

*Margarita Šešelgytė, Indrė Lelevičiūtė**

Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas

Lisabonos sutarties poveikis ES bendrai saugumo ir gynybos politikai

Lisabonos sutartis – reikšmingiausias XXI a. pirmojo dešimtmečio ES dokumentas. Be būtinų įtvirtinti procedūrinių ir institucinių Sąjungos funkcionavimo reikalavimų po didžiausios jos plėtros 2004 m. (priėmus 10 naujų valstybių) ir 2007 m. sąrašą papildžius dar dviem, Sutartis papildoma ir ilgą laiką diskusijų objektais buvusiomis bendros saugumo ir gynybos politikos naujovėmis. ES bendra užsienio ir saugumo politika tampa ES savarankiškos politikos teisinio subjektiškumo dalimi ir žymi ES gebėjimą veikti nepriklausomai nuo valstybių narių (BUSP sutartimi įtvirtinama daugiau nei tik valstybių narių interesų suma). Ši efektyvumą, ilgalaikiškumą ir veiksmingumą įtvirtinanti nuostata žymi galimybę ES tarptautinėje arenoje kalbėti „vienu balsu“ ir taip sustiprinti savo, kaip tarptautinio saugumo veikėjo, įvaizdį. Nėgana to, Lisabonos sutartyje pirmą kartą atskiru skyriumi pateikiama bendra saugumo ir gynybos politika (BSGP), apibrėžiama kaip sudedamoji operacinio pobūdžio BUSP dalis. Šalia šių pakeitimų Lisabonos sutartimi atsiranda ir kitų institucinių naujovių: Europos Vadovų Tarybos (EVT) pirmininkas, Europos Sąjungos vyriausiasis igaliotinis užsienio reikalams ir saugumo politikai, Išorės veiksmų tarnyba bei Europos gynybos agentūra. Tad pagrindinis straipsnio tikslas yra atsakyti į klausimą, ar ir kaip Sutartyje įtvirtintos naujovės veda link giluminių bendros saugumo ir gynybos politikos problemų sprendimo. Siekiant tą padaryti, analizuojama po Lisabonos sutarties pasikeitęs ES statusas, būtina įtvirtinti jos strateginę viziją, naujai apibrėžta institucinė struktūra. Dėmesys sutelkiamas į svarbiausias bendros saugumo ir gynybos politikos problemas: karinių pajėgumų trūkumą, finansavimo neefektyvumą bei į kontroversiškai vertinamas „naujoves“ – solidarumo bei bendros gynybos sąlygas.

Įvadas

Dabartinė Europos Sąjunga, atšventusi penkiasdešimtąsias susikūrimo metines, daugumos jos narių gyventojų vis dar suvokiama kaip ekonominio bendradarbiavimo organizacija. Ir tik nedaugelis susimąsto apie tai, kad dabartinės ES susikūrimą lėmė saugumo motyvas. 1947 m. Diunkerko ir 1948 m. Briuselio sutartimis siekta „sukurti saugumo bendruomenę, neleisiančią kilti ateities karams Vakarų Europoje“.¹ Galimai šios saugumo bendruomenės idėją turėjusi vainikuoti gynybos sąjunga, tiesa, žlugo, bežengdama pirmuosius

* *Dr. Margarita Šešelgytė* – Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto direktoriaus pavaduotoja. Adresas korespondencijai: Vokiečių g. 10, 01130 Vilnius, tel. (8 5) 2514132, el. paštas: margarita.seselgyte@tspmi.vu.lt. *Indrė Lelevičiūtė* – Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto magistrantė. Adresas korespondencijai: Vokiečių g. 10, 01130 Vilnius, tel. (8 5) 2514130, el. paštas: indre.leleviciute@gmail.com

¹ Howorth J., *European integration and defense: the ultimate challenge?* Chaillot paper, 43. Paris: WEU Institute for security studies, 2000, p. 1.

žingsnius, ir kuriam laikui saugumo dėmuo ES nunyko. Tik dešimto dešimtmečio pradžioje saugumo ir gynybos klausimai vėl sugrįžo atgal į ES interesų lauką. Maastrichto sutartimi įsteigta ES trijų ramsčių struktūra apėmė ir bendros užsienio ir saugumo politikos (toliau – BUSP) dimensiją².

Visgi dar iki diskusijų dėl Maastrichto sutarties buvo aišku, kad politinio bendradarbiavimo rėmuose išlaikyti ribą tarp užsienio politikos reikalų ir su saugumu susijusių aspektų bus sunku. 1981 m. tuometinės ES valstybės sutarė, kad Europos politinio bendradarbiavimo srityje gali būti aptariami ir su valstybių saugumu susiję klausimai.³ Tačiau politinio bendradarbiavimo veiklų plėtra buvo labai lėta, praktiškai apsiribota tik deklaratyviais pareiškimais. Taigi šaltojo karo metu atskiras forumas Europos saugumo problemoms svarstyti ir spręsti nebuvo sukurtas. Tai nulėmė keletas priežasčių: visų pirma, Europa nenorėjo skatinti įtampos santykiuose su JAV, taip pat baiminosi netekti NATO saugumo garantijų, ir pagaliau – norėjo išlaikyti neginčijamą suverenitetą nacionalinių karinių pajėgų panaudojimo klausimu.⁴ Pasibaigus šaltajam karui, susidarė palanki aplinka Europos Sąjungos savarankiškos saugumo politikos plėtotei. Maastrichto sutartimi antrajame ramstyje buvo įtraukta bendra užsienio ir saugumo politika, tačiau ES gynybos politika išliko Vakarų Europos Sąjungos (VES) kompetencijoje,⁵ kurios veikla buvo visiškai inkorporuota į NATO sistemą. Kiek daugiau savarankiškumo saugumo srityje Europos Sąjunga igavo 1994 m., sukūrus Europos saugumo ir gynybos identiteto (ESGI) NATO viduje koncepciją.⁶ Visgi tai buvo tik ribotas savarankiškumas: naudojami pajėgumai buvo „atskiriami, tačiau ne atskirti“⁷ (angl. *separable but not separate*) nuo NATO. O tai ne tik nesustiprino VES savarankiškumo, tačiau netgi dar labiau susiejo ją su NATO.

Europos saugumo ir gynybos politikos (toliau – ESGP)⁸ plėtotė pajudėjo pirmyn tik 1998 m., po Jungtinės Karalystės ir Prancūzijos vadovų susitikimo Saint-Malo mieste. Šio susitikimo metu buvo susitarta įtraukti Vakarų Europos Sąjungos organizacijos funkcijas į ESGP. Baigiamojoje susitikimo deklaracijoje

² Sutartyje teigiama, kad BUSP įtraukia visus klausimus, susijusius su Sąjungos saugumu, įskaitant ir galiausiai siekiamą sukurti bendrą gynybos politiką, kuri vestų prie bendros gynybos. The Treaty of Maastricht, Article J.4.

³ Trevor Salmon, Alistair Sheperd, *Toward a European army: a military power in the making?* Boulder: Lynne Rienner publishers, 2003, p. 29.

⁴ John Peterson, Helene Sjursen, *A common foreign policy for Europe: competing visions of the CFSP*. New York: Routledge, 1998, p. 95.

⁵ Christopher Piening, *Global Europe: the European Union in world affairs*. Boulder: Lynne Rienner publishers, 1997, p. 42.

⁶ Jolyon Howorth, John Keller, *Defending Europe: the EU, NATO and the quest for European autonomy*. New York: Palgrave Macmillan, 2003, p. 8.

⁷ Stephen Gomersall, “NATO and European defense”. Perceptions. *Journal of International Affairs*, March-May 1999, Volume IV, Number 1. <http://www.sam.gov.tr/perceptions/Volume4/March-May1999/gomersall.PDF>

⁸ Europos saugumo ir gynybos politika (ESGP) Lisabonos sutartyje keičiama į Bendrąją saugumo ir gynybos politiką (BSGP). Treaty of Lisbon, 42 article. *Official journal of the European Union*, C 83, Volume 53, 2010 March 30. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:EN:PDF> [žiūrėta 2010 m. balandžio 28 d.]

tvirtinama: „Sąjunga privalo turėti galimybę atlikti savarankiškas operacijas, paremtas patikimais kariniais pajėgumais, priemonėmis, spręsti dėl jų panaudojimo ir pasirengimu tą daryti, reaguojant į tarptautines krizes“.⁹ 2001 m. Europos Vadovų Tarybos Lakeno susitikimo metu ESGP paskelbta veikiančia.¹⁰ Tačiau po šių gana rimtų postūmių aktyvesnė ESGP plėtotė vėl sustojo keletriems metams. Visgi nepaisant šio sustojimo ES ESGP sferoje nuo paskelbimo veikiančia įvykdė ne vieną karinę operaciją, kuri buvo pripažinta sėkminga. Kai kurie žinomi šios srities mokslininkai linkę optimistiškai žiūrėti į ESGP plėtotės galimybes: pavyzdžiui, Paulas Cornishas ir Geoffrey Edwardsas¹¹ tvirtina, kad ES politinė valia ir fiziniai pajėgumai ją vis labiau įgalina aktyviai naudoti karines priemones. Jolyon'as Howorth'as laikosi nuomonės, jog nacionaliniai nesutarimai karinių priemonių (pajėgumų) naudojimo klausimu tarp valstybių narių mažėja ir jos vis labiau yra linkusios sutikti su tuo, kad ES, įgyvendindama savo tikslus už savo sienų, privalo pasitelkti ir karinius pajėgumus.¹² Taigi, nors vieningos nuomonės dėl to, kas užkirto kelią tolesniems žingsniams ESGP srityje – praktiniai ESGP funkcionavimo elementai ar politiniai ES valstybių narių nesutarimai – nėra, akivaizdu, kad egzistuoja keletas probleminių blokų, kurių neišsprendus tolesnis ESGP likimas lieka neaiškus.

Pirmajam blokui galima priskirti Jolyono Howortho iškeltas problemas, stabdančias Europos bendros gynybos kūrimą – organizacinės struktūros trūkumus ir nepakankamus karinius išteklius.¹³ Julianas Lindley–French'as šalia institucinių problemų mini ir Europos Sąjungos narių tarpusavio nesutarimus.¹⁴ Karinių pajėgumų problemą įvardija ir F. S. Berenskoetteris.¹⁵ Karinių pajėgumų trūkumo, institucinio nepasirengimo ir politinių nesutarimų problemos dažnai yra minimos ir praktiku, dirbančių su Europos Sąjungos klausimais tiek ES, tiek nacionalinėse institucijose, pasisakymuose. Šios problemos dar labiau išryškėja ekonominės krizės ir bendrų diskusijų dėl ES ateities kontekste. Antrąjį probleminių bloką sudaro klausimai, susiję su strateginio požiūrio trūkumu ES išorės veiksmuose. Pajėgumai gali būti išplėtojami, institucijos – sukurtos, tačiau tolesniam ESGP progresui būtinas strateginis požiūris ir stipri politinė valia. Būtent politinės valios trūkumas dažnai yra įvardijamas kaip pagrindinė

⁹ Franco – British summit. *Joint declaration on European Defense*, 1998 <http://www.atlanticcommunity.org/Saint-Malo%20Declaration%20Text.html> [žiūrėta 2010 m. balandžio 12 d.]

¹⁰ *Leaken European Council Presidency Conclusions*. (2001). Leaken. http://ec.europa.eu/governance/impact/background/docs/goteborg_concl_en.pdf [žiūrėta 2010 m. balandžio 12 d.]

¹¹ Cornish P., Edwards G., „The Strategic Culture of the European Union: a Progress Report“. *International Affairs*, 81 (4). London, Royal Institute of International Affairs: Blackwell. 2005

¹² Howorth J., „European Defence and Changing politics of the European Union: Hanging together or hanging separately?“ *Journal of Common Market Studies*, 39 (4), 2001.

¹³ Lindley –French J., „St Malo II: Rescuing European Defence“. Institute for Public Policy Research, Volume 9, Issue 4, p. 217.

¹⁴ Lindley – French J. cituojamas Rynning, S., „The European Union: Towards a Strategic Culture?“ *Security Dialogue*, 6 (4). Oslo: International Peace Research Institute: SAGE Publications. 2003, p. 480.

¹⁵ Berenskoetter, F. S., „Mapping the Mind Gap: A Comparison of US and European Security Strategies“. *Security Dialogue*, 36 (1). SAGE Publications. 2005. p. 87.

bendros saugumo ir gynybos politikos problema. Vienos ES valstybės narės neištraukia į ES vykdomas misijas ir karinių pajėgumų plėtojamą dėl to, kad bijo kompromituoti santykius su NATO, kitos nepatenkintos disproporciniu ESGP misijų finansavimo mechanizmu, kada gaunama nauda neproporcinga valstybių indėliui, trečios tiesiog pasižymi siauresniu saugumo politikos kursu ar yra neutralios¹⁶ (tai natūraliai atbaido jas nuo bendrų veiksmų). Bet koks Sąjungos neveiknumas saugumo ir gynybos politikoje dažnai aiškinamas bendros politinės valios stoka, nenoru būti įtakingam ar imtis vadovavimo (nes nepakankami kariniai ir finansiniai resursai), nenoru prisiimti išlaidas ir riziką. Taigi, nors diskusijos apie šias ESGP kamuojančias problemas nėra naujos, Lisabonos sutartis, pasiūliusi svarbių ir ilgai lauktų naujovių saugumo srityje (naujas skyrius, skirtas saugumo politikai, bendros gynybos ir solidarumo sąlygos, struktūrizuoto bendradarbiavimo galimybė)¹⁷, leidžia iš naujo įvertinti šių problemų aktualumą. O tai, kad dėl šių svarbių naujovių nekilo didelių diskusijų, leidžia įtarti, kad valstybės narės yra pasiryžusios žengti žingsnį pirmyn kurdamos bendrą Europos Sąjungos saugumo ir gynybos politiką.

Lisabonos sutartis neabejotinai yra vienas iš reikšmingiausių dokumentų ES integracijos istorijoje. Viena vertus, ji įtvirtina naują institucinę išsiplėtusios ES konsteliaciją, antra, joje neregėtai daug dėmesio yra skiriama ES bendrai užsienio ir saugumo politikai, anksčiau likdavusiai ES sutarčių „paraštėse“. ES Saugumo studijų instituto vadovas Alvaras Vasconselos'as, išgaliojus Lisabonos sutarčiai, pažymėjo, kad ši sutartis suteikia daug vilčių bendrai užsienio ir saugumo politikai, pabrėždamas, kad pagaliau valstybės narės „gebės kalbėti vieningai“.¹⁸ Ir nors tikrą Lisabonos sutartimi įtvirtintų pokyčių reikšmę dar sudėtinga vertinti, daug kas priklausys nuo „gyvosios praktikos“, tačiau neišmanoma nepastebėti vien to fakto, kad Lisabonos sutartyje pirmą kartą Bendra saugumo ir gynybos politika (toliau – BSGP)¹⁹ aprašoma atskirame jai skirtame skyriuje. Šiame skyriuje įtvirtinama didžioji dalis vadinamajame „šokoladiniam vadovų susitikime“²⁰ pasiūlytų ir į Sutartį dėl Konstitucijos Europai įtrauktų naujovių: bendros gynybos ir solidarumo sąlygos, institucinės

¹⁶ Marcin Terlikowksy, „European army – an ultimate tool for ESDP?“. *Eurasia Critic. Eurasia Intelligence & Strategies*. <http://eurasiacritic.co.uk/articles/european-army-ultimate-tool-esdp> [žiūrėta 2010 m. balandžio 15 d.]

¹⁷ Tiesa, verta prisiminti, kad Lisabonos sutartimi įtvirtintos naujovės ESGP srityje taip pat nėra visai naujos – jos jau buvo pristatytos Sutartyje dėl Konstitucijos Europai. Tačiau referendumai Nyderlanduose ir Prancūzijoje sustabdė Sutartyje dėl Konstitucijos siūlomus pokyčius ESGP dar keleriems metams.

¹⁸ Vasconselos A., „After Lisbon: the States of the Union“. *ISSUES*, 2010 March, No. 31, EU Institute for Security Studies.

¹⁹ BSGP – bendra saugumo ir gynybos politika (nauja sąvoka, keičianti Europos saugumo ir gynybos politiką).

²⁰ Šokoladinis vadovų susitikimas (angl. chocolate summit) – 2003 m. balandžio 29 d. Briuselyje įvykęs keturių šalių (Belgijos, Liuksemburgo, Prancūzijos ir Vokietijos) vadovų susitikimas dėl bendradarbiavimo gynybos srityje. Šio susitikimo metu pasiūlytos kontroversiškos naujovės susilaukė daug kritikos iš euroskeptikų britų ir JAV, kurie susitikimą „pakrikštijo“ šokoladiniumi, apeliuodami į tai, kad šiose šalyse yra gaminamas šokoladas. Howorth J., „Part II: The Other Option: An Autonomous Europe, The Euro – Atlantic Security Dilemma: France, Britain and the ESDP“. *Journal of Transatlantic Studies*, 3 (1). Edinburgh University Press, p. 51.

struktūros pakitimai, karinių pajėgumų plėtotės esminiai klausimai. Straipsnyje siekiama išanalizuoti Lisabonos sutartimi įtvirtintus pokyčius ES saugumo ir gynybos politikos srityje bei įvertinti šių pokyčių reikšmę tiek ESGP pagrindinių problemų sprendimui, tiek bendrai ESGP tolesnei plėtočiai.

1. Solidarumo ir bendros gynybos sąlygų reikšmė ir taikymas

Solidarumo ir bendros gynybos sąlygos – ko gero, įdomiausios Lisabonos sutarties naujovės saugumo ir gynybos politikos srityje saugumo organizacijų tyrinėtojams. Tiek viena, tiek kita yra susijusi su ES narių išipareigojimu imtis veiksmų vienos ar kelių ES narių labui, pastarosioms susidūrus su saugumo problema. Bendrų veiksmų išipareigojimas – lyg aliuzija į NATO 5 ir 6 straipsnius – gali sudaryti išpūdį, kad Europos Sąjunga tampa gynybine sąjunga su išipareigojimais ir garantijomis gynybos srityje. Viena vertus, tai turėtų bent iš dalies patenkinti tas valstybes nares, kurios kritikavo ES dėl jos nesugebėjimo suteikti tvirtas saugumo garantijas lyginant ją su NATO, kita vertus, nurašinti tas, kurios tvirtino, kad ES yra nepajėgi kovoti su svarbiausiomis XXI a. saugumo grėsmėmis.

Solidarumo sąlyga ispanų siūlymu pirmą kartą paminėta Konstitucinėje sutartyje. Tai buvo natūralus ispanų žingsnis po teroristinių išpuolių Madride. Tada globalios kovos su terorizmu kontekste Europos Sąjunga be didesnių diskusijų šį siūlymą parėmė. Konstitucinėje sutartyje minima solidarumo sąlyga numatė pagalbą ES valstybėms narėms ar trečiosioms valstybėms (vyriausybių prašymu) teroristinio išpuolio ar gamtinės katastrofos atveju.²¹ Lisabonos sutartis iš esmės atkartoja Konstitucinės sutarties nuostatas: „Sąjunga ir valstybės narės veikia bendrai ir solidariai, jei kuri nors valstybė narė patirtų teroro aktą, gaivalinę nelaimę ar žmogaus sukeltą katastrofą. Sąjunga sutelkia visas savo turimas priemones, įskaitant valstybių narių jos dispozicijon perduotus karinius išteklius, siekdama: užkirsti kelią terorizmo grėsmei valstybių narių teritorijose; apsaugoti demokratinės institucijas ir civilius gyventojus nuo galimo teroro akto; teroro aktą patyrusiai valstybei narei teikti pagalbą jos teritorijoje jos politinės valdžios institucijų prašymu; ir gaivalinę nelaimę ar žmogaus sukeltą katastrofą patyrusiai valstybei narei teikti pagalbą jos teritorijoje jos politinės valdžios institucijų prašymu.“²² Straipsniuose, apibrėžiančiuose solidarumo sąlygos taikymą, yra aiškus imperatyvas, t.y. kad susidarius konkrečiai situacijai, valstybės narės privalo nukentėjusiai valstybei teikti pagalbą. Numatoma ir tai,

²¹ Sąjunga ir valstybės narės veikia bendrai ir solidariai, jei kuri nors valstybė narė patirtų teroro aktą, gaivalinę nelaimę ir žmogaus sukeltą katastrofą“. The Treaty Establishing Constitution for Europe, Chapter VIII, Article III – 329.1.

²² Treaty of Lisbon, 222 article.

kad pagalbai gali būti naudojamos įvairios priemonės. Ir nors Lisabonos sutartyje nėra aiškios nuorodos į karinių pajėgumų naudojimą taikant solidarumo sąlygą, jų naudojimas nėra ir apribotas. Vis dėlto, šios sąlygos taikymas yra gana ribotas, t.y. apsiriboja tokiais atvejais, kaip teroristiniai išpuoliai Madride ar Londone, ir yra daugiau atsakomoji priemonė. Viena iš svarbiausių kovos su terorizmu strategijos dalių – prevencija – dažnai yra susijusi su trečiosiomis šalimis. Karinių pajėgumų naudojimas taikant solidarumo sąlygą trečiosiose valstybėse yra gana problemiškas, jis nėra aiškiai apibrėžtas. Taip pat lieka neaišku ir tai, ar taikant solidarumo sąlygą yra įmanomi prevenciniai kariniai veiksmai kovojant su terorizmo grėsme. Todėl, panašu, kad artimiausiu metu ši sąlyga išlieka daugiau deklaratyvaus pobūdžio, parodanti, kad ES nori kovoti su viena svarbiausių XXI a. grėsmių – terorizmu – ir sudaro galimybes ES šalims bent jau simboliškai išreikšti solidarumą nukentėjusioms ES narėms. Tai, kad sprendimai dėl solidarumo sąlygos taikymo priimami vienbalsiai Taryboje, taip pat rodo, kad ji bus taikoma tik labai išimtinėmis sąlygomis – atvejais, kai egzistuos aiškus konsensusas. Šios sąlygos taikymo ribas išplėsti padėtų ES, kaip tarptautinio veikėjo, aiškios strategijos sukūrimas, tačiau, kaip ir daugelyje su saugumo ir užsienio politika susijusių ES iniciatyvų, čia susiformuoja „užburto rato“ problema: dėl interesų skirtumo ES valstybės narės nėra linkusios sukurti vientisos tarptautinių veiksmų strategijos, o pastarosios nebuvimas lemia tai, kad šių skirtingų interesų neįmanoma suderinti.

Kita Lisabonos sutartimi įtvirtinama naujovė – bendros gynybos sąlyga, kuri yra kiekvieno karinio aljanso esminė sąlyga. Iš esmės ši sąlyga (nors netiesiogiai) ES nėra nauja. Žlugus Europos gynybos sąjungos idėjai penktajame dešimtmetyje, bendros gynybos nuostatos buvo įtvirtintos modifikuotoje Briuselio sutartyje, kurioje teigiama, kad karinio užpuolimo atveju valstybės narės teiks viena kitai pagalbą, pasiremamos JT 51 str.²³ Taigi dalis ES narių jau nuo penktojo dešimtmečio pabaigos buvo susaistytos ne tik NATO 5 str., bet ir modifikuotos Briuselio sutarties išipareigojimais. Tačiau ši sutartis negalioja naujosioms ES narėms, todėl iš jų pusės dažnai buvo galima išgirsti kaltinimų, esą jos pasigenda dabartinėse ES sutartyse bendrą gynybą numatančių straipsnių ir dėl to savo saugumą linkusios sieti išimtinai su NATO. Kaip atsakas į šią kritiką bendros gynybos principas buvo pasiūlytas jau Sutartyje dėl Konstitucijos Europai, o vėliau numatytas ir Lisabonos sutartyje. Bendros gynybos sąlyga numato, kad: „Jei valstybė narė patiria karinę agresiją savo teritorijoje, kitos valstybės narės, vadovaudamosi Jungtinių Tautų Chartijos 51 str., jos atžvilgiu yra ipareigos jai teikti visokeriopą įmanomą pagalbą ir paramą.“²⁴ Taigi išgaliojus Lisabonos sutarčiai atsiranda imperatyvas ES narėms ginti nukentėjusią nuo karinės agresijos narę visokeriopomis priemonėmis, tačiau lieka neaišku, ar yra imperatyvas ginti karinėmis priemonėmis ir, jei tokio imperatyvo nėra, kada jos gali būti panaudojamos? Problema yra tai, kad ES dalyvavimo karinėse misijose patirtis rodo, kad karines priemones ES

²³ Brussels Treaty, <http://www.weu.int/Treaty.htm> [žiūrėta 2010 m. liepos 12d.]

²⁴ Treaty of Lisbon, 42.7 article.

geba panaudoti tik tada, kai egzistuoja aiškus politinis konsensusas įsitraukti į misiją, ir jei tikėtina, jog misijos baigtis bus sėkminga. Dėl ribotų karinių išteklių tokių misijų sąrašas labai sutrumpėja. Kyla klausimas, ar tos pačios problemos neištiks karinių operacijų, inicijuotų pagal bendros gynybos sąlygą?

Dar vieną problemą, susijusią su bendros gynybos sąlygos apibrėžimu ir galinčią paralyžiuoti šios sąlygos veikimą, galima išvelgti Lisabonos sutarties 42.7 straipsnio antroje dalyje. Joje teigiama, kad valstybės narės išipareigoja padėti nuo karinės agresijos nukentėjusiai ES narei, tačiau jei tai „nepažeidžia kai kurių valstybių narių saugumo ir gynybos politikos specifikos“ arba jei „bendradarbiavimas šioje srityje atitinka narystės Šiaurės Atlanto sutarties organizacijoje išipareigojimus, o Šiaurės Atlanto sutarties organizacija išlieka valstybių, kurios yra jos narės, kolektyvinės gynybos pagrindu ir jos įgyvendinimo forumu“²⁵. Tokiu būdu yra bandoma apsaugoti neutralias ES nares bei nuraminti proatlantinės pozicijos besilaikančias ES valstybes. Tačiau yra ir kita problema – naujosios ES narės NATO gynybos garantijas renkasi ne tiek dėl 5 str., kiek dėl JAV politinės paramos ir karinių garantijų. Bandyti ginčytis ar paneigti šią tiesą nėra prasmės. Taigi akivaizdu, kad nors Lisabonos sutartis ir kelia teorinių aliuzijų dėl savarankiškos gynybos, praktiškai pagrindine saugumą laiduojančia organizacija daugumai ES narių vis tiek išlieka NATO.

ES bendros gynybos sąlygos „aptakumą“ kritikuoja G. Quille'is, tvirtindamas, kad siekiant sutarimo tarp valstybių narių buvo pasiektas susitarimas, tenkinantis daugybę išskirtinumu, taigi galintis apriboti šios sąlygos taikymo galimybes.²⁶ Dėl šių kelių pasirinkimo variantų tampa akivaizdu, kad ES atsakas, jei jos valstybė narė patirtų agresiją savo teritorijoje, nebus vieningas ir sutartinis. O tai kelia abejonių dėl bendros gynybos sąlygos įgyvendinimo. Panašu, kad tiek bendros gynybos, tiek solidarumo sąlygų taikymo galimybės priklausys visų pirma nuo to, ar valstybėms narėms pavyks susitarti dėl ES atsako tiek į terorizmo iššūkius, tiek į karinę agresiją gairių ir veikimo priemonių: ar šios priemonės gali būti karinės, jei taip – tai kokiais atvejais, ir ar ES yra pajėgi atsakyti į iššūkius savo turimais kariniais resursais. Tačiau, net ir nustatčius aiškias gaires, dėl vieningo ES strateginio mąstymo trūkumo tikėtina, kad kiekvienas šių sąlygų taikymo atvejais susilauks diskusijų Taryboje.

2. Bendros saugumo ir gynybos politikos statuso pasikeitimas

Vienas iš svarbiausių Lisabonos sutarties elementų – instituciniai pokyčiai, susiję su užsienio ir saugumo politika. Visų pirma, ES įgyja teisinį

²⁵ Treaty of Lisbon, 42.7 article.

²⁶ Quille G., „The Lisbon Treaty and its Implication for CFSP/ESDP“. *Directorate- General for External Policies, Policy Department*, p. 8. http://www.luhan.ro/docs/Lisbon_Treaty_implications_CFSP_ESDP_2009.pdf [žiūrėta 2010 m. balandžio 20 d.]

subjektiškumą²⁷, nyksta trijų ramsčių sistema, o Sąjungos išorės veiksams vadovauja, t.y. išorės veiksnių įvairiose srityse nuoseklumą užtikrina naujai patvirtintas Europos Sąjungos vyriausiasis įgaliojimas užsienio reikalams ir saugumo politikai (toliau – ESVI)²⁸. Europos saugumo ir gynybos politika (ESGP) Lisabonos sutartyje yra pervadinama bendra saugumo ir gynybos politika (BSGP).

Naujame sutarties skirsnyje, pavadintame „Konkrečios nuostatos dėl bendros užsienio ir saugumo politikos“²⁹ BSGP yra įvardijama kaip sudedamoji BUSP dalis, užtikrinanti Sąjungos operaciniam veiksmumui reikalingus civilinius ir karinius pajėgumus, kuriais Sąjunga gali naudotis vykdydama misijas už Sąjungos ribų, skirtas taikos palaikymui, konfliktų prevencijai, tarptautinio saugumo stiprinimui laikantis Jungtinių Tautų Chartijos principų.³⁰ Jame pabrėžiama, kad BSGP yra sudedamoji, daugiau operacinio pobūdžio BUSP dalis, taigi neišvengiamai susijusi su tolesne BUSP plėtote bei BUSP teisinio statuso pakitimu. BUSP, kaip ES savarankiškos politikos teisinio subjektiškumo atsiradimas, reiškia ES gebėjimą veikti nepriklausomai nuo valstybių narių, pasiremiant Sąjungos institucijomis, t.y. kad BUSP, o kartu ir BSGP, kaip jos sudedamoji dalis, yra formuojama ES mastu ir tampa kažkuo daugiau nei tik valstybių narių interesų suma. Ši naujovė suteikia ES teisinius įgaliojimus „kalbėti“ ES vardu tarptautinėje politikoje. Jei šią sutarties nuostatą pavyktų įgyvendinti praktikoje, tai neabejotinai reikštų revoliucinį postūmį BUSP ir BSGP plėtoteje tiek suteikiant galimybes formuoti strateginę politikos ir veiksnių viziją, kurios anksčiau nebuvo, tiek imantis kitų valstybėse narėse nepopuliarių sprendimų, pavyzdžiui, bendro ES vadovaujamo valstybių narių karinių pajėgumų planavimo. Šią nuostatą sustvirtina ir tai, kad prioritetų formavimas BUSP, išgaliojus Lisabonos sutarčiai, tampa ESVI ir Tarybos užduotimi (valstybės nebetenka pirmininkavimo ES Tarybai suteikiamų galių šioje srityje). Iš pirmo žvilgsnio šių BUSP efektyvumą, nuoseklumą ir ilgalaikiškumą galimai užtikrinsiančių veiksnių negalima vertinti vienareikšmiškai. Nepaisant kompetencijų persikirstymo, valstybės narės išlieka pagrindinės sprendimų priėmėjos BUSP. Pagrindinė institucija, brėžianti strategines BUSP gaires, tebėra Taryba (bei Vadovų Taryba ypač svarbiais klausimais)³¹, kurioje pagrindiniu smuiku toliau groja valstybės narės. Todėl ir tolesni žingsniai užpildant Lisabonos sutarties straipsnius konkrečiu turiniu priklausys nuo pastarųjų konsensuso ir politinės valios.

Verta pažymėti tai, kad tarsi siekiant pasilikti galimybę žengti žingsnį atgal, Lisabonos sutartimi yra įvedamas saugiklis, ribojantis potencialų ES galių augimą valstybių narių suverenumo sąskaita. Lisabonos sutarties deklaracija Nr. 24 pabrėžia, kad ES teisinis subjektiškumas reiškia tik tiek, jog ji veikia ne-

²⁷ Treaty of Lisbon, Declaration concerning the legal personality of the European Union, *Official journal of the European Union*. C83, Volume 53, 2010 March 30, p. 346.

²⁸ Treaty of Lisbon, 21.3 article.

²⁹ Naujos BUSP institucijos, įtvirtintos Lisabonos sutartimi: EVT pirmininkas, Europos Sąjungos vyriausiasis įgaliojimas užsienio reikalams ir saugumo politikai; Išorės ryšių tarnyba, Europos gynybos agentūra.

³⁰ Treaty of Lisbon, 42 article.

³¹ Treaty of Lisbon, 26 article.

peržengdama jai valstybių narių susitarimu Sutartimi suteiktų kompetencijos ribų.³² Taigi, nors BUSP ir BSGP statuso pakitimas yra rimtas žingsnis link vieningos ES užsienio, saugumo ir gynybos politikos, valstybės narės pasilieka ne tik teisę kontroliuoti kintantį galių balansą tarp valstybių ir ES kompetencijos šioje srityje, bet ir išlaiko galimybę užkirsti kelią tolesniems pokyčiams, jei paaiškėtų, kad tokiems žingsniams neužteks politinės valios.

3. ES tarptautinio vaidmens strateginė vizija

Sąjungos veiksmai BUSP srityje dažniausiai būna reakcija į konkretų įvyki, o ne nuoseklios ES interesų analizės rezultatas. Visos iki šiol vykdytos ES misijos buvo organizuotos *ad hoc* principu, reaguojant į labai skirtingas problemas ir pasirenkant įvairius geografinius regionus (iš 25 ES vykdytų misijų net penkios vyko Kongo Demokratinėje Respublikoje, o ne mažiau probleminiame Pietų Kaukazo regione – tik 2)³³. Panašu, kad dažniausiai ES misijos pradžią vienoje ar kitoje pasaulio vietoje lemdavo politiniai valstybių narių interesai, turimi pajėgumai bei tikėtina misijos baigtis (kai sąmoningai siekiama pasirinkti politiškai mažiausiai jautrius bei potencialiai labiausiai sėkmingus operacijų prasme pasaulio taškus). Šie sporadiški ES veiksmai nesiderina su stipraus tarptautinių santykių veikėjo saugumo srityje įvaizdžiu ir verčia abejoti, ar ES tikrai siekia bei nori juo tapti. Todėl BSGP kritikai dažnai tvirtina, kad Europos Sąjungai yra reikalinga aiškiai suformuluota ir ES mastu visuotinai pripažinta strateginė koncepcija, fiksuojanti bent tris esminius ES karinės dimensijos tolesniam vystymui dalykus: kaimynystės politiką, santykius su NATO ir, trečia, ES, kaip globalaus veikėjo, funkcijų apibrėžimą.

Vieningos ES, kaip tarptautinių santykių veikėjo ar saugumo veikėjo, strategijos trūkumą buvo bandyta pašalinti patvirtinant Europos saugumo strategiją (ESS)³⁴ ir vėliau bandant ją patikslinti 2008³⁵. 2003 m. priimtoje Europos saugumo strategijoje (ESS)³⁶ bendrais bruožais buvo siekiama apibrėžti pagrindines ES karinių priemonių naudojimo gaires. Tačiau dėl valstybių išsiskyrusių interesų pavyko suformuoti tik labai aptakų dokumentą, nenurodantį nei konkrečių strateginių ES interesų, nei, kas ypač aktualu BSGP, kaip ES išivaizduoja karinę galią ir karinių priemonių naudojimą. Net pačioje strategijoje buvo pripažinta, kad ES trūksta valstybes nares vienijančio vardiklio,

³² Schmidt J., „Common Foreign and Security Policy and European Security and Defence Policy after the Lisbon Treaty: old problems solved?“, p. 247.

³³ *Overview of the missions and operations of the European Union*, September 2010. <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=268&lang=en> [žiūrėta 2010 m. balandžio 29 d.]

³⁴ *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*. Brussels, 12 December, 2003. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> [žiūrėta 2010 m. balandžio 20 d.]

³⁵ *Report on the implementation of European Security Strategy – Providing Security in a Changing World*. Brussels, 11 December 2008. S407/08. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/press-data/EN/reports/104630.pdf [žiūrėta 2010 m. balandžio 20 d.]

³⁶ *European Security Strategy: a Secure Europe in a Better World*.

kuris skatintų pastarąsias aktyviai naudoti ES karines priemones,³⁷ o tai reiškia, kad ES neturi bendro tarptautinių santykių veikėjo identiteto, kurio pagrindu formuotųsi bendri ES interesai.

Dar vienas svarbus bendros strateginės vizijos trūkumo aspektas, ypač aktualus BSGP tolesnei plėtotei – tai, kad regionų ir operacijų, kuriuose naudojamos karinės ar civilinės priemonės, pobūdis lemia konkrečių pajėgumų plėtote. ES atveju, kai trūksta strateginės vizijos ir sutarimo, kur bei kada bus naudojami kariniai pajėgumai, neįmanoma atsakyti į klausimą, kokių pajėgumų ES reikia? O tai savo ruožtu dar labiau komplikuoja ir taip probleminių pajėgumų klausimą. Bendros vizijos ir sutarimo problema tokiu būdu iš politinio strateginio lygmens prasiskverbia ir į kitus su karinių priemonių naudojimu susijusius lygmenis – operacinį bei taktinį. Generolas Wesley Clarkas, prisimindamas karinę operaciją Kosove, teigė, kad tuo metu sprendimų priėmimo efektyvumas netgi operaciniu lygmeniu labai nukentėjo nuo išsiskyrusių ES nacionalinių interesų.³⁸ Šalių narių nesutarimai situacijose, kai sprendimus reikia priimti ir reaguoti ypač greitai, rimtai kenkia tiek operacijos eigai, tiek rezultatams.

Nors Lisabonos sutartyje valstybės narės yra įpareigojamos užtikrinti Sąjungos operaciniam veiksmumui reikalingus civilinius ir karinius pajėgumus, kuriais Sąjunga gali naudotis vykdydama misijas už Sąjungos ribų³⁹, laipsniškai tobulinti savo karinius pajėgumus bei įgyvendinti visas reikalingas priemones pramoninei ir technologinei gynybos sektoriaus bazei stiprinti,⁴⁰ Lisabonos sutartis nepasiūlo ES išorės veiksmų strategijos, o karinių priemonių naudojimas išlieka neapibrėžtas. Tiesa, galimas gaires, kokiais atvejais gali būti naudojamos karinės priemonės, suteikia Petersbergo užduotys,⁴¹ kurios Lisabonos sutartyje yra išplečiamos ir detalai aprašomos.⁴² Paminėtina, kad nuo 1992 m. Petersbergo užduočių sąrašas plėtėsi net keletą kartų reaguojant tiek į tarptautinės saugumo aplinkos pokyčius, tiek į ES ambicijų lygio kitimą (žr. 1 lentelę). Šalia jau anksčiau Amsterdamo sutartimi įtvirtintų humanitarinių ir gelbėjimo misijų bei kovinių pajėgų vykdomų krizių valdymo misijų⁴³ Lisabonos sutartis dar įtraukia bendrus nusiginklavimo veiksmus, karinio konsultavimo ir pagalbos, konfliktų prevencijos ir taikos palaikymo bei pokonfliktinio stabilizavimo užduotis.⁴⁴ Petersbergo užduočių išplėtimas ir fiksavimas Lisabonos sutartyje

³⁷ *European Security Strategy: a Secure Europe in a Better World*. p.11.

³⁸ Clarkas cituojamas: Rynning S., „The European Union: Towards a Strategic Culture?“ *Security Dialogue*, 6 (4). Oslo: International Peace Research Institute: SAGE Publications. 2003, p. 487 – 488.

³⁹ Treaty of Lisbon, 42.1 article.

⁴⁰ Treaty of Lisbon, 42.3 article.

⁴¹ 1992 m. VES šalys pasirašė Petersbergo deklaraciją, patvirtinančią jų pasiryžimą suformuoti karinius vienetus, skirtus Petersbergo užduotims įgyvendinti, kurios buvo apibrėžtos kaip humanitarinės operacijos, gelbėjimo darbai, taikos palaikymas ir krizių valdymas. Vėliau šių užduočių įgyvendinimo atsakomybė su kitomis funkcijomis buvo perduota ES.

⁴² Treaty of Lisbon, 43 article.

⁴³ The treaty of Amsterdam, Article J7.2, 1997 October 2nd. <http://www.eurotreaties.com/amsterdamtreaty.pdf> [žiūrėta 2010 m. balandžio 28 d.]

⁴⁴ Treaty of Lisbon, 43 article.

padidina ES veikimo globalioje pasikeitusioje pasaulio aplinkoje galimybes (platesnis užduočių spektras garantuoja didesnę laisvę vykdant misijas) bei iš dalies nubrėžia galimas gynybos pajėgumų plėtotės kryptis. Tačiau išlieka neaišku, kokiais atvejais ir kuriuose regionuose ES yra pasirengusi šias misijas vykdyti. Panašu, kad ir toliau, kol nebus suformuluota aiški ES tarptautinių vaidmenį apibrėžianti strategija, dalyvavimą vienoje ar kitoje misijoje lems „norinčių ir galinčių“ tas misijas vykdyti valstybių nacionaliniai interesai.

1 Lentelė. Petersbergo užduočių apibrėžimo kaita

Amsterdamo sutartis (1997 m.)	Galutinis tikslas 2010 (2004 m.)	Lisabonos sutartis (2009 m.)
<ul style="list-style-type: none"> Humanitarinės ir gelbėjimo užduotys Taikos palaikymo misijos Kovinių pajėgų vykdomos krizių valdymo misijos, įskaitant taikdarystę 	<ul style="list-style-type: none"> Humanitarinės ir gelbėjimo misijos Kovinių pajėgų vykdomos misijos, įskaitant taikdarystę Bendri nusiginklavimo veiksmai Pagalba trečiosioms šalims, kovojančioms prieš terorizmą 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Bendri nusiginklavimo veiksmai</i> Humanitarinės ir gelbėjimo užduotys <i>Karinio konsultavimo ir pagalbos operacijos</i> <i>Konfliktų prevencijos ir taikos palaikymo užduotys</i> Kovinių pajėgų vykdomos krizių valdymo misijos, įskaitant taikdarystę ir <i>pokonfliktinio stabilizavimo operacijas</i>

Sudaryta autorių, remiantis Amsterdamo sutartimi⁴⁵, Galutiniu tikslu 2010⁴⁶, Lisabonos sutartimi⁴⁷.

Pastaba. Užduotis buvo bandoma išplėsti tiek Europos saugumo strategijoje (ESS), tiek Sutartyje dėl Konstitucijos Europai (galiausiai nepriimtoje). Lisabonos sutartyje įtvirtintas Petersbergo užduočių apibrėžimas toks pat kaip ir Sutartyje dėl Konstitucijos Europai.⁴⁸ Kursyvu išskirtos tos išplėtos Petersbergo užduotys, kurios pirmą kartą įtvirtintos Lisabonos Sutartimi.

⁴⁵ The treaty of Amsterdam, 1997 October 2nd. <http://www.eurotreaties.com/amsterdamtreaty.pdf> [žiūrėta 2010 m. balandžio 28 d.]

⁴⁶ Headline Goal 2010, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf> [žiūrėta 2010 m. balandžio 28 d.]

⁴⁷ Treaty of Lisbon, *Official journal of the European Union*, C 83, Volume 53, 2010 March 30. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:EN:PDF> [žiūrėta 2010 m. balandžio 28 d.]

⁴⁸ Treaty establishing a Constitution for Europe. *Official journal of the European Union*, C 310, Volume 47, 2004 December 16. <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:en:HTML> [žiūrėta 2010 m. balandžio 28 d.]

4. Institucinė BSGP struktūra įsigaliojus Lisabonos sutarčiai

Lisabonos sutartis, siekiant supaprastinti BUSP valdymą, padaryti jį lankstesnį bei efektyvesnį, įtvirtino keletą svarbių pakeitimų BUSP institucinėje struktūroje, kuri yra svarbi ir BSGP. Visų pirma, Lisabonos sutartis suskirstė BRIST (Bendrujų reikalų ir išorės santykių taryba), kuri buvo viena svarbiausių veikėjų priimančią sprendimus dėl BSGP, į dvi atskiras tarybas: Bendrujų reikalų ir Užsienio reikalų.⁴⁹ Šis atskyrimas, tikėtina, leis efektyviau organizuoti darbą, suteikiant daugiau laiko Užsienio reikalų tarybai užsiimti užsienio ir saugumo politikos klausimais, kurių apimtys pastaraisiais metais ES labai išaugo. Antra, šalia jau egzistavusių BUSP institucijų, Lisabonos sutartimi yra pasiūlomos naujos: EVT pirmininkas, Europos Sąjungos vyriausiasis įgaliotinis užsienio reikalams ir saugumo politikai, Išorės veiksmų tarnyba bei Europos gynybos agentūra (kuri kelerius metus jau veikė, bet nebuvo įtvirtinta sutartimi).⁵⁰ Visgi naujų institucijų steigimas pats savaime nieko nereiškia. Verta detaliau patyrinėti jų funkcijas, galias BUSP bei galios balanso tarp valstybių narių ir ES institucijų pokytį įsigaliojus Lisabonos sutarčiai.

Apskritai instituciniai Lisabonos sutarties pakeitimai daugiausia yra susiję su išsiplėtusiomis EVT ir Europos Sąjungos vyriausiojo įgaliotinio užsienio reikalams ir saugumo politikai (ESVI) funkcijomis bei kompetencija. ESVI vykdo bendrą užsienio ir saugumo politiką kartu su valstybėmis narėmis, pasitelkdamas nacionalines ir Sąjungos priemones; pirmininkauja Užsienio reikalų tarybai ir yra EK vicepirmininkas; savo pasiūlymais prisideda prie bendros užsienio ir saugumo politikos plėtojimo bei užtikrina EVT ir ET priimtų sprendimų įgyvendinimą; atstovauja Sąjungai BUSP reikaluose, Sąjungos vardu veda politinį dialogą su trečiosiomis šalimis ir išreiškia Sąjungos poziciją tarptautinėse organizacijose ir tarptautinėse konferencijose.⁵¹ Taigi BSGP srityje pagrindinis ESVI darbas yra ne tik brėžti gaires, bet kartu su Taryba koordinuoti ES misijas ir atsakyti už jų įgyvendinimą.⁵² Tačiau ESVI įgaliojimų gausa ir atsakomybės dydis verčia užduoti keletą klausimų, susijusių su būsimu BSGP efektyvumu.

Visų pirma tai lojalumo ir atskaitomybės klausimas. ESVI yra ir EK vicepirmininkas, ir vyriausiasis įgaliotinis. Kaip EK vicepirmininkas, jis yra atskaitingas EK pirmininkui, o kaip vyriausiasis įgaliotinis – ET. Sutartyje šis klausimas lieka neatsakytas ir nėra aišku, kam įpareigotas atsiskaityti yra ESVI. Kadangi BUSP klausimais nesutarimų tarp šių dviejų institucijų praeityje yra kilę ne vienas, panašu, kad dabartinei vyriausiajai įgaliotinei prireiks daug diplomatinį sugebėjimų siekiant konsensuso tarp Komisijos ir Tarybos. Antra, Jungtinės Karalystės Bendruomenių Rūmų Užsienio reikalų

⁴⁹ Treaty of Lisbon, 16.6 article.

⁵⁰ Treaty of Lisbon, 15; 18; 27; 45 articles.

⁵¹ Treaty of Lisbon, 26.3, 27.1, 27.2 articles.

⁵² Treaty of Lisbon, 30.2 articles.

komiteto išplatintoje ataskaitoje teigiama, jog yra labai tikėtina, kad kovojant dėl lojalumo vienai ar kitai institucijai ESVĮ pasirinkimas bus Taryba. Tokiu būdu Lisabonos sutartimi visos galios BUSP srityje yra sutelkiamos Tarybos rankose,⁵³ t.y. pakeičiamas tarpinstitucinis balansas Tarybos, o ne Komisijos naudai. Tą tvirtina ir Wolfgangas Wesselsas, teigdamas, kad, palyginti su Nicos sutartimi, išgaliojus Lisabonos sutarčiai galių balansas tarp Tarybos ir Komisijos BUSP pasikeičia Tarybos naudai.⁵⁴ Galios balanso perskirstymą iliustruoja dar keletas pavyzdžių. Maastrichto sutartyje buvo įtvirtinta, kad EK disponuoja iniciatyvos BUSP teise⁵⁵, be EK siūlymo ET negalėdavo priimti jokie sprendimo, o Lisabonos sutartimi tiesioginė iniciatyvos teisė iš EK perduodama ESVĮ, kuriam taip pat suteikiama ir prerogatyva sušaukti neeilinį Tarybos posėdį.⁵⁶ Viena vertus, tarpinstitucinio balanso pokytis išpildo su Lisabonos sutartimi susijusius lūkesčius padaryti BUSP efektyviau valdomą, t.y. įvairių funkcijų BUSP srityje, anksčiau išmėtytų tarp Komisijos ir BRIST, koncentravimas vienos ESVĮ rankose gali turėti ir teigiamų aspektų. Kita vertus, būtina nepamiršti, kad Taryboje pagrindiniai veikėjai yra valstybės, kurių nuomonės dažnai išsiskiria, kai nesutampa interesai. Kartais toks nuomonių išsiskyrimas svarbesniais klausimais gali rimtai paralyžiuoti BUSP, kaip tai atsitiko Irako karo metu 2003 m. W. Wesselsas tvirtina, kad Lisabonos sutartimi įsteigta Vyriausiojo įgaliojimo pozicija yra komplikuoja, per daug priklausanti nuo kitų institucijų, vykdančių per daug įvairių bei nepakankamai apibrėžtų užduočių ir turinti per mažai pagalbininkų.⁵⁷ Todėl panašu, kad ESVĮ funkcijos bus daugiau derybininko ir politikos įgyvendinimo prižiūrėtojo, o pagrindinėmis politikos formuotojomis išliks valstybės narės. Dabartinis ESVĮ ir jo tarnybos interesų ratas, kai siekiama koncentruotis ties ES diplomatinės tarnybos konstravimo ir Irano klausimais, daugeliu atveju pamirštant BSGP ir kitus BUSP aspektus, gali signalizuoti tiek apie politinės valios bei konsensuso tarp valstybių narių trūkumą šiais klausimais, tiek apie ESVĮ negebėjimą susidoroti su labai plačia BUSP darbotarke.

Dar viena Lisabonos sutarties naujovė, iš pirmo žvilgsnio keičianti valstybių narių ir ES institucijų galios balansą – pirmininkavimo Užsienio reikalų tarybai perdavimas ESVĮ. Kitaip nei kitoms Taryboms, kurioms 18 mėn. laikotarpiu pirmininkauja iš anksto numatytos trijų valstybių narių grupės, sudarytos lygios rotacijos tarp valstybių narių pagrindu, atsižvelgiant į jų įvairovę ir geografinę pusiausvyrą Sąjungoje, Užsienio reikalų tarybai pirmininkauja

⁵³ House of Common Foreign Affairs Committee. *Foreign Policy Aspects of the Lisbon Treaty*. Third report of the session 2007–2008, 20 p. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmfaff/120/120.pdf> [žiūrėta 2010 m. gegužės 5d.]

⁵⁴ Wessels W. and Bopp F., „The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty– Constitutional breakthrough or challenges ahead?“. *Challenge. Liberty & Security*. Research Paper No. 10, June 2008, p. 15.

⁵⁵ The Maastricht Treaty, Article 228a., Maastricht February 7th 1992. <http://www.eurotreaties.com/maastrichtec.pdf> [žiūrėta 2010 m. balandžio 28 d.]

⁵⁶ Treaty of Lisbon, 30.2 articles.

⁵⁷ Wessels W., p. 23.

nuolatinis atstovas – ESVI.⁵⁸ Viena vertus, taip sudaromos galimybės užtikrinti ilgalaikiškesnę, nuoseklesnę bei efektyvesnę BUSP, kita vertus, įvertinus jau minėtus galimus ESVI tarnybos iššūkius, šis perskirstymas gali lemti dar gilesnę stagnaciją probleminėse BUSP srityse. Ir nors gali atrodyti, kad pirmininkavimo funkcijų perdavimas ESVI yra ženklus galios balanso perskirstymas ES institucijų naudai valstybių narių sąskaita, nes valstybės narės nebeformuoja užsienio ir saugumo klausimų darbotvarkės, taip pat nebepirmininkauja šiose srityse vykstantiems posėdžiams, visgi nevertėtų pamiršti dviejų darbotvarkės kontrolės mechanizmų, kuriuos valstybės narės išlaiko savo rankose. Visų pirma valstybės narės rašo tiek trejeto, tiek individualias pirmininkavimo programas, kuriose, nors ir derinant su ES institucijomis, atsispindės pagrindiniai užsienio, saugumo ir gynybos politikos klausimai. Antra, galutiniai sprendimai strateginiais ir politiniais klausimais šiose srityse bus priimami Užsienio reikalų taryboje ir Europos Vadovų Taryboje.⁵⁹ Todėl panašu, kad valstybės narės ir po Lisabonos sutarties įsigaliojimo tars lemiamą žodį BUSP bei BSGP plėtotės klausimais bei formuos šias politikos kryptis.

Įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, apskritai išaugęs Europos Parlamento vaidmuo BUSP srityje iš esmės nesikeičia. Tiesa, Lisabonos sutartimi įtvirtinta, kad ESVI reguliariai konsultuojasi su EP svarbiausiais bendros užsienio ir saugumo politikos, bendros saugumo ir gynybos politikos aspektais, esminiais pasirinkimo klausimais ir informuoja apie šių politikos krypčių raidą; savo ruožtu EP gali teikti paklausimus ir rekomendacijas ET ir ESVI, o pažangos įgyvendinant bendrą užsienio ir saugumo politiką, įskaitant bendrą gynybos ir saugumo politiką, svarstymai Parlamente padidinti nuo vieno iki dviejų svarstymų per metus.⁶⁰ Vis dėlto visos naujos EP funkcijos yra konsultacinio pobūdžio. Tiesa, EP gali „kontroliuoti“ BUSP veiksmus, pasinaudodamas biudžeto kontrolės principu, tačiau BSGP atveju ir šios galimybės yra labai apribotos⁶¹, kadangi bendros ES išlaidos, kurios atsiranda dėl karinio ar gynybinio pobūdžio operacijų, yra finansuojamos valstybių narių pagal BVP dydį.

Vertinant Lisabonos sutartimi įtvirtintų institucinių BUSP pokyčių reikšmę BSGP, svarbu atkreipti dėmesį, kad jie yra susiję su bendromis BSGP gairėmis, jos galima strategine plėtote, taip pat sprendimais dėl konkrečių ES vykdomų misijų. Operaciniu lygmeniu arba politikos įgyvendinimo lygmeniu gynybos srityje didelių pokyčių nėra. Viena svarbiausių institucijų BSGP, įtakos prasme gal net svarbesnė už Užsienio reikalų tarybą, yra Politinis ir saugumo

⁵⁸ Treaty of Lisbon, „Declaration on Article 16(9) of the Treaty on European Union concerning the European Council decision on the exercise of the Presidency of the Council”, 1 article.

⁵⁹ Europos Vadovų Taryba nustato BUSP, įskaitant gynybinio pobūdžio reikalus, Sąjungos strateginius interesus, tikslus ir apibrėžia bendras gaires, priima reikiamus sprendimus; kai dėl tarptautinės situacijos Sąjungai reikia operatyviai veikti, reikalingus sprendimus taip pat priima Taryba (Treaty of Lisbon, 26 ir 28 articles).

⁶⁰ Treaty of Lisbon, 36 article.

⁶¹ Treaty of Lisbon, 41 article.

komitetas (toliau – PSK)⁶². Jo padėties ir galių Lisabonos sutartis beveik nepakeitė, išskyrus tai, kad šis komitetas turės du „šeimininkus“: kolegialią Tarybą ir asmeninį ESVĮ atstovą. Politinį ir saugumo komitetą sudaro valstybių narių atstovai, tad šiuo atžvilgiu ESVĮ, nors ir yra dalinis PSK „šeimininkas“, daugiau įtakos turės tik tada, kai tarpusavyje sutars valstybės. Tad įtakos svertai priversti valstybes nares susitarti net ir po Lisabonos sutarties įsigaliojimo išlieka per maži. Negalima nuvertinti ir vadinamojo „briuselizacijos“ efekto⁶³ – kai Briuselyje dirbantys ekspertai, diplomatai bei kariškiai turi konkrečių tikslų ir yra suinteresuoti konsensusu, kurio siekia bandydami paveikti nuomones valstybėse narėse. Tai ypač svarbu srityse, reikalaujančiose ekspertinių žinių, susijusių su politikos įgyvendinimu. Tačiau „briuselizacijos“ efektas veikia tik mažai politiškai jautriais klausimais, todėl neužtikrina svertų priversti valstybes susitarti, kai kyla iššūkis jų nacionaliniams interesams.

Analizuojant Lisabonos sutarties poveikį valstybių narių konsensuso galimybėms BUSP klausimais, negalima pamiršti šioje sutartyje įtvirtintų lojalumo ir bendradarbiavimo principų, kurie turėtų užtikrinti valstybių narių lojalumą apskritai ES politikai. Lisabonos sutartyje yra numatyta nuostata, kad valstybės narės įpareigoja laikytis EVT ir Užsienio reikalų tarybos nusistatytų pozicijų ir savo veikloje jomis vadovautis.⁶⁴ Joje taip pat numatyti sisteminio bendradarbiavimo⁶⁵ ir lojalaus bendradarbiavimo⁶⁶ principai pabrėžia ir sustiprina valstybės narės įsipareigojimą vykdyti savo nacionalinę užsienio politiką, neprieštaraujančią Sąjungos vykdomai užsienio ir saugumo politikai.⁶⁷ Tačiau šių principų įgyvendinimas taip pat neišvengiamai susidurs su bendra BUSP problema – įpareigojančių mechanizmų trūkumu. Lisabonos sutartis nenumato Europos Teisingumo Teismo jurisdikcijos BUSP srityje.⁶⁸ Vienintelės valstybių narių „paklusimą“ BUSP principams galinčios užtikrinti institucijos – Taryba ir ESVĮ⁶⁹, tačiau arsenalas priemonių, kurias pastarosios gali panaudoti prieš pažeidėjas, apsiriboja „gėdinimu ir kaltinimu“ (angl. *shaming and blaming*)⁷⁰.

⁶² Treaty of Lisbon, 38 article. Politiniam ir saugumo komitetui pirmininkauja Sąjungos Vyriausiojo įgaliotinio užsienio reikalams ir saugumo politikai atstovas. Šis komitetas stebi tarptautinę padėtį bendrai užsienio ir saugumo politikai priklausančiose srityse ir Tarybos prašymu, ESVĮ prašymu ar savo iniciatyva pateikia Tarybai nuomones, prisideda prie politikos krypties apibrėžimo; stebi sutartų politikos krypties įgyvendinimą. Taip pat Politinis ir saugumo komitetas atlieka Petersbergo užduočių politinę kontrolę ir joms vadovauja.

⁶³ Wessels, p. 13.

⁶⁴ Treaty of Lisbon, 26 ir 28 articles.

⁶⁵ Sisteminio bendradarbiavimo principas žymi, kad valstybės narės EVT ir Taryboje viena su kita konsultuojasi visais bendro intereso užsienio ir saugumo politikos reikalais, siekdamos apibrėžti bendrą požiūrį. Prieš imdamasi bet kokio veiksmo tarptautinėje arenoje ar prieš prisiimdama bet koki įsipareigojimą, kuris gali turėti įtakos Sąjungos interesams, kiekviena valstybė narė su kitomis tariais EVT arba Taryboje (Treaty of Lisbon, 32 articles).

⁶⁶ Vadovaudamasi lojalaus bendradarbiavimo principu, Sąjunga ir valstybės narės gerbia viena kitą ir viena kita padeda vykdydamos iš sutarčių kylančias užduotis (Treaty of Lisbon, 4.3 article).

⁶⁷ Schmidt J., p. 250.

⁶⁸ Treaty of Lisbon, 24.1 article.

⁶⁹ Treaty of Lisbon, 24.3 article.

⁷⁰ Schmidt J., p. 258..

Būtent dėl šios priežasties vyriausybės yra linkusios apeiti švelnius išpareigojimus, nesusidurdamos su jokiais sankcijomis, ir taip tapti „zuikiais“ (angl. *free-rider*) arba vykdyti savarankišką užsienio politiką, nesuderintą nei su kitomis valstybėmis narėmis, nei su ES institucijomis.

Priemonių, įgalinančių teisiškai suvaržyti valstybes, kai sprendimas jau priimtas, t.y. priversti jas laikytis išpareigojimų, nėra. Tačiau dar didesnė problema yra priversti valstybes nares susitarti. Vienas iš šios problemos sprendimo būdų – sprendimų priėmimo procedūros pagrindinėje sprendimų priėmimo institucijoje – Taryboje – pakeitimas: vietoj BSGP (išskyrus keletą išimtinių atvejų) taikomo vieningo balsavimo principo įvedant kvalifikuotos daugumos balsavimo principą. Lisabonos sutartis iš tiesų išplečia kvalifikuotos daugumos balsavimo principo taikymo galimybes 40 naujų politikos sričių, kuriose anksčiau sprendimai būdavo priimami vienbalsiai (pavyzdžiui, prieglobsčio klausimai, imigracijos politika, policijos ir teisminio bendradarbiavimo baudžiamosiose bylose klausimai), tačiau vieningo balsavimo principas (išskyrus kai kuriuos procedūrinius klausimus) yra išlaikomas priimant sprendimus dėl mokesčių, užsienio, gynybos ir socialinėje politikoje.⁷¹ BUSP ir BSGP yra atkartojamos ankstesnėse sutartyse įtvirtintos vieningo balsavimo normos, kaip ir pabrėžiamas faktas, jog ES įstatymų leidyba šioje srityje yra netaikoma.⁷² Vieningo balsavimo principas gynybos klausimuose įtvirtinamas teigiant, kad sprendimai, susiję su bendra saugumo ir gynybos politika, taip pat sprendimai dėl misijų yra priimami Taryboje vienbalsiai, kai pasiūlymą pateikia vyriausiasis įgaliojantis arba inicijuoja valstybės narės.⁷³ ES institucijos negali įpareigoti valstybių dalyvauti misijose ar operacijose, valstybės narės pasilieka teisę nedalyvauti operacijose, ypač jei jos jau ir taip yra daugianacionalinių pajėgų dalis.⁷⁴ Tiesa, Lisabonos sutartis numato išimčių tais atvejais, kai išsiskiria valstybių narių nuomonės, tačiau egzistuoja keleto valstybių stipri politinė valia imtis iniciatyvų BUSP srityje. Pirma, Lisabonos sutartyje yra numatyta galimybė naudotis kvalifikuotos daugumos sprendimų priėmimo principu sudarant pradinį (angl. *start-up*) fondą ir inicijuojant nuolatinį struktūrizuotą bendradarbiavimą.⁷⁵ Antra, sutartyje taip pat yra numatoma konstruktyvaus

⁷¹ Gordon P. H., „The Lisbon Treaty: Implications for the Future Relations between the EU and the US” Hearing before the subcommittee on Europe of the Committee on Foreign Affairs House of Representatives, 111th Congress, First Session, December 15, 2009, p. 2 <http://www.internationalrelations.house.gov/111/54133.pdf> [žiūrėta 2010 m. balandžio 28 d.]

⁷² Quille G., „The Lisbon Treaty and its Implication for CFSP/ESDP”. *Directorate- General for External Policies, Policy Department*, p. 3. http://www.luhan.ro/docs/Lisbon_Treaty_implications_CFSP_ESDP_2009.pdf [žiūrėta 2010 m. balandžio 20 d.]

⁷³ Quille G., p. 6.

⁷⁴ Witney N., „Re-energising Europe’s Security and Defence Policy”. *Policy Paper*, 2008 July, European Council on Foreign Relations, p. 14.

⁷⁵ Treaty of Lisbon, 41.3; 46.2 articles.

susilaikymo galimybė, kuri jau buvo įtvirtinta Nicos sutartyje⁷⁶. Lisabonos sutartyje konstruktyvus susilaikymas reiškia tai, kad bet kuri balsuojant susilaikiusi Tarybos narė savo susilaikymą gali pateisinti padarydama oficialų pareiškimą: tokiu atveju ji nėra įpareigota taikyti sprendimo, bet pripažįsta, kad sprendimas įpareigoja Sąjungą.⁷⁷ Visgi būtina pripažinti, kad šios išimtys nėra pakankamos siekiant užtikrinti sprendimų priėmimo BSGP srityje efektyvumą, o juo labiau – teisiškai įgalinti ar įpareigoti valstybes laikytis priimtų sprendimų. Numatomi kvalifikuotos balsų daugumos taikymo sprendimų priėmimo procese atvejai yra susiję su valstybių iniciatyvomis (sustiprintu bendradarbiavimu ir jo finansavimu), dėl kurių jau yra pasiektas konsensusas arba nepritariančios šalys, pasinaudodamos konstruktyvaus susilaikymo galimybe, neužkerta kelio iniciatyvos įgyvendinimui.

Tai reiškia, kad nepaisant to, jog Lisabonos sutarties vienas pagrindinių tikslų buvo užtikrinti BUSP efektyvumą, sprendimų priėmimo neefektyvumo problema šioje ES politikoje lieka neišspręsta. Faktas, jog Lisabonos sutartyje BUSP bei BSGP ir vėl pavyko išvengti kvalifikuotos balsų daugumos sprendimų priėmimo taikymo signalizuoja, kad valstybėse narėse dar išlieka rimtų susilaikymų dėl bendros užsienio, saugumo ir gynybos politikos. Taigi akivaizdu, kad tokia susidariusi ir Lisabonos sutartimi įtvirtinta situacija vis dar neleidžia galutinai išspręsti sprendimų priėmimo efektyvumo problemos.

5. Karinių pajėgumų problema – ką žada struktūrizuotas bendradarbiavimas?

Nors bendros užsienio ir saugumo politikos plėtotė politiniu lygmeniu buvo vangi, ES valstybių narių bendradarbiavimas konkrečiose gynybos politikos iniciatyvose gerokai išaugo nuo dešimtojo dešimtmečio pradžios. ES valstybių karinės pajėgos dalyvavo bent keliose ES karinėse misijose įvairiuose pasaulio kraštuose, pradedant konfliktais Balkanuose, Pietų Kaukaze, baigiant Afrikos žemynu ir Artimaisiais Rytai.⁷⁸ Lisabonos sutartyje yra numatyta, kad pagrindinis BSGP tikslas – užtikrinti Sąjungos operaciniam veiksmumui reikalingus civilinius ir karinius pajėgumus, kuriais Sąjunga gali naudotis vykdydama misijas,⁷⁹ todėl ypač svarbus BSGP plėtotės kontekste tampa pajėgumų klausimas. Europos Sąjungos operacijų spektro plėtra tiek ES sutartyse (Petersbergo užduočių apibrėžimo išplėtimas), tiek praktiniame

⁷⁶ Konstruktyvaus susilaikymo principas balsuojant dėl iniciatyvų, kuriose šalis nepageidauja dalyvauti, garantuoja valstybei narėi teisę susilaikyti neblokuojant sprendimo. Susilaikiusiųjų skaičius neturi viršyti trečdaliao. Art. 24 (3) treaty of Nice, Article 24(3). http://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_nice.pdf [žiūrėta 2010 m. balandžio 28 d.]

⁷⁷ Treaty of Lisbon, 31 article.

⁷⁸ *Overview of the missions and operations of the European Union September 2010*. <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=268&lang=en> [žiūrėta 2010 m. balandžio 28 d.]

⁷⁹ Treaty of Lisbon, 42 article.

lygmenyje įpareigoja valstybes nares lygiagrečiai plėtoti turimus pajėgumus, siekiant gebėti vykdyti visas šitas operacijas.

5.1. Gynybos pajėgumų problematika

Kariniai pajėgumai tuo pačiu metu yra ir pagrindinė BSGP plėtotės ašis, ir silpnoji jos grandis. Iš esmės per daugiau nei dešimt ESGP gyvavimo metų Sąjunga, nors ir sugebėjo teoriškai įvardyti pagrindines savo karinių pajėgumų problemas⁸⁰ bei numatyti modernizacijos ir pajėgumų plėtotės gaires, nurodančias, kaip būtų galima jas spręsti (kelios pajėgumų planavimo konferencijos, Pagrindinis tikslas – angl. *Headline Goal*)⁸¹, visgi nelabai pasistūmėjo sprendama tas problemas praktiškai. Pagrindiniai iššūkiai, su kuriais susidūrė Sąjunga, – nepakankamas finansavimas ir valstybių narių politinės valios rimtai kovoti su jų karinėse pajėgose išsiskynusiomis problemomis trūkumas. Taigi ir šiandien Europos valstybės misijose geba panaudoti tik labai nedidelę dalį savo kariuomenių.

Be abejonės, galima kelti klausimą, ar ES apskritai reikalingi kariniai pajėgumai. Galbūt savo misijoms ji turi plėtoti civilinius pajėgumus, o prireikus karinių priemonių – „skolintis“ jas iš NATO. Tačiau verta nepamiršti fakto, kad dauguma ES valstybių yra ir NATO narės, tad, kalbėdami apie ES karinių pajėgumų atsilikimą, lygiai taip pat turime kalbėti apie NATO europinio ramsčio karinių pajėgumų atsilikimą. Todėl Europos valstybėms nesuskubus spręsti karinių pajėgumų problemos, realiai iškiltų priklausomybės ne nuo NATO, o nuo JAV iššūkis. Šiame kontekste svarbu įvertinti ir JAV karinio potencialo galimybes bei politinę valią imtis misijų, kurios yra svarbios Europos valstybėms, bet ne JAV. JAV dėmesys Europai po Antrojo pasaulinio karo bei šaltojo karo metais buvo nulemtas, kaip dažnai teigiama, tuo metu susiklosčiusios

⁸⁰ Skausmingiausiai karinių pajėgumų silpnumo įrodymu tapo konfliktai tiesioginėje ES interesų zonoje – Balkanuose. Kosovo konflikto metu ES susidūrė su dideliais sunkumais dėl mobilumo, vadovavimo, kontrolės ir komunikacijos nepakankamo efektyvumo; konfliktai išryškino trūkumus strateginės žvalgybos palydovų, priešraketinės gynybos, strateginio oro transporto, tikslinio taikymo raketų bei kitos modernios technologijos srityse. Žr. Smith, I. D. (1999). Evidence from Shadow Secretary of State for Defense to the Committee on International Relations, 10th November. United Kingdom House of Representatives. Pagaliau, net nebuvo skirtas pakankamas kiekis karinio personalo (nors ES dokumentuose egzistavo net 2 mln. pajėgos, Europa sugebėjo išsiųsti tik 40 tūkstančių. Žr. Missiroli, A. (1999). Flexibility and Enhanced cooperation in European Security Matters: Assets or Liabilities. *Occasional Paper*, 6. Paris: WEU Institute for Security Studies, 1999, p. 35. Kas tie „europiečiai“?

⁸¹ Patvirtintas Pagrindinis tikslas (angl. *Headline Goal*) deklaravo, kad iki 2003 m. ES turi suformuoti pajėgas (iki 15 brigadų: 50 000–60 000), kurios vykdytų Petersbergo užduotis, krizės rajone būtų išskleistos per 60 dienų ir sugebėtų ten veikti ne mažiau vienerių metų. Bendros pajėgos veiktų tikrai krizės laikotarpiu, o ar skirti nacionalines karines pajėgas ES valstybės spręstų savarankiškai. <http://en.academic.ru/dic.nsf/enwiki/7068954> [žiūrėta 2010 m. balandžio 28 d.]

Vėliau, 2004 m. gegužės mėn., ES gynybos ministrai patvirtino naują planą – Pagrindinį tikslą 2010 (angl. *Headline Goal 2010*), skirtą ES karinių pajėgumų formavimo procesui koreguoti atsižvelgiant į ankstesnio Pagrindinio tikslo metu iškilusias problemas ir naujus iššūkius. *Headline Goal 2010*. (2004). GAERC 17 May. <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf> [žiūrėta 2010 m. balandžio 28 d.]

strateginės aplinkos. Tuo tarpu šiandieninės tarptautinės sistemos pokyčiai verčia JAV kreipti savo interesus kitomis kryptimis. Nors JAV karinės išlaidos išlieka didžiausios pasaulyje, apie 46,5%⁸² viso pasaulio karinių išlaidų, tačiau jos strateginiai ir politiniai interesai kinta kitų regionų naudai. Suprantama, kad JAV interesų kaita nusigręžiant ar „atsitraukiant“ nuo Europos gali būti determinuojančiu ES politinės valios formavimosi veiksniu. Šiame kontekste ir antrasis klausimas, ar nevertėtų ES apsiriboti civiliniais pajėgumais, atrodo nepagrįstas. Tačiau, kita vertus, civilinių pajėgumų, panaudojamų tarptautinėse misijose, klausimas yra ne mažiau komplikuoatas nei karinių. Visų pirma todėl, kad jų ES neturi pakankamai, o antra, yra problemiška panaudoti šiuos pajėgumus tiek dėl civilinių misijų pobūdžio, tiek dėl nepakankamo ES institucinio pasirengimo šias misijas vykdyti. Taigi BSGP ateitis neišvengiamai priklausys nuo ES valstybių gebėjimo plėtoti reikiamus karinius pajėgumus ir spręsti pajėgumų neefektyvumo problemas.

5.2. Bendrų gynybos pajėgumų problematika

Karinių pajėgumų modernizavimas ir plėtotė daug kainuoja, o viena pagrindinių ES visuomenių problema yra tai, kad Europos valstybių gyventojai nėra pasirengę brangiai mokėti už savo saugumą, jiems daug aktualesni socialinės bei ekonominės gerovės klausimai. Šios nuostatos nulėmė tai, kad ES valstybių kariniai biudžetai jau kurį laiką mažėja. Pasaulį apėmusi ekonominė krizė, gynybos išlaidų problema tampa dar aktualesnė.⁸³ Kai kurios ES narės drastiškai mažina gynybos išlaidas: „Economist“ 2010 m. vasarą tvirtino, kad gynybos išlaidų klausimas artimiausiais metais bus dar opesnis, o dauguma šalių bus priverstos atsisakyti tam tikrų pajėgumų. Kaip pavyzdžiai buvo pateikiami Olandijos ir Danijos atvejai, kai šalys turėjo atsisakyti brangiai kainuojančių projektų (Olandija – jūros žvalgybos, Danija – povandeninių laivų).⁸⁴ Dar didesnio masto nepakankamo gynybos sektoriaus finansavimo problemas kamuoja Vidurio ir Rytų Europos valstybes, kurioms krizė smogė skaudžiau negu daugumai ES senbuvė. 2009 m. Bulgarija savo gynybos išlaidas sumažino 7,6, atitinkamai Kroatija – 8,3, Estija – 9,1, Lietuva – 11, Rumunija – 13, Slovakija – 6,7 %.⁸⁵ Suprantama, jog mažinant valstybės išlaidas daugumoje Europos valstybių visuomenėje mažai populiarūs gynybos biudžetai gali nukentėti dar daugiau negu kiti.

⁸² *Global Distribution of Military Expenditure 2009*, <http://www.globalissues.org/article/75/world-military-spending> [žiūrėta 2010 m. balandžio 29 d.]

⁸³ Biscop S., Coelmont J., „Permanent Structured Cooperation: in defence of the obvious“, *ISS*, p.1. http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Permanent_structured_cooperation_01.pdf [žiūrėta 2010 m. liepos 12 d.]

⁸⁴ „Defence spending in a time of austerity“, *The Economist*, 2010 August 26. <http://www.economist.com/node/16886851> [žiūrėta 2010 m. rugsėjo 2 d.]

⁸⁵ „The global financial crisis and its impact on defence budgets“. <http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=1928> [žiūrėta 2010 m. rugsėjo 2 d.]

Vis dėlto nevertėtų pamiršti, kad bendra ES valstybių išleidžiama gynybai suma yra gana išpūdinga.⁸⁶ Ji sudaro truputį mažiau nei pusę JAV gynybos biudžeto ir tai leidžia ES pagal gynybos išlaidas užimti garbingą antrą vietą tarp daugiausiai gynybai išleidžiančių pasaulio valstybių. ES bendras gynybos biudžetas yra lygus šiame sąraše aštuonių po jos esančių valstybių biudžetų sumai. Tai verčia daryti prielaidą, kad pagrindinė ES gynybos pajėgumų finansavimo problema yra ne nepakankamas finansavimas, o netinkamas ir neefektyvus išteklių panaudojimas. Tam, kad europiečiai tai suvoktų, nereikėjo nei ekonominės krizės⁸⁷. S. Biscopas yra įsitikinęs, kad valstybės narės išleidžia per dideles sumas pinigų nereikalingiems išsigijimams ir pajėgumams.⁸⁸ Trukdžiai efektyviam ES valstybių gynybos išlaidų naudojimui kyla tiek valstybių viduje (netinkamas išlaidų paskirstymas, pasenusių ginkluotės sistemų išlaidymas, per didelės išlaidos žmogiškiesiems ištekliams išlaikyti, mažai išlaidų, skirtų tyrimams), tiek ES mastu, kai išlaidos yra švaistomos dėl to, kad reikia finansuoti 27 skirtingas valstybių narių kariuomenes, turinčias savo tikslus, interesus ir planuojančias gynybos pajėgumus atskirai.

Vienas iš galimų neefektyvaus gynybos išlaidų panaudojimo problemos sprendimų – masto ekonomija. Pasirinkus šį kelią ir pripažinus bei įvertinus svarbiausius ES karinių pajėgumų trūkumus, subūrus pajėgiausiųjų šalių koalicijas jiems šalinti, būtų imtasi bendros ES mastu karinių pajėgumų reformos. Nors šis principas puikiai veikia ekonomikoje, deja, skamba gana utopiškai, kai kalbama apie valstybes ir jų karinius pajėgumus. Bet kurie, net patys mažiausi, bendri tarptautiniai karinių pajėgumų plėtotės projektai dažnai tampa dalyvaujančių valstybių politinių žaidimų įkaitais. Visgi valstybių koalicijų, galinčių glaudžiau integruotis kurioje nors srityje, paliekant galimybę kitoms valstybėms jas pasivyti, idėja šiuo metu yra dažnai eskaluojama, tačiau ES darbotvarkėje ji nėra nauja. Diskusijų apie įvairias glaudesnio bendradarbiavimo formas tarp kelių šalių, geriau pasirengusių bei norinčių tai daryti BUSP srityje, būta ir anksčiau („avangardo grupė“, „Europos šerdis“ ar „svorio centras“).⁸⁹ Verta pažymėti, kad pati glaudesnio bendradarbiavimo idėja apima ne tik BUSP, bet ir kitas ES politikos kryptis bei sritis, pavyzdžiui, mokesčių politiką ir pan. Tačiau dėl BUSP plėtotės sąstingio glaudesnio bendradarbiavimo galimybė matoma kaip ypač svarbus tos plėtotės spartinimo elementas. Glaudesnio bendradarbiavimo principas pirmą kartą buvo paminėtas Maastrichto sutartyje⁹⁰,

⁸⁶ European Union Military budget 2009: 289 mlrd. dol. „US Defence secretary Robert Gates: Low EU & NATO military spending“. 2010 February 26. <http://www.nowpublic.com/world/us-defense-secretary-robert-gates-low-eu-nato-military-spending> [žiūrėta 2010 m. rugsėjo 2 d.]

⁸⁷ Missiroli, A. „Euros for ESDP: Financing EU Operations“, *Occasional Paper*, 45. Paris: EU Institute for Security Studies, 2003.

⁸⁸ Biscop S., Coelmont J., p. 3.

⁸⁹ Wolfgang Wessels and Franziska Bopp, „The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty – Constitutional breakthrough or challenges ahead?“. *Challenge. Liberty & Security*. Research Paper No. 10, June 2008. 26 p. Fischer, Joschka (2001), „Vom Staatenbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der Europäischen Integration“, Speech at the Humboldt Universität Berlin, 12 May.

⁹⁰ EMU and Social Charter, The Maastricht Treaty.

vėliau patvirtintas Amsterdamo sutartyje⁹¹, o Nicos sutartimi⁹² perkeliama ir į BUSP. Viena iš glaudesnio bendradarbiavimo formų – nuolatinis struktūrizuotas bendradarbiavimas, net keletą kartų minimas Lisabonos sutartyje.⁹³ Ir nors pats principo apibrėžimas ir taikymo sąlygos yra gana nebloginai išplėtoti Lisabonos sutartyje, kol kas tebevyksta diskusijos dėl šio principo taikymo bei dėl kriterijų glaudesniajam bendradarbiavimui nustatymo. Vienas iš pagrindinių tokio bendradarbiavimo uždavinių – sudaryti galimybes proveržiui BSGP dėl masto ekonomijos ir koordinuoto bendradarbiavimo bent iš dalies išsprendžiant nepakankamų pajėgumų problemą.

5.3. Nuolatinis struktūrizuotas bendradarbiavimas

Vienas svarbiausių postūmių naujam glaudesnio bendradarbiavimo pasiūlymui buvo vadinamasis „šokoladinis vadovų susitikimas“⁹⁴, kurio dalyviai tikėjosi tapti ESGP varomąja jėga. Susitikimo pabaigoje šalys išplatino pranešimą, kuriame pateikė pasiūlymus naujajai ES Konstitucijai. Šalia kitų pasiūlymų (solidarumo, kolektyvinės gynybos, Petersbergo misijų išplėtimo, gynybos agentūros, atskiro nuo NATO ES valstybių narių gynybos štabo) buvo siūloma ES Konstitucijoje įrašyti struktūrizuoto bendradarbiavimo principą, sudaranti sąlygas norinčioms ir galinčioms valstybėms glaudžiau bendradarbiauti gynybos srityje, pasinaudojant ES institucinėmis struktūromis. Iš pradžių buvo svarstoma, kad šią avangardo grupę turėtų sudaryti susitikime dalyvavusios valstybės, tačiau po kurio laiko tapo akivaizdu, kad joks progresas ESGP yra neišmanomas be Jungtinės Karalystės. Prancūzijos parlamentaras Pierre’as Lellouche’as pasiūlė, kad tokia avangardo grupė turėtų tapti didžiosios Europos šalys (Prancūzija, Vokietija, Italija, Ispanija, Lenkija ir Jungtinė Karalystė).⁹⁵ Pasiūlymas sukurti avangardo grupę gynybos reikaluose sukėlė diskusijų audrą. Didžiausios šios iniciatyvos priešininės buvo Jungtinė Karalystė ir VRE valstybės. Kritika buvo susijusi su „keliu greičių“ Europos sukūrimo pavojais ir galimybe sukelti skilimą ES.

Nepaisant audringų diskusijų, struktūrizuoto bendradarbiavimo galimybė vis dėlto buvo įtvirtinta Lisabonos sutarties 42 straipsnyje:

⁹¹ The Treaty of Amsterdam, Article J7.4.

⁹² Treaty of Nice, Art. 17.4.

⁹³ Treaty of Lisbon, 42.6 article.

⁹⁴ 2003 m. balandžio 29 d. Briuselyje įvykęs keturių ES narių vadovų susitikimas (Prancūzijos, Vokietijos, Belgijos ir Liuksemburgo) dėl bendradarbiavimo gynybos srityje. Meeting of the Heads of State and Government of Germany, France, Luxembourg and Belgium on European Defence, Brussels, 29 April 2003, <http://www.euractiv.com/en/security/mini-summit-eu-defence-29-april-brussels/article-116091> [žiūrėta 2010 m. gegužės 5 d.]

⁹⁵ Witney N., „Re-energising Europe’s Security and Defence Policy”. *Policy Paper*, 2008 July, European Council on Foreign Relations, p. 15.

Nuolatinis struktūrizuotas bendradarbiavimas remiasi prielaida, kad jį įgyvendins valstybės narės, kurių kariniai pajėgumai atitinka aukštesnius kriterijus ir kurios tarpusavyje yra susaistytos didesnių įsipareigojimų šioje srityje.⁹⁶

Taigi valstybėms, gebančioms ir norinčioms aktyviau plėtoti bendrus pajėgumus ES struktūrose, buvo uždegta žalia šviesa, kartu neverčiant prie šios iniciatyvos jungtis tų valstybių, kurios nėra tam pasirengusios arba nenori to daryti.

Lisabonos sutartyje taip pat yra numatomi kriterijai, kuriais remiantis šalys galės jungtis į grupes, siekdamos plėtoti bendrus pajėgumus, t.y. ne vėliau kaip iki 2010 m. valstybės įsipareigoja būti pajėgios nacionaliniu lygiu arba kaip daugiašalių pajėgų grupių sudedamoji dalis teikti specializuotus kovinius vienetus.⁹⁷ Siekdamos šių tikslų, nuolatiniame struktūrizuotame bendradarbiavime dalyvaujančios valstybės narės įsipareigoja:

- bendradarbiauti, siekdamos patvirtintų tikslų dėl išlaidų gynybos investicijų srityje;
- kuo labiau tarpusavyje suderinti gynybos mechanizmus;
- imtis konkrečių priemonių savo pajėgoms geriau panaudoti, jų tarpusavio sąveikai, lankstumui ir dislokavimo galimybėms didinti, bendradarbiavimui plėsti, kad užtikrintų reikalingų priemonių „Gebėjimų plėtotės mechanizme“ pastebėtiems trūkumams šalinti (įskaitant daugiašalius sprendimo būdus) taikymą, nepažeidžiant šiuo atžvilgiu Šiaurės Atlanto sutarties organizacijos sistemoje prisiimtų įsipareigojimų;
- prireikus dalyvauti plėtojant pagrindines bendras ar Europos apginklavimo programas Europos gynybos agentūros struktūroje.⁹⁸

Taigi nuolatinis struktūrizuotas bendradarbiavimas sudaro sąlygas jame dalyvaujančioms valstybėms efektyviau naudoti savo gynybos biudžetus ir diversifikuoti išlaidas. O prielaidos jungtiniams išigijimo projektams, daugiašalių projektų kūrimui, mokslo ir tyrimų projektams padeda padidinti biudžeto dalį, tenkančią mokslui ir tyrimams. Pagal Lisabonos sutartį pirmą kartą valstybės narės sutinka su didesniais Europos gynybos agentūros⁹⁹ igaliojimais. Pastaroji ne tik prižiūrėtų įsipareigojimų vykdymą bei bendrų projektų eigą, bet ir dalyvautų karinių pajėgumų standartizacijos procese bei mokymuose. Sutartyje dar kartą pabrėžiama, kad bet kokia pajėgumų plėtotė turėtų būti suderinama su valstybių narių įsipareigojimais NATO, todėl, atsižvelgiant į šio principo taikymą praktikoje, struktūrizuotas bendradarbiavimas gali būti patrauklus ir toms valstybėms, kurios gynybos klausimais prioritetą teikia NATO, o ne ES.

⁹⁶ Treaty of Lisbon, 42 article.

⁹⁷ Treaty of Lisbon, Protocol No. 10, 1 article.

⁹⁸ Treaty of Lisbon, Protocol No. 10, 2 article.

⁹⁹ Europos gynybos agentūra buvo įsteigta bendru Ministrų Tarybos ir ET sutarimu 2004 m. ir dabar yra įtraukiama į Sutartį – stiprins karinių veiksmų pajėgumus (42(3) str.). 2003 m. Europos Taryba Graikijos Salonikų mieste išreiškė norą suformuoti tarpvyriausybę gynybos pajėgumų vystymo, tyrimų, išigijimų ir ginklavimosi agentūrą. Dalyvauti joje gali norinčios šalys (visos, išskyrus Daniją). Bendriems projektams gali būti kuriamos specialios valstybių grupės.

Nepaisant gražios struktūrizuoto bendradarbiavimo idėjos, įtvirtintos Lisabonos sutartimi, šio principo taikymas praktikoje išlieka miglotas. Verta prisiminti, kad 1991 m. Maastrichto sutartyje įtvirtinto principo teikiamomis galimybėmis pirmą kartą praktiškai buvo pasinaudota tik 2010 m. liepos mėnesį, kada susituokusioms skirtingų tautybių poroms buvo nuspręsta leisti pasirinkti, kurios šalies įstatymai būtų taikomi jų skyrybų byloje.¹⁰⁰ Net šioje srityje, nesusijusioje su politiškai jautriais vadinamajai „Didžiąjai politikai“ priklausančiais klausimais, valstybėms narėms labai sunkiai sekėsi pasiekti susitarimą. Išryškėjo esminiai ES narių skirtumai, susiję su skirtinga kultūra bei komplikuojantys principo taikymą. Galimus politinės valios kaitos iššūkius puikiai pademonstravo Graikijos patirtis. Graikija prisijungė prie ši principą norinčių taikyti valstybių pirminiame etape, tačiau, nepaisydama pirminių išipareigojimų, po rinkimų pasikeitus politinei vyriausybės sudėčiai, pasitraukė iš „norinčiųjų koalicijos“. Atsižvelgiant į tai, kad gynybos sritis yra platesnė ir politiškai jautresnė, galima tik išivaizduoti, kokių rimtų iššūkių gali sukelti skirtingi valstybių interesai. Nors nuolatinis struktūrizuotas bendradarbiavimas sudaro sąlygas išspręsti neefektyvaus išlaidų naudojimo bei galimai nepakankamų pajėgumų problemas, jis paliečia tokius valstybėms narėms jautrius klausimus, kaip nacionalinis saugumas, nacionalinės karinės pajėgos, gynybos planavimas. Kita vertus, vienos iš dalyvaujančiųjų šalių pozicijos pasikeitimas jau projektui prasidėjus gali sužlugdyti konkrečius pajėgumų vystymo projektus ir atnešti didelių nuostolių kitoms projekte dalyvaujančioms valstybėms.

Ar užteks ES narėms politinės valios dėl efektyvios BSGP atsisakyti savo suverenų galių šiose srityse? N. Witney yra įsitikinęs, kad nė viena valstybė narė nesutiks būti „įtraukta“ į konfliktą Briuselio nurodymu; kita vertus, jos taip pat nesutiks su tuo, kad Briuselis reguliuotų jų gynybos išlaidas.¹⁰¹ Tą puikiai įrodo šalių narių vangumas išipareigojimų dėl pajėgumų konferencijose skiriant pajėgumus konkrečioms misijoms, kai valstybės narės neturi interesų šalyse, į kurias numatoma tas pajėgas siųsti. Ekonominės krizės ir mažėjančių gynybos biudžetų akivaizdoje nuolatinis struktūrizuotas bendradarbiavimas gali atrodyti patrauklus sprendimas, tačiau panašu, kad valstybės narės bus priverstos rinktis, ką jos brangina labiau – savo suverenias galias gynybos klausimais ar BSGP veiksmumą. Kita vertus, matoma ir pozityvių signalų, kai siekiamos sutaupyti valstybės narės bando ieškoti naujų galimybių bendradarbiauti. 2010 m. lapkričio 2 d. dvi daugiausia lėšų gynybai skiriančios ir didžiausią karinį personalą turinčios ES valstybės – Jungtinė Karalystė ir Prancūzija – pasirašė paskutiniu metu beprecedentį bendradarbiavimo gynybos srityje susitarimą, kuris apima daugiau nei 40 sričių: abiejų šalių A400M transporto, aviacinių pajėgumų sujungimą, tyrimų ir technologijų bendrą vystymą, karinių pilotų

¹⁰⁰ „A first in European Union history: enhanced cooperation to help international couples is in force“. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1035> [žiūrėta 2010 m. rugsėjo 2 d.]

¹⁰¹ Witney N., p. 1.

rengimą ir t.t.¹⁰² Tai sritys, kurios kartais gali būti laikomos mažiau politiškai jautriomis, tačiau kuriose bendradarbiavimas leistų daugiau sutaupyti. Ir nors ilgą laiką buvo dvejojama dėl Prancūzijos pasiryžimo bendradarbiauti su Jungtine Karalyste (turint omenyje jų išsiskyrusias pozicijas Irako karo atžvilgiu ir Prancūzijos koncentravimąsi ties Europa, o JK – ties strategine partneryste su JAV), susitarimas įvyko ir yra laikomas teigiamu poslinkiu imantis realių veiksmų siekiant suformuoti bendrą ES karinių pajėgumų bazę. Visgi dažnai yra pabrėžiama, kad valstybės, pasirašydamos sutartį, tik nori išvengti dubliavimo ir siekia didesnio bendradarbiavimo, tačiau neaukoja savo suvereniteto saugumo ir gynybos politikoje. Bet net ir laikantis tokio požiūrio tampa suprantama, kad dabar Europa atsiduria ties trijų pasirinkimų riba. Kaip interviu teigia N. Witney, kitos ES šalys gali tiesiog pasiduoti, būti paskatintos imtis kokių nors veiksmų siekdamas neatsilikti, arba, kaip jis pažymi, jos gali tiesiog nieko nedaryti.¹⁰³ Tačiau net ir pačiu pesimistiškiausiu atveju, kada kitos valstybės lieka nuošalyje ir nesiima jokių iniciatyvų, galima teigti, kad dviejų didžiausių ES karinių galybių bendradarbiavimas ir sutarimas tik stiprins Sąjungos karinį potencialą. N. Witney netgi teigia, kad mažesnis bendradarbiaujančių valstybių skaičius yra geresnis variantas ir tai argumentuoja logiškai pagrįstu teiginiu: esant didesniai skaičiui valstybių veiksmai yra užgožiami kalbų ir derybų.¹⁰⁴ Taigi Prancūzijos – Jungtinės Karalystės sutartis suteikia optimistinių vilčių saugumo ir gynybos politikoje. Susitarimas žymi ne tik dviejų ES karinių galybių suformuotą konsensuą dėl bendrų tikslų, tačiau jau ir realių veiksmų pradžia. Žinoma, radikalų ir esminių pokyčių greitai tikėtis nereikia, tačiau pirmieji žingsniai žengti.

Bendradarbiavimo gynybos srityje pavyzdžių ES yra ir daugiau, tačiau šis ypač svarbus, nes įtraukia dvi didžiausias ir labiausiai besiskiriančias nuomones dėl būsimos BSGP plėtotės turinčias ES nares. Tai valstybės, kurių nesutarimai ar susitaikymas lemdavo didžiausius poslinkius BSGP plėtotės istorijoje. Suprantama, kad didžiųjų ES valstybių – Jungtinės Karalystės ir Prancūzijos – glaudesnis bendradarbiavimas ateityje gali išsirutulioti į dar tvirtesnę sutarimą dėl bendrų tikslų saugumo politikoje. Esant pamatiniam konsensusui, prie pastovaus šalių bloko galėtų jungtis kitos ES galybės, pavyzdžiui Vokietija, ir taip tik dar labiau stiprinti bendradarbiavimą saugumo politikoje. Taigi svarbi tampa Lisabonos sutarties skiltis, įtvirtinanti sustiprinto bendradarbiavimo inicijavimo procedūrą. Skirtingai nuo kitų glaudesnio bendradarbiavimo formų inicijavimo mechanizmo, nuolatinio struktūrizuoto bendradarbiavimo atveju steigimo prašymas turi būti pateikiamas Tarybai ir

¹⁰² Edward Cody, „France, Britain sign treaties calling for unprecedented military cooperation“. *The Washington post foreign service*, November 2, 2010. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/11/02/AR2010110203390.html> [žiūrėta 2011 m. sausio 10 d.]

¹⁰³ Kevin Beck, „British – French defence pact could prove way ahead“, Interview with Nick Witney, senior policy fellow at European Council on Foreign relations. *Europolitics*, No. 4093, November 30, 2010, p. 8-9.

¹⁰⁴ Kevin Beck, „Interview with Nick Witney, senior policy fellow at European Council on Foreign relations“, p. 8.

vyriausiajam įgalotiniui užsienio reikalams ir saugumo politikai (o ne Komisijai). Sprendimą dėl nuolatinio struktūrizuoto bendradarbiavimo pradžios Taryba, pasikonsultavusi su ESVI, priima kvalifikuota balsų dauguma.¹⁰⁵ Ši procedūra sudaro sąlygas pakankamai lanksčiai pradėti ir vykdyti struktūrizuotą bendradarbiavimą. Tačiau detaliau, kaip struktūrizuotas bendradarbiavimas turėtų būti įgyvendinamas, kokiais kriterijais remiantis valstybės galėtų jungtis į glaudesnio bendradarbiavimo struktūras, Lisabonos sutartis nenumato. Todėl panašu, kad realiai šio principo įgyvendinimą lems „gyvoji praktika“, kokią turinį į Lisabonos sutartimi pateikiamas gaires sudės valstybės narės. Šios Lisabonos sutartimi siūlomos naujovės apibrėžimu savo pirmininkavimo metu itin rūpinosi Belgija, organizuodama įvairius politikos formuotojų seminarus bei skatindama akademinės diskusijas šiuo klausimu.

Belgijos smegenų centro „Egmont“ parengta trumpa studija dėl nuolatinio struktūrizuoto bendradarbiavimo įgyvendinimo¹⁰⁶ tapo aštrių politinių ir akademinų diskusijų objektu. Šio teksto autorius S. Biscopas tvirtina, kad, visų pirma, siekdamas bendrai kovoti su esamais pajėgumų trūkumais valstybės narės turi sušaukti išipareigojimų dėl pajėgumų konferenciją, kurios tikslas – ištaisyti nustatytus trūkumus iki numatytos datos. Priemonės, kurių turi imtis valstybės: peržiūrėti nacionalinį gynybos planavimą, atsisakyti nacionalinių pajėgumų, kurie yra nereikalingi, sujungti lėšas ir pajėgumus skatinant taupymą, aktyviai bendradarbiauti siekiant bendrų tikslų.¹⁰⁷ Antra diskusinė tema, kurią siūlo S. Biscopas – kriterijai, kuriais remiantis valstybės narės jungsis į šią glaudesnio bendradarbiavimo formą. Ši tema yra susijusi su platesnio pobūdžio diskusija, kilusia dar ginčijantis dėl nuolatinio struktūrizuoto bendradarbiavimo reikalingumo visų pirma Konstitucinėje, o vėliau – Lisabonos sutartyje. Pagrindinis diskusijų motyvas – prieštaravimas tarp selektyvaus ar visuotinio išitraukimo į struktūrizuotą bendradarbiavimą, t.y. kaip išlaikyti struktūrizuoto bendradarbiavimo patrauklumą bei efektyvumą, kita vertus, kaip neatstumti norinčių, bet duotu momentu nepajėgių prisijungti valstybių.

Viena iš galimų struktūrizuoto bendradarbiavimo schemų – mažos avangardo šalių grupės, kurią sudarytų ES narės, skiriančios daugiausia išlaidų gynybai ir ginklavimosi programoms, sukūrimas, kada kitos valstybės atliktų tik antraeilį vaidmenį BSGP. Iš vienos pusės, toks paskirstymas lemtų efektyvesnę BSGP, tačiau, kita vertus, suskaidytų valstybes narses į dvi stovyklas: politiškai įtakingą avangardą ir realiai BSGP sprendimų priėmimo procese įtakos neturinčias likusiasias. Nors Lisabonos sutartimi yra įtvirtinamas „įtraukiantis“ (atviras ir siekiantis inkorporuoti kuo daugiau valstybių narių) nuolatinio struktūrizuoto bendradarbiavimo principas,¹⁰⁸ tačiau realiai struktūrizuoto bendradarbiavimo forma nėra apibrėžta, todėl vadinamoji

¹⁰⁵ Treaty of Lisbon, 46.1; 46.2 articles.

¹⁰⁶ Biscop S. and Coelmont J., “Permanent Structured Cooperation in Defence of the Obvious”. *Security Policy Brief*, No. 11, June 2010. http://www.egmontinstitute.be/papers/10/sec-gov/SPB-11_PSCD_II.pdf [žiūrėta 2010 m. liepos 12 d.]

¹⁰⁷ Biscop S. and Coelmont J., p. 2.

¹⁰⁸ Ten pat, p. 2.

„gyvoji praktika“ priklausys nuo struktūrizuoto bendradarbiavimo ambicijų ir dalyvavimo kriterijų, kuriuos valstybės narės apsisbrės.

Svarbu suprasti, kad struktūrizuotas bendradarbiavimas nėra tikslas pats savaime, jo tikslas – išspręsti ES karinių pajėgumų problemas. Tačiau norint tai pasiekti, galima pradėti nuo smulkesniųjų elementų, susijusių su konkrečiomis priemonėmis. Pirmiausia būtina nustatyti svarbiausias pajėgumų problemas ir su jomis susieti atitinkamas struktūrizuoto bendradarbiavimo sritis. Tačiau net ir tokiu atveju neįmanoma bus pabėgti nuo valstybių išsiskyrusių ambicijų poveikio: kuriose srityse taikyti struktūrizuotą bendradarbiavimą, kokius projektus jis apims (pajėgumų kūrimą, apmokymą, išsigijimus, kokie yra jo tikslai ir pan.). Politikos formuotojų diskusijose apie struktūrizuoto bendradarbiavimo turinį dažnai yra keliamas klausimas – kuo jis skiriasi nuo jau egzistuojančių regioninių iniciatyvų, kurios gilina esamą integraciją arba sukuria naujas iniciatyvas, pavyzdžiui, *Eurocorps*, europinės oro transporto misijos¹⁰⁹, kovinės grupės¹¹⁰ ir panašiai. Net jeigu šią naują struktūrizuoto bendradarbiavimo iniciatyvą laikysime dar viena pionierių grupe¹¹¹, ilgalaikis jos tikslas vis tiek turi būti bendra ir ilgalaikė BSGP ar net BUSP strategija, kitaip tai teliks pavieniai ir trumpalaikiai projektai, kurie neišspręs struktūrinių karinių ES pajėgumų problemų.

Kitas, ne mažiau svarbus klausimas, susijęs su ambicijų lygiu, kurį teks valstybėms narėms išspręsti artimiausiu metu – dalyvavimo kriterijų klausimas. Mokslinio instituto „European Council on Foreign Relations“ ekspertas Nickas Witney savo studijoje pateikia kelis pagrindinius kriterijus, kuriais remiantis turėtų būti sudaromos struktūrizuoto bendradarbiavimo grupės: pakankamos gynybos išlaidos (matuojamos procentais nuo BNP); rimta karinių pajėgų modernizacija, siekiant sukurti naudojamas pajėgas (matuojamas pagal investicijas į kari); pasirengimas karines pajėgas naudoti (dalyvavimo operacijose procentas).¹¹² N. Witney pabrėžia, jog šie kriterijai bus reikšmingi tik tokiu atveju, kai bus atsižvelgiama ne į buvusią valstybių patirtį, bet į naujausius išpareigojimus. Tačiau nustačius tokius gana aiškius kriterijus ir

¹⁰⁹ Ten pat, p. 3.

¹¹⁰ Plačiau apie kovines grupes Lindstrom G. (2007). Enter the EU Battle Groups. *Chaillot Paper*, 97. Paris: EU Institute for Security Studies.

Mažų, mobilių kovos vienetų, gebančių greitai reaguoti į Europos krizes, projektas buvo pasiūlytas 2003 m. vasario 4 d. vykusiame Jungtinės Karalystės ir Prancūzijos vadovų susitikime Le Touquet. „Declaration on Strengthening European Co-operation on Security and Defence“. (2003). 2004 m. birželio 16 d. EVT pritarė jų steigimui. *Headline goal 2010*. (2004). doc. 6309/6/04/REV6. Brussels: Council of the European Union. Vieną „kovinę grupę“ turi sudaryti 1500 karių, kurie geba dalyvauti konfliktuose už ES ribų. Šių grupių užduotis – greitai (per 5-10 dienų, po daugiausiai 5 dienas trunkančio sprendimų priėmimo proceso) nuvykti į konflikto regioną ir užtikrinti stabilią padėtį jame tol, kol atvyks didesnės pajėgos (JT taikdariai ar kitos organizacijos). Kiekviena kovinė grupė galėtų būti išskleista per 30 d. ES turi būti pasirengusi išskleisti vienu metu dvi kovines grupes 6000 spinduliu aplink Briuselį. „Declaration on European Military Capabilities“. (2004). *Military Capability Commitment Conference*, 22 November. Brussels.

¹¹¹ Kalbant apie pionierių grupę, referuojama į iniciatyvos ar naujos vykdomos politikos valstybes – pradininkes. Plačiau žiūrėti – Witney N., p. 24.

¹¹² Witney N., p. 1.

vėl bus susiduriama su „įtraukimo“ iššūkiu. Kiek valstybių narių atitiks šiuos kriterijus? Pavyzdžiui, net nustačius minimalų vieno procento gynybos išlaidų kriterijų (skaičiuojant nuo BNP), tokios šalys, kaip Austrija, Airija, Liuksemburgas ir Malta negalėtų dalyvauti struktūrizuotame bendradarbiavime¹¹³. Ta pati lemtis ištiktų ir Bulgariją, Kiprą bei Graikiją, jei dalyvavimo operacijose riba būtų pasirinktas minimalus vieno procento kriterijus.¹¹⁴ Kita vertus, ne visos kriterijus atitinkančios šalys gali turėti norą ar politinę valią tapti šio avangardo dalimi. Viena iš pajėgiausių gynybos srityje ES narių – Jungtinė Karalystė – labai skeptiškai vertina struktūrizuoto bendradarbiavimo galimybes. Netgi Prancūzija, aktyviai rėmusi šio principo įtraukimą į Lisabonos sutartį, pradėjo abejoti jo praktiniu įgyvendinimu.

Taigi gana ambicingas Lisabonos sutartyje pasiūlytas ES karinių pajėgumų problemų sprendimo būdas – nuolatinis struktūrizuotas bendradarbiavimas – veiks tik tuo atveju, jei valstybės narės turės pakankamai politinės valios suteikti jam realų turinį. Ekonominė krizė bei mažėjantys gynybos biudžetai ES atveria galimybes valstybėms narėms pradėti politines diskusijas dėl efektyvesnio išlaidų naudojimo. Tačiau norint, kad tos diskusijos baigtųsi konkrečiu rezultatu, valstybėms narėms reikės atsakyti į keletą klausimų. Pirma, ar jos yra pasirengusios dalį savo suverenių galių gynybos srityje perleisti ES. Antra, kokia nuolatinio struktūrizuoto bendradarbiavimo forma – visa įtraukianti ar selektyvi, „iš viršaus į apačią“ ar „iš apačios į viršų“ – jas tenkina bei kokie dalyvavimo kriterijai turi būti taikomi. Jei valstybės narės pasirinktų visa įtraukiančią bendradarbiavimo formą, jos pačios taps labiau varžomos savo sprendimų ir išipareigojimų, taip pat gali nukentėti BSGP efektyvumas. Tuo tarpu selektyvus bendradarbiavimas gali supriešinti valstybes nares, paversti ES BSGP srityje dvinare sistema, kurioje vieni priimtinės sprendimus ES vardu ir juos įgyvendins, o kiti liks „didžiosios“ ES politikos užribiuose. Trečiasis klausimas, kokia bus struktūrizuoto bendradarbiavimo vieta bendroje ES strategijoje? Ir, pagaliau, ketvirtas klausimas, kaip struktūrizuotas bendradarbiavimas derės su nacionaliniais gynybos planavimo procesais bei gynybos planavimu NATO. Kol valstybės narės nesusitars dėl bendrų atsakymų į šiuos fundamentalius klausimus, labai sudėtinga bus prognozuoti tiek nuolatinio struktūrizuoto bendradarbiavimo reikšmę BSGP, tiek pačios BSGP plėtotės galimus scenarijus.

6. ESGP karinių misijų finansavimo problema

Nepakankamas ir neefektyvus ES valstybių finansavimas karinių pajėgumų plėtoje nėra vienintelis iššūkis šioje srityje. Ne mažiau opi operacinio lygmens problema – ES karinių misijų finansavimas. Administracinės ir ei-

¹¹³ Austrijos gynybos išlaidos 0,9%, Airijos – 0,6%, Liuksemburgo – 0,7%, Maltos – 0,7% nuo BNP. <http://milexdata.sipri.org/> [žiūrėta 2010 m. rugsėjo 2 d.]

¹¹⁴ Witney N., p. 2.

namosios ES misijų išlaidos, išskyrus karinėms ir gynybos operacijoms, yra įtraukiamos į Sąjungos biudžetą. Operacijos, kurios neištraukiamos į Sąjungos biudžetą, yra finansuojamos iš valstybių narių lėšų (atitinkamai pagal jų BVP) pagal principą „išlaidos tenka tam, kas jas sukuria“.¹¹⁵ Tačiau šio principo naudojimas iš tiesų menkai motyvuoja valstybes dalyvauti karinėse operacijose, ypač kai jos pačios ir taip tuo tėra menkai suinteresuotos. Patirtis rodo, kad kiekvienos karinės operacijos atveju vyksta sudėtingas pajėgumų formavimo procesas, kurio metu yra labai sunku įtikinti valstybes nars skirti kad ir nedidelius pajėgumus. Išimtis, ko gero, būtų Prancūzija, kuri yra viena aktyviausių BSGP „advokačių“ ES. Tačiau net ir ši valstybė daugumoje ES vykdytų karinių operacijų atveju turėjo tose šalyse nacionalinių interesų.

Nežiūrint įvairiais lygmenimis kylančių problemų, verta pripažinti, kad ES patirtis misijose jau dabar yra gana turtinga, o apimtis ir tikslai nuolat auga (iki šiol vykdytos 25 ES civilinės ir karinės misijos)¹¹⁶. Tai leidžia teigti, kad tokių misijų poreikis yra ir, ko gero, ateityje tik didės. Kita vertus, plečiantis misijoms didėja ir problemos, su kuriomis valstybės narės susiduria organizuodamos šias misijas. Problemas galima suskirstyti į du pogrupius. Pirmasis – susijusios su operacijos pradžia, antrasis – susijusios su operacijos vykdymu. Pirmojo pogrupio problemos apima valstybių narių nesutarimus dėl to, ar verta pradėti vieną ar kitą misiją bei kokio pobūdžio ji turėtų būti, žmogiškųjų išteklių ir ginkluotės išipareigojimų konkrečiai misijai ir misijų finansavimo klausimai. Pavyzdžiui, ES prirėkė net šešių mėnesių surasti 16 malūnsparnių ir 10 lėktuvų misijai Čade. Antrojo pogrupio problemos taip pat svarbios ir susijusios su tokiais iššūkiais, kaip misijos mandato kaita, rotacijos klausimai ir t.t. Sėkmingos misijos yra neįmanomos be valstybių narių interesų konvergencijos ir politinės valios, o tai labai sudėtinga užtikrinti tiek dėl ES bendros strateginės vizijos trūkumo bei valstybių narių interesų išsiskyrimo, tiek dėl vieningumą užtikrinančio ir įpareigojančio institucinio mechanizmo, susijusio su misijų įgyvendinimu, nebuvimo.

Siekiant išspręsti bent dalį įvardytų problemų, Lisabonos sutartis pasiūlė svarbią naujovę – bendrą ES fondą daliai operacinių išlaidų padengti. Ši naujovė visų pirma skirta bent iš dalies spręsti pirmojo pogrupio problemoms, susijusioms su žmogiškaisiais ištekliais ir ginkluote bei finansiniais išipareigojimais konkrečiai misijai. Jau 2004 m., kai buvo įdiegtas Athena mechanizmas,¹¹⁷ ES išipareigojo bent dalį ES operacinių išlaidų padengti iš ES biudžeto – lauko štabams kurti bei išlaikyti, kariniam personalui apgyvendinti ir transportuoti. Vis dėlto šis mechanizmas sudaro sąlygas padengti tik labai mažą dalį operaci-

¹¹⁵ NATO naudojamas karinių operacijų finansavimo principas, *angl. costs lie where they fall*.

¹¹⁶ Dabar vykstančios misijų yra 14: 5 Europoje (2 Bosnijoje ir Hercegovinoje, 1 Moldovoje ir Ukrainoje, 1 Kosove, 1 Gruzijoje), 5 Afrikoje (po 2 misijas Kongo ir Somalyje ir 1 Libijoje) ir 4 Azijoje (Irake, Gazoje, Palestinoje ir Afganistane). Baigtų misijų yra 11: 4 Europoje (1 Gruzijoje ir 3 buvusioje Jugoslavijos Respublikoje Makedonijoje), 6 Afrikoje (3 Kongo DR, 1 Čade, 1 Naujoje Gvinėjoje ir Darfūre) ir 1 Indonezijoje.

¹¹⁷ Visos šalys narės skiria pinigų sumą, susietą su jų BNP. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Factsheet_Financing2.pdf [žiūrėta 2010 m. rugsėjo 2 d.]

nių išlaidų, o likusi operacijų sukeltamų išlaidų dalis yra paliekama valstybių narių finansų bei gynybos ministerijoms. Todėl iš esmės šis mechanizmas nesudaro galimybių valstybėms narėms dalytis operacinėmis išlaidomis. Nėgana to, Athena mechanizmas komplikuoatas dar ir dėl to, kad kiekvienos misijos atveju sprendimai dėl išlaidų padengimo pagal šį mechanizmą yra svarstomi ministrų lygmeniu bei priimami vienbalsiai. Tad kiekvienu atveju, kai yra nors viena konkrečia misija nesuinteresuota valstybė, ji gali užkirsti kelią net jau prasidėjusios misijos finansavimui. Tačiau net jei sutarimas yra pasiektas ES lygmeniu, tai nereiškia, kad jo bus laikomasi valstybėse narėse. Po derybų į savo gimtąsias valstybes grįžę gynybos ministrai turi rimtai padirbėti, kad priimto sprendimo neišvengiamumu ir būtinumu įtikintų ir kitus vyriausybės narius ar parlamentarus. Politiškai jautrūs klausimai, tokie kaip papildomos gynybos išlaidos ar išlaidos karinėms operacijoms, visada įgyja didelį atgarsį visuomenėje ir viešojoje erdvėje, todėl juos išspręsti tampa labai sudėtinga. O vieningai nesutariant dėl gynybos išlaidų dydžio ir toliau yra susiduriama su operacijų finansavimo trūkumu.

Lisabonos sutartis numato naują ES GP karinių misijų finansavimo mechanizmą, t.y. sukuria galimybę greitai paskirti finansavimą ES civilinėms ir karinėms misijoms pasinaudojant „pradžios fondu“.¹¹⁸ Šis pradinis fondas būtų sudarytas iš valstybių narių įnašų, o ET sprestų jo sukūrimo būtinybės klausimą, administravimą bei kontrolę ir įpareigotų ESVI juo disponuoti naudojantis kvalifikuotos daugumos balsavimo procedūra.¹¹⁹ Taigi, viena vertus, šis biudžetas iš dalies yra išlaisvinamas nuo tiesioginės valstybių narių įtakos, antra vertus, jis taip pat nėra priklausomas nuo Sąjungos biudžeto bei jo procedūrų. EP, kuris yra visada įtraukiamas į Sąjungos biudžeto svarstymo ir tvirtinimo procedūrą, šiuo atveju tampa tik konsultaciniu organu.¹²⁰ Šis ES karinių operacijų finansavimo mechanizmas sudaro sąlygas siųsti savo karines pajėgas į misijas ir toms valstybėms, kurios nėra pajėgios finansuoti savo karinių operacijų, taip pat sudaro sąlygas palengvinti išlaidų naštą toms, kurios tai pajėgia. Tačiau kaip ir struktūrizuoto bendradarbiavimo atveju, kadangi visi su šiuo fondu siejami klausimai yra sprendžiami Taryboje, lieka neaišku, kiek valstybės narės bus nusiteikusios mokėti už karines misijas, kuriomis nėra suinteresuotos. Mažėjantys gynybos biudžetai gali sukelti rimtų iššūkių tokiam fondui steigti. Be to, dėl labai nevienodų valstybių narių įnašų į šį fondą, liktų neišspręsta neproporcingai didelio kai kurių valstybių indėlio į ES karines misijas problema. Todėl ir tolesnės šio fondo steigimo galimybės priklausys nuo valstybių narių suinteresuotumo.

¹¹⁸ *Angl. Start-up fund.*

¹¹⁹ Treaty of Lisbon, 41.3 article.

¹²⁰ Wessels W., p. 12.

Išvados

Lisabonos sutarties ratifikavimas po Konstitucinės sutarties žlugimo turėjo būti savotiška išeitis iš susidariusios pasitikėjimo Europos Sąjunga ir jos legitimumo krizės. Su šiuo naujausiu ES dokumentu ypač dideli lūkesčiai buvo siejami bendros užsienio ir saugumo politikos srityje, kurioje buvo pasiūlyta daug naujovių. Kiekviena iš šių naujovių suteikia galimybių naujam požiūriui į BSGP, naujoms iniciatyvoms ir sudaro sąlygas pašalinti kai kurias ilgą laiką BSGP stagnaciją skatinusias problemas. Teisinio subjektiškumo įtvirtinimas leidžia bent jau teoriniu lygmeniu modeliuoti bendrą ir savarankišką ES užsienio ir saugumo politiką, neapsiribojančią vien valstybių narių užsienio politikų išvestine. Petersbergo užduočių išplėtimas ir įtvirtinimas teisiškai sudaro pagrindą įsivaizduoti, kokio pobūdžio misijos sudarys BSGP darbotvarkę ir atitinkamai planuoti pajėgumus. Lisabonos sutartimi pasiūlyta nuolatinio struktūrizuoto bendradarbiavimo galimybė sudaro sąlygas plėtojant ES karinius pajėgumus ir naudojantis masto ekonomijos principu pašalinti nuolatinę neefektyvumo problemą bei sušvelninti nepakankamo finansavimo iššūkius. Solidarumo ir bendros gynybos sąlygos parodo, kad ES sugeba reaguoti į naujausius saugumo iššūkius ir kartu derinti skirtingus valstybių narių lūkesčius gynybos srityje. Apskritai Lisabonos sutartis sukuria daug galimybių valstybėms narėms bendradarbiauti gynybos srityje, kartu kurti efektyvią ES gynybos politiką. Tačiau tuo pat metu Lisabonos sutarties poveikiui BSGP srityje įvertinti galima puikiai pritaikyti žymiąją Aleksandro Wendto frazę – „anarchija yra tai, ką valstybės iš jos sukuria“¹²¹. Visos Lisabonos sutartimi pasiūlytos naujovės priklausys nuo to, kokią turinį valstybės narės norės ir gebės sudėti į jos straipsnius ir kaip tai atsispindės „gyvojoje praktikoje“.

Atsiradus ES teisiniam subjektiškumui, valstybės narės išlaiko galimybę užkirsti kelią ateities pokyčiams, jei paaiškėtų, kad tolesniems žingsniams neužteks politinės valios. Kita vertus, Petersbergo užduočių išplėtimas bei teisinis įtvirtinimas, nors ir sveikintinas žingsnis, neveiks tol, kol ES neturės bendros užsienio ir saugumo politikos strategijos. Instituciniai pokyčiai iš dalies sprendžia menkos koordinacijos BSGP srityje problemas, bet daug kas priklausys tiek nuo asmeninių ESVĮ gebėjimų, tiek nuo valstybių narių valios ir noro susitarti Taryboje. Tad po Lisabonos sutarties išliekanti įpareigojančių mechanizmų priversti valstybes nares susitarti ir laikytis įsipareigojimų problema nesuteikia daug optimizmo. Ko gero, svarbiausia naujove galima būtų įvardyti nuolatinio struktūrizuoto bendradarbiavimo principą, kuris mažėjančių ES valstybių narių gynybos biudžetų kontekste suteikia daug galimybių racionalizuoti gynybos išlaidas ir užsitikrinti naudą visoms valstybėms narėms. Tačiau siekdamas imtis konkrečių veiksmų šioje srityje valstybės narės turės susitaikyti su gynybos politikos ir gynybos pajėgumų planavimo išbraukimu iš išimtinai valstybių kompetencijai priklausančių sričių sąrašo bei susitarti

¹²¹ Alexander Wendt, „Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics”. *International organization*, 46, 2 Spring, 1992.

dėl bendrų struktūrizuoto bendradarbiavimo organizavimo kriterijų. Žinoma, įmanomas žingsnis „iš apačios“, apsiribojant jau veikiančiomis ir keletu naujų bendradarbiavimo gynybos srityje iniciatyvų (aptartas Prancūzijos – Jungtinės Karalystės pasirašytas bendradarbiavimo gynybos srityje susitarimas), tačiau ilgalaikėje perspektyvoje jis neišspręs pagrindinių ES valstybių pajėgumų problemų ir net gali paskatinti „skilimą“ tarp valstybių narių.

Solidarumo ir bendros gynybos sąlygų veikimas neišvengiamai priklausys nuo pajėgumų plėtotės bei valstybių politinės valios ir pasimatys tik iškilus konkrečiam atvejui. Hipotetiškai išivaizduoti solidarumo, o ypač bendros gynybos sąlygų taikymą praktikoje nėra sunku, tai pagrindžiant pasikeitusia situacija arba netikėtu įvykiu, inspiruojančiu ES valstybių narių bendros valios apraiškas. Kaip vienus iš determinantų, skatinančių bendros politinės valios atsiradimą, galima išskirti atsirandančią NATO krizę ar sunkėjančią ekonominę situaciją, JAV galimą „atsitraukimą“ nuo Europos, vis stiprėjančią dvišalį Jungtinės Karalystės ir Prancūzijos bendradarbiavimą ar netikėtą teroro aktą. Tačiau prognozuoti ir nuspėti galimą ES valstybių narių sutarimą bendros gynybos klausimais remiantis vien tik hipotetine ir netikėta situacija neužtenka. Būtinis pamatinis ES narių sutarimas dėl bendrų gynybos veiksmų. Tad atsakymas į klausimą, ar Lisabonos sutartis sprendžia gilumines BSGP problemas, gali būti redukuojamas į teiginį, kad Sutartis sudaro galimybes jas spręsti, tačiau tik tuo atveju, jei ES valstybės matys reikalą ir norės jas spręsti. Nauja ES, kaip tarptautinių santykių veikėjas, yra bus nulemta to, kiek nuoširdi ir ilgalaikė yra valstybių narių politinė valia plėtoti bendrą saugumo ir gynybos politiką.

2011 m. balandis