

ATSTOVAVIMAS EUROPOS SAJUNGOJE: SPRENDIMŲ PRIĖMIMO EFEKTYVUMAS IR VALSTYBIŲ LYGYBĖ

Doc. dr. Algis Junevičius

Kauno technologijos universiteto Europos instituto Europos studijų katedra
Kęstučio g. 8, LT-3000 Kaunas
Telefonas 8 37 300 140
Elektroninis paštas algis.junevicius@ktu.lt

Pateikta 2004 m. rugsėjo 14 d.

Parengta spausdinti 2004 m. spalio 22 d.

Pagrindinės sąvokos: atstovavimas Europos Sąjungoje, sprendimų priėmimas Europos Sąjungoje, valstybių lygybė.

S a n t r a u k a

Europos Sąjunga nuolat keičiasi – akivaizdžiausiu šio pokyčio veiksmu galima laikyti jos plėtrą – nuo šešių šalių narių ji turi perspektyvų išsiplėsti iki dvidešimt septynių. 2000 m. gruodžio mėn. Europos Sąjungos viršūnių susitikime buvo patvirtinta Nicos deklaracija, kurioje kviečiama pradėti diskusiją dėl Europos ateities. Atsižvelgiant į tai, buvo įvardyti ir kai kurie svarbiausi klausimai, dėl kurių turėtų būti susitarta: 1) Europos Sąjungos ir valstybių narių kompetencijos padalijimas, 2) Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos statusas, 3) sutarčių supaprastinimas, 4) nacionalinių parlamentų vaidmuo būsimoje Europos Sąjungoje. 2001 m. gruodžio mėn. Lakeno viršūnių susitikime buvo paskelbta Lakeno deklaracija, kuri įkūrė Konventą dėl Europos ateities. Pagrindinė Konvento paskirtis – aptarti Nicos deklaracijoje įvardytus klausimus ir pasiūlyti jų sprendimo būdus. 2004 m. ES tarpvyriausybinių konferencija priėmė galutinius šios srities sprendimus.

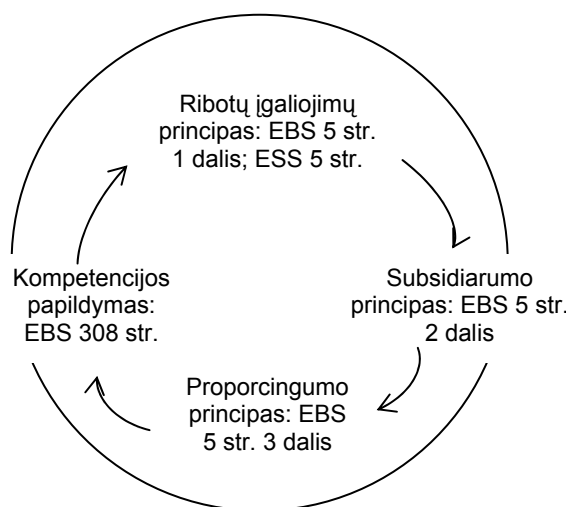
Būtina pažymėti, kad visi paminėti klausimai gali būti išspręsti tik politinio kompromiso būdu. Šiame straipsnyje siekiama išanalizuoti teisinį kompetencijos pasidalijimo mechanizmą ir atskleisti valstybių narių įtaką priimant sprendimus Europos Sąjungoje. Sprendimų priėmimas viršnacionaliniame lygmenyje yra labai sudėtingas. Parlamentinėse demokratijose pripažįstamas valdžios suskirstymas į tris sistemas. Tuo tarpu Bendrijos institucijų negalima griežtai suskirstyti į įstatymų leidžiamąsias ir vykdomąsias. Priimant sprendimus Europos Sąjungoje dalyvauja daugybė politinių subjektų, o patį procesą lemia įvairūs išoriniai ir vidiniai veiksniai (karas Irake, nacionaliniai interesai ir t. t.). Tai daro patį sprendimų priėmimo procesą įdomiu tyrimo objektu. Straipsnio autorius neketina šią problemą atskleisti visapusiškai, tik nori atkreipti dėmesį į tam tikrus jos aspektus. Straipsnyje taikytas mokslinės literatūros analizės metodas.

Straipsnį sudaro dvi dalys. Pirmojoje dalyje analizuojamos Europos Sąjungos ir valstybių narių kompetencijos ribos. Antrojoje dalyje aptariama nacionalinių valstybių įtaka priimant sprendimus ES.

1. Kompetencijos ribų problema

Kompetencijos pasidalijimas Europos Sąjungoje – viena iš sudėtingiausių ir dažniausiai aptariamų problemų. Neatsitiktinai šiam klausimui daug dėmesio buvo skirta ir Lakeno deklaracijoje. Aptariant kompetencijos ribų problemą būtina pažymėti, kad kiekvienos demokratinės valstybės konstitucija nustato, kokios institucijos atlieka valstybės valdymo funkcijas ir kaip jos pasidalija valdžios kompetenciją. Europos Sąjunga nėra valstybė ir neturi savo konstitucijos. Steigimo sutartys, kurių pagrindu buvo įkurta ES, numato, kas ir kaip turi teisę priimti sprendimus, privalomus visoms valstybėms narėms.

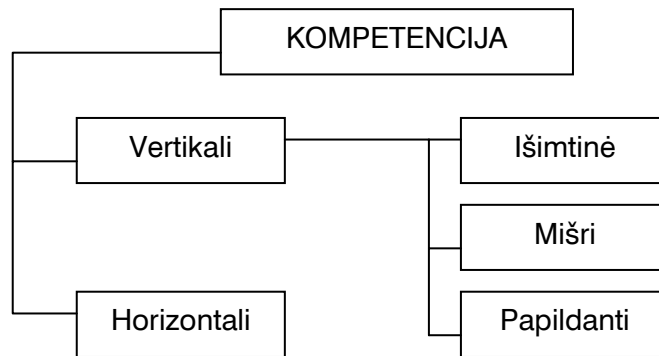
Atsižvelgiant į tai ES institucijos gali veikti tik tose srityse ir tik ta apimtimi, kurias apibrėžia steigiamosios sutartys. Taip EB sutarties 5 straipsnio (ex. 3 b str.) pirmoje dalyje pažymima, kad „Bendrija veikia neperžengdama šios sutarties jai suteiktų įgaliojimų ir paisydama jos nustatytų tikslų“ [1, p. 60]. Šia nuostata yra apibrėžiamos ES institucijų kompetencijos ribos: Bendrija kompetencijos turi tiek, kiek jai steigimo sutartyse suteikė valstybės narės. Būtent čia slypi vadinamasis ribotų įgaliojimų principas, kuris vaidina didelį vaidmenį realizuojant Bendrijos kompetenciją (žr. 1 pav.).



1 pav. **Bendrijos kompetencijos realizavimas**

Šis principas atskiria Bendrijos kompetenciją nuo valstybių narių kompetencijos ir apsaugo valstybes nares nuo visiško suvereniteto praradimo. Pati Europos Bendrija negali sau sukurti daugiau papildomų įgaliojimų, nes ji neturi vadinamosios aukščiausios kompetencijos (kompetencijos – kompetencijos), kurią nacionalinėse valstybėse turi įstatymų leidėjai. Todėl ES institucijos pačios net negali pasirinkti teisės akto formos ar sprendimų priėmimo procedūros. Taip, pavyzdžiui, siekiant sudaryti palankesnes sąlygas asmeniui pradėti savarankišką veiklą ir ja verstis, EBS 47 straipsnis (ex. 57 str.) įpareigoja Tarybą priimti direktyvas dėl diplomų, sertifikatų ir kitokių oficialių kvalifikaciją patvirtinančių liudijimų tarpusavio pripažinimo. Tuo tarpu EBS 40 straipsnis (ex. 49 str.) įpareigoja tą pačią Tarybą laikantis tam tikrų procedūrų konsultuotis su Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetu leidžiant direktyvas arba reglamentus, nurodančius priemones, būtinas darbuotojų judėjimo laisvei garantuoti.

Šiuo metu Europos Sąjungoje taikomos įvairios vertikalios kompetencijos formos (žr. 2 pav.). Priklausomai nuo kompetencijos formos skiriasi ir Europos Sąjungos institucijų vaidmuo bei vieta sprendimų priėmimo procese.



2 pav. ES kompetencijos formos

Išimtinė kompetencija apima tas veiklos sritis, kuriose tik Bendrija turi įgaliojimus leisti teisinius aktus. Jei ji nesinaudoja šia teise, ją naudotis gali valstybės narės. Ši kompetencija veikia tokiose srityse: bendroji prekybos politika, pinigų politika, jūros biologiniai ištekliai. Taip, pavyzdžiui, EB sutarties 133 straipsnis (ex. 113 str.) suteikia teisę tik Europos Bendrijai nustatyti ir keisti muitų tarifus, sudaryti susitarimus dėl muitų tarifų ir prekybos sudarymo, suvienodinti liberalizavimo priemonės. Tačiau ES teisėje nėra vienos nuomonės, kokios sritys turėtų būti pripažintos šiai kompetencijai.

Mišri kompetencija sudaro didesnę Europos Bendrijos kompetencijos dalį. Šiuo atveju atskiras sritis – žemės ūkį, vidaus rinką, transportą, konkurencijos politiką ir etc. reguliuoja EB ir valstybės narės. Valstybės narės gali imtis priemonių tiek, kiek jų nereglamentuoja ES teisės aktai ir kiek jos neprieštarauja Bendrijos teisei.

Papildanti kompetencija būdinga tokioms sritims: ekonominei politikai, užimtumui, švietimui, profesiniam mokymui, tyrimams ir plėtrai, pramonei ir etc. Šios sritys į ES kompetenciją pateko tik pastaruoju metu. Jose dažniausiai pabrėžiamas koordinuojantis ES vaidmuo. Bendrija šiose srityse gali tik papildyti valstybių narių priemones. Be to, yra sritys už Bendrijos veikimo ribų, kurios priklauso valstybių narių kompetencijai. Jos nėra reglamentuojamos sutartyse [2, p. 34].

Kalbant apie dvi paskutines kompetencijos formas (mišrią ir papildančią) būtina atkreipti dėmesį į EBS 5 straipsnio (ex. 3 b str.) antroje dalyje suformuluotą subsidiarumo principą (žr. 1 pav.). Europos Bendrija, vadovaudamasi šiuo principu, veikia tik tada, kai pasiūlytas veiksmas negali būti valstybių narių tinkamai atliktas ir dėl pasiūlyto veiksmo masto ar poveikio Bendrija jį gali atlikti geriau. EB institucijos, leisdamos teisės aktus, turi laikytis šio principo. Politiniai sprendimai turėtų būti priimti institucijos, esančios kuo arčiau piliečių. EB sprendžia tik tuos klausimus, kurių išspręsti negali valstybės narės. Subsidiarumo principas apriboja ES kompetenciją: draudžia ES teisei reglamentuoti sritis, kurias sėkmingai galima reglamentuoti nacionaliniais teisės aktais. Dažniausiai šis principas pradeda įgyvendinti tada, kai iškyla klausimas, kas turi rūpintis viena ar kita sritimi – ES ar valstybė narė. Jei tokia sritis patenka į išimtinę ES kompetenciją, tada klausimų nekyla: subsidiarumo principas šioje srityje neveikia. Kitais atvejais EB gali imtis veiksmų tik tuomet, kai valstybės narės savarankiškai nesugeba imtis veiksmų, o ES tai galėtų padaryti daug geriau.

Be subsidiarumo principo, Europos Bendrija taip pat privalo vadovautis ir proporcingumo principu, kuris papildo ir užbaigia subsidiarumo principą (žr. 1 pav.). Bet jis, kitaip nei subsidiarumo principas, galioja ir Bendrijos išimtinės kompetencijos srityje. EBS 5 straipsnio (ex. 3 b str.) 3 dalyje pažymima, kad Bendrija negali imtis jokių veiksmų, kurie nėra būtini siekiant šios sutarties nustatytų tikslų. Proporcingomis laikomos tik tos priemonės, kurios yra būtinos tikslui pasiekti. Esant didesnei priemonių pasirinkimo galimybei, EB institucijos turi pasirinkti tokius teisės aktus ir siūlyti tokias priemones tikslui pasiekti, kurios sukeltų kuo

neutralesnius teisinius padarinius. Šio principo taikymą patikslina Europos Teisingumo Teismo priimti sprendimai.

Analizuojant kompetencijos ribų problemą reikia pažymėti, kad visko sutartyse negalima detalai numatyti. Būna atvejų, kai ES institucijoms reikia imtis veiksmų, bet tam jos neturi įgaliojimų. Tuo tikslu ir buvo į sutartį įvestas 308 straipsnis (ex. 235 str.) – jis išsprendžia kompetencijos ribų problemą (žr. 1 pav.).

Ši teisinė nuostata, lyginant su kitomis EB sutarties nuostatomis, Bendrijos institucijoms suteikia papildomą kompetenciją. Ji įpareigoja jas leisti teisės aktus, jei to reikalauja Bendrijos veikla. Bet ši nuostata nesuteikia Bendrijai daugiau kompetencijos. ES institucijos ir šiuo atveju neturi aukščiausios kompetencijos, kokią turi valstybių narių nacionalinės institucijos. EBS 308 straipsnis taip pat nepanaikina ir ribotų įgaliojimų principo, bet jį įteisina. Įgaliojimai pagal šį straipsnį turi būti susiję su „bendrosios rinkos veikimu, siekiant vieno iš Bendrijos tikslų“. Turima omenyje visi Sutartyje paminėti tikslai, taip pat bendrosios rinkos tikslų ir uždavinių nuostatos, apibrėžtos sutarties preambulėje ir 2 bei 3 straipsniuose. Tarybos išleistas teisės aktas ir turi atspindėti visus šiuos tikslus.

Atsižvelgiant į kompetencijos padalijimą tarp Europos Sąjungos ir valstybių narių, Lietuvos Respublika turi perduoti tarptautinei organizacijai įstatymų leidimo, vykdymo, teisminius ir biudžetinius įgaliojimus. Tokius kompetencijos perleidimo pagrindus ir jų apimtį būtina įtvirtinti aiškiais konstitucinėmis normomis, reglamentuojančiomis šią sritį. Kita vertus, būtina taip pat tikslinti ir kompetencijos padalijimo tarp ES ir valstybių narių ribas. Kompetencijų peržiūra turėtų būti grindžiama efektyvumo principu: kokiam lygyje mažiausiomis sąnaudomis gali būti įgyvendinti ES tikslai ir uždaviniai, susiję su bendrosios rinkos veikimu. Formuoti detalų „kompetencijos katalogą“ nėra tikslinga, nes iš anksto neįmanoma numatyti visų sričių, būtinų ES tikslų įgyvendinimui. Europos Komisija, siūlydama naujus teisės aktus, turėtų parengti jų įgyvendinimo pasekmių ekonominę, socialinę ir fiskalinę analizę. Taip būtų įvertinamas naujų teisės aktų poveikis ir jų atitiktis subsidarumo ir proporcingumo principams [3, p. 13].

2. Nacionalinių valstybių įtaka priimant sprendimus Europos Sąjungoje

Akivaizdu, kad nepriklausomos valstybės piliečiams, kurie referendume pritarė savo šalies narystei ES, labiausiai rūpi, kaip bus atstovaujama jų interesams? Ar valstybės narės turės realią galimybę ginti savo piliečių teises?

Valstybių narių įtaką priimant sprendimus Europos Sąjungoje analizuoja tokie autoriai kaip N. Petersenas [4, p. 39], H. Mouritzenas [5], J. Rosenau [6] ir kiti. Remdamiesi vadinama adaptacijos teorija jie išskiria du veiksnius, turinčius įtakos sprendimų priėmimui: įtakos galią (IG) ir jautrumo skalę (JS). Vadovaudamosios būtent šiais veiksniais valstybės narės ir formuoja savo politiką. Įtakos galią, kurią mes detalčiau aptarsime, apibūdina pozityvios ir negatyvios priemonės, kuriomis valstybė daro įtaką išorinei aplinkai. Jautrumo skalė parodo, kaip valstybės ekonominius, socialinius ir politinius darinius veikia priimami sprendimai Europos Sąjungoje. Dažniausiai minėti autoriai išskiria tokias įtakos galios indikatorius: šalies dydį, ekonominę ir karinę galią, galimybę formuoti koalicijas, vidines ES taisykles. Taip pat valstybė gali turėti tam tikrą įtakos galią, bet dėl įvairių priežasčių jina gali ja nepasinaudoti. Tai būna tais atvejais, kai, pavyzdžiui, nagrinėjamas klausimas nėra svarbus valstybei narei (kukurūzų auginimas Skandinavijoje). Paanalizuokime detaliau kai kuriuos įtakos galios indikatorius.

Ekonominė ir karinė galia

Kalbant apie ekonominės valstybės galios indikatorius būtina pažymėti, kad jis yra labai svarbus ir visada neformaliai veikia sprendimų priėmimą Europos Sąjungoje. Ekonomiškai

išsivysčiusios šalys dažniausiai disponuoja tokiais įtakos galios svertais: BVP, BVP vienam žmogui, užsienio prekybos apimtis, ekonominis ir monetarinis stabilumas. Be to, šių šalių įmokos į Europos Sąjungos biudžetą yra gerokai didesnės negu mažų valstybių, ir tuo galima paaiškinti jų įtaką priimant sprendimus ES. Atsižvelgiant į tai tokios valstybės gali grąsinti, kad nepalaikys mažų ir vidutinių šalių iniciatyvų arba apribos subsidijas. Ekonomiškai silpnai išsivysčiusios šalys, neturėdamos pakankamai ekonominių išteklių įgyvendinti savo iniciatyvas, negali daryti įtakos priimamiems sprendimams ir iš dalies tampa priklausomos nuo ekonomiškai išsivysčiusių šalių. Išsivysčiusios šalys turi ir daugiau balsų Europos Sąjungoje. Todėl sunku pasakyti, kas labiau lemia sprendimų priėmimo procesą: šalių dydis ar ekonominė galia. ES yra homogeninis darinys, nes jos karinės ir ekonominės galios sutampa.

Nuo pat savo atsiradimo pradžios Europos Bendrija orientavosi į ekonominių klausimų sprendimą. Tačiau vėliau valstybės narės pradėjo bendradarbiauti politinėje ir karinėje srityse. Karinė galia kol kas nėra svarbiausias Europos Sąjungos prioritetas, nors pastaruoju metu ji vaidina vis didesnę vaidmenį. ES kol kas negali valdyti kontinente kylančių krizių, nes neturi pakankamai karinės galios. Bendrija visuomet šioje srityje rėmėsi NATO pajėgomis. 1999 m. Helsinkio viršūnių taryboje pagaliau buvo nuspręsta sukurti greito reagavimo pajėgas. Kalbant apie karinės galios įtaką Europos Sąjungoje priimamiems sprendimams, būtina pažymėti, kad ši galia tokių sprendimų priėmimui beveik neturi įtakos. Tačiau karinė galia tampa labai svarbi tada, kai vienai ar kelioms Bendrijos valstybėms kyla pavojus būti užpultoms. Tuomet kitos valstybės narės gali apsaugoti šalis nuo planuojamos agresijos.

Galimybė formuoti koalicijas

Remiantis įvairiomis psichologijos teorijomis, jei grupėje yra daugiau negu aštuoni žmonės, tai tolesnis jų skaičiaus didėjimas nedaro poveikio bendros nuomonės formavimui. Atsiranda daug skirtingų nuomonių, ir tada pradedama burtis į sinergetines grupes (šiuo atveju į koalicijas), o ne veikti atskirai. Didėjant Europos Sąjungos valstybių narių skaičiui, mažėja kiekvienos valstybės santykinė balsavimo galia. Atsižvelgiant į tai, koalicijų formavimas priimant sprendimus ES taps lemiamu veiksmu. Be kitų valstybių palaikymo nė viena šalis negali nei priimti jai palankų, nei blokuoti jai nepalankų sprendimą. Vadinasi, negalima iš anksto manyti, kad Lietuvai ar kitai šaliai visada bus naudinga tai, ką nuspręs ES. Sąjungoje priimami sprendimai atspindi kompromisus tarp valstybių narių ir interesų grupių. Dažniausiai tokie kompromisai vienoms šalims būna naudingesni nei kitoms. Todėl ateityje sėkmingas koalicijų sudarymas, o ne šalies dydis gali lemti sprendimų priėmimo sėkmę. Didelės šalys bus suinteresuotos laimėti mažųjų, o mažosios didžiųjų valstybių paramą. Dauguma formuojamų koalicijų bus trumpalaikės, taktinės koalicijos, paremtos bendrais interesais (liberali prekybos politika prieš protekcionistinę politiką) arba tam tikrų interesų grupių apsauga (ūkininkų arba tam tikros pramonės šakos). Būtent skirtingi šalių interesai ir lems laimėjusių ir pralaimėjusių koalicijų sudėtį [7, p. 9]. Koalicijų sudarymą veikia ne tik bendri valstybių interesai, bet ir panaši geopolitinė, ekonominė padėtis, neformalus tarpusavio santykiai. Taip Vidurio Rytų Europos šalims, kurioms nenaudinga atsisakyti liberalių reformų, reikės bandyti vienytis su keletu ES valstybių, kurios kol kas taip pat mato prasmę liberalizuoti ekonomiką ir žemės ūkį, pavyzdžiui, atsisakant bendrosios žemės ūkio politikos. Pagrindinis „liberalų“ bloko Europoje lyderis turėtų būti Didžioji Britanija, kuri labiausiai priešinas socialistiniams žingsniams ES viduje.

Vidinės Europos Sąjungos taisyklės

Valstybių narių įtaka Europos Sąjungoje pasireiškia per atstovavimą Europos Sąjungos institucijose. Iš principo ji priklauso nuo sprendimų priėmimo taisyklių ir turimos kom-

petencijos. Sprendimų priėmimo taisyklės daro tiesioginę įtaką siekiant kompromisų ir galiausiai lemia, kiek materialinės naudos gaus kiekviena valstybė narė. Atstovavimo ir balsavimo taisyklės užfiksuoja ilgalaikes organizacijos raidos kryptis. Tarp sprendimų priėmimo taisyklių, nuo kurių priklauso valstybių galia, dažniausiai minimos sprendimų priėmimo procedūros ir atitinkamas balsavimo būdas [8, p. 5]. Norint detaliai analizuoti sprendimų priėmimo procesą reikia atkreipti dėmesį į sudėtingą derybų procesą, balsavimo procedūras Taryboje bei apibrėžti Europos Komisijos ir Europos Parlamento vaidmenį šiame procese.

Pagrindinė institucija, priimanti teisės aktus, Europos Sąjungoje yra Taryba. Priklausomai nuo steigiamosiose sutartyse įtvirtintų nuostatų galutinį sprendimą ji gali priimti vieningai, paprasta arba kvalifikuota balsų dauguma. Vieningas balsavimo būdas užtikrina kiekvieno politinio veikėjo lygiateisiškumą. Šiuo atveju kiekviena šalis turi po vieną balsą nepriklausomai nuo to, ar ji didelė (Prancūzija), ar maža (Liuksemburgas). Veto teisė leidžia Europos Sąjungoje priimti tik tuos sprendimus, kurie naudingi visoms jos valstybėms. Tačiau vieningas sprendimų priėmimas priklauso nuo grupės dydžio: kuo didesnė grupė, tuo mažiau galimybių priimti sprendimus vienbalsiai. Šiuo atveju kiekvieno politinio veikėjo galia yra minimali, ir daugelis svarbių sprendimų paprasčiausiai nebūtų priimami. Vadinasi, šis būdas nesuteikia galimybės ką nors pakeisti.

1 lentelė. Galios pasiskirstymas Taryboje [9, p. 382]

Šalys	Galios pasiskirstymas			
	Shapley–Shubik indeksas		Banzhaf indeksas	
	nuo 1995	po 2004 (ir vėliau)	nuo 1995	po 2004 (ir vėliau)
Vokietija	0,119	0,0872	0,112	0,0778
D. Britanija	0,119	0,0870	0,112	0,0778
Prancūzija	0,119	0,0870	0,112	0,0778
Italija	0,119	0,0870	0,112	0,0778
Ispanija	0,119	0,0800	0,092	0,0742
Lenkija	-	0,0799	-	0,0742
Rumunija	-	0,0399	-	0,0426
Olandija	0,056	0,0368	0,059	0,0397
Graikija	0,056	0,0340	0,059	0,0368
Čekija	-	0,0340	-	0,0368
Belgija	0,056	0,0340	0,059	0,0368
Vengrija	-	0,0340	-	0,0368
Portugalija	0,056	0,0340	0,059	0,0368
Švedija	0,044	0,0281	0,049	0,0309
Bulgarija	-	0,0281	-	0,0309
Austrija	0,044	0,0281	0,049	0,0309
Slovakija	-	0,0195	-	0,0218
Danija	0,033	0,0195	0,036	0,0218
Suomija	0,033	0,0195	0,036	0,0218
Airija	0,033	0,0195	0,036	0,0218
Lietuva	-	0,0195	-	0,0218
Latvija	-	0,0110	-	0,0125
Slovėnija	-	0,0110	-	0,0125
Estija	-	0,0110	-	0,0125
Kipras	-	0,0110	-	0,0125
Liuksemburgas	0,021	0,0110	0,023	0,0125
Malta	-	0,0082	-	0,0094

Politinės grupės dydis vaidina svarbų vaidmenį priimant sprendimus paprasta balsų dauguma. Kuo didesnė grupė, tuo didesnė tikimybė (galimybė) priimti sprendimus taikant šį

būda. Bet esant tokiai padėčiai, sprendimų priėmimo procese didėja grupės galia, o kiekvieno atskiro vieneto galia mažėja. Todėl Europos Sąjungai plečiantis į Rytus, kiekvieno politinio veikėjo galia ateityje mažės. Grupės galia priimti sprendimus sumažėja, jei vietoj paprastos daugumos balsavimo taikomas kvalifikuotos balsų daugumos principas. Šiuo atveju valstybės narės galia (įtaka) priklauso nuo turimo balsų skaičiaus Taryboje: nustatytos kvotos, kiek „sveria“ konkrečios valstybės atstovų balsai. Didesnės valstybės priimant sprendimus turi daugiau įtakos. Kvalifikuotos balsų daugumos principas reikalauja blokuojančios mažumos susiformavimo, kad sprendimas nebūtų priimtas. Europos Sąjungos plėtra ir balsų paskirstymas Taryboje, be abejonės, turi įtakos valstybių narių pozicijoms vedant derybas. Dabartinių šalių galios indeksai, įstojus į ES naujoms narėms, akivaizdžiai sumažės (žr. 1 lentelę).

Kaip matyti iš lentelėje pateiktų duomenų, Vokietijos galia po plėtros sumažės nuo 0,119 iki 0,0872. Tačiau santykinės valstybių narių galios vis dėlto išlieka nepakitusios. Kaip ir anksčiau, Vokietija turės dvigubai didesnę galią negu Graikija arba Belgija ir trigubai didesnę galią negu Airija. Lietuva turės tiek galios, kiek jos turi Airija, Suomija, Danija ir Slovakija.

Lietuvos įtaka sprendimų priėmimo procese

Kokios Lietuvos galimybės daryti įtaką priimant sprendimus Europos Sąjungoje? Atsakyti į šį klausimą nėra lengva. Lietuva neturi pakankamai ekonominių svertų, todėl jos ekonominis vystymasis priklauso nuo ES. Karinė Lietuvos galia, palyginus Lietuvą su kitomis ES šalimis, taip pat yra nedidelė. Taigi Lietuva neformalios galios ES, galima sakyti, neturės. Todėl sprendimų priėmimo procesui įtaką bus galima daryti kitais svertais: aktyviai prisidėti prie dokumentų tekstų rengimo ir į juos įtraukiant nuostatas, naudingas Lietuvos valstybei; dalyvaujant laiminčioje arba blokuojančioje koalicijoje; tarpininkaujant ir ieškant kompromisų. Lietuvai, neturinčiai neformalios galios, lieka vienintelis kelias – tobulinti administracinius gebėjimus, užtikrinančius tinkamą šalies atstovavimą. Šiame kontekste administraciniai gebėjimai didžia dalimi remiasi žmogiškųjų išteklių vystymu. Kaip rodo Thronaldo atlikti tyrimai, valstybės tarnautojai linkę dažniau palaikyti ryšius su panašaus išsivystymo lygio šalių administracijomis [10, p. 24]. Todėl bendri kelių valstybių narių interesai gali būti vienas iš pagrindinių įtakos šaltinių vėliau priimant sprendimus ES institucijose. Atsižvelgiant į tai, kad ES yra gausybė įvairiausių reguliacinių normų – techniniai standartai, vartotojų apsauga, aplinkosaugos normos, griežtos konkurencijos politikos taisyklės, – logiškai nepateisinamas bendrosios rinkos ir laisvosios prekybos sukūrimo tikslo įgyvendinimas. Reguliacinis ES pobūdis Lietuvai ir kitoms VRE šalims, išgyvenančioms ekonominio augimo laikotarpį, gali atnešti daugiau žalos nei naudos. Įvertinant šias priežastis, tikėtina, kad Lietuvai dažniau naudinga bus prisidėti prie blokuojančios mažumos.

Kitas veiksnys, darantis įtaką sprendimų priėmimui Europos Sąjungoje, yra santykinė valstybės galia. Lietuva yra maža šalis, tad atitinkamai jos balsų skaičius ES institucijose nėra didelis. Pagrindinis kriterijus skirstant balsus ir mandatus – šalių gyventojų skaičius. Bet šiuo metu proporcingumo principo ES vis dėlto nuosekliai nesilaikoma. Ir dėl to didelės šalys atsidūrė kiek blogesnėje padėtyje negu mažos. Šiandien vienas Vokietijos deputatas atstovauja 817 000 žmonių, Liuksemburgo deputatas – 65 000 rinkėjų. Liuksemburgas gauna priimtina balsų skaičių Taryboje ir atitinkamą vietų skaičių Europos Parlamente. Todėl didžiosios valstybės reikalauja, kad ateityje skirstant balsus būtų griežtai laikomasi proporcingumo principo. Šiuo atveju mažos ir vidutinės šalys praras dalį santykinės galios. Bet mažųjų valstybių svarbą ES sprendimų procese didina jų skaičius. Tai gana akivaizdus faktas: kuo daugiau balsų Taryboje arba vietų Parlamente turi mažosios šalys, tuo santykinė didžiųjų valstybių galia yra mažesnė. Pagal Nicos sutartį Lietuva turės 7 balsus Taryboje (3,02 proc. visų balsų) ir 12 mandatų Europos Parlamente (1,76 proc. visų mandatų). Lietuvos atstovo balsas beveik dvigubai svaresnis nei kitų dviejų Baltijos šalių atstovų kartu sudėjus.

Tuo tarpu Vokietija, kurioje yra 23 kartais daugiau gyventojų negu visoje Lietuvoje, turi 12,5 proc. visų balsų. Lietuvos atstovo žodis bus 4 kartus mažiau svarus už Vokietijos, Prancūzijos, Didžiosios Britanijos, Italijos atstovų pozicijas. Kvalifikuota dauguma Taryboje pagal Nicos sutartį nustatoma „trigubos daugumos“ principu. Ji skaičiuojama įvertinant tris pagrindinius kriterijus: valstybių balsų skaičių, valstybių skaičių ir jų gyventojų skaičių. Norint priimti sprendimą, už jį išsiplėtusioje ES Taryboje turi būti skiriami bent 232 balsai (iš 321), jam turi pritarti dauguma valstybių narių (13 iš 25) ir už jį balsuojančiose šalyse turi gyventi bent 62 proc. gyventojų.

Konstitucijos projekte atsisakoma seno balsų skaičiavimo metodo, taikyto nuo pat EB atsiradimo, ir siūloma vietoj „trigubos daugumos“ principo įvesti „dvigubos daugumos“ principą. Paliekami tik valstybių bei jų atstovaujamo gyventojų skaičiaus kriterijai ir taip smarkiai supaprastinamos sprendimų priėmimo taisyklės. Kvalifikuota dauguma sprendimas bus priimtas tada, kai už jį balsuos daugiau nei pusė valstybių, atstovaujančių 60 proc. ES gyventojų. Tarpvyriausybiniame konferencijoje buvo svarstomi dar du panašūs „dvigubos daugumos“ balsavimo variantai: daugiau nei pusė valstybių, atstovaujančių daugiau nei puše gyventojų (50/50), ir daugiau nei 60 proc. valstybių, atstovaujančių daugiau nei 60 proc. ES gyventojų (60/60). Po ilgų derybų pagaliau buvo pasiektas toks susitarimas: už sprendimą, kad būtų priimtas, turi balsuoti 15 valstybių (55 proc.), kuriose gyvena ne mažiau kaip 65 proc. ES gyventojų. Pasiektas susitarimas šiek tiek padidina kiekvienos valstybės, taip pat ir Lietuvos, įtaką Tarybos sprendimams. Perėjimas nuo „trigubos daugumos“ prie „dvigubos daugumos“ naudingiausias didžiausioms valstybėms, nes padidėja jų gyventojų dalies svarba priimant sprendimus. Lietuvai naudingiausias Nicos modelis. Jį taip pat palaiko Lenkija ir Ispanija. Šiuo atveju Lietuvos svoris palaikant Taryboje priimamus sprendimus būtų didžiausias. Taigi Lietuva, neturėdama neformalios galios (ekonominės, karinės), sprendimų priėmimui ES galės daryti įtaką santykinės galios dėka ir naudoti kitus nacionalinės įtakos indikatorius: administracinius gebėjimus, ekspertų žinias, interesų suderinamumą, dalyvavimą priimant sprendimus žemesniu lygiu, tarpininkavimą.

Išvados

Artėjanti Europos Sąjungos plėtra yra viena iš pagrindinių priežasčių, dėl kurios prasi-dėjo vadinamoji diskusija apie Europos ateitį. Poreikis iškelti ir aptarti klausimus dėl besivie-nijančios Europos kyla dėl ES politinės sistemos nepakankamo demokratiškumo ir skaidrumo bei neefektyvios ES veiklos kai kuriose srityse. Tokie ES teisiniai organizaciniai aspek-tai kaip kompetencijos padalijimas, Pagrindinių teisių chartijos statusas, nacionalinių pa-rlamentų vaidmuo Europos architektūroje, proporcingumo ir efektyvumo principų įgyvendi-nimas yra glaudžiai susiję su bendraisiais klausimais – kokia turėtų būti sukurta institucinė tvarka, kad sutvirtintų laisvės, teisingumo ir gerovės augimo pagrindus. Būtina pažymėti, kad visi paminėti klausimai yra labai sudėtingi ir gali būti išspręsti tik pasitelkus politinį kompromisą. Tai, kas numatyta ES konstitucijos projekte ir ką svarsto valstybės narės Tarpy-vyriausybiniame konferencijoje (TVIC), gali reikšti radikaliausią ES reformą per visą jos egzis-tavimą.

Aptariant kompetencijos ribų problemą, reikia pažymėti, kad Lietuva turi perduoti Eu-ropos Sąjungos institucijoms įstatymų leidimo, vykdymo, teisminius ir biudžetinius įgalioji-mus. Tokius kompetencijos perleidimo Europos Sąjungai pagrindus ir jų apimtį būtina įtvir-tinti aiškiais konstitucinėmis normomis, reglamentuojančiomis šią sritį. Būtina patikslinti ir kompetencijos padalijimo tarp ES ir valstybių narių ribas. Kompetencijos peržiūra turėtų būti grindžiama efektyvumo principu. Parengti detalų kompetencijų katalogą, kuriame būtų įvar-dytos visos ES ir valstybių narių reguliuojamos sritys, neįmanoma. Sunku iš anksto numatyti ir apibrėžti visas sritis, būtinas ES tikslams ir uždaviniams įgyvendinti.

Kai kurie pakeitimai, susiję su sprendimų priėmimo ir valstybių atstovavimo taisyklėmis, gali smarkiai pakeisti esamą padėtį. Todėl akivaizdu, kad valstybių piliečiams, pritarusiems referendumuose savo šalies narystei ES, labiausiai rūpi, kaip bus atstovaujama jų interesams išsiplėtusioje ES? Ar valstybės narės turės realią galimybę ginti savo piliečių teises? Negalima iš anksto numatyti, kad Lietuvai visada bus naudinga tai, ką nuspręs ES. Dažniausiai priimami sprendimai atspindi kompromisus tarp valstybių narių ir interesų grupių. Lietuva, neturėdama neformalios galios (ekonominės, karinės), sprendimų priėmimo procesą galės veikti santykinės galios dėka ir naudoti kitus nacionalinės įtakos indikatorius: administracinius gebėjimus, ekspertų žinias, dalyvauti trumpalaikėje arba ilgalaikėje koalicijose, koordinuoti derybų procesą, tarpininkauti. Iš pateiktų sprendimų priėmimo variantų Taryboje Lietuvai palankiausias Nicos modelis. Šiuo atveju Lietuvos santykinė galia blokuojant ir priimant sprendimus būtų didžiausia.



LITERATŪRA

1. Vertrag von Nizza. – Bonn: Europa Union Verlag, 2002.
2. Europos Sąjungos teisė ir Lietuva. – Vilnius: Justitia, 2002.
3. Diskusija apie Europos ateitį: Lietuvos požiūris. – Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2002. Prieiga per internetą: <http://www.lrinka.lt/projektai/ES%20ateitis.pdf>
4. Petersen N. National strategies in the Integration Dilemma: an Adaptation Approach. – Journal of common market studies. 1998. Vol. 36.
5. Mouritzen H. European Integration and National Adaptation. – Commack: Nova Science Publishers, 1996.
6. Rosenau J. The study of political adaptation. – London: Pinter, 1981.
7. Soentendorp B., Hosli M. Negotiations in the European Union: the hidden influence on Council decision-making. 41st annual covention. – Los Angeles, 2000.
8. Turnovec F. Decision making games in the European Union: evaluation of national and institutional influence, 2002. Prieiga per Internetą: <http://www.esc.auckland.ac.nz/Organizations/ORSNZ/conf37/papers/Turnovec.pdf>
9. Aleskerov F., Avei G., Jakouba V. European Union enlargement: Power distributions implications of the new institutional arrangements. – European journal of political research 41, 2002.
10. Throndal J. EU commities as sites of europeanisation. – Kristiansand, 2003.



Representation in the European Union: the Effectiveness of Decision Making and the Equality of the States

Assoc. Prof. Dr. Algis Junevičius

Kaunas University of Technology Institute of Europe Department of European Studies

Keywords: *representation in the European Union; decision making in the European Union; equality of the states.*

SUMMARY

Forthcoming enlargement of the EU is one of the main reasons why so called discussion about the future of Europe was started. The need to define and to discuss the questions concerning integrating Europe reveals from the lack of democracy and transparency of the EU political system and not effective EU activity in a few areas.

The author of the article analyses legal mechanism of sharing the competence and reveals the influence of the member-states in the European Union decision making processes. The decision making in supranational level is a very multidimensional process: the process involves the wide range of political subjects, and the process itself is under the impact of various both external and internal factors. That turns the decision making process into a very interesting research object. The paper consists of two parts. There are the competence borders of the European Union and the member-states analysed in the first part of the paper. Taking into account the aspects of Lithuania's situation it will have to delegate the part of legislation, prosecution, judicial and budgetary powers. And the second part discusses the influence of national states in the EU decision making process. The author concludes the Lithuania that does not hold the informal power in decision making process will be able to influence using relative power. The Nice model is the most favourable to achieve these goals. In this case the comparative power of Lithuania would be the biggest in the decision making process.

