

Stosowanie weta w procesach decyzyjnych Unii Europejskiej

Andrzej Dumała*

Wprowadzenie. Zablokowanie przez Polskę i Węgry 16 listopada 2020 r. na posiedzeniu COREPER II finalizacji prac nad politycznie uzgodnionym pakietem trzech dokumentów: Wieloletnie Ramy Finansowe UE na lata 2021-2027 (WRF), instrument Next Generation EU (NGEU) i rozporządzenie wprowadzające system warunkowości w celu ochrony budżetu i instrumentu NGEU, wiążące wypłatę środków unijnych od przestrzegania praworządności, prowokuje do rozważań na temat stosowania weta w procesach decyzyjnych Unii Europejskiej.

Należy zauważyć, że ani w traktatach, ani w innych dokumentach prawnych UE nie używa się pojęcia „weto”. Także w języku wewnątrzunijnych debat politycznych nie jest ono często spotykane, wręcz się go unika. Zastępowane jest sformułowaniami: „brak poparcia”, „wstrzymanie procedury” czy „niemożność udzielenia poparcia”. Słowo „weto” kojarzy się zbyt mocno z konfliktem i sytuacją ultymatywną, a istota integracji europejskiej i procesy decyzyjne UE opierają się na konsensualnym modelu rozwiązywania problemów. Natomiast język polityki i publicystyki lubi wręcz nadużywać pojęcia „weto”.

Praktyka działania Rady UE i Rady Europejskiej wskazuje, że decyzje rzadko podejmowane są poprzez głosowanie i sporadycznie blokowane w sposób formalny. Jak podkreślają J. Peterson i E. Bomberg, zasada poszukiwania i zachowania konsensusu „prawie za każdą cenę” jest jedną z najsilniej oddziałujących na proces decyzyjny w UE. Potwierdzają to również wyniki wielu badań.

Problem blokowania decyzji przez państwa członkowskie UE należy rozpatrywać na dwóch poziomach – negocjacji międzyrządowych w ramach konferencji międzyrządowej (IGC) i Rady Europejskiej przy okazji negocjacji traktatów rewizyjnych czy traktatów akcesyjnych oraz na poziomie negocjowania wspólnego stanowiska państw członkowskich w Radzie UE, zwłaszcza w ramach procedur legislacyjnych. Krótko mówiąc, możliwość blokowania pojawia się tam, gdzie w traktatach UE (TUE i TFUE) do podjęcia decyzji wymagana jest zgoda (konsensus) lub jednomyślność państw członkowskich UE. Pomijam tu możliwość blokowania decyzji przez mniejszość blokującą w decyzjach Rady UE podejmowanych kwalifikowaną większością głosów.

W ramach IGC każdy kolejny krok negocjacyjny, uzgodnienie każdego rozdziału i artykułu traktatu wymaga zgody państw członkowskich. Relatywnie częściej do blokowania dochodziło podczas IGC rewizyjnych. Tak było ostatnio przy negocjacjach traktatu z Maastricht, traktatu z Nicei, traktatu konstytucyjnego czy traktatu z Lizbony. Na forum IGC rozszerzeniowych również występuje to zjawisko, ale tu częściej dochodzi do tzw. kontaminacji negocjacji, to znaczy „zatrucia” materii rozszerzeniowej sprawami do niej nienależącymi, w istocie problemami bilateralnymi (np. Słowenia blokowała negocjacje z Chorwacją z powodu sporu granicznego w Zatoce Pirańskiej; Grecja blokowała proces akcesyjny Macedonii Północnej w związku z nazwą tego państwa, a ostatnio Bułgaria blokuje postęp procesu rozszerzeniowego z Macedonią Północną z powodu interpretacji wspólnej historii). Trzeba zauważyć, że tego typu blokowanie jest dość skuteczne, bowiem kandydat do członkostwa jest na wyraźnie słabszej pozycji. Doświadczenia z przeszłości pokazują jednak, że taka kontaminacja nie przenosi się na inne fora negocjacyjne, nie rodzi dużego ryzyka dla państwa blokującego, nie przenosi się też na późniejsze relacje państw członkowskich.

Z blokowaniem spotykamy się także na poziomie Rady Europejskiej. Konsensus jest bowiem zapisanym traktatowo podstawowym sposobem podejmowania decyzji (art. 15 TUE). Na forum Rady Europejskiej, jako najwyższego politycznie gremium negocjacji międzyrządowych, państwa członkowskie wielokrotnie zgłaszały zamiar odmowy zgody. Można tu przypomnieć negocjacje traktatu konstytucyjnego

(blokowanie przez Polskę i Hiszpanię zmian mechanizmu kwalifikowanej większości w Radzie UE) i paktu fiskalnego (blokowanie przez Zjednoczone Królestwo) czy traktat z Lizbony (upór Polski w sprawie przeliczania głosów w Radzie na zasadzie pierwiastka kwadratowego z liczby ludności i mechanizmu mniejszości blokującej). Warto zauważyć, że w przypadku traktatu fiskalnego brak zgody doprowadził do rozwiązania problemu drogą odrębnej umowy międzyrządowej, czyli zastosowania tzw. modelu schengeńskiego.

W niewielkiej liczbie spraw, ważnych i wrażliwych, zgodnie z traktatem lizbońskim Rada Europejska decyduje jednomyślnie. Należą do nich zagadnienia stwierdzenia naruszenia przez państwo członkowskie wartości, o których mowa w art. 2 TUE (art. 7.2 TUE); ustalanie składu Parlamentu Europejskiego i Komisji, Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB), Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), zmian traktatów czy wystąpienia z UE. Zresztą w niektórych z tych spraw również Rada UE musi podejmować decyzje jednomyślnie.

Na szczególną uwagę zasługuje wymóg jednomyślności w sprawach WPZiB i WPBiO. Przyczynia się to do opóźnienia reakcji, nieskuteczności czy wręcz niezdolności do reakcji UE. Dla przykładu, Zjednoczone Królestwo przez długi czas blokowało oświadczenia UE na forum różnych komitetów ONZ, ponieważ uważało, że to państwa członkowskie powinny wydawać takie oświadczenia, a nie UE, bo to prowadzi do federalizacji UE. Procesy ustalania wspólnego stanowiska UE stają się okazją dla państw członkowskich do rozgrywania własnych interesów. Ostatnio Grecja i Cypr blokowały sankcje przeciw reżimowi na Białorusi, warunkując to od zgody pozostałych państw członkowskich na sankcje wobec Turcji. Trzeba zauważyć, że przedstawione w 2018 r. propozycje Komisji, aby zrezygnować z jednomyślności na rzecz kwalifikowanej większości głosów w wybranych sprawach WPZiB (tj. ustalanie stanowisk UE na forach międzynarodowych w sprawach ochrony praw człowieka, przyjmowanie i modyfikowanie decyzji o sankcjach czy decyzji w sprawach cywilnych misji w ramach WPBiO) dotychczas nie znalazły uznania u wszystkich państw członkowskich, a dyskusja na ten temat nie rokuje zmiany w tej sprawie.

Generalnie jednak można stwierdzić, iż świadomość, że w ramach IGC, Rady Europejskiej i Rady UE każde państwo członkowskie może użyć weta, nie tylko formalnie wyrównuje potencjały negocjacyjne, ale przede wszystkim skłania strony do kompromisów i w efekcie do konsensusu.

Wyodrębniającym się obszarem spraw, gdzie państwa stosują blokowanie, jest zawieranie przez UE umów międzynarodowych. W przypadku tzw. umów mieszanych stroną musi być UE i państwa członkowskie. Daje to państwom okazję do wprowadzania do negocjacji materii wykraczającej, często bardzo daleko, poza obszar handlu i współpracy gospodarczej. Trzeba pamiętać, że jest tu stałe ryzyko odmowy ratyfikacji umowy przez parlamenty krajowe, a w niektórych przypadkach regionalne, co może zagrozić całemu porozumieniu. Tak stało się na przykład z ratyfikacją umowy UE z Kanadą (CETA), kiedy parlament Walonii długo nie wydawał swojej zgody. Nie zawsze to blokowanie ma negatywny wpływ na bieg spraw. Na przełomie 2005 i 2006 r. Polska nie wyraziła zgody na przyjęcie przez Radę wytycznych negocjacyjnych w sprawie nowej umowy o partnerstwie UE–Rosja po tym, jak w 2005 r. Rosja wprowadziła embargo na polskie artykuły rolno-spożywcze. Partnerzy w UE rozumieli polskie interesy i trudno im było zakwestionować użycie blokady przez Polskę.

Na poziomie procesów legislacyjnych w Radzie UE jednomyślność została utrzymana w ponad 40 ważnych i wrażliwych obszarach, zdecydowanych w większości przypadków w ramach specjalnej procedury legislacyjnej. Dotyczą one m.in. zabezpieczenia społecznego, obywatelstwa UE, środków kontroli granicznej, azylu i migracji, współpracy operacyjnej policji, pomocy publicznej, harmonizacji podatków, funkcjonowania rynku wewnętrznego, spraw socjalnych i pracowniczych, środków polityki energetycznej, zawierania niektórych kategorii umów handlowych, układów o stowarzyszeniu, składu instytucji UE, przebiegu procedur legislacyjnych, systemu zasobów własnych Unii, przyjęcia rozporządzenia określającego wieloletnie ramy finansowe, przepisów dotyczących wzmocnionej współpracy, systemu językowego instytucji Unii, tzw. procedura kładki.

Warto w tym miejscu przypomnieć historyczne doświadczenie blokowania procesów legislacyjnych w ramach tzw. kompromisu luksemburskiego z 1966 r. To polityczne

weto, wprowadzone niewiążącym prawnie porozumieniem politycznym szefów rządów, było stosowane do 1987 r., nie zostało jednak nigdy odwołane. Nota bene od tego czasu tylko dwóm polskim ministrom – K. Jurgielowi w 2006 r. i J. Szyszce w 2017 r. zdarzyło się publicznie grozić użyciem tego instrumentu, budząc zdumienie partnerów w UE. Należy odnotować, że podobny mechanizm odnajdujemy w TFUE w art. 82 (współpraca sądowa w sprawach karnych), art. 83 (podstawowe aspekty systemu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych), art. 87 (środki współpracy operacyjnej policji). W sytuacji braku jednomyślności procedura w Radzie zostaje zawieszona, a potem wznowiona po osiągnięciu konsensusu w Radzie Europejskiej.

Wnioski. Analiza przypadków stosowania weta w UE prowadzi do kilku spostrzeżeń i wniosków. Po pierwsze, w pewnym sensie dotychczasowa historia integracji jest wyznaczana przypadkami blokowania procesu przez państwa członkowskie w żywotnych dla nich sprawach. Jednak zawsze Wspólnota wychodziła z tych sytuacji nawet silniejsza niż wcześniej. Po drugie, państwa członkowskie muszą używać blokowania lub groźby blokowania z umiarem i rozwagą. Zawsze musi to być dobrze uzasadnione i zrozumiałe dla pozostałych państw członkowskich, a ponadto musi pozostawać w akceptowalnej proporcji do całości negocjowanych spraw. Zdarzały się wprawdzie sytuacje absurdałne, ale właściwie tylko w przypadku IGC rozszerzeniowych. Po trzecie, państwo wetujące musi pamiętać, że sprawa może odwrócić się na jego niekorzyść. Po czwarte, dotychczas państwa w przeważającej większości przypadków ograniczały się do groźby użycia weta i udawało się rozwiązać problem w drodze konsensusu.

Obecna sytuacja z groźbą weta Polski i Węgier – jak się wydaje – bardzo różni się od wcześniejszych przypadków. Należy zauważyć olbrzymią dysproporcję siły argumentów między stronami. Po stronie Polski i Węgier mamy właściwie argumenty ideologiczne (m.in. obrona suwerenności, troska o spójność i przyszłość UE), a po drugiej stronie naglące potrzeby wsparcia finansowego dla gospodarek i społeczeństw państw członkowskich walczących ze skutkami pandemii. W istocie Polska i Węgry nie mają zastrzeżeń co do substancji WRF i NGEU. A więc blokują

pakiet z powodów leżących poza materią finansową, a to się nie zdarzało dotychczas w negocjacjach WRF. Pojawiały się już groźby, zastrzeżenia, ale nie weto.

Warto podkreślić, że rozporządzenie „pieniądze za praworządność” jest gotowe, wymaga jedynie formalnego głosowania w Parlamencie Europejskim, z czym nie będzie problemu, oraz w Radzie UE, gdzie też istnieje potwierdzona większość kwalifikowana 25 państw. Tak więc w procedurze legislacyjnej nie ma już miejsca na negocjacje.

Zauważalna jest też słabość presji Polski i Węgier, bowiem oba państwa należą do grupy największych beneficjentów WRF i NGEU, a więc mają bardzo dużo do stracenia.

Na koniec jeszcze jedna refleksja. Spór ten, bez względu na to, jak się zakończy, ujawnia fundamentalne różnice w rozumieniu zasad i sposobu działania UE między zwolennikami demokracji liberalnej i dotychczasowego wspólnotowego modelu integracji a tymi, a przeciwnikami tego modelu. Realizacja koncepcji tych drugich wymagałaby jednak innego typu organizacji międzynarodowej i innego typu współzależności państw.

*Dr Andrzej Dumala – adiunkt w Katedrze Stosunków Międzynarodowych INoPiA UMCS