



LIETUVOS RESPUBLIKOS
SEIMAS

LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMO
UŽSIENIO REIKALŲ KOMITETAS

PRANEŠIMAS
AMBICINGA EUROPOS SĄJUNGOS
RYTŲ PARTNERYSTĖS POLITIKA:
KODĖL JOS REIKIA IR KAIP
TO PASIEKTI

2021 m. spalio 7 d. Nr. V-2021-8627
Vilnius

Vadovaudamiesi Lietuvos Respublikos Seimo statuto 571 straipsniu ir Lietuvos Respublikos Seimo 2021 m. rugsėjo 21 d. nutarimu Nr. XIV-534 „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo III (rudens) sesijos darbų programos patvirtinimo“, teikiame pranešimą svarbiausiais valstybės ir visuomenės gyvenimo klausimais.

Argumentai, pagrindžiantys klausimo aktualumą

Siekdama stiprinti stabilumą savo, o kartu ir visos Europos Sąjungos (ES) kaimynystėje, Lietuva turi vykdyti užsienio politiką, nukreiptą į laisvės ir demokratijos erdvės plėtrą regione. Viena pagrindinių Lietuvos saugumo sąlygų ir visos Europos stabilumo didinimo priemonių yra ES Rytų partnerystės politikos įgyvendinimas.

ES Rytų partnerystės regionas, apimantis šešias valstybes: Armėniją, Azerbaidžaną, Baltarusiją, Moldovą, Sakartvelą ir Ukrainą, šiuo metu išgyvena sudėtingą politinį laikotarpį, kurį sukelia Rusijos agresija, represijos po neteisėtų 2020 m. prezidento rinkimų Baltarusijoje, politinė krizė Sakartvele, atsinaujinęs Armėnijos ir Azerbaidžano konfliktas.

Pagrindiniu regiono geopolitiniu iššūkiu išlieka agresyvi Rusijos politika, nukreipta prieš kaimyninių valstybių teisę suvereniai pasirinkti sprendimus. Rusija nuolat vykdo ekspansyvią politiką visose įmanomose srityse (karinėje, žvalgybinėje, informacinėje, energetikos, ekonomikos, socialinėje ir kitose), gilina ir eskaluoja įšaldytus konfliktus, aneksuuoja ir okupuoja Rytų partnerystės šalių teritorijas, taip siekdama žlugdyti ES Rytų partnerių pastangas vykdyti reformas.

Glaudesniam Rytų partnerystės šalių bendradarbiavimui su ES naujų iššūkių kelia ir vis didėjanti Kinijos įtaka (pirmiausia ekonominė, bet kartu ir politinė) šiame regione. Pastaraisiais metais Kinija vis labiau įtvirtina savo pozicijas tarp pagrindinių Rytų partnerystės šalių prekybos partnerių, taip pat nuosekliai auga ir Kinijos investicijos į strateginius šių šalių infrastruktūros sektorius.

Šiose geopolitinėse varžybose dėl įtakos šešiose Rytų partnerystės šalyse labai svarbu išlaikyti pastarųjų valią įgyvendinti

reformas. Sėkminga ES Rytų partnerių transformacija savo ruožtu padėtų transformuotis ir Rusijai, apsupant ją sėkmingų kaimyninių valstybių žiedu ir taip sužadinant Rusijos visuomenės norą nukreipti šalį demokratijos ir reformų keliu. Priešingu atveju išlieka grėsmė, kad padėtis regione bus dar labiau destabilizuota, vis labiau įsigalint Rusijos ir Kinijos įtakai.

Padėtis Rytų partnerystės šalyse rodo, kad dabartinė Rytų partnerystės politika, paremta iš esmės pasyvaus ir reakcinio pobūdžio priemonėmis, nėra pakankama. Norint užsitikrinti saugią ir nuspėjamą kaimynystę, būtina įtvirtinti ambicingą ES politinę kryptį šiame regione ir ieškoti naujų būdų sustiprinti ryšius su Rytų partnerystės šalimis, juolab kad pastaruoju metu įvykę keletas iš jų politiniai pokyčiai sudarė tam palankias prielaidas¹.

Situacijos apžvalga

2009 m. pradėta įgyvendinti Rytų partnerystės iniciatyva, kuria siekiama gilinti ir stiprinti ES, jos valstybių narių ir šešių Rytų kaimynystės šalių politinius ir ekonominius ryšius, padėjo įgyvendinti daug naudingų iniciatyvų ir reformų. Vis dėlto reformų įgyvendinimas Rytų partnerystės šalyse išlieka sudėtingas tiek dėl ES ambicijų dėl Rytų partnerystės politikos trūkumo, tiek dėl kitų regiono geopolitinių jėgų daromo spaudimo, tiek dėl sudėtingų vidaus politikos aplinkybių, politinės valios trūkumo, oligarchinių interesų. ES valstybėms narėms nesutariant, koks turėtų būti ilgalaikis strateginis Rytų partnerystės politikos tikslas, Rytų partnerės stokoja aiškaus argumento, kuris skatintų jas tęsti politinių ir ekonominių reformų, priartinsiančių jas prie ES teisės normų ir vidaus rinkos taisyklių, procesus. Šios valstybės atsidūrė uždaramame rate, kai, viena vertus, perspektyvos nebuvimas bei politiniai ar rinkimų ciklai daro įtaką reformų

¹ Iš jų minėtini provakarietiškos Moldovos Prezidentės Maios Sandu ir jos partijos „Veiksmas ir solidarumas“ (PAS) įsitvirtinimas Moldovos valdžioje po atitinkamai 2020 ir 2021 m. vykusių prezidento ir išankstinių parlamento rinkimų, Armėnijos Ministro Pirmininko Nikolo Pašiniano partijos „Pilietinis susitarimas“ laimėjimas išankstiniuose 2021 m. Armėnijos parlamento rinkimuose, 2021 m. gegužės mėn. Ukrainos, Sakartvelo ir Moldovos pasirašytas „Asocijuotojo trejeto“ memorandumas dėl glaudesnio šių šalių bendradarbiavimo Europos integracijos klausimais.

pagreičiui ir, antra vertus, politinės valios trūkumas ES, nepakankama pažanga įgyvendinant reformas riboja galimybę joms suteikti didesnės integracijos į ES (nekalbant apie narystę) perspektyvą. Ieškant išeities iš šios padėties būtina įtvirtinti ambicingą ilgalaikę Rytų partnerystės strategiją bei aiškias Rytų partnerių suartėjimo su ES perspektyvas, kurios motyvuotų šių šalių visuomenę ir politinį elitą įgyvendinti sudėtingas, brangiai politiniu ir ekonominiu požiūriu kainuojančias prisitaikymo prie Europos standartų reformas.

Pagrindiniu motyvacinio veiksmu, taip pat sąlyga stabilumui Europos žemyne pasiekti būtų visateisės narystės ES perspektyva, kuri konsoliduotų politinį elitą vieningai siekti šio tikslo. Suvokiant, kad integracija padėjo užtikrinti taiką ir stabilumą Europos žemyne, taip pat tai, kad nė viena pototalitarinė Europos žemyno valstybė ES kaimynystėje nesugebėjo tapti klestinčia valstybe neįstodama į ES, būtina suteikti narystės perspektyvą integracijos į ES siekiančioms Rytų partnerėms. Tikslinga nustatyti tarpinius orientacinius tikslus, siunčiant aiškų signalą Rytų partnerėms apie tai, ką ES gali pasiūlyti, jeigu jos tęs reformų procesus (pvz., Europos ekonominės erdvės modelis).

Vienas iš kliuvinių skatinant reformas Rytų partnerystės šalyse yra siekis išlaikyti vienodą visų šešių šalių įsitraukimą į Rytų partnerystės daugiašalį matmenį, taip stabdant labiau ambicingų partnerių, pasirengusių įsipareigoti dėl ES vertybių ir būtinų reformų, judėjimą ES link. ES turi aiškiai pripažinti, kad Rytų partnerystės šalių grupė nėra vienalytė: šios šalys turi skirtingus siekius dėl suartėjimo su ES, yra nuėjusios skirtingą kelią² ir įgyvendina reformas skirtingu greičiu. Gerbiant partnerių individualias ambicijas ir esamus interesus dėl jų santykio su ES, negalima vienodai traktuoti narystės ES siekiančių šalių ir tų, kurioms pakanka tik glaudesnio politinio ir ekonominio dialogo.

² Sakartvelas, Ukraina ir Moldova su ES yra pasirašiusios asociacijos susitarimus, nustatančius išsamią ir visapusę laisvosios prekybos erdvę (AA/DCFTA – susitarimai tarp ES ir Sakartvelo bei Moldovos įsigaliojo 2016 m. liepos 1 d., tarp ES ir Ukrainos – 2017 m. rugsėjo 1 d.). Armėnija su ES yra sudariusi mažesnės apimties visapusės ir tvirtesnės partnerystės susitarimą (CEPA, įsigaliojo 2021 m. kovo 1 d.), o Azerbaidžano ir Baltarusijos dalyvavimas Rytų partnerystės politikoje visada buvo siauresnis, apsiribojant atskiromis bendradarbiavimo iniciatyvomis.

Būtina labiau diferencijuoti Rytų partnerystės politiką, didesnę pažangą padariusioms šalims partnerėms suteikiant daugiau paramos ir galimybių integruotis į ES („daugiau už daugiau“ principas). Labiausiai suinteresuotoms ir įsipareigojusioms šalims Rytų partnerystė turi atverti naujus bendradarbiavimo horizontus, kurie priartintų jas prie ES politinio dialogo, glaudesnio ekonominio bendradarbiavimo ir sektorių integravimo požiūriu. Yra nuomonių, kad tokia diferenciacija, kai skirtingoms Rytų partnerėms siūlomos skirtingos sąlygos, mažintų mažesnę pažangą padariusių valstybių paskatas būti tokios politikos dalimi, tačiau dabartinė Rytų partnerystės politika mažina asocijuotųjų šalių partnerių motyvaciją vykdyti reformas, o likusioms šalims partnerėms taip pat nesuteikia papildomos motyvacijos. Be to, didesnė asocijuotųjų šalių partnerių integracija neužvertų durų, o, tikėtina, net paskatintų kitas Rytų partnerystės šalis sekti šiuo pavyzdžiu.

Jeigu artimiausiu metu nebus realių galimybių pasiūlyti visavertės narystės ES, mainais už reformas teisės aktų teisių viršenybės, žmogaus teisių ir demokratijos, rinkos ekonomikos srityse ambicingiausioms Rytų partnerėms – Moldovai, Sakartvelui ir Ukrainai – turi būti pasiūlytas aiškus, suprantamas ir praktinis integracijos kelias, suteikiant joms tarpinį statusą. Tarpinio statuso privalumai galėtų apimti visapusišką dalyvavimą ES sektorių sąjungose (tokiose kaip bendroji skaitmeninė rinka, energetikos sąjunga, kapitalo rinkų sąjunga, bankų sąjunga), greitesnę integraciją į ES vidaus rinką³ ir kitus privalumus, kuriuos suteikia narystė ES, išskyrus dalyvavimą institucijų veikloje (t. y. asocijuotosios šalys partnerės negalėtų dalyvauti ES sprendimų priėmimo procese, taip užbėgiant už akių nuogaustavimams, kad ES sprendimų priėmimas taptų sudėtingesnis).

ES su šiomis valstybėmis turi ieškoti naujų glaudesnio bendradarbiavimo formų transporto, energetikos, skaitmeninės transformacijos, žaliosios ekonomikos, teisingumo ir vidaus reikalų, strateginės komunikacijos, sveikatos apsaugos ir kitose srityse. ES turėtų išnaudoti šių valstybių tranzito tarp ES ir Azijos po-

³ Su sąlyga, kad įgyvendinami asociacijos ir laisvosios prekybos susitarimai (AA/DCFTA), numatantys ne tik laipsnišką prekybos liberalizavimą, bet ir su juo tiesiogiai susietą Rytų partnerystės šalių nacionalinės teisės suderinimą su ES teisynu.

tencialą, taip pat ekspertinės paramos poreikį kovos su korupcija, teisinių reformų, valstybės tarnybos modernizavimo srityse. Gilinant integraciją tikslinga peržiūrėti ir 2014 m. pasirašytus asociacijos ir laisvos prekybos susitarimus (AA/DCFTA).

Skatindama mažiau ambicingų Rytų šalių partnerių valią dėl proeuropietišκών reformų, ES turėtų išnaudoti Rytų partnerystės daugiašalės programos priemones, kurios šalių partnerių visuomenėms neštų žinią apie apčiuopiamus ES privalumus. Viena iš tokių priemonių – bevizis režimas. Bevizis režimas ne tik suteikia galimybę Rytų šalių partnerių piliečiams keliauti į ES valstybes nares, bet ir galimybę Europos Sąjungai „eksportuoti“ savo kultūrą ir vertybes. Ši priemonė jau įrodė savo vertę motyvuodama asocijuotąsias šalis partneres įvykdyti daug administracinių reformų. Artimiausiu metu ES turėtų pradėti dialogą dėl vizų ir su Armėnija, kuri jau nuo 2013 m. netaiko vizų reikalavimo ES valstybių narių piliečiams, o 2019 m. sulaukė Europos Komisijos vertinimo, kad atitinka reikalavimus pradėti dialogą dėl vizų. Dialogo dėl vizų procesas suteiktų ne tik papildomą postūmį įvairių sričių reformoms Armėnijoje, bet ir būtiną struktūrą bei ES priežiūrą. Siekiant žengti pirmuosius žingsnius abipusio vizų politikos liberalizavimo dialogo su Azerbaidžanu, kuris sėkmingai įgyvendina turimą palengvintą vizų režimą su ES bei readmisijos susitarimus, link, ES galėtų paskatinti šią valstybę vienašališkai taikyti bevizį režimą ES valstybėms narėms. Baltarusijos atveju svarstytinas lankstesnis vizų aspekto išnaudojimas, pavyzdžiui, ribotą laiką sudarant galimybę ES erdvėje be vizų keliauti Baltarusijos piliečiams, kuriems nėra nustatytos sankcijos (taip išvengiant derybų dėl vizų režimo veiksmų plano su neteisėtai išrinkto A. Lukašenkos administracija).

Kita apčiuopiama priemonė, aktuali visoms Rytų partnerėms, yra Rytų partnerių įsijungimas į bendrą ES ir Rytų partnerystės šalių tarptinklinio ryšio (angl. *roaming*) erdvę. Rytų partnerystės šalims žengus pirmąjį žingsnį šios erdvės link, t. y. sukūrus tarpusavio bendrą tarptinklinio ryšio erdvę⁴, ES turėtų aktyviai

⁴ 2021 m. pabaigoje planuojama pasirašyti regioninį tarptinklinio ryšio susitarimą ir regioninio spektro susitarimą tarp Rytų partnerystės šalių. Jeigu kuri nors Rytų partnerystės šalis nuspręstų nepasirašyti dokumentų kartu, bus sudarytos sąlygos prie susitarimo prisijungti vėliau.

siekti ir tarptinklinio ryšio tarifų mažinimo tarp Rytų partnerystės šalių ir ES.

Įvertinant skirtingą neasocijuotųjų šalių partnerių nueitą reformų kelią, Armėnija tose srityse, kur įmanoma (aplinkosaugos, teisingumo, kovos su korupcija, sveikatos apsaugos, prekybos ir kt.), turėtų būti įtraukiama į ES ir asocijuotųjų šalių bendradarbiavimą, paliekant galimybę ateityje prisijungti ir kitoms šalims partnerėms. Siekiant glaudesnio ES bendradarbiavimo su Azerbaidžanu bei teigiamo poveikio Azerbaidžano ekonomikos augimui ir demokratinėms procesams, būtina kuo greičiau baigti derybas dėl naujo visapusio susitarimo, kuris pakeistų 1999 m. Europos bendrijų bei jų valstybių narių ir Azerbaidžano Respublikos partnerystės ir bendradarbiavimo susitarimą, bei paspartinti derybas dėl Atvirosios oro erdvės sutarties. ES taip pat turėtų aktyviai skatinti regioninį Rytų partnerystės šalių bendradarbiavimą, remdama bendrus dviejų (pvz., Armėnijos ir Sakartvelo), o kai įmanoma, – trijų Pietų Kaukazo šalių projektus.

Baltarusijos režimui paskelbus tautos balso neatitinkantį sprendimą dėl pasitraukimo iš ES Rytų partnerystės programos⁵, svarbu stiprinti demokratinės Baltarusijos sparnui atstovaujantių jėgų tarptautinį pripažinimą ir dėti diplomatinės pastangas suteikti joms galimybę toliau dalyvauti ES Rytų partnerystės programoje (pvz., pradėdant nuo kvietimo Baltarusijos demokratinės visuomenės lyderei Sviatlanai Cichanouskajai dalyvauti artėjančiame Rytų partnerystės aukščiausiojo lygio susitikime ar jo metu vykstančiuose renginiuose). Šiuo metu svarbiausia paramos Baltarusijai per Rytų partnerystės ir kitas iniciatyvas kryptis – perorientuoti paramą nuo bendradarbiavimo su valstybės institucijomis į paramą pilietinei visuomenei, be kurios pastangų demokratiniai pokyčiai nebūtų įmanomi. Tokia parama turi apimti investicijas į Baltarusijos jaunimą (suteikiant jiems

⁵ Baltarusijos dalyvavimas Rytų partnerystės programoje nuo pat pradžių buvo mažesnės apimties negu kitų partnerių, atsižvelgiant į ribotus Baltarusijos ir ES santykius. 2021 m. birželio mėn. Baltarusijos režimas, reaguodamas į ES sankcijas, paskelbė sustabdantis Baltarusijos dalyvavimą ES Rytų partnerystės programoje. ES, nepripažindama A. Lukašenkos teisėtu prezidentu, tebelaiiko Baltarusiją Rytų partnerystės dalimi, tačiau esama padėtis gerokai apsunkina Rytų partnerystės programos įgyvendinimą.

stipendijas studijoms ES valstybių narių universitetuose ir galimybę dalyvauti „Erasmus+“, „Youth4Europe“ ir kitose programose) ir kitus žmogiškuosius išteklius bei paramą smulkiajam ir vidutiniam verslui, persikėlusiam į kaimynines ES valstybes nares, siekiant neprarasti jo potencialo, bei moterų verslumui skatinti. Pagrindinis jau gana sėkmingai įgyvendinamų paramos programų trūkumas yra tai, kad jos pirmiausia pasiekia iš Baltarusijos išvykusius asmenis, o ne mažiau svarbu ieškoti būdų suteikti paramą pačios Baltarusijos visuomenei, ypač plėtojant programas regionuose, nes būtent nuo jos priklausys pokyčiai ir jų sparta.

Atsižvelgiant į trapią geopolitinę padėtį Rytų šalyse partnerėse, ES negali išvengti ir saugumo klausimų, todėl būtina dėti aktyvias pastangas, siekiant stabilizuoti kaimynystę ir atlikti aktyvesnę bei veiksmingesnę tarpininkavimo vaidmenį taikiai sprendžiant politiniam ir ekonominiam Rytų partnerystės regiono vystymuisi kenkiančius konfliktus. ES turėtų stiprinti bendradarbiavimą saugumo ir gynybos srityse, ypač daug dėmesio skirdama kovai su hibridinėmis ir kibernetinėmis grėsmėmis ir atsparumo stiprinimui, plėtodama Rytų šalių partnerių dalyvavimą bendros saugumo ir gynybos politikos misijose ir operacijose, steigdama ES karines patariamąsias misijas (EAMAM) Ukrainoje ir Armėnijoje, taip pat suteikdama galimybę Rytų šalims partnerėms dalyvauti įgyvendinant nuolatinio struktūrinio bendradarbiavimo (PESCO) projektus.

Išvados ir pasiūlymai Lietuvos Respublikos Vyriausybei ir kitoms užsienio politiką formuojančioms ir įgyvendinančioms institucijoms

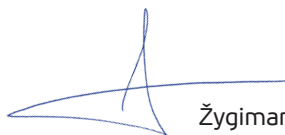
Rytų partnerystė turi išlikti vienu iš svarbiausių Lietuvos užsienio politikos prioritetų. Siekiant ambicingos, strateginę viziją įtvirtinančios Rytų partnerystės, kuri neapsiribotų ekonominiais ir techniniais klausimais, o realiai motyvuotų šalis partneres vykdyti reikiamas reformas ir padėtų stiprinti stabilumą visoje Europoje, skatiname Lietuvos Respublikos Vyriausybę ir kitas institucijas:

1. Dėti aktyvias pastangas įtvirtinti ambicingą ES Rytų partnerystės politiką. Lietuva turi siekti, kad konkretūs ilgalaikiai ir tarpiniai Rytų partnerystės tikslai būtų įvardyti 2021 m. gruodžio 15 d. vyksiančio Rytų partnerystės aukščiausiojo lygio susitikimo Bendrosios deklaracijos tekste, kuriame taip pat būtų išlaikytos nuostatos dėl okupuotų teritorijų nepripažinimo, paramos valstybės teritorijos vientisumui, suverenitetui, nepriklausomybei bei tarptautiniu mastu pripažintam sienų neliečiamumui. Atsižvelgiant į kylančias įtampas Rytų partnerystės šalyse, dėl kurių kyla grėsmė susitarimui dėl Bendrosios deklaracijos teksto, neatmestina siauresnės apimties deklaracijos pasirašymo (ES ir asocijuotųjų šalių partnerių, galimai prisijungiant Armėnijai) galimybė.
2. Įsteigti tarpinstitucinę darbo grupę, kuri pradėtų pasirengimą Lietuvos pirmininkavimui ES Tarybai 2027 m. pirmąjį pusmetį; šio pirmininkavimo pagrindinė tema turėtų būti trijų asocijuotųjų Rytų partnerystės šalių integracija į Europą.
3. Telkti ES valstybių narių, remiančių ambicingą Rytų partnerystės politiką, koaliciją. Remiantis Vokietijos lyderystės pavyzdžiu, kai 2014 m. buvo pradėtas vadinamasis „Berlyno procesas“, sujungęs ES valstybes nares, labiausiai suinteresuotas Vakarų Balkanų integracija į ES, tikslinga sujungti Ukrainos, Moldovos ir Sakartvelo integraciją į ES remiančias valstybes nares, pirmiausia tas, kurios pirmininkaus ES Tarybai iki 2030 m. (Čekija 2022 m. antrąjį pusmetį, Švedija 2023 m. pirmąjį pusmetį, Lenkija 2025 m. pirmąjį pusmetį, Lietuva 2027 m. pirmąjį pusmetį, Latvija 2028 m. antrąjį pusmetį).
4. Įgyvendinti kitas priemones, kuriomis būtų skatinamos diskusijos ir skleidžiami Lietuvos siūlymai dėl ES plėtros į Rytų Europą: organizuoti seminarus ES valstybių narių sostinėse, telkti ekspertų grupių (angl. *think-tank*) koaliciją ir stiprinti žmogiškuosius ryšius bei diplomatiją. Be to, svarbu bendradarbiauti su transatlantiniais ir kitais partneriais, kurie savo ruožtu įgyvendina daug svarbių projektų, susijusių su reformomis ir demokratija imantis lyderystės dėl santykių su Rytų šalimis partnerėmis plėtros.

5. Nustatyti konkrečias kryptis (sritis), kuriose Lietuva kartu su ES galėtų suteikti ekspertinę paramą Rytų partnerystės šalims, ypač asocijuotosioms šalims partnerėms.
6. Stiprinti ES institucijų vaidmenį teikiant paramą, mokymus Rytų partnerystės šalims, didinant ES matomumą Rytų partnerystės šalyse, stiprinant esamas ir steigiant naujas ES civilines ir karines misijas.
7. Megzti ir stiprinti Lietuvos Respublikos parlamentinių politinių partijų bendradarbiavimą su giminingomis Rytų partnerystės šalių politinėmis partijomis.

Komiteto paskirti pranešėjai: Žygimantas Pavilionis, Giedrius Surplys.

Komiteto pirmininkas



Žygimantas Pavilionis

