. Dažniausiai teisės aktai priimami per pirmąjį svarstymą.

5. ES lygmenyje vidaus reikalai glaudžiai siejasi su teisingumo reikalais. TVR srityje neoficialus ES valstybių narių bendradarbiavimas prasidėjo XX a. 8 dešimtmetyje ir tik Maastrichto bei Amsterdamo sutartimis bendradarbiavimas tarp valstybių narių prasidėjo Bendrijos metodu. TVR srityje siekiama užtikrinti Sąjungos piliečiams vidaus sienų neturinčią laisvės, saugumo ir teisingumo erdvę. TVR taryba renkasi kas du mėnesius ir posėdžių metu svarsto bendradarbiavimo bei bendros politikos TVR srityje plėtojimą ir įgyvendinimą. Danija, Jungtinė Karalystė ir Airija įgyvendinant tam tikras TVR srities priemones dalyvauja tik iš dalies arba tam tikromis sąlygomis.
6. Priimamų sprendimų procesą TVR srityje apsunkino įsigaliojusi Lisabonos sutartis, kuri Parlamentą padarė lygiaverčiu partneriu Tarybai priimant sprendimus TVR srityje. Kadangi TVR srityje visai neseniai sprendimai buvo pradėti priimti įprastos teisėkūros procedūra, valstybės narės dar neturi reikiamos patirties ir įgūdžių efektyviam bendradarbiavimui su Parlamentu. Tikėtina, kad ateityje situacija turėtų pasikeisti ir sprendimai priimami įprastos teisėkūros procedūra bus greitesni ir efektyvesni.
7. Pagrindiniai **išoriniai veiksniai** darę įtaką Lietuvos pirmininkavimo Tarybai metu vidaus reikalų srityje:
 - **Nenumatytos aplinkybės** pakoregavo Lietuvos pirmininkavimo planus ir rezultatus nagrinėjant ir derantis dėl pasiūlymo dėl IJSST, tapo neigiamu veiksmu pasirašant judumo partnerystę tarp ES ir Tuniso. CEPOL būstinės perkėlimo klausimo politinė reikšmė Lietuvos pirmininkavimo metu iškilo visiškai netikėtai dėl Jungtinės Karalystės priimtos pozicijos prieš pat Lietuvos pirmininkavimo Tarybai pradžią.
 - Viduržemio jūros regiono **valstybių narių asmeninių interesų iškėlimas prieš bendrus Sąjungos interesus** trukdė efektyvesniam pasiūlymo dėl IJSST svarstymui.
 - **Parlamento pranešėjų ir Tarybos pozicijų skirtumai** derantis tiek neformaliuose, tiek ir formaliuose dialoguose įtakojo derybas dėl SDD ir BVPD.
 - ES vykstantis **nuolatinis valdžių keitimasis valstybėse narėse** gali taip pat sąlygoti problemas pirmininkaujančiai valstybei. Naujai išrinktos valdžios pozicija gali nesutapti su buvusios, o tokiu būdu daugiau ar mažiau pristabdomas pasiūlymo nagrinėjimo procesas. (SDD)
 - **Komplikuotas dokumentas** savaime gali tapti neigiamu veiksmu, įtakojančiu galutinį pirmininkavimo rezultatą. Komplikuoto dokumento svarstymą taip pat gali įtakoti ir

silpna/kintanti valstybių narių pozicija, kuriai įtaką daro **valstybės narės atstovų kompetencijos trūkumas**. (MTSP)

- **Parlamento atstovo** iš Ispanijos **asmeniniai interesai** stabdė CEPOL būstinės klausimo sprendimą.
 - **Ankstesnių Tarybos pirmininkų prastai atliktas darbas** išaiškinant Parlamento nariams PNR pasiūlymo esmę ir įtikinant galima nauda neleido Lietuvai siekti užsibrėžto tikslo.
 - **Valstybių narių atstovų darbo grupėje kompetencijos ir dėmesio trūkumas** stabdė derybas Taryboje dėl Europol reglamento.
 - **TGS daromas spaudimas** Lietuvos priimamiems sprendimas svarstant Europol reglamentą sąlygojo Lietuvos atstovų nepasitenkinimą dėl turimų **TGS ir Lietuvos skirtingų pozicijų**.
8. Pagrindiniai **vidiniai veiksniai**, darę įtaką Lietuvos pirmininkavimo Tarybai metu vidaus reikalų srityje:
- **Tinkamai užsibrėžti tikslai** lėmė Lietuvos pirmininkavimo sėkmę išorės sienų valdymo srityje.
 - **Tinkamai įvykdytas Lietuvos pasirengimas pirmininkauti Tarybai**: sukurtas pasirengimo pirmininkauti Tarybai **koordinacinis modelis**, sukurta **pirmininkavimą reglamentuojanti teisinė bazė**, organizuoti **mokymai** tiek Lietuvoje, tiek ir užsienyje, kviesti **pirmininkavusių valstybių atstovai pasidalinti gerąja patirtimi**. Darbo grupių **pirmininkais paskirti aukščiausio lygio savo srities profesionalai**, gebantys puikiai valdyti posėdžius ir veikti kritinėse situacijose.
 - **Neformalių kontaktų trūkumas** su Parlamento atstovais stabdė Tarybos derybas su Parlamentu dėl BVPD.
 - Prieš Lietuvos pirmininkavimo pradžią Lietuvos atstovų **nuodugnai išanalizuoti** RKP ir AIS **pasiūlymų tekstai** įtakėjo galutinius teigiamus rezultatus išorės sienų valdymo srityje.
 - Lietuvos **iškeltos iniciatyvos** dėl SIS II patobulinimo **įgyvendinimas Lietuvos pirmininkavimo Tarybai laikotarpiu** parodė ES valstybėms narėms, kad Lietuva, būdama maža valstybė, gali daryti reikšmingą įtaką ES politikoje. Tokios iniciatyvos įgyvendinimas tapo stipriu veiksmu, įtakojusių Lietuvos pasiekimus ne tik vidaus reikalų srityje, bet ir Lietuvos **pirmininkavimo sėkmę bendrai**.
 - Lietuva pasiruošimo pirmininkauti metu nesirengusi svarstyti CEPOL būstinės perkėlimo klausimo, sugebėjo **mobilizuoti žmogiškųjų išteklių rezervą** ir labai greitai bei efektyviai spręsti didelę politinę reikšmę turintį klausimą.

REKOMENDACIJOS

Atlikus Lietuvos pirmininkavimo ES Tarybai įtaką dariusių veiksnių išorės sienų valdymo, migracijos ir teisėsaugos srityse analizę, pateikiamos rekomendacijos, siekiant padėti būsimoms ES Tarybos pirmininkėms atlikti sklandžius ir sėkmingus pirmininkavimus, kuo geriau identifikuojant galimų grėsmių pirmininkavimo metu priežastis.

1. Pradėti pirmininkavimui Tarybai ruoštis likus 4-5 metams iki pirmininkavimo pradžios. Sukurti pasirengimo pirmininkauti Tarybai koordinacinį modelį, kurio pagalba institucijos turėtų aiškias funkcijas ir atskaitomybę, apibrėžti pasiruošimo pirmininkauti procesą reglamentuojančią teisinę bazę.
2. Būtina tinkamai užsibrėžti pirmininkavimo ES Tarybai tikslus vykstant pasiruošimo procesui. Geriau užsibrėžti žemesnius tikslus ir pirmininkavimo metu pasiekti daugiau, nei turėti labai ambicingą darbotvarkę, kurią, nežinia, ar pavyks įgyvendinti.
3. Sunku prognozuoti, kurie pasiūlymo straipsniai gali būti probleminiai svarstymų metu, todėl pirmininkaujančiai šaliai vertėtų dar prieš pradėdant pirmininkavimą pilnai išanalizuoti pasiūlymo tekstą, pažymėti galimas problemas vietas ir galimus problemų sprendimų variantus
4. Nenumatytos aplinkybės gali smarkiai įtakoti pirmininkaujančiai valstybei narei tenkantį darbo krūvį, todėl pirmininkavimo metu vertėtų turėti žmogiškųjų išteklių rezervą.
5. Būtina užmegzti kuo daugiau neformalių kontaktų su pirmininkavimo laikotarpiu svarbiais ES institucijų atstovais, ypač su TGS ir Komisijos atstovais.
6. Pasiruošimo pirmininkauti metu didelį dėmesį skirti atsakingam būsimų Tarybos darbo grupių pirmininkų atrinkimui ir organizuoti jiems kaip įmanoma daugiau mokymų. Svarbiausia, kad būsimi Tarybos darbo grupių pirmininkai būtų tinkamai pasiruošę spręsti galimas kritines situacijas ir sugebėtų tinkamai reaguoti į valstybių narių, ES institucijų atstovų spaudimą (dažniausiai dėl asmeninių interesų) pirmininkavimo metu.
7. Jei valstybė narė yra iškėlususi teisės akto iniciatyvą ES, reikėtų mėginti visais įmanomais būdais teisės akto projektą patvirtinti Sąjungoje valstybės narės pirmininkavimo laikotarpiu, nes tai būtų labai svarbus pirmininkavimo sėkmės veiksnys.

LITERATŪRA

Teisės aktai, dokumentai

1. Tarybos sprendimas įsteigiantis Europos policijos koledžą (CEPOL), 2000 m. gruodžio 22 d., Dok. Nr. 2000/820/TVR
2. Euratom Council Decision of 15 September 2006 adopting the Council's Rules of Procedure, 2006/683/EC
3. Pirmininkaujančios valstybės narės pranešimas Tarybai dėl 2011/0023 (COD), 2012 m. balandžio 23 d., Dok. Nr. 8916/12
4. Komisijos pranešimas spaudai, 2013 balandžio 9 d., Dok. Nr. IP/13/309
5. Integracijos, migracijos ir išsiuntimo darbo grupės ataskaita, 2013 birželio 18 d.
6. Teisingumo ir vidaus reikalų tarybos Liuksemburge pranešimas spaudai, 2013 m. birželio 6-7 d., Dok. Nr. 10461/13
7. TVR tarybos posėdžio Liuksemburge ataskaita, 2013 m. birželio 6-7 d.
8. TVR tarybos posėdžio Liuksemburge protokolo projektas, 2013 m. birželio 6-7 d., Dok. Nr. 10624/13
9. Sienų darbo grupės posėdžio ataskaita, 2013 m. gruodžio 3 d.
10. ES teisingumo ir vidaus reikalų tarybos posėdžio ataskaita, 2013 m. gruodžio 5/6 d.
11. Komisijos pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl ES teisėsaugos bendradarbiavimo ir mokymo agentūros (Europol) ir sprendimų 2009/371/TVR ir 2005/681/TVR panaikinimo, 2013 m. kovo 27 d., Dok. Nr. 2013/0091 (COD)
12. SCIFA komiteto posėdžio ataskaita, 2013 m. lapkričio 21 d., Dok. Nr. 17127/13
13. Tarybos generalinio sekretoriato pranešimas dėl „I/A“ punkto, 2013 m. lapkričio 29 d., Dok. Nr. 17112/13
14. Sienų darbo grupės posėdžio ataskaita, 2013 m. lapkričio 5 d.
15. Europos Parlamento pranešimo projektas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo iš dalies keičiamas Sprendimas 2005/681/TVR, įsteigiantis Europos policijos koledžą (CEPOL), projekto, 2014 m. sausio 16 d.
16. ES sutarties suvestinė redakcija, 2012 lapkričio 12 d..
17. ES sutarties suvestinė redakcija. Protokolas (Nr. 19); „Dėl į Europos Sąjungos sistemą integruotos Šengeno acquis“. 4 str. 2012 lapkričio 12 d.
18. ES sutarties suvestinė redakcija. Protokolas (Nr. 22); „Dėl Danijos pozicijos“. 4 str. 2012 lapkričio 12 d
19. Europos Komisija. Komisijos komunikatas. Teisėtos migracijos politikos planas. Briuselis, 2005 m.
20. Europos Komisijos pasiūlymas dėl direktyvos 2013/0081 (COD).

21. Europos Parlamento Teisės reikalų komiteto nuomonė pateikta Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komitetui dėl pasiūlymo 2013/0081(COD)
22. Europos Sąjungos sutarties ir sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinės redakcijos 5 skyriaus 87 str. Dok. Nr. (2012/C 326/01)
23. Komisijos komunikatas Europos Parlamentui ir Tarybai, Dok. nr. 52014DC0007
24. Komisijos komunikatas Visuotinis požiūris į migraciją ir judumą, {SEK(2011) 1353 galutinis}
25. Komisijos pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo sukuriamą Registruotų keliautojų programa, Dok. Nr. 6930/13
26. Komisijos pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo nustatomos išorės jūrų sienų stebėjimo vykdant Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienų valdymo agentūros koordinuojamą operatyvų bendradarbiavimą taisyklės, Dok. Nr. 2013/0106 (COD)
27. Komisijos pasiūlymas dėl keleivio duomenų įrašo duomenų naudojimo teroristinių nusikaltimų ir sunkių nusikaltimų prevencijos, nustatymo, tyrimo ir patraukimo už juos baudžiamojon atsakomybėn tikslais, Dok nr. 2011/0023 (COD).
28. Komisijos pasiūlymas kuriuo sukuriamą atvykimo ir išvykimo sistema (AIS), kurioje registruojami Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienas kertančių trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir išvykimo duomenys, Dok. Nr. 2013/0057 (COD)
29. Komisijos tarnybų darbinis dokumentas „Poveikio vertinimo santrauka“, pridamas prie pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo sukuriamą Registruotų keliautojų programa. Briuselis, 2013 m.
30. Lietuvos pirmininkavimo ES Tarybai dosjė dėl pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl bendrovių viduje perkeliama trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir apsigyvenimo sąlygų.
31. Lietuvos pirmininkavimo ES Tarybai dosjė dėl pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir apsigyvenimo sezoninio darbo tikslais sąlygų.
32. Lietuvos pirmininkavimo ES Tarybai dosjė dėl pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl ES teisėsaugos bendradarbiavimo ir mokymo agentūros (Europol) ir sprendimų 2009/371/TVR ir 2005/681/TVR panaikinimo.
33. Lietuvos pirmininkavimo Europos Sąjungos Tarybai programa, 2013 m. liepos 1 d. – gruodžio 31 d.
34. Lisabonos sutarties 8b str., 9e str., 9b str., Deklaracija dėl Europos Sąjungos sutarties, 9c str. 9 dalies dėl Europos Vadovų Tarybos sprendimo dėl pirmininkavimo Tarybai, 2 str., Dok. Nr. 2007/C 306/01
35. Nuolatinių atstovų komiteto (COREPER II) 2013 m. gruodžio 13d. posėdžio ataskaita.
36. Parlamento LIBE komiteto darbo dokumentas dėl pasiūlymo dėl išorės jūrų sienų stebėjimo taisyklių nustatymo, Dok. Nr. PE516.708
37. Tarybos sprendimas 2009 m. gruodžio 1 d. patvirtinantis Tarybos darbo tvarkos taisyklės, 2009/937/ES

Moksliniai straipsniai

1. **Schout A., Vanhoonacker S.** Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice, *JCMS*. 2006 Vol. 44. No. 5, 1051 p.
2. **Švarplys A., Matulionis A. V.** Konceptuali kaita Europos integracijos teorijose, *Filosofija. Sociologija*. 2009, T. 20. Nr. 2, 104 p., Lietuvos mokslų akademijos leidykla
3. **Niemann A., Mak J.** (How) do norms guide Presidency behaviour in EU negotiations? *Journal of European Public Policy* 17:5. 2010. - 727–742
4. **Bjurulf B.** How did Sweden Manage the European Union? *Zei Discussion Papers*, C 96. 2001
5. **Vandecasteele B., Bossuyt F.** Assessing EU council presidencies: (Conditions for) success and influence, *Macmillan Publishers Ltd 1472-4790 Comparative European Politics*. 2013, Vol. 12, No. 2
6. **Jarašiūnas, E.** Europos Sąjungos teisinio kvalifikavimo problemos // *Jurisprudencija*. 2011, Nr. 18(4)
7. **Maniokas, K.** Lisabonos sutarties implikacijos Lietuvai: kvalifikuota dauguma ir Europos Sąjungos darbotvarkė. - ISSN 1392–1681.
8. **Stavrou P.** Federalism, Confederalism and the European Superstate, 2012. Prieiga per internetą: <<http://www.protesilaos.com/2012/08/eu-federation-superstate.html>>
9. **Vilpišauskas R.** Regioninė integracija: Baltijos šalių bendradarbiavimas, *Daktaro disertacija. Vilniaus universitetas*. 2000
10. **Radžvilas V.** Europos integracijos tyrimai: teorinės paradigmos paieškos. *Politologija*. 2009/3 (55). - ISSN 1392–1681

Knygos, monografijos

1. **Aleksa K. ir kt.** Vokietijos, Portugalijos ir Slovėnijos pasirengimo pirmininkauti Europos Sąjungai lyginamoji analizė. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla. 2007
2. **Borchardt K.D.** Europos Sąjungos teisės pagrindai. Europos Sąjungos leidinių biuras, Liuksemburgas. 2011
3. **Chari R. S., Kritzinger S.** Understanding EU Policy Making, Pluto Press, London. 2006
4. **Romeris M.** Unitarinė valstybė ir valstybiniai junginiai. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras. 2008
5. **Spurga S.** Europos Sąjungos plėtra ir integracija. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras. 2009
6. **Peers S.** EU justice and home affairs law, Oxford ; New York : Oxford University Press. 2011
7. **Tarybos generalinis sekretoriatas** „Europos Sąjungos Tarybai pirmininkaujančios valstybės narės procedūrų vadovas“. 2011
8. **European Commission** The European Union explained — How the European Union works, Publications Office of the European Union, Luxembourg. 2013
9. **Peterson J., Shackleton M.** The institutions of the European Union. Third Edition. Oxford University Press. 2012

10. **Vitkus G.** Europos Sąjunga, Enciklopedinis žinynas. Vilnius. 2008

11. **Westlake M., Galloway D.** The Council of the European Union. London. 2004

Internetiniai šaltiniai

1. **ES Tarybos internetinis puslapis.** Prieiga per internetą:
<[http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/justice-et-affaires-interieures-\(jai\)?lang=lt](http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/justice-et-affaires-interieures-(jai)?lang=lt)> [žiūrėta 2014 01 11]
2. **Europos Parlamento internetinis puslapis.** Prieiga per internetą:
<<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/lt/0081f4b3c7/Law-making-procedures-in-detail.html>> [žiūrėta 2014 01 11]
3. **Europos Parlamento internetinis puslapis.** Prieiga per internetą:
<<http://www.europarl.europa.eu/portal/lt>> [žiūrėta 2014 01 12]
4. **Europos Sąjungos internetinis puslapis.** Prieiga per internetą:
<http://europa.eu/index_lt.htm> [žiūrėta 2014 01 12]
5. **Europos Sąjungos Tarybos internetinis puslapis.** Prieiga per internetą:
<<http://www.consilium.europa.eu/council/what-does-the-council-do?lang=lt>> [žiūrėta 2014 02 08]
6. **Europos Sąjungos Tarybos internetinis puslapis.** Prieiga per internetą:
<<http://www.consilium.europa.eu/policies/ordinary-legislative-procedure/guide-to-procedure?lang=lt>> [žiūrėta 2014 02 22]
7. **Lietuvos pirmininkavimo ES Tarybai oficialus puslapis.** LR vidaus reikalų ministro kalba LIBE komiteto posėdyje. Prieiga per internetą: <<http://www.eu2013.lt/lt/naujienos/kalbos-ir-pareiskimai/vidaus-reikalu-ministro-d-a-barakausko-kalbaeuropos-parlamento-libe-komiteto-posedyje>> [žiūrėta 2014 02 27]
8. **LR Užsienio reikalų ministerijos puslapis.** Kaip pirmininkavimą pakeitė Lisabonos sutartis? Prieiga per internetą: <<http://espirmininkavimas.urm.lt/index.php?897371585>> [žiūrėta 2013 11 14]

Interviu

1. Interviu su LR policijos departamento Tarptautinio bendradarbiavimo valdybos Europos Sąjungos reikalų skyriaus vyriausiąja specialiste Lilija Omeljančuk.
2. Interviu su LR policijos departamento Tarptautinio bendradarbiavimo viršininke Audrone Sviklaite.
3. Interviu su LR vidaus reikalų ministerijos Tarptautinio bendradarbiavimo departamento direktoriumi Olegu Skinderskiu
4. Interviu su LR vidaus reikalų ministerijos Viešojo saugumo politikos departamento vyresniuoju patarėju Gintaru Valiuliu.
5. Interviu su Migracijos departamento prie LR vidaus reikalų ministerijos Teisės ir tarptautinio bendradarbiavimo skyrius vedėja Evelina Gudzinskaite.
6. Interviu su Teisės saugos atašė Lietuvos nuolatinėje atstovybėje ES Loreta Poliakaite.

7. Interviu su Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie LR Vidaus reikalų ministerijos Sienos kontrolės organizavimo valdybos Tarptautinio bendradarbiavimo skyriaus vyriausiąja specialiste Agnė Vereškiene.

Kiti šaltiniai

1. **Žilėnas A.** Pirmininkavimas Europos Sąjungos Tarybai: administravimo problemos ir iššūkiai Lietuvai, bakalauro baigiamasis darbas, Vytauto Didžiojo universitetas, 2012

Žilėnas A. Lietuvos pirmininkavimo Europos Sąjungos Tarybai pasiekimams įtaką darę veiksniai: vidaus reikalų srities analizė / Europos Sąjungos politikos ir administravimo magistro baigiamasis darbas, Vadovas prof. habil. dr. Vygandas Kazimieras Paulikas. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Politikos ir vadybos fakultetas, 2014. – 78 p.

ANOTACIJA

Magistro darbo tikslas – nustatyti ir išanalizuoti Lietuvos pirmininkavimo ES Tarybai pasiekimams įtaką dariusius veiksnius vidaus reikalų srityje, atliekant lyginamąją analizę tarp Lietuvos nacionalinėje pirmininkavimo ES Tarybai programoje užsibrėžtų tikslų ir Lietuvos pirmininkavimo metu pasiektų rezultatų migracijos, išorės sienų valdymo ir teisėsaugos bendradarbiavimo srityse.

Pirmoje darbo dalyje analizuojant konfederalizmo, federalizmo ir neofunktionalizmo integracijos teorijas ieškoma sąsajų su pirmininkavimo ES Tarybai procesu. Antrojoje darbo dalyje, remiantis aktualios literatūros analize pristatomi teoriniai pirmininkavimo ES Tarybai aspektai – pirmininkavimo ES Tarybai instituciniai pagrindai, samprata, pokyčiai po Lisabonos sutarties ir vidaus reikalų koordinavimas ES lygmeniu. Trečiojoje darbo dalyje pristatoma tyrimo metodologija ir tyrimo rezultatai - analizuojami pirmininkavimo ES Tarybai pasiekimams darę įtaką veiksniai migracijos, išorės sienų ir teisėsaugos bendradarbiavimo srityse. Darbo pabaigoje pateikiamos išvados ir rekomendacijos, kuriomis galėtų remtis būsimos pirmininkaujančios valstybės narės, siekdamos išvengti nenumatytų atvejų ir užtikrinti kuo efektyvesnę darbą pirmininkavimo metu.

Pagrindiniai žodžiai: pirmininkavimas ES Tarybai, Lietuvos pirmininkavimo ES Tarybai pasiekimai, vidaus reikalų sritis.

Žilėnas A. Factors that influenced Lithuanian Presidency of the Council of the European Union: analysis of interior affairs / Master's final work of European Union Policy and Administration. Supervisor prof. habil. dr. Vygandas Kazimieras Paulikas. – Vilnius: Mykolas Romeris University, Policy and Management Faculty, 2014. – 78 p.

ANOTATION

The aim of this master's thesis is to analyse the factors that influenced Lithuanian presidency of the Council of the European Union by conducting a comparative analysis of the aims stated in the Lithuanian national aims for the presidency of the EU Council and by the results achieved by Lithuanian presidency in the sectors of migration, management of external borders and law enforcement cooperation.

In the first part, the theories of EU integration that influence the process of the presidency of EU council are analysed. The second part introduces the notion of the presidency of the EU Council and coordination of internal affairs on the EU level. The third part analyses the factors of the internal affairs which influenced Lithuanian presidency of the Council of the European Union.

Key words: Presidency of the Council of the European Union, Lithuanian presidency of the Council of the European Union, potential threats for the presidency, interior affairs area.

Žilėnas A. Lietuvos pirmininkavimo Europos Sąjungos Tarybai pasiekimams įtaką darę veiksniai: vidaus reikalų srities analizė / Europos Sąjungos politikos ir administravimo magistro baigiamasis darbas, Vadovas prof. habil. dr. Vygandas Kazimieras Paulikas. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Politikos ir vadybos fakultetas, 2014. – 78 p.

SANTRAUKA

Pirmininkavimas ES Tarybai yra labai atsakinga ir svarbi valstybės narės pareiga, kuria yra garantuojamas narių lygiateisiškumas rengiant ES Tarybos darbotvarkę, stiprinant tarpusavio koordinaciją ir politikos darną. Pirmininkavimo ES Tarybai metu valstybės narės susiduria su įvairiais iššūkiais ir problemomis. Vienoms valstybėms narėms pavyksta išspręsti problemas ir atlikti puikų darbą pirmininkavimo metu, kitoms, priešingai – neidentifikuoti veiksniai lemia prastesnius pasiekimus.

Magistro darbo tikslas – nustatyti ir išanalizuoti Lietuvos pirmininkavimo ES Tarybai pasiekimams įtaką dariusius veiksnius vidaus reikalų srityje, atliekant lyginamąją analizę tarp Lietuvos nacionalinėje pirmininkavimo ES Tarybai programoje užsibrėžtų tikslų ir Lietuvos pirmininkavimo metu pasiektų rezultatų migracijos, išorės sienų valdymo ir teisės saugos bendradarbiavimo srityse.

Atlikus tyrimą buvo nustatyta, kad didžiausią neigiamą įtaką Lietuvos pirmininkavimo ES Tarybai pasiekimams darė pirmininkavimo metu iškilusios nenumatytos aplinkybės, Parlamento ir ES Tarybos pozicijų skirtumai, valstybių narių ir aukšto rango ES institucijų atstovų asmeniniai interesai, žemas darbo grupių atstovų kompetencijos lygis. Teigiami veiksniai - tinkamai užsibrėžti pirmininkavimo ES Tarybai tikslai, ruošiantis pirmininkavimui nuodugniai išanalizuoti ES Tarybos darbo grupių dokumentai, užmegzti neformalūs kontaktai su svarbiais ES institucijų atstovais, atsakingai atrinkti Tarybos darbo grupių pirmininkai.

Darbo pabaigoje pateikiamos rekomendacijos, siekiant padėti būsimoms ES Tarybos pirmininkėms atlikti sklandžius ir sėkmingus pirmininkavimus, kuo geriau identifikuojant galimų grėsmių pirmininkavimo metu priežastis.

Žilėnas A. Factors that influenced Lithuanian Presidency of the Council of the European Union: analysis of interior affairs / Master's final work of European Union Policy and Administration. Supervisor prof. habil. dr. Vygandas Kazimieras Paulikas. – Vilnius: Mykolas Romeris University, Policy and Management Faculty, 2014. – 78 p.

SUMMARY

The presidency of the Council of the European Union is a very responsible and important duty of Member States, which guarantees the equality of the members while preparing the schedule of the Council of the European Union, strengthens the coordination among the members and coherence of policy. During the presidency of the Council of the European Union, Member States face different challenges and problems. Some Member States manage to solve their problems and perform excellent work and, for the others, the unidentified factors determine lower achievements.

The aim of this master's thesis is to analyse the factors that influenced Lithuanian Presidency of the Council of the European Union by conducting a comparative analysis of the aims stated in the Lithuanian national aims for the presidency of the EU Council and by the results achieved by Lithuanian presidency in the sectors of migration, management of external borders and law enforcement cooperation.

After the analysis, it has been determined that the most negative influence on Lithuanian presidency of the EU Council is related to unforeseen circumstances, differences in the positions between the Parliament and the EU Council, personal interests of the representatives in high ranks of Member States and EU institutions and representatives with low level of competence in the working groups. The positive factors are identified as properly selected aims for the presidency in the EU Council, thorough analysis of the documents of the EU Council working groups conducted at the time Lithuania was preparing for presidency, establishment of unofficial contacts with important members of the EU institutions and carefully selected chairmen for the workings groups of the Council.

At the end of the paper, the recommendations are indicated in order to help for the future presiding countries of the EU Council to perform their presidential duties smoothly and successfully, by identifying the reasons of potential threats for the presidency as best as possible.

PRIEDAI

Balsų skaičius Europos Sąjungos Taryboje

- Italija, Jungtinė Karalystė, Prancūzija ir Vokietija – 29 balsai,
- Ispanija ir Lenkija – 27
- Rumunija – 14
- Nyderlandai – 13
- Belgija, Čekija, Graikija, Portugalija ir Vengrija – 12
- Austrija, Bulgarija ir Švedija – 10
- Kroatija, Airija, Danija, Lietuva, Slovakija ir Suomija – 7
- Estija, Kipras, Latvija, Liuksemburgas ir Slovėnija – 4
- Malta – 3

IŠ VISO: **352**

Šaltinis: Europos Sąjungos internetinis puslapis

http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index_lt.htm

2011–2020 m. pirmininkaujančios valstybės narės

- 2011 m. sausio–birželio mėn. – Vengrija
- 2011 m. liepos–gruodžio mėn. – Lenkija
- 2012 m. sausio–birželio mėn. – Danija
- 2012 m. liepos–gruodžio mėn. – Kipras
- 2013 m. sausio–birželio mėn. – Airija
- **2013 m. liepos–gruodžio mėn. – Lietuva**
- 2014 m. sausio–birželio mėn. – Graikija
- 2014 m. liepos–gruodžio mėn. – Italija
- 2015 m. sausio–birželio mėn. – Latvija
- 2015 m. liepos–gruodžio mėn. – Liuksemburgas
- 2016 m. sausio–birželio mėn. – Nyderlandai
- 2016 m. liepos–gruodžio mėn. – Slovakija
- 2017 m. sausio–birželio mėn. – Malta
- 2017 m. liepos–gruodžio mėn. – Jungtinė Karalystė
- 2018 m. sausio–birželio mėn. – Estija
- 2018 m. liepos–gruodžio mėn. – Bulgarija
- 2019 m. sausio–birželio mėn. – Austrija
- 2019 m. liepos–gruodžio mėn. – Rumunija
- 2020 m. sausio–birželio mėn. – Suomija

Šaltinis: Europos Sąjungos internetinis puslapis

http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index_lt.htm

Orientaciniai klausimai interviu respondentams

- Trumpai apibūdinkite svarstomą dokumentą / dokumentą dėl kurio vyksta derybos.
- Kokia situacija buvo darbo grupėje / komitete prieš Jums pradėdant pirmininkauti? Kas jau buvo pasiekta?
- Kokie buvo užsibrėžti pagrindiniai tikslai Lietuvos pirmininkavimo ES Tarybai metu darbo grupėje?
- Kokie vidiniai / išoriniai veiksniai darė įtaką Jūsų pasiekimams darbo grupėje / komitete Lietuvos pirmininkavimo ES Tarybai metu?
- Kaip vertinate Lietuvos pasiruošimą pirmininkauti ES Tarybai?
- Kaip pavyko susidoroti su iškilusiomis problemomis pirmininkaujant?
- Ką pasiekėte Lietuvos pirmininkavimo ES Tarybai metu?
- Kaip vertinate pasiektus tikslus lyginant su tuo kas buvo užsibrėžta?
- Ar buvo galima pasiekti daugiau nei pavyko pasiekti? Kodėl?

Autoriaus el. paštas:
anzilenas1@stud.mruni.eu