

Anna Jagiełło-Szostak

Chorwacja: sprzeciw wobec ograniczenia zasady jednomyślności w Radzie Unii Europejskiej

16 listopada 2023 r. premier Chorwacji Andrej Plenković podczas nieformalnego spotkania z przewodniczącym Rady Europejskiej Charlesem Michелеm wyraził sprzeciw wobec zniesienia jednomyślności przy podejmowaniu strategicznie ważnych decyzji w Unii Europejskiej, dotyczących m.in.: polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, finansów, sądownictwa, spraw wewnętrznych, a także członkostwa w UE. Chorwacja nie popiera reformy systemu głosowania, która według podnoszonych opinii, faworyzuje państwa o dużym potencjale ludnościowym, m.in. Francję i Niemcy. Głosowanie Parlamentu Europejskiego nad sprawozdaniem dotyczącym rekomendacji zmiany traktatów unijnych z 22 listopada 2023 r. pokazało, że chorwaccy europarlamentarzyści są w tej kwestii podzieleni.

Propozycje reform Unii Europejskiej. Zmiana sytuacji geopolitycznej, wywołana agresją Rosji na Ukrainę, odnowiła dyskusję na temat tego, czy jednomyślność powinna zostać zastąpiona większością kwalifikowaną, aby przyspieszyć procesy decyzyjne na forum Rady UE.

W maju 2023 r. grupa dziesięciu państw członkowskich UE (Niemcy, Belgia, Finlandia, Francja, Włochy, Luksemburg, Holandia, Słowenia, Hiszpania; później dołączyły: Rumunia, Szwecja, Dania) wystosowała apel o zmianę głosowania w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE (WPZiB). Zamiast jednomyślności w kluczowych kwestiach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa grupa wezwała do wprowadzenia głosowania większością kwalifikowaną. Takie głosowanie wymaga zgody 15 z 27 państw – pod warunkiem, że reprezentują one ponad 65% całkowitej populacji UE.

Parlament Europejski 22 listopada 2023 r. przyjął sprawozdanie Komisji Spraw Konstytucyjnych (AFKO), rekomendującej wprowadzenie zmian w traktatach unijnych: o Unii Europejskiej (TUE) i o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Dokument zawiera propozycję 267 zmian. Spośród 609 europosłów biorących udział w głosowaniu – 291 deputowanych było za przyjęciem sprawozdania, 274 przeciw, a 44 wstrzymało się od głosu.

Najwięcej kontrowersji budzi zarówno rezygnacja z zasady jednomyślności w głosowaniach w Radzie UE, jak i przeniesienie kompetencji z poziomu państw członkowskich na poziom UE, m.in. w obszarach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, ochrony granic, obrony cywilnej, ochrony środowiska, zdrowia publicznego i edukacji. W przedstawionych propozycjach reform AFKO opowiedziała się także za ograniczonym składem Komisji Europejskiej, w której nie wszystkie państwa członkowskie miałyby swojego komisarza. Ponadto obowiązkową walutą dla krajów UE miałyby być euro.

Razem, ale własnymi drogami – niepewna jednomyślność władz Chorwacji. Chorwacja cieszy się uznaniem w Brukseli. Premier A. Plenković z Chorwackiej Wspólnoty Demokratycznej (*Hrvatska demokratska zajednica*, HDZ) należy do postępowej frakcji proeuropejskich, liberalno-konserwatywnych przywódców europejskich, skupionych w Europejskiej Partii Ludowej (EPP), która stanowi największą grupę polityczną w Parlamencie Europejskim. Jeszcze w miesiącach poprzedzających głosowanie nad raportem z propozycjami zmian traktatowych A. Plenković wskazał, że zmiany dotyczące weta nie są potrzebne. Zaznaczył jednak, że nie wyklucza możliwości dyskusji nad modyfikacją traktatów.

Zmiany zasad głosowania nie popiera także Gordan Grlić Radman (HDZ), minister spraw zagranicznych i europejskich Chorwacji, który jednomyślność traktuje jako mechanizm gwarantujący równość mniejszym państwom. Jednak na początku listopada 2023 r., podczas konferencji w sprawie wzmocnienia i rozszerzenia UE w Berlinie, G. Radman oficjalnie wspierał ideę reform proponowanych przez Niemcy, które dążą do wzmocnienia

struktur UE w celu przygotowania do dalszych rozszerzeń¹. Zarówno stanowisko premiera, jak i ministra spraw zagranicznych pokazuje zachowawczy stosunek wobec reform proponowanych obecnie przez AFCO.

Prezydent Chorwacji Zoran Milanović, z Socjaldemokratycznej Partii Chorwacji (*Socijaldemokratska partija Hrvatske*, SDP), jednoznacznie opowiedział się przeciwko zniesieniu zasady jednomyślności w procesie decydowania na forum UE ze względu na możliwość marginalizowania i przegłosowywania małych państw członkowskich. Już na początku października 2023 r., na nieformalnym spotkaniu przywódców państw Grupy Arraiolos w Porto, sprzeciwiał się pomysłowi zniesienia jednomyślności w głosowaniu, popieranemu m.in. przez Francję i Niemcy. Argumentował także, że akceptacja tej idei przez władze Chorwacji byłaby tożsama ze zdradą stanu. Prezydent Milanović postrzega propozycję reformy jako zagrożenie dla chorwackiego interesu narodowego oraz – jak wskazuje – żywi obawę przed próbami utworzenia wspólnego „bytu państwowego” pod auspicjami UE. Co ciekawe, w swoich wypowiedziach na temat reformy UE Milanović nawiązywał także do państw, których częścią Chorwacja była w przeszłości, jak Austro-Węgry i Jugosławia.

Chorwaccy eurodeputowani podzieleni w sprawie raportu o zmianie traktatów UE. Podczas głosowania nad sprawozdaniem AFCO widoczny był rozłam w szeregach chorwackich europarlamentarzystów. Przeciwni przyjęciu sprawozdania byli politycy HDZ: Željana Zovko, Karlo Ressler, Tomislav Sokol i Sunčana Glavak z frakcji EPP (Chrześcijańscy Demokraci), a także konserwatysta Ladislav Ilčić (frakcja Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy) i niezrzeszeni Ivan Vilibor Sinčić² oraz Mislav Kolakušić. Poparli je natomiast politycy z chorwackiej SDP: Biljana Borzan, Predrag Matić i Tonino Picula (w PE z frakcji Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów) oraz liberał Valter Flego³ z frakcji Renew Europe. Chorwaccy członkowie EPP uważają, że zmiany te osłabiają pozycję instytucjonalną mniejszych państw członkowskich w UE.

W opinii K. Resslera (HDZ) jednomyślność jest ważna dla spójności Unii, ponieważ nadaje legitymizację każdej decyzji podejmowanej na forum tej organizacji. T. Sokol (HDZ) uważa natomiast, że propozycje te jedynie wzmocnią podziały i eurosceptycyzm, stworzą Unię wielu prędkości, podzieloną na centrum i peryferie, i zagrażą jej trwałości. Z kolei według V. Flego z liberalnej, regionalnej partii Istryjskie Zgromadzenie Demokratyczne (*Istarski demokratski sabor*, IDS-DDI) proponowane reformy przyczynią się do wzmocnienia UE. Najwięcej kontrowersji budzi kwestia zniesienia weta w obszarze polityki zagranicznej, a także inicjatywa zmniejszenia liczby komisarzy.

Wnioski. Dyskusja na temat zmian w traktatach unijnych oraz kierunku rozwoju UE jest mało widoczna w debacie publicznej Chorwacji. Obecnie w mediach czołowe miejsce zajmują kwestie dotyczące konfliktu palestyńsko-izraelskiego, nielegalnej imigracji oraz wewnętrznych aspektów społeczno-gospodarczych. W dyskusji na tematy unijne dominują zagadnienia związane z funduszami unijnymi i polityką spójności.

Stanowisko chorwackiego rządu dotyczące zniesienia jednomyślności na rzecz większości kwalifikowanej, zwłaszcza w obszarze polityki zagranicznej, wydaje się jednolite. Chorwacja, obok Węgier, znajduje się w grupie państw sprzeciwiających się zmianom w głosowaniu. Widoczne są jednak nieznaczne różnice w podejściu prezydenta, premiera oraz chorwackich europarlamentarzystów do kwestii jednomyślności w Radzie UE.

Z. Milanović krytykuje duże państwa UE za wywieranie presji na mniejsze w celu dokonania zmian w traktatach unijnych. Niejednokrotnie krytykował też strukturę UE, politykę UE wobec Ukrainy oraz wprowadzanie sankcji przeciwko Rosji. Z. Milanović zarzucał ponadto A. Plenkoviciowi proeuropejskie stanowisko oraz nadmierną ugodowość w stosunku do UE (*„Komentarze IEŚ”, nr 764*). Można się też spodziewać, że premier będzie przychylny wobec zmian w traktatach ze względu na chęć wykorzystania funduszy unijnych.

¹ Grlić Radman: *Podržavamo njemačke reforme EU*, 2.11.2023, https://www.index.hr/vijesti/clanak/grlic-radman-podrzavamo-njemacke-reforme-eu/2509314.aspx?index_ref=naslovnica_vijesti_ostalo_d [22.11.2023].

² Polityk z partii Klucz Chorwacji (*Ključ Hrvatske*).

³ *Hrvatski europarlamentarci podijeljeni oko izvješća o izmjeni ugovora EU-a*, 22.11.2023, <https://vijesti.hrt.hr/eu/europarlamentarci-nema-prosirenja-bez-ukidanja-jednoglasonosti-11158476> [23.11.2023].

Widoczny jest także podział wśród samych przedstawicieli SDP wobec reformy UE. Europarlamentarzyści z partii, z której wywodzi się prezydent Chorwacji Z. Milanović, głównej partii opozycyjnej do HDZ, opowiedzieli się za reformami. Taka sytuacja pokazuje, że zmniejsza się poparcie ze strony SDP wobec Z. Milanovicia i jego sposobu prowadzenia polityki.

Rezygnacja z jednomyślności osłabiłaby też siłę głosu Chorwacji w kwestii przyjęcia nowych państw WB6 do UE. Z jednej strony, w obszarze polityki rozszerzenia i sąsiedztwa priorytetem Chorwacji są Bałkany Zachodnie. Z drugiej zaś Chorwację łączą skomplikowane stosunki polityczne z Serbią (np. dotyczące prób, podejmowanych przez Serbię, postawienia w stan oskarżenia chorwackich generałów za wydarzenia z 1995 r. na terytorium BiH). Chorwacja, która jest członkiem Unii od 2013 r., a w 2023 r. przystąpiła do strefy Shengen i strefy euro, jest zwolennikiem rozszerzenia i może służyć w tym zakresie doświadczeniem dla nowych kandydatów, takich jak Ukraina czy też Bośnia i Hercegowina. W opinii premiera A. Plenkowicia dla Chorwacji to właśnie BiH jest „najważniejszym państwem ze wszystkich sąsiednich państw”. Chorwacja zdecydowanie popiera, podobnie jak Austria i Słowenia, rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych BiH z UE do stycznia 2024 r.