

LIETUVOS UŽSIENIO POLITIKA: MECHANIZMO OPTIMIZAVIMO PROBLEMOS

*Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų
instituto seminaras, 1996 m. birželio 28 d.*

ISSN 1392-1681

UŽSIENIO POLITIKOS MECHANIZMAS IR JO TOBULINIMO BŪDAI

EVALDAS NEKRAŠAS

Pranešime aptariamos valstybės institucijos, formuojančios ir vykdančios užsienio politiką, taip pat jų santykis rengiant, priimant ir įgyvendinant sprendimus. Didžiausias dėmesys skiriamas užsienio politikos analizei bei planavimui, kuriuos autorius apibūdina kaip silpniausias užsienio politikos puses. Pateikiami autoriaus samprotavimai, kaip padidinti atskirų užsienio santykių organų veiklos efektyvumą, organizuoti jų tarpusavio sąveiką. Svarstomi kai kurie Lietuvos glaudesnės integracijos į ekonomines ir gynybines Vakarų struktūras klausimai su Lietuvos užsienio politikos mechanizmo funkcionavimoproblemų kontekste, siūlomi konstruktyvūs sprendimų variantai.

Kalbėdamas apie užsienio politikos mechanizmą, turėsiu galvoje, pirma, valstybės institucijas, formuojančias ir vykdančias užsienio politiką, antra, jų santykį rengiant, priimant ir įgyvendinant sprendimus. Apsiribosiu valstybės institucijomis, t.y. formalaus ar oficialaus užsienio

Evaldas Nekrašas - humanitarinių mokslų habilituotas daktaras, Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto profesorius.

© Evaldas Nekrašas, 1996

politikos mechanizmo samprata, nors, aišku, užsienio politikai daro įtaką ir kitos, formalios bet nevalstybinės ar apskritai neformalios institucijos, jėgos ir struktūros. Jų reikšmė užsienio politikoje turėtų būti išsamiau nagrinėjama, aiškinant užsienio politikos sprendimų priėmimo procesą. Tame procese be valstybinių institucijų dalyvauja partijos, jų parlamentinės frakcijos, pramoninės finansinės grupės, visuomeninės organizacijos ir kitos struktūros bei jėgos, įtakojančios užsienio politiką ar net inicijuojančios konkrečius valstybės veiksmus tarptautinėje arenoje.

Svarbiausios šalies užsienio politikos mechanizmo dalys paprastai ar gana dažnai fiksuojamos šalies konstitucijoje, todėl galima kalbėti ir apie konstitucinį užsienio politikos mechanizmą. Nors, aišku, pastaroji sąvoka nesutampa su bendresne užsienio politikos mechanizmo sąvoka: konstitucinis užsienio politikos mechanizmas yra tik viso užsienio politikos mechanizmo dalis. Pateiksiu vieną pavyzdį: tokia svarbi JAV užsienio politikos mechanizmo dalis - Nacionalinio saugumo taryba - nėra minima JAV Konstitucijoje. Kai kurių šalių konstitucijose nerasime ir žodžių "užsienio reikalų ministerija" ar "užsienio reikalų ministras".

Valstybinių institucijų santykiai, formuojant ir įgyvendinant užsienio politiką, būna iš dalies jei ne konstitucijos, tai bent kitų įstatymų ir teisės aktų reglamentuoti. Bet ta reglamentacija, regis, niekada nebūna išsamė. Jų santykiai gali keistis, keičiantis konstitucinių užsienio politikos mechanizmo dalių sandarai, kuriant nekonstitucines (nepaįninti su antikonstitucinėmis!) užsienio politikos mechanizmo struktūras. Galiausiai, tie santykiai priklauso nuo asmenų, vadovaujančių valstybinėms institucijoms ar dirbančių jose, autoriteto, realios politinės įtakos, domėjimosi užsienio politika ir kompetencijos šioje srityje.

Taigi, nors mechanizmo dalys, ypač konstitucinės, yra aiškiai fiksuotos, bet pats mechanizmas, priklausantis nuo jų ryšio, yra mažiau pastovus. Jis paslankesnis ir dinamiškesnis, negu jo sudėtinės dalys. Iš tų pačių dalių gali būti sudaryti gana skirtingi mechanizmai. Naudojant mechanikos terminus, galima pasakyti, kad dėl vieno ar kitų priežasčių, pavyzdžiui, pasikeitus atitinkamų struktūrų vadovams, vienos dalys gali būti blokuojamos ir iš esmės iš veikiančio mechanizmo eliminuojamos, kitos - suktis greičiau ar lėčiau. Matyt, galima teigti, kad šiandien JAV užsienio politikos mechanizmas skiriasi nuo egzistavusio tais laikais, kai Henry's Kissinger'is buvo JAV Prezidento patarėjas nacionalinio saugumo klausimais, nes jo įpėdinių šiose pareigose įtaka JAV užsienio politikai daug mažesnė. Rusijoje, atvirkščiai, Saugumo tarybos vaidmuo užsienio politikoje gali padidėti.

Po šių paaiškinimų galima būtų pradėti nagrinėti Lietuvos užsienio politikos mechanizmo ypatumus ir trūkumus, nes tai, manau, visus domina labiau nei abstrakti užsienio politikos mechanizmo analizė bei tokių mechanizmų klasifikacija. Vis dėlto porą žodžių apie šiuos dalykus reikia pasakyti. Pirmą, šalies užsienio politikos mechanizmas yra sudėtinė jos bendro politinio mechanizmo dalis. Todėl šalių su skirtinga politine santvarka užsienio politikos mechanizmai irgi yra skirtingi. Konkrečiai, skiriasi prezidentinės ir parlamentinės respublikos užsienio politikos mechanizmai. Prezidentinėje respublikoje pagrindine figūra užsienio politikoje, žinoma, yra prezidentas. Kur kas mažiau akivaizdu kita - klasikinėje prezidentinėje respublikoje parlamento vaidmuo užsienio politikoje didesnis nei parlamentinėje respublikoje. Pastarojoje užsienio politikos sprendimų priėmimas sukoncentruotas vyriausybės rankose (priklausomai nuo personalijų, lemiamą figūrą gali būti ir premjeras, ir užsienio reikalų ministras), o prezidentinėje respublikoje, kurioje valdžių padalijimo principą įmanoma (nors tai ne visada daroma) įgyvendinti nuosekliau, tokių sprendimų priėmimas gali būti labiau dekoncentruotas. Iš mano atliktų tyrinėjimų, nagrinėjant Lietuvos, Švedijos, Jungtinės Karalystės ir Jungtinių Amerikos Valstijų užsienio politikos mechanizmus, plaukia išvada, kad parlamento vaidmuo didžiausias būtent Jungtinėse Valstijose. Greta konstitucinių sprendimų dėl valdžių padalijimo būdų, susiklosčiusių tradicijų bei parlamento formalių ir neformalių lyderių autoriteto labai svarbų vaidmenį čia vaidina intelektualiniai resursai, kuriais disponuoja parlamentas. JAV Kongresas, turintis tyrimų centrą, kuriame dirba apie aštuonis šimtus bendradarbių, bei geriausią pasaulyje biblioteką, yra stipri ne tik politinė, bet ir intelektualinė jėga, neleidžianti savęs ignoruoti. Šiuo požiūriu LR Seimas atrodo tikrai apgailėtinais, todėl nėra keista, kad jis ignoruojamas - ne tik užsienio politikoje.

Lietuva - pusiau prezidentinė respublika. Joje, kaip ir grynoje prezidentinėje respublikoje, užsienio politikos sprendimų priėmimas - Prezidento rankose. Kadangi bent užsienio politikos srityje Seimas ir dėl Lietuvos Konstitucijos ypatumų, ir tiesiog dėl savo neveiklumo nėra reikiama atsvara Prezidentui, valdžios koncentracija užsienio politikoje yra, drįsčiau teigti, didesnė negu Jungtinėse Valstijose.

Lietuvos Respublikos Konstitucija užsienio politikos mechanizmą, jo dalis ir jų santykius fiksuoja gana išsamiai. Tikriausiai todėl, kad, derinant Konstitucijos projektą su vieno politiko interesais ir pageidavimais, į juos būtent šioje srityje buvo labiausiai atsižvelgta. Kita vertus,

Konstitucijoje užprogramuota Prezidento igaliojimų vidaus ir užsienio politikos srityse asimetrija, būdama politinio kompromiso rezultatas, pati savaime reikalavo aiškiau apibrėžti jo kompetenciją užsienio politikoje, nes pastaroji nebuvo tiesiog natūrali jo bendros kompetencijos dalis. Nenorėta, kad Prezidentas formuotų šalies vidaus politiką. Todėl Konstitucijoje nėra teiginio, kad jis priima svarbiausius politinius sprendimus. Užtat reikėjo įrašyti, kad jis “sprendžia pagrindinius užsienio politikos klausimus” (LR Konstitucija, 84 str.).

Be Prezidento, Konstitucija įvardija šias užsienio politikos mechanizmo dalis: Seimą, Vyriausybę ir Valstybės gynimo tarybą VGT), į kurią įeina Respublikos Prezidentas, Ministras Pirmininkas, Seimo Pirmininkas, krašto apsaugos ministras ir kariuomenės vadas. Nors Konstitucijos XIII skirsnis vadinasi *Užsienio politika ir valstybės gynimas*, nei jame, nei kitur Konstitucijoje užsienio reikalų ministras neminimas.

Tai, kad VGT yra užsienio politikos mechanizmo dalis, žinoma, gali būti ginčijama. Tačiau jei ji neturėtų nieko bendra su užsienio politika, būtų sunkoka paaiškinti, ką joje veikia užsienio reikalų ministras, kuris, nebūdamas jos nariu, dalyvauja tarybos posėdžiuose stebėtojo teisėmis. Be to principiniai gynybos klausimai (o tik tokie minėtoje Taryboje turėtų būti svarstomi) yra glaudžiai susiję su užsienio politikos problemomis.

Labai ribota VGT sudėtis paskatino Lietuvoje kurti nekonstitucinę, platesnės sudėties instituciją - Užsienio politikos koordinacinę tarybą (UPKT). Deja, kiek žinau, formuojant ir įgyvendinant užsienio politiką, jos vaidmuo nėra didelis, o kai kurie Tarybos nariai net neinformuojami apie jau priimtus užsienio politikos sprendimus ar parengtus tą politiką nustatančius dokumentus.

Verta pagalvoti, ar nereikėtų Lietuvoje įkurti JAV Nacionalinio saugumo tarybos ekvivalento, kurio reikšmė užsienio politikos rengimo ir planavimo procese, būtų kur kas didesnė nei jame šiandien esančios UPKT. Apskritai, planavimas ir analizė yra neabejotinai silpnoji Lietuvos užsienio politikos pusė. Užsienio reikalų ministerijos (URM) Politikos planavimo skyrius yra mažas ir užsienio politikai įtakos iš esmės nedaro. Žinoma, sunku, būtų daug tikėtis iš neseniai įkurto padalinio - veikiau reikėtų džiaugtis, kad jis galų gale buvo įkurtas. Blogiau, mano nuomone, yra tai, kad šiam skyriui net nesiūloma *bandyti* planuoti Lietuvos užsienio politikos. Apie akademinį intelektualinių pajėgų pasitelkimą nėra ir kalbos - tai, kas daugybėje šalių yra norma, savaime suprantamas dalykas, Lietuvos užsienio politikoje beveik neįsivaizduo-

jama. Pasiteisinimas žinomas: nėra pinigų. Bet Vyriausybė randa pinigų finansuoti dažnai ne itin reikalingų įstatymų projektų rengimą, beje, prastą. Taupant centus užsienio politikos analizei ir planavimui, prarandami ne tik milijonai, bet ir svarbesni dalykai, kuriuos turi užtikrinti efektyvi užsienio politika.

Daugelio pasaulio šalių užsienio politika yra santykinai stabili. Tai garantuoja valdančios partijos ar koalicijos sutarimas su opozicija dėl svarbiausių šalies nacionalinių interesų ir jos užsienio politikos tikslų. Vienas iš būdų pasiekti tokią santarvę, didinančią šalies užsienio politikos efektyvumą, yra tiek valdančiosios (valdančiųjų), tiek ir opozicinių partijų atstovų dalyvavimas kolektyviniame organe, užimančiame svarbią vietą šalies užsienio politikos mechanizme. Pavyzdžiui, Švedijoje juo yra Karališkoji užsienio reikalų taryba.

Žinoma, opozicinės partijos turi galimybę dalyvauti formuojant užsienio politiką per savo atstovus Seime. Lietuvos Parlamentas vaidina palyginus svarbų vaidmenį užsienio politikoje tuo metu, kai jis vadinosi LR Aukščiausioji Taryba. Tačiau 1992 m. priimta Konstitucija gerokai susiaurino Parlamento kompetenciją šioje srityje. Konstitucijos 67 str. 16 punktas teigia, kad Seimas "ratifikuoja ir denonsuoja Lietuvos Respublikos tarptautines sutartis, svarsto kitus užsienio politikos klausimus". Kadangi pagal Konstituciją svarbiausius užsienio politikos sprendimus priima Prezidentas, kai kas mano, kad be tarptautinių sutarčių ratifikavimo ir denonsavimo Seimas bent kiek reikšmingesnių užsienio politikos sprendimų apskritai neturi teisės imti. Tiesa, taip blogai dar nėra. Tačiau, kaip jau minėjau, nei Seimas, nei jo Užsienio reikalų komitetas, nepaisant jo autoritetingos sudėties, šiuo metu nėra kiek labiau veiksminga Lietuvos užsienio politikos mechanizmo dalis.

Formuojant užsienio politiką, šiuo metu svarbesnis yra Prezidento patarėjas užsienio politikos klausimais. Tačiau šio pareigūno įtaka priklauso, kaip suprantu, nuo jo gerų santykių su Prezidentu ir nemenkos diplomatinės patirties. Todėl galima laukti, kad pasikeitus asmeniui, užimančiam minėtą postą, gali šiek tiek pakisti ir Lietuvos užsienio politikos mechanizmas.

Viena dar neminėtų šio mechanizmo dalių yra Lietuvos ambasados ir kitos atstovybės užsienyje. Nors, būdamos pavaldžios užsienio reikalų ministrui ir įgyvendindamos Prezidento formuojamą užsienio politiką, ambasados nėra savarankiškos, jos, mano nuomone, galėtų tą politiką labiau įtakoti. Šiuo metu, kiek žinau, jų ir URM ryšiai, nors ir

pagėrėję, nėra labai geri: ambasadoriai ne visada laiku gauna politines instrukcijas, o ir jų pasiūlymai dažnai ilgokai lieka be atsako arba į juos apskritai nereaguojama. Ambasadorių skyrimo kriterijai taip pat turėtų būti aiškesni, daug didesnė reikšmė teikiama jų kompetencijai. Priešingu atveju profesionalios Lietuvos diplomatinės tarnybos formavimasis tęsis dar ilgai.

Aš jau užsiminiau apie gynybos ir užsienio reikalų ministerijų ryšį. Lietuvos krašto apsaugos ministrai vaidino ir vaidina gan svarbų vaidmenį Lietuvos užsienio politikoje. Tai natūralu šalyje, kuriai bendradarbiavimas su užsieniu saugumo srityje yra viena iš užsienio politikos ašių. Kita ašimi turėtų būti ekonominis bendradarbiavimas. Manau, kad šioje srityje, nepaisant gerai žinomų sutarčių, pasirašytų su Europos Sąjunga (ES) ar, pavyzdžiui, su Lenkija ir laikytinų neabejotina sėkme, užsienio politikos mechanizmas veikia užsikirsdamas. Integracijos į ES sparta labiau priklauso nuo mūsų pačių pastangų nei Lietuvos priėmimas į NATO. Darbų šioje srityje daugybė. Pateiksiu vieną pavyzdį. Ne tik eiliniai Lietuvos žmonės, bet net politikai ir valdininkai (neturiu galvoje URM darbuotojų) labai mažai žino apie ES, nors įstojimas į ją šiandien yra vienas iš dviejų svarbiausių Lietuvos užsienio politikos tikslų. Nuo Lietuvos ir ES asociacijos sutarties pasirašymo praėjo metai. Kad ir ne itin skubėdamas, Seimas tą sutartį neseniai ratifikavo. Tačiau nei URM, nei jokia kita valstybės institucija per kelerius metus nesugebėjo išversti ir išleisti bent menkos knygelės (kurių yra šimtai) apie ES, jos tikslus ir veiklos principus. Savo brošiūras į lietuvių kalbą verčia ir leidžia pati ES, bet jų tiražai nedideli, o apimtis gana menka. Padėtį kiek gelbsti nevalstybinė institucija - Atviros Lietuvos fondas, parėmęs Allano Williamso knygos *Europos Bendrija* išleidimą. Atrodo, kad valdžios vyrai ir moterys net negalvoja apie tai, kad Lietuva vis dėlto gali būti priimta į ES tikrojo nario teisėmis, nes, jei tuo tikėtų, turėtų prisiminti, kad šiuo klausimu teks rengti referendumą, o jo rezultatai, kaip rodo Europos ir ypač Šiaurės Europos šalių patirtis, toli gražu ne visada sutampa su politinio elito nuostatomis. Be to, kadangi net ir politinio elito (priskirkime prie jo ir Seimo narius) žinios apie ES, švelniai tariant, yra menkos, tai jo priimami sprendimai dažnai neatitinka ES nuostatų ir normų. Reikia aiškiai pasakyti, kad Lietuvos įstatymų ir kitų normų kokybė yra gerokai menkesnė už ES teisės aktų kokybę. ES yra pernelyg biurokratizuota ir leidžia aiškiai perdaug aktų. Vis dėlto, įsigėidus Lietuvoje ką nors uždrausti, sukomplikuoti ar kitaip sureguliuoti, būtina pažiūrėti, kaip

tai daro (ar nedaro) ES bei jos narės. Tam reikia daug žinių, o be sistemingo reikiamos literatūros publikavimo jų neatsiras.

Panaikinus kadaise egzistavusią Tarptautinių ekonominių ryšių ministeriją, jos kompetencijoje buvusiais klausimais Vyriausybės lygiu rūpinamasi, manau, nepakankamai. Ambasados darbo šioje sferoje nelaiko prioritetiniu. Atrodo, kad Lietuvoje užsienio politika vis dar suprantama pernelyg tradiciškai, nors ekonominė politika pasaulyje jau seniai tapo itin svarbia, o pastaraisiais metais, matyt, ir svarbiausia užsienio politikos dalimi. Ekonomikos problemomis besirūpinančios struktūros Lietuvos užsienio politikos mechanizme dar silpnokos, o jų veiklos sfera traktuojama pernelyg siaurai: manoma, kad pasirašius geresnę ar blogesnę sutartį, darbas yra baigtas.

Kokią bendrą išvadą galima padaryti? Lietuvos užsienio politikos mechanizmas veikia ne itin sklandžiai. Pagrindinė problema - planavimo, analizės ir koordinavimo stoka. Šiuolaikiniame pasaulyje, kuriame sparčiai vyksta tarptautinės integracijos procesai, užsienio politika aprėpia labai daug klausimų. Todėl tikslus gerai sutvarkyto užsienio politikos mechanizmo darbas yra labai svarbi šalies saugumo ir gerovės sąlyga.

Tam, kad užsienio politikos mechanizmas dirbtų sklandžiai, neužtenka geriau tvarkyti tiesiogiai užsienio politika užsiimančių žinybų darbą. Didėjant valstybių tarpusavio priklausomybei, stiprėjant jų politinei, ekonominei ir kitokiai integracijai, užsienio politikos vykdyme (gal kiek mažiau formavime) dalyvauja beveik visos, o gal ir visos žinybos. Jų veiklos koordinavimas tampa gyvybiškai svarbia sėkmingos šalies užsienio politikos vykdymo sąlyga. Šiuo metu Lietuvos valstybinių institucijų veiklos tarptautinėje arenoje koordinacija nėra pakankamai sisteminga ir efektyvi. Viena iš priežasčių - išsamaus ir tikslaus užsienio politikos planavimo stygius. Tačiau net ir išsprendus šią problemą, užsienio politikos mechanizmo darbas menkai tepagerėtų. Nevykdomi planai neverti sudilusio skatiko. Kad jie būtų vykdomi, minėtą mechanizmą reikia pertvarkyti. URM, turinčios bent potencialias galimybes sudaryti (remiantis Prezidento direktyvomis) tokius planus, kontroliuoti jų vykdymą ir koordinuoti kitų vyriausybinių institucijų veiklą užsienio politikos srityje, vaidmuo tvarkant ir prižiūrint užsienio politikos mechanizmo darbą, turi būti didesnis. Aš nematau kitos realios galimybės tai padaryti (o raginimai ką nors "gerinti", "tobulinti" ir "didinti" paprastai neturi didesnio poveikio), kaip pakeisti LR užsienio reikalų ministro statusą. Ministerijos sekretorius, Vyriausybėje besirūpinantis, pavyzdžiui, Lietuvos integracijos į ES reikalais, nedaug ką gali tenu-

veikti. Vyriausybės posėdžiuose jo kai kada net nesiklausoma. Ministro paprastai klausomasi, bet jo neklausoma, nes savo kolegoms jis iš esmės gali teikti tik rekomendacijas, kuriomis šie toli gražu ne visada naudojasi. Sistemingai ir nuosekliai koordinacijai nepakanka nei galimybių veikti per Premjerą, nei, tuo labiau, retkarčiais priimamų Vyriausybės nutarimų. Todėl man belieka padaryti vienintelę išvadą: Lietuvos užsienio reikalų ministras turi turėti vicepremjero rangą. Tiksliau tariant, jis turi būti vicepremjeras *ir* užsienio reikalų ministras.

Tai nebūtų lietuviškas išradimas: tokioje šalyje kaip Vokietija šis sprendimas kuo puikiausiai pasiteisino. Tiesa, nei Konstitucija, nei Vyriausybės įstatymas nenumato vicepremjero pareigybės. Tačiau raginimai keisti šį įstatymą girdimi jau seniai. Vienas iš motyvų yra kaip tik vicepremjero stoka, nors man dar neteko girdėti, kad jo būtų pasigesta būtent Lietuvos tarptautiniams santykiams koordinuoti. Pirmieji Konstitucijos pakeitimai jau padaryti ir, gerai tai ar blogai, kurį laiką ji tikrai dar bus keičiama. Galima pakeisti ir jos 91 str., reglamentuojantį Vyriausybės sudėtį. Tarp kitko, koalicinėje Vyriausybėje (o tokias turėsime, matyt, dažnai) vicepremjero postas gali būti pageidautinas ir dėl grynai politinių priežasčių.