



Głosowanie większością kwalifikowaną: narzędzie zwiększające skuteczność polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w Europie

#SOTEU

12 września 2018 r.



„Jeśli chcemy być „weltpolitikfähig”(), musimy uprościć nasze procesy decyzyjne. To kompulsywna potrzeba jednomyślności powoduje, że nie prowadzimy wiarygodnych działań na arenie międzynarodowej. Unia Europejska nie była w stanie ustalić jednolitego stanowiska w odniesieniu do problemów na Morzu Południowochińskim; nie udało nam się wypracować jednolitego stanowiska w sprawie praw człowieka w Chińskiej Republice Ludowej ani w przypadku Jerozolimy. Musimy uprościć procedury podejmowania decyzji, tak aby Unia Europejska mogła również ustalać swoje stanowisko kwalifikowaną większością głosów. Wbrew powszechnemu przekonaniu nie będzie to pociągać za sobą zmian w Traktacie, ponieważ art. 31 ust. 3 traktatu lizbońskiego umożliwia Radzie Europejskiej podjęcie jednomyślnie decyzji dotyczących obszarów, w których w przyszłości decyzje mogą być podejmowane większością kwalifikowaną.”*

Jean-Claude Juncker, 54. konferencja w sprawie bezpieczeństwa w Monachium, 17 lutego 2018 r.

W swojej historii UE wielokrotnie stopniowo zmieniała sposoby podejmowania decyzji z zasady jednomyślności na głosowanie kwalifikowaną większością głosów. Wprowadzona po raz pierwszy przez Jednolity akt europejski większość kwalifikowana jest obecnie standardową metodą głosowania w procesie decyzyjnym UE. Kontrastuje to z wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa UE, w ramach której zasada jednomyślności pozostaje w mocy – nawet jeśli Traktaty przewidują możliwość odwołania się do bardziej elastycznych form podejmowania decyzji.

Przykłady obszarów, w których polityka zagraniczna UE przyniosła oczekiwane rezultaty

W ciągu ostatnich kilku lat wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa UE została znacznie wzmocniona. UE staje się coraz ważniejszym podmiotem na arenie międzynarodowej i jest postrzegana przez wiele krajów na całym świecie jako lider w dziedzinie promowania uniwersalnych wartości.

Unia nieustannie wspiera pokój i dobrobyt w swoim sąsiedztwie i poza nim: ułatwiając normalizację stosunków między Belgradem i Prisztiną, odpowiadając na naruszenie prawa międzynarodowego przez Federację Rosyjską we wschodniej Ukrainie, czy też inicjując i prowadząc negocjacje związane z irańskim programem jądrowym.

Jednak wzrasta również świadomość faktu, że trudna sytuacja międzynarodowa, z którą musimy się zmierzyć, wymaga zmiany podejścia w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.



Federica Mogherini, Wysoka Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz wiceprzewodnicząca Komisji, podczas negocjacji w sprawie irańskiego programu jądrowego, 26 marca – 2 kwietnia 2015 r., Lozanna



Federica Mogherini przewodniczący dialogowi Belgrad–Prisztina wspieranemu przez UE, czerwiec 2017 r. – Hashim Thaci, prezydent Kosowa, Federica Mogherini oraz Aleksandar Vucic, prezydent Serbii

(*) zdolni do podjęcia wiarygodnego działania na arenie międzynarodowej.

Najwyższy czas, by UE zaczęła odgrywać globalną rolę

Chociaż polityka zagraniczna i bezpieczeństwa UE została bardzo wzmocniona w ostatnich latach, UE mogłaby znacznie poprawić skuteczność swojego działania w kilku obszarach. Należą do nich obrona i propagowanie praw człowieka, nakładanie sankcji UE lub przyjmowanie stanowisk na temat kluczowych kwestii regionalnych i geopolitycznych. Potrzebny jest bardziej elastyczny i skuteczny mechanizm podejmowania decyzji, aby UE mogła reagować szybko i odpowiednio na stale zmieniające się globalne wyzwania. W tym celu przewodniczący Jean-Claude Juncker zwraca się do Rady Europejskiej o wykorzystanie przewidzianych w Traktacie UE możliwości podejmowania większej liczby decyzji większością kwalifikowaną:



- art. 31 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej już teraz daje Radzie prawo decydowania większością kwalifikowaną w pewnych określonych kwestiach.
- Specjalna „klauzula pomostowa”, przewidziana w art. 31 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej w stosunku do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, umożliwi Radzie Europejskiej dalsze rozszerzenie zakresu głosowania większością kwalifikowaną w określonych kwestiach z zakresu Wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, o ile jednogłośnie zgodzą się na to państwa członkowskie.

Komisja Europejska sugeruje dalsze zbadanie obu możliwości. W szczególności wskazano trzy konkretne obszary, w których można przeprowadzić zmiany, tj. w których możliwe byłoby natychmiastowe skorzystanie ze stosowania klauzuli pomostowej, przy jednoczesnym zachowaniu unijnej kultury konsensusu.

Przejście od jednogłośności do głosowania większością kwalifikowaną w obszarach WPZiB – TRZY OBSZARY



1 STANOWISKA W SPRAWIE KWESTII ZWIĄZANYCH Z PRAWAMI CZŁOWIEKA NA FORACH MIĘDZYNARODOWYCH, TAKICH JAK RADA PRAW CZŁOWIEKA ONZ

Jedność polityczna w zakresie praw człowieka ma kluczowe znaczenie dla utrzymania unijnej siły przekonywania i wiarygodności na arenie międzynarodowej, zarówno w ramach organizacji wielostronnych, jak i poza nimi.



2 DECYZJE W SPRAWIE USTANOWIENIA SYSTEMÓW SANKCJI

Polityka UE w zakresie sankcji jest jednym z najsilniejszych unijnych instrumentów polityki zagranicznej, ponieważ wykorzystuje znaczącą siłę gospodarczą Unii do promowania jej celów zewnętrznych. Na płaszczyźnie wewnętrznej jedność UE ma zasadnicze znaczenie dla zachowania równych warunków działania na jednolitym rynku oraz skuteczności wspólnych przepisów w ramach Schengen.



3 DECYZJA O ROZPOCZĘCIU LUB REALIZACJI MISJI CYWILNYCH W ODPOWIEDZI NA SYTUACJE KRYZYSOWE ZA GRANICĄ

Ponieważ Unia Europejska dąży do zapewnienia stabilności w swoim sąsiedztwie, liczba i znaczenie misji cywilnych prawdopodobnie wzrosną.

Korzyści wynikające z głosowania większością kwalifikowaną w polityce zagranicznej

Głosowanie większością kwalifikowaną prowadziłyby do pewniejszych, bardziej skutecznych i wiarygodnych działań Unii na arenie międzynarodowej, ponieważ umożliwiłoby:



wykorzystanie **rzeczywistego potencjału** na arenie międzynarodowej dzięki zajmowaniu zdecydowanego i konsekwentnego stanowiska;



szybkie i skuteczne reagowanie na wyzwania związane z polityką zagraniczną, niezależnie od tego, czy chodzi o wyzwania w szerszym sąsiedztwie, czy poza nim;



wzmocnienie odporności UE dzięki ochronie państw członkowskich przed ukierunkowaną presją ze strony państw trzecich, usiłujących wprowadzić podziały w UE.

Problemy związane z zasadą jednomyślności w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa



PRAWA CZŁOWIEKA NA ŚWIECIE

W czerwcu 2017 r., ze względu na wymóg jednomyślności, UE nie była w stanie przyjąć stanowiska na forum Rady Praw Człowieka ONZ w Genewie, dotyczącego przestrzegania praw człowieka w Chinach. Był to pierwszy raz w historii istnienia UE, kiedy nie była ona w stanie wydać wspólnego oświadczenia podczas posiedzenia Rady Praw Człowieka ONZ.



STANOWISKO UE W POLITYCE ZAGRANICZNEJ

W lipcu 2016 r. UE nie była w stanie szybko wesprzeć wyroku trybunału arbitrażowego działającego na mocy Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza w sprawie Morza Południowochińskiego ze względu na sprzeciw kilku państw członkowskich, który nie odnosił się do samego wyroku. Dopiero po kilku dniach intensywnej negocjacji doszło do ostatecznego ustalenia stanowiska UE, które zostało w związku z tym ogłoszone z opóźnieniem. UE nie udało się jednak przekonać stron do wykonania tego orzeczenia.



SANKCJE UE

Latem 2017 r. zastosowanie zasady jednomyślności uniemożliwiło przyjęcie ukierunkowanych środków ograniczających UE przeciwko Wenezueli w odpowiedzi na podważanie działalności demokratycznie wybranego Zgromadzenia Narodowego. Środki te zostały ostatecznie przyjęte w listopadzie 2017 r., kiedy to sytuacja uległa dalszemu pogorszeniu. Zasada jednomyślności opóźniła również lub też uniemożliwiła porozumienie co do osób i podmiotów, które należy umieścić w wykazach w ramach obowiązujących unijnych systemów sankcji.



CYWILNE MISJE W RAMACH WSPÓLNEJ POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY

W niektórych przypadkach zasadę jednomyślności wykorzystywano jako narzędzie negocjacji. W 2018 r. jedno z państw członkowskich zablokowało przedłużenie misji cywilnej UE w regionie Sahelu do czasu aż inne państwo członkowskie nie wycofa swoich zastrzeżeń dotyczących misji prowadzonej w Iraku.

