

Vilniaus universitetas  
TARPTAUTINIŲ SANTYKIŲ IR POLITIKOS MOKSLŲ INSTITUTAS

EUROPOS STUDIJŲ MAGISTRO PROGRAMA

**SKIRMANTĖ ŽUKAUSKAITĖ**  
II kurso studentė

**EUROPOS SAJUNGOS VIRŠVALSTYBINIŲ INSTITUCIJŲ VAIDMUO  
BUSP PLĖTROJE: „PESCO“ ATVEJO ANALIZĖ**

**MAGISTRO DARBAS**

Darbo vadovas/ė: doc. dr. M. Šešelgytė

Vilnius, 2019 m.

## MAGISTRO DARBO PRIEŠLAPIS

**Magistro darbo vadovo/ės išvados dėl darbo gynimo:**

.....  
.....  
.....

.....  
(data)

.....  
(v., pavardė)

.....  
(parašas)

**Bakalauro/magistro darbas įteiktas gynimo komisijai:**

.....  
(data)

.....  
(Gynimo komisijos sekretoriaus/ės parašas)

**Bakalauro/magistro darbo recenzentas/ė:**

.....  
(v., pavardė)

**Bakalauro/magistro darbų gynimo komisijos įvertinimas:**

.....

Komisijos pirmininkas/ė:

Komisijos nariai:

## PATVIRTINIMAS APIE ATLIKTO DARBO SAVARANKIŠKUMĄ

*Patvirtinu, kad įteikiamas darbas “Europos Sąjungos viršvalstybinių institucijų vaidmuo BUSP plėtroje: „PESCO“ atvejo analizė” yra:*

1. Atliktas mano pačios ir nėra pateiktas kitam kursui šiame ar ankstesniuose semestruose;
2. Nebuvo naudotas kitame Institute/Universitete Lietuvoje ir užsienyje;
3. Nenaudoja šaltinių, kurie nėra nurodyti darbe, ir pateikia visą panaudotos literatūros sąrašą;
4. Susipažinau su rašto darbų metodiniais nurodymais ir žinau, jog už rašto darbo plagijavimą baudžiama pašalinimu iš Universiteto.

Vardas, pavardė

(parašas)

## BIBLIOGRAFINIO APRAŠO LAPAS

**Žukauskaitė S. ES viršvalstybinių institucijų vaidmuo BUSP plėtroje: „PESCO“ atvejo analizė:** Europos studijų specialybės magistro darbas / VU Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas; darbo vadovas M. Šešelgytė. – V., 2019. – 58 p.

**Reikšminiai žodžiai:** Europos Sąjunga, ES, neofunkcionalizmas, tarpvyriausybiskumas, viršvalstybinių institucijų vaidmuo, BUSP, BSGP, „PESCO“

Šiame darbe nagrinėjamas Europos Sąjungos viršvalstybinių institucijų vaidmuo BUSP politikos formavimo procese, procesą vertinant pasitelkus PESCO atvejo analizę. Tyrimo tikslui pasiekti darbe apžvelgiamos dominuojančios Europos integracijos teorijos – neofunkcionalizmas bei tarpvyriausybiskumas – bei pagrindiniai šių teorinių prieigų bruožai, kurie tyrimo kontekste pasufleravo kintamuosius, naudojamus tiriamojoje darbo dalyje.

Pateikiama „PESCO“ atvejo analizė – sąvokos apibrėžimas, pagrindinės charakteristikos, sprendimo priėmimo chronologija bei valstybių narių ir ES viršvalstybinių institucijų vaidmuo jame. Pagal pateiktą analizę, palyginamas dviejų nagrinėtų teorinių prieigų atitikimas, aiškinant PESCO atvejį, atsakoma, kuri teorija – neofunkcionalizmas ar tarpvyriausybiskumas – priimtą nutarimą paaiškina geriau.

# Turinys

Santrumpos .....	6
Įvadas .....	7
1. Europos integracija: samprata, plėtra ir dominuojantys teoriniai aiškinimai.....	13
1.1. Europos integracijos samprata .....	13
1.2. Neofunkcionalizmas .....	16
1.3. Tarpvyriausybiškumas .....	20
2. Europos Sąjungos Bendroji Užsienio ir Saugumo politika (BUSP): samprata, pokyčiai ir institucinės ypatybės .....	23
2.1. BUSP plėtra ir pagr. charakteristikos iki Lisabonos sutarties .....	23
2.2. BUSP pokyčiai po 2009 m. Lisabonos sutarties .....	25
2.2.1.    Institucinė sąranga .....	27
3. PESCO atvejo analizė .....	29
3.1. Pagrindinės charakteristikos ir įvykių chronologija .....	29
3.2. Sprendimo priėmimo procedūra .....	33
3.3. Valstybių pozicijų analizė .....	36
3.3.1.    Prancūzijos pozicija .....	36
3.3.2.    Vokietijos pozicija .....	38
3.3.3.    Kitų valstybių pozicijos.....	39
3.4. Viršvalstybinių institucijų pozicijų ir galios sprendimo priėmimo procese analizė .....	41
4. PESCO atvejo analizė: rezultatų apibendrinimas .....	44
IŠVADOS.....	50
Literatūros sąrašas .....	53
Santrauka .....	56
Summary .....	58

## Santrumpos

Bendroji Saugumo ir Gynybos Politika – BSGP  
Bendroji Užsienio ir Saugumo politika – BUSP  
Europos Anglių ir Plieno Bendrija – EAPB  
Europos Ekonominė Bendrija – EEB  
Europos gynybos fondas – EDF  
Europos Gynybos Sąjunga – EDU  
Europos gynybos veikslių planas – EDAP  
Europos gynybos agentūra – EDA  
Europos integracija – EI  
Europos Išorės Veikslių Tarnyba – EEAS  
Europos Komisija – EK  
Europos Liaudies Partija – EPP  
Europos Parlamentas – EP  
Europos Sąjunga – ES  
Europos Taryba – ET arba Taryba  
Europos Vadovų Taryba – EVT  
Jungtinė Karalystė – JK  
Jungtinės Amerikos Valstijos – JAV  
Jungtinės tautos – JT  
Karinių misijų planavimo ir vykdymo centras – MPCC  
Koordinuotas metinis gynybos peržiūros procesas – CARD  
Nacionalinis įgyvendinimo planas – NIP  
Nuolatinis struktūrizuotas bendradarbiavimas – PESCO  
Politinis ir saugumo komitetas – PSC  
Šiaurės Atlanto Sutarties Organizacija – NATO  
Vyriausiasis įgaliotinis užsienio reikalams ir saugumo politikai – HR/VP

## Ivadas

Europos Sąjunga (*toliau* – **ES**) – pasaulio istorijoje precedento neturintis regioninės integracijos pavyzdys, atsiradęs dėl unikaliai susiklosčiusių istorinių aplinkybių bei pasižymintis tokia institucine sistema ir teisine „architektūra“, kuri nėra būdinga nei nacionalinėms valstybėms, nei juo labiau įprastoms tarptautinėms organizacijoms<sup>1</sup>. Nors pirminė Sąjungos koncepcija buvo grįsta išskirtinai ekonominiu bendradarbiavimu, šešių Vakarų Europos valstybių pradėtas susivienijimo projektas turėjo gilesnę vertybinę prasmę – visą kontinentą sukrėtus II Pasauliniam Karui, nusinešusiam didžiausią žmonijos istorijoje aukų skaičių, valstybės buvo suinteresuotos padaryti viską, kad panašūs pražūtingi įvykiai daugiau nepasikartotų. Vokietija (*tuometu Vakarų Vokietija/Vokietijos Federacinė Respublika, VFR – aut. pastaba*) bei Prancūzija, valstybės vos prieš keletą metų buvusios didžiulio karinio konflikto epicentre, tikėjo, kad ekonominis bendradarbiavimas bei iš jo kylanti tarpusavio priklausomybė užkirstų kelią tolesniems konfliktams ir atneštų regionui taip trokštamą stabilumą. Todėl 1951 m. VFR, Prancūzijos, Nyderlandų, Belgijos, Liuksemburgo bei Italijos įsteigta Europos Anglies ir Plieno Bendrija (*toliau* – **EAPB**) buvo ne tik ekonominis susivienijimas. Bendrijos tikslas buvo suvienyti Europą už valstybių sienų, išsaugoti taiką ir išplėsti politinio valdymo sampratą už tradicinių valstybės ribų<sup>2</sup>, todėl EAPB, o vėliau Europos Ekonominė Bendrija (*toliau* – **EEB**) ir, galiausiai, ES tapo taikos Europoje garantu.

Iš tiesų, pati galimybė Europos regione realizuoti politinę tvarką be sienų puikiai atspindėjo išorinių sąlygų pasikeitimą – valstybės nebegalėjo valdyti visos Europos tvarkos, todėl šalims narėms išliekant nacionalinio saugumo garantu vidaus teritorijoje, EEB buvo suprantama kaip Europos saugumo garantas savo išplėstinės teritorijos ribose<sup>3</sup>. Visgi, vienas iš Sąjungos vienybės pradininkų Jean Monnet teigė, kad „jei galėčiau pradėti viską iš naujo, pradėčiau nuo kultūros“ (angl. „*If I were to start a new, I would start from culture*“), o tai slepia užkoduotą, giluminę ES silpnybę, pritaikomą ir šio darbo kontekste. Nors įvairiomis sutartimis bei susitarimais palaipsniui stiprintas, kadaise regioninės reikšmės ekonominis susivienijimas, tapo pasaulinės reikšmės žaidėju tarptautinėje arenoje ir stipria politine bei socialine Sąjunga, viešosios politikos srityse valdoma Europos lygmens valdžios institucijų, tokių kaip Europos Parlamentas (*toliau* – **EP**), Europos Komisija (*toliau* – **EK**), Europos Vadovų Taryba (*toliau* – **EVT**) ar Europos Taryba (*toliau* – **ET**

<sup>1</sup>Ben Rosamond, *Theories of European integration*, London: Macmillan Press LTD, 2000, p. 16

<sup>2</sup>Marie-Eve Belanger, *Europeanization as a Foundation of the European Construction*, in Ramona Coman, Thomas Kostera, Luca Tomini, “Europeanization and European Integration. From Incremental to Structural Change”, Houndmills: Palgrave Macmillan, 2014, p. 29-49

<sup>3</sup>Ten pat, 29-49

*arba Taryba*)<sup>4</sup>, EEB plečiantis bei stiprinant integraciją ne tik ekonominėje, bet ir politinėje srityje, pradėjo ryškėti nacionalinių valstybių skirtumai bei nevienodi požiūriai į šio regioninio susivienijimo ateitį. Šie ilgainiui atsiradę nuomonių skirtumai lėmė, jog dalis šalių narių ėmė vis aktyviau pasisakyti už bendradarbiavimą, tikslingai apribotą tik ekonominėje sferoje, kai tuo tarpu likusi dalis ES ateitį matė per gilesnės integracijos prizmę – stiprinant bendradarbiavimą tiek politinėje, tiek socialinėje, tiek, žinoma, gynybos srityse.

Būtent ES Bendrosios Užsienio ir Saugumo politikos (*toliau – BUSP*) plėtra tapo bene daugiausiai diskusijų sukeliančiu klausimu. Temos aktualumas išaugo – geopolitinės sistemos pokyčiai, išsiplėtusi saugumo samprata ir net dezintegracijos procesai, vykstantys ES viduje lėmė, kad ES tapo kaip niekada suinteresuota regiono saugumo bei gynybos stiprinimu bei Sąjungos ideologinės vertės išlaikymu. Galima išskirti net keletą svarbiausių **varomųjų jėgų**, stipriai paskatinusių diskusijas dėl gilesnės integracijos gynybos srityje:

- ***Pakitusi saugumo samprata.*** Pastaraisiais dešimtmečiais sparčiai tobulėjant karinei pramonei bei išmaniosioms technologijoms, saugumo samprata peržengė egzistavusias ribas, ypač atsiradus tokioms naujoms sąvokoms kaip kibernetinis, informacinis saugumas ar hibridinės grėsmės, kurios nėra apribotos fizinėmis valstybių sienomis, todėl ir kovai su jomis nacionalinių pajėgumų neužtenka. Tai lemia, kad siekiant strategiškai užtikrinti regiono saugumą organizuotas, vieningas bei nuolatinis valstybių bendradarbiavimas tapo kaip niekada reikalingas.
- ***Geopolitinės situacijos pokyčiai.*** Pasibaigus Šaltajam karui, saugumo situacija tapo stabili, o vyravusi įtampa tarp Vakarų valstybių bei Rusijos buvo sumažinta dėka nuoseklaus diplomatų darbo ir valstybių prisiimtų tarptautinių įsipareigojimų. Visgi, 2014 m. vykusio Krymo aneksija ir po jos sekę įvykiai Ukrainoje, privertė pasaulį, o ypač mažąsias regiono valstybes, iš naujo prisiminti kaimynės iš Rytų grėsmę bei atskleidė nepakitusius Rusijos ekspansinės politikos tikslus.
- ***Terorizmas.*** Neramumai Artimuosiuose Rytuose, vis aktyviau veikiančių teroristinių grupuočių, tokių kaip „ISIS“ („*Islamo valstybė*“ – *Vakarų valstybių atžvilgiu priešiška nusiteikusi teroristinė organizacija; aut. pastaba*), veikla bei jų rengiami teroristiniai išpuoliai iš esmės pablogino Europos ir kaimyninių šalių saugumo padėtį<sup>5</sup>. Kadangi

---

<sup>4</sup>Oficiali Europos sąjungos interneto svetainė, <[https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies\\_lt](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies_lt)> [Žiūrėta 2019 04 01]

<sup>5</sup>Gediminas Vilkas, „EP ragina kurti Europos Gynybos Sąjungą“, Europos Parlamentas, Plenarinė sesija, pranešimas spaudai; 2016. <<http://www.europarl.europa.eu/news/lt/news-room/20161117IPR51547/ep-ragina-kurti-europos-gynybos-s%C4%85jung%C4%85>> [Žiūrėta 2019 03 28]



didžiausia našta siekiant užtikrinti taiką ir stabilumą Europoje tenka ES, šis aspektas tapo dar viena varomąja jėga, skatinančia valstybes atsakingiau aptarti būsimą bendradarbiavimą saugumo ir gynybos srityje.

- **NATO vaidmuo Europoje.** Svarbia varomąja jėga galima laikyti ir netikrumą dėl tolimesnio Šiaurės Atlanto Sutarties Organizacijos (*angl. North Atlantic Treaty Organization, toliau – NATO*) vaidmens Europoje. Nuo pat Aljanso įkūrimo, Europos valstybės besąlygiškai pasitikėjo NATO bei kertinės jos narės – Jungtinių Amerikos Valstijų (*toliau – JAV*) parama, todėl net ir kylant naujoms grėsmėms ar augant geopolitiniam nestabilumui dėl įvykių Artimuose Rytuose, ES ir NATO glaudus bendradarbiavimas leido saugiai jaustis visoms Europos valstybėms narėms. Situacija pasikeitė 2016 m. po JAV Prezidento rinkimų, naujuoju prezidentu tapus kontraversiškai vertinamam Donald Trump. Jo retorika bei pasisakymai ES valstybių neveiksmingumo gynybos sektoriuje tema privertė tiek institucijų, tiek valstybių narių vadovus atsargiau vertinti iki tol galiojusį įsitikinimą, kad JAV išlaikomas pozicijas bei gynybos indėlių galima laikyti pagrindiniu Europos kontinento saugumo garantu.
- **„BREXIT“.** Viena svarbiausių varomųjų jėgų (jei ne pačia svarbiausia) tapo procesai, vykstantys pačioje ES, konkrečiai – Jungtinės Karalystės (*toliau – JK*) referendumas dėl tolimesnės narystės ES ir jos sprendimas trauktis, plačiai žinomas kaip *Brexit*. JK buvo bene pagrindinė gilesnės integracijos gynybos srityje kritikių, aktyviausiai pasisakiusių prieš didesnę ES karinį vaidmenį: „*pagrindinis saugumo ir gynybos politikos ramstis Europoje yra NATO, todėl neverta kurti atskirų dubliuojančių ES struktūrų*“<sup>6,7</sup>. JK sprendimas trauktis tarsi iš naujo atvėrė kelią diskusijoms, o idėja dėl gilesnės integracijos saugumo srityje tik sustiprėjo – likusios 27 valstybės narės tapo kaip niekad suinteresuotos parodyti savo vienybę bei Sąjungos reikšmę piliečiams ir ypatingai jų saugumui<sup>8</sup>.
- **ES institucijų pozicijos.** Paskutiniąja varomąja jėga galima būtų laikyti ES institucijų bei vadovų palaikomas pozicijas. Pastaruoju metu Europoje galima pastebėti ryškų nacionalistinių, euroskeptiškų judėjimų stiprėjimą. Regioną krečiančių iššūkių akivaizdoje, ES institucijoms tapo kaip niekad svarbu parodyti savo vienybę ir užtikrintumą dėl ES ateities. Tai įgyvendinti Europos viršvalstybinės institucijos siekia vykdydamos reformas bei

---

<sup>6</sup>Lrytas.lt, „ES ministrai pritarė bendros gynybos planui, tačiau ateitis – neaiški“2016-11-15, 09:56, <<http://pasaulis.lrytas.lt/europa/es-ministrai-pritare-bendros-gynybos-planui-taciau-ateitis-neaiski.htm>> [Žiūrėta 2019 03 04].

<sup>7</sup>Darius Šavolskis, „„Brexit“ pasekmės europos gynybai“, 2016 <<http://tsajunga.lt/rinkimai/aktualijos/d-savolskis-brexit-pasekmes-europos-gynybai/>>[Žiūrėta 2019 03 04].

<sup>8</sup>Daniel Keohane, “EU defence. Where Opportunity Meets Strategic Necessity”, Briuselis: Carnegie Europe, 2016.

priimdamos nutarimus, rodančius ne ką kitą, kaip tolesnį ES stiprinimą bei pasiryžimą bet kokia kaina išsaugoti Sąjungą.

Šių ir kitų įvykių, įvardintų kaip „varomosios jėgos“ kontekste, po užsitęsios stagnacijos laikotarpio gynybos politikoje, 2017 m. gruodžio 11 d. ET žengė istorinį žingsnį BUSP plėtroje, priimdama nutarimą dėl nuolatinio struktūrizuoto bendradarbiavimo (*angl. Permanent Structured Cooperation, toliau – PESCO*) iniciatyvos, prie kurios sutiko prisijungti 25 ES valstybės narės. Šiuo nutarimu šalys siekė ne tik didinti efektyvumą, atsakant į kylančius saugumo iššūkius, tačiau ir judėti link gilesnės integracijos bei glaudesnio bendradarbiavimo gynybos srityje<sup>9</sup>. Dėl socialiai jautraus šio klausimo pobūdžio ir nereto valstybių pasiryžimo saugumo ir gynybos klausimus išlaikyti nacionalinės politikos rėmuose, tiek akademinėje literatūroje, tiek viešojoje erdvėje PESCO nutarimą yra įprasta nagrinėti tik iš nacionalinių valstybių pozicijų. Iš naujo imtos gvildinti sąsajos tarp vykstančių procesų bei tarpvyriausybines Europos Integracijos (*toliau – EI*) teorijos, teigiančios, kad tik nacionalinės valstybės formuoja ES vykdomą politiką, todėl ji atspindi šalių narių interesus<sup>10</sup>, o analitikai, tokie kaip Alice Billon-Galland ir Martin Quencez teigia, kad PESCO priėmimas ir įgyvendinimas ne tik priklauso tik nuo valstybių narių. Jie ypatingą reikšmę suteikia Prancūzijai ir Vokietijai, didžiausią derybinę galią turinčioms ES valstybėms, argumentuodami, kad šios šalys buvo ir yra esminės jėgos, vedančios PESCO priėmimą į priekį<sup>11</sup>.

Šio darbo kontekste tokia pozicija yra diskutuotina. Pastaraisiais dešimtmečiais stiprėjo tiek politinė integracija, tiek ES viršvalstybinių institucijų galios, todėl žvelgiant iš tarpvyriausybiškumui prieštaraujančios neofunkcionalistinės EI teorinės perspektyvos, viršvalstybinės ES institucijos ir jų turima galia integracijos kontekste, taip pat suteikia institucijoms prieigą formuoti ES politikos išdavas. Akivaizdu, kad ES nėra tipinė tarptautinė organizacija, turinti labai limituotą galią sprendimų priėmime, todėl ir ES viršvalstybinės institucijos dabartinėje integracijos stadijoje generuoja tokią galią, kad atskirti nacionalinius bei regiono interesus tampa sunkiai įmanoma<sup>12</sup>.

Aukščiau išdėstytos teorinės prielaidos atskleidžia darbo temoje slypintį paradoksą bei suponuoja **tyrimo problemą**. Nors įvairūs šaltiniai teigia, kad PESCO galima laikyti tik tarpvalstybiniu susitarimu, atspindinčiu nacionalinius valstybių narių interesus, remiantis EI teorijomis bei šios srities mokslininkų darbais galima argumentuoti, kad dabartinėje integracijos

---

<sup>9</sup>PESCO informacinis leidinys, “Deepening Defence Cooperation Among EU Member States”, 2018 <[https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/pesco\\_factsheet\\_november\\_2018\\_en\\_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/pesco_factsheet_november_2018_en_0.pdf)> [Žiūrėta 2019 03 08].

<sup>10</sup>Wayne Sandholtz, “Choosing union: monetary politics and Maastricht”, International Organization, 47(1), 1993, 1-39

<sup>11</sup>Alice Billon-Galland, Martin Quencez, *Can France and Germany Make PESCO Work as a Process Toward EU Defense?*, The German Marshall Fund of the United States, Policy Brief No. 033, 2017, p. 1

<sup>12</sup>Rosamond, 16

stadijoje, varomąją jėgą, paskatinusia priimti PESCO nutarimą, galima laikyti ir ES viršvalstybinių institucijų veiklą bei išsakomas pozicijas. Todėl pagrindiniai klausimai, į kuriuos bus siekiama atsakyti šio tyrimo metu būtų: koks vaidmuo tenka ES viršvalstybėms institucijoms ES BUSP plėtroje? Kokios buvo pagrindinės PESCO priėmimo varomosios jėgos – valstybių narių nacionaliniai interesai ar viršvalstybinių institucijų suinteresuotumas ir kuri iš analizuojamų EI teorijų galėtų geriau paaiškinti PESCO nutarimo priėmimą?

Tokie tyrimai tarptautinių santykių doktrinoje nėra naujiena – egzistuoja ganėtinai detalūs empiriniai atvejo-analizės tyrimai apie ES viršvalstybinių institucijų poveikį šalių narių politikai ir pačios Bendrijos politikos formavimui<sup>13</sup>, tačiau BUSP kontekste atliekami tyrimai grindžiami arba viena, arba kita teorine perspektyva, neatskleidžiant multidimensinio Sąjungos pobūdžio. Todėl iš tyrimo problemos kylantis **darbo tikslas** – išanalizuoti ES viršvalstybinių institucijų vaidmenį BUSP plėtroje, įvertinant geriau PESCO nutarimą pagrindžiančią EI teoriją. Tikslui pasiekti buvo pasitelkti šie **tyrimo uždaviniai**: 1) pristatyti Europos integracijos koncepciją, analizuojant 2 pagrindines ją aiškinančias teorijas – neofunkcionalizmą ir tarpvyriausybėsškumą, bei išskiriant šias teorijas atspindinčius kriterijus; 2) apibrėžti ES BUSP sampratą, plėtrą bei institucinę sąrangą iki ir po Lisabonos sutarties; 3) pateikti „PESCO“ atvejo analizę – įvykių chronologiją, priimtus nutarimus bei nacionalinių valstybių ir viršvalstybinių institucijų vaidmenį sprendimo priėmimo procese; 4) įvertinti ES viršvalstybinių institucijų vaidmenį ir atsakyti, kuri iš teorinių prieigų geriau paaiškina PESCO priėmimo procesą.

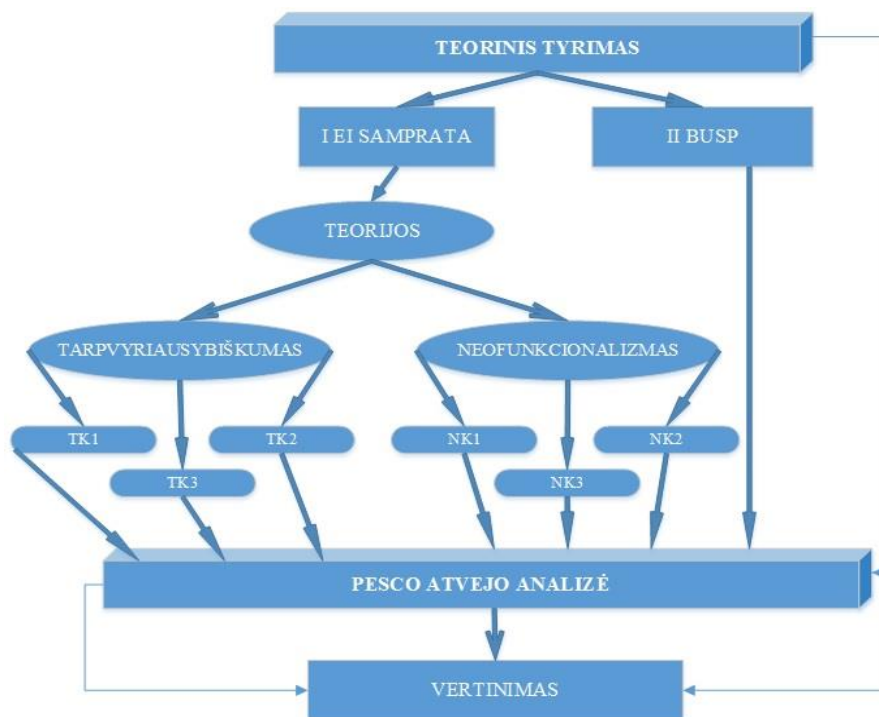
**Teorinis pagrindas:** Tyrimo kontekste pasirinkta analizuoti EI integracijos sampratą, remiantis 2 dominuojančiomis EI teorijomis – neofunkcionalizmu ir tarpvyriausybėsškumu. Šios teorijos žvelgia į integracinius procesus iš oponuojančių perspektyvų, todėl šio darbo kontekste, siekiant įgyvendinti tyrimo tikslą, buvo svarbu aprašyti pagrindinius šių teorinių prieigų teiginius. Antrojoje teorinio pagrindo dalyje nagrinėta BUSP plėtra. Ši teorinė analizė atskleidė, kad 2009 m. pasirašius Lisabonos sutartį, buvo įgyvendinti instituciniai pokyčiai, suteikę ES viršvalstybinėms institucijoms daugiau galių, tuo pačiu ir BUSP sprendimų priėmimo procese. Tai leido suprasti socialiai jautrią BUSP sritį, pagrindines sprendimų priėmimo charakteristikas ir pagrįsti prielaidą, kad viršvalstybinių institucijų galios PESCO sprendimo priėmimo procese buvo ne mažiau svarbios nei nacionalinių valstybių interesai.

**Tyrimo metodologija:** Siekiant įgyvendinti darbo tikslą, uždavinius bei atsakyti į probleminius tyrimo klausimus, magistriniame darbe bus atlikta PESCO atvejo analizė. Atvejo

---

<sup>13</sup>Anand Menon, Vincent Wright, *From the Nation State to Europe? Essays in honour of Jack Hayward*, New York: Oxford University Press, 2001, p. 4

studijos metodas numato „detalų, gilų vieno ar kelių atvejų ištyrimą remiantis kuo daugiau socialinės informacijos šaltinių“<sup>14</sup>, todėl šiame darbe buvo remiamasi: 1) literatūros analizės metodu, kurio metu buvo kritiškai nagrinėjami Lietuvos ir užsienio autorių darbai, knygos, moksliniai straipsniai, analizuojami ES lygmeniu aktualūs pirminiai šaltiniai, tokie kaip steigiamieji dokumentai, sutartys ir kt., o taip pat antriniai šaltiniai; 2) istorinės analizės metodas, kurio metu buvo aprašyta ES plėtros BUSP srityje chronologija, siekiant atskleisti institucinius pokyčius, įvykusius po 2009 m. Lisabonos sutarties ir išaugusias viršvalstybinių institucijų galias; 3) lyginamasis metodas, kurio metu buvo lyginamas abiejų teorinių perspektyvų atitiktis darbo kontekste, stengiantis pagrįsti/paneigti darbo ginamuosius teiginius. Remiantis Stocker, teorijos suteikia galimybę išgryninti atitinkamus faktorius bei kriterijus, svarbius ir aktualius siekiant paaiškinti procesus ar atlikti tam tikro įvykio analizę, nes be jų tyrėjai nebūtų pajėgūs įvertinti skirtingų faktorių įtakos, aiškinant konkrečius įvykius<sup>15</sup>. Dėl šios priežasties teorinis pagrindas leido pasirinkti tinkamus proceso aiškinimo rodiklius, t. y. naudojant kriterinės atrankos metodą, iš dviejų nagrinėjamų EI teorijų buvo išsikeliama pagrindiniai kintamieji, kuriais remiantis vyko nacionalinių valstybių bei ES institucijų vaidmens PESCO priėmimo procese vertinamas ir teorinių perspektyvų lyginimas. Atlikto tyrimo dizaino schema pavaizduota 1 pav.



1 pav. Tyrimo dizainas (kur TK1, TK2, TK3 – išskiriami tarpvyriausybės kriterijai, NK1, NK2, NK3 – išskiriami neofunkcionalizmo kriterijai)

<sup>14</sup>Audronė Telešienė, *Atvejo Studija: įvadinis kursas į kompiuterizuotą kokybinių duomenų analizę*, <[http://www.lidata.eu/index.php?file=files/mokymai/NVivo/nvivo.html&course\\_file=nvivo\\_II\\_2\\_1.html](http://www.lidata.eu/index.php?file=files/mokymai/NVivo/nvivo.html&course_file=nvivo_II_2_1.html) [Žiūrėta 2019 03 05]

<sup>15</sup>Gerry Stocker, *Theory and method in political science*, Basingstoke: Macmillan, 1995, p. 16-17

## **Ginamieji magistrinio darbo teiginiai:**

- ES integracijos procesai yra pažengę per toli, kad sprendimus, net ir vykstančius tokiose kaip BUSP srityse, būtų galima vertinti neatsiželgiant į multidimensinį Sąjungos pobūdį ir viršvalstybinių institucijų indėlį;
- PESCO priėmimo procese, ES viršvalstybinės institucijos vaidino reikšmingą vaidmenį ir tapo jėga, inicijuojančia glaudesnę bendradarbiavimą gynybos srityje ne mažiau ar net daugiau nei tai lėmė nacionalinių valstybių interesai.

## **1. Europos integracija: samprata, plėtra ir dominuojantys teoriniai aiškinimai**

### **1.1. Europos integracijos samprata**

Europos integracijos sąvoka visuomet buvo plačiai diskutuotina, nes patys integracijos procesai Europoje sukūrė tikrą istorinį precedentą. Šio diskurso atsiradimo istorinės ištakos visų pirma siejamos su Antrojo Pasaulinio karo pabaiga, kai visuomenei pirmą kartą kilo abejonių dėl nacionalinių valdžių teisėtumo ir gebėjimo skatinti kolektyvumą. Žmonės tikėjosi rasti alternatyvą, ir tai tapo esmine integracijos paskata, paspartinusia Europos statybą – po minėto karinio konflikto, pasmerkusio regioną ilgam ir skausmingam „reabilitacijos“ procesui, nacionalizmas tapo smerktinas, nes visuomenėms norėjosi sukurti bendrąjį „mes“, kuris leistų palaiapsniui kurti politinę erdvę, suteiksiančią galimybę taikiai gyventi kartu. Tai atsispindėjo ir Europos lyderių naudojamoje retorikoje – tokie terminai, kaip „valstybė“, „šalis“, „tauta“ ir „vėliava“ buvo keičiami žodžiais „taika“, „solidarumas“, „susitaikymas“, taip pratinant visuomenę prie naujos Europos politinės tikrovės<sup>16</sup>. Kitaip tariant, vyravę nacionalistiniai nusistatymai turėjo būti pamiršti norint išvengti karo. Dėl šios priežasties integracijos šalininkai, kurie dabartiniame kontekste būtų suvokiami kaip federalistai, ėmė generuoti idėjas ir ieškoti kelių, kaip nacionalinės valstybės galėtų sukurti abipusį konstitucinį nutarimą, kuriuo būtų sutinkama dalį suverenioms valstybėms priklausančių galių perleisti aukštesnės formos valdžiai, taip užtikrinant saugumą ir taiką. Kiti į integracinius procesus žiūrėjo iš individų perspektyvos, todėl žmogaus gerovė gali būti geriau ne nacionaliniam, teritoriniam, bet bendradarbiaujant tarptautiniame lygmenį. Visa tai lėmė, kad pirminės Europos integracijos teorijos išsivystė iš šių intelektualinių diskusijų konteksto<sup>17</sup>. Bendradarbiavimo svarba,

---

<sup>16</sup>Marie-Eve Belanger, 34

<sup>17</sup>Rosamond, 12

vienybė siekiant tikslų bei iš to kylanti akivaizdi nauda, leisianti regionui klestėti, privertė žmones paminti savo asmeninius interesus ir valstybinį išdidumą. Atsiradęs susivienijimas tapo *denacionalizuota* politine bendrija, o tai ilgainiui peraugo į tai, ką šiandien vadiname ES<sup>18</sup>.

Bendraja prasme, integraciją galima suprasti kaip „atskirų dalių sujungimą į vieną sistemą“, kai santykiai bei funkcijos tarp atskirų valstybių yra koordinuojami bei reguliuojami „visos sistemos interesų atžvilgiu“<sup>19</sup>. Tačiau dauguma mokslininkų sunkiai sutaria dėl detalesnio integracijos sąvokos apibrėžimo visų pirma dėl labai skirtingų požiūrių į šios koncepcijos analizės gylį<sup>20</sup>. Ar integraciją galima laikyti ekonominiu ar politiniu fenomenu? Jei tai – ekonominis darinys, tai koks priklausomybės lygmuo privalo būti pasiektas tarp nacionalinių ekonomikų, kad jas būtų galima laikyti integruotomis? Jei politikos – ar integraciją sudaro tradicinių valios struktūrų pakeitimas naujos formos valdžios institucijomis? Ar integracija yra pasiekama kai geografiškai artimos valstybės pasiekia susitarimą integruotis, grindžiamą panašiomis pamatinėmis valstybėmis, siekiant visapusiškos regiono gerovės, ir, visų pirma, bendro saugumo užtikrinimo<sup>21</sup>? Atsakydamas į kylančius iššūkius, siekiant rasti vieningą apibrėžimą, Donald Puchala ironiškai lygino mokslininkų bandymus paaiškinti integracijos sąvoką su aklo žmogaus bandymu apibūdinti dramblių<sup>22</sup>. Akivaizdu, kad atsiradus naujam, nematytam reiškiniui, mokslininkams buvo sudėtinga apibūdinti darinį, neturintį precedento Pasaulio istorijoje. Tačiau visi mokslininkai bei analitikai sutiko, kad nepriklausomai nuo integracijos gylio bei pobūdžio, šis procesas apibūdina glaudesnių ryšių tarp valstybių ir jų gyventojų kūrimą, pasitelkiant bendrus tikslus, tam tikrus įstatymus ar bent reguliacines normas.

Ei procesams įsibėgėjus, pirmieji darbai žvelgė į juos per saugumo prizmę dėl visai neseniai pasibaigusio karinio konflikto Europoje ir siekio prisitaikyti prie geopolitinės sistemos pokyčių. Pavyzdžiui, 1957 m. išleistoje mokslinėje analizėje Karl Deutsch teigė, kad integracija galima laikyti saugumo bendruomenių tarp to paties regiono valstybių kūrimu<sup>23</sup>, kai tuo tarpu kiti tyrėjai integraciją buvo linkę apibrėžti kaip konvencinės tarptautinės tvarkos bei egzistuojančių valdžios struktūrų pertvarką<sup>24</sup>, siekiant užtikrinti taiką ir stabilumą regione.

Vėlesnių autorių darbuose integracijos sąvoka dažniausiai įgaudavo politinį pavidalą. Pavyzdžiui, Willian Wallace integraciją suprato kaip „glaudžių bendravimo modelių kūrimą bei

---

<sup>18</sup>Marie-Eve Belanger, 34

<sup>19</sup>Algis Junevičius, *Europos Sąjunga: istoriniai, politiniai, teisiniai aspektai*, Kaunas: Technologija, 1999, p. 8

<sup>20</sup>Rosamond, 12

<sup>21</sup>Ten pat, 11

<sup>22</sup>Ten pat, 12

<sup>23</sup>Karl W. Deutsch, S. A. Burrell, R. A. Kann, M. Lee, et al., *Political Community and the North Atlantic area: International Organization in the light of historical experience*, Princetown: Princetown University Press, 1968

<sup>24</sup>Rosamond, 12

išlaikymą tarp anksčiau autonomiškai veikusių vienetų<sup>25</sup>. Jam antrino ir vienas žymiausių Europos integracijos analitikų bei neofunkcionalizmo pradininkas Ernst Haas. Jis integraciją suvokė, kaip savanorišką didesnių politinių vienetų kūrimą, kurio sudedamąją dalimi būtų galima laikyti sąmoningą jėgos santykių tarp institucijų pertvarka. Jis teigė, kad integracija yra ne kas kita kaip procesas, kurio metu skirtingų nacionalinių šalių politiniai aktoriai yra paskatinti perkelti savo lūkesčius bei galias į kitą, naujai įkurta platesnį politinį centrą, kurio institucijos reikalauja jurisdikcinių pokyčių bei galios virš nacionalinių vyriausybių. Remiantis šiuo požiūriu, galutinis integracijos rezultatas būtų naujos politinės bendruomenės įkūrimas, kuri ilgainiui pakeistų seniau egzistavusią tvarką<sup>26</sup>. Michael Hodges siūlė integraciją apibrėžti, kaip naujų politinių, besisikiriančių nuo iki šiol egzistavusių, sistemų kūrimą<sup>27</sup>, o Reginald Harrison, panašiai kaip Haas, pabrėžė centrinių institucijų svarbą – jo teigimu, integracijos procesas, kuriame atsiranda ryšiai ir sąsajos politinėje bendruomenėje, kuriant centrinės institucijas, privalomai turinčias sprendimų priėmimo galią, bei kontrolės metodus, galinčius užtikrinti bendrų vertybių regione atstovavimą bei adekvatų konsensuso formavimo mechanizmą<sup>28</sup>.

IX dešimtmetyje integracijos procesams kiek sulėtėjus, itin aktyvios diskusijos dėl Europos integracijos sąvokos, apibrėžimo bei ateities taip pat kiek prarado savo svarbą. Neretai buvo siūloma atskirti utopinę politinės integracijos idėją nuo struktūriškai veikiančio ekonominio bendradarbiavimo. Pavyzdžiui, Richard Higgot siūlė atskirti de facto struktūrinę regionalizaciją ir de jure institucionalizuotą ekonominį bendradarbiavimą<sup>29</sup>, Visgi, Europos integracijos diskusijose svarbiausias klausimas kilo siekiant atsakyti, ar visuomenės savanoriškai sukūrė naują „post-nacionalinę“ politinę sistemą, kurioje valstybių narių vyriausybės nusprendė suteikti esminę sprendimų priėmimo galią viršvalstybinėms institucijoms, ar visgi tai tėra sukurta iliuzija, ir nepaisant sukurto iliuzijos, nacionaliniai interesai vis dar formuoja visas ES politikos išdavas<sup>30</sup>.

Į šiuos klausimus atsakyti ryžosi skirtingų EI teorinių perspektyvų šalininkai, nes kylantys debatai suteikė įdomių tyrimo galimybių tiek jau egzistuojančioms, tiek naujoms mokslinėms perspektyvoms<sup>31</sup>. Nuo pat 6-7 dešimtmečio iki pat šių dienų pagrindinėmis buvo laikomos 2 viena kitai prieštaraujančios, tačiau neabejotinai svarbiausios EI teorijos – neofunkcionalizmas bei

---

<sup>25</sup>William Wallace, *The Dynamics of European Integration*, London: Pinter/RIIA, 1990, p. 9

<sup>26</sup>Ernst Haas, *The uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, 2nd Edition, Stanford: Stanford University Press, 1968, p. 16

<sup>27</sup>Rosamond, 12

<sup>28</sup>Reginald Harrison, *Europe in Question. Theories of Regional International Integration*, London: George Allen and Unwin, 1974, p.14

<sup>29</sup>Richard Higgot, „De facto and De jure Regionalism: The Double Discourse of Regionalism in Asia Pacific“, in *Global Society* 11 (2), 1997, 165-183

<sup>30</sup>Rosamond, 10

<sup>31</sup>Ten pat, 1

tarpvyriausybės. Šios teorinės prielaidos, akcentuodamos skirtingas integracijos varomąsias jėgas, ėmė aiškinti ir plėtoti klausimą kodėl ir kaip išsivystė viršvalstybiniai režimai ir kaip glaudesnis ryšys palyginus siaurose, techninėse, ekonominėse gyvenimo sferose gali generuoti platesnę politinę integraciją tarp šalių<sup>32</sup>. Šio darbo kontekste, nagrinėjant tiek viršvalstybių ES institucijų, tiek nacionalinių valstybių narių vaidmenį sprendimų priėmimo procese, privalu pateikti detalią abiejų teorijų analizę, todėl tolesnėse dalyse bus analizuojamos neofunkcionalistinė bei tarpvyriausybėsiškoji teorinės prielaidos, taip išskiriant kriterijus, reikalingus PESCO atvejo analizei atlikti.

## 1.2. Neofunkcionalizmas

Pradėti analizuoti Europos integraciją būtų neįmanoma be neofunkcionalistinės teorinės prielaidos. Neofunkcionalizmas įvairiuose šaltiniuose neretai yra apibrėžiamas kaip „tikroji pokyčių, transformacijų bei integracijos teorija“, nes neofunkcionalizmo atstovai bene vieninteliai tikėjo pilna Europos regiono integracija. Išaugęs iš mažo Amerikos politikos mokslininkų klasterio, siekiančio taikyti funkcionalistinį mąstymą, kai jis yra apribotas tam tikram regione<sup>33</sup>, neofunkcionalizmas iš dalies remdamasis pirminėmis funkcionalistų prielaidomis, nors ir sulaukdamas daug kritikos, nuo pat atsiradimo iki šių dienų išliko dominuojančia integracijos teorija tarptautinių santykių analizės kontekste.

Neofunkcionalizmo pradžia galima laikyti praėjusio amžiaus šeštą dešimtmetį. Tuo metu, atsižvelgdami į EAPB ir EEB pradžios taškus, neofunkcionalizmo pradininkai išsikėlė tikslą apibrėžti kaip apgalvotas bei tyčinis tam tikrų ekonominių sektorių susijungimas gali generuoti platesnę ekonominę integraciją. Jie taip pat bandė paaiškinti kaip ši ekonominė integracija galėtų vystyti politinę integraciją ir kaip viršvalstybinių institucijų kūrimas galėtų toliau skatinti šio proceso vyksmą<sup>34</sup>. Neofunkcionalizmo pradininkų ir žymiausių ekspertų Ernst Haas, Karl Deutsch bei Leon N. Lindberg pradėta „tyrimų programa buvo artima federacinės Europos sukūrimo programai ir iš esmės sutapo su pokario Europos lyderių Conrad Adenauer, Robert Schuman ir Jean Monnet politine vizija“<sup>35</sup>. Išplėtotą teoriją teigė, kad pagrindinės integracijos prielaidos slypi Europos visuomenės išaugusiose saugumo bei socioekonominio gerbūvio poreikiuose, kurie išaugo nacionalizmo sukeltų karinių konfliktų, didžiulio ekonominio nuosmukio bei Šaltojo karo akivaizdoje. Europos integracijos procesai ir tarpvalstybinis bendradarbiavimas „turėjo pašalinti potencialaus karo

---

<sup>32</sup>Ten pat, 1

<sup>33</sup>Rosamond, 2

<sup>34</sup>Ten pat, 2

<sup>35</sup>Andrius Švarplys, Arvydas Virgilijus Matulionis, „Konceptuali kaita Europos integracijos teorijose“, *Filosofija. Sociologija*. 2009, 20 (2), 104–113



prielaidas ir sukurti stabilius ekonominio augimo pagrindus“, tačiau šio proceso plėtrai prireikė laiko, nes nebuvo aišku, kokie konkretūs integracijos veiksniai bus efektyviausi<sup>36</sup>. Todėl Gedimino Vitkaus teigimu, „neofunkcionalizmas buvo savotiškas bandymas apibendrinti praktinę Europos Bendrijų patirtį, paaiškinti prasidėjusio integracijos proceso priežastis bei mechanizmus ir apibrėžti jo raidos perspektyvas“<sup>37</sup>.

Svarbiausias teorinės neofunkcionalistinės prieigos bruožas – viršvalstybinių institucijų svarbos akcentavimas. Šios teorijos šalininkų nuomone, pagrindinės ES integracijos varomosios jėgos yra ne valstybės narės bei jų interesai, o būtent viršvalstybinės institucijos ir joms suteiktos galios. Tai galima sieti ir su istorinėmis aplinkybėmis – ES pirmtakių „architektai“ siekė politinės Europos kontinento šalių vienybės, kurdami tarp jų ekonominius įsipareigojimus. Nei minėti ekonominiai įsipareigojimai, nei politinė vienybė ir, tuo pačiu, taika, buvo nepasiekiami uždaviniai neįkuriant *tikslingų* institucijų, kurios privalėjo iš karto būti sukurtos atsižvelgiant į specifinį jų ketinimą vadovauti integracijos procesams. Viršvalstybinės institucijos taip pat buvo suvokiamos kaip tam tikros „žinių saugyklos“, užtikrinančiomis integracinio impulso tęstinumą ir integracijos pasiekimų ilgaamžiškumą. Net ir vienas iš ES integracijos idėjų pradininkų Jean Monnet suvokė institucijas, kaip aktorius, galinčius „įkūnyti ir įtvirtinti realias idėjas į realios politikos sritis, ir taip skatinti tikrus bei ilgalaikius pokyčius“<sup>38,39</sup>. Ši struktūra sudarė prielaidas ES institucijoms įgyti tam tikrą autonomiją formuojant ES politikos išdavas, bei perkelti politinių procesų vyksmą iš nacionalinio į viršnacionalinį lygmenį. Todėl ES lygmenyje, pagrindinės institucijos ir ten dirbantys tarnautojai tapo „skirti tam, kad atspindėtų ir išreikštų bendrus valstybių narių interesus, tarsi svarių politinių integracijos gilinimo veiksmu, kuris drauge su atitinkamomis interesų grupėmis atskirose valstybėse gali nacionalines vyriausybes skatinti ar net „spausti“, kad jos gilintų ir spartintų integracijos procesą“<sup>40</sup>.

Dar vienas svarbus neofunkcionalistų plėtotas bei analizuotas aspektas buvo persiliejiimo, arba kitaip „*spill-over*“ mechanizmas. Jau minėtas neofunkcionalizmo pradininkas Ernst Haas savo darbuose detalčiai šį reiškinį apibrėžė, kaip procesą kurio metu „tam tikras veiksmas, susijęs su specifiniu tikslu, sukuria situaciją, kurioje pradinis tikslas gali būti pasiektas tik atlikus tolesnius veiksmus, kurie savo ruožtu sukuria kitas sąlygas ir naujus poreikius“<sup>41</sup>. Plačiausiai ši sąvoka buvo pritaikoma aiškinant ekonominės integracijos virsmą politine, nes bendradarbiavimas, prasidėjęs

---

<sup>36</sup>Ten pat, 104-113

<sup>37</sup>Gediminas Vitkus, *Europos Sąjunga. Enciklopedinis žinynas*, Vilnius: Eurgrimas, 2002, p. 223

<sup>38</sup>Martin Holland, Jean Monnet and the Federal Functionalist approach to European Union, in P. Murray, P. Rich “Visions of European Unity”, Westview: Boulder, CO, 1996, p. 98

<sup>39</sup>Theories of European integration, p. 53

<sup>40</sup>Vitkus, 224

<sup>41</sup>Haas, 19

ekonominėje srityje, reikalavo valstybes bendradarbiauti kitose srityse, pavyzdžiui, siekiant užtikrinti tam tikrą teisinį reguliavimą reikalingą prekybai. Kitaip tariant, „efektyvaus ekonomikos funkcionavimo administravimo požiūriu vieno sektoriaus integracijai yra reikalinga ir gretimų sektorių integracija, nes pramoninėje ekonomikoje sektoriai yra glaudžiai tarpusavyje susiję“<sup>42</sup>. Kaip pavyzdį galima pateikti EAPB plėtrą – kai anglų ir plieno sektoriaus administravimas buvo perduotas viršvalstybinių institucijų kontrolei, kilo klausimas, kaip pritaikyti energetiką, transportą, mašinų gamybos ir kitus sektorius prie naujos tendencijos. Valstybėms, kurios integravosi viename sektoriuje, neišvengiamai teko koordinuoti savo „veiksmus ir galbūt netgi veiksmingumo užtikrinimo sumetimais plėsti viršvalstybinio reguliavimo sritį“<sup>43</sup>, ir tai puikiai paaiškina esminį persiliejiimo, arba „spill-over“ veikimo principą. Mokslininkai šį principą detalizavo išskirdami 3 skirtingų tipų persiliejiimo mechanizmus: funkcinį „spill-over“ (*angl. functional spill-over*), politinį „spill-over“ (*angl. political spill-over*) bei kultivacinį „spillover“ (*angl. cultivated spillover*), tačiau visų šių procesų logika aiškinama tapačiai – vyriausybėms sutarus integruoti sektorių „A“, ilgainiui paaiškėja, kad sektoriaus „A“ integracijos privalumai būtų didesni, jeigu būtų integruoti sektoriai „B“ ir „C“, todėl dėl atsiradusio viršvalstybinės biurokratijos spaudimo, valstybės apsisprendžia toliau gilinti integraciją<sup>44</sup>.

Savo darbuose neofunkcionalistai atkreipia dėmesį į dar vieną svarbią integracijos aplinkybę – interesų grupių bei jų veikla. Neofunkcionalistai tikėjo, kad esminės jėgos, galimai slypinčios už gilesnių integracijos procesų, yra nevalstybiniai veikėjai, tokie kaip jau minėtos interesų grupės. Vidaus socialinių interesų atstovai, tokie kaip įvairios verslo asociacijos, politinės partijos bei profesinės sąjungos, siekia paramos savo ekonominiams ir ideologiniams interesams realizuoti, taip darydami spaudimą dėl tolesnės politinės integracijos plėtros<sup>45</sup>, o ES institucijos, ypač EK, „pasisako už didesnių galių delegavimą viršnacionalinėms institucijoms, kad padidintų savo įtaką politikos pasekmėms“<sup>46</sup>. Taip procesai įgyja politinę išraišką, nes pirminis „ekonominės integracijos procesas ne tik skatina įtraukti vis naujus sektorius, bet ir suformuoja tokias interesų grupes, kurioms integracijos procesas yra palankus ir naudingas, arba kurioms yra daug parankiau, jeigu joms svarbus ekonomikos sektorius priklauso ne valstybinio, bet viršvalstybinio reguliavimo sričiai. Todėl šios interesų grupės tampa politine jėga, darančia įtaką vyriausybėms ir skatinančia jas vis labiau dalyvauti integracijos procese“<sup>47</sup>.

---

<sup>42</sup>Vitkus, 223

<sup>43</sup>Vitkus, 223

<sup>44</sup>Gediminas Vitkus, Integracijos proceso teorijos, „Europos integracijos“ paskaita, VU TSPMI, 2016 09 12.

<sup>45</sup>Haas, 19

<sup>46</sup>Aistė Burdulė, „Europos Sąjungos plėtra: pagrindinės problemos bei perspektyvos tolimesnei plėtrai“, Magistro darbas, Vytauto Didžiojo Universitetas, 2009, p. 12

<sup>47</sup>Vitkus, 224

Svarbu pabrėžti ir tai, kad neofunkcionalistai suprato integraciją, kaip dažniausiai vykstančią apibrėžtoje regioninėje teritorijoje. Vitkaus teigimu, integracijos „procesas yra įmanomas tikrai tarp valstybių, kurioms yra būdinga pramoninė ekonomika, pliuralistinė visuomenė ir demokratinė politinė sistema. Kitaip tariant, yra laikomasi nuomonės, kad integracijos procesas yra įmanomas tikrai regioniniu mastu“<sup>48</sup>. Neofunkcionalistai taip pat teigė, kad svarbu integracijos procesų analizėje svarbu išskirti „žemosios politikos“ (*angl. low politics*), tokios kaip ekonomika ir socialinės politikos sritys, kurios autonomija valstybių narių yra perleidžiama lengviau, ir aukštosios politikos (*angl. high politics*) sritys, tokios kaip valstybių nacionalinis saugumas, kuriose valstybės narės kompetenciją ir galias perleidžia sunkiausiai. Visgi, nepaisant iššūkių, neofunkcionalistinė teorinė prieiga iki šiol yra naudojama integracijos procesams ir naujiems sprendimams paaiškinti.

Taigi, apibendrinant galima teigti, kad neofunkcionalizmo teorija buvo „apibrėžiama kaip naujos „politinės bendrijos“, t.y. iš esmės naujos federalinės, supervalstybės, formavimosi procesas“<sup>49</sup>. Teorijos šalininkai tikėjo, kad persiliejiimo mechanizmų pagalba, integracija, prasidėjusi viename sektoriuje dėl racionalių skaičiavimų peraus į kitus sektorius, taip ilgainiui pasiekiant visišką valstybių integraciją, kuri įtrauktų ne tik žemosios politikos sritis, tokias kaip ekonomika, bet ir aukštosios politikos sritis, apimančias tiek kultūrinius/socialinius aspektus, tiek saugumo politiką. Remiantis šią logiką, integracijos proceso metu nacionalinius valstybių interesus, tiek persiliejiimo mechanizmų, tiek viršvalstybių institucijų, tiek suinteresuotų interesų grupių pagalba, turėjo pakeisti bendri valstybių, viršvalstybiniai interesai, taip sukuriant pilną vientisumą tarp valstybių, kuri tam tikra prasme galima laikyti federalinio darinio pradžia.

**Kriterijai:** Remiantis neofunkcionalistinės teorijos esminėmis prielaidomis, buvo išskirti šie pagrindiniai kriterijai, kurių tikslas – paaiškinti vykstančius procesus ir atlikti PESCO priėmimo analizę. Pagal juos tyrimo dalyje bus analizuojamas pasirinktas objektas ir įgyvenami tyrimo uždaviniai:

NK1 → Pilna valstybių integracija, kaip galutinis proceso rezultatas → remiantis šia logika, neofunkcionalistai tikėjo, kad ilgainiui integracija apims ne tik ekonominio, bet ir geopolitinio reguliavimo reikalaujančias sritis.

NK2 → Viršvalstybinių institucijų galios sprendimų priėmimo procese bei interesų grupių/verslo sektorių suinteresuotumas → sprendimų priėmimo procese, viršvalstybinės institucijos kartu su interesų grupėmis ir kitais suinteresuotais aktoriais, tampa veiksniumi, galinčiu skatinti integracinius procesus viršnacionaliniame lygmenyje.

NK3 → Persiliejiimo mechanizmo logika → integracija A sektoriuje gali būti geriau realizuojama ir atnešti daugiau naudos pradėjus integraciją B, o vėliau ir C sektoriuje.

---

48Ten pat, 224

49Ten pat, 223

### 1.3. Tarpvyriausybiskumas

XX a. šeštajame dešimtmetyje prasidėjus ekonominiam bendradarbiavimui bei integracijai, neofunkcionalistinė teorinė prieiga gebėjo paaiškinti vykstančius procesus ir kurti pozityvias prognozes Europos regiono ateičiai. Tačiau praėjus vos daugiau nei dešimtmečiui nuo ES pirmtakės EAPB įkūrimo, 1965 m. Prancūzijos prezidento Charles de Gaulle sukelta „tuščios kėdės“ krizė (*angl. „empty chair“ crisis*), ir po jos sekęs Liuksemburgo kompromisas, atskleidęs sustiprėjusias valstybių autonomijos tendencijas bei suteikęs galimybę vetuoti „daugumos sprendimus“, šiems pažeidžiant gyvybiškai svarbius nacionalinius interesus<sup>50,51</sup>, privertė permąstyti neofunkcionalizmo šalininkų iškeltą teoriją bei jos pagrindinius aspektus, o taip pat „atkreipė mokslininkų dėmesį į tai, kad valstybių nacionaliniai interesai neišnyko, bet ir toliau sėkmingai gyvuoja pasislėpę po bendradarbiavimo politika“<sup>52</sup>.

Alternatyvą, priimtinausią atsižvelgiant į pakitusią situaciją regione, pasiūlė mokslininkai, tokie Alan Milward bei Andrew Moravcsik, XX a. 9-10 dešimt. ėmę analizuoti integraciją, remdamiesi tarpvyriausybiskumo / liberaliojo tarpvyriausybiskumo (*angl. liberal intergovernmentalism*) teorija. Priešingai nei neofunkcionalistai, tikėję pilna valstybių integracijos galimybe, tarpvyriausybinkai propagavo ekonominės integracijos idėją. Jų teigimu, integracija yra vedama į priekį ekonominių skaičiavimų bei interesų, todėl galutinis integracijos rezultatas regione neprivalo būti tam tikros formos federacinis darinys ar pilnai integruotų valstybių sąjunga. Jų teigimu, ekonominė integracija turėjo pilnai patenkinti valstybių poreikius, todėl tarpvyriausybinkai nematė prasmės aukoti autonomijos srityse, nesusijusiomis su ekonomika ir jos augimo rodikliais.

Pagrindinis ir esminis skirtumas tarp neofunkcionalistinės ir tarpvyriausybines teorijų yra veikėjai ar aktoriai, kurie yra laikomi pagrindine integracijos varomąją jėga. Nustatant pagrindinius veikėjus, tarpvyriausybinkai pabrėžia nacionalinių valstybių ir jų interesų svarbą, kai tuo tarpu neofunkcionalistai akcentuoja viršvalstybines institucijas, tokias kaip Komisija tiek nacionalinių, tiek viršnacionalinių interesų konstravimo kontekste. Valstybės čia yra suvokiamos kaip racionalūs aktoriai tarptautinėje arenoje, kurių nacionaliniai interesai kyla iš jų padėties valstybių sistemoje įvertinimo<sup>53</sup>. Kaip teigia Vitkus, šie „nacionaliniai interesai yra vidaus politikos dalyvių – interesų grupių, politinių partijų, viešosios nuomonės, valstybinių institucijų ir netgi pavienių iškilų

---

<sup>50</sup>Švarplys, Matulionis, 104–113

<sup>51</sup>CVCE, “Historical events in the European integration process (1945–2014)”, 2016. <<https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/7847215b-b917-472d-beb1-a266c1a49f03>> [Žiūrėta 2019 04 04]

<sup>52</sup>Švarplys, Matulionis, 104–113

<sup>53</sup>Rosamond, 131

politikos veiklos rezultatas, arba, kitaip tariant, pilietinės visuomenės ir valstybės sąveikos, išvestinė. Būtent šiame „katilė“ ir formuojasi valstybių interesai bei lūkesčiai, kuriuos turėtų patenkinti integracijos procesas ir kuriuos turėdami oficialūs valstybių atstovai, pradeda tarpvyriausybines derybas. Todėl, pasak Moravcsik, neįmanoma perprasti, kodėl integracijos procesas plėtojasi vienaip ar kitaip, jeigu atliekant tyrimą yra atsiribojama nuo ES valstybių narių vidinio nacionalinio politinio proceso konteksto<sup>54</sup>. Kitaip tariant, integracija vyksta atsižvelgiant į valstybių viduje susiformavusius nacionalinius interesus bei ieškant būdų, kaip valstybės gali realizuoti savo interesų įgyvendinimą. Šiuo atveju, pagrindinė ES politikos kontrolė išlaikoma valstybių narių rankose, o institucijos čia veikia ne kaip autonomiškai integraciją į priekį vedantys veikėjai, o kaip valstybių narių patikėtiniai, kontroliuojantys tik sąmoningai valstybių narių jiems perleistas funkcijas, siekiant padėti realizuoti joms tiesioginę naudą. Todėl integracijos procesai vyksta ir vyks tol, kol valstybės jaus tiesioginius tolesnio bendradarbiavimo laimėjimus, o jiems dingus – aukos integraciją dėl tolesnio savo interesų tenkinimo<sup>55</sup>.

Paminėjimo vertas dar vienas tarpvyriausybinių plėtotas integracijos aspektas. Šios teorijos šalininkai detalai analizavo tarpvyriausybines derybas, ir argumentuotai teigė, kad ES politikos išdavos neretai priklauso nuo valstybių narių derybinių galių. Remiantis jau minėtu Andrew Moravcsik, integracinius procesus Europoje galima paaiškinti remiantis politologo Robert Putnam sąvoka, apibrėžiančia vykstančius politinius procesus, kaip „dviejų lygių lošimą“ (*angl. two-level game*), arba dvilypės politikos koncepciją. Perfrazuojant šią logiką, politinių bendrijų veikloje galima išskirti 2 lygmenis. Pirmasis – nacionalinių valstybių lygmuo – reiškia procesą, kurio metu formuojasi ir išryškėja pačių šalių interesai. Šie interesai - vidaus politikos dalyvių, tokių kaip interesų grupės, politinės partijos, viešosios nuomonės, valstybinių institucijų ir netgi pavienių iškilų politikos veikėjų veiklos rezultatas, arba, kitaip tariant, pilietinės visuomenės ir valstybės sąveikos išvestinė, kurią nacionalinės vyriausybės kelia tarptautinių derybų metu. Antrasis – Europos – lygmuo apibūdina ES lygmeniu vykstančias tarptautines derybas, kurių metu valstybės narės stengiasi pasiekti tokių sprendimų priėmimo, kurie kuo labiau atitiktų jų interesus<sup>56</sup>. Čia svarbiausia yra atskirų valstybių narių turimos derybinės galios, „kiek bus suderinami nacionaliniai interesai, kiek kiekviena iš jų yra pasirengusi nusileisti viena kitai ir kur yra ta riba, už kurios valstybių vyriausybės nebeturi jokio derybinio lankstumo“<sup>57</sup>. Šią prielaidą Moravcsik pagrindė analizuodamas Vieningo Europos akto (*angl. Single European Act*) priėmimo procesą. Jo teigimu,

---

<sup>54</sup>Vitkus, 193-194

<sup>55</sup>Andrew Moravcsik, *Preferences and Power in the EC: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, *Journal of Common Market studies* 31(4), 1993, p. 507.

<sup>56</sup>Vitkus, 193-194

<sup>57</sup>Ten pat, 193-194

SEA atsirado dėl pagrindinių trijų, didžiausią derybinę galią turinčių valstybių, t.y. Prancūzijos, Vokietijos bei Didžiosios Britanijos, jų interesų bei neoliberalių politinės autonomijos nuostatų<sup>58</sup>.

Apibendrinant galima teigti, kad tarpvyriausybinių (ir liberalaus tarpvyriausybės) teorijoje, pagrindiniu Europos integraciją skatinančiu tarptautinių santykių veikėju yra laikomos nacionalinės valstybės bei jų nacionaliniai interesai, kurie yra ekonominio, bet ne geopolitinio pobūdžio. Ignoruojant ES valstybių narių vidinius politinius procesus bei nacionalinių interesų formavimosi mechanizmus būtų neįmanoma paaiškinti, kodėl integracijos procesai plėtojasi viena ar kita kryptimi, o galutiniai sprendimai ir politikos išdavos yra nulemiamos to, kokią derybinę galią turi šalys ir kaip sugeba pasiekti norimų politinio proceso rezultatų bei kompromisų derybinėje arenoje<sup>59</sup>.

**Kriterijai:** liberalaus tarpvyriausybės teorinė prieiga pasižymi keliomis svertinėmis ir esminėmis pozicijomis, kurios šio darbo kontekste bus išskiriamos, kaip kriterijai, naudojami tolesnėse dalyse atliekamoje PESCO proceso atvejo analizėje:

TK1 → Ekonominė valstybių integracija, nesiekiant pilnos valstybių integracijos kaip galutinio EI proceso rezultato → remiantis šią logika, valstybės narės pirmenybę teikia ekonominiams, o ne geopolitiniams interesams, nes „ekonominė integracija yra mažiau probleminė („mažoji politika“), tačiau, iškilus socialinės, kultūros, užsienio politikos klausimams (jautriausios suvereniteto sritys), nacionalinės valstybės neatiduoda „aukštosios politikos“ svertų ir yra linkusios aukoti europinę integraciją“<sup>60</sup>.

TK2 → Nacionalinių valstybių galia sprendimų priėmimo procese → nacionalinės valstybės išlieka pagrindiniai tarptautinės arenos veikėjai, o jų nacionaliniai interesai - pagrindinės integracijos varomosios jėgos, todėl sutartys ir susitarimai yra priimami atsižvelgiant į tai.

TK3 → „Dviejų lygių“ derybų logika → valstybių lygmenyje vidaus politikos sąveikos rezultatas yra išgryninti nacionaliniai interesai, o Europos lygmeny svarbiausia tarpvyriausybines derybos ir valstybių derybinės galios bei kompromisų paieškos, todėl sprendimai priimami atsižvelgiant, kaip balsuoja didžiausią derybinę galią turinčios valstybės.

---

<sup>58</sup>Andrew Moravcsik, *Negotiating the Single European Act*, in R. O. Keohane, S. Hoffman (eds.), *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*, Boulder, Co: Westview Press, p. 135

<sup>59</sup>Vitkus, 193-194

<sup>60</sup>Švarplys, Matulionis, 104–113

## 2. Europos Sąjungos Bendroji Užsienio ir Saugumo politika (BUSP): samprata, pokyčiai ir institucinės ypatybės

### 2.1. BUSP plėtra ir pagr. charakteristikos iki Lisabonos sutarties

ES Bendra Užsienio ir Saugumo yra viena iš kelių dabartinėje ES veikiančių tarpvyriausybinių bendradarbiavimo sričių, reikalaujanti vieningo valstybių pritarimo. Šioje srityje ES skatina bendradarbiavimą su esminiais tarptautiniais arenos veikėjais, įskaitant ir regionines grupes, siekiant įgyvendinti bendrus interesus ir iš to kylančią naudą. BUSP, kurio sudedamąja dalimi yra ir ES Saugumo ir Gynybos Politika (*toliau – BSGP*), įtakos sferoje yra sprendimai siųsti misijas į problemines sritis, užtikrinti tvarką ir įstatymų laikymąsi, dalyvauti taikos misijose bei teikti humanitarinę pagalbą suinteresuotiems regionams<sup>61</sup>. Todėl moksliniuose šaltiniuose BUSP yra apibrėžiama kaip „Europos Sąjungos sutarties įtvirtinta ypatinga ES valstybių narių bendradarbiavimo forma, kuria siekiama:

- tausoti bendrąsias Sąjungos vertybes, svarbiausius interesus ir nepriklausomybę,
- visokeriopai stiprinti Sąjungos ir jai priklausančių valstybių saugumą,
- saugoti taiką pasaulyje ir stiprinti tarptautinį bendradarbiavimą,
- plėtoti ir stiprinti demokratiją, teisinę valstybę, ginti žmogaus teises ir pagrindines laisves<sup>62,63</sup>.

Žvelgiant iš istorinės įvykių perspektyvos, gilesnės integracijos gynybos ir saugumo srityje skatinimas nėra naujas reiškinys. Nors kaip ekonominis valstybių susivienijimas prasidėjusi Europos integracija nuo pat pradžių turėjo aiškų vertybinį tikslą – užtikrinti saugumą, taiką ir progresyvų regiono vystymąsi ir kalbos apie BUSP plėtrą egzistavo Europos institucijų ir valstybių darbotvarkėje nuo pat XX a. šešto dešimtmečio, realių sprendimų šioje srityje teko laukti kone pusę amžiaus. Pirmieji bandymai įsteigti Europos gynybos bendriją siekia dar 1948 m., kai Jungtinė Karalystė, Prancūzija ir Beniliukso valstybės pasirašė Briuselio sutartį, kurią buvo įkurta Vakarų Europos Sąjunga, davusi pradmenis NATO kūrimui<sup>64</sup>. Vėliau, 1954 metus, šiuo klausimu buvo pasiektas 6 EAPB steigėjų susitarimas, tačiau vėliau Prancūzijos nacionalinis susirinkimas šį sprendimą atmetė ir atsisakė toliau plėtoti Europos gynybos bendrijos steigimo idėją, todėl 1957 m.

---

<sup>61</sup>European Union. European foreign and security policy. <[https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy\\_en?fbclid=IwAR0nyiScm5rx7WFbWcu1k59JnrHYuKF2My-Ai7Uhqc2DfZptTca1DgDfncE](https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy_en?fbclid=IwAR0nyiScm5rx7WFbWcu1k59JnrHYuKF2My-Ai7Uhqc2DfZptTca1DgDfncE)> [Žiūrėta 2019 04 10]

<sup>62</sup>Vitkus, 48

<sup>63</sup>European Union. European foreign and security policy. [Žiūrėta 2019 04 11]

<sup>64</sup>EEAS, Shaping of a Common Security and Defence Policy, 2016 <[https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5388/shaping-common-security-and-defence-policy\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5388/shaping-common-security-and-defence-policy_en)> [Žiūrėta 2019 04 11]

Romos sutartyje EEB tapo Muitų Sąjunga be aiškios ir procedūriškai numatytos BUSP vizijos<sup>65</sup>. Po nepavykusio bandymo, situacija nekito iki 1969 m., kai buvo padėtas pirmasis rimtas Europos užsienio politikos pagrindas – „vadinamasis Davignono pranešimas, kuris buvo pirmasis žingsnis siekiant Europos politinio bendradarbiavimo“<sup>66</sup>, kai Hagos mieste tuometės Bendrijos nariai nusprendė įkurti tarpvyriausybinių bendradarbiavimo sistemą, kuri padėtų geriau koordinuoti šalių narių užsienio politikas bei priimamus sprendimus<sup>67</sup>. Galutinai BUSP koncepcija buvo sukurta 1992 m. Maastrichto sutartyje, kurią buvo įkurta ES, tačiau politikos koncepcija buvo skirta didinti Europos šalių bendradarbiavimą gynybos srityje, pagrindu laikant diplomatiją ir tarptautinių taisyklių laikymąsi, tačiau nesiekiant suteikti kolektyvinės gynybos principo, atsižvelgiant į daugumos ES šalių narių narystę ir NATO aljansui.

Iki esminio lūžio ES užsienio politikos srityje, kuris įvyko 2009 m. pasirašius Lisabonos sutartį, egzistuoja dar keli paminėjimo verti momentai. Vienas jų, 1997 m. pasirašyta ir 1999 m. įsigaliojusi Amsterdamo sutartis. Nors ją ir nebuvo apibrėžta bendra gynybos politika, tačiau sutartis kodifikavo naujas struktūras bei užduotis BUSP veiklos srityse, taip didinant veiklos atskaitomybę taikos užtikrinimo bei humanitarinėse misijoje. Svarbus pakeitimas – šią sutartimi, sutartimi, ES užsienio politikai suteikti „vieningą balsą“, buvo įsteigta vyriausiojo įgaliotinio bendrai užsienio ir saugumo politikai pareigybė. „Vyriausiasis įgaliotinis BUSP privalėjo „padėti Tarybai formuluoti svarbiausius užsienio politikos veiksmus; įgyvendinant Tarybos sprendimus, atstovauti ES santykiuose su trečiomis šalimis; sustiprinti ir remti prezidentaujančios šalies veiksmus užsienio politikos srityje“<sup>68</sup>. Šį postą užėmė ir 10 metų išlaikė buvęs NATO Generalinis Sekretorius, ispanas Javier Solana, savo pareigybės ribose skatinęs tolesnę BUSP plėtrą. Dar vienas Amsterdamo sutartimi įtvirtintas pakeitimas – įvirtinta galimybė ateityje sukurti bendrą gynybos politiką ES ribose, o tai, kas ilgainiui taptų BSGP, buvo įtraukta siekiant sudaryti sąlygas Sąjungai laikytis nuoseklaus požiūrio sprendžiant saugumo problemas<sup>69</sup>, o taip pat pradėtas spręsti ir BUSP finansavimo klausimas, kuris iki to laiko sutartyse nebuvo detalizuotas<sup>70</sup>. Dar viena pokyčių bangą įnešė 2001 m. pasirašyta Nicos sutartis, kuria buvo dalinai pakoreguota ES sutartis ir kiti teisės aktai, o taip stiprinta BUSP koncepcija, o 2003 m. EK priimta suteikė abstrakčią BUSP darbotvarkę, įtraukiant į ją ir tai, kas vėliau tapo BSGP, suteikė ES saugumo aplinkos analizę, nurodant esminius saugumo iššūkius bei ES politikos gaires BUSP srityje<sup>71</sup>. Tačiau dėl egzistuojančių nacionalinių

<sup>65</sup>Guy Verhofstadt, *Paskutinis Europos Šansas. Idealo paieškos*, Vilnius: Tyto Alba, 2018, p. 319

<sup>66</sup>Vaida Malinauskaitė, *Didžiųjų Europos Sąjungos šalių dalyvavimas Europos saugumo ir gynybos politikos formavimo procese: reagavimo į tarptautines krizes Sirijoje ir Somalyje atvejų analizė*, Magistro darbas, VDU, 2014, p. 24

<sup>67</sup>Vitkus, 48

<sup>68</sup>Malinauskaitė, 28

<sup>69</sup>EEAS, *Shaping of a Common Security and Defence Policy*, 2016 [Žiūrėta 2019 04 11]

<sup>70</sup>Junevičius, 263

<sup>71</sup>EEAS, [Žiūrėta 2019 04 11]



valstybių skirtumų ir socialiai jautrios nacionalinio saugumo ir gynybos srities, visi minėti pokyčiai nors suteikė institucinį aiškumą, bet nepakeitė įsitikimo, kad esminiai svertai priimant BUSP sprendimus turėtų likti nacionaliniu vyriausybių rankose.

## 2.2. BUSP pokyčiai po 2009 m. Lisabonos sutarties

Prieštarinai tebevertinama Lisabonos sutartis iš tiesų buvo vienas svarbiausių dokumentų, įtvirtinančių esminius Sąjungai pokyčius, ypač BUSP srityje. Prieš pasirašant Sąjungos institucinę rolę stiprinančias sutartis, vieningos Europos koncepcija užsienio reikalų srityje buvo laikoma sunkiai įmanoma. Tokia idėja buvo puoselėjama federalistų ir tam tikro intelektualinio elito, tačiau visuomenėje egzistavo skepticizmas, kad toks suvienijimas kada nors galėtų būti konkretizuotas bei įgyvendintas<sup>72</sup>, ypač tol, kol nebus įkurtos visa valdančios viršnacionalinės institucijos, kurių veikla būtų grindžiama bendru Europos identitetu ir tapatumu<sup>73</sup>.

Lisabonos sutartis buvo pasirašyta Lisabonoje, Portugalijoje, tuo metu pirmininkaujančios valstybės, sostinėje, 2007 m. gruodžio 13 d. o formaliai pradėjo veikti 2009 m. gruodžio 1 d. Bendrine prasme, pagrindinis sutarties tikslas buvo reformuoti Sąjungos, kurios veiklos gairės buvo toliau sunkiai pritaikomos po įvykusios ES plėtros. Sutartis įtvirtino keletą esminių pokyčių: „EP buvo suteikti nauji teisėkūros įgaliojimai ir galimybė vienodomis sąlygomis kartu su Taryba spręsti, kokių veiksmų turėtų imtis Europa ir kaip turėtų būti leidžiami pinigai pagal ją taip pat pasikeitė Parlamento bendradarbiavimo su kitomis institucijomis būdas ir EP nariai įgijo didesnę įtaką sprendžiant, kas vadovauja ES, ją taip pat pakoreguotas EVT vaidmuo ir ES institucinė sąranga<sup>74</sup>.

Tačiau bene daugiausiai Lisabonos sutartyje dėmesio buvo skirta BUSP ir jos sudedamajai daliai – BSGP<sup>75</sup>. Sutartimi įtvirtinti pokyčiai:

- Lisabonos sutartimi oficialiai įtvirtinta BSGP, kaip BUSP sudedamoji dalis. Teigiama, kad BSGP yra neatsiejama BUSP dalis, o susijusios civilinės ir karinės instrumentai reikalingi suteikti operacinius pajėgumus. Taip pat apsvairstoma BSGP kurti bendrą gynybą – čia atsakomybė paliekama valstybėms narėms, tačiau kita vertus, vis dar reikalaujama

<sup>72</sup>Ramona Coman et al. *Europeanization and European Integration. From Incremental to Structural Change*, Houndmills: Palgrave Macmillan, 2014.

<sup>73</sup>Algirdas Gričius, Kęstutis Paulauskas, *Europos Sąjungos bendroji užsienio ir saugumo politika ir Lietuva*, Vilnius: Lietuvos metinė strateginė apžvalga, 2003.

<sup>74</sup>Europos Parlamentas, „EP po Lisabonos sutarties: didesnis vaidmuo formuojant Europą“, <<http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/lt/powers-and-procedures/the-lisbon-treaty>>

<sup>75</sup>Margarita Šešelgytė, *ES saugumo ir gynybos politikos ateitis: tarp ekonominio racionalumo ir nacionalinių sentimentų?*, 2017, publikuota delfi.lt, <<https://www.delfi.lt/news/ringas/lit/m-seselgyte-es-saugumo-ir-gynybos-politikos-ateitis-tarp-ekonominio-racionalumo-ir-nacionaliniu-sentimentu.d?id=76013387>>, [žiūrėta 2019 04 14]

vienbalsiškumo Tarybos sprendimų priėmimo procese, siekiant, kad būtų pradėti kariniai įsipareigojimai ir kita veikla, jau nekalbant apie tai, kad Maastrichto sutartis ir vėlesnės ES sutartys turėjo ir akivaizdžiai pripažinti NATO pirmumą kai kalbama apie Europos gynybą<sup>76</sup>.

- Įkurta Europos Išorės veiksmų Tarnyba (*angl. European External Action Service, toliau – EEAS*), pavaldi ES aukštajam atstovui užsienio reikalams ir saugumo politikai/ EK vicepirmininko (*angl. High Representative of the Union for foreign affairs and Security Policy / Vice President of the European Commission, toliau - HR/VP*)<sup>77</sup>.
- Įtvirtintas solidarumo bei tarpusavio pagalbos principas. Lisabonos sutartimi įtvirtinta, kad valstybei narei nukentėjus nuo ginkluotos agresijos jos teritorijoje, kitos valstybės narės jai privalo suteikti pagalbą visomis priemonėmis, remiantis Jungtinių Tautų Chartijos 51 straipsniu (“teisės į savignyą” – *aut. pastaba*)<sup>78</sup>.
- Sutartimi taip pat išplėstos Petersbergo uždavinių mastas, įtraukiant bendras nusiginklavimo operacijas, humanitarines ir gelbėjimo užduotis, karines konsultacijas ir pagalbos užduotis, konfliktų prevenciją ir taikos palaikymo užduotis, kovinių pajėgų užduotis krizių valdymą ir stabilizavimąsi po konflikto<sup>79</sup>.
- „Lisabonos sutartis taip pat numatė reorganizuoti valstybių narių pirmininkavimo ES Tarybai BUSP srityje tvarką, išorės santykių dalį atiduodant ES vyriausiojo įgaliotinio atsakomybei“. Šie pokyčiai sukūrė naują pirmininkavimo BUSP srityje aplinką ir paskatini naujai įvertinti valstybių narių galimybes veikti naujoje geopolitinėje aplinkoje<sup>80</sup>.
- Darbo kontekste svarbiausias Lisabonos sutarties pakeitimas – pirmą kartą paminėtas PESCO. Ši koncepcija teisiškai išreiškė ES ketinimą stiprinti integraciją gynybos srityje. PESCO turėjo tapti yra labiau integruota bendradarbiavimo gynybos srityje forma, leidžianti valstybėms narėms geriau bendradarbiauti, remiantis jų ketinimais ir įnašais, ne tik BVP ar ginkluotųjų pajėgų dydžiu. Numatytoje programoje daugiausia dėmesio buvo planuojama skirti bendradarbiavimui bei pajėgumų stiprinimui<sup>81</sup>.

---

<sup>76</sup>Zsuzsanna Csornai, Evaluating the Effects of Brexit on the EU's Common Security and Defence Policy, Budapest: Institute for Foreign Affairs and Trade, 2017, 3-12

<sup>77</sup>EEAS, [žiūrėta 2019 04 11]

<sup>78</sup> Ten pat

<sup>79</sup> Ten pat

<sup>80</sup>Šešelgytė, [žiūrėta 2019 04 14]

<sup>81</sup>EEAS, [žiūrėta 2019 04 11]

## 2.2.1. Institucinė sąranga

Kaip jau minėta, BUSP yra ES užsienio politikos sudedamoji dalis. Ji labiausiai skirta gynybos ir saugumo diplomatijai bei veiksams. BUSP apima tik dalį ES išorinių santykių. BUSP reikalauja vienbalsiškumo Europos Sąjungos Taryboje, tačiau po sprendimų priėmimo tam tikri aspektai gali būti sprendžiami kvalifikuota balsų dauguma<sup>82</sup>. Nors BUSP yra laikoma socialiai jautria sritimi, kurioje valstybės narės stengiasi kiek įmanoma labiau išlaikyti sprendimo priėmimą savo rankose, BUSP lygmeny egzistuoja tam tikra institucinė sąranga, sudaryta iš institucijų, komitetų ir agentūrų, kurių įgaliojimai (*ypač išaugę po Lisabonos sutarties, aut. pastaba*) leidžia aktoriams formuoti ES darbotvarkę ir politikos išdavas BUSP srityje. Svarbiausios institucijos, minėtinos darbo kontekste<sup>83</sup>:

- **Europos išorės veiksmų tarnyba** → įkurta Lisabonos sutartimi ir suformuota iš Europos Tarybos sekretoriato, EK bei valstybių narių deleguoto personalo ir EK delegacijų trečiojoje šalyje, EEAS yra ES diplomatinė tarnyba, siekianti nuoseklesnės ir veiksmingesnės ES užsienio politikos ir kuo didesnės Europos įtakos pasauly<sup>84</sup>. Pagrindinė Europos išorinių veiksmų tarnybos užduotis yra remti Vyriausiąjį įgaliotinį. Ji taip pat yra atsakinga už diplomatinius santykius su ES nepriklausančiomis šalimis ir bendradarbiavimą su ES šalių diplomatais ir Jungtinėmis Tautomis (*toliau – JT*)<sup>85</sup>.
- **Europos gynybos agentūra** → atsakinga už gynybos pajėgumų gerinimą ES šalyse ir už visą ES finansuojamą su gynyba susijusią veiklą. Valstybių narių gynybos ministerijoms, kurios nori vykdyti bendrus gynybos pajėgumų projektus, ji suteikia galimybę ir padeda tai daryti. Agentūros vykdoma veikla: 1) operacinio pajėgumo reikalavimų derinimas; 2) moksliniai tyrimai ir inovacijos, kurie naudojami technologijų parodomiesiems pavyzdžiams kurta; 3) mokymai ir techninės priežiūros pratybos, kuriomis remiamos bendros saugumo ir gynybos politikos operacijos<sup>86</sup>.
- **Vyriausiasis įgaliotinis užsienio reikalams ir saugumo politikai** → HR/VP vykdo BUSP kartu su valstybėmis narėmis ir yra atsakingas už pirmininkavimą Užsienio reikalų tarybai

<sup>82</sup>Center for defence information, "*Military Reform Project*". [www.cdi.org](http://www.cdi.org). Archived from [the original](#) on 9 March 2012. Retrieved 20 September 2012. [žiūrėta 2019 04 14]

<sup>83</sup>EUR-Lex, Access to European Law, „Implementation of the CFSD and ESDP“, <[https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/foreign\\_and\\_security\\_policy/2501.html?root=2501&fbclid=IwAR1iE2VGFENx9YDCxZ\\_iYVGnJfIhwO8dCgXjnp7DW9zPG1zqYoebPq\\_TU8A](https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/foreign_and_security_policy/2501.html?root=2501&fbclid=IwAR1iE2VGFENx9YDCxZ_iYVGnJfIhwO8dCgXjnp7DW9zPG1zqYoebPq_TU8A)> [žiūrėta 2019 04 15]

<sup>84</sup>Europos išorės veiksmų tarnyba (EIVT), Apžvaga <[https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/eeas\\_lt](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/eeas_lt)> [žiūrėta 2019 04 11]

<sup>85</sup>Lietuvos Respublikos krašto apsaugos ministerija, ESGP institucinė struktūra, <[https://kam.lt/lt/tarptautinis\\_bendradarbiavimas/europos\\_sajunga\\_612/europos\\_saugumo\\_ir\\_gynybos\\_politika\\_esgp\\_613/esgp\\_institucine\\_struktura.html](https://kam.lt/lt/tarptautinis_bendradarbiavimas/europos_sajunga_612/europos_saugumo_ir_gynybos_politika_esgp_613/esgp_institucine_struktura.html)> [žiūrėta 2019 04 14]

<sup>86</sup> Europos gynybos agentūra, <[https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/eda\\_lt](https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/eda_lt)>, [žiūrėta 2019 04 14]

ir Gynybos ministrų susitikimams. Kaip jau minėta, HR/VP taip pat yra EK vicepirmininkas ir EDA vadovas. Šios atsakomybės buvo įtvirtintos Lisabonos sutartimi. Vyriausiasis įgaliotinis užsienio reikalams ir saugumo politikai prisideda prie BUSP pateikdamas savo pasiūlymus ir atstovaudamas ES su BUSP susijusiuose reikaluose, o įgyvendinti funkcijas padeda Europos išorės veikslių tarnyba<sup>87</sup>.

- **Politikos ir saugumo komitetas**→ atsako už BUSP ir BSGP. Šis komitetas turi stebėti tarptautinę padėtį, rekomenduoti Tarybai strategines kryptis ir politikos galimybes bei užtikrinti politinę kontrolę ir strateginį vadovavimą krizių valdymo operacijoms. Politinis ir saugumo komitetas (*angl. Political and Security Committee*, toliau – **PSC**) taip pat nustato gaires Kariniam komitetui, Politinei ir karinei grupei ir Krizių valdymo civilinių aspektų komitetui<sup>88</sup>.
- **ES karinis komitetas**→ pagrindinė karinius patarimus teikianti ES Tarybos institucija, patarianti Politiniam ir Saugumo komitetui visais kariniais BUSP klausimais. Karinis komitetas, kurį sudaro valstybių narių kariuomenių vadai, dalyvauja ruošiant sprendimus dėl ES karinių operacijų ir prižiūri jų eigą. Čia sprendimai priimami vienbalsiai<sup>89</sup>.
- **Europos saugumo ir gynybos koledžas**→ tinklas, jungiantis nacionalinius institutus, akademijas ir kitas institucijas iš visos ES. Jis sprendžia saugumo ir gynybos politikos klausimus, rengia mokymus BSGP srityje ir prisideda prie bendros ir vieningos Europos saugumo kultūros sukūrimo bei plėtojimo<sup>90</sup>, o bendra atsakomybė už šios institucijos veiklą tenka ES vyriausiajam įgaliotiniui užsienio reikalams ir saugumo politikai<sup>91</sup>.
- **Krizių valdymo civilinių aspektų komitetas**→ atsakingas už civilinio krizių valdymo ir civilinių pajėgumų strategijos plėtojimą. Šis komitetas rengia naujų misijų planavimo dokumentus ir teikia rekomendacijas Politiniam ir saugumo komitetui<sup>92</sup>.
- **Politinė ir karinė grupė**→ atsakinga už parengiamuosius darbus BSGP srityje. Šios grupės darbas yra skirtas PSC bei apima politinius ES karinių ir civilinių karinių klausimų aspektus - grupė teikia rekomendacijas bei rengia Tarybos išvadas, taip pat stebi

---

<sup>87</sup>Lietuvos Respublikos krašto apsaugos ministerija, ESGP institucinė struktūra, <[https://kam.lt/lt/tarptautinis\\_bendradarbiavimas/euopos\\_sajunga\\_612/euopos\\_saugumo\\_ir\\_gynybos\\_politika\\_esgp\\_613/esgp\\_institucine\\_struktura.html](https://kam.lt/lt/tarptautinis_bendradarbiavimas/euopos_sajunga_612/euopos_saugumo_ir_gynybos_politika_esgp_613/esgp_institucine_struktura.html)>, [žiūrėta 2019 04 14]

<sup>88</sup>Europos vadovų taryba, Europos sąjungos taryba, „Politinis ir saugumo komitetas (PSK)“ <<https://www.consilium.europa.eu/lt/council-eu/preparatory-bodies/political-security-committee/>>, [žiūrėta 2019 04 15]

<sup>89</sup>Lietuvos Respublikos krašto apsaugos ministerija, [žiūrėta 2019 04 14]

<sup>90</sup>Ten pat, [žiūrėta 2019 04 14]

<sup>91</sup>Europos saugumo ir gynybos koledžas (ESGK), 2016 <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:25010101\\_1&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:25010101_1&from=EN)> [žiūrėta 2019 04 14]

<sup>92</sup>Europos vadovų taryba, Europos sąjungos taryba, „Krizių valdymo civilinių aspektų komitetas (CIVCOM)“, <<https://www.consilium.europa.eu/lt/council-eu/preparatory-bodies/committee-civilian-aspects-crisis-management/>>, [žiūrėta 2019 04 14]

veiksmingą rekomendacijų įgyvendinimą, prisideda prie horizontaliosios politikos formavimo bei yra atsakinga už klausimus, susijusius su partnerystėmis ES nepriklausančiomis šalimis ir kitomis organizacijomis<sup>93</sup>.

- **ES karinis štabas**→ ES karinis štabas atsakingas už karinės ekspertizės teikimą Kariniam komitetui bei yra sudėtinė Tarybos generalinio sekretoriato dalis<sup>94</sup>.
- **Situacijų centras**→ EEAS padalinys, tiesiogiai pavaldus Vyriausiajam įgaliotiniui bei teikiantis žvalgybos, išankstinio perspėjimo ir analitinę informaciją. Jis SITCEN stebi tarptautinę saugumo situaciją ir yra atsakingas už vidutinės trukmės laikotarpio įvertinimą Vyriausiajam įgaliotiniui, įvairioms Tarybos institucijoms, o šio centro parengtos analizės padeda pasirengti bei vykdyti ES krizių valdymo operacijas<sup>95</sup>.
- **ES saugumo studijų institutas**→ agentūra, analizuojanti užsienio reikalų, saugumo ir gynybos politikos klausimus. Pagrindinė užduotis - teikti analizes ir rengti diskusijų forumus taip padedant formuoti ES BUSP politiką ir plėtojant bendrą saugumo kultūrą ES. Taip pat remia ES užsienio politikos rengimą ir planavimą bei prisideda prie diskusijų dėl saugumo strategijos Europoje ir už jos ribų. Institutui vadovauja valdyba, kuriai pirmininkauja ES HR/VP, o prie instituto veiklos taip pat prisideda PSC<sup>96</sup>.
- **ES palydovų centras**→ vienas iš BUSP ir BSGP instrumentų, padedantis planuoti ir vykdyti krizių valdymo operacijas bei teikiantis palydovinių nuotraukų analizę valstybėms narėms, ES institucijoms ir kitoms tarptautinėms organizacijoms. Centras yra pavaldus Tarybai ir HR/VP, o politinę jo veiklos priežiūrą užtikrina PSC, atsakingas už darbo gairių tvirtinimą<sup>97</sup>.

### 3. PESCO atvejo analizė

#### 3.1. Pagrindinės charakteristikos ir įvykių chronologija

PESCO, arba nuolatinis struktūrizuotas bendradarbiavimas (*angl. Permanent Structured Cooperation*) – 2017 m. lapkritį 23 ES valstybių (*iš pradžių nutarimą priėmė 23 valstybės, Airija ir*

---

<sup>93</sup>Europos vadovų taryba, Europos sąjungos taryba, Politinė ir karinė grupė, <<https://www.consilium.europa.eu/lt/council-eu/preparatory-bodies/politico-military-group/>>, [žiūrėta 2019 04 14]

<sup>94</sup>Lietuvos Respublikos krašto apsaugos ministerija, [žiūrėta 2019 04 14]

<sup>95</sup>Ten pat, [žiūrėta 2019 04 14]

<sup>96</sup>Europos Sąjungos saugumo studijų institutas (ESSSI), <[https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/iss\\_lt](https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/iss_lt)>, [žiūrėta 2019 04 15]

<sup>97</sup>Lietuvos Respublikos krašto apsaugos ministerija, [žiūrėta 2019 04 14]

Portugalija norą prisijungti pareiškė tų pačių metų gruodžio 7 d.<sup>98</sup>, *aut. pastaba*) pasirašytas susitarimas, kuriuo siekiama stiprinti BUSP/BSGP sritį ir skatinti valstybių bendradarbiavimą bei pagerinti tarpusavio veiksmų koordinavimą gynyboje. Nors PESCO pirmą kartą buvo paminėtas dar svarstant ES Konstitucijos priėmimą 2004 m., o galutinai formaliai įtvirtintas 2009 m. įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, realių veiksmų šioje srityje nebuvo imtasi. Jean Claude Juncker PESCO savo pasisakymuose netgi praminė PESCO „Lisabonos sutarties miegančiąją gražuolę“ (*angl. “Sleeping Beauty of the Lisbon Treaty”*)<sup>99</sup>. Situacija pasikeitė Europai atsidūrus realių grėsmių akivaizdoje – dėl darbo pradžioje minėtų varomųjų jėgų, ES siekė stiprinti bendradarbiavimą gynybos srityje bei kurti regiono pajėgas, gebančias savarankiškai atsakyti į kylančias grėsmes, užuot pasitikėjus NATO, ir svarbiausios Aljanso narės – JAV – vaidmeniu. Ypač didelę reikšmę tam turėjo ir JK sprendimas trauktis iš ES, nes, kaip jau minėta darbo įvade, britai buvo didžiausi gynybos kritikai ES rėmuose.

Atsižvelgiant į besikeičiančią saugumo aplinką bei po Brexit įvykusių Bratislavos ir Romos deklaracijų gaires, 2016 m. gruodžio 15 d. Europos Vadovų Taryba patvirtino naują ES Visuotinę Strategiją BUSP srityje (*angl. EU Global Strategy for Foreign and Security Policy*)<sup>100</sup> bei dar 2 strateginius dokumentus – “Europos gynybos veiksmų planą ir ES-NATO bendradarbiavimo planą pagal Varšuvos deklaraciją. Netrukus po patvirtinimo, šių dokumentų visuma buvo pakrikštyta „naujuoju ES gynybos paketu“<sup>101</sup>. Šio gynybos paketo pagrindu, ES valstybės narės ir Europos Komisija (EK) pasiūlė keturias konkrečias gynybos integracijos iniciatyvas<sup>102</sup>, o tai sekė EK Europos Gynybos veiksmų planas (*angl. European Defence Action Plan, EDAP*), “taip pat numatytas koordinuotas metinis gynybos peržiūros procesas (*angl. Coordinated Annual Review on Defence, CARD*), įkurtas Karinių misijų planavimo ir vykdymo centras (*angl. Military Planning and Conduct Capability, MPCC*) bei patvirtintas Europos Gynybos Fondas (*angl. European Defence Fund, EDF*), numatantis galimybę finansuoti gynybos projektus, pirkimus, investicijas į tyrimus”. Valstybės taip nutarė atgaivinti primirštą PESCO iniciatyvą, kuri leistų prisijungti norinčių valstybių grupei stiprinti gynybos bendradarbiavimą<sup>103</sup> ir ES lygmenyje imtis reformų BUSP srityje bei pradėti glaudesnio Sąjungos bendradarbiavimo saugumo ir gynybos srityje procesą<sup>104</sup>.

---

<sup>98</sup>Council of the European Union, „I/A' ITEM NOTE”, 2017, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15511-2017-INIT/en/pdf> >, [žiūrėta 2019 04 16]

<sup>99</sup> Billon-Galland, Quencez, 1-8.

<sup>100</sup>Permanent Structured Cooperation – PESCO, [žiūrėta 2019 04 14]

<sup>101</sup>Justinas Mickus, *Lietuva ir ES gynybos integracija. Didžioji strategija ir ateities scenarijai*, Vilnius: Vilniaus politikos analizės institutas, 2018, 4-26

<sup>102</sup>Ten pat, 4-26

<sup>103</sup> Šešelgytė, [žiūrėta 2019 04 14]

<sup>104</sup>Permanent Structured Cooperation – PESCO, “Deepening Defence Cooperation Among EU Member States [žiūrėta 2019 04 14]



STRATEGINIAI DOKUMENTAI		ES GLOBALI STRATEGIJA EUROPOS GYNYBOS VEIKSMŲ PLANAS ES-NATO BENDRADARBIAVIMO PLANAS		
INICIATYVOS	PESCO	EDF	CARD	MPCC
<b>FUNKCIJA</b>	Įsteigia 17 bendradarbiavimo projektų  Numato saistančius įsipareigojimus vystyti gynybos pajėgumus ir plėtoti bendrą ES saugumo politiką	Įsteigia ES finansavimo programą tyrimų gynybos srityje ir gynybos pajėgumų vystymo projektams	Atnaujina ir papildo Europos gynybos agentūros nacionalinių gynybos pajėgumų vystymo planų koordinavimo sistemą	Centralizuoja ES civilinių misijų strateginį planavimą ir valdymą
<b>SĄVEIKA SU PESCO</b>		Numato preferencinį finansavimą PESCO projektams ir bendriems pajėgumų vystymo projektams	Suteikia strategines gaires PESCO projektams ir įsipareigojimams	Suteikia centralizuotą planavimo ir valdymo struktūrą PESCO rėmuose numatytų misijų vykdymui

Pirmasis formalus žingsnis žengtas 2017 m. lapkričio 13 d.– šalių ministrai pasirašė bendrą sprendimą dėl PESCO, kuris buvo perduotas Vyriausiajam įgaliotiniui bei Tarybai. Sprendimas apėmė 20 bendrų sprendimų dėl investicijų gynybai, pajėgumo plėtojimo bei operatyvinės parengties, o taip pat pasiūlymai dėl susitarimo ateities, valdymo ir jo pamatinių principų<sup>106</sup>. Formaliai susitarimas įsigaliojo gruodžio 11 d., jį patvirtinus Tarybai. ES valstybės narės sutarė, kad geopolitinių iššūkių akivaizdoje yra svarbu spartinti ES bendradarbiavimą ir pripažino, kad geresnis koordinavimas, didesnės investicijos į gynybą ir bendradarbiavimas plėtojant gynybos pajėgumus yra pagrindiniai reikalavimai šiam tikslui pasiekti. Šie teiginiai buvo išskirti kaip pagrindinis PESCO tikslas, nurodytas ES sutartyje, 42 (6) ir 46 straipsniuose, taip pat 10 protokole. Per PESCO valstybės narės taip pat didina jų veiksmingumą sprendžiant saugumo problemas ir toliau integruodamos ir stiprindamos bendradarbiavimą gynybos srityje, atsižvelgiant į teisinę ES sistemą<sup>107</sup>. Vyriausiasis įgaliotojas teigė, kad PESCO yra skirtas ne tik skatinti bendradarbiavimą, bet visų pirma skatinti dalyvaujančias valstybes daugiau investuoti į gynybą. Kalboje buvo pabrėžta, kad tai, kas yra siūloma – tam tikra platforma, skatinanti didinti investicijas, projektų skaičių, ir tokiu būdu įveikti susiskaldymą, kuris šiuo metu būdingas Europos gynybos pramonės aplinkai, užtikrinant, kad Europą galima suvokti, kaip patikimą globalaus saugumo užtikrintoją regione ir už

<sup>105</sup>Justinas Mickus, *Lietuva ir ES gynybos integracija. Didžioji strategija ir ateities scenarijai*, Vilnius: Vilniaus politikos analizės institutas, 2018, 6

<sup>106</sup>Permanent Structured Cooperation – Pesco, [žiūrėta 2019 04 14]

<sup>107</sup>Ten pat, [žiūrėta 2019 04 14]

jo ribų<sup>108</sup>. Todėl esminė PESCO paskirtis – prisidėti Europos gynybos veiksmingumo bei geresnių rezultatų užtikrinimo, didinant finansavimą ir suteikiant tvirtesnį koordinavimą pajėgumų plėtojimo ir operatyvinės parengties srityse. Nuolatinis struktūrizuotas bendradarbiavimas šioje srityje leis sumažinti skirtingų ginklų sistemų skaičių Europoje, todėl sustiprins valstybių narių operatyvinį bendradarbiavimą, stiprins jų pajėgas, didinant sąveiką ir gynybos pramonės konkurencingumą<sup>109</sup>.

Šis sprendimas laikomas kertiniu BUSP plėtroje – ES vyriausioji užsienio reikalų įgaliotinė bei EK pirmininko pavaduotoja Federica Mongherini PESCO priėmimą pavadino „istoriniu įvykiu“, o jau minėtas EK prezidentas Jean Claude Juncker sveikino šį plėtros veiksmą tiek savo kalbose, tiek savo Twitter paskyroje, teigdamas: -Ji pabudo, miegančioji Lisabonos sutarties gražuolė – PESCO pagaliau vyksta” (*angl. "she is awake, the Sleeping Beauty of the Lisbon Treaty: Permanent Structured Cooperation is happening."*, **2 pav.**)<sup>110</sup>. Kai kurių ekspertų nuomone, šiuo nutarimu buvo ne tik sustiprintas valstybių bendradarbiavimas, bet ir padėti pradmenys galimam Europos Armijos kūrimui ir regiono priklausomybę nuo NATO mažinimui<sup>111</sup>.



## 2 paveikslas<sup>112</sup>. Jean-Claud Juncker įrašas Twitter.

Nors narystė PESCO galioja tik valstybėms, sutikusioms priisiimti vieningus įsipareigojimus, 2018 m. Taryba priėmė nutarimą, apibrėžiantį sąlygas, kuriomis remiantis kitoms valstybėms taip pat suteikta galimybė dalyvauti dalyje organizuojamų projektų. Nutarta, kad iniciatyva kviesti pašalines valstybes, atitinkančias esmines dalyvavimo sąlygas, jungtis prie projektų priklauso PESCO valstybėms narėms, o Tarybai suteikta teisė spręsti, ar valstybės atitinka minėtas sąlygas ir

<sup>108</sup>European External Action Service (EEAS), “Permanent Structured Cooperation on defence could be launched by end 2017”, 2017. <[https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en/31832/Permanent%20Structured%20Cooperation%20on%20defence%20could%20be%20launched%20by%20end%202017](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/31832/Permanent%20Structured%20Cooperation%20on%20defence%20could%20be%20launched%20by%20end%202017)>

<sup>109</sup>Permanent Structured Cooperation – PESCO, [žiūrėta 2019 04 14]

<sup>110</sup>DW naujienos, “PESCO: EU army one step closer after defense pact agreement”, 2017. <<https://www.dw.com/en/pesco-eu-army-one-step-closer-after-defense-pact-agreement/a-41741828>>, [žiūrėta 2019 04 17]

<sup>111</sup>European Political Strategy Centre (EPSC), “In Defence of Europe: Defence Integration as a Response to Europe’s Strategic Moment”, Issue 4, 2015.

<sup>112</sup>DW naujienos, [žiūrėta 2019 04 14]



reikalavimus. Priėmus teigiamą sprendimą, PESCO lygmenyje galima siekti administracinio susitarimo su trečiosiomis šalimis, laikantis numatytų procedūrų bei Sąjungos autonomija sprendimų priėmimo procese<sup>113</sup>.

Taigi apibendrinant galima teigti, kad PESCO, tai nuolatinė glaudesnio bendradarbiavimo sistema, o taip pat struktūrinis procesas, kuriuo siekiama per veiksmų koordinavimą, bendras misijas ir augančias investicijas laipsniškai stiprinti bendradarbiavimą ES gynybos srityje. Nors PESCO nesiekia tapti atsvara NATO, ekspertų teigimu šis nutarimas ilgalaikėje perspektyvoje tai gali tapti pagrindine integracijos BUSP srityje varomąja jėga<sup>114</sup>.

### 3.2. Sprendimo priėmimo procedūra

Sprendimo priėmimo procedūra – dar viena svarbi PESCO atvejo analizės dalis, siekiant geriau suprasti pagrindines jėgas, pastūmėjusias projekto priėmimą į priekį ir atsakyti, kuri iš analizuotų integracijos teorijų geriau paaiškina priimtą sprendimą.

EEAS išleistame oficialiame PESCO informaciniame buklete teigiama, kad PESCO galima apibrėžti kaip sutartimi pagrįstą sistemą bei procesą, kuriuo siekiama stiprinti galinčių ir norinčių ES valstybių narių bendradarbiavimą gynybos srityje. Kaip jau minėta, pagr. susitarimo tikslas - kartu plėtoti gynybinius pajėgumus ir užtikrinti jų veiklos galimybes ES karinių operacijų metu, taip stiprinant ES, kaip tarptautinio saugumo veikėjo, vaidmenį, prisidedant prie regiono piliečių apsaugos, didinant investicijas, gynybos išlaidas ir jų efektyvų įsisavinimą<sup>115</sup>. Tačiau PESCO skiriasi kitų BUSP nutarimų kontekste. Visų pirma – teisiškai neprivalomas šalių dalyvavimas ir prisiimtų įsipareigojimų pobūdis. Sprendimą dalyvauti kiekviena dalyvaujanti valstybė narė priėmė savanoriškai, o tolesnis sprendimų priėmimas Taryboje liks dalyvaujančių valstybių narių rankose<sup>116</sup>. Trys ES valstybės narės – Danija, Malta ir JK (*kuri PESCO įteisinimo metu 2017 m. gruodį jau buvo priėmusi sprendimą trauktis iš ES, aut. pastaba*) – nusprendė neprisijungti prie PESCO projekto plėtros, todėl ir neprisiėmė jokių teisinių įsipareigojimų. Tai reiškia, kad PESCO tapo vienintele BUSP dalimi, kur nėra reikalaujamas vieningas sprendimų priėmimas, o teisiniai įsipareigojimai priklauso tik šalims, kurios savanoriškai nusprendė juos prisiimti.

PESCO pasižymi dviejų lygių valdymo struktūra – sprendimų priėmimas vyksta Tarybos ir projektų lygmenyje. Tarybos lygmenyje Taryba yra atsakinga už bendros politikos krypties

---

<sup>113</sup>Permanent Structured Cooperation – PESCO, [žiūrėta 2019 04 14]

<sup>114</sup> Ten pat, [žiūrėta 2019 04 14]

<sup>115</sup> Ten pat, [žiūrėta 2019 04 14]

<sup>116</sup> Ten pat, [žiūrėta 2019 04 14]

organizavimą ir sprendimų priėmimą, taip pat mechanizmo, tikrinančio valstybių įsipareigojimų vykdymą, formavimą ir įgyvendinimą. Čia balsuojant dalyvauja tik PESCO įsipareigojimus prisiėmusios valstybės narės, o sprendimai privalo būti priimti vieningai (*išskyrus sprendimus dėl narystės suspedavimo ir naujų narių – pastarieji priimami kvalifikuota balsų dauguma, aut. pastaba*)<sup>117</sup>. Projektų lygmenyje PESCO efektyvumas matuojamas remiantis sėkmingai įgyvendintų projektų skaičiumi. Kiekvienas projektas koordinuojamas jame dalyvaujančių narių, tačiau ir čia priežiūros mechanizmas atitenka Tarybai. Čia siekdama geresnio darbų struktūrizavimo, Taryba taip pat priėmė sprendimą dėl bendrųjų projektų valdymo taisyklių<sup>118</sup>.

Dar viena svarbi institucija PESCO lygmenyje – PESCO sekretariatas. Visais su PESCO susijusiais klausimais, sekretoriato funkcijas atlieka Europos Gynybos Agentūra (*angl. European Defence Agency, toliau – EDA*) ir EEAS, įskaitant ir ES Karinį Štabą<sup>119</sup>. Tačiau Tarybai ir šiame kontekste yra suteikiama daug galių. To pavyzdys - 2018 kovo 6 d. Taryba priėmė rekomendaciją, kurioje išdėstytas tolesnio PESCO įgyvendinimo planas. Jame teigiama, kad kiekviena PESCO dalyvaujanti valstybė narė privalo kasmet informuoti Tarybą ir kitas prie projektų prisidedančias šalis apie savo įsipareigojimų vykdymą bei kiekvienų metų sausį pateikti savo Nacionalinio Įgyvendinimo Planus (*angl. National Implementation Plan, toliau – NIP*) ir jo realizavimo sėkmes nacionaliniu mastu, laikantis Tarybos priimtų rekomendacijų. NIP šiuo atveju galima laikyti vertinimo proceso pagrindu, kuris jau buvo numatytas Tarybos sprendime dėl PESCO steigimo, o vyriausiasis įgaliotinis, atsižvelgdamas į turimus duomenis, yra įpareigotas pateikti metinę PESCO ataskaitą. Tuo tarpu remdamasi gauta ataskaita, Taryba kasmet peržiūri dalyvaujančių valstybių narių privalomų įsipareigojimų vykdymo tęstinumą<sup>120</sup>.

Atsižvelgiant į institucinę sąrangą projektų srityje, PESCO projektai yra valdomi valstybių narių. Pastariesiems yra taikoma keletas esminių kriterijų: visų pirma, jie turi turėti aiškią pridėtinę vertę sprendžiant Sąjungos pajėgumų ir veiklos reikmes, atitikti ES prioritetus ir CARD. Šių projektų dėka, dalyvaujančios narės turi pasiekti privalomus įsipareigojimus ir ES lygmenyje išsikeltą ambicijų lygį. Pirmasis 17 skirtingų projektų rinkinys Tarybos buvo formaliai priimtas 2018 m. kovą ir patvirtintos narės, dalyvaujančios kiekviename iš jų. Antrąjį dar 17 projektų rinkinį Taryba priėmė tų pačių metų lapkritį. Šie Tarybos patvirtinti 34 PESCO projektai apėmė skirtingas pajėgumų plėtojimo ir veiklos sritis – Europos medicinos vadovybę, ES mokymų kompetencijos centrą, kibernetinių išpuolių greitojo reagavimo pajėgas ir savitarpio pagalbos kibernetinio saugumo projektus, karinės pagalbos nelaimės atveju arba jūrų stebėjimo atnaujinimo, siekiant sukurti

---

<sup>117</sup>Ten pat, [žiūrėta 2019 04 14]

<sup>118</sup>Ten pat, [žiūrėta 2019 04 14]

<sup>119</sup>Ten pat, [žiūrėta 2019 04 14]

<sup>120</sup>Ten pat, [žiūrėta 2019 04 14]

Europos karinės erdvės priežiūros tinklą, bendra ES žvalgybos mokykla ir kita<sup>121</sup>. Kiekviena dalyvaujanti valstybė privalo pateikti planą bei apibrėžti savo indėlį projekto rėmuose. Šie nacionaliniai įgyvendinimo planai turi būti reguliariai vertinami, ir tai sukuria tam tikrą precedentą, nes tai skiriasi nuo savanoriško metodo taikymo, kuris šiuo metu yra ES bendros saugumo ir gynybos politikos taisyklė<sup>122</sup>. Tokiu būdu PESCO padeda stiprinti ir strateginę ES autonomiją tiek veikiant savarankiškai, tiek bendradarbiaujant su partneriais. Nors PESCO yra paremtas stipresnio bendradarbiavimo Sąjungos rėmuose mintimi, nacionalinis valstybių suverenitetas BUSP srityje iš esmės išlieka nepalietas. PESCO plėtojamos karinės pajėgos lieka valstybių narių rankose, kurios taip pat gali būti prieinamos kitose situacijose, pavyzdžiui, veikiant kartu su NATO ar JT<sup>123</sup>.

Dar vienas svarbus institucinis organas – EK iniciatyva įkurtas jau minėtasis EDF. „EDF, kurį parengė ir pasiūlė EK, yra pirmasis ES istorijoje mechanizmas, skirtas finansuoti bendrus tyrimus ir inovacijas gynybos srityje bei remti bendrų gynybinių pajėgumų vystymą. EDF finansavimą ar paramą galės gauti bendri, bent trijų valstybių narių inicijuoti tyrimų ar pajėgumų vystymo projektai. Dabartiniame ES biudžeto cikle, t.y. iki 2020 m., EDF finansavimo programoms iš ES biudžeto numatyta skirti beveik 600 mln. eurų; nuo 2020 m. – po 1,5 mlrd. eurų kasmet. Tiesa, skirtingai nuo tyrimų finansavimo, gynybos pajėgumų vystymo projektai finansuojami bendrai valstybių narių ir ES lėšomis, padengiant atitinkamai 80% ir 20% projekto vertės. EK planuoja, jog dalinis finansavimas paskatins valstybių narių gynybos pramonių bendradarbiavimą ir, šiam įvykus, ES mastu leis sutaupyti nuo 25 iki 100 mlrd. eurų – tiek, EK duomenimis, šiandien valstybėms narėms kainuoja bendradarbiavimo tarp jų gynybos pramonių stoka“<sup>124</sup>. Svarbu ir tai, kad PESCO veikla yra glaudžiai susijusi ne tik su EDF, bet ir su CARD. Šie 3 dariniai veikia kartu ir papildoma vienas kitą, taip sudarant naują ES gynybos paketą ir stiprinant priemones, kuriomis remiamos valstybių narių pastangos didinti gynybos pajėgumus. Šiuo atveju CARD, kuri yra priklausoma nuo EDA, sistemingai stebėdama nacionalinius gynybos išlaidų planus, padės nustatyti naujų bendradarbiavimo iniciatyvų galimybes, o EDF bus skirtas ne tik finansuoti projektus, bet ir teikti „finansines paskatas valstybėms narėms bendradarbiaujant gynybos srityje nuo mokslinių tyrimų iki pajėgumų kūrimo etapo, bendrai finansuojant viską, naudojant ir ES biudžetą“<sup>125</sup>.

Taigi apibendrinant galima teigti, kad PESCO – ES ir jos piliečių saugumui svarbi priemonė. 2018 m. birželio 25 d. Taryba priėmė sprendimą, nustatantį bendro PESCO projektų valdymo taisyklių rinkinį, kuris apėmė ir pareigą kartą per metus pranešti Tarybai apie padarytą pažangą,

---

<sup>121</sup>Ten pat, [žiūrėta 2019 04 14]

<sup>122</sup>Ten pat, [žiūrėta 2019 04 14]

<sup>123</sup>Ten pat, [žiūrėta 2019 04 14]

<sup>124</sup>Mickus, 6

<sup>125</sup>Permanent Structured Cooperation – Pesco, [žiūrėta 2019 04 14]

remiantis veikslių planu, kuriame pateikiami kiekvienam projektui sutarti tikslai ir etapai. Kiekvienais metais naujų projektų peržiūra bus pradėta atsižvelgiant į projektų ir jų dalyvių sąrašo atnaujinimą, o PESCO sekretoriatas parengė vertinimo kriterijus, kad informuotų dalyvaujančių valstybių narių projektų pasiūlymų vertinimą<sup>126</sup>.

### 3.3. Valstybių pozicijų analizė

#### 3.3.1. Prancūzijos pozicija

Prancūzijos-Vokietijos tandemą galima laikyti nemažos dalies ES lygmenyje vykstančių sprendimų iniciatorėmis. Ne paslaptis, kad šios dvi valstybės buvo ir pagrindinės „agitorės“ kalbant apie BUSP plėtrą. Prezidentu tapus Emmanuel Macron, kuris naudojo terminą „*Europe de la défense*“ (liet. gynybos Europa, **aut. pastaba**) kaip vieną iš savo politinės kampanijos pažadų ir aktyviai agitavo už „*l'Europe qui protège*“ (liet. Europa, kuri gina, **aut. pastaba**), BUSP plėtrai atsirado dar realesnė galimybė<sup>127</sup>.

Prancūzijos ir Vokietijos rėmuose veikiančio integracijos variklio pagrindu galima laikyti šių šalių Ministrų Taryba. 2003 m. ji pakeitė reguliarius valstybės vadovų aukščiausiojo lygio susitikimus, numatytus dar 1963 pasirašytoje Eliziejaus sutartyje (angl. *Élysée Treaty*). 1988 m. buvo įvestos keturios teminės Prancūzijos ir Vokietijos Ministrų Tarybos sudėtys: kultūros taryba, ekonomikos ir finansų taryba, aplinkos apsaugos taryba ir, paskutinioji, saugumo ir gynybos taryba, kurių posėdžiai vyksta kasmet, dalyvaujant atitinkamos srities ministrams. Saugumo ir gynybos Taryba yra ypač aukšto lygio, nes ji kviečia užsienio ir gynybos ministrus, taip pat valstybių vadovus. Jos įkūrimo protokolo preambulė prasideda teiginiu, kad Europos integracijos projektas išliks nepabaigtas tol, kol neapims saugumo ir gynybos politikų<sup>128</sup>. Todėl nenuostabu, kad BUSP klausimai neretai pirmiausiai yra aptariami šių dviejų valstybių susitikimuose, nes dėl istoriškai susiklosčiusių aplinkybių yra itin svarbūs minėtoms šalims ir suvokiami kaip kertiniai, siekiant stabiliai ir nenutrūkstančiai vykstančios Sąjungos plėtros.

Taip nutiko ir svarstant PESCO atvejį. Dar prieš PESCO tampant formaliu ES įrankiu, dvišalių susitikimų metu klausimą aptarė Prancūzijos ir Vokietijos atstovai. 19-ojo Prancūzijos ir Vokietijos Ministrų Tarybos susitikimo metu 2017 m. liepos 13 d., Paryžiuje esmine žinute tapo

<sup>126</sup>Permanent Structured Cooperation – PESCO, [žiūrėta 2019 04 14]

<sup>127</sup>Nicole Koenig, „France and Germany: Shifting gears on European defence?“, Berlynas: Jacques Delors Institut, 2017.

<sup>128</sup>Ten pat, 1-5

teiginys, kad šiuo metu Europai reikia tokios ES, kuri gebėtų visapusiškai ginti savo piliečius<sup>129</sup>. Abi šalys stipriai palaikė idėją, tačiau turėjo kiek skirtingas projekto įgyvendinimo vizijas – Vokietijai pasisakant už didesnę valstybių narių įtraukimą, Prancūzija siekė „ambicingojo“ PESCO varianto<sup>130</sup>. Iš principo tai reiškė, kad šalis protegavo aukštus kriterijus bei tvirtus veiklos įsipareigojimus prisijungti norinčioms šalims, daugiausia dėmesio skirdama PESCO iniciatyvos ambicingumui ir veiksmingumo potencialui<sup>131</sup>. Šalies politikai ir gynybos administracija baiminosi, kad įtraukiant kuo daugiau narių, PESCO gali prarasti savo pridėtinę vertę dalyvaujant aukšto lygio operacijose<sup>132</sup>, todėl siekė ieškoti kompromiso tarp savojo ir vokiškojo PESCO įgyvendinimo varianto.

Tokia Prancūzijos pozicija gali būti paaiškinta tuo, kad palyginus su Vokietija, Prancūzija labiau siekė savo nacionalinių interesų patenkinimo nei gilesnės integracijos. Nepaisant aktyvaus prezidento Macron agitavimo už stipresnę, glaudesnę ES, šalies vykdoma gynybos politika stipriai priklausė nuo valdžioje esančių administracinių struktūrų – šalies gynybos ministro, užsienio reikalų bei nacionalinių atstovų. Šiuo atveju, Prancūzija rinkosi BUSP srityje palaikyti glaudesnius sąsajas su šalimis, turinčiomis panašias operacines kultūras ir atitinkamai panašias galimybes vykdyti prisiimtus įsipareigojimus<sup>133</sup>.

Šalims, turinčioms skirtingas vizijas, pavyko rasti kompromisą ir pažadinti PESCO – „miegančiąją Lisabonos sutarties gražuolę“<sup>134</sup>. Tačiau Prancūzija neliko visiškai patenkinta, nes manė, kad teisiškai reikalavimai, numatyti dar 2009 m., buvo kiek apkarpyti: PESCO netapo privalomu, šalys gali prisijunti prie jo savanoriškai, o kad galėtų patekti į „sistemą“, valstybėms narėms nereikia jau turėti ir užtikrinti aukšto lygio pajėgumų ar operatyvinio turto, užtenka įsipareigoti siekti ambicingų tikslų<sup>135</sup>, taip didinant įsitraukiančių šalių skaičių, remiantis ne praeities pasiekimais, o ateities įsipareigojimais ir vizijomis. Visgi, idėja skatinti Europos šalių grupę didinti savo gynybos pastangas ir gerinti gynybos politikos koordinavimą tenkino abi minėtas derybines galias, o Prancūzija savo įsipareigojimus PESCO patvirtino prisidėdama prie didelio ir ambicingo projektų skaičiaus – kartu su Italija, Prancūzija įsitraukė į 21 iš visų įgyvendinamų projektų, taip išlikdama viena iš aktyviausių ir svarbiausių narių PESCO iniciatyvos rėmuose<sup>136</sup>.

---

<sup>129</sup>Nicole Koenig, Marie Walter-Franke. France and Germany: spearheading a European security and defence union?, Berlynas: Jacques Delors Institut, 2017, 1-18.

<sup>130</sup>Koenig, *France and Germany: Shifting gears on European defence*, 1-5

<sup>131</sup>Billon-Galland, Quencez, 1-8.

<sup>132</sup>Koenig, *France and Germany: Shifting gears on European defence*, 1-5

<sup>133</sup>Olivier de France. PESCO: The French Perspective, Paryžius: IRIS, Armanent Industry European Research Group (ARES), 2019, 2-15.

<sup>134</sup>Billon-Galland, Quencez. 1-8

<sup>135</sup>Ten pat, 1-8.

<sup>136</sup>De France, 2-15

### 3.3.2. Vokietijos pozicija

Vokietija buvo dar viena valstybė, vaidinusi svarbų vaidmenį PESCO sprendimo priėmimo procese. Kartu su Prancūzija, ši šalis buvo viena iš pagrindinių veikėjų, aktyviai agituojanti už projekto įgyvendinimą. Taip pat kaip ir Prancūzijoje, dėl analizuotų geopolitinių pokyčių bei situacijos, susiklosčiusios ES viduje, nuo pat 2016 m. rudens PESCO priėmimo procesas vaidino svarbų vaidmenį Vokietijos politinėje darbotvarkėje. Pagrindinis Vokietijos tikslas buvo siųsti signalą, kviečiantį stiprinti ES, ir ne tik per BUSP plėtrą. Veiksmų skatinta imtis ir kitose veiklos srityse, pavyzdžiui, finansų ar migracijos politikoje<sup>137</sup>, tačiau BUSP su PESCO priešakyje atsidūrė politinės darbotvarkės viršūnėje. Taip nutiko ir dėl to, kad nuolatinio struktūrizuoto bendradarbiavimo projektai sulaukė gerokai daugiau visuomenės dėmesio nei kiti su Sąjungos saugumo ar gynybos politika susijusios koncepcijos, pavyzdžiui, EDF ar CARD. Žiniasklaidoje PESCO taip pat buvo plačiai nagrinėtas ir, svarbiausia, pateikiamas teigiamai. Tai buvo stebėtina dėl 3 esminių priežasčių: pirma, visuomenės entuziazmas nebuvo itin didelis, ypač dėl to, kad 2017 m. buvo priimtas tik sprendimas dėl PESCO kūrimo, tačiau nebuvo jokių realių rezultatų. Antra, gynybos projektai, tokie kaip PESCO, dažniausiai domina tik ekspertus ir nėra plačiai nagrinėjama plačiojoje visuomenėje; trečia, dėl Vokietijos istorinės praeities, klausimai susiję su šalies gynybos politika neretai yra itin prieštaringai vertinami ir surasti kompromisą būna itin sunku. Tačiau PESCO atveju, Vokietijos vyriausybei pavyko įprastai kontraversišškai vertinamą karinę dimensiją teigiamai pateikti per ES darbotvarkės prizmę, taip paverčiant PESCO patrauklia tema visuomenės debatuose<sup>138</sup>.

Tiesa, kaip jau minėta, nors abi valstybės įnirtingai inicijavo projekto plėtrą, Vokietijos ir Prancūzijos PESCO vizijos skyrėsi. Nors valstybė neabejotinai veikė iš dalies remdamasi ir nacionaliniais interesais, tačiau šios šalies analizės kontekste svarbu paminėti, kad Vokietija siekė ne tik paskatinti ES gynybos pajėgų veiksmingumą, bet išlaikyti ir netgi stiprinti ES, kaip tarptautinio centrinio politinio veikėjo, vaidmenį ir galias regionui susiduriant su vidiniais neramumais, tokiais kaip Brexit ar augantis euroskepticizmo lygis daugumoje valstybių narių<sup>139</sup>. Didžioji dalis Vokietijos politinės visuomenės ir aukščiausio lygio administracijos tokius sprendimus matė kaip unikalų ir aiškų Sąjungos žingsnį į priekį. PESCO nutarimas buvo suprantamas, kaip paskata tolesnei integracijai, nes nuo kitų susitarimų Sąjungos lygmenyje skyrėsi nacionalinių įgyvendinimų legitimumu, dideliu projektų ir dalyvių skaičiumi bei greitu įgyvendinimu. Berlynas taip pat suprato, kad PESCO gali pasitarnauti ir vertinant įvykius platesnėje

---

<sup>137</sup>Major, Molling, [žiūrėta 2019 04 19]

<sup>138</sup>De France, 2-15

<sup>139</sup>Ten pat, 2-15

perspektyvoje, pavyzdžiui, leisti palaiptams Sajungai perimti tam tikrus vaidmenis, kurie iki šiol priklausė tik nacionalinėms valstybėms ar kitoms tarptautinėms organizacijoms. Tam tikra prasme Vokietijos vizija ilgalaikėje perspektyvoje sutapo su Europos Gynybos Sąjungos (*angl. European Defence Union, EDU*) kūrimu, todėl PESCO tapo pirmąją pamatine plyta, jei būtų nuspręsta integraciją BUSP srityje tam tikra prasme perkelti į federalistinį lygmenį<sup>140</sup>.

Dėl šios priežasties Vokietija aktyviai agitavo už didesnio narių skaičiaus įtraukimą. Oficialioje šalies pozicijoje PESCO buvo matomas per gilesnės integracijos prizmę, todėl baimintis, kad ambicingasis Prancūzijos siūlomas PESCO įgyvendinimo variantas gali lemti tam tikrą atskirtį tarp valstybių Europos gynybos ir saugumo klausimais<sup>141,142</sup>. Kitaip tariant, jei Prancūzijai siekus stiprinti ES gynybos pajėgumus, kviečiant prisijungti išskirtinę grupę valstybių, gebančių tai daryti, tai Vokietija reiškė vienijantį požiūrį ir idėją stiprinti integraciją ir sanglaudą Europoje, įtraukiant kiek įmanoma daugiau prisijungti norinčių valstybių<sup>143</sup>. Ir jiems pavyko. Vokietija siekė gilesnės integracijos institucine prasme, daugiau įsitraukiančių valstybių, todėl derybine prasme, ieškant kompromiso su Prancūzijos siūlomu PESCO variantu, jie laimėjo ir geriau išlaikė tas pozicijas, kurių siekė. Toks susitarimas tarsi suteikė Vokietija galimybę legitimizuoti savo BUSP viziją ir patenkinti teigiamai PESCO vertinusių Parlamentą<sup>144</sup>.

### 3.3.3. Kitų valstybių pozicijos

Nors esminėmis jėgomis PESCO priėmimo procese galima laikyti Prancūziją ir Vokietiją, tačiau prie projekto prisijungė 25 iš 28 ES šalių narių, todėl svarbu bent trumpai apžvelgti ir bendrines tendencijas, vyravusias kitose šalyse.

Kaip jau minėta, PESCO apibrėžiamas kaip savanoriškas procesas, todėl prisijungti gali tos šalys narės, kurios atitinka kriterijus ir sutinka priimti tokius įsipareigojimus, kaip nurodyta. Jis yra suvokiamas kaip įrankis, leisiantis išauginti Europos šalių bendradarbiavimą gynybos srityje<sup>145</sup>. Dalis valstybių, pavyzdžiui, Belgija, idėją palaikė entuziastingai. Šalis buvo viena iš valstybių, vaidinusių svarbų vaidmenį derybose dėl PESCO nuo pat šios iniciatyvos diskusijų pradžios<sup>146</sup>. Beniliukso valstybės paprastai yra suvokiamos kaip pro-europietiškos ir neretai pasisakančios už

---

<sup>140</sup>Ten pat, [žiūrėta 2019 04 19]

<sup>141</sup>Koenig, *France and Germany: Shifting gears on European defence*, 1-5

<sup>142</sup>Billon-Galland, Quencez, 1-8.

<sup>143</sup>Ten pat, 3

<sup>144</sup>De France, 2-15

<sup>145</sup>Ten pat, 2-15

<sup>146</sup>Federico Santopinto. PeSCo, the Belgian Perspective, IRIS, Armanent Industry European Research (ARES) Group, 2018.

gilesnio bendradarbiavimo plėtojimo tiek BUSP, tiek kitose srityse. Svarstant PESCO, Belgija aktyviai pasisakė „už“ ir siekė išlikti hipotetinio gynybos rato ES lygmeniu viduryje<sup>147</sup>. Tačiau tam įtaką turėjo ir neofunkcionalistų išskirti integracijos veiksniai, tokie kaip interesų grupės, politinės partijos, lobistai, o taip pat ir faktas, kad Belgijos sostinė Briuselis formaliai gali būti laikoma ES sostine, kur bazuojasi didelė dalis ES viršvalstybinių institucijų ir agentūrų būstinių, kurios gali tiesiogiai ar netiesiogiai stipriai lemti šalies pozicijų formavimą.

Tačiau egzistavo ir nuomonių skirtumų. Nors PESCO priėmimas buvo žingsnis į priekį, tačiau remiantis tiek mokslinės literatūros analize, tiek istoriniais pavyzdžiais galima teigti, kad būtent bendradarbiavimas gynyboje srityje ir BUSP plėtra iki šiol buvo ganėtinai opus klausimas ES rėmuose, kur sprendimo teisę nacionalinės valstybės siekė pasilikti išimtinai sau. Tai dažniausiai lemdavo skirtingi strateginės kultūros modeliai ir skirtingas grėsmių vertinimas – jei Baltijos valstybės didžiausia grėsmė įvardintų Rusiją, tai Vakarų valstybėms aktualesnė grėsmė yra augantis terorizmas. Dauguma valstybių BUSP lygmenyje baiminosi, kad susisaisčius aktyvaus bendradarbiavimo saitais, stipresnės, didesnės valstybės gali bandyti „primesti“ joms savo grėsmių supratimą, taip apribojant ir turimą autonomiją.

Centrinės Europos valstybės, tokios kaip Čekija, taip pat ir Baltijos šalys prie PESCO sutiko jungtis be didelių dvejonų, nors įtampos kėlė tai, kaip projektai buvo pateikiami žiniasklaidoje bei plačiojoje visuomenėje<sup>148</sup>. Pavyzdžiui, Lietuvos pozicija dėl gilesnės integracijos gynybos srityje ir tolimesnės BUSP plėtros dalinai buvo dvejopa. Viešojoje erdvėje neretai atsirasdavo kalbų dėl Europos gynybos plėtros dubliavimąsi su NATO pajėgomis, o tai sukėlė tam tikras dvejones ir baimę, kad atsiradus kolizijai, būsime priversti rinktis tarp ES ir JAV, kuri iki šiol buvo tiek Baltijos regiono, tiek viso Europos kontinento saugumo garantu. Tačiau PESCO formatas tiek politinei administracijai, tiek visuomenei atrodė priimtinas ir buvo sutiktas teigiamai, o šalis net ėmėsi iniciatyvų – „25 Europos Sąjungos šalys narės gruodžio 11 d Briuselyje pritarė Lietuvos iniciatyvai stiprinti ES bendradarbiavimą kibernetinės gynybos srityje, o tarp kitų 17-os PESCO patvirtintų projektų, kurie prisidės prie didesnio Europos saugumo užtikrinimo, yra ir Lietuvos siūlymas glaudžiau bendradarbiauti karinio tranzito supaprastinimo („karinio Šengeno“, *aut. pastaba*) srityje<sup>149</sup>. Tuo tarpu Varšuva nepalaikė strateginės Europos autonomijos ir aršiai ginė NATO vaidmenį regione. Tai buvo galima paaiškinti ir įtampa, pastaruoju metu kylančia tarp Varšuvos, Briuselio ir Paryžiaus, ypač ieškant bendrų sąlyčių taškų ir kompromisų dėl ateities vizijų<sup>150</sup>. Tačiau

---

<sup>147</sup>Ten pat, 1-10

<sup>148</sup>Billon-Galland, Quencez, 1-8

<sup>149</sup>Lietuvos Respublikos krašto apsaugos ministerija, Nuolatinis struktūrizuotas bendradarbiavimas (PESCO). [Žiūrėta 2019 04 23].

<sup>150</sup>Billon-Galland, Quencez, 1-8.



nors Lenkija laikėsi skeptiškos pozicijos tolesnės BUSP plėtros atžvilgiu, ir net buvo laikoma valstybe, galinčia perimti anksčiau JK priklausiusį gynybos integracijos skeptikės vaidmenį<sup>151</sup>, atsiradus viršvalstybinių jėgų spaudimui, kartu su kitomis 24 narėmis prisijungė prie PESCO lygiavertėmis teisėmis ir sąlygomis.

Nepaisant baimių ir skirtingų vizijų, 2017 m. lapkričio 23 d. pasiryžimą dalyvauti išreiškė 23 iš 28 Sąjungos valstybių, išskyrus JK, Danija, Malta, Airiją ir Portugaliją. Tačiau jau gruodį pastarosios dvi valstybės – Airija ir Portugalija – Tarybai išreiškė norą prisijungti, todėl PESCO projekte nedalyvauti apsisprendė tik 3 valstybės. Šiuo atveju JK sprendimas yra lengvai paaiškinamas tuo, kad šalis jau yra priėmusi sprendimą trauktis iš ES, Danija nedalyvauja bendradarbiavime BUSP srityje dar nuo 1992 m., o Maltos sprendimas buvo grindžiamas dvejonėmis, kad dalyvavimas PESCO galėtų kolizuoti su jos konstituciniu neutralitetu (nors vėliau valstybė patvirtino, kad savo poziciją gali pakeisti atsižvelgdama į tai, kaip PESCO bus įgyvendintas realioje praktikoje, aut. pastaba)<sup>152</sup>.

### **3.4. Viršvalstybinių institucijų pozicijų ir galios sprendimo priėmimo procese analizė**

PESCO – neabejotinai valstybių narių priimtas susitarimas. Didžiausią derybų galią turinčios valstybės, tokios kaip Prancūzija ir Vokietija, buvo stiprus BUSP plėtros indikatorius, tačiau PESCO priklauso ne tik nuo jų ir kitų valstybių pasiryžimo veikti išvien. PESCO politinės dimensijos ignoruoti taip pat negalima. Sunku būtų paneigti, kad šis susitarimas tarp valstybių leido prisiminti šalims 2007 m. Sutartyse įtvirtintą nutarimą bei padėjo glaudesnio bendradarbiavimo BUSP srityje pagrindus kaip tik tuo metu, kai dėl geopolitinės situacijos pokyčių ir vidinių nesutarimų, sąlyčio taškų Sąjungai itin reikėjo. Esama kontinento situacija bei geopolitiniai pokyčiai savaime paskatino pastarųjų veiksmus. Susiklosčiusi padėtis tarsi sukūrė tam tikrą politinį pagreitį – šalys ėmė apie gynybos pajėgumus galvoti iš kitos perspektyvos: jei iki tol viskas buvo suvokiama per nacionalinę arba transatlantinio bendradarbiavimo prizmę, tai dabar svarstant gynybos ir saugumo klausimus šalys vis dažniau imasi suktis į ES forumą<sup>153</sup>. Tai paveikė PESCO dalyvaujančių narių nacionalinio lygmens žaidėjus bei vidaus politikos procesus. Net ir šalys, kurių politinėse darbotvarkėse gynyba nebuvo tarp vyraujančių aktualijų, ėmė aktyviai plėtoti diskusijas šią tema. Atsiradęs nesaugumo jausmas padidino valstybių politinę valią stiprinti Europos gynybą ir šalių narių sanglaudą, o šią

---

<sup>151</sup>Santopinto, [žiūrėta 2019 04 20]

<sup>152</sup>Niklas Nováky, “The EU’s Permanent Structured Cooperation in defence: Keeping Sleeping Beauty from snoozing”, *European View*, 17(1), 2018, 97-104

<sup>153</sup>De France, 2-16

susiklosčiusia situacija pasinaudojo ir prie to stipriai prisidėjo ir ES viršvalstybinės institucijos bei suinteresuoti veikėjai, veikiantys politinėje arenoje, pavyzdžiui, EK, pristatę iniciatyvas, skirtas siekiant didinti bendradarbiavimą BUSP srityje<sup>154</sup>.

Bendrine prasme, pats darbotvarkės formavimas ES turėtų būti suvokiamas, kaip procesas, kurio metu skirtingi aktoriai stengiasi įtraukti ir išlaikyti sau rūpimus klausimus politinės darbotvarkės viršuje<sup>155</sup>. PESCO atvejo analizė atskleidė, kad jau minėta EK, formuodama galimas politikos išdavas, gali savo naudai pasinaudoti turima išimtinė iniciatyvos teise ir taip tiesiogiai paveikti daugumą sričių. Taigi, nors originaliai dar Lisabonos sutartyje minimi PESCO elementai sudarė bazę ir 2017 m. pabaigoje patvirtinto nutarimo darbotvarkės rėmams bei valstybių įsipareigojimams<sup>156</sup>, ambicingiausios iniciatyvos BUSP srityje buvo siūlomos būtent viršvalstybinių institucijų. Pavyzdžiui, EK pasiūlė įkurti EDF, kuris „koordinuos, papildys ir sustiprins nacionalines investicijas gynybos srities moksliniams tyrimams, prototipų kūrimui ir gynybos įrangos bei technologijų įsigijimui<sup>157</sup>, tuo tarpu ET sutarė dėl esminių PESCO nutarimo, skirto bendradarbiavimo gynybos srityje didinimo, gairių<sup>158</sup>.

Būtent Taryba PESCO kontekste turėjo didelę galią tiek inicijuojant bei priimant finalinį nutarimą, tiek įgyvendinant valstybių narių kontrolę. Prisijungimo prie PESCO kriterijai bei privalomi įsipareigojimai, kurie buvo nurodyti dar 2007 m. ES sutarties 42 straipsnio 6 daly, 46 straipsnį ir 10 protokole, 1 straipsnyje, tačiau buvo gana neapibrėžti, todėl jau prieš įtvirtinant PESCO, Taryba sutarė, jog ne vėliau nei per 3 mėnesius pateiks prisijungimo kriterijų bei bendrų įsipareigojimų prisidėti prie PESCO norinčioms narėms sąrašą<sup>159</sup>. Dar ES lygmeniu yra įtvirtinta, kad Taryba "užtikrina PESCO vienybę, nuoseklumą ir veiksmingumą" kartu su HR/VP pagalba. Konkrečiau, vyriausiasis įgaliotinis pateikia Tarybai metinę ataskaitą apie PESCO, paremtą EDA ir EEAS išvadomis. Šioje ataskaitoje "aprašomas PESCO įgyvendinimo statusas, įskaitant kiekvienos dalyvaujančios valstybės narės įsipareigojimų įvykdymą" pagal jos NIP. Siekiant užtikrinti veiksmingą įgyvendinimą, HR/VP pateikta PESCO ataskaita turi būti kuo aiškesnės ir konkretnės. Ši ataskaita taip pat turėtų būti skelbiama viešai, kad ekspertai, akademikai ir politikos formuotojai, dirbantys su BUSP, galėtų tikrinti, kaip įgyvendinami PESCO<sup>160</sup>. Sutartyje taip pat nustatyta, kad

---

<sup>154</sup>Billon-Galland, Quencez, 1-8.

<sup>155</sup>Sebastian Princen, "Agenda-setting in the European Union: a theoretical exploration and agenda for research". *Journal of European Public Policy* 14(1): 21-38.

<sup>156</sup>Major, Molling, [žiūrėta 2019 04 19]

<sup>157</sup>Europos komisijos atstovybė Lietuvoje. *Europos gynybos fondas: 5,5 mlrd. EUR per metus Europos gynybos pajėgumams didinti*, 2017.

<<https://ec.europa.eu/lithuania/A%20European%20Defence%20Fund%3A%20€5.5%20billion%20per%20year%20to%20boost%20Europe%27s%20defence%20capabilities.lt>> [žiūrėta 2019 04 23]

<sup>158</sup>Koenig, *France and Germany: Shifting gears on European defence*, 1-5

<sup>159</sup>Ten pat, 1-5

<sup>160</sup>Nováky, 100

Taryba išlaiko teisę balsuodama kvalifikuota dauguma sustabdyti PESCO dalyvaujančių valstybių narystę, jei šios nebeatitinka keliamų kriterijų ar nėra pajėgios įgyvendinti priimtų įsipareigojimų. Nors praktinė tikimybė, kad Taryboje balsuojančių valstybių narės ryžtųsi iš susitarimo pašalinti vieną iš narių ir taip rizikuotų didinti susiskaldymą ar neigiamai paveikti integracijos projektą, tačiau teoriškai ši galimybė suteikia Tarybai kontrolės mechanizmą, o tuo pačiu ir galimybę paveikti BUSP politikos išdavus<sup>161</sup>.

HR/VP, kuris pateikia ataskaitas Tarybai, PESCO sprendimų formavimo procese turi ir daugiau įtakos. Ši pozicija ir administracinis aparatas yra atsakingi už krizių valdymo operacijų formavimą ir valstybių narių diskusijas Briuselyje, todėl jie yra labai svarbūs viskam, ką ES daro BSGP srityje<sup>162</sup>, todėl nors valstybių narių pritarimas yra svarbus, tačiau viršvalstybinių institucijų veiksmai bei pozicijos gali lengvai tam daryti įtaką tikslingai formuodamos savo veiksmus pagal turimus interesus ir tikslus.

Dar vienas veikėjas viršvalstybiniame lygmenyje – EDF. Pirminis EK siūlymas siekė, kad naujai įsteigtas EDF nuo naujo biudžetinio ciklo (t.y. 2021 m. -2027 m.) apimtų iki 5 milijardų eurų per metus, iš kurių iki 20 proc. būtų galima finansuoti iš ES biudžeto, o projektams, patenkantiems į PESCO nutarimą, numatyta dar 10 proc. finansavimo galimybė, ir palygus su 35 mlrd. eurų suma, kuria valstybės narės bendrai investuoja kasmet, tai nėra menka suma<sup>163</sup>. Žinoma, ES biudžetas taip pat formuojamas iš šalių narių dotacijų, tačiau EDF yra tarsi naujas bendro finansavimo šaltinis ir tinkamai naudojamas apibrėžtam esminių projektų skaičiui pradėti, jis gali prisidėti nulemiant tam tikrus valstybių narių sprendimus<sup>164</sup>. EDF šio diskurso analizėje galima laikyti svarbiu instituciniu organu ir todėl, kad po 2020 m., EK įsipareigojo pateikti metinį 500 mln. eurų biudžetą moksliniams tyrimams, bendrai finansuoti bendradarbiavimo pajėgumų plėtrą, o taip pat, remiantis EDF projektais, valstybės turėtų koordinuoti viešuosius pirkimus<sup>165</sup>, taip gerokai padidinant gynybai skiriamų lėšų įsisavinimą. Ne visos valstybės palaikė šią idėją, kaltindamos EK savo kompetencijų viršijimu<sup>166</sup>, tačiau akivaizdu, kad viršvalstybinių institucijų galia sprendimų priėmimo procese buvo didžiulė.

---

<sup>161</sup>Billon-Galland, Quencez, 1-8.

<sup>162</sup>Hylke Dijkstra, "Agenda-setting in the Common Security and Defence Policy: An institutionalist perspective", *Cooperation and Conflict* 47(4), 2013, 454-472

<sup>163</sup>Sven Biscop. *European Defence: give PESCO a Chance*. 60(3), Brussels: Egmont Royal Institute for International Relations, 2018, 161-180.

<sup>164</sup>Ten pat, [žiūrėta 2019 04 24]

<sup>165</sup>Koenig, *France and Germany: Shifting gears on European defence*, 1-5

<sup>166</sup>Ten pat, [žiūrėta 2019 04 19]

ES institucinė struktūra, visų pirma, suteikia galimybę darbotvarkės klausimus formuoti dauguma skirtingų būdų ir turint skirtingas prieigas<sup>167</sup>, todėl kalbant apie viršvalstybinę dimensiją svarbu ne tik institucijų vaidmuo, bet ir netiesioginių veikėjų, tokių kaip skirtingos interesų grupės, lobistai, think-tank'ai, ekspertų grupės, aukščiausių postų atstovai, net Tarybai pirmininkaujanti valstybė ar politinės partijos<sup>168</sup>. Čia minėtina, kad Europos Liaudies Partija (*angl. The European People's Party, EPP*) ir EPP frakcija EP taip pat ženkliai prisidėjo prie PESCO įgyvendinimo, aktyviai palaikydama proceso idėją bei inicijuodama reikiamas diskusijas, formuodama viešąją nuomonę ir kt. Tačiau ekspertų nuomone, net ir pasiekus šį tikslą, EPP ir EPP frakcija Parlamente išlaikys šį klausimą savo darbotvarkių viršūnėse. Pavyzdžiui, tikimasi, kad EPP frakcijos nariai, EP priklausantys BUSP komitetui ir BSGP pakomitečiui, turėtų periodiškai persvarstyti PESCO įgyvendinimą, užduoti klausimus apie pasiektą pažangą ir parengti nuomones, kad būtų tikri, jog klausimas išliks ES darbotvarkėje. Taigi interesų grupės, politinės frakcijos EP ir kiti suinteresuoti veikėjai, yra pagrįstai laikytini PESCO priėmimo veiksniais, o nuo tolimesnių jų bendrų pastangų ir rodomos politinės valios priklausys, ar Lisabonos sutarties miegančioji gražuolė ir vėl neužmigs „grožio miegu“<sup>169</sup>.

#### 4. PESCO atvejo analizė: rezultatų apibendrinimas

Atlikus PESCO atvejo analizę, išanalizavus sprendimų priėmimo procesą, jo chronologiją, apžvelgus valstybių pozicijas bei viršvalstybinių institucijų įtaką sprendimo priėmimo procesui ir tolesnei kontrolei, tyrimo kontekste gauti esminiai rezultatai, atsakantys į tyrimo uždavinius ir pagrindžiantys ginamuosius darbo teiginius.

Teoriniame pagrindė buvo analizuotos dvi dominuojančios EI teorijos, kurių pagr. teiginiai oponuoja viena kitai. Šių teorijų analizė leido išgryninti esmines tezes, kurios suponavo po **3 kriterijus** bei leido sdaryti vertinimo schemą.

##### **Kriterijai:**

- **Neofunkcionalistinė teorinė prieiga**

N1 → Pilna valstybių integracija, kaip galutinis proceso rezultatas

N2 → Viršvalstybinių institucijų galios sprendimų priėmimo procese bei interesų grupių/verslo sektorių suinteresuotumas

N3 → Persiliejiimo mechanizmo logika

---

<sup>167</sup>B.Guy Peters. Agenda-setting in the European Union. In: Richardson J (ed.), European Union: Power and Policy-making. London: Routledge, 2001, 77-94.

<sup>168</sup>Dijkstra, 456

<sup>169</sup>Nováky, 103

- **Tarpvyriausybiskoji teorinė prieiga**

T1 → Ekonominė valstybių integracija, nesiekiant pilnos valstybių integracijos kaip galutinio EI proceso rezultato

T2 → Nacionalinių valstybių galia sprendimų priėmimo procese

T3 → „Dviejų lygių“ derybų logika

Remiantis šiais kriterijais, vertinimo schema ir PESCO atvejo analizės metu gautais rezultatais, buvo atliktas lyginimas ir tyrimas, parodantis kiekvienos iš nagrinėtų teorijų atitikimą PESCO kontekste (*žiūrėti 2 lentelė, aut. pastaba*).

2 lentelė. Kriterijų atitikimo apibendrinimas

NEOFUNKCIONALIZMAS		+/-	TARPVYRIAUSYBIŠKUMAS		+/-
<b>NK1</b>	Valstybių integracija, kaip galutinis proceso rezultatas	+	<b>TK1</b>	Ekonominė valstybių integracija, nesiekiant pilnos valstybių integracijos kaip galutinio EI proceso rezultato	-
<b>NK2</b>	Viršvalstybinių institucijų galios sprendimų priėmimo procese bei interesų grupių/verslo sektorių suinteresuotumas	+	<b>TK2</b>	Nacionalinių valstybių galia sprendimų priėmimo procese	+/-
<b>NK3</b>	Persiliejiimo mechanizmo logika	+	<b>TK3</b>	„Dviejų lygių“ derybų logika	+

### Lentelės paaiškinimas:

**NK1** → *Pilna valstybių integracija, kaip galutinis proceso rezultatas (remiantis šia logika, neofunkcionalistai tikėjo, kad ilginiui integracija apims ne tik ekonominio, bet ir geopolitinio reguliavimo reikalaujančias sritis).*

Darbe atlikta analizė leido **patvirtinti** šį teiginį darbo kontekste. PESCO – iniciatyva skatinti valstybių bendradarbiavimą gynybos srityje, didinti finansavimą bei gerinti viešųjų pirkimų koordinaciją, todėl nutarimą neabejotinai galima laikyti žingsniu gilesnės integracijos link, o kai kurių ekspertų nuomone, šiuo nutarimu buvo ne tik sustiprintas valstybių bendradarbiavimas, bet ir padėti pradmenys galimam Europos Armijos kūrimui ir regiono priklausomybę nuo NATO mažinimui<sup>170</sup>. Neofunkcionalistinė teorinė prieiga pabrėžia pilną valstybių integraciją, kaip galutinį EI tikslą, todėl žingsniai, kuriuos Sąjunga žengia link šio tikslo, peržengiant tik ekonominės integracijos dimensiją, iš esmės patvirtina keltą kriterijų.

<sup>170</sup> European Political Strategy Centre (EPSC), 1-12

**NK2 → Viršvalstybinių institucijų galios sprendimų priėmimo procese bei interesų grupių/verslo sektorių suinteresuotumas (sprendimų priėmimo procese, viršvalstybinės institucijos kartu su interesų grupėmis ir kitais suinteresuotais aktoriais, tampa veiksniumi, galinčiu skatinti integracinius procesus viršnacionaliniame lygmenyje).**

PESCO atvejo analizės kontekste šis teiginys taip pat buvo **patvirtintas**. Nors PESCO yra įprasta nagrinėti iš nacionalinių valstybių narių pozicijų, viršvalstybinės institucijos turėjo didžiulę įtaką tiek inicijuojant, tiek priimant šį nutarimą. Atvejo analizės dalyje buvo pateikta visa įvykių chronologija: 2016 m. EVT patvirtino naują „ES gynybos paketą“<sup>171</sup>, o šio paketo pagrindu EK iniciatyva buvo pasiūlytas EDAP, CARD, EDD, o taip pat ir PESCO formalizavimas. Be EK ir Tarybos, svarbų vaidmenį vaidino ir tokie aktoriai, kaip suinteresuotos politinės partijos. Analizė atskleidė, kad svarbų vaidmenį čia vaidino EPP frakcija EP, kuri stengėsi skatinti diskusijas gynybos tema ir išlaikyti PESCO politinės ES darbotvarkės viršūnę. Akcentuotina ir tai, kad priėmus PESCO nutarimą, prie kurio savanoriškai galėjo prisijungti norinčios valstybės, galias vertinant šalių narystę ir formuojant politikos bei projektų išdavas išlaiko ES viršvalstybinės institucijos. Svarbų vaidmenį PESCO kontekste išlaiko Taryba, turinti teisę apibrėžti prisijungimo sąlygas, vertinti valstybių atitikimą nustatytiems reikalavimams, nustatyti bendrą politikos krypties organizavimą. Taip pat egzistuoja PESCO sekretoriatas, EDF, svarbų vaidmenį vaidina HR/VP, turintis puikias priegas formuoti politikos, įgyvendinamos BUSP srityje, rezultatus. Šie PESCO atvejo analizėje atsiskleidę veiksniai patvirtina neofunkcionalistų keltą prielaidą, kad pagr. aktoriai, galintys stumti integracinius procesus į priekį, yra būtent viršvalstybinės institucijos ir kiti ES lygmens forume dalyvaujantys veikėjai, tokie kaip EP partijos, frakcijos, interesų grupės, lobistai ir kita.

**NK3 → „Persiliejo“ mechanizmo logika (integracija A sektoriuje gali būti geriau realizuojama ir atnešti daugiau naudos pradėjus integraciją B, o vėliau ir C sektoriuje).**

Darbo kontekste šis kriterijus laikomas **patvirtintu**. PESCO nutarimas, kartu su CARD, EDF ir MPPC buvo vienas iš naujojo EK pasiūlyto gynybos paketo sudedamųjų veiksnių. Nors neofunkcionalistinė teorinė prieiga neanalizuoja BUSP, kaip ES išorės politikos šakos (neofunkcionalizmas laikomas XX a. 6 dešimt. teorija, todėl žinant tuometinę integracijos stadiją, neofunkcionalistams buvo aktualiau nagrinėti ekonominės integracijos virsmą politine, nes tai Sąjungos kontekste dar nebuvo įgyvendinta, o diskusijos dėl kultūrinių/socialinių/gynybos sektorių integravimo sekė tik įgyvendinus politinės integracijos mechanizmus, **aut. pastaba**), tačiau analizuoja persiliejo mechanizmo logiką aiškindami, kad integracija A sektoriuje gali būti

---

<sup>171</sup>Mickus, 6

efektyviausiai įgyvendinama prasidėjus integracijai B sektoriuje, todėl taip ekonominė integracija gali peraugti į politinę, o grindžiant tą pačią logiką, politinė į socialinę, kultūrinę, gynybos ir t.t. PESCO atveju, persiliejiimo logika taip pat gali būti pritaikoma. Šio nutarimo iniciatyva, atsiradusi dar 2009 m., lėmė, kad norint jį tinkamai realizuoti, buvo kuriamos ir kitos iniciatyvos, tokios kaip CARD ar EDF, taigi finalinis sprendimas, kurį šalys pasirašė 2017 m. pabaigoje, vyko suprantant naudą maksimalizavimą, integruojant naujus projektus ir naujas iniciatyvas, todėl galima teigti, kad persiliejiimo būdų skatino viršvalstybinių institucijų veiksmus bei naujas iniciatyvas, lemiančius integracinius procesus ES viduje.

*TKI → Ekonominė valstybių integracija, nesiekiant pilnos valstybių integracijos kaip galutinio EI proceso rezultato (remiantis šią logiką, valstybės narės pirmenybę teikia ekonominiams, o ne geopolitiniams interesams, nes „ekonominė integracija yra mažiau probleminė („mažoji politika“), tačiau, iškilus socialinės, kultūros, užsienio politikos klausimams (jautriausios suvereniteto sritys), nacionalinės valstybės neatiduoda „aukštosios politikos“ svertų ir yra linkusios aukoti europinę integraciją<sup>172</sup>).*

Šis kriterijus PESCO kontekste **nebuvo patvirtintas**. Priimtas PESCO nutarimas prieštarauja tarpvyriausybininkų prielaidai, kad valstybės narės nėra linkusios atiduoti aukštosios politikos svertų ir renkasi bendradarbiauti tik ekonominėje sferoje. PESCO lėmė glaudesnę šalių bendradarbiavimą BUSP srityje, todėl nors ir savanoriškai priimtas nutarimas, jis įpareigojo valstybės perleisti dalį suvereniteto viršvalstybinėms institucijoms, o taip pat vykdyti tam tikrus įsipareigojimus, teikti NIP ir kt. Aktualus ir ekonominis niuansas – HR/VP akcentavo, kad PESCO yra skirtas visų pirma siekiant skatinti nutarime dalyvaujančias valstybes daugiau investuoti gynybos pajėgumams ir skirti daugiau lėšų BUSP finansavimui. Ilgalaikėje perspektyvoje, tokie nagrinėti aspektai, kaip viešųjų pirkimų koordinavimas, lems didesnę gynybos pramonės konkurencingumą ir tuo pačiu leis sutaupyti, mažinant besidubliuojančios ginkluotės pirkimą. Tačiau remiantis ekonominiiais valstybių narių skaičiavimais, ne visos prie PESCO prisijungusios ES narės buvo nusiteikę daugiau lėšų skirti gynybos išlaidoms, ypač turint omeny įsipareigojimus NATO. Todėl remiantis atvejo analizės rezultatais galima teigti, kad PESCO nutarimas buvo grindžiamas ne ekonominiiais, o geopolitiniiais interesais, ir peržengė ekonominės integracijos ribas, didindamas galių perleidimą viršnacionalinėms institucijoms bei valstybių narių atskaitomybę joms.

---

<sup>172</sup> Švarplys, Matulionis. 104–113

**TK2 → Nacionalinių valstybių galia sprendimų priėmimo procese (nacionalinės valstybės išlieka pagrindiniai tarptautinės arenos veikėjai, o jų nacionaliniai interesai - pagrindinės integracijos varomosios jėgos, todėl sutartys ir susitarimai yra priimami atsižvelgiant į tai).**

Darbo kontekste šis kriterijus buvo **patvirtintas iš dalies**. Tačiau tuo pačiu atsiskleidė pasirinktos tyrimo metodologijos silpnybė - atliekant atvejo analizę pasirodė sunku įvertinti šio kriterijaus atitikimą PESCO kontekste, nes aprašomasis tyrimo metodo pobūdis neleido įsigilinti į reikalingus duomenis, ką būtų galima įgyvendinti, pavyzdžiui, atliekant interviu, tikrinant valstybių narių nacionalines pozicijas, statistinius duomenis ir kt. Pirminių ir antrinių šaltinių analizė bei nagrinėta literatūra atskleidė, kad valstybių narių pozicijos išsiskyrė. Pavyzdžiui, Lenkija buvo viena iš valstybių, pasisakanti prieš gilesnę integraciją gynybos srityje, bendradarbiavimo stiprinimą ir net pretendavo užimti JK, kaip aršios BUSP kritikės, poziciją. Tačiau nepaisant to, Lenkija buvo viena iš valstybių, pasirašiusi PESCO nutarimą ir prisijungusi prie dar 24 narių. Tai paaiškinti yra ganėtinai sudėtinga, nes viena vertus, sprendimą galėjo lemti išgrynintas nacionalinis interesas ir suvokiama nauda, kylanti iš gilesnio bendradarbiavimo, taip pat ilgalaikės perspektyvos ekonominiai skaičiavimai. Tačiau kita vertus, daugelis Europos integracijos tyrimų patvirtina, kad dabartinė ES institucinė sistema, o ypač Europos kūrimo procesas, daro poveikį vidaus viešajai politikai<sup>173</sup>, todėl galutinis sprendimas galėjo būti priimtas jaučiant viršvalstybinių institucijų įtaką arba didesnę derybinę galią turinčių kaimyninių šalių spaudimą (*apie tai daugiau pateikiama paaiškinant NK3 kriterijaus atitikimą tyrimo kontekste, aut. pastaba*). Dėl šios priežasties, kriterijaus atitikimas patvirtinamas dalinai, o atvejo analizės silpnybė atveria nišą tolesniems tyrimams.

**TK3 → „Dviejų lygių“ derybų logika → valstybių lygmenyje vidaus politikos sąveikos rezultatas yra išgryninti nacionaliniai interesai, o Europos lygmeny svarbiausia tarpvyriausybinių derybos ir valstybių derybinės galios bei kompromisų paieškos, todėl sprendimai priimami atsižvelgiant, kaip balsuoja didžiausią derybinę galią turinčios valstybės.**

Darbo kontekste šio kriterijaus atitikimas buvo **patvirtintas**. PESCO atvejo analizėje buvo nagrinėjama ne tik chronologija ir pagrindinės charakteristikos, bet ir atskirų valstybių pozicijos priėmimo procese. Dauguma analizuotų pirminių ir antrinių šaltinių akcentavo Prancūzijos ir Vokietijos svarbą. Istorinės aplinkybės lėmė, kad abi minėtos valstybės rengia nuolatinius dvišalius

---

<sup>173</sup>Belanger, 29-49



susitikimus, kurių metu diskutuoja ir aptaria politinių procesus ir preferencijas ateities sprendimams. Gilesnio bendradarbiavimo, o taip pat ir PESCO idėja, buvo dviejų valstybių aptarta vos tik atsiradus pirmiesiems EVT ir EK pasiūlymams. Abi valstybės, nors turėjo skirtingas PESCO formacijos vizijas, tačiau pritarė PESCO įgyvendinimui, o taip pat turėjo visus reikiamus resursus, privalomus norint stumti projektą į priekį – tarptautinį pripažinimą, įtakingų politikų ratą, pažintis ir atstovus, užimančius įtakingas pozicijas ES lygmeniu. Teoriniame pagrinde nagrinėtos tarpvyriausybės priemonės charakteristikos leidžia paaiškinti šį derybinių galių fenomeną tiek nacionaliniu, tiek Europos derybų lygmeniu, todėl kriterijus laikomas pagrindžiamu ir darbo kontekste.

## IŠVADOS

Magistriniame darbe atliktu tyrimu siekta išsiaiškinti, koks yra ES viršvalstybinių institucijų vaidmuo BUSP plėtroje, ir remiantis PESCO atvejo analize atsakyti, kuri iš dominuojančių EI teorijų geriau paaiškina priimtą nutarimą. Darbo aktualumas atsispindi mažai plėtotoje tyrimo nišoje – panašia tema atliekami tyrimai į PESCO procesą žiūri iš valstybių narių perspektyvos, akcentuodami jų nacionalinius interesus ir taip neformaliai palaikydami tarpvyriausybiską teorinę prieigą. Šio tyrimo kontekste nuspręsta atsižvelgti į multidimensinį ES pobūdį bei dabartinėje integracijos stadijoje egzistuojančias viršvalstybinių institucijų galias sprendimo priėmimo procese ir ES darbotvarkės formavime, argumentuojant, kad net ir tokiose socialiai jautriose srityje kaip BUSP, viršvalstybinės institucijos turi prieigą prie darbotvarkės formavimo, todėl gali lemti tokių nutarimų, kaip PESCO, inicijavimą ir įgyvendinimą.

Siekiant atsakyti į tyrimo tikslą bei probleminius klausimus, atlikta literatūros analizė, kuri leido apibrėžti teorinę prieigą ir pagrįstai išsikelti 2 dominuojančias EI teorijas, kuriomis remiantis buvo siekiama paaiškinti priimtą PESCO nutarimą. Išnagrinėjus esminius teorijų bruožus, iš kiekvienos iš jų darbe buvo iškelti 3 kriterijai, naudoti tolesnėje vertinimo dalyje. Neofunkcionalistinę prieigą pagrindė šie kriterijai: 1) Pilna valstybių integracija, kaip galutinis proceso rezultatas; 2) Viršvalstybinių institucijų galios sprendimų priėmimo procese bei interesų grupių/verslo sektorių suinteresuotumas; 3) Persiliejiimo mechanizmo logika. Tuo tarpu tarpvyriausybiskoji prieiga leido išgryninti šiuos kriterijus: 1) Ekonominė valstybių integracija, nesiekiant pilnos valstybių integracijos kaip galutinio EI proceso rezultato; 2) Nacionalinių valstybių galia sprendimų priėmimo procese → nacionalinės valstybės išlieka pagrindiniai tarptautinės arenos veikėjai, o jų nacionaliniai interesai - pagrindinės integracijos varomosios jėgos; 3) „Dviejų lygių“ derybų logika.

Apžvelgus BUSP plėtrą bei institucinius pokyčius po 2009 m. Lisabonos sutarties, kurie sustiprino viršvalstybinių institucijų galias ES kontekste, bei atlikus PESCO atvejo analizę, remiantis numatytais kriterijais buvo matuojamas priimto nutarimo atitikimas kiekvienai iš minėtų teorinių prieigų:

- 1) Pirmasis kriterijus pasitvirtino remiantis neofunkcionalistine prieiga, tačiau nepasitvirtino remiantis tarpvyriausybiskumu. Iš neofunkcionalistinės teorinės priegos iškeltas kriterijus (NK1) teigė, kad tik pilna valstybių integracija yra matoma kaip galutinis integracijos proceso rezultatas, tuo tarpu tarpvyriausybinkai (TK1) akcentavo ekonominės integracijos naudą ir teigė, kad valstybės nėra linkusios atiduoti „aukštosios politikos“ svertų viršvalstybinėms institucijoms, todėl sprendimo akivaizdoje verčiau aukoja europinę

integraciją. Kadangi PESCO pagr. tikslas - skatinti valstybių bendradarbiavimą gynybos srityje, didinti finansavimą bei gerinti viešųjų pirkimų koordinaciją, todėl nutarimą neabejotinai galima laikyti žingsniu gilesnės integracijos link, o kai kurių ekspertų nuomone, net padėtais pradmenimis galimam Europos Armijos kūrimui. Dėl šios priežasties NK1 darbo kontekste PESCO nutarimą pagrindė geriau, TK2 nėra laikomas patvirtintu.

- 2) Antrasis kriterijus pasitvirtino remiantis neofunkcionalizmu, tačiau iš dalies pasitvirtino remiantis tarpvyriausybiškumu. Neofunkcionalistinės teorinės prieigos pasufleruotas kriterijus (NK2) akcentavo viršvalstybinių institucijų bei interesų grupių/verslo sektorių ir kitų viršvalstybiniam lygmenyje veikiančių veikėjų galią sprendimų priėmimo procese, tuo tarpu tarpvyriausybiniėje teorijoje išgrynintas kriterijus (TK2) – tik nacionalinių veikėjų interesus, kaip vienintelę galimą integracijos varomąją jėgą. PESCO atvejo analizė atskleidė, kad viršvalstybinės institucijos turėjo didelę faktinę prieigą tiek inicijuojant, tiek formuojant PESCO projektą, tiek šią galią išlaiko ir dabar, turėdamos kontrolės ir vertinimo mechanizmus, taip patvirtinant NK2. Tuo tarpu TK2 pasitvirtino iš dalies – nors PESCO yra tarpvalstybinis susitarimas, ir valstybės gali savanoriškai spręsti ar jungtis prie projektų plėtros ar ne, taip suteikiant joms galimybę įvertinti potencialią naudą, kurią galima gauti, akivaizdu, kad net ir nesuinteresuotos ir „prieš“ pasisakusios valstybės galų gale nusprendė palaikyti PESCO plėtrą, todėl greičiausiai buvo veikiamos ne tik nacionalinio intereso, bet ir pašalinių jėgų. TK2 neapibrėžtas įvertinimas, visgi, yra diskutuotinas, todėl autorius mato nišą tolimesniems tyrimams.
- 3) Trečiasis kriterijus pasitvirtino remiantis neofunkcionalizmu, taip pat pasitvirtino ir remiantis tarpvyriausybiškąja teorine prieiga. Neofunkcionalizmas suponavo NK3 – „persiliejiimo“ mechanizmo logiką BUSP integracijos procese, tuo tarpu tarpvyriausybiškumas leido išsikelti TK3 – kriterijų, apibrėžiantį „dviejų lygių“ derybų logikos svarbą. PESCO atvejo analizė leido patvirtinti abu kriterijus. NK3 kontekste argumentuotina, kad PESCO projekto iniciatyva lėmė, kad norint jį tinkamai realizuoti, buvo kuriamos ir kitos iniciatyvos, tokios kaip CARD ar EDF, taigi persiliejiimo būdų skatino viršvalstybinių institucijų veiksmus bei naujas iniciatyvas, lėmusias integracinius procesus ES viduje. Nors neofunkcionalizmas savo teorijoje analizuoja ekonominės integracijos virsmą politinę, „spill-over“ gali būti pritaikomas ir šiame kontekste – Sąjungai tapus politine, sekantis persiliejiimas vyko ne iš ekonominio sektoriaus į politinį, o iš politinio į kultūrinį/socialinį/gynybinį. Tuo tarpu TK3 buvo patvirtintas akcentuojant didžiausią derybinę galią turinčių valstybių – Prancūzijos ir Vokietijos – vaidmenį PESCO priėmimo procese. Abi valstybės, nors turėjo skirtingas PESCO vizijas, tačiau pritarė PESCO įgyvendinimui, o taip pat turėjo visus reikiamus resursus, stumti projektą į priekį. Teoriniame

pagrinde nagrinėtos charakteristikos leidžia paaiškinti šį derybinių galių fenomeną tiek nacionaliniu, tiek Europos derybų lygmeniu, todėl kriterijus laikomas pagrindžiamu ir darbo kontekste.

Atlikus minėtą analizę ir įvertinus teoriniame pagrinde nagrinėtų teorijų kriterijų atitikimą PESCO atvejo kontekste, pasitvirtino darbo pradžioje išsikelti ginamieji teiginiai: 1) ES integracijos procesai yra pažengę per toli, kad sprendimus, net ir vykstančius tokiose kaip BUSP srityse, būtų galima vertinti neatsižvelgiant į multidimensinį Sąjungos pobūdį ir viršvalstybinių institucijų indėlį; 2) PESCO priėmimo procese, ES viršvalstybinės institucijos vaidino reikšmingą vaidmenį ir tapo jėga, inicijuojančia glaudesnę bendradarbiavimą gynybos srityje ne mažiau ar net daugiau nei tai lėmė nacionalinių valstybių interesai.

Tyrimas atskleidė, kad dabartinėje integracijos stadijoje priimami sprendimai turi būti suvokiami atsižvelgiant ne tik į nacionalinius valstybių interesus, bet ir viršvalstybinės institucijas ir kitus ES lygmens veikėjus, tokius kaip interesų grupės, EP veikiančios politinės frakcijos, lobistai ir kt., kurie taip pat turi prieigą prie ES politikos išdavų formavimo. PESCO daugumoje mokslinių bei literatūros šaltinių yra laikomas valstybiniu susitarimu, kuriam didžiausią įtaką turėjo valstybiniam lygmeny išgryninti interesai bei didžiausią derybinę galią turinčių valstybių, tokių kaip Vokietija ir Prancūzija, spaudimas. Tačiau tiek literatūros, tiek istorinės analizės, tiek lyginamasis metodas suponavo šio darbo išvadą, teigiančią, kad ES viršvalstybinės institucijos ir kiti viršvalstybinio lygmens veikėjai turėjo didžiulę įtaką ne tik inicijuojant diskusijas dėl PESCO, pateikiant nutarimą, formuojant darbotvarkę bei prisijungimo kriterijus, bet ir išlaikė šią galią PESCO pradėjus formaliai veikti – kontrolės mechanizmai, šalių narių įsipareigojimų vertinimai, net dalis finansavimo PESCO lygmenyje priklauso nuo ES viršvalstybinių institucijų. Dėl šios priežasties, atsakant į keltą pagr. tyrimo klausimą ir tikslą, atlikta analizė suponuoja, kad viršvalstybinės institucijos yra galingas veikėjas net ir veikiant socialiai jautrioje BUSP srityje, o PESCO nutarimą galima geriau pagrįsti remiantis neofunkcionalistine, o ne tarpvyriausybiskąja teorine prieiga.

Pagrindinis. šio darbo trūkumas – aprašomasis atvejo analizės tyrimo pobūdis neleido atskleisti visų PESCO priėmimo niuansų tiek žvelgiant iš viršvalstybinės dimensijos, tiek iš nacionalinių valstybių perspektyvos. Taip pat galima argumentuoti, kad neofunkcionalizmas yra integracijos teorija, todėl dėl šios savybės jį galima naudoti, paaiškinant visus integracinius procesus ir bendradarbiavimo stiprinimo atvejus, tačiau nebūtų galima pritaikyti, analizuojant dezintegracines tendencijas. Tačiau ši darbo silpnybė suteikia nišą tolimesniems tyrimams. Taikant įvairius metodologinius tyrimo metodus, PESCO atvejo analizę būtų galima plėtoti ir procesą analizuoti skirtingais pjūviais laiko bei erdvės atžvilgiu.

## Literatūros sąrašas

1. Belanger, Marie-Eve, *Europeanization as a Foundation of the European Construction*, in Ramona Coman, Thomas Kostera, Luca Tomini, “Europeanization and European Integration. From Incremental to Structural Change”, Houndmills: Palgrave Macmillan, 2014.
2. Billon-Galland, Alice ir Quencez, Martin, *Can France and Germany Make PESCO Work as a Process Toward EU Defense?*, The German Marshall Fund of the United States, Policy Brief, 033, 2017.
3. Biscop, Sven, *European Defence: give PESCO a Chance*. 60(3), Brussels: Egmont Royal Institute for International Relations, 2018, 161-180.
4. Burdulė, Aistė, „Europos Sąjungos plėtra: pagrindinės problemos bei perspektyvos tolimesnei plėtrai”, Magistro darbas, Vytauto Didžiojo Universitetas, 2009.
5. Center for defence information, *“Military Reform Project”*. [www.cdi.org](http://www.cdi.org). Archived from *the original* on 9 March 2012. Retrieved 20 September 2012.
6. Coman, Ramona, Kostera, T., Tomini, L. (sud.) *Europeanization and European Integration. From Incremental to Structural Change*, Houndmills: Palgrave Macmillan, 2014.
7. Council of the European Union, „I/A' ITEM NOTE”, 2017, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15511-2017-INIT/en/pdf>
8. Csornai, Zsuzsanna, *Evaluating the Effects of Brexit on the EU’s Common Security and Defence Policy*, Budapest: Institute for Foreign Affairs and Trade, 2017, 3-12
9. CVCE, “Historical events in the European integration process (1945–2014)”, 2016. <<https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/7847215b-b917-472d-beb1-a266c1a49f03>>.
10. de France, Olivier, *PESCO: The French Perspective*, Paryžius: IRIS, Armanent Industry European Research Group (ARES), 2019, 2-15
11. Deutsch, Karl W., Burrell, Sydney A., Kann, Robert A. ir Lee, Maurice, *Political Community and the North Atlantic area: International Organization in the light of historical experience*, Princetown: Princetown University Press, 1968.
12. Dijkster, Hylke, “Agenda-setting in the Common Security and Defence Policy: An institutionalist perspective”, *Cooperation and Conflict* 47(4), 2013, 454-472.
13. DW naujienos, “PESCO: EU army one step closer after defense pact agreement”, 2017. <<https://www.dw.com/en/pesco-eu-army-one-step-closer-after-defense-pact-agreement/a-41741828>>.
14. EEAS, *Shaping of a Common Security and Defence Policy*, 2016 <[https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5388/shaping-common-security-and-defence-policy\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5388/shaping-common-security-and-defence-policy_en)>.
15. EUR-Lex, *Access to European Law*, „Implementation of the CFSD and ESDP“, <[https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/foreign\\_and\\_security\\_policy/2501.html?root=2501&fbclid=IwAR1iE2VGFENx9YDCxZ\\_iYVGnJfIhwO8dCgXjnp7DW9zPG1zqYoebPq\\_TU8A](https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/foreign_and_security_policy/2501.html?root=2501&fbclid=IwAR1iE2VGFENx9YDCxZ_iYVGnJfIhwO8dCgXjnp7DW9zPG1zqYoebPq_TU8A)>.
16. European External Action Service (EEAS), “Permanent Structured Cooperation on defence could be launched by end 2017”, 2017. <[https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en/31832/Permanent%20Structured%20Cooperation%20on%20defence%20could%20be%20launched%20by%20end%202017](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/31832/Permanent%20Structured%20Cooperation%20on%20defence%20could%20be%20launched%20by%20end%202017)>.
17. European Political Strategy Centre (EPSC), “In Defence of Europe: Defence Integration as a Response to Europe’s Strategic Moment”, Issue 4, 2015.
18. European Union. *European foreign and security policy*. <<https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security->

- [policy\\_en?fbclid=IwAR0nyiScm5rx7WFbWcu1k59JnrHYuKF2My-Ai7Uhgq2DfZptTca1DgDfncE](https://ec.europa.eu/policy_en?fbclid=IwAR0nyiScm5rx7WFbWcu1k59JnrHYuKF2My-Ai7Uhgq2DfZptTca1DgDfncE) .
19. Europos gynybos agentūra, < <https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/eda> >.
  20. Europos išorės veikslių tarnyba (EIVT), Apžvaga <<https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/eeas> >.
  21. Europos komisijos atstovybė Lietuvoje. Europos gynybos fondas: 5,5 mlrd. EUR per metus Europos gynybos pajėgumams didinti, 2017. <<https://ec.europa.eu/lithuania/A%20European%20Defence%20Fund%3A%20€5.5%20billion%20per%20year%20to%20boost%20Europe%27s%20defence%20capabilities> >.
  22. Europos Parlamentas, „EP po Lisabonos sutarties: didesnis vaidmuo formuojant Europą“, <<http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/lt/powers-and-procedures/the-lisbon-treaty>>.
  23. Europos Sąjungos saugumo studijų institutas (ESSSI), <<https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/iss> >.
  24. Europos saugumo ir gynybos koledžas (ESGK), 2016 <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:25010101\\_1&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:25010101_1&from=EN)> .
  25. Europos vadovų taryba, Europos sąjungos taryba, „Krizių valdymo civilinių aspektų komitetas (CIVCOM), <<https://www.consilium.europa.eu/lt/council-eu/preparatory-bodies/committee-civilian-aspects-crisis-management/>>.
  26. Europos vadovų taryba, Europos sąjungos taryba, „Politinis ir saugumo komitetas (PSK)“.
  27. Europos vadovų taryba, Europos sąjungos taryba, Politinė ir karinė grupė, <<https://www.consilium.europa.eu/lt/council-eu/preparatory-bodies/politico-military-group/>>.
  28. Gričius, Algirdas ir Paulauskas, Kęstutis, *Europos Sąjungos bendroji užsienio ir saugumo politika ir Lietuva*, Vilnius: Lietuvos metinė strateginė apžvalga, 2003
  29. Haas, Ernst, *The uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, 2nd Edition, Stanford: Stanford University Press, 1968.
  30. Harrison, Reginald, *Europe in Question. Theories of Regional International Integration*, London: George Allen and Unwin, 1974.
  31. Higgot, Richard, “De facto and De jure Regionalism: The Double Discourse of Regionalism in Asia Pacific“, *Global Society* 11 (2), 1997, 165-183
  32. Holland, Martin, *Jean Monnet and the Federal Functionalist approach to European Union*, in P. Murray, P. Rich “Visions of European Unity”, Westview: Boulder, CO, 1996.
  33. Junevičius, Algis, *Europos Sąjunga: istoriniai, politiniai, teisiniai aspektai*, Kaunas: Technologija, 1999.
  34. Keohane, Daniel, “EU defence. Where Opportunity Meets Strategic Necessity”, Briuselis: Carnegie Europe, 2016
  35. Koenig, Nicole, „France and Germany: Shifting gears on European defence?“, Berlynas: Jacques Delors Institut, 2017.
  36. Koenig, Nicole, Walter-Franke, Marie, France and Germany: spearheading a European security and defence union?, Berlynas: Jacques Delors Institut, 2017.
  37. Lietuvos Respublikos krašto apsaugos ministerija, ESGP institucinė struktūra, <[https://kam.lt/lt/tarptautinis\\_bendradarbiavimas/europos\\_sajunga\\_612/europos\\_saugumo\\_ir\\_gynybos\\_politika\\_esgp\\_613/esgp\\_institucine\\_struktura.html](https://kam.lt/lt/tarptautinis_bendradarbiavimas/europos_sajunga_612/europos_saugumo_ir_gynybos_politika_esgp_613/esgp_institucine_struktura.html)>.
  38. Lrytas.lt, „ES ministrai pritarė bendros gynybos planui, tačiau ateitis – neaiški“ 2016-11-15, 09:56, <<http://pasaulis.lrytas.lt/europa/es-ministrai-pritare-bendros-gynybos-planui-taciau-ateitis-neaiski.htm>> .
  39. Malinauskaitė, Vaida, Didžiųjų Europos Sąjungos šalių dalyvavimas Europos saugumo ir gynybos politikos formavimo procese: reagavimo į tarptautines krizes Sirijoje ir Somalyje atvejų analizė, Magistro darbas, VDU, 2014.
  40. Menon, Anand ir Wright, Vincent, *From the Nation State to Europe? Essays in honour of Jack Hayward*, New York: Oxford University Press, 2001.

41. Mickus, Justinas, *Lietuva ir ES gynybos integracija. Didžioji strategija ir ateities scenarijai*, Vilnius: Vilniaus politikos analizės institutas, 2018, 4-26
42. Moravcsik, Andrew, “Preferences and Power in the EC: A Liberal Intergovernmentalist Approach”, *Journal of Common Market studies* 31(4), 1993, 473-524.
43. Moravcsik, Andrew, *Negotiating the Single European Act*, in R. O. Keohane, S. Hoffman (eds.), *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*, Boulder, Co: Westview Press.
44. Nováky, Niklas, „The EU’s Permanent Structured Cooperation in defence: Keeping Sleeping Beauty from snoozing“, *European View*, 17(1), 2018, 97-104.
45. Oficiali Europos sąjungos interneto svetainė, <[https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies\\_lt](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies_lt)> .
46. Permanent Structured Cooperation – PESCO informacinis leidinys, “Deepening Defence Cooperation Among EU Member States”, 2018 <[https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/pesco\\_factsheet\\_november\\_2018\\_en\\_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/pesco_factsheet_november_2018_en_0.pdf)> .
47. Peters, B.Guy. “Agenda-setting in the European Union”. In: Richardson J (ed.), *European Union: Power and Policy-making*. London: Routledge, 2001, 77-94.
48. Princen, Sebastiaan, “Agenda-setting in the European Union: a theoretical exploration and agenda for research”. *Journal of European Public Policy* 14(1): 21-38.
49. Rosamond, Ben, *Theories of European integration*, London: Macmillan Press LTD, 2000.
50. Sandholtz, Wayne, “Choosing union: monetary politics and Maastricht”, *International Organization*, 47(1), 1993, 1-39
51. Santopinto, Federico. PeSCo, the Belgian Perspective, IRIS, Armanent Industry European Research (ARES) Group, 2018
52. Šavolskis, Darius, „Brexit“ pasekmės europos gynybai“, 2016 <<http://tsajunga.lt/rinkimai/aktualijos/d-savolskis-brexit-pasekmes-europos-gynybai/>>.
53. Šešelgytė, Margarita, *ES saugumo ir gynybos politikos ateitis: tarp ekonominio racionalumo ir nacionalinių sentimentų?*, 2017, publikuota delfi.lt, <<https://www.delfi.lt/news/ringas/lit/m-seselgyte-es-saugumo-ir-gynybos-politikos-ateitis-tarp-ekonominio-racionalumo-ir-nacionaliniu-sentimentu.d?id=76013387>>.
54. Stockerm Gerry, *Theory and method in political science*, Basingstoke: Macmillan, 1995.
55. Švarplys, Andrius ir Matulionis, Arvydas Virgilijus, „Konceptuali kaita Europos integracijos teorijose“, *Filosofija. Sociologija*. 2009, 20 (2), 104–113.
56. Telešienė, Audronė, *Atvejo Studija: įvadinis kursas į kompiuterizuotą kokybinių duomenų analizę*, <[http://www.lidata.eu/index.php?file=files/mokymai/NVivo/nvivo.html&course\\_file=nvivo\\_o\\_II\\_2\\_1.html](http://www.lidata.eu/index.php?file=files/mokymai/NVivo/nvivo.html&course_file=nvivo_o_II_2_1.html)>
57. The Religion of Peace. “Islamic Terror in Europe (Since 2001)”. <<https://thereligionofpeace.com/attacks/europe-attacks.aspx>>
58. Verhofstadt Guy, *Paskutinis Europos Šansas. Idealo paieškos*, Vilnius: Tyto Alba, 2018.
59. Vilkas, Gediminas, „EP ragina kurti Europos Gynybos Sąjungą“, Europos Parlamentas, Plenarinė sesija, pranešimas spaudai; 2016. <<http://www.europarl.europa.eu/news/lt/news-room/20161117IPR51547/ep-ragina-kurti-europos-gynybos-s%C4%85jung%C4%85>> .
60. Vitkus, Gediminas, *Europos Sąjunga. Enciklopedinis žinynas*, Vilnius: Eurgrimas, 2002.
61. Vitkus, Gediminas, Integracijos proceso teorijos, „Europos integracijos“ paskaita, VU TSPMI, 2016 09 12.
62. Wallace, William, *The Dynamics of European Integration*, London: Pinter/RIIA, 1990.

## Santrauka

ES Bendrosios Užsienio ir Saugumo politikos (*toliau – BUSP*) plėtra pastaruoju metu tapo ES integraciniame procese daugiausiai diskusijų sukeliančiu klausimu. Temos aktualumas išaugo dėl pakitusios saugumo sampratos, geopolitinės situacijos pokyčių, terorizmo, transatlantinės vienybės iššūkių, Brexit, ES institucijų pozicijų bei priimto nutarimo dėl nuolatinio struktūrizuoto bendradarbiavimo (*angl. Permanent Structured Cooperation, toliau – PESCO*) iniciatyvos, prie kurios sutiko prisijungti 25 ES valstybės narės.

Šio darbo tikslas: išnagrinėti Europos Sąjungos viršvalstybinių institucijų vaidmenį BUSP politikos formavimo procese, procesą vertinant pateikiant PESCO atvejo analizę. Tyrimo tikslui pasiekti darbe apžvelgiamos dominuojančios Europos integracijos teorijos – neofunkcionalizmas bei tarpvyriausybėsbiškumas.

Darbe pateikiama „PESCO“ atvejo analizė – sąvokos apibrėžimas, pagrindinės charakteristikos, sprendimo priėmimo chronologija bei valstybių narių ir ES viršvalstybinių institucijų vaidmuo jame. Pagal pateiktą analizę, palyginamas dviejų nagrinėtų teorinių prieigų atitikimas, aiškinant PESCO atvejį, atsakoma, kuri teorija – neofunkcionalizmas ar tarpvyriausybėsbiškumas – priimtą nutarimą paaiškina geriau.

Naudojant kriterinės atrankos metodą, iš dviejų nagrinėjamų EI teorijų buvo išsikelti pagrindiniai kintamieji (NK1, NK2, NK3 ir TK1, TK2, TK3), kuriais remiantis buvo vertinamas nacionalinių valstybių bei ES institucijų vaidmuo PESCO priėmimo procese.

Pagrindiniai klausimai, į kuriuos buvo siekiama atsakyti šio tyrimo metu buvo šie: koks vaidmuo tenka ES viršvalstybėms institucijoms ES BUSP plėtroje? Kokios buvo pagrindinės PESCO priėmimo varomosios jėgos – valstybių narių nacionaliniai interesai ar viršvalstybinių institucijų suinteresuotumas ir kuri iš analizuojamų EI teorijų galėtų geriau paaiškinti PESCO nutarimo priėmimą?

Gauti darbo rezultatai rodo, kad PESCO daugumoje mokslinių bei literatūros šaltinių yra laikomas valstybiniu susitarimu, kuriam didžiausią įtaką turėjo valstybiniam lygmeny išgryninti interesai bei didžiausią derybinę galią turinčių valstybių, tokių kaip Vokietija ir Prancūzija, spaudimas. Tačiau ES viršvalstybinės institucijos ir kiti viršvalstybinio lygmens veikėjai turėjo didžiulę įtaką ne tik inicijuojant diskusijas dėl PESCO, bet ir išlaikė šią galią PESCO pradėjus formaliai veikti. Dėl šios priežasties, atsakant į keltą pagr. tyrimo klausimą ir tikslą, atlikta analizė suponuoja, kad viršvalstybinės institucijos yra galingas veikėjas net ir veikiant socialiai jautrioje



BUSP srityje, o PESCO nutarimą galima geriau pagrįsti remiantis neofunkcionalistine, o ne tarpvyriausybiškąja teorine prieiga.

## Summary

The recent development of the EU Common Foreign and Security Policy (CFSP) has recently become the most debating issue in the EU integration process. Discussion on this topic has significantly increased as a result of changes in the security concept, geopolitical issues, terrorism, transatlantic unity challenges, Brexit, EU Institutions' positions and the Permanent Structured Cooperation initiative (PESCO) which was agreed by 25 EU countries to join.

The purpose of this work is to examine the role of supranational institutions of the European Union in the CFSP policy-making process by conducting the PESCO case study analysis. In order to achieve the goal of this research work, the dominant European Integration theories - neofunctionalism and intergovernmentalism were used.

The paper presents a case study of PESCO – its' definition, key characteristics, chronology of decision-making and the role of Member States and EU supranational institutions in it. According to the analysis presented, the correspondence between the two analyzed theoretical approaches is compared. By doing that, author is trying to answer which theory better explains the adopted ruling - neofunctionalism or intergovernmentalism.

Using Critical Selection Approach, two main theories suggested 3 different variables from each, that were used to review the role of Member states and EU institutions in the PESCO acceptance process, were elaborated.

The main questions that were asked in this work were these: what role does the EU supranational institutions play in the development of the EU CFSP? What were the main driving forces of PESCO - the national interests of the Member States or the interest of supranational institutions and which of two used EI theories could better explain the adoption of the PESCO?

The results of this work show that in the most of the scientific analysis PESCO is considered to be a states' agreement, which was mainly influenced by the state-level interests and pressure from the countries with the highest negotiating power, such as Germany and France. However, EU supranational institutions and other supranational actors have had a huge influence not only on initiating discussions on PESCO, but have also retained this power when PESCO started its action. For this reason, in response to the main question and purpose of this study, the carried out analysis implies that supranational institutions are a powerful actor even in a socially sensitive area of the CFSP, and the PESCO ruling can be better justified on the basis of neofunctionalist theory rather than intergovernmental theory.