

## **LIETUVOS UŽSIENIO POLITIKOS MECHANIZMAS: SPRENDIMŲ PRIĖMIMAS IR VYKDYMAS**

*ALBINAS JANUŠKA*

Pranešime aptariamas sprendimų užsienio politikos srityje priėmimas ir vykdymas dviem sąlyginai skirtingais aspektais: strateginiu-konceptualiniu ir praktiniu. Analizuojami jų ypatumai bei galimi atitinkamų valstybės institucijų, susijusių su sprendimų priėmimu ir vykdymu, galimi veiklos efektyvumo kėlimo būdai. Taip pat aptariami ir kiti užsienio politikos funkcionavimo aspektai, visų pirma susiję su jų įtaka Lietuvos vidaus politikai.

Užsienio politikos mechanizmas - tai tema, turinti tiesioginių implikacijų užsienio politikos vykdymui. Detalios žinios apie sprendimų priėmimo ir vykdymo mechanizmą bei personalijų įtaką gali būti panaudotos kaip svertai įtakoti užsienio politikos sprendimus. Todėl apsiribosiu bendriausiais užsienio politikos mechanizmo aspektais, pirmiausia tais, kurie daro tiesioginę įtaką Lietuvos užsienio politikos efektyvesniam darbui.

Sklandžiai funkcionuojančio užsienio politikos mechanizmo sukūrimas dėl daugybės įtakojančių veiksnių yra siektinas idealas net senas demokratijos tradicijas turinčioms valstybėms. Nors per šešerius nepriklausomybės metus Lietuva nepasiekė idealaus modelio, lyginant su kitomis Baltijos valstybėmis jos užsienio politikos mechanizmas funkcionuoja visai neblogai. Pagrindiniai mecha-

nizmo tobulėjimo stabdžiai yra riboti žmonių ir finansų resursai. Esamomis sąlygomis Užsienio reikalų ministerija (URM) pasiekia optimalių rezultatų.

Sprendimų priėmimas ir vykdymas užsienio politikoje susijęs su dviem sąlygiškai skirtingais - strateginiu-konceptualiu ir praktiniu - užsienio politikos įgyvendinimo aspektais. Kiekvienas jų turi savo ypatumus ir specifiką, vykdymo institucijas ir priemones.

Strateginių užsienio politikos sprendimų priėmimas nėra statiškas dalykas, tai greičiau procesas, sąveika su kintančiomis tarptautinio gyvenimo realijomis. Pačiu bendriausiu Lietuvos tikslu galima pavadinti jos pilnateisį grįžimą į Europos valstybių šeimą. Per šešerius nepriklausomybės metus stebėjome gana skirtingus šio proceso etapus: nepriklausomos valstybės tarptautinio pripažinimo siekimą - 1990-1991 m., svetimos kariuomenės išvedimą - 1991-1993 m., narystės Europos Sąjungoje (ES) ir NATO siekimą. Šiems etapams buvo būdingi ne tik skirtingi konceptualūs užsienio politikos uždaviniai, bet ir sprendimų priėmimo mechanizmai. Per pastaruosius metus pakito Lietuvos prekybiniai ryšiai, taip pat ir užsienio politikos prioritetai. Lietuvos tarptautinių problemų sprendimo "raktas" persikėlė iš Maskvos į Vakarų. Tai diktuoja naujas koncepcijas, iš dalies modifikuoja ir užsienio politikos funkcionavimo mechanizmą. Per šiuos metus sustiprėjo konsensusas dėl užsienio politikos prioritetų tarp pagrindinių politinių partijų. Tai gerokai padidino sprendimų priėmimo efektyvumą. Tačiau dar ir šiandien vargu ar galima sukurti visaapimančią dokumentą, numatantį pagrindinius Lietuvos valstybės interesus ir iš jų kylančius užsienio politikos prioritetus. Ir anksčiau politikai bei diplomatai mėgino sukurti Lietuvos užsienio politikos koncepciją - formalų ir gana detalią dokumentą, nubrėžiantį Lietuvos užsienio politikos gaires ateičiai, savotišką kompasą, į kurią būtų galima lygiuotis, priimant užsienio politikos sprendimus. Tačiau vargu ar toks ilgalaikis dokumentas apskritai įmanomas - jį tektų nuolatos koreguoti, atsižvelgus į kintančią tarptautinę situaciją. Bet pastangos sukurti šią koncepciją, nors paženklintos lengvu utopiškumu, nebuvo bergždžios: politikams ir diplomatams tai buvo gera mokykla, proga analizuoti Lietuvos užsienio politikos problemas, surasti tiksliai formuluotes. Sėkmingesnės buvo pastangos sukurti Lietuvos nacionalinio saugumo koncepciją.

Aptariant Lietuvos užsienio politikos mechanizmą, būtina nors bendrais bruožais paminėti ją vykdančias institucijas ir jų kom-

petencijų sąveiką. Pagal LR Konstituciją, pagrindinius užsienio politikos klausimus sprendžia ir kartu su Vyriausybe užsienio politiką vykdo Respublikos Prezidentas. Jam talkina Prezidento vadovaujama Užsienio politikos koordinacinė taryba, į kurią įeina ir Seimo bei Vyriausybės žinybų atstovai. Koordinacinės tarybos kompetencija yra formuoti ir priimti strateginius Lietuvos užsienio politikos sprendimus, o tada pavesti juos realizuoti konkrečioms vykdomosios valdžios žinyboms, kuriančioms taktiką konkrečioms tikslams įgyvendinti. Tačiau klausimai, nesusiję su Lietuvos gyvybiniais interesais ir neišeinantys už akivaizdžių užsienio politikos prioritetų ribų, yra svarstomi ir sprendžiami URM.

URM turi savo vidinę užsienio politikos vykdymo hierarchiją, kur kiekvienas darbuotojas - nuo ministro iki trečiojo sekretoriaus - priima ir vykdo sprendimus pagal savo užimamų pareigų kompetenciją. Svarbiausius politinius sprendimus po konsultacijų su Prezidentu, Vyriausybe, Seimo Užsienio reikalų komitetu, priima ministerijos vadovybė. Tačiau nemažai jų yra priimami departamento direktorių lygiu. Jie dažniausiai nėra probleminiai, pvz., dėl Lietuvos prisijungimo prie ES pareiškimų įvairiais klausimais, dažnai tolimais mūsų tiesioginiams interesams. Kartais Lietuva prisijungia prie tokių ES pareiškimų kelis kartus per savaitę.

Derybas su užsienio valstybėmis taip pat vykdo URM, išskyrus ypatingus atvejus, kai tas daroma aukštesniu politiniu lygiu. Didelę įtaką derybų procesui bei jų rezultatams, pvz., deryboms dėl sienos nustatymo, turi šalies politinės partijos. Atkreiptinas dėmesys, kad užsienio politiką įtakoja dauguma politinių partijų, dažnai netiesiogiai, per visuomenės informavimo priemones formuodamos viešąją nuomonę konkrečiais klausimais.

Pagal savo įtaką šalies vidaus gyvenimui išskirtini du užsienio politikos funkcionavimo aspektai: "grynoji" užsienio politika, neturinti didelės ir tiesioginės įtakos Lietuvos vidaus politikai, ir kita dalis, tiesiogiai įtakoianti šalies viduje vykstančius procesus. Didžiausią įtaką vidaus politikos sprendimams daro ES ir Tarptautinis valiutos fondas (IMF), kurie integracijos procese verčia prisitaikyti prie jau galiojančių teisės ir ekonominių normų. Geras pavyzdys yra LR Konstitucijos 47 str. pakeitimas, suteikiantis užsienio piliečiams teisę turėti žemės Lietuvoje. Bendradarbiaujant su ES, dažnai pateiktos sąlygos ar formuluotės būna priimanamos be realių derybų, o URM vaidmeniu tampa tų pokyčių koordinavimas šalies viduje.

Bendradarbiaudama su ES, URM dabar kuruoja daugelį sričių nors turėtų prisiimti atsakomybę tik už bendrąją užsienio ir saugumo politiką. Ateityje ES Bendrosios rinkos reikalai turėtų būti kitų žinybų kompetencija. Reikėtų stiprinti Europos integracinių institucijų vaidmenį. Svarbu sukurti tokį mechanizmą, kuris išlaikytų Užsienio reikalų ministro galią ir nekeltų tarpžinybinės konkurencijos. Vienas iš galimų sprendimų - specialių Prezidento įgaliojimų suteikimas asmeniui, iškeliant jį aukščiau konkrečios žinybos kompetencijos. Tokiu būdu asmuo, gavęs specialius įgaliojimus, liktų pavaldus URM, tačiau kartu išlaikytų savarankiškumą ir platesnę kompetenciją.

Kaip minėta, nemažą įtaką užsienio politikos vykdymui, pirmiausia per Seimo Užsienio reikalų komitetą, daro politinės partijos. Viena iš komiteto funkcijų - svarstyti LR ambasadorių skyrimus ir atšaukimus. Pasigirsta balsų, kad Užsienio reikalų komiteto vaidmuo šioje srityje yra nominalus ir turintis mažai įtakos. Tai diskutuotinas ir tobulintinas dalykas, tačiau nėra tikslinga grįžti į kitą kraštutinumą, kai Aukščiausioji Taryba pernelyg aktyviai įtakojo ambasadorių skyrimą, kišdamasi į vykdomosios valdžios reikalus.

Tikėtina, kad užsienio politikos mechanizmas Lietuvoje dar ilgai išlaikys savo neformalų pobūdį - dažnai lengviau suderinti partijų pozicijas dėl personalijų, nesinaudojant formaliais mechanizmais ar procedūromis, ir, į tai atsižvelgus, priimti URM sprendimus. Tai ir ne vien tai lemia ypatingą profesionaliai parengtų žmonių svarbą, vykdant ateities užsienio politiką: mechanizmo sklandus funkcionavimas ir sėkmė priklausys nuo tinkamo žmonių išsilavinimo ir parengimo, jų sugebėjimo spręsti nuolat kintančios tarptautinės aplinkos problemas. Turiu omenyje ne tik taikomojo pobūdžio žinias ir kalbų mokėjimą, be kurių negalima apsieiti, bet pirmiausia akademinės veiklos ugdomą konceptualumą, laužantį nusistovėjusius stereotipus, kuriantį naujos Europos viziją bei Lietuvos vietą joje.