



RYTŲ PARTNERYSTĖ PASIKEITUSIOJE EUROPOS SAUGUMO ARCHITEKTŪROJE: NAUJOS PASKATOS REFORMOMS

Laurynas Kasčiūnas, Vilius Ivanauskas, Vytautas Keršanskas, Linas Kojala



**Rytų partnerystė
pasikeitusioje Europos saugumo architektūroje:
naujos paskatos reformoms**

Analitinė studija

Autoriai:

Dr. Laurynas Kasčiūnas

Dr. Vilius Ivanauskas

Vytautas Keršanskas

Linas Kojala

Vilnius, Lietuva
2014 m. lapkritis

APIE RESC

Rytų Europos studijų centras buvo įkurtas 2006 m. Vilniaus universiteto vykdyto Phare BAS programos projekto rėmuose. Idėja kurti šį centrą gimė Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institute.

Rytų Europos studijų centro tikslas – vykdyti kokybišką politinių, ekonominių ir socialinių procesų Rytų Europoje stebėjimą, analizę ir tyrimus, siekiant prisidėti prie demokratijos ir pilietinės visuomenės vystymo; teikti konsultacijas ir rekomendacijas vykdant bendradarbiavimo projektus su Rytų Partnerystės šalimis, atlikti ES Rytų kaimynystės politikos eksperto vaidmenį Lietuvoje ir Europoje.

2007 m. Rytų Europos studijų centras, plėsdamas savo veiklą, įsteigė Demokratijos ir vystymo paramos fondą. Pagrindiniai fondo tikslai – skatinti laisvę ir demokratiją Rytų Europoje, spartinti bendradarbiavimą abipus sienos, kurti bendradarbiavimo tinklus ir skleisti informaciją apie demokratijos kūrimo procesą Rytų Europoje.

Kontaktai:

D. Poškos g. 59,
LT-08114 Vilnius, Lietuva
Tel. +370 5 270 59 93
Fax. +370 5 273 69 53
info@eesc.lt

TURINYS

Įvadas	4
1. Įvykiai Ukrainoje: Rusijos ir Europos Perspektyva	6
1.1 Rusijos strateginiai tikslai regione	6
1.2 Išsiskiriantys Europos šalių požiūriai į Rusiją	7
1.3 Rusijos ir ES prekybinių santykių liberalizavimas	9
2. Rytų partnerystė: iššūkiai ir perspektyvos	11
2.1 Tiesioginė Rusijos įtaka Rytų partnerystės politikai	12
2.2 (Ne)pakankamos paskatos Rytų partnerystės šalių reformoms	15
2.3 Rytų partnerystė ir galios balansas regione	17
3. Rytų partnerystės reformos kelrodis: narystės perspektyvos perspektyva	18
Išvados	26

IVADAS

Nors 2014-ieji – Pirmojo pasaulinio karo pradžios šimtmetis – turėjo tapti proga Europos politikams švęsti Senajame žemyne įsivyravusią taiką. Visgi realybėje tai virto iššūkiu esamai Europos saugumo sistemai, grįstai sienų neliečiamumu, demokratija, politiniu dialogu ir taikiais nesutarimų sprendimo būdais. 2013 metų pabaigoje Kijeve prasidėjusį provakarietišką judėjimą dėl nepasirašytos Asociacijų sutarties su Europos Sąjunga Rusija suvokė kaip galios balanso Rytų Europoje pažeidimą, į kurį atsakė tiesiogine intervencija: prezidento Vladimiro Putino patvirtintu karių dislokavimu Kryme bei per kelias savaites įvykdyta šios Ukrainos dalies aneksija, nuolatinu karinių dalinių ir ginkluotės judėjimu į Ukrainą per nekontroliuojamą pasienio ruožą ir faktiniu dalies Rytų Ukrainos atskyrimu nuo likusios šalies teritorijos.

Prieštata Vakarų politiniam, ekonominiam bei kultūriniam skverbimuisi į posovietinę erdvę yra V.Putino užsienio ir saugumo doktrinos pamatas – pavyzdžiui, 2013 metų Rusijos užsienio politikos koncepcijoje pabrėžiama būtinybė stiprinti Eurazijos ekonominę sąjungą bei išskirtinai paminima Ukraina – šalis, su kuria integraciniai procesai yra prioretizuoti. Tačiau šį sykį Kijevo sprendimus Rusija veikė nebe anksčiau efektyviai pritaikytais „minkštaisiais“ metodais: vykdant spaudimą dujų kainomis žinant trapią Ukrainos ekonomiką bei oligarchų interesus; išnaudojant karinę flotilę, pagal dvišalį susitarimą įsikūrusią Krymo mieste Sevastopolyje; reikalaujant Ukrainą išmokėti anksčiau paimtas milijardines paskolas; skatinant antiukrainietiškus sentimentus rusakalbėje visuomenės dalyje.

Dabartinis konfliktas brėžia naują puslapį net ir neramumų kamuojamoje Rytų Europoje. V. Putino vykdomas konflikto eskalavimas, ideologiškai pagrįstas „Naujosios Rusijos“ koncepcija, iš esmės skyrėsi, pavyzdžiui, nuo agresijos Gruzijoje 2008 metais. Jei tuomet Rusija nubrėžė „raudonąją liniją“, kurios su savo integraciniais projektais negalėjo kirsti Europos Sąjunga ir JAV, tai dabar Rusija ryžtingai žengė per „raudonąsias linijas“, kurias nubrėžė Vakarai.¹ Pavyzdžiui, pagal 1994 metų Budapešto Memorandumą JAV, Didžioji Britanija ir Rusija įsipareigojo ginti branduolinių galvučių atsisakiusios Ukrainos teritorinį vientisumą nuo išorės agresijos, bet susitarimas žlugo Rusijai aneksavus Krymą, nors šį veiksma kone vienbalsiai priimta Jungtinių Tautų rezoliucija pasmerkė 100 pasaulio valstybių, tarp jų ir dvi Ukrainos teritorinio vientisumo garantuotojos. Nors tiek Europos, tiek JAV lyderiai ragino Rusiją sustoti – iš pradžių neberemti „žaliųjų žmogeliukų“, vėliau nekurstyti konflikto, nutraukti ginkluotės tiekimą, nevykdyti vienašališkų humanitarinių operacijų – nuo visų šių

¹ Ivan Krastev, Russian Revisionism: Putin's Plan For Overturning the European Order. March 3, 2014 <<http://www.foreignaffairs.com/articles/140990/ivan-krastev/russian-revisionism>>

„raudonųjų linijų“ buvo atsitraukiama Vakarams vengiant įsivelti į tiesioginę konfrontaciją su Rusija. Juo labiau, kad Vakarų šalių svertai daryti įtaką regione yra riboti. Dar kovo mėnesį Fiona Hill, „Brookings“ instituto ekspertė, retoriškai klausė: „Ką mes galime padaryti? Kalbėsime apie sankcijas, kalbėsime apie raudonąsias linijas. Patys įsivelsime į pykčius. O V.Putinas stovės šalia ir žiūrės. Jis puikiai supranta, kad niekas Europoje ar JAV nenori karo.“²

Šių Rusijos veiksmų nesąlygojo tai, kas kai kurių apžvalgininkų pavadinama kaip Rusijos „pažeminimas“ ar „izoliacija“. Tai remiasi prielaida, kad Kremlius būtų sukalbamesnis, jei po Šaltojo karo Rusija būtų įtraukta į bendros Europos saugumo architektūros kūrimą, o ne spaudžiama NATO plėtros. Tačiau tą iš esmės paneigia Europos Saugumo ir Bendradarbiavimo Organizacijos (ESBO) praktika: nepaisant išvystytos institucinės sąrangos, ESBO funkcionalumas yra ribotas, nes Rusija joje įžvelgia grėsmingas demokratijos plėtros ir kišimosi į valstybių vidaus reikalus tendencijas. Tai, kad šios organizacijos nuostatos prieštarauja Rusijos požiūriui į suverenią šalį, buvo patvirtinta ir Ukrainoje, kur ESBO stebėtojai buvo keliskart pagrobti prorusiškų kovotojų. Panašios tendencijos kartojasi ir kitokio pobūdžio susivienijimuose, tokiose kaip Pasaulio Prekybos Organizacija arba Europos Taryba. Anot „Carnegie Europe“ vadovo Jano Techau, Europos saugumo sistema netenkins Rusijos tol, kol šiai šaliai nebus garantuojamos išskirtinės teisės į posovietinį regioną bei galimybė vetuoti nepalankius sprendimus.³

Šios tendencijos kyla dar iš Šaltojo karo laikų, bet po Sovietų sąjungos, o kartu ir dvipolio pasaulio, subyrėjimo jos buvo sunkiau realizuojamos. Naujas impulsas Rusijos revizionizmui įžvelgiamas 2006–2007 metų pabaigoje. Tą sąlygojo įvairios aplinkybės: Rusijos elito įsitikinimas, kad Vakarų, o ypač JAV, dominavimo laikotarpis artėja prie pabaigos, tad daugiapoliame pasaulyje atsiras galimybių plėsti įtaką, eurazistinės ideologijos konsolidacija, energetinių žaliavų eksporto dėka paspartėjęs šalies ekonominis augimas. Ilgainiui revizionizmas veda prie keturių strateginių tikslų:

- Naujos ES–JAV–Rusijos santykių formulės sukūrimo – transatlantinių ryšių apkarpymo ir trišalio bendradarbiavimo sprendžiant esminius politinius, ekonominius, karinius klausimus;
- Europos saugumo sistemos peržiūros – NATO plėtros sustabdymo, karinių bazių ir ginkluočių didėjimo Rytų Europoje užkardymo, sukuriant Rusijos veto teisę šiems sprendimams;
- Naujų, Rusijai palankių dvišalių santykių su ES;

² Peter Baker, Making Russia Pay? It is not So Simple. March 1, 2014
<http://www.nytimes.com/2014/03/02/world/europe/russia-to-pay-not-so-simple.html?hpw&rref=world&_r=1>

³ Jan Techau, Why European Security Works Better Without Russia. April 29, 2014
<<http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=55461>>

- Buferinio regiono tarp Rusijos ir Vakarų Europos sukūrimo ir palaikymo.⁴

Prasidėję procesai bei konfrontacija Ukrainoje verčia iš naujo įvertinti ES vaidmenį politiniuose procesuose Rytų Europoje bei visos Europos saugumo sistemos architektūroje, pirmiausiai keliant klausimą, ar 2009 metais pradėta ES Rytų partnerystės politika atliepia naujos geopolitinės realijos. Šis vertinimas neaplenks ir lyginamojo konteksto – jeigu artėjant Rytų partnerystės viršūnių susitikimui Vilniuje buvo svarstoma kaip ES politiką Rytų Europoje pakelti į aukštesnį kokybinį lygmenį, tai pastarieji įvykiai meta iššūkį jos egzistavimui ateityje.

Todėl studijoje ieškoma atsakymo į klausimą, su kokiomis dilemomis šiandien susiduria ES siekis išplėsti savo reguliacines ribas, be institucinių (teisinių) ribų plėtros. Kokią Rytų partnerystės politikos viziją projektuoja Rusija? Kokiomis priemonėmis Kremlius siekia įgyti *de facto* „veto“ teisę ES bei partnerių šalių politiniams pasirinkimams? Kokias implikacijas turi Rusijos kuriamos alternatyvi integracinė erdvė – Eurazijos Sąjunga? Pabrėžiama, kad Rytų partnerystė turi būti reformuojama siūlant šalims partnerėms naujas paskatas europietišκών normų įdiegimui bei demokratijos stiprinimui.

1. ĮVYKIAI UKRAINOJE: RUSIJOS IR EUROPOS PERSPEKTYVA

1.1 Rusijos strateginiai tikslai regione

Rusija vadovaujasi suvokimu, jog „Ukraina yra pernelyg savarankiška ir stipri, kad būtų absorbuota Rusijos, bet nepakankamai savarankiška, kad galėtų laisvai pasirinkti savo geopolitinę raidos kryptį“. Todėl Rusija gali sutikti su Ukrainos formalia nepriklausomybe ir kvazi–valstybingumu, tačiau jis gali būti bet kada pažeistas, jeigu regione susiklosčiusi galios pusiausvyra ima keistis Rusijai nepalankia linkme. Būtent taip buvo įvertinta Maidano revoliucija ir galimi jos strateginiai padariniai – Ukrainos ir ES Asociacijos ir sustiprinto laisvos prekybos susitarimo pasirašymas ir jo praktinis įgyvendinimas. Tai iš esmės būtų reiškę, jog Ukraina tampa muitų sąjungos su ES dalimi, o Rusija praranda svertus kontroliuoti Kijevo santykius su Rusijos, Baltarusijos ir Kazachstano muitų sąjungai alternatyviomis integracinėmis erdvėmis. Taip būtų pažeistas geopolitinis balansas regione.

Pagal Rusijos logiką, Ukraina ir kitos ES Rytų partnerystėje dalyvaujančios valstybės turėtų

⁴ Marcin Kaczmarek, *Russia's Revisionist Policy Toward the West*. OSW Studies, 2009
<http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/110895/ipublicationdocument_singledocument/a402f179-b445-441f-82db-9197c34d1399/en/PRACE_33.pdf>

susitaikyti su buferinės zonos statusu. Kartu Rusija siekia įgyti neformalią „veto“ teisę tolesnei ES ir NATO plėtrai į Rytus. Šiuo atveju reikėtų pabrėžti, kad tarptautiniu lygiu Ukrainai primestas neblokinis (neutraliteto) statusas pirmiausia rodytų tai, jog Rusijos gebėjimas vidaus politikos įrankiais sau naudinga linkme veikti esamą status quo šioje šalyje būtų daug didesnis nei ES ar tuo labiau JAV (net darant prielaidą, kad ES ten suinteresuota veikti ir keisti formalias ir neformalias taisykles). Norint Rusijai išlaikyti Ukrainą posovietinės erdvės orbitoje, tereikia tik palaikyti esamas politinio ir ekonominio žaidimo taisykles, o ES siekiant išplėsti savo europinį reguliavimą, tas pačias žaidimo taisykles reikia keisti iš esmės. Buferinės valstybės statusas neabejotinai veiktų kaip esamą padėtį, o kartu ir Rusijos įtaką, „iššaldantis“ veiksnys. Jau dabar galima teigti, jog Rusijos karinė intervencija į Ukrainą „užšaldė“ oligarchinę Ukrainos politinę ir ekonominę sanklodą (iki minimumo apribojo galimas jos reformas) ir taip išsaugojo ją posovietinių ekonominių ir politinių žaidimo taisyklių poveikio lauke.

Geopolitinį Kremliaus interesą galima apibūdinti taip: pokonfliktinėje situacijoje „normalizuoti“ santykius su Vakarais taip, kad karinės intervencijos į Ukrainą kaštai būtų mažesni nei gauta nauda. 2008 metų pokonfliktinės situacijos Gruzijoje eiga leidžia Rusijai daryti prielaidą, kad pasibaigus konfliktui Ukrainoje, ji savo rankose bet kokių atveju turės daugiau nei prieš šio konflikto pradžią, o santykiai su Vakarais ilgainiui sugrįš į įprastą („*business as usual*“) situaciją. Rusija tikisi, jog šį scenarijų pavyks pakartoti ir šį kartą. Svarbu pabrėžti, jog „*business as usual*“ sąvoka apima ne tik ekonominių santykių normalizavimą, sankcijų panaikinimą, politinio dialogo atnaujinimą, bet ir Rusijos kaip veto veikėjo Europos saugumo sistemoje pripažinimą. Praktinė tokio pripažinimo išraiška galėtų būti tokia – be Rusijos pritarimo transatlantinių institucijų plėtra toliau į posovietinę erdvę būtų negalima.

1.2 Išsiskiriantys Europos šalių požiūriai į Rusiją

Įprasta teigti, jog ES ir Rusijos santykius veikia abipusė tarpusavio priklausomybė. Tačiau analitiniame „lauke“ trūksta analizės, kodėl nepaisant abipusės priklausomybės dvišaliai ES ir Rusijos santykiai remiasi „rusišku“ žaidimo taisyklių, o ne teisinio abipusiškumo principais. Pavyzdžiui, Rusijos–ES energetinis dialogas grįstas ne energetinių rinkų liberalizavimu, o veikia pagal rusišką dvišalių santykių modelį. Fraser Cameron ir Aaron Matta teigia, jog ES turi du stiprius tarpusavio priklausomybe grįstus svertus Rusijos atžvilgiu: ES vidaus rinką, kurioje Rusija yra suinteresuota dalyvauti ir tai, jog ES yra svarbiausia Rusijos tiekiamų energetinių išteklių vartotoja. Tačiau šie svertai neveikia. Dėl to, Tuomas Forsberg, Antti Seppo pastarojo dešimtmečio ES santykius su Rusija

apibūdino kaip galią be įtakos.⁵

Viena tokios situacijos priežasčių – ES viduje konkuruojančios skirtingos santykių su Rusija vizijos. ES valstybės narės skirtingai suvokia Rusiją, jos interesus, geopolitinę logiką ir todėl siūlo taikyti skirtingus užsienio politikos modelius šios valstybės atžvilgiu.

- **„Sulaikymo“ politikos** modelio šalininkai teigia, ES ir Eurazijos sąjungos santykiai – tai ne tik konkurencija ne tik tarp dviejų skirtingų prekybinių blokų, bet tai varžybos tarp skirtingų vertybinių, politinių ir ekonominių sistemų. Toms posovietinės erdvės šalims, kurios yra atsidūrusios tarp šių dviejų integracinių erdvių turi būti pasiūlyta narystės ES perspektyva, nes kitu atveju Rusija tai įvertins kaip geopolitinį vakuumą, kurį ilgainiui sieks užpildyti. Tad Ukrainos atveju „sulaikymo“ politikos atstovai siūlo ne tik pasirašyti sustiprintą laisvos prekybos susitarimą su Kijevu, bet ir suteikti šiai valstybei narystės ES perspektyvą. Tik toks ES santykių su Rytų partnerystės valstybėmis posūkis gali sukurti sąlygas šių šalių de-oligrachizacijai, europietišku normų sklaidai ir taip susiaurintų rusiškų žaidimo taisyklių erdvę. Kitaip tariant, Rusijos „sulaikymo“ politikos šalininkai siūlo, kad Rytų partnerystės politika, kuri iki šiol numatė tik šalių partnerių integracijos be formalios narystės ES galimybę (bevizį režimą ir integraciją į ES vidaus rinką), neturi tapti galutine stotele. Asociacijos procesas turi virsti integracijos procesu, o tai reiškia, jog Rytų partnerystės valstybės, kurios juda reformų keliu ir įgyvendina ES reikalavimų bei taisyklių paketą, turi turėti aiškią narystės perspektyvą. Kitas svarbus klausimas – kokiomis sąlygomis Rusija santykiuose su Vakarais galės grįžti prie „reikalai kaip įprasta“ padėties? „Sulaikymo“ politikos atstovų teigimu, ES turėtų nubrėžti labai aiškias „raudonąsias linijas“ dėl sankcijų panaikinimo. Apie tai galima kalbėti tik Rusijai atsitraukus į ikikonfliktines pozicijas. Tad situacijos Ukrainoje de-eskalavimas, Krymo okupacijos panaikinimas būtent ir turėtų būti tos esminės „raudonosios linijos“. Anot šio požiūrio atstovų, tik įtikinamos „atgrasymo“ priemonės užkirs kelią Rusijos karinėms provokacijoms Europos saugumo sistemoje ateityje.
- **„Įtraukimo“ politikos** šalininkai ieško „sugyvenimo“ su Rusija recepto. Šios paieškos neišvengiamai yra susijusios ir su Rusijos interesų posovietinėje erdvėje pripažinimu. Todėl šio politikos modelio šalininkai Rytų partnerystės politiką vertina ne kaip ES instrumentą konkuruoti su Rusijos vadovaujama Eurazijos sąjunga, o kaip galimybę pasiekti abipusio

⁵ Forsberg, Tuomas, Antti Seppo, “Power without Influence? The EU and Trade Disputes with Russia”, EUROPE-ASIA STUDIES Vol. 61, No. 10, December 2009, 1805–1823.

laimėjimo situaciją regione. Praktinėje politikoje, argumentuojant, jog ES reguliacinių normų įgyvendinimas gali sukelti šoko terapiją prekybiniais, infrastruktūriniais ryšiams su trečiosiomis šalimis, tai galėtų reikšti Rusijos įtraukimą į Asociacijos ir laisvos prekybos susitarimo praktinį įgyvendinimą. Rusija jau ne kartą yra siūliusi idėją dėl trišalių Rusijos, ES ir Ukrainos derybų dėl Kijevo siekio pasirašyti Asociacijos ir laisvosios prekybos sutartį. 2014 m. sausio mėnesį vykusio ES ir Rusijos aukščiausio lygio susitikime sutarta rengti konsultacijas dėl galimų Rytų partnerystės programos šalių laisvosios prekybos sutarčių su ES ekonominių pasekmių Rusijai. Ir visa tai vyko neva 2014 m. pradžioje sugriežtėjusio ES tono dėl Kremliaus spaudimo ir net pačios ES lyderių pareiškimų, kad jokia trečia šalis neturi teisės spręsti ES ir jos partnerių sutarčių likimo, kontekste.

„Įtraukimo“ vizija iš pirmo žvilgsnio gali atrodyti palankesnė Rusijai, mat tarp siūlymų spręsti konfliktą yra Kremliaus įtraukimas į Rytų partnerystės politiką, laikant ją platesnio, Europos ir Eurazijos sąjungas apimančio integracinio projekto dalimi.⁶

1.3 Rusijos ir ES prekybinių santykių liberalizavimas

Dėl įprastos ES išorinės politikos laisvos prekybos erdvė pagal koncepciją nuo „Lisabonos iki Vladivostoko“ būtų sunkiai įgyvendinama praktiškai. Nuo 2006 m. ES plėtojama gilios ir išsamios laisvosios prekybos erdvės samprata grįsta ne tik tarifinių kliūčių tarp ES ir šalies partnerės pašalinimu, bet ir didelės dalies ES reguliavimo normų perėmimu šalyje, su kuria vyksta derybos dėl bendros ekonominės erdvės. ES šalims partnerėms siūlomos laisvosios prekybos sutartys nebėra grindžiamos vien muitų tarifų mažinimo logika, nes apima kur kas daugiau klausimų: netarifinių barjerų naikinimas, paslaugų sektoriaus liberalizavimas, valstybės protekcionistinių priemonių eliminavimas, palankių sąlygų tiesioginėms užsienio investicijoms įtvirtinimas ir pan. Taip jos įgyja visa apimančių sutarčių pobūdį, o šalims partnerėms tenka „politikos perėmėjos“ statusas. Vadinasi, siūlydama laisvosios prekybos susitarimus, ES reikalauja ne tik šalių partnerių ūkio modernizacijos, bet ir modernizacijos su aukštais ES standartais tokiose srityse: sanitarinės ir fitosanitarinės normos⁷, techniniai reikalavimai, viešieji

⁶ Heinrich Bonnenberg, „EU’s Eastern Partnership to Blame for Crisis over Ukraine”, 2014–03–28. <<http://www.atlantic-community.org/-/eu-s-eastern-partnership-to-blame-for-crisis-over-ukraine>>

⁷ Movchan Veronika, Giucci Ricardo. „Quantitative Assessment of Ukraine’s Regional Integration Options: DCFTA with European Union vs. Customs Union with Russia, Belarus and Kazakhstan“, Institute for Economic Research and Policy Consulting, Berlin/Kyiv, 2011, 5.

pirkimai, konkurencijos politika ir valstybės parama.

Kitais tariant, bet koks reikšmingesnis ES prekybos ar tuo labiau žmonių, kapitalo judėjimo ar paslaugų teikimo liberalizavimas su Rusija ar kitomis Rytų kaimynėmis neišvengiamai turėtų būti siejamas su ES reguliavimo normų perėmimu šalyse kaimynėse. Kadangi Eurazijos sąjungos šalyse galioja senieji GOST ar atskirų šalių techniniai standartai ir reguliavimo normos, dar gana ilgą laiką egzistuos skirtumai tarp reguliavimo normų, kurie funkcionuos kaip netarifiniai ribojimai prekybai tarp ES ir Eurazijos sąjungos narių.

Juk ES galiojančių produktų kokybės, ypač jų gamybos reguliavimo normų, perėmimas nemažai kainuotų Eurazijos šalių verslui ir padidintų galutinių produktų kainas. Kol šiose šalyse pajamų lygis yra daug žemesnis nei ES, griežtesnių reguliavimo normų perkėlimas bus pernelyg brangus. Ypač jei ES normų perėmimas nebus tiesiogiai susijęs su šiuo eksportuotojų interesu, pavyzdžiui, kalbant ne apie produktų kokybės standartus, o apie gamybos procesą reguliuojančius standartus – aplinkosaugos normas, jis neabejotinai bus ilgas procesas ir neaišku, ar kada nors bus išbaigtas. Tad vargu, ar galima būtų tikėtis, jog Rusija sutiks tapti ES normų perėmėja.

Pagrindiniu motyvu Rusijai perimti ES normas būtų šių šalių eksportuojančių įmonių poreikis parduoti savo produkciją ES rinkoje, tačiau įvertinus, kad didžiausią Rusijos eksporto dalį į ES sudaro energetinės žaliavos, kurios nebūtų kaip nors reguliuojamos laisvos prekybos susitarimu, tokios motyvacijos Rusijoje tikrai neatsirastų.

Tiesa, teoriškai galima būtų įsivaizduoti laisvosios prekybos be muitų erdvę tarp ES ir Rusijos ar Eurazijos sąjungos. Tokia erdvė būtų grindžiama susitarimu dėl abipusio reguliavimo skirtumų pripažinimo. Tačiau reikia atsižvelgti į tai, kad ES ir Rusijos vadovaujama Eurazijos ekonominė sąjunga yra skirtingos ekonominės ir politinės sanklodos, reguliacinių normų, taisyklių ir net vertybių sistemos. Šiuose alternatyviuose integracijos projektuose skiriasi ne tik standartai ar techniniai reikalavimai, bet ir politinės bei ekonominės sistemos bruožai: Eurazijos ekonominėje erdvėje, kitaip nei ES, itin stiprios politinės vertikalės ir oligarchizuoto verslo tendencijos bei itin ryškus ekonomikos ir politikos „suaugimas“. Tad plėtojant „Europos nuo Lisabonos iki Vladivostoko“ koncepciją pagal abipusio reguliavimo skirtumų pripažinimo principą, ES turėtų pripažinti GOST standartus, kaip viena pagrindinių SSRS buvusių standartų kategorijų, kuri dabar yra tarpvalstybinis NVS standartas.⁸

Tai reikštų, jog „Europos nuo Lisabonos ir Vladivostoko“ koncepcija sunkiai derėtų su ES

⁸ Olga Shumylo–Tapiola, „The Eurasian Customs Union: Friend and Foe of the EU?“, 2012–10–03, p. 14. <<http://carnegieeurope.eu/publications/?fa=49548>>

siekiu ne tik plėsti laisvos visuomenės ar įstatymo viršenybe pagrįsto valdymo principus, bet ir liberalios ekonomikos erdvę. Tokia koncepcija ne tik neleis išjudinti politinių ir ekonominių reformų Rytų Europos šalyse, bet ir išlaikys jas posovietinės erdvės raidos, kuriai būdingi politinės vertikalės, ekonomikos ir verslo „suaugimo“ bruožai, trajektorijoje.

Visgi, jeigu ES apsispręs kurti bendrą ekonominę erdvę nuo „Lisabonos iki Vladivostoko“ pagal DCFTA modelį, iš karto kils klausimas – su kuo ES reikės derėtis? Labai tikėtina, kad Rusija sieks, kad ES derėtųsi ne su Maskva, o su Eurazijos ekonominės sąjunga. Tokia Rusijos pozicija rodytų tikslą siaurinti derybų turinį, taip pat atidėti sprendimus ir „išplauti“ politinių įsipareigojimų (teisės viršenybės įgyvendinimo ir pan.) turinį. ES turi laikytis pozicijos, jog ES ir Eurazijos sąjungos derybos įmanomos tik tuomet, kai visos Eurazijos sąjungos narės bus Pasaulio prekybos organizacijos (PPO) narėmis. Kitu atveju Rusija, jau baigusi savo derybas dėl narystės PPO, netiesiogiai gautų galimybę persiderėti sąlygas kitų Eurazijos sąjungos narių sąskaita. Kitaip tariant, ES turėtų derėtis dėl prekybos ir ekonominių santykių liberalizavimo su kiekviena iš Eurazijos sąjungos narių tol, kol visos trys taps PPO narėmis. Priešingu atveju neišvengiamai kils dilema dėl skirtingo kiekvienos iš trijų Eurazijos sąjungos narių statuso santykiuose su ES, o šių skirtumų ignoravimas gali tapti Baltarusijos režimo legitimavimu (gali sudaryti sąlygas Baltarusijos patekimui į ES vidaus rinką per „atgalines duris“) bei dar labiau sumažinti galimas poveikio jam priemones.

Apibendrinant, ES galėtų pasiūlyti Rusijai derėtis dėl bendros ekonominės erdvės tarp ES ir Rusijos, tačiau su viena būtina sąlyga – abipusis skirtingų reguliacinių normų pripažinimas negali būti pripažintas. Anaiptol, Rusija turėtų tapti ES normų perėmėja.

2. RYTŲ PARTNERYSTĖ: IŠŠŪKIAI IR PERSPEKTYVOS

ES Rytų partnerystės politika šiandien susiduria su trimis esminiais iššūkiais:

a) Rusijos poveikiu visai Rytų partnerystės politikos architektūrai, kai dvišalį ES ir šalies partnerės formatą Rusija siekia paversti trišaliu reikalu ir taip „išplauti“ pamatinius šios politikos principus;

b) tradicine įtraukimo/atskyrimo dilema, kai šalims partnerėms mainais į politines ir ekonomines reformas bei brangiai kainuojančių ES taisyklių perėmimą siūloma ne visavertė narystė Bendrijoje, o tik integracija į ES vidaus rinką; tai kelia abejonių, ar ES siūlomos paskatos viršija prisitaikymo prie ES normų kaštus;

c) debatais ES viduje dėl Rytų partnerystės politikos ateities, atsirandant vis daugiau balsų, teigiančių, jog Rytų partnerystės politika neturi pažeisti galios balanso Rytų Europoje.

2.1 Tiesioginė Rusijos įtaka Rytų partnerystės politikai

Nuo pat Rytų partnerystės pradžios Rusija neslėpė nerimo, kad su europietišku standartų sklaida visas regionas neišvengiamai gravituos į Europos pusę, todėl ieškojo priemonių, kaip sustabdyti Rytų partnerystės valstybių eurointegracinius procesus. „Tradicinėmis“ Rusijos spaudimo priemonėmis Rytų partnerystės valstybių atžvilgiu galima įvardinti šias: (1) prekybinių sankcijų taikymas, (2) energetinių išteklių eksporto ribojimas, (3) „išaldytų konfliktų“ eskalavimas ir (4) įtakos vidaus politiniams procesams per „įtakos agentus“ darymas. Tam tikrų šios schemos elementų panaudojimas priklauso nuo įvairių aplinkybių, tačiau jų visų tikslas yra neleisti posovietinėms valstybėms ištrūkti iš Rusijos įtakos zonos.

Greta to paspartėjo alternatyvios integracijos erdvės – Eurazijos sąjungos kūrimas, susietas tiek su įtakos posovietinėse valstybėse išsaugojimu, tiek su siekiu turėti daugiau svertų derantis dėl bendradarbiavimo su ES scenarijų. Atskiruose darbuose yra pastebėta, jog Eurazijos ekonominės sąjungos tikslas – sukurti alternatyvų ES normatyvinei galiai integracinės traukos centrą, kuris posovietinės erdvės valstybės galėtų pasiūlyti palankesnes prisijungimo ir dalyvavimo sąlygas, kartu iš Rusijos pusės buvo deklaruojama, jog ši sąjunga posovietinėms valstybėms yra galimybė sustiprinti derybinę galią kuriant bendrą su ES ekonominę erdvę. Didesnę įtaką turinti pusė gali tartis dėl jai palankesnių sąlygų. Rusijos atveju, reikalauti kuo didesnio JAV įtakos mažinimo, kas ES valstybių atžvilgiu neatrodė toks natūralus klausimas. NATO ir kitos struktūrinės sąsajos liudijo strateginio bendrumo su JAV tęstinumą, tačiau B.Obamos JAV akivaizdžiai rodė mažesnę įsitraukimą nei G.Bušo valdymo metu.

Nepaisant šių Rusijos įrankių, ES 2014 metų birželio pabaigoje žengė istorinį žingsnį pasirašydama Asociacijos ir laisvos prekybos susitarimus (AA/DCFTA) su Ukraina, Moldova ir Gruzija. Tiesa, svarbiausios ES – Ukrainos sutarties dalies įgyvendinimo atidėjimas iki 2016 m. sausio 1 d. kuria pretekstą Rusijai spausti abi sutarties šalis dėl jos pakeitimo bei potencialiai leis tokią pačią schemą panaudoti ir kitų Asociacijos susitarimą pasirašius Rytų partnerystės valstybių – Gruzijos ir Moldovos – eurointegracijai stabdyti. Faktas, jog Rusija laipsniškai tampa neformalia „veto“ žaidėja dvišaliuose ES– Ukrainos santykiuose, kelia grėsmę visai Rytų partnerystės politikai.

Svarstant ES priimto sprendimo atidėti dalies Asociacijos ir laisvos prekybos susitarimo įgyvendinimą galimą poveikį Ukrainai, reikėtų pabrėžti, kad viena vertus, ES rinka lieka atvira Ukrainos prekių importui, nes ES ir toliau vienašališkai taiko lengvatas ukrainietiškai produkcijai, o tai leis Ukrainai mažinti priklausomybę nuo Rusijos rinkos. Be to, ukrainietiškas verslas įgijo didesnę pereinamąjį laikotarpį prisitaikyti prie didesnės konkurencijos, kuri neišvengiamai kils bendroje rinkoje konkuruojant su ES pagaminta produkcija. Kita vertus, susitarimo įsigaliojimo atidėjimas siunčia signalą Rusijai, kad jos spaudimas veikia ir kad Rytų partnerystė jau nebėra tik dvišalis ES ir Ukrainos reikalas, o Kremlius gali daryti įtaką šios politikos raidai. Juo labiau, kad per šį pereinamąjį laikotarpį Rusija ketina siekti dar detalesnio Ukrainos ir ES susitarimo peržiūrėjimo. Be to, šis sprendimas stabdys struktūrines reformas, kurios turėjo prasidėti Ukrainai įgyvendinant šį susitarimą. Kartu tai pasitarnaus oligarchizuotoms verslo struktūroms, kurios siekė integruotis į ES rinką, tačiau nenorėjo prisiimti europietiško taisyklių, kurios apribotų verslo ir politikos „suaugimą“. Oligarchija, verslo ir politikos „suaugimas“ bei klientelizmas be kita ko saisto Ukrainą su Rusijos kontroliuojama posovietine erdve.

Prieš analizuojant precedento neturintį atvejį, kai dvišalių ES ir kitos šalies susitarimo eigą sąlygojo trečioji šalis, ir galimą to poveikį Rytų partnerystės politikai, derėtų pažvelgti, kiek pagrįsti Rusijos nuogaštavimai dėl ES–Ukrainos Asociacijos ir laisvos prekybos susitarimo neigiamo poveikio jos ekonomikai. Bene dažniausiai Rusijos išsakomas argumentas buvo tai, jog, įsigaliojus laisvos prekybos susitarimui ir panaikinus muitus ES pagamintoms prekėms, šios dėl žemesnių kainų per Ukrainą užplūs Rusijos rinką ir neigiamai paveiks išstisus ekonomikos sektorius, pavyzdžiui, žemės ūkį, transportą ar aviaciją. Tačiau pagal Pasaulio prekybos organizacijos (PPO) nuostatose galiojančią „prekės kilmės“ taisyklę per Ukrainą eksportuojamos ES pagamintos prekės būtų žymimos kaip „pagamintos ES“, todėl joms galiotų Rusijos nustatyti importo tarifai.

Vienas svarbiausių Asociacijos ir laisvos prekybos susitarimo aspektų yra tai, kad Ukraina turės perimti ES reguliacines normas ir techninius standartus, siekdama joje pagamintas prekes realizuoti bendroje rinkoje. Remdamasi tuo Rusija teigia, jog dėl šios priežasties bus pažeisti „tradicinės prekybinės apimtys ten, kur Rusija taiko kitokius [žemesnius – aut.past.] standartus“. Pirma, europinių standartų taikymas galioja tik prekėms, kurias siekiama parduoti vidaus rinkoje, bet ne trečiosioms šalims. Antra, prekybiniais srautais tarp Rytų partnerystės valstybių ir Rusijos didžiausią įtaką turi politizuoti Maskvos sprendimai, kuomet buvo pritaikytas tam tikrų prekių embargas, nes tai verčia jas persiorientuoti į kitas rinkas, pirmiausia – ES.

Galiausiai, teigiama, kad ilgalaikėje perspektyvoje išnyks Rusijos prekybinis pranašumas prieš ES Ukrainoje, nes pastaroji gaus priėjimą prie didžiausios pasaulyje vieningos rinkos be mokestinių tarifų.

Tačiau šis argumentas labiau nei kiti atskleidžia tai, jog bandydama prisidengti ekonominiais motyvais Rusija Asociacijos ir laisvos prekybos susitarimą siekia sustabdyti dėl geopolitinių priežasčių: tiek kliudydama vakarietišku vertybių ir normų sklaidą į posovietinę erdvę, tiek įtvirtindama regioną kaip savo išskirtinių interesų zoną.

Paradoksalu, tačiau Rusija pasinaudojo jos dar gerokai prieš Asociacijos sutarties pasirašymą reikalautomis trišalėmis ES, Rusijos ir Ukrainos konsultacijomis, kurios iš ES pusės taip pat buvo pasiūlytos 2014 m. kovą bendrame Veimaro trikampio – Vokietijos, Prancūzijos ir Lenkijos – užsienio reikalų ministrų pareiškime. Nors tarpministerinio–ekspertinio lygmens konsultacijos turėjo pasitarnauti kaip depolitizuota terpė paneigti Rusijos nuogąstavimus dėl galimų neigiamų ES–Ukrainos Asociacijos ir laisvos prekybos sutarties pasekmių Rusijos ekonomikai, pastaroji sugebėjo pasinaudoti esama padėtimi: de-eskalavimo siekianti ES bei į kampą dėl sudėtingos ekonominės šalies situacijos ir didelių praradimų kovoje prieš Rusijos remiamus separatistus įvartyta Ukraina rugsėjo 12–ąją įvykusiose konsultacijose sutiko atidėti svarbiausios – ekonominės – susitarimo dalies įgyvendinimą 14–ai mėnesių.

Savaite prieš šį susitikimą Rusija išplatino kelių puslapių dokumentą, išdėstydamą reikalavimus, kaip, anot jos, turėtų būti pakeistas ES ir Ukrainos Asociacijos ir laisvos prekybos susitarimas, pradedant tam tikrų prekių muitinių tarifų panaikinimu, baigiant nuostatų dėl sienų, energetikos ar standartų suderinamumo politikos pakeitimų, kurie leistų Rusijai ir Muitų sąjungai įgyti geresnes konkurencines pozicijas nei ES Ukrainoje. Rugsėjo 29 d. buvo išplatintas bendras ES Tarybos ir Europos Komisijos pareiškimas, kuriame teigiama, jog „Asociacijos susitarimas yra dvišalis ir bet kokie pakeitimai gali būti daromi tik vienos iš pusių reikalavimu pritariant kitai“. Nors teigiama, jog ši nuostata yra tas saugiklis, kuris padės apsaugoti nuo trečiosios šalies įtakos Asociacijos sutarties įgyvendinimo procesui, tuo abejoti verčia keletas priežasčių.

Pirmiausia, nėra pasakyta, jog Asociacijos sutarties tekstas po jos ratifikavimo nebegali būti keičiamas. Antra, kaip jau minėta aukščiau, Rusija turi pakankamai įtakos svertų tiek Ukrainos, tiek pačios ES atžvilgiu. Todėl ji, net ir tiesiogiai nedalyvaudama, gali siekti tam tikrų nuostatų pakeitimo darant spaudimą vienai iš susitarimo pusių. Tai, jog ši taktika gali būti sėkminga, patvirtina ir viso labo diskusijų erdve turėjusios būti trišalės konsultacijos. Galiausiai, ekonominės ES–Ukrainos Asociacijos ir laisvos prekybos sutarties dalies atidėjimas keturiolikai mėnesių išsaugant status quo (ES pažadėjo ir toliau vienašališkai netaikyti mokesčių tarifų daugumai Ukrainos prekių, o Rusija – nekeisti galiojančių NVS laisvosios prekybos zonos nuostatų iki 2015 m. galo) suteikia Rusijai papildomo laiko

vykdyti spaudimą Ukrainos atžvilgiu.

Dar daugiau, 2014 m. rugsėjo 17 d. Rusijos užsienio reikalų ministerijos išplatintame pranešime skelbiama, jog yra „tikimasi, kad per šį periodą [kai bus atidėtas laisvos prekybos taisyklių įgyvendinimas – aut.past.] bus priimtas teisiškai įpareigojantis sprendimas, atliepiantis Rusijos abejones ir pakeičiantis Asociacijos susitarimą abipusei ekonominių santykių naudai“. Dar daugiau, tą pačią dieną, kai buvo išplatintas ES Tarybos ir Europos Komisijos pareiškimas, išreiškiantis raginimą nepaisant dalies sutarties atidėjimo Ukrainai tęsti pasiruošimo procesus, Rusija išplatino pranešimą, kad ji „imsis atsakomųjų priemonių“, jeigu bus imamasi veiksmų įgyvendinant laisvos prekybos susitarimą. Nors ir nebuvo detalizuota, ką ji traktuos kaip pasiruošimą DCFTA įgyvendinimui, galima teigti, jog šį neaiškumą ji išnaudos spaudimui didinti.

2.2 (Ne)pakankamos paskatos Rytų partnerystės šalių reformoms

ES Rytų partnerystės politika nesiūlo šalims partnerėms narystės perspektyvos, tačiau remiasi paskatų modeliu, kurį Davidas Cadieras apibūdino kaip „trys M“: pinigai, rinka ir mobilumas (*money, markets and mobility*). Tai yra Asociacijų susitarimo dalis, nubrėžianti gaires teisinėms ir ekonominėms reformoms mainais už prisitaikymą prie ES reguliacinių normų bei standartų: (a) pinigai – finansinė parama, skiriama iš dalies kompensuojant reformų įgyvendinimų kaštus (pvz., įvairioms programoms 2011–2013 metais ES skyrė 6,5 mlrd. eurų; (b) rinka – pasirašius Gilios bei visapusiškos laisvos prekybos susitarimą (DCFTA), ES atveria kelią partnerių šalių prekėms į ES rinką panaikindama tarifus ir kitus muitų barjerus; tai reikalauja didelių resursų reikalaujančios teisinės ir techninės harmonizacijos šalyse partnerėse įdiegiant apie 80% EU prekybos *acquis*;⁹ (c) mobilumas – inkrementiniai žingsniai vizų liberalizavimo link.¹⁰

Įgyvendinant Rytų partnerystės politiką tapo aišku, kad šešios joje dalyvaujančios valstybės turi skirtingus interesus ir galimybes prisitaikyti prie ES taisyklių ir pasirinkti provokarietišką integracinę kryptį. Gali būti išskirti du valstybių blokai: pažangios ir mažiau pažangos šalys. Pažangūs partneriai (Moldova, Gruzija ir Ukraina) jau pasirašė Asociacijų susitarimus bei pradėjo įgyvendinimo procesą. Mažiau pažangios valstybės pasirinko kitus kelius: Armėnija prisijungė prie Eurazijos muitų sąjungos,

⁹ Baltang Dorina, Giselle Bosse, “The ENP as an instrument for building a security community? The case of Moldova”, Norwegian Institute of International Affairs, 2014, p. 8.

<<http://www.nupi.no/content/download/494796/1644873/version/2/file/NUPI+WP-833-Baltag+and+Bosse.pdf>>

¹⁰ Caider, p. 55–56.

Azerbaidžanas stokoja ekonominių motyvų prisitaikyti prie europietišku standartų, o Baltarusijoje, kuri jau yra Eurazijos muitų sąjungos narė, transformacijos procesai stagnuoja.

Lentelė 1. Rytų partnerystės šalių prisitaikymo prie ES normų indeksas¹¹

Bendradarbiavimo sektorius	Prisitaikymo indeksas (1=didžiausias prisitaikymas; 0=mažiausias)					
	Moldova	Gruzija	Ukraina	Armėnija	Azerbaidžanas	Baltarusija
Demokratija	0.72	0.54	0.64	0.47	0.31	0.20
Teisės viršenybė	0.61	0.63	0.60	0.51	0.42	0.23
Teisingumas, laisvė, saugumas	0.94	0.67	0.76	0.47	0.76	0.43
Prekyba ekonominis bendradarbiavimas	0.71	0.54	0.72	0.54	0.57	0.38

Nepaisant šių paskatų ir sąlyginio progreso, pripažįstama, kad Rytų partnerystė „nesugebėjo pademonstruoti tokios transformacinės galios, kokia buvo regima Centrinės ir Rytų Europos šalyse“.¹² „Freedom House“ tyrimai rodo, kad demokratijos indeksas dalyje šalių stagnuoja, o atskirais atvejais, pavyzdžiui Ukrainoje, pastaraisiais metais netgi sumažėjo.¹³

Dar prieš 2013 metų ES Viršūnių susitikimą Vilniuje buvo svarstomi būdai reformuoti Rytų partnerystės politiką. Vienas iš pagrindinių argumentų buvo tai, kad asociacijos procesas turi būti traktuojamas kaip žingsnis link integracijos. Kitaip tariant, būtent faktas, kad Vidurio ir Rytų Europos šalims prieš daugiau nei dešimtmetį buvo suteikta narystės perspektyva, buvo vienas pagrindinių veiksnių, paskatinusių reformas ir galiausiai šių valstybių įstojimą į ES 2004 ir 2007 metais. Yra priežasčių manyti, kad narystės perspektyva paskatintų reformas ir Rytų partnerystės šalyse, todėl ES ne tik turėtų deklaruoti, jog durys į ES šioms šalims ilgalaikėje perspektyvoje nėra užveriamos, bet ir aiškiai artikuliuoti, jog atsižvelgiant į reformų įgyvendinimą ir pokyčius gali būti pradėtas derybų dėl stojimo procesas. Tai paverstų asociacijos procesą žingsniu link integracijos ir užtikrintų ilgalaikį Rytų partnerystės efektyvumą.

Tiesa, dalis analitikų kritiškai vertina galimybę sėkmingai atkartoti Vidurio ir Rytų Europos šalių atvejį Rytų partnerystės programoje. Pasak Tanjos A. Borzel ir Veros van Hullen, „narystės ES perspektyva stabilizuoja, bet neskatina judėjimo link efektyvaus ir legitimaus valdymo kandidatuojančiose šalyse.“ Pavyzdžiui, žvelgiant į Vidurio ir Rytų Europos patirtį teigiama, kad „įstojimo į ES perspektyvos šešėlis“

¹¹ EaP Index 2013 <<http://www.eap-index.eu/>>, lentelė paimta iš Baltang Dorina, Giselle Bosse, p. 10

¹² Caider, p. 52.

¹³ Wisniewski, Pawel Dariusz, The Eastern Partnership – it is High Time to Start Real Partnership. Carnegie Centre Moscow, November 2013, p. 8–9 <http://carnegieendowment.org/files/CP_Wisniewski_Eng_web.pdf>

neturėjo didelio poveikio pažangiose demokratinėse valstybėse, kurios ir dominavo šiame regione.¹⁴ Todėl nėra aišku, ar „<...> narystės perspektyva suteikia reikšmingą paskatą inicijuoti pokyčius šalies viduje efektyvaus ir demokratiško valdymo link, ar vyksta atvirkščias procesas ir šalys gauna narystės perspektyvą tik prieš tai pasiekusios reikšmingą progresą“.¹⁵ Be to, nėra aišku, kiek narystės perspektyva buvo efektyvi nedemokratiškose valstybėse. Pavyzdžiui, diskutuotina, ar šalį palikęs buvęs Ukrainos prezidentas Viktoras Janukovičius būtų linkęs mažinti neskaidrią savo įtaką valstybėje įgyvendindamas struktūrines teisinės sistemos, rinkimų ir kovos su korupcija reformas.¹⁶ Tai dar mažiau tikėtina kylant adaptacijos prie ES standartų kaštams, kurie silpnų demokratijų valstybėse yra „reikšmingai didesni“ nei pažengusiose demokratinėse šalyse.¹⁷

Nepaisant to, kad narystės perspektyva gali būti laikoma svarbiu įrankiu, mažai tikėtina, kad ES artimiausioje ateityje galėtų tai pasiūlyti Rytų partnerystės šalims. Baiminamasi, kad ryžtingi žingsniai skatinant europietišku normų diegimą susilauktų Rusijos atsako ir lemtų dar didesnę regiono destabilizavimą.

2.3 Rytų partnerystė ir galios balansas regione

Įvykių Ukrainoje kontekste kai kurios ES valstybės išreiškė nuogąstavimą, jog pati Rytų partnerystės politika, net ir be narystės perspektyvos, išprovokavo agresyvius Rusijos veiksmus Ukrainoje. Remiamasi teze, kad europinio modelio sklaida pažeidė galios pusiausvyrą Rytų Europoje, o Rusija buvo priversta gintis ir imtis priemonių šiam balansui atstatyti. Kiti politikos apžvalgininkai žengia dar toliau ir įrodinėja, jog Rytų partnerystė tėra Vakarų „romaniškosios“ Europos nesėkmingas bandymas primesti savo vertybes „bizantiškai“ Europai, kurios vėliavnešys yra Rusija.¹⁸

Pavyzdžiui, Čikagos universiteto profesorius Johnas J. Mearsheimeris teigia, kad už krizę Ukrainoje atsakinga pirmiausiai ne Rusija, o JAV ir Europa, vykdžiusios pernelyg aktyvią politiką regione. Tokiu būdu „Vakarai judėjo į Rusijos „galinį kiemą (*backyard*) ir taip grasino jos strateginiams interesams“. Akademiko teigimu, šis konfliktas įrodė, kad strateginis mąstymas pasitelkiant galios balansu paremtą *realpolitik* koncepciją buvo nepelnytai pamirštas, o „JAV ir Europos lyderiai suklydo bandydami paversti

¹⁴ Borzel, Tanja, Vera van Hullen, Good Governance and Bad Neighbors? Freie University, Working Paper 35, December 2011, p. 8–9 <http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG_35.pdf>

¹⁵ Ibid, p. 10.

¹⁶ Borzel, Tanja A., Europe's Eastern Partnership – a successful failure? <http://www.verfassungsblog.de/de/europes-eastern-partnership-a-successful-failure/#.U0u_rFV_vDs>

¹⁷ Magen, Amichai, The Shadow of Enlargement: Can the European Neighbourhood Policy Achieve Compliance? Columbia Journal of European Law, 12(2), 2006, p. 418–419 <http://iis-db.stanford.edu/pubs/22031/CJEL-final-Magen_Offprint_12.2.pdf>

¹⁸ Heinrich Bonnenberg, “EU’s Eastern Partnership to Blame for Crisis over Ukraine”, 2014–03–28. <<http://www.atlantic-community.org/-/eu-s-eastern-partnership-to-blame-for-crisis-over-ukraine>>

Ukrainą į Vakarietišką tvirtovę (*stronghold*) Rusijos pasienyje. Dabar, kai to pasekmės aiškiai matomos, dar didesnė klaida būtų tęsti tokią niekam nenaudingą politiką“. Vienintelė išeitis šiuo atveju yra atkurti galių balansą ir pripažinti Rusijos įtaką sustabdant NATO ir ES integracinius procesus šiame regione.¹⁹ Nors Rusijos agresija yra nepateisinama, Vakarams taip pat turi suprasti, jog, anot JAV užsienio politikos stratego Henry Kissingerio, Ukraina Rusijai niekada nebus tik dar viena užsienio valstybė.²⁰

Visgi toks požiūris paneigia galimybę Rytų partnerystės valstybėms pačioms apsispręsti dėl savo ateities, nes ES siūlomos reformos ir prekybiniai susitarimai nėra primetami taikant politinį ar ekonominį spaudimą. Vien tai, kad ES–Ukrainos Asociacijos ir laisvos prekybos susitarimo dalies įgyvendinimas buvo atidėtas, sukuria pavojingą precedentą, nes Rusija tampa dvišaliams santykiams tiesioginę įtaką darančia trečiajais jėga. Be to, Rusijos agresija iš esmės prieštarauja tarptautinės teisės normoms – Jungtinių Tautų Chartijai, Helsinkio Baigiamajam Aktui, dvišaliams Ukrainos ir Rusijos susitarimams bei kt. Todėl ES turėtų peržvelgti politikos Rytų partnerystės valstybių atžvilgiu turinį bei skirti didesnę dėmesį minimizuojant Rusijos įtaką jiems.

3. RYTŲ PARTNERYSTĖS REFORMOS KELRODIS: NARYSTĖS PERSPEKTYVOS PERSPEKTYVA

Pagrindinė ES plėtros politikos problema yra faktinis „kelionės be žemėlapio“ statusas. Ši politika neturi jokio aiškiai kodifikuoto plėtros reglamento, o tai lemia, kad išankstinės stojimo sąlygos evoliucionuoja, taip didinant šalims kandidatėms prisitaikymo prie ES „kartelę“. ES plėtros teisė turi šaknis Sutartyje (49 str.), tačiau šiandien ji labai daug kuo skiriasi nuo to, kas apibrėžta sutartyje ir tai, kaip tai yra interpretuojama sulig kiekvienu plėtros etapu. Tai, kokią šiandien turime ES plėtros politikos koncepciją, yra ne kas kita kaip visų prieš tai buvusių plėtros etapų rezultatas.²¹ Visgi dėl įvairių priežasčių Rytų partnerystės politikos reforma nebus pradėta nuo narystės perspektyvos suteikimo, todėl būtini kiti įrankiai, kurie bent iš dalies atlieptų aukščiau minėtus iššūkius.

¹⁹ John J. Mearsheimer, Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault,

<<http://www.foreignaffairs.com/articles/141769/john-j-mearsheimer/why-the-ukraine-crisis-is-the-west-s-fault>>

²⁰ Henry Kissinger: To settle the Ukraine crisis, start at the end

<http://www.washingtonpost.com/opinions/henry-kissinger-to-settle-the-ukraine-crisis-start-at-the-end/2014/03/05/46dad868-a496-11e3-8466-d34c451760b9_story.html>

²¹ Dimitry Kochenov, „EU Enlargement Law: History and Recent Developments: Treaty – Custom Concubinage“, European Integration online Papers.

Atsižvelgiant į tai, jog ES plėtros politikos procesas leidžia kaskart (t.y. artėjant naujam plėtros etapui) padidinti spaudimą šalims kandidatėms, kiekvienos šalies kandidatės (partnerės) atžvilgiu ES gali suformuoti individualiam atvejui adaptuotą integracijos į ES su narystės perspektyva modelį, kuriame būtų įtvirtinti „saugikliai“, leisiantys kontroliuoti kandidačių integracijos į ES gylio ir struktūrinių šalies vidaus politinių ir ekonominių reformų santykį (išlaikant galimybę stabdyti integracijos procesą). Kitaip tariant, kiekvienos šalies kandidatės atveju vyktų ES plėtros politikos individualizacija, t.y. ES reikalavimai būtų išplečiami už formalių *acquis communautaire* rėmų.

Tai padėtų spręsti skirtingas pažangiausių valstybių problemas bei pažangą atskirose srityse:

Ukraina. Didžiausia grėsmė Ukrainoje – galimas selektyvus (imitacinis) Europinių normų perkėlimas į nacionalinę teisę, apeinant labiausiai jautrius sektorius, kuriems adaptacijos kaštai yra didžiausi: tai yra žemės ūkis, sunkioji pramonė (metalurgija, naudingųjų išteklių kasyba, transporto priemonių gamyba), mėsos perdirbimas. Dėl itin sudėtingos ekonominės situacijos brangūs adaptacijos kaštai taps didele našta nemodernizuotoms Ukrainos įmonėms. Korupcija – pagal korupcijos suvokimo indeksą Ukraina užima 144 vietą pasaulyje iš 176 šalių – išlieka viena didžiausių problemų, galinti lemti europinių normų perkėlimo stagnaciją, nes tam nepritarantys iš korupcinių ryšių ir šešėlio besipelnantys verslininkai tebėra įtakingi politiniame valstybės gyvenime. Pastebėtina, jog net ir priėmus kai kuriuos antikorupcijos įstatymus, nėra pasistūmėta instituciniame jų įgyvendinime, viešųjų pirkimų organizavime. Priimti, tačiau neįgyvendinti įstatymų pakeitimai verčia manyti, jog Ukraina susidurs su sunkumais įgyvendinant prisitaikymą prie laisvo prekių judėjimo ir techninės jų reguliacijos. Nors Ekonominio vystymosi ir prekybos ministerija turi parengusi 2013–2017 m. planą bei praėjusių metų lapkritį priėmė įstatymą dėl šių klausimų, jie vis dar tebėra pradinėse vystymosi stadijose. Sanitariniuose ir fitosanitariniuose reikaluose buvo priimtas maisto saugumo reguliacijos harmonizavimo su ES normomis įstatymas, tačiau svarbiausias – įstatymo įgyvendinimo etapas – dar priešakyje.

Didelė problema – aiškiai neiškristalizuotas ir po Maidano revoliucijos pasikeitusios valdžios iš naujo formuojamas Europos integracijos koordinavimo mechanizmas. Kartu su vidaus politikos permainomis (pirmalaikių parlamento rinkimų poreikis) tai gali sukelti rimtų AA ir DCFTA normų įgyvendinimo priežiūros problemų. Gali atsirasti prielaidos selektyviam šių normų įgyvendinimui. Intelektinės nuosavybės teisių apsauga bei viešųjų pirkimų organizavimas išlieka fragmentiškai reguliuojamas arba nėra reguliuojamas visai, nepaisant įsipareigojimų Pasaulio prekybos organizacijai (PPO).

Moldova. Nors ir įvairių tyrimų vertinama kaip viena pažangiausiai prisitaikymą prie ES normų

vykdanti valstybė, taip pat susiduria su specifiniais sunkumais konkrečiuose sektoriuose. Vienas pagrindinių – prisitaikymas prie techninių prekybos barjerų, kuriuos šiaudien reguliuoja silpnos ir menką kompetenciją turinčios priežiūros institucijos (pavyzdžiui, Konkurencijos tarnyba, Nacionalinė maisto saugumo agentūra, Antidiskriminacijos taryba ir kt.). Jos buvo sukurtos patenkinti ES reikalavimus neatsižvelgiant į jų efektyvumą. Inicijuotos teisinės reformos taip pat nevyksta sklandžiai ir neretai jaučiama teisinės valdžios politizacija, todėl Moldovos valdžia planuoja prašyti ES tarptautinės ekspertinės stebėtojų misijos, kuri teiktų ekspertinę paramą reformą vykdančioms institucijoms bei įvertintų vykdomų pokyčių mastą.. Iš ES skirtų 60 mln. eurų teisinei reformai absoliuti dauguma šių lėšų buvo panaudota padidinti institucijų biudžetus bei pakelti teisėjų algas. Generalinės prokuratūros ir Antikorupcijos centras – institucijos, kurių reformai ES skyrė didžiausia dėmesį, taip pat buvo modifikuotos tik su įtakingų politinių figūrų priežiūra. Pastebimas ir sprendimų priėmimo proceso skaidrumo sumažėjimas bei žiniasklaidos priklausomumo didėjimas.

Nors Moldova dalyvauja Europos energijos bendrijos (EEC) veikloje, priklausomybė nuo rusiškų gamtinių išteklių (100 proc. dujų importuojama iš Rusijos) gali riboti jos galimybes įgyvendinti DCFTA nuostatas energetikos srityje. Vienas iš signalų – Moldovos sprendimas atidėti Trečiojo energetikos paketo įgyvendinimą. Žemės ūkiui (bei svarbiausioms jo produkcijos šakoms – vynas, vaisiai ir daržovės bei jų gaminiai), kuris yra svarbi Moldovos ekonomikos šaka, prisitaikymas prie europinių standartų sukels didelius kaštus.

Gruzija. Šios šalies pažanga judant integracijos su ES trajektorija yra dvejopa: nors pastaraisiais metais įvykdytos reformos sustiprino kovą su korupcija bei teisėsaugos nepriklausomumą (pradėtos vykdyti reformos pagal Venecijos Komisijos reikalavimus), o visuomenės informavimas apie eurointegraciją suaktyvėjo, prekybos ir ekonomikos integracijos srityje Gruzijos rodikliai tebelieka prasti. Skaičiuojama, kad Asociacijos susitarimo įgyvendinimas tiesiogiai sąlygos darbo rinką: apie 4 proc. dirbančiųjų turės pereiti iš vieno ekonomikos sektoriaus į kitą, o tai bus ypač sudėtinga mažiau uždirbantiems žmonėms. Be to, nors bendro kainų kilimo neturėtų būti, žadama, jog brangs maisto produktai. Ypač reikšminga Gruzijos ekonomikos sritis yra žemdirbystė (šiam sektoriuje dirba 50 proc. šalies darbo jėgos), todėl vyks ypatingai svarbus persiorientavimo prie vakarietišku normų procesas, kuris trumpuoju laikotarpiu Gruzijos ūkiams lems papildomus kaštus, bet ilginiui sąlygos didesnius pelnus Europos rinkoje. Reikia atsižvelgti į tai, kad dar prieš derybas su ES dėl Asociacijos ir išsamaus bei visaapimančio laisvos prekybos susitarimo, Gruzijoje iš esmės neveikė maisto saugos reikalavimai ir kokybės standartai. Šių reikalavimų ir standartų gerinimas neišvengiamai buvo ir trumpuoju laikotarpiu bus susijęs su kainų didėjimu. Be to, net ir priėmus reikiamus įstatymus (Maisto saugos įstatymas) ir įsteigus atitinkamas institucijas,

Gruzijos sanitariniai ir veterinarijos sertifikatai ilgą laiką nebuvo pripažįstami tarptautiniu mastu. Dar viena problema – Gruzijai yra būdingas ES taisyklių perėmimo imitavimas. Nors konkurencijos politikos srityje Gruzija 2012 m. priėmė eurointegracinį Laisvos prekybos ir konkurencijos įstatymą, tačiau naujai priimtas įstatymas neapribojo verslų koncentracijos (pavyzdžiui, nėra aiškaus apibrėžimo, kada konkurencija galimai pažeidžiama). Teigiama, jog monopolijos farmacijos, energetikos ir komunikacijos srityse, nepaisant Laisvos prekybos ir konkurencijos įstatymo priėmimo ir toliau egzistuoja.

Faktas, kad ES iki šiol nesugebėjo pateikti konkrečių arba alternatyvių raidos modelių Rytų partnerystės šalims bei pernelyg menkai atsižvelgė į specifiškumą, silpnina Bendrijos normatyvinę galią regione. Kitaip tariant, tai rodo normatyvinės galios efektyvaus veikimo ribas.²² Siekiant spręsti šią problemą, Rytų Partnerystės politika turi būti diferencijuojama ir pritaikoma šalių partnerių specifikai („*tailor-made approach*“). Anot ES plėtros komisaro Stefano Fules, „Rytų partnerystės ateičiai svarbiausia diferenciacija, kurios esmė pritaikyti ir adaptuoti mūsų požiūrį, kad šis atlieptų partnerių poreikius ir praktinę situaciją.“²³

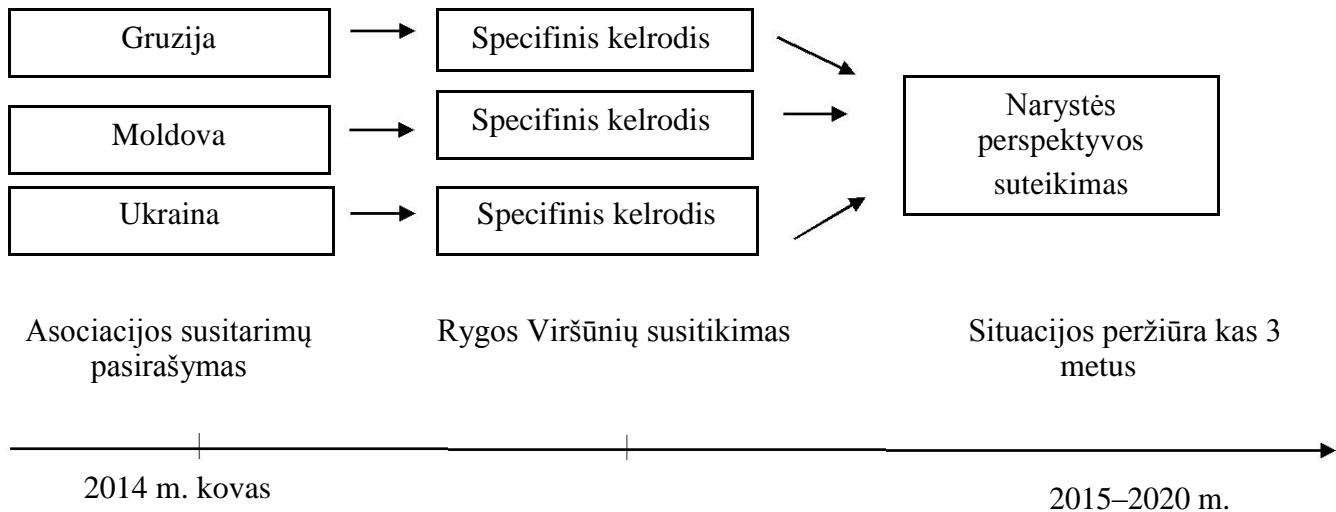
Diferenciacija neturi būti atsiejama nuo platesnės paskatų integracijai perspektyvos. Šiuo metu taikomas „integracijos be narystės“ modelis, kadaise buvęs savotišku ES ir Rusijos regiono raidos konsensusu, nekuria pakankamai prielaidų šalims partnerėms efektyviai įgyvendinti struktūrines reformas; aiškiausia alternatyva – narystės perspektyva – ne tik nėra numatyta Rytų Partnerystės politikoje, bet ir dabartiniame Ukrainos karo kontekste nesulauktų paramos iš ypač pietinių ir vakarinių ES valstybių. Pasak JAV Vokietijos Maršalo fondo ekspertės Dr. Danielos Schwarzer, Europos politikams visų pirma reikia įtikinti savo šalių gyventojus, kad tokios paskatos yra reikalingos, tačiau gali virsti realybe tik jei šalys partnerės parodys aiškią pažangą bei norą įgyvendinti vykdyti kaštų reikalaujančias reformas.²⁴ Todėl vienas kertinių 2015 metų gegužės mėnesį Rygoje vyksiančio Viršūnių susitikimo tikslų turėtų būti nusibrėžti kiekvienai šaliai diferencijuotą reformų kelrodį („*roadmap*“), kurį vainikuotų narystės perspektyvos suteikimas.

²² Aaron Matta, EU Frameworks for Differentiated Integration: Lessons for the Eastern Partnership <http://thehagueinstituteforglobaljustice.org/index.php?page=News-News_Articles-Recent_News-EU_frameworks_for_Differentiated_Integration:_Lessons_for_the_Eastern_Partnership&pid=138&id=286>

²³ European Commissioner for Enlargement and European Neighborhood Policy Stefan Fule <<http://www.enpi-info.eu/eastportal/news/latest/38330/All-Eastern-Partners-are-equally-important-to-the-EU,-Commissioner-tells-EaP-Foreign-Ministers-in-Baku>>

²⁴ Pranešimas Rygos Konferencijos diskusijoje "What Can Be Offered at the Riga Eastern Partnership Summit?" Ryga, rugsėjo 14 d., 2014.

Schema 1: Reformų kelrodis



Tikslinga numatyti, kad šiame kelrodyje įvardijami veiksmai būtų derinami su Kopenhagos kriterijų, reikalingų stoti į ES, taikymu. Kopenhagos kriterijai, kuriuos sudaro politiniai, ekonominiai ir administraciniai–instituciniai (teisėkūros) veiksniai, apima svarbiausias sritis, kuriose Rytų partnerystės šalys iki šiol susiduria su skirtingais iššūkiais vystant institucijas, taikant demokratijos plėtojimą ir gerinant ekonomiką. Aktualu būtų parengti instrumentą (*framework*), numatantį vidinius (tarpinius) indikatorius, kurie remtų Kopenhagos kriterijų kryptį, fiksuotų dalinę pažangą bei, perimant gerąsias praktikas, orientuotų ne tik į kiekybinio rezultato užtikrinimą, tačiau ir jo kokybę. Instrumentas žymėtų ne vien numatomo trijų šalių kelrodžio stebėseną, tačiau ir platesnį techninės pagalbos teikimą, nuo kylančių problemų identifikavimo iki priešasčių analizės ir ekspertinės pagalbos teikimo (pvz. numatant ekspertines grupes). Šis instrumentas būtų taikomas kaip priemonė įtraukti šalis į numatomo pokyčio per apibrėžtą laikotarpį planavimą, apibrėžtų kriterijus, sudarytų prielaidas rizikų valdymui.

Turint omenyje išskirtinę politinę riziką, kuri tapo viena pagrindinių kliūčių net teoriniuose svarstymuose apie tinkamumo statuso suteikimą²⁵, kelrodžio taikymas užtikrintų „pirmojo slenksčio“ efektą, kuris leistų tolimesnę narystės perspektyvą ir *acquis* diegimą tęsti su šalimi, pasiekusia tarpinius rezultatus. Tai veiktų kaip paskata artėti prie europietiško standartų bei normų, o kartu sudarytų prielaidas ES narystės perspektyvai. Be to, kelrodžio suteikimas sukurtų paskatą reformoms, tačiau kartu „permestų kamuolį“ į Rytų partnerystės valstybių rankas, nes šios turėtų įgyvendinti ES iškeltus tikslus: įdiegti

²⁵ Christopher Hillion, *The Copenhagen Criteria and their Progeny*, in C. Hillion (ed), *EU Enlargement: a legal approach* (Oxford, Hart publishing, 2004) pp. 1–23.

europietiškas reguliacines normas ir standartus dar iki ES priimant politiškai sudėtingą sprendimą suteikti narystės perspektyvą.²⁶ Instrumentas remtųsi standartiniais principais, tačiau kiekvienai šaliai taikomas kelrodis būtų unikalus pagal joje išryškėjusį probleminį lauką.

Įgyvendinus šį modelį ES plėtros procesas būtų sudarytas iš daugiau nei dviejų įprastų etapų (valstybės kandidatės asociacijos su ES ir derybų dėl narystės), nes tarp šių dviejų stadijų įsiterptų įvairūs tarpiniai etapai, papildomi pereinamieji laikotarpiai – saugikliai, leidžiantys atidėti/suspenduoti kandidačių priėmimą. Tokia ES plėtros politikos transformacija leistų ES šalims „plėtros politikos skeptikėms“ kontroliuoti integracijos su naujomis valstybėmis kandidatėmis procesą (ir esant neigiamiems derybų rezultatams – jį stabdyti), kita vertus, tai sukurtų sąlygas Rytų partnerystėje dalyvaujančioms šalims jausti, jog yra galimybė, atsižvelgiant į ES iškeltų sąlygų įgyvendinimo rezultatus, pereiti į aukštesnę integracijos su ES lygą. Akivaizdu, jog Gruzijos, Moldovos ir ypač Ukrainos atveju būtina stiprinti ES politiką sukuriant daugiau tarpinių žingsnių visavertės narystės link. Tik tokia logika užtikrintų Rytų partnerystės ilgalaikį veiksmingumą.

Rytų partnerystės viršūnių susitikimo Rygoje svarba. Svarbu pabrėžti, jog Rygos susitikimas turėtų būti savitiška Rytų partnerystės viršūnių susitikime Vilniuje numatytų siekių tąsa. 2013 m. lapkričio 28–29 d. priimtoje deklaracijoje buvo numatyta pagal galimybes rengti asociacijos darbotvarkes, kartu numatant ir pažangos stebėseną, užtikrinti ES paramą ES partnerių reformų darbotvarkėms, taip pat palaikant žingsnius beviziam režimui pasiekti, bendrai stiprinti ryšius tarp ES ir Rytų partnerystės šalių, taikyti „daugiau už daugiau“ (*more for more*) principą. Šis principas iš esmės palaiko individualų požiūrį į konkrečią valstybę, leidžia pripažinti didesnę pažangą padariusias valstybes bei kurti platesnius ryšius su jomis. Galima teigti, kad Latvijos pirmininkavimo metu siūloma individualių kelrodžių plėtojimo kryptis iš esmės atitiktų Vilniaus susitikimo deklaracijos principus, užtikrintų tęstinumą.

Latvijos pirmininkavimas ES bei Rygos susitikimas, turint omenyje ypatingą Baltijos respublikos valstybių įsitraukimą ir įsipareigojimą Rytų partnerystės kryptimi, gali turėti papildomą postūmį sprendžiant tolimesnį Gruzijos, Moldovos ir Ukrainos suartėjimą su ES: aptariant ES techninių standartų klausimus, kaip pvz. tolimesnis bevizio režimo suteikimas, sienų kontrolė, ar ES asociacijos sutarties rezultatyvesnis taikymas, techninių ir politinių kliūčių šalinimas. Pavyzdžiui, Latvija yra išreiškusi aiškia

²⁶ Arkady Moshes šią dilemą iliustravo metaforišku pavyzdžiu: pavyzdžiui, Ukraina šiuo metu yra tarsi žydu studentas sovietų universitete – net ir išmokęs dėstomą dalyką tobulai toks studentas galėdavo tikėtis gauti ik B įvertinimą, t.y. narystės perspektyva nebuvo tarp siūlomų paskatų. Tačiau realybėje Ukraina buvo pasirengusi tik C lygiu, o tikėjosi gauti aukščiausią įvertinimą – narystės perspektyvą. Arkady Moshes. Ukraine and Eastern Partnership. Interview on ARU TV <<http://www.youtube.com/watch?v=3j0dkdVwWPU>>

poziciją padėti Ukrainai įvykdant reikalavimus dėl vizų režimo liberalizavimo²⁷ (lūkesčiai yra suspėti iki 2015 m. gegužės mėn.). Tačiau didžiausią postūmį vis dėl to duotų minėtas tikrosios ES narystės perspektyvos suteikimas pagal apibrėžtus kriterijus. Būtent Rygoje vykstančiame viršūnių susitikime galėtų būti susitariama dėl konkrečių kelrodžių kiekvienai iš galimų kandidačių. Ekspertų lygiu itin aktualu plėtoti minėtą kelrodžių pažangos stebėsenos ir techninės pagalbos instrumentą, kurio principus būtų galima išdiskutuoti ir priimti Latvijos pirmininkavimo metu.

Rekomendacijos Lietuvai. Turint omenyje neseniai vykusį Lietuvos pirmininkavimą, sukauptą patirtį gana gilų įsitraukimą į Rytų partnerystės klausimus bei pripažįstamą autoritetą šioje srityje²⁸, svarbu matyti Lietuvos galimą indėlį plačiau braižant šiuo metu ES asociacijos sutartis pasirašiusių šalių eurointegracijos perspektyvas. Išskirtume kelias pagrindines rekomendacijas:

1. Didžiausią indėlį Rytų partnerystės politikoje Lietuva sukurs teikdama politinę paramą tolimesnei Moldovos, Gruzijos ir Ukrainos eurointegracijai bei siekdama „išsireikalauti“ tolimesnę ES paramą Vilniaus viršūnių susitikime numatytiems siekiams įgyvendinti. Galima išskirti politinį tarpininkavimą raginant kitas ES valstybes ratifikuoti ES asociacijos su minėtomis valstybėmis sutartis. Lietuvos, Lenkijos ir kitų Rytų partnerystę labiau remiančių ar įsitraukusių šalių lyderystė yra itin aktuali tarp šiai kryptčiai abejingusių valstybių, dažnai iš nutolusių regionų ar tradiciškai su Rusija palaikančių geresnius santykius. Svarbu išnaudoti įvairius daugiašalius ar dvišalius formatus, taip pat asmeninius aukščiausio rango valstybės pareigūnų ryšius su sutarties neratifikavusių ES valstybių atstovais. Tolesnis spartus Asociacijos sutarties ratifikavimas neleistų Rusijai tikėtis, kad ji savo agresyviais veiksmais yra įgijusi neformalią veto teisę dėl tolesnės ES plėtros į Rytus.
2. Taip pat aktuali aktyvi Rusijos interesų ir veikimo Rytų partnerystės šalių atžvilgiu stebėsenos bei atitinkamos pozicijos formavimas ES lygiu. Pati svarbiausia politinė parama – pasisakymas už narystės ES perspektyvos suteikimą, jeigu šalys įsipareigotų ir įgyvendintų apibrėžtus kriterijus, taip pat atmesti galimybę Rusijai formuoti diskursą dėl galimo jos neformalaus veto, vertinant ES ir konkrečios Rytų partnerystės valstybės bendradarbiavimą kaip jai nepalankų. Platesnės konsultacijos, įskaitant Rusiją, galimos

²⁷ Latvia to help finalize EU–Ukraine visa liberalization plan by Riga summit, žr. novisa.org.ua

²⁸ Paweł Dariusz Wiśniewski, THE EASTERN PARTNERSHIP — IT IS HIGH TIME TO START A REAL “PARTNERSHIP”, Carnegie Moscow centre, 2013.

ir skatintinos, tačiau neįtraukiant trečiųjų šalių į sprendimų priėmimą, kas šiuo metu de facto vyksta Ukrainos atžvilgiu.

3. Svarbus klausimas liečia Rytų partnerystės valstybių sienų pripažinimo klausimą. Ukraina, Moldova ir Gruzijos – visos jos turi neišspręstus „iššaldytus konfliktus“, kuriuose akivaizdus Rusijos veiksnys. Tikslinga laikytis pozicijos, jog dėl geopolitinių trečiosios valstybės siekių atsiradę „iššaldyti konfliktai“ neturėtų būti kliūtis tolimesnei minėtų šalių integracijai į ES. Pavyzdžiu taip pat galima laikyti Kipro atvejį, kuriam teritorinis konfliktas su turkiška Kipro dalimi nesutrukdė įstoti į ES.
4. Šalia politinės paramos Lietuva galėtų siūlyti aktyvią ekspertinę pagalbą minėtoms šalims. Iki šiol Lietuvos vyriausybės organizacijos, nevyriausybės organizacijos, asociacijos, *think-tank* turi sukaupę nemažą patirtį minėtose valstybėse vystymo bendradarbiavimo, institucijų plėtros, politinių ir ekonominių procesų analizės klausimais. Be to, Lietuvos integracijos į ES patirtis sukuria *know how*, kuris galėtų būti perkeltas Rytų partnerystės šalyse. Be to, Lietuva turėtų būti naujų iniciatyvų, tokių kaip „roadmap“ kiekvienai valstybei partnerei rengimas, iniciatorė, parengiant pirmines koncepcijas ir pristatant jas ES lygiu.
5. Klostantis šiam scenarijui, integracijos perspektyvą galinčios gauti EaP šalys galėtų remtis teikiama pagalba dvynių principu, Lietuvai įsitraukiant prie vienos iš trijų šalių gilesnės integracijos ekspertizės, patirties dalijimosi bei techninės pagalbos. Didžiausią potencialą suteiktą pagalba Gruzijai, su kuria jau yra užsimezgęs ilgametis bendradarbiavimas, pvz. teisinių reformų, institucijų valdymo srityse.
6. Artimiausioje kelių mėn. perspektyvoje Lietuva taip pat galėtų aktyviau prisidėti prie bevizio režimo Ukrainai ir Gruzijai klausimo kėlimo ir pagalbos išpildant standartus teikimo. Šioje srityje pažymėtina itin aktyvi Lenkijos vyriausybinių ir nevyriausybinių organizacijų veikla bei didėjantis noras bendradarbiauti su Lietuvos institucijomis, pvz. LR URM.
7. Jeigu ES sutiktų Rytų partnerystės valstybėms priimti veiksmų planą narystės link, Lietuva galėtų pasiūlyti ES su Rusija derėtis dėl vieningos ekonominės erdvės. Tačiau turi būti atsižvelgta į vieną būtiną sąlygą – negali būti abipusiai pripažintos skirtingos reguliacinės normos. Lietuvos „raudonoji linija“ turėtų būti tai, kad Rusija turi tapti ES taisyklių ir normų perėmėja.

IŠVADOS: RYTŲ PARTNERYSTĖS POLITIKOS SCENARIJAI

Atsižvelgiant į dabartinę ES rytų partnerystės politikos dinamiką, Rusijos siekį įgyti neformalią „veto“ teisę dėl ES plėtros į Rytų Europą bei daryti įtaką Asociacijos ir laisvos prekybos susitarimams, galima suformuluoti tris galimus Rytų partnerystės politikos scenarijus.

Naujos paskatos Rytų partnerystei – ES santykiai su Rytų partnerystės valstybėmis iki šiol rėmėsi “išorinių paskatų” modeliu. Jo esmė – ES taisyklių ir reguliacinių normų perėmimo Rytų Partnerystės šalyse efektyvumas yra tiesiogiai priklausomas nuo Bendrijos siūlomų paskatų ir adaptacinių kaštų santykio. Jei šalims partnerėms siūlomas sudėtingas apie 80 proc. viso ES teisyno normų perėmimas ir įdiegimas reformuojant nacionalines sistemas nėra atsveriamas paskatomis, pranokstančiomis tik bendros Europos rinkos atvėrimą, tai iš esmės pakerta Rytų partnerystės politikos galimybes skatinti demokratizacijos ir laisvosios rinkos diegimo procesus.

Dar iki konflikto Ukrainoje eskalavimo buvo konstatuojama, kad esamas “paskatų” modelis nėra efektyvus, neatsižvelgia į skirtingą pažangą padariusių Rytų partnerystės valstybių specifiką, netaiko diferenciacijos, nepakankamai prioretizuoja esmines reformų sritis. Be to, Ukrainos įvykiai daugelyje ES šalių ne tik sustiprino kritišką poziciją bet kokios ES plėtros atžvilgiu, bet ir sukūrė „nuovargi“ svarstant apie gilesnį bendradarbiavimą su Rusijos įtakos zonoje tebesančiomis Rytų partnerystės šalimis, be kita ko baiminantis panašių konfliktų eskalavimo. Tam, kad šios tendencijos neužkirstų kelio ES kaip normatyvinės galios sklaidai, o tuo pačiu kurtų paskatas šių valstybių reformoms, yra būtina atrasti „vidurinį kelią“ tarp didesnės atsakomybės Rytų partnerystės šalims įgyvendinant reformas ir pakankamų europietišku paskatų šiame procese.

Šis vidurinis kelias yra išsidėstęs tarp dviejų polių – de facto Rytų partnerystės programos arba naujų iniciatyvų stabdymo bei greitos narystės ES perspektyvos šalims partnerėms suteikimo. Tarpinio varianto pagrindinis akcentas galėtų būti kelrodžio – Narystės perspektyvos perspektyvos – Rytų Partnerystės valstybėms suteikimas. Kitaip tariant, kiekvienai šaliai partnerei pagal jos pažangos lygį būtų sukuriamas kelrodis su aiškiai identifikuojamais vertinimo kriterijais, kuris akcentuotų kelias fundamentalias kiekvienos valstybės reformų sritis (pvz., Ukrainoje didžioji dalis problemų susijusi su oligarchizuota ekonomika, verslo ir politikos suaugimu bei korupcija). Nuoseklus ir nenutrūkstantis šių reformų įgyvendinimas bei iškeltų tarpinių kriterijų atitikimas ne tik skatintų europietišumą šių valstybių visuomenėse, bet ir ilgainiui keistų ES piliečių bei politikų požiūrį į posovietinę erdvę ir galimybę gilinti bendradarbiavimą. Kitaip tariant, Rytų partnerystės valstybės turėtų pačios įrodyti, kad

yra pasirengusios prisiimti didesnę atsakomybę bei įvykdyti kaštų pareikalausiančius struktūrinius pokyčius, tačiau tai būtų daroma žinant, kad kelrodžio įgyvendinimas ir kriterijų atitikimas ves prie formalaus narystės perspektyvos suteikimo. Savo ruožtu ES užtikrintų konkrečias pagalbos priemones reformų įgyvendinimui (stebėsenos misijas, ekspertinę paramą, papildomas tikslingai nukreiptas finansines dotacijas, gerosios praktikos perkėlimą). ES išnaudotų šį impulsą (*momentum*) dar labiau konsoliduojant paramą integracijai į ES, pirmiausia – skiriant didesnę dėmesį Rytų partnerystės valstybių regionuose gyvenančių bendruomenių tarpe, kurie yra daugiau veikiami Rusijos propagandos mašinos. Šiam tikslui reikia didesnę dėmesį skirti Europos integracijos viešinimui, diskusijoms apie jos naudą ir galimus iššūkius, Rusijos palaikomų mitų griovimui, naujai susikūrusios provakarietiškos žiniasklaidos (ypač jų daug susikūrė Ukrainoje Maidano revoliucijos metu) paramai.

Šio modelio įgyvendinimas išspręstų asimetrijos problemą, kai Rytų Partnerystės šalims siūloma prisitaikyti prie didžiosios dalies ES teisinių normų neturint perspektyvos įstoti į Bendriją, tačiau kartu nereikalautų išankstinio ES įsipareigojimo suteikti narystės perspektyvą. Be kita ko tai būtų įpareigojimas Rytų partnerystės šalių politiniam elitui, kuris neretai manipuliuoja santykių su ES korta siekiant siaurų interesų. Kitu atveju, dabartinėje situacijoje galima tikėtis europinių normų perėmimo procesų Ukrainoje ir kitose Rytų partnerystės valstybėse užšalimo.

Įvertinant tai, jog Rytų partnerystės transformacijos paieškos gali iššaukti naują neigiamos reakcijos iš Rusijos bangą, paraleliai šiam procesui turėtų būti pasiūlytas ekonominės sąveikos modelis – laisvos prekybos erdvė tarp Rusijos ir ES. Atspirties tašku galėtų būti 2003–2006 m. formuota „Bendros ekonominės erdvės („*Common Economic Space*“) tarp ES ir Rusijos idėja. Esminis jos skirtumas yra tai, jog nuo 2006–ųjų ES laisvos prekybos susitarimai yra susieti su trečiųjų šalių europinių taisyklių perėmimu. Todėl europietiškos ir rusiškos reguliacinių normų ir standartų nesuderinamumo problema turėtų būti sprendžiama išlaikant europietiškos taisyklių perkėlimo partneriams reikalavimą. Greita to Rusijai turėtų būti siūlomos „mažiausio bendro vardiklio“ paieškos bent jau remiantis „PPO plus“ taisyklių įtvirtinimu tarpusavio prekybos santykiuose. Tai ES leistų tikėtis labiau prognozuojamų prekybos santykių su Rusija bei sumažintų Rytų partnerystės valstybių neigiamą susisaistymo su ES poveikį prekybos su Rusija balansui.

ES atsitraukimas ir siekis atkurti santykius su Rusija – nors yra sutariama dėl būtinybės reformuoti Rytų partnerystės politiką, permainų kryptis gali būti ir priešinga proaktyviam naujų iniciatyvų bei paskatų perimti ES taisykles modelio kūrimui. Tokia logika remiasi nuostata, kad

neramumus Ukrainoje sąlygojo būtent perdėtai aktyvūs Europos Sąjungos siekiai demokratizuoti ir vesternizuoti posovietines šalis, esą neatsižvelgiant į jų kultūrinius, socialinius ir ekonominius ryšius su Rusija. Be to, ši politika nepaisė strateginių Rusijos interesų ir atvirai reiškiamos kritikos, o tuo pačiu sudarė prielaidas konflikto kurstymui.

Peržiūrint ES politiką regione galėtų būti akcentuojam bendri interesai, tokie kaip Rusijos ir ES ekonominė ir energetinė tarpusavio priklausomybė, bei Europos strateginis siekis kaip įmanoma greičiau atkurti stabilumą regione. Sekant šia logika, turėtų būti peržiūrimos Rusijai pritaikytos ekonominės sankcijos. Be to, vietoje europietišku ekonominių ir prekybinių režimų eksporto į posovietinę erdvę varžantis su Rusijos inicijuojama Eurazijos Ekonomine Sąjunga ES galėtų priimti Rusijos siūlomą laisvosios prekybos erdvės „nuo Lisabonos iki Vladivostoko“ koncepciją. Tai iš esmės pabaigtų Rusijai nepasitenkinimą keliančią Rytų partnerystės politikos iniciatyvą bei realizuotų V.Putino iniciatyvą užmegzti glaudesnę ekonominę bendradarbiavimą su ES tam tikra prasme pasiskirstant įtakos zonas. Tiesa, tai kurtų ir sunkiai išsprendžiamas dilemas: pati gilios ir išsamios laisvosios prekybos erdvės samprata pagrįsta ne tik tarifinių kliūčių tarp ES ir šalies kaimynės pašalinimu, bet ir didelės dalies ES reguliavimo normų perėmimu šalyje. Kiltų klausimas, kuri iš integracinių erdvių – ES ar Eurazijos Sąjunga, taptų normų ir tarifų perėmėja.

Pradėjus vadovautis tokia logika ES pripažintų Rusijos interesų erdvę, o ukrainiečiai, moldavai ir gruzinai, atsidūrę Rusijos „globoje“, prarastų laisvo apsisprendimo galimybę renkantis civilizacinę – politinę, ekonominę, kultūrinę – savo šalies raidos kryptį. Šio požiūrio įsigalėjimas iš esmės reikštų Europos grįžimą į galios balanso ir *realpolitik* laikus, nes ES Rytų politikoje ir toliau dominuotų „Rusija – pirmiausia“ principas, sudarantis sąlygas Kremlui kontroliuoti ES santykių su Rytų partnerystės valstybėmis darbotvarkę. Tai pakirstų ES, kaip normatyvinės galios ir traukos centro vaidmenį su galimybėmis reformuoti šias valstybes pagal europietišką modelį bei išpildytų „rusiškosios“ Europos saugumo sistemos viziją.

Prekybiniuose Rusijos ir ES santykiuose toks scenarijus galėtų vesti į naujas iniciatyvas: pvz., mažiau įpareigojantį ir harmonizacijos nereikalaujantį laisvosios prekybos režimą, kuris remtųsi konkrečiais susitarimais atskiruose prekybos sektoriuose ir laisvos prekybos erdve, atsisakant europietišku standartų, reguliacinių normų eksporto bei taikant abipusio pripažinimo („*mutual recognition*“) principą.

Vidurio kelias. Esama padėtis sukūrė kompleksinį galvosūkių, apimantį tiek ekonominius, tiek

politinius, tiek saugumo klausimus. Siekiant susidariusių problemų sprendimo sunku tikėtis radikalių postūmių ir iniciatyvų, kurios gali dar labiau komplikuoti situaciją, todėl realiausiai įgyvendinami sąlyginai lėti ir painūs bandymai išjudinti susidariusį „*status quo*“. Tą iliustruoja Europos Sąjungos iniciatyva iki 2016 metų atidėtas Ukrainos Asociacijos sutarties prekybinės dalies įgyvendinimas, kuris atliepia situaciją bei paradoksaliai bent iš dalies tenkina daugelio pusių interesus: Rusijai pavyko nutolinti Ukrainos suartėjimą su ES bei užkirsti kelią europietišku prekų judėjimui į rusišką rinką, Ukraina turės ilgesnį adaptacinį laikotarpį europietiškiems standartams įdiegti, juo labiau, kad yra patenkinimas ir vietos oligarchinio sluoksnio interesantų seniai postuluojamas noras turėti galimybę eksportuoti ukrainietiškas prekes į Europą, bet ne importuoti konkurencingą europietišką produkciją į Ukrainą; galiausiai ES tai padėjo bent laikinai stabilizuoti konfliktą ir susėsti prie derybų stalo.

Artimiausioje ateityje dėl tebetaikomų ekonominių sankcijų ir, pasiekus stabilumą Ukrainoje, kurį laiką užsitęsiančio santykių tarp ES ir Rusijos normalizavimo, prekybiniuose santykiuose proveržio tikėtis būtų sunku. Juo labiau, kad išliks nesutarimai tiek dėl reguliacinių normų, tiek dėl apskritai tolesnės ES – Rusijos santykių krypties. Tokia stagnacija įtvirtintų Rusijos kaip veto teisės turėtojos regiono integraciniuose procesuose vaidmenį parodant, kad ES iniciatyvos bei dvišaliai projektai su tokiomis regiono šalimis kaip Ukraina gali būti sustabdomi pasitelkiant agresyvias priemones bei nepatiriant dėl to didelių nuostolių.

Apie autorius



Laurynas Kasčiūnas – RESC Politikos analizės ir tyrimų skyriaus vedėjas. 2012 m. L. Kasčiūnas apgynė daktaro disertaciją „ES vidinės integracijos poveikis išorinei europeizacijai: Ukrainos ir Rusijos atvejų analizė“. 2009 – 2012 m. L. Kasčiūnas dirbo Seimo pirmininko patarėju užsienio politikos klausimais. Prieš tai jis vadovavo Rytų geopolitikos studijų centrui (2008–2009 m.) ir dirbo analitiku bei Strateginio planavimo skyriaus vedėju Strateginių studijų centre (2005–2007 m.). L. Kasčiūnas yra Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto (VU TSPMI) dėstytojas.



Vilius Ivanauskas – RESC Politikos analizės ir tyrimų skyriaus vyresnysis analitikas. 2008 m. V. Ivanauskas Lietuvos istorijos institute apgynė daktaro disertaciją „Lietuviškoji nomenklatūra biurokratinėje sistemoje: tarp stagnacijos ir dinamikos (1968–1988 m.)“, taip pat yra Lietuvos istorijos instituto mokslo darbuotojas ir VU TSPMI dėstytojas. V. Ivanausko moksliniai interesai koncentruojasi į pokomunistinių ir sovietinių transformacijų, valdančiųjų struktūrų ir elito grupių analizę.



Vytautas Keršanskas – RESC Politikos analizės ir tyrimų skyriaus analitikas. Anksčiau jis rašė užsienio politikos skiltyje savaitraštyje „Veidas“, o 2012-aisias dirbo Užsienio reikalų ministro kabinete. Taip pat V. Keršanskas yra elektroninio analitinio naujienlaiškio „Bell“ redaktorius. V. Keršanskas domisi ES išorinio valdymo posovietinėje erdvėje procesu, Europos integracijos ir regioninio saugumo klausimais.



Linas Kojala – RESC Politikos analizės ir tyrimų skyriaus analitikas. Dirbo keliuose žiniasklaidos leidiniuose nagrinėdamas užsienio politikos procesus, taip pat Lietuvos Respublikos Užsienio reikalų ministro kabinete, Konrado Adenauerio fonde. Akademiniuose tekstuose analizavo Rytų partnerystės raidos, Lietuvos užsienio politikos, NATO politikos klausimus. Taip pat didelį dėmesį skiria Rusijos, Jungtinių Amerikos Valstijų, Vokietijos, Lenkijos, užsienio ir vidaus politikai, Rytų partnerystės šalimis, Europos integracijos procesams.