

ПРАВО ВЕТО В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ**VETO POWER IN THE EUROPEAN UNION: PROBLEMS AND SOLUTIONS**

Бровко М.Д., студент III курсу факультету прокуратури
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Концур Є.О., студентка III курсу факультету прокуратури
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Горбачевська Д.В., студентка III курсу факультету прокуратури
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена дослідженню права вето в Європейському союзі. Наголошується, що інститут права вето є важливим адже при прийнятті певних рішень, що суперечать інтересам держав-членів, виникає потреба в їх блокуванні. Однак, в свою чергу існує й проблема, так як таке право може також використовуватися як інструмент для блокування важливих рішень і перешкоджати як інтересам інших держав, так і прогресу Європейського Союзу в цілому.

У статті надається огляд історії та використання права вето в Європейському Союзі. Зокрема, зазначається, щодо виникнення права вето як в цілому, так і, насамперед, в Європейському Союзі.

Особлива увага приділяється достатньо значущим випадкам використання права вето в минулому, наприклад, у випадку розширення Європейського Союзу, бюджету та Спільної зовнішньої та безпекової політики. Стаття акцентує увагу на тому, що використання права вето може призвести до серйозних наслідків, таких як затримки в прийнятті рішень, зниження ефективності Європейського Союзу та надмірна концентрація влади в руках деяких країн-членів. Досліджуються причини, які спонукають деякі країни до використання права вето, такі як національні інтереси та недостатня довіра до інших держав-членів.

В статті досліджуються думки європейських лідерів, науковців. Зазначається, що існує дві сторони. Перші виступають за підтримку змін, обґрунтовуючи це тим що таке право застарілим та неефективним. Більш того, деякі зазначають що це «право паралізувати» та «право шантажу». Інші ж, навпаки, висловлюються про неможливість скасування права вето, адже це камінь інституційної структури та фундаментальне право держав-членів.

Загалом, стаття містить комплексний аналіз права вето в Європейському Союзі та його впливу на процеси прийняття рішень. Вона підкреслює комплексний характер цього питання і необхідність збалансованого підходу, який враховує інтереси окремих держав-членів, а також колективні інтереси Європейського Союзу в цілому.

Ключові слова: право вето, інститут вето, ліберальне вето, принцип одностайності, Європейський Союз, держави-члени, процедура спільного ухвалення рішень.

The article is devoted to the study of the veto power in the European Union. It is emphasized that the institution of the veto is important because when certain decisions are made that contradict the interests of the Member States, there is a need to block them. However, there is also a problem, since such a right can also be used as a tool to block important decisions and impede both the interests of other states and the progress of the European Union as a whole.

The article provides an overview of the history and use of veto power in the European Union. In particular, it is noted that the veto power has emerged both in general and, first of all, in the European Union.

Particular attention is paid to the rather significant cases of the veto in the past, for example, in the case of the European Union enlargement, budget, and Common Foreign and Security Policy. The article emphasizes that the use of the veto power can lead to serious consequences, such as delays in decision-making, reduction of the efficiency of the European Union, and excessive concentration of power in the hands of some member states. The reasons that prompt some countries to use the veto, such as national interests and lack of trust in other member states, are explored.

The article analyzes the opinions of European leaders and scholars. It is noted that there are two sides. The first ones are in favor of the changes, arguing that such a right is outdated and ineffective. Moreover, some say that it is the "right to paralyze" and the "right to blackmail". Others, on the contrary, argue that the veto cannot be abolished, as it is a cornerstone of the institutional structure and a fundamental right of member states.

In general, the article provides a comprehensive analysis of the veto power in the European Union and its impact on decision-making processes. It emphasizes the complex nature of this issue and the need for a balanced approach that takes into account the interests of individual Member States as well as the collective interests of the European Union as a whole.

Key words: veto power, veto institute, liberal veto, single-stay principle, European Union, Member States, Codecision procedure.

Термін «вето» є правовим визначенням повноважень та дій певної особи чи групи осіб для блокування рішень, прийнятих колегіально чи іншими представниками влади. Вперше таке визначення в сучасну систему конституційного і міжнародно-публічного права прийшло від римського права. Так, інститут вето виник в часи Стародавнього Риму, у період демократії, з метою обмеження влади вищих посадових осіб та установ держави, що було необхідним для формування системи «стримувань і противаг», яка повинна була не допускати ухвалення помилкового чи спірного рішення, які здавалися більшості або одному представнику влади правильним [1, с. 391].

Історичним прототипом сучасного вето є ліберальне вето чи принцип одностайності, яке існувало в Польщі в 17 столітті. Воно передбачало абсолютну політичну рівноправність всіх представників законодавчого органу влади та вимагало повної одностайності в рішеннях сеймів. Будь-яка особа, що була правомірно присутня на від-

повідних зборах, при вирішенні питання могла використувати право "nie pozwolam" (не дозволяю) і рішення в такому випадку вважалось не прийнятим. Проте, зловживання принципом одностайності зробило законодавчий процес малоефективним [2, с. 4]. Крім того, ліберальне вето застосовувалось під час проведення дипломатичних конференцій, де для прийняття відповідних резолюцій вимагалась одностайність делегатів, прикладом є застосування принципу одностайності на зборах членів Ліги Націй.

На сьогодні в конституціях демократичних держав відсутнє законодавче закріплення визначення «вето», як правило, воно було замінено більш складними конституційними формулюваннями, що пов'язано з необхідністю чітко визначити межі участі представників влади в законодавчому процесі та уникнути неоднозначного тлумачення змісту цього поняття. Загалом інститут вето використовується як в конституційному праві багатьох країн (як-от,

вето глави держави на рішення парламенту в президентських республіках), так і, у цілому, в міжнародно-публічному праві (коли мова йде про діяльність міжнародних органів, які приймають загальні рішення, що можуть бути заблоковані іншими країнами, які не згодні, саме на основі їхнього права вето) [1, с. 392].

Таким чином, в міжнародному праві інститут вето має дещо інший характер, є більш проблематичним та викликає значні суперечності щодо його ефективності.

На сьогодні яскравим та найбільш актуальним прикладом застосування принципу одностайності та інституту вето є Європейський Союз (ЄС).

Ідея вето в ЄС бере свій початок з Римського договору, підписаного в 1957 році. На той час право вето було надано лише Франції та Німеччині, двом членам-засновникам ЄС. Однак з роками ЄС розширювався, і право вето було надано всім країнам-членам [3, с. 112].

Щодо процедури спільного ухвалення рішення в ЄС, то вона була запроваджена Маастрихтським договором (1992 р.) та передбачала спільне ухвалення рішень Радою Міністрів та Європейським Парламентом. В рамках цієї процедури Європейський Парламент мав змогу накладати вето на законопроект, щодо якого він не дійшов згоди з Радою, що повинно було наблизити законотворчий процес Європейського Союзу до норм європейської демократії. В свою чергу, слід зазначити, що для ухвалення та прийняття ключових рішень Радою Міністрів ЄС необхідна згода всіх держав-членів Європейського Союзу, а незгода однієї із них фактично накладає вето на відповідне рішення, що значно ускладнює процес законотворчості. У випадку ж коли Парламент і Рада делегують законодавчі повноваження Європейській Комісії, вони можуть накладати законодавче вето на нормативні акти, які Комісія видає в рамках цих делегованих повноважень. Це повноваження вперше було введено в 2006 році як «контрольна процедура регулювання», а з 2009 року як «делеговані акти» згідно з Лісабонським договором [4].

Право вето закріплене в статті 4 Договору про Європейський Союз, в якій зазначено, що «держави-члени здійснюють свою компетенцію в тій мірі, в якій Союз не здійснив свою компетенцію. Держави-члени знову здійснюють свою компетенцію в тому обсязі, в якому Союз вирішив припинити здійснення своєї компетенції». Це означає, що держави-члени мають вирішальне слово в питаннях, де ЄС не має виключної компетенції.

В ЄС право вето не є абсолютним, окрім зовнішньої політики за бюджету ЄС, і його використання підпорядковується певним умовам та обмеженням. Наприклад, деякі рішення вимагають кваліфікованої більшості, що означає, що певна кількість держав-членів, які представляють певний відсоток населення ЄС, повинні погодитися з рішенням, перш ніж воно може бути прийняте. У таких випадках держава-член може скористатися правом вето, лише якщо вона зможе переконати інші держави-члени приєднатися до неї в опозиції до рішення [5].

Однією зі сфер, де право вето є особливо важливим, є Спільна зовнішня та безпекова політика ЄС (СЗБП). СЗБП – це міждержавна сфера політики, яка займається такими питаннями, як миротворчість, врегулювання кризових ситуацій та боротьба з тероризмом. У цьому контексті країна-член може заблокувати рішення, посилаючись на свої інтереси національної безпеки. Однак використання права вето в СЗБП обмежується суворими умовами, такими як необхідність одностайності серед держав-членів.

Іншою сферою, де використовується право вето, є ухвалення бюджету ЄС. Бюджет ЄС ухвалюється через складну процедуру, яка включає переговори між Європейським парламентом, Радою ЄС та Європейською комісією. У цьому процесі країна-член може використати своє право вето, щоб заблокувати ухвалення бюджету, якщо вона не згодна з його змістом. Однак на практиці право вето

в бюджетному процесі ЄС використовується не так часто, оскільки держави-члени прагнуть досягти компромісу, щоб уникнути проблем з бюджетом [6].

Хоча право вето може бути корисним інструментом для захисту інтересів держави-члена, воно також може бути використане для блокування прогресу і запобігання компромісу. Наприклад, одна країна-член може використати право вето, щоб заблокувати пропозицію, яка має широку підтримку серед інших країн-членів. Це може стати головною перешкодою для прогресу в таких питаннях, як оподаткування, міграція та оборона. У багатьох випадках прогрес гальмувався через нездатність держав-членів домовитися про спільний підхід, а деякі країни використовували своє право вето, щоб запобігти компромісу.

Загалом, право вето залишається важливим механізмом у процесі прийняття рішень в ЄС, але його використання залежить від певних умов та обмежень. Однак, все ж таки, воно може бути ефективним інструментом захисту національних інтересів держави-члена, воно також може бути джерелом конфліктів і напруженості у відносинах між державами-членами. Оскільки ЄС продовжує розвиватися і стикається з новими викликами, роль і використання права вето, ймовірно, залишатиметься предметом дебатів і дискусій серед політиків і громадян ЄС [7, с. 185].

Одним із прикладів використання права вето в ЄС є нещодавній випадок, коли Угорщина і Польща заблокували бюджет ЄС і фонд для боротьби з коронавірусом у 2020 році. Обидві країни заперечували проти пункту, який пов'язував би фінансування з дотриманням верховенства права. Цей пункт розглядався як відповідь на занепокоєння щодо відступу від демократії в Угорщині та Польщі, а критики звинувачували обидві країни в підриві незалежності судової влади, свободи ЗМІ та громадянського суспільства. Вето Угорщини та Польщі затримало розподіл вкрай необхідних коштів серед країн-членів ЄС під час пандемії COVID-19.

Вето Данії на політику ЄС у сфері юстиції та внутрішніх справ: Данія відмовилася від участі в деяких політиках ЄС у сфері юстиції та внутрішніх справ, включаючи Європейський ордер на арешт і правоохоронну діяльність Європолу. Це створило труднощі для ЄС у таких сферах, як трансгранична злочинність і тероризм, оскільки участь Данії обмежує ефективність загальноєвропейських ініціатив [8].

Іншим прикладом використання права вето в ЄС є випадок, коли Кіпр заблокував санкції ЄС проти Білорусі у жовтні 2020 року. Кіпр заперечував проти санкцій, оскільки хотів, щоб ЄС вжив заходів проти буріння Туреччиною газових свердловин у кіпрських водах. Кіпр стверджував, що ЄС робить недостатньо для підтримки своїх країн-членів перед обличчям турецької агресії, і тому він не підтримає дії ЄС проти Білорусі. Вето Кіпру не дозволило ЄС вжити заходів проти Білорусі, незважаючи на широке засудження репресій режиму проти опозиційних діячів і журналістів.

Використання права вето в ЄС також спричиняло проблеми в минулому, наприклад, неспроможність ЄС узгодити спільну політику щодо притулку в 2018 році. Кілька країн-членів, зокрема Угорщина, Польща та Чехія, відмовилися приймати біженців відповідно до запропонованої ЄС системи квот, фактично наклавши вето на цю політику. Це призвело до ситуації, коли одні країни-члени приймали велику кількість біженців, а інші не долучалися до цих зусиль, що спричинило напруженість і розбіжності всередині ЄС [9].

Одним із прикладів використання права вето щодо України є випадок, коли Італія заблокувала продовження санкцій ЄС проти Росії у 2019 році. Італія стверджувала, що санкції завдають шкоди італійському бізнесу і що для вирішення конфлікту в Україні потрібен більш примирливий підхід. Вето Італії спричинило затримку з продовжен-

ням санкцій, яке врешті-решт відбулося після досягнення компромісу.

Іншим прикладом використання права вето щодо України є випадок, коли Угорщина заблокувала спільну заяву ЄС у 2018 році, яка засуджувала агресію Росії проти України. Угорщина заперечувала проти заяви, оскільки вона містила критику на адресу прем'єр-міністра Угорщини Віктора Орбана за його репресії проти громадянського суспільства та засобів масової інформації. Вето Угорщини не дозволило ЄС ухвалити спільну заяву щодо кризи в Україні, що було сприйнято як удар по зусиллях України заручитися міжнародною підтримкою.

Використання права вето щодо України викликало багато критики і проблем, оскільки не дозволило ЄС зайняти єдину і рішучу позицію щодо конфлікту. Санкційна політика ЄС була послаблена застосуванням права вето, що дозволило Росії безкарно продовжувати агресію проти України. Застосування права вето також висвітлює розбіжності всередині ЄС щодо питань зовнішньої політики та прав людини.

Певні проблеми та суперечки виникли й після повномасштабного вторгнення Росії до України. Наприклад, Угорщина неодноразово погрозувала чи застосовувала право вето щодо виділення коштів України та висловлювалася проти запровадження санкцій проти Росії. Так, 6 грудня Угорщина на засіданні Ради ЄС висловила пропозицію виділити Україні у 2023 році 18 млрд євро фінансової допомоги. Як зазначив журналіст Рікард Йозвяк у Твіттері: «Як і очікувалося, на сьогоднішній зустрічі міністрів фінансів ЄС у Брюсселі не було надано зеленого світла щодо 18 мільярдів євро для України. Угорщина все ще блокує, щоб забезпечити свої власні кошти ЄС. Дуже емоційні дебати, в яких Будапешт був розкритикований усіма, але безрезультатно» [10].

Як впливає, право вето може використовуватися як ефективно, так і бути певною проблемою. Світові лідери та науковці також не можуть дійти спільного висновку, вони поділились на два табори: перші підтримують зміни, а інші кажуть про неможливість зміни політики права блокування рішень.

Серед світових лідерів за зміни висловлювались:

(1) Еммануель Макрон, президент Франції: «Вето – це не право виходу. Це право блокувати. Це право паралізувати. І це право шантажу. Я за те, щоб зменшити його обсяг». – Виступ у Сорбонському університеті, вересень 2017 року [11].

(2) Ангела Меркель, канцлер Німеччини: «Ми повинні знайти спосіб зробити рішення в ЄС більш ефективними. Ми не можемо дозволити жодній країні-члену блокувати волю більшості. Але ми також повинні поважати занепокоєння та інтереси всіх країн-членів». – Виступ у Європейському парламенті, листопад 2018 року [12].

(3) Гі Верхофстадт, колишній прем'єр-міністр Бельгії та член Європейського парламенту: «Право вето – це пережиток минулого. Це інструмент, який можна використовувати для блокування прогресу та захисту вузьких національних інтересів.

Нам потрібно рухатися до голосування кваліфікованою більшістю, щоб рішення приймалися швидше та ефективніше». – Інтерв'ю з Politico, травень 2021 року [13].

(4) Джордж Сорос, філантроп і бізнесмен: «Право вето є головною перешкодою для здатності ЄС діяти рішуче в таких питаннях, як зміна клімату та міграція. Ми повинні знайти спосіб обмежити його використання і посилити здатність ЄС діяти в спільних інтересах». – Виступ у Європейському парламенті, листопад 2019 року [14].

Проти змін права вето виступали:

(1) Жан-Клод Юнкер, колишній президент Європейської комісії: «Право вето закріплене в договорах ЄС. Це фундаментальне право держав-членів. Хоча ми можемо працювати над тим, щоб обмежити його використання і зробити процес прийняття рішень більш ефективним, повністю скасувати його неможливо». – Виступ у Європейському парламенті, вересень 2017 року [15].

(2) Урсула фон дер Ляєн, Президент Європейської комісії: «Право вето є фундаментальним правом держав-членів. Воно дозволяє їм захищати свої національні інтереси і запобігати рішенням, які не відповідають їхнім інтересам. Хоча нам потрібно знайти способи зробити процес прийняття рішень більш ефективним, ми не можемо повністю скасувати право вето». – Інтерв'ю з Politico, вересень 2020 року [16].

(3) Віктор Орбан, прем'єр-міністр Угорщини: «Право вето є наріжним каменем інституційної структури ЄС. Воно дозволяє державам-членам захищати свій суверенітет і запобігати рішенням, які не відповідають їхнім інтересам. Неможливо скасувати вето, не підірвавши демократичну легітимність ЄС». – Виступ у Європейському парламенті, вересень 2018 року [17].

(4) Маттео Сальвіні, колишній віцепрем'єр-міністр Італії: «Право вето є фундаментальним правом держав-членів. Воно дозволяє нам захищати наші національні інтереси і запобігати рішенням, які не відповідають нашим інтересам. Ми не можемо допустити, щоб ЄС перетворився на наддержаву, яка розтопує суверенітет своїх країн-членів». – Інтерв'ю для La Stampa, жовтень 2019 року [18].

Таким чином, право вето є правовою категорією, яка використовується в міжнародному публічному праві як можливість призупинення або перешкодження набранню чинності законом, рішенням чи іншим актам певного органу, незважаючи на його підтримку більшістю. В рамках Європейського Союзу, де держави-члени є рівними партнерами, доволі часто необхідно приймати важливі не лише для Союзу, а й для інших держав рішення, тому застосування вето однією країною може призвести до критичних наслідків. На сьогодні Європейський Парламент запропонував змінити процедуру голосування при ухваленні важливих рішень ЄС, тобто перейти від одностайності до голосування більшістю в Раді, коли це стосується зовнішньої та безпекової політики ЄС.

ЛІТЕРАТУРА

1. Albina M. Biskultanovaa, Aigerim Zh. Zharbolovaa , Ualikhan A. Akhatova , Bagdat T. Aueshova. The right of veto: International experience, problems and prospects of application. *Kasetsart Journal of Social Sciences*. 2021. Vol. 42. № 2. P. 391–396.
2. Ковриженко Денис. Інститут вето: зарубіжний досвід, національне законодавство і практика, пропозиції. Київ. 2009. С. 3–6.
3. Право Європейського Союзу: Підручник. 2-ге видання. А. В. Хрідочкін, П. В. Макушев, О. В. Леонова. Херсон: Видавничий дім «Гельветика». 2014. 448 с.
4. Kaeding, Michael K.; Stack, Kevin M. A dearth of legislative vetoes: Why the Council and Parliament have been reluctant to veto Commission legislation. *The London School of Economics*. 2016. URL: <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2016/10/25/a-dearth-of-legislative-vetoes> (дата звернення: 20.03.2023).
5. Voting System. *United Nations Security Council*. 2022. URL: <https://www.un.org/securitycouncil/content/voting-system> (дата звернення: 21.03.2023).
6. URL: <https://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/the-veto.php> (дата звернення: 22.03.2023).
7. Ковалів М. В., Тимчишин Т. М., Ніканорова О. В. Основи права Європейського Союзу: навчальний посібник. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2020. 212 с.
8. Separation of Powers – Executive Veto Powers. *National Conference of State Legislatures*. URL: <https://www.ncsl.org/about-state-legislatures/separation-of-powers-executive-veto-powers> (дата звернення: 20.03.2023).

9. Schütze, Robert. Delegated Legislation in the (new) European Union: A Constitutional Analysis. *The Modern Law Review*. 74 (5). С. 661–693. URL: <https://www.jstor.org/stable/41302774> (дата звернення: 24.03.2023).
10. Hungary blocks EU Ukraine aid, deepening rift with Brussels. AP News. URL: <https://apnews.com/article/europe-business-hungary-budapest-viktor-orban-6bdcc94f8db8e5a9ca0b26cf1c3b7157> (дата звернення: 28.03.2023).
11. Macron calls for EU-wide minimum wage and new veto limit. *The Guardian*. URL: <https://www.theguardian.com/world/2017/sep/26/macron-calls-for-eu-wide-minimum-wage-and-new-veto-limit> (дата звернення: 29.03.2023).
12. Speech in the European Parliament. *Reuters*. URL: <https://www.reuters.com/article/us-eu-merkel-veto-idUSKBN1JG20O%20> (дата звернення: 29.03.2023).
13. Gi Verhofstadt: The veto right is a remnant of the past. *Politico*. URL: <https://www.politico.eu/article/guy-verhofstadt-interview-europe-veto-right/> (дата звернення: 30.03.2023).
14. Soros calls for EU action against climate change and migration. *News European Parliament*. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/pressroom/20191114IPR67110/soros-calls-for-eu-action-against-climate-change-and-migration> (дата звернення: 31.03.2023).
15. State of the Union 2017: Catch up on the debate and check out our infographic. *News European Parliament*. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/euaffairs/20170912STO83120/state-of-the-union-2017-catch-up-on-the-debate-and-check-out-our-infographic> (дата звернення: 02.04.2023).
16. Ursula von der Leyen: EU needs to work together on migration. *Politico*. URL: <https://www.politico.eu/article/ursula-von-der-leyen-eu-needs-to-work-together-on-migration/> (дата звернення: 03.04.2023).
17. Viktor Orbán: “Veto right is cornerstone of EU institutional structure”. *The Budapest Beacon*. URL: <https://budapestbeacon.com/viktor-orban-veto-right-is-cornerstone-of-eu-institutional-structure/> (дата звернення: 03.04.2023).
18. Matteo Salvini: “Il veto è un diritto fondamentale degli Stati membri”. *La Stampa*. URL: <https://www.lastampa.it/politica/2019/10/24/news/salvini1.37790397> (дата звернення: 04.04.2023).