



Eastern Europe
Studies Centre
Established in 2006

Išlaikyti kursą krizės akivaizdoje:

Prancūzijos pirmininkavimo Europos Sąjungos Tarybai apžvalga



Justinas Mickus yra Vyriausybės strateginės analizės centro politikos analitikas, Europos užsienio santykių tarybos (*European Council on Foreign Relations*) ir Rytų Europos studijų centro asocijuotasis tyrėjas. 2022 m. jis taip pat tapo Vokietijos Maršalo fondo Jungtinėse Valstijose programos „ReThink.CEE“ nariu.

J. Mickaus analitinė veikla sutelkta į Europos Sąjungos integracijos, tarptautinės politinės ekonomijos, užsienio politikos ir didžiosios strategijos kūrimo klausimus. J. Mickus politikos mokslų ir tarptautinių santykių išsilavinimą įgijo Kembridžo (MPhil, 2021) ir Prinstono (BA, 2020) universitetuose.

Nepaisant Prancūzijos pirmininkavimo produktyvumo, Rusijos agresija sustiprino Europos sosti- nių dėmesį transatlantinei partnerystei ir atitinkamai prigesino kalbas apie Emmanuelio Macrono propa- guojamą ES „strateginės autonomijos“ viziją. Kartu Paryžius susilaukė daug Vidurio ir Rytų Europos sosti- nių kritikos dėl Macro- no asmeninės diplomatijos ir ambivalentiško požiūrio į Ukrainos narystę ES.

- 2022 m. sausio–birželio mėnesiais Europos Sąjungos Tarybai pirmininkavusiai Prancūzijai teko dramatiška užduotis – užtikrinti bendrą efektyvų ES atsaką į Rusijos agresiją prieš Ukrainą, neapleidžiant svarbių derybų įprastinės ES darbotvarkės klausimais.
- ES Tarybos darbo rezultatai leidžia teigti, jog Paryžius su šiuo iššūkiu susitvarkė sėkmingai: Prancūzijos tarpininkavimas padėjo valstybėms narėms patvirtinti šešis sankcijų Rusijai paketus, nuosekliai didinti politinę, karinę, finansinę ir humanitarinę paramą Ukrainai ir pasiekti reikšmingų susitarimų klimato kaitos, skaitmeninių rinkų reguliavimo, saugumo, migracijos, prekybos ir socialinės politikos klausimais.
- Nepaisant Prancūzijos pirmininkavimo produktyvumo, Rusijos agresija sustiprino Europos sostinių dėmesį transatlantinei partnerystei ir atitinkamai prigesino kalbas apie Emmanuelo Macrono propaguojamą ES „strateginės autonomijos“ viziją. Kartu Paryžius susilaukė daug Vidurio ir Rytų Europos sostinių kritikos dėl Macrono asmeninės diplomatijos ir ambivalentiško požiūrio į Ukrainos narystę ES.
- Visgi šios regimos nesėkmės neturėtų nusverti teigiamo Paryžiaus įtakos Europos Sąjungai poveikio, kurį greičiausiai turės sėkmingas ES Tarybos darbo koordinavimas Prancūzijos pirmininkavimo metu. Prancūzija įrodė gebanti būti lanksti ir aktyviai dirbti tiek krizinėse situacijose, tiek siekdama ilgalaikių ES tikslų ir bendradarbiauti su įvairiomis ES valstybėmis narėmis, įskaitant Baltijos šalis.

Įžanga

2022 m. birželio 30 d. pasibaigė ilgai ir nerimastingai lauktas Prancūzijos pirmininkavimas Europos Sąjungos Tarybai. Išskirtinį dėmesį Paryžiaus pirmininkavimui skatino tai, kad jis turėjo vykti itin svarbiu laikotarpiu ES politikoje. 2022 m. prasidėjo antroji dabartinio (2019–2024 m.) ES politinio ciklo pusė, kurios metu Bendrija sieks įgyvendinti per pastaruosius dvejus metus pristatytas politines iniciatyvas klimato kaitos, skaitmenizacijos ir saugumo srityse. Šis pusmetis taip pat turėjo pažymėti naują ES atsigavimo po COVID-19 pandemijos etapą, Bendrijai pereinant nuo krizės valdymo prie ilgalaikės ekonominės transformacijos darbotvarkės. Nemažai Europos politikos komentatorių pabrėžė, kad tai, kaip Prancūzijai pavyks koordinuoti ES Tarybos veiklą, gali turėti ilgalaikių pasekmių Bendrijos raidai, ir dauguma prognozavo, jog Paryžius sieks išnaudoti savo pirmininkavimą tam, kad jo metu priimti sprendimai būtų kuo artimesni „prancūziškos“ Europos vizijai, o pati Prancūzija įsitvirtintų kaip esminė ES lyderė.¹

Nerimastingą Prancūzijos pirmininkavimo laukimą lėmė ir tai, kad Paryžius ES Tarybos vairą perėmė likus vos trims mėnesiams iki nacionalinių rinkimų Prancūzijoje. Viešojoje erdvėje netrūko nuogaštavimų, kad Paryžiaus pirmininkavimo metu Bendrijos

politinę darbotvarkę gali uzurpuoti Prancūzijos vidaus politikos aktualijos.² Artėjantys rinkimai galėjo pastatyti Emmanuelį Macroną į sudėtingą padėtį: viena vertus, siekdamas greitų ir apčiuopiamų pirmininkavimo rezultatų, kuriuos galėtų parodyti rinkėjams, Prancūzijos lyderis privalės ieškoti visoms ES sostinėms priimtinių sprendimų; kita vertus, spaudimas atspindėti prancūzų rinkėjų interesus apribos Macrono norą ir galimybes sutikti su tarpvyriausybiniams kompromisais.³

Šiandien šios diskusijos skamba tarsi prarastos epochos rūpesčių aidai. Vasario 24 d. Vladimiro Putino nurodymu pradėta Rusijos karinė invazija į Ukrainą sukūrė didžiausią humanitarinę krizę Europoje nuo Antrojo pasaulinio karo laikų ir sugriovė beveik tris dešimtmečius galiojusią Europos saugumo architektūrą. Rusijos agresija ir jos pasekmės drastiškai praplėtė ir ES bei Prancūzijos pirmininkavimo darbotvarkę: Paryžiui teko dramatiška užduotis mobilizuoti ES sostinių pagalbą Ukrainai, sankcijas Rusijai ir pastangas kovoti su ekonominės krizės rizika pačioje ES. Šiuo metu Europoje vyrauja platus suvokimas, jog žemyno politinė ateitis pirmiausia priklausys nuo to, kaip ir kada baigsis Rusijos ir Ukrainos karas.

Vis dėlto karas ES kaimynystėje perdėliojo Bendrijos politikos prioritetus, bet nepaneigė ilgalaikių ES

darbotvarkės tikslų svarbos. Šia apžvalga siekiama įvertinti, kaip Paryžiui pavyko suderinti pastangas koordinuoti ES atsaką į karą Ukrainoje su siekiu įgyvendinti kitus savo pirmininkavimo prioritetus. Kadangi Rusijos agresija bent trumpuoju laikotarpiu pakeitė parametrus, pagal kuriuos vertinama ES valstybių narių lyderystė, šioje apžvalgoje taip pat svarstoma, kokias pasekmes Prancūzijos pirmininkavimo ES Tarybai pusmetis turės jos statusui ES.

Pagrindinė šio trumpo komentaro įžvalga yra tokia: Prancūzija puikiai susitvarkė su jai tekusia institucine atsakomybe ir sugebėjo užtikrinti itin produktyvią ES Tarybos veiklą, tačiau tai nereiškia, jog Paryžius įsitvirtino kaip ryškiausias politinis ES lyderis ar paklojo pamatus „prancūziškai“ Europai. Prancūzijos pastangos padėjo ES vyriausybėms išvystyti ir pradėti įgyvendinti visavertį atsaką į karą Ukrainoje ir pasiekti reikšmingų susitarimų beveik visais ilgalaikės ES darbotvarkės klausimais. Visgi pirmininkaujančios šalies pozicija, rinkimų spaudimas ir Macrono asmeninė diplomatija neleido Paryžiui užimti drąsios moralinės pozicijos Maskvos atžvilgiu, o Rusijos agresijos akivaizdoje išaugusi transatlantinių santykių svarba gerokai užgožė Macrono iki šiol aktyviai ir gana sėkmingai propaguotą ES strateginės autonomijos viziją. Šiaip ar taip, konkretūs Prancūzijos pirmininkavimo pasiekimai greičiausiai bus svarbesni ilgalaikiai ES raidai nei simbolinės Paryžiaus nesėkmės.

ES atsako į karą Ukrainoje koordinavimas

Nors Prancūzijos pirmininkavimo ES Tarybai programa buvo kupina ambicingų politikos iniciatyvų, svarbiausiu Paryžiaus darbotvarkės iššūkiu greitai tapo ES atsako į Rusijos agresiją Ukrainoje koordinavimas. Svarbu pažymėti, kad Maskvos karinė invazija iš ES vadovų pareikalavo ne vien greitų ir efektyvių praktinių sprendimų, bet ir aiškios politinės ir moralinės lyderystės. Tiesa, būtų klaidinga sakyti, kad Europos visuomenės demonstravo bendrą supratimą, ką reikštų tokia lyderystė. Atvirkščiai, kaip parodė *European Council on Foreign Relations* atliktas viešosios nuomonės tyrimas, ES visuomenėse egzistuoja bent dvi skirtingos pozicijos dėl tinkamo principinio Europos atsako į Rusijos agresiją, kurias tyrimo autoriai įvardijo kaip „taikos“ (t. y. siekio kuo greičiau

nutraukti karą, suvokiamą kaip didžiausią blogį) ir „teisingumo“ (t. y. įsitikinimo, jog agresoriaus nugalėjimas yra svarbesnis nei greita karo pabaiga bet kokiomis sąlygomis) stovyklas.⁴ Atitinkamai šioje apžvalgos dalyje siekiama įvertinti ir tai, kaip Prancūzija susitvarkė su praktine užduotimi, ir tai, kaip Paryžiui pavyko laviruoti tarp skirtingų politinės lyderystės karo akivaizdoje lūkesčių.

Žvelgiant į ES Taryboje priimtus sprendimus galima teigti, jog Prancūzija pavyzdinai atliko jai tekusią užduotį užtikrinti bendrą greitą ES sostinių veikimą karo kontekste. Dar vasario 21 d. ES Taryba sutarė dėl 1,2 mlrd. eurų makrofinansinės paramos paketo Ukrainai, o nuo karo pradžios nuolat priimdavo daugiau ar mažiau reikšmingų sprendimų visais karo darbotvarkės klausimais⁵:

- Per pirmąsias dvidešimt karo dienų ES Taryba patvirtino keturis sankcijų Rusijai paketus, apimančius diplomatinės, finansinės ir sektorinės ribojamąsias priemones, taip pat finansinės sankcijas Baltarusijai. Iki Prancūzijos pirmininkavimo pabaigos ES Taryba patvirtino dar du sankcijų paketus, kuriuose numatytas visiškas anglių (penktasis paketas) ir kono 90 proc. naftos (šeštasis paketas) importo iš Rusijos užkardymas iki 2022 m. pabaigos.
- Vasario 27 d. Prancūzija aktyvavo ES Tarybos integruoto politinio atsako į krizes (angl. *Integrated Political Crisis Response* – IPCR) mechanizmą, kuris leido koordinuoti Komisijos, ES išorės reikalų tarnybos, kitų ES agentūrų (pvz., *Frontex*) ir ES sostinių pastangas valdyti dėl Rusijos karo kilusią humanitarinę ir migracijos krizę ir užtikrinti ES išorinių sienų apsaugą.⁶ Kovo 4 d. ES Taryba vienbalsiai priėmė sprendimą suteikti laikiną apsaugą iš Ukrainos bėgantiems asmenims. Balandžio pradžioje Taryba priėmė ES teisės aktų pakeitimus, leisiančius ES sostinėms perskirstyti joms tenkančius ES paramos fondų išteklius į priemones, skirtas padėti karo pabėgėliams iš Ukrainos – iš viso beveik 17 mlrd. eurų.
- Vasario 28 d. ES Taryba sutarė paskirti 500 mln. eurų karinei įrangai Ukrainai tiekti per Europos taikos priemonę (angl. *European Peace Facility* – EPF), iš jų 450 mln. būtų skirti mirtiniams ginklams įsigyti – pirmąsyk ES istorijoje.⁷ Per kitus tris mėnesius ES Taryba karinei įrangai įsigyti per EPF skyrė dar 1,5 mlrd. eurų.
- Siekdami užtikrinti elektros energijos tiekimą Ukrainai, vasario 28 d. ES Taryboje valstybių narių energetikos ministrai išreiškė pritarimą

Komisijos pasiūlymui sinchronizuoti Ukrainos ir Moldovos elektros tinklus su žemyninės Europos tinklais.⁸ Gavus valstybių narių pritarimą, sinchronizacija buvo įgyvendinta kovo 16 d. Analogiškai, Komisijai balandžio 27 d. pateikus pasiūlymą laikinai liberalizuoti prekybą su Ukraina, ES Taryba jau gegužės 13 d. pasiekė principinį pritarimą šiai iniciatyvai ir oficialiai patvirtino šį sprendimą gegužės 24 d.

- Balandžio 11 d., maždaug savaitę po Bučos skerdynių atskleidimo, ES Taryba sutarė skirti finansinę paramą ir žmoniškųjų išteklių tarptautiniam karo nusikaltimų tyrimui, įskaitant ES patariamąją misiją duomenims Ukrainoje rinkti.⁹
- Nuo Rusijos invazijos į Ukrainą pradžios Prancūzija taip pat nuolat koordinavo Tarybos diskusijas dėl karo Ukrainoje ekonominio poveikio ES ekonomikai ir energetikai. Pvz., ruošdamosi rusiškų dujų importo netekimui, gegužės 10 d. valstybės narės sutarė dėl Komisijos rekomenduoto minimalaus dujų kiekio nacionalinėse saugyklose (80 proc.).

Žinoma, būtų klaidinga visus nuopelnus už produktyvų ES Tarybos darbą priskirti vien Prancūzijos koordinavimui. ES sostinių vienybę pirmiausia paskatino pati Rusijos agresija: jos nulemti funkciniai iššūkiai reikalavo greitų sprendimų, o poveikis Europos viešajai nuomonei padidino nebendradarbiavimo kaštus. Greitas ES Tarybos darbas taip pat tiesiogiai priklausė nuo efektyvios Komisijos veiklos formuojant sankcijų paketus, siūlant paramos Ukrainai priemones ir t. t.

Vis dėlto Prancūzijos pastangos koordinuoti Tarybos veiklą buvo neginčijamai svarbios bent dėl kelių priežasčių. Pirmą, suinteresuota, kad ministrų susitikimai ES Taryboje nepraeitų be apčiuopiamų rezultatų, Prancūzija palaikė itin didelį derybų tempą ieškant bendrų pozicijų vienoje ar kitoje politikos srityje. Siekis užtikrinti šių sprendimų priėmimą pareikalavo gerokai daugiau parengiamųjų derybų tarp ambasadorių: Prancūzijos pirmininkavimo metu ES Taryba surengė 71 ambasadorių susitikimą – apie dvidešimt daugiau, nei buvo surengta Portugalijos ir Kroatijos pirmininkavimo metu 2021 m. ir 2020 m.¹⁰ Prancūzija taip pat sušaukė keletą specialių neformalių ES ministrų susitikimų. Bene svarbiausias jų buvo kovo 10 ir 11 dienomis vykęs Versalio susitikimas, kuriame ES lyderiai patvirtino Prancūzijos parengtą bendros deklaracijos tekstą, kuriame buvo numatyta dauguma vėliau priimtų ES Tarybos sprendimų.

Antra, siekdama, kad Paryžiaus pirmininkaujama ES Taryba išties galėtų nuolat įrodyti savo veiklos rezultatyvumą, Prancūzija išliko gan lanksti ir atvira kompromisams. Tai gerai iliustruoja sankcijų Rusijai didinimas. Paryžius dar prieš patvirtinant penktąją sankcijų paketą pradėjo viešai ir nedviprasmiškai remti rusiškos naftos importo sankcijas. Budapeštui grasinant blokuoti šeštąjį sankcijų paketą, Paryžius (ir asmeniškai Macronas) pradėjo aktyvias derybas dėl specialių išimčių Vengrijai – tiek su Komisija, tiek su kitomis valstybėmis narėmis, tiek su Viktoro Orbano vyriausybe. Prancūzijos akimis, specialios išimtys dėl rusiškos naftos tiekimo į Vengriją buvo priimtina kaina atsižvelgiant į tai, kad ES Tarybos priimtais sprendimais būtų uždraudžiama beveik 90 proc. rusiškos naftos importo.

Vertinant Paryžiaus vaidmenį koordinuojant ES atsaką į Rusijos agresiją, galima sutikti su Jacques Delors instituto direktoriaus Sébastien Maillard'o mintimi, kad Prancūzija buvo „tinkama šalis tinkamoje vietoje tinkamu momentu“.¹¹ Viena vertus, Prancūzija, yra gerokai mažiau priklausoma nuo Rusijos energijos nei Vokietija, Italija ar Nyderlandai ir greičiausiai tai leido jai laikytis griežtesnės pozicijos svarbiais sankcijų klausimais. Kita vertus, Prancūzijos ilgalaikė laikysena Rusijos atžvilgiu visada buvo gerokai nuosaikesnė nei Baltijos šalių ar Lenkijos, o tai padėjo Paryžiui greičiau rasti kalbą su tokiomis valstybėmis narėmis kaip Austrija ar Vengrija.

Visgi, nors Prancūzijos ryžtas ieškoti kompromisų ir aktyvi, dažnai neformali diplomatija padėjo užtikrinti ES Tarybos produktyvumą, šios Paryžiaus savybės taip pat sulaukė nemažai kritikos iš tų, kurie iš ES vadovų tikėjosi drąsios ir aiškios moralinės lyderystės. Diplomatines Prancūzijos pergales ES kontekste viešojoje erdvėje užgožė kritika dažniems ir, atrodo, bevaisiems Macrono skambučiams Vladimirui Putinui, taip pat jo pareiškimams, neva Vakarai, siekdami taikos Ukrainoje, turėtų susilaikyti nuo „Rusijos pažeminimo“.¹² Nors Macronas pabrėžė, kad jo skambučiai Putinui buvo suderinti su Volodymyru Zelenskiu ir kad tik pats Kijyvas nuspręs, kada ir kokiomis sąlygomis bus sudaryta taika su Rusija, „teisingumo stovyklos“ atstovams asmeninė Macrono diplomatija tapo vienu ryškiausių netinkamos laikysenos Rusijos atžvilgiu pavyzdžių. Daug kritikos sulaukė ir Macrono „Europos politinės bendruomenės“ idėja.¹³ Prancūzijos lyderis šį projektą pateikė kaip galimą sprendimą užtikrinti glaudesnę ES ir Ukrainos bendradarbiavimą atsižvelgiant į tai, kad visavertė narystė ES Ukrainai gali būti neprieinama dar daug metų. Valstybės narės, palaikančios greitos ir visiškos Ukrainos integra-

cijos į ES variantą, tokią Paryžiaus poziciją sutiko su didžiu nepasitikėjimu: jų akyse, Macrono projektas būtų tik dar labiau nutolinęs, jei ne palaidojęs, Ukrainos narystės perspektyvą. Nors Macronas pabrėžė, kad jo projektas nėra alternatyva Ukrainos narystei, dalis valstybių narių šią iniciatyvą vertina neigiamai net ir po to, kai Prancūzija pakeitė savo ilgametę poziciją ir parėmė kandidatės į ES nares statuso suteikimą Ukrainai.

ES darbotvarkės poslinkiai Prancūzijos pirmininkavimo metu

Nepaisant aukščiausio lygio politinio dėmesio ir diplomatinio išteklių, kurių pareikalavo ES atsako į Rusijos karą Ukrainoje koordinavimas, per Prancūzijos pirmininkavimo pusmetį ES Taryba pasiekė keletą svarbių susitarimų įvairiose Bendrijos politinės darbotvarkės srityse. Paryžiui koordinuojant tarpvyriausybines derybas, ES sostinės priėmė bendras pozicijas klimato, migracijos, prekybos, saugumo, skaitmeninės ir socialinės politikos klausimais, įskaitant pozicijas dėl kelių prioritetinių Bendrijos 2019–2024 m. politinio ciklo teisės aktų. Šioje apžvalgos dalyje siekiama įvertinti, kiek prie šių susitarimų įtvirtinimo – ir jų turinio – prisidėjo Paryžiaus pirmininkavimas.

Kaip ir buvo prognozuojama, Prancūzija itin aktyviai siekė ES Tarybos susitarimų derybose dėl ES įstatymų leidybos iniciatyvų pagrindinėse 2019–2024 m. Bendrijos politinio ciklo srityse. Ryškiausius Ursulos von der Leyen Europos Komisijos prioritetus galima apibendrinti kaip siekį kurti žalią, skaitmeninę ir geopolitinę Europą.¹⁴ Plėtodamas savo „Europos suverenumo“ viziją, daug dėmesio klimato kaitos, skaitmeninės transformacijos ir geopolitinių įtampų klausimams skyrė ir Emmanuelis Macronas.¹⁵ Kadangi ES Tarybą per pirmąjį 2022 m. pusmetį turėjo pasiekti keletas svarbių ES teisės aktų projektų šioje srityse, Prancūzijai tai suteikė progą koordinuoti tarpvyriausybines derybas dėl jų priėmimo, daryti joms įtaką ir įrodyti savo, kaip ES lyderės statusą, jei ES Taryba šiuos teisės aktus patvirtintų dar per Paryžiaus pirmininkavimo laikotarpį.

Didelę įtaką Prancūzijos pirmininkavimo darbotvarkėi darė ir artėjančių nacionalinių rinkimų veiksnys. Balandžio–birželio mėnesiais suplanuoti prezidento ir parlamento rinkimai reiškė, jog antroje pirmininkavimo pusėje rinkimuose dalyvaujantys Prancūzijos valdžios atstovai, pradėdant Macronu, galės skirti mažiau politinio dėmesio ES reikalų koordinavimui. Pirmininkavimas ES Tarybai Macronui taip pat suteikė galimybę tris mėnesius iki rinkimų Bendrijos lygiu kelti prancūzų rinkėjams aktualius klausimus ir komunikuoti savo pastangas ir pasiekimus ginant jų interesus. Šis veiksnys buvo itin svarbus tokiose srityse kaip migracijos, socialinė ar klimato kaitos politika. Dėl abiejų priešasčių Paryžiui svarbiausių ES iniciatyvų derybos buvo koncentruotos pirmoje Prancūzijos pirmininkavimo darbotvarkės pusėje.

Visgi, nepaisydama sąmoningo sprendimo pagrindines pastangas sukcentruoti pirmininkavimo pradžioje ir didžiuo dėmesio, kurio pareikalavo Rusijos karas Ukrainoje, Prancūzija tarpvyriausybinių susitarimų jai svarbiais klausimais siekė iki pat savo pirmininkavimo pabaigos. Tai atskleidžia ir trumpa derybų skirtingose ES politikos srityse apžvalga:¹⁶

- **Klimato kaitos valdymas ir žaliaji pertvarka.** ES sostinių politinį susitarimą dėl vieno iš savo pirmininkavimo prioritetų – Pasienio anglies dvideginio korekcinio mechanizmo (PADKM), t. y. anglies dvideginio importo apmokestinimo – Prancūzija pasiekė jau kovo 15 d. Ankstyvas susitarimas dėl bendros Tarybos pozicijos tapo įmanomas dėl Paryžiaus parengto kompromiso, leidusio nukelti dviejų sudėtingiausių su PADKM susijusių klausimų – dėl laipsniško nemokamų taršos leidimų sektoriams, kuriuos dengs PADKM, kiekio mažinimo ir per mechanizmą surenkamų pajamų panaudojimo – svarstymą vėlesniam laikui. Derybos dėl šių ir kitų ES klimato paketo klausimų tęsėsi visą pirmininkavimo laikotarpį, kol birželio 29 d. Taryba patvirtino bendrą poziciją dėl visų svarbiausių jo komponentų: ES apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemos reformos, socialinio klimato fondo įsteigimo ir naujų automobilių išmetamųjų teršalų standartų, įskaitant visišką vidaus degimo variklių uždraudimą iki 2035 m.¹⁷ Prancūzijos spaudimas priimti kompromisinį sprendimą buvo itin svarbus atsižvelgiant į didelius nesutarimus tarp skirtingų valstybių narių koalicijų: pvz., pasiūlusi kompromisinį Socialinio klimato fondo – dar vieno Paryžiaus prioriteto – finansavimo dydį (59 mlrd. EUR, nors pradiniam Komisijos pasiūlyme buvo numatyta daugiau kaip 70 mlrd. EUR, o kelios sostinės reikalavo ne

daugiau kaip 35 mlrd. EUR), Prancūzija laikėsi šios pozicijos iki pat derybų pabaigos. Susitarimas dėl bendros ES Tarybos pozicijos leis pradėti tarpinstitucines derybas su Europos Parlamentu dėl galutinių teisės aktų tekstų priėmimo.

- **Skaitmeninių rinkų reguliavimas.** Prancūzijos pirmininkavimo laikotarpiu ES Taryba pasiekė politinį susitarimą su Europos Parlamentu dėl dviejų svarbiausių skaitmeninės ES darbotvarkės iniciatyvų – Skaitmeninių rinkų akto ir (angl. *Digital Markets Act – DMA*) ir Skaitmeninių paslaugų akto (angl. *Digital Services Act – DMA*). DMA buvo pasiūlytas siekiant nustatyti aiškias taisykles dėl didžiųjų internetinių platformų elgesio rinkose, DSA – siekiant reguliuoti, kokį turinį, prekes ir paslaugas internetinės bendrovės gali siūlyti vartotojams. Dėl šių prižasčių abi iniciatyvos atliepė Macrono ambiciją vystyti Europos „skaitmeninį suverenumą“, įskaitant nepriklausomybę nuo didžiųjų technologinių korporacijų, o susitarimo dėl šių aktų įtvirtinimas buvo vienas iš Paryžiaus pirmininkavimo prioritetų.¹⁸ Rengdama kompromisinius šių aktų tekstų variantus tarpinstitucinių derybų metu, Prancūzija dar labiau sustiprino dėmesį vadinamąja prieigos valdytojos (angl. *gatekeepers*) pozicija disponuojančioms bendrovėms.¹⁹ Galutinės teisės aktų redakcijos turėtų būti oficialiai patvirtintos rudens pradžioje.
- **Saugumo politika.** Kovo 21 d. ES Taryba oficialiai patvirtino naujas ES saugumo ir gynybos politikos gaires iki 2030 m., pagrįstas integruotu ES saugumo situacijos ir gynybos pajėgumų vertinimu – vadinamąjį strateginį kelrodį.²⁰ Pasiekti susitarimą dėl šio dokumento buvo vienas iš Prancūzijos pirmininkavimo programos prioritetų ir Paryžius tam skyrė išskirtines pastangas nuo pirmųjų pirmininkavimo savaitių. Prancūzija inicijavo papildomas diskusijas dėl dokumento nuostatų specialiaame ES gynybos ministrų susitikime sausio 13 d. ir surengė dvi išsamias konsultacijas su Europos išorės veiksmy tarnyba (EIVT) vasarį ir kovą. Per šias diskusijas dokumentas buvo atnaujintas atsižvelgiant į vasarį Komisijos pristatytas Europos kosmoso politikos iniciatyvas saugumo ir gynybos srityje, kurias stipriai palaikė ir Macronas. Europos lyderiams patvirtinus strateginį kelrodį, Prancūzija pradėjo koordinuoti ES Tarybos derybas dėl jo įgyvendinimo konkrečiose saugumo politikos srityse, pvz., karinių operacijų efektyvinimo.
- **Migracijos politika.** Prancūzijos pirmininkavimo programoje buvo pabrėžiama efektyvios migracijos ir išorės sienų politikos svarba „Europos

suverenumui“ ir kaip prioritetas išskirta Šengeno erdvės reforma. Atsižvelgdamas į gilius ir ilgalaikius valstybių narių nesutarimus kai kuriais migracijos politikos klausimais (pvz., dėl solidarumo užtikrinimo) ir suprasdamas ES migracijos politikos aktualumą nacionalinių rinkimų kontekste, Paryžius nutarė siekti laipsniškos ES migracijos politikos peržiūros ir prioritetizuoti klausimus, dėl kurių valstybių narių sutarimas buvo labiausiai tikėtinas. Po neformalaus Prancūzijos inicijuoto ES vidaus reikalų ministrų susitikimo vasario pradžioje ES Taryba kovo 3 d. sutarė sustiprinti valstybių narių Šengeno erdvės valdymo politinę priežiūrą naujais vertinimo ir konsultacijų mechanizmais. Birželio 10 d. ES Taryba sutarė dėl privalomos migrantų patikros taisyklių, duomenų apie migrantus rinkimo ir „Šengeno kodo“, apimančio naujas gaires dėl efektyvesnės ES sienų valdysenos krizių metu ir priemonės kovai su trečiųjų šalių pastangomis instrumentalizuoti migrantų į ES srautus.²¹ Pasiekusi šiuos susitarimus, stiprinančius ES pajėgumus valdyti migracijos srautus, Prancūzija inicijavo bendrą 21 valstybės susitarimą dėl savanoriško solidarumo mechanizmo didelio masto migracijos atvejais. Dokumentą remiančios sostinės pateikė jį kaip „pirmą žingsnį“ palaipsniui įgyvendinant Europos migracijos ir prieglobsčio pakatą.

- **Išorinė ekonominė politika.** Prancūzijos pirmininkavimo metu ES Taryba priėmė keletą nutarimų dėl prekybos politikos teisės aktų, kurių paskirtis – padėti užtikrinti lygias konkurencijos sąlygas trečiųjų šalių ir ES bendrovėms. Gynybinių ES prekybos politikos priemonių stiprinimas yra vienas iš Macrono prioritetų ir ryškus jo „Europos suverenumo“ vizijos elementas. Kovo 7 d. Paryžius surengė aukšto lygio konferenciją apie prekybos politiką ir strateginę autonomiją. Joje Prancūzijos atstovai pabrėžė „veidrodinių nuostatų“ ES prekybos susitarimuose svarbą, užtikrinančią sutarties šalims vienodus žaliuosius ir socialinius standartus.²² Vos po savaitės Taryba ir Parlamentas pasiekė politinį kompromisą dėl beveik dešimtmetį Prancūzijos propaguojamo tarptautinių viešųjų pirkimų reguliavimo mechanizmo, kuris užtikrintų ES bendrovėms tokią pačią prieigą prie trečiųjų šalių viešųjų pirkimų sistemos, kokią tų šalių bendrovės teikia ES. Šis reglamentas buvo oficialiai patvirtintas birželio 17 d.²³ Paskutinę Prancūzijos pirmininkavimo dieną ES Taryba ir Parlamentas pasiekė susitarimą ir dėl reglamento, skirto kontroliuoti trečiųjų šalių teikiamoms subsidijoms ES bendrojoje rinkoje veikiančioms bendrovėms.²⁴ Paryžiaus

inicijuota ES prekybos politikos peržiūra sulėtino derybas dėl laisvosios prekybos sutarčių su Australija ir MERCOSUR (Macronas siekė nukelti šių sutarčių ratifikavimą kuo vėlesniam laikui), tačiau Prancūzija nestabdė ES ir Naujosios Zelandijos laisvosios prekybos sutarties ratifikavimo.

- **Socialinė politika.** Siekdama savo tikslo „stiprinti socialinę Europą“, daug dėmesio Prancūzija skyrė ilgalaikėms Tarybos ir Parlamento deryboms dėl vienodo minimalaus atlyginimo direktyvos (kurią Komisija pasiūlė 2020 m. spalį) ir dėl lyties balanso užtikrinimo bendrovių valdybose (pirmą kartą šis pasiūlymas buvo pristatytas beveik prieš dešimt metų).²⁵ Po aštuonių derybų raundų tarpinstitucinis susitarimas dėl minimalaus atlyginimo direktyvos buvo patvirtintas birželio 7 d., o susitarimas dėl lyties balanso – birželio 8 d. Nors Prancūzijos tarpininkavimas buvo svarbus veiksnys siekiant proveržio šiose derybose, galimybė priimti susitarimą pirmiausia susidarė dėl Vokietijos valdžios pasikeitimo.

Apibendrinant galima teigti, kad ES Taryba Prancūzijos pirmininkavimo metu susitarė dėl Paryžiui itin svarbių Bendrijos darbotvarkės klausimų. Kartu būtina pažymėti, jog dauguma susitarimų tebėra politinio lygmens (įskaitant tarpinstitucinius susitarimus su Europos Parlamentu), tad konkretus jų turinys dar gali būti koreguotinas. Visgi, atsižvelgiant į pasiektų susitarimų mastą ir juos lydėjusius valstybių narių nesutarimus, bendros politinės pozicijos užtikrinimas jau yra reikšmingas Paryžiaus pasiekimas.

Žinoma, ši apžvalga būtų neišsami nepaminėjus Prancūzijos pirmininkavimo darbotvarkės klausimų, kuriais Taryba nepasiekė bendros nuomonės. Nepaisant itin aktyvių Paryžiaus ir Komisijos pastangų užtikrinti valstybių narių pritarimą dėl minimalaus globalaus pelno mokesčio (įskaitant kompromisą su Lenkija), derybas sustabdė vėlyvas Vengrijos veto. Karo Ukrainoje sukelta ekonominė krizė sustabdė Prancūzijos remiamas diskusijas dėl ES stabilumo ir augimo pakto peržiūros joms dar realiai neprasidėjus. Galiausiai Macronas nesugebėjo suvaldyti Konferencijos dėl Europos ateities proceso baigties: paskelbus galutinę konferencijos ataskaitą, Parlamentas išsyk pareikalavo inicijuoti ES Sutarčių peržiūrą, o nemažai Šiaurės ir Rytų Europos valstybių narių, įskaitant Lietuvą, į tai sureagavo itin neigiamai.²⁶ Siekdamas išvengti tarpinstitucinio ir tarpvyriausybinių konfliktų, Paryžius nusprendė rimtesnes derybas dėl tolesnių veiksmų nukelti vėlesniam laikui.

Apibendrinimas

Vertinant abu Prancūzijos pirmininkavimo ES Tarybai aspektus – bendro ES atsako į Rusijos karą Ukrainoje koordinavimą ir ilgalaikės Bendrijos politinės darbotvarkės įgyvendinimą – galima išskirti kelias pagrindines įžvalgas. Pirmą, nepaisant didžiulės apkrovos, Paryžius sugebėjo užtikrinti produktyvų bendrą ES sostinių veikimą beveik visais Tarybai tekusiais klausimais ir sugebėjo Tarybos susitarimuose įtvirtinti Prancūzijos interesus atspindinčias nuostatas. Šiuo atžvilgiu Prancūzijos pirmininkavimas buvo sėkmingas tiek iš institucinės atsakomybės, tiek iš Paryžiaus nacionalinių interesų perspektyvos. Antra, siekti sostinių sutarimo politiškai jautriais klausimais Paryžiui padėjo tiek aktyvus ir intensyvus prancūzų diplomatų darbas, tiek Prancūzijos valdžios demonstruotas lankstumas ir kompromisų paieška. Visgi Paryžiaus spaudimas ES sostinėms greitai priimti bendrą poziciją kompromiso būdu taip pat reiškia, jog dalis šių Tarybos susitarimų gali būti peržiūrėti tolesnėse tarpinstitucinėse derybose. Šiuo atžvilgiu Prancūzijos pirmininkavimo pasiekimai gali pasirodyti politiškai netvarūs.

Pastangas įvertinti Prancūzijos pirmininkavimo ES Tarybai pusmetį dar labiau komplikuoja tai, kad dėl Rusijos karo Ukrainoje buvo perbraižyti fundamentalesni diskusijų dėl ES ateities kontūrai ir išaugo lūkesčiai, keliami ES lyderiams. Todėl konkretūs Prancūzijos pirmininkavimo pasiekimai ir jų skaičius gali atrodyti mažiau svarbūs nei tai, ar ir kaip Paryžius sugebėjo formuoti platesnę darbotvarkę dėl ES ateities, pirmiausia geopolitiniais klausimais. Nors Macrono komandos parengta Versalio deklaracija ir ES strateginis kelrodis, rodos, įtvirtino Prancūzijos ambiciją vystyti ES saugumo ir gynybos politikos pajėgumus siekiant gebėjimo veikti autonomiškai ir užsitikrinti Europos „suverenumą“, Rusijos agresijos akivaizdoje šie tikslai tapo antraeiliai – buvo užgožti NATO stiprinimo ir ilgalaikio JAV vaidmens Europos saugumo architektūroje įtvirtinimo tikslų. Be to, dalis valstybių narių Prancūzijos siūlytus kompromisus dėl sankcijų Rusijai ir Ukrainos narystės ES interpretavo ne kaip sveiką pragmatizmą, o kaip moralinės lyderystės stoką. Ši kritika, žinoma, atspindi ir gilesnį, dar gerokai prieš Rusijos karą Ukrainoje egzistavusį nepasitikėjimą Prancūzijos lyderyste, daugiausia Vidurio ir Rytų Europos sostinėse. Trumpai tariant, Prancūzijos propaguojama „strateginės autonomijos“ idėja šiandien atrodo mažiau aktuali ir dar nepatrauklesnė ilgalaikiams jos skeptikams.

Nors įspūdis, kad Prancūzija nesugebėjo įtvirtinti savo politinės lyderystės besiformuojančių diskusijų apie ES geopolitinę ateitį metu, yra pagrįstas, jis neturėtų būti sureikšminamas. Pirmia, diskusijose apie ES „strateginę autonomiją“ dar gerokai prieš karą Ukrainoje saugumo partnerystės su JAV klausimas buvo atskiriamas nuo ES gynybos parengties klausimo ir ekonominės, energetinės ir technologinės priklausomybės nuo Rusijos ir Kinijos problematikos. Pastaraisiais klausimais Prancūzijos ir kitų ES sostinių pozicijos nėra tokios tolimos, o Paryžiaus lyderystė vystant tokius projektus kaip naujoji priemonė prieš ekonominę prievartą ar PADKM yra plačiai vertinama ir Baltijos šalyse. Antra, pasitikėjimą valstybės lyderystėje lemia ne vien jos gebėjimas užimti „tinkamą poziciją“, bet ir gebėjimas keisti savo nuostatas atsižvelgiant į partnerių pastabas ir, bene svarbiausia, konkreti produktyvaus bendradarbiavimo patirtis. Galima pažymėti, kad nors Macronas niekada neatšizadėjo bandymų plėtoti dialogą su Putinu ir niekada nespindėjo entuziazmu dėl Ukrainos narystės ES, savo retorikoje jis ilgai emė vis labiau pabrėžti, kad tik Ukraina nuspręs, kokios taikos ji nori, kad ES privalo jai padėti atsilaikyti iki galimų derybų ir kad Ukraina priklauso Europos šeimai. Kalbant apie konkretaus bendradarbiavimo patirtį svarbu pažymėti, kad siūlydama konkrečias politines iniciatyvas įprastinės ES darbotvarkės klausimais Prancūzija savo pirmininkavimo metu daug dėmesio skyrė būtent Vidurio ir Rytų Europos valstybių interesams, ypač migracijos ir išorinių sienų apsaugos srityse.

Dėl šių priežasčių galima teigti, kad Prancūzijos pirmininkavimas greičiau turės teigiamą, o ne neigiamą poveikį jos tolesnei įtakai ES sudėtyje. Tai, be abejo, nereiškia, kad kiti veiksniai – visų pirma susiskaldymas vidaus politikoje – negali ilgai apriboti Paryžiaus lyderystės formuojant bendrą ES politiką. Vis dėlto Prancūzijos pastangos visai ES dramatišku laikotarpiu padėjo valstybėms narėms mobilizuoti visavertį atsaką į karą Ukrainoje ir pasiekti reikšmingų susitarimų beveik visais ilgalaikės Bendrijos darbotvarkės klausimais. Šis pasiekimas padidina galimybes, kad tolesnės ES Tarybos derybos vystysis pagal Prancūzijos nubrėžtus kontūrus, o Paryžius, net ir perleidęs pirmininko vairą Čekijai, toliau galės daryti reikšmingą įtaką Bendrijos politikos formavimui.

Endnotes

1. Charles Grant, 'Macron's Europe', Centre for European Reform (blog), 1 June 2021, <https://www.cer.eu/publications/archive/bulletin-article/2021/macrons-europe>.
2. Rym Momtaz, 'French Election Permeates Macron's EU Presidency Priorities', POLITICO, 9 December 2021, <https://www.politico.eu/article/france-emmanuel-macron-elections-eu/>.
3. Justinas Mickus, 'Prancūzijos Pirmininkavimas ES Tarybai: Bendrijos Darbotvarkė, Paryžiaus Prioritetai Ir Galimybės Lietuvai' (Vilnius: Rytų Europos studijų centras, December 2021), <https://www.eesc.lt/wp-content/uploads/2021/11/RESC.-Pranc%C5%ABzijos-pirmininkavimas-ES-Tarybai.-LT.pdf>.
4. Mark Leonard and Ivan Krastev, 'Peace versus Justice: The Coming European Split over the War in Ukraine – European Council on Foreign Relations', ECFR (blog), 15 June 2022, <https://ecfr.eu/publication/peace-versus-justice-the-coming-european-split-over-the-war-in-ukraine/>.
5. Patogią visų ES Tarybos sprendimų chronologiją galima rasti: 'Timeline - EU Response to Russia's Invasion of Ukraine', accessed 3 July 2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-response-ukraine-invasion/timeline-eu-response-ukraine-invasion/>.
6. 'Extraordinary Justice and Home Affairs Council', French Presidency of the Council of the European Union, 27 February 2022, <http://presidence-francaise.consilium.europa.eu/en/news/press-release-extraordinary-justice-and-home-affairs-council-27-february-2022/>.
7. 'EU Support to Ukraine: Council Agrees on Further Increase of Support under the European Peace Facility', Council of the European Union, 24 May 2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/05/24/eu-support-to-ukraine-council-agrees-on-further-increase-of-support-under-the-european-peace-facility/>.
8. 'Transport, Telecommunications and Energy Council (Energy), 28 February 2022', Council of the European Union, 28 February 2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/tte/2022/02/28/>.
9. 'Foreign Affairs Council, 11 April 2022', Council of the European Union, 11 April 2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2022/04/11/>.
10. Eric Maurice, 'France at the Head of the Council: Positive Results despite the War', Fondation Robert Schuman, 27 June 2022, <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0637-france-at-the-head-of-the-council-positive-results-despite-the-war>.
11. Cituojama Fabien Jannic-Cherbonnel, 'La présidence française de l'Union européenne s'achève : Paris a-t-il rempli ses objectifs malgré la guerre en Ukraine ?', Franceinfo, 30 June 2022, https://www.francetvinfo.fr/monde/europe/union-europeenne/presidence-francaise-de-l-ue/union-europeenne-percutee-par-la-guerre-en-ukraine-la-presidence-francaise-du-conseil-de-l-ue-a-t-elle-rempli-ses-objectifs_5218672.html.
12. Andrés Ortega, 'The Humiliation of Russia, a Factor of Western Division', Real Instituto Elcano, 14 June 2022, <https://www.realinstitutoelcano.org/en/the-humiliation-of-rusia-a-factor-of-western-division/>.
13. Emmanuel Macron, 'President Macron Explains Proposal for a European Political Community', France in the UK, 9 May 2022, <https://uk.ambafrance.org/President-Macron-explains-proposal-for-a-European-political-community>.
14. Žr. Mickus, 'Prancūzijos Pirmininkavimas ES Tarybai: Bendrijos Darbotvarkė, Paryžiaus Prioritetai Ir Galimybės Lietuvai'.
15. Emmanuel Macron, 'Initiative for Europe' (Speech, Sorbonne, Paris, 27 September 2017), <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/president-macron-gives-speech-on-new-initiative-for-europe.en>.
16. Su oficialia pirmininkavimo darbų ataskaita galima susipažinti: French Presidency of the Council of the EU, 'Results of French Presidency of the Council of the European Union', Ministry for Europe and Foreign Affairs, July 2022, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/europe/the-french-presidency-of-the-council-of-the-european-union/article/results-of-french-presidency-of-the-council-of-the-european-union>; Žemiau pateikiamoje apžvalgoje taip pat remiamasi Maurice, 'France at the Head of the Council: Positive Results despite the War'.

17. 'Fit for 55 Package: Council Reaches General Approaches Relating to Emissions Reductions and Their Social Impacts', Council of the European Union, 29 June 2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/29/fit-for-55-council-reaches-general-approaches-relating-to-emissions-reductions-and-removals-and-their-social-impacts/>.
18. Mathieu Pollet, 'What to Take Away from the French EU Presidency on Digital Issues', www.euractiv.com, 30 June 2022, <https://www.euractiv.com/section/digital/news/what-to-take-away-from-the-french-eu-presidency-on-digital-issues/>.
19. Maurice, 'France at the Head of the Council: Positive Results despite the War'.
20. 'Foreign Affairs Council and Foreign Affairs Council (Defence), 21 March 2022', Council of the European Union, 21 March 2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2022/03/21/>. "plainCitation": "Foreign Affairs Council and Foreign Affairs Council (Defence
21. 'Schengen Borders Code: Council Adopts Its General Approach', Council of the European Union, 10 June 2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/10/schengen-area-council-adopts-negotiating-mandate-reform-schengen-borders-code/>.
22. Ministère de l'Europe et des Affaires, 'Trade Policy and European Strategic Autonomy', Ministry for Europe and Foreign Affairs, 7 March 2022, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/europe/the-french-presidency-of-the-council-of-the-european-union/article/trade-policy-and-european-strategic-autonomy>.
23. 'Conclusions of the Economic and Financial Affairs Council (17/06)', French Presidency of the Council of the European Union, 17 June 2022, <http://presidence-francaise.consilium.europa.eu/en/news/conclusions-of-the-economic-and-financial-affairs-council/>.
24. 'Foreign Subsidies Distorting the Internal Market: Provisional Political Agreement between the Council and the European Parliament', French Presidency of the Council of the European Union, 30 June 2022, <http://presidence-francaise.consilium.europa.eu/en/news/foreign-subsidies-distorting-the-internal-market-provisional-political-agreement-between-the-council-and-the-european-parliament/>.
25. 'Minimum Wages: Council and European Parliament Reach Provisional Agreement on New EU Law - French Presidency of the Council of the European Union 2022', French Presidency of the Council of the European Union, accessed 28 June 2022, <http://presidence-francaise.consilium.europa.eu/en/news/minimum-wages-council-and-european-parliament-reach-provisional-agreement-on-new-eu-law/>.
26. Euractiv and AFP, 'A Third of EU Countries Oppose Changing Bloc's Treaties', www.euractiv.com, 9 May 2022, <https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/a-third-of-eu-countries-oppose-changing-blocs-treaties/>.