

EUROPOS SĄJUNGOS LISABONOS SUTARTIS: ESMINIAI POKYČIAI IR DISKURSAI

SIMA RAKUTIENĖ

Vytauto Didžiojo universitetas
Politikos mokslų ir diplomatijos fakulteto doktorantė
El. paštas: s.rakutiene@pmdf.vdu.lt

JAROSLAV DVORAK

Vytauto Didžiojo universitetas
Politikos mokslų ir diplomatijos fakulteto doktorantas
El. paštas: j.dvorak@pmdf.vdu.lt

2005 m. Prancūzijos ir Nyderlandų piliečiai nacionaliniuose referendumuose atmetė Europos konvento ilgai kurtą Konstituciją Europai. Netrukus buvo paskelbtas apmąstymų laikotarpis, kurį nutraukė Vokietija, pirmininkaudama pasiūliusi Berlyno deklaraciją – gaires dėl naujos sutarties. 2007 m. Lisabonoje buvo pasirašyta naujoji sutartis (dėl to ir gavusi Lisabonos sutarties pavadinimą), tačiau ratifikavimo procesas užtruko dvejus metus. Galiausiai po dviejų referendumų Airijoje, Lenkijos ir Čekijos prezidentų „maišto“ 2009 m. ją ratifikavo visos ES narės ir nuo 2010 m. naujoji Lisabonos sutartis buvo pradėta įgyvendinti pirmininkaujant Ispanijai. Lisabonos sutarties įgyvendinimas iki šiol yra pereinamosios stadijos ir į daugelį klausimų, ypač dėl užsienio politikos, dar nėra aiškių atsakymų – paliekamas standartinis variantas „palaukim ir pamatysim“. Lisabonos sutartyje įtvirtintų esminių pokyčių padariniams dar nėra skirta itin daug dėmesio ir

kritinių vertinimų, ypač Lietuvos mastu. Vienas tokių siekių – suvokti Lisabonos pokyčius bei laukiamus rezultatus – Europos Parlamento informacijos biuro Lietuvoje surengtas seminaras Lietuvos akademinėi bendruomenei Briuselyje 2010 m. spalio 4–7 dienomis. Šio informacinio-mokslinio seminaro metu Lietuvos mokslininkams buvo suteiktos galimybės susitikti su europarlamentarais ir EP darbuotojais, Europos Komisijos darbuotojais, Lietuvos atstovybės Europos Sąjungoje vadovais bei tiesiogiai pateikti jiems klausimus, susijusius su Lisabonos sutarties įgyvendinimo aspektais ir svarbiausiomis problemomis.

EP BIURO SEMINARAS LIETUVOS AKADEMINEI BENDRUOMENEI

Seminarą pradėjo Europos Parlamento spaudos tarnybos atstovas Robertas Pogorelis ir pristatė esminius Lisabonos sutarties pokyčius. Jis akcentavo, jog Lisabonos sutartis yra taisomoji sutartis, o Konstitucija Europai turėjo būti steigiamoji sutartis (kaip Maastrichto, Anglijų ir Plieno sutartis, Euratomas ir kt.). Vienas svarbiausių Lisabonos sutarties pokyčių – naujoji galių konfigūracija, kitaip tariant, galių persiskirstymas tarp svarbiausių ES institucijų: Tarybos, Komisijos ir Parlamento. Istoriskai su kiekviena nauja sutartimi Europos Parlamentas nuolat stiprino galias, po šios sutarties jis neabejotinai dar labiau sustiprėjo, o bendro sprendimo procedūra pripažinta įprastine ES teisėkūros procedūra. Europos Parlamento pirmininko J. Buzeko patarėjas diplomatiniais klausimais Arnoldas Pranckevičius teigė: Europos Parlamentas išgyvena naują epochą, o santykiai su Europos Komisija nuolatos dinamiškai keičiasi. 2009 m. paskelbtame straipsnyje Lietuvos mokslininko Klaudijaus Manioko vertinimais, po Lisabonos sutarties turėtų sustiprėti „Europos Komisija, kuri yra ES sprendimų priėmimo darbotvarkės kūrėja, ir Europos Parlamentas, kurio pagrindinė tiesioginė įtaka reiškiasi galimybe vetuoti įstatymų projektus. Šių institucijų galia, palyginti su ES Tarybos galiomis, padidės¹.

A. Pranckevičiaus vertinimu, didžiausi naujosios sutarties laimėjimai yra ES Taryba ir Parlamentas, o štai Komisijos galios susilpnėjo. Tačiau šiuo aspektu Europos Parlamento darbuotojas teigia matantis

grėsmę ir EP pirmininkas nuolatos ieško būdų, kaip sustiprinti Parlamento santykius su Komisija. A. Prankevičius pabrėžė, kad pirmą kartą istorijoje Europos Parlamento pirmininkas yra kviečiamas į Komisijos koledžo susitikimus ir atvirksčiai – pirmą kartą Komisijos pirmininkas J. m. Baroso dalyvavo Europos Parlamento pirmininkų konferencijoje. Taigi Lisabonos sutarties įgyvendinimo kontekste pastebima tendencija – intensyvėjantis Parlamento ir Komisijos bendradarbiavimas.

Kitas ypač svarbus institucinis pokytis įvyko užsienio politikos srityje. Pirmą kartą Europos Sąjunga turi nuolatinį pirmininką. Lisabonos sutartimi Europos Vadovų Taryba oficialiai patvirtinta kaip institucija ir įsteigtas nuolatinis šios institucijos pirmininkas, renkamas kas dvejus su puse metų. Pirmuoju pirmininku, kitaip dar vadinamu Europos Sąjungos prezidentu, buvo išrinktas belgas Hermanas Van Rompuy. Vykdamas pokyčius ES bendrosios užsienio ir saugumo politikos srityse buvo nuspręsta sujungti Komisijos ir ES tarybos pareigybės dėl stipresnio BUSP koordinavimo, įgyvendinimo ir vienintvumo². Naująją ES vyriausiąją įgaliotinę paskirta britė Cathrine Ashton. Šios pareigybės formalios galios iš tiesų didelės. Ponia C. Ashton pirmininkauja ES tarybai užsienio reikalų konfigūracijoje (užsienio reikalų ministrų susitikimams) ir drauge yra Europos Komisijos pirmininko pavaduotoja. Formaliai ji vadovauja ir įgyvendina bendrąją ES užsienio ir saugumo politiką bei kartu su ES prezidentu atstovauja Europos Sąjungai trečiojoje šalyje. Tačiau seminaro dalyviai patvirtino moksliniuose debatuose vyraujančią požiūrį: Europos Sąjunga išrinko per silpnas asmenybes, kad jas pripažintų trečiosios šalys. Lietuvos nuolatinės atstovybės Briuselyje atstovai pritarė, jog po Lisabonos sutarties buvo tikimasi vieno užsienio reikalų ministro. Vis dėlto realybė yra tokia: ponija C. Ashton nėra lyderė ir tai visuomet jaučiama derybų metu ir, pasak jų, amerikiečiai teigia vis dar neturintys kam skambinti dėl ES bendrosios užsienio politikos.

Europarlamentarė Laima Andrikiienė pateikė konkretų pavyzdį, kad pasaulis visa dar nesuvokia Europos Sąjungos ir nepripažįsta jos tokios, kokia ES skelbiasi esanti po Lisabonos sutarties, t. y. vientiso juridinio vieneto. Europos Sąjunga siekė, jog tiek prezidentas, tiek

vyriausioji įgaliotinė įgytų teisę kreiptis į Jungtinių Tautų Generalinę Asamblėją ES vardu, tačiau Europos Sąjunga pralaimėjo. Europarlamentarė pabrėžė: nors Europos Sąjunga skatina kitas šalis nesiblokuoti tarptautiniuose forumuose, dažnai sulaukia kaltinimų, jog pati ES yra valstybių blokas. Lisabonos sutarties išvadoje pastebima, kad stiprėja supranacionalinės galios, vis dėlto kitas Europos parlamento narys prof. Vytautas Lansbergis teigia: tarp nacionalizmo ir supranacionalizmo turi išlikti balansas, kitu atveju (itin sustiprėjus supranacionalizmui) tai gresia Europos „sprogimu“.

Sukurta išorinė ES veiksmų tarnyba – dar vienas itin reikšmingas Lisabonos sutartimi įtvirtintas pokytis. Ši tarnyba priskiriama Vyriausiosios įgaliotinės institucijai ir šiuo metu ES užsienio politikos srityje labiausiai susitelkta ties šios institucijos kūrimu. Tiek Europos parlamento, tiek Lietuvos ambasados atstovai pripažino: Europos Parlamentas atlieka svarbų vaidmenį formuojant šią tarnybą. Kaip tik kuriant šią instituciją kilo daug konfliktinių klausimų. Anot A. Pranckevičiaus, Europos Parlamento tikslas – užtikrinti, kad bent 60 proc. visų šios būsimos diplomatinės tarnybos darbuotojų būtų įdarbinta iš ES institucijų, o likę – iš valstybių narių. Šios principinės pozicijos Europos Parlamentas griežtai laikėsi. Ir kaip teigė LR nuolatinės atstovybės Europos Sąjungoje vadovas Raimondas Karoblis, klausimas dėl *Išorės veiksmų tarnybos* kūrimo tebėra „užblokuotas“ Europos Parlamente. Pradžioje buvo numatyta, jog visą diplomatinį korpusą sudarys diplomatai iš valstybių narių, dabar susitarta, kad bent pusė bus atrinkta iš ES institucijų. Kitas probleminis aspektas susijęs su finansavimu, ypač vystymosi srityje (angl. *development*), kurios biudžetas – didžiulis. Iki šiol vystymosi srities biudžetą administravo Europos Komisija, pertvarkant buvo ketinta perimti jį į valstybių narių prerogatyvą. Dėl šių klausimų (personalo ir biudžeto) Europos Parlamentas tebesilaiko principinių pozicijų. Šiuo aspektu R. Karoblis iš dalies įžvelgia grėsmę. Ne tik šiuo klausimu, bet ir platesniu kontekstu, pastebėjo jis, Europos parlamente ambicijos dažnai yra pernelyg didelės ir net peržengia realybės ribas. Nors ES Taryba visuomet pirmiausiai suaktualina praktinį ir finansinį įgyvendinimo aspektus. R. Karoblio teigimu, paprastai reikia derėtis su EP komitetu, kurio dažnai nekontroliuoja parlamentinė dauguma,

ir neretai tik dėl atskirų parlamentarų ambicijų būna be galo sunku pasiekti konsensuą su Europos Parlamentu. Ambasadorius teigė, kad dėl tokios situacijos teisės aktų kokybė nuolat blogėja, nes jų turinys yra nekonkretus, kad atitiktų daugelio interesus ir ambicijas.

Šis pavyzdys parodo, jog Europos Parlamentas itin aktyviai naudoja savo galiomis, net ir tokiose srityse, kuriose formaliai turi jų labai mažai, pavyzdžiui, užsienio politikoje. Praktinėje realybėje ši supranacionalinė institucija naudoja įvairias parlamentinės diplomatijos formas. J. Buzeko patarėjas A. Pranckevičius pabrėžė, kad po Lisabonos sutarties Europos Parlamente itin suintensyvėjo lobizmas. Visų pirma ES valstybių narių atstovybės vykdo intensyvią lobizmą dvigubinamos pajėgas darbu su Europos parlamentu. Visi į Briuselį atvykstantys premjerai ir prezidentai susitinka ne tik su Parlamento pirmininku, bet ir su visų politinių grupių lyderiais. A. Pranckevičiaus teigimu, ne tik vidaus, bet ir išorės politikoje Europos Parlamentas suvokiamas kaip svarbi institucija. Pirmą kartą Rusijos aukščiausi pareigūnai priėmė Europos parlamento delegaciją ir vizitas buvo vertinamas itin rimtai. A. Pranckevičius teigė, jog Europos Parlamentas užsienio politikos srityje gali iš tiesų gana daug nuveikti per „minkštąją galią“, per susitikimus su trečiųjų šalių lyderiais, per parlamento rezoliucijas, kurios, nors teisiškai ir nėra įpareigojančios, bet sukelia labai didelį atgarsį. Ryškiausias Europos Parlamento „minkštasis“ vaidmuo jaučiamas Vakarų Balkanuose ir Turkijoje. Europos Parlamento politinės grupės bendrauja su trečiųjų šalių politinėmis partijomis siekdamos išspręsti jų tarpusavio ginčus, stiprinti šalyse stabilumą, o štai Europos Komisija dėl savo griežtos biurokratinės laikysenos negali kištis į trečiųjų šalių politinių partijų tarpusavio vaidus.

Kiti svarbūs diskusijose ir pristatymuose iškelti klausimai buvo susiję su energetikos politika ir žmogaus teisėmis. Europarlamentaras Algirdas Saudargas akcentavo ES bendros energetikos politikos svarbą ir teigė: jau ES kūrimasis buvo „statomas“ ant energetikos pamatų – Anglių ir plieno bendrijos. V. Lansbergis kalbėjo panašiai: reikia stiprinti bendrą energetikos politiką, kurti panašią sistemą kaip Euratomas, t. y. Eurogazas. Abu Europos parlamentarai suaktualino Rusijos dujų tiekimo ar, tiksliau, netiekimo problematiką prisiminę

Ukrainos dujų krizę, dėl kurios nukentėjo ne tik naujosios narės, bet ir Austrija. Ir nors daugelis baimindamiesi laukia artėjančios žiemos, ES dialogas su Rusija vyksta labai vangiai. Iki šiol nepasirašyta naujoji ES–Rusijos partnerystės ir bendradarbiavimo sutartis, kurią Lietuva Taryboje blokavo. Lietuvos diplomatas Arūnas Vinčiūnas taip pat pabrėžė, jog derybos su Rusija iki šiol tebevyksta ir Lietuva yra bene vienintelė ES narė, kuri dalyvauja absoliučiai visuose posėdžiuose, išskyrus tuos, kuriuose derasi tik Komisija. Jo teigimu, derybos labai sudėtingos, liko daug problematinių klausimų ir neaišku, ar bus pasiekta svaresnių rezultatų.

Žmogaus teisių sritis buvo kita labai svarbi ir daug diskusijų sukėlusioje tematika. Europarlamentaras prof. Leonidas Donskis pabrėžė, kad žmogaus teisės nėra valstybės nuosavybė, o žmogaus gyvybė ir orumas – ne valstybės ribose. Europarlamentarė Laima Andrikienė teigė: nors ES siekia šioje srityje kalbėti vienu balsu, bendri ES reikalavimai itin sumažėjo ir poveikio priemonės trečiosioms šalims tampa minimalios, nes šalių narių yra labai daug.

Kiti Europos Parlamento nariai Zigmantas Balčytis, Viktor Uspaschich, Vilija Blinkėvičiūtė daugiau kalbėjo apie ekonominę ir socialinę politiką, pristatė naujosios ES strategijos „2020“ tikslus ir priemones.

TIESIOGINIAI LISABONOS SUTARTIES EFEKTAI EUROPOS SĄJUNGOS INSTITUCIJOMS

Vienas akivaizdžių tiesioginių Lisabonos sutarties efektų – daugiau Europos Parlamento (toliau EP) narių: nuo 736 iki 751. Europos Parlamente papildomas vietas gavo dvylika valstybių: Ispanija 4; Austrija, Prancūzija ir Švedija po 2; Bulgarija, Italija, Latvija, Malta, Nyderlandai, Lenkija, Slovėnija ir Didžioji Britanija po 1. Padidėjęs parlamentarų skaičius sumažino Vokietijos nacionalinę delegaciją nuo 99 iki 96 vietų. Tiesa, tranzitinėje stadijoje parlamente dirbs 754 parlamentarai. Didelės valstybės delegatų sumažėjimo gali nepajusti, palyginti su mažomis. Anksčiau Airijos vyriausybė nurodė dėti didesnes pastangas, kad Airija būtų atstovaujama Europos Komisijoje bei Taryboje, nes manyta, jog šių institucijų svoris yra didesnis nei EP. Greičiausiai daugeliui naujų

parlamentarų tai nebus nauja veikla. Tyrimai rodo, kad paprastai apie pusę esamų parlamentarų dirbo stebėtojais arba turi darbo nacionaliniame parlamente patirties. Naujiems nariams reikia laiko adaptuotis, tai savo ruožtu turi įtakos trumpalaikiai perspektyvai, ypač turintiems didesnę darbo patirtį Parlamente bei išmanantiems jo procedūras.

Be abejo, didžiausia kasdienė įtaka yra susijusi su kalbų panaudojimų ir tokia įtaka EP jaučiama stipriausiai. Taip yra dėl kelių priežasčių. Kitaip nei Europos Komisijos ir Tarybos darbo grupių, kurių tarnautojams paprastai tenka naudotis tik tam tikromis kalbomis, Europos Parlamentą sudaro išrinktieji atstovai, kuriems nėra būtina kalbėti užsienio kalbomis. Be to, redaguodami teisinius tekstus, parlamentarai turi teisę tai daryti gimtąja kalba. Galiausiai, valstybės narių tapatumo ir kultūros palaikymas labai priklauso nuo jų kalbos, tad natūralu, kad EP su savo atstovaujamo statusu negali neatsižvelgti į tai. Bet koks konfliktas tarp „efektyvumo“ ir „demokratijos“ randa įtikinamų argumentų vyrauti EP ribose.

Dėl to atsiranda nemažų sunkumų. Yra 23 oficialios darbo kalbos. Potencialių kalbų kombinacijų skaičius svyruoja 380 iki 508. Taigi buvo pasiūlyti keli pragmatiniai sprendimai: kaip galimybė naudoti pagrindines kalbas (ypač anglų, taip pat prancūzų arba vokiečių) ir taip perkelti vertėjus iš rečiau vartojamų kalbų į pagrindines (bet sulaužoma sena taisyklė, kad vertėjas būtinai turi versti į gimtąją kalbą). Galima pažymėti, kad daugelis vertėjų ne visada žino, kokia kalba bus kalbama. Tad akivaizdūs tampa keli pagrindiniai trūkumai, pavyzdžiui, nevartojant tikros kalbos, susitikimas yra suvaržomas arba kartais nukenčia kokybė.

Lisabonos sutartyje nurodyta galimybė valstybių narių piliečiams inicijuoti įstatymų projektus. Tai naujas vektorius ES raidoje, nes anksčiau piliečiai galėjo tik sužinoti svarstomą klausimą ar įstatymo projektą ir priimtą sprendimą. Vis dėlto ir šios pastangos nėra lengvai įgyvendinamos, nes peticiją turės pasirašyti mažiausiai milijonas ES piliečių. Kitaip tariant, peticiją turi pasirašyti devynių valstybių piliečiai, bet jų skaičius skirtingose valstybėse narėse yra nevienodas, nes kiekvienai valstybei narei Europos Parlamente atstovauja nevienodas skaičius atstovų. Be to, iki šiol valstybėse narėse skiriasi rinkimų

amžius, pavyzdžiui, Austrijoje rinkimuose gali dalyvauti šešiolikmečiai, o Lietuvoje – aštuoniolikmečiai. Galiausiai, egzistuoja dar viena kliūtis: pateiktiems pasiūlymams turi pritarti valstybių narių vyriausybės ir Europos Parlamentas.

Įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, bendro sprendimo procedūrą pakaitė įprastinė teisėkūros procedūra. Europos Parlamentas sprendimus priims drauge su Taryba. Tai reiškia, kad Europos Sąjungos sprendimų priėmimas bus grindžiamas dvigubu teisėtumu – tiek piliečių (kuriais atstovauja Europos Parlamento nariai), tiek valstybių narių (kuriais atstovauja Ministrų Tarybos nariai³).

TINKLAVEIKA ES INSTITUCIJOSE

Briuselyje tinklaveika pastebima kiekvieną dieną. Daugiausia dalyvių kasdien dalyvauja įvairiuose dialoguose, derybose, keičiasi informacija. Šis procesas ne visada sukuria bendras politikas, tačiau, be abejo, skatina tarpusavio supratimą.

Daugelis ES tinklų suteikia privilegijas įtakingiems privatiems ir nevyriausybiniais politikos proceso dalyviams bei tam tikru laipsniu neteikia reikšmės demokratijos atskaitingumo ir autoriteto supratimui. Daugelis ES reguliavimų yra techninio pobūdžio bei reikalauja ekspertizės, kurios trūksta ES institucijoms. Yra nemažai klasikinių atvejų, kai privatūs dalyviai savo rankose turi vertingų ekspertinių žinių ir taip stengiasi išlaikyti politinės darbotvarkės kontrolę.

NUORODOS

- 1 Maniakas, K. Lisabonos sutarties implikacijos Lietuvai: kvalifikuota dauguma ir Europos Sąjungos darbotvarkė // *Politologija*, 3 (55), 2009, p. 78.
- 2 General secretariat of the Council of the EU, Information note, Treaty of Lisbon, December 2009, p. 2.
- 3 Europos Komisija, Komunikacijos generalinis direktoratas. Lisabonos sutarties vadovas piliečiams, 2009. Rasta: <http://ec.europa.eu/publications/booklets/others/84/lt.doc>. Žiūrėta: 2010 10 19.