

*Ramūnas Vilpišauskas**

Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas

Glaudesnio bendradarbiavimo ES perspektyvos ir pasekmės Lietuvai

Šiame straipsnyje aptariama keletas su glaudesniu bendradarbiavimu ir jo potencialiu poveikiu naujoms narėms (pirmiausia Lietuvai) susijusių klausimų. Pirmiausia aptariama glaudesnio bendradarbiavimo sampratos raida, parodant, jog siekis suderinti skirtingų preferencijų ir galimybių valstybių norą integruotis yra būdingas visai pokario Europos istorijai. Pristatomi pagrindiniai glaudesnio bendradarbiavimo formalizavimo ES sutartyje motyvai ir aplinkybės, susiklosčiusios per pastarąjį dešimtmetį. Po to aptariamos konkrečios glaudesnio bendradarbiavimo nuostatos, įtvirtintos ES sutartyje. Skirtingi motyvai bei lūkesčiai, susiję su glaudesniu bendradarbiavimu ES viduje bei dėmesys jam diskusijose dėl Europos ateities, suteikia pagrindo teigti, jog formalių (ir neformalių) glaudesnio bendradarbiavimo iniciatyvų plėtra ir įgyvendinimas yra vienas iš svarbiausių klausimų, nuo kurio priklausys ir tolesnė ES raida po jos plėtros, ir narystės Sąjungoje teikiama nauda Lietuvai ir kitoms narėms. Tai susiję ir su galimomis tarpvyriausybėmis koalicijomis ES po plėtros, kurios detalai analizuojamos straipsnyje, bei su jų tikėtiniu stabilumu. Galiausiai įvertinamos glaudesnio bendradarbiavimo perspektyvos ES po jos plėtros ir su tuo susiję iššūkiai Lietuvai.

Įvadas

2004 m. gegužės mėn. ES narėmis taps aštuonios Vidurio ir Rytų Europos valstybės, taip pat Kipras ir Malta. Tikėtina, jog dar po keleto metų prie ES prisijungs Bulgarija, Rumunija, Kroatija, o dar vėliau – ir kitos Balkanų šalys (ir galbūt Turkija). Vienas pagrindinių šios Europos Sąjungos plėtros bruožų – dėl kaip niekada smarkiai padidėjusio valstybių narių skaičiaus išaugianti įvairovė tarp ES valstybių.

ES yra valstybių klubas, kurio veikla yra pagrįsta vieningomis institucijomis (Europos Komisija, Europos Teisingumo Teismas ir kt.) bei visiems bendromis teisės normomis (ang. *acquis communautaire*). Nenuostabu, jog, dar prieš prasidedant deryboms su Vidurio ir Rytų Europos šalimis, kai kurie ES institucijų bei valstybių narių vadovai pradėjo kalbėti apie poreikį sukurti schemas po plėtros išaugusios įvairovės Sąjungoje valdymui, sudarant formalią galimybę grupėms giliau integruotis, o norinčioms ir galinčioms valstybėms narėms sparčiau tarpusavyje plėtoti naujus integracijos projektus. Šie svarstymai dar labiau suintensyvėjo prasidėjus diskusijai dėl Europos ateities, o pagrindinį vaidmenį, siūlant diferencijuotos integracijos vizi-

*Doc., dr. Ramūnas Vilpišauskas - Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto docentas. Adresas: Vokiečių 10, 01130 Vilnius, tel. 8-5-2514130, e-paštas: ramunas@lirinka.lt

jas, vaidino Vokietijos ir Prancūzijos politikai¹. Nors ir įvardinama skirtingai – kaip „gravitacijos centras“ (Joschka Fischer), kaip „avangardas“ (Jacques Delors) ar kaip „pionierių grupė“ (Jacques Chirac) – tokia „klubas klubo viduje“ galimybė yra laikoma vienu iš pagrindinių dilemos tarp išaugusios įvairovės ir siekio išlaikyti ES funkcionalia organizacija (ir apsaugoti nuo galimo integracijos sulėtėjimo po plėtros) sprendimo būdų.

Glaudesnio (arba sustiprinto) bendradarbiavimo (pastaraisiais metais nusi-stovi būtent tokia šio institucinio mechanizmo, suteikiančio pagrindą diferencijuotai integracijai ES viduje, formuluotė) motyvai ir pasekmės gali būti interpretuojami gana įvairiai. Kai kuriems ES politikams ir ekspertams glaudesnio bendradarbiavimo galimybės formalizavimas Amsterdamo sutartyje ir tolesnis jo įtvirtinimas Nicos sutartyje bei dabar svarstomoje ES konstitucijoje yra būtinas, norint apsaugoti nuo ES fragmentacijos ir užtikrinti institucines galimybes efektyviam ES funkcionavimui. Kitiems tai – galimybė bendradarbiauti glaudžiam (senujų) ES valstybių narių būrelyje, kurio netrikdytų prie „senosios šeimos“ įpročių nepripratusios naujosios narės. Pastarasis motyvas dažniausiai priskiriamas Prancūzijos ir Vokietijos politikams, kurių „dvišalis motoras“ dažnai būdavo pagrindinė varomoji jėga už daugelio integracijos projektų nuo pat Bendrijų sukūrimo. Formalizuotas glaudesnis bendradarbiavimas suteikia galimybę tokias neformaliai užmegztas dvišales iniciatyvas plėtoti, naudojantis formaliais instituciniais mechanizmais. Tačiau reikia pastebėti, jog dabartinė jo formuluotė (ypač atvirumas prisijungti visoms norinčioms dalyvauti šalims bei minimalaus dalyvaujančiųjų skaičiaus nustatymas) atspindi kompromisą tarp atsargiai į diferenciaciją žiūrinčių valstybių narių, Europos Bendrijos metodo išlaikymu ir vientisomis struktūromis (įskaitant ir savo vaidmenį) suinteresuotos Europos Komisijos bei Prancūzijos ir Vokietijos (ir keleto kitų šalių), susirūpinusių galimybe išlaikyti integracijos tempą ir nusistovėjusius koordinavimo įpročius po ES plėtros.

Kita vertus, kai kurios dabartinės ES ir ypač būsimosios jos narės, įskaitant ir Lietuvą, gana atsargiai vertina glaudesnio bendradarbiavimo sampratą. Nors formaliai glaudžiau bendradarbiauti gali bet kokia norinti ir galinti būti naujo integracijos projekto nare valstybė, tačiau dėl politinių preferencijų, ekonominių charakteristikų ir kitokių skirtumų dalyvavimas naujuose integracijos projektuose neišvengiamai sukurtų dilemą tarp nacionalinių interesų bei dalyvavimo integracijoje vien dėl noro nelikti politinėje periferijoje. Kitaip sakant, būtent dėl tų pačių priežasčių, dėl kurių Prancūzija, Vokietija ar Benilukso šalys norėtų glaudžiau bendradarbiauti mokesčių, saugumo ir gynybos politikos ar kitose srityse, kitoms šalims (Didžiajai Britanijai, Lietuvai ir kt.) jis gali sukurti grėsmę būti paliktoms už sprendimus priimančio rato ribų. Lietuvoje ir kitose stojančiose šalyse ši grėsmė įvardijama antrarūšės narės statusu.

Skirtingi motyvai bei lūkesčiai, susiję su glaudesniu bendradarbiavimu ES, bei dėmesys bendradarbiavimui diskusijose dėl Europos ateities suteikia pagrindo

¹ Diskusijų apie naują ES valstybių narių branduolį Sąjungoje, kuri sudarytų labiausiai tolesnę integraciją palaikančios šalys (greičiausiai EB sukūrusios šešios šalys), pradžia laikomas 1994 m. rugsėjį paskelbtas Vokietijos Bundestago narių Schauble ir Lamers paskelbtas tekstas „Apmąstymai apie Europą“. Vėliau šios diskusijos buvo tęsiamos, pradėjus svarstyti Europos ateitį.

teigti, jog formalių (ir neformalių) glaudesnio bendradarbiavimo iniciatyvų plėtojimas ir įgyvendinimas yra vienas iš svarbiausių klausimų, nuo kurio priklausys ir tolesnė ES raida po jos plėtros, ir narystės Sąjungoje teikiama nauda Lietuvai ir kitoms narėms. Šiame straipsnyje aptariama keletas su glaudesniu bendradarbiavimu ir jo potencialiu poveikiu naujoms narėms (pirmiausia Lietuvai) susijusių klausimų. Pirmia, aptariama glaudesnio bendradarbiavimo sampratos raida, parodant, jog siekis suderinti skirtingų preferencijų ir galimybių valstybių norą integruotis yra būdingas visai pokario Europos istorijai. Pristatomi pagrindiniai glaudesnio bendradarbiavimo formalizavimo ES sutartyje motyvai ir aplinkybės, susiklosčiusios per pastarąjį dešimtmetį. Po to aptariamos konkrečios glaudesnio bendradarbiavimo nuostatos, įtvirtintos ES sutartyje. Galiausiai yra įvertinamos glaudesnio bendradarbiavimo perspektyvos ES po jos plėtros ir su tuo susiję iššūkiai Lietuvai.

Prieš pereinant prie pirmojo klausimo, reikia pateikti keletą metodologinių pastabų. Pati temos formuluotė sąlygoja tai, jog čia bus kalbama daugiausia apie bendradarbiavimą ES tarp vyriausybių. Glaudesnis bendradarbiavimas gali vykti tik tarp valstybių, o ne regionų, interesų grupių ar kitokių institucijų ir yra grindžiamas nacionalinių preferencijų ir gebėjimų panašumais (tarp norinčių jį plėtoti šalių) ir skirtumais (tarp inicijuojančių naują integracijos projektą ir liekančių už jo ribų)². Kitaip sakant, politinė dinamika ES yra vertinama iš tarptautinių santykių disciplinų perspektyvų.

Nagrinėjant sąlygas glaudesniai bendradarbiavimui ir jo pasekmes nedalyvaujančioms šalims svarbiausiu klausimu tampa klausimas apie tai, kas lemia valstybių preferencijas plėtoti arba susilaikyti nuo tolesnės (gilesnės) integracijos bei jų gebėjimus tai daryti. Tarptautinių santykių ir politinės ekonomijos literatūroje galima rasti keletą populiarių požiūrių į nacionalinių preferencijų formavimą. Vieni akcentuoja struktūrinius tarptautinius veiksnius – šalies dydį, ekonominio išsivystymo lygį, istorinę patirtį ir pan. Kiti pagrindinį dėmesį skiria tokiems šalių vidaus politikos veiksniams, kaip elito ir jo dominuojančios idėjos, geriausiai organizuotų interesų grupių spaudimas ir jų sąveika su perrinkimu besirūpinančiais politikais ar ekspertų dominavimas, formuojant nacionalinius interesus. Šie klausimai plačiau bus aptarti paskutinėje dalyje kalbant apie galimas koalicijas ES viduje po jos plėtros bei Lietuvos interesus, aptariant įvairius koalicijų formavimąsi skatinančius veiksnius.

1. Skirtumų valdymas besiintegruojančioje Europoje

Dažnai manoma, jog diskusijos apie glaudesnį bendradarbiavimą prasidėjo pastarąjį dešimtmetį, kilus klausimams dėl Ekonominės ir pinigų sąjungos (tolesnio ES gilinimo) bei Vidurio ir Rytų Europos šalių narystės (tolesnės ES plėtros). Vis dėlto skirtingas Europos šalių entuziazmo bei gebėjimo integruotis laipsnis ir su juo susijęs siekis ieškoti lanksčių bendradarbiavimo sprendimų pastebimas nuo pirmųjų

² Kaip yra pastebėjęs vienas ekspertas, „glaudesnis bendradarbiavimas tam tikra prasme iš naujo įtvirtina valstybes kaip monolitinius veikėjus“ (De Areilza J. M., *Enhanced Cooperation in the Treaty of Amsterdam: Some Critical Comments*, Jean Monnet Center Working Paper, 1998, p. 5).

žingsnių kuriant Europos Bendrijas. Kaip pastebi H. Wallace, „Vakarų Europos istorija yra nusėta pastangų sukurti priemones giliau integruotis toms vyriausybėms, kurios linkusios žengti pirmyn, nei dvejojančioms“³. Pagrindiniais pirmaisiais tokių pastangų pavyzdžiais galima laikyti Europos anglių ir plieno bendrijos, o vėliau ir kitų dviejų bendrijų sukūrimą tarp šešių integruotis linkusių šalių bei vėliau EFTA grupės suformavimą tarp ne itin entuziastingai integracijos atžvilgiu nusiteikusių valstybių.

Tiesa, šiuo atžvilgiu tuometinė Vidurio ir Rytų Europa skyrėsi nuo Vakarų tuo, jog viena iš sąlygų – šių šalių gebėjimas integruotis su Vakarų Europos šalimis – buvo visiškai apribota dėl išorinių politinių priežasčių. Iš dalies dėl tų pačių Europos padalijimą sąlygojusių priežasčių kai kurios neutralios Europos šalys (Suomija, Austrija) taip pat negalėjo laisvai pasirinkti dalyvauti po II Pasaulinio karo kuriamuose bendradarbiavimo projektuose – Europos Bendrijose, NATO ir Vakarų Europos Sąjungoje. Tik pasikeitus tarptautinei padėčiai, po Šaltojo karo pabaigos, galima prasmingai kalbėti apie lankstaus bendradarbiavimo klausimus visoje Europoje (ir būtent dėl to kai kuriose Vidurio ir Rytų Europos šalyse taip jautriai reaguojama į Prancūzijos ir kitų „senųjų narių“ politikų svarstymus apie glaudesnę bendradarbiavimą, kuris, manoma, gali tapti nauja galios sutelkimo priemone ir nauja kliūtimi visai neseniai atkurtiems lygiaverčiams santykiams).

Vis dėlto Vakarų Europos šalių grupėje, nors ir geografiškai ribotoje, glaudesnio formalaus ir neformalaus integravimosi patirtis yra gana ilga. Ir ekonominės integracijos, ir saugumo bei karinio bendradarbiavimo srityse nuolatos buvo daugiau ar mažiau entuziastingai integracijos atžvilgiu nusiteikusių šalių. Tai atspindėjo ir formali narystė skirtingose organizacijose, ir neformalios naujų projektų iniciatyvos tarp keleto šalių, kurias dažnai po to perimdavo platesnės šalių grupės. Tik nuo praėjusio dešimtmečio pradžios ES pradėjo aiškiai dominuoti Europoje kaip pagrindinė funkcinė organizacija, kurios narėmis galiausiai gali tapti didžioji dauguma žemyno valstybių. Kitaip sakant, tik visai neseniai ES pradėta laikyti ir geografiškai, ir funkciškai pagrindine Europos organizacija. Tad, galima sakyti, klausimas apie institucinę Europą, kurią sudarė įvairios narystės atžvilgiu persidengiančios Europos ir transatlantinės organizacijos, pavirto klausimu apie glaudesnę bendradarbiavimą gausesnėje ir įvairesnėje ES. Kaip paradoksaliai tai besikambėtų, tačiau būtent ES sėkmė jos narystės patrauklumo atžvilgiu sukūrė sąlygas diskusijoms apie glaudesnę bendradarbiavimą jos viduje, kuris, kaip jau minėta, gali būti interpretuojamas ir kaip dalies narystės privalumų naujoms narėms atitolinimas.

Diskusijos apie lanksčios (diferencijuotos) integracijos metodus Europoje (ir laipsniškai pačioje ES) ypač suintensyvėjo praėjusio dešimtmečio pirmoje pusėje. Tuo metu skirtingų valstybių narių atstovai bei akademikai aptarinėjo įvairias lankstaus bendradarbiavimo formas – Europa *a la carte*, „skirtingų greičių“ Europa ir „varijuojančios geometrijos“ Europa. Šios vizijos, dar apibūdinamos įvairiomis kitomis metaforomis, nors ir dažnai painiojamos, reiškė gana skirtingus dalykus: galimybę atskiroms valstybėms narėms pasirinkti įvairius integracijos projektus, sutariant

³ Wallace H., „Flexibility: A Tool of Integration or a Restraint on Disintegration?“ in Neunreither K., Wiener A., eds., *European Integration after Amsterdam*, Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 175.

dėl minimalaus visiems bendrų tikslų skaičiaus (pavyzdžiui, vidaus rinkos), lanksti integracija, kai galinčių ir norinčių šalių grupė integruojasi sparčiau už kitas, drauge paliekant galimybę kitoms prisijungti prie jų (pavyzdžiui, Ekonominė ir pinigų sąjunga), bei diferencijuota integracija, kurioje nustatomos nuolatinės ribos tarp skirtingais laipsniais integruotų valstybių (pavyzdžiui, priklaususios ir nepriklaususios Vakarų Europos Sąjungai šalys)⁴.

Kiekviena iš šių vizijų atspindėjo skirtingas politines nuostatas bei pasirengimą tolesnei integracijai. Beveik kiekvienas iš šių diferencijuotos integracijos metodų turėjo ir praktinius pavyzdžius, iš kurių dažniausiai minimi buvo pinigų sąjunga, Šengeno susitarimas bei socialinė chartija. Vis dėlto dešimtmečio viduryje, rengiantis 1996–1997 m. tarpvyriausybinei konferencijai, vyraujančia diferencijuotos integracijos samprata tapo skirtingu greičių Europa – glaudesnis bendradarbiavimas, kuriame skirtingu metu gali dalyvauti skirtingos valstybių narių grupės, tačiau jis turi būti atviras visoms šalims, be to, turi vykti vieningos ES institucinės struktūros ir vieningų taisyklių pagrindu. Kitaip sakant, tai vienu instituciniu ir teisiniu pagrindu besiremianti integracija, kurioje norų ir gebėjimų integruotis skirtumai valdomi pereinamaisiais laikotarpiais (arba net jei pastarųjų formaliai nėra, tikimasi, jog visos šalys anksčiau ar vėliau prisijungs prie naujų integracijos projektų). Šie glaudesnio bendradarbiavimo principai buvo 1997 m. formalizuoti Amsterdamo sutartyje.

Prieš aptariant konkrečias šiuo metu ES sutartyje įtvirtintas glaudesnio bendradarbiavimo nuostatas, reikia pastebėti, jog diskusijos dėl Amsterdamo sutarties nuostatų keliomis aplinkybėmis skyrėsi nuo ankstesnių tokio pobūdžio diskusijų ES⁵. Pirma, kaip minėta, tuo metu jau praktiškai buvo pradėta įgyvendinti pinigų sąjunga, kurios projektas numatė galimybę dalyvauti ne visoms šalims (tiesa, kai kurie Prancūzijos ir Vokietijos politikai tikėjosi, jog joje dalyvausianti valstybių narių grupė neviršys šešių šalių, tačiau galutiniame sąjungos kūrimo etape 1999 m. ji padidėjo iki vienuolikos). Antra, po kelių naujų narių priėmimo dalis jų arba nuolatos skeptiškai vertindavo naujus integracijos gilinimo projektus (Didžioji Britanija, Danija), arba nesugebėdavo juose dalyvauti (Graikija). Trečia, užsienio ir saugumo, o vėliau ir gynybos politikos klausimų iškėlimas ES bei dviejų tarpvyriausybinių bendradarbiavimo ramsčių sukūrimas Maastrichto sutartimi paskatino diskusijas apie naują ES vaidmenį saugumo srityje. Ketvirta, būsimoji ES (ir NATO) plėtra, daugelio manymu, stiprino būtinybę numatyti išaugiančios įvairovės valdymo glaudesnio bendradarbiavimo priemonėmis metodus. Galiausiai susirūpinimas sienų apsauga (savo ruožtu susijęs ir su būsima plėtra) taip pat prisidėjo prie glaudesnio bendradarbiavimo klausimo iškėlimo į tarpvyriausybines darbotvarkę. Tad nors anksčiau dėl vienokių ar kitokių aplinkybių EB vis iškildavo diferencijuotos integracijos klausimas, tačiau būtent praėjusio dešimtmečio viduryje susidariusių aplinkybių visuma sukūrė sąlygas jo įtraukimui į tarpvyriausybines konferencijos darbotvarkę ir pačią ES sutartį.

⁴ Plačiau apie tai žr. Stubb A. A., „Categorization of Differentiated Integration“, *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, No. 2, July 1996, p. 283–295; Warleigh A., *Flexible Integration. Which Model for the European Union*, London: Sheffield Academic Press, 2002, p. 9–13.

⁵ Wallace, (note 4) p. 177.

2. Glaudesnio bendradarbiavimo nuostatos

Nuostatos dėl glaudesnio (tuo metu vadinto „artimesniu“) bendradarbiavimo į ES sutartį buvo įtrauktos 1997 m. Amsterdame (15–17 str.) bei 2000 m. šiek tiek modifikuotos Nicos sutartyje (43–45 str. ir keletas specifinių nuostatų, susijusių su konkrečiomis funkcinėmis sritimis). Beje, viena iš dažniausiai nurodomų šių ES sutarčių pataisų priežasčių buvo poreikis pritaikyti ES institucijas jos funkcionavimui po naujųjų narių priėmimo. Glaudesnio bendradarbiavimo tema taip pat buvo gana plačiai diskutuojama ir pradėjus diskusiją dėl Europos ateities bei svarstant konvente rengiamą ES konstituciją. Pavyzdžiui, šiai diskusijai neformalią pradžią suteikusoje Vokietijos užsienio reikalų ministro J. Fischer kalboje vienu iš svarbiausių akcentų buvo keletas labiausiai tolesnei integracijai pritariančių valstybių narių branduolys, turintis tapti avangardu, galiausiai politinės integracijos būdu paversiančiu ES federacine sistema⁶. Tačiau, nors galiausiai Konvento pateiktame ES konstitucijos variante glaudesnio bendradarbiavimo nuostatos buvo dar šiek tiek pakeistos, suprastinant esamas formuluotes bei pasiūlant keletą procedūrinių pakeitimų (bei pakeičiant glaudesnio bendradarbiavimo nuostatas saugumo ir gynybos srityje), svarbiausi jų bruožai išliko nepakitę⁷. Toliau, apžvelgiant šiuos pokyčius, pristatomos pagrindinės glaudesnio bendradarbiavimo nuostatos.

Pagrindinė glaudesnio bendradarbiavimo paskirtis yra ES tikslų įgyvendinimas ir jos interesų apsauga. Pastebėtina, jog tik Nicos sutartyje ši nuostata buvo papildyta ir dar vienu glaudesnio bendradarbiavimo naudojimo pagrindu – integracijos proceso sustiprinimu. Ši nauja nuostata išliko ir ES konstitucijos projekte. Ši nuostata atspindi Prancūzijos, Vokietijos ir kitų EB sukūrusių valstybių politikų populiarų požiūrį į Europos integraciją kaip į savaime vertingą ir tęstiną procesą (o ne į priemonę kitiems tikslams įgyvendinti).

Viena iš svarbiausių glaudesnio bendradarbiavimo sąlygų yra pagarba ES institucinei sąrangai ir teisiniam pagrindui. Amsterdamo sutartyje buvo numatyta, jog glaudesnis bendradarbiavimas gali būti naudojamas tik kaip krašutinė priemonė, kai tam tikri ES tikslai negali būti pasiekti įprastomis procedūromis. Ši nuostata, nors ir kiek pakoreguota, išliko ir ES konstitucijos projekte. Į lankstesnę buvo pakeista sąlyga dėl minimalaus dalyvaujančių valstybių skaičiaus. Nicos sutartyje buvo atsakyta pirminės nuostatos, kad glaudesnio bendradarbiavimo projektuose turi dalyvauti dauguma valstybių narių. Ji Nicos sutartyje buvo pakeista į minimalų aštuonių šalių skaičių (kuris ir yra dauguma iš penkiolikos narių, tačiau po plėtros tai pasikeis), o ES konstitucijos projekte yra numatyta, kad tokiuose projektuose dalyvaus bent trečdalis visų valstybių narių (taigi ES–25 tai būtų aštuonios šalys). Nicos sutartyje taip pat buvo sušvelninti reikalavimai glaudesnei integracijos iniciatyvai

⁶ Žr. Fischer J., „From Confederacy to Federation: Thoughts on the Finality of European Integration“ in Speech at the Humboldt University in Berlin, 12 May 2000. Į šį siūlymą netrukus neigiamai sureagavo ne tik kai kurie kitų Europos šalių atstovai, bet ir Fischer viziją vertinę akademikai. Žr. Zielonka J., *Enlargement and the finality of European integration*, Symposium: Responses to Joschka Fischer, Jean Monnet working paper, (7) 2000.

⁷ Pakeitimai su paaiškinimais yra pateikti Konvento darbiname dokumente: *The European Convention Praesidium, Enhanced cooperation*, Brussels, 14 May 2003, CONV 723/03.

patvirtinti – tam dabar reikia tik kvalifikuotos daugumos balsų Ministrų Taryboje (išskyrus užsienio ir saugumo politiką, kur tokioms iniciatyvoms turi pritarti visos ES valstybės narės, tačiau šioje srityje, rengiant ES konstituciją, buvo numatyti pakeitimai, palengvinantys glaudesnio bendradarbiavimo inicijavimą).

Po ES sutarties modifikacijų išlieka dar viena svarbi glaudaus bendradarbiavimo sąlyga – jis gali būti naudojamas tik tose srityse, kurios nepriklauso išimtinai ES kompetencijai (taigi jis negalimas pinigų sąjungos, išorės prekybos politikos ir žuvininkystės srityse). ES sutartyje kol kas taip pat numatyta, jog glaudesnis bendradarbiavimas neturi pažeisti vidaus rinkos, iškreipti prekybos ir konkurencijos tarp valstybių narių. Jis taip pat neturi paliesti Šengeno sutarties taisyklių. Tačiau pastarųjų išlygų ES konstitucijoje siūloma atsisakyti.

Galiausiai dar viena svarbi glaudaus bendradarbiavimo sąlyga, išlikusi nuo Amsterdamo sutarties pataisų, – glaudaus bendradarbiavimo projektai turi būti visada atviri bet kuriai dalyvauti norinčiai valstybei narei. Tiesa, ES konstitucijos projekte (III–213 str.) numato ir detalias sprendimų priėmimo procedūras plėtojant glaudesnę bendradarbiavimo gynybos srityje (pavyzdžiui, dėl vėliau prie grupės norinčios prisijungti narės galimybių joje dalyvauti sprendžia tos grupės valstybės). Be to, visos ES valstybės narės gali dalyvauti glaudesnę bendradarbiavimą pradėjusios šalių grupės diskusijose, tačiau nepriklausančios šiai grupei negali balsuoti priimant sprendimus šioje srityje. Priimti sprendimai yra privalomi taip pat tik grupei priklausančioms šalims. ES konstitucijos projekte taip pat numatyta, jog glaudesnio bendradarbiavimo metu priimtas *acquis* nėra privalomas ES šalims kandidatėms. Sprendimai grupės viduje gali būti priimami ir kvalifikuotos daugumos, ir vienbalsiu balsavimu, priklausomai nuo bendradarbiavimo srities, o balsai skaičiuojami remiantis tais pačiais principais, tik tarp grupės narių. Beje, po Amsterdamo sutarties nuostatų patvirtinimo kai kurie analitikai teigė, jog tokioms šalims, kaip Prancūzija ir Vokietija, glaudesnio bendradarbiavimo projektų inicijavimas gali tapti bandymu pasididinti savo galią Ministrų Taryboje, kuri sumažės ES po plėtros vien dėl to, jog išaugs narių ir jų turimų balsų skaičius⁸.

Tad galima teigti, kad, nepaisant įvairių pasiūlymų, kuriuos per diskusijas dėl Europos ateities kėlė ir ES valstybių politikai, ir ekspertai, glaudesnio bendradarbiavimo sąlygos išliko nelabai pakitusios ir atspindi kompromisą tarp besirūpinančių tolesnės integracijos perspektyvomis ir siekiančių, kad bandymai kurti naujas grupes ES viduje nevirštų nuolatiniams skirtingų narystės statusų įtvirtinimu. Tad kyla klausimas, ar toks kompromisas ir po ES plėtros tenkins valstybes nares, kiek juo gali būti naudojamosi ir kokia tikimybė, kad kai kurios valstybės narės (ypač Prancūzija ir Vokietija, į kurių siūlymą dėl glaudesnio bendradarbiavimo gynybos srityje buvo iš dalies atsižvelgta ES konstitucijos sutartyje) bus linkusios inicijuoti naujus integracijos projektus, kurie nepateks nei į įprastinio, nei į glaudaus bendradarbiavimo rėmus. Šie klausimai savo ruožtu yra susiję ir su tuo, kiek ši plėtra pakeis ES tarpvyriausybinių bendradarbiavimo principus ir neformalią koalicijų kūrimo dinamiką ir kiek dėl to atsiradusios naujos kliūtys ir galimybės skatins kai kurias šalis apeiti įprastus bendradarbiavimo metodus (inicijuoti naujus projektus už ES ribų).

⁸ De Areilza, (note 3).

Prieš pereinant prie šių klausimų aptarimo, reikia pastebėti ir dar vieną glaudaus bendradarbiavimo praktikos (ar jos trūkumo) ypatumą. Kol kas glaudaus bendradarbiavimo procedūros formaliai nebuvo nė karto panaudotos ES. Tačiau siūlymų šią procedūrą naudoti pastaraisiais metais būta ne vienas. Pavyzdžiui, pastaruoju metu Europos Komisija yra užsiminusi apie šios procedūros naudojimą, priimant kai kurias naujas aplinkosaugos taisykles, dėl kurių jau seniai nesutaria valstybės narės. Apie glaudesnę bendradarbiavimą užsimenama ir kalbant apie naujas iniciatyvas saugumo ir gynybos politikos bei mokesčių srityse.

Tokiais atvejais glaudaus bendradarbiavimo perspektyva veikia kaip papildoma paskata svyruojančioms šalims prisidėti prie naujų iniciatyvų ir pritarti Europos Komisijos siūlymams. Kitaip sakant, glaudaus bendradarbiavimo procedūra naudojama kaip savotiškas derybinis įrankis stumtelėti abejojančius ar nepritariančius tolesnės integracijos link. Kaip pastebi kai kurie analitikai, maždaug pusė iš visų tokių atvejų, kai Europos Komisija ar ES pirmininkaujanti šalis panaudojo „grasinimą“ inicijuoti glaudesnę bendradarbiavimą, baigėsi tuo, jog nepritariančios sprendimui šalys pakeitė savo nuomonę⁹. Būtent kaip „glaudesnio bendradarbiavimo šešėlis“ ši procedūra gali būti dažniausiai naudojama ir ateityje, jei susidariusi dauguma būtų nepakankama sprendimams priimti. Beje, ES konstitucijos projekte siūlomas kvalifikuotos daugumos balsavimo taisyklės išplėtimas į naujas sritis bei jo supaprastinimas, labiau susiejant daugumos nustatymą su gyventojų skaičiumi, lyg ir turėtų sumažinti poreikį naudoti glaudesnę bendradarbiavimą, kaip ES efektyvumą didinančią priemonę.

3. Bendradarbiavimas didesnėje, įvairesnėje, gausesnėje ES

Nors teiginiai apie didesnę ir įvairesnę ES po naujų narių priėmimo bei su tuo susijusį poreikį reformuoti Sąjungos institucijas ir procedūras jau seniai yra tapę konvencine išmintimi, tačiau savaime šie teiginiai mažai ką pasako apie ES plėtros poveikį tarpvyriausybiniam bendradarbiavimui tarp gausesnės valstybių narių būrio. Atsargiai žiūrėti į prognozes apie subyrėsiančią ES arba į radikaliai pasikeitusį jos funkcionavimą reikėtų dėl kelių priežasčių. Dažnai tie, kas garsiausiai nuogaštuoja dėl pasikeitusios ES, siekia pasinaudoti ES plėtra savo politinės darbotvarkės tikslams įgyvendinti (tarp jų gali būti ir ES pertvarkymas pagal federacinį modelį). Be to, kaip pastebi Wallace, JAV funkcionuoja ir būdamos penkiasdešimties valstijų federacija¹⁰.

Tad nors didesnis klubo narių skaičius ir apunkina koordinavimą bei padidina sutarimų paieškos kainą (ir netiesiogine – ilgesnio laiko – prasme, ir tiesiogine – didesnio poreikio „nupirkti“ nepritariančių šalių paramą didesnių išmokų iš ES fondų – forma), tačiau savaime didesnis valstybių narių skaičius nebūtinai tampa

⁹ Phillippart E., *Optimising the Mechanism for „Enhanced Cooperation“ within the EU: Recommendations for the Constitutional Treaty*, *CEPS Policy Brief*, No. 33, May 2003. Autorius mini tokius atvejus kaip Europos bendrovės statuto patvirtinimas, Europos arešto taisyklių suderinimas bei energijos mokesčiai.

¹⁰ Wallace, (note 4).

institucine ir procedūrine problema. ES funkcionalumui ir įprastoms bendradarbiavimo procedūroms problema gali tapti ne didesnis valstybių skaičius, bet interesų (nacionalinių preferencijų) įvairovė ir ypač skirtumai tarp labiau ir mažiau entuziastingai tolesnę integraciją palaikančių šalių. Kitaip sakant, ar senas klausimas apie tai, ką ES narėmis esančių šalių grupė nori daryti kartu, paaštrės tiek, kad kai kurioms šalims patraukliausia bendrų integracijos projektų forma taps grupės narių skaičiaus sumažinimas (ir drauge jos dalyvių galios padidinimas) ar net naujų integracijos projektų inicijavimas už ES ribų.

Atsakymas į tai priklauso nuo būsimų valstybių narių preferencijų suderinamumo ir jų galimų preferencijų išsiskyrimo atvejų. Tarptautinių santykių teorija pateikia keletą požiūrių į nacionalinių interesų (preferencijų) apibrėžimo veiksnius, kuriuos galima išskirti į dvi grupes priklausomai nuo to, ar pirmenybė skiriama tarptautinėms struktūroms, ar vidaus politikos veikėjams. Struktūras akcentuojantys požiūriai (neorealizmas, institucionalizmas) pabrėžia ilgalaikes tarptautines struktūras bei valstybių bruožus, kurie apibrėžia jų vietą tarptautinėje bendrijoje. Liberalios tarptautinių santykių teorijos akcentuoja vidaus politikos veikėjų – interesų grupių, politinio elito, ekspertų ir jų sąveikos – reikšmę valstybinių preferencijų susiformavimui. Absoliuti dauguma Europos integraciją aiškinančių politinės ekonomijos požiūrių, pavyzdžiui, neofunkcionalizmas ar liberalusis tarpvyriausybės šūkis, taip pat pripažįsta vidaus politikos veikėjų vaidmenį (ir didesnę ar mažesnę vaidmenį suteikia viršvalstybinėms institucijoms, kurios, kai kurių analitikų nuomone, gali daryti ilgalaikį poveikį nacionalinėms preferencijoms)¹¹.

Siame straipsnyje bus aptarta keletas struktūrinių ir į vidaus politikos veikėjų orientuotų nacionalines preferencijas sąlygojančių veiksnių bei aptartos galimos tarpvyriausybines koalicijas ES po jos plėtros pagal kiekvieną iš jų. Aptariamų veiksnių sąrašas nėra išsamus, juo tik norima iliustruoti galimas koalicijas ir jų sudėtis. Priklausomai nuo to, kokios (didelės ar mažos, ilgalaikės ar trumpalaikės, sutampančios ar nepersidengiančios narių atžvilgiu) koalicijos tikėtinos pagal skirtingus valstybių narių nacionalinių interesų pjūvius, galima prognozuoti ir glaudesnio bendradarbiavimo perspektyvas bei Lietuvos vietą tarpvyriausybines koalicijose.

Pagal valstybių charakteristikas tarptautinėje sistemoje galima išskirti keletą bruožų, dažnai lemiančių valstybių nacionalines preferencijas: tai valstybės dydis, geografinė vieta, istorinė patirtis bei ekonominio išsivystymo lygis. Kokios galimos tarpvyriausybines koalicijas ES po jos plėtros pagal kiekvieną iš šių valstybės bruožų?

Koalicijos pagal *valstybių dydį* ES susiformuoja tik institucinių reformų metu, kadangi reformuojant institucijas visada iškyla klausimas dėl valstybių atstovavimo ES institucijose ir jų svorio priimančioms sprendimams. Kitaip sakant, institucinių reformų metu iškyla klausimas dėl valstybių narių santykinės įtakos ES politikai įtvirtinimo, kuris nusistovi iki kitų institucinių reformų. Būtent dėl ilgalaikių institucinių reformų pasekmių valstybių santykinėi formaliai galiai bei galimų skirtingų balsų svėrimo kriterijų (proporcingumo gyventojų skaičiui), tokių reformų metu ES valstybės

¹¹ Tiesa, pavyzdžiui, Moravcsik nuomone, nors valstybių preferencijų formavimuisi didžiausią poveikį daro ekonominių interesų grupių sąveika su vyriausybe, tačiau tarpvyriausybinių derybų metu valstybės derybinę galią lemia jos ekonominių ryšių (a)simetrijos. Dėl to, jo požiūriu, derybose didelės valstybės lemia daugiau nei mažos (žr. svarbiausią jo veikalą Moravcsik A., *The Choice for Europe*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998.).

narės paprastai pasidalina į mažų ir didelių šalių grupes. Tai buvo aiškiai pastebima paskutiniosios tarpvyriausybinių konferencijos, kuri parengė Nicos sutartį, metu. Tokia takoskyra išryškėjo ir šiuo metu Konvente bei rengiantis naujai tarpvyriausybinei konferencijai.

Paprastai institucinių reformų metu balsavimo taisyklių ir valstybių atstovavimo klausimais panašią poziciją atstovauja Vokietija, Prancūzija ir Didžioji Britanija. Kartais prie jų prisijungia ir Italija bei Ispanija. Tuo tarpu visos kitos valstybės, kurios yra vadinamos vidutinėmis ir mažomis, paprastai palaikomos Europos Komisijos, sudaro „mažųjų koaliciją“. Vienas iš pagrindinių šios ES plėtros bruožų yra mažų valstybių narių skaičiaus padidėjimas. Taigi, kaip jau galima pastebėti iš vykstančių diskusijų dėl ES konstitucijos projekto nuostatų, jau dabar susidarė mažų valstybių blokas, prie kurio prisijungusi ir Lenkija (bei Ispanija), kurios nenori Nicos metu joms numatytų balsų perdalijimo. Tiesa, šiam neformaliai blokui nepriklauso Beniliukso šalys, pasisakančios už siūlomus institucinius pakeitimus (Europos Komisijos skaičiaus ribojimą bei ES pirmininkavimo taisyklių pakeitimus), siejant tai su lūkesčiais, jog jie sustiprins tolesnę integraciją.

Pastebėtina, jog institucinių reformų klausimu Prancūzija ir Vokietija, nepaisant šiek tiek skirtingų nuostatų dėl ES federalizavimo, 2002 m. antroje pusėje suformavo bendrą poziciją, kurios nemažai siūlymų pateko ir į Konvento parengtą ES konstitucijos variantą (kai kurių analitikų nuomone, ES konstitucija labiausiai atspindi Prancūzijos preferencijas)¹². Keletą svarbiausių pakeitimų (dėl Europos Komisijos sudėties, ES pirmininkavimo principų bei kvalifikuotos daugumos taisyklių) ypač atsargiai vertina Lietuva ir kitos „mažos“ valstybės. Tiesa, jei pasirinkimas tarpvyriausybėje konferencijoje bus tarp šių nuostatų priėmimo ir pasiektų kompromisų peržiūros, gali būti, jog „mažųjų“ koalicija praras bendrumą ir galiausiai priims ES konstitucijos projekto nuostatas, kadangi nė viena valstybė nenorės tapti tarpvyriausybinių konferencijos nesėkmingos pabaigos „kaltininke“. Apibendrinant galima pastebėti, jog mažų ir didelių valstybių koalicijos susidaro tik beveik išimtinai institucinių reformų metu, o jos vyksta ne dažnai (nors per pastarąjį dešimtmetį tokių bandymų buvo kaip niekada daug). Be to, formaliai žiūrint, didžiųjų valstybių, pirmiausia Vokietijos ir Prancūzijos, balsų neužteks, kad būtų sudaryta kvalifikuota dauguma Ministrų Taryboje, kai joje bus atstovaujamos 25 ar daugiau šalių, todėl sprendimų priėmimui joms reikės ir dalies mažesnių valstybių balsų. Šiuo atžvilgiu dvigubos kvalifikuotos daugumos modelio pateikimą galima laikyti reikšmingu minėtų šalių bandymu didinti didžiųjų šalių galią Ministrų Taryboje, kuris galėtų padėti ateityje ne mažiau efektyviai įgyvendinti jų interesus gausesnėje ir įvairesnėje Sąjungoje.

Kitas valstybių preferencijas apibrėžiantis veiksnys yra *geografinė padėtis*. Ji svarbi keliais atžvilgiais, kuriais veikia šalių užsienio politikos prioritetus: ES pakraščių valstybės gali būti linkusios kelti į ES darbotvarkę bendradarbiavimo su kaimyninėmis ES nepriklausančiomis šalimis; taip pat ES viduje geografiškai artimos valstybės dėl natūralių priežasčių gali būti linkusios plėtoti bendras bendradarbiavimo iniciatyvas. Šis veiksnys yra glaudžiai susijęs ir su bendra *istorine patirtimi*,

¹² Guerot U., Hughes K., Lefebvre M., Egenhoff T., „France, Germany and the UK in the Convention. Common Interests or Pulling in Different Directions“, EPIN Working Paper No. 7, July 2003, p. 12.

kadangi geografiškai artimos valstybės dažnai turi ir bendros istorinės patirties. Tai pasakytina apie geografiškai artimas Beniliukso šalis, kurios, dar prieš sukuriant Europos anglių ir plieno bendriją, sukūrė trišalę miltų sąjungą. Panašią grupę ir ES viduje, ir kartu su jai nepriklausančiomis šalimis sudaro Skandinavijos valstybės. Beje, 2000 m. rudenį Skandinavijos šalių sudaryta „išminčių grupė“ pasiūlė šioms šalims suintensyvinti regioninį bendradarbiavimą, formuojant bendrą poziciją, atsižvelgiant į tokius pokyčius ES kaip euro zonos sukūrimas ir būsimoji jos plėtra¹³.

Tikėtina, jog dėl šių priežasčių bendrą poziciją tokiais klausimais, kaip infrastruktūros projektai (keliai, elektros energijos tiltas), ES atstovaus ir Lenkija bei Lietuva. Šios šalys abi gali būti suinteresuotos ir intensyvesniais ES santykiais su kaimyninėmis jai nepriklausančiomis šalimis – Ukraina, Rusija ar (priklausomai nuo vidaus politinės padėties) Baltarusija. Tokios šalių grupės arba koalicijos gali ateityje konkuruoti dėl ES užsienio politikos prioritetų ir jiems įgyvendinti skirtų lėšų: Pietų Europos šalys gali propaguoti glaudesnius ryšius su Lotynų Amerika ar Viduržemio jūros šalimis, Graikijos, Italijos, kai kurios Vidurio Europos šalys – su Balkanų valstybėmis, Lenkija, Baltijos šalys bei Skandinavijos valstybės – su Rusija. Beje, šiuo atžvilgiu Prancūzija ir Vokietija dažnai gali atsidurti skirtingose koalicijose – pirmoji labiau orientuota į Pietus, antroji – į Šiaurę ir Rytus.

Geografinė padėtis ir istorinė patirtis turi ir dar vieną ypatumą. Iš dalies dėl šių veiksnių – artumo Rusijai bei istorinės okupacijos patirties – (iš dalies dėl valstybės dydžio ir karinių pajėgų) naujosios ES narės yra linkusios labiau palaikyti artimus ryšius su JAV ir remti jos įtakos išlaikymą (bei NATO vaidmenį) Europoje, nei daugelis dabartinių valstybių narių. Tiesa, šiuo, kaip ir kitais preferencijų formavimosi pjūviais, nesusidarys dvi atskiros senųjų ir naujųjų narių koalicijos (dabartiniai ES nariai prieš naujuosius), bet formosis jų deriniai. Pavyzdžiui, artimesnių JAV valstybių narių koalicijai gali priklausyti dauguma naujųjų ES narių ir Didžioji Britanija (bei Ispanija ar Italija). Šį preferencijų išsiskyrimą tarp „transatlantų“ ir „kontinentų“ ypač aiškiai parodė ES bei stojančiųjų šalių palaikymas (ar jo trūkumas) JAV konflikto Irake metu. Ne mažiau iliustratyvi buvo ir Prancūzijos prezidento reakcija į JAV palaikančiųjų šalių poziciją. Šiuo atžvilgiu Prancūzija tebeturi senų aspiracijų jei ne būti atsvara JAV pasaulio politikoje, tai bent sukurti tokią grupinę Europos šalių atsvara¹⁴.

Pastarasis Prancūzijos motyvas gali suvaidinti svarbų vaidmenį ir plėtojant jau besiformuojančią neformalią koaliciją tarp Prancūzijos, Vokietijos, Belgijos ir Liuksemburgo dėl „gynybos sąjungos“ kūrimo, kurios idėja buvo iškelta 2003 m. kovo mėn. Diskusijos apie glaudesnę bendradarbiavimą tarp nedidelės valstybių narių grupės gynybos srityje prasidėjo jau anksčiau, ir čia taip pat svarbiausią vaidmenį kol kas vaidino atgijęs Prancūzijos ir Vokietijos „motoras“. Abi šalys po 2002 m. rinkimų Prancūzijoje, kurie baigė vadinamą „kohabitacijos“ Prancūzijoje periodą, kai prezidentas ir Vyriausybė atstovavo skirtingoms partijoms, iškilmingai atnaujino Prancūzijos ir Vokietijos „ašies“ veiklą, pateikdamos bendrus siūlymus institucijų reformos, saugumo ir gynybos, teisingumo ir vidaus reikalų, ekonominės politikos bei ES plėtos finansavimo klausimais. Tada šių šalių politikai nedviprasmiškai užsiminė apie

¹³ Nordic Council to discuss enhanced cooperation, *Euobserver*, 09.10.2000, www.euobserver.com.

¹⁴ Grabbe H., *Shaken to the Core*, Prospect, May 2003, p. 12–13.

glaudesnio bendradarbiavimo plėtojimą saugumo ir gynybos srityse, nors tai formaliai ir neatitinka dar galiojančios Nicos sutarties nuostatų, pagal kurias gynybos sričiai negali būti taikomos glaudesnio bendradarbiavimo procedūros.

Šios problemos sprendimas galimas dviem būdais: arba tokio projekto vykdymas už ES ribų, arba šių nuostatų pakeitimas, priimant ES konstituciją, kurio, atrodo, siekia Prancūzija ir Vokietija iš anksto prie ES konstitucijos pridedamoje deklaracijoje, siekdamos numatyti tokiame projekte dalyvaujančių šalių sąrašą ir numatant glaudesniam bendradarbiavimui kiek kitokias taisykles, kuriomis galima būtų riboti norinčiųjų prisijungti galimybes. Beje, vykstant tarpviešausybinei konferencijai 2003 m. rudenį, Prancūzija ir Vokietija pradėjo svarstyti dviejų šalių branduolio, kuriame būtų suvienyta saugumo ir gynybos politika, sukūrimą ES po jos plėtros. Šis siūlymas, kuris buvo viešai aptariamas po to, kai Prancūzija atstovavo Vokietijai viename iš ES viršūnių susitikimų, skirtų gynybos politikai, nėra naujas ir buvo iškeltas dar maždaug prieš dešimtmetį¹⁵. Tada jį pristabdė Prancūzija ir gali būti, jog dabar ši idėja taip pat veikia naudojama kaip derybinė priemonė, norint paskatinti kai kurias šalis greičiau pritarti tarpviešausybinėje konferencijoje svarstomam ES konstitucijos projektui. Tai patvirtina ir šios idėjos viešo aptarimo laikas, ir panašios Vokietijos bei Prancūzijos užuominos dėl finansinių ir kitokių „sankcijų“ ES konstitucijos priėmimą stabdančioms šalims. Tačiau, nors dabar glaudesnis bendradarbiavimas (beje, tarp mažesnio šalių skaičiaus, nei numato ES sutartis) greičiausiai naudojamas kaip strateginė kitų partnerių įtikinimo priemonė, jis rodo ir potencialius entuziastingiausiai tolesnę integraciją palaikančių valstybių tvarkymosi su išaugusios ES įvairove būdus.

Kita problema – ne tik noras, bet gebėjimas plėtoti glaudesnį bendradarbiavimą gynybos srityje. Pavyzdžiui, naujienos apie Belgijos ir Liuksemburgo dalyvavimą naujoje iniciatyvoje dėl gynybos sąjungoje sukėlė nemažai pašaiپیų komentarų apie šių šalių potencialų indėlį į karines struktūras. Kitaip sakant, bet kokia tokio pobūdžio iniciatyva sunkiai įsivaizduojama be Didžiosios Britanijos, kuri iki pastarojo meto gana atsargiai žiūrėjo į tai. Nors pastaraisiais metais Didžioji Britanija palankiau pradėjusi vertinti bendrų iniciatyvų plėtojimą gynybos srityje, tačiau visada nuosekliai išlaikoma parama NATO vaidmens Europoje išlaikymui, kurio neturėtų sumenkinti naujos ES iniciatyvos. Tačiau jei ši Didžiosios Britanijos pozicija pasikeistų (o pastaruojų metu pasirodė tikrų pozicijos kaitos ženklų), tai sukurtų nemažų dilemų Lietuvai ir kitoms naujosios ES ir NATO narėms¹⁶. Prancūzijos, Vokietijos ir kai kurių kitų ES šalių glaudesnio bendradarbiavimo iniciatyva gynybos srityje turėtų stiprų simbolinį ir politinį poveikį naujosios šalims. Nedalyvaudamos šioje iniciatyvoje jos prarastų ir (bent formalią) dalyvavimo priimant sprendimus galimybę, kuri laikoma viena iš svarbiausių narystės ES privalumų, ir turėtų pergaltoti savo dalyvavimo gynybos ir saugumo aljanse politiką.

¹⁵ Core Franco–German Union considered, *Euobserver*, 13.11.2003, www.euobserver.com.

¹⁶ Po paskutiniojo trišalio Prancūzijos, Vokietijos ir Britanijos vadovų susitikimo pasirodė pranešimai, jog visos trys šalys sutarė dėl to, kad ES turėtų būti sukurti „bendri gebėjimai planuoti ir vykdyti operacijas, nesinaudojant NATO ištekliais ir pajėgumais“. Taip pat buvo teigiama, jog ši iniciatyva, trijų šalių nuomone, turėtų būti plėtojama arba sutarus visoms 25 valstybėms narėms, arba, jei tai nepavyks, „suinteresuotų partnerių rate“ (UK comes nearer to Franco–German position on defence//*euobserver*, 2003.09.23, www.euobserver.com). Tiesa, vėliau Didžiosios Britanijos vyriausybė paneigė pranešimus apie jos paramą tokiai iniciatyvai.

Galiosiausiai dar vienas svarbus valstybių požymis, galintis lemti tarpvyriausybinių koalicijų formavimąsi ES po plėtros, yra jų *ekonominio išsivystymo lygis*. Stojančiųjų šalių pajamos vienam gyventojui, Eurostat duomenimis, 2002 m. sudarė apie 40 % ES vidurkio. Ir nors kai kurios naujosios narės (Slovėnija) pagal šį rodiklį jau aplenkusios kai kurias ES valstybes (Graikiją), o kitos auga sparčiausiai Europoje (Baltijos šalys), tačiau gana dideli ekonominių išsivystymų skirtumai tarp skirtingų valstybių narių išliks dar bent 15–20 metų. Tiesa, santykiniai skirtumai tarp valstybių narių turbūt niekada neišnyks, tačiau tikėtinas jų sumažėjimas ir, vykstant ekonominiam augimui, bendro ekonominio išsivystymo lygio ES didėjimas.

Tačiau kol ekonominiai skirtumai tarp šalių sumažės ir mažiau išsivysčiusios šalys taps turtingesnės, tikėtinas gana skirtingos valstybių pozicijos (ir koalicijos) tarp turtingesnių ir skurdesnių valstybių narių. Pozicijų skirtumai ypač ryškūs gali būti dviem aspektais – bendrųjų reguliavimo normų atžvilgiu bei persikirstymo per ES biudžetą klausimais. Didžioji dalis ES teisės normų yra skirtos prekybai tarp valstybių narių reguliuoti bei „rinkos trūkumams“ taisyti, dažnai nustatant detalius produktų kokybės ar gamybos procesų standartus. Tas pats pasakytina ir apie harmonizuotus netiesioginius mokesčius (akcizą bei pridėtinės vertės mokestį), kurių minimalios normos taip pat yra suderintos. Detalus standartai, kurie dažniausiai atspindi turtingesnių šalių preferencijas, nors ir dažnai numatant pereinamuosius laikotarpius tam, kad palengvintų jų įgyvendinimą skurdesnėse ES šalyse, reiškia didesnius prisitaikymo kaštus skurdesnių šalių įmonėms, biudžetams, vartotojams. Tai mažina jų konkurencingumą ir perskirsto pajamas. Būtent dėl šių normų įgyvendinimo brangumo Lietuva ir kitos šalys susiderėjo po porą dešimčių pereinamųjų laikotarpių derybose su ES.

Dabar daugelis ES darbotvarkėje esančių siūlymų yra susiję su griežtesnių reguliavimo normų (aplinkosaugos, chemijos produktų ir kitose srityse) diegimu. Tokių normų įgyvendinimas turėtų neigiamą poveikį Lietuvos įmonių konkurencingumui ir sąlygotų bent laikiną kainų augimą. Dėl tokių tikėtinų pasekmių Lietuvos ir kitų stojančiųjų šalių vyriausybės turėtų sudaryti prieš griežtesnius privalomus standartus pasisakančių šalių koaliciją (su sąlyga, jog vyriausybės neignoruos galimų griežtesnio reguliavimo pasekmių ar nepasiduos interesų grupių, kurioms tokios normos gali būti naudingos kaip apsauga nuo konkurentų įėjimo į rinką). Apskritai po ES plėtros dėl joje išaugusių ekonominio išsivystymo skirtumų turėtų būti priimama mažiau (ir lėčiau) naujų reguliavimo normų. Tikėtina, jog būtent dėl to Europos Komisija pastaraisiais metais yra pateikusi nemažai siūlymų dėl lankstesnių reguliavimo metodų platesnio taikymo (rėminių direktyvų, savireguliacijos ir kt.)¹⁷. Turbūt dėl to vienas pagrindinių naujųjų ES projektų – Lisabonos strategija – yra grindžiama atviro koordinavimo metodu, taip pat paliekančiu valstybėms narėms galimybes apsispręsti dėl tinkamiausių priemonių išskeltiems tikslams įgyvendinti.

Kitas su ekonominiu šalies išsivystymo lygiu susijęs koalicijų susidarymo aspektas – interesų sankirtos tarp į ES biudžetą daugiau sumokančių ir iš jo daugiau gaunančių šalių. Šiuo atžvilgiu galimos koalicijos tarp tokių šalių, kaip, viena vertus, Vokietija, Olandija ar Švedija, ir, kita vertus, daugumos kitų šalių, daugiau gaunan-

¹⁷ Žr. Commission of the EC, „European Governance“, *A White Paper*, Brussels, COM (2001) 428, 25.07.2001.

čių, nei sumokančių į ES biudžetą. Pastarojoje grupėje turbūt būtų ir dauguma naujų valstybių narių. Tiesa, net ir šiuo klausimu, kuriuo labiausiai tikėtinas pasidalinimas tarp senųjų ir naujų ES narių, vis dėlto tikėtinos „mišrios“ koalicijos, kadangi tokios šalys, kaip Italija, Prancūzija ar Ispanija, gali taip pat palaikyti siūlymus didinti ES biudžeto išlaidas (ar bent nepritari jį mažinimui). Kita vertus, pavyzdžiui, Slovėnija ar Estija gali prisijungti prie Vokietijos vadovaujamų šalių grupės. Beje, būtent šiuo klausimu tikėtinas didžiausias Vokietijos ir Prancūzijos pozicijų išsiskyrimas (nors jo laipsnis gali priklausyti ir nuo tolesnio stabilumo ir augimo pakto likimo, kurio nuostatų, ribojančių biudžeto deficitą, šiuo metu nesilaiko abi šalys). Aiškesnės koalicijos ES biudžeto klausimais susiformuos, prasidėjus diskusijoms dėl naujo ES finansinio periodo.

Nacionalinės preferencijos formuojasi veikiant ne tik struktūriniais veiksniams, bet ir šalių vidaus politikos veikėjams. Toliau aptariami du vidaus politikos veiksniai – interesų grupių preferencijos bei politinio elito įsitikinimai, kurių analizė grindžiama ekonomikų struktūra ir viešai deklaruojamomis šalių vyriausybės pozicijomis. Pagal šiuos du veiksnius bus prognozuojamos tikėtinos valstybių narių koalicijos po ES plėtros.

Interesų grupių preferencijos ir jų įtaka valstybės politikai priklauso nuo jų veiklos pobūdžio ir organizuotumo. Tiesa, ES daugialypio valdymo sistemoje atskirų šalių interesų grupės, ypač sukūrusios Europos asociacijas, turi ir kitus įtakos kanalus, kurie būna nukreipti tiesiogiai į ES institucijas (ypač Europos Komisiją). Tačiau dažnai išnaudojami ir nacionaliniai ir viršvalstybiniai įtakos kanalai, o nacionalinės valstybės ir toliau yra šalies vidaus politikos arenoje veikiancos interesų grupių. Todėl prasminga ir toliau vertinti sąveiką tarp šalies interesų grupių ir vyriausybės, nors ir atsižvelgiant į tai, jog kartais (ir priklausomai nuo konkrečios srities, pavyzdžiui, saugumo ir gynybos politikoje) interesų grupių įtaka būna minimali.

Detali valstybių narių interesų grupių preferencijų analizė išeina už šio straipsnio rėmų. Čia apsiribojama keliais pastebėjimais. Pirma, daugelis naujųjų šalių yra mažesnės ir santykinai atviros ekonomikos šalys. Atsižvelgiant į užsienio prekybos dalį šalių BVP, tikėtina, jog didelė dalis šių šalių įmonių bus suinteresuotos kliūčių užsienio prekybai šalinimu. Tačiau, išskyrus keletą pereinamųjų laikotarpių, tokios kliūtys turėtų išnykti nuo narystės ES datos. Dėl šios priežasties ir dėl gana glaudžių ekonominių ryšių su kaimyninėmis ES nepriklausančiomis šalimis naujųjų narių įmonės gali palaikyti prekybos su trečiosiomis šalimis liberalizavimo politiką, o tai gali neatitikti kai kurių dabartinių ES valstybių narių tradiciškai saugumų sektorių interesų.

Vis dėlto tarptautinės prekybos pramonės gaminiams liberalizavimas Pasaulio prekybos organizacijos (PPO) derybose yra pažengęs gana toli ir šiuo metu daugiausia klausimų ir nesutarimų kelia prekyba žemės ūkio produktais (ir parama ūkininkams) bei netaarifinių prekybos barjerų reguliavimas. Dėl žemės ūkio klausimų galima prognozuoti keletą tikėtinų koalicijų, kurios sujungs, viena vertus, šalis su didele žemės ūkio dalimi ekonomikoje arba tradiciškai stipria ūkininkų įtaka, kita vertus, šalis, kuriose ūkininkai nėra įtakingi. Tikėtina, jog pirmajai grupei priklausytų Prancūzija, Italija, Ispanija bei Lietuva, Rumunija, Lenkija, Latvija. Šios šalys turbūt atsargiai vertins ir tolesnius žingsnius Bendrosios žemės ūkio politikos reformos link bei

derybas PPO dėl prekybos žemės ūkio produktais liberalizavimo. Tiesa, gali būti, jog dėl nustatytų diskriminacinių tiesioginės paramos sąlygų naujosios narės gali palaikyti paramos ES ūkininkams mažinimą vien tam, kad sumažintų paramos skirtumus senosiose ir naujosiose narėse. Tačiau išnykus diskriminacijai šie motyvai taip pat išnyks ir pagrindiniais dėl ūkininkų spaudimo taps kuo didesnės paramos ūkininkams užtikrinimas.

Netarifinių kliūčių prekybai šalinimo srityje pagrindinis klausimas ES vidaus rinkoje bus tolesnis bendrų reguliavimo normų diegimas. Kaip jau minėta anksčiau, vien dėl ekonominio išsivystymo lygio skirtumų griežtesnių standartų diegimas neigiamai veiktų naujųjų šalių įmonių konkurencingumą. Kita vertus, kaip iliustruoja pereinamieji laikotarpiai, kuriuos ES (valstybės narės) taikys kabotažo paslaugoms bei darbo jėgos judėjimui, kai kurios interesų grupės (profesinės sąjungos, kai kurios sektoriinės organizacijos) ieškos būdų apsisaugoti nuo vis dar pigesne darbo jėga grindžiamos konkurencijos iš naujųjų šalių. Tiesa, šuo klausimu ne visada išsiskirs naujųjų ir senųjų narių pozicijos, kadangi turtingesnės naujos narės gali palaikyti Vokietiją ir Skandinavijos šalių poziciją, o kai kurios dabartinės valstybės narės (pavyzdžiui, Graikija) gali palaikyti už *status quo* reguliavimo srityje pasisakančias šalis.

Galiausiai, vertinant valstybių narių *vyriausybių (politinio elito)* preferencijas, galima išskirti porą klausimų. Tai arba už liberalizavimą, arba už valstybės įtakos išlaikymą (didinimą) pasisakančių šalių koalicijos. Kitas pjūvis – arba prieš, arba už tolesnę integraciją ES vien dėl „kuo glaudesnės Sąjungos kūrimo“ pasisakančių valstybių narių koalicijos. Nors nuostatos valstybės (ir viršvalstybinių institucijų) vaidmens ekonomikoje atžvilgiu turėtų priklausyti nuo partijų ideologijos, tačiau šiuo metu ES valstybėse narėse (ir stojančiose šalyse) galima pastebėti kiek kitokią tendenciją. Už ekonomikos liberalizavimą (ypač diskusijose apie Lisabonos strategijos įgyvendinimą pasisako) Didžiosios Britanijos vyriausybė su Ispanijos vyriausybe, kartais dar palaikomos Italijos ir Portugalijos vyriausybių. Tikėtina, jog, sprendžiant iš šalių pasisakymų konvento darbo metu, prie šios grupės iš naujųjų narių tarpo prisijungs Estija bei Čekija.

Tuo tarpu prieš liberalizavimą ir dereguliaciją dažniausiai pasisako Prancūzija, kartais palaikoma Vokietijos (nors abiejose dėl demografinių ir fiskalinių priežasčių pastaruoju metu vyriausybės bando pradėti reformas) bei Austrijos ir Skandinavijos šalių (tiesa, pastarosios išsiskiria tuo, jog atstovauja liberaliam požiūriui diskusijose apie ES išorės prekybos politiką). Tikėtina, jog prie šių skeptiškai tolesnį liberalizavimą vertinančių šalių prisidės ir Lietuvos, Lenkijos bei daugelio kitų naujųjų narių vyriausybės. Tiesa, kai kuriose iš jų šiuo metu vykdoma užsienio prekybos politika yra liberalesnė nei ES, privatizacijos eiga pažengusi toliau nei kai kuriose ES valstybėse narėse. Tačiau tai yra veikiau pirmųjų reformos metų sprendimų, kuriuos „užfiksavo“ įsipareigojimai tarptautinėms finansinėms institucijoms bei prekybiniai susitarimai, o ne politinio elito įsitikinimų rezultatas. Apskritai tolesnė socializacija ES institucijose bei Lisabonos strategijos, atspindinčios bandymus eiti „trečiuoju“ arba „Europietiškos socialinės rinkos“ keliu, įgyvendinimas stiprins kompromisų paieškos kultūrą, o ne ideologiniais modeliais grindžiamą politiką.

Išvados

Įvertinus galimas tarpvyriausybines koalicijas ES po jos plėtros pagal svarbiausius nacionalinių preferencijų formavimo veiksnius, galima pateikti keletą išvadų.

Pirma, menkai tikėtinas nuolatinių dviejų koalicijų, iš kurių vienai priklausytų tik naujosios ES valstybės narės, o kitai – tik dabar esančios narės, egzistavimas. Tikėtini įvairių koalicijų deriniai, kurių sudėtis priklausys nuo konkretaus svarstomo klausimo. Tokią išvadą patvirtina ir kiti darbai, analizuojantys ES politiką po jos plėtros¹⁸. Tai mažina glaudaus bendradarbiavimo projektų tikimybę.

Antra, tarpvyriausybinių koalicijų dydis ir jų ilgalaikiškumas priklausys nuo svarstomų klausimų. Pavyzdžiui, mažų ir didelių valstybių narių koalicijos susidaro institucinių reformų metu. Turtingesnių ir skurdesnių valstybių narių koalicijos formuosis svarstant ES finansinės perspektyvos klausimus. Už ir prieš bendrąją žemės ūkio politiką pasisakančių vyriausybių koalicijos susidarys svarstant šios politikos reformą (tai iš dalies susiję ir su ES biudžeto svarstymu). Bene pastoviausia koalicija, galinti peraugti į glaudesnę bendradarbiavimą kai kuriose srityse, yra už tolesnę integraciją pasisakančių šalių grupė, kurią sudaro EEB sukūrusios šalys.

Trečia, koalicijų kaitos ir galimų nuolaidų, pateikiamų derybų metu, susiejant skirtingus ES darbotvarkės klausimus, atžvilgiu ES po plėtros nelabai skirsis nuo ankstesnės ES. Nors derybų trukmę pailginti ir sprendimų paiešką komplikuoti gali didesnis valstybių narių skaičius, tačiau ES politinis procesas neturėtų radikaliai pasikeisti po jos plėtros. Tiesa, ilgesnė derybų trukmė (ypač tada, jei tarpininko vaidmens tinkamai negalės atlikti Europos Komisija ir neiškils aiškūs lyderis, galintis tarpininkauti, skirtingus interesus turinčioms šalims) gali sulėtinti sprendimų priėmimą ir šitaip sustiprinti paskatas naudoti glaudesnio bendradarbiavimo metodą. Šią tikimybę didina ir ta aplinkybė, jog anksčiau nepritariančių tolesnei integracijai šalių pritarimas dažnai būdavo pasiekiamas įvairiomis finansinėmis paskatomis (paprastai sukuriant naujas regioninės plėtros programas), o dabar naujų finansavimo programų kūrimas ir ES biudžeto išlaidų didinimas yra menkai tikėtinas. Tiesa, paskatas plėtoti glaudesnę bendradarbiavimą gali sumažinti kvalifikuotos daugumos balsavimo taisyklių reforma ir lankstesnių reguliavimo metodų taikymas. Tačiau tose srityse, kur sprendimai bus priimami vienbalsiai, o preferencijos tolesnės integracijos atžvilgiu smarkiai skirsis, poreikis glaudesniai bendradarbiavimui gali išlikti.

Ketvirta, glaudesnio bendradarbiavimo tikimybė yra didžiausia saugumo ir gynybos politikos srityje. Ši sritis yra labiausiai atsietą nuo ekonominių klausimų, todėl sunkiau keistis ir nuolaidomis tarp saugumo ir gynybos politikos bei ekonominių klausimų (kiekvienoje iš šių sričių dominuoja skirtingi nacionalinių preferencijų formavimosi veiksniai ir motyvai – vienoje didesnę vaidmenį atlieka tarptautinė aplinka, kitoje – vidaus interesų grupės, ministrai dažnai mažiau žino apie vieni kitų reikalus nei, pavyzdžiui, finansų ir žemės ūkio ministrai ir pan.). Čia jau dabar išaiškėjo galima iniciatyvinė valstybių narių grupė, nors ji kol kas yra perpus mažesnė

¹⁸ Žr. pavyzdžiui Moravcsik A., Vachudova M. A., 2002 *National Interests, State Power and EU Enlargement // East European Politics and Society*, August 2002, juodraštis; Baun, M. *EU Intergovernmental Politics after Enlargement*, Paper presented at the 8th Biennial International Conference of the EUSA, Nashville, March 27–29, 2003.

(keturios šalys), nei turėtų būti, kad galėtų formaliai pradėti glaudesnio bendradarbiavimo iniciatyvą. Be to, visos dabar joje norinčios dalyvauti šalys taip pat priklauso ir už gilesnę integraciją pasisakančių šalių grupei. Tiesa, šios iniciatyvos formalizavimui būtinas Didžiosios Britanijos dalyvavimas ir bent keletas kitų valstybių narių prisijungimas. Tokia iniciatyva taip pat turėtų būti suderinta su NATO. Galiausiai tam bus reikalingos papildomos lėšos, kurias visuomenei pagrįsti ekonominio sąstingio metu yra sunku.

Tikėtina, jog artimiausiu metu po ES plėtros glaudesnio bendradarbiavimo galimybė bus dar dažniau naudojama kaip kitų šalių įtikinimo priemonė, o ne alternatyvus sprendimų priėmimo mechanizmas, padedantis valdyti augančių interesų įvairovę ES. Daugiausia naujų integracijos iniciatyvų kils neformaliose senųjų valstybių narių grupėse, ypač tarp EB sukūrusių valstybių, kurios formalizuodamos ir keldamos naujas iniciatyvas į ES politinę darbotvarkę glaudesnio bendradarbiavimo perspektyvą naudos kaip derybinę priemonę. Ar kai kurios iš šių iniciatyvų iš tiesų pavirs glaudesnio bendradarbiavimo projektais, priklausys nuo jas inicijuojančių šalių interesų stiprumo bei susilaikančių šalių nenoro prisidėti prie siūlomo projekto. ES, kurioje tikėtinos lanksčios nuo konkretaus klausimo priklausančios koalicijos ir kurioje sprendimai bus priimami supaprastintos kvalifikuotos daugumos balsavimo taisyklių pagrindu, glaudaus bendradarbiavimo iniciatyvos neturėtų būti dažnos.

Galiausiai, jei glaudaus bendradarbiavimo iniciatyvos ES būtų iš tiesų įgyvendamos, kokias pasekmes jos turėtų Lietuvai? Atsakymas į šį klausimą priklauso nuo glaudesnio bendradarbiavimo vaidmens integracijos procese vertinimo. Glaudesnis bendradarbiavimas gali būti naudingas ir už jo ribų liekančioms šalims (jei tokia būtų Lietuva), kadangi jis leidžia geriau suderinti skirtingas preferencijas, neišardant ES ir derinant įvairovę su esamais integracijos pasiekimais, ypač vieningos rinkos funkcionavimu. Tiesa, Lietuvai glaudesnio bendradarbiavimo iniciatyvos nekeltų grėsmės, jei jos išliktų atviros kitoms šalims. Tačiau tokios iniciatyvos sukurtų nuolatinį spaudimą – ir jei jos būtų naudojamos tik kaip derybinės priemonės, ir jei jos būtų praktiškai įgyvendinamos. Šis spaudimas kiltų iš sudėtingos dilemos, pasirenkant tarp nacionalinių interesų ir tarp noro būti integracijos avangarde bei dalyvauti vien dėl to, kad būtų galima apsaugoti nuo paribio statuso. Sprendžiant šią dilemą, svarbiausia bus tinkamai įvertinti Lietuvos interesus Sąjungoje ir pasirinkti partnerius. Tačiau reikia pripažinti, jog išaugusi interesų įvairovė neišvengiamai sukurs situacijas, kai reikės rinktis arba tarp harmonizavimo (kuriame daugiausia turbūt lems didžiųjų ir turtingųjų valstybių preferencijos), arba tarp glaudesnio bendradarbiavimo, kuriame Lietuva nedalyvautų, arba lankstaus bendradarbiavimo formų (atviro koordinavimo metodo) naudojimo.