

Katarzyna Decko

Uniwersytet Wrocławski

Skuteczność Unii Europejskiej w negocjacjach a gracze weto

Słowa kluczowe: negocjacje, Unia Europejska, gracze weto, teoria gier

Wprowadzenie

Współcześnie rodzi się wiele dyskusji na temat skuteczności Unii Europejskiej (UE) w negocjacjach międzynarodowych, a także wpływu filarowej struktury Unii oraz kompleksowości jej procedur decyzyjnych na efektywność Unii. Teoria graczy weto Tsebelisa, która bada wpływ podmiotów mogących zablokować proces decyzyjny na ostateczny wynik negocjacji, zwraca uwagę na dotychczas często pomijaną kwestię istnienia i wpływu graczy weto na siłę negocjacyjną. Niniejsza analiza wpływu liczby graczy weto na wynik negocjacji między Unią oraz Stanami Zjednoczonymi (USA) pozwoli ocenić skuteczność UE i jej warunki w dziedzinie negocjacji międzynarodowych.

Zasadniczym czynnikiem, który może wpływać istotnie na zewnętrzną politykę UE, jest także specyfika unijnej konstrukcji, czyli do 1 grudnia 2009 roku realizowanie działań Unii na trzech odrębnych płaszczyznach odpowiadających dwóm różnym trybom decyzyjnym: międzyrządowemu (II i III filar) oraz wspólnotowemu (I filar)¹. Powszechnie uważa się też, że Unia jest trudnym negocjatorem ze względu na trudności w wypracowaniu stanowiska akceptowanego przez poszczególne państwa członkowskie oraz czasochłonność procesów decyzyjnych². Pojawia się zatem pytanie o wpływ na siłę negocjacyjną Unii owych różnych procedur decyzyjnych oraz instytucji biorących w nich udział, które jednocześnie mogą odgrywać rolę graczy weto.

Zgodnie z koncepcją George'a Tsebelisa za gracza weto (*Veto Player* — VP) uznaje się każdy podmiot, który jest w stanie skutecznie zablokować proces decyzyjny. Aby

¹ 1 grudnia 2009 roku wszedł w życie Traktat Lizboński, który znosi filarową konstrukcję unijną, a Wspólnota Europejska zostaje zastąpiona przez Unię Europejską.

² S. Menieur, *Trading Voices: The European Union in International Commercial Negotiations*, Princeton University Press, Princeton 2005, s. 2.

móc ustalić wpływ, jaki asymetria w liczbie graczy weto wywiera na wynik negocjacji, podjęłam się badań nad dwiema negocjacjami, podczas których liczba graczy weto po stronie UE była różna, natomiast liczba graczy weto po stronie państwa, z którym Unia negocjowała, była taka sama. Jako partnera do negocjacji wybrałam Stany Zjednoczone ze względu na siłę gracza oraz niewielką i stałą liczbę graczy weto po ich stronie. Jako podstawa do analizy siły negocjacyjnej Unii z USA posłużyła umowa o ochronie danych osobowych negocjowana w ramach I filaru, w którym decyzje podejmowane są na poziomie supranarodowym przez instytucje unijne, oraz o ekstradycji i wzajemnej pomocy w sprawach karnych³, wchodzące w zakres III filaru — międzyrządowego, w ramach którego każda decyzja musi być zatwierdzona przez każde z państw członkowskich.

Zanim przytoczę wyniki analizy wybranych negocjacji, przedstawię najważniejsze założenia teorii graczy weto oraz uzupełniającej ją koncepcji Schellinga, która także była brana pod uwagę podczas analizy negocjacji i formułowania wniosków końcowych. Zamierzam przedstawić również model, na podstawie którego badano negocjacje oraz sposób wyznaczania graczy weto.

Teoria graczy weto i metodologia

Teoria graczy weto została rozwinięta przez George'a Tsebelisa⁴, który bada wpływ podmiotów mogących zablokować proces decyzyjny na ostateczny wynik negocjacji. Według Tsebelisa gracze weto to „indywidualni lub kolektywni aktorzy, których zgoda jest niezbędna dla zmiany *status quo*”⁵. Innymi słowy, gracz weto to podmiot (jednoosobowy lub instytucja), któremu przysługuje prawo weta, które może zostać użyte, aby zawetować wszelkie ustawy niezgodne z jego interesami. Ich zachowanie jest zamierzone i przyjmujemy racjonalność ich ruchów. Graczem weto może być tylko taki podmiot, którego sprzeciw nie może zostać odrzucony przez żaden inny — np. graczem weto nie może być prezydent USA, gdyż jego sprzeciw może zostać odrzucony przez Senat. Ponadto, aby móc się liczyć jako gracz weto, musi on być niezależny od negocjatora. Analizując procesy decyzyjne wewnątrz państw, Tsebelis twierdził, że liczba graczy weto ma wpływ na stabilność i elastyczność polityki wewnątrz państwa, co stanowiło punkt wyjściowy do analizy negocjacji. Ponieważ jego teoria nie bierze pod uwagę wszystkich istotnych dla negocjacji międzynarodowych czynników, należało wyprowadzić ją poza obszar państwowy i dostosować do pola negocjacji międzynarodowych. Tsebelis założył, że możliwość zmiany polityki zmniejsza się wraz z większą liczbą graczy weto, brakiem zgodności (zbyt duże różnice pomiędzy stanowiskami aktorów) oraz brakiem spójności (podobnych preferencji pomiędzy jednostkami składowymi gracza)⁶. Przenosząc to

³ Ponieważ wyjątkowo obie umowy były negocjowane razem, analiza będzie obejmować jedne negocjacje dotyczące obydwu umów.

⁴ G. Tsebelis, *Veto Players. How The Political Institutions Work*, Princeton University Press, New Jersey 2002.

⁵ *Ibidem*, s. 19.

⁶ G. Tsebelis, *Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentaryism, Multicameralism and Multipartyism*, „British Journal of Political Science” 1995, nr 25, s. 293.

w sferę negocjacji międzynarodowych, można założyć, iż możliwość odejścia od *status quo* zmniejsza się wraz z większą liczbą VP, ich odmiennymi preferencjami oraz zbyt małym polem wspólnych interesów. Tsebelis wyróżnił także sądy konstytucyjne i referenda jako dodatkowych graczy weto⁷. Choć na poziomie stosunków międzynarodowych odgrywają one inną rolę niż podczas procesu decyzyjnego na poziomie państwowym, są one istotnym czynnikiem wpływającym na proces decyzyjny. Dlatego na potrzeby analizy negocjacji międzynarodowych poszerzyłam definicję graczy weto o punkty weto (*Veto Points* — *VPo*), które w odróżnieniu od graczy weto nie mogą zadziałać automatycznie, lecz muszą zostać uruchomione przez określoną w konstytucji osobę lub instytucję. Punkty weto będą to wszelkie mechanizmy, które działają jak gracze weto i mogą zostać uruchomione przez podmiot niezależny od aktora, który prowadzi negocjacje.

Jednym z punktów weto jest sąd konstytucyjny, który rozstrzyga zgodność norm prawnych niższego rzędu z normami prawnymi wyższego rzędu, czyli konstytucją i jej odpowiednikami. W wypadku gdy sąd orzeknie o niezgodności nowych norm prawnych z konstytucją, nie nabierają one mocy obowiązującej i proces negocjacyjny zostaje wstrzymany. Kolejnym *VPo* jest referendum, którego wynik, jeśli jest wiążące, odrzuca nową normę prawną i wtedy nie może ona wejść w życie.

Moja definicja, na podstawie której została przeprowadzona analiza negocjacji, określa graczy weto jako indywidualnych lub kolektywnych aktorów, których zgoda jest niezbędna do zmiany oraz mechanizmy, które są niezależne od negocjatora i mogą ostatecznie zablokować proces podejmowania decyzji.

Ogólnie zastosowanie teorii graczy weto stwarza wiele problemów ze względu na trudności z jednoznaczną identyfikacją graczy weto i punktów weto w poszczególnych systemach politycznych, a także z określeniem preferencji poszczególnych graczy, gdyż nie zawsze są one jawne.

Wydawałoby się, że im mniej graczy weto, którzy prowadzą do niezgodności i są postrzegani jako swoiste „ograniczenie” dla negocjatora, tym lepiej. W myśl klasycznej teorii „polityki siły” gracz z większymi możliwościami (militarnymi, finansowymi, technologicznymi, osobowymi itp.) zwycięży w jakimkolwiek starciu (militarnym czy innym) nad słabszym aktorem. Jednak Thomas Schelling⁸, który zajął się badaniem rzeczywistości politycznej za pomocą gier, twierdzi, że istnieją sytuacje, w których strona może zyskać więcej dzięki swojej słabości — kiedy nie jest spójna wewnętrznie i ma więcej graczy weto. Sytuacja taka nazywana jest „paradoksem słabości” i pod jej kątem także analizowane są negocjacje. Schelling wysunął propozycję, że siła negocjacyjna może w pewnych warunkach wywodzić się z pozycji słabego. Zauważył on, że gracz działający pod wpływem pewnych ograniczeń nałożonych na niego przez podmioty krajowe, może zrealizować więcej swoich celów w negocjacjach niż gracz zajmujący taką samą pozycję, ale pozbawiony jakichkolwiek ograniczeń⁹. Zakładał on, że zasygnalizowanie przez jed-

⁷ *Ibidem*, s. 307.

⁸ T.C. Schelling, *The Strategy of Conflict*, Harvard University Press, London 1980.

⁹ W.R. Clark, E. Duchsene, S. Menieur, *Domestic and international Asymmetries in United States–European Union Trade Negotiations*, „International Negotiation” 2000, nr 5, s. 75.

ną ze stron, że cokolwiek zostanie podpisane, musi zostać zatwierdzone i ratyfikowane jeszcze przez państwowe organy ustawodawcze, zapewnia jej przewagę negocyjną¹⁰.

Poprzez analizę wybranych dwóch negocjacji badałam prawdziwość hipotezy wysuniętej na podstawie koncepcji Tsebelisa i Schellinga: im więcej VP, tym większe prawdopodobieństwo, że strona z większą liczbą VP uzyskuje bardziej korzystny wynik. Badania należało zacząć od wyznaczenia stanowisk początkowych stron. Sophie Menieur proponuje w swoich badaniach uznanie podejścia konserwatywnego lub reformistycznego jako zmiennych niezależnych w negocjacjach międzynarodowych. Konserwatywny gracz to taki, którego stanowisko znajduje się blisko *status quo*. Jego celem jest niedopuszczenie do większych zmian, które będą dla niego oznaczać stratę¹¹. Natomiast gracz reformistyczny to taki, który dąży do zmian odbiegających bardzo od *status quo*. Określenie pozycji każdej ze stron jest niezbędne w celu zbadania wyniku negocjacji: ich zysków i strat.

Wyznaczenie graczy weto

Aby móc wyłonić owych graczy, należało przyjrzeć się systemowi politycznemu Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych, ich konstytucjom, procesom decyzyjnym, instytucjom biorącym udział oraz procedurom zawierania umów międzynarodowych, a także konstytucjom państw członkowskich. Należy także zwrócić uwagę na przyjętą praktykę, zwyczaj i orzecznictwo, gdyż w niektórych wypadkach zapisy w konstytucji wydają się być niewystarczające lub nieużywane w praktyce, tudzież, jak w Wielkiej Brytanii, konstytucja nie istnieje.

W Unii Europejskiej w I filarze w procesie decyzyjnym biorą udział Komisja, Rada UE oraz Parlament, które dzielą między sobą kompetencje legislacyjne. Inicjatywa zawierania umów przysługuje Komisji Europejskiej, która prowadzi negocjacje i ze względu na ten fakt nie może zostać uznana za gracza weto. Wynegocjowaną umowę zawiera Rada UE, która pozostając niezależna od negocjatora, jest zdecydowanym graczem weto w I filarze i jedynym, gdyż mimo zwiększania roli Parlamentu Rada może zawetować każdy projekt¹². Za punkt weto można przyjąć Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS), który może uznać umowę za nieważną i wtedy nie może ona wejść w życie.

W III filarze, opartym na współpracy międzyrządowej, kluczowa rola przypada także Radzie UE, która nie jest tu jednak jedynym graczem weto¹³. Charakterystyczny dla

¹⁰ P.B. Evans, *Building an integrative approach to international and domestic politics: Reflections and projections*, [w:] *Double-edged diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, red. P.B. Evans, H.K. Jacobson, R.D. Putnam, University of California Press, Berkeley 1993, s. 339.

¹¹ S. Menieur, *What Single Voice? European Union and EU-U.S. Trade Negotiations*, „International Organization” 2000, nr 54, s. 114.

¹² K. Cholawo-Sosnkowska, K. Karbowska, A. Wnukowska, *Instytucje Unii Europejskiej*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2005, s. 309.

¹³ Trybunał Sprawiedliwości nie może być uznany za *veto point* w III filarze, gdyż nie może on orzekać o zgodności aktu prawnego z III filaru z konstytucją danego państwa.

III filaru wymóg ratyfikacji umowy przez państwa członkowskie przed jej wejściem w życie zwiększa liczbę podmiotów mających prawo weta w danym procesie decyzyjnym. Trudności nastręcza próba wyróżnienia w każdym państwie ostatecznych graczy weto oraz punktów weto, a także sytuacji, w których ich sprzeciw może zostać odrzucony lub nie mieć znaczenia dla procesu decyzyjnego. Aby móc wyróżnić graczy weto, należało przyjąć jasność i przejrzystość¹⁴ sytuacji oraz następujące kryteria:

- dany aktor może skutecznie zablokować proces decyzyjny, a jego sprzeciw w żadnym wypadku nie może zostać odrzucony przez inny podmiot;
- dany aktor jest niezależny od instytucji prowadzących negocjacje;
- mechanizm prowadzący do zablokowania procesu decyzyjnego może zostać uruchomiony przez przynajmniej jeden podmiot niezależny od negocjatora.

Biorąc pod uwagę te wymogi, w krajach UE-15 można wyróżnić 18 graczy weto¹⁵, a biorąc pod uwagę dodatkowe 10 państw, które przystąpiły w 2004 roku, można wyróżnić aż 30 graczy weto¹⁶. W przypadku punktów weto, którymi są sądy konstytucyjne i referenda, wyróżnić można 8 VPo w postaci sądów konstytucyjnych w krajach UE-15, a 17 w UE-25 oraz 8 VPo w postaci referendum w UE-15, a w UE-25 14 możliwych mechanizmów. W sumie w 2003 roku, kiedy prowadzono negocjacje, można było wyróżnić aż 61 podmiotów blokujących w poszczególnych państwach członkowskich (w tym 31 z nich to punkty weto) oraz Radę UE — łącznie 62 graczy weto.

Po stronie USA występuje tylko jeden gracz weto — Senat. Prezydent zawiera traktaty międzynarodowe za radą i zgodą Senatu wyrażaną większością 2/3 obecnych senatorów¹⁷. Pomimo szerokiego zakresu władzy w systemie USA prezydent nie może zostać uznany za gracza weto, gdyż każda umowa międzynarodowa musi być ratyfikowana przez Senat. Wykluczenie Senatu z procesu ratyfikacji umowy jest możliwe tylko w wypadku tzw. porozumień administracyjnych, jednak wyjątek ten nie dotyczy wybranych negocjacji.

Model badawczy i analiza procesu negocjacji

Poniższe negocjacje zostały ocenione poprzez zastosowanie modelu przestrzennego, zbudowanego na podstawie modelu Sophie Menieur, który za zwycięzcę uznaje ten podmiot, którego stanowisko było bliżej wyniku negocjacji. Zwycięzcę wyłania się poprzez porównanie wyniku negocjacji z początkowym stanowiskiem każdej strony z okresu

¹⁴ Odrzucam jako graczy weto przypadki, gdy nie ma pewności, że jego zachowanie może doprowadzić do ostatecznego zablokowania procesu decyzyjnego.

¹⁵ Najczęściej graczem weto jest jedna z izb parlamentu lub cały parlament (w wypadku parlamentów jednoizbowych). Szczególny wypadek stanowi Królestwo Belgii, gdzie liczba graczy weto zależy od tematu umowy i liczby regionów zaangażowanych w proces decyzyjny, co może dawać aż 5 dodatkowych graczy weto, nie ma to zastosowania jednak w wypadku tych negocjacji.

¹⁶ K. Bachmann, *Kiedy związane ręce zapewniają przewagę*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013, s. 252–254.

¹⁷ M. Podolak, M. Żmigrodzki, *System polityczny i jego klasyfikacje*, [w:] B. Dziemidok-Olszewska, *Współczesne systemy polityczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 158.

przed rozpoczęciem rozmów. Zakłada się, że aby mogło dojść do negocjacji, musi pojawić się choćby minimalne pole wspólnych interesów. Model nie bierze pod uwagę zmian preferencji.

SQ _____ P(kons) _____ P(ref) _____ skrajna zmiana polityki
(winset)

SQ = *Status quo* (przed rozpoczęciem negocjacji)

WINSET = obszar pomiędzy *status quo* a stanowiskiem strony bardziej konserwatywnej

P(kons) = stanowisko początkowe strony konserwatywnej

P(ref) = stanowisko początkowe strony reformistycznej

Jeśli postulat jednej ze stron zostanie spełniony całkowicie, wynik (X) równa się stanowisku negocjacyjnemu danej strony. W wypadku gdy postulat zostanie przyjęty po niewielkich zmianach¹⁸, ale ciągle będzie korzystny, wtedy wynik będzie się znajdował na osi bliżej danej strony niż przeciwnika, w zależności na ile spełnia jego oczekiwania, a na ile jest bliski kompromisowi. Jeśli X będzie znajdować się w połowie odległości między partnerami, wtedy oznacza to rodzaj kompromisu, sytuację, w której żadna ze stron nie osiągnęła pełni swoich postulatów, a wynik negocjacji był swoistym wypośrodkowaniem żądań.

Po określeniu zysku lub straty w wypadku poszczególnych postulatów zwrócono uwagę na wszelkie możliwe koszty, które strony negocjacji mogły ponieść, i porównano je z odniesionym zyskiem. Jeśli w wyniku negocjacji nastroje społeczne się pogorszyły, czyli doszło do protestów lub strajków przeciw warunkom umowy, wtedy wynik znajdował się dalej od danej strony, niż wskazywałby na to wynegocjowany zapis w umowie. W związku z tym przed przystąpieniem do badania uwagę skupiłam na stanowiskach stron oraz wyznaczyłam pole wspólnych interesów. Etapem końcowym było porównanie wyjściowych postulatów z wynikiem negocjacji oraz wyłonienie zwycięzcy. Następnie wynik negocjacji został poddany analizie pod kątem liczby graczy weto, co prowadziło do wniosków o znaczeniu owych graczy w negocjacjach.

Analiza przypadków

Na rozpoczęcie obu negocjacji wpływ miały zamachy z 11 września 2001 roku, które zmieniły ogólnościowe spojrzenie na zagadnienie bezpieczeństwa i zmusiły Stany Zjednoczone do rozpoczęcia globalnej walki z terroryzmem. Ataki terrorystyczne wywołały potrzebę powołania przez państwa odpowiednich strategii mających na celu zwiększenie bezpieczeństwa wewnętrznego. Aby zmagania z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną mogły być skuteczne, USA wprowadziły też wiele regulacji praw-

¹⁸ Ocena wielkości zmian w odniesieniu do wielkości strat drugiej strony.

nych, które wpłynęły na rozpoczęcie negocjacji¹⁹. Pierwsze negocjacje w sprawie przetwarzania i przekazywania danych osobowych pasażerów (PNR)²⁰ przez przewoźników lotniczych do amerykańskiego Biura Cel i Ochrony Granic (CBP) były odpowiedzią Unii Europejskiej na ustawę o bezpieczeństwie transportu lotniczego, która zawierała przepisy zobowiązujące przewoźników lotniczych w ruchu międzynarodowym do zapewnienia elektronicznego dostępu do zawartych w ich systemach rezerwacji i kontroli lotów informacji dotyczących pasażerów podróżujących do lub ze Stanów Zjednoczonych²¹. Wymóg dostarczania przez linie lotnicze informacji zawartych w tzw. imiennym rekordzie pasażera wywołał w UE wiele wątpliwości co do zgodności tej praktyki z prawem wspólnotowym dotyczącym ochrony danych osobowych, które to uznaje tę ochronę za jedno z podstawowych praw obywateli UE. CBP postanowiła odłożyć wejście w życie nowych przepisów, ale poinformowała jednocześnie, że na te linie lotnicze, które nie zastosują się do nowych przepisów i nie udostępnią PNR, po 5 marca 2003 roku mogą zostać nałożone kary²².

Pole wspólnych zainteresowań (*winset*) było niewielkie, gdyż negocjacje nie toczyły się wokół jednego wspólnego celu, lecz wokół kilku rozbieżnych postulatów obu stron. Jedynym wspólnym celem obu stron była z pewnością walka z terroryzmem.

Unii zależało, aby jak najbardziej odejść od *status quo*, którym było przesyłanie danych bez żadnych ograniczeń czy kontroli, tak więc jej stanowisko było reformistyczne. Stawiała ona podstawowy warunek, że USA muszą ustanowić odpowiednią ochronę dla przesyłanych danych, co okazało się postulatem nie do spełnienia ze względu na odmienny system prawny, oraz żądała ustalenia ograniczeń w udostępnianiu PNR. Kością niezgody stało się wynegocjowanie liczby obszarów przesyłania danych, długość ich przechowywania, sposób przesyłania oraz celu, w jakim mogłyby być wykorzystywane. Unii zależało na udostępnieniu jak najmniejszej liczby danych, szczególnie z pominięciem danych wrażliwych, czyli dotyczących m.in. pochodzenia rasowego lub etnicznego, poglądów politycznych i przekonań religijnych. Co więcej, UE dążyła do jak najkrótszego czasu przechowywania PNR.

CBP podkreślało, że USA zależy na jak najszerzym dostępie do PNR bez żadnych ograniczeń ilościowych oraz dotyczących sposobów przesyłania i czasu przechowywania, gdyż tylko takie warunki mogły zapewnić pełne bezpieczeństwo. Stanowisko USA można określić jako konserwatywne, gdyż chciały utrzymać obecną sytuację, w której miały nieograniczony dostęp do PNR.

¹⁹ M.in. ustawa o bezpieczeństwie transportu lotniczego (*Aviation and Transport Security Act*) z 2001 roku; ustawa z 2002 roku o bezpieczeństwie wewnętrznym (*Homeland Security Act*) oraz rozporządzenia wykonawcze. Zob. więcej www.dhs.gov/c/counterterrorism/.

²⁰ *Passenger Name Records*.

²¹ *Aviation and Transportation Security Act*, Public Law 107-71, 19.11.2001, section 115.

²² *The European Court of Justice has held today that the agreement between the Commission and USA was unlawful. Challenge: Liberty and Security Research Project*, <http://www.libertysecurity.org/article981.html> (dostęp: 12.11.2009).

Porównując początkowe postulaty z wynegocjowanymi zapisami w umowie oraz w dołączonych do umowy „Zobowiązaniach”²³, można stwierdzić, że USA udało się uzyskać sporo ustępstw od Unii, która musiała w wielu wypadkach daleko odejść od swojego stanowiska. Wynik ten, choć odbiega od początkowych postulatów Stanów Zjednoczonych, jednak niewiele różni się od pozycji wyjściowej, niekorzystnej dla Unii, dlatego USA wydają się być zwycięzcą negocjacji. Aby jednoznacznie móc wyróżnić zwycięzcę, należy dokładnie przeanalizować wynik negocjacji w poszczególnych dziedzinach oraz ocenić jego znaczenie dla każdej ze stron.

W wypadku liczby obszarów PNR zwycięstwo odniosły USA, gdyż liczba obszarów (39) ponad dwukrotnie przewyższa liczbę obszarów przesyłanych w UE (16).

SQ_____USA(kons)__X_____UE(ref)

Decyzja o przetrzymywaniu danych przez 3,5 roku wydaje się wypośrodkowana wobec siedmioletniego postulatu USA oraz okresu od kilku tygodni do kilku miesięcy po stronie Unii, stanowi ona zatem rodzaj kompromisu.

SQ_____USA(kons)_____X_____UE(ref)

Stany Zjednoczone zgodziły się też na system „wysyłania” danych, ale wysokie koszty wprowadzenia tego systemu oraz fiasko rozmów z przemysłem informatycznym nie pozwalały Unii na to w danym momencie. Sam system wysyłania jest niewystarczający, gdyż wymaga zainstalowania odpowiednich filtrów. Byłby to znaczący koszt. Pojawiło się więc pytanie, kto miałby ponieść wysokie koszty wdrożenia systemu: linie lotnicze czy Komisja Europejska. Dlatego też, w trakcie negocjacji, musiała ona się zgodzić się na tymczasowe „wyciąganie” danych przez CBP z systemów rezerwacji. Układ ten miał działać, dopóki przewoźnicy lotniczy wprowadzą systemy „wysyłające” dane do USA.

SQ_____USA(kons)__X_____UE(ref)

Postulat Komisji — aby przesyłane dane były używane tylko i wyłącznie do walki z terroryzmem i innymi przestępstwami, które są lub mogą być związane z terroryzmem²⁴ — został zaakceptowany przez stronę amerykańską, gdyż pozwalało jej to na dołączenie listy przestępstw, które mogą mieć podłoże terrorystyczne. Ustępstwem na rzecz UE miało być użycie PNR tylko dla przestępstw, za które grozi kara minimum 4 lat więzienia²⁵. Ale tak naprawdę zapis ten tylko potwierdza użycie PNR szersze niż obszar

²³ *Undertakings of the Department of Homeland Security Bureau of Customs and Border Protection*, <http://www.gpo.gov/fdsys/granule/FR-2004-07-09/04-15642/content-detail.html> (dostęp: 13.03.2013).

²⁴ UE chciała uniknąć w ten sposób używania PNR do innych niewyszczególnionych „poważnych przestępstw kryminalnych”, o które ubiegało się USA.

²⁵ *PNR talks between EU and US move slowly*, Digital Civil Rights in Europe, 3.12.2003, <http://www.edri.org/edriagram/number23/pnr> (dostęp: 10.02.2013).

walki z terroryzmem, gdyż przewidywana kara więzienia za udział w akcjach terrorystycznych jest znacznie wyższa. W tej sytuacji za zwycięzcę można więc uznać USA.

SQ_____USA(kons)___X_____UE(ref)

Jedynym, pozornym, zwycięstwem Unii w kluczowych kwestiach było ustalenie ochrony danych osobowych: wyznaczenie odpowiedniego organ nadzoru — Głównego Urzędnika ds. Prywatności (*Chief Privacy Officer*) wewnątrz DHS²⁶. Jednak jego urząd był czysto fikcyjny, w rzeczywistości nie miał on żadnych uprawnień. Jedyne pełne zwycięstwo Unii to zapewnienie, iż dane wrażliwe, jeśli takie będą zawarte w PNR, zostaną automatycznie usunięte, jednak była to kwestia drugorzędna.

SQ_____USA(kons)___X_____UE(ref)

W kwestiach mających mniejsze znaczenie CBP miała ograniczyć dostęp do danych przez uprawnionych pracowników CBP do 7 dni od chwili uzyskania danych tylko przez osoby odpowiednio wyszkolone²⁷. UE zależało również na zapewnieniu, że żadna inna agencja nie będzie miała dostępu do danych, jednak i w tej kwestii strona amerykańska zapewniła sobie możliwość dostarczania danych z PNR innym organom rządowym, w tym także zagranicznym, odpowiedzialnym za walkę z terroryzmem lub ściganie przestępstw.

SQ_____USA(kons)___X_____UE(ref)

Porównując liczbę zwycięstw w kluczowych dziedzinach, można zauważyć, że zwycięzcą są Stany Zjednoczone, gdyż udało im się zwyciężyć lub uzyskać kompromis we wszystkich najważniejszych dla nich dziedzinach. Natomiast UE musiała pójść na daleko idące ustępstwa aż w 5 kluczowych dziedzinach, uzyskując tylko wyłączenie danych sensytywnych.

SQ_____USA(kons)___X___UE(ref)

Stany Zjednoczone przyjęły zobowiązania, w których określono dokładnie wymogi odnoszące się do przetwarzania i ochrony PNR. Wtedy Rada UE 17 maja wyraziła zgodę na związanie się umową²⁸.

Na Unii spoczęły dość duże koszty legislacyjne: musiała ona ustanowić prawny obowiązek dla linii lotniczych do przekazywania danych osobowych do USA. Największe

²⁶ Communication from the Commission to the Council and Parliament, *Transfer of Air Passenger Name Record (PNR) Data: A Global EU Approach*. COM(2003) 826 final, Brussels 16.12.2003.

²⁷ *Undertakings of the Department...*, art 15.

²⁸ Decyzja Rady 2004/496/WE z dnia 17 maja 2004 r. w sprawie zawarcia porozumienia pomiędzy Wspólnotą Europejską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki w sprawie przetwarzania i przekazywania danych zawartych w *Passenger Name Record (PNR)* pasażerów linii lotniczych przekazywanych do Biura Celnego i Ochrony Granic Stanów Zjednoczonych, Dz.U. UE. L183.

wydatki finansowe leżały także po stronie UE i były związane z kwotą, jaką linie lotnicze muszą ponieść za nowy system wysyłania danych. Koszty społeczne to niezadowolenie społeczeństwa europejskiego, które wyrażało swój sprzeciw poprzez protesty (zorganizowane przez organizację European Digital Rights na kilku lotniskach w Europie)²⁹ i lobbings na instytucjach UE.

Nie bez znaczenia dla stanu negocjacji i pozycji komisji było stanowisko Parlamentu Europejskiego, który nalegał, aby Komisja wycofała się ze swojej decyzji i renegocjowała warunki umowy, gdyż system ochrony danych w USA nadal był niewystarczający. Parlament zarezerwował sobie prawo do wniesienia skargi przed ETS, jeśli Komisja będzie kontynuować rozmowy, i ostatecznie złożył skargę do trybunału, który jako punkt weto unieważnił decyzję Rady UE z 28 maja 2004 roku jako naruszającą zakres obowiązującego dyrektywy o ochronie danych osobowych³⁰.

W wypadku negocjacji w sprawie ekstradycji i wzajemnej pomocy w sprawach karnych³¹ w ramach III filaru również Unia wyszła z inicjatywą podpisania umowy. Umowy były negocjowane jednocześnie ze względu na wspólny cel, a także ponieważ obie obejmowały ten sam obszar prawa karnego.

Obu stronom przyświecały wspólne cele (*winset*), jak ułatwienie wspólnej współpracy prawnej, uproszczenie procedur ekstradycji, usprawnienie finansowych dochodzeń w wypadku poważnych przestępstw zorganizowanych i na tle terrorystycznym oraz wgląd do kont bankowych i transakcji finansowych. Jako że dokumenty negocjacyjne USA zostały utajnione, stanowisko tego państwa zostało odtworzone na podstawie reakcji Unii na pewne postulaty podniesione przez Stany³² oraz w oparciu o list prezydenta Busha, skierowany do prezydencji belgijskiej³³. Amerykanom przyświecał jeden główny cel: obie umowy miały ułatwić walkę z terroryzmem poprzez możliwość jak najszerszej ekstradycji i oddania pod sądy specjalne terrorystów i podejrzanych o taką działalność przestępców (włączając ekstradycję własnych obywateli) oraz poprzez pozyskiwanie odpowiednich informacji o podejrzanych, powiązaniach przestępczych i prowadzonych przez organizacje przestępcze akcjach³⁴. Prezydent Bush, dążąc do zacieśnienia współpracy, zasugerował też rewizję unijnej decyzji ramowej o europejskim nakazie aresztowania, tak aby wyeliminować dyskryminację wobec podań o ekstradycję złożonych

²⁹ *Airport protests against data transfer to USA*, Civil Rights in Europe, <http://www.edri.org> (dostęp: 10.03.2013).

³⁰ Dyrektywa 95/46/WE, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:13:15:31995-L0046:PL:PDF> (dostęp: 10.03.2013).

³¹ *Umowa o ekstradycji między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi, umowa o wzajemnej pomocy prawnej między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi*, www.eur-lex.europa.eu, OJ L181 z 19.07.2003.

³² *Request for a negotiation mandate for the Presidency on judicial cooperation in criminal matters on the basis of Articles 38 and 24 TEU, Note from Presidency to Article 36 Committee, Council of the European Union*, Brussels 5.04.2002, 6438/2/02 REV 2.

³³ *Letter of James J. Foster, US mission to the EU*, Statewatch News Online, <http://www.statewatch.org/news/2001/nov/06Ausalet.htm> (dostęp: 19.01.2013).

³⁴ *Text of US letter from Bush with demands for EU for cooperation*, Statewatch News Online, <http://www.statewatch.org/news/2001/nov/06Uslet.htm> (dostęp: 21.01.2010).

przez USA³⁵. Postulat ten ukazywał niezrozumienie wobec relacji pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi wewnątrz UE a relacjami UE z państwami trzecimi, podlegającymi innym standardom ochrony praw człowieka lub danych osobowych.

Unia zajmowała pozycję konserwatywną, broniąc istniejącego *status quo* i była przygotowana do współpracy opartej na zasadzie wzajemności w dziedzinie ekstradycji oraz współpracy sądowej w stopniu, w jakim jest ona zgodna z zasadami poszczególnych państw członkowskich. Rada zaznaczyła, że umowy muszą zawierać gwarancje podstawowych praw człowieka i wolności. Współpraca z USA jest z natury skomplikowana ze względu na brak systemu ochrony praw człowieka porównywalnego do tego w ramach Unii. Problem stanowił fakt, że umowa musiała być zgodna z zapisami Europejskiej Konwencji Praw Człowieka przede wszystkim w odniesieniu do zniesienia kary śmierci i gwarancji prawa do sprawiedliwego procesu, szczególnie przed sądem wojennym³⁶. W zamian za to UE zaproponowała użycie tymczasowego wydania na czas procesu, ale odbycie kary w ojczyźnie skazanego³⁷.

W wypadku drugiej umowy, negocjowanej jednocześnie, najwięcej kontrowersji budziło udostępnianie zgromadzonych przez UE danych. USA, uzasadniając potrzebę dzielenia się informacjami wyższością celu walki z terroryzmem nad prawem do prywatności obywateli UE, dążyły do uzyskania jak najszerszego dostępu do informacji zgromadzonych przez państwa członkowskie, jak i przez Eurojust i Europol. Unia była jednak związana konwencjami i dyrektywami, a wydanie takiego pozwolenia wiązałoby się z potrzebą rewizji istniejących zobowiązań.

Patrząc na efekt negocjacji, można zauważyć, że wiele postulatów jednej i drugiej strony nie znalazło dokładnego rozwiązania w umowie lub w ogóle nie zostały ujęte. W związku z tym umowy niewiele zmieniły istniejącą już sytuację, a wynik negocjacji znajduje się w pobliżu *status quo*.

Wynegocjowana umowa o ekstradycji dopuszczała ekstradycję z państw Unii Europejskiej do USA, jednak z licznymi wyjątkami i zastrzeżeniami. Zakazano ekstradycji za przestępstwa polityczne oraz przyspieszono proces ekstradycji. Unia Europejska odniosła swoje zwycięstwo w kwestii kary śmierci, gdyż umowa mówi, że wnioskobiorca może wyrazić zgodę na ekstradycję tylko pod warunkiem, że wnioskodawca zapewni, iż taka kara nie zostanie nałożona lub wykonana.

SQ_____UE(kons) __X_____USA(ref)

Uniknięto bezpośrednio zapisu pozwalającego na ekstradycję obywateli państw UE, ale jednocześnie nie udało się przeforsować zapisu mówiącego o możliwości odmówienia ekstradycji, co sugeruje zwycięstwo USA. Jednak niektóre kraje członkowskie posia-

³⁵ Letter of James J. Foster...

³⁶ European Parliament Resolution on EU judicial co-operation with the United States in combating terrorism, B5-0813/2001, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B5-2001-0813&language=EN> (dostęp: 10.01.2010).

³⁷ Request for a negotiation mandate...

dają w swoich konstytucjach zapis zakazujący ekstradycji obywateli, tak więc w praktyce USA odniosły porażkę, nie uzyskując zgody na ekstradycję obywateli państw UE, czyli nie zmieniając *status quo*.

SQ_____UE(kons)_____X_____USA(ref)

Na korzyść UE rozwiązano 4 kolejne postulaty. W kwestii podwójnej karalności osoby już skazane i których sprawa toczy się przed sądem w UE lub odsiadują karę w więzieniu w UE, mogą być poddane tylko tymczasowej ekstradycji na czas procesu w USA. Ponadto, wydana osoba nie może zostać poddana pod sądy specjalne. Do umowy włączono „zasadę szczególności” (*speciality clause*), która głosi, że osoba może być ścigana tylko za te przestępstwa, na których opiera się wniosek o ekstradycję. Z inicjatywy UE powołano wspólne grupy dochodzeniowe.

SQ_____UE(kons)=X_____USA(ref)

Spełnieniem amerykańskiego postulatu było przyjęcie zasady rozpatrywania ekstradycji na zasadzie „karnych progów”, a nie listy przestępstw. Postulat ten znalazł jednak także poparcie Unii, co pomniejsza zwycięstwo.

SQ_____UE(kons)_____X_____USA(ref)

W umowie o wzajemnej pomocy w sprawach karnych państwa zgodziły się na pozyskiwanie informacji z kont bankowych i transakcji, ułatwienie przeszukiwania i przejmowanie kont bankowych oraz ułatwienie współpracy praktycznej i procedur oraz ograniczenia opóźnień we wzajemnej pomocy z sprawach karnych (postulaty USA). Zgodzono się na użycie wideokonferencji w szczególności w odniesieniu do świadków.

SQ_____UE(kons)_____X_____USA(ref)

USA są wielkim przegranym w kwestii współpracy z Europolem i Eurojustem, a także dzielenia się aktywami i wspólnej konfiskaty kont terrorystów. W umowie nie wspomniano też o możliwości bezpośredniego kontaktu między władzami policyjnymi poszczególnych państw członkowskich a USA.

SQ_____UE(kons)=X_____USA(ref)

Jednym z priorytetów UE było zapewnienie ochrony praw człowieka. Znalazło to swoje odzwierciedlenie dopiero w umowie o wzajemnej pomocy w sprawach karnych, której art. 3 pkt 5 mówi, że postanowienia niniejszej umowy nie mogą w żaden sposób wpłynąć na prawa podmiotów prywatnych, przyznane przez prawo krajowe.

SQ_____UE(kons)_____X_____USA(ref)

W ważnej dla USA kwestii eliminacji dyskryminacji w składaniu wniosków o ekstradycję Unia wywalczyła zapis, że nie podda swojego prawa rewizji, zapewni jedynie, że wnioski USA będą rozpatrywane na tym samym poziomie. Decyzja, czy podejrzany zostanie wydany USA czy państwu EU, należy do wnioskobiorcy.

SQ_____UE(kons)___X_____USA(ref)

Unia przeforsowała większość swoich postulatów, podczas gdy USA udało się wynegocjować tylko kilka swoich propozycji, które na dodatek znajdowały się w granicach preferencji Unii. Spełnione zostały wspólne cele obu stron dotyczące usprawnienia procesu ekstradycji.

SQ_____UE(kons)___X_____USA(ref)

Rada zatwierdziła obie umowy jednomyślnie. Po podpisaniu musiały być ratyfikowane przez poszczególne państwa członkowskie zgodnie z ich konstytucyjnymi wymogami.

Ocena wyniku negocjacji według PE wskazuje na przegraną polityczną Unii ze względu na jej ustępliwość w negocjacjach wobec USA. Zwycięstwo Unii w negocjacjach jest też sprzeczne z opinią mediów oraz organizacji praw człowieka, które oskarżały UE o poświęcenie praw człowieka dla interesów bezpieczeństwa USA³⁸, co — jak pokazują negocjacje — nie jest prawdą. Umowy nie uregulowały wielu istotnych elementów, które były wskazywane przez PE lub opinię publiczną. W rzeczywistości UE na wstępie założyła, że celem umów jest polepszenie współpracy z USA, nawet jeśli może to negatywnie wpłynąć na prawa człowieka i prawa obywatelskie. Niezadowolenie opinii publicznej można uznać za niewielki, ale jednak poniesiony koszt społeczny. Analizując przebieg negocjacji, należy podkreślić, iż UE skuteczniej broniła swojej konserwatywnej pozycji niż USA było w stanie wymusić na Unii jakieś ustępstwa na swoją korzyść.

Podsumowanie

Stany Zjednoczone zdecydowanie odniosły zwycięstwo w negocjacjach w sprawie PNR i udało im się nie tylko utrzymać korzystne dla nich *status quo* kosztem Unii, ale i też rozstrzygnąć najważniejsze dla nich kwestie na swoją korzyść. W wypadku umowy o ekstradycji i pomocy w sprawach karnych Unia skutecznie zablokowała USA, którym nie udało się wyjść poza pole wspólnego interesu. Czy przyczyną tej sytuacji byli gracze weto i ich liczba?

Na początku należy się przyjrzeć liczbie graczy weto i punktów weto występujących po obu stronach. Negocjacje PNR wchodziły tematycznie w zakres I filaru, po obu stronach występowała zatem taka sama liczba graczy weto, przy czym po stronie Unii dodat-

³⁸ Por. opinie Statewatch, <http://www.statewatch.org/news/2003/jun/01useu.htm> (dostęp:10.03.2013).

kowo był jeden punkt weto. Siła negocjacyjna Unii okazała się jednak mniejsza od siły USA. Na wyniku negocjacji zaważyła więc silna pozycja i zdolności negocjacyjne USA.

Umowa o ekstradycji oraz wzajemnej pomocy w sprawach karnych, zawarta w ramach III filaru UE, wymagała ratyfikacji w poszczególnych państwach członkowskich UE. Liczba graczy weto po stronie USA przedstawia się tak samo, jak w wypadku poprzedniej umowy. Natomiast po stronie UE jako gracza weto możemy wskazać nie tylko Radę UE, ale także graczy w poszczególnych państwach członkowskich, którzy potencjalnie mogli efektywnie zablokować proces decyzyjny i zawarcie umowy unijnej. W samej UE-15 było zatem 34 graczy i punktów weto, co daje liczbę niewspółmierną do ilości po stronie USA. Do tego należałoby wziąć pod uwagę wszystkie możliwe podmioty blokujące, występujące w państwach, które przystąpiły do Unii w 2004 roku — 27 graczy weto. Każdy z tych podmiotów, łącznie 61 możliwych graczy weto z poszczególnych państw + Rada, był w stanie zablokować ustawę i powinien być brany pod uwagę w procesie negocjacyjnym przez USA.

Analiza tych dwóch wypadków ukazuje nie tylko, że liczba graczy weto wpływa na wynik negocjacji, ale także, iż Unia ma większą siłę negocjacyjną i odnosi większe sukcesy kiedy ma więcej graczy weto po swojej stronie, czyli kiedy jest bardziej ograniczona. Przykład obu negocjacji stanowi potwierdzenie dla teorii Tsebelisa i znaczenia graczy weto w negocjacjach, ale także dla „paradoksu słabości” Schellinga — ograniczenia wpływają na wynik negocjacji. W wypadku UE w III filarze spełnia się też przypuszczenie, że strona z większą ilością VP będzie mniej elastyczna i mniej skora do ustępstw niż strona z mniejszą ilością VP.

Analiza tych dwóch negocjacji może stanowić także podstawę oceny, jak procedury poszczególnych filarów (tutaj I i III) mogą wpłynąć na wynik negocjacji. Tylko na poziomie międzyrządowym może wystąpić tak znaczna liczba VP i VPo. Dlatego też można wysunąć wniosek, że UE może mieć większą siłę negocjacyjną w kwestii umów negocjowanych na poziomie międzyrządowym niż w kwestii umów negocjowanych na poziomie wspólnotowym.

Badane negocjacje są przykładami różnych stanowisk partnerów wobec zmiany *status quo*. W pierwszym wypadku USA przyjęły pozycję konserwatywną, podczas gdy UE dążyła do wyniku jak najbardziej odbiegającego od *status quo*, jednak przegrała. W drugim wypadku UE, choć wyszła z inicjatywą umowy, zajęła pozycję konserwatywną względem stanowiska USA i dążyła do jak najmniejszych ustępstw wobec partnera. W tej sytuacji Unia miała większą siłę negocjacyjną i udało jej się wynegocjować umowę na jej warunkach. Na podstawie tych dwóch negocjacji można by wysunąć wniosek, że UE jest skuteczniejsza w sytuacji, gdy broni swojej pozycji, niż w sytuacji, gdy dąży do zmian.

Analiza negocjacji dwóch umów pomiędzy silnymi na arenie międzynarodowej partnerami ukazała, że gracze weto mogą mieć wpływ na wynik negocjacji. Co więcej, wielkość zysku lub straty zależna jest od ich liczby, a także od reformistycznego lub konserwatywnego stanowiska w negocjacjach. Gracze weto nie stanowią tylko ograniczeń i utrudnień w postaci wydłużania całego procesu negocjacyjnego, ale mogą też przyczynić się do uzyskania większych korzyści przez stronę z większą ilością graczy.

Wyników analizy tych dwóch wypadków nie można bezpośrednio przedkładać na inne negocjacje odbywające się w ramach tych samych procedur decyzyjnych przez wzgląd na możliwość zadziałania innych czynników zewnętrznych. Jednak świadomość istnienia graczy weto na polu negocjacji międzynarodowych oraz dogłębna analiza zakończonych negocjacji może wpłynąć na lepsze prognozowanie wyników podobnych negocjacji w przyszłości, a co za tym następuje, wpłynąć na wzmocnienie siły negocjacyjnej Unii w pewnych obszarach i lepszy dobór taktyk negocjacyjnych.

Bibliografia

- Airport protests against data transfer to USA*, Civil Rights in Europe, <http://www.edri.org>.
- Aviation and Transportation Security Act*, Public Law 107-71, 19.11.2001.
- Bachmann K., *Kiedy związane ręce zapewniają przewagę*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013.
- Cholawo-Sosnkowska K., Karbowska K., Wnukowska A., *Instytucje Unii Europejskiej*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2005.
- Clark W.R., Duchsene E., Menieur S., *Domestic and international Asymmetries in United States-European Union Trade Negotiations*, „International Negotiation” 2000, nr 5.
- Communication from the Commission to the Council and Parliament, *Transfer of Air Passenger Name Record (PNR) Data: A Global EU Approach*. COM(2003) 826 final, Brussels 16.12.2003.
- Decyzja Rady 2004/496/WE z dnia 17 maja 2004 r. w sprawie zawarcia porozumienia pomiędzy Wspólnotą Europejską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki w sprawie przetwarzania i przekazywania danych zawartych w Passenger Name Rekord (PNR) pasażerów linii lotniczych przekazywanych do Biura Celnego i Ochrony Granic Stanów Zjednoczonych, Dz.U. UE. L183.
- Dyrektywa 95/46/WE, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:13:15:31995L0046:PL:PDF>.
- Evans P.B., *Building an integrative approach to international and domestic politics: Reflections and projections*, [w:] *Double-edged diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, red. P.B. Evans, H.K. Jacobson, R.D. Putnam, University of California Press, Berkeley 1993.
- European Parliament Resolution on EU judicial co-operation with the United States in combating terrorism, B5-0813/2001, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B5-2001-0813&language=EN>.
- Letter of James J. Foster, US mission to the EU*, Statewatch News Online, <http://www.statewatch.org/news/2001/nov/06Ausalet.htm>.
- Menieur S., *What Single Voice? European Union and EU-U.S. Trade Negotiations*, „International Organization” 2000, nr 54.
- Menieur S., *Trading Voices: The European Union in International Commercial Negotiations*, Princeton University Press, Princeton 2005.
- PNR talks between EU and US move slowly*, Digital Civil Rights in Europe, <http://www.edri.org/edrigram/number23/pnr>.
- Podolak M., Żmigrodzki M., *System polityczny i jego klasyfikacje*, [w:] B. Dziemidok-Olszewska, *Współczesne systemy polityczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- Request for a negotiation mandate for the Presidency on judicial cooperation in criminal matters on the basis of Articles 38 and 24 TEU*, Note from Presidency to Article 36 Committee, Council of the European Union, Brussels 5.04.2002, 6438/2/02 REV 2.
- Schelling T.C., *The Strategy of Conflict*, Harvard University Press, London 1980.
- Statewatch, <http://www.statewatch.org/news/2003/jun/01useu.htm>.
- Text of US letter from Bush with demands for EU for cooperation*, Statewatch News Online, <http://www.statewatch.org/news/2001/nov/06uslet.htm>.

The European Court of Justice has held today that the agreement between the Commission and USA was unlawful. Challenge: Liberty and Security Research Project, <http://www.libertysecurity.org/article981.html>.

Tsebelis G., *Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentaryism, Multicameralism and Multipartyism*, „British Journal of Political Science” 1995, nr 25.

Tsebelis G., *Veto Players. How The Political Institutions Work*, Princeton University Press, New Jersey 2002.

Umowa o ekstradycji między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi, umowa o wzajemnej pomocy prawnej między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi, www.eur-lex.europa.eu, OJ L181 z 19.07.2003.

Undertakings of the Department of Homeland Security Bureau of Customs and Border Protection, <http://www.gpo.gov/fdsys/granule/FR-2004-07-09/04-15642/content-detail.html>.

The European Union efficacy in the negotiations versus veto players

Keywords: negotiation, European Union, veto player, game theory

The article presents the results of the analysis of the EU's negotiation power from the Tsebelis' Veto Player Theory perspective, that was conducted on the basis of the two particular international negotiations with the United States and analyzes the likely influence of the veto players and their number on the final result of the negotiations. In order to verify if the veto players have influence on the negotiations' result and how great it is, the negotiations with various decision-making procedures were chosen and a special research model was created. In response to the analysis, Tsebelis' theory was adapted to the international negotiation area and it was broadened by the aspect of other mechanisms that can block the decision-making process (veto points).