

*Margarita Šešelgytė**

Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas

Lietuvos pirmininkavimas ES Tarybai bendros saugumo ir gynybos politikos srityje: galimybės ir uždaviniai**



Viena iš svarbiausių Lisabonos sutartyje numatytų perversmų – tai valstybių narių pirmininkavimo Bendros užsienio ir saugumo politikos (BUSP) srityje reorganizacija, didžiąją su pirmininkavimu susijusių funkcijų dalį atiduodant naujai įsteigtoms institucijoms: Europos Sąjungos (ES) vyriausiajam įgaliotiniui (ESVI) ir Išorės veikslių tarnybai (IVT). Šis funkcijų perskirstymas lemia tai, kad valstybių narių pirmininkavimo vaidmenys BUSP ir BSGP srityse iš esmės keičiasi. Lietuvai rengiantis pirmininkauti ES Tarybai 2013 m. kyla klausimas, kokias funkcijas ji išlaikys kaip pirmininkaujančioji valstybė šiose srityse. Straipsnyje siekiama apibrėžti BUSP sudedamosios dalies Bendros saugumo ir gynybos politikos (BSGP) institucinę pirmininkavimo aplinką ir pagrindinius pirmininkavimo vaidmenis po Lisabonos sutarties įsigaliojimo bei numatyti galimus sėkmingo pirmininkavimo veiksmus. Straipsnis remiasi tyrimu, atliktu 2011 m. pavasarį Ministro Pirmininko tarnybos užsakymu. Šio tyrimo metu buvo atlikti interviu su 2 ES institucijų atstovais bei su BSGP srityje dirbančiais ekspertais iš Lietuvos, Lenkijos, Belgijos, Vengrijos ir Airijos.

Įvadas

2013 metų antrąjį pusmetį Lietuva rengiasi pirmą kartą pirmininkauti ES Tarybai. Pirmininkavimas, net jei valstybė ir neturi itin didelių tikslų ir ambicijų, reikalauja pastangų ir kruopštaus pasirengimo. Lietuvos pasirengimą apsunkina ne tik tai, kad ji dar neturi pirmininkavimo patirties, bet ir tai, kad po Lisabonos sutarties įsigaliojimo pirmininkavimo aplinka bei pirmininkaujančiojo vaidmenys vis dar nėra iki galo nusistovėję. Taigi, siekiant gerai pasiruošti pirmininkavimui,

* *Dr. Margarita Šešelgytė* – Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto direktoriaus pavaduotoja. Adresas korespondencijai: Vokiečių g. 10, 01130 Vilnius, tel. (8 5) 251 4132, el. paštas: margarita.seselgyte@tspm.vu.lt.

** Tyrimas finansuotas Ministro Pirmininko tarnybos vykdyto projekto „Lietuvos Europos Sąjungos reikalų sistemos efektyvumo didinimas“ (Nr. VPI-4.2-VRM-05-V-02-001 lėšomis).

tenka nuolat stebėti, kokie pirmininkavimo vaidmenys ir funkcijos ryškėja tose srityse, kurias paveikė Lisabonos sutartis, kaip pirmininkaujančioms valstybėms sekasi įveikti kylančius iššūkius. Lisabonos sutartyje ypač daug dėmesio skirta Bendrai užsienio ir saugumo politikai (BUSP) ir jos sudedamajai daliai – Bendrai saugumo ir gynybos politikai (BSGP). Pakinta pastarųjų statusas, įtvirtinamos naujos institucijos, nauji įpareigojimai, tokie kaip solidarumo bei bendros gynybos sąlygos, nauji bendradarbiavimo formatai (nuolatinio struktūruoto bendradarbiavimo principas).¹ Lisabonos sutartis taip pat numatė reorganizuoti valstybių narių pirmininkavimo ES Tarybai BUSP srityje tvarką, išorės santykių dalį atiduodant ES vyriausiojo įgaliotinio atsakomybei (anksčiau už šią sritį atsakinga buvo pirmininkaujanti valstybė). Šie pokyčiai kuria naują pirmininkavimo BUSP srityje aplinką ir skatina naujai įvertinti valstybių narių galimybes veikti šioje naujoje aplinkoje.

Straipsnis remiasi autorės tyrimu, atliktu 2011 m. pavasarį LR Ministro Pirmininko tarnybos užsakymu. Straipsnio tikslas – apibrėžti pirmininkaujančios valstybės vaidmenis BSGP srityje, įvertinti jų reikšmę bei numatyti efektyvaus pirmininkavimo šioje srityje veiksnius. Viena iš pagrindinių problemų, kilusi rašant straipsnį, – stoka akademinės literatūros, vertinančios pirmininkavimą šioje srityje įsigaliojus Lisabonos sutarčiai. Todėl tiek tyrimas, tiek straipsnis daugiausia remiasi empiriniais duomenimis, t. y. 2011 m. pavasarį atliktais septyniais interviu: su pirmininkavimo BSGP srityje klausimus kuruojančiais (ar tos šalies pirmininkavimo metu kuravusiais) Airijos, Belgijos, Lenkijos, Lietuvos, Vengrijos bei dviem ES pareigūnais.

1. Bendra saugumo ir gynybos politika po Lisabonos sutarties: instituciniai pokyčiai

BUSP ir BSGP institucinė struktūra įsigaliojus Lisabonos sutarčiai pasikeitė. Šie pokyčiai veikia pirmininkavimo aplinką ir koreguoja pirmininkavimo vaidmenis. Pagrindinės aukščiausio politinio lygmens institucijos BSGP srityje yra Taryba, ES vyriausiasis įgaliotinis užsienio reikalams ir saugumo politikai (ESVĮ) ir Politinis ir saugumo komitetas (PSK). Nors apskritai Lisabonos sutartis sustiprino Europos Parlamento vaidmenį sprendžiant įvairius ES klausimus, BSGP srityje jo vaidmuo iš esmės nepasikeitė.² Taigi siekiant įvertinti pirmininkavimo galimybes politiniame lygmenyje verta apžvelgti pasikeitusias šių institucijų funkcijas po Lisabonos sutarties įsigaliojimo, jų tarpusavio galių balansą bei pirmininkaujančios valstybės vaidmenį jose.

¹ Plačiau Šešelgytė M., Lelevičiūtė I., Lisabonos sutarties poveikis ES bendrai saugumo ir gynybos politikai, *Lietuvos metinė strateginė apžvalga 2010–2011*, p. 95–126.

² Treaty of Lisbon, 36 article.

1 lentelė. Pagrindinės Taryboje sprendimus priimančios institucijos
BSGP klausimais

Taryba*	Sąjungos vyriausiasis igaliotinis užsienio reikalams ir saugumo politikai	Politinis ir saugumo komitetas
Sprendimus dėl BUSP priima vieningai, remdamasi ESVĮ pasiūlymu arba valstybės narės iniciatyva**	<p>Prižiūrimas Tarybos ir palaikydamas glaudų ryšį su Politiniu ir saugumo komitetu, užtikrina misijų civilinių ir karinių aspektų koordinavimą</p> <p>Vykdo bendrą užsienio ir saugumo politiką***</p> <p>Formuoja Tarybos darbotvarkę</p>	Atlieka krizių valdymo operacijų politinę kontrolę ir joms strategiškai vadovauja****

Iki Lisabonos sutarties įsigaliojimo vienas svarbiausių veikėjų priimant sprendimus dėl BSGP buvo BRIST (Bendrųjų reikalų ir išorės santykių taryba). Lisabonos sutartis pastarąją išskyrė į dvi atskiras tarybas: Bendrųjų reikalų ir Išorės reikalų.³ Išorės reikalų tarybai (IRT) suteikta galimybė koncentruoti savo veiklą ties užsienio ir saugumo politikos klausimais, kurių apimtys pastaraisiais metais ES labai išaugo. Lisabonos sutartis taip pat įtvirtina naujas institucijas: Europos Vadovų Tarybos (EVT) pirmininką, ESVĮ, Išorės veikslių tarnybą (IVT).⁴ ESVĮ kartu su valstybėmis narėmis vykdo bendrą užsienio ir saugumo politiką, pirmininkauja IRT, o taip pat yra Europos Komisijos (EK) vicepirmininkas; jis turi iniciatyvos teisę plėtojant bendrą užsienio ir saugumo politiką, užtikrina EVT ir IVT sprendimų įgyvendinimą; atstovauja ES BUSP reikaluose bei santykiuose su trečiosiomis šalimis, taip pat reiškia ES poziciją tarptautinėse organizacijose.⁵ Tokiu būdu ESVĮ tampa pagrindiniu BUSP gairių brėžėju ir įgyvendinimo prižiūrėtoju. BSGP srityje ESVĮ ne tik brėžia gaires, bet kartu su Taryba taip pat koordinuoja ES misijas bei yra atsakingas už jų įgyvendinimą.⁶

* Nors Lisabonos sutartyje už BSGP klausimus yra atsakinga Išorės reikalų taryba, kurioje pagrindinį vaidmenį vaidina valstybių narių užsienio reikalų ministrai, įsigaliojus Lisabonos sutarčiai *de facto* formuojasi atskira gynybos reikalų taryba. Nebelieka bendrų užsienio reikalų ir gynybos ministrų sesijų, šie skirtingo lygio susitikimai vyksta ne vienu metu. Gynybos ministrai tvirtina pirmininkavimo išvada saugumo ir gynybos srityje.

** Treaty of Lisbon, 42.4 article.

*** Treaty of Lisbon, 43.2; 24.1 articles.

**** Treaty of Lisbon, 38 article. ³Treaty of Lisbon, 16.6 article.

⁴ Treaty of Lisbon, 15; 18; 27; 45 articles.

⁵ Treaty of Lisbon, 26.3, 27.1, 27.2 articles.

⁶ Treaty of Lisbon, 30.2 articles.

Įsigaliojus Lisabonos sutarčiai viena svarbiausių institucijų BSGP (įtakos prasme), gal net svarbesnė už IRT, išlieka Politinis ir saugumo komitetas (PSK)⁷. PSK iš esmės yra paskutinė grandis sprendimų priėmimo procese prieš pateikiant BSGP klausimus svarstyti Tarybai. Pagrindiniai Lisabonos sutartyje įtvirtinti su PSK susiję pokyčiai yra tai, kad PSK bus atskaitingas dviem „vadovams“: kolegialiai Tarybai ir ESVĮ atstovui, taip pat tai, kad PSK darbotvarkę formuos ESVĮ kabinetas, o pirmininkaus ESVĮ atstovas (anksčiau pirmininkaudavo valstybė narė).

Šie Lisabonos sutartyje įtvirtinti pokyčiai leidžia diskutuoti apie Tarybos galių išaugimą kitų ES institucijų atžvilgiu. Wolfgangas Wesselsas teigia, kad įsigaliojus Lisabonos sutarčiai akivaizdžiai pasikeitė Tarybos ir Komisijos galių balansas.⁸ Atskyrus IRT pastaroji įgavo daugiau laiko ir gebėjimų koncentruotis ties užsienio ir saugumo klausimais. Ji brėžia pagrindines politikos gaires, taip pat išlieka „paskutinė instancija“ kurioje balsuojama dėl vieno ar kito sprendimo. Iš EK atimta „iniciatyvos teisė“ perleista ESVĮ, kuris yra atskaitingas tai pačiai IRT.⁹ PSK taip pat yra atskaitingas Tarybai ir ESVĮ. Taigi, galima teigti, kad aukščiausiam lygmenyje sprendimų priėmimo galios BSGP klausimais koncentruojamos Taryboje bei jai atskaitingose institucijose. Taip pat galima daryti prielaidą, kad auga didžiųjų valstybių, kurios paprastai turi daugiau galios Taryboje, įtaka mažųjų valstybių sąskaita.

Lisabonos sutartis taip pat numatė, kad ESVĮ iš valstybių narių perima pirmininkavimo IRT funkciją.¹⁰ Taigi, viena vertus, sudaromos galimybės užtikrinti ilgalaikiškesnę, nuoseklesnę bei efektyvesnę BSGP, kita vertus, sumažinamos valstybių narių galimybės formuoti ir veikti BSGP darbotvarkę. Tiesa, šios gali tai daryti keldamos klausimus EVT arba IRT, tačiau šie klausimai apsiriboja politiniu lygmeniu.¹¹ Kita vertus, į tokius klausimus reaguojama tik tokiais atvejais, jei klausimą iškelusi šalis turi nemažą politinę įtaką ar stiprią paramą iš kitų valstybių narių.

ES institucijų atstovas teigia, kad siekiant geriau suprasti institucinio balanso

⁷ Treaty of Lisbon, 38 article. Politiniam ir saugumo komitetui pirmininkauja Europos 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 kryptį apibrėžimo; stebi, kaip įgyvendinamos sutartos politikos kryptys. Taip pat Politinis ir saugumo komitetas atlieka Petersbergo užduočių politinę kontrolę ir joms vadovauja.

⁸ 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. 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/cm/faff/120/120.pdf> [žiūrėta 2010 m. gegužės 5d.]

⁹ Treaty of Lisbon, 30.2 articles.

¹⁰ 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.

¹¹ Europos Vadovų Taryba nustato BUSP, įskaitant gynybinio pobūdžio reikalus, ES strateginius interesus, tikslus ir apibrėžia bendras gaires, priima reikiamus sprendimus; kai dėl tarptautinės situacijos Europos Sąjungai reikia operatyviai veikti, reikalingus sprendimus taip pat priima Taryba. (Treaty of Lisbon, 26 ir 28 articles).

pokyčių po Lisabonos sutarties įsigaliojimo būtina atskirti dvi funkcijas: darbotvarkės formavimą ir sprendimų priėmimą. Formuojant darbotvarkę galios balansas ryškiai pasikreipė link ES. ESVĮ kartu su savo pavaldiniais formuoja darbotvarkę. Valstybės narės praktiškai neturi jokių galimybių formuoti darbotvarkę, nebent per Tarybą, PSK ar kitais būdais bandyti paveikti ESVĮ. Tačiau dėl tarpvyriausybines BSGP prigimties valstybės narės išlieka svarbiausios veikėjos priimančios sprendimus ir „formuojant užduotis“ vyriausiajam įgaliotiniui. ESVĮ tėra šių sprendimų vykdytojas. Jo manymu, pagrindinė institucija, kur galima daryti įtaką sprendimams BSGP, yra PSK.¹² Kita vertus, nereikia pamiršti, kad valstybių narių galimybės daryti poveikį šio politinio lygmens institucijų sprendimams nėra susijusios su pirmininkavimu ir dažnai priklauso nuo valstybės politinės įtakos bei gebėjimo iš anksto užsitikrinti kitų valstybių narių paramą. Kitas ES institucijų atstovas pritarė, kad vertinant galios balanso pokyčius būtina analizuoti skirtingas funkcijas, ir pabrėžė, kad tiek institucinis žemėlapis, tiek galios pusiausvyra po Lisabonos sutarties įsigaliojimo tebekinta. Visi pirmininkavimai, sekę po Lisabonos sutarties įsigaliojimo, buvo labai skirtingi: belgai turėjo daugiau įtakos, o vengrų galimybės kaip nors veikti darbotvarkę buvo labai ribotos. Jo nuomone, Vengrijos pirmininkavimas parodė, kaip ateityje atrodys visų mažų valstybių pirmininkavimas BSGP srityje. Vieninteliai darbotvarkės įtakos kanalai eina per ESVĮ, o tai gali daryti tik didžiosios valstybės (ir tai ne pavieniui) aukščiausiu lygmeniu, arba tos, kurios sugeba užsitikrinti stiprią ir plačią kitų valstybių paramą. Geriausias pavyzdys, kaip galima priversti ESVĮ reaguoti – Veimaro laiškas (Prancūzija, Vokietija, Lenkija). Į tokias iniciatyvas ESVĮ negali neatsižvelgti.¹³ Mažos valstybės gali bandyti formuoti koalicijas vienu ar kitu klausimu ir derinti šiuos klausimus su ESVĮ, bet tam būtina labai plati remiančiųjų koalicija, įtraukianti ir didžiąsias valstybes, o klausimas turi būti aktualus visai ES. Svarbu paminėti ir tai, kad dėl savo labai įtemptos darbotvarkės ir menko domėjimosi BSGP klausimais¹⁴ iš esmės visą BSGP kontrolę ESVĮ yra atidavęs savo pavaduotojui Maciejui Popowskiui, todėl dažnai vartojant ESVĮ sąvoką iš tiesų turimas omenyje ESVĮ pavaduotojas. Taigi, tiek darant poveikį darbotvarkėi, tiek sprendimams aukščiausiu lygmeniu, valstybės narės turi gebėti iš anksto užsitikrinti plačią valstybių narių paramą.

Vis dėlto, kasdieninėje saugumo ir gynybos politikoje yra daug klausimų, nepatenkančių į aukščiausią BSGP darbotvarkę, ir jie sprendžiami IVT, komitetuose bei grupėse. Pagrindinės šio lygmens institucijos – tai naujai įsteigta IVT, Krizių valdymo civilinių aspektų komitetas (CIVCOM), Politinė-karinė grupė (PMG), Europos Sąjungos karinis komitetas (EUMC), Patarėjų užsienio santykių

¹² Interviu su ES institucijų atstovu (I), 2011 m. gegužės 24 d.

¹³ Interviu su ES institucijų atstovu (II), 2011 m. gegužės 19 d.

¹⁴ Interviu su Belgijos atstovu, 2011 m. gegužės 5 d.

klausimais darbo grupė (RELEX). Pirmininkavimo funkcija ir šiame lygmenyje po Lisabonos sutarties atitenka ESVĮ ir jo atstovams (tiesa, karinėms institucijoms jau iki Lisabonos sutarties įsigaliojimo pirmininkavo ES institucijų atstovai).

2 lentelė. **Kitos svarbiausios Taryboje esančios BSGP institucijos**

Europos išorės veiksmų tarnyba	Krizių valdymo civilinių aspektų komitetas (CIVCOM)	Politinė-karinė grupė (PMG)	Europos Sąjungos karinis komitetas (EUMC)	Patarėjų užsienio santykių klausimais darbo grupė (RELEX)
<p>Sudaryta iš Tarybos generalinio sekretoriato, Komisijos ir valstybių narių deleguojamo personalo. Ji padeda Sąjungos vyriausiajam įgaliotiniui užsienio reikalams ir saugumo politikai kurti pasiūlymus ir įgyvendinti politiką, patvirtintą Taryboje.</p>	<p>Tai PSK darbo grupė, kuri yra atsakinga už įvairius civilinius krizių valdymo aspektus. Kuria civilinių krizių valdymo koncepcijas ir instrumentus, vertina strategines alternatyvas, planuoja ir prižiūri civilinių operacijų vykdymą.</p>	<p>Atsakinga už karines ir mišrias operacijas. Kuria strategines koncepcijas, padeda rengti planavimo dokumentus ir prižiūri operacijų vykdymą. Taip pat prižiūri saugumo sektoriaus reformų misijas bei ES veiksmus Afrikoje. Atsakinga už PSK susitikimų rengimą, taip pat apibendrina įvairių darbo grupių, komitetų, nagrinėjančių svarstomą klausimą, nuomones ir teikia rekomendacijas PSK.</p>	<p>Aukščiausia karinė institucija Taryboje, kurią sudaro valstybių narių kariuomenių vadai, atstovaujami nuolatinių atstovų. Jos paskirtis – teikti PSK rekomendacijas ir patarti kariniais klausimais ES. Šis komitetas prižiūri ES karines operacijas ir vertina strategines krizių valdymo opcijas bei pajėgumų generavimą, teikia instrukcijas Kariniam štabui. Šiam komitetui pirmininkauja Tarybos paskirtas karininkas (3 metų laikotarpiui).</p>	<p>Ši darbo grupė yra atsakinga už visus horizontalius klausimus rengiant ir vykdam Tarybos sprendimus.</p>

Vienas svarbiausių institucinių pokyčių BSGP srityje yra IVT įsteigimas.

IVT sudaro Tarybos generalinio sekretoriato ir Komisijos atitinkamų padalinių pareigūnai bei nacionalinių diplomatinių tarnybų komandiruotas personalas.¹⁵ Į IVT EK dažniausiai deleguoja žmones iš RELEX generalinių direktoratų (Išorės santykių, Prekybos ir Vystymosi), Taryba – iš Politikos padalinio ir Generalinio išorės ir politinių-karinių reikalų direktorato.¹⁶ IVT darbuotojai padeda ESVĮ formuoti BSGP darbotvarkę, rengia dokumentus ir įgyvendina priimtus sprendimus. Nors vis dar sudėtinga vertinti IVT vaidmenį BSGP dėl to, kad kolektyvas dar formuojasi, tam tikros tendencijos apčiuopiamos jau dabar. Pirma, IVT iš valstybių narių perima vis daugiau pirmininkavimo funkcijų. Antra, dėl kol kas IVT egzistuojančio institucinio delegavimo disbalanso (didžiąją dalį IVT pareigūnų sudaro Komisijos darbuotojai (1114 iš 1643))¹⁷ IVT galioja Komisijos darbo metodai. ES atstovas pažymėjo, jog tai, kad apie 90% IVT yra atėję iš Komisijos, sukuria nepalankią institucijos santykių su valstybėmis narėmis atmosferą. Valstybės narės dažnai traktuojamos, kaip „priešai“, siekiantys savanaudiškų interesų, ir todėl jas siekiama patraukti iš sprendimų priėmimo proceso. Valstybėms narėms nepalankią atmosferą sustiprina tai, kad egzistuoja nemažai vidinių įtampų, o IVT institucijos nėra iki galo suformuotos, darbo srautai per dideli esančiam žmonių skaičiui, funkcijos ne visada tinkamai padalytos.¹⁸ Panašu, kad ESVĮ jau pastebėjo IVT egzistuojančias problemas ir bando į jas reaguoti. 2011 m. gegužės viduryje vyko PSK posėdis, kurio metu buvo svarstoma BSGP ir IVT veikla. ESVĮ prašė valstybių narių pateikti savo nuomonę, tačiau tai, kad tos nuomonės paprašyta neformaliame lygmenyje, gali rodyti, kad artimiausiu metu egzistuojančių problemų nebus įmanoma išspręsti.¹⁹

Viena svarbiausių institucijų BSGP srityje tampa po Lisabonos sutarties įsigaliojimo IVT struktūroje atsiradęs Krizių valdymo ir planavimo direktoratas (CMPD), kuris buvo suformuotas iš anksčiau egzistavusių civilinių ir karinių krizių valdymo struktūrų.²⁰ Tokiu būdu bandoma sumažinti takoskyrą tarp civilinių ir karinių misijų, kita vertus, šis padalinys rimtai sustiprina IVT vaidmenį. CMPD funkcijos iš esmės yra tos pačios, kaip ir IVT, tik siauresnio pobūdžio, t.y. CMPD dirba išimtinai su BSGP klausimais. Taigi – BSGP srityje po ESVĮ ir ESVĮ pavaduotojo saugumo klausimais CMPD tampa viena svarbiausių institucijų,

¹⁵ Lisbon Treaty, article 27.3.

¹⁶ Vanhoonaeker S., Reslow N., *The European External Action Service: Living Forwards by Understanding Backwards*. European Foreign Affairs Review, No. 15, 2010, p. 6–7.

¹⁷ A New Step in the Setting-up of the EEAS: transfer of staff on 1 January 2011.

¹⁸ Interviu su ES institucijų atstovu (I), 2011 m. gegužės 24 d.

¹⁹ Interviu su ES institucijų atstovu (II), 2011 m. gegužės 19 d.

²⁰ European Peace Building Liaison Office, *Statement on Civilian and Military Integration in European Security and Defence Policy*, 2009 January 3.

formuojančių darbotvarkę bei rengiančių dokumentus. Vis dėlto valstybių narių poveikio šiai institucijai galimybės yra labai ribotos. CMPD yra IVT dalis, kuri tiesioginių kontaktų su valstybėmis narėmis neturi, ir CMPD „pasiekti“ galima tik per kitas darbo grupes VĮ ar IVT. Valstybės narės gali formuoti užduotis VĮ tiesiogiai arba jas siūlyti per darbo grupes, ir tik tada VĮ jas perduoda CMPD. Kita vertus, kadangi CMPD rengia svarbius dokumentus bei turi daug svarbios informacijos, neformalūs kontaktai su šios tarnybos darbuotojais valstybei narei gali būti labai naudingi.²¹ ES atstovas teigia, kad nors į CMPD daug žmonių atėjo iš Tarybos, bet ir ten tvyro tas pats požiūris į valstybes nares, kaip ir apskritai IVT.²² CMPD taip pat vis dar susiduria su neužimtų pareigų problema. Nors 2011 m. balandžio mėnesį darbą jau pradėjo naujas CMPD vadovas – belgas Walteris Stevensas, lieka daug laisvų etatų ekspertiniame lygmenyje.

Po ESVĮ, PSK bei IVT įtakingiausios BSGP srityje yra Krizių valdymo civilinių aspektų komitetas (CIVCOM) bei Politinė-karinė grupė (PMG).²³ Kariniais klausimais svarbus ir ES karinis komitetas (EUMC).²⁴ Prieš patekdami į Tarybą visi klausimai būna apsvarstomi PSK. Tačiau prieš patekdami į PSK visi klausimai yra derinami dar žemesniame lygmenyje – PMG, CIVCOM, CMPD.²⁵ Todėl darbas šiose institucijose yra labai svarbus tiek siekiant paveikti darbotvarkę, tiek formuoti tam tikras būsimų sprendimų gaires. Paminėtina tai, kad pirmininkaujanti valstybė nė vienoje iš šių institucijų išgaliojus Lisabonos sutarčiai nepirmininkauja.

Dar viena Lisabonos sutartimi įtvirtinta institucija – Europos gynybos agentūra (EDA). Nors ši institucija jau veikė kelerius metus (įkurta 2004 m. remiantis Ministrų Tarybos bendraisiais veiksmais), Lisabonos sutartimi ji įgijo naują statusą. Tai vienintelė ES agentūra, minima sutartyje. EDA, vadovaujama ESVĮ, atlieka pagrindinį vaidmenį tobulinant valstybių narių karinius pajėgumus.²⁶ EDA funkcijos taip pat siejamos su Lisabonos sutartimi įtvirtinto „nuolatinio struktūruoto bendradarbiavimo“ įgyvendinimu.

²¹ Interviu su ES institucijų atstovu (I), 2011 m. gegužės 24 d.

²² Ten pat.

²³ Ten pat.

²⁴ Interviu su ES institucijų atstovu (II), 2011 m. gegužės 19 d.

²⁵ Ten pat.

²⁶ *The Treaty of Lisbon*, Article 42.3.

3 lentelė. Kitos BSGP institucijos, komitetai bei darbo grupės

Europos gynybos agentūra,
 Saugumo komitetas,
 Terorizmo darbo grupė,
 Konkrečių priemonių taikymo kovojant su terorizmu grupė,
 Neplatinimo darbo grupė,
 Konvencinių ginklų eksporto darbo grupė,
 Dvigubo naudojimo prekių darbo grupė,
 Europos ginkluotės politikos darbo grupė,
 Karinio komiteto darbo grupė,
 ES karinis štabas,
 Civilinio planavimo ir vykdymo pajėgumai,
 Politinė karinė grupė,
 Europos saugumo ir gynybos koledžo iniciatyvinis komitetas,
 Palydovų centro taryba,
 Athena specialusis komitetas,
 ES – NATO pajėgumų grupė,
 Kontributorių komitetas (ad hoc, skirtas operacijoms, dalyvauja ES ir trys šalys).

Įsigaliojus Lisabonos sutarčiai galimybę pirmininkauti (t.y. formuoti darbo-tvarkę ir pirmininkauti susitikimams) valstybės narės prarado ir kitose, žemesnio lygmens BSGP institucijose. Pirmininkavimo galimybė išlieka tik Terorizmo darbo grupėje (COTER), Europos saugumo ir gynybos koledžo (ESDC) iniciatyviniame komitete bei Athena specialiajame komitete, Konkrečių priemonių taikymo kovojant su terorizmu (COCOP) darbo grupėje. Tiesa, net tose darbo grupėse, kurioms pirmininkauja ES institucijų atstovai, teorinės įtakos galimybės išlieka, bet jos labai priklauso nuo valstybės narės santykių su grupės pirmininku ir ESVĮ.²⁷ Tarpvyriausybines institucijas išlieka valstybių narių rankose, t.y. Palydovų centras (SATCEN), EDA ir Athena mechanizmas. Nors po Lisabonos EDA turėtų keistis, bet kol kas palikta tarpvyriausybine. Vis dėlto, neaišku, kiek šios institucijos pasikeis iki Lietuvos pirmininkavimo.²⁸

Taigi, pagrindinės institucijos pirmininkaujant BSGP srityje yra ESVĮ bei IVT, taip pat CIVCOM, PSK bei PMG, t.y. aukščiausio lygmens institucijos, kurių sprendimai eina į Tarybą. Todėl pirmininkaujančiai valstybei būtina aktyviai veikti ypač šiuose formatuose. Viena svarbiausių veiklų – dirbti su valstybėmis narėmis siekiant užsitikrinti jų paramą bei nuolatinę koordinaciją su ESVĮ. Teoriškai net žemiausio lygmens institucijos gali formuoti klausimą ir jį kelti į IVT, tačiau tai ilgai užtrunka, daug priklauso nuo pirmininkaujančiojo bei valstybės narės gebė-

²⁷ Interviu su ES institucijų atstovu (I), 2011 m. gegužės 24 d.

²⁸ Interviu su LT atstove Briuselyje (I), 2011 m. balandžio 27 d.

jimo kitas valstybes nares įtikinti stipriai remti iniciatyvą. Siekiant, kad klausimas pasiektų darbotvarkę pirmininkavimo metu, valstybė narė turėtų pradėti aktyvius veiksmus bent porą metų prieš pirmininkavimą.

2. Pirmininkavimo funkcijos BSGP įsigaliojus Lisabonos sutarčiai

Pirmininkavimo vaidmuo ES keitėsi pastarajai evoliucionuojant, nuo daugiau organizacinio pobūdžio pagalbos ES institucijoms, kad nereiktų „išpūsto“ sekretoriato (trijų mėnesių pirmininkavimas Anglijų ir plieno bendrijai ir šešių mėnesių pirmininkavimas Europos Ekonominei Bendrijai), iki rimtesnio vaidmens, įtraukiant ir tarpininkavimo funkcijas nuo šeštojo dešimtmečio. Vėliau formavosi dar viena svarbi funkcija – politinio lyderio funkcija, tačiau ambicijų pastarąją įgyvendinti galėjo turėti tik didžiausios ir įtakingiausios valstybės. Slenkant metams keitėsi ne tik funkcijos, klausimų turinys, bet ir darbo apimtys. Po paskutiniosios plėtros dėl padidėjusio narių skaičiaus ir išsiplėtusio klausimų rato pirmininkavimas tapdavo rimtu iššūkiu pirmininkaujančioms šalims. Ypač išaugo BUSP aprėpiamų sričių laukas. Tai buvo viena iš priežasčių, lėmusių tai, kad Lisabonos sutartis nuo Bendrųjų reikalų ir išorės santykių tarybos atskyrė IRT ir pavedė pastarajai kuruoti šiuos klausimus. Lisabonos sutartis ne tik įsteigė naujas institucijas, bet ir numatė joms svarbius vaidmenis. Kitaip nei kitoms Taryboms, kurioms 18 mėn. laikotarpiui pirmininkauja iš anksto numatytos trijų valstybių narių grupės, sudarytos lygios rotacijos tarp valstybių narių pagrindu, atsižvelgiant į jų įvairovę ir geografinę pusiausvyrą Sąjungoje, Išorės reikalų tarybai pirmininkauja nuolatinis atstovas – ESVĮ.²⁹ Šis pirmininkavimo institucinės struktūros pakeitimas bei funkcijų perskirstymas iš esmės pakoregavo pirmininkaujančių valstybių vaidmenį BUSP. Erika M. Szabó teigia, kad įsigaliojus Lisabonos sutarčiai nebegalima kalbėti apie tradicinį pirmininkavimą, o pagrindinis tyrinėtinas klausimas – ar rotacijos principu vykstantis pirmininkavimas išvis išlieka ES išorės santykiuose.³⁰

Akademinėje literatūroje gausu straipsnių, nagrinėjusių pirmininkavimo

²⁹ 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.

³⁰ Szabó E. M., Background Vocals: What Role for the Rotating Presidency in the EU's External Relations post-Lisbon?. *EU Diplomacy Paper*, 05 / 2011, Department of EU International Relations and Diplomacy Studies, College of Europe. http://aei.pitt.edu/32319/1/EDP_5_2011_ErikaSzabo.pdf [žiūrėta 20120208]

vaidmenis išorės santykių srityje iki Lisabonos sutarties įsigaliojimo.³¹ Skiriamos šios pagrindinės pirmininkavimo funkcijos: a) Tarybos darbo organizavimas – ES valstybių atstovų susitikimų Tarybos komitetuose, darbo grupėse ir kt. organizavimas bei logistika, Tarybos veiklos koordinavimas kartu su Tarybos sekretoriatu; b) tarpininkavimas ir kompromisų paieška (tiek tarp konkrečių ES valstybių, tiek tarp ES valstybių ir Europos Komisijos); c) politinė lyderystė – ES politikos tikslų ir prioritetų nustatymas; d) vidinė (ES su kitomis institucijomis) ir išorinė (santykiai su likusiu pasauliu) reprezentacija.³² Šios funkcijos siejamos su trimis pagrindiniais lyderio vaidmenimis, išskiriamais lyderystės teorijoje (į užduoties atlikimą orientuota lyderystė, į grupę orientuota lyderystė ir transformacinė lyderystė),³³ kurie turi ne tik skirtingas funkcijas, bet ir tampa aktualūs skirtingose situacijose. Kai svarbiausiu uždaviniu tampa jau priimto sprendimo įgyvendinimas, išryškėja į užduoties atlikimą orientuotos lyderystės poreikis, kai reikia pokyčių, sustiprėja politinės, transformacinės lyderystės paklausa.

Dar viena svarbi pirmininkavimo funkcija – nacionalinių interesų atstovavimas.³⁴ Ši funkcija labiausiai kontroversiškai vertinama dėl to, kad yra nesuderinama su pirmininkavimo filosofija, pagal kurią pirmininkas turi būti neutralus. Tačiau pirmininkavimo istorijoje visos valstybės, priklausomai nuo gebėjimų ir išteklių, daugiau ar mažiau siekė savo nacionalinius interesus perkelti į ES darbotvarkę. Vis dėlto, įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, tokiose srityse, kaip BUSP ir BSGP tai daryti praktiškai tapo neįmanoma, nes pirmininkaujanti valstybė nebeformuoja darbotvarkės. Dar viena pirmininkavimo funkcija, kurios nebelieka po Lisabonos sutarties įsigaliojimo, – tai reprezentacinė funkcija. Tiek išorinė, tiek vidinė reprezentacija patenka į ESVĮ atsakomybės sritį. Nors ne taip drastiškai pakito ir kitos pirmininkavimo funkcijos BSGP srityje. Darbotvarkės formavimo bei pirmininkavimo komitetams bei darbo grupėms funkciją atidavus ESVĮ bei IVT, pirmininkaujanti valstybė prarado dalį organizacinių funkcijų. Tradicinio pirmininkaujančių valstybių tarpininkavimo funkcijų praktiškai visai neliko, nes

³¹ Bengtsson R., "The Council Presidency and external representation", in O. Elgström (ed.), *European Union Council presidencies : a comparative perspective*, London, Routledge, 2003; . Fernandez A.M., Change and Stability of the EU Institutional System: the Communitarization of the Council Presidency, *Journal of European Integration*, vol. 30. no. 5; Schout A., Vanhoonacker S., The rotating Presidency: obstate of obsolete, *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, no. 5, 2006.

³² Aleksa K., Grubliauskas J., Statkus N., Vaičiūnas Ž., Žielys P., *Vokietijos, Portugalijos ir Slovėnijos pasirengimo pirmininkauti Europos Sąjungai lyginamoji analizė*, Vilniaus universitetas, 2007, p. 10; Quaglia L., Moxon – Brown E., what makes a good EU presidency? Italy and Ireland Compared, *JCMS*, Vol. 44, No. 2, p. 349 – 368. . Schout A., Vanhoonacker S., Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice, *JCMS*, Vol. 44, No. 5. p.1053-1056.

³³ Yukl G., *Leadership in Organizations*, Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 4th ed. 1998.

³⁴ Schout A., Vanhoonacker S., Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice, *JCMS*, Vol. 44, No. 5. p. 1055.

jos buvo atiduotos į komitetų ir darbo grupių, t.y. ESVĮ bei IVT rankas. Politinės lyderystės funkcija, kuri ir taip tekdavo tik didžiausioms ir stipriausioms valstybėms narėms, per darbotvarkės iniciatyvos teisę bei darbotvarkės įgyvendinimo funkciją perėjo taip pat į ESVĮ rankas.

Didžiąjai daliai pirmininkavimo funkcijų perėjus į ESVĮ ir jai pavaldžios IVT atsakomybės ribas, pirmininkaujančios valstybės vaidmuo BUSP ir BSGP srityse gerokai sumenko, todėl ekspertų diskusijose pirmininkavimas vis dažniau yra apibrėžiamas kaip ESVĮ „pagalbininko“, o ne savarankiško pirmininko vaidmuo. Wolfgangas Wesselsas tvirtina, kad Lisabonos sutartimi įsteigta Vyriausiojo įgaliojimo pozicija yra komplikauta, per daug priklausanti nuo kitų institucijų, vykdančių per daug įvairių bei nepakankamai apibrėžtų užduočių ir turinti per mažai pagalbininkų,³⁵ taigi pirmininkaujančios valstybės užduotis ir yra suteikti reikalingą pagalbą ESVĮ. Vis dėlto, apžvelgus po Lisabonos sutarties įsigaliojimo jau pirmininkavusių valstybių patirtį, galima teigti, kad „pagalbininko“ funkcijos bei įtaka gali skirtis.

Kadangi po Lisabonos sutarties įsigaliojimo pirmininkavo tik keturios valstybės, kol kas yra sudėtinga tiksliai apibrėžti visas pirmininkavimo funkcijas polisaboninėje sistemoje, tuo labiau kad jos šiek tiek keičiasi plečiantis ir stiprėjant ESVĮ. Priklausomai nuo pirmininkaujančios valstybės ambicijų lygmens po Lisabonos sutarties pirmininkavimas apibrėžiamas kaip „lengvinantis“ (angl. *facilitating presidency*)³⁶ arba „remiantis“ (angl. *supporting presidency*).³⁷ Iš esmės, šie abu pirmininkavimo tipai reiškia talkinimą, pagalbą ESVĮ ir IVT, o ne savarankišką pirmininkavimą, tačiau „lengvinantis“ pirmininkavimas yra siejamas su Belgijos pirmininkavimu ir reiškia aukštesnį ambicijų lygmenį, kuomet pirmininkaujantis yra ne tik renginių organizatorius, bet šiek tiek ir idėjų generatorius bei tarpininkas, o „remiantis“ pirmininkavimas – taip vengrai įvardijo savo pirmininkavimą – apsiriboja tik technine organizatoriaus funkcija. Interviu su ES institucijų atstovu rodo, kad polisaboniniu laikotarpiu buvo keturios pirmininkavimo BSGP srityje fazės: 1) Ispanijos pirmininkavimo metu vyravo chaosas, nebuvo darbotvarkės, nevyko susitikimai, IVT neegzistavo; 2) Belgijos pirmininkavimas – mišrus pirmininkavimas, kurio metu belgai pasiūlė tam tikrą darbotvarkę, o VĮ jai pritarė. Nors pagal Lisabonos sutartį Belgija jau neturėjo pirmininkauti BSGP srityje, dėl žmogiškųjų išteklių IVT trūkumo Belgija atliko daug tų pačių funkcijų, kaip ir pirmininkaujan-

³⁵ 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. Wessels W., p. 23.

³⁶ Interviu su Lietuvos atstove Briuselyje (I), 2011 m. balandžio 27 d.

³⁷ Konsultacijų su Belgijos gynybos ministerijos pirmininkavimo ES komandos pirmininku plk. Johan Andries atmintinė, 2011 m. sausio 20 d.

čios valstybės prieš Lisabonos sutarties įsigaliojimą; 3) Vengrijos pirmininkavimo metu IVT jau turėjo savo programą bei pirmininkavimą aptarnaujantį personalą, todėl vengrams liko labai mažai funkcijų³⁸; ir 4) Lenkijos pirmininkavimas, kuris pradžioje leido tikėtis pokyčių, t.y. aktyvesnio pirmininkavimo, pasibaigus buvo vertinamas kaip pasyvus, nes Lenkija beveik neturėjo įtakos nei darbotvarkės formavimui, nei sprendimams.³⁹

Dėl vis dar kintančios pirmininkavimo aplinkos labai atsargiai derėtų vertinti tiek pirmininkavimo vaidmenis, tiek valstybių gebėjimus tuos vaidmenis įgyvendinti. Bendra tendencija rodo, kad pirmininkavimo vaidmuo BSGP mažėja, tačiau kyla klausimas, ar yra šio mažėjimo ribos, ar pirmininkaujančioji šalis gali nors kiek daryti įtakos savo vaidmeniui? Vengrijos pirmininkavimo komandos atstovė interviu tvirtino, kad vengrų pirmininkavimo laikotarpio „remiančiojo“ vaidmuo gali būti tapatinamas su neegzistuojančiu valstybės pirmininkavimu.⁴⁰ Jai antrino Airijos gynybos ministerijos atstovas, tvirtindamas, kad po Lisabonos sutarties įsigaliojimo pirmininkavimas tapo labai pasyvus. Tai ypač matoma pirmininkavimo veikloje Briuselyje, tačiau ir sostinėje galimybės yra labai ribotos.⁴¹ Kita vertus, ES aukšto rango pareigūnas interviu teigė, kad pirmininkavimo vaidmuo vis dar daug priklauso nuo pirmininkaujančios valstybės pasirengimo ir iniciatyvos.⁴² Prieš prasidedant Lenkijos pirmininkavimui tuo buvo įsitikinusi ir Lenkijos atstovė. Ji teigė, kad skirtingai nei pasyvūs vengrai lenkai bent jau sieks tapti proceso dalimi. Kaip ir numatyta Lisabonos sutartyje, jie darbotvarkės neformuos, bet sieks ją paveikti, konsultuoti ESVĮ, skatinti kai kurias diskusijas.⁴³ Todėl panašu, kad vieningo apibrėžimo, kas yra pagalbininkas pirmininkaujant nėra, ir tai gali priklausyti nuo valstybės ambicijų ir įtakos. Prieš prasidedant Lenkijos pirmininkavimui buvo tikimasi, kad jis gali šiek tiek pakreipti galios centrą link pirmininkaujančios valstybės. Tačiau lenkams to padaryti nepasisėkė. Valstybių narių galių sustiprėjimo neverta tikėtis nei iš 2012 m. pirmoje pusėje pirmininkavusios Danijos, nei iš vėliau pirmininkausiančių Kipro bei Airijos.

Kol pirmininkavimo vaidmuo išlieka neapibrėžtas, sudėtinga tiksliai įvardyti su pirmininkavimu susijusias funkcijas. Tačiau įvertinus pirmininkavusių valstybių patirtį ryškėja keletas bendrų tendencijų, t.y. tradicinės funkcijos pirmininkavimo struktūroje po Lisabonos sutarties įsigalėjimo ne tik siaurėja, bet kinta ir jų pobūdis. Lietuvos atstovas nuolatiniėje atstovybėje prie ES pabrėžė, kad pirmininkavimas

³⁸ Interviu su ES institucijų atstovu (II), 2011 m. gegužės 19 d.

³⁹ Kaczynski P. M., Polish Council Presidency 2011: Ambitions and Limitations, SIEPS, 2011.

⁴⁰ Interviu su Vengrijos atstove Briuselyje, 2011 m. gegužės 4 d.

⁴¹ Interviu su Airijos atstovu Briuselyje, 2011 m. gegužės 10 d.

⁴² Interviu su ES institucijų atstovu (I), 2011 m. gegužės 24 d.

⁴³ Interviu su Lenkijos atstove Briuselyje, 2011 m. gegužės 18 d.

dabar iš esmės apima dvi funkcijas: renginių sostinėje ir Briuselyje organizavimą bei dalinį darbotvarkės koregavimą.⁴⁴ Atliktuose interviu išryškėjo kelios pagrindinės pirmininkavimo po Lisabonos sutarties įsigaliojimo funkcijos: organizacinė, tarpininkavimo ir darbotvarkės koregavimo. Iš principo šios funkcijos didele dalimi sutampa su anksčiau buvusiomis, tačiau veiklos mastai visose yra smarkiai sumažėję, kaip ir pasikeitę veiklos būdai.

2.1. Organizacinė funkcija

Formalių ir neformalių renginių organizavimas visada buvo viena pagrindinių pirmininkavimo funkcijų. Įsigaliojus Lisabonos sutarčiai ši funkcija neišnyko, tačiau pasikeitė jos pobūdis. Formalių renginių organizavimas atiteko IVT, o valstybėms narėms liko neformalių renginių organizavimo darbai. Neformalus – tai pusiau akademinio pobūdžio renginiai, kurių tematiką siūlo ir darbotvarkes formuoja pirmininkaujanti valstybė arba neformalus susitikimai. Pirmininkaujanti valstybė išlaiko neformalių susitikimų organizavimo funkciją (neformalus ministrų susitikimai, neformalus politikos direktorių, PSK, PMG, CIVCOM, RELEX, Athena mechanizmo grupių susitikimai). Taip pat išlieka galimybė prisidėti (bent jau finansiškai) prie dviejų Europos gynybos agentūros (EDA) renginių organizavimo pirmininkavimo metu. Vengrija BSGP klausimais organizavo apie 20–30 renginių. Dauguma jų vyko Vengrijoje, kai kurie – Briuselyje. Lenkijos atstovė teigė, kad lenkai taip pat turėjo organizuoti daug renginių, tačiau atkreipė dėmesį į tai, kad renginių organizavimas (ypač akademinis) yra daugiau tradicija, o ne prievolė, be to, jie brangiai kainuoja, todėl ateityje, ypač, mažesnės valstybės, tokios kaip Kipras ar Danija, gali ir iš viso atsakyti tai daryti.⁴⁵ Paminėtina tai, kad nors pakankamai skeptiškai dėl pirmininkavimo BSGP srityje ateities valstybėms narėms nusiteikę vengrai tvirtina, jog vienintelės rimtos užduotys, kurios lieka pirmininkaujančiajai – logistiškai aptarnauti neformalius susitikimus sostinėje bei pagalbėti, kokiomis temomis organizuoti seminarus sostinėje.⁴⁶ Šių egzistuojančių galimybių tinkamas išnaudojimas gali sustiprinti pirmininkaujančios valstybės įtaką. Lietuvos atstovas teigia, kad lisaboninėje erdvėje įvairių neformalių, pusiau akademinis renginių organizavimas pasitelkiant IVT taps viena pagrindinių pirmininkavimo BSGP srityje funkcijų. Tokiuose renginiuose galima IVT siūlyti darbotvarkės temas, formuoti tiek pačių renginių tematiką, tiek renginių turinį – kas bus diskutuojama renginyje.⁴⁷ Tokie

⁴⁴ Interviu su Lietuvos atstovu Briuselyje (II), 2011 m. gegužės 4 d.

⁴⁵ Interviu su Lenkijos atstove Briuselyje, 2011 m. gegužės 18 d.

⁴⁶ Interviu su Vengrijos atstove Briuselyje, 2011 m. gegužės 4 d.

⁴⁷ Interviu su Lietuvos atstovu Briuselyje (III), 2011 m. gegužės 10 d.

renginiai, jei jie yra sėkmingai suorganizuojami ir jų temos būna gerai parinktos, gali tapti puikiu „laidteliu“ toms temoms į „tikrąją ES darbotvarkę“. Lietuvos atstovas tvirtino, kad tokiu „laidteliu“ gali tapti ir neformalus susitikimai. Čia paprastai vyksta įdomiausios diskusijos. Pavyzdžiui, 2011 m. gegužės mėnesį vykęs neformalus CIVCOM grupės susitikimas Budapešte buvo labai įdomus ir sėkmingas. Vengrams pavyko pasikviesti tinkamų žmonių iš IVT, o pastarieji kėlė vengrams rūpimus klausimus pajėgumų srityje. Vyko labai geros diskusijos, išplatintas neįpareigojantis dokumentas, kuris gali vėliau tapti darbinis.⁴⁸ Taigi tiek neformalių savarankiškų renginių organizavimas, tiek neformalių susitikimų organizavimas iš anksto pasirengus ir pasiūlius įdomių idėjų gali išplėsti pirmininkaujančios valstybės galias.

Prie organizacinės funkcijos galima priskirti pirmininkavimą komitetams ir darbo grupėms. Po Lisabonos sutarties įsigaliojimo šios funkcijos pirmininkaujanti valstybė praktiškai nebeatlieka. Nors ji vis dar organizuoja neformalius susitikimus, pastariesiems nepirmininkauja. Gynybos ministrų susitikimams pirmininkauja ESVĮ, o politikos direktorių neformaliems susitikimams – CMPD vadovas. Pagrindinėse aukščiausio lygmens BSGP institucijose pirmininkauja nuolatiniai pirmininkai. Vengrai teigė, kad pirmininkauja tik 3–4 komitetams bei grupėms,⁴⁹ o Lietuvos atstovė prognozavo, kad Lietuva pirmininkaus tik Athena grupei bei ESDC iniciatyviniam komitetui.⁵⁰ Kita vertus, pirmininkaujanti valstybė turi būti pasirengusi pirmininkauti ir aukštesniame lygmenyje. Pavyzdžiui, sausio mėnesį vykusio neformalaus gynybos politikos direktorių susitikimo metu Vengrijoje, kadangi dar nebuvo paskirti nei EDA, nei CMPD vadovai, renginiui pirmininkavo vengras.⁵¹ Kadangi šiuo metu abu vadovai jau dirba, tokių atvejų ateityje iškilų mažiau. Kita vertus, abiejų ES institucijų atstovai pabrėžė, kad pirmininkaujančios valstybės užduotis – įvairiais atvejais pavaduoti VĮ, kai šis yra užsiėmęs.⁵²

Todėl ypač svarbu, kad besirengianti pirmininkauti valstybė kauptų ekspertizę labai įvairiais ES darbotvarkės klausimais ir būtų pasirengusi šią ekspertizę pateikti pirmininkavimo metu.

Šalia tiesioginių pirmininkaujančiojo BSGP srityje funkcijų egzistuoja ir alternatyvūs pirmininkavimo „kanalai“, kuriais galima naudotis siekiant kelti valstybei aktualius BSGP klausimus. Lietuvos atstovas pabrėžė, kad pirmininkaujanti valstybė išlaiko pirmininkavimą dar daugelyje institucijų, kuriuose galima kelti su

⁴⁸ Ten pat.

⁴⁹ Interviu su Vengrijos atstove Briuselyje, 2011 m. gegužės 4 d.

⁵⁰ Interviu su Lietuvos atstove Briuselyje (I), 2011 m. balandžio 27 d.

⁵¹ Interviu su Vengrijos atstove Briuselyje, 2011 m. gegužės 4 d.

⁵² Interviu su ES institucijų atstovu (I), 2011 m. gegužės 24 d., ir interviu su ES institucijų atstovu (II), 2011 m. gegužės 19 d.

BSGP susijusius klausimus (COREPER, Terorizmo darbo grupė, RELEX grupė, Plėtros grupė). Dar vienas galimas formatas už Tarybos rėmų – Europos Parlamentas. Nors šioje institucijoje BSGP instituciškai atstovauja ESVĮ, pirmininkaujanti šalis gali bandyti kelti BSGP klausimus kitais aspektais, siūlyti rezolucijas. Taip pat neatmetamas poveikis per kitas tarptautines organizacijas. Dabar sprendžiamas klausimas dėl ES veiksmų koordinacijos tarptautinėse organizacijose (PPO, ESBO, JTO), bet kol jis neišspręstas, galima taip pat per jas kelti saugumo ir gynybos klausimus.⁵³ Šiuo atveju ypač svarbi tampa gera koordinacija tarp pirmininkaujančių institucijų valstybės viduje.

Taigi, nors akivaizdu, kad pirmininkaujančiai valstybei lieka tik neformalioji organizacinė funkcija bei alternatyvūs „kanalai“, sėkmingai tuo besinaudojanti valstybė narė bent jau kol kas gali pasiekti, kad ES atkreiptų dėmesį į jai rūpimus klausimus, o sėkmingas organizacijos funkcijos įgyvendinimas tampa bene svarbiausiu pirmininkavimo BSGP srityje akcentu.

2.2. Darbotvarkės formavimas

Darbotvarkės formavimo funkcija niekada negarantavo automatiško pirmininkaujančios valstybės prioritetų perkėlimo į ES lygmenį. Didelė dalis ES darbotvarkę pasiekusių klausimų būdavo pavaldėta iš anksčiau pirmininkavusių valstybių, dalis – padiktuota išorinės aplinkos ir tik apie 5-10 % darbotvarkės galėdavo koreguoti pirmininkaujanti valstybė.⁵⁴ Įsigaliojus Lisabonos sutarčiai darbotvarkės formavimo funkcija atitenka ESVĮ ir IVT. Tiesa, pirmininkaujančios valstybės galimybės savo nacionalinius interesus perkelti į ES darbotvarkę šiek tiek kinta, priklausomai nuo to, ar pirmininkavimas vykdomas iš sostinės, ar iš Briuselio, ir nuo to, koks pirmininkaujančios valstybės ambicijų lygmuo, tačiau Lisabonos sutartis šią funkciją išimtinai perleidžia ESVĮ ir IVT. Pirmininkaujanti valstybė kartu su kitomis trejeto valstybėmis teberengia trejeto pirmininkavimo programą bei individualią pirmininkavimo programą, tačiau jos neformuoja prioritetų BUSP ir BSGP srityse.

Tiesa, jau pirmininkavusios valstybės šiuo klausimu turėjo nevienodą patirtį. Belgija savo pirmininkavimo metu sugebėjo suformuoti prioritetus BSGP srityje ir pasiūlyti juos ESVĮ. Ji taip pat siekė daryti įtaką pirmininkavimo darbotvarkei jau vykstant pirmininkavimui. Savo sėkmę belgai aiškino tuo, kad jie jau prieš

⁵³ Interviu su Lietuvos atstovu (IV), 2011 m. balandžio 28 d.

⁵⁴ Tallberg J. The Agenda – shaping Powers of the EU Council Presidency// Journal of European Public Policy, 10:1, February, 2003, p. 3.

prasedant Belgijos pirmininkavimui ir jo metu ypač glaudžiai bendradarbiavo su ESVĮ ir CMPD, buvo aktyvūs, siūlė tokias temas, kurios buvo aktualios ne tik belgams, bet įdomios ir svarbios tiek ES, tiek valstybėms narėms.⁵⁵ Vienas iš ES pareigūnų pripažino, kad svarbiausias belgų laimėjimas buvo neformalus ministrų susitikimas Gente. Jo metu Belgijai ne tik pavyko įtraukti į ES darbotvarkę sau rūpimus klausimus, bet kartu ir pelnyti žinomumą. Gento iniciatyva svarbi ir tuo, kad dėmesys jei nenuslūgo ir pasibaigus Belgijos pirmininkavimui.⁵⁶ Vis dėlto verta atkreipti dėmesį į tai, kad Belgijos pirmininkavimo metu IVT dar nebuvo galutinai suformuota ir turėjo daug mažiau galių bei ambicijų, todėl tai, kad belgai kažką pasiūlė, tiesiog buvo patogų abiem pusėms ir ne visai priklausė nuo belgų sugebėjimo paveikti darbotvarkę.

Sustiprėjusi ir įtakos įgavusi IVT Vengrijos pirmininkavimo metu darbotvarkės formavimo funkciją visiškai perėmė į savo rankas. Kaip ir numatyta Lisabonos sutartyje, vengrai neturėjo pirmininkavimo BSGP srityje programos, prioritetų, bet bandė šioje srityje siūlyti ESVĮ ir IVT pagalbą bei rekomendacijas. Vienas iš ES pareigūnų interviu pabrėžė, kad pirmininkaujanti valstybė privalo įsiklausyti į Lisabonos sutarties reikalavimus ir prioritetų formavimo funkciją palikti ESVĮ, todėl jis pataria, valstybės siūlomų rekomendacijų net nevadinti prioritetais, nes taip galima sukelti ESVĮ neigiamą reakciją.⁵⁷ Vis dėlto Vengrijos patirtis rodo, kad ESVĮ nėra linkusi atsižvelgti net į gana neutralias rekomendacijas. Vengrijos atstovės teigimu, po Lisabonos sutarties įsigaliojimo jau matėsi, kad apie 99 proc. darbotvarkės kontroliuoja ESVĮ, o vengrų pirmininkavimo metu tai išaugo iki 100 proc.⁵⁸ Airijos atstovas yra įsitikinęs, kad pirmininkaujanti valstybė įsigaliojus Lisabonos sutarčiai praktiškai prarado galimybę daryti įtaką darbotvarkei. Pirmininkaujanti valstybė gali prašyti įtraukti klausimus į darbotvarkę, bet sprendimus šiuo klausimu priima ESVĮ ir IVT.⁵⁹ Tiesa, IVT leidžia pirmininkaujančiai šaliai anksčiau negu kitoms susipažinti su tuo, kas bus darbotvarkėje, ji ir pirmininkauti besirengianti šalis dalyvauja visuose parengiamuosiuose susitikimuose. Tačiau šios šalys neturi netgi patarimojo balso. Vengrijos atstovė tvirtina, kad, ko gero, vienintelę galimybę „tiesiogiai prisiliesti“ prie darbotvarkės formavimo vengrai turėjo sausio mėnesį vykusio neformalaus gynybos politikos direktorių susitikimo metu Vengrijoje, kuomet dar nebuvo paskirti nei EDA, nei CMPD vadovai, ir pirmininkauti renginiui teko vengrams. Neformalaus ministrų susitikimo metu renginiui jau pirmininkavo ESVĮ, ir nei IVT, nei ESVĮ net nepaprašė vengrų

⁵⁵ Interviu su Belgijos atstovu, 2011 m. gegužės 5 d.

⁵⁶ Interviu su ES institucijų atstovu (I), 2011 m. gegužės 24 d.

⁵⁷ Ten pat.

⁵⁸ Interviu su Vengrijos atstove Briuselyje, 2011 m. gegužės 4 d.

⁵⁹ Interviu su Airijos atstovu Briuselyje, 2011 m. gegužės 10 d.

pastabų dėl darbotvarkės.⁶⁰ Taigi mažai tikėtina, kad panašios galimybės galėtų susiformuoti ateinančių pirmininkavimo metu, kai visų pagrindinių institucijų vadovai jau dirba.

Bandant prognozuoti, kuria linkme toliau judės galių pasiskirstymas tarp ESVĮ ir pirmininkaujančios valstybės, visų akys krypo į Lenkiją. Viena vertus, tai didelius išteklius ir įtaką turinti valstybė, antra, Lenkija yra viena iš Veimaro iniciatyvos šalių, ir, trečia, lenkai galėjo tikėtis Maciejaus Popowskio (ESVĮ pavaduotojo saugumo klausimais) pagalbos, kuris iš principo bendroje saugumo ir gynybos politikoje gali būti tapatinamas su VĮ. Lietuvos atstovas tai patvirtino sakydamas, kad „iš pokalbių su lenkais galima daryti išvadą, kad jie savo pirmininkavimo planus sieja su Popowskiu, be jo nemato jokių galimybių.“⁶¹ Kita vertus, lenkų stiprybė – žmogiškieji ištekliai. Lenkai galėjo sau leisti dalyvauti visose darbo grupėse. Dar neprasidėjus pirmininkavimui kiekvienoje darbo grupėje dalyvavo bent po kelis Lenkijos atstovus.⁶² Vis dėlto, nepaisant Lenkijos pasiryžimo imtis aktyvaus vaidmens siūlant ESVĮ naujas iniciatyvas bei siekiant paveikti darbotvarkę, verta pripažinti, kad Lenkijos pirmininkavimui baigiantis iš esmės nieko naujo BSGP klausimais ES darbotvarkėje neįvyko. Viena vertus, tai atsitiko dėl to, kad ES darbotvarkėje dominavo ekonominiai klausimai. Kita vertus, lenkų viltys, susijusios su Veimaro iniciatyva, žlugo dėl kitų šios iniciatyvos šalių nesuinteresuotumo.⁶³ Taigi galima teigti, kad nepaisant ambicijų ir dydžio pirmininkaujančios valstybės tiesioginės galimybės daryti poveikį oficialiai darbotvarkei yra minimalios.

Tačiau be tų beveik iki nulio sumažėjusių galimybių išlieka dar neformalūs ar netiesioginiai poveikio būdai. ES institucijų atstovas teigė, kad pirmininkaujančios valstybės galimybės formuoti BSGP darbotvarkę išlieka kuriant įvairaus pobūdžio neoficialias pozicijas (angl. *non-papers*). Jo teigimu, geros kokybės ir tinkama tematika parengtos bei padedančios BSGP judėti pirmyn pozicijos yra labai vertinamos ES institucijose ir turi daug galimybių patekti į oficialią BSGP darbotvarkę.⁶⁴ Airijos atstovas mano, kad šis įrankis buvo labai veiksmingas anksčiau (ypač neformalių susitikimų metu ar darbo grupėse), bet dabar susiduria su dideliais jo panaudojimo sunkumais. Vienas pagrindinių iššūkių – pailgėjęs klausimo patekimo į oficialius lygmenis kelias. Viena iš to priežasčių – tai, kad IVT vis dar trūksta žmogiškųjų išteklių.⁶⁵ Siekiant įtraukti vieną ar kitą klausimą į BSGP oficialią darbotvarkę šalies pirmininkavimo metu, ši turi pradėti veikti jau prieš porą metų. Pirmas

⁶⁰ Interviu su Vengrijos atstove Briuselyje, 2011 m. gegužės 4 d..

⁶¹ Interviu su Lietuvos atstovu Briuselyje (III), 2011 m. gegužės 10 d.

⁶² Interviu su Lietuvos atstove Briuselyje (I), 2011 m. balandžio 27 d.

⁶³ Kaczynski P. M. *Polish Council Presidency 2011: Ambitions and Limitations*, SIEPS, 2011, p. 45.

⁶⁴ Interviu su ES institucijų atstovu (I), 2011 m. gegužės 24 d.

⁶⁵ Interviu su Airijos atstovu Briuselyje, 2011 m. gegužės 10 d.

žingsnis – gerų, visai ES ar didžiąjai daliai narių aktualių „vizionieriškų“ (angl. *food for thought*) pozicijų formavimas. Antras – intensyvios derybos su valstybėmis narėmis ir ES institucijomis dėl paramos.⁶⁶ Vis dėlto netgi tai negarantuoja, kad klausimas pasieks darbotvarkę reikiamu momentu. Paskutiniaisiais metais IVT per daug kontroliuoja visus darbotvarkės lygmenis: gali priimti arba atmesti pasiūlymus tiesiog motyvuodama, kad yra kitų klausimų darbotvarkėje ir kad ji pilna. Kitas būdas netiesiogiai koreguoti darbotvarkę platinant neoficialias pozicijas pirmininkavimo metu – tai specifiniu klausimu sostinėje organizuojami seminarai.

Pažymėtina, kad klausimus inicijuoti iš anksto rengiant neoficialias pozicijas gali tiek pirmininkaujanti, tiek nepirmininkaujanti valstybė. Todėl neformali darbotvarkės formavimo funkcija nėra pirmininkaujančiosios valstybės prerogatyva. Kad klausimas patektų į darbotvarkę, svarbiausia yra užsitikrinti kuo platesnę valstybių narių paramą, todėl šia funkcija dažniausiai naudojasi galingosios valstybės, galinčios ką nors mainais pasiūlyti kitoms valstybėms narėms.

Darbotvarkės formavimas tiesioginiais poveikio būdais įsigaliojus Lisabonos sutarčiai BSGP srityje praktiškai išnyksta. Tačiau negalima teigti, kad ši funkcija išnyksta iš viso. Kaip ir organizacinės funkcijos atveju – darbotvarkės formavimas tik įgauna neformalų pobūdį, t.y. išsakomos neoficialios pozicijos neformalių susitikimų metu arba gerokai prieš prasidedant pirmininkavimui bei vyksta neformalios derybos su kitomis valstybėmis narėmis siekiant paramos siūlomai iniciatyvai.

2.3. Tarpininkavimo funkcija

Nors pagal Lisabonos sutarties filosofiją tarpininkavimo funkcijos tokios, kaip ji buvo suvokiama anksčiau, pirmininkaujanti valstybė nebetenka, vis dėlto šioks toks tarpininkavimo vaidmuo išlieka. ES institucijų atstovas pabrėžė, kad pirmininkavimas polisaboninėje aplinkoje visų pirma reiškia sklandžią komunikaciją tarp sričių, kuriose išliko valstybių narių pirmininkavimas, ir tų, kuriose jo nebeliko, t.y. PSK ir Tarybos sąveika su COREPER ir t.t.⁶⁷ Kita svarbi tarpininkavimo funkcijos dalis – tarpininkavimas tarp ESVĮ, IVT ir valstybių narių. Lenkijos atstovės nuomone, „lengvinantis“ pirmininkavimas visų pirma ir reiškia tarpininkavimą. „Jei siekiate inicijuoti kokias nors diskusijas, pirmas žingsnis – derėtis su valstybėmis narėmis, ieškoti kompromisų. Taip pat labai svarbu nuolat palaikyti komunikaciją su IVT.“⁶⁸ Taigi, tarpininkavimo funkcija išlieka, tačiau jos

⁶⁶ Interviu su Lenkijos atstove Briuselyje, 2011 m. gegužės 18 d.

⁶⁷ Interviu su ES institucijų atstovu (I), 2011 m. gegužės 24 d..

⁶⁸ Interviu su Lenkijos atstove Briuselyje, 2011 m. gegužės 18 d.

pobūdis labai neapibrėžtas. Vieną dalį veiklos sričių, susijusių su tarpininkavimu, galima priskirti organizacinei funkcijai – tai sklandi tarpinstitucinė komunikacija bei komunikacija tarp skirtingų sričių pirmininkavimo metu. Derybas su valstybėmis narėmis galima įtraukti į darbotvarkės formavimo funkciją. Tačiau straipsnyje, siekiant aiškiau atskirti funkcijas ir pabrėžti komunikacinės funkcijos svarbą, tarpininkavimo funkcija yra išskiriama atskirai.

Atlikta pirmininkavimo vaidmenų analizė rodo, kad nors iš principo pagrindinės pirmininkavimo funkcijos BSGP srityje įsigaliojus Lisabonos sutarčiai išliko, valstybės narės neteko didesnės dalies su šiomis funkcijomis susijusių veiklų. Taip pat ir pačios funkcijos smarkiai pakito. Pavyzdžiui, išauga neformalių veiksmų svarba, taip pat padidėja neformalių renginių organizavimo reikšmė, prisideda koordinacijos su ESVĮ ir IVT funkcija, didelė dalis darbų persikelia iš Briuselio į sostinę. Akivaizdu, kad funkcijų persiskirstymas vis dar vyksta. Todėl kokios bus pirmininkavimo pagrindinės funkcijos 2013 m. antrąjį pusmetį, kol kas sudėtinga prognozuoti. Prieš Lietuvą pirmininkausiančios mažesnės ir mažiau ambicijų BSGP turinčios Kipras, Danija ir Airija Lietuvai gali palikti nedaug veiksmų laisvės BSGP. Vengrijos atstovė yra įsitikinusi, kad net jei lenkams pavyks valstybės pirmininkavimo BSGP srityje galias šiek tiek praplėsti, po Kipro pirmininkavimo jos vėl susitrauks.⁶⁹ Lietuvos atstovas teigia, kad Lietuvos pirmininkavimo atskaitos taškas turi būti nustatomas pasibaigus danų pirmininkavimui.⁷⁰ Tikėtina, kad Lietuvai gali likti vienintelis vaidmuo – organizuoti seminarus ir neformalius susitikimus sostinėje, ir tai jis bus daugiau administracinio pobūdžio.⁷¹

Susiauręję pirmininkaujančios valstybės vaidmenys BSGP bei abejotini rezultatai verčia užduoti klausimą, ar verta mažoms valstybėms investuoti savo ribotus išteklius į pirmininkavimą šioje srityje, ar juos geriau nukreipti į sritis, kuriose vis dar realiai vadovaujama. ES institucijų atstovas teigė, kad pirmininkavimo BSGP srityje perdavimas ESVĮ ir IVT atitinka Lisabonos sutarties filosofiją ir todėl neturėtų pakenkti valstybės reputacijai. Jis pabrėžė, kad tokiu atveju labai svarbu šį sprendimą kuo anksčiau pranešti ESVĮ. Jo manymu, ESVĮ tai priimtų kaip natūralų reiškinį. Bet kartu pripažįsta, kad minimaliai pirmininkauti vis vien teks, nes pirmininkavimo funkcija išlieka kai kuriose su BSGP susijusiose institucijose.⁷² Kitų apklausos dalyvių nuomone, toks pasirinkimas gali turėti neigiamos įtakos valstybės vertinimui. Vengrai pasirinko pasyvią dalyvavimo strategiją ir susilaukia

⁶⁹ Interviu su Vengrijos atstove Briuselyje, 2011 m. gegužės 4 d.

⁷⁰ Interviu su Lietuvos atstovu Briuselyje (III), 2011 m. gegužės 10 d.

⁷¹ Interviu su Vengrijos atstove Briuselyje, 2011 m. gegužės 4 d.

⁷² Interviu su ES institucijų atstovu (I), 2011 m. gegužės 24 d.

daug negatyvių reakcijų. Kita vertus, sąmoningas valstybės pasirinkimas visai nusišalinti nuo pirmininkavimo BSGP srityje gali sukelti įtarimų, kad pastaroji tuo rodo savo skeptišką požiūrį į BSGP. Lietuvos atveju, tai gali būti siejama su ir taip aiškiai deklaruojamu NATO prioritetizavimu BSGP atžvilgiu.

3. Efektyvaus pirmininkavimo kriterijai ir prielaidos

Vieningos pirmininkavimo vertinimo formulės nėra. Dauguma šių problematiką tiriančių akademikų sutinka, kad efektyviu galima laikyti tokį pirmininkavimą, kuris įgalina sėkmingai užbaigti derybas tuo metu diskutuojamais klausimais, užtikrina kokybiškus derybų rezultatus, sukuria gerą derybinę atmosferą, pasiekia pirmininkavimo laikotarpiui užsibrėžtus tikslus.⁷³ Efektyvaus pirmininkavimo apibrėžimas priklauso ir nuo konkrečių klausimų, ir nuo to, kuriam vaidmeniui pirmininkaujanti valstybė teikia prioritetą apskritai. Pagal kontingentinę vadybos teoriją, kuri remiasi paklausos (kurią generuoja ES) ir pasiūlos (kurią teikia pirmininkaujanti valstybė) modeliu,⁷⁴ sėkmingas pirmininkavimas yra toks, kuris atitinka tuo metu esančią pirmininkavimo vaidmens paklausą ir įsipareigojimai yra įvykdomi sėkmingai. Atsižvelgiant į tai, kad pirmininkavimo funkcijos įsigaliojus Lisabonos sutarčiai BSGP keitėsi, atitinkamai reikėtų iš naujo įvertinti efektyvaus pirmininkavimo kriterijus. Lietuvos atstovas pabrėžė, kad pirmininkaujant bet kurioje srityje labai svarbu yra nepamiršti, kad efektyvus pirmininkavimas – tai sklandus pirmininkavimas, o ne nacionalinių interesų atstovavimas bet kokia kaina. Jo manymu, pirmininkavimo sėkmę reikėtų vertinti plačiau nei konkrečių tikslų pasiekimą vienoje ar kitoje srityje: „svarbu kad pavyktų bendras pirmininkavimas, nes per tai apskritai tampame įtakingesni, gerėja mūsų reputacija, stiprinami individualūs gebėjimai. Sklandus pirmininkavimas reiškia, kad prioritetai geri, įdomūs kitiems ir yra jų paklausa Europos Sąjungoje.“⁷⁵ Pirmininkavimas bus sklandus bei efektyvus taip pat tik tuo atveju, jei atlieps ES paklausą, t.y. bus daroma tai, ko ES, t.y. valstybės narės ir ES institucijos, nori iš pirmininkaujančios valstybės. Žinoma, situacija dar gali keistis, tačiau dabar, panašu, kad pirmininkaujančios valstybės pagrindinės funkcijos BSGP bus pusiau akademinis seminarų bei neformalių susitikimų organizavimas. ES institucijų atstovas teigia, kad netgi jei pirmininkaujanti valstybė pasirinktų visiškai pasyvų vaidmenį, kai kurių funkcijų nepavyktų išvengti – pirmininkavimo institucijose, kuriose jis išlieka, ir komuni-

⁷³ Schout A., Vanhoonacker S., Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice, *JCMS*, Vol. 44, No. 5, p. 1056.

⁷⁴ Schout A., Vanhoonacker S. p. 1057.

⁷⁵ Interviu su Lietuvos atstovu (IV). 2011 m. balandžio 28 d.

kacijos tarp šių institucijų ir tų, kur nelieka pirmininkavimo. Taip pat išliks tam tikrų funkcijų ministrams.⁷⁶ Taigi, nors „paklausa“ pirmininkavimui yra gerokai sumažėjusi, ji išlieka.

3.1. Organizacinė funkcija

Beveik visi apklausos dalyviai pripažino, kad organizacinė funkcija taps svarbiausia pirmininkaujančios valstybės funkcija BSGP srityje. Valstybė turi pasistengti surengti pakankamai neformalių renginių (neskaitant neformalių darbo grupių susitikimų) visai ES aktualiais klausimais. O kad pirmininkavimas būtų sėkmingas – valstybei narei patikėti organizaciniai darbai turi būti atlikti sklandžiai. Airijos atstovas, prisiminęs savo dalyvavimą Airijos pirmininkavimo komandoje 2004 m. ir lygindamas jį su pirmininkavimu įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, pripažįsta, kad skirtumai yra labai dideli. Visų pirma didžioji pirmininkaujančios valstybės darbo dalis keliasi iš Briuselio į sostinę. Taigi, sklandų pirmininkavimą didele dalimi lemia geras darbas sostinėje, t.y. įvairių neformalių susitikimų bei seminarų geras organizavimas.⁷⁷ Belgijos atstovas taip pat atkreipė dėmesį, kad sklandus renginių organizavimas yra ypač svarbus sėkmingo pirmininkavimo elementas. Jo manymu, organizacinės nesėkmės dažnai tampa reikšmingesnės pirmininkavimo rezultatams nei turinys. Blogas laiko administravimas, kalendoriaus klaidos, prasta komunikacija – pagrindinės pirmininkaujančių valstybių klaidos.⁷⁸ Įvertinus tai, kad įsigaliojus Lisabonos sutarčiai BSGP svarbiausia funkcija tampa renginių organizavimas, jo reikšmė kitų funkcijų kontekste labai išauga. Viena esminių sklandžios organizacijos prielaidų – glaudus bendradarbiavimas su ESVĮ ir IVT.⁷⁹ Vis dėlto negalima neįvertinti ir to, kad dėl vis dar kylančių organizacinių iššūkių IVT, glaudė koordinacija su IVT nėra labai paprastas procesas, todėl svarbu viską derinti iš anksto ir patiems viską tikrinti. Airijos atstovas teigė, kad paskutinis prastos organizacijos pavyzdys buvo Vengrijos pirmininkavimo metu vykęs formalus gynybos ministrų susitikimas, kai IVT nesuderino darbotvarkės su Komisija ir ESVĮ tuo pačiu metu turėjo dalyvauti abiejuose renginiuose.⁸⁰ Tai gali turėti pasekmių pirmininkaujančiai valstybei, nes pirmininkaujančios šalies ministras turi formaliai atstovauti ESVĮ, kai šis negali kur nors dalyvauti.

⁷⁶ Interviu su ES institucijų atstovu (I), 2011 m. gegužės 24 d.

⁷⁷ Interviu su Airijos atstovu Briuselyje, 2011 m. gegužės 10 d.

⁷⁸ Interviu su Belgijos atstovu, 2011 m. gegužės 5 d.

⁷⁹ Interviu su ES institucijų atstovu (I), 2011 m. gegužės 24 d.

⁸⁰ Interviu su Airijos atstovu Briuselyje, 2011 m. gegužės 10 d..

Dar viena potenciali, mažai išnaudota galimybė – bendradarbiavimas organizaciniais klausimais, su trejeto valstybėmis dalijantis funkcijomis ir mažinant organizacines sąnaudas.

3.2. Darbotvarkės formavimas

Sėkmingai atliktos darbotvarkės formavimo funkcijos rezultatas – koks nors teisės aktas, rezoliucija, gairės ir panašiai.⁸¹ Tačiau įsigaliojus Lisabonos sutarčiai tai tampa komplikauta, nes pirmininkaujanti valstybė neformuoja „oficialiosios“ darbotvarkės. ES institucijų atstovas teigė, kad darbotvarkės formavimo klausimais pirmininkaujančiai šaliai belieka elgtis kaip paprastai valstybei. IVT gali konsultuotis su pirmininkaujančiąja, kviešti ją į parengiamuosius susitikimus, tačiau tai nereiškia, kad bus atsižvelgta į jos pasiūlymus.⁸² Susiaurėjusios galimybės formuoti darbotvarkę polisaboninėje erdvėje skatina pirmininkaujančiąsias ieškoti kitų būdų, kaip susieti ES vykstančius procesus su savo pirmininkavimo rezultatais. Formuojasi nauja tradicija, kai pirmininkaujanti šalis dar prieš pradėdama pirmininkavimą bando iširti IVT „poreikius“, t.y. kokie klausimai bus BSGP darbotvarkėje pirmininkavimo metu, kokių pozicijų reikėtų laikytis. Reikalinga šiuos klausimus gerai išsistudijuoti, rengti pasiūlymus, ieškoti kitų valstybių narių paramos, pirmininkavimo metu išlaikyti „vientisą liniją“ organizuojant renginius, o pirmininkavimo pabaigoje pabrėžti, kad šie užsibrėžti rezultatai buvo pasiekti. Šios tradicijos pradininkai buvo belgai. Belgijos pirmininkavimas BSGP srityje buvo įvertintas kaip sėkmingas, jie glaudžiai bendradarbiavo su ESVĮ bei IVT ir jiems pasisekė pasiekti, kad būtų atsižvelgiama į jų siūlymus formuojant BSGP darbotvarkę. ES institucijų atstovas teigė, kad nors belgai BSGP srityje neįtraukė nieko į pirmininkavimo programą, jiems sekėsi surengti nemaža sėkmingų renginių, kurių temos vėliau tapo darbotvarkės dalimi. Taip pat jie ESVĮ bei IVT pasiūlė tokias temas, kurios buvo labai aktualios tiek valstybėms narėms, tiek ESVĮ.⁸³ Tiesa, dalį belgų sėkmės nulėmė tai, kad jų pirmininkavimo laikotarpiu IVT dar labai trūko žmoniškųjų išteklių ir ji labai priklausė tiek šiuo požiūriu, tiek finansiškai nuo pirmininkaujančiosios valstybės, tačiau tokia belgų praktika išplito. Ja bandė naudotis vengrai, lenkai, planuoja naudotis airiai ir lietuviai. Lietuvos atstovas teigė, kad pirmininkavimo metu „mūsų tikslas – glaudžiai bendradarbiauti su IVT, analizuoti „rinką“, ko reikia, teikti siūlymus ten, kur jų reikia, ir bandyti sakyti,

⁸¹ Interviu su Lietuvos atstovu (IV), 2011 m. balandžio 28 d.

⁸² Interviu su ES institucijų atstovu (II), 2011 m. gegužės 19 d.

⁸³ Interviu su ES institucijų atstovu (I), 2011 m. gegužės 24 d.

kad tai yra mūsų prioritetai. Taip pat labai svarbu suburti palaikančių šalių grupę (nuolatos), nes kol nėra kitų narių palaikymo – nieko neįmanoma padaryti.“⁸⁴

Belgijos atstovas pasakojo, kad diskusijas su ESVĮ ir IVT dėl pirmininkavimo indėlio į BSGP darbotvarkę jie pradėjo 2-3 mėnesius prieš prasidedant pirmininkavimui, tačiau sostinėje ruošti patarė pradėti daug anksčiau, maždaug 2012 m. vasarą.⁸⁵ Lenkijos atstovė patarė dar prieš prasidedant pirmininkavimui nuolat ir įdėmiai sekti darbotvarkę, gerai parengti žmones, sukaupti žinių įvairiais BSGP klausimais. Taip pat kuo anksčiau pradėti diskusijas su valstybėmis narėmis dėl paramos prioritetiniais klausimais.⁸⁶ Lietuvos atstovas tvirtino, kad polisaboninėje aplinkoje ypač svarbu suprasti šalių pozicijas kiekvienu klausimu bei gebėti jas projektuoti.⁸⁷ Nepaisant pasikeitusio galios balanso, verta atsimentyti, kad BSGP išlieka tarpvyriausybė ir ESVĮ priklauso nuo valstybių narių, todėl šios gali jam formuoti užduotis. Jei klausimas gerai parengtas ir egzistuoja valstybių narių pritarimas, valstybės išlaiko galimybes veikti darbotvarkę.⁸⁸ ES institucijų atstovo nuomone, Veimaro iniciatyva yra puikus valstybių narių galių pavyzdys.⁸⁹ Tačiau siekiant tokio poveikio būtina kuo platesnė valstybių narių parama, taip pat svarbu, kad iniciatyvą paremtų didžiosios valstybės. Kartais yra prasminga būti lankstiems ir „sulaukti tinkamo laiko“, kol vienas ar kitas prioritetas taps aktualus be jokių pastangų.⁹⁰ ES institucijų atstovo manymu, dar vienas veiksnys, praplečiantis valstybių įtakos ribas, – tai priėjimas prie „vidinės“ informacijos IVT, todėl labai rekomenduoja pirmininkaujančioms valstybėms į šią instituciją siųsti savo atstovus (*liaison officer*).⁹¹ Lietuvos atstovės manymu, pirmininkaujančios valstybės įtaką labai padidina aukštas ekspertizės lygmuo, gebėjimas kuo dažniau išsakyti savo poziciją kiekvienu klausimu.⁹² Tačiau šiais privalumais pasinaudoti gali tik didesnės valstybės, turinčios daugiau žmogiškųjų išteklių.

Kito Lietuvos atstovo nuomone, nevertėtų pamiršti, kad valstybės išlaiko pirmininkavimą kai kuriais svarbiais su išorės santykiais susijusiais, t.y. prekybos ir vizų, klausimais. Valstybės narės taip pat vis dar pirmininkauja COREPER. Jis siūlo pasinaudoti šiomis dar išlikusiomis galimybėmis formuoti darbotvarkę. Pavyzdžiui, rytų kaimynystės tikslus įgyvendinti šioje srityje siekiant palengvinti vizų režimą

⁸⁴ Interviu su Lietuvos atstovu Briuselyje (III), 2011 m. gegužės 10 d.

⁸⁵ Interviu su Belgijos atstovu, 2011 m. gegužės 5 d.

⁸⁶ Interviu su Lenkijos atstove Briuselyje, 2011 m. gegužės 18 d.

⁸⁷ Interviu su Lietuvos atstovu Briuselyje (II), 2011 m. gegužės 4 d.

⁸⁸ Interviu su ES institucijų atstovu (I), 2011 m. gegužės 24 d.

⁸⁹ Interviu su ES institucijų atstovu (II), 2011 m. gegužės 19 d.

⁹⁰ Interviu su ES institucijų atstovu (I), 2011 m. gegužės 24 d.

⁹¹ Interviu su ES institucijų atstovu (II), 2011 m. gegužės 19 d.

⁹² Interviu su Lietuvos atstove Briuselyje (I), 2011 m. balandžio 27 d.

Gruzijai.⁹³ Tai gali būti pritaikoma ir BSGP klausimams, pavyzdžiui, galima būtų ieškoti sąsajų tarp BSGP ir buvusio trečiojo ramsčio, BSGP ir prekybos.

3.3. Tarpininkavimo funkcija

Įsigaliojus Lisabonos sutarčiai valstybė narė turi užtikrinti gerą koordinaciją tarp tų sričių, kuriose pirmininkavimas lieka valstybių kompetencijoje, ir tų, kur jis pereina į ES institucijų rankas. Šią funkciją galima išnaudoti perkeliant kai kuriuos BSGP darbotvarkės klausimus į vis dar valstybių narių pirmininkaujamas sritis. Siekiant sėkmingai atlikti šią funkciją būtina gera pirmininkavimo komandos koordinacija, aiškus funkcijų pasidalijimas ir nuolatinis bendravimas su ESVĮ bei IVT.⁹⁴ Svarbu laiku pradėti parengiamuosius darbus, glaudžiai bendradarbiaujant su IVT sudėlioti kalendorių ir pasidalyti funkcijomis.

Tarpininkavimo funkcija išlieka ir derantis dėl valstybių narių paramos konkrečiais klausimais. Tokiu atveju tarpininkavimo sėkmė priklauso nuo gero klausimo turinio išmanymo⁹⁵, pasirengimo ir santykių su kitomis valstybėmis. Belgijos atstovas patarė likus 8 mėnesiams iki pirmininkavimo parengti šalių interesų žemėlapi ir pagal jį identifikuoti potencialius partnerius ir oponentus, vėliau nuolat „matuoti valstybių temperatūrą“ įvairiais klausimais.⁹⁶ Lietuvos atstovo manymu, Lietuva turėtų išnaudoti dvišales derybas su kitomis šalimis, siekdama paramos savo pozicijoms ir siūlydama paramą mums mažiau svarbiais, bet toms šalims aktualiais klausimais. Jo manymu, BSGP srityje galima siūlyti prancūzams paramą gynybos pramonės srityje, tokiu būdu užsitikrinant įtakingą rėmėją.⁹⁷ Prieš prasidedant Lenkijos pirmininkavimui Lenkijos tarptautinių santykių centro atliktame tyrime buvo teigiama, kad Lenkijos išaugusių ambicijų realizavimas pirmininkavimo metu priklausys nuo jos gebėjimo aiškiai suformuluoti prioritetus bei juos formuoti kartu su partneriais.⁹⁸ Nors didesnėms šalims lengviau užsitikrinti didžiųjų partnerių paramą, yra pastebėta, kad mažos valstybės

⁹³ Interviu su Lietuvos atstovu (IV), 2011 m. balandžio 28 d.

⁹⁴ Interviu su ES institucijų atstovu (I), 2011 m. gegužės 24 d.

⁹⁵ Interview with Permanent Representation of Slovenia, Vanhoonacker S., Reslow N., *The European External Action Service: Living Forwards by Understanding Backwards*. European Foreign Affairs Review, No. 15, 2010, p. 21.

⁹⁶ Interviu su Belgijos atstovu, 2011 m. gegužės 5 d.

⁹⁷ Interviu su Lietuvos atstovu Briuselyje (II), 2011 m. gegužės 4 d.

⁹⁸ Vanhoonacker S., Pomorska K., Maurer H., *The Council Presidencies and European Foreign Policy Challenges for Poland in 2011*, Warsaw: Center for International Relations. http://csm.org.pl/fileadmin/files/Biblioteka_CSM/Raporty_i_analizy/2010/1CSM_Raporty_i_Analazy%20K%20Pomorska.pdf [žiūrėta 20120209]

yra mažiau įtariamos bandymais perkelti į darbotvarkę nacionalinius interesus⁹⁹ ir todėl sulaukia kitų mažesnių valstybių paramos.¹⁰⁰ Ne ką mažiau svarbūs neformalūs santykiai su svarbiausiomis figūromis BSGP: Catherine Ashton, Maciejumi Popowskiu, darbo grupių ir komitetų pirmininkais.¹⁰¹ Lietuvai, pirmininkavimo naujokei, neturinčiai patirties, gerus santykius ir reputaciją dar teks užsitarnauti. Lietuvos atstovas teigė, kad Europos Sąjungoje Lietuva kol kas yra šalis be veido¹⁰² ir todėl valstybių lūkesčiai mūsų atžvilgiu didele dalimi formuosis priklausomai nuo Lietuvos elgesio pirmininkavimo metu, tačiau neoficialių kontaktų paieška turėtų prasidėti jau dabar.

3.4. Kitos sėkmingo pirmininkavimo prielaidos

Apklaustos dalyviai išskyrė dar keletą bendro pobūdžio prielaidų sėkmingam pirmininkavimui: tinkamas ambicijų lygmuo, geras funkcijų pasidalijimas ir gera koordinacija pirmininkavimo komandoje, politinė parama, stiprūs žmogiškieji išteklių.

Siekiant sėkmingo pirmininkavimo būtina nusistatyti subalansuotą ambicijų lygmenį. Ambicijos turi būti „realinės“, bet ne per mažos. Lietuvos atstovas teigė, kad „mažų valstybių įtaka pirmininkavimo metu išauga iki vidutinių valstybių (pavyzdžiui, Ispanijos) įtakos lygmens. Todėl ir elgesio formatus galima rinktis panašius.“¹⁰³ Kita vertus, nereikia turėti iliuzijų, kad per 6 mėnesius ES galima pasiekti rimtų pokyčių. Tai ypač aktualu BSGP srityje. Todėl pirmininkavimo ambicijas BSGP reikia brėžti pagal tai, kas numatoma Lisabonos sutartyje, ir tai, ko pageidauja ESVĮ.¹⁰⁴ Fatališkiausios pirmininkavimo klaidos – tai nesutarimai nacionaliniame lygmenyje dėl ambicijų lygmens bei per didelės ambicijos.¹⁰⁵ Ambicijos taip pat turi atitikti turimus išteklius. Per didelės ambicijos verčia pirmininkaujančią valstybę daryti daug klaidų, taip pat kyla pavojus, kad dauguma tikslų liks neįgyvendinti.

ES institucijų atstovas teigė, kad siekiant gerų rezultatų reikia pradėti nuo sklandaus komandos darbo, o tam būtinas ne tik aiškus funkcijų pasidalijimas, bet ir bendradarbiavimas tarp institucijų. BSGP srityje ypač svarbus URM ir KAM

⁹⁹ Qaglia L. Moxon- Browne E., What Makes a Good EU Presidency? Italy and Ireland Compared. *Journal of Common Market Studies*, 44 (2), p. 360.

¹⁰⁰ Ten pat.

¹⁰¹ Interviu su ES institucijų atstovu (I), 2011 m. gegužės 24 d.

¹⁰² Interviu su Lietuvos atstovu (IV), 2011 m. balandžio 28 d.

¹⁰³ Interviu su Lietuvos atstovu Briuselyje (III), 2011 m. gegužės 10 d.

¹⁰⁴ Interviu su ES institucijų atstovu (I), 2011 m. gegužės 24 d.

¹⁰⁵ Interviu su Belgijos atstovu, 2011 m. gegužės 5 d.

bendradarbiavimas, kuris turi pasireikšti ne tik veiksmų vienybe, bet ir bendru požiūriu visais BSGP klausimais. Jis teigė, kad pirmininkavimo istorijoje buvo keletas atvejų, kur būtent šių institucijų prasta koordinacija ar nesutarimai sužlugdė pirmininkavimą.¹⁰⁶ Ne ką mažiau svarbi politinė parama pirmininkavimui bei pirmininkavimo prioritetams. Pavyzdžiui, po rinkimų pasikeitusi valstybės pozicija vienu ar kitu klausimu gali rimtai pakenkti valstybės įvaizdžiui bei pirmininkavimo sėkmei. Politiniam palaikymui užtikrinti vengrų pavyzdžiu būtų galima siekti partijų susitarimo, įpareigojančio garantuoti konsensusą pirmininkavimo metu. Lietuvos atstovas pabrėžė, kad rimtų problemų gali sukelti ir kai kurie aukščiausių vadovų pasisakymai, todėl reikia mokėti suvaldyti tas rizikas.¹⁰⁷

Viena svarbiausių gero pirmininkavimo prielaidų – tinkamai parinkti ir parengti žmonės. ES institucijų atstovas teigė, kad pirmininkavimo komandos žmonės turi labai gerai išmanyti polisaboninę struktūrą bei srities temas. Jis siūlė formuojant pirmininkavimo komandą pasinaudoti Lietuvos pirmininkavimo ESBO patirtimi.¹⁰⁸ Airijos atstovas teigė, kad jie, rengdamiesi pirmininkavimui, daug dėmesio skiria ne tik žmonių parengimui, bet ir motyvacijai – suteikia jiems platesnius įgaliojimus, sieja pirmininkavimą su karjeros galimybėmis.¹⁰⁹ Tinkamas žmonių kiekis pirmininkavimo komandoje taip pat svarbus. Siekdama jį nusistatyti valstybė narė turi įvertinti savo ambicijų lygį, taip pat pagalvoti, kiek žmonių reikės sostinėje, kiek Briuselyje, atsižvelgiant į tai, kad darbų apimčių balansas kinta sostinės naudai. Kiek žmonių reikia Briuselyje – apklausos dalyvių nuomonės išsiskyrė, bet tai lėmė skirtinga pirmininkavimo patirtis. Belgijos atstovas tvirtino, kad žmogiškųjų išteklių reikia tiek pat, kiek ir pirmininkaujant prieš Lisabonos sutarties įsigaliojimą.¹¹⁰ Airijos atstovas teigė, kad dabartinėmis sąlygomis beveik nereikia plėsti nuolat dirbančios komandos. Pirmininkavimo metu airiams reikės vieno papildomo reprezentacinio lygmens etato.¹¹¹ Lietuvos atstovė teigė, kad Lietuvos žmogiškųjų išteklių problema yra dvilypė – viena vertus, trūksta žmonių (Lietuva turi mažiau žmonių, kuruojančių BSGP klausimus Briuselyje, nei kitos valstybės), kita vertus, nėra išspręstas pastarųjų pavaldumo klausimas. Lietuva neturi atskirų ES gynybos politikos patarėjų, jie visi yra pavaldūs misijai prie NATO.¹¹² Tai gali sudaryti sunkumų pirmininkavimo metu siekiant užtikrinti pirmininkavimo veiksmų vientisumą.¹¹³ Lietuvos atstovė pabrėžė, kad

¹⁰⁶ Interviu su ES institucijų atstovu (I), 2011 m. gegužės 24 d.

¹⁰⁷ Interviu su Lietuvos atstovu Briuselyje (II), 2011 m. gegužės 4 d..

¹⁰⁸ Interviu su ES institucijų atstovu (I), 2011 m. gegužės 24 d.

¹⁰⁹ Interviu su Airijos atstovu Briuselyje, 2011 m. gegužės 10 d.

¹¹⁰ Interviu su Belgijos atstovu, 2011 m. gegužės 5 d.

¹¹¹ Interviu su Airijos atstovu Briuselyje, 2011 m. gegužės 10 d..

¹¹² Interviu su Lietuvos atstove Briuselyje (I), 2011 m. balandžio 27 d.

¹¹³ Interviu su Lietuvos atstovu (IV), 2011 m. balandžio 28 d.

pakankamas kiekis sostinėje pirmininkavimo srityje besidarbuojančių žmonių ir jų išmanymo lygis yra ne mažiau svarbus.¹¹⁴ Pirmininkaujanti šalis turi būti pasiruošusi ir nenumatytiems atvejams, pavyzdžiui, galimai krizei ir su ja susijusiai ES misijai. Iš pirmininkaujančios šalies ES tikisi, kad ji prisidės prie ES misijos bent jau pirmininkavimo laikotarpiu. Vengrijos gynybos ministerija turėjo rezerve numatytų išteklių, jei ES būtų nusprendusi pradėti misiją Libijoje.¹¹⁵ Dar vienas svarbus aspektas – tinkamos sąlygos dirbti. ES institucijų atstovas pabrėžė plataus ir lankstaus mandato būtinybę pirmininkaujantiems Briuselyje, kad pastariesiems netektų kiekvienu smulkiu klausimu derintis su sostinėje pirmininkaujančiais kolegomis. Koordinaciją su sostine labai padeda užtikrinti tinkami IT sprendimai. Išmanieji telefonai, videokonferencijų galimybės labai palengvina pirmininkavimo komandos darbą ir padidina efektyvumą.¹¹⁶

Svarbi pirmininkavimo prielaida – tai komunikacinis planas arba strategija. Pirmininkaujanti valstybė turi bendrą pirmininkavimo komunikacijos strategiją, bet svarbu nepamiršti, kad BSGP turi būti jos dalis. Gera komunikacinė strategija gali padidinti šalies matomumą pasaulyje, padeda suvaldyti įvairias potencialias rizikas, bet taip pat gali padidinti ES matomumą valstybės viduje. Pasinaudojant šia strategija, galima bandyti formuoti visuomenės paramą konkrečiais klausimais. Šia strategija pasinaudojant galima aiškinti Lietuvos vietą BSGP bei pasistengti užtikrinti didesnę paramą tiek BSGP, tiek Lietuvos karinių pajėgų dalyvavimui BSGP. Kita vertus, ESVĮ dažnai skundžiasi BSGP matomumo stoka, todėl gera komunikacinė strategija formuojant teigiamą BSGP įvaizdį Europoje ir valstybėje gali lemti didesnę ESVĮ paramą.

Įvertinus apklausos dalyvių argumentus, galima išskirti keletą gero pirmininkavimo kriterijų. Pirma, pirmininkavimo funkcijos ir turinys turi būti labai tiksliai suderintas su ESVĮ ir atitikti ES „paklausą“. Antra, pirmininkavimas BSGP srityje turi būti suderintas su kitomis sritimis, kuriose valstybė pirmininkauja. Trečia, pirmininkavimo metu vykstantys renginiai turi būti organizuoti be priekaištų. Gero pirmininkavimo metu turi būti surengta bent keletas pusiau akademiinių renginių BSGP plėtotei svarbiomis temomis. Ketvirta, pirmininkavimo metu valstybė gali imtis tarpininko vaidmens, neformaliai bandydama užsitikrinti valstybių narių paramą vienu ar kitu darbotvarkės klausimu.

¹¹⁴ Interviu su Lietuvos atstove Briuselyje (I), 2011 m. balandžio 27 d.

¹¹⁵ Interviu su Vengrijos atstove Briuselyje, 2011 m. gegužės 4 d.

¹¹⁶ Interviu su ES institucijų atstovu (II), 2011 m. gegužės 19 d.

Išvados

Siekiant susumuoti ir apibendrinti pagrindinius naujos pirmininkavimo aplinkos bruožus svarbu pripažinti, kad ši institucinė aplinka vis dar formuojasi, tebevyksta funkcijų persiskirstymas. Penkios valstybės, pirmininkavusios po Lisabonos sutarties įsigaliojimo, pirmininkavo skirtingomis sąlygomis, todėl labai sudėtinga buvo rasti bendrus vardiklius, paaiškinančius tiek egzistuojančią institucinę aplinką, tiek formalius bei neformalius ryšius, tiek funkcijas ar efektyvaus pirmininkavimo kriterijus. Beveik visi interviu dalyviai pabrėžė, kad iki Lietuvos pirmininkavimo tiek institucinė aplinka, tiek galimybės veikti ir efektyvumo kriterijai dar keisis, o tikslesnį Lietuvos pirmininkavimo galimybių paveikslą dėlioti bus galima tik po Danijos pirmininkavimo. Vis dėlto galima išskirti kelias pagrindines tendencijas, susijusias su pirmininkavimu BSGP srityje.

Pirma, galios balansas BSGP akivaizdžiai kinta ESVĮ ir IVT naudai. Ši tendencija stiprėja augant IVT.

Antra, nors tradiciniai pirmininkavimo vaidmenys BSGP išlieka ir įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, tačiau pasikeitė jų pobūdis, formalias renginių organizavimo, darbotvarkės formavimo ir tarpininkavimo funkcijas pakeitė neformalios (neformalių renginių organizavimas, neformalių pozicijų formavimas, neformalus tarpininkavimas tarp valstybių narių ir ES institucijų). Tiesioginio pirmininkavimo BSGP institucijoms po Lisabonos sutarties praktiškai nebeliko.

Trečia, funkcijų pokytis koregavo sėkmingą pirmininkavimą nulemiančius veiksnius. Pastaruosius galima apibrėžti kaip: a) glaudus bendradarbiavimas su ESVĮ, IVT pagrindinėmis BSGP srityje pirmininkaujančiomis institucijomis. Pirmininkavimo funkcijos ir turinys turi būti labai tiksliai suderintas su ESVĮ ir atitikti ES „paklausą“; b) gera koordinacija tarp sričių, kuriose valstybė vis dar pirmininkauja, ir tų, kuriose ši funkcija perėjo ESVĮ; c) gera pirmininkavimo metu vykstančių renginių organizacija; d) gerai atlikta tarpininkavimo funkcija derantis su valstybėmis narėmis dėl paramos. Sėkmingą šių veiksmų realizavimą didele dalimi lemia šios prielaidos: tinkamas ambicijų lygmuo, geras funkcijų pasidalijimas tiek su ESVĮ, tiek tarp pirmininkaujančiosios valstybės institucijų, gera koordinacija pirmininkavimo komandoje, politinė parama šalyje ir stiprūs žmogiškieji ištekliai.

Jei dabartinės tendencijos stiprės, Lietuvai teksianti pirmininkavimo našta BSGP srityje nebus labai sunki, tačiau sėkmingai atlikti kad ir negausias užduotis pirmą kartą ES Tarybai pirmininkausiančiai Lietuvai bus rimtas iššūkis. Todėl svarbu šiam iššūkiui tinkamai pasiruošti.