



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 162 (1735), 4 grudnia 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski

Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Anna Maria Dyner • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal

Justyna Szczudlik • Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Wprowadzenie głosowania większością kwalifikowaną w polityce zagranicznej UE: perspektywa państw członkowskich

Elżbieta Kaca

Propozycja Komisji Europejskiej dotycząca rezygnacji z zasady jednomyślności w niektórych obszarach relacji zewnętrznych UE nie uzyska poparcia wielu mniejszych państw UE. Przed szczytem w Sybinie rozpocznie się jednak dyskusja na temat innych mechanizmów usprawnienia procesu decyzyjnego w polityce zagranicznej, np. utworzenia Europejskiej Rady Bezpieczeństwa (ERB). W tej debacie Polska, oprócz omówienia koncepcji ERB w ramach Trójkąta Weimarskiego, może zaproponować, by w formatach negocjacyjnych konfliktów międzynarodowych z udziałem państw członkowskich obowiązkowa była obecność przedstawiciela UE.

Przewodniczący KE Jean-Claude Juncker przedstawił 12 września br. propozycję wprowadzenia głosowania większością kwalifikowaną w trzech sferach polityki zagranicznej: sankcji, unijnych misji cywilnych oraz przyjmowania przez UE na forach międzynarodowych wspólnego stanowiska wobec łamania praw człowieka. Ma to przyspieszyć proces decyzyjny i wyeliminować sytuacje, w których jedno państwo blokuje osiągnięcie konsensu. Zmiany te nie wymagają rewizji traktatów. Można je wprowadzić na zasadzie tzw. klauzuli pomostowej, która umożliwi rozszerzenie głosowania większością kwalifikowaną na nowe obszary, o ile państwa unijne zgodzą się jednomyślnie. Propozycja KE jest popierana głównie przez Niemcy. Rozstrzygnięcie w tej sprawie można spodziewać się przed szczytem Rady Europejskiej w Sybinie (Rumunia) w maju 2019 r.

Główne linie podziału. Projekt KE jest postrzegany jako niekorzystny przez mniejsze państwa członkowskie. Jednomyślność jest dla nich szansą na realizację własnych interesów w polityce zagranicznej przy pomocy całej UE. Cypr regularnie wykorzystuje blokowanie różnych decyzji w UE, aby zwiększyć swoją pozycję negocjacyjną względem Turcji. Dla większych państw, angażujących się w rozwiązywanie konfliktów międzynarodowych, sprzeciw pojedynczych krajów w procedurze jednomyślności jest oceniany jako hamulec. Niemcy argumentują, że przedłużanie sankcji wobec Rosji każdorazowo wymaga wysiłku dyplomatycznego z ich strony.

Stanowiska państw w negocjacjach będą zależały również od preferowanego przez nie modelu integracji europejskiej. Dla państw propagujących zacieśnianie integracji na poziomie wspólnotowym (np. Belgii) wprowadzenie głosowania większością kwalifikowaną nie jest kontrowersyjne. Dla państw preferujących współpracę na poziomie międzyrządowym w UE i silnie akcentujących swoją suwerenność w Unii (np. Polski i Węgier) propozycja KE jest postrzegana jako częściowe uwspólnotowienie polityki zagranicznej, co jest trudne do pogodzenia z ich wizją rozwoju UE.

Prawa człowieka na forach międzynarodowych. Niewiele państw UE będzie popierało rezygnację z jednomyślności co do stanowisk UE w tej kwestii – zwolennikami promocji praw człowieka w relacjach

zewnątrznych UE są głównie państwa nordyckie (Dania, Finlandia, Szwecja), w mniejszym stopniu Holandia i Irlandia. Pozostali członkowie UE, w zależności od gradacji interesów politycznych i gospodarczych względem konkretnych państw i regionów, przyjmują różne stanowiska. Na forum Rady Praw Człowieka ONZ pojawiają się coraz częściej spory państw UE dotyczące oceny naruszeń praw człowieka przez Chiny oraz Izrael. Tylko część członków Unii regularnie popiera stanowiska krytykujące rząd chiński w tej kwestii. W marcu 2016 r. stanowisko na forum ONZ w sprawie naruszenia praw człowieka przez Chiny podpisały tylko Dania, Finlandia, Irlandia, Niemcy, Holandia, Szwecja i Wielka Brytania. Najczęściej głos UE kwestionują Grecja i Węgry. Jeśli chodzi o konflikt izraelsko-palestyński, do proizraelskiej grupy państw członkowskich, kontestujących stanowiska UE, należą Węgry i Czechy. W marcu 2018 r. Węgry, wraz z USA, głosowały przeciw rezolucji na temat izraelskiego osadnictwa na okupowanych terytoriach palestyńskich.

Sankcje. Poparcie członków UE dla głosowania większością kwalifikowaną w tym obszarze będzie zależało głównie od ich interesów gospodarczych i w polityce bezpieczeństwa w 33 państwach objętych sankcjami w 2018 r. Dla państw sprzeciwiających się restrykcjom utrzymanie jednomyślności jest korzystne. Mimo że państwa, negocjując sankcje, starają się wyłączyć spod ich obowiązywania pewne obszary w oparciu o koalicje regionalne, to zdarzają się przypadki pojedynczego opóźniania przyjęcia decyzji w zamian za ustępstwa. W 2018 r. Włochy dopóty blokowały decyzję o sankcjach personalnych wobec wysokich rangą wojskowych i urzędników Myanmaru za poważne naruszenia praw człowieka wobec Rohingjów, dopóki ich postulaty nie zostały częściowo uwzględnione. W 2017 r. Węgry, sprzeciwiając się przedłużeniu embarga na broń dla Białorusi, uzyskały wyłączenie z niego broni sportowej.

Dla państw popierających konkretne reżimy sankcyjne korzystne będzie wprowadzenie głosowania większością kwalifikowaną. W kwestii sankcji wobec Rosji pozwoliłoby to przyspieszyć negocjacje dzięki pominięciu oporu Włoch. Utworzenie mniejszości blokującej przedłużenie sankcji wymagałoby koalicji co najmniej dwóch dużych państw UE, co obecnie nie jest możliwe. Jednak w dłuższej perspektywie istnieje ryzyko utworzenia takiej mniejszości ze względu na nieprzewidywalność cyklu wyborczego i możliwą zmianę polityki wobec Rosji np. we Francji.

Unijne misje cywilne. Część członków UE będzie sprzeciwiała się rezygnacji z jednomyślności w tym obszarze, mimo że operacje mają ograniczone znaczenie dla stabilizacji konfliktów międzynarodowych. Dziesięć misji cywilnych (w tym cztery w Afryce, a dwie w regionie Partnerstwa Wschodniego), o budżecie 247,33 mln euro w 2017 r., zajmuje się głównie monitoringiem sytuacji, doradztwem i wsparciem instytucjonalnym. Promotorami powoływania nowych misji, głównie w Afryce, są przede wszystkim Francja i Niemcy. Wiele państw (np. Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Czechy, Grecja, Litwa, Luksemburg, Malta, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja) nie wnosi jednak znaczącego wkładu do operacji w tym regionie. Głosowanie większością kwalifikowaną zwiększyłoby możliwości preforsowania misji preferowanych przez tandem francusko-niemiecki. Co więcej, ryzyko zablokowania danej operacji w procedurze jednomyślności sprawia, że państwa zainteresowane rozwojem misji we wschodnim i w południowym sąsiedztwie UE wzajemnie się popierają.

Perspektywy na przyszłość. Mimo aprobaty Niemiec dla propozycji KE trudno będzie osiągnąć konsens członków UE w sprawie tego projektu. Państwa, które najpewniej będą dążyły do jego zablokowania, to – oprócz mniejszych krajów na czele z Cyprzem – także Grecja, Węgry i Włochy.

Propozycja KE otwiera jednak debatę nad innymi sposobami usprawnienia polityki zagranicznej. Niemcy chcą utworzenia Europejskiej Rady Bezpieczeństwa (ERB). Mimo poparcia Francji dla rozpoczęcia dyskusji na ten temat w deklaracji z Mesebergu w czerwcu br. wydaje się, że obu stronom trudno będzie porozumieć się co do charakteru tej instytucji. Dla Niemiec Rada miałaby być nowym mechanizmem koordynacji polityki zagranicznej UE, składającym się z dziesięciu państw działających na zasadzie rotacyjnej. Francja woli zaś, aby ERB była nieformalnym organem doradczym dla unijnych liderów, złożonym z przedstawicieli środowisk wojskowych, dyplomatycznych i wywiadowczych państw członkowskich. Niewykluczone jednak, że w zamian za ustępstwa ze strony Niemiec w negocjacjach unijnego budżetu na lata 2021–2027 Francja pójdzie na kompromis.

Dla Polski rezygnacja z jednomyślności w proponowanych przez KE obszarach polityki zagranicznej niesie za sobą ryzyko utraty wpływu na kształt unijnych propozycji. Zarazem jednak oznacza możliwość przyspieszenia negocjacji w zakresie przedłużania sankcji wobec Rosji. W debacie państw członkowskich na temat usprawnienia polityki zagranicznej Polska może przedyskutować koncepcję powołania ERB w ramach Trójkąta Weimarskiego, jeśli Francja i Niemcy przedstawią jej założenia. Ponadto może rozważyć zaproponowanie zasady, by w formatach negocjacyjnych sporów międzynarodowych z udziałem państw członkowskich obowiązkowa była obecność przedstawiciela UE. Dla przykładu w formacie normandzkim (Francja, Niemcy, Ukraina, Rosja), odpowiedzialnym za mediacje konfliktu między Ukrainą a Rosją, UE nie jest reprezentowana. Takie rozwiązanie zwiększyłoby wpływ wszystkich członków UE na mediacje danego konfliktu, gdyż ustalenie mandatu przedstawiciela UE wymagałoby ich zgody.