

**DABARTINIS EUROPOS SAJUNGOS
EKONOMINĖS IR POLITINĖS
INTEGRACIJOS ETAPAS – KAIP SPREŠTI
„SENDAIKČIO“ DILEMĄ?**

GEDIMINAS VITKUS

Europos Sąjunga jau atliko daug įspūdingų darbų, bet vien to nebe- pakanka, kad ir toliau ji būtų daugumos europiečių besąlygiškai palaikoma. Panašu, kad esame susidūrę su „sendaikčio dilema“, kuri iškyla žmonėms, kai jiems pabosta anksčiau labai vertingais laikyti daiktai. Tačiau, atrodo, kol kas šio „sendaikčio“ niekas nesiroošia atsisakyti. Idėjų ir pasiūlymų, kaip patobulinti ES, netrūksta. Dabartinėse diskusijose yra išsirutuliojusios dvi pagrindinės alternatyvos. Pirmoji, „federalistinė“, siūlo toliau keisti ES federalinės valstybės modelio linkme. Tačiau pagrindinis šios alternatyvos trūkumas – utopiškumas, nes ES valstybės nepasirengusios dalytis valdžia su Europos institucijomis. Antroji – tai konstruktyvizmo kontekste kilusi idėja, kad ES neturėtų stengtis panašėti į valstybę, bet vis labiau virstų į decentralizuota valdysena pasižyminčia politiją. Tačiau šios alternatyvos silpnybė – jos neapibrėžtumas. Ją permelyg sunku „išversti“ į teisinę tarpvalstybinių sutarčių kalbą. Vadinas, kol kas abi alternatyvos neatrodo gyvybingos, belieka konstatuoti, kad „sendaikčio“ dilemos artimiausioje ateityje išspręsti nepavyks ir teks taikytis su visais jos keliamais nepatogumais.

Dr. Gediminas Vitkus – Lietuvos karo akademijos Politikos mokslų katedros vedėjas, profesorius, Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto profesorius (el. paštas: gediminas.vitkus@tspmi.vu.lt).

© Gediminas Vitkus, 2009

Straipsnis įteiktas redakcijai 2009 m. vasario 27 d.

Straipsnis pasirašytas spaudai 2009 m. rugsėjo 30 d.

Ivadas

Tyrinėtojų dėmesys Europos integracijos problematikai išgyvena jau turbūt trečiąją, skaičiuojant nuo pirmosios Europos Bendrijos įkūrimo, bangą. Pirmoji banga, kurios neabejotinai lyderiu galima laikyti neofunktionalizmą, ieškojo atsakymo į klausimą „kodėl vyksta Europos integracija?“, antroji banga, kurios svarbiausiu elementu galima laikyti posūkį į valdysenos (angl. *governance*) studijas, bandė išsiaiškinti, „kaip veikia ES“, o šiandieninė, trečioji tyrinėjimų banga priversta siekti giliau apmąstyti ES prigimtį ir paskirtį bei galiausiai surasti atsakymą į klausimą „kas tai?“.

Tokį pagrindinio tyrinėjamo klausimo performulavimą, žinoma, pirmiausia lėmė paskutiniame XX amžiaus dešimtmetyje socialiniuose moksluose prasidėję metodologiniai racionalizmo ir konstruktivizmo ginčai, kurių padariniai netruko pasijusti ne tik tarptautinių santykių apskritai, bet ir Europos integracijos studijose. Bet galutinai šią problematiką suaktualino ir užaštrino du ES XXI amžiaus pradžioje nutikę makroįvykiai – 2004 metų gegužės 1 dieną įvykusi didžioji plėtra į Vidurio ir Rytų Europą ir 2005 metų vasarą – ilgai rengtos Sutarties dėl Konstitucijos Europai žlugimas dėl neigiamų referendumų rezultatų Prancūzijoje ir Nyderlanduose. Pirmasis įvykis buvo iš oficialių tribūnų¹ pripažintas vienu iš sėkmingiausių kada nors ES įgyvendintų projektų, o antrasis – šįkart per daug to nepabrėžiant – tapo neginčijamu įrodymu, kad ES yra patekusi į giluminę sisteminę teleologinę legitimumo ir tapatumo krizę, išėjties iš kurios kontūrai tebėra migloti. Tai dar kartą su kaupu patvirtino ir Sutarties dėl Konstitucijos pakaitalo – Lisabonos sutarties – ratifikavimo problemos Airijoje 2008-ųjų birželį.

Toks nedidelis atstumas laike tarp vieno iš sėkmingiausiai ES kada nors įgyvendintų projektų ir vienos iš didžiausių kada nors patirtų nesėkmių norom nenorom skatina ieškoti šių dviejų makroįvykių ryšio. Antra vertus, pažvelgus įdėmiau toks tiesioginis šių dviejų reiškinių susiejimas vis dėlto atrodo kaip loginis prieštaravimas. Jeigu sutiktu-

me su tuo, kad didžioji plėtra buvo sėkmė, tai tuomet reikėtų daryti išvadą, kad ES, sulaukusi Sutarties dėl Konstitucijos žlugimo, pati tapo savo „sėkmės auka“. O gal priešingai – didžioji plėtra buvo didelė klaida, tik niekas to nedrįso atvirai pasakyti, kol tokia galimybė nebuvo suteikta Prancūzijos, Nyderlandų ir Airijos rinkėjams?

Deja, šiandien žvelgiant į šiuos įvykius iš netolimos laiko perspektyvos, dar sunku vienareikšmiškai atsakyti į šiuos klausimus. Tačiau dar kartą pakartosime, kad bandant įvertinti jų reikšmę ES raidai, tolesniam ekonominės ir politinės integracijos procesui, vis dėlto yra sunku atsikratyti nuojautos, kad būtent per pastaruosius keletus metus su ES ir visa Europos integracija apskritai nutiko kažkas ypatingo, kažkas tokio, kas tarsi rodo, jog ji iš tikrųjų atsidūrė tam tikro savo raidos etapo pabaigoje ir kad ilgainiui turėtų išryškėti jau nauja ES kokybė.

Be jokios abejonės, šis vertinimas yra tikrai fenomenologinė hipotetinė prielaida, dėl kurios pagrįstumo būtų galima daug ir ilgai ginčytis. Pavyzdžiui, Markas Gilbertas mano, kad ES raidos tyrinėjimai daugiausia yra pasidavę supaprastintai linijinei progresinei istorinio integracijos proceso interpretacijai. Dėl to kiekvienas nesklandumas ar numatytų planų žlugimas visų pirma yra suvokiamas kaip krizė, nors iš tiesų taip nėra. Pasak jo, atsisakius linijinio progresistinio požiūrio darosi aišku, kad ne tik Robertas Schumanas, Jeanas Monnet ar Jacques'as Delors'as yra didieji ES kūrėjai, bet lygiai taip pat panašaus įvertinimo nusipelno ir Charles'as de Gaulle'is, Margaret Thatcher ar 2005 metais prieš Sutartį dėl Konstitucijos Europai balsavę prancūzai ir olandai, nes be jų ES šiandien nebūtų tokia, kokia yra². Šiai Gilberto minčiai pailiuoti, ko gero, tiktų palyginimas iš navigacijos srities. Juk sėkmingai navigacijai reikia ne tik gerų laivų ir veržlių kapitonų, bet ir uolas bei povandeninius rifus žyminčių švyturių ir orientyrų, kurie signalizuoja, kad ne visi pasirinkti laivo kurso variantai yra geri ir kaip jie turi būti koreguojami.

Bet netgi jeigu įsiklausytume į Gilberto argumentaciją ir nustotume referendumų sprendimus laikyti nesėkmėmis ir krize, tai mūsų vis

tiek neatpalaiduotų nuo būtinybės ir toliau ieškoti atsakymų į minėtų makroįvykių iškeltus klausimus. Šiuo požiūriu įdomų tyrimą atliko George'as Rossas. Jis apklausė 82 aukšto rango Europos institucijų politikus ir pareigūnus, ką jie mano apie dėl Sutarties dėl Konstitucijos atmetimo kilusią „krizę“ ir taip pabandė sužinoti jų nuomonę, kodėl ES taip sunkiai apsipranta su savo didžiąja plėtra ir vis labiau netenka plačiosios visuomenės paramos. Žinoma, tyrėjo gauti atsakymai buvo labai įvairūs, bet, autoriaus nuomone, pabandžius juos subendravardiklinti galima sakyti, kad ES, būdama nuolatinė reformų kelyje, dabar žengia į naują ir visai kitokį raidos etapą, kuriame negalės vadovautis aiškiais orientyrais, apčiuopiama vizija ir turės judėti pirmyn tikrai pačiu primityviausiu bandymu ir klaidų keliu³. Kitais žodžiais, atrodo, kad pasiekus dabartinę ekonominę ir politinę integracijos lygmenį nebegalima veikti įprastu būdu ir tenka ieškoti naujų orientyrų ir vizijų, už kurių teisingumą niekas negali garantuoti.

Iki šiol vienintelis teorinis modelis, kuris nuolat buvo šaltinis daugmaž aiškios vizijos, kurlink turėtų judėti ES, buvo ir lieka tas pats gerai žinomas federalizmas. Paradoksalu, bet federalizmas, kuris ankstesnės raidos etapais atrodė kaip nuolat pralaiminti alternatyva, kiekvieną kartą, kai reikėdavo ieškoti išeities iš susidariusios krizės padėties, iškildavo iš naujo kaip vienintelis rimtas ir dėmesio vertas variantas. Štai ir dabar jau minėto Rosso tyrimo respondentai iš esmės sutinka, kad pagrindinė nesėkmių priežastis yra būtent federalizmo baimė. ES valstybės, atsisakydamos federalizmo, pasmerkia ES vegetuoti ir imituoti veiklą, o ne aiškiai ir suprantamai veikti. Kartu atveriamą platią erdvę reikštis konservatyvizmui ir euroskepticizmui, kurie siūlo grįžti atgal, o integracijos pasiekimus vertina kaip iškrypimą, kurį būtina kuo skubiau šalinti. Bet vėlgi ir šiuo atveju nepanašu, kad ES valstybių lyderiai ryžtųsi demontuoti ES, atsisakyti tokių jos pasiekimų kaip bendra rinka ir pinigų sąjunga.

Antra vertus, ne visa federalizmo kritika buvo konservatyvi. Greita euroskepticizmo visada gyvavo ir alternatyvus požiūris, kurio pa-

grindinis *motto* buvo mintis, kad Europos integracija yra išskirtinis ir unikalus tarptautinių santykių reiškiny, kuris visai nebūtinai turi transformuoti Europą federacijos link. Pažymėtina, kad šiais laikais, racionalizmo ir konstruktyvizmo ginčų kontekste alternatyvų federalizmui paieška įgijo naujų pavidalų. Čia pažymėtinas konstruktyvizmas, kuris siūlė pažvelgti į integracijos procesą ne kaip į objektyvų reiškinį (jo dėsningumus mums sunkiai sekasi (ne)atskleisti ir (ne) suprasti), bet kaip į konkrečiomis aplinkybėmis veikiančių žmonių kūrybą ir paiešką. Pasak konstruktyvistų, integracijos procese nuolat vyksta ne geriuokų ir blogiuokų kova, bet nuolatinė dalyvių interesų ir tapatybės kaita⁴. Štai, pavyzdžiui, Jeffrey Checkelis, remdamasis „pamainine“ prieiga, kai valstybės kartkartėmis savo elgsenoje keičia „racionalistinę“ strategiją „prisiderinimo“ strategija, įtikinamai parodė, kad ankstesniuose integracijos etapuose vyravo veikla, kurią perprasti lengviau sekėsi vadovaujantis racionalistine logika, ir kaip vėliau, ES judant nuo bendros rinkos į dar menkai apibrėžtą politinę sąjungą, kuriasi Europos pilietinė visuomenė, atsiranda naujų reiškinų, kurių negalima paaiškinti niekaip kitaip, kaip tik pasitelkus konstruktyvizmą⁵.

Kaip tik tai turėdami omenyje ir pažvelgsime į du tiesiogiai su minėtais makroįvykiais susijusius ES veiklos aspektus – jos besikeičiantį (daugiausia dėl plėtros) vaidmenį pasaulyje ir įstrigusią (dėl referendumų neigiamų rezultatų) jos valdysenos reformą – ir parodysimė, kaip dabartiniame Europos ekonominės ir politinės integracijos etape, beieškant tinkamų perėjimo nuo ekonominės prie politinės sąjungos pavidalų, tarpusavyje varžosi klasikinė federalistinė ir alternatyvi postmodernistinė Sąjungos vizijos.

1. ES vaidmuo pasaulyje – silpna veikėja ar patraukli unija?

Šių dviejų alternatyvių ES vaidmenų pasaulyje perskyra labai vaizdžiai iliustruoja dviejų vizijų ir atitinkamai dviejų integracijos išsivys-

tymo vertinimo kriterijų skirtumą. Apibrėžimas, kad ES yra „silpna veikėja“, reiškia, kad vadovaujamės neovestfališkąja nacionalinės valstybės, kaip pagrindinio tarptautinių santykių subjekto, samprata ir, mažai to, jos konservatyviaja realistine versija, kai pagrindinis veikėjo vertės kriterijus yra galia. Galingas veikėjas yra svarbus ir vertingas veikėjas. Atitinkamai silpnas veikėjas yra ir mažai reikšmingas.

Nesunku pastebėti, kad šioje nuostatoje užfiksuota ištisa politinė programa ir kartu viso to, ką daro ES už savo ribų, vertinimo koordinacinių sistema. Vadovaujantis būtent šiais kriterijais galima nupiešti ES, kaip gana prieštaringos ar netgi nelogiškos, šizofreniškos tarptautinės veikėjos, paveikslą. Jame susipina tiek galios, kurios pavydėtų daugelis valstybių, tiek silpnybių, į kurias, švelniai tariant, iš aukšto žvelgia kitų didžiųjų pasaulio galybių lyderiai, elementai.

ES galią, visų pirma, lemia jos ekonominis svoris. Tarptautinėje ekonomikoje Europos Sąjunga yra viena iš įtakingiausių Pasaulio prekybos organizacijos dalyvių, pati didžiausia pagalbos vystymui teikėja. Tai, kad ES yra ekonominis milžinas, kad jos 490 milijonų vartotojų rinka generuoja didelius užsienio prekybos srautus ir traukia didžiules investicijas, kad jos bendrasis vidaus produktas yra maždaug tokio pat dydžio kaip JAV, du kartus didesnis už Japonijos, keturis kartus – už Kinijos ir dešimt kartų – už Rusijos, kad bendra Europos valiuta – euras – yra antroji po JAV dolerio pasaulio rezervinė valiuta, leidžia jai užimti ir ypatingą poziciją santykiuose su kitais tarptautinių santykių dalyviais. Todėl, pavyzdžiui, Hubertas Zimmermannas mano, kad, atrodytų, jau seniai paneigta ir sukritikuota tarptautinių santykių teorija – realizmas – yra kaip tik tas modelis, į kurį reikia žiūrėti rimtai ir juo remtis, jeigu norime suprasti geoekonominiais ir merkantilistiniais motyvais grindžiamą ES laikyseną ir elgseną derybose dėl Kinijos ir Rusijos stojimo į Pasaulio prekybos organizaciją⁶.

Tačiau tuo pat metu visa tai dera su tuo, kad didžiojoje tarptautinėje politikoje ir diplomatijoje ES veikimas yra daug mažiau juntamas. ES, būdama sudaryta iš nepriklausomų valstybių, pati neturi savo suverenios vyriausybės, kuri galėtų spręsti karo, taikos, saugumo ir kitus diplomatijos klausimus. Formaliai tą gali daryti tik visos 27 valstybės drauge. Bet dažniausiai tai neįmanoma, nes pačiais aštriausiais klausimais valstybių nuomonės paprastai kardinaliai išsiskiria (čia užtenka prisiminti 2003 metų ES valstybių nesugebėjimą sutarti dėl JAV sprendimo pulti Iraką vertinimo arba 2007–2008 metų nesutarimus, kilusius dėl derybų su Rusija dėl naujos partnerystės sutarties mandato). ES taip pat, nepaisant išpūdingų jos ekonominių parametrų, nėra niekaip tiesiogiai atstovaujama Jungtinėse Tautose (JT). Ji taip pat neturi saugumo ir ginkluotųjų pajėgų, kurios rūpintųsi jos gynyba, saugumu ir atitinkamai remtų jos užsienio politiką. Nors ES šalių pajėgos yra tokio pat dydžio kaip JAV, jos turi gerokai mažiau negu JAV kovinių ir galios projektavimo gebėjimų. Taigi, pasak vieno kandaus stebėtojo, ES yra ekonominis milžinas, kuris tuo pat metu yra politinis šizofrenikas ir karinis pigmėjas.

Žvelgiant iš neovestfališkosios perspektyvos yra akivaizdi ne tik problemos esmė, bet ir jos sprendimo būdas. ES ekonomiškai yra galinga todėl, kad jos ekonominė, veiklos kryptis yra nepalyginti labiau integruota negu antroji, politinė. Vadinasi, norint išspręsti šį prieštaravimą reikėtų analogiškai integruoti ir politikos sritį. Tokia, tiesą sakant, ir buvo paskutinių dviejų dešimtmečių ES tobulinimo strategija, kurią pradėta įgyvendinti įsigaliojus Mastrichto sutarčiai. Kiek tik tai buvo politiškai įmanoma ir priimtina, būtent šia linkme buvo nukreiptos visos pastangos ir naujos reformos, kurias vėliau diegė Amsterdamo ir Nicos sutartys ir kurias toliau bandyta vykdyti pasitelkus Sutartį dėl Konstitucijos Europai ir ją pakeitusią Lisabonos sutartį. ES, nors ir nebūdama valstybė, pastarąjį dešimtmetį vis dėlto pamažu ugdėsi savo galimybes ir ambicijas veikti tarptautinėje politikoje būtent kaip veikia valstybės, t. y. derindama diplomatines,

ekonomines ir netgi karines poveikio kitiems tarptautinių santykių subjektams priemonės. Europos Sąjungos sutartis ir jos pakeitimai suteikė ES bendros diplomatijos instrumentų – bendras pozicijas ir bendrus veiksmus, numatė galimybę rengti ir įgyvendinti bendras užsienio politikos strategijas, įsteigė ir vyriausiojo įgaliotinio ES bendrai užsienio ir saugumo politikai (toliau – BUSP), vadinamojo pono BUSPo, pareigybę. Beje, viena kertinių reformų, kurią planuojama įgyvendinti Sutartimi dėl Konstitucijos Europai ir dabar ją pakeitusia Lisabonos sutartimi, yra esminis šios pareigybės įgaliojimų stiprinimas. Sutartyje dėl Konstitucijos ją buvo numatyta netgi pavadinti Sąjungos užsienio reikalų ministro pareigybe.

1998-ieji buvo ir proveržio kuriant ES karinius gebėjimus metai. Dvi didžiausios ir labiausiai parengtas karines pajėgas, bet skirtingas nuomones turinčios valstybės – Prancūzija ir Jungtinė Karalystė (JK), – sugebėjo rasti bendrą vardiklį – pripažino pribrendus būtinybę ES turėti nuosavus karinius pajėgumus. Nuo to laiko vyko gal ir nelabai nuoseklus, bet vis dėlto nuolatinis ES autonominių karinių pajėgumų ir atitinkamas karinių ir politinių sprendimų priėmimo struktūrų ir galimybės spręsti, kada ir kaip juos panaudoti, plėtojimas. 1998 metais ES dar nebuvo pajėgi susidoroti su tuomet kilusia Kosovo krize, tačiau ilgainiui susiformavusi politinė valia vėliau sudarė prielaidas ES apsispręsti dėl unikalios jos istorijoje dokumento – *Europos saugumo strategijos*⁷ ir atlikti keletą nedidelių, bet savarakiškų karinio ir civilinio krizių valdymo misijų.

Ši santykinai lėta, bet vis dėlto metodiškai nuosekli ES BUSP ir Europos saugumo ir gynybos politikos (ESGP) priemonių ir institucijų plėtotė, be abejo, atspindėjo ES valstybių šiaip jau gana skirtingų interesų bendrą vardiklį – siekį stiprinti ES tarptautinį subjektiškumą. Tai buvo naudinga visoms be išimties valstybėms, kad ir koks būtų jų dydis, istorinė praeitis ir geografinė padėtis. ES BUSP ir ESGP iš esmės tapo gera galimybe atskiroms šalims sustiprinti savo balsą tarptautinėje arenoje, užsitikrinti kitų ES šalių paramą savo siekiams

ir buvo labai svarbus motyvas valstybėms dalyvauti šiuose procesuose. Susiklosčiusi struktūra yra pakankamai lanksti, kad būtų atviras kelias reikštis tiek Briuselio institucijų (visų pirma, pono BUSP'o ir Europos Komisijos), tiek atskirų valstybių narių, nebūtinai tiksliai didžiųjų, iniciatyvai.

Antra vertus, paveikslas nėra toks vienareikšmiškai geras ir gražus, kaip galbūt kai kam norėtųsi. Vis dėlto ES, kaip visuma, užsienio ir saugumo politikos srityje negali nė iš tolo lygintis su kitomis didžiosiomis valstybėmis, nes, nepaisant visų minėtų įgyvendintų ir planuojamų reformų, ES valstybės nesiryžo žengti gilesnės integracijos link. ES ir šiandien neturi nei išplėtos diplomatinės tarnybos, nei ginkluotųjų pajėgų ir saugumo tarnybų, kurios vilkėtų europietišką uniformą ir paklustų tiksliai ES vadovybei. Visi šie kredencialai, kurie nepriklausomoms valstybėms yra savaime suprantamas dalykas, ES vis dar tebėra „embrioninės“ arba netgi „imitacinės“ būklės, nes nežinia, ar jie apskritai kada nors į ką nors išsirutulios.

Bet svarbiausia ES užsienio ir saugumo politikos problema yra ta, kad ši politika nėra grindžiama istoriškai susiformavusiu tapatumu ir iš jo kylančiais nuolatiniiais užsienio politikos tikslais. ES valstybėms pagrindinis užsienio politikos orientyras vis tiek lieka nacionaliniai interesai, o ES BUSP ir ESGP yra tik atskirų ES valstybių politikų nors ir vertingas, bet vis dėlto tiksliai papildinys. Todėl veiksmingos ES BUSP ir ESGP įmanomos tiksliai tada, kai sutampa ES valstybių nacionaliniai interesai. Priešingu atveju, pavyzdžiui, kaip parodė 2003 metų ES valstybių nesutarimai dėl Irako karo, ES, kaip didelė ir galiniga veikėja, gali iš viso „išnykti“ iš didžiosios pasaulio politikos.

Kol kas tos vertybės, kuriomis konstituciškai grindžiama ES bendra užsienio ir saugumo politika⁸, negali pakeisti istoriškai ar konjunktūriškai susiklosčiusių labai jau skirtingų atskirų ES valstybių nuostatų dėl sudėtingų pasaulio politikos klausimų, o esami bendros užsienio ir saugumo politikos mechanizmai ir institucijos nepajėgūs rasti bendrą ambicingų didžiųjų ir dar ambicingesnių mažųjų ES

valstybių pozicijų vardiklį. Atitinkamai ES, kaip pasaulio politikos veikėja, negali lygintis ne tik su JAV, bet netgi ir su savo didžiosiomis valstybėmis narėmis – Prancūzija ir JK, kurios, kaip nuolatinės JT Saugumo Tarybos narės, turinčios veto teisę, gali vykdyti daug pastebimesnę ir veiksmingesnę užsienio politiką.

Tad visai tikėtina, kad daugelis rinkėjų, kurie turėjo balsuoti dėl Sutarties dėl Konstitucijos Europai patvirtinimo, turėjo pagrindą būti nepatenkinti. Čia nekalbėsime apie euroskeptikus, kuriems yra natūralu priešintis bet kokioms reformoms, bet paminėsime tuos, kas norėjo ir tebenori veiksmingesnės ir matomesnės pasaulio politikoje ES. Netgi per daug nesigilinant į naujo dokumento subtilybes, nesunku buvo pastebėti, kad, nepaisant iškilmingos konstitucinės retorikos, suderėtos reformos buvo minimalios ir kompromisinės, kad jos iš esmės tereiškė tik dar vieną integracijos imitacijos viražą. ES valstybės, užuot žengusios aiškių, visiems suprantamą ir pribrendusių žingsnių „pirmyn“, eilinį kartą „apsisuko“ toje pačioje iš esmės smulkmeniškų biurokratinių reformų erdvėje. Štai taip galbūt galėjo mąstyti koks hipotetinis vidutinis rinkėjas, balsavęs prieš Sutartį dėl Konstitucijos, nes neižvelgė joje jokio rimto proveržio link ES galios ir įtakos tarptautinėje arenoje stiprinimo.

Bet, kita vertus, kyla ir kitoks klausimas – gal ES nepajėgumas reformuotis ir dėl to atsirandantis žmonių nusivylimas ja rodo visai ką kita? Gal, tiesą sakant, problema ne ta, kad ES nepajėgia reformuotis, o ta, kad jai keliami nerealiūs reikalavimai? Gal jos raidos ir reformavimo programinis siekis paversti ją galinga ir įtakinga tarptautinės politikos dalyve, panašia į kitas didžiąsias pasaulio valstybes, yra iš principo klaidingas? Gal būtent toks išankstinis nusistatymas neleidžia pastebėti ir to, kad ES jau seniai tapo įtakinga supergalybe. Tikrai jos galios ir įtakos pobūdis pasaulio politikai yra visiškai kitoks, nes ji ne tiek nepajėgia, kiek netgi ir nesiekia atkartoti to, ką daro pasaulio politikoje tradicinės neovestfališkos didžiosios valstybės.

Mintis, kad Europa dėl savo integracijos tampa kokybiškai kitoks tarptautinės politikos subjektas, nėra nauja. Dar šaltojo karo metais François Duchêne'as, Johanas Galtungas, Christopheris Hillas atkreipė dėmesį, kad Europos Bendrija yra „civilinė galybė“, kuri savo tikslų siekia nesiremddama karine galia⁹. Kiek vėliau greta civilinės galybės įsivirtina dar viena ES, kaip „normatyvinės galybės“, samprata. Šios sąvokos autorystė priskiriama Iannui Mannersui, pirmą kartą pavartojusiam šią sąvoką 2000 metais¹⁰. Čia svarbu pažymėti, kad Mannersas, kitaip nei kiti autoriai, akivaizdžiai veikiamas konstruktyvizmo nuostatos pabrėžti savarankišką normų, vertybių ir idėjų vaidmenį tarptautinėje politikoje, atkreipia dėmesį ne tiek į tai, kad Europa integruodamasi siekia savo tikslų taikiomis civilinėmis priemonėmis, kiek į tai, kad tos normos ir vertybės, kuriomis vadovaudamasi ji veikia pasaulyje, turi galią „to shape conceptions of 'normal' in international relations“¹¹. Dėl to, pasak Mannerso, netgi ir tai, kad ES pradėjo kurti nuosavus karinius pajėgumus, jos, kaip „normatyvinės galybės“, prigimtis nesikeičia¹².

Taigi, aiškėja, kad, nepaisant tokios nelabai paguodžiančios tarpinės išvados dėl ES bendros užsienio ir saugumo politikos beviltiškumo, kurią reikėtų daryti vadovaujantis racionalistine valstybės ir tarptautinės politikos samprata, vis dėlto yra pakankamai rimtas pagrindas nedaryti skubotų galutinių išvadų dėl ES vaidmens pasaulyje stiprinimo galimybių. Nėra ir kalbos – ES neprilygsta ir artimiausiu metu neprilygs didžiosioms valstybėms savo, kaip didžiosios pasaulio politikos veikėjos, galimybėmis. Bet, pasitelkus konstruktyvistinę metodologiją, tyrinėtojams pavyko aptikti ir parodyti, kad ES disponuoja milžinišku visai kitokio pobūdžio poveikio aplinkiniam pasauliui potencialu, kuris nėra prieinamas nei pačiai galingiausiai valstybei JAV, nei apie savo valdų praplėtimą nuolat svajojančiai neoimperialistinei Rusijai. Tai ES gebėjimas būti „patrauklia unija“.

Tai su kaupu patvirtino kaip tik didžioji 2004 metų ES plėtra. Nepaisant viso regimojo panašumo į kokią senovinio stiliaus imperiją,

kuri vis labiau plečia savo teritoriją, ES iš tikrųjų taip atliko unikalią tarptautinę funkciją. Ji tapo savotišku milžinišku politiniu ir ekonominiu magnetu, savotiška unija, tikra „normatyvine galybe“, kuri pritraukė gretimas jai nepriklausančias valstybes. Narystės šioje unijoje perspektyva toms šalims atrodė tokia patraukli ir svarbi, kad jos pačios savo noru ėmėsi peržiūrėti konstitucijas, perrašyti įstatymus, reformuoti rinkos priežiūros taisykles, steigti kovos su korupcija institucijas ar įgyvendinti kitas ES sugestijuojamas, bet nebūtinai valdantiesiems politiškai naudingas ekonomines, teisines ir socialines reformas, kurių turinį trumpai galima apibūdinti kaip „europietiško standartų“ perėmimą¹³. Ir lemiamos reikšmės čia turėjo ne tiek naujų valstybių priėmimo į Sąjungą faktas, kiek pats šio nelengvai pasiekiamo tikslo siekimo procesas.

Panašu, kad sėkminga ES plėtra 2004 metais ir toliau skatina ją projektuoti savo „normatyvinę“ galią kitoms Rytų Europos šalims. Vien ES politinis išsipareigojimas suteikti narystės unijoje perspektyvą padėjo galiausiai stabilizuoti padėtį ir nukreipti reformų linkme iki tol smurte ir sumaištyje paskendusias Vakarų Balkanų valstybes. Tokį pat poveikį pažadai, nors ir ne tokie apibrėžti, turi ir Turkijai, nors jos narystės perspektyva bent šiuo metu atrodo mažai tikėtina. Galiausiai netgi jokių oficialių garantijų neturinčios Ukrainos, Moldavijos, Pietų Kaukazo šalių ir net Baltarusijos demokratinės politinės jėgos savo politiką sieja ir su savo šalių perspektyva tapti unifikotos Europos dalimi.

Taigi galima sakyti, kad ypatinga ES galia ir iš jos kylantis viso regiono stabilizavimo vaidmuo yra netgi didžiausių euroskeptikų nebeginčijamas faktas, o pats ES kaip „normatyvinės galybės“ teorinis modelis iš pirmo žvilgsnio pasižymi dideliu euristiniu potencialu – atveria galimybę kitaip pažvelgti į pačios ES prigimtį, išryškinti jos ypatybes ir tam tikrus tapatumo formavimosi subtilumus, kurių tyrimas jau pats savaime, be abejo, yra labai reikšmingas.

Antra vertus, negalima neatkreipti dėmesio ir kitą medalio pusę. Deja, ES kaip „normatyvinės galybės“ modelis nustoja būti toks įti-

kinamas, kai jį pasitelkus suformuluotas išvadas imame tikrinti, patatydami jas akistaton su realia politika, realiomis problemomis ir realiomis krizėmis, kurios be perstojo kyla tai vienoje, tai kitoje vis dar neovestfališkų valstybių dominuojamo pasaulio vietoje. Galėjome ne kartą įsitikinti, kad ES kaip „normatyvinė galybė“ mažai ką gali nuveikti paskutiniame praeito amžiaus dešimtmetyje kilus gincluotiems konfliktams Vakarų Balkanuose arba surasti bendrą kalbą su Rusija dėl Energetikos chartijos ar vadinamųjų „užšaldytų konfliktų“ sprendimo, arba esmingai prisidėti prie Artimųjų Rytų konflikto sureguliuavimo¹⁴ ir t. t. Deja, tuomet paaiškėja, kad ES, kaip „normatyvinės galybės“, galios dar toli gražu nėra tokios jau akivaizdžios ir vienareikšmiškos, kaip galbūt daug kam norėtųsi. Ratas tarsi vėl užsidaro, nes tenka grįžti prie to, kaip Europą paversti veiksmingesne ir įtakingesne tais atvejais, kai nei pavyzdžio galia, nei diplomatiški įtikinėjimai nepadeda.

Bet nors ratas užsidaro, šiandien turime dvi gana aiškias teorines vizijas, kaip ES gali veikti ir dalyvauti pasaulio politikoje. Tikrovėje, žinoma, yra susipynę abiejų modelių elementai, o tolesnė raidos tendencija – kurio modelio link, yra gana miglota. Bet šiuo atveju turbūt pagrindinis ir lemiamas veiksnys bus tai, link kokio bendresnio visos Sąjungos valdysenos modelio toliau apsispręs judėti ES valstybių lyderiai ir visuomenės. Šiai diskusijai Sutarties dėl Konstitucijos Europai atmetimas buvo dar reikšmingesnis ir aštresnis impulsas negu svarstymams apie ES vaidmenį pasaulyje.

2. ES valdysenos reformos kryptis – federalinė demokratija ar pliurilateralinė politija?

2005 metų pirmąjį pusmetį ES Tarybai pirmininkavo viena iš mažiausių valstybių narių – Liuksemburgas. Bet jam teko atlaikyti, ko gero, patį didžiausią politinį krūvį per visą santykinai neilgą Europos integracijos istoriją. 2005 metų gegužės 29 dieną Prancūzijos ir birželio 1 dieną Nyderlandų rinkėjai įtikinama dauguma atmetė ilgai

rengtą ir galiausiai vis dėlto pasirašytą Sutartį dėl Konstitucijos Europai. Tuometinis Europos Vadovų Tarybos pirmininkas ir Liuksemburgo premjeras Jeanas-Claude'as Junckeris su kartėliu sakė: „*Il faut constater ce soir que l'Europe ne fait plus rêver.*“¹⁵

Kandesni stebėtojai ir apžvalgininkai, komentuodami šiuos įvykius, buvo dar negailestingesni ir tiesiai sakė, kad „Europos elitui“ atėjo laikas nusileisti iš padėbesų, nes rinkėjai jau seniai nebetiki savo viršūnėmis¹⁶. O Rusijos spaudoje buvo atvirai džiaugiamasi šia nesėkme ir piktdžiugiškai nurodoma, jog ES žlunga todėl, kad išsiplėtė į buvusią Rusijos įtakos zoną Vidurio Europoje¹⁷. Tačiau tai tik kraštutinės nuomonės, dėl vienokių ar kitokių priežasčių sunkiai maskuojančios arba tiesiogiai atspindinčios priešiškomą Europos Sąjungos projektui ir jos pastarųjų metų sėkmei. O pati Europos Vadovų Taryba, susirinkusi 2005 metų birželio 16–17 dieną Briuselyje, nusprendė padėties nedramatizuoti, galutinio Konstitucijos likimo sprendimo klausimą atidėti ir paskelbti *période de réflexion*¹⁸.

Iš tikrųjų buvo dėl ko pamąstyti ir ką iš naujo įvertinti pastarųjų metų ES raidoje. Nors formaliai rinkėjai balsavo prieš Sutartį dėl Konstitucijos Europai, iš tiesų jie balsavo prieš tokią Sąjungą, kokia ji yra dabar. Tai užfiksuota ir kažkieno paleistoje sparnuotoje frazėje, kad referendumuose balsuota ne prieš dokumento „tekstą“, bet prieš visą „kontekstą“, kuriame jis buvo pateiktas. Žinoma, ko gero, viena iš svarbiausių šio konteksto dalių buvo ką tik įvykusi plėtra ir atsivėrusi tolimesnė ir kitų šalių, ypač Turkijos, priėmimo perspektyva. Nors Konstitucija tiesiogiai nelietė plėtros klausimo, ši tema buvo labai svarbi viešųjų debatų konteksto dalis. Nors šiaip jau sunku įsivaizduoti, kad sveiku protu besivadovaujantis ES pilietis iš principo galėtų būti prieš svarbesnį ES vaidmenį pasaulyje ar tuo labiau demokratijos, saugumo ir ekonomikos klestėjimo erdvės plėtrą aplink ją. Tačiau akivaizdu tai, kad šiais argumentais nebuvo tikima. Pavyzdžiui, Konstitucijos priešininkams Prancūzijoje pasisėkė išnaudoti kitokius, kasdieninės sąmonės lygmeniu veiksmingesnius

su lenkų santechniku ar musulmonu emigrantu susijusių problemų įvaizdžius.

Kitais žodžiais, Konstitucijos priešininkams pavyko nukreipti dėmesį nuo objektyviai pozityvių plėtros rezultatų į tikėtinus neigiamus padarinius ir, svarbiausia, įtikinti rinkėjus, kad tų neigiamų padarinių nepajėgs deramai neutralizuoti nei Briuselio saitų ir vidinių kovų supainiotos nacionalinės vyriausybės, nei tuo labiau pačios ES institucijos. Todėl nebus klaidinga manyti, kad iš tikrųjų neigiami referendumo rezultatai Prancūzijoje ir Nyderlanduose 2005 metais ar tuo labiau Airijoje 2008 metais yra sukelti ne tiek pačios plėtros, kiek išblėsusio piliečių pasitikėjimo ES pajėgumu ir netgi apskritai nusiteikimu spręsti aktualias jų problemas, tarp jų ir tas, kurios gali kilti dėl plėtros. Naujausiais „Eurobarometro“ duomenimis, ir toliau tik šiek tiek daugiau negu pusė (56 proc.) ES gyventojų mano, kad narystė ES yra naudinga jų šaliai¹⁹. Ir šis nepasitikėjimas jau kyla ne tik dėl (ne)plėtros klausimo, bet ir apskritai dėl visos ES valdysenos pobūdžio, jos institucijų gebėjimo efektyviai ir adekvačiai veikti sprendžiant piliečių problemas.

Savaime suprantama, kad ši situacija negalėjo nesulaukti tyrinėtojų dėmesio ir gausybės pasiūlymų, kaip išeiti iš susidariusios keblios padėties. Įdomų atsakymą į klausimą, kodėl piliečiai taip menkai remia ES, o referendumuose dauguma netgi balsuoja prieš siūlomas konstitucines reformas, pateikė Peteris Mairas²⁰. Jo manymu, tai suprasti galima pasitelkus klasikinę Leonardo Shapiro, Roberto Dahlo ir Otto Kirchheimerio išplėtotą opozicijos teoriją ir susiejus ją su dabartine padėtimi ES. Pasak Mairo, kiekvienoje demokratinėje politinėje sistemoje piliečiai turi teisę dalyvauti politikoje – balsuodami, dirbdami valdžios institucijoje ir pagaliau turėdami teisę oponuoti valdžiai. Panašiai yra ir Europos Sąjungoje. Piliečiai gali dalyvauti ES politikoje tiek balsuodami už savo nacionalinius politikus, kurie dalyvauja ES Tarybos formacijose, tiek už parlamentarus, kurie posėdžiauja Europos Parlamente, tiek patys dalyvaudami eurorinkimuose ir Europos institucijų veikloje. Vienintelė išimtis, kuri skiria ES nuo

tradicinės politinės sistemos, yra galimybės reikštis organizuotai klasikinei opozicijai nebuvimas. Tam nėra sudaryta nei teisinių, nei materialių sąlygų. „Vadinasi, jeigu nėra galimybių reikštis organizuotai opozicijai ES *viduje*, mes esame tiesiog priversti organizuoti opoziciją *visai* ES kaip tokiai. Kritikuoti Briuselio politiką reiškia kritikuoti pačią ES.“²¹

Išvada akivaizdi – pribrendo tokia ES politinės sistemos reforma, kuri sudarytų sąlygas opozicijai reikštis ne antisisteminiu, bet klasikiniu pavidalu. Šią mintį plėtoja ir vienos iš naujausių knygų ES valdymo reformos tema autorius Simonas Hixas: „Demokratinėse politinėse sistemose piliečiai, jeigu nukenčia nuo konkrečios politikos ar išgyvena ekonominį sunkmetį, dėl to nekaltina politinės sistemos kaip tokios, bet, visų pirma, kritikuoja tuomet valdančią vyriausybę. O ES, priešingai, jeigu kas nors nukenčia nuo ekonominės integracijos, paprastai dėl to priekaištauja ES sistemai, nes jie negali įsivaizduoti, kad ES lygmeniu būtų kokia nors atsakinga valdanti koalicija, kurią būtų galima nušalinti.“²²

Apskritai, Hixo knygą „What’s Wrong With the European Union and How to Fix It“, kurią galima laikyti vienu iš naujausių bandymų surasti ES krizės paaiškinimą, verta aptarti atskirai. Joje autorius nuosekliai iki logiškos pabaigos išplėtoja savo poziciją, kad ES ateitis – tai laipsniška jos transformacija į visavertę politinę sistemą, kuri būtų pajėgi atliepti piliečių lūkesčius ir interesus.

Knygos autorius deramai įvertina didelius Europos integracijos pasiekimus – nuolatinę taiką Europoje ir bendrą rinką. Antra vertus, jis siūlo pripažinti ir tai, kad laikai pasikeitė ir dabar, pasak gausių „Eurobarometro“ duomenų, ankstesni ES pasiekimai atrodo savaimė suprantami ir nebedaro įspūdžio. Tiesa, kai kurie eurobiurokratai mano, kad tokia situacija susiklostė tik dėl to, kad žmonėms trūksta informacijos ir siūlo, netgi imasi, daugybės panašių į propagandą viešųjų ryšių priemonių. Žinoma, gerai, kad besidomintys žmonės yra išsamiau informuojami, tačiau daugumai kitus darbus dirbančių

žmonių tai labai greitai pasidaro neįdomu ir nuobodu, nes tai jų neliečia tiesiogiai.

Pagrindinė Hixo išvada ir drauge siūlymas, ką reikėtų keisti, yra ta, kad ir Europos lygmeniu centristinio politinių jėgų konsensuso era baigėsi ir ateina laikas tikrai, o ne imituojamai politinei kovai. Nors, pasak jo, tam visai nebūtina kaip nors iš esmės pertvarkyti ES politinę sistemą, o tik reikia kai kurių nedidelių, bet esminių pakeitimų. Europos Parlamentui reikėtų nustoti dalyti vadovaujančias pozicijas pagal proporcijas. Tarybai reikėtų padaryti savo diskusijas atviras žiniasklaidai ir visuomenei. Tačiau labiausiai provokuojantis pasiūlymas – surengti realias politines varžybas dėl Europos Komisijos pirmininko posto. Jau Europos Parlamento rinkimuose partijos turėtų turėti savo kandidatą ir tai ne tik padidintų publikos domėjimąsi Europos rinkimais, bet ir iš tikrųjų suteiktų naujai išrinktai Komisijai realų politinį mandatą bei padidintų plačiosios visuomenės domėjimąsi Europos politikos reikalais.

Turbūt reikėtų sutikti su tuo, jog Hixo pasiūlymas galėtų būti visai logiškas ir suprantamas, jeigu manytume, kad dabartinio ES valdysenos modelio ateitis yra jo tolesnė transformacija link federalinės demokratinės politinės sistemos. Kad taip mąsto Hixas – nieko nuostabaus, nes kažkada jis sistemišku pavidalu pabandė pritaikyti lyginamosios politologijos priemonių arsenalą Europos Sąjungai, kaip politinei sistemai, studijuoti²³. Todėl ES, kaip politinei sistemai, šlubuojant, nesugebant efektyviai veikti ir prarandant piliečių paramą bei domėjimąsi, natūralu, kad eksperto rekomendacijų turinį sudaro esamos politinės sistemos konsolidacijos, gebėjimo veikti pasikeitusioje aplinkoje stiprinimas. Tačiau reikia pripažinti, kad tokie, atrodytų, paprasti argumentai ir patarimai nebebus tokie įtikinami, jeigu suabejosime pagrindine Hixo samprotavimų prielaida, kad ES tikrai krypta link tokios politinės sistemos, kuri iš esmės atkartoja svarbiausius demokratinės valstybės ir jai būdingos valdysenos (visuotinė aktyvi ir pasyvi rinkimų teisė, politinių partijų konkurenci-

ja, daugumos valdžia ir garantuota teisė veikti klasikinei opozicijai) bruožai.

Išsamiau susipažinus su dabartinėmis akademinėmis diskusijomis nesunku pastebėti, kad toli gražu ne visiems tyrinėtojams atrodo, jog ES problemos kyla iš to, kad ji nesidaro vis labiau federalinė valstybė. Netgi priešingai – argumentai, kad bandymas transformuoti ES į mažoritarinę demokratiją paremtą struktūrą gali būti kenksmingas ar netgi pavojingas, yra ne ką mažiau įtikinami. Janas Zielonka, 2006 metais išleidęs knygą „Europe as Empire“, kurioje išdėsto Europos kaip neomedievistinės imperijos viziją²⁴, labai argumentuotai kritikuoja Hixo pasiūlymus. Pasak jo, Hixo sumanymas, kad ES padėtų didesnę politizaciją, politinės konkurencijos sustiprinimas Europos lygmeniu, neatsižvelgia į tai, kad jos įgyvendinimas padidintų Sąjungos valdysenos centralizacijos laipsnį. Kadangi vis dėlto ES yra politinis darinys, kurio socialinį pagrindą sudaro ne tiksliai apibrėžtoje teritorijoje gyvenanti tauta, bet nuolat besiplečianti kultūriškai įvairių ir politiškai skirtingų tautų bendrija, tai jos centralizacijos ir atitinkamai hierarchiškumo stiprinimas jai ne tik nepadėtų, bet ir dar labiau ją suskaidytų.

Zielonka siūlo į tinkamo valdysenos modelio parinkimo ES problemą pažvelgti ir nuosekliau, ir plačiau. Nuoseklumo čia trūksta, nes „oficialus ir akademinis Europos valdysenos diskursas darosi vis labiau šizofreniškas. Iš vienos pusės, į Sąjungą žiūrima kaip į postmodernios, daugiasluoksnės, policentrinės valdysenos, kuriai būdingi decentralizuotumas, lankstumas, apdairumas, neformalumas, inkluzyvumas ir neteritoriškumas, prototipą. [...] Iš kitos, ES valdysena vis dar siejama su griežtu ES teisės ir reglamentų laikymusi, formaliu ir struktūruotu sprendimų priėmimu, glaudesne konvergencija ir standartizacija, įvairovės ribojimu ir išorės sienų apsaugos stiprinimu“²⁵. O platesnio požiūrio trūkumas pasireiškia tuo, kad dažnai pamirštama, jog demokratija, aktyvus piliečių dalyvavimas, valdžios atsakomybė ir teisėtumas gali reikštis daug įvai-

resniais pavidalais, o ne vien tik tradicine atstovaujama demokratija. Dėl to Zielonka siūlo skirti bent du pagrindinius demokratinės valdysenos tipus ir greta tradicinio hierarchinio, kurio ryškiausias ir efektyviausias pavyzdys yra neovestfalinės nacionalinės valstybės, iškelti ir „plurilateralinį“ (*plurilateral*), kurio prototipu siūlo laikyti ikivestfalinės politinės organizacijos formas, egzistavusias vėlyvaisiais viduramžiais.

Iš tikrųjų istoriškai hierarchinei valdysenai būdingos centralizuotos *top down* principu veikiančios biurokratinės mašinos pasiteisino ir pasirodė esančios efektyviausios, kai reikėjo suvaldyti apibrėžtą teritoriją ir joje veikiančius kitokius veikėjus. Centrinė valdžia nustatė įstatymus ir užtikrino, kad jie būtų įgyvendinti. Šis valdymo modelis neprarado savo reikšmės ir vertės netgi šiais laikais. Pasaulis ir šiandien tebėra sudarytas iš tokių valstybių, turinčių aiškias sienas ir vyriausybę, teisinę ir prievartos sistemas, mokesčius ir pinigus, pilietybę ir sankcijas už įstatymų nesilaikymą. Aišku, tokia griežta sistema gali funkcionuoti tik esant aiškiai apibrėžtomis sienoms. Jai taip pat reikia pakankamai didelio socioekonominio ir kultūrinio homogeniškumo. Žinoma, hierarchinio valdymo negalima tapatinti su diktatūra. Bet hierarchija neišvengiama ir demokratinėse valstybėse, kurių valdymo piramidės viršūnėje yra demokratiškai išrinktos vyriausybės. Šitoks valdymo būdas turi aiškių pranašumų – turi didelį legitimumą, nes valdo dauguma, įgyvendinama nacionalinė idėja, užtikrinamas tam tikras atvirumas.

Plurilateralinė valdysena yra paremta didele įvairių tipų politinių vienetų įvairove ir lojalumo jiems persismelkimu. Nėra valdymo institucijų piramidės. Čia nėra vieno aiškaus valdžios centro, valdančio svarbiausias funkcinės sritis. Vietoj jo – daugybė iš dalies sutampančių karinių, policijos ir ekonominių režimų, veikiančių vis skirtingai apibrėžiamose teritorijose. Valdžios institucijos čia labiau ne „valdo“, bet stengiasi „skiepyti“ (angl. *gardening*) ir palaikyti tik tam tikrus bendrus principus, kaip antai lankstumas, subsidiarumas, devoliucija

ir diferenciacija. Valdysena yra paremta ne kontrole, bet savanoriškumu ir skatinimu. Čia klesti kultūrinė ir socialinė įvairovė. Pilietybė yra suvestinė, skirtinguose kontekstuose reiškianti skirtingas teises ir pareigas, o suverenitetas padalytas pagal įvairius funkcinius ir teritorinius kriterijus²⁶.

Zielonka mano, kad dabar ES nėra aiškiai išreikštas vienas ar kitas čia aprašytas valdysenos tipas. Kol kas tai hibridinė struktūra, kurioje aptinkame ir vieno, ir kito tipo požymių. Bet labai svarbu atkreipti dėmesį į tai, kur link juda permainos. Pasak Zielonkos, ES akivaizdžiai įgyja vis daugiau plurilateralinės valdysenos požymių, nes tampa vis mažiau teritoriška, vis labiau daugiasluoksni ir policentriška. Jos valdysena paremta labiau nuolatiniu įvairių veikėjų derėjimusi negu automatišku centro nurodymų vykdymu. Tokios ES institucijos kaip ES valstybės ir subvalstybiniai dariniai (regionai ir miestai), viešos ir privačios įstaigos nuolat sąveikauja. ES vis labiau tenka remtis švelniąja (angl. *soft*), o ne griežtąja teise. Tam tikrų normų laikymasis tampa vis savanoriškesnis, o ne paremtas sankcijomis. Geras tokios tendencijos pavyzdys yra vadinamasis atvirojo koordinavimo metodas, kuris skatina valstybes keistis informacija, lyginti patirtį ir tobulinti savo priemones, bet nesiekia jų homogenizuoti ar pajungti jas griežtam teisiniam režimui.

Nepaisant šios tendencijos, pliurilateralinė valdysena turi ir daug oponentų, kurie siekia, kad ES būtų daugiau hierarchijos ir drausmės, užtikrinti, kad ES įstatymai būtų apibrėžtesni ir detalesni, o sankcijos dėl jų nesilaikymo būtų griežtesnės ir bekompromisės. Hierarchinės valdysenos šalininkai nori, kad Sąjunga įgytų daugiau galios, turėtų ryškesnį „veidą“ – jai atstovautų Europos Vadovų Tarybos pirmininkas ir Sąjungos užsienio reikalų ministras, kad būtų dar labiau sustiprinta Europos biurokratija, kuri geriau kontroliuotų, kaip laikomasi Europos įstatymų, galiausiai jie nori konstitucinės sutarties, kurioje būtų aiškiai įvardyta institucijų hierarchija. Jiems taip pat yra labai svarbus ES valstybių ir joms nepriklausančių šalių skirtumas, t. y.

kad Sąjunga, kaip ir neovestfalinė valstybė, turėtų griežtai apibrėžtas teritorines ribas, o prisijungimas prie jos būtų pagrįstas besąlygišku Sąjungos *acquis* perėmimu.

Taigi, pasak Zielonkos, kol kas ES yra išvirtinusi prieštaringa hibridinė valdysenos struktūra. Bet, nepaisant visų priešasčių, kurios stumia ES link hierarchinio valdysenos modelio konsolidavimo²⁷, vis dėlto tas modelis neturi perspektyvos. Jam trukdo globalizacija, didėjanti tarpusavio priklausomybė ir galiausiai įvykusi didžioji Sąjungos plėtra į Rytus. Nors plėtra į Rytus vyko pagal hierarchinės valdysenos principus, jos rezultatai ilgalaikėje perspektyvoje yra palankesni būtent plurilateraliniam, o ne hierarchiniam valdysenos modeliui. Naujos ES valstybės nenori pripažinti Briuselio stipriu centru, kuris vykdytų unifikuotą politiką visos Europos mastu. Sąjungos padidėjimas dar labiau nutolino Briuselį nuo vietinių problemų ir rūpesčių. Naujokės vis dar yra gerokai neturtingesnės, o jų institucijos trapios ir nestabilios, todėl rasti visoms 27 Sąjungos narėms tinkamus sprendimus ar tuo labiau griežtai kontroliuoti jų įgyvendinimą nebeįmanoma.

Zielonka yra įsitikinęs, kad ES valdysenoje toliau turėtų vis labiau išvirtinti ne hierarchiškasis, bet pliurilateralinis jos modelis. Jo manymu, ir nereikia siekti, kad ES darytųsi panašesnė į federaciją, o stengtis ieškoti visai naujų politinės organizacijos formų, kurioms būdingas daugiasluoksniškumas, neaiškumas ir svarbiausia – „savivalda“ ir „savireguliacija“. Derybos ir įtikinimas, o ne valdžia ir prievarta yra valdymo įrankiai. Tai mažiau struktūruota ir mažiau skaidru. Tai mažiau efektyvu. Tačiau pranašumas – įvairovės išlaikymas²⁸.

Be abejo, galima sutikti, kad tiek šio tyrinėtojo įvardytas idealus ES valdysenos modelis, tiek argumentai, kurie rodo, jog būtent link jo judės ES ateityje, yra gana įdomūs ir įtikinami, kad būtų toliau plėtojami ir jų pagrindu galėtų būti rengiamos rekomendacijos tolesniam ES reformavimui. Deja, čia reikia atkreipti dėmesį ir į Zielonkos prieigos silpnąsias vietas. Pasirodo, kad pabandę remdamiesi jo

samprotavimais suformuluoti konkrečius pasiūlymus (panašiai kaip yra pateikęs Hixas), susiduriame su didelėmis problemomis. Neomedievistinės plurilateralinės ES vizijos faktiškai neįmanoma priversti prabilti teisine sutarčių ir teisės aktų ar netgi politinių teisiškai neįpareigojančių, bet visuomenę mobilizuojančių ir veiksmų teisėtumą stiprinančių deklaracijų kalba. Kaip taikliai pažymi vienas iš daugybės Zielonkos studijos „Europe as Empire“ recenzentų, šiuo atveju „*our imagination is stretched a bit too far*“²⁹. O tai savo ruožtu palieka daug neatsakytų praktinio politinio veikimo ir ES valdysenos atnaujinimo klausimų.

Antra vertus, vis dėlto negalima nepripažinti ir Zielonkos, ir kitų panašiai mąstančių tyrinėtojų propaguojamo ES valdysenos modelio svarbos. Jau pats savaime alternatyvos sumanymui ES pamažu transformuoti į federalinę valstybę iškelimas yra pozityvus faktas, ne jis mus ne tik išvaduoja nuo klaidinančios ir neproduktyvios ES „konsolidavimo *versus* demontavimo“ dilemos, neovetsfališkosios valstybės, kaip tobuliausios politinės formos vaizdinio hipnozės, bet ir nukreipia pozityvaus naujų valdysenos formų ieškojimo linkme.

Išvada

Taigi, turint omenyje svarbiausius su ES raida susijusius pastarųjų metų įvykius ir susipažinus su vykstančioms teorinėms diskusijomis peršasi gana paprasta išvada – ES iš tiesų yra tam tikroje kryžkelėje, apimta dvejonių, pasimetusi. Viena vertus, nueitas jau gana ilgas raidos kelias, atlikta daug gerų ir išpūdingų darbų, dėl kurių vertės šiandien niekas nesiginčija. Antra vertus, vien to akivaizdžiai nepakanka, kad ir toliau ES būtų daugumos piliečių besąlygiškai remiama ir palaikoma. Žmonės nori iš ES naujų išpūdingų darbų, praeities nuopelnų jau per maža buvimui pateisinti. Kitais žodžiais, panašu, kad esame susidūrę su sendaikčio dilema. Ši dilema iškyla žmonėms, kuriems vis mažiau reikalingi tampa anksčiau labai vertingais laikyti daiktai.

Iš tikrųjų sunku būtų paneigti, kad Europos integracija buvo nepaprastai vertingas dalykas praieityje. Europos Bendrija padėjo Europos tautoms išspręsti dvi gyvybiškai svarbias problemas – užtikrinto taiką ir ekonominę klestėjimą. Tačiau taip pat akivaizdu, kad dabar, kai šie tikslai pasiekti ir žmonės pradėjo kamuoti jau visai kitokios problemos, Europos Sąjunga tarsi liko nuo jų kiek nuošalyje. Jai vis sunkiau sekasi parodyti savo svarbumą ir reikalingumą. Ji tapo tarsi koku senu geležinkeliu, kuriuo vis rečiau važinėja traukiniai. Bet, žinoma, kol kas tik labai radikalių (vadinasi, ir siaurų) pažiūrų politikas ar tyrinėtojas ryžtasi siūlyti – „demontuokime tą geležinkelį, o garvežius atiduokime į muziejų“. Iš tikrųjų, atrodo, kad dabartiniame Europos integracijos raidos etape vis dėlto vyrauja nusistatymas, kad ES ir toliau bus naudinga, tik tai ją būtina reformuoti ir pertvarkyti.

Kaip galėjome įsitikinti, idėjų ir siūlymų, kaip tai reikia padaryti, netrūksta. Dabartinėse diskusijose yra akivaizdžiai išsirutuliojusios dvi pagrindinės alternatyvos, iš kurių turi galimybę rinktis politikai praktikai. Ir, kaip matėme, kiekviena iš jų turi ir savų pranašumų, ir trūkumų. Pirma jų, kurią sąlygiškai galima pavadinti „federalistine“, siūlo toliau transformuoti ES federalinės demokratinės valstybės modelio linkme. Turint omenyje, jog iš Sąjungos piliečiai norėtų visko daugiau, tai visai logiška, kad jai reikėtų suteikti daugiau įgaliojimų ir atitinkamai sustiprinti demokratinę kontrolę. Tačiau pagrindinis šios alternatyvos trūkumas – jos utopiškumas, nes ES valstybės, ypač didžiosios narės, jų valdantysis elitas, ne tik nepasirengę dalytis turima valdžia, bet netgi yra sudarę nuomonę, kad pats terminas „federalizmas“ kone prilygsta žodžiui, kuris padorioje draugijoje nevertotinas. Todėl norint šią problematiką aptarti, reikia pasitelkti įvairius vidutiniam europiečiui nesuprantamus pakaitalus, pavyzdžiui, „*subsidiarity*“ ar „*cohesion*“.

Štai šiame kontekste visai logiška ir suprantama tampa kita alternatyva, kurią išrutuliojo konstruktyvizmo ir racionalizmo debatų paveikti teoretikai. Jos vertė ta, kad atkreipiamas dėmesys į tai, kas

kitų dažnai lieka nepastebėta. Jie jau dabartinėje ES ir jos veikloje išvelgia daug pranašumų, kurių neturi neovestfalinė valstybė, dabar tapusi tradicine, savaime suprantama, ir vis dar efektyviausia politinės organizacijos forma. ES užsienio politikoje ji jau yra normatyvinė galybė, kuri ne tik traukia kitas valstybes prie jos prisidėti ir perimti jos vertybes, bet ir apskritai transformuoja ir civilizuoja visą tarptautinį gyvenimą reguliuojančias normas. Savo viduje ES irgi vis labiau panašėja ne į valstybę, bet į ypatingą decentralizuotą ir laisvanoriškumu grindžiama valdysena pasižyminčią politiką (angl. *polity*). Šios alternatyvos proponentų požiūriu ES toliau turėtų ugdytis ir stiprinti šias savybes, ir tuomet jos problemų galbūt bent jau negausėtų. Alternatyvi vizija iš esmės kviečia mus pripažinti, kad ES visai nebūtinai yra panacėja nuo visų bėdų ir kad ji vis dėlto neturi aiškaus apibrėžto tikslo, yra ir, matyt, nuolat bus konstravimo stadijos. Kur ir kaip ji pasuks, priklauso nuo konkrečių politikų ir jų sprendimų. Tačiau ir šiuo atveju, kad ir kokia žavinga būtų siūloma ES raidos alternatyva, reikia konstatuoti ir jos esminį trūkumą – ji yra labai sunkiai paverčiama į teisinę tarpvalstybinių sutarčių kalbą ir turbūt dar sunkiau yra suprantama ir išaiškinama vidutiniam europiečiui, kad jis ne tik ją suprastų, bet ja dar ir patikėtų ir už ją balsuotų.

Taigi, galutinai apibendrinant šią ministudiją, dar kartą reiktų pakartoti, kad atlikta analizė leidžia konstatuoti, jog debatuose apie ES prigimtį ir paskirtį vis labiau kristalizuojasi dvejopi tolesnių Europos Sąjungos reformų strategijos kontūrai. Bet, matyt, dar prireiks laiko, kol Europos valstybės ir tautos ryžtingai pasuks viena ar kita linkme. Jeigu praeities sentimentų vedami žmonės ir apsisprendžia sendaikčio neišmesti ir pritaikyti jį naujoms reikmėms, tai jiems dažniausiai atsieina brangiau ir užima daugiau laiko, negu paprasčiausiai įsigyti naują daiktą. Bet ilgainiui šiuos trumpalaikius nuostolius su kaupu kompensuoja senose formose įsikūnijusi nauja kokybė. Kodėl gi tai neturėtų galioti ir Europos Sąjungai?

NUORODOS IR PASTABOS

¹ Žr. J. M. Barroso. Presentation of Bulgaria & Romania accession report, European Parliament, Strasbourg, 26/09/2006 // <http://europa.eu.int/rapid/pressRelease-sAction.do?reference=SPEECH/06/535&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, 2009/01/24.

² Plačiau žr. M. Gilbert. Narrating the Process: Questioning the Progressive Story of European Integration // *Journal of Common Market Studies*. Vol. 46, no. 3, p. 641–662.

³ Plačiau žr. G. Ross. What do ‘Europeans’ Think? Analyses of the European Union’s Current Crisis by European Elites // *Journal of Common Market Studies*. Vol. 46, no. 2, p. 389–412.

⁴ Išsamesnę konstruktyvizmo indėlio į integracijos studijas apžvalgą galima rasti: M. Eilstrup-Sangiovanni, ed. *Debates on European Integration. A Reader*, Palgrave, 2006. P. 393–405.

⁵ Žr. J. Checkel. Social construction and integration // *Journal of European Public Policy*. 1999, vol. 6, no. 4, p. 545–560.

⁶ Plačiau žr. H. Zimmermann. Realist Power Europe? The EU and the Negotiations about China’s and Russia’s WTO Accession // *Journal of Common Market Studies*. 2007, vol. 45, no. 4, p. 813–832.

⁷ Dokumentas yra unikalus dėl to, kad iki tol saugumo strategijas plėtodavo tik tai valstybės arba tokios išimtinai gynybai sukurtos organizacijos kaip NATO. O Europos Sąjunga, iki tol labiau užsiėmusi ekonominiais dalykais, tokį dokumentą įgijo pirmą kartą. Žr.: *A Secure Europe in a Better World*, approved by the European Council held in Brussels on 12 December 2003 and drafted under the responsibilities of the EU High Representative Javier Solana // <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, 2009/01/24. Lietuvišką vertimą žr. G. Vitkus. *Europos Sąjungos užsienio politika: trumpas vadovas*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2008. P. 231–243.

⁸ Europos Sąjungos sutarties 2 ir 6 straipsnis arba nepatvirtintos Sutarties dėl Konstitucijos Europai I–2 straipsnis. Žr. *Europos Sąjunga. Steigimo dokumentai ir Sutartis dėl Konstitucijos Europai*. Vilnius: Eugrimas 2005. P. 19–20 ir 209.

⁹ Plačiau apie tai žr.: G. Miniotaitė. Europos normatyvinė galia ir Lietuvos užsienio politika // *Politologija*. 2006, Nr. 3 (32), p. 5–10; M. Pace. The Construction of the EU Normative Power // *Journal of Common Market Studies*. 2007, vol. 45, no. 5, p. 1042–1044.

¹⁰ Ten pat.

¹¹ I. Manners. Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? // *Journal of Common Market Studies*. 2002, vol. 40, no. 2, p. 239.

¹² Plačiau žr. I. Manners. Normative Power Europe reconsidered: beyond the crossroads // *Journal of European Public Policy*. 2006, vol. 13, no. 2, p. 182–199.

¹³ Šis fenomenas plačiai išnagrinėtas tokiose knygose: R. Cooper. *The Breaking*

of Nations: Order and Chaos in the Twenty-first Century. London: Atlantic Books, 2003; T. G. Ash. Free World: America, Europe and Surprising Future of the West. New York: Random House, 2004; M. Leonard. Why Europe Will Run the 21st Century, Fourth Estate, 2005.

¹⁴ Plačiau žr. M. Pace. The Construction of EU Normative Power // Journal of Common Market Studies. 2007, vol. 45, no. 5, p. 1041–1064.

¹⁵ Dabar sunku būtų paneigti, kad Europos Sąjunga nebeteikia žmonėms įkvėpimo (pranc.). Déclaration du Premier ministre et président en exercice du Conseil européen, Jean-Claude Juncker, à l'occasion des résultats du référendum aux Pays-Bas, Présidence Luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne, 01 06 2005 // <http://www.eu2005.lu/fr/actualites/communiqués/2005/06/01refnl-jclj/index.html>, 2009/01/22.

¹⁶ R. Bernstein. News Analysis: A 'revolt against the establishment' // International Herald Tribune. June 2, 2005 // <http://www.ihf.com/articles/2005/06/02/news/europe.php>, 2009/01/23; C. Black. The Europe's Dream Disturbed // The National Interest. Fall 2005, p. 54–60 // <http://www.nationalinterest.org/Article.aspx?id=10276>, 2009/01/23.

¹⁷ М. Юсин. Французы сказали “Нет” бездумному расширению Евросоюза // Известия. 31 июня 2005 // <http://www.izvestia.ru/comment/article1833971>, 2009/01/23.

¹⁸ European Council. Declaration by the heads of State or Government of the Member States of the European Union on the ratification of the treaty establishing a Constitution for Europe, 16 and 17 June 2005, Luxembourg Presidency of the Council of the European Union // <http://www.eu2005.lu/en/actualites/conseil/2005/06/17conneur-decl/index.html>, 2009/01/23.

¹⁹ Europos Komisija. Eurobarometras 70. Visuomenės nuomonė Europos Sąjungoje. 2008, ruduo, p. 25 // http://ec.europa.eu/lietuva/documents/20012009_eb70_eurobarometro_ataskaita.doc, 2009/01/27.

²⁰ Žr. P. Mair. Political Opposition and the European Union // Government and Opposition. 2007, vol. 42, no. 1, p. 1–17.

²¹ P. Mair. Political Opposition and the European Union // Government and Opposition. 2007, vol. 42, no. 1, p. 7.

²² S. Hix. What's Wrong With the European Union and How to Fix It // Polity. 2008, p. 66.

²³ S. Hix. The Political System of the European Union, 2nd edition. Palgrave Macmillan, 2005 (1 edition – 1999). Ši knyga yra išversta ir į lietuvių kalbą: S. Hix. Europos Sąjungos politinė sistema, iš anglų kalbos vertė G. Bacevičiūtė. Vilnius: Eugrimas, 2006.

²⁴ J. Zielonka. Europe as Empire: The Nature of Enlarged European Union. Oxford: Oxford University Press, 2006.

²⁵ J. Zielonka. Plurilateral Governance in the Enlarged European Union // Journal of Common Market Studies. 2007, vol. 45, no. 1, p. 187–188.

²⁶ Plačiau žr. ten pat, p. 193.

²⁷ Plačiau žr. ten pat, p. 196–197.

²⁸ Ten pat, p. 187–209.

²⁹ V. A. Schmidt. Book Review: ‘Europe as Empire: The Nature of the Enlarged European Union’ by Jan Zielonka // *Political Science Quarterly*. 2008, vol. 123, issue 1, p. 198.

SUMMARY

CURRENT STAGE OF THE EU POLITICAL AND ECONOMIC INTEGRATION – HOW TO SETTLE THE “ANTIQUÉ UTILIZATION” DILEMMA?

Although the EU has passed a long way and implemented a lot of impressive projects, previous merits were not sufficient for permanent and unconditional public confidence and support. People continue to expect from the EU more and more impressive achievements, regardless of its limited potential. In other words we are facing a sort of the “antique utilization” dilemma, which arises for people, who are already bored previously considered valuable items.

However, it seems nobody is seriously considering how to get rid of this useless-looking item. Vice versa, there is no shortage of ideas and proposals how to remake the EU. Two main alternatives could be discerned out of recent discussions and debates. The first alternative is a “federalist” one. It proposes the EU to continue transformation along the lines of federal democratic state model. However this alternative looks groundless since rulings elites of the member states don’t look ready to transfer more power to the European institutions.

The second alternative aroused with the context of constructivism and rationalism debate. It suggests the EU instead of trying to become more nation-state alike, to transform itself to the new kind of polity with decentralized, unenforced and voluntarily governance of European nations. However this kind of alternative suffers from indeterminacy. It is too difficult to “translate” it into the legal language of international treaties and legislation.

Hence, since the both alternatives do not like viable, it looks like that the “antique utilization” dilemma is going to persist as a trouble maker without clear solution in foreseeable future.