

EUROPOS SĄJUNGOS BENDROSIOS GYNYBOS POLITIKOS TEISINIŲ PAGRINDŲ RAIDOS TENDENCIJOS EUROPOS KONSTITUCIJOS PROJEKTE

Dr. Dainius Žalimas

Lietuvos teisės universiteto Teisės fakulteto Tarptautinės teisės ir
Europos Sąjungos teisės katedra
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius
Telefonas 271 46 69
Elektroninis paštas tek@ltu.lt

Pateikta 2004 m. rugsėjo 14 d.

Parengta spausdinti 2004 m. spalio 21 d.

Pagrindinės sąvokos: Europos Sąjunga, gynybos politika, Europos Konstitucija, Europos Sąjungos sutartis, Vakarų Europos Sąjunga, NATO.

S a n t r a u k a

Straipsnyje analizuojamos Sutarties dėl Konstitucijos Europai nuostatos, skirtos Europos Sąjungos bendrajai gynybos politikai. Šios nuostatos lyginamos su bendrąją gynybos politiką reglamentuojančiomis galiojančios Europos Sąjungos steigimo sutarties nuostatomis, įtvirtintomis Nicos sutartimi. Išryškintos pagrindinės Europos Sąjungos bendrosios gynybos politikos teisinio reglamentavimo tendencijos Europos Konstitucijos projekte. Savo išvadoms pagrįsti, be lyginamojo, autorius taip pat taiko sistemini, istorinį, teleologinį, loginį ir kitus tyrimo metodus.

Pagrindinė autoriaus daroma išvada yra ta, kad Europos Konstitucijos projektas numato toliau stiprinti Europos Sąjungos bendrąją gynybos politiką jos autonomiškumo santykiuose su NATO didinimo linkme, nors ir iš esmės nekeičia šios politikos principų. Tokią išvadą lemia naujos, lyginant su galiojančia Europos Sąjungos steigimo sutartimi, Europos Konstitucijos projekto nuostatos, atspindinčios Europos Sąjungos bendrosios gynybos politikos institucijų stiprinimo bei struktūrinio karinio bendradarbiavimo plėtros tendencijas ir nustatančios galimybę valstybėms narėms priimti bendros gynybos įsipareigojimus. Pagal Europos Konstitucijos projektą taip pat sudaromos sąlygos Europos Sąjungai perimti visas Vakarų Europos Sąjungos funkcijas ir formaliai likviduoti šią organizaciją. Vis dėlto Europos Konstitucijos projekte išlieka pakankamos teisinės garantijos, kad Europos Sąjungos bendroji gynybos politika nepakeis NATO veiklos ir nepažeis valstybių, NATO narių, įsipareigojimų pagal Šiaurės Atlanto sutartį. Be to, dauguma naujų Europos Sąjungos bendrosios gynybos politikos nuostatų buvo suformuluotos siekiant veiksmingai reaguoti į naujus iššūkius tarptautinei taikai ir saugumui.

Straipsnyje trumpai apžvelgiami ir Lietuvos dalyvavimo Europos Sąjungos bendrojoje gynybos politikoje pagrindai pagal nacionalinę teisę. Daroma išvada, kad Lietuvos nacionalinės

teisės normos numato pakankamas sąlygas šaliai dalyvauti visose Europos Sąjungos bendrosios gynybos politikos formose. Kita vertus, Lietuvai politiniu požiūriu gali būti netikslinga palaikyti visas galimas šios politikos raidos tendencijas.

Europos Konvento priimtame Sutarties dėl Konstitucijos Europai (toliau – Europos Konstitucija) projekte [1] siekiama spręsti daugelį Europos Sąjungos ateičiai svarbių klausimų. Iš jų daugiausia dėmesio paprastai skiriama Europos Sąjungos teisinio subjektiškumo įtvirtinimui, steigiamųjų sutarčių supaprastinimui, išsiplėtusios Sąjungos institucinei reformai ir teisės aktų bei kitų sprendimų priėmimo procedūrų adaptacijai, Pagrindinių teisių chartijos statusui, Europos Parlamento bei nacionalinių parlamentų vaidmens stiprinimui. Šių klausimų šešėlyje dažnai lieka kiti ne mažiau svarbūs Europos Sąjungos veiklos aspektai ir sritys, kurių reglamentavimas taip pat kinta pagal Europos Konstitucijos nuostatas. Viena iš tokių veiklos sričių yra Europos Sąjungos bendroji gynybos politika (toliau – ES BGP arba BGP). Jos aktualumą rodo nesibaigianti diskusija dėl Europos Sąjungos vaidmens tarptautinio saugumo sistemoje, ypač jos santykių su NATO ir JAV [2; 3; 4; 5; 6]. Suprantama, kad Lietuvai taip pat neišvengiamai tenka rinktis ir laviruoti tarp skirtingų ES šalių pozicijų dėl BGP tolesnės raidos [7]: vienos šalys linkusios plėtoti BGP, mažiau dėmesio skirdamos santykiams su NATO ir JAV, kitos norėtų stiprinti ES BGP kaip europinį NATO ramstį, prisidedantį prie JAV pastangų užtikrinti tarptautinę taiką ir saugumą. Atsižvelgiant į tai, Europos Konstitucijos projekto nuostatos yra ypač svarbios pasirenkant vienokią arba kitokią ES BGP ateities viziją.

Taigi šio straipsnio objektas yra ES BGP klausimus reglamentuojančios Europos Konstitucijos projekto nuostatos, t. y. tos nuostatos, kurios reglamentuoja ES šalių gynybinį ir karinį bendradarbiavimą, kaip bendrosios užsienio ir saugumo politikos (toliau – BUSP) dalį. Straipsnyje nesiekama analizuoti visų BUSP reglamentuojančių Europos Konstitucijos projekto nuostatų, o bendrosios BUSP nuostatos aptariamos tik tiek, kiek jos turi reikšmės BGP. Straipsnyje taip pat išsamiau nenagrinėjami politologiniai ES BGP aspektai. Jie pasitelkiami tiek, kiek jų reikia teisinių klausimų analizei.

Pagrindinis straipsnio tikslas – nustatyti BGP teisinio reglamentavimo raidos tendencijas, įtvirtintas Europos Konstitucijos projekte. Siekiant šio tikslo keliami uždaviniai identifikuoti ir išanalizuoti naujas Europos Konstitucijos projekto nuostatas, reglamentuojančias ES BGP, atskleisti jų veikiamas tolesnės BGP raidos tendencijas, taip pat atsakyti į klausimą, ar Lietuvos teisės aktai numato pakankamas sąlygas šaliai dalyvauti ES BGP.

Nustatant ES BGP teisinių pagrindų raidos tendencijas Europos Konstitucijos projekte, ypač svarbu palyginti BGP reglamentuojančias Konstitucijos projekto nuostatas su atitinkamomis galiojančiomis Europos Sąjungos steigimo sutarties (toliau – ES sutartis) [8] nuostatomis, įtvirtintomis Nicos sutartimi. Todėl logiška šį straipsnį pradėti nuo trumpos esamų BGP teisinių pagrindų apžvalgos.

1. ES BGP teisinių pagrindų iki Europos Konstitucijos apžvalga

Kadangi ES BGP teisinių pagrindų raida pagal ES sutartį, įskaitant Nicos sutartyje atspindėtus naujausius pokyčius, yra gana išsamiai nagrinėta mokslinėje literatūroje [9; 10; 11; 12], vertėtų priminti tik svarbiausius dabartinę BGP teisinio reglamentavimo būklę apibūdinančius aspektus. Europos Vadovų Taryba¹ 1999 m. pradėjo ES BGP reformą. Ji vėliau

¹ Šiame straipsnyje vartojamas Europos Vadovų Tarybos pavadinimas, nes taip ši institucija vadinama oficialiame ES sutarties tekste ir Europos Konstitucijos projekto tekste lietuvių kalba. Straipsnio autoriaus nuomone, tikslesnis būtų Europinės Tarybos (arba Europos Vadovų Tarybos) pavadinimas, nes būtent taip ES valstybių ir vyriausybės vadovų institucija vadinama kitomis Sąjungos šalių kalbomis. Suprantama, kad Europos Vadovų Tarybos pavadinimas tiksliau atspindi šios institucijos esmę ir padeda ją geriau skirti nuo Europos Vadovų Tarybos – 1949 m. įsteigtos tarptautinės organizacijos, užsiimančios daugiausia žmogaus teisių apsauga ir vienijančios beveik visas Europos valstybes.

atspindėta Nicos sutartimi pakeistoje ES sutarties 17 straipsnio redakcijoje [5, p. 27–35; 10, p. 209–222; 11, p. 1–52; 13; 14; 15; 16; 17, p. 3–9]. Svarbiausias šios reformos tikslas – sukurti autonomines ES karines pajėgas, kurios galėtų būti panaudotos prireikus ginti Sąjungos užsienio ir saugumo politikos interesus, jei tam nepakaktų tradicinių diplomatinių ir ekonominių priemonių. Tačiau tai nereiškė, kad ES buvo transformuota į karinę organizaciją arba buvo sukurta kokia nors alternatyva NATO. Galiojančios redakcijos ES sutarties 17 straipsnio 1 dalies antroji pastraipa aiškiai įpareigoja Sąjungą gerbti jos narių įsipareigojimus pagal 1949 m. Šiaurės Atlanto sutartį [18], suderinti BGP su NATO plėtojama saugumo ir gynybos politika. Todėl ES BGP plėtoti naudojami NATO pajėgumai bei ištekliai, ir ES BGP plėtra suvokiama kaip padedanti bei prisidedanti prie NATO veiklos ir bendrų tikslų įgyvendinimo. Kaip teigiama 2002 m. gruodžio 16 d. Europos Sąjungos ir Šiaurės Atlanto sutarties organizacijos deklaracijoje dėl Europos saugumo ir gynybos politikos [19], ES turėtų vadovauti toms karinėms krizių valdymo operacijoms, kuriose visos NATO dalyvavimas nėra būtinas. Vadinasi, ES BGP, kaip ir ankstesnė Vakarų Europos Sąjungos (toliau – VES) veikla, yra suvokiama kaip europinis NATO ramstis, NATO ir ES santykiai saugumo ir gynybos politikos srityje turėtų būti grindžiami subsidiarumo principu.

Taigi ES BGP reforma nereiškė naujos atskiros veiklos srities, ketvirtojo ES ramsčio, atsiradimo. Pagal galiojančios redakcijos ES sutarties 17 straipsnio 1 dalies pirmąją pastraipą pažangi BGP plėtra yra suprantama kaip viena iš svarbiausių sudėtinių ES antrojo ramsčio (BUSP) dalių ir padedanti spręsti bendrus BUSP uždavinius.

Teisiniu požiūriu įvykdytą ES BGP reformą galima apibūdinti kaip tarptautinių organizacijų teisių perėmimą [10, p. 211], kai vienos tarptautinės organizacijos (VES) funkcijų dalis perduodama kitai tarptautinei organizacijai (ES). Tokia teisių perėmimo forma dar vadinama teisių perdavimu (transferu) [20, p. 130; 21, p. 166]. Iš galiojančios redakcijos 17 straipsnio 2 dalies aišku, kad šiuo atveju ES perėmė VES funkcijas, susijusias su vadinamųjų Petersbergo operacijų vykdymu (pagal 1992 m. VES Tarybos Petersbergo deklaraciją šioms operacijoms priskiriamos humanitarinės ir gelbėjimo, taikos palaikymo, taip pat krizių valdymo, įskaitant taikos atkūrimą, operacijos [20, p. 1005]). Kartu su šiomis funkcijomis iš esmės buvo perimtos ir joms vykdyti reikalingos civilinės bei karinės institucijos [14; 16], ES Ministrų Tarybai ir jos įsteigtam Politiniam ir saugumo komitetui [22] prisiėmus VES Tarybos funkcijas, susijusias su sprendimų dėl karinių operacijų vykdymo priėmimu, taip pat ES Tarybos Generaliniame sekretoriате įsteigus Karinį komitetą [23] ir Karinį štabą [24] (kartu naikinant atitinkamas VES institucijas [25]), perėmus iš VES kitas pagalbines institucijas (Situacijų centrą, Palydovų centrą [26] ir Saugumo studijų institutą [27]). Tiesa, instituciniai pokyčiai iš esmės nebuvo atspindėti Nicos sutartyje, vengiant didesnių ginčų dėl sutarties turinio.

Taigi įvykdžius BGP reformą, ES pati įgijo operacines galimybes ir daugiau nebesiremia VES, kaip operacinių ES sprendimų rengimo bei įgyvendinimo įrankiu ir savotišku tarpininku santykiuose su NATO. 2004 m. ES vykdo keturias Petersbergo operacijas [28]. Iš jų dvi yra policijos misijos (Bosnijoje ir Hercegovinoje bei Makedonijoje) ir dvi karinės operacijos, atliekamos remiantis NATO ištekliais bei pajėgumais [29] (operacija ARTEMIS Kongo Demokratinėje Respublikoje ir operacija CONCORDIA Makedonijoje). Svarstoma galimybė visiškai perimti iš NATO padėties stabilizavimo operaciją Bosnijoje ir Hercegovinoje.

Logišku ES BGP reformos rezultatu tapo tai, kad ir iki tol nelabai gyvybinga VES liko vegetuoti, nes egzistuoja iš esmės tik formaliai, nevykdydama jokios praktinės veiklos. Likutinės VES funkcijos yra labiau simbolinio ir administracinio pobūdžio [25; 10, p. 218–220], iš jų svarbiausios yra šios: 1) bendroji gynyba pagal modifikuotos Briuselio sutarties [30] V straipsnį, kurios VES be NATO atlikti negali (modifikuotos Briuselio sutarties IV straipsnis); 2) ginkluotės srities bendradarbiavimo plėtra (modifikuotos Briuselio sutarties IX straipsnis), tačiau ir šią funkciją ES perima reorganizuodama VES ginkluotės institucijas į vieną Europos ginkluotės agentūrą [17, p. 22; 31; 32; 33]; 3) konsultacinė funkcija Europos saugumo ir gynybos srityje, kurią atlieka VES Asamblėja, įsteigta pagal modifikuotos Briuselio sutarties IX straipsnį ir formuojama iš nacionalinių parlamentų sudaromų delegacijų. Iš esmės liko funk-

cionuoti tik dvi VES institucijos (Asamblėja ir Generalinis sekretoriatas, kuriam vadovauja ES BUSP Vyriausiasis atstovas), o aukščiausioji VES institucija – Taryba – gali būti sušaukta prireikus.

Be Petersbergo operacijų vykdymo, galiojančios redakcijos ES sutarties 17 straipsnio 1 dalies pirmojoje pastraipoje numatyta kita galima BGP raidos tendencija – bendroji gynyba. ES bendroji gynyba kol kas netapo realybe, nes jai būtinas specialus Europos Vadovų Tarybos sprendimas, kuris būtų tikėtinas kurios nors ES šalies ginkluoto užpuolimo atveju [10, p. 217–218]. Tačiau net ir toks sprendimas nereikštų imperatyvių bendros gynybos įsipareigojimų, lygiaverčių Šiaurės Atlanto sutarties 5 straipsnyje bei modifikuotos Briuselio sutarties V straipsnyje numatytiems įsipareigojimams, nes Europos Vadovų Tarybos sprendimu būtų tik rekomenduojama valstybėms narėms nacionalinės teisės nustatyta tvarka priimti sprendimą dėl bendros gynybos. Atsižvelgiant į tai kyla abejonė, kam apskritai reikalinga ES sutarties 17 straipsnio 1 dalies pirmosios pastraipos nuostata dėl bendros gynybos galimybės. Juk teisiniu požiūriu ji yra bereikšmė: pagal Jungtinių Tautų Chartijos [34] 51 straipsnį kiekviena ES valstybė ir taip turi teisę suteikti pagalbą kitai užpultai ES šaliai, įgyvendindama teisę į kolektyvinę savigyną. Nuostata dėl bendros gynybos galimybės turėtų daugiau prasmės, jeigu būtų numatyta galimybė priimti bendros gynybos įsipareigojimus, pagal kuriuos būtų privalu suteikti pagalbą užpultai šaliai, t. y. ES valstybė turėtų pareigą įgyvendinti savo teisę į kolektyvinę savigyną kitos ES šalies ginkluoto užpuolimo atveju.

Pagal galiojančios redakcijos ES sutarties 14 straipsnio 1 dalį BGP paprastai įgyvendinama Ministrų Tarybos bendraisiais veiksmais. Jie gali būti priimti tik vienbalsiai (galiojančios redakcijos ES sutarties 23 straipsnio 1 ir 2 dalys).

Apibendrinant galima pasakyti, kad ES sutarties nuostatos, reglamentuojančios BGP klausimus, yra gana abstrakčios ir neatspindi visos BGP pažangos (tai yra logiška, nes Nicos sutartis yra greito ES šalių skirtingų interesų kompromiso rezultatas, nesant sutarimo dėl BGP vizijos detalių [10, p. 212]). Todėl neatsitiktinai galiojančios redakcijos ES sutarties 17 straipsnio 5 dalis specialiai numato galimybę šio straipsnio nuostatas keisti, toliau plėtojant BGP. Ši galimybė iš esmės yra įgyvendinama jau Europos Konstitucijos projekto nuostatose, kurios yra gerokai išsamesnės, lyginant su atitinkamomis BGP reglamentuojančiomis ES sutarties nuostatomis.

2. ES BGP teisinių pagrindų raida pagal Europos Konstitucijos projekto nuostatas

Europos Konstitucijos projekto nuostatos iš esmės nekeičia ES sutartyje įtvirtintų pagrindinių ES BGP principų, tačiau juos labiau detalizuoja specialiomis normomis. Kaip ir anksčiau, BGP plėtros tikslas nėra ES transformacija į analogišką NATO karinę kolektyvinės gynybos organizaciją [17, p. 15], o tik pagrįstų civiliniais ir kariniais ištekliais Sąjungos operacijų vykdymo pajėgumų užtikrinimas (Konstitucijos projekto I–40 straipsnio 1 dalis). Todėl BGP netampa atskira ES kompetencijos rūšimi, o lieka BUSP, kaip vienos iš Sąjungos kompetencijos rūšių, dalimi: pagal Konstitucijos projekto 11 straipsnio 4 dalį „Sąjungos kompetencijai priklauso apibrėžti ir įgyvendinti bendrą užsienio ir saugumo politiką, *įskaitant laipsnišką bendros gynybos politikos formavimą*“, o pagal BUSP skirtą bendrąją Konstitucijos projekto 15 straipsnio 1 dalies normą „Sąjungos kompetencija bendros užsienio ir saugumo politikos srityje apima visas užsienio politikos sritis ir visus su Sąjungos saugumu susijusius klausimus, *įskaitant bendros gynybos politikos laipsnišką formavimą, kuri galėtų tapti bendra gynyba*“ (iš esmės šios nuostatos yra tapačios galiojančios redakcijos ES sutarties 2 straipsnyje deklaruotam Sąjungos tikslui įgyvendinti BUSP, įskaitant pažangią BGP plėtrą, kuri galėtų tapti bendra gynyba). Atkreiptinas dėmesys į tai, kad Konstitucijos projekto 11 straipsnyje BUSP yra išskirta kaip atskira kompetencijos kategorija, taip iš esmės išsaugant, nors gerokai supaprastinant, buvusią ES ramsčių sistemą. Kaip pasakyta Europos Konvento

III darbo grupės baigiamojoje ataskaitoje [35, p. 6, 15], teisinio subjektiškumo suteikimas ES (pagal Konstitucijos 6 straipsnį) ir jos steigiamųjų sutarčių supaprastinimas *per se* nekeičia Sąjungos ramsčių sistemos, tad specifinės antrojo bei trečiojo ramsčio nuostatos, reglamentuojančios tarpvyriausybinių bendradarbiavimą, lieka Europos Konstitucijos projekte. Taigi BGP, kaip vieno iš ES ramsčių sudėtinės dalies, apibūdinimas iš esmės lieka nepakitęs. Tokį apibūdinimą patvirtina Europos Konstitucijos projekto I-40 straipsnio 1 dalis, aiškiai nurodanti, kad „bendra saugumo ir gynybos politika yra sudėtinė bendros užsienio ir saugumo politikos dalis“. Iš šio straipsnio turinio taip pat aišku, kad pagrindinės BGP, kaip svarbiausios bendros saugumo ir gynybos politikos dalies, plėtros kryptys nesikeičia: BGP gali apimti valstybių narių gynybinį bei karinį bendradarbiavimą plėtojant operacines ES pajėgas (įskaitant ginkluotės srities bendradarbiavimą), planuojant ir vykdant Petersbergo operacijas, taip pat priisiimant bendros gynybos įsipareigojimus.

Išlieka ir ES BGP suderinamumo su NATO saugumo bei gynybos politika principas (jį įtvirtinanti Europos Konstitucijos projekto I-40 straipsnio 2 dalies antrosios pastraipos nuostata yra iš esmės tapati galiojančios redakcijos ES sutarties 17 straipsnio 1 dalies antrajai pastraipai). Vis dėlto nepaisant struktūros ir turinio panašumų, Konstitucijos projekto I-40 straipsnyje, skirtame specialioms bendros saugumo ir gynybos politikos įgyvendinimo nuostatoms, yra daug naujų nuostatų [36], lyginant su galiojančios redakcijos ES sutarties 17 straipsniu. Savo ruožtu Konstitucijos projekto I-40 straipsnio nuostatos toliau plėtojamos ir detalizuojamos Konstitucijos projekto III dalies V antraštinės dalies II skyriaus 2 skirsnyje (III-210 – III-214 straipsniuose).

Naująsias ES BGP reglamentuojančias nuostatas lėmė Konstitucijos projekto I-40 straipsnio 1 dalyje nurodytas pagrindinis BGP tikslas užtikrinti pakankamas Sąjungos operacijų pajėgas, taip pat BUSP tikslus konkretizuojantys ES uždaviniai, kurie formuluojami Europos Sąjungos saugumo strategijoje [37]. Naujosios BGP nuostatos akivaizdžiai atspindi šioje Strategijoje išreikštą siekį aktyvinti ir stiprinti ES veiklą įgyvendinant tokius strateginius saugumo politikos uždavinius kaip veiksmingas reagavimas į naujus iššūkius tarptautinei taikai bei saugumui ir saugumo Europos valstybių kaimynystėje užtikrinimas. Todėl apskritai jos vertintinos teigiamai, nors kai kurios nuostatos yra gana dviprasmiškos, kad jas būtų galima aiškinti ir taikyti siekiant skaldyti ES valstybių vienybę, skatinti „dviejų greičių“ BGP srities bendradarbiavimą bei kurti dubliuojančias NATO veiklą institucijas. Tokią išvadą patvirtina ES BGP reglamentuojančių Europos Konstitucijos projekto konkrečių nuostatų analizė.

2.1. Petersbergo operacijų vykdymo reglamentavimo pokyčiai

Petersbergo operacijų teisinio reglamentavimo pokyčiai pagal Europos Konstitucijos projektą nėra dideli, lyginant su kitomis ES BGP reglamentavimo naujovėmis. Pagrindinė naujovė yra šių operacijų spektro išplėtimas, siekiant veiksmingai kovoti su Europos saugumo strategijoje [37, p. 3–5] įvardytomis šiuolaikinėmis globaliomis grėsmėmis taikai ir saugumui – terorizmu, masinio naikinimo ginklų plitimu, regioniniais konfliktais, valstybių žlugimu ir tarptautiniu organizuotu nusikalstamumu. Atsižvelgiant į tai Europos Konstitucijos projekto III-210 straipsnio 1 dalis, detalizuodama I-40 straipsnio 1 dalį (joje įvardytos bendro pobūdžio taikos palaikymo, konfliktų prevencijos bei tarptautinio saugumo stiprinimo uždutys), papildė Petersbergo operacijų sąrašą naujomis operacijomis [17, p. 16]. Tai – bendros nuginklavimo (ginkluotės kontrolės ir sunaikinimo), karinių konsultacijų bei pagalbos (bendradarbiavimo su trečiųjų šalių ginkluotosiomis pajėgomis) ir padėties stabilizavimo po konflikto operacijos. Atsižvelgiant į ypač aktualią terorizmo grėsmę, III-210 straipsnio 1 dalyje taip pat specialiai nurodoma, kad visos Petersbergo operacijos gali būti naudojamos kovojant su terorizmu ir remiant trečiųjų šalių kovą su terorizmu jų teritorijoje.

Kovos su terorizmu poreikiai lėmė dar vieną su Petersbergo operacijomis susijusią Europos Konstitucijos projekto naujovę. Jo I-42 straipsnyje siūloma nustatyti solidarumo sąlygą, kuri įpareigotų ES panaudoti visas turimas (įskaitant karines) priemones kovojant su

teroro grėsmėmis ir stichinėmis bei žmogaus sukeltomis nelaimėmis. Sąjunga ir valstybės narės įpareigojamos veikti bendrai ir solidariai užkirsdomas kelią teroro aktams, apsaugodamos nuo tokių aktų demokratines institucijas ir civilius gyventojus, taip pat suteikdamos pagalbą teroro aktą patyrusiai ES šaliai jos prašymu. Šie įsipareigojimai nėra tapatūs bendros gynybos įsipareigojimams ginkluotų užpuolimų atvejais [17, p. 20–21], kurių galimybė numatyta Europos Konstitucijos projekto I–40 straipsnio 7 dalyje ir III–214 straipsnyje: bendros gynybos įsipareigojimai apima pareigą suteikti pagalbą valstybių įvykdyto ginkluoto užpuolimo (agresijos) atveju, taip pat nevalstybinių subjektų išpuolių, prilygstančių ginkluotam užpuolimui, atvejais; tuo tarpu I–42 straipsnyje nustatyti solidarumo sąlygos įsipareigojimai būtų taikomi tik kovojant su nevalstybinių darinių keliamomis grėsmėmis, įskaitant ir tokius teroro aktus, kurie prilygtų ginkluotam užpuolimui (agresijai). Taigi bendros gynybos ir solidarumo sąlygos įsipareigojimai gali sutapti tik prilygstančio ginkluotam užpuolimui teroro akto atveju. Tačiau nagrinėjant tokį atvejį reikia turėti omenyje, kad solidarumo sąlygos įsipareigojimus pagal Konstitucijos projekto I–42 straipsnį turės visos ES valstybės, o bendros gynybos įsipareigojimus pagal III–214 straipsnio 1 dalį turės tik atskirai juos prisiėmusios valstybės, t. y. ne visos ES šalys (tikėtina, kad tradiciškai neutralios ir nesijungiančios į gynybines sąjungas valstybės niekada neprisiims bendros gynybos įsipareigojimų). Todėl Konstitucijos projekto I–42 straipsnyje nustatyta solidarumo sąlyga, be kita ko, reikalinga įtraukiant į bendrą kovą su terorizmu būtent tas ES valstybes, kurios nenori prisiimti bendros gynybos įsipareigojimų. Žinoma, apskritai galima būtų abejoti, ar specialios solidarumo kovojant su terorizmu sąlygos numatymas nereiškia, kad kitais atvejais ES valstybės neturi būti solidarios, t. y. tokio ginkluoto užpuolimo, kuris nėra teroro aktas, atveju jos gali neteikti pagalbos viena kitai, jeigu nėra prisiėmusios bendros gynybos įsipareigojimų. Vis dėlto tikėtina, kad ir tokiu atveju ES šalys padėtų užpultai valstybei narei, remdamosi bendruoju BUSP veiklai taikomu solidarumo principu [10, p. 217–218] (jis išplauktų iš Konstitucijos projekto 5 straipsnio 2 dalies, 15 straipsnio 2 dalies ir 39 straipsnio 2 dalies), tačiau šis principas būtų įgyvendintas kita forma – specialiu Europos Vadovų Tarybos sprendimu, priimtu pagal Konstitucijos projekto I–40 straipsnio 2 dalies pirmosios pastraipos nuostatą.

Lyginant su galiojančios redakcijos ES sutarties 17 straipsniu, Europos Konstitucijos projekto nuostatos detalizavo Petersbergo operacijų vykdymą, nurodydamos, kad joms vykdyti panaudojami valstybių narių pajėgumai, įskaitant bendrus kelių ES šalių karinius vienetus (I–40 straipsnio 1 ir 3 dalys). Be to, pagal Konstitucijos projekto III–211 straipsnį Ministrų Taryba gali įgalioti operaciją vykdyti to norinčių ir galinčių valstybių grupę, o pagal III–213 straipsnio 4 dalį Ministrų Taryba gali paprašyti, kad operaciją vykdytų tik struktūriniame bendradarbiavime dalyvaujančios ES šalys.

Kaip ir anksčiau, Ministrų Tarybos sprendimai dėl Petersbergo operacijų ir kitų ES BGP įgyvendinančių veiksmų galės būti priimti tik vienbalsiai: tai plaukia iš Konstitucijos projekto I–40 straipsnio 4 dalies ir III–210 straipsnio 2 dalies (keičiasi tik tokių sprendimų forma – pagal III–195 straipsnio 3 dalies b punktą jie vadinami Europos sprendimais dėl Sąjungos veiksmų). Nors gynybos politika įgyvendinama ir nacionaliniu, ir ES lygiu, gynyba yra viena iš neatskiriamų nacionalinio suvereniteto savybių ir remiasi pirmiausia nacionaliniais ištekliais; todėl skirtingai nuo kitų BUSP sričių, kvalifikuotos daugumos balsavimas iš esmės negali būti taikomas ES BGP sprendimams priimti [17, p. 10; 38, p. 7]. Net ir tais atvejais, kai Petersbergo operaciją rengia ir vykdo ne visos, o tik tam tikros įgaliotos arba struktūriniame bendradarbiavime dalyvaujančios ES šalys, sprendimas dėl operacijos taip pat turi būti priimtas vienbalsiai dalyvaujant visoms valstybėms narėms, kad būtų užtikrinta minimaliai būtina Sąjungos vienybė [38, p. 10–11].

2.2. Instituciniai pokyčiai

Europos Konstitucijos projektu nesiekama iš esmės keisti egzistuojančios ES BGP įgyvendinimo institucinės sistemos ir operacinio mechanizmo, kurį sudaro vadovaujant

politinės institucijos ir jų sprendimus įgyvendinančios karinės institucijos [10, p. 212–215; 14; 16]. Iš politinių institucijų svarbiausia liks Ministrų Taryba, kuri priims sprendimus dėl BGP įgyvendinimo priemonių Sąjungos užsienio reikalų ministrui arba kuriai nors valstybei narei pasiūlius (I–40 straipsnio 4 dalis), o vykdant solidarumo sąlygos įsipareigojimus – bendru Komisijos ir Sąjungos užsienio reikalų ministro siūlymu (III–231 straipsnio 1 dalis). Ministrų Tarybai sprendimus rengti bei įgyvendinti padės Politinis ir saugumo komitetas (III–210 straipsnio 2 dalis, III–231 straipsnio 3 dalis), o koordinuoti jų įgyvendinimą pagal III–210 straipsnio 2 dalį – Sąjungos užsienio reikalų ministras (iš esmės jis užims buvusią BUSP Vyriausiojo atstovo vietą BGP įgyvendinimo mechanizme). Karinės institucijos lieka išsamiau neregamentuotos Konstitucijos projekte (apie jas tik užsimenama III–231 straipsnio 3 dalyje, kurioje minimos Politiniam ir saugumo komitetui padedančios struktūros, o III–214 straipsnio 2 dalyje minimas Karinis komitetas). Iš karinių institucijų aukščiausioji liks Karinis komitetas, kuriam bus pavaldus Karinis štabas, Situacijų centras ir Palydovų centras.

Svarbiausia Europos Konstitucijos projekto naujovė, susijusi su BGP įgyvendinimo instituciniais pokyčiais, yra ES karinių pajėgumų plėtros užtikrinimo mechanizmo tobulinimas, numatant įsteigti Europos ginkluotės, mokslinių tyrimų ir karinių pajėgumų agentūrą (I–40 straipsnio 3 dalies antroji pastraipa ir III–212 straipsnis). Viena vertus, užpildyti valstybių įsipareigojimų dėl karinių pajėgumų plėtros vykdymo kontrolės spragas yra tikrai būtina, norint plėtoti BGP ne tik deklaracijomis, bet užtikrinant realią ES karinių pajėgumų plėtrą (ES taip ir nepavyko įgyvendinti 1999 m. iškeltų ambicingų karinių pajėgumų plėtros tikslų iki 2003 m. sukurti 60 tūkst. karių greitojo reagavimo pajėgas, bet 2004 m. buvo iškeltas naujas tikslas iki 2010 m. sukurti iki 9 greitojo reagavimo kovos dalinių [39; 40]). Europos ginkluotės, mokslinių tyrimų ir karinių pajėgumų agentūra kaip tik ir padėtų valstybėms nustatant karinių pajėgų tikslus bei vertinant pažangą juos įgyvendinant, t. y. iš esmės būtų atsakinga už nuoseklią ES karinių pajėgumų plėtrą ir šios srities valstybių įsipareigojimų vykdymo veiksmingą priežiūrą [33]. Agentūra būtų atskaitinga Ministrų Tarybai, veikiančiai Gynybos ministrų tarybos forma [17, p. 24]. Taigi gynybos ministrai, tiesiogiai atsakingi savo šalyse už karinių pajėgumų plėtrą, galėtų greitai reaguoti į Agentūros pastabas ir rekomendacijas.

Agentūra taip pat būtų atsakinga už valstybių bendradarbiavimo ginkluotės srityje ir ginkluotės srities mokslinių tyrimų plėtrą. Taip būtų įgyvendinta galiojančios redakcijos ES sutarties 17 straipsnio 1 dalies numatyta valstybių narių bendradarbiavimo ginkluotės plėtros srityje galimybė, užbaigiant šios funkcijos perėmimą iš VES. Kita vertus, Europos Konstitucijos projekto III–212 straipsnis nepakankamai apibrėžia Agentūros statusą ir jos galias. Šio straipsnio 2 dalis tik nurodo, kad Agentūros veikloje galės dalyvauti ne visos ES valstybės ir jos statusas bus patvirtintas Ministrų Tarybos kvalifikuota balsų dauguma priimtu sprendimu. Iš pirmo žvilgsnio teigiama yra tai, kad institucionalizuojamas pageidaujančių aktyviau bendradarbiauti ginkluotės srityje šalių bendradarbiavimas. Tačiau apsisprendusios dalyvauti Agentūros veikloje valstybės gali pakliūti į savotiškas pinkles, jeigu Ministrų Taryba (net ir šioms valstybėms prieštaraujant) patvirtintų tokį Agentūros statutą, kuris sudarytų sąlygas ją balsų dauguma priimti privalomus sprendimus dėl ginkluotės įsigijimų. Tokiu atveju Agentūra galėtų tapti kai kurių, ginkluotės srityje stipresnių, ES šalių dominavimo įrankiu, kuris verstų kitas Sąjungos nares atsisakyti išorinių ginkluotės įsigijimų šaltinių (pvz., pirkimų iš ES narėmis nesančių NATO šalių). Tokiam nuogaštavimui tam tikro pagrindo suteikia Europos Konstitucijos projekto III–212 straipsnio 2 dalis, kuri įpareigoja nustatyti Agentūros statusą atsižvelgiant į veiksmingo dalyvavimo jos veikloje laipsnį.

2.3. Struktūrinio bendradarbiavimo galimybė

Viena iš didžiausių Europos Konstitucijos projekto naujovių BGP srityje yra struktūrinio bendradarbiavimo galimybė, numatyta I–40 straipsnio 6 dalyje, kurios nuostatas plėtoja III–213 straipsnis. Struktūrinis bendradarbiavimas yra specifinė pagal I–43 straipsnį įvairiose ES veiklos srityse leidžiamo valstybių narių tvirtesnio bendradarbiavimo forma (III–213 straipsnio

5 dalis) [17, p. 19], nes jam taikomos bendros tvirtesnį bendradarbiavimą reglamentuojančios nuostatos su išimtimi dėl svarbiausių sprendimų priėmimo [36]. Skirtingai nuo tvirtesnio bendradarbiavimo, sprendimai dėl struktūrinio bendradarbiavimo pradžios ir struktūriniame bendradarbiavime dalyvaujančių šalių karinių operacijų pagal I-40 straipsnio 4 dalį ir III-201 straipsnio 1 dalį priimami Ministrų Tarybos tik vienbalsiai ir tik balsuojant visoms ES narėms (žinoma, bet kuri iš šalių gali konstruktyviai susilaikyti, netrukdydama priimti sprendimų). Taip pat vienbalsiai turės būti priimami sprendimai dėl kitų struktūrinio bendradarbiavimo veiksmų, bet balsuoti galės tik šioje srityje bendradarbiaujančios šalys.

Struktūrinio bendradarbiavimo esmė – leisti intensyvesnį kai kurių (bet ne mažiau kaip trečdalis) ES valstybių bendradarbiavimą, jeigu jos turi aukštesnius kriterijus (įskaitant pajėgų kontrolės, parengties, sąveikumo bei mobilumo veiksnius¹ [17, p. 19]) atitinkančius karines galias ir nori susisaistyti didesniais šių pajėgų plėtros įsipareigojimais. Kiekviena ES valstybė gali įsitraukti į struktūrinį bendradarbiavimą Ministrų Tarybos sprendimu, kuris priimamas tik dalyvaujančių šiame bendradarbiavime valstybių balsais (Konstitucijos projekto III-213 straipsnio 2 dalis).

Viena vertus, struktūrinis bendradarbiavimas yra sveikintinas, nes sudarys sąlygas vienyti norinčioms glaudžiau bendradarbiauti BGP srityje ES šalims, taip padidinant Sąjungos pajėgumus vykdyti sudėtingiausias Petersbergo operacijas. Kita vertus, struktūrinis bendradarbiavimas gali kelti ir tam tikrų pavojų ES vienybei bei transatlantiniam bendradarbiavimui su ES narėmis nesančiomis NATO valstybėmis, jeigu jis būtų išnaudojamas tik kai kurių, kariniu požiūriu stipresnių, ES šalių interesams įtvirtinti ir dubliuojančioms NATO veiklą institucijoms kurti. Pagrindo tokiems nuogaštavimams suteikia tai, kad aktyvios struktūrinio bendradarbiavimo šalininkės yra būtent ypač dėl daug klausimų su JAV nesutariančios ES valstybės (Prancūzija, Vokietija, Belgija bei Liuksemburgas), kurios faktiškai jau pradėjo tokio bendradarbiavimo procesą, sutarusios didinti bendras karines galias ir steigti atskirą Europos karinių operacijų štabą [41]. Be to, pavyzdžiui, rengiant 2003 m. lapkričio 11 d. ES susitarimą dėl karinių pajėgų statuso (vadinamąjį ES SOFA) [42], taip pat nugalėjo tendencija perdėm akcentuoti savarankiškumą nuo NATO: užuot vengus painiavos, kurią galėtų sukelti skirtingų tuos pačius klausimus reglamentuojančių normų taikymas, ir paprasčiausiai blanketinės normos būdu numačius taikyti ES valstybėms NATO šalių sutartis, reglamentuojančias karinių pajėgų bei tarptautinių vadaviečių statusą [43, 44] (pvz., taip yra sudarytas 2001 m. SHIRBRIG susitarimas dėl Jungtinių Tautų operacijoms naudojamų pajėgų statuso [45]), vis dėlto buvo nuspręsta perrašyti į ES SOFA daugelį atitinkamų NATO sutarčių nuostatų, jas modifikuojant.

2.4. Bendros gynybos nuostatos

Be struktūrinio bendradarbiavimo galimybės, kita didžiausia Europos Konstitucijos projekto naujovė BGP srityje yra glaudesnio bendradarbiavimo galimybė, numatyta I-40 straipsnio 7 dalyje ir išplėta III-214 straipsnyje. Lyginant su galiojančios redakcijos ES sutarties 17 straipsniu, Konstitucijos projekto nuostatos jau neapsiriboja tik bendros gynybos galimybe, jeigu dėl to vienbalsiai nutartų Europos Vadovų Taryba. Panašiai kaip struktūrinio bendradarbiavimo atveju, norinčios glaudžiau bendradarbiauti ES valstybės dar iki tokio Europos Vadovų Tarybos sprendimo gali prisiimti bendros gynybos įsipareigojimus, prisijungdamos prie specialios deklaracijos. Skirtingai nuo struktūrinio bendradarbiavimo, tam nereikia jau dalyvaujančių glaudesniame bendradarbiavime šalių pritarimo. Žinoma, esminis glaudesnio bendradarbiavimo skirtumas nuo struktūrinio bendradarbiavimo yra tas, kad glaudesnis bendradarbiavimas vykdomas bendros gynybos srityje, o struktūrinis bendradarbiavimas – Petersbergo operacijų rengimo ir vykdymo srityje.

¹ Išsamūs aukštesni karinių pajėgumų kriterijai bus išdėstyti specialiame Konstitucijos Protokole, kurio dalyvės bus struktūrinio bendradarbiavimo šalys.

Iš esmės Europos Konstitucijos projekte siūlomi priimti glaudesnio bendradarbiavimo įsipareigojimai yra analogiškai Šiaurės Atlanto sutarties [18] 5 straipsnyje numatytiems bendros gynybos įsipareigojimams. Kaip ir Šiaurės Atlanto sutarties 5 straipsnio, Europos Konstitucijos projekto I–40 straipsnio 7 dalies ir III–214 straipsnio nuostatos grindžiamos Jungtinių Tautų Chartijos [34] 51 straipsnio nuostatomis, šiame straipsnyje pripažįstama neatimama kiekvienos valstybės teisė į individualią bei kolektyvinę savigyną ginkluoto užpuolimo atveju, t. y. bendros gynybos įsipareigojimus prisiėmusi valstybė privalo pasinaudoti kolektyvinės savigynos teise, suteikdama pagalbą kitai tokius pat įsipareigojimus turinčiai valstybei, jei ji buvo užpulta. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad kaip ir NATO, pagal Europos saugumo strategiją [37, p. 7] ES supranta ginkluoto užpuolimo sąvoką ne klasikinė, o šiuolaikine plačiaja prasme, kaip apimančią ne tik valstybės įvykdytą ginkluotą užpuolimą, bet ir tokiam užpuolimui pagal pobūdį bei mastą prilygstančius nevyriausybių teroristinių darinių veiksmus, kuriems atremti taip pat gali prireikti ginkluotųjų pajėgų operacijų. Taigi bendros gynybos įsipareigojimai pagal Europos Konstitucijos projektą reikštų ir pareigą suteikti ginkluotą pagalbą, būtiną kitos ES šalies teritorijoje įvykdytam plataus masto teroro aktui atremti.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad apibrėžiančios bendros gynybos įsipareigojimus Europos Konstitucijos projekto I–40 straipsnio 7 dalies nuostatos yra iš esmės pažodžiui perkeltos iš tokius pat įsipareigojimus nustatančio modifikuotos Briuselio sutarties [30] V straipsnio (ginkluoto užpuolimo atveju privalu suteikti užpultai šaliai „visą galimą karinę ir kitokią pagalbą“). Todėl net būtų galima teigti, kad formaliai bendros gynybos įsipareigojimai pagal Europos Konstitucijos projektą yra net griežtesni negu pagal Šiaurės Atlanto sutarties 5 straipsnį, kuris tarsi suteikia teisę NATO šalims pasirinkti, kokio pobūdžio pagalbą jos turėtų suteikti [20, p. 912–913, 986–987] (tačiau iš tikrųjų tai būtų perdėm formalus, praktikoje menkai pripažįstamas ir neteisingas Šiaurės Atlanto sutarties 5 straipsnio teksto aiškinimas: atsižvelgiant į bendrus Sutarties ir konkrečius jos 5 straipsnio tikslus, šiame straipsnyje įtvirtinti įsipareigojimai taip pat reiškia pareigą nedelsiant suteikti visą būtiną taikai bei saugumui atkurti pagalbą¹ [20, p. 913]). Be kolektyvinės savigynos principo, Europos Konstitucijos projekto I–40 straipsnio 7 dalies nuostatos taip pat perima iš VES glaudžios sąveikos su NATO principą [20, p. 987]: iš esmės į I–40 straipsnio 7 dalies trečiąjį sakinį beveik pažodžiui perkeltas modifikuotos Briuselio sutarties IV straipsnio pirmasis sakinytis, įpareigojantis bendros gynybos srityje glaudžiai bendradarbiauti su NATO (tiesa, antrasis modifikuotos Briuselio sutarties IV straipsnio sakinytis, įpareigojantis šioje srityje remtis atitinkamomis NATO karinėmis institucijomis, į Europos Konstitucijos projekto I–40 straipsnio 7 dalį nėra perkeltas). Taigi galima teigti, kad Europos Konstitucijos projektu siekiama, kad ES perimtų iš VES, nors ir simbolinę, bendros gynybos funkciją [17, p. 21]. Juo labiau, kad Europos Konvente nebuvo pritarta pasiūlymams visai išbraukti Konstitucijos projekto I–40 straipsnio 7 dalį arba joje neformuluoti bendros gynybos įsipareigojimų, o nurodyti į esamus įsipareigojimus pagal modifikuotą Briuselio sutartį [46; 47].

Galima taip pat pastebėti, kad lyginant su Šiaurės Atlanto sutarties 5 straipsniu ir modifikuotos Briuselio sutarties V straipsniu, Europos Konstitucijos projekto III–214 straipsnio 2 dalis labiau detalizuoja bendros gynybos įsipareigojimų įgyvendinimo tvarką. Pirma, Konstitucijos projekto III–214 straipsnio 2 dalyje nurodoma iš bendrosios tarptautinės teisės išplaukianti būtina kolektyvinės savigynos teisės įgyvendinimo sąlyga, kurią 1986 m. Nikaragvos byloje konstatavo Tarptautinis Teisingumo Teismas [48], – užpultos šalies kreipimasis prašant pagalbos (t. y. prisiėmusios bendros gynybos įsipareigojimus ES šalys teiks pagalbą užpultajai šaliai tik jos prašymu). Antra, iš Konstitucijos projekto III–214 straipsnio 2 dalies išplaukia, kad sprendimus dėl bendros gynybos įsipareigojimų įgyvendinančių veiksmų priims glaudesniame bendradarbiavime dalyvaujančių ES šalių ministrai (užsienio

¹ Akivaizdu, kad ginkluoto užpuolimo atveju visa būtina taikai ir saugumui atkurti pagalba užpultajai šaliai reikiama pirmiausia ginkluotą pagalbą, jeigu tik valstybė pajėgi ją suteikti. Juk kitomis priemonėmis tokiu atveju taikos ir saugumo atkurti neįmanoma, nebent užpuolusioji šalis pati nutrauktų puolamuosius veiksmus.

reikalų ir gynybos), padedami Politinio ir saugumo komiteto bei Karinio komiteto (taigi pagalbai užpultajai šaliai suteikti nereikėtų Europos Vadovų Tarybos sprendimo, kaip yra nustatyta ne glaudesniajam bendradarbiavimui pagal Konstitucijos projekto I–40 straipsnio 2 dalį). Kaip ir Šiaurės Atlanto sutarties 5 straipsnio 2 dalis bei modifikuotos Briuselio sutarties VI straipsnio 1 dalis, Europos Konstitucijos projekto III–214 straipsnio 3 dalis iš esmės pakartoja Jungtinių Tautų Chartijos 51 straipsnyje nustatytą pareigą apie ginkluotą užpuolimą ir taikomas savigynos priemones nedelsiant pranešti JT Saugumo Tarybai.

Vis dėlto lieka retorinis klausimas, kokia prasmė yra perkelti į Europos Konstitucijos projektą iš esmės simbolinius bendros gynybos įsipareigojimus iš modifikuotos Briuselio sutarties ir kam reikia toliau dubliuoti NATO kolektyvinės gynybos įsipareigojimus, įtvirtintus Šiaurės Atlanto sutarties 5 straipsnyje. Juk ES šalių bendros gynybos įsipareigojimai, kaip ir VES, būtų įgyvendinami per NATO; akivaizdu, kad į glaudesnę bendradarbiavimą įsilies tik tos ES šalys, kurios taip pat yra NATO narės (be to, ne visos: pavyzdžiui, Danija nėra VES narė ir pagal specialaus Amsterdamo sutarties Protokolo dėl Danijos pozicijos [49] 6 straipsnį apskritai nedalyvauja priimant ES BGP sprendimus, nes mano, kad jos gynybos interesai pakankamai įgyvendinami NATO [10, p. 218]), o neutraliteto ir nesijungimo į gynybines sąjungas politikos besilaikančios šalys (Austrija, Suomija, Airija, Švedija, Kipras ir Malta) nesirengia tokios savo politikos keisti [17, p. 11, 21]. Todėl praktiniu požiūriu ES šalių glaudesnis bendradarbiavimas prisiimant bendros gynybos įsipareigojimus atrodo beprasmiškas, nebent ES siektų ateityje dubliuoti NATO veiklą ir suteikti alternatyvias saugumo garantijas. Pastaroji galimybė neatrodo reali dėl kur kas mažesnių ES karinių pajėgumų, nors Europos Konstitucijos I–40 straipsnio dalyje nėra aiškiai išreikšto analogiško modifikuotos Briuselio sutarties IV straipsniui ES šalių įsipareigojimo bendros gynybos srityje remtis NATO institucijomis.

2.5. ES BGP santykis su NATO

Nors ir yra nuogąstavimų dėl galimos ES BGP raidos, ypač ginkluotės, struktūrinio ir glaudesnio bendradarbiavimo srityse, Europos Konstitucijos projekte yra bent jau formaliai pakankamos teisinės garantijos, kad BGP prisidėtų prie NATO veiklos, o ne ją dubliuotų ar kitaip pakenktų. Minėta, kad Europos Konstitucijos projekto I–40 straipsnio 2 dalies antroje pastraipoje yra įtvirtintas ES BGP suderinamumo su NATO saugumo ir gynybos politika principas, įpareigojantis gerbti valstybių narių įsipareigojimus pagal Šiaurės Atlanto sutartį. Beje, ši nuostata atspindi NATO veiklos nedubliavimo ir ES BGP subsidiarumo išlaikymo poreikį geriau negu galiojančios redakcijos ES sutarties 17 straipsnis, kurio 4 dalis yra gana dviprasmiška, nes taip pat įpareigoja valstybes nares plėtoti gynybinį bendradarbiavimą NATO tokiu būdu, kuris netrukdytų ES BGP plėtrai. Taip pat minėta, kad Europos Konstitucijos projekto I–40 straipsnio 7 dalis papildomai laiduoja, kad ES šalių glaudesnis bendradarbiavimas bendros gynybos srityje būtų vykdomas glaudžiai sąveikaujant su NATO, o III–214 straipsnio 4 dalis užtikrina, kad glaudesnis bendradarbiavimas neturi įtakos valstybių narių teisėms ir įsipareigojimams pagal Šiaurės Atlanto sutartį.

Europos saugumo strategija [37, p. 12–14], kuri turės reikšmės įgyvendinant ES BGP reglamentuojančias Konstitucijos projekto nuostatas, taip pat nesuteikia rimto pagrindo teigti, kad būtų keičiami pagrindiniai NATO ir ES partnerystės santykių principai [10, p. 220–222], apibrėžti 2002 m. gruodžio 16 d. Europos Sąjungos ir Šiaurės Atlanto sutarties organizacijos deklaracijoje dėl Europos saugumo ir gynybos politikos [19]. Joje aiškiai konstatuota, kad ES su NATO sieja strateginės partnerystės krizių valdymo srityje santykiai, o veiksmingiems transatlantiniams santykiams užtikrinant saugumą nėra jokios alternatyvos. Vis dėlto pabrėžiama subalansuotos partnerystės su JAV būtinybė [37, p. 13].

Taigi kita vertus, kaip kartais atsitinka ir dabar, įvairios ES valstybės galės skirtingai suprasti pakankamai abstrakčias strateginės ir subalansuotos partnerystės sąvokas, būtiną BGP suderinamumo su NATO saugumo bei gynybos politikos laipsnį ir leistinas BGP plėtros

ribas. Galimybė skirtingai aiškinti santykių su NATO pagrindus apibrėžiančias Europos Konstitucijos projekto nuostatas neišnyksta. Ji būtų gerokai mažesnė, jeigu į Konstitucijos projektą, be abstrakčių ES BGP suderinamumo su NATO veikla reikalavimų, būtų taip pat perkelti konkretnesni valstybių narių įsipareigojimai nedubliuoti NATO veiklos, remtis NATO institucijomis ir ištekliais rengiant bei planuojant ES karines operacijas (t. y. panašūs į modifikuotos Briuselio sutarties IV straipsnyje nustatytus įsipareigojimus). Tuo tarpu dabar jie yra aiškiai išreikšti tik politinio pobūdžio dokumentuose, nors Europos Konstitucijos projekte nepašykštėta dėmesio ne ypač svarbioms Petersbergo operacijų vykdymo, ginkluotės sritys bendradarbiavimo ir struktūrinio bei glaudesnio bendradarbiavimo detalėms.

3. VES likvidavimo būtinybė

Iš ES BGP reglamentuojančių Europos Konstitucijos projekto nuostatų matyti, kad jos sudaro pagrindą ES perimti visas likutines VES funkcijas (skirtingai nuo galiojančios redakcijos ES sutarties 17 straipsnio 4 dalies, Konstitucijos projekte VES neįvardijama kaip viena iš glaudesnio ES šalių bendradarbiavimo galimybė ir apskritai niekur neminima). Bendros gynybos funkcija būtų perimta įgyvendinant ES šalių glaudesnį bendradarbiavimą gynybos srityje. Bendradarbiavimo ginkluotės srityje plėtros funkcija jau dabar iš esmės yra perimta, ir šį procesą pabaigs Europos ginkluotės, mokslinių tyrimų ir karinių pajėgumų agentūros įsteigimas.

Paskutinę likutinę (t. y. konsultacinę) funkciją, kurią pagal modifikuotos Briuselio sutarties IX straipsnį atlieka VES Asamblėja, turėtų perimti taip pat parlamentinė institucija – Europos Parlamentas (beje, skirtingai nuo VES Asamblėjos, Europos Parlamentas yra tiesiogiai renkamas ES piliečių, o ne sudaromas iš nacionalinių parlamentų skiriamų narių). Europos Parlamentas jau dabar yra ES Tarybos bei BUSP Vyriausiojo atstovo informuojamas apie BGP plėtrą ir gali reikšti savo nuomonę šiais klausimais [17, p. 25]. Šią jo funkciją įtvirtina Europos Konstitucijos projekto I–40 straipsnio 8 dalis, įpareigojanti Ministrų Tarybą reguliariai konsultuotis su Europos Parlamentu dėl svarbiausių ES BGP aspektų ir galimų jos plėtros alternatyvų, taip pat nuolat atsiskaityti apie BGP raidą. Be to, Konstitucijos projekto II–231 straipsnio 1 dalis įpareigoja Ministrų Tarybą pranešti Europos Parlamentui apie solidarumo sąlygos įsipareigojimus įgyvendinančias priemones.

Taigi nebelieka jokio pagrindo tolesnei VES veiklai (jos vykdomas administracines archyvų ir buvusių tarnautojų pensijų tvarkymo funkcijas taip pat sėkmingai galėtų vykdyti ES). Todėl VES galėtų būti likviduota nutraukiant modifikuotos Briuselio sutarties galiojimą pagal jos XII straipsnio 3 dalį, leidžiančią šalims denonsuoti Sutartį praėjus 50 metų nuo jos įsigaliojimo [30] (tokia galimybė atsirado 1998 m. [10, p. 199–200; 20, p. 988]). Tai formaliai supaprastintų ir taip gana sudėtingą transatlantinio bei Europos saugumo institucinę sistemą. Kartu vietoj teisių perdavimo (transfero) būtų įgyvendintas teisių įtraukimas, arba susiliejinimas, t. y. toks tarptautinių organizacijų teisių perėmimas, kai viena organizacija (VES) likviduojama, o kita (ES) perima likviduojamos organizacijos funkcijas ir toliau jas vykdo kartu su kitomis turimomis funkcijomis [20, p. 129–130; 21, p. 166].

4. Lietuvos dalyvavimo ES BGP pagrindai pagal nacionalinę teisę

Lietuvos dalyvavimas ES BGP atitinka Lietuvos Respublikos Konstitucijos 135 straipsnio 1 dalyje skelbiamus pagrindinius šalies užsienio politikos siekius stiprinti jos nepriklausomybę, užtikrinti piliečių gerovę, prisidėti prie teise ir teisingumu pagrįstos tarptautinės tvarkos kūrimo [10, p. 223] (šie siekiai iš esmės sutampa su ES vertybėmis ir tikslais, deklaruojamais Europos Konstitucijos projekto 2 ir 3 straipsnyje). Todėl Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatymo [50] priedėlio 10 skyriaus trečiajame skirsnyje įtvir-

tinta nuostata dėl šalies dalyvavimo ES BGP. Tačiau iš Nacionalinio saugumo pagrindų įstatymo turinio (pvz., žr. priedėlio 1, 2, 3, 5, 7, 10 skyrius) taip pat galima pastebėti, kad Lietuva savo „kietojo“ saugumo garantijas sieja pirmiausia su NATO, todėl jos interesų aki-vaizdžiai neatitiktų tokia ES BGP raida, kuri dubliuotų NATO veiklą (juo labiau, kad ES niekada neturės tokių karinių pajėgumų, kokius NATO gali suteikti JAV). Suprantama, kad tokia ES BGP raida šaliai būtų ir per daug brangi.

Svarbiausias Lietuvos teisės aktas, reglamentuojantis šalies dalyvavimą ES BGP, yra Tarptautinių operacijų, pratybų ir kitų karinio bendradarbiavimo renginių įstatymas [51]. Jis sudaro palankias sąlygas Lietuvai dalyvauti visose galimose ES BGP formose, įskaitant Petersbergo operacijas, pratybas ir kitokį karinį bendradarbiavimą [10, p. 223–225]. Dalyvavimas Petersbergo operacijose reglamentuotas Įstatymo 6 straipsnyje, užtikrinant operatyvų sprendimų dėl dalyvavimo tokiose operacijose priėmimą (prireikus tokį sprendimą nedelsiant gali priimti Respublikos Prezidentas ir pateikti jį tvirtinti Seimui). Šaliai neiškiltų jokių teisinių kliūčių net dalyvauti glaudesniame bendradarbiavime prisiimant bendros gynybos įsipareigojimus, nes Įstatymo 5 straipsnis reglamentuoja ir dalyvavimą įgyvendinant tokius įsipareigojimus vykdomose kolektyvinės gynybos operacijose. Beje, šio straipsnio 4 dalis įpareigoja Seimą tvirtinti Respublikos Prezidento sprendimą dėl dalyvavimo kolektyvinės gynybos operacijose, užtikrinant bendros gynybos įsipareigojimų vykdymą [10, p. 224] (kitoks Seimo sprendimas pažeistų Lietuvos Respublikos Konstitucijos 135 straipsnio 1 dalį, įpareigojančią vadovautis visuotinai pripažintais tarptautinės teisės principais ir normomis, pagal kurias valstybė negali nevykdyti tarptautinės sutarties remdamasi vidaus teisės normomis [52]).

Kita vertus, galbūt ne visose Europos Konstitucijos projekte numatomose ES BGP formose Lietuvai būtų naudinga dalyvauti politiniu požiūriu, atsižvelgiant į šalies nacionalinio saugumo ir gynybos interesus. Lietuvos Respublikos Seimo 2004 m. gegužės 1 d. rezoliucijoje „Dėl Lietuvos Respublikos užsienio politikos kryptių Lietuvai tapus visateise NATO nare ir Europos Sąjungos nare“ [53] išreikšta valstybės pozicija remti veiksmingą NATO, kaip kolektyvinės gynybos bei saugumo organizacijos, veiklą ir siekti, kad ES kariniai pajėgumai būtų stiprinami glaudžiai bendradarbiaujant su NATO bei nedubliuojant jos funkcijų. Atsižvelgiant į tai, vargu ar būtų tikslinga remti ir dalyvauti numatomame ES šalių glaudesniame bendradarbiavime bendros gynybos srityje (juo labiau, kad toks dalyvavimas veiksmingesnių saugumo garantijų nesuteiktų). Taip pat atsargiai svarstyтина ir galimybė dalyvauti struktūriniame ir ginkluotės srities bendradarbiavime, turint omenyje, kad į Europos Konstitucijos projektą nebuvo įtrauktos Lietuvos Respublikos Vyriausybės poziciją [54] atitinkančios nuostatos dėl struktūrinio bendradarbiavimo atvirumo visoms ES valstybėms tokiomis pačiomis sąlygomis, kaip glaudesnio bendradarbiavimo (t. y. nediferencijuojant įvairių ES BGP srities intensyvesnio bendradarbiavimo formų reglamentavimo). Žinoma, sprendžiant dėl dalyvavimo konkrečioje BGP srityje Lietuvai taip pat derėtų atsižvelgti į panašius interesus turinčių kitų naujų ES narių, priklausančių ir NATO, poziciją, o prireikus – pasirinkti Danijos pozicijos variantą nedalyvauti šalies interesų neatitinkančioje ES BGP veikloje.

Išvados

ES BGP klausimams reglamentuoti dabar yra skirtas ES sutarties 17 straipsnis. Jo galiojanti redakcija buvo nustatyta Nicos sutartimi. Jo nuostatos yra gana abstrakčios ir atspindi tik pagrindinius 1999 m. pradėtos BGP reformos rezultatus: galiojančios redakcijos 17 straipsnyje yra atspindėta tai, kad ES pati imasi vykdyti Petersbergo operacijas, perimdama šią funkciją iš VES. Šiame straipsnyje taip pat abstrakčiai užsimenama apie ES bendrosios gynybos galimybę, kuri galėtų būti viena iš BGP plėtros kryptių. Be to, numatoma ES valstybių ginkluotės srities bendradarbiavimo galimybė. Galiojančioje ES sutartyje beveik nėra atspindėta BGP institucinė sistema. Suprantama, kad toks ES sutarties nuostatų abst-

raktumas yra ES šalių skirtingų interesų kompromiso išraiška, tačiau šios nuostatos jau yra nepakankamos toliau plėtojant BGP. Todėl Europos Konstitucijos projekte ES BGP reglamentuojančios nuostatos labiau atspindi šioje srityje pasiektą pažangą, yra gerokai detalesnės ir aiškesnės, ypač dėl BGP plėtros krypčių: specialios BGP nuostatos, numatytos I–40 straipsnyje, toliau plėtojamos Konstitucijos projekto III dalies V antraštinės dalies II skyriaus 2 skirsnyje (III–210 – III–214 straipsniuose).

Kaip ir ES sutartimi, Europos Konstitucijos projektu nesiekama sukurti analogiškos NATO karinės organizacijos. Todėl kertiniai ES BGP principai išlieka: BGP ir toliau yra sudėtinė BUSP dalis, kurios tikslas užtikrinti Sąjungos operacijų vykdymo pajėgumus, taip pat BGP turi būti suderinama su NATO saugumo bei gynybos politika; BGP neįgyja viršnacionalumo bruožų, ir visi ją įgyvendinantys sprendimai Ministrų Taryboje turi būti priimami vienbalsiai. Vis dėlto Europos Konstitucijos projekte yra daug kokybiškai naujų nuostatų, kuriomis siekiama stiprinti BGP veiksmingai reaguojant į naujus iššūkius tarptautinei taikai ir saugumui. Todėl iš esmės šios nuostatos vertintinos teigiamai, nors ir atspindi tendenciją stiprinti ES BGP didinant jos autonomiją santykiuose su NATO, o kai kurios iš jų, atsižvelgiant į galimą jų turinio aiškinimą ir praktinį įgyvendinimą, ateityje gali skaldyti ES valstybių vienybę ir lemti „dviejų greičių“ bendradarbiavimą BGP srityje, galbūt netgi paskatinti kai kurias ES šalis kurti dubliuojančias NATO veiklą gynybines bei karines institucijas.

Petersbergo operacijų rengimo ir vykdymo teisinio reglamentavimo pokyčiai pagal Europos Konstitucijos projektą nėra dideli, lyginant su kitomis naujovėmis. Pirmasis pokytis, susijęs su Petersbergo operacijomis, yra šių operacijų spektro išplėtimas, siekiant veiksmingai atremti tokias naujas grėsmes Europos saugumui kaip terorizmas, masinio naikinimo ginklų plitimas, regioniniai konfliktai, valstybių žlugimas ir tarptautinis organizuotas nusiikalstamumas. Todėl Konstitucijos projekto III–210 straipsnis papildo Petersbergo operacijų sąrašą bendromis nuginklavimo, karinių konsultacijų bei pagalbos, konfliktų prevencijos ir padėties stabilizavimo po konflikto operacijomis. Šis straipsnis taip pat nurodo, kad visos Petersbergo operacijos gali būti naudojamos kovojant su terorizmu ir remiant trečiųjų šalių kovą su terorizmu jų teritorijoje. Be to, Konstitucijos projekto I–42 straipsnyje siūloma nustatyti solidarumo sąlygą, kuri įpareigotų ES panaudoti visas turimas priemones kovojant su teroro grėsmėmis ir stichinėmis bei žmogaus sukeltomis nelaimėmis. Be kita ko, tokia sąlyga reikalinga, kad tos ES valstybės, kurios neprisiima bendros gynybos įsipareigojimų, būtų įpareigosios teikti pagalbą kitoms Sąjungos šalims kovojant su terorizmu.

Antrasis pokytis yra susijęs su ES pajėgumus vykdyti Petersbergo operacijas plėtojančių institucijų stiprinimu. Valstybių įsipareigojimų dėl karinių pajėgumų plėtros vykdymui prižiūrėti numatoma įsteigti Europos ginkluotės, mokslinių tyrimų ir karinių pajėgumų agentūrą, pavaldžią Ministrų Tarybai. Taip mėginama sukurti mechanizmą, galintį veiksmingiau užtikrinti ES karinių pajėgumų plėtrą. Agentūra taip pat būtų atsakinga už valstybių bendradarbiavimo ginkluotės srityje plėtrą, taip užbaigiant šios funkcijos perėmimą iš VES. Kita vertus, Europos Konstitucijos III–212 straipsnis nepašalina galimybės Agentūrai tapti kai kurių, ginkluotės srityje stipresnių, ES šalių dominavimo įrankiu ir kelti grėsmę darniam Sąjungos valstybių bendradarbiavimui.

Didžiausios Europos Konstitucijos projekto naujovės reglamentuojant ES BGP yra struktūrinio ir glaudesnio valstybių narių bendradarbiavimo galimybės. Pagal Konstitucijos projekto I–40 straipsnio 6 dalį ir III–213 straipsnį sudaroma dar viena glaudesnio bendradarbiavimo rengiant ir vykdant Petersbergo operacijas galimybė – numatomas struktūrinis bendradarbiavimas, kuris yra specifinė įvairiose ES veiklos srityse leidžiamo tvirtesnio bendradarbiavimo forma. Struktūriniame bendradarbiavime galėtų dalyvauti turinčios labiau išplėtotus karinius pajėgumus ir norinčios susisaistyti didesniais šių pajėgumų plėtros įsipareigojimais valstybės narės. Tačiau nepaisant teigiamos įtakos, kurią jis gali turėti ES karinių pajėgumų plėtrai, struktūrinis bendradarbiavimas taip pat gali turėti neigiamų pasekmių Sąjungos vienybei ir transatlantiniams ryšiams, jeigu būtų išnaudojamas tik kai kurių, kariniu požiūriu stipresnių, valstybių interesams konkuruoti su NATO.

Panašios grėsmės glūdi ir glaudesnio bendradarbiavimo srityje. Pagal Europos Konstitucijos projekto I–40 straipsnio 7 dalį ir III–214 straipsnį ES valstybės, nelaukdamos Europos Vadovų Tarybos sprendimo dėl bendros gynybos, gali glaudžiau bendradarbiauti, priimdamos bendros gynybos įsipareigojimus suteikti pagalbą viena kitai ginkluoto užpuolimo atveju. Iš esmės šie įsipareigojimai būtų analogiški Šiaurės Atlanto sutarties 5 straipsnyje ir modifikuotos Briuselio sutarties V straipsnyje numatytiems bendros gynybos įsipareigojimams. Todėl kyla klausimas, kam reikia dubliuoti NATO kolektyvinės gynybos įsipareigojimus, jeigu vis tiek į glaudesnį bendradarbiavimą įsilies tik tos ES šalys, kurios taip pat yra NATO narės (be to, ne visos). Juk toks bendradarbiavimas praktiniu požiūriu yra beprasmis, nebent ES siektų suteikti alternatyvias NATO saugumo garantijas.

Teigiamas glaudesnio bendradarbiavimo aspektas yra tas, kad ES iš esmės perimtų iš VES simbolinę bendros gynybos funkciją. Turint omenyje tai, kad ES perims ir kitas likutines VES funkcijas (ginkluotės srities bendradarbiavimo plėtros funkciją ir konsultacinę funkciją, kurią vietoj VES Asamblėjos atliktų Europos Parlamentas), atsiranda galimybė likviduoti VES ir taip formaliai supaprastinti sudėtingą transatlantinio bei Europos saugumo sistemą.

Lietuvos teisės aktai, ypač Tarptautinių operacijų, pratybų ir kitų karinio bendradarbiavimo renginių įstatymas, sudaro palankias sąlygas šaliai dalyvauti visose ES BGP formose, įskaitant bendrąją gynybą. Tačiau ne visos BGP raidos tendencijos gali atitikti Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo ir gynybos interesus. Suprantama, šių interesų neatitiktų tokia ES BGP raida, kuri dubliuotų NATO veiklą arba kitaip kenktų transatlantiniams santykiams. Nors Europos Konstitucijos projekte yra pakankamos teisinės garantijos, kad BGP nepasuktų tokia kryptimi, vis dėlto ES valstybės gali skirtingai suprasti būtiną BGP suderinamumo su NATO saugumo bei gynybos politikos laipsnį ir leistinas BGP plėtros ribas.



LITERATŪRA IR NUORODOS

1. 2003 m. birželio 13 d. ir liepos 10 d. Europos Konvento visuotiniu sutarimu priimtas Sutarties dėl Konstitucijos Europai projektas // Europos ateities konvento dokumentai. Sąsiuvinis Nr. 4. – Vilnius, 2004; Official Journal C 169. 2003 07 18; Europos Sąjungos interneto svetainė: <[http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=52003XX0718\(01\)&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=52003XX0718(01)&model=guichett)>; Europos Konvento interneto svetainė: <<http://european-convention.eu.int/DraftTreaty.asp?lang=EN>>.
2. Heisbourg F. European Defence Policy after the Nice Summit: the Transatlantic Dimension // Connections, the Quarterly Journal of the Partnership for Peace Consortium of Defence Academies and Securities Studies Institutes. January, 2002. Vol. I. No. 1.
3. Sloan R. S. The United States, NATO, and the EU's New Defence Role: Re-Negotiating the Washington Treaty? // Connections, the Quarterly Journal of the Partnership for Peace Consortium of Defence Academies and Securities Studies Institutes. Vol. I. No. 1. January, 2002.
4. Cohen R. Spreading Cooperative Security: Creating a Euro-Atlantic Council? // Connections, the Quarterly Journal of the Partnership for Peace Consortium of Defence Academies and Securities Studies Institutes. January, 2002. Vol. I. No. 1.
5. Nekrašas E. NATO ir Europos Sąjungos santykių transformacija bei Lietuvos užsienio politika // Šiaurės Atlanto erdvė ir Lietuva. – Vilnius: Eugrimas, 2001.
6. Laurinavičius Č. Šiaurės Atlanto sutarties organizacijos ateitis // Šiaurės Atlanto erdvė ir Lietuva. – Vilnius: Eugrimas, 2001.
7. 2004 m. gegužės 3 d. Lietuvos Respublikos Seimo Užsienio reikalų komiteto bei Nacionalinio saugumo ir gynybos komiteto apskrito stalo diskusija „Bendroji užsienio ir saugumo politika bei Europos saugumo ir gynybos politika (BUSP ir ESGP): formavimo ir įgyvendinimo problemos“ // Lietuvos Respublikos Seimo Europos reikalų komiteto Europos informacijos centro svetainė internete: <<http://www.eic.lrs.lt/?-1520118394>>; <<http://n60.lrs.lt:5000/ONDEMAND/2004/mic/europa/r200405031400.aspx>>.
8. Konsoliduota Europos Sąjungos steigimo sutartis // Valstybės žinios. 2004. Nr. 2–2.

9. Thym D. Die gemeinsame Sicherheitspolitik vor und nach Nizza // WHI – Paper 3/01, April, 2001. – Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht, Humboldt-Universität zu Berlin: <http://www.whi-berlin.de/thym_301.htm>.
10. Žalimas D. ES bendrosios gynybos politikos teisiniai pagrindai // Europos Sąjungos teisė ir Lietuva. – Vilnius: Justitia, 2002.
11. Andreani G., Bertram C., Grant C. Europe's Military Revolution. – London: Centre for European Reform, 2001.
12. Petrauskas Z. Europos Sąjungos bendrosios užsienio ir saugumo politikos raida ir įgyvendinimo problemos // Europos Sąjungos teisė ir Lietuva. – Vilnius: Justitia, 2002.
13. 1999 m. birželio 3–4 d. Kelne susitikusios Europos Vadovų Tarybos deklaracija dėl Europos bendrosios saugumo ir gynybos politikos stiprinimo // Europos Sąjungos svetainė internete: <http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/kolnen.htm>.
14. 1999 m. gruodžio 10–11 d. Helsinkyje susitikusios Europos Vadovų Tarybos patvirtinta Europos bendrosios saugumo ir gynybos politikos stiprinimo pažangos ataskaita // Europos Sąjungos svetainė internete: <http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/ACFA4C.htm>.
15. 2000 m. birželio 19–20 d. Feiroje susitikusios Europos Vadovų Tarybos patvirtinta Europos bendrosios saugumo ir gynybos politikos stiprinimo pažangos ataskaita // Europos Sąjungos svetainė internete: <http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en0.htm>.
16. 2000 m. gruodžio 7–9 d. Nicoje susitikusios Europos Vadovų Tarybos patvirtinta Europos bendrosios saugumo ir gynybos politikos stiprinimo pažangos ataskaita ir karinių pajėgumų įsipareigojimų deklaracija // Europos Sąjungos svetainė internete: <http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00400-r1.%20ann.en0.htm>.
17. 2002 m. gruodžio 16 d. Europos Konvento VIII darbo grupės (gynybos klausimais) baigiamoji ataskaita CONV 461/02 // Europos konvento svetainė internete: <<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00305en2.pdf>>.
18. Šiaurės Atlanto sutartis // Valstybės žinios. 2004. Nr. 40–1299.
19. 2002 m. gruodžio 16 d. Europos Sąjungos ir Šiaurės Atlanto sutarties organizacijos deklaracija dėl Europos saugumo ir gynybos politikos // NATO svetainė internete: <<http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-142e.htm>>.
20. Žalimas D., Žaltauskaitė-Žalimienė S., Petrauskas Z., Saladžius J. Tarptautinės organizacijos. – Vilnius: Justitia, 2001.
21. Hahn H. J. International Organisations, Succession // Encyclopedia of Public International Law, – Amsterdam, Elsevier, 1995. Vol. 2.
22. 2001 m. sausio 22 d. ES Tarybos sprendimas 2001/78/CFSP dėl Politinio ir saugumo komiteto įsteigimo // Official Journal L 27/1. 2001 01 30; Europos Sąjungos interneto svetainė: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/l_02720010130en00010003.pdf>.
23. 2001 m. sausio 22 d. ES Tarybos sprendimas 2001/79/CFSP dėl Europos Sąjungos karinio komiteto įsteigimo // Official Journal L 27/4. 2001 01 30; Europos Sąjungos interneto svetainė: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/l_02720010130en00040006.pdf>.
24. 2001 m. sausio 22 d. ES Tarybos sprendimas 2001/80/CFSP dėl Europos Sąjungos karinio štabo įsteigimo // Official Journal L 27/7. 2001 01 30; Europos Sąjungos interneto svetainė: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/l_02720010130en00070011.pdf>.
25. Vakarų Europos Sąjungos svetainė internete: <<http://www.weu.int>>.
26. 2001 m. liepos 20 d. ES Tarybos bendrasis veiksmas 2001/555/CFSP dėl Europos Sąjungos palydovų centro įsteigimo // Official Journal L 200/5. 2001 07 25; Europos Sąjungos interneto svetainė: <<http://www.eurunion.org/legislat/Defense/EUSatCent.pdf>>.
27. 2001 m. liepos 20 d. ES Tarybos bendrasis veiksmas 2001/554/CFSP dėl Europos Sąjungos saugumo studijų instituto įsteigimo // Official Journal L 200/1. 2001 07 25; Europos Sąjungos interneto svetainė: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/l_20020010725en00010004.pdf>.
28. ES operacijos // Informacija iš Europos Sąjungos interneto svetainės: <<http://ue.eu.int/showPage.asp?id=268&lang=en&mode=g>>.
29. ES-NATO: nuolatinė sutykių pagrindai ir „Berlyno plius“ sprendimai // Informacija iš Europos Sąjungos interneto svetainės: <<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/03-11-11%20Berlin%20Plus%20press%20note%20BL.pdf>>.
30. 1948 m. kovo 17 d. Ekonominio, socialinio ir kultūrinio bendradarbiavimo bei kolektyvinės savignybos sutartis (pakeista 1954 m. spalio 23 d. Paryžiaus protokolu, keičiančiu Briuselio sutartį) // NATO Handbook: Documentation. – Brussels: NATO Office of Informatikon and Press, 1999; NATO svetainė internete: <<http://www.nato.int/docu/basicxt/b541023u.htm>>.
31. Europos ginkluotės agentūra // Informacija iš Vakarų Europos Sąjungos interneto svetainės: <<http://www.weu.int/weag/index.html>>.

32. 2003 m. lapkričio 17 d. ES Tarybos sprendimas 2003/834/EC dėl gynybos pajėgumų plėtros, tyrimų, įsigijimų ir ginkluotės agentūros steigimo parengiamosios grupės sudarymo // Official Journal L 318/19. 2003 12 03; Europos Sąjungos interneto svetainė: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/L_31820031203en00190021%20-%20Establishment%20of%20the%20Agency.pdf>.
33. Gynybos pajėgumų plėtros, tyrimų, įsigijimų ir ginkluotės agentūra (Europos gynybos agentūra) // Informacija iš Europos Sąjungos interneto svetainės: <<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/Background%20Agency.pdf>>.
34. Jungtinių Tautų Chartija // Valstybės žinios. 2002. Nr. 15–557.
35. 2002 m. gruodžio 16 d. Europos konvento III darbo grupės (ES teisinio subjektiškumo klausimais) baigiamoji ataskaita CONV 305/02 // Europos konvento svetainė internete: <<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00305en2.pdf>>.
36. Europos Sąjungos gynybos politika // Informacija iš Europos Sąjungos svetainės internete: <http://europa.eu.int/scadplus/european_convention/defense_en.htm>.
37. 2003 m. gruodžio 12 d. Europos Vadovų Tarybos priimta Europos saugumo strategija „Saugi Europa geresniame pasaulyje“ // Europos Sąjungos svetainė internete: <<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>>.
38. Thym D. The New Institutional Balance of European Foreign Policy in the Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe // WHI–Paper 12/03. September, 2003. – Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht, Humboldt-Universität zu Berlin: <<http://www.whi-berlin.de>>.
39. ES išskėlė sau ambicingus gynybos ir saugumo politikos tikslus iki 2010-ųjų // BNS. 2004 m. gegužės 18 d.
40. ES Tarybos patvirtintas karinių pajėgumų plėtros dokumentas „Pagrindinis tikslas 2010“ // Europos Sąjungos svetainė internete: <<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/2010%20Headlines%20goals.pdf>>.
41. Keturiolika ES valstybės siūlo steigti Europos karinio planavimo štabą // BNS. 2003 m. balandžio 29 d.
42. 2003 m. lapkričio 11 d. Europos Sąjungos valstybių narių susitarimas dėl Europos Sąjungos institucijose, vadovietėse ir pajėgose tarnaujančio karinio bei civilinio personalo, kuris gali būti pasitelktas Europos Sąjungos steigimo sutarties 17 straipsnio 2 dalyje nurodytoms užduotims, įskaitant pratybas, rengti ir vykdyti, taip pat šioms užduotims reikalingo valstybių narių Europos Sąjungai suteikto karinio ir civilinio personalo statuso (ES SOFA) // Official Journal. C 321/02, 2003 12 31; Europos Sąjungos interneto svetainė: <http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2003/c_321/c_32120031231en00060016.pdf>.
43. 1951 m. birželio 19 d. Šiaurės Atlanto sutarties šalių susitarimas dėl jų karinių pajėgų statuso // Lietuvos Respublikos Seimo svetainės teisės aktų bazė: <<http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=230153&Condition2=>>>.
44. 1952 m. rugpjūčio 28 d. Protokolas dėl tarptautinių karinių vadaviečių, įsteigtų įgyvendinant Šiaurės Atlanto sutartį, statuso // Lietuvos Respublikos Seimo svetainės teisės aktų bazė: <<http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=230154&Condition2=>>>.
45. 2001 m. gruodžio 13 d. Valstybių, dalyvaujančių daugianacionalinėje nuolatinės parengties greitojo reagavimo brigadoje Jungtinių Tautų operacijoms, susitarimas dėl jų pajėgų statuso // Valstybės žinios. 2004. Nr. 53–1792.
46. Europos Konvento narės Danutos Hübner pasiūlymas keisti Konstitucijos projekto I–40 straipsnį // Europos Konvento svetainė internete: <http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/30/30_Art%201%2040%20Hubner%20EN.pdf>.
47. Europos Konvento narės Sandros Kalnietės pasiūlymas keisti Konstitucijos projekto I–40 straipsnį // Europos konvento svetainė internete: <http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/30/30_Art%201%2040%20Kalniete%20EN.pdf>.
48. 1986 m. birželio 27 d. Tarptautinio Teisingumo Teismo sprendimas byloje dėl karinių ir pusiau karinių veiksmų Nikaragoje ir prieš ją (Nikaragva v. Jungtinės Amerikos Valstijos) // I.C.J. Reports. 1986; JT Tarptautinio Teisingumo Teismo svetainė internete: <http://www.icj-cij.org/icjwww/icasess/inus/inus_ijudgment/inus_ijudgment_19860627.pdf>.
49. Amsterdamo sutarties, pakeičiančios Europos Sąjungos steigimo sutartį, Europos Bendrijų steigiamąsias sutartis ir susijusius aktus, Protokolas dėl Danijos pozicijos // Official Journal. C 340. 1997 11 10; Europos Sąjungos interneto svetainė: <<http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/amsterdam.html#0101010008>>.
50. Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatymas // Valstybės žinios. 1996. Nr. 2–16; 2003. Nr. 42–1922.
51. Lietuvos Respublikos tarptautinių operacijų, pratybų ir kitų karinio bendradarbiavimo renginių įstatymas // Valstybės žinios. 2002. Nr. 13–465.

52. 2001 m. gruodžio 27 d. Europos teisės departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės išvada dėl Tarptautinių operacijų, karinių pratybų ir kitų renginių įstatymo pakeitimo įstatymo projekto Nr. IXP-1296 atitikimo Europos Sąjungos teisei // Lietuvos Respublikos Seimo svetainės teisės aktų bazė: <<http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=157579&Condition2=>>.
53. 2004 m. gegužės 1 d. Lietuvos Respublikos Seimo rezoliucija „Dėl Lietuvos Respublikos užsienio politikos krypties Lietuvai tapus visateise NATO nare ir Europos Sąjungos nare“ // Valstybės žinios. 2002. Nr. 75–2572.
54. 2003 m. rugsėjo 25 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 1187 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatų dėl Europos Sąjungos tarpvyriausybiniame konferencijoje svarstomos Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002. Nr. 92–4159.



Tendencies of the Development of Legal Grounds of the European Union Common Defence Policy in a Draft Constitution for Europe

Dr. Dainius Žalimas

Law University of Lithuania

Keywords: *European Union, defence policy, Constitution for Europe, Treaty on European Union, Western European Union, NATO.*

SUMMARY

The article deals with the development of legal grounds of the European Union common defence policy in a draft Constitution for Europe. In order to identify trends in the legal regulation of the EU common defence policy, the author compares respective provisions of the draft European Constitution and the Treaty on European Union.

The key Art. I-40 of the draft Constitution establishing specific provisions for implementing the common security and defence policy provides for significant changes, in comparison with the respective Art. 17 of the Treaty on European Union. Apart from that, the specific provisions of Art. I-40 of the European Constitution are developed by the more detailed provisions on the common security and defence policy which are contained in Section 2, Chapter II, Title V of Part III of the Constitution (from Art. III-210 to Art. III-214 thereof). Most of these provisions are new. However, they are based on the same principles, as stated in Art. 17(1) of the Treaty on European Union and Art. I-11(4), I-15(1) and I-40(1, 2) of the draft Constitution. Namely, under the Constitution, the common defence policy will remain an integral part of the common foreign and security policy and will continue to provide operational capabilities for the Union's external actions in a specific situation when diplomatic and economic actions will be insufficient in order to achieve the common foreign and security policy goals. As previously, the main aim of the common defence policy will be to increase civilian and military capabilities assigned for the implementation of the so-called Petersberg tasks (humanitarian and rescue, peacekeeping, crisis management and peacemaking operations). The draft Constitution also preserves sufficient legal guarantees to ensure compatibility with the activities of the NATO and corresponding legal obligations of a number of Member States. On the other hand, some new provisions of the Constitution can be assessed as the reflection of efforts of some EU countries to make the common defence policy more autonomous with respect to the NATO and the USA. Some of them may even raise a danger of duplication of the NATO's activities.

With regard to implementation of the Petersberg tasks, the provisions of the Constitution remains generally unchanged in comparison with those of the Treaty on European Union, except a

few provisions updating the Petersberg tasks and strengthening the institutional framework of the common defence policy. The new missions, such as joint disarmament operations, military advice and assistance tasks, conflict prevention and post-conflict stabilisation, were added to the range of Petersberg missions, in order to respond properly to the emerging new threats to the European security. In line with that, the solidarity clause is added by Art. I-42 which obliges the Member States to mobilise all instruments at their disposal in order to prevent terrorist threats and assist each other in case of disasters.

The next novelty is that, in addition to the existent institutions of the common defence policy, the draft Constitution provides for the establishment of the European Armaments, Research and Military Capabilities Agency that will be subordinate to the Council of Ministers. Apart from the cooperation in the field of armaments, the Agency will also be responsible for supervision of the implementation by the Member States of their military capability commitments. On the one hand, that could significantly improve the fulfilment of the Union's defence policy objectives. On the other hand, there is a danger that the Agency can serve as one of the means for domination of certain Member States and, as a consequence, it can become a catalyst of different-speed and divided Europe in the field of defence policy.

The subsequent novelty provided for in the draft Constitution is the possibility of the structured defence and military cooperation between certain Member States, which might be treated as a specific kind of enhanced cooperation. Despite of possible advantages of increase of the Union's military capability, this kind of cooperation could also result in a deeper division of Member States rather than a desired unity on the defence policy matters.

The similar danger of division of the Member States and even undesirable competition with the NATO may be concealed in the last significant novelty that provides for the closer cooperation on mutual defence. In accordance with Art. I-40(7) and III-214, the Member States will be able to assume mutual defence obligations identical to those established by Art. 5 of the North Atlantic Treaty. Since only those Member States which also belong to NATO (besides, not all of them) have expressed their will to assume mutual defence commitment, the logical question arises what is the rationale for the mutual defence clause. From practical point of view, this clause is meaningless if the Union is not going to provide alternative security guarantees.

The above mentioned critical remarks do not mean that the common defence policy provisions contained in the draft European Constitution should be evaluated negatively. Despite of mentioned ambiguities and concerns, the Constitution marks a further step towards progressive development of the common defence policy. If in accordance with the Constitution the coherence with the NATO is preserved, both the EU and the NATO will benefit from the growing Union's defence and military capabilities. The next positive outcome of the Constitution is the simplification at a certain degree of the transatlantic and European security structures. Since the European Union is likely to take over all the residual competence of the Western European Union (including common defence, armaments cooperation and the consultative function performed by the WEU Assembly), the latter can be abolished as no longer necessary organisation.

At the end of the article the author briefly examines Lithuanian legislation relevant to the participation in the EU's common defence policy. The final conclusion is that Lithuanian laws (especially the Law on International Operations, Exercises and Other Military Cooperation Events) creates favourable conditions for the country's participation in all possible forms of cooperation in the framework of the Union's common defence policy. However, not all possible tendencies of this policy may correspond to the vital interests of Lithuania's security and defence.

