

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto

Viešosios teisės katedra

Ugnės Jakaitytės

V kurso, tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės

studijų šakos studentės

Magistro darbas

**Europos Sąjungos bendros užsienio ir saugumo politikos teisinio
reglamentavimo ir įgyvendinimo iššūkiai**

**Challenges of Legal Regulation and Implementation of the Common
Foreign and Security Policy of the European Union**

Vadovė: doc. dr. Deimilė Prapiestytė

Recenzentas: partnerystės doc. Deividas Kriaučiūnas

Vilnius

2025

ANOTACIJA IR PAGRINDINIAI ŽODŽIAI

Šiame darbe analizuojami Europos Sąjungos bendros užsienio ir saugumo politikos teisinio reglamentavimo iššūkiai. Darbe analizuojama, kaip bendros užsienio ir saugumo politikos reglamentavimas keitėsi istoriškai ir kokius iššūkius sukuria ypatingas (lyginant su kitomis Europos Sąjungos veiklos sritimis) bendros užsienio ir saugumo politikos reglamentavimas. Šios analizės pagrindu siekiama pateikti tris skirtingus bendros užsienio ir saugumo politikos teisinio reglamentavimo ir jo įgyvendinimo iššūkių sprendimo būdus.

Pagrindiniai žodžiai: bendra užsienio ir saugumo politika, bendra saugumo ir gynybos politika, ES išorinių santykių teisė, ES kompetencija, institucinė pusiausvyra.

This work analyses the challenges of the legal regulation of the European Union's Common Foreign and Security Policy. This work provides an analysis on how the legal regulation of the Common Foreign and Security Policy changed historically and what challenges arise from the unique (when compared to other areas of the European Union's activities) manner in which the Common Foreign and Security Policy is regulated. On the basis of this analysis, three different ways of addressing the challenges of the legal regulation and implementation of the Common Foreign and Security Policy are presented.

Keywords: Common Foreign and Security Policy, Common Security and Defence Policy, EU External Relations Law, EU competence, institutional balance.

TURINYS

SANTRUMPŲ SĄRAŠAS	2
IŽANGA	3
1. BUSP susiformavimas ir teisinis reglamentavimas	8
1.1. XX a. 6-as dešimtmetis – pirmieji bandymai.....	8
1.2. XX a. 7-as – 9-as dešimtmečiai: tarpvyriausybiniis Europos politinis bendradarbiavimas	12
1.3. Suvestinis Europos aktas – Europos politinio bendradarbiavimo teisinis įtvirtinimas	14
1.4. Europos politinio bendradarbiavimo virsmas į BUSP	15
1.5. Tarp Maastrichto ir Lisabonos – BUSP ramsčių sistemoje	16
1.6. BUSP po Lisabonos sutarties	19
2. BUSP teisinio reglamentavimo kuriami iššūkiai	21
2.1. ES kompetencijos pagal BUSP nuostatas rūšis.....	21
2.2. ES institucijų vaidmuo BUSP	24
2.2.1. ES institucijos ir subjektai, veikiantys BUSP srityje	24
2.2.2. Institucinė pusiausvyra BUSP srityje.....	28
2.3. BUSP srityje priimamų teisės aktų galia.....	31
3. BUSP teisinio reglamentavimo iššūkių sprendimo būdai.....	34
3.1. Tarpvyriausybiniio bendradarbiavimo modelis.....	35
3.2. Supranacionalinio reglamentavimo modelis.....	37
3.3. Egzistuojančio reglamentavimo įgalinimo modelis.....	41
ŠALTINIŲ SĄRAŠAS	54
SANTRAUKA	63
SUMMARY	64

SANTRUMPŲ SĄRAŠAS

Antroji ataskaita – 1973 m. Antroji ataskaita dėl Europos politinio bendradarbiavimo užsienio politikos srityje

Ataskaita – 1970 m. Valstybių narių užsienio reikalų ministrų ataskaita dėl politinio susivienijimo problemų

BSGP – bendra saugumo ir gynybos politika

BUSP – bendra užsienio ir saugumo politika

EAPB – Europos anglių ir plieno bendrija

EEB – Europos ekonominė bendrija

EGB sutartis – Europos gynybos bendrijos steigiamoji sutartis

EPB statutas – Sutarties, kuria įtvirtinamas Europos bendrijos statutas, projektas

ES – Europos Sąjunga

ESPM – ES policijos misija Bosnijoje ir Hercegovinoje

ESS – Europos Sąjungos sutartis

ESTT – Europos Sąjungos Teisingumo Teismas

Komisija – Europos Komisija

Konstitucija Europai – Sutartis dėl Konstitucijos Europai

SEA – Suvestinis Europos aktas

SESV – Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo

Taryba – Europos Sąjungos Taryba

Vyriausiasis įgaliotinis – Vyriausiasis įgaliotinis užsienio reikalams ir saugumo politikai

IŽANGA

Temos aktualumas. Šiandien Europos Sąjunga (toliau – ES) susiduria su precedento neturinčiais iššūkiais. 2022 m. vasarį Rusijos pradėtas plataus masto agresijos karas prieš Ukrainą – didžiausias karinis konfliktas Europoje nuo Antrojo pasaulinio karo (New York Times, 2023) – sukrėtė visą pasaulį, o ES ir jos valstybės narės susidūrė ne tik su saugumo grėsmėmis, bet ir kitais karo nulemtais iššūkiais: stipriai išaugusiomis energijos kainomis, apsirūpinimo maistu saugumo ir maisto įperkamumo problemomis (Europos Sąjungos Taryba, 2024), būtinybe priimti daugiau nei 5 milijonus pabėgėlių iš Ukrainos (A European Perspective, 2025), teikti finansinę, karinę ir humanitarinę paramą Ukrainai (European Commission, 2024) ir t. t. Papildomus geopolitinius iššūkius ES kelia intensyvėjančios hibridinės atakos (Europos Sąjungos Taryba, 2025) ir silpnėjantys transatlantiniai santykiai (Rasmussen, 2025).

Šiame politiniame kontekste diskusijos dėl ES užsienio ir saugumo politikos intensyvėja, bet dažnai apsiribojama politinėmis diskusijomis, nesigilinant į tai, kaip ES užsienio ir saugumo politikos sritį reglamentuoja teisė. Tačiau ES bendra užsienio ir saugumo politika (toliau – BUSP) yra ES teisės sistemos ir ES išorinių santykių teisės dalis. Nepaisant glaudžių BUSP srities sąsajų su politikos ir tarptautinių ryšių disciplinomis, tai yra teisės sritis. Taigi, siekiant suprasti ES veikimą BUSP srityje ir nustatyti šio veikimo trūkumus, būtina analizuoti BUSP reglamentuojančias teisės nuostatas.

Net paviršutiniška BUSP reglamentuojančių teisės nuostatų analizė parodo, kad, nors BUSP ir yra ES teisės sistemos dalis, nuo kitų ES išorinio veikimo sričių ji skiriasi. Priešingai nei Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (toliau – SESV) penktojoje dalyje įtvirtintos ES išorės veiksmų sritys (bendra prekybos politika, bendradarbiavimas vystymosi labui, humanitarinė pagalba ir kt.), BUSP yra reglamentuojama Europos Sąjungos sutarties (toliau – ESS) nuostatomis, jai taikomos konkrečios procedūros ir apibrėžtas specifinis ES institucijų vaidmuo. Šie BUSP srities reglamentavimo ypatumai pabrėžia būtinybę išsamiai analizuoti BUSP sritį reglamentuojančias nuostatas. Siekiant suprasti, pavyzdžiui, kaip šių dienų politiniame kontekste ES priima teisinius sprendimus (pavyzdžiui, ES Tarybos (toliau – Taryba) priimamus „sankcijų Rusijai paketus“), kodėl ES neturi Europos kariuomenės ar negali įpareigoti valstybių narių didinti savo gynybos pajėgumų, būtina analizuoti BUSP teisinį reglamentavimą.

Išsami BUSP teisinio reglamentavimo analizė leidžia identifikuoti šios ES veikimo srities iššūkius. Tuo tarpu nustatčius, su kokiomis teisinėmis problemomis susiduriama reglamentuojant BUSP ir ją įgyvendinant, galima pateikti siūlymus, kaip ES šiuo politiškai

sudėtingu laikotarpiu gali efektyviau priimti sprendimus, atstovauti savo interesus pasaulyje ir užtikrinti savo saugumą.

Darbo tikslas. Per ES teisinių priemonių, skirtų BUSP įgyvendinimui užtikrinti, analizę, nustatyti šios ES veiklos srities reglamentavimo iššūkius bei galimus jų sprendimo būdus.

Šiam tikslui pasiekti keliama **darbo uždaviniai**:

- 1) nustatyti, kaip istoriškai formavosi ir keitėsi teisinis BUSP reglamentavimas;
- 2) identifikuoti, kokiais ypatumais pasižymi BUSP teisinis reglamentavimas;
- 3) nustatyti, kokius praktinius iššūkius sukuria BUSP teisinio reglamentavimo ypatumai;
- 4) nustatyti galimus BUSP teisinio reglamentavimo iššūkių sprendimo būdus, jų privalumus ir trūkumus.

Darbo objektas. Šiame darbe analizuojamas BUSP teisinis reglamentavimas, siekiant nustatyti, kokie iššūkiai kyla dėl ypatingo, lyginant su kitomis ES veiklos sritimis, BUSP srities reglamentavimo. Atsižvelgiant į darbo apimtį, darbe pateikiama analizė apsiriboja ES teisės nuostatomis ir jų taikymu ES lygmeniu, neanalizuojant šių nuostatų taikymo nacionaliniu lygmeniu.

Autorė darbe atskirai neanalizuoja bendros saugumo ir gynybos politikos (toliau – BSGP). Nors BSGP yra sudėtinė BUSP dalis (ESS 42 str. 1 d.), dėl gynybos komponento, BSGP reglamentuojančios nuostatos pasižymi ypatumais. Todėl, siekiant pateikti išsamią analizę, ją reglamentuojančias nuostatas (ESS V antraštinės dalies 2 skyriaus 2 skirsnis) ir jų pagrindų įsteigtas bendradarbiavimo formas (pvz., nuolatinį struktūrizuotą bendradarbiavimą – PESCO) reikėtų analizuoti atskirai. Šiame darbe autorė siekia pateikti platesnę konstitucinio BUSP srities reglamentavimo analizę, todėl BSGP nuostatos bei jų taikymo pavyzdžiai bus pasitelkiami epizodiškai, analizuojant BUSP teisinio reglamentavimo iššūkius.

Taip pat pažymėtina, kad darbe autorė nesiekė identifikuoti visų įmanomų BUSP srities teisinio reglamentavimo iššūkių. Siekdama apibrėžti tyrimo objektą, autorė rėmėsi ES konstitucinės teisės literatūra¹ ir atsižvelgė į pagrindines temas, aptariamąs joje: ES kompetencija, ES institucijos ir jų galios, teisės aktai ir jų priėmimo procedūros. Ypatumų, pasireiškiančių reglamentuojant BUSP sritį minėtais aspektais, analizė leido palyginti BUSP reglamentavimą su kitomis ES veiklos sritimis tik svarbiausiais, konstituciniais ES

¹ Pvz., Lenaerts *et al.* (2021); Rosas and Armati (2018).

teisės klausimais. Tai, autorės nuomone, leidžia atskleisti svarbiausius BUSP srities teisinio reglamentavimo iššūkius.

Tyrimo metodai. Atlikdama tyrimą, autorė pirmiausia atliko teorinę analizę. Autorė pasitelkė istorinės analizės metodą, siekdama išsiaiškinti, kaip susiformavo BUSP ir kaip bendradarbiavimo užsienio politikos ir saugumo klausimais reglamentavimas ES keitėsi istoriškai. Istorinė analizė atskleidžia, kodėl šiandien BUSP sritis reglamentuojama tokiu būdu, ir kodėl ji pasižymi ypatumais, lyginant su kitomis ES veiklos sritimis. Toliau autorė pasitelkė lingvistinį, sisteminį ir teleologinį metodus, analizuodama pirminės ES teisės nuostatas, taip pat ir mokslinės literatūros analizės metodą, siekdama išsiaiškinti, kaip teisės mokslininkai aiškina ir vertina BUSP reglamentuojančias ES teisės nuostatas. Šie metodai leido autorei nustatyti, kokius iššūkius kelia ypatingas BUSP teisinis reglamentavimas, ir aprašyti, kaip šie iššūkiai pasireiškia ir kodėl jie yra svarbūs.

Nustačiusi BUSP teisinio reglamentavimo iššūkius, autorė pasitelkė į reformas (problemų sprendimo būdus) orientuoto tyrimo metodą: šiame darbe siekiama ne tik pateikti teorinę BUSP teisinio reglamentavimo srityje kylančių iššūkių analizę, bet ir praktinius šių iššūkių sprendimo būdus. Remdamasi atlikta teorine-istorine analize, autorė suformulavo tris BUSP teisinio reglamentavimo iššūkių sprendimo metodus ir analizavo, kaip, pasitelkus kiekvieną iš šių metodų, būtų sprendžiami identifikuoti BUSP teisinio reglamentavimo iššūkiai. Atlikdama į problemų sprendimo būdus orientotą tyrimą, autorė taip pat pasitelkė teismų praktikos analizės metodą, siekdama nustatyti, kaip Europos Sąjungos Teisingumo Teismas (toliau – ESTT) savo praktikoje sprendžia BUSP teisinio reglamentavimo iššūkius. Remdamasi atliktu į problemų sprendimo būdus orientotu tyrimu, autorė pateikė savo nuomonę, kaip turėtų būti sprendžiami BUSP teisinio reglamentavimo iššūkiai.

Darbo originalumas. Lietuvoje atlikta labai nedaug teisinių mokslinių tyrimų BUSP tematika. Nemaža dalis Lietuvoje atliekamų tyrimų BUSP ir BSGP srityse yra politiniai, o teisiniai tyrimai apsiriboja ES ribojamųjų priemonių (sankcijų) mechanizmo analize (pvz., 2017 m. A. Kazancevos magistro darbas tema „ES sankcijų teisėtumo sąlygos pagal ESTT praktiką“ bei 2020 m. V. K. Steponaitės daktaro disertacija tema „Jungtinių Tautų ir Europos Sąjungos tikslinės finansinės ribojamosios priemonės: poreikis užtikrinti teisę į teisingą procesą“). Autorės žiniomis, naujausias Lietuvoje atliktas tyrimas BUSP srityje yra 2024 m. M. Gorgiladze mokslinis straipsnis „Europos Sąjungos bendrosios užsienio ir saugumo politikos iššūkiai po Rusijos ir Ukrainos karo“. Vis dėlto šis tyrimas taip pat orientuotas į ribojamųjų priemonių mechanizmą ir jo taikymo analizę, be to, jame analizuojami BUSP iššūkiai būtent Rusijos ir Ukrainos karo kontekste. Savo darbe autorė

pateikia platesnę teisinę BUSP reglamentavimo analizę ir siekia atskleisti konstitucinius šios srities reglamentavimo iššūkius.

Užsienyje BUSP tematika yra gerokai populiariesnė tyrimų sritis. Egzistuoja eilė leidinių, skirtų BUSP teisinio reglamentavimo analizei (pvz., 2018 m. S. Blockmans ir P. Koutrakos (red.) „Research Handbook on the EU’s Common Foreign and Security Policy“ bei 2019 m. G. Butler „Constitutional Law of the EU’s Common Foreign and Security Policy: Competence and Institutions in External Relations“), BUSP ir BSGP sritys išsamiai aptiriamos ir ES išorinių santykių teisės vadovėliuose. Atliekami ir moksliniai tyrimai atskirais BUSP srities klausimais, pvz., BUSP srityje priimamų teisės aktų prigimtį tyrinėja R. Wessels (pvz., 2015 m. straipsnyje „Resisting Legal Facts: Are CFSP Norms as Soft as They Seem?“ ir 2021 m. straipsnyje „Legality in EU Common Foreign and Security Policy: The Choice of the Appropriate Legal Basis“), žmogaus teisių pažeidimų BUSP ir BSGP klausimus nagrinėja J. De Coninck (pvz., 2023 m. straipsnyje „Effective Remedies for Human Rights Violations in EU CSDP Military Missions: Smoke and Mirrors in Human Rights Adjudication?“) ir t. t. Be to, ES teisės tematikos žurnaluose, pvz., Common Market Law Review nuolat galima rasti ESTT sprendimų, priimtų BUSP srityje, analizes ir komentarus.

Nepaisant plataus įvairių BUSP srities aspektų aptarimo užsienio teisės literatūroje, autorės darbui originalumo suteikia konkrečių BUSP teisinio reglamentavimo iššūkių atrinkimas ir išsami jų analizė. Be to, originalus yra ir autorės siūlomas, istorinės BUSP teisinio reglamentavimo analizės įkvėptas trijų galimų BUSP teisinio reglamentavimo iššūkių sprendimo metodų suformulavimas bei analizė, kaip šie iššūkiai būtų sprendžiami kiekvieno metodo pagrindu. Nors teisinėje literatūroje galima rasti įvairių siūlymų, kaip galima pagerinti egzistuojantį BUSP teisinį reglamentavimą, autorės žiniomis, jos pasirinkta BUSP teisinio reglamentavimo iššūkių sprendimo būdų aptarimo struktūra moksliniuose tyrimuose dar nebuvo pasitelkta.

Svarbiausi šaltiniai. Viso rengiant darbą atlikto tyrimo pagrindas – teisės normų analizė, todėl aptariant darbo šaltinius pirmiausia pažymėtinos tiek dabar galiojančios, tiek ir istorinės ES sutartys. Šie pirminės teisės šaltiniai buvo svarbiausi tiek analizuojant istorinį BUSP teisinį reglamentavimą, tiek ir identifikuojant BUSP teisinio reglamentavimo iššūkius.

Sutarčių nuostatų aiškinimui papildomai pasitelkta ESTT praktika bei moksliniai darbai. Bene svarbiausias šiam tyrimui mokslinis darbas – 2019 m. G. Butler monografija „Constitutional Law of the EU’s Common Foreign and Security Policy: Competence and Institutions in External Relations“. Autorės nuomone, ši monografija yra išsamiausia BUSP

teisinio reglamentavimo analizė, atlikta per ES konstitucinės teisės prizmę. Todėl, atsižvelgiant į autorės siekį darbe analizuoti konstitucinius BUSP teisinio reglamentavimo iššūkius, ši monografija tapo mokslinės literatūros analizės išeities tašku. Siekdama atlikti išsamią analizę ir įvertinti įvairias mokslinėje literatūroje pateikiamas nuomones, autorė rėmėsi kitų autoritetingų ES išorinių santykių teisės mokslininkų, tokių kaip M. Cremona, C. Eckes, P. Koutrakos, P. Van Elsuwege, R. A. Wessels ir kitų darbais.

1. BUSP susiformavimas ir teisinis reglamentavimas

Nors iš pirmo žvilgsnio gali pasirodyti, kad BUSP yra gana nauja ES veiklos sritis, pirmieji bandymai kurti bendrą užsienio politiką, įskaitant gynybos politiką, skaičiuoja beveik tiek pat metų, kiek ir Europos anglių ir plieno bendrija (toliau – EAPB). Nuosekli istorinė teisinių instrumentų, skirtų bendradarbiavimui užsienio politikoje, analizė leidžia geriau suprasti BUSP srities ypatumus. Kaip nurodo M. Cremona (2018, p. 133), ES struktūros pasižymi dideliu tęstinumu ir yra labai priklausomos nuo jų vystymosi proceso. Todėl šioje darbo dalyje bus apžvelgiama BUSP reglamentavimo istorinė raida, pradedant nuo pirmųjų bandymų, ir kaip šis reguliavimas kito iki šių dienų.

1.1. XX a. 6-as dešimtmetis – pirmieji bandymai

Literatūroje aptariant BUSP istoriją, įprasta laikyti, kad BUSP formavimosi pradžia yra XX a. 8-as deš. (Wessel & Larik, 2020, p. 283-284). Vis dėlto šiuolaikinės BUSP ir BSGP ištakas galima įžvelgti gerokai anksčiau. XX a. 6-o deš. bandymai įkurti Europos gynybos bendriją ir Europos politinę bendriją, nors ir nesėkmingi, žymi pirmuosius mėginimus įgyvendinti europinės integracijos planą ne vien per ekonominę, o ir per politinę integraciją, siekiant bendradarbiauti užsienio ir gynybos politikos srityse.

1951 m.² Paryžiaus sutartis, kuria įsteigiama EAPB, sukūrė naujo pobūdžio tarptautinę organizaciją. Jos institucijoms suteiktos tam tikros supranacionalinės galios, o tai ryškiai skiriasi nuo koncepcijos, kurios pagrindu iki tol buvo steigiamos tarptautinės organizacijos (Bebr, 1953, p. 1). Būtent šios, naujos koncepcijos pagrindu buvo paremta ir Europos gynybos bendrija bei Europos politinė bendrija.

Nors EAPB steigimui pagrindą padėjusio R. Šumano plano esminis tikslas buvo politinis (Petzina, 1981, p. 450), užsibrėžto tikslo buvo siekiama ekonominėmis priemonėmis. Pats R. Šumanas (1950) žymiojoje deklaracijoje iš esmės pavadina bendros ekonominės raidos pamatų kūrimą „pirmuoju Europos federacijos etapu“. Taigi, jei ekonominės raidos pamatų kūrimą galima laikyti pirmuoju europinės integracijos etapu, siekis įsteigti Europos gynybos bendriją ir Europos politinę bendriją, autorės nuomone, žymi naują – politinės integracijos – etapą.

Pirmasis žingsnis politinės integracijos kryptimi žengtas 1952 m., EAPB narėms pasirašius Europos gynybos bendrijos steigiamąją sutartį (toliau – EGB sutartis). Europos

² Čia ir toliau, įvardijant ES sutartis, nurodomi jų pasirašymo metai.

gynybos bendrijos idėja buvo politinė, nulemta to laikmečio įvykių³. Visgi šią idėją buvo siekiama realizuoti teisine priemone – tarptautine sutartimi, įsteigiančia naują tarptautinę supranacionalinę organizaciją, kuri apima bendras institucijas, bendras ginkluotąsias pajėgas ir bendrą biudžetą (EGB sutarties 1 str.). Pagal EGB sutarties 2 str. 1 d., Bendrijos tikslai buvo išimtinai gynybiniai. Taigi, Europos gynybos bendrija buvo kuriama tik kaip gynybinė, o ne kaip politinė sąjunga.

Pagal EGB sutarties 7 str., Europos gynybos bendrijai atstovauja jos institucijos: Ministrų taryba, Bendroji asamblėja, Komisariatas ir Teisingumo Teismas (EGB sutarties 8 str.). Ši institucinė sandara atspindi EAPB institucinę sandarą (Rolin *et al.*, 1952, p. 4)⁴. Komisariatas sudarytas iš devynių narių ir yra supranacionalinės prigimties institucija (EGB sutarties 20 str.), turinti vykdomuosius ir priežiūros įgaliojimus (EGB sutarties 19 str.). Ministrų Taryba – iš valstybių narių atstovų sudaryta institucija (EGB sutarties 40 str.), kurios tikslas – derinti Komisariato veiksmus su valstybių narių politika (EGB sutarties 39 str. 1 d.). Tam Ministrų Taryba gali vienbalsiai priimti nurodymus dėl Komisariato veiklos (EGB sutarties 39 str. 2 d.). Bendroji asamblėja – EAPB Bendroji asamblėja, į kurią papildomai išrenkami trys nariai (EGB sutarties 33 str.), o Teisingumo Teismas – EAPB Teisingumo Teismas (EGB sutarties 52 str.), kurio funkcija – užtikrinti teisės viršenybės principo laikymąsi aiškinant ir taikant EGB sutartį ir ją įgyvendinančius teisės aktus (EGB sutarties 51 str.).

Nepaisant ambicingų EGB sutarties tikslų, svarbu pažymėti, jog analizuojant jos turinį matoma, kad jos nuostatos – gana nuosaikios. Supranacionalinės institucijos – Komisariato – savarankiškos veiklos sritis apsiribojo ginklavimo ir aprūpinimo operacijų vykdymu, o esminiai sprendimai turėjo būti vienbalsiai priimami Ministrų Tarybos (Loth, 2015, p. 40). Darbo autorės nuomone, svarbu akcentuoti sprendimų priėmimo vienbalsiškumą – tai reiškia, kad kiekviena valstybė narė turi veto teisę ir gali sustabdyti visos Europos gynybos bendrijos veikimą. Tai itin suvaržo supranacionalinių institucijų galias ir iliustruoja, kad jau nuo XX a. vidurio, spręsdamos klausimus, susijusius su sritimis, laikomomis valstybių suverenių galių centru (pvz., gynyba ar užsienio politika), valstybės siekė užtikrinti, kad bus paisoma jų interesų. Net kurdamos organizaciją, grindžiamą dalies suverenių valstybės galių perdavimu, jos siekė palikti esminių klausimų sprendimą savo žinioje.

³ Prasidėjus Korėjos karui, JAV siekė stiprinti savo galias Europoje per Vakarų Vokietijos karinių pajėgų įkūrimą. Tačiau Prancūzijai toks JAV siekis buvo nepriimtinas: Prancūzijos atsaku į tokį JAV reikalavimą buvo planas sukurti Europos kariuomenę (Loth, 2015, p. 36-37).

⁴ Europos gynybos bendrijos Bendroji asamblėja ir Teisingumo Teismas – tie patys, kaip ir EAPB Bendroji asamblėja (EGB sutartis 33 str. 1 d.) ir EAPB Teisingumo Teismas (EGB sutarties 52 str.). Europos gynybos bendrijos komisariatas ir Ministrų Taryba – EAPB Vyriausiosios valdybos ir Ministrų Tarybos atitikmenys.

Nepaisant gana nuosaikaus Europos gynybos bendrijos supranacionalizmo ir siauros jos veikimo srities, EGB sutartis tiesiogiai įtvirtino tolesnės politinės integracijos galimybę. Pagal minėtos sutarties 38 str., Bendrajai asamblėjai pavesta išnagrinėti EGB sutarties pakeitimus, reikalingus Europos gynybos bendrijos asamblėjos, renkamos demokratiniais pagrindais, sukūrimui. Kartu minėtame straipsnyje nurodoma, kad galutinė struktūra, kuri pakeis dabartinę pereinamojo laikotarpio struktūrą, turėtų būti sumanyta taip, kad galėtų sudaryti *vieną iš galutinės federacinės arba konfederacinės struktūros elementų* [past. paryškinta autorės]. Tokiu būdu EGB sutarties 38 str. netiesiogiai įtvirtino pareigą tęsti politinę integraciją. Tiesa, svarstymai dėl „galutinės federacinės struktūros“ prasidėjo EGB sutarčiai net neįsigaliojus. Epizode, kuris, autorės nuomone, galėtų būti kvestionuojamas teisiškai (EAPB asamblėja pradėjo įgyvendinti EGB sutarties 38 str. pavedimus EGB sutarčiai dar neįsigaliojus), EAPB asamblėja pasiskelbė „*ad hoc* asamblėja“ ir įkūrė „*ad hoc* komisiją“, kuriai pavedė parengti „Europos Bendrijos statuto“ projektą (Loth, 2015, p. 43).

Ad hoc komisijos parengtas ir 1953 m. kovo 10 d. *ad hoc* asamblėjos priimtas Sutarties, kuria įtvirtinamas Europos bendrijos⁵ statutas, projektas (toliau – EPB statutas) numatė supranacionalinio pobūdžio Europos politinės bendrijos įkūrimą (EPB statuto 1 str.). Tarp ekonominių bei socialinių šios bendrijos tikslų, EPB statuto 2 str. įtvirtina ir gynybinį⁶ bei užsienio politikos koordinavimo⁷ tikslus. Įkūrus Europos politinę bendriją, ji, kartu su EAPB bei Europos gynybos bendrija, turėjo sudaryti vieną juridinį asmenį (EPB statuto 5 str.).

EPB statute įtvirtinta Europos politinės bendrijos institucinė sandara: Parlamentas, Europos vykdomoji taryba, Nacionalinių ministrų taryba, Teisingumo Teismas bei Ekonominė ir socialinė taryba (EPB statuto 9 str.). Dviejų rūmų parlamentui buvo numatyti įgaliojimai priimti teisės aktus, rekomendacijas ir pasiūlymus (EPB statuto 10-11 str.). Europos vykdomajai tarybai patikėtas Europos politinės bendrijos administravimas (EPB statuto 27 str.), o Nacionalinių ministrų tarybos uždavinys – siekti harmonizuoti Europos vykdomosios tarybos ir valstybių narių vyriausybių veiksmus (EPB statuto 35 str.). Europos politinės bendrijos Teisingumo Teismas, identiškas EAPB ir Europos gynybos bendrijos

⁵ Sutarties projekto pavadinime aptariama bendrija vadinama Europos Bendrija, o ne Europos politinė bendrija (pranc. *Le Projet de Traité portant Statut de la Communauté Européenne*), tačiau literatūroje aptariant šią bendriją įprastai naudojamas Europos politinės bendrijos pavadinimas. Pastarąjį pavadinimą autorė toliau vartoja šiame darbe, siekdama aiškiai atriboti Europos politinės bendrijos sąvoką nuo kitų panašių sąvokų (pvz., Europos Bendrija ar Europos Bendrijos).

⁶ Bendradarbiauti su kitomis laisvomis valstybėmis užtikrinant valstybių narių saugumą nuo bet kokios agresijos.

⁷ Užtikrinti valstybių narių užsienio politikos koordinavimą tais klausimais, kurie gali būti susiję su Europos politinės bendrijos egzistavimu, saugumu ar klestėjimu.

Teisingumo Teismui, turėjo užtikrinti teisės viršenybę aiškinant ir taikant EPB statutą bei Europos politinės bendrijos teisės aktus (EPB statuto 38 str.).

Atskiras EPB statuto skyrius (3 dalies 3 skyrius) skirtas tarptautiniams ryšiams. Jame numatyta pareiga Europos politinei bendrijai užtikrinti, kad valstybių narių užsienio politika būtų derinama; šiuo tikslu numatyta galimybė Europos vykdomajai tarybai, remiantis vienbalsiu Nacionalinių ministrų tarybos sprendimu, veikti kaip bendrai valstybių narių atstovei (EPB statuto 69 str.). Valstybėms narėms numatyta pareiga nesudaryti sutarčių ar tarptautinių susitarimų, prieštaraujančių Europos politinės bendrijos priimtiems įsipareigojimams (EPB statuto 72 str.). Svarbu pažymėti, kad EPB statutas (71 str. 2-3 d., 73 str.) riboja Teisingumo Teismo kompetenciją išorinių santykių srityje ir teikia pirmenybę arbitražui.

Toks išorinių santykių klausimų reguliavimas leidžia daryti tokias pačias išvadas, prie kurių prieita analizuojant EGB sutartį. Nors iš pirmo žvilgsnio Europos politinė bendrija gali pasirodyti kaip visiškai supranacionalinė tarptautinė organizacija, nuostatos, reglamentuojančios užsienio politikos klausimus, yra gerokai nuosaikesnės, nei, pvz., nuostatos, reglamentuojančios Europos politinės bendrijos galias ekonomikos srityje⁸ (EPB statuto 3 dalies 5 skyrius). Tai dar kartą patvirtina, kad, nuo Europinės integracijos pradžios, spręsdamos „aukštosios politikos“ klausimus supranacionalinės organizacijos rėmuose, valstybės narės siekė išlaikyti esmines galias savo rankose. Taigi, šandieninio BUSP (bei BSGP) reguliavimo ypatumai gali būti kildinami iš Europos gynybos bendrijos bei Europos politinės bendrijos.

Nors EGB sutartis buvo pasirašyta visų šešių EAPB narių, o EPB statutas – patvirtintas *ad hoc* asamblėjos, nei vienas iš šių teisės aktų neįsigaliojo. Politinės aplinkybės lėmė Prancūzijos atsisakymą ratifikuoti EGB sutartį 1954 m. (Pastor-Castro, 2006, p. 386, 400). Kadangi Europos politinės bendrijos įkūrimas per EGB sutarties 38 str. buvo susietas su Europos gynybos bendrijos įkūrimu, žlugus EGB sutarčiai, nebeliko pagrindo Europos politinės bendrijos steigimui.

Nepaisant to, kad aptartos idėjos nebuvo įgyvendintos realybėje, jų analizė nėra beprasmė. Iš to, kaip buvo planuojama teisiškai reglamentuoti užsienio, saugumo bei gynybos politikos klausimus, matoma, kad šandien BUSP iš kitų ES veiklos sričių išskiriantis tarpvyriausybinius reguliavimo pobūdį nėra naujas fenomenas – užsienio politikos ir gynybos klausimus reguliuoti taip buvo planuojama jau nuo europinės integracijos pradžios.

⁸ Pažymėtina, kad Europos politinės bendrijos ekonominiai įgaliojimai pagal EPB statutą taip pat buvo gana nuosaikūs, tačiau vis dėlto griežtesnio pobūdžio, negu įgaliojimai tarptautinių ryšių srityje.

1.2. XX a. 7-as – 9-as dešimtmečiai: tarpvyriausybinis Europos politinis bendradarbiavimas

Po Europos gynybos bendrijos ir Europos politinės bendrijos steigimo nesėkmės, bandymų integruoti užsienio politikos reguliavimo klausimus į 1957 m. Romos (Europos ekonominės bendrijos (toliau – EEB)) sutartį nebuvo. Nepasiteisinus politinės integracijos iniciatyvoms, teko sugrįžti prie ekonominės integracijos.

XX a. 7-o deš. pradžioje iškelta nauja integracijos idėja – Fouchet planas, numatęs naujos EEB valstybių narių sąjungos, turinčios užsienio politikos bei gynybos dimensiją, įkūrimą (Teasdale, 2016, p. 1-2). Priešingai nei Europos gynybos bendrija ir Europos politinė bendrija, Fouchet plane numatyta sąjunga būtų išimtinai tarpvyriausybinių pobūdžio (Teasdale, 2016, p. 2, 28). Tačiau derybos dėl Fouchet plano žlugo 1963 m. ir prireikė šešių metų, kad Europos politinės integracijos procesas būtų atnaujintas (Teasdale, 2016, p. 53).

XX a. 7-o deš. pabaigoje valstybės narės vėl ėmė siekti bendradarbiavimo užsienio politikos klausimais (Koutrakos, 2015a, p. 281). Tai lėmė, viena vertus, trečiųjų šalių įprotis laikyti EEB nares vientisa grupe ir, kita vertus, kooperavimosi kultūra, vyravusi EEB teisinėje sistemoje (Koutrakos, 2015a, p. 281). Ankstesni nesėkmingi bandymai lėmė labai atsargų požiūrį į politinį bendradarbiavimą – tikslai ir procedūros buvo suformuluoti paliekant daug vietos interpretacijai ir skirtingų požiūrių derinimui (Regelsberger, 2020). Autorės nuomone, veikusiai toks aptakus reguliavimas nulėmė, kad Europos politinis bendradarbiavimas buvo pirmasis sėkmingas bandymas derinti valstybių narių užsienio politiką.

Politinės kooperacijos kūrimo pagrindu tapo 1970 m. patvirtinta Valstybių narių užsienio reikalų ministrų ataskaita dėl politinio susivienijimo problemų⁹ (toliau – Ataskaita). Ataskaitos II dalyje numatyta, kad valstybių narių vyriausybės turėtų bendradarbiauti užsienio politikos srityje. Tokiu bendradarbiavimu siekiama užtikrinti abipusį supratimą svarbiausiais tarptautinės politikos klausimais bei derinti pozicijas ir imtis bendrų veiksmų, kai tai atrodo įmanoma (Ataskaitos I p.). Numatyta politinio bendradarbiavimo forma – bent kartą per šešis mėnesius vykstantys valstybių narių užsienio reikalų ministrų susitikimai¹⁰ (Ataskaitos II p.). Kartu numatyta, jog vyriausybės konsultuojasi viena su kita visais svarbiausiais užsienio politikos klausimais (Ataskaitos IV

⁹ Literatūroje ši ataskaita dažnai vadinama Davignon arba Liuksemburgo ataskaita.

¹⁰ Jei svarstyti situacija yra itin svarbi, vietoje užsienio reikalų ministrų susitikimo gali būti rengiama valstybių ar vyriausybės vadovų konferencija. Ilgainiui būtent Europos politinio bendradarbiavimo rėmuose, nusprendus rengti šias konferencijas kartą per šešis mėnesius (European Communities, 1988, p. 6), 1975 m. buvo sukurta Europos Vadovų Taryba (Regelsberger, 2020).

p.). Taip pat Ataskaitoje numatytos konsultacijos su Europos Komisija (toliau – Komisija), jei ministrų veikla turi įtakos Europos Bendrijų¹¹ veiklai (Ataskaitos V p.) ir kartą per šešis mėnesius vykstantys neformalūs ministrų bei Europos Parlamento Politinių reikalų komiteto susitikimai (Ataskaitos VI p.).

Ataskaitoje (3 d. 1 p.) taip pat užfiksuotas užsienio reikalų ministrų siekis tęsti pradėtą darbą ir pateikti antrą ataskaitą dėl pažangos politinio suvienijimo srityje. Antroji ataskaita dėl Europos politinio bendradarbiavimo užsienio politikos srityje¹² (toliau – Antroji ataskaita) priimta 1973 m. Šioje ataskaitoje (II d.) įtvirtinami dažnesni ministrų susitikimai ir ministrų pokalbiai su Europos Parlamentu, vykstantys 4 kartus per metus (Antrosios ataskaitos 1 ir 10 p.). Visgi, autorės nuomone, svarbiausia Antrosios ataskaitos nuostata – 12 p., aiškiai apibrėžiantis Politinio bendradarbiavimo mechanizmo ir Europos Bendrijų veiklos santykį. Jame pabrėžta, kad politinio bendradarbiavimo mechanizmas, tarpvyriausybiniu lygmeniu sprendžiantis tarptautinės politikos problemas, skiriasi nuo Bendrijų institucijų veiklos, grindžiamos teisiniais įsipareigojimais. Politinio bendradarbiavimo mechanizmas papildė Europos Bendrijų institucijų veiklą, tačiau nėra Europos Bendrijų teisinės sistemos dalis ir veikia lygiagrečiai jos.

Iš aprašytų Europos politinio bendradarbiavimo formos, tikslų ir santykio matoma, kad šis mechanizmas buvo išskirtinai tarpvyriausybiniu pobūdžio. Visgi, kaip nurodo E. Regelsberger (2020), tokia bendradarbiavimo strategija valstybėms narėms jautriais klausimais galėjo tapti paspartinti integracijos procesą. Autorės nuomone, Europos politinio bendradarbiavimo rėmuose tai padaryti pavyko: kaip pažymėta 1981 m. ataskaitos dėl Europos politinio bendradarbiavimo¹³ preambulėje, Europos politinis bendradarbiavimas nuolat stiprėja, o jo apimtis nuolat plečiasi. Ši tendencija padeda siekti galutinio tikslo – ES. Tokia nuostata parodo, kad pačios valstybės vertino Europos politinį bendradarbiavimą kaip integraciją spartinantį reiškinį.

¹¹ Terminas „Europos Bendrijos“ pradėtas vartoti po to, kai 1965 m. pasirašyta Sujungimo sutartis; šis terminas apibūdina EAPB, EEB ir Europos atominės energijos bendriją.

¹² Ši ataskaita literatūroje dar vadinama Kopenhagos ataskaita.

¹³ Ši ataskaita literatūroje dar vadinama Londono ataskaita.

1.3. Suvestinis Europos aktas – Europos politinio bendradarbiavimo teisinis įtvirtinimas

Nuo 1970 m. Europos politinis bendradarbiavimas veikė politinių susitarimų pagrindu ir nebuvo įtvirtintas teisinę galią turinčiuose dokumentuose. Tai pasikeitė 1986 m. priėmus Suvestinį Europos aktą (toliau – SEA), į kurį inkorporuotos Europos politinį bendradarbiavimą reglamentuojančios nuostatos¹⁴.

SEA nebuvo skirtas užsienio politikos klausimams spręsti (Nuttall, 2000, p. 17). Kaip nurodo S. J. Nuttall (2000, p. 17), SEA III antraštinė dalis, įtvirtinanti nuostatas dėl Europos bendradarbiavimo užsienio politikos srityje, buvo įtraukta susiklosčius aplinkybėms, kuriomis sumaniai pasinaudojo norėjusieji Europos politinio bendradarbiavimo procedūras priartinti prie Europos Bendrijų. Nepaisant tokių siekių, Europos politinį bendradarbiavimą reglamentuojančių nuostatų inkorporavimas į SEA neatnešė didelių pokyčių. Priešingai, SEA III antraštinė dalis iš esmės kodifikavo jau egzistuojančią praktiką (Nuttall, 2000, p. 18; Loth, 2015, p. 278; Butler, 2019, p. 24; Regelsberger, 2020).

Kita vertus, tai nereiškia, kad Europos politinio bendradarbiavimo reglamentavimo įtraukimas į SEA buvo beprasmis. Teisiniu požiūriu svarbu vien tai, kad nuo SEA įsigaliojimo Europos politinis bendradarbiavimas buvo įtvirtintas teisinę galią turinčiame dokumente, taigi, iš išimtinai politinio instrumento tapo teisiniu. Tačiau, kaip pažymi M. Cremona (2018, p. 139), Europos politinį bendradarbiavimą reglamentuojančios nuostatos nebuvo integruotos į EEB sutartį, taigi, jų tarpvyriausybinių prigimtis buvo išsaugota. Europos politinio bendradarbiavimo ir EEB atskyrimą dar labiau pabrėžia tai, kad SEA III antraštinėje dalyje vartojamas terminas „susitariančios šalys“ (vietoje EEB sutartyje naudojamo termino „valstybės narės“), Komisijos vaidmuo šioje srityje gerokai apribotas¹⁵, taip pat visa Europos politinio bendradarbiavimo sritis nepatenka į Teisingumo Teismo jurisdikciją (SEA 31 str.). Dėl to kai kurie autoriai teigia, kad vienas iš SEA tikslų – glaudžiau susieti šiuos du institucinius lygmenis – nebuvo veiksmingai pasiektas (De Witte, 2010, p. 89). Vis dėlto, darbo autorės nuomone, vien Europos politinio bendradarbiavimo įtvirtinimas toje pačioje sutartyje, kuri keičia Romos sutarties nuostatas, žymi svarbų žingsnį link glaudesnės Europos Bendrijų ir Europos politinio bendradarbiavimo sąsajos, o žvelgiant plačiau – supranacionaliniu ir tarpvyriausybiniu metodu reglamentuojamų sričių suartėjimo pradžią.

¹⁴ Galima pažymėti, kad pats akto pavadinimas (*Suvestinis* Europos aktas, angl. *Single European Act*, pranc. *L'Acte unique européen*) nukreipia į tai, kad juo reglamentuojami tiek Europos Bendrijos, tiek Europos politinis bendradarbiavimas (Nuttall, 2000, p. 20; Loth, 2015, p. 278).

¹⁵ Nors pagal SEA 30 str. 3 d. (b) p. Komisija yra visapusiškai susijusi su politinio bendradarbiavimo procedūromis, tačiau nenumatoma, kad ji turi, pvz., tradicinę iniciatyvos teisę (Cremona, 2018, p. 139).

SEA 30 str. 12 d. įtvirtino peržiūros po 5 metų pareigą, tačiau Europos politinės bendrijos reformos klausimas iškilo anksčiau, nei planuota (Regelsberger, 2020). Komunizmo sistemos žlugimas Rytų ir Centrinėje Europoje paskatino siekti, kad bendradarbiavimas būtų pakeistas nauju užsienio politikos formavimo Europoje būdu (Nuttall, 2000, p. 31). Tokia nauja užsienio politikos formavimo priemone tapo BUSP, įtvirtinta 1992 m. Maastrichto sutartimi.

1.4. Europos politinio bendradarbiavimo virsmas į BUSP

1992 m. Maastrichto sutartis kardinaliai pakeitė Europos Bendrijų architektūrą, įkurdama naują organizaciją – ES, kurios pagrindą sudarė Europos Bendrijos, papildytos naujomis politikos kryptimis ir bendradarbiavimo formomis (ESS (1992)¹⁶ A str.): BUSP (ESS (1992) J str.) bei bendradarbiavimu teisingumo ir vidaus reikalų srityse (ESS (1992) K str.).

Maastrichto sutartis neretai kritikuojama. Kaip įvardija B. de Witte (2011, p. 30), ES sukūrimą galima pavadinti teisiniu ir politiniu paradoksu. Nors ES sąvoka buvo dažnai vartojama dar iki Maastrichto sutarties diskutuojant galimus susitarimus dėl gilesnės Europos integracijos, iš tiesų Maastrichto sutartimi sukurta ES tam tikrais aspektais yra žingsnis atgal integracijos procese: BUSP ir bendradarbiavimo teisingumo ir vidaus reikalų srityse Maastrichto sutartis žymėjo ne šuolį į priekį federacinės Europos link, o dalinį grįžimą prie tradiciškesnių tarpvyriausybinių bendradarbiavimo formų (De Witte, 2011, p. 30).

Autorės nuomone, ši kritika pagrįsta – Maastrichto sutartimi sukurta ramsčių struktūra sudėtinga, o antrasis ir trečiasis ramsčiai negali būti laikomi dideliu žingsniu gilesnės integracijos link. Visgi, Maastrichto sutartimi veikusiai negalėjo būti sukurta kitokia ES. Ramsčių struktūra buvo kompromisas tarp valstybių narių, turinčių priešingus požiūrius: tų, kurios siekė gilesnės integracijos, ir tų, kurios norėjo, kad esminius sprendimus priimtų valstybės narės (Council of the European Union, 2018, p. 10).

Taigi, pagal Maastrichto sutarties kompromisą, BUSP tapo vienu iš naujai įkurtos ES ramsčių. BUSP mechanizmas buvo paremtas Europos politinio bendradarbiavimo struktūromis (Cameron, 2012, p. 35). Nors, lyginant su Europos politiniu bendradarbiavimu, BUSP buvo reglamentuojama griežčiau, tarpvyriausybiniis šios sistemos pobūdis išliko (Koutrakos, 2015a, p. 281; Koutrakos, 2015b, p. 414).

Svarbu pažymėti, kad, nepaisant tarpvyriausybinių BUSP pobūdžio, negalima teigti, kad BUSP buvo išimtinai politinė ar neteisinė. Nors išskirta į atskirą ramstį, BUSP buvo

¹⁶ Čia ir toliau, siekiant duoti nuorodą į istorines ESS redakcijas, po ESS pavadinimo skliausteliuose nurodomi pasirašymo arba istorinės konsoliduotos redakcijos metai. Ten, kur daroma nuoroda į ESS be skliausteliuose nurodomų metų, daroma nuoroda į šiuo metu galiojančią konsoliduotą ESS redakciją.

sukurta tarptautinės sutarties (ESS (1992)) pagrindu. Taigi, nepaisant kitokio, nei Europos Bendrijų ramstyje taikomo, reglamentavimo metodo, nuo pat sukūrimo BUSP buvo ES teisės sistemos dalis.

1.5. Tarp Maastrichto ir Lisabonos – BUSP ramsčių sistemoje

Nors BUSP buvo paremta Europos politinio bendradarbiavimo įgyvendinimo praktika, kai kuriais teisiniais aspektais BUSP skyrėsi nuo Europos politinio bendradarbiavimo (Denza, 2002, p. 55). Maastrichto sutartis nustatė konkrečius BUSP tikslus, pakeitė institucinę ES užsienio politikos formavimo mechanizmą, įtvirtino BUSP aktų teisinį privalomumą bei pirmą kartą į ES užsienio politikos apimtį įtraukė nuorodą į gynybos klausimus (Denza, 2002, p. 55-56).

Pirma, Maastrichto sutartimi nustatyti konkretūs Europos užsienio politikos tikslai. Maastrichto sutarties preambulėje valstybės narės išklė tikslą įgyvendinti BUSP, įskaitant galimą bendros gynybos politikos sukūrimą, kuri ilgainiui galėtų lemti bendrą gynybą, taip stiprinant Europos tapatybę ir jos nepriklausomybę, kad būtų skatinama taika, saugumas ir pažanga Europoje ir pasaulyje. BUSP tikslai konkretizuojami ESS (1992) J.1 str. 2 d. (pvz., saugoti ES bendrąsias vertybes, visokeriopai stiprinti ES ir jos valstybių narių saugumą, išsaugoti taiką ir pan.).

Konkrečių BUSP tikslų įtvirtinimas gali būti vertinamas kaip teisinio pagrindo bendriems veiksams sukūrimas (Denza, 2002, p. 55). Tokią išvadą patvirtina tolesnės ESS (1992) J.1 str. dalys: pagal 3 d., ES siekia BUSP tikslų nustatydamą sistemingą valstybių narių bendradarbiavimą vykdant politiką. Tuo tarpu ESS (1992) J.1 str. 4 d. įtvirtina valstybių pareigą lojalumo ir abipusio solidarumo dvasia aktyviai ir be išlygų remti BUSP. Tokios formuluotės akivaizdžiai skiriasi nuo SEA vartotų nuorodų į valstybių narių „pastangas“¹⁷. Taigi, ESS (1992) įtvirtinti BUSP tikslai ir valstybių įsipareigojimai siekiant šių tikslų patvirtina privalomąjį BUSP nuostatų pobūdį.

Antra, ESS (1992) įtvirtino naują institucinę Europos užsienio politikos formavimo mechanizmą. ESS (1992) J.2 str. 1 d. įtvirtino, jog valstybės narės informuoja viena kitą ir konsultuojasi Taryboje visais bendros svarbos užsienio ir saugumo politikos klausimais. Tokiu būdu buvo panaikintas ilgą laiką kruopščiai palaikytas institucinis skirtumas tarp Tarybos ir valstybių narių, veikiančių politinio bendradarbiavimo pagrindu (Denza, 2002, p. 55): BUSP buvo inkorporuota į visiems trims ramsčiams bendrą ES institucinę struktūrą (ESS (1992) C str.).

¹⁷ Pvz., SEA 30 str. 1 d.: Susitariančiosios šalys <...> stengiasi (angl. *shall endeavour*) kartu formuoti ir įgyvendinti Europos užsienio politiką.

Trečia, ESS (1992) patvirtino BUSP srityje naudojamų instrumentų teisinį privalomumą. ESS (1992) J.2 str. 2 d. įtvirtino bendrąsias pozicijas ir nustatė valstybių narių pareigą užtikrinti, kad nacionalinė politika jas atitiktų. ESS (1992) J.2 str. 3 d. numatė pareigą palaikyti bendrąsias pozicijas tarptautiniuose forumuose. Nors bendrųjų pozicijų instrumentas buvo numatytas dar SEA 30 str. 2 d., tuo metu bendrosios pozicijos nebuvo teisiškai privalomos valstybėms narėms¹⁸ (Butler, 2019, p. 24) – ši situacija pasikeitė įsigaliojus ESS (1992).

Taip pat ESS (1992) numatė kito teisinio instrumento – bendrųjų veiksmų – priėmimo tvarką. Panašiai kaip ir bendrųjų pozicijų atveju, bendrųjų veiksmų instrumentas buvo numatytas dar SEA 30 str. 2-3 d., tačiau tik įsigaliojus ESS (1992) jis įgijo teisinį privalomumą: pagal ESS (1992) J.3 str. 4 d., bendrieji veiksmai įpareigoja valstybes nares priimančias pozicijas ir įgyvendinančias savo veiklą.

Svarbu pažymėti, kad tiek bendrosios pozicijos, tiek bendrieji veiksmai teisinį privalomumą įgijo pagal tarptautinę teisę. Išsaugotas tarpvyriausybinių BUSP pobūdis nulėmė, kad šie instrumentai buvo reguliuojami tarptautinės, o ne Bendrijos teisės (Denza, 2002, p. 55). Taigi, nurodytų instrumentų teisinio privalomumo nesilaikymas valstybėms narėms negalėjo sukelti pasekmių, siejamų su Bendrijos teisės pažeidimais¹⁹.

Galiausiai, ESS (1992) pirmą kartą buvo teisiškai pripažinti saugumo ir gynybos klausimai (Butler, 2019, p. 26). ESS (1992) J.4 str. 1 d. numatė, kad BUSP apima visus su ES saugumu susijusius klausimus, įskaitant galimą bendros gynybos politikos, kuri ilgainiui gali tapti bendra gynyba, formavimą. Taigi, ESS (1992) įtvirtino ne tik BUSP, bet ir BSGP pagrindus.

Be aptartų nuostatų, likusios ESS (1992) V antraštinėje dalyje numatytos taisyklės didele dalimi atspindi SEA nuostatas arba Europos politinio bendradarbiavimo praktiką (Denza, 2002, p. 56).

ESS (1992) nuostatų analizė patvirtina, kad Maastrichto sutartyje įtvirtintas BUSP reguliavimas buvo griežtesnis nei reguliavimas, iki tol taikytas neformaliame Europos politiniame bendradarbiavime. Vis dėlto, nors BUSP ramstis, lyginant su Europos politiniu bendradarbiavimu, buvo reikšminga naujovė, jis buvo sukurtas kaip atskira sistema ES struktūroje (Koutrakos, 2015b, p. 414). Nors ramsčių struktūros logika buvo apgaulingai paprasta (valstybės narės siekia bendradarbiauti įvairiose srityse, tačiau skirtingu tempu,

¹⁸ SEA 30 str. 2 d. (c) p. buvo numatyta, kad bendrosios pozicijos yra susitariančiųjų šalių politikos atskaitos taškas (angl. *a point of reference*), taigi, nebuvo įtvirtintas šių pozicijų teisinis privalomumas valstybėms.

¹⁹ Be abejo, Bendrijos teisės pažeidimo procesas antrajame ramstyje bet kuriuo atveju būtų neįmanomas dėl siauresnių Komisijos įgaliojimų BUSP srityje ir BUSP srities išbraukimo iš ESTT jurisdikcijos (ESS (1992) L str.).

taikydamos skirtingus integracijos modelius priklausomai nuo atitinkamos srities politinio jautrumo), dėl skirtingų taisyklių koegzistavimo ES teisinė sistema tapo sudėtinga ir paini (Koutrakos, 2015b, p. 416). Tai lėmė poreikį persvarstyti ramsčių sistemos veikimą.

Mastrichto sutarties N str. 2 d. numatė, kad 1996 m. bus sušaukiama valstybių narių konferencija tam tikrų sutarčių nuostatų peržiūrėjimui. Prasidėjus šiam procesui, dalis ES institucijų buvo kritiškos dėl BUSP reguliavimo, pvz., Komisija kritikavo tarpvyriausybinių BUSP pobūdį kaip nenuoseklumo šaltinį (Denza, 2002, p. 123-124). Nepaisant kritikos, 1997 m. priėmus Amsterdamo sutartį BUSP išsaugojo tarpvyriausybinių pobūdį antrajame ES ramstyje. Kita vertus, Amsterdamo sutartis įtvirtino pokyčių BUSP reguliavime. Vienas ryškiausių pokyčių – Vyriausiojo įgaliotinio bendrai užsienio ir saugumo politikai (toliau – Vyriausiasis įgaliotinis) pozicijos įsteigimas (Butler, 2019, p. 27). Vyriausiasis įgaliotinis užėmė Tarybos generalinio sekretoriaus pareigas, o jo įgaliojimai – padėti Tarybai BUSP srityje, padedant formuluoti, rengti ir įgyvendinti politinius sprendimus, o prireikus – veikiant Tarybos vardu vesti politinį dialogą su trečiosiomis šalimis (ESS (1997) J.8 str. 3 d. ir J.16 str.).

Be naujos pareigybės įsteigimo, Amsterdamo sutartis taip pat įtvirtino naują bendrųjų strategijų instrumentą ir aiškiai išdėstė, kokie teisiniai instrumentai naudojami BUSP srityje ir kada jie pasitelkiami. Amsterdamo sutartimi taip pat įtvirtinti balsavimo sistemos BUSP klausimais pakeitimai. Bendra taisyklė, kad sprendimai BUSP srityje priimami vienbalsiai, išliko, tačiau numatyta, kad valstybė narė gali susilaikyti nuo balsavimo, pateikdama oficialų pareiškimą. Tokiu atveju netrukdoma priimti vienbalsį sprendimą, o susilaikiusi valstybė narė neprivalo taikyti tokio sprendimo, bet pripažįsta, kad sprendimas įpareigoja ES (ESS (1997) J.13 str. 1 d.). Be to, numatyta, kad tam tikri klausimai gali būti sprendžiami kvalifikuota balsų dauguma. Galiausiai, Amsterdamo sutartis įtvirtino nuostatas dėl tarptautinių susitarimų BUSP srityje sudarymo.

Nors Amsterdamo sutartimi padaryta nemažai pakeitimų BUSP srityje, ji nepadarė revoliucijos BUSP (Butler, 2019, p. 28). Amsterdamo sutartis nepakeitė tarpvyriausybinių BUSP pobūdžio, nors ir buvo padaryti keli „kuklūs patobulinimai“, pvz., sprendimas įsteigti Vyriausiojo įgaliotinio pareigas (Cameron, 2012, p. 35).

Sekantis ES sutarčių pakeitimas, atliktas Nicos sutartimi (2001), taip pat neįnešė didelių pokyčių. Nicos sutartis didžiausią reikšmę turėjo BSGP: Nicos sutartimi, o tiksliau, 2000 m. Nicos viršūnių susitikime²⁰ patvirtinta nauja Europos saugumo ir gynybos politika (2000 m. gruodžio 7-10 d. Europos Vadovų Tarybos susitikimo išvados).

²⁰ Pažymėtina, kad pagal Nicos sutarties (2001) deklaraciją Nr. 1, Nicos sutarties įsigaliojimas nebuvo išankstinė sąlyga Europos saugumo ir gynybos politikos veikimui.

Neilgai trukus prasidėjo ES sutarčių konstitucinės reformos procesas. Bene svarbiausias jo tikslas, įtvirtintas 2001 m. Lakeno deklaracijoje, buvo įvertinti, kaip supaprastinti ir pertvarkyti galiojančią sutarčių sistemą (Kokott & Ruth, 2003, p. 1322). Konstitucinę reformą užbaigusioje Sutartyje dėl Konstitucijos Europai (2004) (toliau – Konstitucija Europai) buvo pasirinkta supaprastinti ir pertvarkyti sutarčių sistemą panaikinant ramsčius, sujungiant ESS ir Europos Bendrijos sutartį į vieną dokumentą, o Europos Bendriją ir ES – į vieną juridinį asmenį (Kokott & Ruth, 2003, p. 1323). Nepaisant to, pagal Konstituciją Europai būtų išsaugotas ypatingas BUSP klausimų reguliavimas (Butler, 2019, p. 29). Taigi, net ir tuo metu, kai buvo siekiama panaikinti ramsčių sistemą ambicinga, konstitucine sutartimi Europai, BUSP srities reglamentavimas Europos Bendrijos (pirmojo) ramsčio pavyzdžiu buvo neįsivaizduojamas.

Be ramsčių sistemos panaikinimo, Konstitucija Europai numatė Sąjungos užsienio reikalų ministro pareigybės įsteigimą (Konstitucijos Europai III-296 str.). Šis asmuo pirmininkauja Užsienio reikalų tarybai bei atstovauja ES BUSP reikalais, o vykdyti įgaliojimus jam padeda Europos išorės veiksmų tarnyba (Konstitucijos Europai III-296 str.). Taip pat Konstitucijoje Europai buvo atskirai įtvirtintos nuostatos dėl BSGP (Konstitucijos Europai V antraštinės dalies II skyriaus 2 skirsnis). Visgi, nors Konstitucija Europai numatė naujovių BUSP reguliavime, patys reglamentavimo principai išliko tie patys.

Galiausiai Konstitucijos Europai projektas žlugo (Dogan, 2008, p. 619). Valstybės narės paskelbė Konstituciją Europai netekusia galios ir inicijavo naujos „Reformų sutarties“ rengimą (Dogan, 2008, p. 620). Ši sutartis buvo pasirašyta 2007 m. Lisabonoje.

1.6. BUSP po Lisabonos sutarties

Žlugus Konstitucijai Europai, valstybės narės nusprendė atsisakyti Konstitucijos Europai formos ir pasirinko pakeisti egzistuojančias sutartis (Dogan, 2008, p. 622). Tačiau nemažai Konstitucijos Europai nuostatų buvo išsaugota: ES pakeitė Europos Bendriją, o nemaža dalis techninių reformų buvo perkeltos į egzistuojančias sutartis (Dogan, 2008, p. 622). Taigi, pvz., Lisabonos sutartimi (2007) BUSP sritį reglamentuojančios nuostatos buvo „sugrąžintos“ į ESS V antraštinę dalį, Sąjungos užsienio reikalų ministro poziciją pakeitė Vyriausiasis įgaliotinis, buvo įsteigta Europos išorės veiksmų tarnyba.

Visgi svarbiausias Lisabonos sutartimi pasiektas pakeitimas buvo ramsčių struktūros panaikinimas (Butler, 2019, p. 30). Galima teigti, kad panaikinus ramsčių sistemą, Lisabonos sutartis, nors ir kitokiu būdu, pasiekė Konstitucija Europai siekto rezultato. Vis dėlto, nors oficialiai antrasis ramstis panaikintas, literatūroje nuosekliai teigiama, kad jis ir

toliau egzistuoja. Pavyzdžiui, I. Govaere (2011, p. 100-101) nurodo, kad į Lisabonos sutartį buvo įterptas BUSP ramstis ne prieš tai egzistavusiu „vertikaliu“, o „horizontaliu“ būdu. G. Butler (2019, p. 30) teigia, kad antrasis ramstis vis dar egzistuoja šešėline prasme, kaip paslėptas ramstis, o P. Koutrakos (2015b, p. 417) akcentuoja, kad Lisabonos sutarties pakeitimais išsaugomas išskirtinis BUSP priemonių pobūdis. Tad nepaisant to, kad Lisabonos sutartimi tarpvyriausybė sistema, pagrįsta bendrąja tarptautine teise, transformavosi į integruotą ES teisės sistemos dalį (Van Elsuwege, 2010, p. 998), ji išsaugojo savo išskirtinumą ES teisinėje sistemoje.

Apibendrinant, per ilgą laiką susiformavę BUSP reglamentavimo ypatumai išskiria šią ES veiklos sritį iš kitų, o istorinė BUSP reglamentavimo analizė parodo, kad šios politikos srities reglamentavimo išskirtinumas yra neišvengiamas. Išties, BUSP ypatumai yra nulemti politiškai jautraus ir valstybėms narėms svarbaus BUSP reglamentavimo dalyko. Kita vertus, BUSP išskirtinumas daro šią ES išorinių ryšių teisės sritį itin imlią teisinei analizei. Toliau darbe BUSP ypatumai ir jų nulemti teisiniai BUSP reglamentavimo ir įgyvendinimo iššūkiai analizuojami detaliau, siekiant atskleisti ypatingą konstitucinę BUSP prigimtį.

2. BUSP teisinio reglamentavimo kuriami iššūkiai

1 darbo dalyje buvo nurodyta, kad Lisabonos sutartimi panaikinta iki tol egzistavusi ramsčių sistema. Sutarčių²¹ pakeitimu, suvienodinant ES išorės veiksmų tikslus ir institucinę struktūrą, buvo siekiama išspręsti nuoseklumo ir tęstinumo trūkumo ES išorės veiksmuose problemą (Wouters & Ramopoulos, 2013, p. 2). Nepaisant šių tikslų, BUSP teisinis reglamentavimas pasižymi ypatumais lyginant su kitų ES veiklos sričių reglamentavimu. Išliekantis BUSP išskirtinumas kelia iššūkius aiškinant ir taikant BUSP reglamentuojančias Sutarčių nuostatas.

Kaip pažymėta darbo įžangoje, darbe nebus analizuojami visi įmanomi BUSP srities teisinio reglamentavimo iššūkiai. Autorė pasirinko aptarti: pirma, kokie iššūkiai kyla apibrėžiant ES kompetenciją BUSP srityje; antra, kokiais ypatumais pasižymi ir kokius praktinius iššūkius kelia institucinė BUSP veikimo sandara ir, trečia, kokiais ypatumais pasižymi BUSP srityje priimami teisės aktai.

2.1. ES kompetencijos pagal BUSP nuostatas rūšis

Kompetencijos klausimas ES teisėje – itin svarbus. ES, būdama tarptautine organizacija, pagal ESS 5 str. 1-2 d. įtvirtintą suteikimo principą, gali veikti tik tokioje apimtyje, kurioje kompetenciją jai suteikė ES valstybės narės. Taigi, kompetencijos analizė leidžia apibrėžti ribas, kuriose teisėtai gali veikti ES. Ne išimtis yra BUSP – ir šioje srityje, norint apibrėžti galimo ES veikimo ribas ir ES veikimo santykį su valstybių narių veikimu, būtina išsiaiškinti, kokią kompetenciją turi ES.

ES teisės literatūroje aptariant ES kompetenciją, įprasta kalbėti apie tris kompetencijos rūšis, įtvirtintas SESV: išimtinę (SESV 2 str. 1 d. ir 3 str.), pasidalijamąją (SESV 2 str. 2 d. ir 4 str.) ir papildančiąją (SESV 2 str. 5 d. ir 6 str.) (žr., pvz., Kaczorowska-Ireland, 2016, p. 174-175; Craig & de Búrca, 2020, p. 102). Tuo tarpu ES kompetencija pagal BUSP nuostatas įvardijama kaip reglamentuojama specialių taisyklių (Kaczorowska-Ireland, 2016, p. 175), nepatenkanti į šias kategorijas (Craig & de Búrca, 2020, p. 102), ar *sui generis* (Wouters *et al.*, 2021, p. 360). Tokį ES kompetencijos pagal BUSP nuostatas įvardijimą literatūroje nulemia pačios Sutartys: ES kompetencija BUSP srityje yra aptariama atskiroje nuostatoje (SESV 2 str. 4 d.), kuri neapibūdina ES kompetencijos pobūdžio.

Taigi, ES kompetencijos BUSP srityje įvardijimas specialiąja kompetencija nėra klaidingas. Kita vertus, tai nepasako, kuo ši kompetencija ypatinga. Pagrindinė ES

²¹ Čia ir toliau, vartojant terminą „Sutartys“, kalbama apie ESS ir SESV kartu.

kompetencijos klasifikavimo vertė – tai, jog kompetencijos pobūdžio įvardijimas iš karto nurodo jos ypatumus. Pvz., žinant, kad ES kompetencija tam tikroje srityje yra pasidalijamoji, iš karto suprantama, jog šioje srityje ES gali priimti teisiškai privalomus aktus, o valstybės narės kompetencija naudojasi tiek, kiek ja nepasinaudojo ES (SESV 2 str. 2 d.). Tuo tarpu ES kompetencijos įvardijimas specialia neatskleidžia jos ypatumų – tik nurodo, kad ji kažkuo skiriasi nuo „įprastų“ rūšių ES kompetencijos.

Veikiausiai dėl šios priežasties teisės mokslininkai mėgina suformuluoti tikslesnę ES kompetencijos pagal BUSP nuostatas apibūdinimą. Reikia pažymėti, kad tol, kol ES kompetencijos pagal BUSP nuostatas rūšis nėra įtvirtinta Sutartyse ar patvirtinta ESTT praktikoje, visi šie bandymai nepateikia galutinio atsakymo apie ES kompetencijos BUSP srityje klasifikavimą. Vis dėlto jie yra svarbūs siekiant paaiškinti ES ir valstybių narių veikimo BUSP srityje santykį.

Pirmas atskaitos taškas siekiant nustatyti ES kompetencijos BUSP srityje prigimtį yra SESV 2 str., pagal kurio 4 d. pagal ESS nuostatas ES kompetencijai priklauso apibrėžti ir įgyvendinti BUSP, įskaitant laipsnišką bendros gynybos politikos formavimą. Ši nuostata aiškiai įvardija, jog ES turi kompetenciją apibrėžti ir įgyvendinti BUSP, tačiau nenurodo, kokios rūšies yra ši kompetencija. Analizuojant SESV 2 str. 4 d. kartu su kitomis SESV nuostatomis, kaip tai daro P. Craig (2013, p. 182; Craig & de Búrca, 2020, p. 119), tampa akivaizdu, jog ši kompetencija nėra nei išimtinė²², nei papildančioji²³. Taigi, gali pasirodyti, kad ji patenka į pasidalijamosios kompetencijos kategoriją. Juk pagal SESV 4 str. 1 d. ES dalijasi kompetencija su valstybėmis narėmis, kai Sutartys jai suteikia kompetenciją, nesusijusią su SESV 3 ir 6 str. nurodytomis sritimis. Vis dėlto pozicija, jog ES kompetencija pagal BUSP nuostatas gali būti pasidalijamoji, jau buvo paneigta (von Bogdandy & Bast, 2009, p. 306; Koutrakos, 2015b, p. 417). Jei priskirtume ES kompetenciją BUSP srityje pasidalijamajai kompetencijai, reikėtų padaryti išvadą, kad valstybės narės negali imtis BUSP veiksmų, jei jų jau ėmėsi ES. Visgi tokia išvada – akivaizdžiai klaidinga, ypač atsižvelgiant į Deklaracijas dėl BUSP, pridėtas prie Lisabonos sutarties (Deklaracija Nr. 13 ir Deklaracija Nr. 14).

Todėl mokslinėje literatūroje įsitvirtino kitokia pozicija – jog ES kompetencija pagal BUSP nuostatas yra lygiagreti (angl. *parallel*)²⁴ (von Bogdandy & Bast, 2009, p. 294;

²² ES kompetencija pagal BUSP nuostatas nėra nurodyta SESV 3 str.

²³ ES kompetencija pagal BUSP nuostatas nėra nurodyta SESV 6 str.

²⁴ G. Butler (2019, p. 183; 2017, p. 693-694) taip pat įvardija ES kompetenciją BUSP srityje kaip „nepirmenybinę pasidalijamąją“ (angl. *non-pre-emptive in a shared manner*), tačiau, autorės nuomone, nors šia sąvoka iš esmės siekiama pasakyti tą patį, kaip ir sąvoka „lygiagreti kompetencija“, ji iš dalies klaidinanti dėl žodžio „pasidalijamoji“, kuris iš karto nukreipia į pasidalijamąją kompetenciją pagal SESV 2 str. 2 d., vartojimo. Todėl toliau darbe vartojama sąvoka „lygiagreti kompetencija“.

Eckes, 2015, p. 539; Butler, 2019, p. 41). Lygiagreti kompetencija apibūdina atvejus, kai ES ir valstybių narių kompetencija gali būti įgyvendinama kartu. Vadinasi, tai, jog ES naudojasi savo kompetencija, nedraudžia valstybėms narėms savarankiškai veikti toje pačioje srityje (von Bogdandy & Bast, 2009, p. 294).

Nors autorė sutinka su vyraujančia nuomone, kad ES kompetenciją BUSP srityje galima įvardinti lygiagrečia, tokia klasifikacija gali būti klaidinanti ir turi būti patikslinta. Sąvoka „lygiagreti kompetencija“ neatskleidžia visų egzistuojančių apribojimų valstybių narių kompetencijai BUSP klausimais. Valstybės narės nėra visiškai laisvos BUSP srityje veikti savo nuožiūra. Lygiagrečią ES kompetencijos pagal BUSP nuostatas prigimtį patikslina lojalus bendradarbiavimo pareiga, įgijanti specifiką BUSP srityje.

Valstybės narės yra saistomos lojalumo ir savitarpio solidarumo pareigos BUSP srityje (Butler, 2019, p. 42). Bendra ESS 4 str. 3 d. įtvirtinta lojalus bendradarbiavimo pareiga BUSP srityje yra patikslinama ESS 24 str. 3 d., kuri nurodo, kad valstybės narės lojalumo ir savitarpio solidarumo dvasia aktyviai ir besąlygiškai remia ES užsienio ir saugumo politiką bei laikosi ES veiksmų šioje srityje. Valstybės narės nesiima jokių veiksmų, prieštaraujančių ES interesams arba galinčių sumenkinti jos, kaip tarptautinių santykių darną skatinančios jėgos, veiksmingumą. C. Eckes (2015, p. 539) pažymi, jog griežtesnės lojalus bendradarbiavimo BUSP srityje pareigos laikymosi užtikrinimas iš esmės lieka politiniu procesu, už kurį atsakinga Taryba ir Vyriausiasis įgaliotinis (ESS 24 str. 3 d. 3 pastraipa), todėl teisminė šios pareigos laikymosi kontrolė mažai tikėtina. Galima patikslinti, kad teisminė lojalus bendradarbiavimo pareigos laikymosi kontrolė BUSP srityje apskritai nepatenka į ESTT jurisdikciją (Ramopolous & Wouters, 2018, p. 1088). Vis dėlto, autorės nuomone, teisminės kontrolės nebuvimas nepaneigia lojalus bendradarbiavimo ir savitarpio solidarumo pareigos esmės. Politinė Tarybos ir Vyriausiojo įgaliotinio vykdoma kontrolė gali būti tokia pat efektyvi, kaip ir teisminė, ypač tais atvejais, kai lojalus bendradarbiavimo pareigos nesilaiko ir veiksmų, prieštaraujančių ES interesams, imasi viena valstybė narė ar valstybių narių mažuma, daugumai valstybių narių prieštaraujant tokiems veiksams. Be abejo, teisminės kontrolės buvimas suteiktų papildomą lojalus bendradarbiavimo pareigos laikymosi garantiją. Be to, lojalus bendradarbiavimo pareigos vykdymo kontrolė, vykdoma pagal ESS 24 str. 3 d., gali būti problemiška institucinės pusiausvyros atžvilgiu: pareigos vykdymo kontrolę atlieka ne nepriklausoma teisminė institucija, o Taryba (kurioje pagal ESS 10 str. 2 d. atstovaujama valstybėms narėms) ir Vyriausiasis įgaliotinis. Nepaisant to, teisminės kontrolės nebuvimas nepaneigia lojalus bendradarbiavimo pareigos ir jos svarbos BUSP srityje. Taigi, valstybių

narių laisvė BUSP srityje imtis savarankiškų veiksmų yra ribojama sustiprintos lojalaus bendradarbiavimo pareigos.

Apibendrinant, galima pritarti mokslininkams, nurodantiems, kad ES kompetencija pagal BUSP nuostatas yra lygiagreti. Visgi ši išvada turi būti patikslinama, nurodant, kad valstybės narės BUSP srityje yra saistomos sustiprintos lojalaus bendradarbiavimo pareigos pagal ESS 24 str. 3 d. Siekiant tiksliausiai apibūdinti ES kompetenciją BUSP srityje, galima ją laikyti lygiagrečia kompetencija, kurią patikslina lojalaus bendradarbiavimo pareiga. Remiantis tokia ES kompetencijos pagal BUSP nuostatas kvalifikacija, galima teigti, kad, ES įgyvendinant savo kompetenciją, valstybės narės yra laisvos priimti savarankiškus sprendimus toje pačioje srityje tol, kol jos laikosi lojalaus bendradarbiavimo pareigos.

Kartu svarbu pabrėžti, kad toks apibrėžimas visgi iki galo neatskleidžia ES kompetencijos BUSP srityje ir valstybių narių kompetencijos ribų. Lojalaus bendradarbiavimo pareigą interpretuoti ir taikyti galima įvairiai, todėl tikėtina, kad net patikslintas ES kompetencijos pagal BUSP nuostatas rūšies apibrėžimas nepanaikins visų praktinių sunkumų atribojant ES ir valstybių narių kompetenciją BUSP srityje.

2.2. ES institucijų vaidmuo BUSP

Aptarus vertikalią ES kompetenciją, toliau bus analizuojama horizontali²⁵ ES kompetencija BUSP srityje. ES turi vieną institucinę sistemą, kurios pagrindai įtvirtinti ESS 13 str. Imdamasi veiksmų pagal bet kurią iš jai suteiktų kompetencijų, ES veikia pagal tą pačią institucinę sistemą. Vis dėlto nuo kitų ES veiklos sričių BUSP išsiskiria tuo, kad Sutarčių nuostatos stipriai apriboja kai kurių institucijų veikimą. Todėl tipinė institucinė pusiausvyra BUSP srityje netaikoma (Butler, 2019, p. 50). Tai kelia tiek teisinio reglamentavimo, tiek jo praktinio įgyvendinimo iššūkių.

2.2.1. ES institucijos ir subjektai, veikiantys BUSP srityje

Pagrindiniai subjektai, veikiantys BUSP srityje, yra išvardinti ESS 24 str. 1 d. antroje pastraipoje: tai Europos Vadovų Taryba ir Taryba (vieningai apibrėžia ir įgyvendina BUSP), Vyriausiasis įgaliotinis (vykdo BUSP kartu su valstybėmis narėmis), Europos Parlamentas ir Komisija (turi Sutartyse apibrėžtą specialų vaidmenį BUSP) bei ESTT (jo jurisdikcijai nepriklauso BUSP nuostatos, išskyrus ESS 40 str. laikymosi priežiūrą bei sprendimų dėl individualių ribojamųjų priemonių teisėtumo peržiūrą).

²⁵ Terminas „vertikali kompetencija“ vartojamas siekiant apibūdinti ES kompetenciją tam tikroje srityje, o terminas „horizontali kompetencija“ apibūdina ES kompetencijos pasiskirstymą toje srityje tarp ES institucijų (von Bogdandy & Bast, 2009, p. 284).

Europos Vadovų Taryba – iš valstybių narių arba jų vyriausybių vadovų, Europos Vadovų Tarybos pirmininko ir Komisijos pirmininko sudaryta institucija (ESS 15 str. 2 d.), skatinanti ES vystymąsi ir nustatanti bendrąsias politikos gaires ir prioritetus (ESS 15 str. 1 d.). Šios bendros funkcijos konkretizuojamos tiek ES išorės veiksmų srityje (ESS 22 str. 1 d.), tiek BUSP srityje (ESS 26 str. 1 d.). BUSP srityje Europos Vadovų Taryba nustato BUSP, įskaitant gynybinio pobūdžio reikalus, ES strateginius interesus, tikslus ir apibrėžia bendras gaires bei priima reikiamus sprendimus. Ji taip pat paskiria Vyriausiąjį įgaliotinį (ESS 18 str. 1 d.). Taigi, BUSP srityje Europos Vadovų Taryba užima svarbią institucinę padėtį – apibrėždama ES strateginius interesus ir bendras gaires ji daro esminę įtaką BUSP vystymuisi ir šioje srityje priimamiems sprendimams. Europos Vadovų Taryba taip pat yra kompetentinga priimti svarbiausią sprendimą BSGP srityje – sprendimą dėl perėjimo prie bendros gynybos (ESS 42 str. 2 d.). Vadinasi, kaip įvardija Y. Devuyt (2012, p. 327), Europos Vadovų Taryba yra BUSP sprendimų priėmimo hierarchijos viršūnėje.

Praktikoje Europos Vadovų Taryba BUSP srityje veikia susitikimuose priimdama Europos Vadovų Tarybos išvadas²⁶ bei kitus strateginius dokumentus, tokius kaip strategines darbotvarkes²⁷.

Aptariant Europos Vadovų Tarybą, svarbu paminėti Lisabonos sutartimi įsteigtą nuolatinio²⁸ Europos Vadovų Tarybos pirmininko poziciją (ESS 16 str. 5 d.). Europos Vadovų Tarybos pirmininkas ne tik vadovauja jos darbui, bet ir užtikrina ES atstovavimą BUSP klausimais savo lygiu ir pagal savo pareigas (ESS 16 str. 6 d.). Kitaip tariant, Europos Vadovų Tarybos pirmininkas atstovauja ES BUSP klausimais²⁹ valstybių ir vyriausybių vadovų politiniame lygmenyje (Wouters *et al.*, 2021, p. 26).

Taryba – iš valstybių narių ministro lygio atstovų sudaryta institucija (ESS 16 str. 2 d.). Taryba susirenka įvairios sudėties; BUSP srityje esminis vaidmuo tenka Užsienio reikalų tarybai (ESS 16 str. 6 d.). Pagal ESS 26 str. 2 d., Taryba formuoja BUSP ir priima jai apibrėžti ir įgyvendinti būtinus sprendimus. Taryba taip pat priima įvairius sprendimus, pvz., kuriais išreiškiamas ES požiūris į tam tikrą geografinio ar teminio pobūdžio reikalą (ESS 29 str.).

²⁶ Pvz., 2025 m. kovo 20 d. Europos Vadovų Tarybos išvadose aptarta padėtis Ukrainoje, Artimuosiuose Rytuose, taip pat atsižvelgta į 2025 m. kovo 19 d. Baltąją knygą dėl Europos gynybos ateities, prašant Tarybos ir abiejų teisėkūros institucijų skubiai tęsti darbą, susijusį su naujausiais Komisijos pasiūlymais.

²⁷ Pvz., 2024 m. birželio 27 d. Europos Vadovų Taryba priėmė 2024-2029 m. strateginę darbotvarkę, kurios skyriuje „Stipri ir saugi Europa“ pateikiami prioritetai toliau remti Ukrainą, sumažinti ES strategines priklausomybes, didinti gynybos pajėgumus ir pan. (European Council, 2024).

²⁸ Iki Lisabonos sutarties įsigaliojimo, Europos Vadovų Tarybai buvo pirmininkaujama rotacijos tvarka, analogiškai, kaip iki šiol pirmininkaujama Tarybai (Wessels, 2016, p. 110)

²⁹ Visose kitose ES veiklos srityse ES atstovavimą išorės santykiuose užtikrina Komisija (ESS 17 str. 1 d.).

Taigi, Taryba yra pagrindinė institucija, formuojanti ir įgyvendinanti BUSP. Europos Vadovų Tarybos vaidmenį galima įvardinti strateginiu, vadovaujančiu, tuo tarpu Taryba yra institucija, kuri įgyvendina Europos Vadovų Tarybos apibrėžtą strategiją, priimdama privalomus teisės aktus – sprendimus.

Daugeliu atveju BUSP sprendimai priimami be diskusijų Taryboje – juos parengia Tarybos parengiamieji organai ir, atėjus laikui svarstyti sprendimus Taryboje, susitarimas dažnai jau būna pasiektas (Wessel & Larik, 2020, p. 296). Todėl Tarybos parengiamieji organai turi didelę įtaką BUSP sprendimų priėmimui. BUSP srityje svarbų vaidmenį atlieka Politinis ir saugumo komitetas, kuris, remiantis ESS 38 str., stebi tarptautinę padėtį BUSP priklausančiose srityse. Prie veiklos BUSP srityje prisideda ir Nuolatinių atstovų komitetas (COREPER II) (ESS 16 str. 7 d., SESV 240 str. 1 d.).

Vyriausiasis įgaliotinis vadovauja BUSP, savo pasiūlymais prisideda prie šios politikos plėtojimo ir ją vykdo pagal Tarybos suteiktą mandatą (ESS 18 str. 2 d.). Nors Vyriausiasis įgaliotinis nėra priskiriamas prie ES institucijų, jo įgaliojimai BUSP srityje – labai platūs. Todėl tai vienas pagrindinių ES subjektų, veikiančių BUSP.

Kaip minėta 1 darbo dalyje, Vyriausiojo įgaliotinio pozicija buvo įsteigta Amsterdamo sutartimi. Lisabonos sutartimi Vyriausiojo įgaliotinio įgaliojimai išplėsti, jam suteikta naujų pareigų (European External Action Service, 2024). Vyriausiasis įgaliotinis atlieka trejųpą vaidmenį. Pirma, jis vadovauja BUSP, savo pasiūlymais prisideda prie jos plėtojimo ir ją vykdo (ESS 18 str. 2 d., 26 str. 3 d. ir 27 str. 1 d.). Antra, jis yra Komisijos narys, atsakingas už jos išipareigojimus išorės santykių srityje, ir vienas iš Komisijos pirmininko pavaduotojų. Šiame vaidmenyje Vyriausiasis įgaliotinis užtikrina ES išorės veiksmų nuoseklumą (ESS 18 str. 4 d.). Trečia, Vyriausiasis įgaliotinis pirmininkauja Užsienio reikalų tarybai (ESS 18 str. 3 d., 27 str. 1 d.). Vyriausiasis įgaliotinis taip pat turi atstovaujamąją funkciją: jis atstovauja ES BUSP reikalais³⁰ (ESS 27 str. 2 d.).

ESS V antraštinės dalies nuostatų analizė parodo, kad Vyriausiajam įgaliotiniui taip pat pavesta teikti pasiūlymus Tarybos sprendimams (ESS 22 str. 2 d., 30 str. 1 d., 33 str., 42 str. 4 d.), kartu su Taryba užtikrinti, kad valstybės narės laikytųsi lojalaus bendradarbiavimo principo (ESS 24 str. 3 d.), užtikrinti valstybių narių veiklos tarptautinėse organizacijose koordinavimo organizavimą (ESS 34 str. 1 d.) bei užtikrinti ES misijų civilinių ir karinių aspektų koordinavimą (ESS 43 str. 2 d.). Kaip pastebi G. Butler (2019, p. 51), Vyriausiojo

³⁰ Aiškinant ESS 27 str. 2 d. kartu su ESS 15 str. 6 d. galima daryti išvadą, jog ES atstovavimą BUSP klausimais užtikrina ir Vyriausiasis įgaliotinis, ir Europos Vadovų Tarybos pirmininkas, tačiau jie abu atstovauja ES savo lygmenyje. Kitaip tariant, Europos Vadovų Tarybos pirmininkas atstovauja ES valstybių ar vyriausybės vadovų lygmenyje, o Vyriausiasis įgaliotinis atstovauja ES ministrų lygmenyje (Wouters *et al.*, 2021, p. 26).

įgaliojimo funkcijos, ypač pasiūlymų teikimas ir lojalaus bendradarbiavimo principo laikymosi užtikrinimas, primena Komisijos įgaliojimus kitose nei BUSP srityse.

Kita vertus, Vyriausiasis įgaliojimo negali būti laikomas Komisijos pakaitalu BUSP srityje. Pagrindinis Vyriausiojo įgaliojimo pozicijos bruožas – jos daugialypiškumas. Veikdamas tiek kaip Komisijos, tiek kaip Tarybos narys, Vyriausiasis įgaliojimo gali veiksmingai užtikrinti ES išorės veiksmų nuoseklumą (ESS 18 str. 4 d.). Nepaisant BUSP ir kitų ES išorės veiksmų reguliavimo ir įgyvendinimo atskirties, Vyriausiasis įgaliojimo, kaip „tarpinstitucinis“ subjektas, pagal Sutartis gali prisidėti prie ES veikimo skirtingose išorės veiksmų srityse suderinimo.

Sutartys apibrėžia specialų **Komisijos** vaidmenį BUSP srityje (ESS 24 str. 1 d.) – jis stipriai apribotas. Kaip minėta, tam tikra dalimi įprastas Komisijos funkcijas BUSP srityje pakeičia Vyriausiojo įgaliojimo funkcijos. Komisija neturi įprastos iniciatyvos teisės BUSP srityje: iniciatyvas Tarybai teikia Vyriausiasis įgaliojimo, valstybės narės arba Vyriausiasis įgaliojimo su Komisijos pritarimu (ESS 30 str. 1 d.). BUSP srityje netaikomi Komisijos įgaliojimai prižiūrėti ES teisės taikymą (ESS 17 str. 1 d.) (Wessel & Larik, 2020, p. 300). Taip pat Komisija negali atstovauti ES išorės santykiuose, kiek tai susiję su BUSP (ESS 17 str. 1 d.).

Nepaisant Sutartyse įtvirtintų Komisijos vaidmens BUSP srityje apribojimų, negalima teigti, kad ji apskritai neturi įtakos BUSP įgyvendinimui. Komisija, kaip ir Taryba bei Vyriausiasis įgaliojimo, prisideda prie ES išorės veiksmų nuoseklumo užtikrinimo (Butler, 2019, p. 55). Be to, Komisija yra atstovaujama visose BUSP struktūrose (Wessel & Larik, 2020, p. 300). Pvz., derybų procese Taryboje Komisija yra visateisė derybų partnerė, Komisijos pirmininkas yra Europos Vadovų Tarybos dalyvis (Wessel & Larik, 2020, p. 300). Taigi, nors Komisijos vaidmuo BUSP yra specialus ir ribotas lyginant su jos vaidmeniu kitose ES veiklos srityse, Komisija gali tam tikrais būdais daryti įtaką BUSP formavimui ir įgyvendinimui.

Kaip ir Komisija, **Europos Parlamentas** turi specialų, Sutartimis apibrėžiamą vaidmenį BUSP (ESS 24 str. 1 d.). Pagrindinės Europos Parlamento funkcijos – kartu su Taryba vykdomos teisėkūros ir biudžetinė funkcijos (ESS 14 str. 1 d.). Visgi BUSP srityje nėra priimami teisės aktai pagal teisėkūros procedūrą (ESS 24 str. 1 d.), o įtvirtinta sprendimų priėmimo procedūra nenumato vaidmens Europos Parlamentui. Vienintelė nuostata, apibrėžianti Europos Parlamento veikimą BUSP srityje, yra ESS 36 str., pagal kurią Europos Parlamento funkcijos BUSP srityje apsiriboja konsultavimusi, teise būti informuotam ir teise teikti paklausimus ar rekomendacijas.

Kita vertus, nepaisant ribotų Europos Parlamento įgaliojimų BUSP srityje, Europos Parlamentas naudoja kitais Sutarčių suteiktais įgaliojimais, kad galėtų daryti įtaką BUSP. Europos Parlamento biudžetinė funkcija BUSP finansavimo klausimais nėra apribota (ESS 41 str. 1 d.) ir Europos Parlamentas veiksmingai ja naudoja (Kellerbauer *et al.*, 2019, p. 257). Be to, Europos Parlamentas BUSP srityje rengia ataskaitas³¹, organizuoja debatus ir šiais būdais gali daryti įtaką BUSP (Wessel & Larik, 2020, p. 301). Taigi, nors Europos Parlamentas turi ribotą kiekį priemonių veikimui BUSP srityje, jis siekia daryti ir daro įtaką BUSP formavimui naudodamasis turimais įgaliojimais.

Galiausiai aptartinas **ESTT** – ES teisminės institucijos, turinčios užtikrinti, kad aiškinant ir taikant Sutartis būtų laikomasi teisės (ESS 19 str. 1 d.) – vaidmuo BUSP srityje. ESTT funkcijos BUSP srityje labai apribotos. Remiantis ESS 24 str. 1 d., ESTT jurisdikcijai nepriklauso nuostatos dėl BUSP, išskyrus dvi išimtis: jo jurisdikcijai priklauso, pirma, prižiūrėti, kaip laikomasi ESS 40 str. ir, antra, peržiūrėti sprendimų dėl individualių ribojamųjų priemonių teisėtumą.

Nors daugelio³² mokslininkų (pvz., Hillion, 2014, p. 3; Van Elsuwege, 2021, p. 1741) nuomone ir pagal paties ESTT praktiką (pvz., 2017 m. kovo 28 d. sprendimas byloje *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236), išimties iš ESTT jurisdikcijos turi būti aiškinamos siaurai, tai nekeičia fakto, kad nemaža dalis ES veiksmų BUSP srityje nepatenka į ESTT jurisdikciją. Pvz., tais atvejais, kai įgyvendinama aiški BUSP kompetencija ir nekyla klausimų dėl jos atirbojimo nuo kitų ES kompetencijų, arba kai priimami BUSP sprendimai ne dėl ribojamųjų priemonių, ESTT akivaizdžiai neturi jurisdikcijos ir negali vykdyti teisminės kontrolės (Wessel & Larik, 2020, p. 306). Dėl to teisminė BUSP kontrolė galima tik ES užsienio politikos „paribiuose“ (Eckes, 2016, p. 511). Taigi, galima teigti, kad, nors ESTT savo praktikoje laikosi pozicijos, kad išimties iš jo jurisdikcijos turi būti aiškinamos siaurai, vien tik siaurinamasis šių išimčių aiškinimas nėra pakankamas visapusiškos teisinės apsaugos BUSP srityje užtikrinimui.

2.2.2. Institucinė pusiausvyra BUSP srityje

Institucinė pusiausvyra – dažnai ES teisinėje literatūroje vartojamas, tačiau sunkiai paaiškinamas terminas (Chamon, 2015, p. 371). Šiame darbe, pasitelkusi kompetentingų ES teisės mokslininkų suformuluotus institucinės pusiausvyros apibrėžimus, autorė juos

³¹ Pvz., Europos Parlamento 2024 m. vasario 28 d. rezoliucija patvirtintas 2023 m. metinis pranešimas „Bendros užsienio ir saugumo politikos įgyvendinimas“.

³² Kitokios nuomonės, t. y. kad ESS 24 str. 1 d. įtvirtinta bendra taisyklė, jog ESTT neturi jurisdikcijos dėl BUSP nuostatų, ir šios taisyklės išimties turi būti aiškinamos siaurai, laikosi, pvz., P. Koutrakos (2018, p. 12).

naudos kaip teorinį pagrindą analizei, siekdama iliustruoti, kokius su institucijomis susijusius iššūkius sukuria BUSP reglamentavimas.

Anot K. Lenaertso ir A. Verhoeven (2002, p. 44, 47), institucinė pusiausvyra gali būti vertinama dvejopai: kaip teisinis principas³³ arba kaip politinis principas (t. y., principas, kurio adresatas yra Sutarčių rengėjai ir kuris reikalauja kurti institucijas ir santykius tarp jų taip, kad kiekvienam ES subjektui ar jų grupei būtų tinkamai atstovaujama).

Nors teisinė institucinės pusiausvyros principo išraiška yra svarbi, institucinio balanso kaip teisinio principo taikymas BUSP srityje ir kitose ES veiklos srityse reikšmingai nesiskiria³⁴. Todėl tolesnės analizės pagrindu taps institucinė pusiausvyra kaip politinis principas. Nors tokia institucinės pusiausvyros išraiška įvardinta kaip politinis principas, kurio adresatas – Sutarčių rengėjai, šis institucinės pusiausvyros principas turi ir teisinę dimensiją – jis yra neatsiejama teisės kūrimo dalis ir leidžia vertinti teisės kūrimo proceso rezultatą. Darant prielaidą, kad Sutarčių kūrėjai turėtų siekti institucinio balanso, t. y. užtikrinti, kad kiekvienam ES subjektui ar jų grupei būtų tinkamai atstovaujama, šiuo aspektu galima vertinti Sutartyse įtvirtintą reguliavimą ir siūlyti jo pakeitimus.

Siekiant analizuoti institucinį balansą apsibrėžtu būdu, pirmiausia reikia nustatyti grupes subjektų, kurių interesai turi būti atstovaujami. BUSP srityje svarbiausiu subjektu galima laikyti valstybes nares – BUSP yra sritis, kurioje valstybės yra nelinkusios atsisakyti kontrolės (Koutrakos, 2015b, p. 410). Taigi, valstybių narių interesas – daryti lemiamą įtaką BUSP.

Kitas subjektas, turintis interesų BUSP srityje, yra pati ES. Autorės nuomone, ES interesas BUSP srityje gali būti išvestas iš ES išorės veiksmų principų ir siekių. ES suinteresuota skatinti ES principų (vertybių) plėtrą (ESS 21 str. 1 d.), siekti aukšto lygio bendradarbiavimo (ESS 21 str. 2 d.) bei užtikrinti savo išorės veiksmų įvairių sričių bei jų ir kitų savo politikos kryptių nuoseklumą (ESS 21 str. 3 d.). Galima teigti, kad ES siekia užtikrinti vieningą poziciją BUSP klausimais, nuosekliai suderinant su ES vertybėmis ir ES veikla kitose jos politikos kryptyse.

Atskiru subjektu galima laikyti ir ES piliečius, kurių interesas – būti tiesiogiai atstovaujamiems (ESS 10 str. 2 d.) ir per demokratinius atstovus daryti įtaką BUSP srityje priimamiems sprendimams. Šį interesą pagrindžia ES piliečių apklausų duomenys³⁵. Taip

³³ T. y., principas, laikytinas teisės šaltiniu, kuriuo galima remtis teisme (Lenaerts & Verhoeven, 2002, p. 44).

³⁴ Šio principo taikymas BUSP srityje gali tapti sudėtingesnis dėl skirtingos institucijų įgaliojimų apimtys BUSP srityje ir kitose ES veiklos srityse, tačiau tinkamos institucinės pusiausvyros kaip teisinio principo užtikrinimui pakaktų to, kad kiekviena institucija griežtai laikytųsi Sutarčių nuostatų dėl BUSP (taigi, neviršytų joms suteiktų įgaliojimų).

³⁵ Pagal Europos Parlamento „Žiema 2025“ apklausos rezultatus, aspektas, į kurį pirmiausia ES turėtų sutelkti dėmesį, kad sustiprintų savo poziciją pasaulyje, yra gynyba ir saugumas; šią sritį turėtų prioretizuoti ir

pat ES piliečių interesu galima laikyti interesą gauti veiksmingą teisminę apsaugą visose ES teisei priklausančiose srityse (ESS 19 str. 1 d.), įskaitant BUSP.

Atsižvelgiant į aptartus interesus, galima vertinti, kaip jų įgyvendinimas užtikrinamas per institucinę BUSP srities sandarą. Kaip atskleidžia 2.2.1. poskyryje atlikta Sutarčių analizė, pagrindinį vaidmenį BUSP srityje atlieka Taryba ir Europos Vadovų Taryba. Pastarosios institucijos atstovauja valstybėms narėms (ESS 10 str. 2 d.). Be to, bendra balsavimo taisyklė priimant sprendimus BUSP srityje yra vienbalsiškumas (ESS 31 str. 1 d.). Tai reiškia, kad kiekviena valstybė narė gali vetuoti sprendimą, neatitinkantį jos interesų. Taigi, tinkamas valstybių narių atstovavimas ir jų interesų įgyvendinimas neabejotinai užtikrinamas egzistuojančia institucine BUSP srities sandara.

ES kaip atskirą subjektą ir jo interesus atstovauja Komisija (ESS 17 str. 1 d.). Vis dėlto, kaip atskleista 2.2.1. poskyryje, Komisijos vaidmuo BUSP srityje ribotas ir dalį jos funkcijų perima Vyriausieji įgaliotiniai. Tačiau dėl trejų savo įgaliojimų Vyriausieji įgaliotiniai negali būti laikomi nei išimtinai ES, nei išimtinai valstybių narių atstovais. Jo vaidmuo sukuria prielaidas ES išorės veiksmų įvairiose srityse nuoseklumui užtikrinti, tačiau abejotina, ar šiuo metu egzistuojanti institucinė BUSP srities sandara užtikrina kitus ES interesus (vieningos pozicijos BUSP klausimais, nuosekliai suderintos su ES vertybėmis, sieki).

ES piliečių interesai egzistuojančia ES institucine sandara beveik neužtikrinami. ES piliečių interesus užtikrinti gali Europos Parlamentas ir ESTT, tačiau, kaip aprašyta 2.2.1. poskyryje, abiejų šių institucijų galios BUSP srityje itin apribotos. Europos Parlamentas negali tiesiogiai daryti įtakos sprendimų BUSP srityje priėmimui, nes nedalyvauja šių sprendimų priėmimo procedūrose. Tuo tarpu ESTT neturi jurisdikcijos didelės dalies klausimų, nagrinėjamų BUSP srityje, atžvilgiu.

Tokia analizė parodo, kad institucinė pusiausvyra BUSP srityje iš esmės užtikrina tik valstybių narių interesus. ES interesai egzistuojančia institucine sandara užtikrinami tik iš dalies, o ES piliečių interesams BUSP srityje nėra tinkamai atstovaujama. Todėl 3 darbo dalyje bus vertinama, kokiais būdais egzistuojanti institucinė pusiausvyra gali būti išlyginama, užtikrinant ne tik valstybių narių, bet ir pačios ES bei ES piliečių interesų atstovavimą.

Europos Parlamentas. Be to, 62% apklaustų piliečių apskritai norėtų matyti didesnę Europos Parlamento vaidmenį (European Parliament, 2025).

2.3. BUSP srityje priimamų teisės aktų galia

BUSP srityje priimami teisės aktai pasižymi tam tikrais ypatumais, lyginant juos su kitose ES išorės veiksmų srityse priimamais aktais. Pagal ESS 24 str. 1 d., BUSP srityje nepriimami aktai, priimami pagal teisėkūros procedūrą. ESS 25 str. numato specifinės teisės aktų BUSP srityje sistemos, kuri skiriasi nuo SESV 288 str. įtvirtintos bendros ES teisės aktų sistemos, pagrindus.

BUSP teisės aktus sudaro bendros gairės (jas pagal ESS 26 str. 1 d. gali priimti Europos Vadovų Taryba) ir sprendimai (juos pagal ESS 26 str. 1 d. gali priimti Europos Vadovų Taryba, o pagal ESS 28 ir 29 str. – Taryba). Sprendimai BUSP srityje gali nustatyti veiksmus, kurių ES turi imtis³⁶, pozicijas, kurias ES turi priimti³⁷, arba pastarųjų sprendimų įgyvendinimo priemonės³⁸ (ESS 25 str. b) p.). Be to BUSP srityje gali būti susitarta dėl bendro požiūrio (ESS 32 str.) ar ES pozicijos (ESS 34 str.). Be šių teisės aktų, BUSP srityje taip pat gali būti sudarytos tarptautinės sutartys³⁹ (ESS 37 str.). Galiausiai, praktikoje BUSP srityje pasitelkiamos kitos priemonės, kurios nėra įtvirtintos Sutartyse ir nėra teisiškai privalomos, tačiau turi politinę reikšmę, pvz., Vyriausiojo įgaliotinio deklaracijos⁴⁰ bei Europos Vadovų Tarybos ir Tarybos priimamos išvados⁴¹ (Kellerbauer *et al.*, 2019, p. 221). Nors šių aktų praktinė svarba neabejojama, toliau darbe kalbama tik apie ESS įtvirtintus BUSP teisės aktus, siekiant atsakyti į klausimą, kokia yra jų teisinė galia.

Kai kurie mokslininkai laikosi pozicijos, kad BUSP srityje priimami aktai turėtų būti priskiriami prie negriežtosios teisės (*angl. soft law*) (Wessel, 2015, p. 131). Tokią išvadą galima pagrįsti tuo, kad, pirma, BUSP aktai tariamai nepasižymi viršenybe ir tiesioginiu taikymu (Wessel, 2015, p. 131). Antra, dėl ribotos ESTT jurisdikcijos neegzistuoja teisinės priemonės, kuriomis remiantis būtų galima priversti laikytis BUSP srityje priimtų teisės aktų (Kellerbauer *et al.*, 2019, p. 220): panaudojant generalinio advokato N. Wahl žodžius,

³⁶ Iš esmės tai sprendimai, susiję su operatyvine veikla (Kellerbauer *et al.*, 2019, p. 221). Pvz., Tarybos 2020 m. kovo 31 d. sprendimas (BUSP) 2020/472 dėl Europos Sąjungos karinės operacijos Viduržemio jūroje (EUNAVFOR MED IRINI) arba Tarybos 2010 m. vasario 15 d. sprendimas 2010/96/BUSP dėl Europos Sąjungos karinės misijos siekiant prisidėti prie Somalio saugumo pajėgų mokymo.

³⁷ Iš esmės tai sprendimai, priimti ESS 29 str. pagrindu (Kellerbauer *et al.*, 2019, p. 221), tame tarpe ir sprendimai dėl ribojamųjų priemonių. Pvz., Tarybos 2025 m. kovo 14 d. sprendimas (BUSP) 2025/528, kuriuo iš dalies keičiamas Sprendimas 2014/145/BUSP dėl ribojamųjų priemonių, taikytinų atsižvelgiant į veiksmus, kuriais kenkiama Ukrainos teritoriniam vientisumui, suverenitetui ir nepriklausomybei arba į juos kėsinamasi.

³⁸ Įgyvendinamieji sprendimai, pvz., Politinio ir saugumo komiteto 2025 m. balandžio 1 d. sprendimas (BUSP) 2025/686, kuriuo pratęsiamas Europos Sąjungos partnerystės misijos Moldovoje (EUPM Moldova) vadovo įgaliojimų terminas (EUPM Moldova/1/2025).

³⁹ Pvz., Europos Sąjungos ir Malio Respublikos susitarimas dėl Europos Sąjungos karinės misijos siekiant prisidėti prie Malio ginkluotųjų pajėgų mokymo (EUTM Mali) statuso Malio Respublikoje (2013).

⁴⁰ Pvz., 2022 m. rugsėjo 22 d. Vyriausiojo įgaliotinio deklaracija Europos Sąjungos vardu dėl Rusijos agresijos karo prieš Ukrainą (Europos Sąjungos Taryba, 2022).

⁴¹ Pvz., Europos Vadovų Tarybos susitikimo (2025 m. kovo 20 d.) išvados.

BUSP galima laikyti *lex imperfecta*, nes iš esmės nėra būdo užtikrinti, kad BUSP nuostatų nesilaikančios valstybės narės ar ES institucijos jų laikytųsi (2016 m. balandžio 7 d. generalinio advokato N. Wahl išvada byloje H prieš Tarybą ir Komisiją, C-455/14 P, EU:C:2016:212).

Nors negalima ginčyti fakto, kad teisinės priemonės užtikrinti BUSP pagrindu priimtų teisės normų laikymąsi neegzistuoja, tai nepaneigia privalomo šių teisės normų poveikio. R. A. Wessel (2015, p. 135-136) pabrėžia, kad BUSP sprendimai yra privalomi atsižvelgiant į ESS 28 str. 2 d.: pagal ją sprendimai įpareigoja valstybes nares laikytis nusistatytų pozicijų ir savo veikloje jomis vadovautis. BUSP srityje priimamų teisės aktų privalomumas įžvelgiamas ir ESS 29 str.: valstybės narės užtikrina, kad jų nacionalinė politika atitiktų ES pozicijas. Taigi, BUSP sprendimai turi būti laikomi privalomais, nors ir nėra galimybių jų laikymąsi užtikrinti teisinėmis priemonėmis.

Sudėtingiau atsakyti į klausimą, ar BUSP srityje priimami teisės aktai pasižymi viršenybe ir tiesioginiu veikimu. Į šį klausimą neatsako nei Sutartys, nei ESTT praktika. Mokslininkų nuomonės šiuo klausimu išsiskiria: pvz., vieni mano, jog dėl beveik visiško ESTT jurisdikcijos BUSP srityje nebuvimo ir jo keliamo ES teisinės tvarkos susiskaidymo pavojaus, šie principai turėtų būti pripažinti ir BUSP srityje priimtiems teisės aktams; kiti, atvirkščiai, remdamiesi ESTT jurisdikcijos BUSP srityje trūkumu, prieina prie išvados, kad BUSP srityje priimti teisės aktai nepasižymi viršenybe ir tiesioginiu taikymu (Wouters & Ramopoulos, 2013, p. 10).

Darbo autorė laikosi nuomonės, kad, siekiant užtikrinti tinkamą ES teisės sistemos funkcionavimą, atsižvelgiant į ribotą ESTT jurisdikciją BUSP klausimais ir egzistuojančią institucinę pusiausvyrą, kuri maksimaliai užtikrina valstybių narių interesus, tačiau ne visiškai užtikrina ES ir ES piliečių interesus, ES teisės viršenybė ir tiesioginis taikymas turėtų būti užtikrinti ir BUSP srityje priimamų teisės aktų atžvilgiu. Vis dėlto tikėtina, kad ESTT dar turės progą pasisakyti šiuo klausimu. Kaip nurodo G. Butler (2019, p. 182), ES teisės viršenybės principą iš esmės įgalina preliminarinių sprendimo priėmimo procesas. Iki sprendimo *Rosneft* (C-72/15) priėmimo nebuvo aišku, ar nacionaliniai teismai gali kreiptis į ESTT su prejudiciniais klausimais BUSP srityje. Vis dėlto šiuo sprendimu ESTT patvirtino, kad jis turi jurisdikciją priimti prejudicinius sprendimus dėl aktų, priimtų remiantis BUSP nuostatomis (2017 m. kovo 28 d. sprendimas byloje *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236). Todėl galima tikėtis, kad ESTT turės galimybę patikslinti ES teisės viršenybės ir tiesioginio taikymo principų veikimą teisės aktams, priimtiems pagal BUSP reglamentuojančias nuostatas, ir šią galimybę išnaudos.

Apibendrinant galima teigti, kad, nepaisant teisinių būdų užtikrinti BUSP teisės aktų laikymąsi trūkumo, BUSP teisės aktai yra teisiškai privalomi. Kita vertus, BUSP teisės aktų viršenybės ir tiesioginio taikymo klausimas išlieka problemiškas.

3. BUSP teisinio reglamentavimo iššūkių sprendimo būdai

BUSP teisinio reglamentavimo iššūkių apibrėžimas ir analizė galėtų apsiriboti teoriniu lygmeniu. Teorinio lygmens tyrimas leidžia atskleisti BUSP srities reglamentavimo ypatumus ir padeda suvokti pagrindines ES teisės koncepcijas (pvz., ES kompetenciją), lyginant jų reglamentavimą BUSP srityje ir kitose ES veiklos srityse. Vis dėlto, sudėtingos geopolitinės situacijos nulemtas siekis reaguoti į BUSP srityje kylančius iššūkius⁴² rodo poreikį analizuoti BUSP reglamentavimo iššūkius ne vien teoriniu, bet ir praktiniu lygmeniu, pasiūlant galimus jų sprendimo būdus.

1 darbo dalyje atlikta istorinė BUSP susiformavimo ir reglamentavimo analizė parodė, jog skirtingais ES istorijos etapais BUSP buvo reglamentuojama (ar siūloma reglamentuoti) įvairiai. Europos gynybos bendrija ir Europos politinė bendrija galėjo padėti pagrindą supranacionaliniam užsienio politikos, saugumo ir gynybos klausimų reglamentavimui, o Europos politinis bendradarbiavimas buvo išimtinai tarpvyriausybinių pobūdžio. Maastrichto sutartimi BUSP tapo ES, kaip naujai įsteigtos tarptautinės organizacijos, veikimo sritimi, tačiau buvo atsieta nuo supranacionalinių pagrindu veikusių Europos Bendrijų. Tuo tarpu Lisabonos sutartimi BUSP buvo formaliai integruota į vientisą ES teisės sistemą, tačiau BUSP reglamentavimas vis dar pasižymi ypatumais. Istorinė BUSP reglamentavimo raida ne tik leidžia paaiškinti, kodėl BUSP pasižymi reglamentavimo ypatumais, kuriuos įžvelgiame ESS ir SESV po Lisabonos sutarties. Ji taip pat sukuria teorinį pagrindą trims galimiems šiandien egzistuojančių BUSP teisinio reglamentavimo iššūkių sprendimo būdų modeliams.

Pirma, BUSP teisinio reglamentavimo iššūkiai galėtų būti sprendžiami atsiejant BUSP nuo autonominės ES teisės sistemos ir reglamentuojant BUSP kaip išimtinai tarpvyriausybinių bendradarbiavimo sritį. Antra, į šiuos iššūkius galima reaguoti pilnai integruojant BUSP sritį į autonominę ES teisės sistemą, taip panaikinant jos reglamentavimo ypatumus. Trečia, BUSP teisinio reglamentavimo iššūkius galima spręsti pasitelkiant visas Sutarčių nuostatas, galinčias sušvelninti BUSP teisinio reglamentavimo ypatumų pasireiškimą. Toliau šie teoriniai modeliai bus aptariami išsamiai, nurodant, kaip kiekvienas iš 2 darbo dalyje identifikuotų BUSP teisinio reglamentavimo iššūkių galėtų būti sprendžiamas pagal atitinkamą modelį bei aptariant kiekvieno modelio privalumus ir trūkumus.

⁴² Pvz., tokį Lietuvos siekį galima įžvelgti 2024 m. gruodžio 12 d. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimu patvirtintos Devynioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos 345 p.

3.1. Tarpyvyriausybinių bendradarbiavimo modelis

Istoriškai didžiąją europinės integracijos projekto gyvavimo dalį bendradarbiavimas užsienio politikos ir saugumo klausimais buvo tarpyvyriausybinių pobūdžio⁴³. Taigi, pirmiausia apžvelgiama tai, kaip BUSP teisinio reglamentavimo iššūkiai galėtų būti sprendžiami pasirinkus BUSP reglamentuoti pagal tarpyvyriausybinių bendradarbiavimo modelį. Šis modelis gali pasireikšti dviem būdais: nuo ES atsietas tarpyvyriausybinių bendradarbiavimas (istorinis modelio pagrindas – Europos politinis bendradarbiavimas) ir tarpyvyriausybinių bendradarbiavimas ES rėmuose (istorinis modelio pagrindas – ramsčių sistema).

Tarpyvyriausybinių bendradarbiavimo modeliui įgyvendinti būtų reikalingi Sutarčių pakeitimai. **Nuo ES atsieto tarpyvyriausybinių bendradarbiavimo** atveju šie pakeitimai reikštų visišką nuorodų į bendrą užsienio, saugumo ir gynybos politiką panaikinimą arba minimalų šių klausimų reglamentavimą, Sutartyse nurodant tam tikrus praktinius bendradarbiavimo aspektus, panašiai, kaip tai buvo padaryta SEA 30 str. Pastaruoju atveju Sutartyse reikėtų aiškiai įvardinti, jog veikimas BUSP srityje nėra ES veikimas⁴⁴.

Jei būtų pasirinktas **bendradarbiavimo ES rėmuose** būdas, reiktų žengti žingsnį atgal ir atsieti BUSP sritį nuo kitų ES išorės veikimo sričių. Pvz., šiuo metu ESS 21 str. 2 d. įtvirtinti bendri ES išorės veikimo tikslai turėtų būti pakeisti vien BUSP tikslais (kaip buvo įtvirtinta ESS (1992) J.1 str. 2 d.), siekiant atskirti BUSP nuo ES išorės veikimo kitose srityse. Sutartyse turėtų būti aiškiai įtvirtinta, jog bendradarbiavimas BUSP srityje papildo ES veikimą, tačiau yra atskiras⁴⁵.

Toliau bus analizuojama, kaip kiekvienas iš darbo 2 dalyje aptartų BUSP teisinio reglamentavimo ir įgyvendinimo iššūkių būtų sprendžiami tarpyvyriausybinių modelio pagrindu.

ES kompetencija pagal BUSP nuostatas. ES kompetencijos pagal BUSP nuostatas apibrėžimo problematika tarpyvyriausybinių bendradarbiavimo modelyje būtų sprendžiama suteikiant prioritetą valstybių narių kompetencijos išsaugojimui. Jei tarpyvyriausybinių bendradarbiavimas būtų atsietas nuo ES, ES apskritai neturėtų kompetencijos BUSP srityje.

⁴³ Realus bendradarbiavimas užsienio politikos klausimais prasidėjo 1970 m. (Europos politinio bendradarbiavimo pradžia). Tarpyvyriausybinių bendradarbiavimo užsienio politikos ir saugumo klausimais pobūdis buvo išsaugotas ir sukūrus BUSP Maastrichto sutartimi. Kadangi BUSP teisiškai buvo integruota į ES autonominę teisės sistemą tik pagal Lisabonos sutartimi padarytus Sutarčių pakeitimus, galima teigti, kad tarpyvyriausybinių bendradarbiavimo metodas BUSP reglamentavimui buvo taikytas 39 metus, tuo tarpu apskritai BUSP klausimai europiniu lygmeniu reglamentuojami 55 metus (2025 metais).

⁴⁴ Pvz., kaip ir SEA 30 str., vartojant ne sąvoką „valstybės narės“, o sąvoką „aukštosios susitariančiosios šalys“.

⁴⁵ Pagal analogiją ESS (1992) 1 str., pagal kurį buvo įtvirtinta, kad ES pagrindas – Europos Bendrijos, kurias papildo šios Sutarties nustatytos bendradarbiavimo politikos sritys ir formos.

Toks tarpvyriausybiniis bendradarbiavimas galėtų būti politinis, jo pagrindų neįtvirtinus jokiame teisės akte (kaip ir Europos politinis bendradarbiavimas 1970-1986 m.), arba turintis teisinę išraišką Sutartyse, tačiau aiškiai atskirtas nuo ES veikimo sričių (kaip ir Europos politinis bendradarbiavimas 1986-1993 m.). Bet kuriuo atveju, jei tarpvyriausybiniis bendradarbiavimas BUSP srityje būtų atsietas nuo ES, bendrai užsienio politikos srityje veiktų valstybės narės, naudodamos savo kompetenciją, o ne ES.

Jei tarpvyriausybiniis bendradarbiavimas vyktų ES rėmuose (ramsčių sistemos pagrindu), ES turėtų kompetenciją BUSP srityje, net jei tai nebūtų eksplicitiškai nurodyta Sutartyse (tai buvo matoma ramsčių sistemoje (Brkan, 2006, p. 184)). Tačiau, jei šios kompetencijos rūšis nebūtų konkrečiai įvardinta Sutartyse, liktume tokioje pat situacijoje, kokia egzistuoja šiandien – ES kompetencijos rūšis BUSP srityje nebūtų aiški ir šis klausimas virstų mokslinių diskusijų dalyku⁴⁶. Jei keičiant Sutartis jų rengėjai siektų įvardinti ES kompetencijos BUSP srityje rūšį, būtų susiduriama su kita problema – ar SESV įtvirtintos ES kompetencijos rūšys apskritai galėtų būti naudojamos kompetencijos, atsietos nuo bendros ES teisinės sistemos, apibūdinimui? Autorės nuomone, jei Sutartys būtų pakeistos siekiant aiškiai atskirti BUSP nuo kitų ES veiklos sričių, būtų pagrįsta manyti, kad Sutartyse įtvirtintos ES kompetencijos rūšys negalėtų būti taikomos ES kompetencijai pagal BUSP nuostatas apibūdinti. Tokiu atveju ES kompetencija pagal BUSP nuostatas taptų tam tikra nauja, *sui generis* kompetencija. Tačiau tokia ES kompetencija BUSP srityje yra ir dabar. Taigi, ES kompetencijos pagal BUSP nuostatas rūšies apibrėžimo iššūkis nebūtų išspręstas sugrįžimo prie ramsčių sistemos būdu.

Institucinė pusiausvyra BUSP srityje. Pasirinkus tarpvyriausybinio bendradarbiavimo modelį, ES institucijos neturėtų galių BUSP srityje (tarpvyriausybiniis bendradarbiavimas, atsietas nuo ES) arba valstybių narių interesus atstovaujančių institucijų įtaka dar labiau sustiprėtų (tarpvyriausybiniis bendradarbiavimas ES rėmuose).

Jei būtų pasirinktas tarpvyriausybiniis bendradarbiavimas, atsietas nuo ES, ES institucijos neturėtų galių. Net jei, pvz., tam tikrus sprendimus BUSP klausimais priimtų visų valstybių narių vadovai susitikime, teisiškai sprendimas būtų priimtas visų valstybių narių, o ne Europos Vadovų Tarybos, kaip ES institucijos.

Jei būtų pasirinktas tarpvyriausybiniis bendradarbiavimas ES rėmuose, sprendimus ir toliau priimtų valstybių narių interesus atstovaujančios institucijos (Europos Vadovų Taryba ir Taryba), o ES ir jos piliečių interesus atstovaujančių, supranacionalinio pobūdžio institucijų (Komisijos, Europos Parlamento ir ESTT) galios sumažėtų. Taigi,

⁴⁶ Mokslinių diskusijų, vykusių egzistuojant ramsčių sistemai, aptarimą pateikė M. Brkan (2006, p. 186-187).

tarpvyriausybinių bendradarbiavimo BUSP srityje metodas neišspręstų institucinės pusiausvyros problematikos. Priešingai, institucinės pusiausvyros nebuvimas BUSP srityje lyginant su kitomis ES veiklos sritimis būtų dar labiau pastebimas.

BUSP srityje priimamų teisės aktų galia. Pasirinkus nuo ES atsietą tarpvyriausybinių bendradarbiavimo modelį, teisės aktai BUSP srityje veikiausiai nebūtų priimami – valstybės narės priimtų bendras politines pozicijas, o norėdamos priiimti teisinius įsipareigojimus turėtų tarpusavyje sudarinėti tarptautines sutartis. Jei būtų pasirinktas tarpvyriausybinių bendradarbiavimas ES rėmuose, BUSP srityje galėtų būti priimami teisės aktai, privalomi valstybėms narėms ir jų subjektams. Tačiau tokiu atveju BUSP sritis būtų atskirta nuo ES teisinės sistemos, todėl galima daryti prielaidą, kad priimami teisės aktai nepasižymėtų savybėmis, būdingoms kitiems ES teisės aktams – tiesioginiu taikymu ir viršenybe.

Apžvelgus, kaip BUSP teisinio reglamentavimo iššūkius būtų galima spręsti pagal tarpvyriausybinių bendradarbiavimo modelį, galima įvertinti, kokie yra šio modelio privalumai ir trūkumai. Atsižvelgiant į aprašytus iššūkių sprendimo būdus galima teigti, kad tarpvyriausybinių bendradarbiavimo modelis iš esmės išspręstų tik BUSP srityje priimamų teisės aktų galios neaiškumo klausimą. Atsieto nuo ES tarpvyriausybinių bendradarbiavimo modelis panaikintų, o ne išspręstų teisinius ES kompetencijos ir institucinės pusiausvyros BUSP srityje iššūkius, nes toks bendradarbiavimas būtų išskirtinai politinis ir nebūtų reglamentuojamas teisiškai. Kita vertus, toks nuo ES atsietas tarptautinis bendradarbiavimas pasižymėtų dirbtiniu atskyrimu ir nebūtų ekonomiškai. Tuo tarpu tarpvyriausybinių bendradarbiavimas ES rėmuose, pagrįstas ramsčių sistema, ne tik kad neišspręstų teisinių ES kompetencijos ir institucinės pusiausvyros BUSP srityje iššūkių, bet juos dar labiau pagilintų ir sukurtų naujų problemų.

Taigi, autorės nuomone, tarpvyriausybinių bendradarbiavimo modelio analizė parodo, jog BUSP teisinio reglamentavimo iššūkiai remiantis šiuo modeliu išspręsti nebūtų. Priešingai – egzistuojančios problemos būtų dar labiau pagilintos.

3.2. Supranacionalinio reglamentavimo modelis

Istoriškai BUSP sritis niekada nebuvo reglamentuojama supranacionaliniu būdu. Tačiau XX a. 6-o deš. mėginimas sukurti Europos gynybos bendriją bei Europos politinę bendriją gali būti laikomas tokiu bandymu. Todėl, viena vertus, supranacionalinis reglamentavimo modelis yra paremtas Europos gynybos bendrijos ir Europos politinės bendrijos pavyzdžiais. Kita vertus, atsižvelgiant į ES teisės vystymąsi per daugiau nei 70 metų nuo EAPB įsteigimo iki šių dienų, turi būti konstatuojama, kad 1952-1953 m. priimtose

sutartys⁴⁷, nors tuomet galėjo būti laikomos tikrais supranacionalinio reglamentavimo pavyzdžiais, nebeatspindi supranacionalinio reglamentavimo taip, kaip jis suprantamas dabar. Taigi, supranacionalinio reglamentavimo modelį reikėtų suprasti kaip pilną BUSP sritį reglamentuojančių nuostatų integravimą į autonominę ES teisės sistemą. Kitaip tariant, pagal šį modelį, BUSP teisinio reglamentavimo iššūkiai būtų sprendžiami suvienodinant BUSP reglamentavimą su kitų ES veiklos sričių reglamentavimu.

Supranacionalinio reglamentavimo modeliui įgyvendinti reikalingi Sutarčių pakeitimai. Pirma, BUSP reglamentuojančias nuostatas būtų galima perkelti iš ESS į SESV⁴⁸, siekiant jau Sutarčių struktūros lygmenyje sumažinti atskirtį tarp BUSP ir kitų ES išorės veiklos sričių. Antra, Sutarčių pakeitimai turėtų padidinti Europos Parlamento, Komisijos ir ESTT galias BUSP srityje. Pvz., SESV 75 str. įtvirtinta ribojamųjų priemonių, skirtų užkirsti kelią terorizmui, priėmimo schema⁴⁹, galėtų būti išplėsta ir pagal SESV 215 str. priimamoms ribojamosioms priemonėms, taip padidinant Europos Parlamento galias; galėtų būti panaikintas SESV 275 str. 1 d. įtvirtintas ESTT jurisdikcijos BUSP srityje apribojimas ir pan.

Toliau analizuojama, kaip 2 darbo dalyje aptarti iššūkiai būtų sprendžiami supranacionalinio reglamentavimo modelio pagrindu.

ES kompetencija pagal BUSP nuostatas. Supranacionalinio reglamentavimo modelyje ES kompetencijos BUSP srityje apibrėžimo problema būtų sprendžiama teikiant prioritetą ES kompetencijai. ES turėtų kompetenciją BUSP srityje ir ši kompetencija, siekiant sumažinti skirtumus tarp BUSP ir kitų ES veiklos sričių, turėtų būti priskirta vienai iš SESV 2 str. įtvirtintų kompetencijos rūšių.

Autorės nuomone, pasirinkus aptariamą modelį, logiškiausia būtų ES kompetenciją pagal BUSP nuostatas priskirti pasidalijamajai kompetencijai. Pirma, pasidalijamosios kompetencijos kategorija, remiantis SESV 4 str. 1 d., yra „likutinė“ – ES turi pasidalijamąją kompetenciją tose srityse, kuriose ES neturi išimtinės ar papildančiosios kompetencijos. Be to, ES turint pasidalijamąją kompetenciją BUSP srityje, būtų užtikrinama, kad, viena vertus, ES galėtų priimti teisiškai privalomus aktus BUSP srityje. Kita vertus, tiek, kiek ES šia kompetencija nepasinaudoja, priimti teisiškai privalomus aktus galėtų valstybės narės (SESV 2 str. 2 d.). Autorės nuomone, pasirinkus supranacionalinio reglamentavimo modelį Sutartyse net nebūtina nurodyti, kokios rūšies kompetenciją pagal BUSP nuostatas turi ES:

⁴⁷ EGB sutartis ir EPB statutas.

⁴⁸ Taip pat būtų galima ESS ir SESV pakeisti parengiant vieną sutartį – panašiai, kaip tai buvo siekiama padaryti Konstitucija Europai.

⁴⁹ Pagal šią schemą, pagrindas ribojamosios priemonės – įprasta teisėkūros procedūra priimamas reglamentas.

jei ES kompetencija būtų laikoma įprasta (o ne *sui generis*) ES kompetencijos rūšimi, sistemiškai aiškinant Sutartis būtų galima prieiti prie išvados, jog ši kompetencija yra pasidalijamoji.

Institucinė pusiausvyra BUSP srityje. Pasirinkus supranacionalinio reglamentavimo modelį, sustiprėtų ES bei ES piliečių interesus atstovaujančių institucijų – Komisijos, ESTT ir Europos Parlamento – galios. Atitinkamai valstybių narių interesus atstovaujančių institucijų galios priimant sprendimus BUSP srityje sumažėtų, tačiau visi interesų BUSP srityje turintys subjektai būtų tinkamai atstovaujami.

Siekiant sustiprinti Komisijos galias būtų galima pakeisti egzistuojantį lojalumo pareigos BUSP srityje laikymosi kontrolės mechanizmą (ESS 24 str. 3 d.), perleidžiant šią kontrolę iš Komisijai (iš Tarybos ir Vyriausiojo įgaliotinio). Taip pat Komisijai būtų galima suteikti visos apimties iniciatyvos teisę BUSP srityje (tai būtų galima padaryti ir BUSP srityje priimant teisėkūros procedūra priimamus teisės aktus).

ESTT galios BUSP srityje galėtų būti sustiprintos suteikiant ESTT neribotą jurisdikciją BUSP klausimų atžvilgiu. Tokiu atveju pats ESTT galėtų nuspręsti nenagrinėti tam tikrų klausimų, kurie yra politiniai, o ne teisiniai (vadinamoji politinių klausimų doktrina). Jos pasitelkimas užtikrintų, kad ESTT neturėtų politinio sprendimo galių (Butler, 2018, p. 348).

Europos Parlamento galios BUSP srityje galėtų būti sustiprintos plačiau įtraukiant Europos Parlamentą į teisės aktų priėmimo procedūrą, pavyzdžiui, išplečiant teisėkūros procedūros taikymą BUSP sričiai bei užtikrinant, kad Tarybai priimant sprendimą sudaryti tarptautinius susitarimus BUSP srityje Europos Parlamentas nebūtų vien informuojamas (SESV 218 str. 10 d.), bet su juo būtų konsultuojamasi arba gaunamas jo pritarimas (SESV 218 str. 6 d.).

Galiausiai, siekiant užtikrinti institucinę pusiausvyrą supranacionalinio reglamentavimo modelio pagrindu, reikėtų pakeisti šiuo metu ESS 31 str. 1 d. įtvirtintą vienbalsiškumo taisyklę kvalifikuotos balsų daugumos taisykle, vienbalsiškumo reikalaujant tik tų sprendimų, kurie susiję su esminiais valstybių narių suvereniteto klausimais, atžvilgiu⁵⁰. Tai leistų užtikrinti, kad Europos Vadovų Taryboje ir Taryboje būtų atstovaujama *valstybių narių* (jų daugumos) interesams ir *vienos valstybės narės* interesas negalėtų sutrukdyti ES veikimui.

⁵⁰ Pvz., Europos Vadovų Tarybos sprendimui pereiti prie bendros gynybos, kuris būtų priimtas pagal ESS 42 str. 2 d.

Taigi, galimo teisinio reglamentavimo pagal supranacionalinio reglamentavimo modelį analizė parodo, kad šis modelis būtų tinkamas institucinės pusiausvyros BUSP srityje iššūkiui spręsti.

BUSP srityje priimamų teisės aktų galia. Pasirinkus supranacionalinio reglamentavimo modelį, tikėtina, būtų panaikinta atskirtis tarp BUSP srityje priimamų teisės aktų ir teisėkūros procedūra priimamų teisės aktų. Net jei būtų siekiama, kad Taryba išsaugotų esminį vaidmenį priimant sprendimus BUSP srityje, Sutartyse būtų galima nustatyti, jog BUSP sprendimus priima Taryba pagal specialią teisėkūros procedūrą (t. y. ne bendrai su Europos Parlamentu, o jam dalyvaujant – SESV 289 str. 3 d.).

Panaikinus atskirtį tarp BUSP srityje priimamų teisės aktų ir teisėkūros procedūra priimamų teisės aktų, nebekiltų klausimų dėl BUSP srityje priimamų teisės aktų galios. Kaip teisėkūros procedūra priimti teisės aktai, jie pasižymėtų ES teisės aktams būdingomis savybėmis – privalomumu, tiesioginiu taikymu ir viršenybe. Taigi, supranacionalinio reglamentavimo modelis pateiktų aiškų BUSP srityje priimamų teisės aktų galios iššūkio sprendimą.

Apžvelgus, kaip BUSP teisinio reglamentavimo iššūkiai būtų sprendžiami pagal supranacionalinio reglamentavimo modelį, galima įvertinti jo privalumus ir trūkumus. Kaip parodė analizė, šis modelis yra tinkamas visiems identifikuotiems BUSP teisinio reglamentavimo iššūkiams spręsti. Tokia išvada nestebina – BUSP teisinio reglamentavimo iššūkiai kyla visų pirma dėl ypatingo BUSP srities reglamentavimo, lyginant su kitomis ES veiklos sritimis. Taigi, pilnai integravus BUSP į autonominę ES teisės sistemą, BUSP srities reglamentavimo ypatumai ir jų keliami iššūkiai sumažėtų.

Kita vertus, tokia išvada nereiškia, kad supranacionalinio reglamentavimo modelis neturi trūkumų. Pirma, toks BUSP reglamentavimo modelis nėra realistiškas – vargu, ar valstybės narės sutiktų tokiu būdu pakeisti Sutartis. Antra, abejonių gali kelti tai, ar supranacionalinio reglamentavimo modelio taikymas BUSP srityje leistų priimti sprendimus greitai ir efektyviai. Statistiškai, teisės akto priėmimas pagal įprastą teisėkūros procedūrą trunka apie 17 mėnesių (European Parliament Research Service, 2024). Tuo tarpu, siekiant spręsti užsienio politikos klausimus, dažnai reikia reaguoti itin greitai. Daugelyje valstybių bendrieji užsienio reikalų įgaliojimai patikėti vykdomajai valdžiai dėl praktinių sumetimų – greito, slapto ir vieningo veikimo poreikio; įstatymų leidžiamoji valdžia įprastai įtraukiama tik į svarbiausių klausimų sprendimą ir tarptautinių sutarčių tvirtinimą (Martinez, 2019, p. 114). Reikšmingas Europos Parlamento įtraukimas į visų sprendimų BUSP srityje priėmimą lemtų, jog ES negalėtų greitai priimti svarbių sprendimų. Taigi, nors supranacionalinis reglamentavimo modelis leistų išspręsti 2 darbo

dalyje identifikuotus BUSP teisinio reglamentavimo iššūkius, jo įgyvendinimas sukurtų naujus iššūkius greitam, efektyviam ir vieningam ES išorės veikimui.

3.3. Egzistuojančio reglamentavimo įgalinimo modelis

Tiek tarpvyriausybinių, tiek supranacionalinio BUSP srities reglamentavimo modeliai nėra tobuli būdai išspręsti egzistuojančius BUSP teisinio reglamentavimo iššūkius. Be to, abiejų modelių įgyvendinimui būtų reikalingas ilgas ir sudėtingas Sutarčių pakeitimo procesas. Todėl kyla klausimas – ar galima spręsti BUSP teisinio reglamentavimo iššūkius nekeičiant Sutarčių? Autorės nuomone, toks BUSP teisinio reglamentavimo iššūkių sprendimo būdas yra realistiškiausias ir pagrįstas: Sutarčių nuostatos sukuria prielaidas sušvelninti probleminius BUSP teisinio reglamentavimo aspektus. Pilnai įgalinant atitinkamas Sutarčių nuostatas, šie iššūkiai nebūtų išspręsti, tačiau, taikant šias nuostatas, galima sumažinti BUSP atskirtį nuo kitų ES veiklos sričių.

Taigi, toliau analizuojama, kaip 2 darbo dalyje aptarti BUSP teisinio reglamentavimo ir įgyvendinimo iššūkiai galėtų būti bent iš dalies išspręsti pasinaudojant egzistuojančiu teisiniu reglamentavimu.

ES kompetencija pagal BUSP nuostatas. Siekiant iš esmės atsakyti į klausimą, kokios rūšies kompetenciją turi ES pagal BUSP reglamentuojančias nuostatas⁵¹, reikėtų šią kompetencijos rūšį įtvirtinti Sutartyse. Vis dėlto tam būtų reikalingi Sutarčių pakeitimai, kurie, remiantis egzistuojančio reglamentavimo įgalinimo modeliu, nebūtų daromi. Todėl autoritetingai atsakyti į klausimą, kokia yra ES kompetencijos pagal BUSP nuostatas rūšis, galėtų tik ESTT. Pažymėtina, kad, pagal ESTT praktiką, ESTT turi jurisdikciją priimti prejudicinius sprendimus dėl: pirma, BUSP sprendimų galiojimo, jeigu prašymas priimti prejudicinį sprendimą pateiktas siekiant, kad būtų peržiūrėta BUSP sprendimo atitiktis ESS 40 str. arba ribojamųjų priemonių fiziniams ar juridiniams asmenims teisėtumas (2017 m. kovo 28 d. sprendimas byloje *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236), ir, antra, dėl BUSP sprendimų visuotinai taikomų nuostatų, kuriomis grindžiamos nacionalinės sankcijos, aiškinimo tais atvejais, kai Taryba turėjo įgyvendinti BUSP sprendimo nuostatas pagal SESV 215 str., bet to nepadarė (2024 m. rugsėjo 10 d. sprendimas byloje *Neves* 77, C-351/22, EU:C:2024:723). Taigi, pvz., susidūrę su BUSP sprendimo galiojimo klausimu, nacionaliniai teismai kreiptųsi į ESTT su prašymu priimti prejudicinį sprendimą ir galėtų suformuluoti savo klausimus taip, kad paliestų ES kompetencijos rūšies (kitais tarant, ES kompetencijos ir valstybių narių kompetencijos santykio) klausimą. Tokioje situacijoje

⁵¹ Pažymėtina, kad pagal Sutartis galima laikyti, kad ES kompetencija pagal BUSP nuostatas yra *sui generis*, tačiau 2.1. skyriuje paaiškinta, kodėl toks ES kompetencijos rūšies apibrėžimas nėra pakankamas.

ESTT, atsižvelgdamas į klausimams dėl ES teisės aiškinimo taikomą reikšmingumo prezumpciją, iš principo turėtų priimti sprendimą (žr., pvz., 2012 m. liepos 19 d. sprendimą byloje *Garkalns*, C-470/11, EU:C:2012:505) ir pateikti išaiškinimą dėl ES kompetencijos pagal BUSP nuostatas rūšies. Taigi, galiojančių Sutarčių nuostatos sukuria prielaidas gauti autoritentingą išaiškinimą dėl ES kompetencijos pagal BUSP nuostatas rūšies. Tačiau tol, kol toks autoritentingas išaiškinimas neegzistuoja, reikėtų laikytis darbo 2.1. skyriuje apibrėžtos pozicijos: ES kompetencija BUSP srityje turėtų būti laikoma lygiagrečia kompetencija, kurią patikslina lojalaus bendradarbiavimo pareiga.

Institucinė pusiausvyra BUSP srityje. Pasirinkus egzistuojančio reglamentavimo įgalinimo modelį, Sutarčių nuostatos pasitelkiamos tam, kad, nekeičiant Sutarčių, būtų sustiprinamos ES bei ES piliečių interesus atstovaujančių institucijų galios, o valstybių narių interesus atstovaujančiose institucijose būtų atstovaujama *daugumos valstybių narių*, o ne vienos valstybės narės interesams.

Komisija. Komisija gali didinti savo įtaką BUSP srityje pasitelkdama ESS 17 str. 6 d. a) ir b) p., kurie suteikia Komisijos pirmininkui galias nustatyti gaires, kuriomis Komisija turi vadovautis vykdydama savo užduotis bei priimti sprendimą dėl Komisijos vidinės struktūros. Šiomis galiomis pasinaudojo 2024-2029 m. kadencijos Komisijos pirmininkė U. von der Leyen. Pirma, pasinaudodama ESS 17 str. 6 d. a) p., Komisijos pirmininkė į 2024-2029 m. Komisijos gaires įtraukė punktą „Nauja Europos gynybos ir saugumo era“, kuriuo išreiškiamas siekis kurti Europos gynybos sąjungą, ES lygmeniu stiprinti gynybos pramonės bazę, inovacijas ir bendrąją rinką (von der Leyen, 2024a, p. 13). Nors šios gairės yra politinis dokumentas, jos didina Komisijos įtaką saugumo ir gynybos klausimais ir parodo, kaip Komisija gali veikti BUSP sritį per kitas sritis, kuriose jos įgaliojimai nėra apriboti (pvz., per bendrąją rinką). Antra, Komisijos pirmininkė, priimdama sprendimą dėl Komisijos vidinės struktūros, įsteigė Eurokomisaro gynybos ir kosmoso klausimais portfelį. Misijos laišku U. von der Leyen pavedė A. Kubiliui parengti baltąją knygą (angl. *White Paper*) dėl Europos saugumo ateities⁵², nustatyti ir išnaudoti ES dvejopo naudojimo prekių ir civilinės bei karinės veiklos potencialą visose susijusiose srityse, visapusiškai išnaudojant teises galimybes, kurti vieningą gynybos prekių ir paslaugų rinką ir t. t. (von der Leyen, 2024b, p. 5-6). Visi paminėti Eurokomisaro gynybos ir kosmoso klausimais uždaviniai yra labai glaudžiai susiję su BUSP ar net yra BUSP (BSGP) dalis. Tokio

⁵² Baltoji knyga dėl Europos gynybos – Pasirengimas 2030 buvo pristatyta 2025 m. kovo 19 d.; joje pateikiamos konkrečios valstybių narių bendradarbiavimo siekiant skubiai papildyti karinės įrangos atsargas galimybės, siūloma pasitelkti bendro Europos intereso gynybos projektus, kuriuos apibrėžtų valstybės narės ir kuriems būtų taikoma ES parama, taip pat siūlomos kryptys, kaip sustiprinti Europos technologijų ir pramonės bazę, skatinti mokslinius tyrimus.

Eurokomisaro veikimas, tikėtina, prisidės prie Komisijos įtakos BUSP srityje didinimo ne tik politinėmis, bet ir teisinėmis priemonėmis, ir leis labiau užtikrinti atstovavimą bendram ES interesui BUSP srityje. Taigi, Komisija (jos pirmininkė) sugebėjo įgalinti Sutarčių reguliavimą, siekdama padidinti Komisijos įtaką BUSP srityje.

Europos Parlamentas. Europos Parlamentas didina savo įtaką BUSP srityje pasinaudodamas „minkštosiomis“ (ne teisėkūros) galiomis, pvz., steigiant komitetus, rengiant ataskaitas, organizuojant debatus (Butler, 2019, p. 88-89), plačiai naudojantis ESS 36 str. įtvirtinta teise teikti paklausimus ar rekomendacijas Vyriausiajam įgaliotiniui. Pvz., šiuo metu Europos Parlamente veikia nuolatinis Užsienio reikalų komitetas bei Saugumo ir gynybos pakomitetas – jie atsakingi už ES užsienio politikos skatinimą, įgyvendinimą ir priežiūrą, be kita ko, kiek tai susiję su BUSP ir BSGP (Europos Parlamento darbo tvarkos taisyklių (2025) VI priedo I.1. p.). Nors komitetų veikla nelemia teisinių Europos Parlamento galių BUSP srityje sustiprinimo, per komitetų veiklą Europos Parlamentas gali didinti savo matomumą BUSP srityje ir galimai daryti įtaką priimamiems sprendimams.

Be „minkštųjų“ galių, kaip pažymėta 2.2.1. poskyryje, Europos Parlamento biudžetinė funkcija BUSP finansavimo klausimais nėra apribota. Taigi, Europos Parlamentas gali veiksmingai naudotis šia funkcija darydamas įtaką BUSP finansavimui. Plačiai naudodamasis visomis priemonėmis, kurias jam suteikia Sutartys, Europos Parlamentas gali daryti įtaką BUSP sričiai, ir savo veikimu užtikrinti ES piliečių interesų BUSP srityje atstovavimą.

ESTT. ESTT įtaka BUSP srityje priklauso nuo jo jurisdikcijos apimties. Gali atrodyti, kad pagal ESS 24 str. 1 d. ir SESV 275 str. ESTT neturi jurisdikcijos BUSP srityje. Generalinis advokatas M. Wethelet šias nuostatas pavadino „*carve-out*“ išlyga – tam tikri teisės aktai, priimti BUSP srityje, turi imunitetą nuo jurisdikcijos, nes BUSP srities teisės aktai iš esmės tereiškia politinio pobūdžio sprendimus, susijusius su BUSP įgyvendinimu, kurių atžvilgiu teisminė kontrolė sunkiai suderinama su valdžių atskyrimu (2016 m. gegužės 31 d. generalinio advokato M. Wethelet išvada byloje *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2016:381). Kita vertus, kaip toje pačioje išvadoje nurodo M. Wethelet, šalia „*carve-out*“ išlygos egzistuoja „*claw-back*“ išlyga, leidžianti ES teismams prižiūrėti, kaip bet kuriais BUSP srities teisės aktais laikomasi ESS 40 str. bei peržiūrėti BUSP srities sprendimų, kuriais Taryba patvirtina ribojamąsias priemones fizinių ar juridinių asmenų atžvilgiu, teisėtumą.

Dar 2014 m. Nuomonėje 2/13 ESTT nurodė dar neturėjęs galimybės patikslinti iš šių nuostatų (ESS 24 str. 1 d., 40 str. ir SESV 275 str.) išplaukiančios savo jurisdikcijos BUSP srityje apribojimo apimtį (2014 m. gruodžio 18 d. Nuomonė 2/13, EU:C:2014:2454).

Visgi per daugiau nei dešimt metų nuo šios nuomonės priėmimo, ESTT priėmė eilę sprendimų, patikslinančių ESTT jurisdikcijos BUSP srityje ribas. Pirmu tokiu sprendimu, autorės nuomone, reikėtų laikyti dar iki Nuomonės 2/13 priimtą sprendimą byloje *Parlamentas prieš Tarybą (Mauricijaus susitarimas)* (C-658/11). Šią bylą inicijavo Europos Parlamentas, siekęs BUSP nuostatų pagrindu priimto Tarybos sprendimo dėl ES ir Mauricijaus Respublikos susitarimo dėl piratavimu įtariamų asmenų ir konfiskuoto susijusio turto perdavimo iš ES vadovaujamų karinių jūrų pajėgų Mauricijaus Respublikai sąlygų pasirašymo ir sudarymo panaikinimo. Vienas iš pagrindų, kuriais Europos Parlamentas grindė ieškinį – SESV 218 str. 10 d. pažeidimas. Taryba teigė, kad šis ieškinio pagrindas nepriimtinas: ginčijamas sprendimas susijęs išimtinai su BUSP, todėl ESTT neturi kompetencijos pasisakyti dėl jo teisėtumo.

Pasisakydamas dėl savo kompetencijos, ESTT pirmiausia pažymėjo iš esmės neturįs kompetencijos dėl nuostatų, susijusių su BUSP ir jų pagrindu priimtų aktų. Tačiau toliau šiame sprendime ESTT pirmą kartą nurodė teiginį, kuris taps pagrindu visai tolimesnei praktikai ESTT jurisdikcijos BUSP srityje klausimu: į ESS 24 str. 1 d. ir SESV 275 str. įtraukta nuostata įtvirtina bendrosios kompetencijos, kuri ESS 19 str. suteikta ESTT, kad aiškinant ir taikant Sutartis būtų laikomasi teisės, taisyklės išimtis, todėl **šios normos turi būti aiškinamos siaurai** [*past. paryškinta autorės*].

Iki šio sprendimo priėmimo egzistavo įvairios nuomonės dėl ESTT jurisdikcijos BUSP srityje vertinimo. Vieni autoriai teigė, kad po Lisabonos sutarties įsigaliojimo ESTT turi jurisdikciją, išskyrus atvejus, kai aiškiai suformuluota išimtis iš ESTT jurisdikcijos; kadangi bet koks jurisdikcijos nebuvimas yra suformuluotas kaip bendros taisyklės išimtis, tokia išimtis turi būti aiškinama siaurai (Hillion, 2014, p. 3). Kiti taisyklės ir jos išimties santykį vertino kitaip, teigdami, jog bendra taisyklė BUSP srityje yra ESTT jurisdikcijos nebuvimas – ESTT jurisdikciją BUSP srityje turi tik išimtiniais atvejais, kurie negali būti aiškinami plečiamai (2014 m. birželio 13 d. generalinės advokatės J. Kokott nuomonė, pateikta Nuomonės pateikimo procedūroje 2/13, EU:C:2014:2475). Byloje *Parlamentas prieš Tarybą (Mauricijaus susitarimas)* (C-658/11) ESTT aiškiai nurodė, kad jurisdikcijos BUSP srityje nebuvimas yra išimtis iš bendros jurisdikcijos, kurią ESTT suteikia ESS 19 str., todėl siaurai turi būti aiškinami jurisdikcijos BUSP srityje nebuvimo atvejai (o ne tie atvejai, kai ESTT turi jurisdikciją BUSP srityje). Autorės nuomone, šis išeities taškas padėjo pagrindą tolesnei ESTT praktikai, kurioje ESTT atvejus, kai jis turi jurisdikciją BUSP srityje, aiškina plečiamai. Konkrečiai sprendime *Parlamentas prieš Tarybą (Mauricijaus susitarimas)* (C-658/11) toks išeities taškas leido ESTT padaryti išvadą, jog SESV 218 str. numatyta procedūra yra visuotinai galiojanti ir skirta taikyti visiems

tarptautiniams susitarimams, dėl kurių ES derėjosi ir kuriuos sudarė visose savo veiklos srityse, įskaitant BUSP (2014 m. birželio 24 d. sprendimas byloje *Parlamentas prieš Tarybą (Mauricijaus susitarimas)*, C-658/11, EU:C:2014:2025).

Šis sprendimas, autorės nuomone, padėjo pagrindą pirmajam ESTT jurisdikcijos BUSP srityje ribų tikslinimo etapui, kurį žymi sprendimai bylose *Elitaliana prieš Eulex Kosovo* (C-439/13 P) bei *H prieš Tarybą ir Komisiją* (C-455/14 P). Ieškovė pirmojoje byloje – Elitaliana – dalyvavo Eulex Kosovo misijos vadovo organizuotame viešajame pirkime, kuriame jos pasiūlymas liko antroje vietoje. Ieškovė prašė panaikinti aktus, kuriais pirkimo sutartis buvo sudaryta su kitu viešojo pirkimo dalyviu, taip pat priteisti iš Eulex Kosovo patirtą žalą. Savo ruožtu atsakovė Eulex Kosovo teigė, kad Bendrasis Teismas neturi jurisdikcijos spręsti dėl aktų, priimtų remiantis nuostatomis dėl BUSP. Teisingumo Teismas, nagrinėdamas bylą pagal Elitaliana apeliacinį skundą, pakartojo *Parlamentas prieš Tarybą (Mauricijaus susitarimas)* (C-658/11) sprendime padarytą išvadą, kad ESTT jurisdikciją BUSP srityje ribojančios Sutarčių nuostatos turi būti aiškinamos siaurai. Nors viešasis pirkimas ir buvo paremtas Bendraisiais veiksmais 2008/124 (taigi, BUSP srityje priimtu teisės aktu), visos Eulex Kosovo misijos išlaidos tvarkomos pagal ES bendrąjam biudžetui taikomas taisykles. Taigi, ginčijami aktai, kuriuos prašoma panaikinti dėl to, kad jais pažeidžiamos ES viešiesiems pirkimams taikomos teisės nuostatos, yra susiję su viešojo pirkimo sutartimi, dėl kurios atsirado išlaidų ES biudžetui, o ne su BUSP reglamentuojančių nuostatų taikymu ir aiškinimu. ESTT jurisdikcijos BUSP srityje apribojimas nėra toks platus, kad apimtų viešųjų pirkimų sritį reglamentuojančių ES teisės nuostatų aiškinimą (2015 m. lapkričio 12 d. sprendimas byloje *Elitaliana prieš Eulex Kosovo*, C-439/13 P, EU:C:2015:753).

Panašų sprendimą ESTT priėmė byloje *H prieš Tarybą ir Komisiją* (C-455/14 P), kurioje buvo nagrinėjami ES policijos misijos Bosnijoje ir Hercegovinoje (toliau – ESPM) personalo valdymo klausimai. Ieškovė H buvo deleguota eiti ESPM vienas pareigas, o tuomet ESPM vadovo sprendimu dėl „operatyvinių priežasčių“ buvo paskirta į kitas (žemesnes) pareigas. Ieškiniu H prašė panaikinti šį sprendimą bei priteisti patirtos žalos atlyginimą. Atsakovė Taryba teigė, kad BUSP aktams pagal SESV 275 str. taikoma ESTT jurisdikcijos išimtis taikytina ir veiksams, kuriais įgyvendinama BUSP misija. Teisingumo Teismas, nagrinėdamas bylą pagal H apeliacinį skundą, pabrėžė, kad ES yra grindžiama lygybės ir teisės viršenybės vertybėmis, o veiksmingos teisminės kontrolės egzistavimas, skirtas ES teisės nuostatų laikymuisi užtikrinti, neatsiejamas nuo teisės viršenybės egzistavimo. Nors ginčijami sprendimai susiję su BUSP, tai nereiškia, kad ESTT neturi jurisdikcijos. Šiuo atveju, ESPM kompetentingų institucijų priimti sprendimai dėl

žmogiškųjų resursų paskyrimo į operacijų vietą užduotims atlikti pagal savo esmę yra personalo valdymo aktai. Todėl ESTT padarė išvadą, kad ESTT jurisdikcijos BUSP srityje apribojimas nėra toks platus, kad ESTT neturėtų kompetencijos kontroliuoti personalo valdymo aktų (2016 m. liepos 19 d. sprendimas byloje *H prieš Tarybą ir Komisiją*, C-455/14 P, EU:C:2016:569).

Elitaliana prieš Eulex Kosovo (C-439/13 P) ir *H prieš Tarybą ir Komisiją* (C-455/14 P) sprendimai panašūs tuo, kad abiem atvejais ESTT priėjo prie tos pačios išvados: jei tam tikras sprendimas yra priimtas BUSP kontekste, tačiau savo esme yra priimtas dėl kito klausimo, dėl kurio ESTT turi jurisdikciją⁵³, sąsaja su BUSP sritimi nepaverčia klausimo nenagrinėtinu ESTT. Taigi, šios bylos parodo, kad siekiant nustatyti, ar ESTT gali turėti jurisdikciją tam tikro sprendimo atžvilgiu, svarbu vertinti, ar sprendimas savo esme yra susijęs su BUSP reglamentuojančių normų taikymu ir aiškinimu, ar su kitais klausimais.

Antrajame ESTT jurisdikcijos BUSP srityje ribų tikslinimo etape ESTT pasisakė dėl procedūrų, pagal kurias jis gali nagrinėti bylas. Šiam etapui galima priskirti sprendimus bylose *Rosneft* (C-72/15). ir *Bank Refah Kargaran prieš Tarybą* (C-134/19 P). Sprendimas byloje *Rosneft* (C-72/15) priimtas pagal Anglijos ir Velso Aukštojo teismo prašymą priimti prejudicinį sprendimą dėl Tarybos BUSP sprendimo dėl ribojamųjų priemonių atsižvelgiant į Rusijos veiksmus, kuriais destabilizuojama padėtis Ukrainoje, tam tikrų nuostatų galiojimo. Pirmuoju prejudiciniu klausimu nacionalinis teismas siekė išsiaiškinti, ar ESTT turi jurisdikciją pagal SESV 267 str. priimti prejudicinį sprendimą dėl akto, priimto remiantis nuostatomis dėl BUSP, galiojimo. Atsakydamas į šį klausimą, ESTT pabrėžė, kad pagal SESV 275 str. jam priskirta jurisdikcija priimti sprendimus dėl ieškinių, pareikštų pagal SESV 263 str. ketvirtoje pastraipoje numatytas sąlygas, dėl Tarybos sprendimų, kuriais patvirtinamos fiziniais ar juridiniams asmenims skirtos ribojamosios priemonės, teisėtumo. Atsižvelgiant į tokią SESV 275 str. formuluotę, kyla klausimas – ar ESTT turi jurisdikciją peržiūrėti tokių sprendimų teisėtumą ne tik tada, kai asmenys pareiškia ieškinį dėl šių priemonių panaikinimo pagal SESV 263 str., bet ir tuo atveju, kai į ESTT pagal SESV 267 str. kreipiasi nacionalinis teismas, turintis abejonių dėl ribojamųjų priemonių galiojimo? ESTT nurodė, kad ES aktų teisėtumo kontrolei vykdyti numatytos dvi viena kitą papildančios procedūros ir nustatyta išsami teisių gynimo priemonių sistema. Jai būdinga, kad ES aktuose įtvirtintų nuostatų teisėtumą asmenys gali ginčyti ir pareikšdami ieškinius nacionaliniuose teismuose (nurodydami, kad ES aktas, kurio pagrindu priimtas jiems skirtas nacionalinis sprendimas, negalioja). Tokiais atvejais nacionalinis teismas pats neturi

⁵³ Pvz., sprendimas priimtas dėl ES institucijų viešųjų pirkimų ar ES institucijų personalo valdymo aktų.

jurisdikcijos pripažinti ES teisės akto negaliojančiu ir turi kreiptis į ESTT su prašymu priimti prejudicinį sprendimą. Remdamasis tokia argumentacija, ESTT priėjo prie išvados, kad SESV 275 str. daroma nuoroda siekiama nustatyti ne tai, *per kokios rūšies procedūrą* ESTT gali prižiūrėti sprendimų teisėtumą, bet tai, *kokios rūšies sprendimų teisėtumą* gali kontroliuoti ESTT per bet kokią procedūrą, jei jos dalykas yra ES aktų teisėtumo kontrolė [past. paryškinta autorės] (2017 m. kovo 28 d. sprendimas *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236). Taigi, nepaisant to, kad SESV 275 str. daro konkrečią nuorodą į SESV 263 str. ketvirtojoje pastraipoje numatytus ieškinius (konkrečią nuorodą į procedūros rūšį), ESTT, pasitelkdamas Sutartimis nustatytos išsamios teisių gynimo priemonių ir procedūrų sistemos argumentą, savo jurisdikciją BUSP srityje išaiškino plečiamai.

Kita byla, kurioje ESTT pasitelkė išsamios teisių gynimo priemonių ir procedūrų sistemos argumentą – *Bank Refah Kargaran prieš Tarybą* (C-134/19 P). Ieškovas šioje byloje kreipėsi į Bendrąjį Teismą su ieškiniu pagal SESV 268 str., prašydamas atlyginti žalą dėl jam nustatytų ribojamųjų priemonių. Bendrasis Teismas padarė išvadą, kad ieškinys, kuriuo prašoma atlyginti žalą, tariamai patirtą dėl BUSP srityje priimto akto, nepriklauso ESTT jurisdikcijai. Nagrinėdamas bylą pagal ieškovo apeliacinį skundą, Teisingumo Teismas priėjo prie priešingos išvados. Nors SESV 275 str. aiškiai nenurodyta ESTT jurisdikcija priimti sprendimą dėl žalos, tariamai patirtos dėl BUSP sprendimuose numatytų ribojamųjų priemonių, ieškinys dėl žalos atlyginimo turi būti vertinamas atsižvelgiant į visą Sutartyse įtvirtintą teisminės apsaugos sistemą. ES yra grindžiama teisės viršenybės principu, o veiksmingos teisminės kontrolės egzistavimas yra neatsiejamas nuo teisės viršenybės. Be to, ESTT turi jurisdikciją priimti sprendimą dėl ieškinių dėl žalos atlyginimo tiek, kiek jis susijęs su SESV 215 str. pagrindu priimtuose reglamentuose numatytais ribojamosiomis priemonėmis. Tokiomis aplinkybėmis ES teisėje numatytos teisminės gynybos sistemos darnumas reikalauja, kad, siekiant išvengti teisminės gynybos spragos, ESTT turėtų jurisdikciją priimti sprendimą dėl žalos, tariamai patirtos dėl BUSP sprendimuose numatytų ribojamųjų priemonių (2020 m. spalio 6 d. sprendimas byloje *Bank Refah Kargaran prieš Tarybą*, C-134/19 P, EU:C:2020:793). Taigi, remdamasis panašiais argumentais, kaip ir sprendime *Rosneft* (C-72/15), ESTT žengė dar vieną žingsnį plečiamai aiškindamas savo jurisdikciją BUSP srityje ir nurodė turįs jurisdikciją vertinti ne tik teisės aktų, kuriais nustatomos individualios ribojamosios priemonės, teisėtumą, bet ir tokių teisės aktų tariamai sukeltos žalos atlyginimo klausimą.

Darbo rašymo metu, autorės nuomone, esame trečiajame ESTT jurisdikcijos ribų BUSP srityje tikslinimo etape, kuriame ESTT priėmė sprendimus bylose *KS ir KD prieš*

Tarybą ir kt. (C-29/22 P ir C-44/22 P) bei *Neves 77* (C-351/22). Šiais sprendimais ESTT toliau tikslina savo jurisdikcijos BUSP srityje ribas.

Byloje *KS ir KD prieš Tarybą ir kt.* (C-29/22 P ir C-44/22 P) iškeltas klausimas, ar ESTT turi jurisdikciją priimti sprendimą dėl žalos, tariamai patirtos dėl ES institucijų veiksmų ir neveikimo įgyvendinant ES teisinės valstybės misiją Kosove Eulex Kosovo⁵⁴, atlyginimo. Ši situacija nėra susijusi nei su viena aplinkybe, pagal kurią ESTT gali turėti jurisdikciją BUSP srityje: ES institucijų veiksmai ar neveikimas nėra susijęs nei su ESS 40 str. laikymusi, nei su individualiomis ribojamosiomis priemonėmis. Tačiau ESTT pabrėžė, kad BUSP yra įtraukta į ES konstitucinę sistemą, o tai reiškia, kad pagrindiniai ES teisės sistemos principai, kaip pagarba teisės viršenybei ir pagrindinėms teisėms, yra taikomi ir BUSP srityje. Kartu ESTT pažymėjo, kad BUSP srityje taikomi ir įgaliojimų suteikimo bei institucinės pusiausvyros principai, todėl vien teiginio, kad yra pažeidžiamas teisės viršenybės principas ar asmens pagrindinės teisės, neužtenka, kad ESTT turėtų jurisdikciją. Aiškinantis ESTT jurisdikciją dėl BUSP sričiai priklausančių veiksmų ar neveikimo, pirmiausia reikia patikrinti, ar nagrinėjama situacija patenka į vieną iš atvejų, kai tokia jurisdikcija aiškiai pripažįstama. Jei taip nėra, remiantis ESTT jurisprudencija, suformuota sprendimuose *Elitaliana prieš Eulex Kosovo* (C-439/13 P) bei *H prieš Tarybą ir Komisiją* (C-455/14 P), reikia įvertinti, ar ESTT jurisdikcija gali būti grindžiama tuo, kad nagrinėjami veiksmai ir neveikimas nėra tiesiogiai susiję su politiniais ar strateginiais ES institucijų, įstaigų ir organų pasirinkimais BUSP srityje. Jeigu nagrinėjami veiksmai nėra tiesiogiai susiję su politiniais ar strateginiais sprendimais, ESTT turi jurisdikciją vertinti šių veiksmų ar neveikimo teisėtumą arba juos aiškinti (2024 m. rugsėjo 10 d. sprendimas byloje *KS ir KD prieš Tarybą ir kt.*, C-29/22 P ir C-44/22 P, EU:C:2024:725). Taigi, šiuo sprendimu ESTT patikslino savo jurisdikcijos BUSP srityje ribas remdamasis ankstesne jurisprudencija. Kartu teismas patikslino, kad jei situacija yra susijusi su BUSP sritimi, tačiau nepatenka į vieną iš Sutartimis įtvirtintų atvejų, kai ESTT turi jurisdikciją, siekiant nustatyti, ar ESTT gali turėti jurisdikciją, reikia remtis esminiu politinio ar strateginio sprendimo kriterijumi. Jei ES institucijų veiksmai yra susiję su politiniais ar strateginiais sprendimais, ESTT neturi jurisdikcijos jų vertinti.

Byloje *Neves 77* (C-351/22) nagrinėtas kitas klausimas – ar ESTT turi jurisdikciją aiškinti visuotinai taikomą BUSP sprendimo nuostatą, kuria grindžiamos nacionalinės sankcijos? ESTT nurodė, kad, kiek tai susiję su ES aktais, sukeliančiais teisinių padarinių tretiesiems asmenims, Sutartimis ESTT suteiktos teisminės kontrolės neriboja šių aktų

⁵⁴ Konkrečiai šie ES institucijų veiksmai ir neveikimas buvo susijęs su ieškovių šeimos narių kankinimo, dingimo ir nužudymo tyrimais, kurie nebuvo atlikti tinkamai.

kvalifikavimas, pobūdis ar forma. ESTT neabejotinai gali aiškinti Tarybos reglamento, priimto pagal SESV 215 str. 1 d., nuostatas. Tačiau tuo atveju, jei Taryba nepriėmė reglamento pagal SESV 215 str. 1 d., ir dėl to nacionalinės sankcijos buvo grindžiamos BUSP sprendimo, o ne Tarybos reglamento nuostatomis, ESTT jurisdikcija negali būti ribojama vien šios aplinkybės. Būtinybė užtikrinti teisminės gynybos nuoseklumą lemia, kad Sutartyse numatyta galimybė pateikti ESTT prašymą priimti prejudicinį sprendimą dėl reglamento, priimto remiantis SESV 215 str. 1 d., turi būti suteikta ir dėl visų nuostatų, kurias Taryba turėjo įtraukti į tokį reglamentą ir kuriomis grindžiama nacionalinė priemonė, kuria tretiesiems asmenims nustatomos sankcijos (2024 m. rugsėjo 10 d. sprendimas byloje *Neves 77*, C-351/22, EU:C:2024:723). Tai reiškia, kad tam tikromis aplinkybėmis ESTT turi jurisdikciją ne tik pasisakyti dėl BUSP sprendimų teisėtumo, bet ir aiškinti jų nuostatas.

Taigi, nuo 2014 m., kai Nuomonėje 2/13 ESTT nurodė neturėjęs galimybes patikslinti savo jurisdikcijos BUSP srityje apribojimo apimtį, ESTT išplėtojo jurisprudenciją, pagal kurią ESTT jurisdikcijos BUSP srityje ribojimas aiškinamas itin siaurai. Pasitelkdamas sisteminį ir teleologinį Sutarčių aiškinimo metodus, ESTT sugebėjo pagrįsti savo jurisdikciją net atvejais, kuriais ESTT negalėtų turėti jurisdikcijos, jei Sutarčių tekstą aiškintume vien lingvistiškai. Tokią situaciją galima vertinti dvejopai. Vieni autoriai šią ESTT praktiką vertina kritiškai, pabrėždami, kad ESTT selektyviai vertina Lisabonos sutartimi įtvirtintas nuostatas (Verellen, 2021, p. 21) – siaurai aiškindamas išimtį iš jurisdikcijos BUSP srityje ir plačiai aiškindamas ESS 24 str. 1 d. bei SESV 275 str., ESTT laikosi požiūrio, kuris neatspindi nei pirminės teisės formuluočių, nei teisminės kontrolės, kurią BUSP sričiai nustatė Sutarčių rengėjai, dvasios (Koutrakos, 2018, p. 35). Kiti autoriai, kurie laikosi integracinio požiūrio, ESTT praktiką jo jurisdikcijos BUSP srityje klausimu vertina teigiamai, ir pabrėžia, kad BUSP yra ES teisinės sistemos dalis, todėl tolesnis ESTT jurisdikcijos BUSP klausimais apribojimas yra nepageidautinas (Butler, 2019, p. 180).

Darbo autorė laikosi pozicijos, kad plečiamąją ESTT jurisdikcijos BUSP srityje aiškinimą galima vertinti teigiamai. Dar 1986 m. sprendime *Les Verts* (294/83) ESTT pažymėjo, kad [ES] yra teisinė [sąjunga], nes nei jos valstybės narės, nei jos institucijos negali išvengti patikrinimo, ar jų priimti teisės aktai atitinka pagrindinę konstitucinę chartiją – Sutartį (1986 m. balandžio 23 d. sprendimas byloje *Les Verts prieš Parlamentą*, 294/83, EU:C:1986:166). Po Lisabonos sutarties priėmimo panaikinus ramsčių sistemą ir integravus BUSP į ES teisės sistemą, būtina pripažinti, kad ir BUSP srityje neturėtų būti išvengiama patikrinimo, ar institucijų veiksmai ir jų priimami teisės aktai atitinka Sutartis. Nors ESTT argumentaciją, kurios pagrindu jis padaro išvadą turįs jurisdikciją, kai kuriais atvejais galima vertinti kritiškai, galutinis rezultatas – platus ESTT jurisdikcijos BUSP

sirtyje aiškinimas – turėtų būti vertinamas teigiamai, kadangi taip ESTT gali užtikrinti teisėtumo, teisės viršenybės ir pagarbos pagrindinėms teisėms principų laikymąsi BUSP srityje. Žvelgiant iš institucinės pusiausvyros problemos pusės, tokiu būdu ESTT užtikrina didesnę ES ir ES piliečių interesų užtikrinimą BUSP srityje.

Taigi, ESTT gali didinti savo įtaką BUSP srityje plačiai aiškindamas savo jurisdikciją BUSP srityje ir tai daro. Tikėtina, kad laikui bėgant, net ir nepriėmus Sutarčių pakeitimų, vis daugiau veiksmų BUSP srityje bus laikomi patenkančiais į ESTT jurisdikcijos apimtį.

Europos Vadovų Taryba ir Taryba. Nekeičiant Sutarčių, valstybių narių interesus atstovaujančios Europos Vadovų Taryba ir Taryba išsaugotų savo esminį vaidmenį formuojant ir įgyvendinant BUSP. Kita vertus, Sutartys numato įrankį, kuris leistų užtikrinti, kad Europos Vadovų Taryba ir Taryba atstovautų daugumos valstybių narių interesus, ir jų veikimas negalėtų būti stabdomas vienos valstybės narės interesų naudai. Nors ESS 31 str. 1 d. įtvirtina vienbalsiškumo taisyklę, ESS 31 str. 2 d. numato kelias išimtis, pagal kurias sprendimai BUSP srityje priimami kvalifikuota balsų dauguma, o pagal ESS 31 str. 3 d. Europos Vadovų Taryba gali vieningai priimti sprendimą, nustatantį, kad Taryba sprendimą priima kvalifikuota balsų dauguma ir kitais atvejais. Jei ESS 31 str. 3 d. būtų įgyvendinta, ES veikimas BUSP srityje būtų efektyvesnis. Pažymėtina, kad siekį išplėsti kvalifikuotos balsų daugumos taisyklės taikymą išsakė ne viena valstybė narė⁵⁵, tarp jų ir Lietuva⁵⁶. ESS 31 str. 3 d. įgalinimas leisti užtikrinti tinkamesnę institucinės pusiausvyros BUSP srityje veikimą.

Be jau aptartų nuostatų, Sutartys įtvirtina dar vieną galimybę reaguoti į vienbalsiškumo taisyklės taikymo BUSP srityje keliamus iššūkius: tvirtesnio bendradarbiavimo nuostatas. Tvirtesnio bendradarbiavimo nuostatos (ESS 20 str. ir SESV 326-334 str.) – instrumentas diferencijuotai integracijai, kuris gali būti naudojamas siekiant išvengti aklaviečių, ypač srityse, kuriose sprendimai priimami vienbalsiai (Cremona, 2009, p. 1). BUSP dėl savo ypatumų ir vienbalsiškumo principo taikymo yra sritis, kurioje tvirtesnio bendradarbiavimo nuostatų taikymas galėtų būti efektyvus. Nors tvirtesniajam bendradarbiavimui BUSP srityje keliami gana griežti reikalavimai⁵⁷, dėl kurių dalis autorių abejoja praktiniu tvirtesnio bendradarbiavimo pritaikymu BUSP srityje (Cremona, 2009, p. 14; Blockmans, 2013, p. 60), tam tikras diferencijuotos integracijos įrankis, turintis nemažai panašumų su tvirtesniu bendradarbiavimu – nuolatinis struktūrizuotas

⁵⁵ Pvz., Belgija, Suomija, Prancūzija, Vokietija, Italija, Liuksemburgas, Nyderlandai, Slovėnija, Ispanija (Federal Foreign Office of Germany, 2023).

⁵⁶ Toks siekis įtvirtintas 2024 m. gruodžio 12 d. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimu patvirtintos Devynioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos 345 p.

⁵⁷ Be bendrų reikalavimų tvirtesniajam bendradarbiavimui, leidimas tvirčiau bendradarbiauti BUSP srityje suteikiamas tik vienbalsiu Tarybos sprendimu (SESV 329 str. 2 d.).

bendradarbiavimas (PESCO) (Böttner, 2022, p. 1148) – jau sėkmingai veikia BSGP srityje. Todėl, autorės nuomone, susidūrus su situacijomis, kai vienos ar kelių valstybių interesai riboja galimybę daugumai valstybių narių priimti sprendimus, derėtų apvarstyti galimybę pradėti tvirtesnį bendradarbiavimą tam tikru BUSP klausimu.

Taigi, iš pateiktos analizės galima daryti išvadą, kad nors egzistuojančio reglamentavimo įgalinimo modelio pagrindu nepavyktų visiškai išspręsti institucinės pusiausvyros BUSP srityje problematikos, egzistuoja eilė ES teisės nuostatų, leidžiančių užtikrinti geresnį skirtingų subjektų interesų atstovavimą BUSP srityje. Dalis jų jau yra įgyvendinamos⁵⁸, o kitos⁵⁹ galėtų būti įgyvendinamos ateityje, siekiant proporcingesnės interesų pusiausvyros BUSP srityje.

BUSP srityje priimamų teisės aktų galia. Kaip ir ES kompetencijos pagal BUSP nuostatas atveju, atsakymą į BUSP srityje priimamų teisės aktų galios klausimą galėtų pateikti ESTT, įgyvendindamas savo jurisdikciją BUSP srityje ir atsakydamas į nacionalinio teismo užduotus prejudicinius klausimus. Konkrečiai, pasinaudodamas savo jurisdikcija, ESTT galėtų pateikti autoritetingą išaiškinimą dėl BUSP srityje priimamų teisės aktų viršenybės ir tiesioginio taikymo. Taigi, egzistuojantis teisinis reglamentavimas sukuria prielaidas išspręsti BUSP srityje priimamų teisės aktų galios iššūkį, tačiau, siekiant gauti atsakymą, reikalingi aktyvūs nacionalinių teismų veiksmai.

Kaip ir kiti autorės siūlyti BUSP teisinio reglamentavimo iššūkių sprendimo modeliai, egzistuojančio teisinio reglamentavimo įgalinimo modelis turi trūkumą – įgalinant egzistuojančias ES teisės aktų nuostatas, bet nekeičiant Sutarčių, neįmanoma visų identifikuotų iššūkių išspręsti pilnai. Kita vertus, šis modelis pasižymi ir svarbiais privalumais. Pirma, jo įgyvendinimui nereikalingi Sutarčių pakeitimai. Antra, šis modelis leistų, viena vertus, išsaugoti BUSP reglamentavimo ypatumus, kuriuos Sutartyse siekė įtvirtinti jų rengėjai, ir, kita vertus, nekeičiant BUSP prigimties, leistų sušvelninti BUSP teisinio reglamentavimo ypatumų sukeltus teisinius iššūkius. Todėl, autorės nuomone, aptartas modelis yra tinkamiausias būdas spręsti BUSP teisinio reglamentavimo ir jo įgyvendinimo iššūkius.

⁵⁸ Pvz., Sutarčių nuostatos dėl ESTT jurisdikcijos BUSP srityje ar Komisijos pirmininko galių nustatyti Komisijos vidinę struktūrą.

⁵⁹ Pvz., ESS nuostata, leidžianti išplėsti kvalifikuotos balsų daugumos taisyklės taikymą BUSP srityje ar tvirtesnio bendradarbiavimo nuostatos.

IŠVADOS

1. Nepaisant skirtingais istoriniais laikotarpiais įžvelgiamų teisinio reglamentavimo skirtumų, nuo pat pirmųjų bandymų teisiškai reglamentuoti bendradarbiavimą užsienio politikos ir saugumo klausimais, šis reglamentavimas pasižymėjo didele valstybių narių įtaka ir palyginti nedidele supranacionalinių ES institucijų įtaka priimamiems sprendimams. Šiuo metu galiojančiose ES Sutartyse įžvelgiami BUSP reglamentavimo ypatumai yra nulemti istorinės BUSP raidos.
2. Nors Lisabonos sutartimi panaikinus ramsčių sistemą BUSP buvo integruota į ES teisės sistemą, BUSP sritis vis dar pasižymi ypatumais lyginant su kitomis ES veiklos sritimis. Sprendimus šioje srityje iš esmės priima valstybės narės, o teisminė ES institucijų veiklos bei šioje srityje priimamų teisės aktų kontrolė itin ribota.
3. BUSP srities teisinio reglamentavimo ypatumai sukuria teorinius ir praktinius iššūkius:
 - a. ES kompetencijos BUSP srityje apimtis. SESV įtvirtina šią kompetenciją kaip *sui generis* kompetenciją, o tai neatskleidžia, kokios yra ES veikimo BUSP srityje ribos ir tokio veikimo santykis su valstybių narių veikimu;
 - b. institucinė pusiausvyra BUSP srityje. Egzistuojanti galių pusiausvyra tarp ES institucijų BUSP srityje užtikrina tik valstybių narių interesus (dažnai teikiant pirmenybę vienos valstybės narės interesui, o ne daugumos valstybių narių interesui) ir neužtikrina tinkamo atstovavimo ES ir ES piliečių interesams;
 - c. BUSP srityje priimamų teisės aktų galia. Ypatinga BUSP pozicija ES teisės sistemoje neleidžia atsakyti į klausimą, ar BUSP srityje priimami teisės aktai pasižymi viršenybe ir tiesioginiu taikymu.
4. Identifikuotus BUSP teisinio reglamentavimo iššūkius galima spręsti pagal tris modelius: tarpvyriausybinių bendradarbiavimo modelį, supranacionalinio reglamentavimo modelį bei egzistuojančio teisinio reglamentavimo įgalinimo modelį.
5. Pasirinkus tarpvyriausybinių bendradarbiavimo modelį, iš esmės išspręstas būtų tik BUSP srityje priimamų teisės aktų galios neaiškumo klausimas. Kiti iššūkiai remiantis šiuo modeliu išspręsti nebūtų – priešingai, egzistuojančios problemos būtų dar labiau pagilinamos.

6. Pasirinkus supranacionalinio reglamentavimo modelį, galėtų būti išspręsti visi identifikuoti BUSP teisinio reglamentavimo iššūkiai, tačiau šis modelis nėra realistiškas dėl valstybių narių politinės valios trūkumo.
7. Pasirinkus egzistuojančio teisinio reglamentavimo įgalinimo modelį, nebūtų įmanoma pilnai išspręsti visų identifikuotų BUSP teisinio reglamentavimo iššūkių, tačiau šių iššūkių pasireiškimas būtų sušvelninamas. Be to, šis modelis užtikrintų valstybių narių, ES ir ES piliečių interesų suderinimą.
8. Atsižvelgiant į BUSP teisinio reglamentavimo iššūkių sprendimo modelių privalumus ir trūkumus, darbo autorė siūlo spręsti BUSP teisinio reglamentavimo iššūkius įgalinant egzistuojantį teisinį reglamentavimą. Taip būtų sušvelninamas ypatingos BUSP prigimties nulemtų BUSP teisinio reglamentavimo iššūkių pasireiškimas praktikoje, kartu išsaugant Sutartyse įtvirtintą ypatingą BUSP prigimtį.

ŠALTINIŲ SĄRAŠAS

Istorinės sutartys

1. Draft Treaty Embodying the Statute of the European Community (1953). *Information and Official Documents of the Constitutional Committee*. Paris: Secretariat of the Constitutional Committee.
2. European Defense Community Treaty, the Federal Republic of Germany, the Kingdom of Belgium, the French Republic, the Italian Republic, Grand Duchy of Luxembourg and the Kingdom of the Netherlands (1952). *82nd Congress, 2nd Session, Senate Executives Q & R (2 June 1952)*. Washington: United States Government Printing Office.
3. Single European Act (1986). *OJ L 169*, p. 1.
4. Sutartis dėl Konstitucijos Europai (2004). *OJ C 310*, p. 1.
5. Treaty on European Union (1992). *OJ C 191*, p. 1.
6. Treaty on European Union (Consolidated version 1997). *OJ C 340*, p. 145.

Galiojančios ES sutartys

7. Europos Sąjungos sutartis (Suvestinė redakcija 2016). *OL C 202*, p. 13.
8. Lisabonos sutartis, iš dalies keičianti Europos Sąjungos sutartį ir Europos Bendrijos steigimo sutartį (2007). *OJ C 306*, p. 1.
9. Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo (Suvestinė redakcija 2016). *OL C 202*, p. 47.

Prie ES sutarčių pridėtos deklaracijos

10. Declaration No. 1 to the Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts (2001). *OJ C 80*, p. 77.
11. Deklaracija Nr. 13 dėl bendros užsienio ir saugumo politikos prie Lisabonos sutarties, iš dalies keičiančios Europos Sąjungos sutartį ir Europos Bendrijos steigimo sutartį (2007). *OJ C 306*, p. 255.
12. Deklaracija Nr. 14 dėl bendros užsienio ir saugumo politikos prie Lisabonos sutarties, iš dalies keičiančios Europos Sąjungos sutartį ir Europos Bendrijos steigimo sutartį (2007). *OJ C 306*, p. 255.

Ne teisėkūros procedūra priimti ES teisės aktai ir ES tarptautiniai susitarimai

13. Europos Sąjungos ir Malio Respublikos susitarimas dėl Europos Sąjungos karinės misijos siekiant prisidėti prie Malio ginkluotųjų pajėgų mokymo (EUTM Mali) statuso Malio Respublikoje (2013). *OL L 106*, p. 2.
14. Politinio ir saugumo komiteto 2025 m. balandžio 1 d. sprendimas (BUSP) 2025/686, kuriuo pratęsiamas Europos Sąjungos partnerystės misijos Moldovoje (EUPM Moldova) vadovo įgaliojimų terminas (EUPM Moldova/1/2025). *OL L 2025/686*.
15. Tarybos 2010 m. vasario 15 d. sprendimas 2010/96/BUSP dėl Europos Sąjungos karinės misijos siekiant prisidėti prie Somalio saugumo pajėgų mokymo. *OL L 44*, p. 16.
16. Tarybos 2020 m. kovo 31 d. sprendimas (BUSP) 2020/472 dėl Europos Sąjungos karinės operacijos Viduržemio jūroje (EUNAVFOR MED IRINI). *OL L 101*, p. 4.
17. Tarybos 2025 m. kovo 14 d. sprendimas (BUSP) 2025/528, kuriuo iš dalies keičiamas Sprendimas 2014/145/BUSP dėl ribojamųjų priemonių, taikytinų atsižvelgiant į veiksmus, kuriais kenkiama Ukrainos teritoriniam vientisumui, suverenitetui ir nepriklausomybei arba į juos kėsiamasi. *OL L 2025/528*.

Kiti ES ar jos valstybių narių priimti dokumentai ir teisės aktai

18. European Commission (2025). White Paper for European Defence – Readiness 2030 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://commission.europa.eu/document/download/e6d5db69-e0ab-4bec-9dc0-3867b4373019_en?filename=White%20paper%20for%20European%20defence%20-%20Readiness%202030.pdf [žiūrėta 2025 m. kovo 30 d.].
19. European Council (2000). *European Council – Nice, 7-10 December 2000: Conclusions of the Presidency with Annexes* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00400-r1.%20ann.en0.htm [žiūrėta 2025 m. kovo 28 d.].
20. European Council (2024). *Strategic Agenda 2024-2029* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.consilium.europa.eu/media/yxrc05pz/sn02167en24_web.pdf [žiūrėta 2025 m. kovo 27 d.].

21. Europos Parlamento 2024 m. vasario 28 d. rezoliucija „*Bendros užsienio ir saugumo politikos įgyvendinimas. 2023 m. metinis pranešimas*” [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0104_LT.html [žiūrėta 2025 m. balandžio 19 d.].
22. Europos Parlamento darbo tvarkos taisyklės (2025) [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/lastrules/TOC_LT.html [žiūrėta 2025 m. kovo 22 d.].
23. Europos Vadovų Tarybos susitikimo 2025 m. kovo 25 d. išvados. *EUCO*, 1/25.
24. Report by the Foreign Ministers of the Member States on the problems of political unification (“Davignon Report”) (1970). *Bulletin of the European Communities*, November 1970, No. 11, 9-14.
25. Report on European Political Cooperation (“London Report”) (1981). *Press and information office of the Federal Republic of Germany, Bonn*, 61-70.
26. Second Report on European Political Co-operation on Foreign Policy (“Copenhagen Report”) (1973). *Bulletin of the European Communities*, September 1973, No. 9, 14-21.

Lietuvos Respublikos teisės aktai

27. Lietuvos Respublikos Seimo 2024 m. gruodžio 12 d. nutarimas Nr. XV-54 „Dėl Devynioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“. TAR, 22047.

ESTT praktika

28. *Les Verts prieš Parlamentą* [ESTT], Nr. 294/83, [1986-04-23], ECLI:EU:C:1986:166.
29. *Garkalns* [ESTT], Nr. C-470/11, [2012-07-19], ECLI:EU:C:2012:505.
30. *Parlamentas prieš Tarybą (Mauricijaus susitarimas)* [ESTT], Nr. C-658/11, [2014-06-14], ECLI:EU:C:2014:2025.
31. *Nuomonė 2/13* [ESTT], Nr. 2/13, [2014-12-18], ECLI:EU:C:2014:2454.
32. *Elitaliana prieš Eulex Kosovo* [ESTT], Nr. C-439/13 P, [2015-11-12], ECLI:EU:C:2015:753.
33. *H prieš Tarybą ir Komisiją* [ESTT], Nr. C-455/14 P, [2016-07-19], ECLI:EU:C:2016:569.
34. *Rosneft* [ESTT], Nr. C-72/15, [2017-03-28], ECLI:EU:C:2017:236.

35. *Bank Refah Kargaran prieš Tarybą* [ESTT], Nr. C-134/19 P, [2020-10-06], ECLI:EU:C:2020:793.
36. *KS ir KD prieš Tarybą ir kt.* [ESTT], Nr. C-29/22 P ir C-44/22 P, [2024-09-10], ECLI:EU:C:2024:725.
37. *Neves 77* [ESTT], Nr. C-351/22, [2024-09-10], ECLI:EU:C:2024:723.

Generalinių advokatų išvados/nuomonės

38. *Generalinės advokatės J. Kokott nuomonė, pateikta Nuomonės pateikimo procedūroje 2/13*, Nr. 2/13, [2014-06-13], ECLI:EU:C:2014:2475.
39. *Generalinio advokato N. Wahl išvada byloje H prieš Tarybą ir Komisiją*, Nr. C-455/14 P, [2016-04-07], ECLI:EU:C:2016:212.
40. *Generalinio advokato M. Wethelet išvada byloje Rosneft*, Nr. C-72/15, [2016-05-31], ECLI:EU:C:2016:381.

Specialioji literatūra

41. Bebr, G. (1953). The European Coal and Steel Community: a Political and Legal Innovation. *The Yale Law Journal*, 63(1), 1-43.
42. Blockmans, S. (2013). Differentiation in CFSP. *Studia Diplomatica*, 66(3), 53-68.
43. Böttner, R. (2022). The Instrument of Enhanced Cooperation: Pitfalls and Possibilities for Differentiated Integration. *European Papers*, 7(3), 1145-1164.
44. Brkan, M. (2006). Exploring EU Competence in CFSP: Logic or Contradiction? *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2(2), 173-207.
45. Butler, G. (2017). The Coming of Age of the Court's Jurisdiction in the Common Foreign and Security Policy. *European Constitutional Law Review*, 13(4), 673-703.
46. Butler, G. (2018). In Search of the Political Question Doctrine in EU Law. *Legal Issues of Economic Integration*, 45(4), 329-354.
47. Butler, G. (2019). *Constitutional Law of the EU's Common Foreign and Security Policy: Competence and Institutions in External Relations*. Oxford: Hart Publishing.
48. Cameron, F. (2012). *An Introduction to European Foreign Policy*. 2nd edn. New York: Routledge.
49. Chamon, M. (2015). The Institutional Balance, an Ill-Fated Principle of EU Law? *European Public Law*, 21(2), 371-391.
50. Craig, P. (2013). *The Lisbon Treaty: Law, Politics, and Treaty Reform*. Revised edn. Oxford: Oxford University Press.

51. Craig, P. and De Búrca, G. (2020). *EU Law: Text, Cases and Materials*. 7th edn. Oxford: Oxford University Press.
52. Cremona, M. (2009). Enhanced Cooperation and the Common Foreign and Security and Defence Policies of the EU. *EUI Working Paper LAW*, 2009/21, 1-17.
53. Cremona, M. (2018). The Treaties that Created Europe. In: Amato, G., Moavero-Milanesi, E. (2018) (eds.) *The History of the European Union: Constructing Utopia*. Oxford: Hart Publishing, 133-150.
54. Denza, E. (2002). *The Intergovernmental Pillars of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
55. Devuyst, Y. (2012). The European Council and the CFSP after the Lisbon Treaty. *European Foreign Affairs Review*, 17(3), 327-350.
56. De Witte, B. (2010). The Question of Treaty Architecture: From the 'Spinelli Draft' to the Lisbon Treaty. In: Glencross, A. and Trechsel, A. H. (2010) (eds.) *EU Federalism and Constitutionalism: The Legacy of Altiero Spinelli*. Lanham: Lexington Books, 87-101.
57. De Witte, B. (2011). The European Union as an international legal experiment. In: De Búrca, G. and Weiler, J. H. H. (2011) (eds.) *The Worlds of European Constitutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 19-56.
58. Dougan, M. (2008). The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, Not Hearts. *Common Market Law Review*, 45, 617-703.
59. Eckes, C. (2015). The CSFP and Other EU Policies: A Difference in Nature? *European Foreign Affairs Review*, 20(4), 535-552.
60. Eckes, C. (2016). Common Foreign and Security Policy: The Consequences of the Court's Extended Jurisdiction. *European Law Journal*, 22(4), 492-518.
61. Govaere, I. (2011). Multi-Faceted Single Legal Personality and a Hidden Horizontal Pillar: EU External Relations Post-Lisbon. In: Barnard, C. and Odudu, O. (2011) (eds.) *Cambridge Yearbook of European Legal Studies 2010-2011*. Oxford: Hart Publishing, 87-111.
62. Hillion, C. (2014). A Powerless Court? The European Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy. In: Cremona, M. and Thies, A. (2015) (eds.) *The ECJ and External Relations: Constitutional Challenges*. Oxford: Hart Publishing.
63. Kaczorowska-Ireland, A. (2016). *European Union Law*. 4th edn. London and New York: Routledge.

64. Kellerbauer, M., Klamert, M. and Tomkin, J. (2019) (eds.). *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press.
65. Kokott, J. and Ruth, A. (2003). The European Convention and its Draft Treaty Establishing a Constitution For Europe: Appropriate Answers to the Laeken Questions? *Common Market Law Review*, 40, 1315-1345.
66. Koutrakos, P. (2015a). External Action: Common Commercial Policy, Common Foreign and Security Policy, Common Security and Defence Policy. In: Arnall, A. and Chalmers, D. (2015) (eds.) *The Oxford Handbook of European Union Law*. Oxford: Oxford University Press, 271-299.
67. Koutrakos, P. (2015b). *EU International Relations Law*. 2nd edn. Oxford: Hart Publishing.
68. Koutrakos, P. (2018). Judicial Review in the EU's Common Foreign and Security Policy. *International and Comparative Law Quarterly*, 67(1), 1-35.
69. Lenaerts, K., van Nuffel, P. and Corthaut, T. (2021). *EU Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press.
70. Lenaerts, K. and Verhoeven, A. (2002). Institutional Balance as a Guarantee for Democracy in EU Governance. In: Joerges, C. and Dehousse, R. (2002) (eds.) *Good Governance in Europe's Integrated Market*. Oxford: Oxford University Press, 35-88.
71. Loth, W. (2015). *Building Europe*. Oldenbourg: De Gruyter.
72. Martinez, J. S. (2019). The Constitutional Allocation of Executive And Legislative Power Over Foreign Relations: A Survey. In: Bradley, C. A. (2019) (ed.) *The Oxford Handbook of Comparative Foreign Relations Law*. Oxford: Oxford University Press, 97-114.
73. Nuttall, S. J. (2000). *European Foreign Policy*. 1st edn. Oxford: Oxford University Press.
74. Pastor-Castro, R. (2006). The Quai d'Orsay and the European Defence Community Crisis of 1954. *History*, 91(3 (303)), 386-400.
75. Petzina, D. (1981). The Origin of the European Coal and Steel Community: Economic Forces and Political Interests. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 137(3), 450-468.
76. Ramopolous, T. and Wouters, J. (2018). The Institutional Structure. In: Schütze, R. and Tridimas, T. (2018) (eds.) *Oxford Principles of European Union Law. Volume 1: The European Union Legal Order*. Oxford: Oxford University Press, 1067-1109.

77. Regelsberger, E. (2020). European Political Cooperation (EPC). In: *Oxford Research Encyclopedia of Politics* [interaktyvus], Oxford University Press. Prieiga per internetą: <https://oxfordre.com/politics/display/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-1478> [žiūrėta 2024 m. lapkričio 26 d.].
78. Rolin, H., et al. (1952). The European Defence Community. *Transactions of the Grotius Society*, 38, 4-24.
79. Rosas, A. and Armati, L. (2018). *EU Constitutional Law: An Introduction*. 3rd edn. Oxford: Hart Publishing.
80. Teasdale, A. (2016). The Fouchet Plan: De Gaulle's Intergovernmental Design for Europe. *LSE 'Europe in Question' Discussion Paper Series*, 117/2016, 1-55.
81. Van Elsuwege, P. (2010). EU External Action After the Collapse of the Pillar Structure: In Search of a New Balance Between Delimitation and Consistency. *Common Market Law Review*, 47, 987-1019.
82. Van Elsuwege, P. (2021). Judicial Review and the Common Foreign and Security Policy: Limits to the Gap-Filling Role of the Court of Justice. *Common Market Law Review*, 58, 1731–1760.
83. Verellen, T. (2021). In the Name of the Rule of Law? CJEU Further Extends Jurisdiction in CFSP (Bank Refah Kargaran). *European Papers*, 6(1), 17-24.
84. Von Bogdandy, A. and Bast, J. (2009). The Federal Order of Competences. In: Von Bogdandy, A. and Bast, J. (2009) (eds.) *Principles of European Constitutional Law*. Oxford: Hart Publishing, 275-307.
85. Wessel, R. A. (2015). Resisting Legal Facts: Are CFSP Norms as Soft as They Seem? *European Foreign Affairs Review*, 20 (Special Issue), 123-145.
86. Wessel, R. A. and Larik, J. (eds.) (2020). *EU External Relations Law: Text, Cases and Materials*. 1st edn. Oxford: Hart Publishing.
87. Wessels, W. (2016). *The European Council*. London: Palgrave.
88. Wouters, J., Hoffmeister, F., De Baere, G. and Ramopoulos, T. (2021). *The Law of EU External Relations: Cases, Materials, and Commentary on the EU as an International Legal Actor*. 3rd edn. Oxford: Oxford University Press.
89. Wouters, J. and Ramopoulos, T. (2013). Revisiting the Lisbon Treaty's Constitutional Design of EU External Relations. *Leuven Centre for Global Governance Studies Working Paper*, Issue 119.

Kiti šaltiniai

90. Council of the European Union (2018). *The Legacy of the Maastricht Treaty After 25 Years*. Brussels: General Secretariat of the Council of the European Union.
91. European External Action Service (2024). *High Representative / Vice President* [interaktyvus] (modifikuota 2024-12-01). Prieiga per internetą: https://www.eeas.europa.eu/eeas/high-representative-vice-president_en#8877 [žiūrėta 2025 m. vasario 10 d.].
92. Europos Sąjungos Taryba. *Rusijos invazijos į Ukrainą poveikis rinkoms: ES atsakas* [interaktyvus] (modifikuota 2024-01-15). Prieiga per internetą: <https://www.consilium.europa.eu/lt/policies/eu-response-russia-military-aggression-against-ukraine-archive/impact-of-russia-s-invasion-of-ukraine-on-the-markets-eu-response/> [žiūrėta 2025 kovo 21 d.].
93. Europos Sąjungos Taryba. *Hibridinės grėsmės* [interaktyvus] (modifikuota 2025-02-25). Prieiga per internetą: <https://www.consilium.europa.eu/lt/policies/hybrid-threats/> [žiūrėta 2025 m. kovo 21 d.].
94. Europos Sąjungos Taryba. *Vyriausiojo įgaliotinio deklaracija Europos Sąjungos vardu dėl Rusijos agresijos karo prieš Ukrainą* [interaktyvus] (modifikuota 2022-09-22). Prieiga per internetą: <https://www.consilium.europa.eu/lt/press/press-releases/2022/09/22/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union-on-russia-s-war-of-aggression-against-ukraine/> [žiūrėta 2025 m. kovo 26 d.].
95. European Commission (2024). *The EU in 2023: General Report on the Activities of the European Union*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
96. European Communities (1988). *European Political Cooperation (EPC)*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
97. European Parliament (2025). *European Parliament Eurobarometer: EP Winter Survey 2025. Special Eurobarometer 103.1*. Brussels: European Parliament.
98. European Parliament Research Service. *Average duration and number of concluded ordinary legislative procedures* [interaktyvus] (modifikuota 2024-06-04). Prieiga per internetą: <https://epthinktank.eu/2024/06/04/european-parliament-facts-and-figures/ep-facts-and-figures-fig-19/> [žiūrėta 2025 m. kovo 15 d.].
99. A European Perspective. *Ukrainian refugees in Europe: three years on and a life in limbo* [interaktyvus] (modifikuota 2025-02-25). Prieiga per internetą: <https://www.europeanperspective.net/news/2025/02/ukrainian-refugees-in-Europe-three-years-on-and-a-life-in-limbo> [žiūrėta 2025 m. kovo 21 d.].

100. Federal Foreign Office of Germany (2023). *Joint Statement of the Foreign Ministries on the Launch of the Group of Friends on Qualified Majority Voting in EU Common Foreign and Security Policy* [interaktyvus] (modifikuota 2023-05-04). Prieiga per internetą: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/2595304-2595304> [žiūrėta 2025 m. kovo 18 d.].
101. New York Times. *A Year of War in Ukraine: The Roots of the Crisis* [interaktyvus] (modifikuota 2023-02-27). Prieiga per internetą: <https://www.nytimes.com/article/russia-ukraine-nato-europe.html> [žiūrėta 2025 m. kovo 20 d.].
102. Rasmussen, A. F. (2025). The transatlantic relationship is crumbling, says an ex-head of NATO. *The Economist: By Invitation* [interaktyvus], 24 February. Prieiga per internetą: <https://www.economist.com/by-invitation/2025/02/24/the-transatlantic-relationship-is-crumbling-says-an-ex-head-of-nato> [žiūrėta 2025 m. kovo 21 d.].
103. Šumanas, R. (1950). *Šumano deklaracija* [kalbos transkripcija]. Prancūzijos užsienio reikalų ministerija, Paryžius, gegužės 9 d.
104. Von der Leyen, U. (2024a). *Europos pasirinkimas: kitos kadencijos Europos Komisijos politinės gairės 2024-2029* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_it?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_LT.pdf [žiūrėta 2025 m. kovo 28 d.].
105. Von der Leyen, U. (2024b). *Andrius Kubilius – Mission letter* [interaktyvus] (modifikuota 2024-09-17). Prieiga per internetą: https://commission.europa.eu/document/download/1f8ec030-d018-41a2-9759-c694d4d56d6c_en?filename=Mission%20letter%20-%20KUBILIUS.pdf [žiūrėta 2025 m. kovo 28 d.].

SANTRAUKA

Europos Sąjungos bendros užsienio ir saugumo politikos teisinio reglamentavimo ir įgyvendinimo iššūkiai

Ugnė Jakaitytė

Magistro darbe analizuojamas ES BUSP teisinis reglamentavimas, siekiant nustatyti, kokie BUSP teisinio reglamentavimo ir įgyvendinimo iššūkiai kyla teoriniu ir praktiniu lygmeniu ir kaip šiuos iššūkius galima spręsti.

BUSP pasižymi ypatingu reglamentavimu, lyginant su kitomis ES veiklos sritimis. Istorinė bendros užsienio ir saugumo politikos susiformavimo analizė leidžia teigti, kad šios ES veiklos sritys reglamentavimas visada pasižymėjo ypatumais, nulemtais politiškai jautraus ir valstybėms narėms svarbaus reglamentavimo dalyko.

Ypatingas BUSP reglamentavimas sukuria iššūkius, pavyzdžiui, nėra aiški ES kompetencijos pagal BUSP nuostatas rūšis; BUSP sritis pasižymi specifinėmis ES institucijų galiomis ir išskirtine institucine pusiausvyra, kuri užtikrina valstybių narių interesus, tačiau neužtikrina tinkamo atstovavimo ES ir ES piliečių interesams; taip pat nėra aiški BUSP srityje priimamų teisės aktų galia. Darbe šie iššūkiai išsamiai analizuojami. Taip pat darbe atliktos istorinės analizės pagrindu suformuluojami trys teoriniai BUSP teisinio reglamentavimo iššūkių sprendimo modeliai: tarpvyriausybinių reglamentavimo modelis, supranacionalinio reglamentavimo modelis ir egzistuojančio teisinio reglamentavimo įgalinimo modelis. Darbe išsamiai analizuojama, kaip identifikuoti BUSP teisinio reglamentavimo ir įgyvendinimo iššūkiai būtų sprendžiami pagal kiekvieną modelį ir kokiais privalumais bei trūkumais pasižymi šie modeliai. Ši analizė atskleidžia, kad tinkamiausias būdas spręsti BUSP teisinio reglamentavimo ir įgyvendinimo iššūkius yra egzistuojančio teisinio reglamentavimo įgalinimas, leidžiantis sušvelninti ypatingos BUSP prigimties nulemtų teisinio reglamentavimo iššūkių pasireiškimą praktikoje, kartu išsaugant Sutartyse įtvirtintą ypatingą BUSP prigimtį.

SUMMARY

Challenges of Legal Regulation and Implementation of the Common Foreign and Security Policy of the European Union

Ugnė Jakaitytė

Master Thesis analyses the legal regime of the CFSP of the EU to identify what challenges of legal regulation and implementation of the CFSP arise at the theoretical and practical level and how these challenges can be addressed.

The CFSP is characterised by a distinctive regulation compared to other areas of EU activity. A historical analysis of the development of the CFSP shows that the regulation of this area of EU activity has always been characterised by specific features resulting from its subject matter which is politically sensitive and important to the Member States.

The distinctive regulation of the CFSP creates challenges, such as the lack of certainty as to the type of competence of the EU in the area of CFSP; the CFSP is characterised by specific powers of the EU institutions and a particular institutional balance that safeguards the interests of the Member States but does not ensure that the interests of the EU and EU citizens are adequately represented; and the lack of clarity as to the power of the legal acts adopted in the CFSP area. The paper analyses these challenges in detail. It also draws on the historical analysis to formulate three theoretical models for addressing the challenges of legal regulation of the CFSP: the intergovernmental regulation model, the supranational regulation model and the existing legal regulation empowerment model. The thesis analyses how the identified challenges of CFSP regulation and implementation would be addressed under each model and what are the strengths and weaknesses of these models. This analysis shows that the most appropriate way to address the challenges of the legal regulation of the CFSP is through the empowerment of existing legal regulation. This mitigates the challenges of legal regulation resulting from the distinctive nature of the CFSP in practice, while at the same time preserving the distinctive nature of the CFSP enshrined in the Treaties.