

## EUROPOS SAJUNGOS VIEŠOJI POLITIKA: SUBNACIONALINIO LYGMENS INSTITUCIJŲ VAIDMUO

### *EUROPEAN UNION PUBLIC POLICY: THE ROLE OF THE INSTITUTIONS OF SUBNATIONAL LEVEL*

**Deividas VIJEIKIS, Jurgis VILČINSKAS,**

Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas,

**Artūras JAKUBAVIČIUS,** doc. dr.,

Vilniaus Gedimino technikos universitetas

#### **Įvadas**

Pastaraisiais metais tiek akademinuose, tiek politikos sluoksniuose aiškiai pastebimas padidėjęs dėmesys Europos Sąjungos (ES) institucijoms, jų funkcijoms ir įtakai nacionalinėms valstybėms, jų vidaus ir užsienio politikai. Šios tendencijos neatsiejamos nuo procesų, vykstančių Bendrijos lygmeniu ir atskirose valstybėse narėse: gilėjančios integracijos, valdymo funkcijų ir kompetencijos persiskirstymo tarp atskirų valdymo lygmenų (supranacionalinio (ES), nacionalinio ir subnacionalinio). Viešojoje ES politikoje vykstančios transformacijos persikelia ir į akademinę erdvę. Aiškinius, kaip funkcionuoja ES valdymo sistema, pateikia neofunkcionalistai, tarpvyriausybinių santykių teorijos atstovai, taip pat tyrinėtojai, besinaudojantys daugiapakopio valdymo konceptu. Kiekvienos iš šių teorinių krypčių atstovai turi savo požiūrį į varomąsias ES vykstančių procesų galias. Neofunkcionalistai akcentuoja išskirtinį ES institucijų vaidmenį ir silpnėjančias nacionalines vyriausybes. Tarpvyriausybinių santykių teorijos atstovai laikosi racionalistinių požiūrių ir teigia, kad nepaisant visų institucinių pokyčių derybinė galia ir veto teisė išlieka nacionalinių vyriausybių rankose. Dar kitokią poziciją užima daugiapakopio valdymo teorijos (vienos naujausių, dar tik besiformuojančios) atstovai, siekiantys įrodyti, kad ES plėtojasi nauja politikos formavimo ir įgyvendinimo praktika. Pagal šią teoriją valstybė išlieka viena svarbesnių veikėjų formuojant ir įgyvendinant viešąją politiką, tačiau ji nebeturi sprendimų priėmimo monopolijos visoje valdymo sistemoje. Jų nuomone, valstybė tampa tarpininke, koordinuojančia ir dalyvaujančia įvairių tinklų veikloje. Greita to, kinta valstybės autonomijos lygmuo visoje sistemoje, vyksta valstybės „tuštėjimo“ (angl. k. *hollowing out the state*) procesas – jos funkcijų transformacija į aukštesnį ir žemesnius lygmenis [1], taip pat iš viešojo į privatų sektorių. Valstybė tampa įsprausta tarp regioninių veikėjų ir ES reguliavimo galių [2]. ES valdymo sistemą galima nagrinėti daugeliu aspektų, vienas kurių – subnacionalinio lygmens vieta ES valdymo sistemoje.

Pateiktoje publikacijoje yra išdėstyta autorių atlikto tyrimo, skirto ES valdymo sistemai, medžiaga. Šiam tyrimui nekeliamas tikslas įvertinti visos ES valdymo sistemos funkcionavimą, o tik susikoncentruoti į vieną iš jos elementų – *subnacionalinio*

*lygmens institucijų įtaką formuojant ES viešąją politiką*. Būtent šiuo aspektu siekiama verifikuoti pagrindinius įvairių (jau minėtų) teorinių įžvalgų teiginius, kartu sistemistiškai apžvelgiant subnacionalinio lygmens institucijų interesų atstovavimą ES valdymo sistemoje. Straipsnyje nagrinėjamas vienas konkretus atvejis – subnacionalinio lygmens interesų atstovavimas rengiant Sutartį dėl Konstitucijos Europai (toliau – Europos Konstitucija).

#### **Subnacionalinio lygmens interesų atstovavimas formuojant ES viešąją politiką**

Vadovaujantis tradicine viešojo administravimo samprata, ES viešosios politikos ciklą galima suskirstyti į keletą sudedamųjų etapų: politikos inicijavimas, sprendimų parengimas, sprendimų priėmimas, politikos įgyvendinimas, įgyvendinimo vertinimas ir grįžtamasis ryšys. Kadangi empiriniam tyrimui pasirenkamas ne tradicinės viešosios politikos formavimo ir įgyvendinimo atvejis, o su subnacionalinio lygmens statusu susijusių nuostatų įtvirtinimas Europos Konstitucijoje, aktualiausi lieka trys pirmieji viešosios politikos ciklo etapai:

- ♦ *politikos inicijavimas* (įtraukimas į darbotvarkę): šiame etape tam tikri klausimai, problemos politinės sistemos veikėjų (valdžios institucijų, interesų grupių, socialinių veikėjų, individų ir kt.) pastangomis patenka ir yra įtraukiami į oficialią valdžios institucijų darbotvarkę;
- ♦ *sprendimų parengimas*: darbotvarkės klausimai įgyja formalų pavidalą: teisės aktų projektai, politinių institucijų (nacionalinių vyriausybių) viešai išdėstytos pozicijos ir pan.;
- ♦ *sprendimų priėmimas*: (valdžios) institucijos, besivadovaujančios galiojančiais teisės aktais ir procedūromis, priima formalius sprendimus dėl konkrečių politikos klausimų įgyvendinimo (arba atsisakymo įgyvendinti).

ES valdymo sistemoje galima išskirti keletą sprendimų inicijavimo, svarstymo ir priėmimo procedūrų: įprastinės ES viešosios politikos formavimo procedūra (ES institucijoms apibrėžtų kompetencijų ribose), ES pamatinių sutarčių keitimo procedūra ir tam tikra pastarosios atmaina – Konvento procedūra, taikyta rengiant Europos Konstituciją.

## VISUOMENĖS MODERNIZAVIMAS IR EUROPOS SAJUNGOS PLĖTRA

### MODERNISATION OF SOCIETY AND EUROPEAN UNION EXPANSION

Subnacionalinio lygmens interesų atstovavimo formuojant ES viešąją politiką svarba išryškėjo Konvento dėl Europos Sąjungos ateities sušaukimo praktikoje. Kaip žinoma, 2001 m. Lakeno deklaracijoje Europos Vadovų Taryba, nurodydama Konvento dėl Europos Sąjungos ateities (toliau – Europos Konventas arba Konventas) sušaukimo priežastis, pabrėžė, kad ES privalo būti geriau pasirengusi įveikti tiek jai kylančius vidinius, tiek išorinius iššūkius [3]. Ypač buvo akcentuojamas tikslas, kad ES taptų labiau demokratiška, skaidresnė ir veiksmingesnė, o jos institucijos būtų kiek įmanoma labiau priartintos prie piliečių, taip sumažinant didėjančią „demokratijos deficitą“. Atsižvelgiant į tai Lakeno deklaracijoje numatyta sušaukti Konventą (kaip veiklos formą), kuriam buvo iškelta užduotis išanalizuoti situaciją ir suformuoti pasiūlymus pagal 4 klausimų grupes:

- ◆ aiškesnis kompetencijų pasidalinimas ir apibrėžimas tarp ES ir šalių narių;
- ◆ ES teisės aktų leidybos proceso supaprastinimas;
- ◆ ES demokratiškumo, skaidrumo ir veiksmingumo didinimas;
- ◆ ES Konstitucijos parengimo reikalingumas.

Konventas turėjo veikti kaip ypatingas *diskusijų forumas*, kuriame būtų galima išgirsti kuo daugiau nuomonių, įvertinti ir į jas atsižvelgti. Šis mechanizmas pirmą kartą ES istorijoje buvo pritaikytas dar 2000 m., kai buvo svarstoma ES Pagrindinių teisių chartija, tačiau Konventas dėl Europos ateities tapo išskirtinis dėl savo mandato ir dalyvių rato platumo<sup>1</sup>. Skirtingai nuo įprastinių mechanizmų, Konvento darbas nebuvo tarpvalstybinės derybos, kai klausimai svarstomi ir sprendžiami oficialiuose vyriausybinių delegacijų susitikimuose. Kartu tai nebuvo ir akademinis diskusijų forumas, kurio dalyviai išsako savo asmeninę nuomonę.

Konvento darbo metodai sudarė galimybę (ypač klausymo stadijoje) į diskusijas *įtraukti įvairias suinteresuotas institucijas (tarp jų ir subnacionalinio lygmens), verslo, visuomenės grupes*. Konvento darbą galima suskirstyti į tris etapus: klausymo, analizės ir išvadų formulavimo. Pirmajame, klausymo etape, kuris truko iki 2002 m. liepos, buvo siekiama identifikuoti Konvento narių – ES valstybių ir piliečių – lūkesčius. Antrajame, analizės etape, kuris truko iki 2002 m. pabaigos, vyko Konventui iškeltų klausimų analizė, buvo nagrinėjami įvairūs pasiūlymai, veikė darbo grupės. Trečiajame, išvadų formulavimo etape, kuris truko nuo 2003 m. pradžios iki Konvento darbo pabaigos, buvo rengiamas ir taisomas Europos Konstitucijos projektas. Savo išvadas, įskaitant ir Sutarties dėl Konstitucijos Europai projektą, 2003 m. birželio 20 d. Konventas pateikė Europos Vadovų Tarybos susitikimui Salonikuose, kuriame buvo nuspręsta, kad Konvento pateiktas dokumentas ir pasiūlymai yra „geras pagrindas“ (Europos Komisijos pirmininkas R. Prodis) surengti tarpvyriausybines konferencijas, kuri priimtų galutinį sprendimą dėl Konvento parengtų ES reformavimo siūlymų. 2003 m. liepos 18 d. Konvente buvo patvirtintas galutinis (vientisas!) Sutarties dėl Konstitucijos Europai projektas. Tiesa, Konvento 5 nariai, skeptiškai nusiteikę pateiktų pasiūlymų atžvilgiu, pareiškė atskirąją nuomonę – „Mažumos raportas – demokratijų Europa“.

Pagal savo prasmę Europos Konstitucijos projekto rengimas gali būti prilygintas ES pamatinių sutarčių keitimui. Tuo labiau kad ir vienu, ir kitu atveju galutinis sprendimas priimamas Tarpvyriausybiniame konferencijoje (toliau – TVK) bendru visų valstybių narių sutarimu, kuris vėliau dar turi būti ratifikuotas kiekvienos valstybės narės. Kita vertus, dėl Konvento etapo susiformuoja lyg ir dvipakopis sprendimų priėmimo mechanizmas – pasiūlymų formulavimas (inicijavimas, svarstymas ir bendras sutarimas dėl šių siūlymų) Konvente ir jų svarstymas bei galutinio sprendimo priėmimas TVK. Siekiant geriau suprasti galimus subnacionalinio lygmens institucijų prieigos prie Konvento taškus, būtų tikslinga trumpai pristatyti ir pastarojo sudėtį. Konvento Pirmininku buvo paskirtas buvęs Prancūzijos Prezidentas V. G. d'Estaing'as. Be didžiulės šio asmens politinės veiklos patirties, pažymėtinas faktas, kad jis taip pat yra ir Europos savivaldybių ir regionų tarybos<sup>2</sup> Garbės prezidentas. Konventą taip pat sudarė po 1 valstybių narių ir tuometinių šalių kandidačių vyriausybinių atstovų, po 2 valstybių narių ir šalių kandidačių nacionalinių parlamentų atstovus, Europos Parlamento 16 narių, Europos Komisijos 2 atstovai. Visi Konvento nariai turėjo po vieną pavaduotoją (pakaitinį narį), kuris galėjo pakeisti Konvento narį šiam nedalyvaujant. Be to, Konvente stebėtojų teisės buvo suteiktos:

- ◆ Regionų komiteto 6 atstovams;
- ◆ Ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto 3 atstovams;
- ◆ Europos socialinių partnerių 3 atstovams;
- ◆ Europos ombudsmeno 1 atstovui.

Svarbiausiems klausimams svarstyti buvo sudarytos teminės darbo grupės (iš Konvento narių), atsakingos už konkrečių klausimų nagrinėjimą ir rekomendacijų Konventui pateikimą. Iš viso buvo sudaryta 11 tokių darbo grupių. Subnacionalinio lygmens statuso įtvirtinimo klausimo kontekste aktualiausia iš jų buvo *Subsidiarumo* darbo grupė. Darbo grupių parengtos išvados ir pasiūlymai buvo pateikiami plenariniams Konvento posėdžiams, kur jie buvo svarstomi kartu su kitais klausimais ir pasiūlymais (atskirų Konvento narių, neformalių darbo grupių ir pan.). Pažymėtina, kad Konvento darbas rėmėsi bendro sutarimo paieška: kadangi Konvento darbą nustatantys dokumentai nenumatė balsavimo procedūros (ir nenustatė jokios daugumos sprendimams priimti), sprendimai buvo laikomi priimtais tada, kai susidarydavo aiški Konvento narių dauguma. Tai buvo politinio apibendrinimo praktika – nors ne pati skaidriausia ar lengvai apibūrinama, tačiau pakankamai veiksminga galutiniam rezultatui formuluoti. Skirtingai nuo kitų ES egzistuojančių sprendimų priėmimo procedūrų, Europos Konventas buvo vienas atviriausių mechanizmų, suteikiantis daug ir įvairių prieigos taškų subnacionalinio lygmens institucijoms, siekiančioms savo interesų atstovavimo ES lygmeniu.

#### Subnacionalinio lygmens interesų atstovavimo strategijos

Subnacionalinio lygmens institucijos, siekdamos vieną ar kitą klausimą įtraukti į ES politinę darbotvarkę, gali savo veiklą (įtaką) nukreipti skirtingais kanalais: į nacionalines vyriausybes, į Europos Komisiją, o atskirais atvejais ir į Tarybą ar Europos Parlamentą, tame procese išnaudodamos įvairius prieigos taškus

(tarpreregionines organizacijas, Regionų komitetą, regionų atstovybes Briuselyje ir pan.). Pateikti susistemintą požiūrį į šį procesą būtų galima pasinaudojant T. Boucke, H. Voso ir E. Baillieulio atlikta studija, kurioje siūloma skirti formalų ir neformalų, tiesioginį ir netiesioginį subnacionalinio lygmens institucijų dalyvavimą inicijuojant ES viešąją politiką [4]. Anot šių autorių, galima išskirti keturis įtakos kanalus (strategijas), kuriais naudojasi subnacionalinio lygmens institucijos, siekdamos dalyvauti formuojant ES viešąją politiką:

- ♦ tiesioginis ir neformalus (per subnacionalinio lygmens institucijas Briuselyje, įvairias tarpreregionines organizacijas, tokias kaip EUROCITIES, Europos regionų asamblėja, Europos savivaldybių ir regionų taryba ir kt.);
- ♦ netiesioginis ir formalus (per nacionalines vyriausybes dalyvaujant nacionalinių pozicijų formavime);
- ♦ netiesioginis ir neformalus (neformaliai darant įtaką nacionalinėms vyriausybėms, pavyzdžiui, per politines partijas);
- ♦ tiesioginis ir formalus (per Regionų komitetą, ES federacinių valstybių (Vokietijos, Belgijos, Austrijos) regionų ministrų dalyvavimą Taryboje).

Konvento mechanizmas, kuris jau buvo pateiktas anksčiau, suteikia bene daugiausia prieigos taškų subnacionalinio lygmens institucijoms, siekusioms joms aktualių nuostatų įtvirtinimo Europos Konstitucijoje (beje, greičiausiai šis mechanizmas ateityje bus taikomas ir keičiant pamatines ES sutartis ir (ar) Europos Konstituciją, jei, žinoma, pastarąją pavyks patvirtinti).

Šiuo atveju interesų atstovavimui buvo galima išnaudoti ne tik Konvento narius – valstybių, Europos Komisijos, Europos Parlamento atstovus, – bet ir kitas suteiktas galimybes. Pirma ir bene svarbiausia iš jų – tai Regionų komiteto nariams (6 atstovams) suteikta stebėtojų teisė ir galimybė pareikšti savo (arba Regionų komiteto) poziciją Konvento darbo grupėms, plenariniams posėdžiams. Antra, vadinamojoje klausymo stadijoje Konventas buvo atviras visiems pasiūlymams, t. y. savo nuomonę ir pasiūlymus galėjo pareikšti ne tik oficialios institucijos, valstybės narės, bet ir kiti ES valdymo sistemos veikėjai, tarp jų ir subnacionalinio lygmens institucijos, jas vienijančios asociacijos, tarpreregioninės organizacijos ir kt. Kita vertus, procese dalyvavusių pareigūnų, akademinų apžvalgininkų nuomone, toks pasiūlymų pateikimo būdas nebuvo labai svarbus – dėl didelio informacijos srauto klausimo metu gauti pasiūlymai buvo traktuojami kaip antraeiliai ir paprastai nebuvo rimtai svarstomi, nebent susilaukdavo paramos iš atskirų nacionalinių valstybių ar Konvento narių. Trečia, viena svarbesnių institucinių priemonių Konvento veikloje – teminės darbo grupės. Iš jų išskirtina *Subsidiarumo* darbo grupė, kurios pagrindinė užduotis – apsvaistinti subsidiarumo principo taikymo kriterijus, jų detalizavimo ir papildymo galimybę ir pateikti rekomendacijas, kaip būtų galima veiksmingiau taikyti (įgyvendinti) subsidiarumo principą ES daugiapakopėje valdymo sistemoje. Kartu pažymėtina, kad identifikuoti subnacionalinio lygmens institucijų poveikio apimtį ir turinį praktikoje yra labai sudėtinga. Detalus šio aspekto tyrimas išsiplėtotų iki nacionalinės politikos formavimo ypatumų

atskirose ES valstybėse narėse ir neapibrėžtai išplėstų paties tyrimo ribas. Atsižvelgiant į tai, subnacionalinio lygmens institucijų įtakos procesas nacionalinių šalių pozicijų (pateikiamų į supranacionalinį lygmenį – TVK) formavimui bus traktuojamas kaip tam tikra „juodoji dėžė“ – daroma prielaida, kad tokia įtaka, be abejonės, egzistuoja, tačiau kokios apimtys ir kiek ji buvo sėkminga kiekvienu konkrečiu atveju, detaliau neanalizuojama.

Vertėtų pabrėžti, kad Konvento mechanizmas buvo tam tikras bandomasis projektas, kuris ateityje gali būti modifikuojamas ir plėtojamas toliau. Tuo labiau kad pačioje Europos Konstitucijoje, kuri buvo parengta taikant Konvento mechanizmą, įprastinė Sutarties (Sutarties dėl Konstitucijos Europai) keitimo procedūra, įsigaliojus šiai sutarčiai, turėtų būti vykdoma pagal Konvento mechanizmą. Tiesa, pagal numatytas nuostatas (Sutarties dėl Konstitucijos Europai *IV-443 straipsnis*) papildomų galių subnacionalinio lygmens institucijoms nėra numatyta, o Konvento formavimo principai išlaikyti pagal ankstesnę praktiką.

Apibendrinant subnacionalinio lygmens institucijų dalyvavimą ES valdymo sistemoje, atkreiptinas dėmesys, kad šiuo atveju susiduriama su gana kontroversiška situacija. Kiekybine prasme subnacionalinis lygmuo akivaizdžiai pranoksta nacionalinį ir supranacionalinį lygmenis; didžioji dalis ES teisės aktų ir politikos įgyvendinimo priemonių (apie 75 proc.) yra įgyvendinama subnacionaliniu lygmeniu; ES institucijos, valstybės narės ganėtina vieningai pripažįsta subnacionalinio lygmens svarbą ES valdymo sistemos funkcionavimui; yra įkurtas Regionų komitetas; sistemoje aktyviai funkcionuoja per 30 įvairių tarpreregioninių organizacijų ir pan. O vertinant realias galimybes subnacionalinio lygmens institucijoms atstovauti savo interesams supranacionaliniu lygmeniu, netgi nepaisant čia egzistuojančių prieigos taškų (jų kiekis priklauso nuo konkretaus sprendimų inicijavimo ir priėmimo mechanizmo ES lygmeniu), dažnai susiduriama su situacija, kai tas interesų atstovavimas apsiriboja informacijos apskaitimu, o ne realiu interesų „prastūmimu“ į politinę ES lygmens darbotvarkę.

### Subnacionalinio lygmens interesų atstovavimo efektyvumas rengiant Europos Konstituciją

Nagrinėjant ES institucijų veiklos patyrimą yra tikslinga įvertinti subnacionalinio lygmens institucijų interesų atstovavimo efektyvumą rengiant Europos Konstituciją. *Interesų atstovavimas* pagal A. Warleighą ir J. Fairbrassą apibūrinamas kaip „bet kokios sąveikos formos, kurios yra skirtos paremti tam tikras idėjas, įtikinti sprendimų priėmėjus pripažinti skirtingas pozicijas ar alternatyvas ir galiausiai daryti įtaką politikai“ [op. cit., 6]. O interesų atstovavimo *efektyvumo įvertinimas* apimtų *palyginimą to, kas buvo pasiekta, su tuo, kas buvo planuojama pasiekti iš pradžių*, t. y. kokios nuostatos buvo siūlomos įtraukti į Europos Konstitucijos projektą ir kokios realiai ten atsidūrė. Nors pastaruoju metu viešosios politikos vertinimui priimtinesni tampa ne į tikslus nukreipti vertinimo modeliai, šiuo atveju manytina, kad šis pasirinkimas nebūtų

# VISUOMENĖS MODERNIZAVIMAS IR EUROPOS SAJUNGOS PLĖTRA

## MODERNISATION OF SOCIETY AND EUROPEAN UNION EXPANSION

tinkamiausias. Kur kas tikslingiau, pasinaudojant E. Vedungo apibendrinimais [7], būtų pasirinkti viešojoje politikoje į tikslus nukreiptus ir ganėtinai lengvai konkrečiam atvejui pritaikomus tikslų pasiekimo ir šalutinių pasekmių vertinimo modelius<sup>3</sup>.

2001 m. Europos Komisija, rengdama ir svarstydamą Europos valdymo Baltąją knygą, inicijavo konsultacinį procesą dėl ES valdymo sistemos reorganizavimo [8]. Apibendrintos šio proceso išvados leidžia sistemaiškai identifikuoti tris pagrindinius tikslus, kurių siekė ir siekia subnacionalinio lygmens institucijos, norėdamos aiškesnio šio lygmens įtvirtinimo ES valdymo sistemoje ir svarbesnio statuso jam suteikimo. Šie tikslai yra:

- ◆ galimybės (per tam tikrus įtvirtintus mechanizmus: dialogą, konsultacijas, trišales sutartis, tinklus ir pan.) subnacionalinio lygmens institucijoms tiesiogiai dalyvauti formuojant ES politiką ir priimant sprendimus;
- ◆ subsidiarumo principo įtvirtinimas (šiuo atveju svarbu ne tik pats principas, bet ir jo turinys bei taikymo ribos);
- ◆ ES Regionų komiteto sukūrimas, o vėliau jo statuso ES institucinėje struktūroje stiprinimas (jo vieta ir funkcijos ES lygmens institucinėje struktūroje bei sprendimų inicijavimo, svarstymo ir priėmimo procese).

Šie trys įvardinti tikslai yra esminiai. Viena vertus, jie lemia subnacionalinio lygmens institucijų galimybes dalyvauti formuojant ES viešąją politiką. Kita vertus, per jų įtvirtinimą (išreikšto poreikio ir įtvirtintų nuostatų santykį) ir yra vertinamas šių institucijų interesų atstovavimo efektyvumas (pasinaudojant tikslų pasiekimo ir šalutinių pasekmių modelių įžvalgomis).

### Europos Konstitucijos rengimo eigoje sukaupta patirtis

Europos Konstitucijos rengimo procesas prasidėjo beveik iš karto po Nicos TVK baigties. Dar svarstymų pradžioje buvo ypač akcentuojamas tikslas, kad ES taptų labiau demokratiška, skaidresnė ir veiksmingesnė, o jos institucijos būtų kiek įmanoma labiau priartintos prie piliečių. Kad čia ES susiduria su nemažomis problemomis, patvirtino ir R. Prodis, tuometinis Europos Komisijos pirmininkas, savo kalboje Regionų komitete teigdamas, kad „egzistuoja bendra visų ES institucijų ir organizacijų (angl. k. *bodies*) problema: komunikacijos trūkumas ir pasitikėjimo praradimas, o tai neįgijamai veikia Europos Sąjungą pastaruosius dešimt metų“ [9]. Toks situacijos vertinimas ir kvietimas reformuoti ES valdymo sistemą taip, kad ji taptų labiau demokratiška, skaidresnė ir veiksmingesnė, o jos institucijos būtų kiek įmanoma labiau priartintos prie piliečių, ne tik suteikė pagrindą subnacionalinio lygmens institucijoms tikėtis sėkmingesnės baigties nei Nicos ir Amsterdamo TVK metu, kuriose subnacionalinio lygmens interesų atstovavimas vertintinas kaip visiškai nesėkmingas, bet ir papildomą motyvą imtis aktyvesnių veiksmų. Pavyzdžiui, Regionų komitetas, įvertinęs ankstesnes nesėkmes (svarstant Nicos ir Amsterdamo sutartis), pradėjo skatinti subnacionalinio lygmens institucijas aktyviau „spausti“ savo nacionalines vyriausybes ir ėmėsi iniciatyvos pradėti bendradarbiavimą su konstituciniais

(įstatymų leidybos teisę turinčiais) regionais. Kartu paminėtini ir Regionų komiteto bandymai pradėti koordinuoti subnacionalinio lygmens institucijų interesams atstovaujančių asociacijų ir tarpregioninių organizacijų veiklą [10]. Taigi visas politinis kontekstas<sup>4</sup>, susijęs su Europos Konstitucijos rengimu, buvo daug palankesnis svaresniam trečiojo lygmens įtvirtinimui ES valdymo sistemoje nei bet kada per pastarąjį dešimtmetį. Kaip jau minėta, Europos Konstitucija buvo rengiama dviem etapais (žr. schemą). Pirmajame suformuotas Konventas rengė Konstitucijos projektą, o antrajame vyko TVK, kurios metu valstybės narės ne tik galėjo pritari ar nepritarti parengtam projektui, bet ir toliau derėjosi dėl jo turinio, jį koregavo ir pildė. Atitinkamai reikėtų pristatyti ir vertinti teiktus siūlymus. Iš pradžių įvertinti tuos, kurie buvo pateikti Konventui (Konvento metu), kiek į juos buvo atsižvelgta Konvento pristatytame Konstitucijos projekte. Kitas žingsnis – pateiktų siūlymų ir jų priėmimo (ar ne) pristatymas ir vertinimas vykusios TVK metu.

*Siūlomos nuostatos Europos Konventui dėl ES ateities.* Subnacionalinio lygmens institucijų siūlymų apžvalga tikslingiausia pradėti nuo Regionų komiteto nuomonėje išdėstytų siūlymų. Pastarasis pateikė keletą nuomonių *in corpore*<sup>5</sup>, be to, Regionų komiteto 6 atstovai Konventui pateikė dar 44 nuomones (angl. k. *contributions*). Tiesa, pažymėtina, kad pastarosios dažniausiai atkartodavo (perduodavo) nuostatas, suformuluotas ir patvirtintas Regionų komiteto. Apibendrinant Regionų komitetas ir jo atstovai Konventui pateikė šiuos siūlymus:

- ◆ suteikti Regionų komitetui institucijos statusą;
- ◆ aiškiai įvardinti subsidiarumo principo taikymą supranacionaliniu, nacionaliniu ir regioniniu lygmenimis;
- ◆ Europos Komisija, siekdama demokratijos stiprinimo, turi veikti sutarčių, subsidiarumo ir proporcingumo principų ribose gerbdama nacionalinį, regioninį ir vietinį kultūrinį identitetą. ES privalo gerbti valstybių narių vaidmenį sprendžiant valstybių vidaus kompetencijų pasiskirstymo klausimus;
- ◆ subnacionalinio lygmens institucijoms turi būti suteiktas didesnis priėjimas prie ES teisės aktų leidybos ir sprendimų priėmimo;
- ◆ Regionų komiteto priimtų nuomonių atžvilgiu turi būti pateikiami paaiškinimai, kodėl buvo nuspręsta daryti būtent taip (nebūtinai atsižvelgiant į Regionų komiteto nuomonę)<sup>6</sup>;
- ◆ sričių ratas, dėl kurių privaloma konsultuotis su Regionų komitetu, turi būti išplėstas įtraukiant tokias sritis kaip žemės ūkis, moksliniai tyrimai ir technologinė plėtra ir pan.;
- ◆ Regionų komitetui turi būti suteikta teisė teikti raštiškus ar žodinius paklausimus Europos Komisijai (į kuriuos ši privalėtų atsakyti);
- ◆ Regionų komiteto narių kadencija turėtų būti sulyginata su Europos Parlamento narių kadencija (prailginta nuo 4 iki 5 metų);
- ◆ Regionų komitetas būtinai turi tapti sistemos, atsakingos už subsidiarumo principo laikymosi priežiūrą, dalimi;

- ◆ suteikti subnacionalinio lygmens institucijoms (visoms!) teisę kreiptis į Europos Teisingumo Teismą, jei valstybės narės pažeidžia jų prerogatyvas;
- ◆ jei būtų kuriama atskira institucija (organizacija), atsakinga už subsidiarumo principo laikymosi priežiūrą, į ją būtina turi būti įtraukti regioninės ir vietinės valdžios atstovai. Kita vertus, Regionų komitetas nemato būtinybės kurti tokį institucinį darinį;
- ◆ inkorporuoti Europos vietos savivaldos chartiją, Pagrindinių teisių chartiją (priimtą Nicoje 2000 m.) į Konstituciją kaip dalį visos *acquis communautaire*;
- ◆ suteikti Regionų komitetui teisę kreiptis į Europos Teisingumo Teismą (pavyzdžiui, jei priimant teisės aktą nebuvo laikomasi būtinos konsultacijos su Regionų komitetu principo);
- ◆ jei ES institucijų priimami teisės aktai turi tiesioginį poveikį subnacionaliniam lygmeniui, tais klausimais Regionų komitetui turi būti suteikta teisė į „sulaikomąjį veto“;
- ◆ regionams, turintiems įstatymų leidybos teisę, numatyti galimybę pateikti savo poziciją (juos tiesiogiai liečiančiais klausimais) kaip nacionalinės pozicijos sudėtinę dalį ir ginti šią poziciją Taryboje, TVK;
- ◆ suteikti Regionų komitetui teisę dalyvauti Tarybos, Europos Parlamento ir Europos Komisijos derybose bendros sprendimų priėmimo procedūros metu.

Palyginti su ankstesniais bandymais padaryti įtaką pamatinių ES sutarčių keitimui, senųjų siūlymų nebuvo atsisakyta (tiesa, kai kurie sušvelninti, kaip kad dėl Regionų komiteto teisės kreiptis į Europos Teisingumo Teismą), kartu suformuluota keletas naujų – „sulaikomojo veto“ teisė, daugiau galių bendros sprendimų priėmimo procedūros metu, galimybė teikti raštiškus ir žodinius paklausimus Europos Komisijai ir pan. Tačiau šiuo atveju svarbu buvo ne tik Regionų komiteto siūlymų kiekis ir turinys, bet ir tai, kad subnacionalinio lygmens institucijoms pavyko daugiau mažiau mobilizuotis ir teikti analogiškus bei papildomus siūlymus ir kitais kanalais.

Kaip ir buvo galima tikėtis, ypač aktyvūs buvo regionai, turintys įstatymų leidžiamąją galią. Europos regionų, turinčių įstatymų leidybos teisę, asamblėjų pirmininkų konferencija (Briuselio Deklaracija [13], Maderos Deklaracija), Regionų, turinčių įstatymų leidybos teisę, vadovų konferencija (Florencijos Deklaracija [14]) pateikė nemažai pasiūlymų. Šių dviejų tarpregioninių organizacijų pateikti reikalavimai daugeliu atvejų dubliuoja suformuluotus Regionų komiteto siūlymus, tačiau skirtingai nuo pastarųjų (kaip ir buvo galima tikėtis pagal siūlymus teikiančių subjektų statusą) juose labai išryškinta įstatymų leidybos teisė turinčių regionų problematika ir jų specialaus statuso įtvirtinimas. Kartu akcentuotina ir kitų įtakingiausių tarpregioninių organizacijų – Periferinių Europos pajūrio regionų konferencijos (CPMR, ši organizacija atliko koordinatoriaus vaidmenį), Europos regionų asamblėjos (AER), Europos savivaldybių ir regionų tarybos (CEMR), Europos pasienio regionų asociacijos, EUROCITIES – iniciatyva pateikti bendrą poziciją kaip

asociacijų platformą [15]. Tiesa, jų įvardintų siūlymų nėra daug ir visi jie iš principo pakartoja pateiktus Regionų komiteto<sup>7</sup>, todėl detalesnis jų pristatymas nėra tikslingas. Beje, CPMR [16], CEMR [17] ne tik parėmė bendrą iniciatyvą, bet ir pateikė gana išsamias savo pozicijas dėl nuostatų, kurios turėtų būti įtvirtintos Europos Konstitucijoje. Šioje situacijoje akivaizdu, kad Konvento metu dauguma tarpregioninių organizacijų veikė labai aktyviai. Viena vertus, tai galėjo būti sąlygota ankstesnių nesėkmių Nicoje ir Amsterdame, kita vertus, Konventas klausymo stadijoje buvo atviras visiems pasiūlymams, todėl tai buvo puiki proga pasireikšti organizacijoms, deklaruojančioms, kad jos atstovauja savo narių interesams supranacionaliniu lygmeniu. Nieko neveikimas galėjo neigiamai paveikti ir pačių tarpregioninių organizacijų įvaizdį.

Tuo tarpu valstybių narių pozicijos (dėl subnacionalinio lygmens) bendrame informacijos sraute nebuvo labai išsiskiriančios. Tuo labiau kad jų vaidmuo turėjo smarkiai išaugti perėjus į TVK stadiją, kurios metu valstybės narės turės pritarti Konvento parengtam dokumentui. Nepaisant to, paminėtina Didžiosios Britanijos pozicija Konvento plenarinėje sesijoje, kurioje buvo pasisakyta už: regionų pripažinimą ES, specifinį regionų statusą subsidiarumo principo atžvilgiu, privalomas Europos Komisijos konsultacijas su regionais ir išankstinius pasiūlymų derinimus, Regionų komiteto sustiprinimą [18].

Apžvelgiant visą Konvento metu vykusį subnacionalinio lygmens interesų atstovavimą (žr. schemą) pastebėtina, kad kai kurie priegigos taškai buvo išnaudojami labai intensyviai: per Regionų komitetą (formalus ir tiesioginis), per tarpregionines organizacijas (neformalus ir tiesioginis). Tikėtina ir iš atskirų pavyzdžių (Konventui pateiktų jų narių pozicijų) darytina prielaida, kad kai kurių valstybių (Didžiosios Britanijos, Vokietijos, Belgijos) subnacionalinio lygmens institucijos aktyviai veikė siekdamos paveikti ir savo valstybių atstovus Konvente (formalus ir netiesioginis). Tačiau bent kiek akivaizdesnių empirinių duomenų, kad intensyviai būtų išnaudojami galimi priegigos taškai per regionų atstovybes ar Europos Parlamentą, nepavyko aptikti.

*Konvento rezultatai.* Apibendrinus subnacionalinio lygmens interesų atstovavimo efektyvumą Konvente (kiekybine prasme) galima teigti, kad į 10 suformuluotų siūlymų nebuvo atsižvelgta, į 6 buvo atsižvelgta ir į 2 atsižvelgta tik iš dalies. Didžiausia nesėkme laikytina tai, kad nepavyko realiai sustiprinti Regionų komiteto (institucijos statusas, „sulaikomasis veto“, teisė gauti privalomus paaiškinimus iš kitų ES institucijų). Kita vertus, reikia pripažinti, kad vertinant lyginamuoju aspektu (lyginat su tuo, kas yra įtvirtinta po Nicos sutarties) jo galios išaugo: įgyta teisė kreiptis į Europos Teisingumo Teismą (tiek dėl savo pažeistų prerogatyvų, tiek dėl subsidiarumo principo pažeidimų), pratęsta šios organizacijos kadencija. Taip pat išskirtinas subsidiarumo principo sampratos patikslinimas įtraukiant ir subnacionalinį lygmenį. Beje, analizuojant subsidiarumo Darbo grupės darbinis dokumentus pastebėtina, kad prie

## VISUOMENĖS MODERNIZAVIMAS IR EUROPOS SAJUNGOS PLĖTRA

### MODERNISATION OF SOCIETY AND EUROPEAN UNION EXPANSION

tokios sampratos buvo prieta tik proceso eigoje (pagal Regionų komiteto stebėtojų pareikštas pozicijas) – pirminėse stadijose vis dar buvo apsiribojama supranacionalinio ir nacionalinio lygmenų santykiais. Atitinkamai išplėtus subsidiarumo sampratą, papildomos galios buvo suteiktos ir subnacionalinio lygmens institucijoms: nacionaliniai parlamentai, vykdydami subsidiarumo principo laikymosi kontrolę, kur dera (angl. k. *appropriate*), turi konsultuotis ir su regionų, turinčių įstatymų leidybos galią, parlamentais<sup>8</sup>; Regionų komitetas įgavo teisę kreiptis į Europos Teisingumo Teismą dėl subsidiarumo principo pažeidimų (*ex-post* kontrolė). Grįžtant prie konstitucinių regionų – vienos aktyviausių grupių Konvento metu – reikia pripažinti, kad jokio specialaus statuso, kurio buvo siekiama, jiems nepavyko užsitikrinti, ką jie patys apgailestaudami konstatuoja savo 2003 m. Regio Kalabrijos deklaracijoje [10].

*Europos Konstitucijos svarstymas TVK.* Konventui patvirtinus ir paskelbus Europos Konstitucijos projektą, kuris buvo perduotas TVK, vykusiai 2003–2004 metais, svarstyti<sup>9</sup>, dauguma subnacionalinio lygmens interesams atstovaujančių organizacijų ir asociacijų (Regionų komitetas [20, 21], Regionų komiteto atstovai Konvente [22], AER [23], EUROCITIES [24], CPMR, CEMR, Baltijos miestų sąjunga [25] ir kt.) paskelbė savo pozicijas priimto teksto atžvilgiu. Visos pozicijos buvo pateikiamos faktiškai pagal vieną standartą: dėkojama už didesnę subnacionalinio lygmens pripažinimą, subsidiarumo principo sampratos išplėtimą Konstitucijos tekste ir sveikintinos visos su tuo susijusios priimtose nuostatos, kartu išreiškiamas apgailestavimas, kad į dalį siūlymų buvo neatsižvelgta, ir raginama, kad tai būtų įvertinta TVK (arba ateityje), turėjusioje patvirtinti Konstitucijos projektą. Tačiau valstybės narės ir šalys kandidatės, vertindamos Konstitucijos projektą, subnacionalinio lygmens klausimui dėmesio beveik neskyrė [26]: Belgija pasidžiaugė įtvirtinta subsidiarumo kontrole, Austrija pažymėjo, kad remis subsidiarumą, o Slovakija pasidžiaugė sustiprintu subsidiarumo principu. Visos kitos valstybės savo pozicijose subnacionalinio lygmens, subsidiarumo principo klausimų nepalietė.

Esant tokiai situacijai, tyrimo prasme netikslinga dar kartą atkartoti jau anksčiau įvardintus subnacionalinio lygmens institucijų ir joms atstovaujančių organizacijų bei asociacijų siūlymus. Pastarieji buvo iš esmės identiški pateiktiems dar Europos Konvento metu. Manytina, kad šiuo atveju tiesiog pakanka įvertinti, ar yra esminių skirtumų tarp Konvento parengto Europos Konstitucijos projekto (įskaitant priedus, protokolus ir pan.) ir 2004 m. spalio 29 d. Romoje priimto galutinio Europos Konstitucijos [27], jos Protokolų [28], Deklaracijų ir Baigiamojo akto [29] varianto. Atlikus sistemingą su visų regionų statusu ES valdymo sistemoje susijusių nuostatų analizę, konstatuotina, kad 2003–2004 m. vykusio TVK nė vienos iš šių nuostatų iš esmės nepakeitė<sup>10</sup>. Atitinkamai visi subnacionalinio lygmens bandymai paveikti TVK svarstomus klausimus gali būti vertintini kaip nulinės pasekmės (tokios pasekmės, kai visiškai nepavyksta pasiekti numatomų tikslų).

Nepaisant pastarojo fakto, visas Europos Konstitucijos rengimo procesas subnacionalinio lygmens interesų atstovavimo prasme vertintinas kaip santykinai sėkmingas. Konstitucijos tekste atsirado kur kas išsamesnės nuorodos į vietinio, regioninio ir nacionalinio lygmenų egzistavimą ES valstybėse narėse, ypač jei būtų vertinamos labai ribotos nuorodos į subnacionalinį lygmenį kol kas dar galiojančiose ES pamatinėse sutartyse (kol neratifikuota Europos Konstitucija ir kas, tikėtina, bus labai greitai, nes pagal paskutinius ES valstybių narių planus šio klausimo svarstymas nukeltas į 2008 metus). Tačiau, kita vertus, ir Europos Konstitucijoje įtvirtintos nuostatos yra ganėtinai toli nuo „Regionų Europos“ vizijos, atsiradusios dar Maastrichto sutarties svarstymo laikais. Regioninis ir vietinis lygmuo yra įvardijami ir daugiau suprantami kaip valstybių narių sudėtinė dalis (nors ir labai svarbi), o ne kaip savarankiški valdymo sistemos lygmenys (subjektai). Tokia valstybių narių (ir Komisijos) pozicija – tai tam tikras nuomonės, suformuotos dar praėjusio amžiaus dešimtojo dešimtmečio viduryje, tęstinumas. Pavyzdžiui, subsidiarumo principas pirmiausia turėtų sąlygoti ES ir valstybių narių santykius, o vėliau jau kiekviena iš valstybių narių savo nuožiūra gali taikyti subsidiarumo principą subnacionalinio lygmens atžvilgiu. Formuluoatė, įrašyta Europos Konstitucijos *I-11 straipsnyje*<sup>11</sup>, neleidžia vienareikšmiškai teigti, kad subnacionalinis lygmuo, nors ir įvardintas tiesiogiai tekste, turi nepriklausomą diskreciją veikti – sprendimo galia išlieka nacionalinės vyriausybės rankose (subnacionalinio lygmens galia tiesiogiai priklauso nuo konstitucinės valstybės teritorinės santvarkos). Tuo labiau kad pagal naująjį *Protokolą dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo* yra akivaizdu, kad subnacionalinio lygmens institucijos neturi teisės savarankiškai pateikti argumentuotos nuomonės dėl europinių įstatymų bei pasiūlytų iniciatyvų – tai turi būti įgyvendinama per nacionalinius parlamentus valstybių viduje nustatyta tvarka. Kita vertus, skirtingai nuo ankstesnės patirties, įtvirtinta subsidiarumo principo samprata, nors ir netiesiogiai, bet įpareigoja valstybes nares įvertinti ir subnacionalinį lygmenį bei jo interesus<sup>12</sup>, todėl net toks įtvirtinimas tapo tam tikra politine garantija ir dar vienu žingsniu stiprinant subnacionalinį lygmenį ES. Tačiau šiandien galima tik spėlioti, kokią retoriką vartotų subnacionalinio lygmens institucijos, primindamos nacionalinėms vyriausybėms jų išipareigojimus pagal Konstitucijos tekste esančias nuostatas. Tuo labiau kad Regionų komitetas, įgavęs teisę kreiptis į Europos Teisingumo Teismą, bus tam tikras visos sistemos saugiklis, kad subnacionalinio lygmens balsas nebūtų ignoruojamas valstybių narių. Baigiant konstatuotina, kad net jei į dalį svarbių subnacionalinio lygmens institucijų siūlymų rengiant Konstituciją ir nebuvo atsižvelgta, neabejotina, jog naujos formuluoatės, atsiradusios svarbiausiame ES teisiniame dokumente, rodo padidėjusią pagarbą regioniniam ir vietiniam lygmeniui, taip pat išlaikytas kompromisas, kad nebūtų pažeisti valstybių narių, jų nacionalinių vyriausybių ir konstitucinės santvarkos interesai.

## Išvados

Vertinant subnacionalinio lygmens vietą ES valdymo sistemoje tenka konstatuoti, kad dažnai šio lygmens institucijų interesų atstovavimo efektyvumas priklauso nuo susiklosčiusių aplinkybių, tam tikros palankių veiksnių sinergijos, o ne vien tik nuo aktyvių subnacionalinio lygmens institucijų veiksmų. Manytina, kad santykinę (lyginat su bandymais paveikti Amsterdamo, Nicos sutartis) subnacionalinio lygmens institucijų interesų atstovavimo sėkmę rengiant Europos Konstituciją nulėmė keletas veiksnių<sup>13</sup>. Pirmia, tai *politiškai palanki situacija ir valstybių narių, ES institucijų atvirumas subnacionalinio lygmens problematikai*. Supranacionalinio ir nacionalinio lygmenų subjektai jautė tam tikrą imperatyvą atsižvelgti į subnacionalinio lygmens reikalavimus, o valstybės narės atitinkamai nepasinaudojo savo „vartų saugojimo“ galia, įtraukdamos subnacionalinio lygmens siūlymus į viešosios politikos darbotvarkę ES lygmeniu. Antra, *subnacionalinio lygmens institucijų interesų atstovavimas buvo aiškiai mobilizuotas*. Suformuluoti reikalavimai buvo „stumiami“ įvairiais įtakos kanalais, subnacionalinio lygmens institucijos ir juos vienijančios organizacijos, asociacijos buvo aktyvios ir ganėtinai vieningos. Tiesa, šiuo atveju nėra vienareikšmiško atsakymo, ar tokio aktyvumo priežastis nebuvo būtent susiklosčiusi palanki politinė situacija (toks teiginys atitiktų neofunktionalistų, tarpvyriausybinių santykių teorijos atstovų poziciją), o ne pačių subnacionalinio lygmens institucijų aktyvumas. Ir trečia, *pakankamai aiškaus lyderio interesų atstovavimo procese buvimas* – Europos Konstitucijos rengimo metu bene pirmą kartą tokio lyderio vaidmenį aiškiai pabandė prisiimti Regionų komitetas.

ES institucijų veikla valdymo sistemoje iš tikrųjų vertintina, kaip teigia neofunktionalistai, – dažnai bandoma išnaudoti subnacionalinio lygmens „kortą“ prieš nacionalines vyriausybes. Tai iš dalies paaiškina ir valstybių narių nenorą daryti didesnes nuolaidas subnacionaliniam lygmeniui (pavyzdžiui, suteikti Regionų komitetui institucijos statusą). Kita vertus, ES valdymo sistemos funkcionavimas turi ir tam tikrų požymių, kad kol kas apie nacionalinių vyriausybių silpnėjimą vargu ar galima būtų kalbėti. ES valstybės narės disponuoja labai aiškia „vartų saugojimo“ galia ES lygmeniu – dalis subnacionalinio lygmens iniciatyvų užgęsta „juodoje dėžėje“, nors dalis jų ir patenka į nacionalinių valstybių pozicijas. Nuslopintos iniciatyvos gali būti bandomos stumti tiesiogiai (formaliai ir neformaliai), tačiau, nepaisant to, valstybės narės turi dar vieną veto tašką – TVK. Ar konkretus siūlymas bus priimtas, tai jau priklauso nuo valstybių narių tarpusavio derybų: akivaizdu, kad skirtingos narės, turinčios skirtingas teritorines santvarkas, turi ir skirtingas pozicijas subnacionalinio lygmens klausimu. Atitinkamai TVK vienintelis įmanomas susitarimas – žemiausias bendras vardiklis. Tokiame kontekste konstatuotina, kad subnacionaliniam lygmeniui netgi ir santykinai sėkmingas Konventas turėtų būti ir tam tikras įspėjimas daugiapakopio valdymo teorijos atstovams – empirinio tyrimo metu paaiškėja gana akivaizdus trečiojo (subnacionalinio) lygmens silpnumas, jei imtume santykį su nacionaliniu ir supranacionaliniu lygmenimis. Atitinkamai

relika pripažinti, kad kol kas daugiapakopio valdymo teorija yra tinkamas analizės pagrindas siekiant aprašyti ES valdymo sistemos funkcionavimą, tačiau sisteminių įrodymų, kad subnacionalinio lygmens (o kartu ir kitų nevyriausybinių veikėjų) vaidmuo joje didėja, nėra.

## Nuorodos

<sup>1</sup> Kartu neatmetama galimybė, kad šis mechanizmas bus taikomas ES ir ateityje, kai bus sprendžiami ypatingos svarbos klausimai, rengiami strateginės reikšmės dokumentai arba keičiamos pamatinės sutartys.

<sup>2</sup> Šios organizacijos nariai yra 30 Europos valstybių nacionalinės miestų, savivaldybių ir regionų asociacijos, kurios šiuo metu vienija per 100000 vietinės ir regioninės valdžios subjektų.

<sup>3</sup> Tiesa, E. Vedungas šiuos modelius savo knygoje *Public Policy and Program Evaluation* pirmiausia taiko konkrečių viešojo sektoriaus programų įgyvendinimui vertinti, tačiau pagal tuos pačius principus galima vertinti interesų atstovavimo efektyvumą. Šiame darbe taikomi modeliai yra šiek tiek modifikuojami pagal konkretaus tyrimo poreikius.

<sup>4</sup> Konvento mechanizmas, politiškai palanki situacija, labiau koordinuota subnacionalinio lygmens interesams atstovaujančių subjektų veikla ir pan.

<sup>5</sup> 2002 m. spalio 18 d. „Link Konstitucijos Europos piliečiams“, 2002 m. lapkričio 21 d. „Daugiau demokratijos, skaidrumo ir efektyvumo Europos Sąjungoje“; 2002 m. lapkričio 21 d. „Regioninės ir vietos valdžios institucijų vaidmuo Europos integracijoje“ (ši nuomonė buvo pateikta Konventui kaip Regionų komiteto 6 atstovų kontribucija).

<sup>6</sup> Bent jau tose srityse, kur konsultacijos su Regionų komitetu yra privalomos.

<sup>7</sup> Dėl subsidiarumo principo, subnacionalinio lygmens identitetų pripažinimo, regioninio bendradarbiavimo.

<sup>8</sup> Tiesa, ši nuostata nevisiškai atitiko CARLE, REGLEG organizacijų narių lūkesčius – tokių konsultacijų iniciatyvos teisė buvo palikta nacionaliniams parlamentams („dera konsultuotis“), o ne patiems regionams.

<sup>9</sup> Pažymėtina, kad siekiant išvengti užsitęsusių diskusijų šioje TVK dalyvavo tik valstybių ir /ar vyriausybių vadovai bei užsienio reikalų ministrai, nepakviesta į ją Europos Konvento pirmininkas, nacionalinių parlamentų atstovai.

<sup>10</sup> Kai kurie sakiniai tiesiog buvo performuluoti, tačiau kokybine prasme dėl to jų turinys nepakitė.

<sup>11</sup> „3. Pagal subsidiarumo principą tose srityse, kurios nepriklauso Sąjungos išimtinai kompetencijai, ji ima veikti tik tada ir tik tokiu mastu, kai valstybės narės numatomo veikimo tikslų negali deramai pasiekti centriniais, regioniniais ir vietiniais lygiais, o Sąjungos lygiu dėl numatomo veikimo masto arba poveikio juos pasiekti būtų lengviau.“ (*I-11 straipsnis* [27])

# VISUOMENĖS MODERNIZAVIMAS IR EUROPOS SAJUNGOS PLĖTRA

## MODERNISATION OF SOCIETY AND EUROPEAN UNION EXPANSION

<sup>12</sup> Palyginimui paminėtina, kad po Amsterdamo sutarties pasirašymo iš visų 15 ES narių tik Vokietija, Belgija ir Austrija buvo įsipareigojusios vertinti subsidiarumo principo taikymą ir subnacionalinio lygmens atžvilgiu.

<sup>13</sup> Tiesa, reikėtų akcentuoti, kad ši sėkmė yra tik santykinė, nes esminio persilaužimo, kuris atitiktų daugiapakopio valdymo teorijos atstovų regionalistų viziją, nepavyko pasiekti.

### Literatūra

1. Boucke T., Baillieul E., Vos H. *“Europeisation” of subnational politics: regional governments and the European Union.* – 2002. – 19 p. // <http://web.uvic.ca/ecsac/toronto/papers/on/line/pdf/4D-tboucke-ebailleul-hvos.pdf>

2. Charrad K. Lobbying the European Union. – 24 p. 1. Hooghe L., Marks G. *Contrasting Visions of Multi-Level Governance*, 2003.

3. Cooperation with European associations representing local and regional authorities. Memo For Cor Bureau Members. – 14 May 2002, Brussels // <http://www.cor.europa.eu/document/en/asso106.pdf>

4. Constitutional Treaty. The AER Amendment Proposals and the Constitutional Outcome. – October 2003, Azores // [http://www.a-e-r.org/fileadmin/user\\_upload/MainIssues/Constitution/GB-Amendments-Const.doc](http://www.a-e-r.org/fileadmin/user_upload/MainIssues/Constitution/GB-Amendments-Const.doc)

5. European Governance: A White Paper. – Commission of the European Communities, – 2001, – 35 p.

6. EUROCITIES' Response to the Proposed Constitution of the European Union. – 13 June 2003, Leipzig // [http://www.eurocities.org/include/lib/sql\\_document\\_card.php?id=2515](http://www.eurocities.org/include/lib/sql_document_card.php?id=2515)

7. Hooghe L., Marks G. *Contrasting Visions of Multi-Level Governance*, 2003

8. Hueglin, T. O. *“Government, Governance, Governmentality: Understanding the EU as a Project of Universalism,” The Transformation of Governance in the European Union*, Beate Kohler-Koch and Rainer Eising eds. London, Routledge, 1999, P. 249-266.

9. Lakeno deklaracija dėl Europos Sąjungos ateities // <http://www.euconvention.be/static/Laeken-Declaration.asp>.

10. Opinion of the Committee of the Regions of 21 November 2002 on „More democracy, transparency and efficiency October 2003, Reggio Calabria // <http://www.calre.eu/documents>.

11. Opinion of the Committee of the Regions of 9 October 2003 on „CoR proposals for the Intergovernmental Conference“. – 9 October 2003, Brussels // <http://ue.eu.int/igcpdf/en/03/cg00/cg00044.en03.pdf>.

12. Protokoliai, pridedami prie Sutarties dėl Konstitucijos Europai, ir jos I ir II priedai. Valstybių narių vyriausybės atstovų konferencija. – 2004 m. spalio 13 d., Briuselis. – CIG 87/04, ADD 1 REV 1. – 382 p.

13. Prie Tarpyvyriausybinių konferencijos baigiamojo akto pridedamos deklaracijos ir Baigiamasis aktas. Valstybių narių vyriausybės atstovų konferencija. – 2004 m. spalio 25 d., Briuselis. – CIG 87/04, ADD 2 REV 2. – 121 p.

14. Resolution of the Committee of the Regions „Recommendations of the European Convention“. 7 July 2003, Brussels // <http://coropinions.cor.eu.int/>

15. Resolution on the Recommendations of the European Convention. Contribution from the six observers to the Convention. – 9 July 2003, Brussels // <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/cv00/cv00827en03.pdf>.

16. Resolution on EU Constitutional Treaty. Union of Baltic Cities. – 2003 // <http://www.ubc.net/today/resolution.html>.

17. Sutartis dėl Konstitucijos Europai // Valstybių narių vyriausybės atstovų konferencija, Briuselis. – 2004 m. spalio 29 d. – CIG 87/2/04, REV 2. – 349 p.

18. Speech by Romano Prodi, President of the European Commission, to the Committee of the Regions – 20 September 2001, Brussels // <http://www.ena.lu?lang=2&doc=8917>.

19. Valstybių pozicijos Salonikuose 2003 m. birželio 20 d. Lietuvos Respublikos Užsienio reikalų ministerijos parengta medžiaga. – 2003.

20. Vedung E. *Public policy and program evaluation.* – New Jersey: Transaction Publishers, 1997. – 319 p.

### Santrauka

Šiuo straipsniu siekiama įvertinti subnacionalinio lygmens interesų atstovavimo efektyvumą ES valdymo sistemoje remiantis Europos Konstitucijos rengimo atvejo studija Europos Konvente ir po jo vykusioje ES tarpvyriausybėje konferencijoje. Darbe tiriama, kaip stebėtojo teisėmis Konvente dalyvavę Regionų komiteto ir kitų subnacionalinio lygmens institucijų atstovai apibrėžė ir atstovavo Maastrichto „regioninės darbotvarkės“ interesams ir tikslams. Taip pat siekiama pasverti, kuri iš trijų teorinių prieigų – neofunkcionalizmo, tarpvyriausybiskumo ir daugiapakopio valdymo – tiksliausiai paaiškina subnacionalinio lygmens įtaką ES valdymo procesams. Darbe prieinama prie išvados, kad santykinę subnacionalinio lygmens institucijų interesų atstovavimo sėkmę rengiant Europos Konstituciją nulėmė keletas veiksnių. Pirma, tai politiška palanki situacija ir valstybių narių bei ES institucijų atvirumas subnacionalinio lygmens problematikai. Antra, subnacionalinio lygmens institucijų interesų atstovavimas buvo aiškiai mobilizuotas. Trečia, pakankamai aiškaus lyderio interesų atstovavimo procese buvimas – Europos Konstitucijos rengimo metu tokio lyderio vaidmenį prisiėmė Regionų komitetas.

Straipsnis recenzuotas





***D. Vijeikis, J. Vilčinskas, A. Jakubavičius.*** Europos Sąjungos viešoji politika:  
subnacionalinio lygmens institucijų vaidmuo  
*European Union Public Policy: the Role of the Institutions of Subnational Level*

***EUROPEAN UNION PUBLIC POLICY: THE ROLE OF  
THE INSTITUTIONS OF SUBNATIONAL LEVEL***

***Deividas VIJEIKIS, Jurgis VILCINSKAS,***

Institute of International Relations and Political Science  
Vilnius University

***Arturas JAKUBAVICIUS,*** Assoc. Prof., Dr.,

Vilnius Gediminas Technical University

**Summary**

*This paper examines the process of interests' representation in the EU governance system at the subnational level. The evaluation of this process is based on the case study of preparation of European Constitution during the Convention on the Future of Europe and the following EU Intergovernmental conference (IGC). The article analyses how the representatives of the Committee of the Regions with status of observers in the*

*Convention, and the representatives of subnational level institutions defined and defended their interests and aims that emerged from Maastricht 'regional agenda'. This paper also makes attempts to draw some conclusions: which of the theoretical approaches – neofunctionalism, intergovernmentalism, or multilevel governance is the most appropriate when examining the subnational level impact on EU management processes. The main findings of this article state that relative success of subnational level interests' representation during the process of preparation of European Constitution was determined by several factors. Firstly, the favourable political environment and the openness of EU Member States to the question at subnational level. Secondly, the representation at subnational level was clearly mobilised. And thirdly, we can identify the existence of subnational interests' representation leader. This role was clearly assumed by Committee of the Regions.*



Copyright of Public Administration (16484541) is the property of Lithuanian Public Administration Training Association and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.