

*Rolandas Kačinskas**
*Užsienio reikalų ministerija***

Naujoji Europos išorės veikslių tarnyba: tarp siekio ir kompromiso

Straipsnyje analizuojamos Lisabonos sutartimi inicijuotos institucinės bendros užsienio ir saugumo politikos reformos. Ypatingas dėmesys skiriamas naujoms institucijoms – Europos Sąjungos vyriausiojo įgaliotinio užsienio reikalams ir saugumo politikai pareigybei ir Europos išorės veikslių tarnybai. Atsižvelgiant į tai, kad šias institucijas jau spėta pakrikštyti „ES diplomatinė tarnyba“, nacionalinės diplomatinės tarnybos funkcionavimas, kuris laikomas idealiu šių laikų tarptautinių santykių veikėjo užsienio politikos įgyvendinimo modeliu, yra imamas kaip analizės atspirties taškas. Siekiama išsiaiškinti, ar pagrindinio ES gyvavimo laikotarpio dokumento pakeitimas išties reiškia ES užsienio politikos institucionalizavimą, ką suponuotų termino „diplomatine tarnyba“ vartojimas, ir ar teisiniai bei instituciniai pakeitimai užtikrins ES bendrosios ir saugumo politikos nuoseklumą ir darną. Straipsnyje išryškinama daug reformos prieštaravimų ir nepakankamai apgalvotų sprendimų. Kalbėti apie ES diplomatinės tarnybos gimimą sudėtinga, nes, nepaisant visų naujovių, ES užsienio politika iš esmės liko nacionalinė prerogatyva.

Įvadas

Įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, Europos Sąjungos (ES) bendra užsienio ir saugumo politika (BUSP) vėl susilaukė didelio politikų, diplomatų ir užsienio politikos apžvalgininkų dėmesio. Tai susiję su deklaruojamu ES siekiu sustiprinti savo įtaką pasaulyje, siekiant, kad ji būtų ne tik didžiausia pasaulyje prekybos partnerė ir vystymosi pagalbos teikėja, bet ir pasaulinio lygio žaidėja¹.

Tradiciškai mokslininkų diskurse įvardijami keli BUSP efektyvumą lemsiantys veiksniai. Pirmas veiksnys susijęs su institucine sandara. Michaelo E. Smitho teigimu, silpna užsienio ir saugumo politikos institucionalizacija yra bene didžiausia ES problema². Šis teiginys remiasi prielaida, kad egzistuoja dvipusis ryšis tarp institucinės raidos ir valstybių elgsenos. Kai institucijos

* *Dr. Rolandas Kačinskas* – diplomatas, Lietuvos Respublikos ambasados Jungtinėse Amerikos Valstijose ir Meksikos Jungtinėms Valstijoms įgaliotasis ministras, Adresas korespondencijai: 2622 16th Street, NW, Washington, DC 20009, USA, tel +1 202 2345860, el. paštas: rolandas.kacinskas@urm.lt

** Šiame straipsnyje pateikti svarstymai ir mintys yra be išimčių tik autoriaus ir niekada negali būti vertinami kaip Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerijos ar jos padalinių oficiali pozicija.

¹ Weiss S., „From Global Payer to Global Player“, *Bertelsmann Stiftung: Spotlight Europe Special # July 2010*, <http://www.bertelsmann-stiftung.de/spotlight>.

² Smith M. E., *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

yra silpnos, jų įtaka valstybių elgsenai yra ribota. Kai institucijos yra tvirtos, turi aiškius tikslus ir nedviprasmiškas taisykles, atitinkamai kinta valstybių elgsena. Skirtingas institucijų poveikis elgsenai ypač išryškėja BUSP lyginant su ES ekonomine ir pinigų sąjunga. Joje sprendimus priima ir įgyvendina pakankamai svertų turinti viršnacionalinė institucija – Europos Komisija (EK), todėl ir valstybių elgsena yra prognozuojama. BUSP srityje nieko panašaus bent iki šiol nebuvo. Antras veiksnys pabrėžia valstybių narių nacionalinių interesų bendrumo svarbą. Kaip pažymi Ramūnas Vilpišauskas, pagrindinių priešasčių dėl BUSP silpnumo ir atitinkamai nesugebėjimo priimti vieningos pozicijos aktualiais užsienio politikos klausimais reikia ieškoti ne tiek institucinėje architektūroje, kiek nacionalinių valstybių narių interesų skirtumuose³. Tokiu atveju reikėtų, kad tikrai sėkminga ir efektyvi BUSP įmanoma tik tuo atveju, jei valstybėms narėms pavyktų susitarti dėl bendrų nacionalinių interesų bei kelių ir būdų juos įgyvendinti ar apginti. Trečias dažniausiai nurodomas veiksnys yra bendra tapatybė. Pavyzdžiui, Europos tapatybės problematikai savo darbą skyrę Dirkas Jacobsas ir Robertas Maieris padarė išvadą, kad bendra Europos tapatybė yra esminė prielaida siekiant politiškai ir ekonomiškai stiprios bei karine prasme pajėgios Europos pasaulyje⁴. Autorių nuomone, silpnoji bendros Europos tapatybės vieta yra ta, kad ji sunkiai apibrėžiama dėl savo daugiasluoksniškumo ir daugialypiškumo.

Pastaraisiais metais nieko tokio esmingo tiek bendros ES tapatybės, tiek bendrų ES interesų formavimosi srityje, kas leistų kalbėti apie BUSP sustiprėjimą, neįvyko. Todėl viltys dėl veiksmingesnės ES užsienio politikos sietinos su instituciniais Lisabonos sutartyje inicijuotais pokyčiais. Kaip žinoma, nuo 2009 m. gruodžio 1 d. įsigaliojusia Lisabonos sutartimi, kitaip dar vadinama Reformos sutartimi, buvo siekta inicijuoti ES institucines reformas ir pagerinti darbo metodus, visų pirma ir svarbiausia – bendros užsienio ir saugumo politikos srityje.

Savaime tai neįrodo institucinio veiksnio pranašumo formuojant BUSP kitų veiksnių atžvilgiu. Tačiau spręsti, kuris veiksnys yra svarbiausias kuriant BUSP, ir nėra šio straipsnio tikslas. Visi jie turi savo logiką ir paskirtį. Algirdas Gričius ir Kęstutis Paulauskas bandė juos sujungti, pažymėdami, kad aiškiai artikuliuota ir globaliai projektuojama ES BUSP nebus įmanoma tol, kol neatsiras bendrų visos Europos interesų, paremtų bendra vienos ir vieningos Europos tapatybe ir įgyvendinamų bendrų viršnacionalinių institucijų⁵.

Kad ir kaip ten būtų, institucinis veiksnys yra svarbus, todėl prieš darant tolesnius tyrimus apie tai, kas lemia ar lems BUSP, būtina tinkamai įvertinti teises Lisabonos sutarties nuostatas. Be to, dėmesį institucinei BUSP pertvarkos problematikai padidino ir tai, kaip institucinės pertvarkos buvo įvardytos

³ Vilpišauskas R., „Ar Europos balsas tapo labiau girdimas pasaulyje? O Lietuvos Europoje?“, <http://myep.delfi.lt>, 04 06 2010.

⁴ Jacobs D., Maier R. „European identity: construct, fact and fiction“ in Gastelaars M., de Ruijter A., eds., *A United Europe. The Quest for a Multifaceted Identity*, Maastricht: Shaker, 1998, p. 13–34.

⁵ Gričius A., Paulauskas K., „Europos Sąjungos bendroji užsienio ir saugumo politika ir Lietuva“, *Lietuvos metinė strateginė apžvalga 2003, 2004*, p.75–102.

ne tik žiniasklaidos pranešimuose, bet ir pačių ES pareigūnų.

Vienas Lisabonos sutartimi inicijuotų reformų rezultatas – nauja ES vyriausiojo įgaliotinio užsienio reikalams ir saugumo politikai (toliau – vyriausiojo įgaliotinio arba VI) pareigybė ir nauja institucija, sukurta padėti įgyvendinti jam pavestas funkcijas, – Europos išorės veikslių tarnyba (toliau – EIVT). Tiek apžvalgininkai, tiek už naujos tarnybos vairo stojusi Europos Sąjungos vyriausioji įgaliotinė Catherine Ashton šias naujoves netruko pavadinti ES diplomatine tarnyba⁶.

Išiuos C. Ashton žodžius svarbu atkreipti dėmesį, nes tradicinės diplomatijos suvokimo požiūriu termino „diplomatine tarnyba“ pavartojimas neabejotinai suponuoja užsienio politikos institucionalizaciją, ko taip aiškiai siekė pradžioje Sutarties dėl Konstitucijos Europai, o vėliau, jai žlugus, Lisabonos sutarties šalininkai. Ir netgi daugiau. Tokį terminą galima suprasti kaip savotišką aliuziją į naujos valstybės gimimą ir jos bandymus įsitvirtinti tarptautinėje arenoje. Tokia užuomina kyla dėl įsisenėjusio polinkio diplomatiją iki šiol sieti su po Vestfalijos taikos sutartimi įsivyravusia tarptautine sistema, kurios pagrindiniai teisės subjektai yra teritoriniu pagrindu sudarytos valstybės su aiškiai išreikštu galios centru ir suvereniteto šaltiniu, siekiančios įtvirtinti savo statusą (taip pat juridinį), turinčios daugiau ar mažiau įvardytus užsienio politikos tikslus, o jų užsienio reikalus prižiūri užsienio reikalų ministerijos. Kitaip tariant, teisę ir pareigą vykdyti diplomatinės funkcijas turi tik suvereni valstybės. Ir nors šiuolaikinė tarptautinė sistema jau seniai ne tokia – ji neišsivaizduojama be tarptautinių organizacijų ar net kitų nevalstybinių veikėjų, o suverenių valstybių užsienio reikalų ministerijos nebėra vienintelės organizacijos, vykdančios diplomatinę veiklą tarptautiniu mastu, – keletas bendros diplomatijos logikos ir diplomatijos organizacinių savybių išlieka nepakitusių. Diplomacija visų pirma suvokiama kaip su užsienio politikos įgyvendinimu ir koordinavimu susijusi veikla⁷. Ji yra institucionalizuota ir organizuota, o konkrečią veiklą vykdo vientisą organizacinę jungtinę sudarančios tarnybos, kuriose veiklos elementai pasireiškia aiškiais ir nesikartojančiomis formomis bei funkcijomis ir kurios užsienio politikos tikslams įgyvendinti naudoja įvairias gyvenimo sritis. Kitaip tariant, politikos darinio institucinėje sandaroje diplomatinės tarnybos pripažįstamos kaip pagrindinės už užsienio politikos įgyvendinimą ir iš dalies formavimą atsakingos institucijos. Galiausiai diplomatiją praktikuoja savo vietą tarptautinėje arenoje įtvirtinti ar reprezentuoti (jai atstovauti) bei tarptautinėms politinėms, ekonominėms, teisinėms ir kitokioms struktūroms siauresniame ar platesniame geografiniame areale daryti įtaką⁸ siekiantis politinis darinys – esantis ar tokiu norintis tapti tarptautinės teisės subjektas, kurio egzistavimo faktą pripažįsta ir siūlymą su juo užmegzti atitinkamo lygio tarptautinius santykius išreiškia senbuviai tarptautinės sistemos veikėjai.

Taigi jei nacionalinės diplomatinės tarnybos funkcionavimą laikysime

⁶ Ashton C., „Presenting the New EU Diplomatic Service“, *The Wall Street Journal*, July 27, 2010.

⁷ Apie diplomatijos santykį su patarimu užsienio politikai, jos formavimu ir įgyvendinimu žiūrėti: Barton, R. P., *Modern Diplomacy (3rd Edition)*, London: Longman, 2006, p. 16.

⁸ Apie diplomatijos funkciją daryti įtaką tarptautinėms struktūroms žiūrėti: Keukeleire, S., Thiers, R. and Justaert, A., „Reappraising Diplomacy: Structural Diplomacy and the Case of the European Union“, *The Hague Journal of Diplomacy* 4, 2009, p. 143–165.

idealiu šių laikų tarptautinių santykių veikėjo užsienio politikos įgyvendinimo modeliu, pareiškimai apie ES diplomatinės tarybos gimimą nori nenori prašosi tam tikro palyginimo, tikintis naujo kokybinio šuolio ES bendroje užsienio ir saugumo politikoje.

Straipsnis suskirstytas į keturias dalis. Pirmojoje apžvelgiamas ES institucinės raidos kelias užsienio politikos srityje iki Lisabonos sutarties. Šioje dalyje siekiama nustatyti pagrindinius trūkumus, neleidusius ES vadintis diplomatinio veikėju. Atsižvelgiant į šio trumpo tyrimo rezultatus, antrojoje dalyje įvertinamos bendrosios Lisabonos sutarties nuostatos dėl Sąjungos užsienio politikos – kompetencijų, tikslų ir įgyvendinimo priemonių bei principų. Uždavinys – įvertinti, koks įvyko kokybinis pokytis, palyginti su prieš tai buvusio ES gyvavimo laikotarpio dokumentų nuostatomis.

Trečiojoje ir ketvirtojoje dalyse tiriama nauja BUSP institucinė sandara ir EIVT veiklos organizavimas, palyginti, kiek jis atitinka nacionalinių valstybių diplomatinė tarnybų organizavimo principus ir tradicijas. Tyrimo rezultatai apibendrinti išvadų dalyje.

1. Europos Sąjungos užsienio politika ir diplomatija iki Lisabonos sutarties

Kai buvęs JAV valstybės sekretorius Henrys Kissingeris paklausė: „Kam turiu skambinti, kai noriu pasikalbėti su Europa?“, jis galbūt narpliojo tokią dilemą: JAV mato poreikį pasikalbėti su Europa, nes norėtų išlaikyti savo pačios inicijuotus Europos integracinius procesus, ir mato Europos pridėtinę vertę įgyvendinat kai kuriuos JAV užsienio politikos uždavinius. Tačiau Kissingeris nebuvo tikras, ar bendraeuropiniais užsienio politikos klausimais kas nors Europoje nori kalbėti, nors, jei svarsto, skambinti ar ne, atrodo, kad tokių ambicijų Europoje esama, tačiau neaišku, su kuo konkrečiai reikėtų kalbėti ir kokioms struktūroms padedant. Ši gal kiek ir supaprastinta Kissingerio minties interpretacija gerai atspindi sudėtingą iki Lisabonos sutarties egzistavusį ES užsienio politikos ir diplomatijos ryšį.

Nuo pat savo užuomazgų, ES buvo keistas tarptautinių santykių veikėjas, o jos santykis su užsienio politika ir diplomatija – dviprasmiškas ir net dažnai apgaulingas. Nors ES pirmtakę Europos Bendriją įsteigusios 1957 m. Romos sutarties esmė buvo ekonominė integracija, o užsienio politika nepateko į Europos Bendrijos kompetenciją, Romos sutartis, sukurdamą bendrą prekybos politiką ir numatydamą galimybę su trečiosiomis šalimis pasirašyti asociacijos sutartis, *de facto* suteikė Bendrijai tarptautinį vaidmenį. Maža to, šiam vaidmeniui sutvirtinti ir savo interesams ginti EB nuo pat pradžių naudojo ekonomines ir net diplomatines priemones⁹. Nors 1970 metais inicijuoto

⁹ Pavyzdžiui, 1955 m., dar iki Romos sutarties pasirašymo, Europos anglių ir plieno bendrija įsteigė Londone pirmąją savo misiją.

Europos politinio bendradarbiavimo (EPB) tikslas buvo tik užsienio politikos „konsultacijos“, vėliau jos peraugo į užsienio politikos „koordinavimą“ ar net „bendrą politiką“ – iki tokio lygio, jog kai kurie apžvalgininkai EPB traktavo kaip unikalų diplomatinį eksperimentą – „labiausiai pasaulyje pažengusios kolektyvinės diplomatijos modelį“¹⁰. Galiausiai, nors ES neturėjo juridinio asmens statuso, o kai kas teigė, kad ES tarptautinėje arenoje „neegzistuoja“¹¹, dauguma tarptautinės teisės subjektų ES pripažino kaip visateisę (ir svarbią) tarptautinės sistemos dalyvę¹². Ir ne tik pripažino, bet ir veikė kaip galinga jėga, verčianti ES ieškoti galimybių įgyvendinti savo deklaruojamus ar jai primetamus uždavinius¹³. Tai neturėtų stebinti, nes pats Europos integracijos projektas buvo politinis projektas, kurio sėkme buvo suinteresuotos ir už didesnę ES vaidmenį tarptautinėje arenoje pasisakė Jungtinės Amerikos Valstijos. Todėl nenuostabu, kad Kissingeris norėjo skambinti Europai. Problema, kad nebuvo kam pakelti ragelio. Taip pat nebuvo bendros užsienio politikai įgyvendinti skirtos organizuotos struktūros. Nepaisant vidinių ir išorinių jėgų veikiamos gravitacijos Bendrijos link, bendradarbiavimas užsienio politikoje liko išimtinai valstybių narių reikalas, o Bendrijos diplomatinės ambicijos apsiribojo prekybos ir pagalbos sritimis. EPB nepriklausė Bendrijų kompetencijai, todėl Bendrijų institucijos – Komisija ar Asamblėja (vėliau tapusi Europos Parlamentu) – Europos politiniame bendradarbiavime praktiškai nedalyvavo. EPB neturėjo nuolatinės organizacinės struktūros ir biurokratinio aparato, elgesio taisyklės buvo neaiškios, priemonės atlikti bendrus veiksmus buvo ribotos. Kaip teigia M. E. Smithas, bene vienintelis dalykas, dėl ko sutarė valstybių narių užsienio reikalų ministrai, buvo tai, kad EPB turi likti griežtai atskirta nuo viršvalstybinių Europos Bendrijų procedūrų ir kad EPB formatas – netinkama vieta svarstyti saugumo ar gynybos reikalus¹⁴. Nors EPB sistema evoliucionavo, plėtėsi praktinio bendradarbiavimo formos ir priemonės, o 1987 m., išgaliojus Suvestiniam Europos aktui, EPB buvo išformintas ir įteisintas kaip atskira EB valstybių tarpvyriausybinių bendradarbiavimo sritis, valstybių narių požiūris dėl užsienio politikos ir nacionalinio saugumo reikalų autonomiškumo išliko nepakitęs. Tam tikras lūžis įvyko 1992 m. pasirašius Maastrichto sutartį, kai EPB

¹⁰ Von der Gablentz in Smith, M. E., *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 2.

¹¹ Pavyzdžiui, tai 1996 m. konstatavo Apmąstymų grupė, kuriai buvo pavesta rengti Amsterdamo sutartį.

¹² Schoutheete P., Andoura S., *The legal personality of the European Union*, Working Paper, Egmont-Royal Institute for International Relations, 2007. Autorių teigimu, pagrindą tam davė dar 1949 m. Tarptautinio Teisingumo Teismo išsakyta patariamoji nuomonė dėl Jungtinių Tautų statuso. Išanalizavęs JT Chartiją ir vėlesnes sutartis, organizacijos veikimo praktiką, pareigas ir prievoles, Tarptautinis Teisingumo Teismas nusprendė, kad JT narės „patikėdamos [organizacijai] tam tikras funkcijas, su tuo susijusiomis pareigomis ir atsakomybėmis, suteikė jai kompetencijas, būtinas veiksmingam šių funkcijų įgyvendinimui“. Teismo nuomone, tarptautinio subjekto teisės ir prievolės priklauso nuo „steigiamuosiuose dokumentuose išdėstytų arba numatomų bei praktikoje išplėtotų tikslų ir funkcijų“.

¹³ Hill C., „The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role“, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No.3, 1993, p.305–328.

¹⁴ Smith M. E., *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 1.

buvo pakeista į BUSP, o Europos Bendrijos ir BUSP (kaip ir bendradarbiavimas teisingumo ir vidaus reikaluose) buvo teisiškai sujungtos į vieną naują institucinę struktūrą, žinomą kaip „Europos Sąjunga“. BUSP tapo sudedamąja ES struktūros dalimi, jos antruoju ramsčiu, pirmą kartą buvo suformuoti tam tikri užsienio politikos doktriną atitinkantys tikslai – siekti bendrų vertybių ir pagrindinių interesų, užtikrinti Sąjungos nepriklausomybę ir integralumą, stiprinti Sąjungos saugumą, išlaikyti taiką ir stiprinti tarptautinį saugumą – tačiau už šios politikos įgyvendinimą vis tiek iš esmės liko atsakingos ES valstybių vyriausybės. Kitais žodžiais tariant, nors BUSP tapo ES dalimi, tačiau operaciniu lygiu toliau veikė labiau kaip EPB mechanizmas, kuriame Bendrijų institucijos turėjo ribotą vaidmenį. Iš esmės vienintelė Bendrijos institucija, kuri turėjo kiek didesnę reikšmę BUSP, buvo Komisija, kuriai Maastrichto sutartis numatė atstovavimo vaidmenį politiniuose dialoguose su trečiosiomis valstybėmis ir konsultacinio pobūdžio vaidmenį BUSP sprendimų priėmimo mechanizme. Ir nors skirtumas tarp BUSP ir EPB buvo akivaizdus, nes EPB *siekė*, kad valstybės narės vykdytų bendrą politiką, o BUSP specifiškai *reikalavo*, kad ES šalys priimtų ir įgyvendintų bendrą politiką¹⁵, šios nuostatos įgyvendinimas visų pirma gulė ant Sąjungai pirmininkaujančios valstybės pečių. BUSP netapo veiksmingesnė, kadangi sprendimams priimti reikėjo vieningo visų valstybių narių balso, o istoriniai BUSP veiklos duomenys rodo, kad vieningos nuomonės užsienio ir nacionalinio saugumo reikšmės klausimais priinama itin retai. Todėl ES nuolat susidurdavo su chroniška greito sprendimų priėmimo problema bei ES bendros pozicijos tarptautinėje arenoje nebuvimu, kas dažnai lemdavo neaiškiai ir silpną organizacijos poziciją globaliame pasaulyje.

Bandymai įtvirtinti tam tikrą BUSP koherentiškumą, taip pat ir BUSP vyriausiojo įgalotinio pareigybės įsteigimas 1997 metais situacijos nepakeitė. Atvirkščiai, vertinant iš trečiųjų šalių perspektyvos, ji tapo dar labiau komplikuota. Trečiosioms šalims buvo sunkiai suprantamas atstovavimo tarptautinėje arenoje principas, kai aukščiausio lygio susitikimus su ES šalimis partnerėmis ar regionais partneriais vesdavo pirmininkaujančioji valstybė narė, vyriausiasis įgalotinis ir Europos Komisijos pirmininkas. Be to, papildomos sumaišties išorės santykiuose įnešdavo atskirų Bendrijos institucijų, kurios vykdė joms pagal kompetenciją priskirtas funkcijas, visų pirma prekybos, plėtros, vystymosi ir humanitarinės pagalbos srityse, veikla.

Akivaizdu, kad šią situaciją pakeisti buvo galima tik inicijavus institucines reformas. ES plėtra, didėjantis spaudimas, kad ES imtųsi aktyvesnio vaidmens užsienio politikoje ir praėjusio amžiaus 9-ojo dešimtmečio pabaigoje sustiprėjusios idėjos dėl federalinės ES sukūrimo paskatino kalbas apie būtinybę steigti BUSP formavimo ir įgyvendinimo struktūrą. Pirmą kartą realiai pabandyta

¹⁵ Maastrichto sutarties V dalies J.1 straipsnyje pažymima, kad „Sąjunga ir jos valstybės narės nustato ir įgyvendina visas užsienio ir saugumo politikos sritis apimančią ir šios antraštinės dalies nuostatų reglamentuojamą bendrą užsienio ir saugumo politiką“, *Europos Sąjungos sutartis*. Pasirašyta 1992 m. vasario 7 d. Įsigaliojo 1993 lapkričio 1 d. http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_1?p_id=32156, 15 08 2010.

įdiegti tokios bendros struktūros elementus 2002–2003 m. vykusiame Europos konvente, o jo siūlymai vėliau atspindėti Sutartyje dėl Konstitucijos Europai. Šiame dokumente buvo numatyta įsteigti ES užsienio reikalų ministro pareigybę ir – kad būtų užtikrintas šio pareigūno funkcijų atlikimas – Europos išorės veikslių tarnyba. Tačiau 2005 m. Prancūzijos ir Nyderlandų referendumuose nepritarus ES Konstitucijos projektui, buvo paskelbtas „apmąstymo laikotarpis“. Viena svarbiausių priežasčių, lėmusių Sutarties dėl Konstitucijos žlugimą, buvo įvardyta baimė perleisti nacionalinio saugumo ir užsienio politikos klausimus viršnacionalinėms ES institucijoms. Diskusijų dėl ES ateities laikotarpis baigėsi ES valstybių sprendimu, kad vienokia ar kitokia forma atnaujinti bazinį ES gyvavimo laikotarpio dokumentą yra būtina. Rezultatas – 2007 metais ES valstybių ir vyriausybės vadovų pasirašyta ir 2009 metų pabaigoje įsigaliojusi Lisabonos sutartis, iš dalies pakeitusi Europos Sąjungos sutartį ir Europos Bendrijos steigimo sutartį.

2. Pagrindiniai Lisabonos sutarties principai dėl užsienio politikos

2.1. Juridinio asmens statusas ir kompetencijų ribos

BUSP raidos apžvalga rodo, kad viena svarbiausių priežasčių, trukdžiusių sukurti bendrą ES užsienio politiką ir šiai politikai įgyvendinti skirtą instituciją, buvo valstybių narių nenoras perleisti ES savo kompetencijas užsienio politikos ir nacionalinio saugumo klausimais. Tai savo ruožtu turėjo lemiamos įtakos tam, kaip valstybės narės linkusios traktuoti ES tarptautiniu mastu.

ES pretenzijos tapti visaverte diplomatine veikeja pirmą kartą suformuluotos tik Maastrichto sutartyje, pažymint, kad ES tikslas – „įtvirtinti savo identitetą tarptautinėje arenoje, ypač įgyvendinant bendrą užsienio ir saugumo politiką, įskaitant bendros gynybos politikos galutinį suformavimą, kas ilgainiui sudarytų sąlygas pereiti prie bendros gynybos“¹⁶. Tačiau Maastrichto sutartimi ES juridinio asmens statusas nesuteiktas. Tai reiktų vertinti kaip tam tikrą paradoksą, nes logika sako, kad pirmas žingsnis įtvirtinant tapatybę tarptautinėje arenoje būtų suteikti subjektui oficialų statusą.

Lisabonos sutartis šią dviprasmybę išsprendė tik iš dalies. Iš dalies, nes, nors Lisabonos sutartimi konstatuota, kad „Sąjunga yra juridinis asmuo“ (ES sutarties 47 straipsnis)¹⁷, taigi turinti galių pasirašyti tarptautines sutartis ar įstoti į tarptautines organizacijas, kartu Lisabonos sutartimi patvirtinta „Deklaracija dėl Europos Sąjungos teisinio subjektiškumo“ (Nr.24), kurioje pažymima, „kad tai, jog Europos Sąjunga yra juridinis asmuo, Sąjungai jokiu

¹⁶ *Europos Sąjungos sutartis*. Pasirašyta 1992 m. vasario 7 d. Įsigaliojo 1993 lapkričio 1 d. http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=32156, 2010-09-06

¹⁷ *Europos Sąjungos sutarties ir sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinės redakcijos*, Luxembourg: Europos Sąjungos oficialusis leidinys C 115, 2008, p.41.

būdu nesuteiks įgaliojimų leisti teisės aktus ar veikti peržengiant kompetencijos, kurią jai Sutartyse suteikė valstybės narės, ribas.¹⁸

Tačiau taip ir lieka neaišku, kur Sąjungos kompetencijos užsienio politikos srityje prasideda ir kur baigiasi. Sąjungos kompetencijos kategorijas ir sritis apibrėžiančioje dalyje (Sutarties ES veikimo 2 straipsnio 4 dalis) tepasakoma, kad „Sąjungos kompetencijai priklauso apibrėžti ir įgyvendinti bendrą užsienio ir saugumo politiką, įskaitant laipsnišką bendros gynybos politikos formavimą“¹⁹. Taigi nedaroma nuoroda nei į išimtinę kompetenciją, kai tik Europos Sąjunga gali priimti teisės aktus, o valstybės narės tik juos įgyvendina; nei į pasidalijamąją kompetenciją, kai valstybės narės gali priimti teisiškai privalomus aktus, jei Europos Sąjunga to nepadare; nei į remiamąją kompetenciją, kai ES priima aktus, skirtus valstybių narių politikai remti ar papildyti. Kaip pažymi W. Wessels'as, BUSP šiuo atžvilgiu yra unikali, nes kitose politikos srityse kompetencijų ribos yra aiškiai apibrėžtos²⁰. BUSP išskirtinumą, tačiau kartu ir neapibrėžtumą dar labiau patvirtina nuostata, kad BUSP „taikomos konkrečios taisyklės ir procedūros“ (ES sutarties 24 straipsnis)²¹.

Lieka neaišku, kaip Sąjunga ketina apibrėžti kompetencijas BUSP srityje. Teoriškai ES diplomatinės tarnybos veiklos laukas gali visiškai išnykti, nes „Deklaracija dėl kompetencijų atskyrimo“ (Nr.18) pabrėžia, kad „pagal Europos Sąjungos sutartyje ir Sutartyje dėl Europos Sąjungos veikimo numatytą Sąjungos ir valstybių narių kompetencijos pasidalijimą sritys, kurių Sutartys nepriskiria Sąjungos kompetencijai, priklauso valstybių narių kompetencijai“²².

Taip pat reikia turėti omenyje, kad Lisabonos sutartimi Europos Sąjungai nebuvo suteikta jokių papildomų išimtinių galių. Prie ES sutarties pridėtoje 14-oje deklaracijoje dėl bendros užsienio ir saugumo politikos aiškiai teigiama, kad „nuostatomis, susijusiomis su bendra užsienio ir saugumo politika, nesuteikiama naujų galių Komisijai inicijuojant sprendimus ar nepadidinamas Europos Parlamento vaidmuo“.²³ Kitaip nei konstitucinėje sutartyje, Lisabonos sutartyje nėra nei vieno straipsnio, įtvirtinančio Europos Sąjungos teisės viršenybę nacionalinės teisės atžvilgiu. Lisabonos sutartimi taip pat nebuvo sukurta valstybinio pobūdžio sąjungos simbolika, pavyzdžiui, vėliava ar himnas. Taip pat nebeliko tokių sąvokų kaip „konstitucija“, „teisė“, „užsienio reikalų ministras“, vartotų konstitucinėje sutartyje.

Apskritai Sutartyje ES juridinio asmens statuso ir kompetencijų atžvilgiu įtvirtinta daug gynybinio pobūdžio nuostatų. Dar viena jų teigia, kad „Europos Sąjungos sutarties nuostatos dėl bendros užsienio ir saugumo politikos, įskaitant Sąjungos vyriausiojo įgaliotinio užsienio reikalams ir saugumo poli-

¹⁸ *Ten pat*, p.348.

¹⁹ *Ten pat*, p.52.

²⁰ Wessels W., Boop F., *The Institutional Architecture of CFSP after the Liubon Treaty-Constitutional breakthrough or challenges ahead?*, CEPS Research paper No. 10, June 2008, p. 10.

²¹ *Europos Sąjungos sutarties ir sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinės redakcijos*, Luxembourg: Europos Sąjungos oficialusis leidinys C 115, 2008, p.32.

²² *Ten pat*, p. 346.

²³ *Ten pat*, p. 343

tikai pareigybės sukūrimą ir Išorės veikslių tarnybos įsteigimą, neturi įtakos dabartiniams valstybių narių išipareigojimams jų užsienio politikos nustatymo bei vykdymo ir jų nacionalinio atstovavimo trečiosiose šalyse bei tarptautinėse organizacijose srityse.“²⁴

2.2. BUSP tikslai ir uždaviniai

Kitas iki Lisabonos sutarties buvusios situacijos bruožas tas, kad nebuvo aiškiai deklaruotų tikslų užsienio politikos srityje ir šiai politikai įgyvendinti skirtos programos.

Kai nėra aiškiai nustatytos BUSP, visavertė diplomatinė tarnybos institucija praktiškai neišsivaizduojama. Ką šiuo klausimu sako Lisabonos sutarties nuostatos?

Lisabonos sutarties preambulėje užfiksuota, kad valstybės narės apsisprendė „įgyvendinti bendrą užsienio ir saugumo politiką, įskaitant bendros gynybos politikos laipsnišką formavimą, kas ilgainiui pagal ES sutarties 42 straipsnio nuostatas sudarytų sąlygas pereiti prie bendros gynybos, šitaip sustiprinant Europos identitetą ir jos nepriklausomybę, kad Europoje ir pasaulyje būtų stipriama taika, saugumas ir didinama pažanga“²⁵. Ką gali reikšti tikslas sustiprinti Europos identitetą, galima spręsti iš kitos preambulėje užfiksuotos nuostatos – ES sieks įkvėpimo iš „Europos kultūrinio, religinio ir humanistinio paveldo, iš kurio susiformavo visuotinės vertybės, kurias sudaro neliečiamos ir prigimtines žmogaus teisės, taip pat laisvė, demokratija, lygybė ir teisinė valstybė“²⁶.

Apskritai, sprendžiant iš vertybės ir normatyviniams užsienio politikos tikslams skiriamo dėmesio, ES diplomatija turėtų vadovautis išimtinai vertybiniais principais, „paskatinusiais jos pačios sukūrimą, vystymąsi ir plėtrą, ir kurių įgyvendinimą ji skatina platesniame pasaulyje: demokratijos, teisinės valstybės, žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių visuotinumą ir nedalomumą, pagarbos žmogaus orumui, lygybės ir solidarumo principais bei Jungtinių Tautų Chartijos ir tarptautinės teisės principų laikymusi“²⁷ (ES sutarties 21 straipsnis). Iš šio straipsnio taip pat galima spręsti, kad ES sieks plėtoti santykius ir kurti partnerystę tik su tomis šalimis bei tarptautinėmis, regioninėmis arba pasaulinėmis organizacijomis, kurios taip pat laikosi nurodytų principų²⁸.

Vertybinių ambicijų galima išvelgti ir kituose ES sutarties 21 straipsnyje išdėstytuose tiksluose, nurodant, kad Sąjunga nustato ir įgyvendina bendrą

²⁴ Tarpviečių konferencijos, patvirtinusios Lisabonos sutartį, *pasirašytą 2007 m. gruodžio 13 d.*, prie Baigiamojo akto pridėtos deklaracijos, 13 ir 14 Deklaracijos dėl bendros užsienio ir saugumo politikos, p. 343.

²⁵ *Europos Sąjungos sutarties ir sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinės redakcijos*, Luxembourg: Europos Sąjungos oficialusis leidinys C 115, 2008, p.32., p. 16.

²⁶ *Ten pat*, p. 17.

²⁷ *Ten pat*, p. 30.

²⁸ *Ten pat*, p. 30.

politiką ir veiksmus bei siekia aukšto lygio bendradarbiavimo visose tarptautinių santykių srityse, kad:

- apgintų savo vertybes, pagrindinius interesus, saugumą, nepriklausomybę ir vientisumą;
- įtvirtintų ir remtų demokratiją, teisinę valstybę, žmogaus teises ir tarptautinės teisės principus;
- išsaugotų taiką, užkirstų kelią konfliktams ir stiprintų tarptautinį saugumą pagal Jungtinių Tautų Chartijos tikslus ir principus, taip pat pagal Helsinkio baigiamojo akto principus ir Paryžiaus Chartijos tikslus, įskaitant susijusiuosius su išorės sienomis;
- skatintų besivystančių šalių ekonominių, socialinių ir aplinkos apsaugos tvarų vystymąsi, pirmiausia siekdama panaikinti skurdą;
- skatintų visų šalių integraciją į pasaulio ekonomiką, įskaitant laipsnišką tarptautinės prekybos apribojimų panaikinimą;
- prisidėtų prie tarptautinių priemonių, skirtų aplinkos kokybės išsaugojimui ir gerinimui bei pasaulio gamtos išteklių tausojančiam valdymui siekiant užtikrinti tvarų vystymąsi, kūrimo;
- padėtų tautoms, šalims ir regionams, susidūrusiems su gaivalinėmis nelaimėmis arba žmogaus sukeltomis katastrofomis;
- remtų tarptautinę sistemą, grindžiamą tvirtesniu daugiašaliu bendradarbiavimu ir tinkamu pasauliniu valdymu²⁹.

Ta pačia dvasia surašytas Sąjungos santykių su platesniu pasauliu pobūdį nusakantis straipsnis (ES sutarties 3 straipsnio 5 dalis). Jame, be kita ko, sakoma, kad „palaikydama santykius su platesniu pasauliu, Sąjunga išsaugo ir skatina savo vertybes ir savo interesus bei prisideda prie savo piliečių apsaugos“³⁰. Nuoroda į piliečių apsaugą yra naujas elementas bendroje užsienio ir saugumo politikoje. Ji gali reikšti konsulinę apsaugą, tačiau ši nuostata visų pirma atsirado dėl Prancūzijos reikalavimo įtvirtinti apsaugą nuo globalizacijos pasekmių³¹, kas taip pat rodo aiškiai išreikštą vertybinį aspektą.

Nepaisant to, kad Lisabonos sutartyje apibrėžti tikslai kelią klausimų dėl jų įgyvendinimo galimybių, šio straipsnio kontekste svarbu tai, kad sutarties nuostatos rodo, kad ES kuo toliau, tuo labiau save laiko ne tik ekonominiu bloku, bet ir tam tikra politine jėga, galinčia ir siekiančia skleisti savo idėjas už ES ribų. Tam ji visų pirma numato naudoti diplomatines ir politines priemones, tačiau Lisabonos sutartyje atsiranda dar ir karinis komponentas. ES sutarties 42 straipsnyje pažymima, kad Sąjungos operaciniam veiksmumui turi būti užtikrinti reikalingi civiliniai ir kariniai pajėgumai, kuriais Sąjunga gali naudotis vykdydama misijas už Sąjungos ribų. 43 straipsniu patikslinama, kad tokias misijas sudaro bendri nusiginklavimo veiksmai, humanitarinės ir

²⁹ *Ten pat*, p. 30–31.

³⁰ *Ten pat*, p. 19.

³¹ EuroActive, Interview: France to push 'protective Europe' agenda at EU helm, 06 November 2007, <http://www.euractiv.com/en/future-eu/interview-france-push-protective-europe-agenda-eu-helm/article-168064>, 08 09 2010

gelbėjimo, karinio konsultavimo ir pagalbos, konfliktų prevencijos ir taikos palaikymo, kovinių pajėgų vykdomos krizių valdymo misijos, įskaitant taikdarystę ir pokonfliktinio stabilizavimo operacijas³². Taip pat pažymima, kad visos šios misijos gali prisidėti prie kovos su terorizmu, taip pat trečiųjų šalių, savo teritorijose kovojančių prieš terorizmą, rėmimo.

Svarbi nuostata dėl solidarumo. Sutarties dėl ES veikimo 222 straipsnyje įvedama solidarumo sąlyga, kuria pažymima, kad „Sąjunga ir valstybės narės veikia bendrai ir solidariai, jei kuri nors valstybė narė patirtų teroro aktą, gairinę nelaimę ar žmogaus sukeltą katastrofą“³³. Sutartyje numatyta ir gynybinio pobūdžio solidarumo sąlyga, tačiau jai priimti taikomos sudėtingesnės procedūros ir apie tai turi būti informuojamas Europos Parlamentas (Sutarties dėl ES veikimo 222 straipsnio 3 dalis).

Apibendrinant Lisabonos sutartyje išdėstytus BUSP tikslus ir uždavinius, galima teigti, kad jie yra kartu ir ambicingi, ir neaiškūs. Ambicingi dėl savo „misionieriško“ pobūdžio ir platybių, tad jiems įgyvendinti prireiktų tradicinių ir naujų diplomatijos priemonių bei būdų, efektyvaus valdymo ir atitinkamo biudžeto. O neaiškūs, nes nieko nepasako, kaip bus dėliojama konkreti ES bendros užsienio politikos darbotvarkė. Ar ir kaip, tarkime, ES plėtos santykius su valstybėmis, kurių vertybių skalė skiriasi, tačiau kurių atžvilgiu ji turi aiškiai išreikštą pragmatinį interesą?

2.3. BUSP įgyvendinimo priemonės ir principai

Kitas į akis krintantis dalykas yra tai, kad iškelti ambicingi BUSP tikslai nesutampa su Sąjungai patikėtomis BUSP įgyvendinimo teisinėmis priemonėmis. ES integracinių procesų patirtis rodo, kad didžiausią sėkmę turi tos politikos, kurių įgyvendinimas sutvirtintas teisine baze – reglamentais ar direktyvomis. BUSP srityje tokia galimybė nenumatyta: ES sutarties 24 straipsnis sako, kad bendrai užsienio ir saugumo politikai „įstatymo galią turintys aktai nėra priimami“³⁴. Sąjungos dispozicijoje turimas BUSP įgyvendinimo priemonės nurodo ES sutarties 25 straipsnis, kuriame sakoma, kad

Sąjunga vykdo bendrą užsienio ir saugumo politiką:

- a) apibrėždama bendras gaires;
- b) priimdama sprendimus, nustatančius:
 - i) veiksmus, kurių Sąjunga turi imtis;
 - ii) pozicijas, kurias Sąjunga turi priimti;
 - iii) i ir ii papunkčiuose nurodytų sprendimų įgyvendinimo priemones;
 ir
- c) stiprindama sistemingą valstybių narių bendradarbiavimą įgyvendinant politiką³⁵.

Taip pat svarbu atkreipti dėmesį, kad Sutartyje nėra nuorodos į bendrą strategiją, o apsiribojama mažiau įpareigojančia formuluote, kad „Europos

³² *Europos Sąjungos sutarties ir sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinės redakcijos*, Luxembourg: Europos Sąjungos oficialusis leidinys C 115, 2008, p. 38.

³³ *Ten pat*, p. 150.

³⁴ *Ten pat*, p. 32.

³⁵ *Ten pat*, p. 33.

Vadovų Taryba nustato [...] Sąjungos strateginius interesus, tikslus ir apibrėžia bendras gaires“ (ES sutarties 26 straipsnis)³⁶.

Operatyviai veiklai vykdyti ES diplomatinė tarnyba taip pat gali tikėtis kitų priemonių, kurias kartu su trukme ir įgyvendinimo sąlygomis privalės nustatyti Taryba (ES sutarties 28 straipsnis). Taip pat yra nuostata, kad BUSP vykdyti gali būti naudojamos nacionalinės ir Sąjungos priemonės (ES sutarties 26 straipsnio 3 dalis). Tačiau šio tyrimo kontekste svarbiausia išvada ta, kad visos svarbiausios Sutartyje įvardijamos priemonės bendrai užsienio politikai vykdyti yra ribotos, o ir jos priklauso Tarybos kompetencijai.

Akivaizdu, kad sėkmė priklausys ne nuo priemonių, bet valstybių narių elgsenos ir principų – valstybės narių išsipareigojimo lojalumo ir savitarpio solidarumo dvasia besąlygiškai remti Sąjungos BUSP ir laikytis Sąjungos veiksmų šioje srityje bei susilaikyti nuo bet kokių veiksmų, prieštaraujančių Sąjungos interesams arba galinčių sumenkinti jos, kaip tarptautinių santykių darną skatinančios jėgos, veiksmingumą (ES sutarties 24 straipsnio 3 dalis).

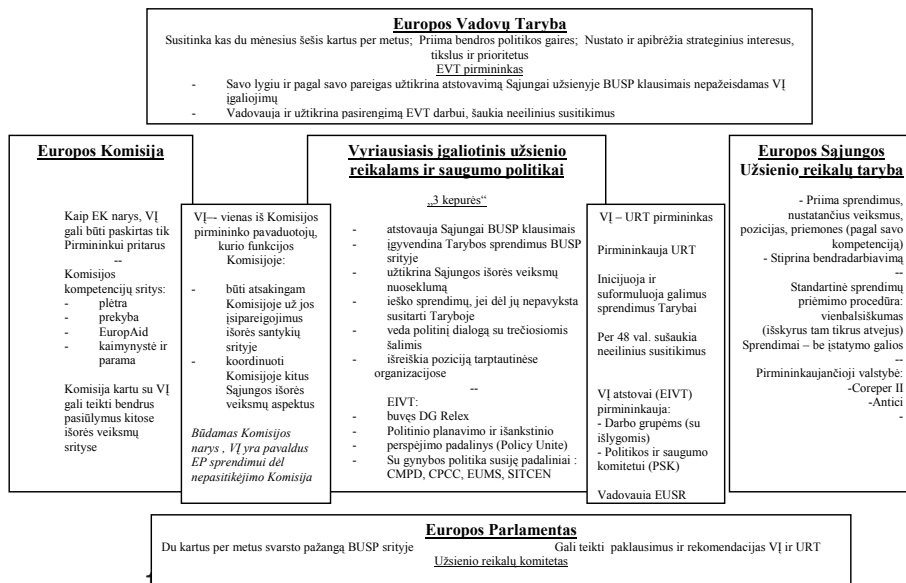
Galbūt vienintelė svarbesnė naujovė ta, kad dabar nustatyta lankstesnė balsavimo dėl BUSP sprendimų tvarka: atskiroms vyriausybėms leista susilaikyti, sprendimą priimti galima balsų dauguma arba daugumai valstybių leidžiama veikti savarankiškai, tačiau karinio arba gynybinio pobūdžio sprendimus vis dar reikalaujama priimti vienbalsiai.

3. Nauja BUSP institucinė sandara

Paprastai užsienio politikos įgyvendinimas suvereniose valstybėse yra aiškiai reglamentuotas ir apibrėžtas. Ir nors yra skirtumų, nelygu kokia yra politinės sistemos santvarka, sprendimų priėmimo ir jų įgyvendinimo, sistema yra aiški. Dažniausiai už suverenios valstybės užsienio politikos formavimą ir įgyvendinimą atsakingas užsienio reikalų ministras – ministrų kabineto narys. Užsienio reikalų ministerija institucinėje valstybės valdymo struktūroje pagal savo galias užima aukštą vietą, o jos vadovas ministrų kabinete daugelyje šalių laikomas antru pagal reikšmę pareigūnu (koalicinėse vyriausybėse užsienio reikalų ministerijos vadovas dažnai skiriamas ministro pirmininko pavaduotoju). Užsienio reikalų ministrai tradiciškai taip pat yra atsakingi už daugelį diplomatinių funkcijų, pvz., užsienio šalių lyderių priėmimą ir diplomatinius vizitus į kitas šalis.

ES institucinių reformų esmė taip pat buvo užsienio politikos architektūrą padaryti aiškesnę, sutelkti užsienio politikai reikalingus išteklius į vienas rankas, tokiu būdu suteikiant BUSP didesnę veiksmingumą. Pagrindiniai naujos institucinės BUSP architektūros veikėjai ir kompetencijos po Lisabonos sutarties įsigaliojimo parodyta 1 paveiksle.

³⁶ *Ten pat*, p. 33.



Palyginti su institucine BUSP architektūra iki Lisabonos sutarties įsigaliojimo, didžiausi pokyčiai susiję su vyriausiojo įgaliotinio užsienio reikalams ir saugumo politikai bei Europos Vadovų Tarybos pirmininko pareigybių atsiradimu. Taip pat atsirado nauja institucija – Europos išorės veiksnių tarnyba, kurios tikslas – padėti vyriausiajam įgaliotiniui įgyvendinti jo funkciją, bei pasikeitė kai kurių kitų su BUSP veikla susijusių elementų, tokių kaip Komisijos Išorės santykių generalinio direktorato (DG Relex), Politinio planavimo ir išankstinio perspėjimo padalinio (Policy Unite), su gynybos politika susijusių padalinių – Krizių valdymo ir planavimo direktorato (CMPD), Civilinių operacijų planavimo ir vykdymo centro (CPCC), Europos Sąjungos karinio štabo (EUMS), Situacijų centro (SITCEN), taip pat iki tol pagrindinės institucijos, kuri padėjo Tarybai formuoti BUSP ir ESGP, t.y. Politinio ir saugumo komiteto (PSK), ir kai kurių Tarybos darbo grupių bei ES specialiųjų įgaliotinių (EUSR) vieta ar pavaldumas.

3.1. Vyriausiasis įgaliotinis (VI) užsienio reikalams ir saugumo politikai

Pagal sumanymą centrine institucija naujoje BUSP institucinėje struktūroje turėjo tapti Europos Sąjungos vyriausiasis įgaliotinis užsienio reikalams ir saugumo politikai. Ši pareigybė tik iš dalies atitinka anksčiau buvusią vyriausiojo įgaliotinio bendrai užsienio ir saugumo politikai pareigybę, nes skiriasi ne tik pavadinimas (atsiranda nuorodos į „Europos Sąjungą“ ir „užsienio reikalus“), bet ir kompetencijos bei vieta institucinėje struktūroje. Šie bruožai, praktiškai nepakeisti, buvo perkelti iš Sutarties dėl Konstitucijos Europai, nors

konstitucinėje sutartyje buvusi pareigybė – „Sąjungos užsienio reikalų ministras“ – buvo pakeista į neutralesnę „vyriausiojo įgaliotinio“ pareigybę.

Pirmuoju Europos Sąjungos vyriausiuoju įgaliotiniu užsienio reikalams ir saugumo politikai tapo Jungtinės Karalystės atstovė baronienė Catherine Ashton. Remiantis sutarties nuostatomis, ją į šias pareigas paskyrė Europos Vadovų Taryba kvalifikuota balsų dauguma, gavusi Komisijos pirmininko sutikimą (ES sutarties 18 straipsnio 1 dalis). Pagal tą pačią procedūrą EVT gali nutraukti jos įgaliojimus. Be to, VĮ, kartu būdama ir viena Komisijos pirmininko pavaduotojų, turėjo gauti tiek Komisijos pirmininko (ES sutarties 18 straipsnio 1 dalis), tiek Europos Parlamento pritarimą (ES sutarties 17 straipsnio 7 dalis).

Lisabonos sutartimi jai pavesta vykdyti funkcijas, kurias iki šiol rotacijos tvarka šešių mėnesių laikotarpiu vykdydavo pirmininkaujanti valstybė narė, ES vyriausiasis įgaliotinis bendrai užsienio ir saugumo politikai/ES Tarybos generalinis sekretorius ir Komisijos narys, atsakingas už išorės santykius. Kaip Komisijos narys, vyriausiasis įgaliotinis eina Komisijos pirmininko pavaduotojo pareigas. Kalbant ES žargonu, VĮ dėvi net tris kepurės, o tai institucinę BUSP sandarą daro gana komplikuoatą.

Remiantis Europos Sąjungos sutarties 18 ir 27 straipsniais vyriausiajam įgaliotiniui skiriami tam tikri uždaviniai:

- vadovauti Sąjungos bendrai užsienio ir saugumo politikai (BUSP) ir bendrai saugumo ir gynybos politikai (BSGP);
- pirmininkauti Užsienio reikalų tarybai;
- užtikrinti Sąjungos išorės veiksmų nuoseklumą;
- būti atsakingam Komisijoje už jos išipareigojimus išorės santykių srityje;
- koordinuoti Komisijoje kitus Sąjungos išorės veiksmų aspektus;
- vesti politinį dialogą su trečiosiomis šalimis ir išreikšti Sąjungos poziciją tarptautinėse organizacijose ir tarptautinėse konferencijose.

Taigi VĮ turi išipareigojimų, susijusių su vadovavimu (lyderyste), iniciatyva, pasiūlymų teikimu, koordinavimu ir atstovavimu. VĮ numatytas svarbus iššūkis – užtikrinti nustatytos politikos kryptį, kad ji būtų remiama nuosekliai naudojant ES išteklius ir nacionalines priemones, o kartu būtų laikomasi atitinkamų Sutartyje numatytų sprendimų priėmimo tvarkos. Tačiau iš sutarties matyti, kad VĮ užduotis – ne valdyti įvairias Sąjungos išorės veiksmų priemones, o užtikrinti jų darnų naudojimą.

3.2. Europos Vadovų Taryba ir jos pirmininkas

Strateginiu lygmeniu pagrindinės Sąjungos išorės veiksmų priemonės sukoncentruotos Europos Vadovų Taryboje. Kitaip tariant, BUSP srityje EVT atlieka vadovaujantį vaidmenį. Lisabonos sutartyje EVT formaliai pripažįstama ES institucija, kuri „deramai skatina Sąjungos vystymąsi“ ir nustato jos

„bendrąsias politikos gaires ir prioritetus“ (ES sutarties 15 straipsnio 1 dalis)³⁷. Šios EVT kompetencijos BUSP srityje pakartojamos ES sutarties 26 straipsnio 1 dalyje, papildant, kad EVT taip pat nustato bendros užsienio ir saugumo politikos, įskaitant gynybinio pobūdžio reikalus, Sąjungos strateginius interesus, tikslus³⁸. Tačiau ji nevykdo teisėkūros funkcijų ir susitinka tik du kartus per pusmetį, nors, kai reikia dėl tarptautinių įvykių, Europos Vadovų Taryba gali susirinkti į neeilinį posėdį, kad „nustatytų Sąjungos politikos strategines kryptis tokių įvykių akivaizdoje“ (ES sutarties 26 straipsnio 1 dalis)³⁹. Nepaisant to, akivaizdu, kad EVT svarbesnės įtakos kasdieniauose užsienio reikaluose neturės. Šiuo atžvilgiu svarbesnė yra EVT pirmininko pareigybė. Tai nauja pareigybė, sukurta darbų tęstinumui ir nuoseklumui pagerinti. Ilgalais pirmininkavimas pakeitė anksčiau galiojusią rotacijos kas 6 mėnesius sistemą. Pirmininkas renkamas kvalifikuota Europos Vadovų Tarybos balsų dauguma 30 mėnesių laikotarpiui ir gali būti perrenkamas.

EVT pirmininko vaidmenį BUSP apibrėžia ES sutarties 15 straipsnio 6 dalis: „Europos Vadovų Tarybos pirmininkas savo lygiu ir pagal savo pareigas užtikrina atstovavimą Sąjungai užsienyje bendros užsienio ir saugumo politikos klausimais nepažeisdamas Sąjungos vyriausiojo įgaliojimo užsienio reikalams ir saugumo politikai įgaliojimų“⁴⁰. Ši nuostata kelia klausimų dėl EVT pirmininko ir VĮ sąveikos ir ypač dėl pavartotų sąvokų „savo lygiu“ ir „pagal savo pareigas“.

Palyginti su Sutartyje išdėstytomis VĮ funkcijomis, konkrečios EVT pirmininko pareigos BUSP srityje neaiškios. Sutartis tik nurodo, kad EVT pirmininkas vadovauja ir užtikrina pasirengimą jos darbui bei „siekia palengvinti sanglaudą ir bendrą sutarimą Europos Vadovų Taryboje“⁴¹, o tai gali reikšti tiek paprastą koordinavimą, tiek vadovavimą (lyderystę). O kadangi tiek VĮ, tiek EVT pirmininkas yra naujos pareigybės ir precedento dėl jų bendradarbiavimo nėra, daugeliu atveju jų tarpusavio santykis priklausys nuo asmeninių ambicijų ir interpretacijų, kaip kas supranta savo įgaliojimus. Neatmestina, kad abu pareigūnai gali siekti įtvirtinti savo statusą ir vaidmenį išorės veiksnių srityje vienas kito sąskaita. Dviprasmybių dėl jų atsakomybės įneša ir nuostata, kad po kiekvieno Europos Vadovų Tarybos susitikimo jos pirmininkas pateikia pranešimą Europos Parlamentui (ES sutarties 15 straipsnio 6 dalis), nors apskritai informuoti EP apie įvykius BUSP yra VĮ pareiga.

Tačiau vertinant iš administracinių gebėjimų perspektyvos, EVT pirmininkui vadovauti BUSP bus sunkiau, nes jis savo darbe remsis aiškiai dydžiu ir diplomatine patirtimi EIVT nusileidžiančiu Tarybos generaliniu sekretoriatu. Be to, vykdant institucinę pertvarką, buvo apkarpytos kai kurios svarbios su išorine veikla susijusios sekretoriato funkcijos, jas perduodant EIVT veiklos sričiai.

³⁷ *Ten pat*, p. 23.

³⁸ *Ten pat*, p. 31.

³⁹ *Ten pat*, p. 31.

⁴⁰ *Ten pat*, p. 23.

⁴¹ *Ten pat*, p. 23.

3.3. Užsienio reikalų taryba

Remiantis Europos Vadovų Tarybos apibrėžtomis bendromis gairėmis ir strateginėmis kryptimis, bendrą užsienio ir saugumo politiką formuoja ir šiai politikai apibrėžti ir įgyvendinti būtinus sprendimus priima Užsienio reikalų taryba (ES sutarties 26 straipsnis)⁴². Būtent šios Tarybos kompetencijai priklauso svarbiausios Sąjungos išorės veiksmų priemonės. Kaip ir EVT atveju, tai dar kartą patvirtina, kad už užsienio ir saugumo politiką iš esmės tebėra atsakingos ES valstybių vyriausybės, tačiau, skirtingai nuo ankstesnės praktikos, užsienio reikalus kuruos nebe rotacijos principu Tarybai pirmininkaujančioji valstybė narė, bet VĮ. Tai labai svarbi naujovė, kurios svarbą paryškina dar ir tai, kad visoms kitoms įvairios sudėties Taryboms ir toliau pirmininkaus pirmininkaujančiųjų valstybių narių atstovai Taryboje rotacijos tvarka (ES sutarties 16 straipsnio 9 dalis). Institucinės sudėties prasme toks kompetencijų padalijimas kelia daug klausimų dėl užsienio politikos koherentiškumo. Neaišku, koks bus galutinis pirmininkaujančiosios valstybės vaidmuo BUSP srityje ir ar nekils trinties tarp skirtingų veikėjų, nes iki Lisabonos sutarties įsigaliojimo tai buvo viena svarbiausių pirmininkaujančiųjų valstybių veiklos sričių. Problemų kelia ir tai, kad nors Lisabonos sutartimi nusprendus anksčiau buvusią Bendrųjų reikalų ir išorės santykių tarybą (BRIST) padalyti į Bendrųjų reikalų tarybą (BRT) ir Užsienio reikalų tarybą (URT), tokiu būdu stengiantis panaikinti galimą koliziją tarp pirmininkaujančiosios valstybės ir VĮ, aiškias ribas tarp šių tarybų kompetencijų išvesti labai sunku. Atsakyti į klausimą, kur šiandien baigiasi tradicinė užsienio politika ir diplomatų veiklos laukas ir kur prasideda bendrieji reikalai, ir priešingai, yra ypač sunku. Tai turės implikacijų su BUSP susijusiam veiklos centrui – Politikos ir saugumo komitetui (PSK), kuriam pareigą pirmininkauti Taryba perleido VĮ paskirtam atstovui, nors valstybių narių vyriausybių Nuolatinių atstovų komitetui (Coreper) ir toliau pirmininkaus valstybės narės atstovas, pirmininkaujantis Bendrųjų reikalų tarybai. Pavojus nuoseklumui ir darnai kils ir dėl pirmininkavimo įvairioms darbo grupėms, nes grupėms, veikusioms išorės santykių ir pirmajam ramsčiui priskirtose srityse (tokiose kaip prekyba, vystomasis bendradarbiavimas ar plėtra), ir toliau bus pirmininkaujama pagal rotacijos principą, nors grupėms, dirbusioms tik BUSP srityje ar artimai dirbusioms su PSK, pirmininkaus EIVT narys (mišrios kompetencijos grupių atžvilgiu bus priimami *ad hoc* sprendimai).

ES sutartis nepakeitė sprendimų priėmimo proceso. ES sutarties 24 straipsnio 1 dalis sako, kad „bendrai užsienio ir saugumo politikai taikomos konkrečios taisyklės ir procedūros. Išskyrus atvejus, kai Sutartyse nustatyta kitaip, ją vieningai apibrėžia ir įgyvendina Europos Vadovų Taryba ir Taryba“⁴³. Taigi, BUSP srityje vienbalsiškumas išlieka standartine sprendimų-priėmimo procedūra.

⁴² *Ten pat.*, p. 31.

⁴³ *Ten pat.*, p. 32.

Sutartyje minimus išskirtinius atvejus nusako 31 straipsnio 2 dalis. Pазymima, kad Taryba kvalifikuota balsų dauguma:

- priima Sąjungos veiksmus nustatančius arba poziciją apibrėžiančius sprendimus remdamasi su Sąjungos strateginiais interesais ir tikslais susijusiu Europos Vadovų Tarybos sprendimu (nurodytu 22 straipsnio 1 dalyje);
- priima Sąjungos veiksmus nustatantį arba poziciją apibrėžiantį sprendimą, remdamasi pasiūlymu, kurį pateikia Sąjungos vyriausiasis įgaliotinis užsienio reikalams ir saugumo politikai Europos Vadovų Tarybos specialiu prašymu, jos pačios arba vyriausiojo įgaliotinio iniciatyva;
- priima visus sprendimus, įgyvendinančius sprendimą, kuris nustato Sąjungos veiksmus arba apibrėžia Sąjungos poziciją;
- skiria specialų įgaliotinį (pagal 33 straipsnį).⁴⁴

Taigi, kvalifikuotos daugumos balsavimas naudojamas labai ribotai: tik bendrų veiksmų ir tai tik jų praktinio įgyvendinimo, o ne sprendimo jų apskritai imtis atveju.

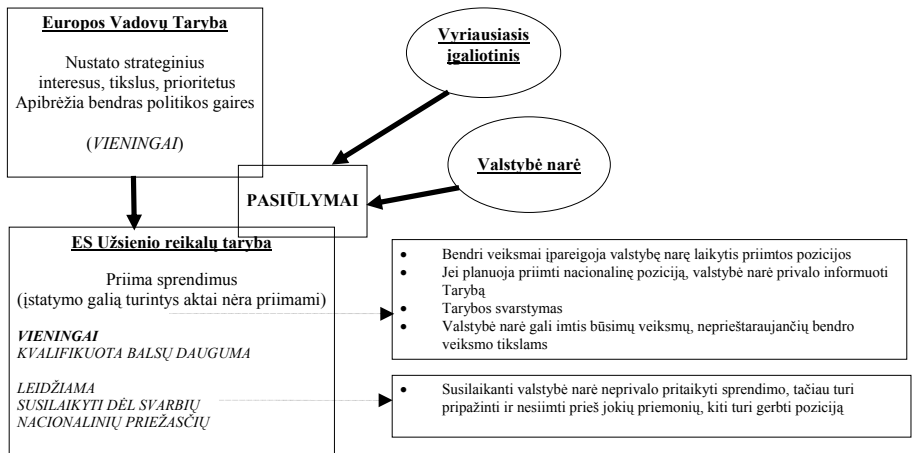
Jei Tarybos narė pareiškia, kad dėl esminių ir konkrečiai nurodytų su nacionaline politika susijusių priežasčių ji neketina pritarti sprendimui, priimamam kvalifikuota balsų dauguma, dėl jo nebalsuojama. Vyriausiasis įgaliotinis, glaudžiai konsultuodamasis su atitinkama valstybe nare, ieško jai priimtino sprendimo. Jeigu jam nepavyksta, Taryba kvalifikuota balsų dauguma gali prašyti, kad tas klausimas būtų perduotas Europos Vadovų Tarybai vieningai priimti sprendimą⁴⁵.

Svarbus antras punktas. Jei VI nori inicijuoti kvalifikuotos daugumos reikalaujantį sprendimą, jis pirmiausia turi kreiptis į Europos Vadovų Tarybą ir tik po to gali tą klausimą pateikti Užsienio reikalų tarybai.

Kvalifikuota balsų dauguma pasiekama, kai pasiūlymui pritaria 55 proc. valstybių narių, atstovaujančių bent 65 proc. visų gyventojų. Kai Taryba veikia ne pagal Komisijos ar vyriausiojo įgaliotinio pasiūlymą, reikiama valstybių narių dauguma padidėja iki 72 proc. (Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 238 straipsnio 2 dalis). Kad teisės akto priėmimas būtų užblokuotas, prieš projektą turi balsuoti bent keturios valstybės. Naujasis mechanizmas leis 75 proc. (nuo 2017 m. balandžio 1 d. – 55 proc.) valstybių narių prašyti, kad pasiūlymas būtų persvarstytas per „tinkamą laikotarpį“ (Sutarties 7 deklaracija).

⁴⁴ Ten pat, p. 35–36.

⁴⁵ Ten pat., p. 35–36.



2 pav. Sprendimų priėmimo tvarka

3.4. Komisija

Kaip žinoma, Europos Komisija išreiškia bendruosius Europos Sąjungos interesus ir yra integracijos proceso varomoji jėga. Komisijos vaidmuo išorės santykiuose iki institucinės pertvarkos apsiribodavo ekonomikos ir prekybos sritimis, todėl daugelis ekspertų tikėjosi, kad institucinės ES reformos padidins EK svorį sprendžiant tarptautinius reikalus⁴⁶.

Ar tai įvyko, kol kas sunku spręsti. Iš esmės daug kas priklausys nuo VĮ pozicijos ir veiksmų. Iš vienos pusės, atsižvelgiant į tai, kad VĮ, būdamas vienas Komisijos pirmininko pavaduotojų, „atsineša“ papildomas funkcijas iš kitur ir Komisijos įtaką išorės veiksmuose galėtų ir sustiprinti. Tai jam Komisijoje padėtų vykdyti ES sutarties 18 straipsnio 4 dalyje apibrėžtas funkcijas: įgyvendinti Komisijos išipareigojimus išorės santykių srityje ir koordinuoti kitų Sąjungos išorės veiksmų aspektus. Iš kitos pusės, atsižvelgiant į tai, jog beveik visas Komisijos vaidmuo BUSP srityje priskirtas vyriausiajam įgaliotiniui, neatmestina ir tai, kad Komisijos vaidmuo išorės santykiuose gali ir sumažėti, jei VĮ nuspręstų save labiau sutapatinti su Taryba. Tiesa, ES sutarties 22 straipsnio 2 dalis numato, kad Komisija su VĮ gali teikti bendrus pasiūlymus, tačiau tai ji gali daryti tik kitose išorės veiksmų srityse. Tai rodo, kad iš Komisijos generalinių direktoratų nebuvo atimti visi jų įgaliojimai išorės santykių srityje, tačiau kartu tai kelia klausimų, kas yra tie Komisijos išipareigojimai išorės santykių srityje ir kas tie kiti išorės veiksmų aspektai, kurie nurodomi ES sutarties 18 straipsnio 4 dalyje.

Tam tikrą ribotą įtaką BUSP srityje Komisija, o tiksliau – Komisijos

⁴⁶ Gricius A., Paulauskas K., „Europos Sąjungos bendroji užsienio ir saugumo politika ir Lietuva“, *Lietuvos metinė strateginė apžvalga 2003, 2004*, p.84.

pirmininkas turės per VĮ skyrimo procedūras, nes jis gali būti paskirtas tik su Komisijos pirmininko sutikimu (ES sutarties 18 straipsnio 1 dalis). Bet kadangi VĮ skiria Europos Vadovų Taryba, abejotina, kad Komisijos pirmininkas ryžtųsi gadinti santykius su ja. Greičiau atvirkščiai: kadangi nustatytos skirtingos VĮ ir kitų Komisijos narių skyrimo procedūros (narius skiria Komisijos pirmininkas), gali kilti VĮ lojalumo Komisijai klausimas. Galiausiai dėl intensyvios diplomatinės darbotvarkės – dažnų užsienio vizitų, derybų, dalyvavimo tarptautinėse konferencijose – veikai Komisijoje VĮ gali neužtekti nei laiko, nei energijos, o dėl Sutarties konstitucinių nuostatų ir darbo pobūdžio jis bus priverstas daugiau laiko praleisti tarp valstybių narių užsienio reikalų ministrų (taip pat ir socializuojantis) nei Komisijos posėdžiuose. Tai savo ruožtu taip pat gali mažinti Komisijos vaidmenį bendroje užsienio ir saugumo politikoje.

3.5. Europos Parlamentas

Nors Lisabonos sutartimi EP teisėkūros galios išplėstos – įprasta teisėkūros procedūra dabar taikoma daugiau kaip 40 naujų politikos sričių – BUSP srityje EP vaidmuo modifikuotas labai nedaug. Europos Parlamento vaidmenį BUSP nustato ES sutarties 36 straipsnis, kuriame sakoma, kad VĮ turi reguliariai konsultuotis su EP svarbiausiais bendros užsienio ir saugumo politikos bei bendros saugumo ir gynybos politikos aspektais bei esminiais pasirinkimo klausimais, taip pat jį informuoti apie šių politikos krypčių raidą bei tinkamai atsižvelgti į Europos Parlamento požiūrį. Taip pat sakoma, kad „Europos Parlamentas gali teikti Tarybai ir vyriausiajam įgaliotiniui paklausimus arba rekomendacijas. Jis du kartus per metus svarsto pažangą, padarytą įgyvendinant bendrą užsienio ir saugumo politiką, įskaitant bendrą saugumo ir gynybos politiką“⁴⁷.

Didžiausias galias BUSP srityje EP turi per naują biudžeto procedūrą, kuri įtvirtina visišką Parlamento ir Tarybos lygiateisiškumą tvirtinant metinį biudžetą. Pagal naujas nuostatas, daugiametė finansinė programa turi būti suderinta su Parlamentu (pritarimas).

Tačiau akivaizdu, kad pagal naujas nuostatas veikiančio EP ambicijos BUSP srityje yra išaugusios. Tai iliustruoja EP veiksmai kuriant Europos išorės veiksnių tarnybą. EP nuolat ragino įsteigti bendrą Europos diplomatinę tarnybą. Jis ragino Tarybą, Komisiją ir valstybes nares pasinaudoti galimybėmis įsteigiant EIVT, formuoti aiškesnę, nuoseklesnę ir veiksmingesnę užsienio politiką.⁴⁸ Turėdamas didesnes kontrolės galias EK nei VĮ atžvilgiu (pvz., per Komisijos pirmininko rinkimą), EP stengėsi EIVT išlaikyti kiek galima labiau integruotą EK struktūroje, visų pirma per biudžeto procedūrinius ir politinės

⁴⁷ *Europos Sąjungos sutarties ir sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinės redakcijos*, Luxembourg: Europos Sąjungos oficialusis leidinys C 115, 2008, p. 36.

⁴⁸ *2009 m. spalio 22 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl institucinių Europos išorės veiksnių tarnybos steigimo aspektų*, Europos Sąjungos oficialusis leidinys, C 265, 2010 9 30, p. 10.

atskaitomybės svertus, kartu ragindamas Komisiją, atliekant su EIVT susijusį parengiamąjį darbą, naudotis visa savo, kaip institucijos, turima įtaka, siekiant Sąjungos išorės santykių srityje išlaikyti ir toliau plėtoti Bendrijos modelį.⁴⁹ Ir nors kai kurių EP narių (pvz., Užsienio reikalų komiteto pirmininko Guy Verhofstadto) vertinimu, Europos Parlamentui tai pavyko pasiekti⁵⁰, toks teiginys neatitiko tiesos. Daug žadančią Tarybos sprendimo preambulės nuostatos pradžia, kad Europos Parlamentas vaidins visavertį vaidmenį Sąjungos išorės santykiuose, panaikina ES sutarties 14 straipsnio 1 dalyje užfiksuota nuostata, sakanti, kad EP „vykdo politinės kontrolės ir konsultavimo funkcijas, laikydamasis Sutartyse nustatytų sąlygų“ ir kad „Europos Parlamentas bendrai su Taryba vykdo teisėkūros ir biudžetines funkcijas“⁵¹. Taigi vienintelė rimtesnė galia, kurią EP turės diplomatinės tarnybos, taigi ir BUSP, atžvilgiu bus per biudžeto tvirtinimą. Visa kita veikla bus labiau informacinio nei vadovaujančio pobūdžio.

3.6. ES Teisingumo Teismas

Kaip ir anksčiau, ES Teisingumo Teismo jurisdikcijai BUSP reikalai nepriklauso (ES sutarties 24 straipsnio 1 dalis ir Sutarties dėl ES veikimo 275 straipsnis). Tačiau esama vienos išlygos. ES sutarties 40 straipsnis sako, kad „bendros užsienio ir saugumo politikos įgyvendinimas nedaro poveikio Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 3–6 straipsniuose nurodytų Sąjungos kompetencijų vykdymui Sutartyse nustatytų procedūrų taikymui ir numatytų institucijų įgaliojimų atitinkamai apimčiai“⁵². Minėti straipsniai nurodo Sąjungos išimtinę kompetenciją muitų sąjungos, vidaus rinkos veikimui būtinių konkurencijos taisyklių nustatymo, pinigų politikos valstybėms narėms, kurių valiuta yra euras, ir bendros prekybos politikos srityse. Taip pat nurodoma, kad Sąjunga naudojasi išimtinę kompetencija tarptautiniams susitarimams sudaryti, kai jų sudarymas yra numatytas Sąjungos įstatymo galią turinčiame akte arba yra būtinas, kad Sąjunga galėtų naudotis savo vidaus kompetencija, arba jei jų sudarymas gali daryti poveikį bendroms taisyklėms ar pakeisti jų taikymo sritį.

⁴⁹ *Ten pat*, p. 11.

⁵⁰ Weiss S., „From Global Payer to Global Player“, Bertelsmann Stiftung: Spotlight Europe Special, No. July 2010, p. 2.

⁵¹ *Europos Sąjungos sutarties ir sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinės redakcijos*, Luxembourg: Europos Sąjungos oficialusis leidinys C 115, 2008, p. 22.

⁵² *Ten pat*, p.37.

4. Europos išorės veikslių tarnyba

Padėti vyriausiajam įgaliotiniui vykdyti jo įgaliojimus pavesta Europos išorės veikslių tarnybai. ES sutarties 27 straipsnio 3 dalyje sakoma, kad savo darbe ši tarnyba bendradarbiauja su valstybių narių diplomatinėmis tarnybomis, o ją sudaro Tarybos generalinio sekretoriato ir Komisijos atitinkamų padalinių pareigūnai bei valstybių narių nacionalinių diplomatinėlių tarnybų komandiruotas personalas⁵³. Apie EIVT struktūrą, kompetencijas ir veikimą Lisabonos sutartyje nekalbama. Šie EIVT modalumai vėliau buvo nustatyti atskiru Tarybos sprendimu, kurį rengė VĮ C. Ashton iš Tarybos sekretoriato, Komisijos, pirmininkaujančios valstybės ir kelių įtakingiausių ES valstybių narių suburta aukšto lygio darbo grupė. Ši grupė turėjo rasti kompromisą tais jautriais klausimais, kurių paieškas, siekiant išvengti Sutarties dėl Konstitucijos Europai ratifikavimo likimo, buvo atidėję Lisabonos sutarties rengėjai. Po intensyvių šešių mėnesių derybų, kurios ne kartą buvo aptartos Nuolatinėlių atstovų komiteto (Coreper), Užsienio reikalų tarybos, Komisijos ir EP Užsienio reikalų komiteto posėdžiuose, Tarybos sprendimas dėl EIVT organizavimo buvo priimtas 2010 m. liepos 26 d. Derybos ir rezultatai dėl EIVT organizavimo dar kartą atskleidė sudėtingą BUSP gimimą ir valstybių narių siekį neišleisti užsienio politikos svėrtų iš savo rankų.

4.1. EIVT pobūdis ir veiklos sritys

Buvo svarstomi trys galimi EIVT teisinio statuso ir veiklos organizavimo variantai. Ribotos ES diplomatinės tarnybos šalininkai pasisakė už EIVT kaip europinio biuro tipo instituciją. Pirmuoju atveju ji būtų panaši į Oficialiųjų leidinių biuro statuso įstaigą, turinčią labai ribotą administracinę ir biudžetinę autonomiją. Šis pasiūlymas neatitiko teisės aktų, nes EIVT steigimas apibrėžtas Sutartimi, o europiniai biurai paprastai steigiami vienos iš ES institucijų. Kitas pasiūlymas – EIVT suteikti ES agentūros statusą. Toks pasirinkimas EIVT būtų suteikęs daugiau autonomijos, būtų leidęs VĮ sudaryti operatyvinę EIVT biudžetą ir būtų suteiktos galios jį įgyvendinti. Taip pat VĮ būtų galėjęs priimti sprendimus dėl EIVT pareigūnų įdarbinimo, tačiau administracinė ir finansinė laisvė vis tiek būtų ribota. Todėl stipresnės diplomatinės tarnybos šalininkai siekė, kad būtų sukurta nauja institucija / tarnyba, panašiai kaip Ombudsmeno tarnyba. Tačiau ir šis variantas buvo atmestas, nes nei viena iš BUSP srityje veikiančių institucijų nesutiko perleisti dalies savo kompetencijos naujai institucijai. Tarkime, didžiosios ES valstybės siekė tokio sprendimo, kuris, iš vienos pusės, suteiktų VĮ ir EIVT didesnes galias, bet kartu apribotų jų nepriklausomybę, „pririšdamas“ jas kaip galima labiau prie Tarybos. Tokių pačių tikslų siekė ir EK bei EP. Siekiant rasti kompromisą tarp skirtingų BUSP veikėjų, tiek EK

⁵³ Ten pat, p.32.

pirmininkas Jose Manuelis Barrosas, tiek buvęs vyriausiasis įgaliotinis BUSP Javieras Solana, tiek dauguma valstybių narių pasisakė už tai, kad EIVT turėtų būti „*sui generis*“ tipo tarnyba. Apsispręsta, kad EIVT nebus nei Tarybos, nei EK dalis, o funkcinio požiūriu bus savarankiška ES įstaiga, turinti savo užduotims atlikti ir savo tikslams pasiekti reikiamą teisinį subjektiškumą.⁵⁴ Tačiau EP ir EK pavyko pasiekti, kad administracine prasme EIVT būtų artimais saitais susieta su Komisija. Artimi administraciniai saitai reiškia, kad Komisijai arba Tarybos Generaliniam sekretoriatui patikėtos kai kurios administracinės funkcijos: pastatų priežiūra, kasdienis personalo administravimas, duomenų apdorojimas, telekomunikacijų saugumo ir darbuotojų saugumo užtikrinimas, priegios prie dokumentų administravimas ir t.t. Logikos tokiaame sprendime yra: būtų išvengta veiklos dubliavimo, sumažintos sąnaudos, o vyriausiasis įgaliotinis savo funkcijoms vykdyti galėtų naudotis ne tik EIVT, bet ir Komisijos bei Tarybos ištekliais. Tačiau iš principo tokį sprendimą reikia traktuoti kaip dar nuo Konvento laikų vykusio ginčo kompromisą – pažanga pasiekta, tačiau priežastys atsirasti įvairioms įtampoms nepanaikintos.

Panašios įtampos gali kilti ir dėl ne iki galo aiškiai nubrėžtų Komisijos ir EIVT kompetencijų skiriančių linijų. Vyriausiojo įgaliotinio mandate palikta erdvė interpretacijai, ką konkrečiai reiškia terminas koordinuoti „kitus“ Sąjungos išorės veiksmų aspektus. Tai paskatino kai kurias didžiąsias ES šalis siekti, kad EIVT kompetencija neapsiribotų tik EK Išorės santykių generalinio direktorato (DG Relex) kuruojamais BUSP klausimais, o būtų pratęsta į kitas, Prekybos (DG TRADE), Plėtros (DG ELARG) bei Vystymosi (DG DEV) direktoratų kuruojamus išorės santykių sritis. Komisijos ir EP atstovai šiuos bandymus įvertino kaip „posūkį link tarpvyriausybinių metodo“ ar net kaip kai kurių valstybių narių siekį uzurpuoti ES plėtros fondus.⁵⁵ Prekybos ir Plėtros generaliniai direktoratai tebeįeina į Komisiją, tačiau Vystymosi generalinis departamentas, nepaisant EK prieštaravimų, buvo perkeltas į EIVT. Kita vertus, šio direktorato administruotos valdymo priemonės paliktos Komisijai. Tačiau, Tarybos sprendimu, už šių priemonių programavimo ir valdymo ciklus, visų pirma per politinių gairių nustatymą, bus atsakinga EIVT, o Komisija vykdys labiau techninio pobūdžio funkcijas. Vargu ar toks darbo pasidalijimas prisidės prie BUSP veiksmingumo.

Problemų dėl kompetencijų padalijimo tarp EIVT ir Tarybos Generalinio sekretoriato nekilo. Nors kai kurios šalys ir siūlė apsiriboti tik pagrindine ES išorės santykių, BUSP ir ESGP srityse dirbančia Tarybos Generalinio sekretoriato struktūra – Tarybos Išorės santykių generaliniu direktoratu ir Politinio planavimo ir išankstinio perspėjimo padaliniu (Policy Unit), dauguma valstybių narių pasisakė už didesnę EIVT ir pritarė siūlymui į EIVT perkelti visas BSGP ir krizių valdymo struktūras – Krizių valdymo ir planavimo direktoratą

⁵⁴ 2010 m. liepos 26 d. Tarybos sprendimas, kuriuo nustatoma Europos išorės veiksmų tarnybos struktūra ir veikimas, Luxembourg: Europos Sąjungos oficialusis leidinys L 201, 2010, p.30.

⁵⁵ Funres M., „The European External Action Service: a new institutional framework for EU development cooperation“, DIE Research Project, Discussion Paper, 15/2010, p.8.

(CMPD), Civilinių operacijų planavimo ir vykdymo centrą (CPCC), Europos Sąjungos karinį štabą (EUMS), ES jungtinį situacijų centrą (SITCEN), išskyrus SITCEN personalą, atliekanti pagalbines funkcijas Saugumo akreditavimo institucijai.⁵⁶

4. 2. EIVT valdymas ir struktūra

EIVT organizaciniu pobūdžiu nesiskirs nuo tipinių užsienio reikalų ministerijų – ją sudarys centrinė administracija su būstine Briuselyje ir Sąjungos delegacijos trečiosiose šalyse ir tarptautinėse organizacijose. Tačiau patvirtintas EIVT valdymas atspindi sudėtingų derybų tarp EK, EP, VĮ ir valstybių narių rezultata.

Pirminį VĮC. Ashton pateiktą pasiūlymą dėl EIVT struktūros ir veikimo Parlamentas atmetė, pažymėdamas, kad EIVT valdymas atitinka tik kelių galingų valstybių narių (suprask – Vokietijos ir Prancūzijos), siekiančių uzurpuoti EIVT, interesus. Juo remiantis, vykdomajam generaliniam sekretoriui, kuris turėtų vadovauti EIVT, nereikėtų atsiskaityti nei Parlamentui, nei Tarybai. Toks siūlomas EIVT valdymo modelis kai kurių EP narių buvo pavadintas „prancūzišku stiliumi“, pagal kurį generalinis sekretorius igautų didžiulę valdžią⁵⁷. Parlamento nariai perspėjo, kad jei toks pasiūlymas būtų priimtas, generalinis sekretorius su dviem savo pavaduotojais vadovautų EIVT tinklui „kaip voras“.⁵⁸ Pagrindinė parlamentarų kritika buvo susijusi su tuo, kad pasiūlytoje struktūroje nėra politiškai įteisintų pavaduotojų. Pats VĮ jų taip pat negali turėti, nes Lisabonos sutartis to nenumato.

Pataisytame ir Tarybos priimtame pasiūlyme į parlamento kritiką atsižvelgta iš dalies. Kaip ir anksčiau, nuspręsta, kad EIVT vadovaus vykdomasis generalinis sekretorius, kuris imsis visų reikiamų priemonių EIVT sklandžiam veikimui užtikrinti, įskaitant jos administracinį ir biudžetinį valdymą, ir kuris užtikrins, kad būtų veiksmingai koordinuojama visų centrinės administracijos padalinių veikla, taip pat veikla su Sąjungos delegacijomis. Vykdomajam generaliniam sekretoriui padės du generalinio sekretoriaus pavaduotojai. Tačiau, skirtingai nuo pirminio pasiūlymo, EIVT centrinėje administracijos struktūroje greta kitų generalinių direktoratų sukurtas dar vienas, atsakingas už biudžetą ir administracinius klausimus. Tarybos sprendimas numato, kad VĮ pagal įprastas įdarbinimo taisykles paskiria už biudžetą ir administravimą atsakingą generalinį direktorių, kuris vadovaujasi tomis pačiomis biudžeto eilutėmis ir administracinėmis taisyklėmis, kurios taikytinos pagal Sąjungos biudžeto III skirsnio dalį, kuri priskiriama daugiametės finansinės programos 5 išlaidų

⁵⁶ 2010 m. liepos 26 d. Tarybos sprendimas, kuriuo nustatoma Europos išorės veiksmų tarybos struktūra ir veikimas, Luxembourg: Europos Sąjungos oficialusis leidinys L 201, 2010, p.39.

⁵⁷ „Ashton puts French „spider“ at centre of EEAS web“, <http://euroactiv.com>, 2010 09 09.

⁵⁸ *Ten pat.*

kategorijai.⁵⁹ Išvertus iš biurokratinės ES kalbos, tai reiškia, kad tokiu būdu Parlamentas įgauna tam tikrą įtaką EIVT valdymui, nes jis tvirtina biudžetą.

Kiti EIVT centrinę administraciją sudarantys generaliniai direktoratai atspindi EIVT veiklos sritis, kurios aptartos anksčiau. Tai visų pirma keletas generalinių direktoratų, kuriuos sudaro geografiniai padaliniai, apimantys visas pasaulio šalis ir regionus, bei daugiašaliai ir teminiai padaliniai, taip pat Krizių valdymo ir planavimo direktoratas, Civilinių operacijų planavimo ir vykdymo centras, Europos Sąjungos karinis štabas ir Europos Sąjungos jungtinis situacijų centras, kurie yra tiesiogiai pavaldūs vyriausiajam įgaliotiniui, už kuriuos vyriausiasis įgaliotinis yra atsakingas ir kurie padeda jam vykdyti jo užduotis vadovauti Sąjungos BUSP pagal Sutarties nuostatas, kartu atsižvelgiant į kitas Sąjungos kompetencijas pagal ES sutarties 40 straipsnį.⁶⁰

EIVT centrinę administraciją taip pat sudaro strateginio politikos planavimo padalinys, teisės padalinys, padaliniai, atsakingi už tarpinstitucinius santykius, informavimą ir viešąją diplomatiją, vidaus auditą bei patikrinimus ir asmens duomenų apsaugą.

4.3. Sąjungos delegacijos

Neabejotinai viena svarbiausių Sutartimi įdiegtų naujovių – Sąjungos delegacijų trečiojoje šalyje ir tarptautinėse organizacijose įsteigimas. Būtent jos labiausiai asocijuojasi su ES diplomatijos gimimu, dažnai jas įvardijant ambasadomis, nors nei ES sutartyje, nei Tarybos sprendime dėl EIVT struktūros ir veikimo tokio termino nėra. Delegacijos yra sudedamosios EIVT dalys, o formaliai jos tokios tapo nuo 2010 m. sausio 1 d., kai visos maždaug 130 EK delegacijų trečiojoje šalyje ir tarptautinėse organizacijose buvo pervadintos į Europos Sąjungos delegacijas.

ES sutarties 221 straipsnis apibrėžia, kad visos Sąjungos delegacijos bus VĮ žinioje. Tačiau apie delegacijų priklausomybę EIVT sutartyje nekalbama. Jų tarpusavio santykių turėjo apibrėžti Tarybos sprendimas. Juo delegacijos buvo priskirtos EIVT, nors atsižvelgiant į įvairius sutartyje apibūdintus išpareigojimus, susijusius su atstovavimu ES išorės santykiuose, kilo klausimas, ar jos turėtų būti EIVT dalis.

Panašiai buvo svarstomas klausimas dėl delegacijų darbuotojų pavaldumo. Komisija stengėsi išlaikyti turėtą įtaką, tačiau galiausiai nuspręsta, kad delegacijos vadovui bus pavaldūs visi delegacijos darbuotojai, neatsižvelgiant į jų statusą (net jei jie priklauso Komisijos taryboms), ir kad jis prižiūrės visą jos veiklą. Vadovas atsiskaito vyriausiajam įgaliotiniui už bendrą vadovavimą delegacijos darbui ir visų Sąjungos veiksmų koordinavimo užtikrinimą. Kiekvienos delegacijos veiklą reguliariai vertina EIVT vykdomasis generalinis sekretorius; vertinant atliekami finansiniai ir administraciniai auditai.

⁵⁹ 2010 m. liepos 26 d. Tarybos sprendimas, kuriuo nustatoma Europos išorės veiksmų tarybos struktūra ir veikimas, Luxembourg: Europos Sąjungos oficialusis leidinys L 201, 2010, p.33.

⁶⁰ *Ten pat.*, p 33.

Kita vertus, nustatyti visišką delegacijos autonomiškumą nepavyko, nes Komisija srityse, kuriose turi jai sutartimis suteiktus įgaliojimus, vadovaudamasi Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 221 straipsnio 2 dalimi taip pat gali duoti nurodymus delegacijoms ir šie nurodymai turi būti vykdomi visą atsakomybę prisiimant delegacijos vadovui.⁶¹ Įtvirtinti savo interesus delegacijų veikloje pavyko ir Europos Parlamentui, nes Sąjungos delegacijos privalės atsižvelgti į EP bei kitų Sąjungos institucijų poreikius palaikant ryšius su tarptautinėmis organizacijomis ar trečiosiomis šalimis, prie kurių ar kuriose delegacijos yra akredituotos.⁶²

Visgi labiausia reikia stebėti, kaip klostysis bendradarbiavimas su valstybių narių diplomatinėmis tarnybomis. Nors Tarybos sprendime pabrėžiama, kad savo darbe Sąjungos delegacijos glaudžiai bendradarbiauja ir keičiasi informacija su valstybių narių diplomatinėmis tarnybomis⁶³, atsižvelgiant į tai, kad užsienio politika iš esmės liko nacionaline prerogatyva, bendradarbiavimo mastai ir gylis priklausys nuo konkretaus užsienio politikos klausimo. Bent kol kas kardinalių pokyčių nei tarpusavio bendradarbiavime, nei priimančiosios šalies elgsenos modelyje neįvyko.

4.4. Personalas

Taryba nusprendė, kad EIVT personalą sudarys Tarybos ir Komisijos išorės santykių tarnybų pareigūnai ir 27 valstybių narių diplomatinė tarnybų personalas. Dauguma valstybių narių laikėsi nuomonės, kad tarnybos dydis turi būti adekvatus EIVT kompetencijos apimčiai ir funkcijoms ir nusistovės vėliau. Planuojama, kad EIVT dirbs 5000–6000 pareigūnų, nors pati VĮ C. Ashton šiuo klausimu yra pasakiusi, kad funkcijoms visiškai įgyvendinti reikėtų iki 8000 darbuotojų. Planuojamas EIVT dydis prilygsta didelės Europos šalies diplomatinės tarnybos darbuotojų skaičiui. Pavyzdžiui, Vokietijos diplomatinėje tarnyboje dirba 6000 tarnautojų. Tačiau EIVT dydžiu nusileis JAV užsienio tarybai, kurios sistemoje dirba 11500 pareigūnų.

Kadangi EIVT personalas renkamas iš trijų šaltinių, valstybės narės pabrėžė, kad joms yra svarbu EIVT turėti pakankamai nacionalinių diplomatų, einančių įvairias visų lygių pareigas. Beveik visos valstybės narės sutarė, kad personalą turėtų sudaryti ne valstybių narių komandiruoti nacionaliniai ekspertai, bet laikinojo agento statusą turintys darbuotojai, siekiant užtikrinti, kad visas EIVT personalas turėtų vienodą statusą ir darbo sąlygas. Būtent šią nuostatą Taryba ir priėmė, kartu neužkirtusi galimybės prireikus į EIVT priimti laikinai dirbti ir kitus valstybių narių komandiruotus ekspertus.

Sutarta, kad EIVT personalas būtų skiriamas pagal nuopelnus ir būtų laikomasi tinkamų atrankos procedūrų. Tai reiškia, kad VĮ vaidmuo būtų pa-

⁶¹ *Ten pat*, p. 34.

⁶² *Ten pat*, p. 34.

⁶³ *Ten pat*, p. 34.

grindinis, įskaitant jo pritarimą galutiniams sprendimams. Taip pat svarbu tai, kad įtvirtintas geografinės pusiausvyros principas ir kartu išvengta pagundos įdiegti kvotų sistemą.

Sutarta, kad kai EIVT bus visiškai sukomplektuota, valstybėms narėms tarnyboje atstovaus ne mažiau kaip 1/3 personalo, o kaip laikomasi šios nuostatos, užtikrins kiekvienais metais Tarybai pateikiama EIVT užimtų pareigybių ataskaita. Be to, siekiant užtikrinti skaidrumą, personalo atrankos procese su patariamuoju balsu pakviesti dalyvauti visų valstybių narių, taip pat Komisijos bei Tarybos atstovai. Jiems pavesta atrinkti galimus stipriausius kandidatus galutiniam VI sprendimui.

Galima nuspėti, kad personalo formavimas iš skirtingų šaltinių sukurs bendros tapatybės problemą. Ar galės valstybės narės EIVT atstovas atstovauti bendriems ES, o ne savo valstybės nacionaliniams interesams? Ar vokiečio, brito ar lietuvių ištikimybė ES mėlynai vėliavai visada išliks didesnė nei savo šalių spalvoms, ypač žinant, kad ES specialieji atstovai ir valstybių narių deleguoti nariai su ES sudarys terminuotas darbo sutartis, o tai reiškia, kad jiems ne tas pats, kaip klostysis jų tolesnė karjera namuose.

Matyt neatsitiktinai pradinio sumanymo kas ketveri metai rotuoti EIVT personalą tarp šalių užsienio reikalų ministerijų ir ES institucijų buvo atsisakyta dėl ilgesnės sutarties. Vienas tokio sprendimo motyvų – siekis ugdyti bendrą tapatybę. Ir tai susiję ne vien su skirtinga tautybe. Skirtingai nei šalyse vyraujanti praktika, ES institucijose dirba daug skirtingo išsilavinimo ir praktikos, dažnai nieko bendra su tarptautiniais santykiais ar diplomatija neturinčių žmonių. Tam numatoma steigti Europos diplomatijos kolegiją, kuri, glaudžiai bendradarbiaudama su atitinkamomis valstybių narių įstaigomis, teiktų Sąjungos ir valstybių narių pareigūnams, atliksiantiems su išorės santykiais susijusias pareigas, tinkamas mokymo paslaugas, paremtas suderintomis mokymo programomis, įskaitant paslaugas konsulinių ir diplomatinių procedūrų, diplomatijos ir tarptautinių santykių, taip pat Europos Sąjungos istorijos ir veiklos būdų srityse.

4.5. Biudžetas

Nors šalys sutarė, kad įsigaliojus Lisabonos sutarčiai BUSP stiprinimas pareikalavus papildomų ES finansinių išteklių, tačiau derybos dėl EIVT biudžeto tapo viena svarbiausių kliūčių, trukdžiusių EIVT greitai pradėti savo veiklą. VI siekė kaip galima didesnės finansinės nepriklausomybės, tačiau EP pareikalavo didesnio savo vaidmens. Turėdamas didesnes galias kontroliuoti EK nei VI, EP priešinosi, kad naujai tarnybai ES biudžete būtų sukurtas atskiras skirsnis, tokiu būdu padarant EIVT panašią į kitas ES institucijas. EP tikslas buvo EIVT finansuoti iš ES biudžete numatyto Komisijos skirsnio. Galiausiai pavyko pasiekti kompromisą. Kaip minėta anksčiau, apsisprendus EIVT sukurti kaip *sui generis* pobūdžio institucija, buvos sukurtas ir naujas ES biudžeto skirsnis „*Europos išorės veiksmų tarnyba*“, tačiau jame numatytos lėšos bus skirtos tik EIVT administracinėms išlaidoms padengti. O EIVT veiklai skirtos išlaidos

bus skiriamos iš Komisijos biudžeto skirsnio. Todėl atskirtas administracinis ir veiklos biudžetas gali riboti EIVT įtakos augimą.

Pagal pirmą kartą po naujos Lisabonos sutarties įsigaliojimo patvirtintą ES biudžetą, 2011 m. EIVT skirti 464,1 mln. eurų. Didžioji šios sumos dalis skirta Komisijos ir Tarybos sąskaita, perkėlus į EIVT anksčiau šiose institucijose išorės reikalus kuravusius darbuotojus – 1114 iš Komisijos ir 411 iš Tarybos sekretoriato. Iš 464,1 mln. eurų 140,2 mln. skirti centrinės būstinės personalui išlaikyti, 43,8 mln. – centrinės būstinės pastatams ir įrangai išlaikyti ir veiklos išlaidoms, 279,9 mln. – delegacijoms išlaikyti⁶⁴.

Kaip matyti, šie pinigai skirti administracinėms išlaidoms. Tačiau ES įtaką pasaulyje lems ne tik – ar ne tiek – diplomatinės tarnybos stiprumas, kiek įvairioms užsienio politikos programoms įgyvendinti skirtos lėšos, kurios paliktos administruoti Komisijai. Teoriškai EIVT galėtų pretenduoti į dalį 8 mlrd. eurų dydžio sumos, kuri 2011 m. ES biudžete skirta ES vaidmeniui pasaulyje stiprinti – tai sudaro apie 6 proc. viso ES biudžeto⁶⁵. Daug tai ar mažai? Palyginimui, 2010 fiskaliniiais metais JAV Valstybės departamento biudžetas su visomis užsienio programomis sudarė 55 mlrd. dolerių. Skaičiai kalba patys.

Išvados

Neabejotina, kad per daugiau nei penkiasdešimt Europos vienijimosi metų pasiekta didelė pažanga kuriant ES bendrą užsienio ir saugumo politiką. Lisabonos sutartis – vėliausias žingsnis šia linkme. Ji leido įgyvendinti kai kurias svarbias institucines reformas, pakeitusias po Maastrichto sutarties sukurtus BUSP kūrimo ir įgyvendinimo modalumus. Didžiausios inovacijos – įsteigtos nuolatinio Europos Vadovų Tarybos pirmininko ir ES vyriausiojo įgaliotinio užsienio reikalams ir saugumo politikai pareigybės ir sukurta Europos išorės veiksmų tarnyba, skirta padėti vyriausiajam įgaliotiniui vykdyti savo funkcijas. Neilgai trukus EIVT politikos apžvalgininkų buvo pakrikštyta ES diplomatinė tarnyba, o vyriausiasis įgaliotinis – ES diplomatijos šefu. Šiame straipsnyje bandyta atsakyti, ar tikrai juos galime vadinti šiais vardais ir kaip ES institucinės inovacijos atrodo, palyginti su tradiciniu diplomatijos apibrėžimu ir nacionalinėmis diplomatinėmis tarnybomis.

Trumpas žvilgsnis į praeitį atskleidė pagrindinius trūkumus, kurie neleido ES traktuoti kaip visaverčio diplomatinio veikėjo. ES vis dar nebuvo juridinis asmuo. Užsienio ir saugumo politikos sritys buvo už Bendrijos kompetencijų ribų. BUSP tikslai buvo labai jau deklaratyvaus pobūdžio, o pačiai politikai trūko turinio. Galiausiai, net jei šalys sutarė dėl bendros užsienio politikos, jai įtvirtinti nebuvo jokių teisinių priemonių.

Lisabonos sutarties nuostatos dėl užsienio politikos tik iš dalies pa-

⁶⁴ 2011 m. ES biudžetas, <http://eur-lex.europa.eu/budget/data/BLB2011/LT/SEC10.pdf>, 2011 01 20.

⁶⁵ 2011 m. ES biudžetas, http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/current_year_en.htm, 2011 01 20.

naikino šiuos trūkumus. Viena ranka duodamos galimybę ES tapti visaverte tarptautinės sistemos veikėja, t.y. suteikdama juridinio asmens statusą, kita ranka valstybės narės, nesuteikdamos Sąjungai nei įgaliojimų leisti teisės aktų, nei apibrėždamos aiškias Sąjungos kompetencijas užsienio politikoje, uždėjo Sąjungai pavadėlį, kurio ilgis priklausys nuo jų valios. O ligšiolinė BUSP patirtis sako, kad valstybės narės daug valios apriboti savo kompetencijas užsienio politikos ir nacionalinio saugumo klausimais neturės. Gresia pavojus, kad ES diplomatinė veikla apsiribos deklaratyvių, nors ir ambicingų Sutartyje išdėstytų BUSP tikslų atkartojimu, nes bendrą vardiklį dėl konkrečios užsienio politikos darbotvarkės surasti bus sudėtinga. Kitaip tariant, bus sunku bendro pobūdžio vertybes ir siekius transformuoti į konkrečią bendrą politiką. Akivaizdu, kad kaip ir anksčiau, sėkmė BUSP priklausys ne nuo ES diplomatijos, bet valstybių narių elgsenos ir principų.

Kalbant apie diplomatinės veiklos organizavimą, pažymėtina, kad vyriausiojo įgaliotinio pareigybė nėra aiškiai ir nedviprasmiškai įvardyta kaip pagrindinė ir vienintelė institucija, atliekanti ES užsienio reikalų srities valdymo funkcijas ir įgyvendinanti ES politiką šioje srityje. Sutarties nuostatos dėl institucinės architektūros BUSP srityje yra nepakankamai apibrėžtos ir palieka didelės erdvės interpretacijai. Taip pat komplikuoja VĮ skyrimo procedūra. Atsižvelgiant į kvalifikuotos daugumos sąlygą, VĮ lengvai gali tapti valstybių narių tarpusavio žaidimo įkaitu, kas trukdytų jam efektyviai atlikti pavestas funkcijas. Visa tai sukuria tarpinstitucinio konflikto pavojų. Akivaizdu, kad savo kasdienėje veikloje jį atidžiai stebės tiek valstybių narių užsienio reikalų ministrai, tiek kolegos Komisijoje, tiek Europos Vadovų Tarybos pirmininkas. Dėl tos pačios priežasties vyriausiajam įgaliotiniui taip pat gresia asmenybės dvejinimosi ar net trejinimosi grėsmė. Tai savo ruožtu gali negatyviai veikti EIVT veiklą, kaip ir tai, kad atskirtas EIVT administracinis ir veiklos biudžetas. Kita vertus, EIVT daug kuo panaši į nacionalines diplomatinės tarnybas: organizacine struktūra, priskirtomis funkcijomis, padaliniais užsienyje. Didžiausias ir potencialiai EIVT efektyvumo prasme pavojingiausias skirtumas būtų dėl personalo formavimo – personalo formavimas iš skirtingų šaltinių sukurs tapatybės ir lojalumo problemą.

Apibendrinant galima teigti, kad ES bendrai užsienio ir saugumo politikai įgyvendinti sukurta nauja struktūra panaši į „hibridą“: ambicijos vykdyti užsienio politiką egzistuoja, jos išreikštos institucinėmis naujovėmis, tačiau pats įgyvendinimo mechanizmas prasilenkia su diplomatinės institucijos organizacine logika.

Vertinant iš trečiųjų šalių perspektyvos, BUSP jiems liko komplikauta ir sunkiai perprantama. Dilema dėl vieno telefono numerio Europai nebuvo išspręsta. Daugeliui taip ir liko nesuprantama, kuo Van Rompuy skiriasi nuo Barroso, kodėl Barrosas (Komisijos pirmininkas), o ne Van Rompu (EVT pirmininkas) daro metinį Sąjungos padėtį apibūdinantį ir tolesnes gaires ateičiai nubrėžiantį pranešimą, o kuo čia dėti Sarkozy, Merkel ir kiti valstybių narių ar jų vyriausybės vadovai, o ką dar baronienė Ashton veikia, ir apskritai, kodėl jų

ties daug, kodėl jie tokie skirtingi ir taip nesutaria. Žodžiu, su kuo Kissingeriui reikėtų kalbėtis po Lisabonos sutarties taip ir liko neaišku.

Žodžiai, o ypač diplomatijos pasaulyje, yra svarbūs. EIVT yra EIVT, o ne diplomatinė tarnyba ar URM, o vyriausiasis įgaliotinis – ne užsienio reikalų ministras. Tai parodo, kad valstybės nepasirengusios užsienio politikos ir nacionalinio saugumo svarbos klausimų perleisti viršnacionalinei institucijai.

Kas toliau?

Neabejotina, kad vyriausioji įgaliotinė užsienio reikalams ir saugumo politikai bei Europos išorės veikslių tarnyba sieks pateisinti savo egzistavimą ir užtikrinti darnų įvairių ES išorės veikslių priemonių naudojimą. Sąlyginės ramybės laikotarpiu tai jai gali neblogai sektis. Bet klausimas, kaip tai pavyks padaryti, jei ES susidurs su rimtais iššūkiais, pvz., Irako karu, kai valstybių narių pozicijos užsienio reikaluose pasiskirsto kardinaliai priešingai? Tokiai išlikti bus neįmanoma be tolesnių žingsnių federalizmo link. O tada kils klausimas dėl nacionalinių diplomatinė tarnybų likimo.

Tačiau šiam žingsniui valstybės narės dar nepasiruošusios. Istorija rodo, kad didieji instituciniai lūžiai ES vyksta maždaug 25 metų intervalu. O kol kas vyriausiasis įgaliotinis ir EVT sieks išsikovoti savo vietą diplomatiname pasaulyje, o valstybės narės – didinti šioje struktūroje savo įtaką.

Vilnius–Vašingtonas, 2010 m. birželis–gruodis