

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
STRATEGINIO VALDYMO IR POLITIKOS FAKULTETAS
POLITIKOS MOKSLŲ KATEDRA

ANTANAS ČEREŠKA

EUROPOS PARLAMENTO VAIDMUO TEISĖS
AKTŲ LEIDYBOJE: PROBLEMINIAI ASPEKTAI

Magistro baigiamasis darbas

Vadovas
doc. dr. S. Spurga

VILNIUS, 2009

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
STRATEGINIO VALDYMO IR POLITIKOS FAKULTETAS
POLITIKOS MOKSLŲ KATEDRA

EUROPOS PARLAMENTO VAIDMUO TEISĖS
AKTŲ LEIDYBOJE: PROBLEMINIAI ASPEKTAI

Teisės ir valdymo magistro baigiamasis darbas

Studijų programa 62601S104

Vadovas

_____ doc. dr. S. Spurga

2009 12

Recenzentas

Atliko

TVmv8-02 gr. stud.

_____ A. Čereška

2009 12 17

VILNIUS, 2009

TURINYS

ĮVADAS.....	6
1. TEORINĖ DALIS: TEISĖS AKTŲ LEIDYBOS PROCESAS IR EUROPOS PARLAMENTAS.....	12
1.1. Modeliai, skirti bendro sprendimo priėmimo procedūrai nagrinėti.....	12
1.2. Bendro sprendimo procedūros teorinis modelis.....	16
1.3. Struktūruoto interviu aprašymas.....	19
2. BENDRO SPRENDIMO PRIĖMIMO PROCEDŪRA: EMPIRINIAI DUOMENYS.....	21
2.1. 2006 - 2009 m. statistiniai bendro sprendimo priėmimo procedūros duomenys.....	21
3. ANALIZĖ: EUROPOS PARLAMENTO VAIDMUO BENDRO SPRENDIMO PRIĖMIMO PROCEDŪROJE.....	26
3.1. Pirmasis teisės aktų projektų svarstymas Europos Parlamente.....	26
3.2. Antrasis ir trečiasis teisės aktų projektų svarstymas Europos Parlamente.....	32
3.3. Europos Parlamentas ir kiti procedūros veikėjai.....	38
IŠVADOS.....	42
LITERATŪRA.....	45
ANOTACIJA LIETUVIŲ IR ANGLŲ KALBOMIS.....	48
SANTRAUKA LIETUVIŲ KALBA.....	50
SANTRAUKA ANGLŲ KALBA.....	52
PRIEDAI.....	54

LENTELĖS

1 lentelė. Autoriai ir jų teoriniai modeliai, skirti bendro sprendimo priėmimo procedūrai nagrinėti (naujoji Amsterdamo versija).....	15
2 lentelė. Nagrinėjamoju laikotarpiu pasiūlyti teisės aktų projektai (vnt./proc.).....	23
3 lentelė. Pirmojo, antrojo bei trečiojo svarstymo metu priimti teisės aktai (vnt./proc.).....	24
4 lentelė. Nagrinėjamoju laikotarpiu priimti teisės aktai (pagal rūšis).....	24
5 lentelė. Pirmojo ir antrojo svarstymo metu priimti teisės aktai (vnt./proc.).....	28
6 lentelė. Pirmojo svarstymo metu priimti teisės aktai (vnt./proc.).....	29
7 lentelė. Europos Parlamentas Tarybos bendrosios pozicijos atžvilgiu.....	34
8 lentelė. Europos Parlamento pozicija Komisijos siūlymo atžvilgiu (pirmojo svarstymo metu).....	40

PAVEIKSLĖLIAI

1 Pav. Bendro sprendimo priėmimo procedūros modelis.....	16
2 Pav. Nagrinėjamoju laikotarpiu priimti teisės aktai	22
3 Pav. Nagrinėjamoju laikotarpiu pasiūlyti teisės aktų projektai (proc.).....	22
4 Pav. Pirmojo, antrojo bei trečiojo svarstymo metu priimti teisės aktai (proc.).....	23
5 Pav. Teisės aktų projektai pirmojo svarstymo metu.....	27
6 Pav. Nagrinėjamoju laikotarpiu priimti teisės aktai.....	31
7 Pav. Teisės aktų projektai perėję į antrąjį svarstymą (proc.).....	33
8 pav. Teisės aktų projektai antrojo svarstymo metu.....	35
9 Pav. Europos Parlamentas Tarybos bendrosios pozicijos atžvilgiu antrojo svarstymo metu (proc.).....	36
10 Pav. Teisės aktų projektai, kuriems priimti prireikė trečiojo svarstymo (proc.).....	37
11 Pav. Europos Parlamento pozicija Komisijos siūlymo atžvilgiu pirmojo svarstymo metu (proc.).....	39

IVADAS

Tema buvo pasirinkta dėl kelių priežasčių. Pirma, Europos Sąjunga reguliuoja daugelį sričių, nuo aplinkos apsaugos iki vartotojų teisių, nuo energetikos klausimų iki bendrosios rinkos ir t.t. Europos Parlamento vaidmuo šiame kontekste labai svarbus, kadangi šiai institucijai tenka vis didesnis vaidmuo Europos Sąjungos sprendimų priėmimo procese¹. Europos Parlamentas - tai institucija labai svarbi mums, Europos Sąjungos piliečiams, kadangi ji vienintelė iš pagrindinių institucijų branduolio, kurią mes renkame ir ji skirta atstovauti mus - Europos Sąjungos piliečiams.

Antra, ši institucija nuo 1979 metų, po pirmų tiesioginių rinkimų, susilaukia vis didesnio dėmesio iš mokslo bendruomenės, ypatingą dėmesį skiriant Europos Parlamento galių ir jų kaitos klausimams².

Šiame darbe nagrinėjama Europos Parlamento įtaka teisės aktų leidybos procese 2006-2009 metų laikotarpiu. Teisės aktų leidybos procesas tapatinamas su pagrindinėmis teisės aktų leidybos procedūromis. Kadangi teisės aktų leidybos procesą sudaro įvairios teisės aktų leidybos procedūros, dėl visų jų sudėtingumo bei platumo, taip pat dėl darbo apimties, bus nagrinėjama viena pagrindinių teisės aktų leidybos procedūrų – bendro sprendimo priėmimo procedūra, kurios pagrindu Europos Sąjunga priima didžiąją daugumą teisės aktų³.

Darbe išskiriami du bendro sprendimo priėmimo procedūros probleminiai aspektai: vidinis ir išorinis.

Išorinis aspektas sietinas su procedūros sudėtingumo ir Europos Parlamento įtakos santykiu. Europos Parlamentas yra Europos Sąjungos piliečius atstovaujanti institucija, kuri nuolat stengiasi didinti žmonių balsą Europos Sąjungoje, siekti sprendimų priėmimo proceso aiškumo, skaidrumo ir suprantamumo eiliniams žmonėms. Europos Parlamentas imasi iniciatyvų, siekdamas užtikrinti didesnę institucijų ir jų priimamų sprendimų skaidrumą, aiškumą bei suprantamumą.⁴ Kitą vertus, anot Hix⁵, Europos Sąjungos sprendimų priėmimo procesas eiliniam piliečiui nėra suprantamas ir išlieka labai sudėtingas. Todėl egzistuoja neatitikimas tarp Europos Parlamento siekiamų tikslų ir esamo rezultato. Tačiau toks

¹ Hix S. Europos Sąjungos politinė sistema. -Vilnius: Eugrimas, 2006, p.105-107.

² Kreppel A. Moving Beyond Procedure: An Empirical Analysis of European Parliament Legislative Influence // Comparative political Studies. -2002, 35(7), p.785-786.

³ European Commission. The Co-decision procedure. http://ec.europa.eu/codecision/procedure/index_en.htm

⁴ Europos Parlamento tinklalapis. Europarlamentarai reikalauja daugiau skaidrumo ES institucijų veikloje. http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/019-46170-012-01-03-902-20090114IPR46169-12-01-2009-2009-false/default_lt.htm

⁵ Hix S. Europos Sąjungos politinė sistema. -Vilnius: Eugrimas, 2006, p.214-218.

neatitikimas nėra žalingas Europos Parlamentui ir patiems piliečiams, t.y. Europos Parlamento įtaka procedūroje gali atsverti minėtuosius neigiamus aspektus. Tačiau tam reikia nustatyti Europos Parlamento įtaką bendro sprendimo procedūroje ir atsakyti į klausimą kiek Europos Parlamentas įtakoja galutinius rezultatus lyginant su kitomis pagrindinėmis institucijomis.

Antrasis probleminis aspektas sietinas su vidiniu procedūros aspektu, t.y. išskaidę procedūrą matome, jog didžioji dalis teisės aktų projektų priimama pirmojo etapo metu. Kodėl egzistuoja toks dėsniumas, kas lemia, turi įtakos tam? Atsakius į šiuos klausimus bus galima pateikti siūlymus bei spėjimus kada teisės akto projektas gali būti priimtas pirmu svarstymu ir atvirkščiai, kokioms sąlygoms susiklosčius prireiks antrojo ir trečiojo svarstymo procedūroje? Teisės akto projekto priėmimas pirmuosiuos svarstymuose, anot Heiner Schutz ir Thomas König⁶, svarbus kadangi taip nėra vilkinamas visas teisės aktų leidybos procesas. Pagrindinė procese dalyvaujančios institucijos greičiau pasiekia bendras pozicijas, greičiau išsprendžiamas tam tikras klausimas bei teisės aktais sureguliuojama konkreti probleminė sritis.

Problemai spręsti bei užsibrėžtam tikslui pasiekti naudojami literatūros analizės, statistinių duomenų analizės metodas bei struktūruotas interviu su Europos Parlamento nariais. Analitinė darbo dalis papildoma mokslininkų, nagrinėjusių šią procedūrą, nuomone bei pasisakymais vienu ar kitu nagrinėjamu klausimu.

Tyrimo objektas – bendro sprendimo priėmimo procedūra 2006-2009 metų laikotarpiu, Europos Parlamento įtaka šioje procedūroje.

Tyrimo tikslas – nustatyti Europos Parlamento įtaką nagrinėjamoje procedūroje, užpildyti spragą akademinėje literatūroje pateikiant naujausius empirinius procedūros duomenis bei jais paremtas išvadas, nustatyti kodėl didžioji dalis teisės aktų projektų priimama pirmojo etapo metu, pateikti siūlymus bei spėjimus, kada teisės akto projektas gali būti priimtas pirmu svarstymu ir atvirkščiai, kokioms sąlygoms susiklosčius prireiks antrojo ir trečiojo svarstymo procedūroje.

Pirmoji darbe keliama hipotezė – Europos Parlamentas bendro sprendimo priėmimo procedūroje gali būti institucija, labiausiai įtakojanti galutinį teisės aktą. Jo įtaka tapatinama su Europos Parlamento išreikštos pozicijos atspindėjimu, t.y. siūlymais, pataisymais, kuriuos Europos Parlamentas siekia įtraukti į galutinį teisės aktą.

⁶ Schulz H., König T. Institutional Reform and Decision-Making Efficiency in the European Union // American Journal of Political Science. – 2000, 44 (4), p.664-665.

Darbe keliama hipotezė tikrinama remiantis 2006-2009 metų empiriniais duomenimis, surinktais iš Europos Parlamento teisės aktų leidybos duomenų bazės OEIL (The European Parliament's Legislative Observatory)⁷. Šie duomenys atskleidžia kokybinį procedūros vaizdą. Surinktais duomenimis užpildžius teorinį modelį galima pateikti labai tikslius procentinius rezultatus - kiek buvo įtraukta Europos Parlamento ar Tarybos siūlymų galutiniam rezultate, kiek siūlymų priimta vien pagal Komisijos pirminę poziciją, kiek teisės aktų projektų Europos Parlamentas perkėlė į kitus svarstymus ir t.t., galiausiai atsakoma į klausimą kieno pozicija atspindima viename teisės akte.

Antroji hipotezė - Europos Parlamento sėkmė bendro sprendimo priėmimo procedūroje yra nulemta sėkmingo pasirodymo pirmojo ir antrojo svarstymo metu. Spėjama, jog Europos Parlamento sėkmė bendro sprendimo priėmimo procedūroje yra nulemta ne tik sėkmingo pasirodymo pirmojo svarstymo metu, bet tam įtakos turi ir antrasis svarstymas. Pasirodymas tapatinamas su veikla bendro sprendimo priėmimo procedūros metu, pastabų pasiūlymų įtraukimu bei savo pozicijos išdėstymu. Sėkmingas pasirodymas tapatinamas su siekiamu ir galutinio rezultato santykiu, t.y. kuomet galutiniam rezultate, t.y. priimtame teisės akte buvo atsižvelgta į Europos Parlamento išdėstytą poziciją, pastabas bei pasiūlymus.

Tyrimo uždaviniai:

- surinkti ir išanalizuoti medžiagą, reikalingą tiriamajam objektui nagrinėti;
- pateikti teorinį modelį, užpildyti jį empiriniais duomenimis;
- remiantis pateiktu modeliu ištirti bendro sprendimo procedūrą;
- įvertinti Europos Parlamento vaidmenį šioje procedūroje.

Darbe nagrinėjamas naujausias, 2006-2009 metų, teisės aktų leidybos laikotarpis. Pažymėtina, kad akademinėje literatūroje šis naujausias kelerių metų tarpsnis iki Lisabonos sutarties, remiantis empiriniais duomenimis plačiau nagrinėtas nebuvo. Kaip nurodo Torsten J. Selck⁸, yra tik keli autoriai, pateikę modelius naujausiai procedūros versijai nagrinėti, tačiau tai tik modeliai. Nėra žymesnių studijų, analizuojančių Europos Parlamento įtaką bendro sprendimo procedūroje 2006-2009 metų periodu, kadangi pagal šią procedūrą teisės aktui priimti prireikia net kelerių metų, todėl dažnos studijos apsiriboja praeito dešimtmečio ar šio

⁷ Europos Parlamento teisės aktų leidybos duomenų bazė OEIL (The European Parliament's Legislative Observatory). <http://www.europarl.europa.eu/oeil/>

⁸ Selck T. The European Parliament's Legislative Powers Reconsidered – Assessing the Current State of the Procedural Models Literature // Politics. – 2004, 24 (2), p.80-82.

dešimtmečio pradžios empiriniais duomenimis⁹. Šiuo atžvilgiu darbas taip pat užpildo spragą akademinėje literatūroje pateikiant naujausius duomenis bei jais paremtas išvadas.

Darbe naudojamą literatūrą sudaro pirminiai bei antriniai šaltiniai.

Pateikiama naujausia empirinė medžiaga - duomenys surinkti iš Europos Parlamento teisės aktų leidybos duomenų bazės OEIL (The European Parliament's Legislative Observatory)¹⁰ ir struktūruotas interviu su Europos Parlamento nariais.

Europos Parlamento teisės aktų leidybos duomenų bazėje OEIL¹¹ pateikiami naujausi duomenys dėl visų teisės aktų leidybos procedūrų, kurie yra nuolat atnaujinami, taip pat nurodoma, kuriame etape teisės aktas yra, kiek laiko praėjo nuo siūlymo ir kita informacija.

Teisės aktų leidybos procesas pagal bendro sprendimo priėmimo procedūrą nagrinėjamas 2006-2009 metų laikotarpiu, kuomet 2006 metais pagal bendro sprendimo priėmimo procedūrą pradėti siūlymai iki 2009 m. buvo priimti ir virto reglamentais, direktyvomis, sprendimais ir kitais teisės aktais. Tai teisės aktų projektai, kurie buvo pateikti svarstymui 2006 metų sausio-gruodžio mėnesiais ir iki 2009 metų spalio mėnesio virto teisės aktais.

Interviu pateikia Europos Parlamento narių nuomonę nagrinėjamoju klausimu. Šie duomenys papildo surinktą empirinę medžiagą. Tai duomenys, kuriuos pateikia 2004-2009 m. ir 2009-2014 m. kadencijos Europos Parlamento nariai, išrinkti Lietuvoje. Interviu sudaro sunumeruoti ir nustatyti eilės seka pateikiami klausimai¹². Klausimyną sudaro tiek bendresnio pobūdžio, tiek siauresni klausimai, padedantys geriau įvertinti Europos Parlamento vaidmenį bendro sprendimo priėmimo procedūroje. Pažymėtina, jog buvo susisiepta su dauguma buvusių ir esamų Europos Parlamento narių, išrinktų Lietuvoje, tačiau atsakymus pateikė tik keli Europos Parlamento nariai, kiti motyvavo laiko stoka.

Darbe remtasi EUR-Lex teisės aktų duomenų baze¹³, taip pat pagrindinių Europos Sąjungos institucijų tinklalapiais, skirtais bendro sprendimo priėmimo procedūrai – Europos Komisijos (Co-decision step by step¹⁴, The Co-decision procedure¹⁵) ir kt., kur nurodomi

⁹ Tsebelis G., Jensen C., Kalandrakis A., Kreppel A. Legislative Procedures in the European Union: An Empirical Analysis. http://aei.pitt.edu/2406/01/002900_1.PDF

Kreppel A. Moving Beyond Procedure: An Empirical Analysis of European Parliament Legislative Influence // Comparative political Studies. -2002, 35(7), p.784-813.

¹⁰ Europos Parlamento teisės aktų leidybos duomenų bazė (OEIL) <http://www.europarl.europa.eu/oeil/>

¹¹ Europos Parlamento teisės aktų leidybos duomenų bazė (OEIL) <http://www.europarl.europa.eu/oeil/>

¹² Degutis M. Socialinių tyrimų metodologija. -Vilnius: VU TSPMI, 1999, p. 61-62.

¹³ EUR-Lex teisės aktų duomenų bazė. <http://eur-lex.europa.eu/lt/index.htm>

¹⁴ European Commission. Co-decision step by step. http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/text/index_en.htm

¹⁵ European Commission. The Co-decision procedure. http://ec.europa.eu/codecision/procedure/index_en.htm

pagrindiniai bendro sprendimo procedūros aspektai, sutartys, antrinės teisės aktai, įtvirtinantys šią procedūrą ir t.t.

Darbe remiamasi Annick Laruelle studija¹⁶, kurioje pateikiamas bendro sprendimo priėmimo procedūros modelis. Čia autorė pateikia naujausią bendro sprendimo priėmimo procedūros versiją, įtraukia pagrindinius procedūros veikėjus - Komisiją, Europos Parlamentą, Tarybą. Daroma prielaida, kad Komisija, Europos Parlamentas ir Taryba yra vieningi veikėjai, o nagrinėjami santykiai apima santykius tarp institucijų, kuomet vidiniai institucijų santykiai nėra nagrinėjami, o į kaštus, kuomet yra laukiama, kol bus priimtas teisės aktas nėra atsižvelgiama, veikėjai turi pilną informaciją priimdami vieną ar kitą sprendimą¹⁷.

Darbe remiamasi Simon Hix bendro sprendimo priėmimo procedūros skaidymu į pirmąją ir antrąją arba senąją Maastrichto ir naująją Amsterdamo versiją¹⁸. Selck darbai, pateikiantys platų teorinių modelių lauką, skirtą bendro sprendimo priėmimo procedūrai nagrinėti¹⁹. George Tsebelis ir kt. bei Amie Kreppel studijomis²⁰, kur analizuojama ir bendro sprendimo priėmimo procedūra, remiantis šių autorių modeliais, pasitelkiant jų surinktą empirinę medžiagą. Tačiau tai seni empiriniai duomenys, liečiantys praeitą dešimtmetį, todėl darbe remiamasi šių autorių idėja teorinius modelius užpildyti empirine medžiaga. Analizuojant naujausios empirinės procedūros duomenis darbe pasirenkamas, anot Selck²¹, vienas naujausių modelių, skirtų paskutinei bendro sprendimo procedūros versijai nagrinėti.

Metodologinis tyrimo pagrindas konstruojamas remiantis Mindaugo Degučio „Socialinių tyrimų metodologija“²². Šiuo pagrindu formuluojami tyrimo tikslai, uždaviniai, tyrimo problema, darbo hipotezės, interviu klausimai.

Darbą sudaro įvadas, trys pagrindinės dalys bei išvados. Taip pat pateikiami paveikslėlių bei lentelių sąrašai.

¹⁶ Laruelle A. The EU Decision-Making Procedures: Some Insight from Non Co-operative Game Theory // Institutional Challenges in the European Union / Eds. M. Hosli, A. van Deemen and M. Widgren. - London: Routledge, 2002, p. 89-112.

¹⁷ Laruelle A. The EU Decision-Making Procedures: Some Insight from Non Co-operative Game Theory // Institutional Challenges in the European Union / Eds. M. Hosli, A. van Deemen and M. Widgren. - London: Routledge, 2002, p. 89-112.

¹⁸ Hix S. Europos Sąjungos politinė sistema. -Vilnius: Eugrimas, 2006, p.107.

¹⁹ Selck T. The European Parliament's Legislative Powers Reconsidered – Assessing the Current State of the Procedural Models Literature // Politics. – 2004, 24 (2), p.79-87.

²⁰ Tsebelis G., Jensen C., Kalandakis A., Kreppel A. Legislative Procedures in the European Union: An Empirical Analysis. http://aei.pitt.edu/2406/01/002900_1.PDF

Kreppel A. Moving Beyond Procedure: An Empirical Analysis of European Parliament Legislative Influence // Comparative political Studies. -2002, 35(7), p.784-813.

²¹ Selck T. The European Parliament's Legislative Powers Reconsidered – Assessing the Current State of the Procedural Models Literature // Politics. – 2004, 24 (2), p.80-82.

²² Degutis M. Socialinių tyrimų metodologija. -Vilnius: VU TSPMI, 1999.

Teorinėje darbo dalyje pateikiama teorinių modelių apžvalga. Šioje darbo dalyje pateikiamas bendro sprendimo priėmimo procedūros teorinis modelis, konstruojamas remiantis Annick Laruelle²³ bei struktūruoto interviu aprašymas. Empirinėje darbo dalyje pateikiami naujausi empiriniai duomenys, reikalingi tiriamajam objektui nagrinėti. Pateikiama 2006-2009 metų statistinė medžiaga, surinkta iš Europos Parlamento teisės aktų duomenų bazės OEIL²⁴. Trečiojoje darbo dalyje analizuojama Europos Parlamento įtaka bendro sprendimo procedūroje. Darbo pabaigoje pateikiami apibendrinimai ir išvados.

²³ Laruelle A. The EU Decision-Making Procedures: Some Insight from Non Co-operative Game Theory // Institutional Challenges in the European Union / Eds. M. Hosli, A. van Deemen and M. Widgren. - London: Routledge, 2002, p. 89-112.

²⁴ Europos Parlamento teisės aktų leidybos duomenų bazė (OEIL) <http://www.europarl.europa.eu/oel/>

1. TEORINĖ DALIS: TEISĖS AKTŲ LEIDYBOS PROCESAS IR EUROPOS PARLAMENTAS

1.1. Modeliai, skirti bendro sprendimo priėmimo procedūrai nagrinėti

Šioje darbo dalyje apžvelgiami pagrindiniai autoriai bei jų pateikiami teoriniai modeliai, skirti bendro sprendimo priėmimo procedūrai nagrinėti. Teorinius modelių, skirtus bendro sprendimo priėmimo procedūrai nagrinėti, pateikė²⁵:

- Annick Laruelle;
- Bernard Steunenberg;
- Christophe Crombez;
- Geoffrey Garrett;
- Gerald Schneider;
- George Tsebelis;
- Roger Scully;
- Berthold Rittberger.

Modelių gausa rodo, jog akademinėje literatūroje nėra aiškumo kuris modelis yra tinkamiausias bendro sprendimo priėmimo procedūrai nagrinėti bei kuris pateikia labiausiai įtikinamus rezultatus, tačiau kiekvienas iš jų turi ambicijų paaiškinti patį procesą ir galutinius rezultatus. Visi šie modeliai siekiant paaiškinti sprendimų priėmimo procesą Europos Sąjungoje bei yra paremti racionalaus pasirinkimo teorija. Tai supaprastinta bendro sprendimo priėmimo procedūros forma. Kiekvienas autorius akcentuoja vienos ar kitos Europos Sąjungos institucijos svarbą ir kartais nagrinėja tik vieną bendro sprendimo priėmimo procedūros etapą. Autoriai remiantis sutartimis, arba pirmine teise bei racionalaus pasirinkimo teorijos prielaidomis konstruoja galimus pagrindinių institucijų veiklos modelius ir galutinius rezultatus²⁶. Kiekvienas iš autorių stengiasi atskleisti kaip būtų galima paaiškinti sprendimų priėmimo procesą.

Vienas pirmųjų bandžusių nagrinėti Europos Sąjungos teisės aktų leidybos procesą buvo George Tsebelis. Tsebelis bendro sprendimo priėmimo procedūros kontekste

²⁵ Selck T. The European Parliament's Legislative Powers Reconsidered – Assessing the Current State of the Procedural Models Literature // Politics. – 2004, 24 (2), p.81.

²⁶ Selck T. The European Parliament's Legislative Powers Reconsidered – Assessing the Current State of the Procedural Models Literature // Politics. – 2004, 24 (2), p.80-82.

nėra vienas svarbiausių autorių, šis autorius labiau koncentravosi ties bendradarbiavimo procedūra. Tsebelis bendro sprendimo priėmimo procedūrą nagrinėjo kartu su Geoffrey Garrett, koncentruojantis ties paskutiniuoju bendro sprendimo priėmimo procedūros etapu²⁷.

Greta kitų autorių, nagrinėjusių bendro sprendimo priėmimo procedūrą reikia paminėti Bernard Steunenberg, Christophe Crombez, Gerald Schneider, Annick Laruelle, Roger Scully ir Berthold Rittberger²⁸. Šie autoriai nagrinėjo visus procedūros etapus, t.y. pirmąjį, antrąjį bei trečiąjį svarstymą.

Bernard Steunenberg ir Christophe Crombez akcentavo Komisijos vaidmenį teisės aktų leidybos procese. Komisijai buvo priskiriamas darbotvarkės formuotojos vaidmuo, tačiau greta pažymima, jog ši rolė nėra absoliuti ir dažnai pasidalijama su kitomis svarbiausiomis institucijomis. Autoriai nagrinėjo ir Europos Parlamentą, teigdami, jog ši institucija prisideda prie darbotvarkės nustatymo ir yra ne mažiau svarbi bendro sprendimo priėmimo procedūroje.

Geoffrey Garrett, Gerald Schneider didesnę dėmesį skyrė Tarybai. Taryba, anot jų, yra pagrindinis žaidėjas šioje procedūroje, kadangi būtent nuo Tarybos labai priklauso ar bus priimtas vienas ar kitas teisės aktas, ar procedūra bus nutraukta.

Annick Laruelle, Roger Scully, Berthold Rittberger akcentavo Europos Parlamento vaidmenį. Tačiau esminis šių autorių skirtumas būtų tas, jog Annick Laruelle šią instituciją, kaip ir kitas pagrindines procedūroje dalyvaujančias institucijas, traktuoja kaip vieningą veikėją, turintį savus interesus²⁹.

Skirtingi modeliai pateikia ne tik skirtingas prielaidas, bet ir pretenduoja į skirtingus rezultatus, tačiau visi jie siekia paaiškinti sprendimų priėmimo procesą. Kurie modeliai pateikia labiausiai įtikinančius rezultatus spręsti gan sunku.

Visus minėtuosius autorius galima suskirstyti pagal tai kokios pagrindinės Europos Sąjungos institucijos yra akcentuojamos ir kokios daromos pagrindinės prielaidos. Šioje modelių gausoje galima išskirti jų bendruosius bruožus kaip sutartys, kurios yra pagrindas, nagrinėjant pagrindinius bendro sprendimo priėmimo procedūros veikėjus ir veiklos galimybes. Bendru bruožu yra ir naudojama racionalaus pasirinkimo teorija bei modelių, kaip

²⁷ Tsebelis G., Garrett G. Legislative Politics in the European Union // European Union Politics. -2000, 1(1), p.26.

²⁸ Selck T. The European Parliament's Legislative Powers Reconsidered – Assessing the Current State of the Procedural Models Literature // Politics. – 2004, 24 (2), p.81-82.

²⁹ Laruelle A. The EU Decision-Making Procedures: Some Insight from Non Co-operative Game Theory // Institutional Challenges in the European Union / Eds. M. Hosli, A. van Deemen and M. Widgren. - London: Routledge, 2002, p.90-92.

supaprastintos sprendimų priėmimo formos samprata. Minėtų autorių pateikiami modeliai – supaprastinta bendro sprendimo priėmimo procedūros forma, nustatanti pagrindinius veikėjus ir taisykles pagal kurias šie veikėjai veikia tarpusavyje, siekdami sau palankiausio sprendimo bei priimti vieną ar kitą teisės aktą. Daroma prielaida, jog kiekvienas veikėjas siekia sau palankiausio rezultato³⁰. Taip pat yra turima pilna informacija, o į kaštus, kuomet yra laukiama kol bus priimtas vienas ar kitas sprendimas nėra atsižvelgiama.

Egzistuoja dvi bendro sprendimo priėmimo procedūros versijos - pirmoji arba Maastrichto versija ir antroji arba Amsterdamo. Anot Simon Hix, Maastrichto sutartimi įvesta bendro sprendimo procedūra dažnai minima kaip pirmoji bendro sprendimo procedūra, siekiant ją atskirti nuo Amsterdamo sutartimi reformuotos procedūros, kuri vadinama antrąja bendro sprendimo procedūra³¹.

Pirmąją versiją nagrinėjo³²:

- Bernard Steunenberg;
- Garrett ir Tsebelis;
- Gerald Schneider;
- Christophe Crombez;
- Roger Scully;
- Berthold Rittberger.

Antrąją versiją nagrinėjo³³:

- Annick Laruelle;
- Bernard Steunenberg;
- Christophe Crombez.

Annick Laruelle, Bernard Steunenberg, Christophe Crombez nagrinėjo naujausiąją, Amsterdamo, bendro sprendimo priėmimo procedūros versiją. Tačiau Annick Laruelle, Bernard Steunenberg, Christophe Crombez modeliai ganėtinai tarpusavyje skiriasi.

³⁰ Cooter R., Drexel J. The Logic of power in the Emerging European Constitution: Game Theory and the Division of Powers // International Review of Law and Economics. – 1994, 14, p.316.

³¹ Hix S. Europos Sąjungos politinė sistema. -Vilnius: Eugrimas, 2006, p.107.

³² Selck T. The European Parliament's Legislative Powers Reconsidered – Assessing the Current State of the Procedural Models Literature // Politics. – 2004, 24 (2), p.81-82.

³³ Selck T. The European Parliament's Legislative Powers Reconsidered – Assessing the Current State of the Procedural Models Literature // Politics. – 2004, 24 (2), p.81-82.

Annick Laruelle daro prielaidą, kad visi pagrindiniai procedūros veikėjai, t.y. Taryba, Europos Parlamentas ir Komisija yra vieningi veikėjai, jie nėra susiskaldę viduje ir turi bendrą interesą³⁴.

1 lentelėje yra pateikiami pagrindiniai autoriai nagrinėję antrąją arba Amsterdamo bendro sprendimo priėmimo procedūros versiją.

1 lentelė. Autoriai ir jų teoriniai modeliai, skirti bendro sprendimo priėmimo procedūrai nagrinėti (naujoji Amsterdamo versija)

Autoriai pateikę teorinius modelius, skirtus bendro sprendimo priėmimo procedūrai nagrinėti (naujoji arba Amsterdamo versija)	Teorinis modelis pateiktas/nepateiktas (+/-)
Annick Laruelle	+
Bernard Steunenberg	+
Christophe Crombez	+
George Tsebelis ir Geoffrey Garrett	+
Geoffrey Garrett	-
Gerald Schneider	-
Roger Scully	-
Berthold Rittberger	-

Šaltinis: Selck T. The European Parliament's Legislative Powers Reconsidered – Assessing the Current State of the Procedural Models Literature // Politics. – 2004, 24 (2), p.82.

Kaip matyti iš pateiktų duomenų, egzistuoja gan platus autorių ratas, pateikiančių skirtingus Europos Sąjungos teisės aktų leidybos procesą analizuojančius teorinius modelius. Visi jie siekia paaiškinti sprendimų priėmimą, kuomet yra naudojama bendro sprendimo priėmimo procedūra. Kurie modeliai pateikia labiausiai įtikinančius rezultatus spręsti gan sunku, nes kiekvienas iš jų siekia savaip paaiškinti galutinį rezultatą, labiau akcentuojant vienką art kitą instituciją. Vienareikšmiškai negalima teigti kuris modelis yra geresnis, ar geriau paaiškina patį procesą.

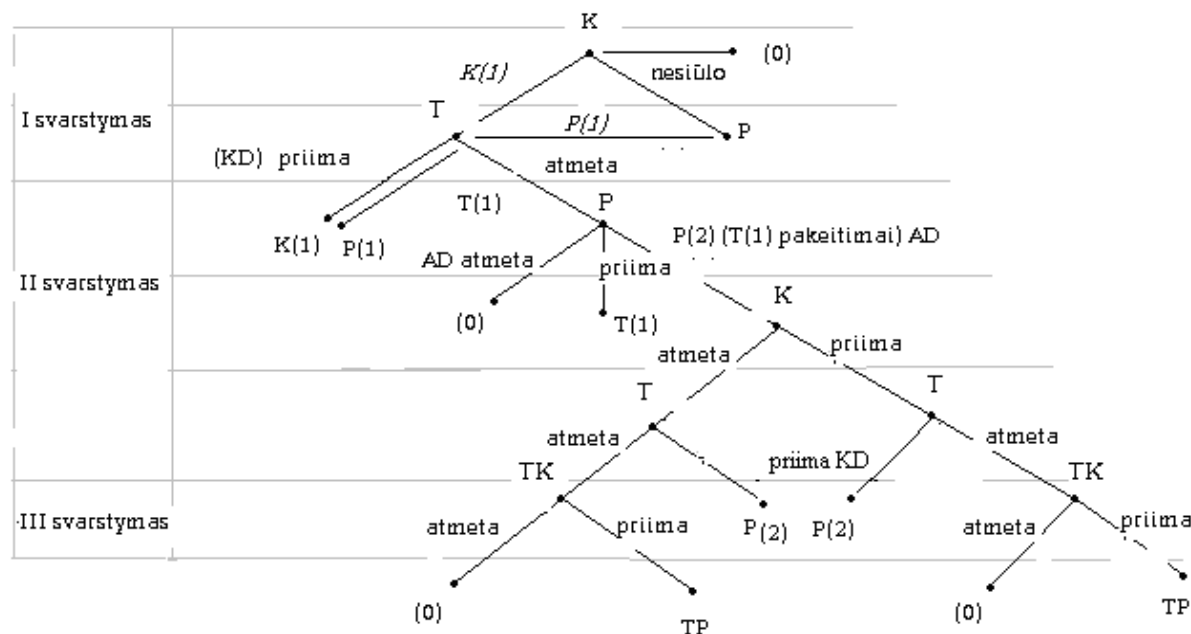
³⁴ Laruelle A. The EU Decision-Making Procedures: Some Insight from Non Co-operative Game Theory // Institutional Challenges in the European Union / Eds. M. Hosli, A. van Deemen and M. Widgren. - London: Routledge, 2002, p.91-92.

1.2. Bendro sprendimo procedūros teorinis modelis

Šioje darbo dalyje pateikiamas bendro sprendimo priėmimo procedūros teorinis modelis, konstruojamas remiantis Annick Laruelle pateikiamu modeliu. Ši autorė nagrinėja naujausią bendro sprendimo priėmimo procedūros versiją, įtraukiant pagrindinius procedūros veikėjus. Kiekvienas teisės akto projektas Europos Sąjungos teisės aktų leidybos procese gali būti modeliuojamas kaip sekos žaidimas, kuomet žaidėjais yra įvardijamos tokios pagrindinės institucijos kaip Komisija, Europos Parlamentas, Taryba. Kiekviename etape žaidėjai užima skirtingas pozicijas ir turi skirtingas veiklos galimybes.

Modelyje daroma prielaida, kad Komisija, Europos Parlamentas ir Taryba yra vieningi veikėjai, o nagrinėjami santykiai apima santykius tarp institucijų, kuomet vidiniai institucijų santykiai nėra nagrinėjami³⁵. Į kaštus, kuomet yra laukiama kol bus priimtas teisės aktas nėra atsižvelgiama, o veikėjai turi pilną informaciją priimdami vieną ar kitą sprendimą³⁶. Modelis yra stilizuota bendro sprendimo priėmimo proceso forma.

Modelyje svarbi seka, t.y. sekos modelis. Žaidėjai priima sprendimus tam tikrose etapuose po kitų veikėjų priimtų sprendimų. Kiekvienas turi savo poziciją, o galimos žaidėjų preferencijos modeliuojamos (1 pav.).



³⁵ Laruelle A. The EU Decision-Making Procedures: Some Insight from Non Co-operative Game Theory // Institutional Challenges in the European Union / Eds. M. Hosli, A. van Deemen and M. Widgren. - London: Routledge, 2002, p.95.

³⁶ Laruelle A. The EU Decision-Making Procedures: Some Insight from Non Co-operative Game Theory // Institutional Challenges in the European Union / Eds. M. Hosli, A. van Deemen and M. Widgren. - London: Routledge, 2002, p.90-92.

1 pav. **Bendro sprendimo priėmimo procedūros modelis** (K- Komisija; P- Europos Parlamentas; T- Taryba; TK- Taikinimo komitetas; KD- kvalifikuota dauguma; AD – absoliuti dauguma; (0)- nulinė pozicija, kuomet teisės aktas nepriimamas; K(1) – Komisijos pirminis siūlymas; T(1) – Tarybos bendroji pozicija; P(1) – Europos Parlamento įvesti pasiūlymai I-ojo svarstymo metu; P(2) - Europos Parlamento įvesti pasiūlymai II-ojo svarstymo metu; TP – bendras Europos Parlamento ir Tarybos sprendimas pasiektas Taikinimo komitete).

Šaltinis: Laruelle A. The EU Decision-Making Procedures: Some Insight from Non Co-operative Game Theory // Institutional Challenges in the European Union / Eds. M. Hosli, A. van Deemen and M. Widgren. - London: Routledge, 2002, p. 92-96.

Modelyje žaidimas prasideda nuo Komisijos siūlymo, kuri turi iniciatyvos teisę. Tačiau kuomet yra galimi pradinio pasiūlymo pataisymai Komisija pralaimi, kadangi kiti veikėjai turi galimybę įvesti savus pakeitimus, taip galutinam teisės aktui nutolstant nuo pradinio Komisijos siūlymo.

I-ojo svarstymo metu Komisija (K) paskelbia savo poziciją K(1) arba nesiūlo nieko, tokiu atveju žaidimas baigiasi ties nuline pozicija (0). Komisija turi teisės aktų leidybos iniciatyvą³⁷. Pagal Europos Bendrijų steigimo sutartį Komisija gali pateikti teisės akto projekto pradinius pasiūlymus.

Pirmame etape Komisija pateikia savo pasiūlymą tiek Tarybai, tiek Europos Parlamentui. Europos Parlamentas gali turėti arba neturėti pastabų Komisijos siūlymo atžvilgiu. Komisija pateikia Europos Parlamentui ir Tarybai pasiūlymą, o Europos Parlamentas turi pateikti savo nuomonę.

Taryba, gavusi Europos Parlamento nuomonę ir sprendama kvalifikuota balsų dauguma gali: pritarti visoms Europos Parlamento nuomonėje pateiktiems pakeitimams ir priimti pasiūlytą teisės aktą su tokiais pakeitimais; gali priimti pasiūlytą teisės aktą jei Europos Parlamentas nesiūlo jokių pakeitimų; ar kitais atvejais patvirtina bendrąją poziciją ir apie ją praneša Europos Parlamentui³⁸. Taryba išsamiai informuoja Europos Parlamentą apie motyvus,

³⁷ Laruelle A. The EU Decision-Making Procedures: Some Insight from Non Co-operative Game Theory // Institutional Challenges in the European Union / Eds. M. Hosli, A. van Deemen and M. Widgren. - London: Routledge, 2002, p.95.

³⁸ European Commission. Co-decision. http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/text/index_en.htm

paskatinusius patvirtinti bendrąją poziciją. Komisija išsamiai informuoja Europos Parlamentą apie savo poziciją.

Tarybai sutikus su Europos Parlamento pastabomis teisės aktas priimamas atsižvelgiant į Europos Parlamento poziciją (P1). Europos Parlamentui neturint pastabų, taip pat ir Tarybai neturint pastabų teisės aktas yra priimamas atsižvelgiant į Komisijos siūlymą (K1). Tokiu būdo teisės aktas gali būti priimtas neperėjus į antrojo svarstymo etapą.

II-asis svarstymas prasideda kuomet Taryba turi pastabų Europos Parlamento pozicijai, nesutinka su ja ir pateikia savo bendrąją poziciją T(1). Pagal Europos Bendrijų steigimo sutarties 251 str. kuomet Taryba nepitaria Europos Parlamento siūlymui ji priima bendrąją poziciją, kuri yra persiunčiama į Europos Parlamentą³⁹. Tarybos bendroji pozicija pateikiama Europos Parlamentui ir jis šiuo atveju turi tris veikimo galimybes: atmesti ją (0), priimti (T1) arba absoliučia dauguma pateikti pakeitimus (P2).

Europos Bendrijų steigimo sutartis nustato trijų mėnesių terminą, kuris gali būti pratęstas, Europos Parlamentui priimti sprendimą dėl Tarybos bendrosios pozicijos⁴⁰. Jei per tris mėnesius nuo pranešimo gavimo Europos Parlamentas patvirtina bendrąją poziciją arba nepriima jokio sprendimo, atitinkamas teisės aktas laikomas priimtu pagal bendrąją poziciją.

Jei per tris mėnesius nuo pranešimo gavimo Europos Parlamentas absoliučia savo narių balsų dauguma pateikia bendrosios pozicijos pakeitimus, tai pakeistas tekstas siunčiamas Tarybai ir Komisijai, o pastaroji pareiškia savo nuomonę dėl tų pakeitimų. Europos Parlamentas gali siūlyti pakeitimus bendrajai pozicijai absoliučia dauguma iš Parlamento narių. Pataisytas tekstas persiunčiamas Tarybai ir Komisijai.

Tarybai priėmus siūlymą teisės aktas laikomas priimtu, atsižvelgiant į Parlamento poziciją, tuo tarpu kai Taryba atmeta siūlymą procedūra pereina į Taikinimo komitetą. Europos Bendrijų steigimo sutarties 251 str. 3 punktas teigia, jog „Jei Taryba nepatvirtina visų pakeitimų, Tarybos pirmininkas, susitaręs su Europos Parlamento pirmininku, per šešias savaites sušaukia Taikinimo komiteto posėdį“⁴¹.

III-ojo etapo metu įtraukiamas Taikinimo komitetas, kuris sudarytas tiek iš Tarybos, tiek iš Europos Parlamento atstovų. Taikinimo komitetui keliama užduotis pasiekti susitarimą dėl bendro teksto kvalifikuota Tarybos narių arba jų atstovų balsų dauguma ir Europos Parlamento atstovų balsų dauguma. Komisija dalyvauja Taikinimo komiteto

³⁹ European Commission. Co-decision. http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/text/index_en.htm

⁴⁰ Europos Sąjunga. Steigimo dokumentai ir Sutartis dėl Konstitucijos Europai. -Vilnius: Eugrimas, 2005, p.157.

⁴¹ Europos Sąjunga. Steigimo dokumentai ir Sutartis dėl Konstitucijos Europai. -Vilnius: Eugrimas, 2005, p. 158.

posėdžiuose ir imasi visokios reikiamos iniciatyvos, siekdama suderinti Europos Parlamento ir Tarybos pozicijas.

Kuomet randamas kompromisas taikinimo Komitetas priima vieningą tekstą. Taikinimo Komitetui neradus sutarimo teisės aktas nepriimamas ir procedūra baigiasi ties nuline pozicija (0), tuo tarpu kuomet Taikinimo komitetas pasiekia kompromisą teisės aktas būna priimamas atsižvelgiant tiek į Europos Parlamento, tiek į Tarybos bendrą poziciją (TP).

1.3. Struktūruoto interviu aprašymas

Empirinėje darbo dalyje yra pateikiamas struktūruotas interviu, kuris parodo Europos Parlamento narių nuomonę nagrinėjamoju klausimu. Šie duomenys papildo surinktą empirinę medžiagą. Tai informacija, kurią pateikia patys Europos Parlamento nariai apie nagrinėjamosios institucijos – Europos Parlamento vaidmenį bendro sprendimo priėmimo procedūroje.

Šį interviu sudaro nustatyta eilės tvarka pateikiami klausimai. Struktūra griežta, klausimai sunumeruoti ir nustatyti eilės seka, visiems pateikiamas vienodas klausimynas⁴². Klausimyną sudaro tiek bendresnio pobūdžio, tiek siauresni klausimai, padedantys geriau įvertinti Europos Parlamento vaidmenį bendro sprendimo priėmimo procedūroje. Klausimyno struktūra:

- Pateikiami bendresnio pobūdžio klausimai, kurie padeda išsiaiškinti Europos Parlamento narių požiūrį bei pateikia bendro sprendimo priėmimo procedūros sampratą. Kokie pagrindiniai aspektai akcentuojami, kas atrodo svarbiausia. Prašoma pagrindiniais bruožais apibūdinti Europos Parlamento vaidmenį bendro sprendimo priėmimo procedūroje, nurodyti charakteringiausias bendro sprendimo priėmimo procedūros bruožus ir pan.
- Toliau labiau koncentruojamasi ties konkrečiais klausimais. Jie leidžia palyginti teorinę bei praktinę darbo dalis, t.y. kaip vyksta realus procesas Europos Parlamento narių akimis. Kas kiekviename etape yra pagrindinis veikėjas, kiek kuri institucija prisideda prie galutinio rezultato. Tai klausimai susiję su tyrimo tiksliais ir uždaviniais bei Europos Parlamento narių patirtimi. Prašoma nurodyti, kokio pobūdžio teisės aktų Taryba ir

⁴² Degutis M. Socialinių tyrimų metodologija. -Vilnius: VU TSPMI, 1999, p. 61-62.

Europos Parlamentas nėra linkę perkelti į antrąjį ar trečiąjį svarstymą, ar Europos Parlamentas pirmojo svarstymo metu linkęs pritarti Komisijos siūlymams, ar turi dažniau pastabų ir pan.

2. BENDRO SPRENDIMO PRIĖMIMO PROCEDŪRA: EMPIRINIAI DUOMENYS

2.1. 2006-2009 m. statistiniai bendro sprendimo priėmimo procedūros duomenys

Šioje darbo dalyje pateikiami bendro sprendimo priėmimo procedūros empiriniai duomenys, surinkti iš Europos Parlamento teisės aktų leidybos duomenų bazės OEIL (angl. The European Parliament's Legislative Observatory)⁴³. Šioje duomenų bazėje yra pateikiami naujausi duomenys dėl visų teisės aktų leidybos procedūrų. Šie duomenys yra nuolat atnaujinami, nurodoma kuriame etape teisės aktas yra, kiek laiko praėjo nuo siūlymo ir kt. pagrindinė informacija⁴⁴.

Šioje darbo dalyje pateikiami surinkti naujausi 2006-2009 metų laikotarpio duomenys. Laikotarpis apima 2006-2009 metus, kuomet 2006 metais pagal bendro sprendimo priėmimo procedūrą pradėti siūlymai iki 2009 buvo priimti ir virto reglamentais direktyvomis, sprendimais ir kitais teisės aktais. Tai teisės aktų projektai kurie buvo pateikti svarstymui 2006 metų sausio-gruodžio mėnesiais ir kurie iki 2009 metų spalio mėnesio virto teisės aktais.

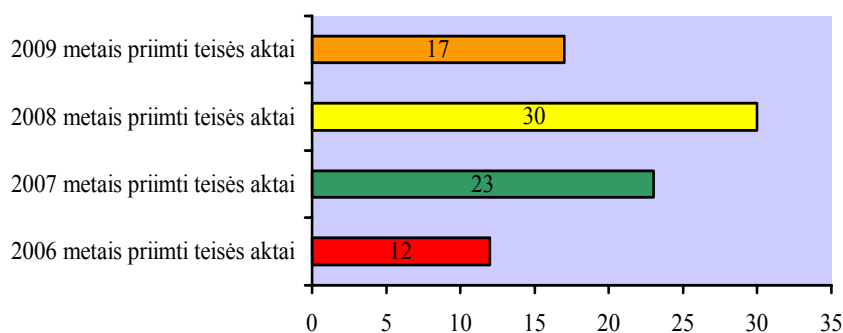
Kaip rodo duomenys (2 pav.), paprastai teisės aktų priėmimo laikotarpis svyruoja nuo vienerių iki kelerių metų. Teisės aktą priimant pirmuose etapuose šis laikotarpis sutrumpėja, tačiau procedūrai persikeliant į kitus etapus procesas užtęsia. Didžiajai daliai teisės aktų priimti pagal bendro sprendimo priėmimo procedūrą prireikė kelerių metų. Statistiškai tik 14,6 proc. iš 2006 metais pateiktų projektų virto teisės aktais tais pačiais metais, kuomet dauguma buvo priimta sekančių kelių metų laikotarpiu.

Iš 87 priimtų teisės aktų 12 buvo priimta dar 2006 metais, 23 priimti 2007 metais, 30 priimti 2008 metais ir 17 teisės aktų buvo priimta 2009 metais⁴⁵.

⁴³ Europos Parlamento teisės aktų leidybos duomenų bazė (OEIL) <http://www.europarl.europa.eu/oel/>

⁴⁴ Europos Vadovų Tarybos tiklalapis. <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=435&lang=lt>

⁴⁵ Europos Parlamento teisės aktų leidybos duomenų bazė (OEIL)
http://www.europarl.europa.eu/oel/search_procstage_familyandtype.jsp

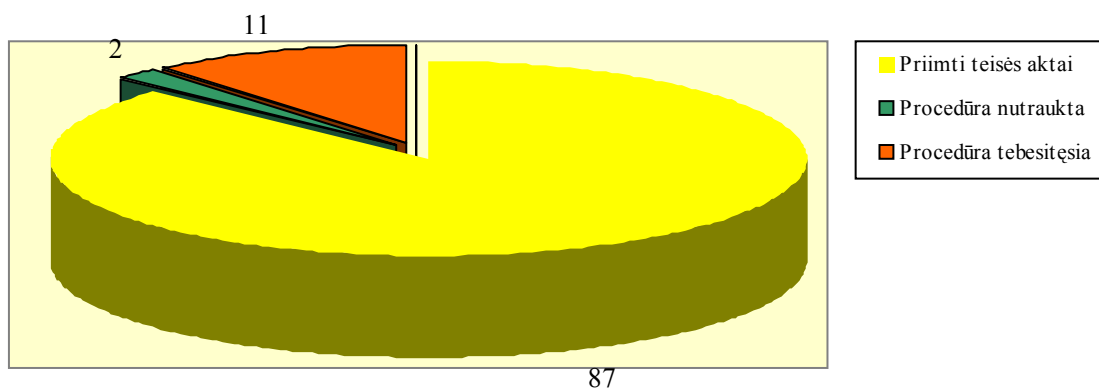


2 pav. Nagrinėjamoju laikotarpiu priimti teisės aktai

Šaltinis: Europos Parlamento teisės aktų leidybos duomenų bazė (OEIL)

http://www.europarl.europa.eu/oel/search_procstage_familyandtype.jsp

Pagal bendro sprendimo priėmimo procedūrą net 87 proc. pateiktų teisės aktų projektų tapo reglamentais, direktyvomis ir kt. teisės aktais ir tik vienuolika nuošimčių procedūra tebesitęsia iki šiol (3 pav.).



3 pav. Nagrinėjamoju laikotarpiu pasiūlyti teisės aktų projektai (proc.)

Šaltinis: Europos Parlamento teisės aktų leidybos duomenų bazė (OEIL)

http://www.europarl.europa.eu/oel/search_procstage_familyandtype.jsp

Iš visų darbe nagrinjamų 94 teisės aktų projektų pasiūlymų pagal bendro sprendimo priėmimo procedūrą 82 buvo baigti ir virto teisės aktais, 2 atvejais procedūra buvo nutraukta ir 10 atvejų procedūra tebesitęsia. Šie duomenys atsispindi 2 lentelėje.

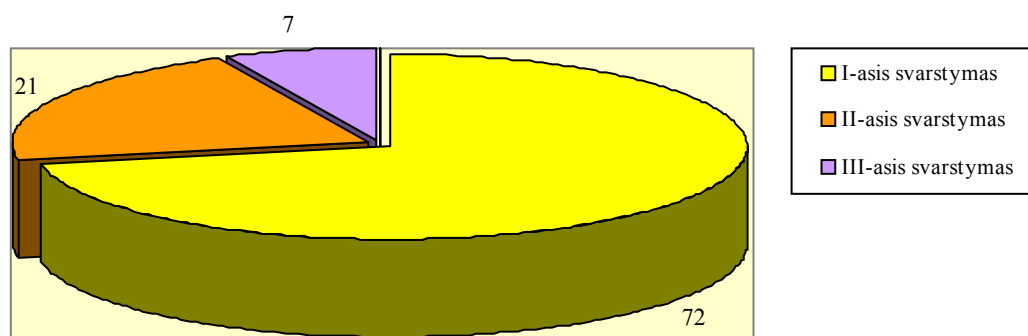
2 lentelė. Nagrinėjamoju laikotarpiu pasiūlyti teisės aktų projektai (vnt./proc.)

Priimti teisės aktai	Procedūra nutraukta	Procedūra tebesitęsia	Viso
82	2	10	94
87 proc.	2 proc.	11 proc.	100 proc.

Šaltinis: Europos Parlamento teisės aktų leidybos duomenų bazė (OEIL)

http://www.europarl.europa.eu/oel/search_procstage_familyandtype.jsp

Iš 82 užbaigtų svarstyti bei virtusių teisės aktais siūlymų, didžioji dauguma buvo priimta dar pirmojo ir antrojo svarstymo metu. Iš visų baigtų nagrinėti ir priimtų teisės aktų 72 proc. buvo priimti dar pirmojo svarstymo metu, 21 proc. antrojo svarstymo metu ir tik 7 proc. trečiojo svarstymo metu (4 pav.).

**4 pav. Pirmojo, antrojo bei trečiojo svarstymo metu priimti teisės aktai (proc.)**

Šaltinis: Europos Parlamento teisės aktų leidybos duomenų bazė (OEIL)

http://www.europarl.europa.eu/oel/search_procstage_familyandtype.jsp

Trečiojo svarstymo arba Taikinimo komiteto prireikė tik 7 proc. teisės aktų priimti. Kaip matyti iš patektų duomenų, trečiasis svarstymas nėra dažnai naudojamas bendro sprendimo priėmimo procedūroje, o didžioji dalis teisės aktų priimama dar pirmojo ir antrojo svarstymo metu.

3 lentelė. Pirmojo, antrojo bei trečiojo svarstymo metu priimti teisės aktai (vnt./proc.)

I-asis svarstymas	II-asis svarstymas	III-svarstymas/Taikinimo komitetas	Viso
59	17	6	82
72 proc.	21 proc.	7 proc.	100 proc.

Šaltinis: Europos Parlamento teisės aktų leidybos duomenų bazė (OEIL)

http://www.europarl.europa.eu/oil/search_procstage_familyandtype.jsp

Didžiąją daugumą iš priimtų teisės aktų sudaro direktyvos ir reglamentai ir tik 11 proc. sprendimai (4 lentelė).

4 lentelė. Nagrinėjamoju laikotarpiu priimti teisės aktai (pagal rūšis)

Reglamentai	Direktyvos	Sprendimai	Viso
36	37	9	82
44 proc.	45 proc.	11 proc.	100 proc.

Šaltinis: Europos Parlamento teisės aktų leidybos duomenų bazė (OEIL)

http://www.europarl.europa.eu/oil/search_procstage_familyandtype.jsp

Būtent reglamentai ir direktyvos sudaro teisės aktus priimtus antrojo ir trečiojo svarstymo metu. Sprendimai nagrinėjamoju laikotarpiu būdavo priimami dar po pirmojo svarstymo, procedūrai neužsitęsiant ir nepersikeliant į kitus etapus.

Teisės aktai daugiausiai buvo iš susisiekiimo srities; traukinių judėjimo, jų didesnio saugumo užtikrinimo klausimai; prekių ženklų; pavojingų medžiagų, chemikalų, pavojingų metalų; perkybos klausimai; klausimai susiję su žemės ūkio technikos charakteristikomis, miško medienos medžiagomis; įstaigų, padėsiančių pagrindinėms Europos sąjungos institucijoms, steigimo klausimai; darbuotojų apsaugos darbdavio nemokumo atveju; statistika; medicininių produktų, maisto papildų; pašto paslaugos; mašinų techninių

charakteristikų, tame tarpe ir susijusių su didesnio saugumo užtikrinimu klausimai; esamų teisės aktų kodifikavimo bei kt. klausimai⁴⁶.

Pažymėtina, jog apie pusė priimtų reglamentų bei direktyvų buvo skirta pakeisti, pataisyti ar papildyti esamiems teisės aktams, kodifikuoti konkrečias direktyvas. Likusioji dalis teisės aktų įtvirtina naujas teisės normas, nustato teises ir pareigas.

Pagrindiniai kiekybiniai bendro sprendimo priėmimo procedūros aspektai susisteminti ir pateikti lentelėse bei schemose. Šie duomenys suskirsto teisės aktų srautą į etapus, suskaido nagrinėjamą laikotarpį bei padaro jį paprastesnį ir prieinamesnį analizei. Ši statistinė medžiaga naudojama tolimesnėje analizėje, nagrinėjant Europos Parlamento vaidmenį bendro sprendimo priėmimo procedūroje.

⁴⁶ Europos Parlamento teisės aktų leidybos duomenų bazė (OEIL)
http://www.europarl.europa.eu/oel/search_procstage_familyandtype.jsp

3. ANALIZĖ: EUROPOS PARLAMENTO VAIDMUO BENDRO SPRENDIMO PRIĖMIMO PROCEDŪROJE

Šioje darbo dalyje nagrinėjamas Europos Parlamento vaidmuo bendro sprendimo priėmimo procedūroje remiantis teoriniu modeliu, ankstesnėse darbo dalyse pateiktais statistiniais duomenimis bei Europos Parlamento narių, išrinktų Lietuvoje, pasisakymais.

Europos Parlamento narių pasisakymai papildo pateikiamą teorinę bei empirinę medžiagą, padeda geriau įvertinti bei atskleisti Europos Parlamento vaidmenį bendro sprendimo procedūroje. Pažymėtina, jog buvo susisiepta su dauguma buvusių ir esamų Europos Parlamento narių, t.y. Europos Parlamento narių, išrinktų Lietuvoje 2004 - 2009 m. bei 2009-2014 m. kadencijai, tačiau atsakymus pateikė tik keli Europos Parlamento nariai, kiti motyvavo laiko stoka.

Nagrinėjant teisės aktų leidybos procesą pasitelkiant empirinius duomenis galima identifikuoti pagrindines kryptis, atsakyti į klausimą kiek konkreti institucija įtakoja galutinius rezultatus ar iš dalies prognozuoti galimus rezultatus⁴⁷. Kokia nagrinėjamųjų veikėjų įtaka, ar praktiškai Europos Parlamento pasiūlymai įtraukiami kiekviename bendro sprendimo priėmimo procedūros etape ir ką galiausiai Europos Parlamentas pasiekia bei koks galutinis rezultatas pagal modelį.

3.1. Pirmasis teisės aktų projektų svarstymas Europos Parlamente

Pagal modelį Europos Parlamento vaidmuo pirmojo svarstymo metu prasideda nuo to, jog jis, gavęs pradinį Komisijos teisės akto projekto siūlymą, siunčia savo pastabas Tarybai, kuri sprendžia atsižvelgti į jas ar ne. Pagal modelį šiame etape tolimesni Europos Parlamento siūlymai nėra galimi. Anot Europos Parlamento nario (A2), teisės aktas čia gali būti priimtas iškart, „jei Komisijos pateiktas pasiūlymas iš esmės atitinka Europos Parlamento poziciją, o praktikoje – Europos Komisijos ar Europos Tarybos ir Europos Parlamento pozicijos sutampa“⁴⁸, „kompromiso siekis arba atvirkščiai – siekti savo pozicijos įtvirtinimo teisėkūros procese lemia ir galutinę Europos Parlamento poziciją“⁴⁹.

⁴⁷ König T., Luetgert B., Dannwolf T. Quantifying European Legislative Research Using CELEX and PreLex in EU Legislative Studies // European Union Politics. – 2006, 7 (4), p.554.

⁴⁸ Interviu su R. Morkūnaite, 2009-2014 m. Europos Parlamento nare, išrinkta Lietuvoje. Priedas Nr.2.

⁴⁹ Interviu su R. Morkūnaite, 2009-2014 m. Europos Parlamento nare, išrinkta Lietuvoje. Priedas Nr.2.

Kitas svarbus aspektas yra susijęs su siūlymų įtraukimu. Pagal modelį kiekviena institucija siekia įtraukti savus pasiūlymus siekiant, jog jie atspindėtų galutiniam rezultate. Pagal tai kurios institucijos siūlymai buvo įtraukti pagal modelį galima išskirti galutines pozicijas. Kiekvieno svarstymo metu siūlomo teisės akto projektas gali būti priimtas bet kurioje pozicijoje - P(1), K(1), P(2) ar kt.

Kaip teigia Europos Parlamento nariai, Europos Parlamentas pirmojo ir antrojo svarstymo metu „per siūlomas pataisas gali žymiai pakoreguoti patį dokumento tekstą“⁵¹, „pirmojo ir antrojo svarstymo metu Europos Parlamentas gali labiau įtakoti priimamo teisės akto turinį“⁵².

Iš pateiktųjų duomenų matyti, jog pusė iš visų priimtų teisės aktų įtraukė Europos Parlamento siūlymus pirmojo svarstymo metu (5 lentelė). Šiuo atveju Europos Parlamentas išlieka laiminčia institucija, kadangi galutiniam rezultate jo pastabos bei pasiūlymai įtraukiami. Duomenys rodo, kad Europos Parlamentas sėkmingai pasirodo pirmojo svarstymo metu, t.y. siekiamo ir galutinio rezultato santykis teigiamas.

5 lentelė. Pirmojo ir antrojo svarstymo metu priimti teisės aktai (vnt./proc.)

Pritaria/pataiso Etapas, kuriame teisės aktas priimtas	Europos Parlamentas įtraukia savus siūlymus	Proc. dalis nuo visų nagrinėjamųjų laikotarpiu priimtų teisės aktų
I-asis svarstymas	41	50 proc.
II-asis svarstymas	10	12 proc.

Šaltinis: Europos Parlamento teisės aktų leidybos duomenų bazė (OEIL)

http://www.europarl.europa.eu/oel/search_procstage_familyandtype.jsp

Sričių ratas, kuriose Europos Parlamentas įtakoja teisės akto turinį platus ir apima tokias teisėkūros sritis: transporto ir turizmo; teisės; vidaus rinka ir vartotojų apsauga; aplinkosauga; viešoji sveikata ir maisto saugumas; užimtumas ir socialiniai klausimai;

⁵¹ Interviu su A. Sakalu, 2004-2009 m. Europos Parlamento nariu, išrinktu Lietuvoje. Priedas Nr.1.

⁵² Interviu su R. Morkūnaite, 2009-2014 m. Europos Parlamento nare, išrinkta Lietuvoje. Priedas Nr.2.

teisingumas ir vidaus reikalai; agrikultūra ir kaimo vystymas ir kt.⁵³. Šiose srityse Europos Parlamentas įtakoja reglamentus, direktyvas bei kitus teisės aktus priimamus pagal bendro sprendimo priėmimo procedūrą. Tačiau Europos Parlamentas to negali padaryti vienas ir čia būtinas kitas veikėjas – Taryba, tiksliau jos palankumas Europos Parlamento siūlymų atžvilgiu.

Kaip pagrindiniai teisėkūros subjektai pirmojo svarstymo metu veikia tiek Europos Parlamentas, tiek Taryba. Jų dalyvavimą reglamentuoja Europos Bendrijų steigimo sutarties 250, 251 straipsniai⁵⁴, labiau detalizuoja bendra deklaracija dėl susitarimų bendro sprendimo procedūroje, Europos Parlamento darbo tvarkos taisyklės bei kt. teisės aktai⁵⁵. Taryba išlieka labai svarbiu veikėju, kadangi nuo jos priklauso ar teisės aktas bus priimtas atsižvelgiant į Europos Parlamento poziciją P(1). Statistiškai Taryba net dviem trečdaliais atvejų pritaria pateiktiems Europos Parlamento siūlymams pateiktiems pirmojo svarstymo metu. Tik 22 proc. teisės aktų priimta vien pagal Komisijos siūlymą ir 50 proc. pagal Europos Parlamento išdėstytą poziciją. Šie duomenys atsispindi 6 lentelėje.

6 lentelė. Pirmojo svarstymo metu priimti teisės aktai (vnt./proc.)

Europos Parlamento ir Tarybos priimti teisės aktai (I-ojo svarstymo metu)		Teisės aktai	
		Priimti įtraukiant Europos Parlamento siūlymus P(1)	Priimti tik pagal Komisijos siūlymą K(1)
Vnt.	59	41	18
Proc. dalis nuo visų nagrinėjamųjų laikotarpiu priimtų teisės aktų	72 proc.	50 proc.	22 proc.

Šaltinis: Europos Parlamento teisės aktų leidybos duomenų bazė (OEIL)

http://www.europarl.europa.eu/oel/search_procstage_familyandtype.jsp

Pagal nagrinėjamąją procedūrą teisės akto priėmimas priklauso ne nuo atskirų institucijų, o nuo pagrindinių institucijų tarpusavio sąveikos – Tarybos ir Europos Parlamento.

⁵³ Europos Parlamento teisės aktų leidybos duomenų bazė (OEIL)

http://www.europarl.europa.eu/oel/search_procstage_familyandtype.jsp

⁵⁴ Europos Sąjunga. Steigimo dokumentai ir Sutartis dėl Konstitucijos Europai. -Vilnius: Eugrimas, 2005, p.157-158.

⁵⁵ European Commission. Co-decision. http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/text/index_en.htm

Europos Parlamentas bendro sprendimo priėmimo procedūroje yra labai arti Tarybos⁵⁶. Europos Parlamentas be Tarybos paramos negali priimti teisės akto, tačiau Taryba taip pat negali neatsižvelgti į Parlamento siūlymus, todėl pagal modelį pirmajame svarstyme teisės akto projektas būtinai turi atsidurti pozicijose (T) ir (P), siekiant jį priimti. Tačiau tai dar nereiškia, kad vienos ar kitos institucijos siūlymai bus įtraukti į galutinį rezultatą.

Kaip matome iš pateikiamų pirmojo etapo metu Komisijos pradinis siūlymas dažniau taisomas, kitoms institucijoms įtraukiant savus siūlymus. Komisija lyg ir turi teisės aktų leidybos iniciatyvos monopolį, tačiau ši galia mažėja kuomet yra galimi pataisymai.

Europos Bendrijų steigimo sutarties 250 str. 2 punktas nurodo, jog būtent nuo Komisijos prasideda ši procedūra „Komisija pateikia Europos Parlamentui ir Tarybai pasiūlymą“⁵⁷. Simon Hix teigia, jog būtent Komisija turi išskirtinę teisę inicijuoti teisės aktus pagal daugelį sutarties straipsnių, ji siūlo Europos Parlamentui ir Tarybai teisės aktą, reglamento ar direktyvos projektą⁵⁸. Pagal Europos Bendrijų steigimo sutartį tik Komisija gali pateikti teisės akto projekto pradinius pasiūlymus, o Taryba ir Europos Parlamentas apsveria siūlymą bei priima arba atmeta jį. Tačiau iš pateikiamų duomenų matome, jog Komisijos siūlymai dažnai taisomi, o iš priimamų teisės aktų jie tesudaro penktadalį visų pirmojo svarstymo metu priimtų dokumentų (6 lentelė). Šie teisės aktai dažnai priimami pakankamai greitai, per tuos pačius ar kitus metus, nuo siūlymo pateikimo. Dažniausiai tai teisės aktai, nustatantys techninius reikalavimus, kodifikuojantys kitus teisės aktus bei palengvinantys naudojimąsi jais, įsteigiantys pagalbines agentūras, padėsiančias pagrindinėms Europos Sąjungos institucijoms ar kt.⁵⁹.

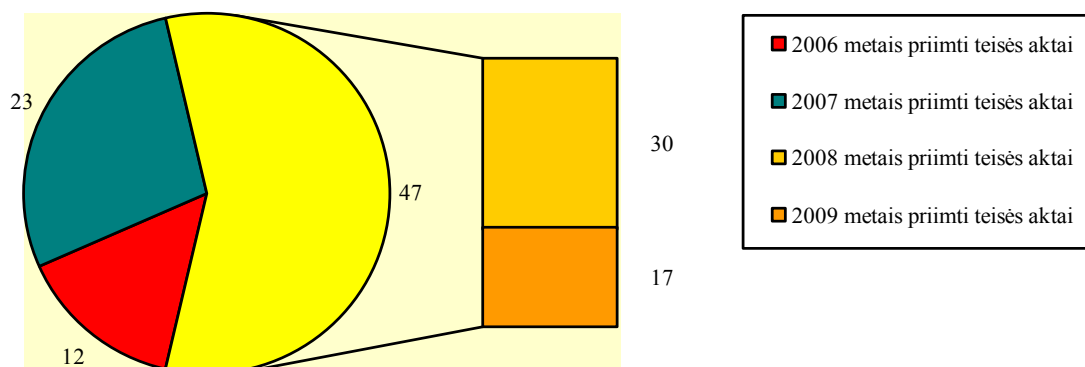
Kitas aspektas susijęs su nagrinėjamuoju laikotarpiu. 2006-2009 metų laikotarpis pakankamai reprezentatyvus, kadangi iš visų 94 Komisijos pateiktų nagrinėti teisės aktų projektų pasiūlymų net 82 virto reglamentais, direktyvomis ir kitais teisės aktais, t.y. procedūra buvo užbaigta. Tačiau kaip rodo 7 pav. duomenys, teisės aktų leidybos procesas pagal bendro sprendimo priėmimo procedūrą laiko atžvilgiu labai užtrunka, kuomet didžioji dalis teisės aktų priimama tik per kelerius metus.

⁵⁶ Selck T., Steunenbergh B. Between Power and Luck: The European Parliament in the EU Legislative Process // European Union Politics. -2004, 5 (1), p.42.

⁵⁷ Europos Bendrijos Steigimo Sutartis. http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=49007

⁵⁸ Hix S. Europos Sąjungos politinė sistema. -Vilnius: Eugrimas, 2006, p.130.

⁵⁹ Europos Parlamento teisės aktų leidybos duomenų bazė (OEIL)
http://www.europarl.europa.eu/oel/search_procstage_familyandtype.jsp



6 pav. Nagrinėjamoju laikotarpiu priimti teisės aktai

Šaltinis: Europos Parlamento teisės aktų leidybos duomenų bazė (OEIL)

http://www.europarl.europa.eu/oel/search_prostage_familyandtype.jsp

Teisės aktams priimti pagal bendro sprendimo priėmimo procedūrą reikia pakankami daug laiko, kartais net kelerių metų. Teisės akto projektas pagal šią procedūrą iki galutinio etapo, jo priėmimo, gali keliauti gan ilgai. Šis aspektas užprogramuotas pačiose sutartyse bei jas detalizuojančioje antrinėje teisėje ir iš to išplaukiančiuose institucijų tarpusavio santykiuose. Tam įtakos turėjo Europos Sąjungos plėtra bei didesnis Europos Parlamento įtraukimas, siekiant padidinti jo teises bei praplėsti politikos sričių ratą⁶⁰.

Pagal galiojančius teisės aktus pirmojo svarstymo metu pagrindinės institucijos turi pareikšti savo nuomonę. Pagal Europos Parlamento darbo tvarkos taisyklę 40 str. Komisijos pasiūlymus ar kitus teisės aktų leidybos dokumentus Parlamento pirmininkas perduoda nagrinėti atsakingam komitetui⁶¹. Sutartis nenustato griežtų terminų per kiek laiko Europos Parlamentas turi pateikti savo nuomonę. Tačiau iš praktikos matyti, jog šis etapas trunka aštuonis mėnesius ar daugiau, priklausomai nuo svarstomo klausimo sudėtingumo. Kaip teigia Europos Parlamento nariai, tam įtakos turi dokumento turinys⁶², t.y. kuo svarstomas klausimas sudėtingesnis bei iš dalies prieštaraujantis kitų institucijų siūlymams tuo daugiau laiko reikės.

⁶⁰ Golub J. Survival Analysis and European Union Decision-making // European Union Politics. - 2007, 8 (2), p.156-157.

⁶¹ Europos Parlamento darbo tvarkos taisyklės. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20090714+TOC+DOC+XML+V0//LT&language=LT>

⁶² Interviu su A. Sakalu, 2004-2009 m. Europos Parlamento nariu, išrinktu Lietuvoje. Priedas Nr.1.

Pagal Europos Parlamento darbo tvarkos taisyklių 43 str. pasibaigus pirmoms diskusijoms dėl pasiūlymo, dėl teisės akto, komiteto pirmininkas gali pasiūlyti, kad šiam siūlymui būtų pritarta be pakeitimų⁶³. Taip teisės aktas artimiausiu metu galėtų būti priimtas pritarus ir kitoms institucijoms. Procedūra gali būti užbaigta dar pirmojo svarstymo metu Tarybai bei Europos Parlamentui patvirtinus teisės akto projektą arba procedūra gali užsitęsti dar pirmojo svarstymo metu, nepereinant į sudėtingesnius antrąjį ir trečiąjį svarstymą.

Kaip teigia Heiner Schulz ir Thomas König institucijų reforma bei didesnis Europos Parlamento įtraukimas į teisės aktų leidybos procesą turėjo neigiamos įtakos teisės aktų leidybos procesui, pastarąjį labai sulėtinat⁶⁴. Tačiau kita vertus į teisės aktų leidybos procesą labiau įtraukiamas Europos Parlamentas.

Kaip matėme didžioji dalis teisės aktų priima dar pirmajame svarstyme, tačiau daliai projektų prireikia antrojo etapo. Didžia dalimi tai apspręsta sutarčių, kadangi reikalaujama įtraukti pagrindines institucijas, t.y. teisės akto priėmimas priklauso nuo pagrindinių institucijų – Tarybos ir Europos Parlamento. Tačiau Taryba gali nepatvirtinti Europos Parlamento pakeitimų arba atmesti juos. Tokiu atveju Taryba kvalifikuota balsų dauguma gali priimti bendrąją poziciją bei pateikti ją Europos Parlamentui. Pagal Europos Bendrijų steigimo sutarties 251 str. 2 punktą Taryba „patvirtina bendrąją poziciją ir apie ją praneša Europos Parlamentui“⁶⁵. Tokiu būdu procedūra pereina į antrąjį svarstymą.

3.2. Antrasis ir trečiasis teisės aktų projektų svarstymas Europos Parlamente

Pasak Europos Parlamento nario (A1), po pirmojo svarstymo Europos Parlamente „dokumentas keliauja į Tarybą ir jei ji neprieštarauja, jis laikomas priimtu. Jei prieštarauja, tai parengia savo pataisas ir Europos Parlamente prasideda antrasis svarstymas, kurio metu pataisos priimamos ar atmetamos“⁶⁶.

Statistiškai tik 28 proc. visų teisės aktų projektų patenka į antrąjį svarstymą ir, kaip rodo duomenys pateikiami 7 pav., yra priimama dar antrojo svarstymo metu. Siekiant priimti siūlomo teisės akto projektą Europos Parlamentas turi sutikti su Tarybos pasiūlytos

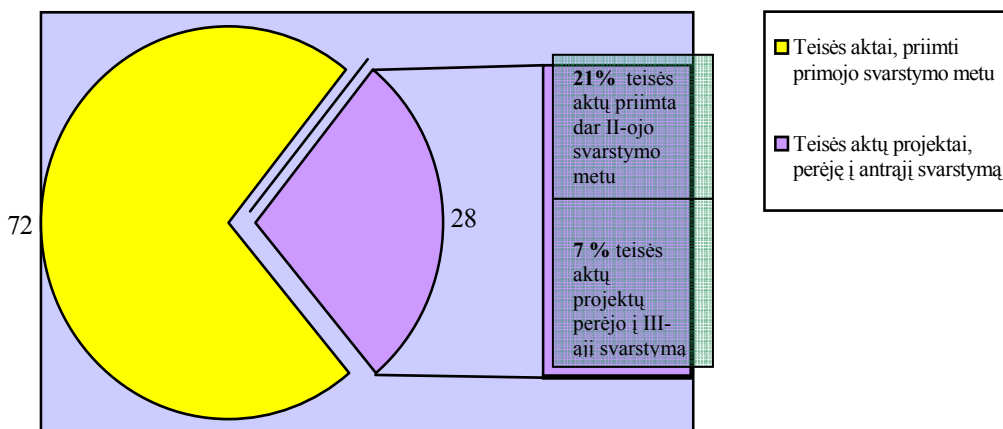
⁶³ Europos Parlamento darbo tvarkos taisyklės. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20090714+TOC+DOC+XML+V0//LT&language=LT>

⁶⁴ Schulz H., König T. Institutional Reform and Decision-Making Efficiency in the European Union // American Journal of Political Science. – 2000, 44 (4), p.665

⁶⁵ Europos Bendrijos Steigimo Sutartis. http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=49007

⁶⁶ Interviu su A. Sakalu, 2004-2009 m. Europos Parlamento nariu, išrinktu Lietuvoje. Priedas Nr.1

bendrosios pozicijos pataisymais. Europos Parlamentas gali ir atmesti Tarybos bendrąją poziciją absoliučia balsų dauguma, taip nutraukiant procedūrą, tačiau kaip matysime tai nutinka retai.



7 pav. Teisės aktų projektai perėję į antrąjį svarstymą (proc.)

Šaltinis: Europos Parlamento teisės aktų leidybos duomenų bazė (OEIL)

http://www.europarl.europa.eu/oel/search_procstage_familyandtype.jsp

Antrojo svarstymo metu galutinė pozicija pagal modelį gali būti (0), T(1) arba P(2). Europos Parlamentui absoliučia balsų dauguma atmetus Tarybos bendrąją poziciją procedūra bus užbaigta nepriėmus teisės akto (0); Europos Parlamentui priėmus Tarybos bendrąją poziciją teisės aktas bus priimtas pagal bendrąją poziciją T(1). Europos Parlamentui įnešant savus pakeitimus jie perduodami svarstyti Komisijai ir Tarybai, o pastarajai pritarus pasiekama pozicija P(2).

Antrojo svarstymo metu Europos Parlamentas turi galios nutraukti pačią procedūrą ir nepriimti siūlomo teisės akto projekto, tačiau tokiu atveju pasiekama nulinė pozicija (0) bei neprieinamas joks realus rezultatas. Tokiam atvejui buvo sukurta ypatinga derybų forma – Taikinimo komitetas, siekiant priimti teisės aktą bei nenutraukti pradėtos procedūros⁶⁷.

Svarbiausi veikėjai antrojo svarstymo metu ir toliau išlieka Taryba ir Europos Parlamentas, nuo kurių ir priklauso tolimesnė procedūros eiga, bus priimtas ar atmestas teisės aktas. Komisijos vaidmuo antrojo svarstymo metu nėra toks svarbus, kadangi tiek Komisijai

⁶⁷ Hix S. Europos Sąjungos politinė sistema. -Vilnius: Eugrimas, 2006, p.134.

atmetus Europos Parlamento pataisyta Tarybos bendrąją poziciją, tiek pritarus jai, tolimesnė seka išlieka ta pati, t.y. Taryba sprendžia priimti ar atmesti šį siūlymą⁶⁸.

Jei Taryba sutinka su visais Europos Parlamento pataisymais, teisės aktas laikomas priimtu. Europos Bendrijų steigimo sutarties 251 str. 3 punktas teigia, jog „jei per tris mėnesius nuo klausimo perdavimo jai Taryba kvalifikuota balsų dauguma patvirtina visus Europos Parlamento pakeitimus, atitinkamas teisės aktas laikomas priimtu pagal bendrąją poziciją su tais pakeitimais“⁶⁹. Sutartis nustato trijų mėnesių terminą, kuris gali būti pratęstas, Europos Parlamentui siekiant priimti sprendimą dėl Tarybos bendrosios pozicijos.

Šiuo laikotarpiu Europos Parlamentas gali priimti tris sprendimus, t.y. patvirtinti bendrąją poziciją ar nepriimti sprendimo; atmesti bendrąją poziciją arba siūlyti bendrosios pozicijos pakeitimus⁷⁰. Iš pateikiamų duomenų matyti, jog Europos Parlamentas antrojo svarstymo metu tik 7 atvejais pritarė Tarybos bendrajai pozicijai ir net 16 atvejų turėjo bendrajai pozicijai pastabų (7 lentelė). Europos Parlamentas dažnai taiso Tarybos bendrąją poziciją bei didžia dalimi pasinaudoja šia jam Sutarčių suteikta teise. Teisės aktai reikalauja įtraukti Europos Parlamentą į teisės aktų leidybos procesą, o duomenys leidžia teigti, jog Parlamentas sėkmingai naudojasi šia teise.

7 lentelė. Europos Parlamentas Tarybos bendrosios pozicijos atžvilgiu

Pritaria/pataiso Etapas, kuriame teisės aktas priimtas	Europos Parlamentas pataiso Tarybos bendrąją poziciją	Europos Parlamentas pritaria Tarybos bendrajai pozicijai	Viso
	10	7	17
II-asis svarstymas	59 proc.	41 proc.	100 proc.

Šaltinis: Europos Parlamento teisės aktų leidybos duomenų bazė (OEIL)

http://www.europarl.europa.eu/oel/search_prostage_familyandtype.jsp

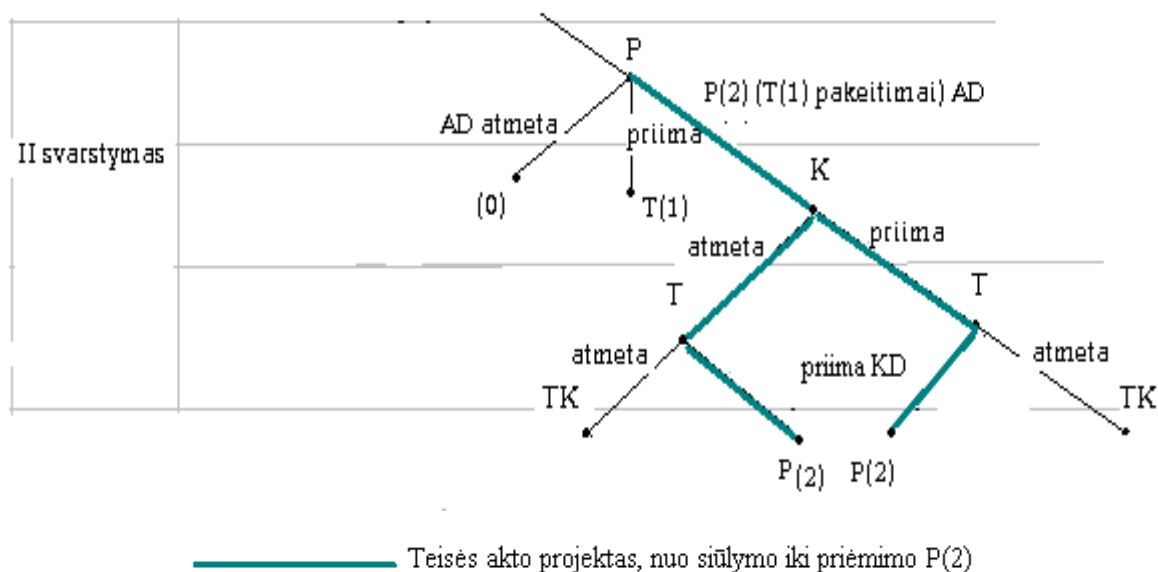
⁶⁸ Laruelle A. The EU Decision-Making Procedures: Some Insight from Non Co-operative Game Theory // Institutional Challenges in the European Union / Eds. M. Hosli, A. van Deemen and M. Widgren. - London: Routledge, 2002, p.95.

⁶⁹ Europos Bendrijos Steigimo Sutartis. http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=49007

⁷⁰ European Commission. Co-decision. http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/text/index_en.htm

Europos Parlamento pritarimas reiškia, jog teisės aktas priimamas, kuomet galutinis rezultatas yra palankiausias Tarybai T(1) pozicija pagal modelį. Europos Bendrijų steigimo sutarties 251 str. 2 punktą teigia, jog jei per tris mėnesius Europos Parlamentas „patvirtina bendrąją poziciją arba nepriima jokio sprendimo, atitinkamas teisės aktas laikomas priimtu pagal tą bendrąją poziciją“⁷¹.

Procentiškai tokių atvejų nėra daug, t.y. apie trečdalį. Į priimtą teisės aktą antrojo svarstymo metu dažniau būna įtraukiamos Europos Parlamento pataisos ir galutinis rezultatas būna P(2). Pagal modelį antrąjį svarstymą galima pavaizduoti taip:



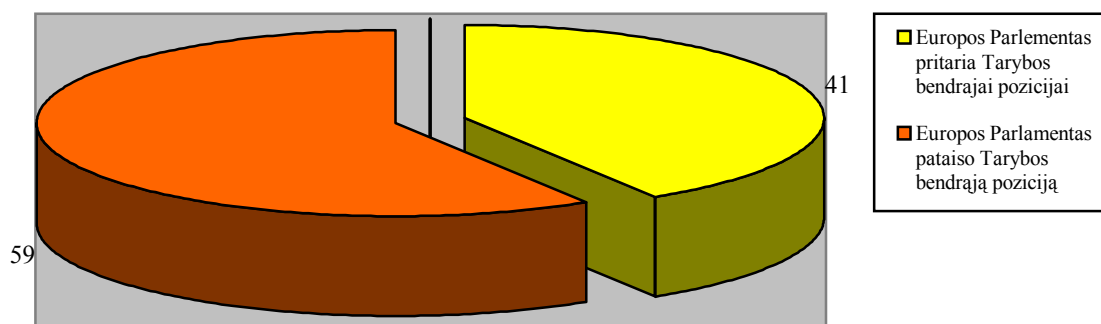
8 pav. Teisės aktų projektai antrojo svarstymo metu

Šaltinis: Laruelle A. The EU Decision-Making Procedures: Some Insight from Non Co-operative Game Theory // Institutional Challenges in the European Union / Eds. M. Hosli, A. van Deemen and M. Widgren. - London: Routledge, 2002, p. 92-96.

Antrojo svarstymo metu P(2) sudarė 12 proc. visų nagrinėjamųjų laikotarpiu priimtų teisės aktų, kas sudaro du trečdalius visų antrojo etapo metu priimtų dokumentų. Atitinkamai T(1) - 8,5 proc. visų nagrinėjamųjų laikotarpiu priimtų teisės aktų.

Iš visų 23 atvejų, kuomet svarstymas buvo perkeltas į antrąjį etapą, 7 atvejais Europos Parlamentas pritarė, o 16 atvejų pataisė Tarybos bendrąją poziciją (9 pav.).

⁷¹ Europos Sąjunga. Steigimo dokumentai ir Sutartis dėl Konstitucijos Europai. - Vilnius: Eugrimas, 2005, p.157.



9 pav. Europos Parlamentas Tarybos bendrosios pozicijos atžvilgiu antrojo svarstymo metu (proc.)

Šaltinis: Europos Parlamento teisės aktų leidybos duomenų bazė (OEIL)

http://www.europarl.europa.eu/oel/search_procstage_familyandtype.jsp

Europos Parlamentas gali nutraukti procedūrą, atmesdamas Tarybos bendrąją poziciją, tačiau toks Tarybos bendros pozicijos atmetimas reikalauja balsavimo absoliučia dauguma Europos Parlamente. Tokiu atveju teisės aktas būtų laikomas nepriimtu ir procedūra baigtusi, tačiau tokių atvejų nagrinėjamoju laikotarpiu nebuvo⁷².

George Tsebelis teigia, jog toks Europos Parlamento nepasinaudojimas šia sutarčių jam suteikta teise, sumažina jo galias bendro sprendimo priėmimo procedūroje⁷³. Kaip rodo duomenys Europos Parlamentas nėra linkęs pasirinkti šio varianto, o labiau naudoja kitą kelią, t.y. įneša savus pakeitimus tikėdamasis, jog jiems bus pritarta Taryboje arba bus pereita į kitą svarstymą.

Nėra svarbu ar tiesės aktas bus priimtas antrame, ar trečiame svarstyme. Tai nedaro didelės įtakos teisės akto priėmimui, nes, kaip matyti, Europos Parlamentas siekia įtraukti savo siūlymus, o nepavykus, projektas ne vetuojamas, o perkeliamas į kitą etapą, kuriame tolimesnė procedūros eiga ir toliau didžia dalimi priklausys tiek nuo Tarybos, tiek nuo pačio Europos Parlamento. Svarbu yra tai, kieno pakeitimai įtraukti į galutinį projektą ir ar teisės aktas buvo priimtas atsižvelgiant į šiuos pakeitimus.

⁷² Europos Parlamento teisės aktų leidybos duomenų bazė (OEIL)

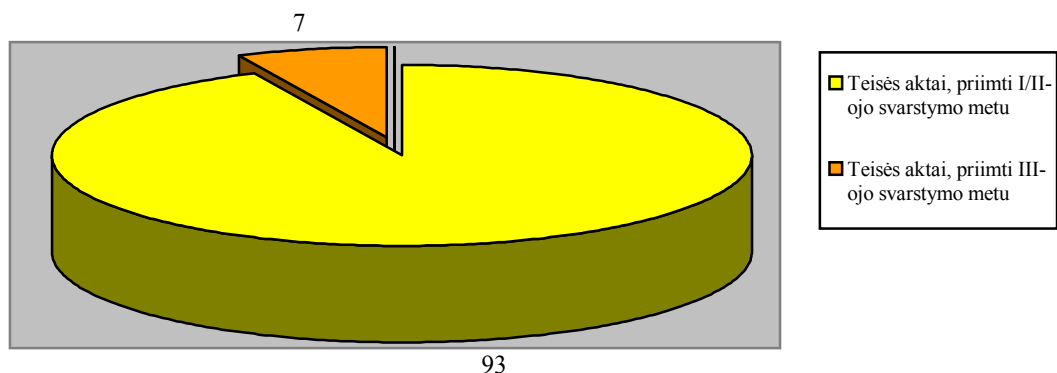
http://www.europarl.europa.eu/oel/search_procstage_familyandtype.jsp

⁷³ Tsebelis G., Jensen C., Kalandrakis A., Kreppel A. Legislative Procedures in the European Union: An Empirical Analysis. http://aei.pitt.edu/2406/01/002900_1.PDF

Tačiau Taryba antrojo svarstymo metu taip pat gali nepritarti Europos Parlamento siūlymams. Europos Bendrijų steigimo sutarties 251 str. 3 punktas teigia, jog „Jei Taryba nepatvirtina visų pakeitimų, Tarybos pirmininkas, susitaręs su Europos Parlamento pirmininku, per šešias savaites sušaukia Taikinimo komiteto posėdį“⁷⁴. Tokiu atveju procedūra pereina į trečiąją svarstymą.

Šiame etape pagrindinį vaidmenį vaidina Taikinimo komitetas, t.y. ypatinga derybų forma sudaryta iš Tarybos narių arba jų atstovų ir tiek pat Europos Parlamento atstovų, kuomet siekiama sutarimo dėl bendro teksto⁷⁵. Taikinimo komiteto pagrindinė užduotis – bendras tekstas, priimtinas tiek Europos Parlamentui, tiek Tarybai, kuri priėmus pasiekama bendra pozicija. Taikinimo komitetas nagrinėja Tarybos bendrąją poziciją remdamasis Europos Parlamento pasiūlymais.

Kaip rodo duomenys, trečiojo etapo prireikia tik 7 proc. teisės aktų priimti⁷⁶. Taikinimo komitetas naudojamas gan retai, o sprendimas dažniau priimamas prieš tai vykusių svarstymų metu (10 pav.).



10 pav. Teisės aktų projektai, kuriems priimti prireikė trečiojo svarstymo (proc.)

Šaltinis: Europos Parlamento teisės aktų leidybos duomenų bazė (OEIL)

http://www.europarl.europa.eu/oel/search_prostage_familyandtype.jsp

Šiame etape negalima išskirti konkretaus laimėtojo, t.y. institucijos kurios pozicija yra labiau įtraukiama. Čia pasiekama bendra Europos Parlamento ir Tarybos pozicija⁷⁷. Tačiau ir čia institucijos turi įrankį kaip sukliudyti teisės akto priėmimui, jei

⁷⁴ Europos Sąjunga. Steigimo dokumentai ir Sutartis dėl Konstitucijos Europai. -Vilnius: Eugrimas, 2005, p.158

⁷⁵ Hix S. Europos Sąjungos politinė sistema. -Vilnius: Eugrimas, 2006, p.134

⁷⁶ Europos Parlamento teisės aktų leidybos duomenų bazė (OEIL)

http://www.europarl.europa.eu/oel/search_prostage_familyandtype.jsp

⁷⁷ Hix S. Europos Sąjungos politinė sistema. -Vilnius: Eugrimas, 2006, p.134

galutinis rezultatas jų netenkina. Pagal Europos Bendrijų steigimo sutartį, jei Taryba ar Europos Parlamentas pasiūlyto akto per nurodytą laikotarpį nepatvirtina, jis laikomas nepriimtu⁷⁸, taip procedūra baigiama ties nuline pozicija.

Tačiau kaip matyti iš pateikiamų duomenų Taikinimo komitete visuomet randamas sutarimas ir priimtas bendrasis tekstas vėliau patvirtinamas tiek Taryboje, tiek Europos Parlamente. Tą patį patvirtina ir Europos Parlamento nariai „man teko dalyvauti taikinimo komisijos posėdžiuose ir ten svarstymas būdavo labai dalykiškas, visų trijų institucijų atstovai stengdavosi rasti kompromisą“⁷⁹, „trečiojo svarstymo metu Taikinimo komitete siekiama bendro sutarimo“⁸⁰.

Taikinimo komitetas reikalingas tam, kad būtų išvengta konflikto ir surastas abipusiai priimtinas sprendimo variantas. Duomenys rodo, jog taip ir nutinka, o institucijos nėra linkusios nutraukti procedūros. Čia kalbėti apie vienos ar kitos institucijos dominavimą gan sunku, kadangi sprendimas turi būti priimtinas tiek Tarybai, tiek Europos Parlamentui.

Goeorge Tsebelis ir Geoffrey Garrett teigia, jog pagal antrąją bendro sprendimo priėmimo procedūrą trečiojo svarstymo metu svarbios abi institucijos, čia lygiai dominuoja tiek Taryba, tiek Europos Parlamentas, kadangi procedūra gali būti nenutraukta tik priėmus bendrą tekstą Taikinimo komitete⁸¹.

3.3. Europos Parlamentas ir kiti procedūros veikėjai

Šioje dalyje kalbama apie kitus pagrindinius procedūros veikėjus. Kadangi ankstesniuose skyriuose greta Europos Parlamento buvo minima ir Taryba, šioje darbo dalyje nagrinėjamas Komisijos vaidmuo.

Kaip matyti iš pateiktų duomenų, Komisija nėra pagrindinis veikėjas visuose etapuose. Europos Bendrijos steigimo sutarties 251 str. teigia, jog „Komisija pateikia Europos Parlamentui ir Tarybai pasiūlymą“⁸². Ji turi sutarčių nustatytą teisės aktų iniciatyvos monopolį, ką Europos Parlamento narys (A1) aiškina taip: „Savarankiškai Europos Parlamentas gali rengti ir priimti tik nedirektyvinius dokumentus, tokius, kaip įvairios rezoliucijos. Europos Parlamentas neturi direktyvinių dokumentų iniciatyvos teisės. Tokią teisę turi tik Europos Komisija. Tai suprantama, nes labai sunku įsivaizduoti, kas dėtųsi Europos Parlamente, jei

⁷⁸ Europos Sąjunga. Steigimo dokumentai ir Sutartis dėl Konstitucijos Europai. -Vilnius: Eugrimas, 2005, p.158

⁷⁹ Interviu su A. Sakalu, 2004-2009 m. Europos Parlamento nariu, išrinktu Lietuvoje. Priedas Nr.1.

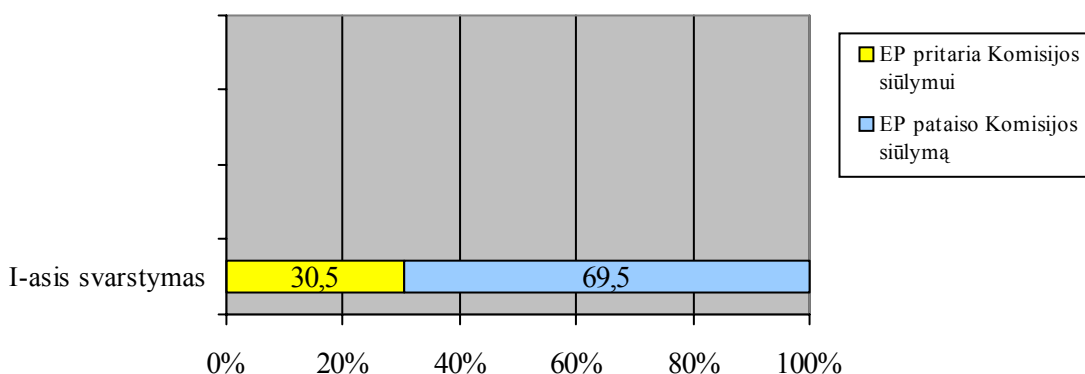
⁸⁰ Interviu su R. Morkūnaite, 2009-2014 m. Europos Parlamento nare, išrinkta Lietuvoje. Priedas Nr.2.

⁸¹ Tsebelis G., Garrett G. Legislative Politics in the European Union // European Union Politics. -2000, 1(1), p.26.

⁸² Europos Bendrijos Steigimo Sutartis. http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=49007

dauguma iš beveik tūkstančio Europos Parlamento narių pradėtų teikti įstatymų projektus. Bet kiekvienas Europos Parlamento narys turi galimybę teikti svarstomam projektui pataisas, kurios aprobuojamos ar ne Europos Parlamento komitetuose ir po to plenariniame posėdyje⁸³.

Tačiau šis Komisijos teisės aktų iniciatyvos monopolis mažėja, kada atsiranda galimybė kitoms institucijoms įtraukti savus siūlymus. Statistiškai tik dalis teisės aktų priimama vien pagal Komisijos siūlymą pirmojo svarstymo metu (11 pav.).



11 pav. Europos Parlamento pozicija Komisijos siūlymo atžvilgiu pirmojo svarstymo metu (proc.)

Šaltinis: Europos Parlamento teisės aktų leidybos duomenų bazė (OEIL)

http://www.europarl.europa.eu/oel/search_procstage_familyandtype.jsp

Sprendimų priėmimo atžvilgiu dažniau dominuoja Taryba ir Europos Parlamentas. Galutinis rezultatas K(1), kuomet teisės aktas buvo priimtas vien pagal Komisijos siūlymą, modelyje buvo tik trečdaliu visų pirmojo etapo metu priimtų teisės aktų. Tuo tarpu net du trečdaliai iš pateiktų siūlymų sulaukė Europos Parlamento pastabų, t.y. Europos Parlamentas pataisė Komisijos siūlymą.

Kitas aspektas susijęs su pačių teisės aktų turiniu. Matyti, jog labiau techninio pobūdžio Komisijos siūlymai priimami dar pirmuosiuose svarstymuose, sutariant tiek Tarybai, tiek Europos Parlamentui. Pasak Europos Parlamento narių, tai teisės aktai, „kurie nėra diametraliai priešingi“⁸⁴, „kuomet randamas kompromisas - Europos Komisijos, Tarybos ir Europos Parlamento pozicijos sutampa“⁸⁵. Tai teisės aktai susiję su mechanizmu

⁸³ Interviu su A. Sakalu, 2004-2009 m. Europos Parlamento nariu, išrinktu Lietuvoje. Priedas Nr.1.

⁸⁴ Interviu su A. Sakalu, 2004-2009 m. Europos Parlamento nariu, išrinktu Lietuvoje. Priedas Nr.1.

⁸⁵ Interviu su R. Morkūnaite, 2009-2014 m. Europos Parlamento nare, išrinkta Lietuvoje. Priedas Nr.2.

specifikacijomis, žemės ūkio technikos charakteristikomis, taip pat klausimai dėl medžiagų klasifikavimo, teisiniai bei kiti klausimai⁸⁶. Šių teisės aktų grupė galėtų būti priskirtina labiau techninio pobūdžio bei teisinės srities dokumentams, kurių tiek Taryba, tiek Europos Parlamentas nėra linkę perkelti į antrąjį ar trečiąjį svarstymą ir patvirtina siūlymą dar pirmajame etape.

Dažniausiai Taryba ir Europos Parlamentas labiau linkę performuoti pradinį Komisijos siūlymą atsižvelgiant į savas pozicijas. Net 69,5 proc. iš visų pirmojo etapo metu svarstytų ir priimtų teisės aktų Europos Parlamentas pataisė pradinį Komisijos pasiūlymą, įvesdamas savus pakeitimus (8 lentelė).

Taryba labiau teigiamai nusiteikusi Europos Parlamento pataisymų atžvilgiu. Ann Kreppel nagrinėdama Tarybos ir Komisijos santykį teisės aktų leidybos procese teigia, jog tarp Tarybos ir Komisijos yra didesnis nesutarimas nei tarp Europos Parlamento ir Tarybos⁸⁷. Kaip rodo duomenys, iš visų 82 nagrinėjamuoju laikotarpiu pagal bendro sprendimo priėmimo procedūrą priimtų teisės aktų 41 buvo priimtas pirmojo svarstymo metu, kuomet Europos Parlamentas pateikė savo siūlymą, o Taryba pritarė jam nepateikdama savo pozicijos. Tik trečdaliu atvejų Taryba ir Europos Parlamentas pritarė Komisijai pirmojo svarstymo metu (8 lentelė).

**8 lentelė. Europos Parlamento pozicija Komisijos siūlymo atžvilgiu
(pirmojo svarstymo metu)**

Pritaria/pataiso Etapas, kuriame teisės aktas priimtas	Europos Parlamentas pataiso Komisijos siūlymą	Europos Parlamentas pritaria Komisijos siūlymui	Viso
	41 69,5 proc.	18 30,5 proc.	59 100 proc.

Šaltinis: Europos Parlamento teisės aktų leidybos duomenų bazė (OEIL)

http://www.europarl.europa.eu/oel/search_procstage_familyandtype.jsp

⁸⁶ Europos Parlamento teisės aktų leidybos duomenų bazė (OEIL)

http://www.europarl.europa.eu/oel/search_procstage_familyandtype.jsp

⁸⁷ Kreppel A. Moving Beyond Procedure: An Empirical Analysis of European Parliament Legislative Influence // Comparative political Studies. -2002, 35(7), p.803-806.

Duomenys rodo, kad Komisija sprendimų priėmimo procese yra antraeilis veikėjas, kuomet labiau dominuoja Taryba bei Europos Parlamentas. Ši institucija turi išimtinę siūlymo teisę pirmojo svarstymo metu, tačiau kuomet yra galimi kitų institucijų pakeitimai vėlesniuose svarstymuose, Komisijos vaidmuo susilpnėja. Duomenys rodo, jog Europos Parlamentas dažniau yra linkęs pataisyti Komisijos siūlymą bei įnešti savo pastabas bei pasiūlymus.

IŠVADOS

Išnagrinėjus tyrimo objektą, surinkus ir išanalizavus duomenis galima teigti, jog darbo hipotezė, kad Europos Parlamentas bendro sprendimo priėmimo procedūroje gali būti institucija, labiausiai įtakojanti teisėkūros rezultatus, pasitvirtino. Pasitvirtino ir antroji darbo hipotezė, jog Europos Parlamento sėkmė bendro sprendimo priėmimo procedūroje yra nulemta sėkmingo pasirodymo pirmojo ir antrojo svarstymo metu.

Pirma, Europos Parlamentas paskutiniuoju kelerių metų laikotarpiu iki Lisabonos sutarties, t.y. nagrinėtuojų 2006-2009 metų periodu, bendro sprendimo priėmimo procedūroje įtakoja rezultatus kiekviename etape. Rezultatai rodo, kad Europos Parlamentas yra arti siekiamų rezultatų ypač pirmojo ir antrojo svarstymo metu.

Antra, beveik du trečdaliai teisės aktų, priimtų pirmojo svarstymo metu, įtraukia Europos Parlamento siūlymus ir beveik pusė antrojo svarstymo metu.

Trečia, didžioji dalis teisės aktų pirmojo svarstymo metu pagal modelį pasiekia pozicijas P(1) – kada įtraukti Europos Parlamento pateikti siūlymai ir tik trečdalis K(1) - kada teisės aktai priimami pagal pirminį Komisijos siūlymą.

Ketvirta, antrame etape P(2) - kada buvo įtraukti Europos Parlamento pateikti siūlymai antrojo svarstymo metu, sudarė 12 proc. visų nagrinėjamųjų laikotarpiu priimtų teisės aktų. Tai sudaro du trečdalius antrojo etapo metu priimtų dokumentų. Antrame etape T(1) - kada teisės aktai buvo priimti pagal Tarybos bendrąją poziciją, sudarė 8,5 proc. visų nagrinėjamųjų laikotarpiu priimtų teisės aktų.

Surinkti duomenys patvirtina darbo hipotezes, o teorinis modelis, užpildomas empiriniais duomenimis, nustato rezultatų procentinę išraišką, kuri palanki Europos Parlamentui. Atsakymas į klausimą - kiek Europos Parlamentas įtakoja galutinius rezultatus lyginant su kitomis pagrindinėmis institucijomis yra palankus Europos Parlamentui. Anot Lietuvos Europos Parlamento narių pateikiamos informacijos iš Europos Sąjungos vidaus politikos generalinio direktorato - po Lisabonos sutarties įsigaliojimo Europos Parlamento galios teisės aktu leidybos srityje dar labiau išaugs bei išsiplės politikos sričių ratas⁸⁸. Todėl galima daryti prielaidą, jog pateiktų rezultatų duomenys bus didžia dalimi viršyti. Tačiau tam patvirtinti arba paneigti reikalingi empiriniai duomenys, kuriuos bus galima surinkti tik po kelerių metų, praėjus kuriam laikui po sutarties įsigaliojimo.

⁸⁸ Europos Parlamento narės V. Blinkevičiūtės biuras. Europos Parlamentas, Rue Wiertz ASP 13G154 B-1047, Briuselis. vilija.blinkeviciute@europarl.europa.eu

Kitas probleminis aspektas sietinas su vidiniu procedūros aspektu, t.y. išskaidę procedūrą matome, jog didžioji dalis teisės aktų projektų priimama pirmojo etapo metu. Šis dėsningumas egzistuoja dėl kelių priežasčių.

Pirma, šis skirtumas tarp procedūros etapų egzistuoja dėl to, jog Europos Parlamentas nėra linkęs vilkinti procedūros. Pirminė teisė suteikia galią Europos Parlamentui atmesti nepriimtina teisės akto projektą bei nutraukti procedūrą, kartu prailginant patį procesą, tačiau kaip parodė duomenys, Europos Parlamentas praktikoje tuo nesinaudoja. Europos Parlamentas nėra linkęs tokiam sprendimui, o susidarius situacijai įtraukia savo pakeitimus tikėdamasis, jog jiems bus pritarta Taryboje arba bus pereita į kitą svarstymą. Ši institucija linkusi įtraukti savus siūlymus, o nepavykus, projektas ne vetuojamas, o perkeliamas į kitą etapą, kuriame tolimesnė procedūros eiga ir toliau priklauso tiek nuo Tarybos, tiek nuo Europos Parlamento.

Antra, įtakos tam turi teisės akto turinys. Tų teisės aktų projektų, kurių tiek Taryba, tiek Europos Parlamentas nėra linkę perkelti į antrąjį ar trečiąjį svarstymą, siūlymas patvirtinamas dar pirmajame etape. Duomenys rodo, kad tai labiau techninio pobūdžio teisės aktų siūlymai, kurių tiek Taryba, tiek Europos Parlamentas nelinek perkelti į kitus svarstymus.

Trečia, įtakos turi skirtingų institucijų pozicijų atitikimas. Šis aspektas susijęs su Europos Parlamento pozicijų sutapimu, ką patvirtina ir Europos Parlamento nariai. Jei Europos Parlamento ir Tarybos pozicijos nebus priešingos pirmojo svarstymo metu, reglamento, direktyvos ar kito teisės akto projektas bus priimtas dar šiame etape. Europos Komisija pirmame svarstyme turi teisės aktų iniciatyvos monopolį, tačiau ji nėra pagrindinis veikėjas šiame bei vėlesniuose etapuose. Atsakymas ar bus priimtas teisės aktas didžia dalimi priklausys nuo Tarybos ir Europos Parlamento.

Išnagrinėjus duomenis galima pateikti siūlymus, kadangi iš pateiktos informacijos matyti, jog dažniausiai kiekviename procedūros etape susiklosto tam tikra teisės aktų leidybos proceso seka pagal modelį. Ši seka leidžia pasiūlyti galimus proceso variantus, kaip susiklostys tolimesnis procesas esant vienoms ar kitoms sąlygoms. Šie siūlymai gali būti naudingi Europos Parlamento nariams, siekiantiems priimti teisės aktų projektus pagal bendro sprendimo procedūrą bei visiems besidomintiems Europos Sąjungos teisės aktų leidybos procesu.

Galimi proceso variantai, kaip susiklostys tolimesnis procesas esant vienoms ar kitoms sąlygoms:

- Pirmasis etapas. (K) » (T) ir (P) » (P1) t.y. yra didžiausia tikimybė, jog Europos Parlamentas (P) pataisys pradinį Komisijos (K) siūlymą bei įneš savus pakeitimus, kurie bus įtraukti galutiniame rezultate (P1).
- Pirmasis etapas. Kada teisės aktas bus labiau techninio pobūdžio ir Taryba (T) su Europos Parlamentu (P) nebus linkę jo perkelti į kitus svarstymus susiklostys seka pagal modelį (K) » (T) ir (P) » (K1), t.y. galutiniame rezultate atsispindės Komisijos pradinis siūlymas (K1).
- Antrasis etapas. Seka pagal modelį (P) » (T) » (K) » (P2), t.y. Europos Parlamentas (P) pataiso Tarybos (T) bendrąją poziciją. Europos Parlamentas aktyviai naudojami sutarčių jam suteiktomis teisėmis įtakoti teisės akto turinį antrame svarstyme (P2) .
- Trečiasis etapas. Sprendimas turi būti priimtinas tiek Tarybai, tiek Europos Parlamentui. Pasiekama bendra pozicija pagal modelį (TP).

Šis darbas prisideda prie teisės aktų leidybos proceso studijų, pateikdamas naujausius empirinius duomenis, kuriais užpildomas teorinis modelis, siekiant nustatyti vienos iš institucijų, sudarančių branduolį teisės aktų leidybos procese - Europos Parlamento įtaką bendro sprendimo procedūroje. Pateikiami siūlymai, galimi procedūros sekos variantai, padedantys iš dalies prognozuoti šio proceso galutinius rezultatus.

LITERATŪRA

1. Cooter R., Drexel J. The Logic of power in the Emerging European Constitution: Game Theory and the Division of Powers // International Review of Law and Economics. – 1994, 14, p.307-326.
2. Degutis M. Socialinių tyrimų metodologija. -Vilnius: VU TSPMI, 1999.
3. Europos Bendrijos Steigimo Sutartis.
http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=49007
4. European Commission. Co-decision step by step.
http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/text/index_en.htm
5. European Commission. The Co-decision procedure.
http://ec.europa.eu/codecision/procedure/index_en.htm
6. Europos Komisijos tinklalapis. http://ec.europa.eu/index_lt.htm
7. Europos Parlamento tinklalapis. <http://www.europarl.europa.eu>
8. Europos Parlamento teisės aktų leidybos duomenų bazė OEIL (The European Parliament's Legislative Observatory). <http://www.europarl.europa.eu/oel/>
9. EUR-Lex teisės aktų duomenų bazė. <http://eur-lex.europa.eu/lt/index.htm>
10. Europos Parlamento darbo tvarkos taisyklės.
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20040720+TOC+DOC+XML+V0//LT&language=LT>
11. Europos Parlamento tinklalapis. Europarlamentarai reikalauja daugiau skaidrumo ES institucijų veikloje. http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/019-46170-012-01-03-902-20090114IPR46169-12-01-2009-2009-false/default_lt.htm
12. Europos Parlamento informacijos biuras Lietuvoje.
http://www.europarl.lt/view/lt/Europos_Parlamentas/Politines_galios.html
13. Europos Parlamento nario Justo Paleckio tinklalapis.
<http://www.paleckis.lt/Default.aspx?Element=ViewArticle&TopicID=36&ArticleID=4733&Lang=LT>
14. Europos Parlamento nario Ziganto Balčyčio tinklalapis. <http://www.balcytis.lt>
15. Europos Parlamento narės V. Blinkevičiūtės biuras. Europos Parlamentas, Rue Wiertz ASP 13G154 B-1047, Briuselis. vilija.blinkeviciute@europarl.europa.eu
16. Europos Parlamento narės Laimos Liucijos Andrikiienės tinklalapis.
<http://www.laimaandrikiene.lt/>

17. Europos Parlamento narės Radvilės Morkūnaitės tinklalapis. <http://www.morkunaite.lt>
18. Europos Sąjungos teisės seminarai. –Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005.
19. Europos Sąjungos Tarybos tinklalapis.
<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=242&lang=lt>
20. Europos Sąjunga. Steigimo dokumentai ir Sutartis dėl Konstitucijos Europai. -Vilnius: Eugrimas, 2005.
21. Europos Sąjungos naujienos. Parlamentas, jo galios ir procedūros.
http://www.esnaujienos.lt/index.php?option=com_content&view=article&id=43:parlamantas-jo-galios-ir-procedros&catid=84:europos-parlamentas&Itemid=72
22. Europos Vadovų Taryba. Bendro sprendimo procedūra.
<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=435&lang=lt>
23. Europa Glossary. Co-decision procedure.
http://europa.eu/scadplus/glossary/codecision_procedure_en.htm
24. European Union institutions and other bodies. Co-decision.
http://europa.eu/institutions/decision-making/index_en.htm
25. Golub J. Survival Analysis and European Union Decision-making // European Union Politics. - 2007, 8 (2), p.155–179.
26. Hix S. Europos Sąjungos politinė sistema. -Vilnius: Eugrimas, 2006.
27. Interviu su A. Sakalu, 2004-2009 m. Europos Parlamento nariu, išrinktu Lietuvoje.
28. Interviu su R. Morkūnaite, 2009-2014 m. Europos Parlamento nare, išrinkta Lietuvoje.
29. Joint Declaration on the practical arrangements for the new co-decision procedure (2007/C 145/02). http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2007/c_145/c_14520070630en00050009.pdf
30. König T., Luetgert B., Dannwolf T. Quantifying European Legislative Research Using CELEX and PreLex in EU Legislative Studies // European Union Politics. – 2006, 7 (4), p.553–574.
31. Kreppel A. Moving Beyond Procedure: An Empirical Analysis of European Parliament Legislative Influence // Comparative political Studies. -2002, 35(7), p.784-813.
32. Laruelle A. The EU Decision-Making Procedures: Some Insight from Non Co-operative Game Theory // Institutional Challenges in the European Union / Eds. M. Hosli, A. van Deemen and M. Widgren. - London: Routledge, 2002, p. 89-112.
33. Lietuvos Respublikos Seimo Europos informacijos biuras.
<http://www.eic.lrs.lt/index.php?1529331881>

34. Pamatinis susitarimas dėl Europos parlamento ir Komisijos santykių. Europos Parlamento sprendimas dėl pamatinio susitarimo dėl Europos Parlamento ir Komisijos santykių peržiūrėjimo (2005/2076(ACI)).
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2005-0194+0+DOC+WORD+V0//LT>
35. Pre-Lex. Monitoring of the decision-making process between institutions.
<http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=en>
36. Schulz H., König T. Institutional Reform and Decision-Making Efficiency in the European Union // American Journal of Political Science. – 2000, 44 (4), p.653-666.
37. Selck T. The European Parliament's Legislative Powers Reconsidered – Assessing the Current State of the Procedural Models Literature // Politics. – 2004, 24 (2), p.79-87.
38. Selck T., Steunenberg B. Between Power and Luck: The European Parliament in the EU Legislative Process // European Union Politics. -2004, 5 (1), p.25-46.
39. Tsebelis G., Jensen C., Kalandrakis A., Kreppel A. Legislative Procedures in the European Union: An Empirical Analysis. http://aei.pitt.edu/2406/01/002900_1.PDF
40. Tsebelis G., Garrett G. Legislative Politics in the European Union // European Union Politics. -2000, 1(1), p. 9–36.
41. Vitkus G. Europos Sąjunga. Enciklopedinis žodynas. -Vilnius: Eugrimas, 2002.

Čereška A. Europos Parlamento vaidmuo teisės aktų leidyboje: probleminiai aspektai / Teisės ir valdymo magistro baigiamasis darbas. Vadovas doc. dr. S. Spurga. –Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Strateginio valdymo ir politikos fakultetas, 2009. – 57 p.

ANOTACIJA

Magistro baigiamajame darbe išanalizuotas ir įvertintas Europos Parlamento vaidmuo teisės aktų leidybos procese pagal bendro sprendimo priėmimo procedūrą. Pirmoje teorinėje darbo dalyje apžvelgiami teoriniai modeliai, skirti bendro sprendimo priėmimo procedūrai nagrinėti bei pasirenkamas teorinis modelis. Antrojoje darbo dalyje pateikiama empirinė medžiaga, kuria remiantis analizuojama kaip procesas vyksta praktikoje. Tai 2006-2009 metų statistiniai duomenys, surinkti bei paruošti analizei. Darbe taip pat pateikiamas interviu su Europos Parlamento nariais, išrinktais Lietuvoje. Trečiojoje dalyje analizuojami pateikti empiriniai duomenys, remiantis teoriniu modeliu, nagrinėjamai visi bendro sprendimo priėmimo procedūros etapai: pirmasis, antrasis bei trečiasis svarstymas. Darbo pabaigoje pateikiami apibendrinimai bei išvados.

Pagrindiniai žodžiai: Europos Parlamentas, teisės aktų leidybos procesas, pirmasis svarstymas, antrasis svarstymas, trečiasis svarstymas, Taikinimo komitetas, bendro sprendimo priėmimo procedūra.

Čereška A. The European Parliament in Legislative Process: Problematical Aspects / Master's Work in Law and Management. Supervisor doc. dr. S. Spurga. – Vilnius: Faculty of Strategic Management and Policy, Mykolas Romeris University, 2009. – 57 p.

ANOTATION

In this master's work European Parliament have been analyzed under co-decision procedure. The first part of this work is theoretical. Here theoretical models of co-decision procedure have been presented. Moreover, I chose a theoretical model, which was used in further analysis. In the second part the empirical data have been presented. This study contains both, the statistical information and the interview with the members of the European Parliament. In the third part of this work all empirical data have been analyzed on the ground of theoretical model. I analyze all stages of co-decision procedure: first, second and third reading. At the end of the study generalizations and conclusions have been presented.

Key Words: European Parliament, legislative process, first reading, second reading, third reading, Conciliation committee, co-decision procedure.

Čereška A. Europos Parlamento vaidmuo teisės aktų leidyboje: probleminiai aspektai / Teisės ir valdymo magistro baigiamasis darbas. Vadovas doc. dr. S. Spurga. –Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Strateginio valdymo ir politikos fakultetas, 2009. – 57 p.

SANTRAUKA

Darbas nagrinėja bendro sprendimo procedūrą, kuri nuo 2009 m. gruodžio 1 d. įsigaliojus Lisabonos sutarčiai taps svarbiausia procedūra, kurios pagrindu bus priimami teisės aktai Europos Sąjungoje. Europos Parlamento galios teisės aktų leidybos procese auga, tačiau neaišku, kuriuose etapuose užprogramuota ši sėkmė. Tyrimas išskaido bendro sprendimo priėmimo procesą, atskleidžia, kuriuose etapuose užprogramuota ši sėkmė bei leidžia iš dalies prognozuoti, ką atneš vienas ar kitas sprendimas bei kas bus galutiniam rezultate.

Kaip analizės instrumentai naudojami literatūros analizės, statistinių duomenų analizės metodas bei struktūruotas interviu su Europos Parlamento nariais. Apžvelgiami autoriai, nagrinėję bendro sprendimo priėmimo procedūrą.

Darbas turėtų būti naudingas ir tolimesnėms Europos Parlamento studijoms, vertinat kaip pasikeitė praktikoje Europos Parlamento vaidmuo praktikoje pagal Lisabonos sutartimi modifikuotą procedūrą.

Tyrimo objektas – bendro sprendimo priėmimo procedūra, Europos Parlamento įtaka šioje procedūroje. Tyrimo tikslas – nustatyti Europos Parlamento įtaką nagrinėjamoje procedūroje, užpildyti spragą akademinėje literatūroje pateikiant naujausius empirinius procedūros duomenis bei jais paremtas išvadas. Teisės aktų leidybos procesas pagal bendro sprendimo priėmimo procedūrą nagrinėjamas 2006 – 2009 metų laikotarpiu. Darbą sudaro trys pagrindinės dalys. Darbo pabaigoje pateikiami apibendrinimai ir išvados.

Pirmoji darbe keliama hipotezė - Europos Parlamentas bendro sprendimo priėmimo procedūroje gali būti institucija labiausiai įtakojanti teisėskūros rezultatus. Antroji hipotezė - Europos Parlamento sėkmė bendro sprendimo priėmimo procedūroje yra nulemta sėkmingo pasirodymo pirmojo ir antrojo svarstymo metu. Išnagrinėjus tyrimo objektą, surinkus ir išanalizavus duomenis galima teigti, jog pirmojo darbo hipotezė pasitvirtino. Pasitvirtino ir antroji darbo hipotezė. Duomenys rodo, kad pagal bendro sprendimo priėmimo procedūrą Europos Parlamentas sulaukia sėkmės įtraukiant savus siūlymus kiekviename etape ir yra arti siekiamų rezultatų ypač pirmojo ir antrojo svarstymo metu. Beveik du trečdaliai teisės aktų, priimtų pirmojo svarstymo metu, įtraukia Europos Parlamento siūlymus ir beveik pusė antrojo

svarstymo metu. Duomenys rodo, kad Europos Parlamentas dažnai taiso Tarybos bendrąją poziciją bei didžia dalimi pasinaudoja šia jam sutarčių suteikta teise. Remiantis pirmine teise, Europos Parlamentas gali nutraukti procedūrą, tačiau tokių atvejų nagrinėjamuoju laikotarpiu nebuvo. Europos Parlamentas siekia įtraukti savo siūlymus, o nepavykus, projektas ne vetuojamas, o perkeliamas į kitą etapą, kuriame tolimesnė procedūros eiga ir toliau didžia dalimi priklauso tiek nuo Tarybos, tiek nuo Europos Parlamento.

Europos Komisija pirmame svarstyme turi teisės aktų iniciatyvos monopolį, tačiau ji nėra pagrindinis veikėjas šiame bei vėlesniuose etapuose. Atsiradus galimybei įtraukti siūlymus ši Komisijos galia sumažėja. Duomenys rodo, kad sėkmingi Europos Komisijos pataisymai liečia labiau techninio pobūdžio teisės aktų siūlymus. Ši teisės aktų grupė galėtų būti priskirtina teisės aktams, kurių tiek Taryba, tiek Europos Parlamentas nėra linkę perkelti į vėlesnius svarstymus.

Šis darbas pateikia supaprastintą, išskaidytą teorinį procedūros vaizdą, užpildytą empiriniais duomenimis. Darbas prisideda prie teisės aktų leidybos proceso studijų, atskleidžia vienos svarbiausių institucijų, dalyvaujančių teisės aktų leidybos procese – Europos Parlamento vaidmenį pagrindinėje teisės aktų leidybos procedūroje ir bando iš dalies prognozuoti šio proceso galutinius rezultatus.

Čereška A. The European Parliament in Legislative Process: Problematical Aspects / Master's Work in Law and Management. Supervisor doc. dr. S. Spurga. – Vilnius: Faculty of Strategic Management and Policy, Mykolas Romeris University, 2009. – 57 p.

SUMMARY

The aim of this study is to analyze European Parliament in legislative process under co-decision procedure. Since 1st of December 2009, modified co-decision procedure will remain core legislation procedure in the European Union. The power of the European Parliament in legislative process has risen, but it's still not clear where does this power comes from. This study divides the co-decision procedure and shows which readings are responsible for this. Furthermore, we can forecast what consequences will bring one or other decision.

In this study such methods are used as literature analysis, statistical data analysis an interview. I also overviewed authors who have analyzed co-decision procedure.

This study should be useful to further European Parliament studies trying to evaluate how changed European Parliament in legislative process in practice when the treaty of Lisbon comes in force.

The subject of the research is co-decision procedure, European Parliament under co-decision procedure. The purpose of the study is to analyze the European Parliament under co-decision procedure. The period of analysis is year of 2006 – 2009. Study contains of three main parts. At the end of the study generalizations and conclusions presented.

The first hypothesis is that European Parliament under co-decision procedure might be most influential institution, which has strong impact on final results. Second hypothesis - the Europeans Parliament successful acting under co-decision procedure is caused by successful acting in first and second reading. We can say that both hypotheses have confirmed. This study shows that under co-decision procedure European Parliament acts successfully under all readings especially first and second. Near two thirds of all legal acts have been accepted in first reading including European Parliament's amendments and near half in second. Statistical data show's that European Parliament usually amends Councils common position. Under primary legislation European Parliament can withdraw procedure. However, European Parliament has not used this power at all. Mostly it seeks to amend legal project and if it's not has succeeded European Parliament brings it to second reading without withdrawing the procedure.

European Commission in the first reading has a right to initiate legislation. It has such a monopoly, but when amendments are possible such a power reduces. Statistical data shows that successful amendments mostly concerns technical legal acts, which Council and the European Parliament do not want to move out to second reading.

This study deconstructs the co-decision procedure and fills it with empirical data. It exposes European Parliament under co-decision procedure and partly tries to forecast the final results of this process.

PRIEDAS NR.1**Struktūruotas interviu su Europos Parlamento nariais****A(1) Aloyzas Sakalas, 2004-2009 metų Europos Parlamento narys, išrinktas Lietuvoje**

1. Pagrindiniais bruožais apibūdinkite Europos Parlamento vaidmenį bendro sprendimo priėmimo procedūroje.

Savarankiškai Europos Parlamentas gali rengti ir priimti tik nedirektyvinius dokumentus, tokius, kaip įvairios rezoliucijos. Europos Parlamentas neturi direktyvinių dokumentų iniciatyvos teisės. Tokią teisę turi tik Europos Komisija (tai suprantama, nes labai sunku įsivaizduoti, kas dėtusi Europos Parlamente, jei dauguma iš beveik tūkstančio Europos Parlamento narių pradėtų teikti įstatymų projektus).

Bet kiekvienas Europos Parlamento narys turi galimybę teikti svarstomam projektui pataisas, kurios aprobuojamos ar ne Europos Parlamento komitetuose ir po to plenariniame posėdyje. Po to dokumentas keliauja į Tarybą ir jei ji neprieštarauja, jis laikomas priimtu. Jei prieštarauja, tai parengia savo pataisas ir Europos Parlamente prasideda antrasis svarstymas, kurio metu pataisos priimamos ar atmetamos. Jei atmetamos, tada iš Europos Parlamento, Europos Komisijos ir Tarybos atstovų sudaroma derinimo komisija, kuri ieško kompromisinių sprendimų. Paprastai jie surandami ir tada Europos Parlamentas priima tokį kompromisinį dokumentą. Jei sprendimas nesurandamas, tai tada dokumento svarstymas baigiasi.

2. Kiek, Jūsų nuomone, Europos Parlamento pozicija atspindi teisės aktuose, priimtuose pagal bendro sprendimo priėmimo procedūrą? Pakomentuokite.

Teisės aktuose, priimtuose pirmojo svarstymo metu - Europos Parlamentas per siūlomas pataisas gali žymiai pakoreguoti patį dokumento tekstą; teisės aktuose, priimtuose antrojo svarstymo metu – taip pat; teisės aktuose, priimtuose po Taikinimo komiteto - jo pasiūlytas kompromisinis variantas paprastai nesukelia naujų diskusijų.

3. Kuri Europos Sąjungos institucija (Europos Parlamentas, Taryba, Komisija ar kt.) vaidina pagrindinį vaidmenį bendro sprendimo priėmimo procedūroje ir kuriuose etapuose? Pakomentuokite.

Pirmojo svarstymo metu - Europos Komisija ir Europos Parlamentas; Antrojo svarstymo metu - Europos Komisija ir Europos Parlamentas; Trečiojo svarstymo metu - Europos Komisija, Europos Parlamentas ir Taryba.

Man teko dalyvauti taikinimo komisijos posėdžiuose ir ten svarstymas būdavo labai dalykiškas, visų trijų institucijų atstovai stengdavosi rasti kompromisą.

4. Ar Europos Parlamentas pirmojo svarstymo metu linkęs pritarti Komisijos siūlymams, ar turi pastabų? Ar Jūsų nuomone pastabos būna esminės? Pakomentuokite.

Visados atsiranda pataisų ir nemažai. Jei pataisos esminės, tai dokumento laukia antrasis svarstymas.

5. Kokio pobūdžio teisės aktus Taryba ir Europos Parlamentas nėra linkę perkelti į antrąją ar trečiąją svarstymą, ir priima juos dar pirmajame etape? Pakomentuokite.

Tuos teisės aktus, kurie nėra diametraliai priešingi Europos Komisijos ir Tarybos pozicijai. Dokumento turinys, Europos Komisijos atstovų komentarai, politinių grupių pozicija leidžia manyti, jog teisės aktas bus priimtas pirmuose svarstymuose.

6. Kokie Jūsų nuomone charakteringiausi bendro sprendimo priėmimo procedūros bruožai laiko ir institucijų tarpusavio santykio atžvilgiu? Pakomentuokite.

Mažiausiai laiko užima dokumentai, kurie priimami pirmuoju svarstymu. Santykiai tarp visų trijų institucijų nepriklauso nuo svarstymų skaičiaus.

Pabaigai.

Jeigu atsakyta ir nepilnai, tai tik dėl to, kad man kaip eiliniam parlamentarui nebuvo žinoma, ką verda vadovai savo virtuvėje ir kokiais žodžiais jie aiškinasi santykius. Įvertinus tą faktą, kad jie yra aukšto rango politikai, tikėtina, kad jie tarpusavyje bendrauja laikydamiesi diplomatinio etiketo.

Gal mano komentarai Jums bus naudingi ir Jums pravers. Linkiu Jums sėkmės.

PRIEDAS NR.2**Struktūruotas interviu su Europos Parlamento nariais****A(2) Radvilė Morkūnaitė, 2009-2014 metų Europos Parlamento narė, išrinkta Lietuvoje**

1. Pagrindiniais bruožais apibūdinkite Europos Parlamento vaidmenį bendro sprendimo priėmimo procedūroje.

Bendro sprendimo priėmimo procedūra - įprasta teisėkūros procedūra naudojama Europos Parlamento. Gruodžio 1 dieną įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, ši teisėkūros procedūra tampa pagrindine Europos Parlamento naudojama procedūra ir išsiplečia į dar daugiau sričių.

2. Kiek, Jūsų nuomone, Europos Parlamento pozicija atspindi teisės aktuose, priimtuose pagal bendro sprendimo priėmimo procedūrą? Pakomentuokite.

Pirmojo ir antrojo svarstymo metu Europos Parlamentas gali labiau įtakoti priimamo teisės akto turinį. Trečiojo svarstymo metu Taikinimo komitete siekiama bendro sutarimo.

3. Kuri Europos Sąjungos institucija (Europos Parlamentas, Taryba, Komisija ar kt.) vaidina pagrindinį vaidmenį bendro sprendimo priėmimo procedūroje ir kuriuose etapuose? Pakomentuokite.

Pirmojo svarstymo metu Europos Komisija, Europos Parlamentas ir Taryba; Antrojo svarstymo metu – Europos Komisija, Europos Parlamentas ir Taryba; Trečiojo svarstymo metu - Europos Parlamentas ir Taryba.

4. Ar Europos Parlamentas pirmojo svarstymo metu linkęs pritarti Komisijos siūlymams, ar turi pastabų? Ar Jūsų nuomone pastabos būna esminės? Pakomentuokite.

Jei Komisijos pateiktas pasiūlymas iš esmės atitinka Europos Parlamento poziciją, o praktikoje – Europos Komisijos ar Europos Tarybos ir Europos Parlamento pozicijos sutampa, tikėtina, kad šioje institucijoje sprendimas bus priimtas greičiau.

5. Kokio pobūdžio teisės aktus Taryba ir Europos Parlamentas nėra linkę perkelti į antrąjį ar trečiąjį svarstymą, ir priima juos dar pirmajame etape? Pakomentuokite.

Kuomet randamas kompromisas - Europos Komisijos, Tarybos ir Europos Parlamento pozicijos sutampa. Kompromiso siekis arba atvirkščiai – siekti savo pozicijos įtvirtinimo teisėkūros procese lemia ir galutinę Europos Parlamento poziciją.

6. Kokie Jūsų nuomone charakteringiausi bendro sprendimo priėmimo procedūros bruožai laiko ir institucijų tarpusavio santykio atžvilgiu? Pakomentuokite.

Kuo išsamesnis ir detalesnis Komisijos pasiūlymas, tuo didesnių ekspertinių žinių reikia, norint jį tinkamai įvertinti. Todėl pasiūlymui, reguliuojamam objektui, esant itin detaliai, labai svarbų vaidmenį vaidina interesų grupės, lobistai, teikiantys Europos Parlamento nariams ekspertines žinias ir, aišku, siekiantys, jog galutinis teisės akto tekstas būtų kuo naudingesnis jiems. Todėl prasideda „karas“ dėl detalių, kaip pavyzdį galima pateikti REACH reglamentą dėl cheminių medžiagų arba šiuo metu vykstančias kovas dėl „jautrių“ CO2 atžvilgiu sektorių. Antra vertus, pasiūlymams esant bendresnio pobūdžio, didesnę įtaką turi Europos Parlamento frakcijų politinės nuostatos, atsveriančios kitų interesų grupių siūlymus ir pozicijas.

Pabaigai.

Kol kas neturėta daug progų susidurti su bendro sprendimo priėmimo procedūra. Komitete didžiajai daugumai svarstomų teisės aktų projektų arba taikyta konsultacinė procedūra, arba vyko pirmasis keitimasis nuomonėmis, net ne svarstymas, taikant bendro sprendimo priėmimo procedūrą. Todėl atsakant buvo kiek nuklysta į bendresnio pobūdžio pasvarstymus apie bendro sprendimo priėmimo procedūrą.

Tikiuosi, šie atsakymai Jums bus naudingi.