

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

MIHAELA VRBEC

**ANALIZA GLASOVANJA SVETA EVROPSKE UNIJE PRED IN PO
ŠIRITVI EVROPSKE UNIJE**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2004

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

MIHAELA VRBEC

Mentor: izr. prof. dr. Zlatko Šabič

**ANALIZA GLASOVANJA SVETA EVROPSKE UNIJE PRED IN PO
ŠIRITVI EVROPSKE UNIJE**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2004

Zahvaljujem se mentorju Zlatku Šabiču za sprejem mentorstva ter za strokovno pomoč pri izdelavi diplomskega dela.

Hvala atiju, mamici, Daniju in mojemu Goranu, ker so verjeli vame!

KAZALO VSEBINE

1. UVOD	1
1.1. IDENTIFIKACIJA PROBLEMA DIPLOMSKEGA DELA.....	1
1.2. CILJI IN OMEJITVE DIPLOMSKEGA DELA	2
1.3. STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA.....	3
1.4. HIPOTEZA	4
1.5. METODOLOGIJA.....	4
2. OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV	4
2.1. OPREDELITEV SVETA EVROPSKE UNIJE	5
2.2. OPREDELITEV PROCESA ODLOČANJA.....	Error! Bookmark not defined.
2.2.1. Opredelitev postopkov odločanja v Evropski uniji	Error! Bookmark not defined.
2.3. OPREDELITEV GLASOVANJA	Error! Bookmark not defined.
3. GLASOVANJE V SVETU EVROPSKE UNIJE	Error! Bookmark not defined.
3.1. POMEN GLASOVANJA V PROCESU ODLOČANJA V SVETU EVROPSKE UNIJE	Error! Bookmark not defined.
3.2. NAČINI GLASOVANJA V SVETU EVROPSKE UNIJE	Error! Bookmark not defined.
defined.	
3.2.1. Glasovanje z navadno večino	Error! Bookmark not defined.
3.2.2. Soglasje	Error! Bookmark not defined.
3.2.2.1. Luksemburški kompromis.....	27
3.2.3. Glasovanje s ponderirano kvalificirano večino	28
3.2.3.1. Glasovanje s ponderirano kvalificirano večino po Rimski pogodbi	Error! Bookmark not defined.
3.2.3.2. Glasovanje s ponderirano kvalificirano večino po Maastrichtski pogodbi.....	Error! Bookmark not defined.
3.2.3.2.1. Ioanninski kompromis.....	Error! Bookmark not defined.
3.2.3.3. Glasovanje s ponderirano kvalificirano večino po Amsterdamski pogodbi.....	Error! Bookmark not defined.
3.2.3.4. Glasovanje s ponderirano kvalificirano večino po Pogodbi iz Nice	36
3.2.3.5. Glasovanje s (ponderirano) kvalificirano večino po Osnutku pogodbe o ustavi za Evropo	39

3.2.4. Glasovanje v Svetu Evropske unije danes.....	43
3.3. ANALIZA RAVNOTEŽJA MOČI PRI GLASOVANJU V SVETU EVROPSKE UNIJE MED VELIKIMI IN MAJHNIMI DRŽAVAMI ČLANICAMI EVROPSKE UNIJE	45
3.3.1. Pomen glasovalne moči med velikimi in majhnimi državami članicami v Svetu Evropske unije	46
3.3.2. Oblikovanje koalicij v Svetu Evropske unije.....	52
3.3.3. Vzpostavljanje manjšinske protikoalicije v Svetu Evropske unije	54
4. SLOVENIJA V OKVIRIH GLASOVALNEGA SISTEMA V SVETU EVROPSKE UNIJE	61
4.1. STALIŠČE SLOVENIJE GLEDE SVOJEGA POLOŽAJA V SVETU EVROPSKE UNIJE	62
4.2. MOŽNOSTI VPLIVANJA SLOVENIJE NA SPREJEMANJE ODLOČITEV V SVETU EVROPSKE UNIJE	66
5. ZAKLJUČEK.....	71
6. LITERATURA IN OSTALI VIRI.....	74
7. PRILOGA	82

1. UVOD

1.1. IDENTIFIKACIJA PROBLEMA DIPLOMSKEGA DELA

Eden glavnih atributov države in njene vlade je zmožnost oblikovanja in izvrševanja javnih politik. Iz tega razloga se tudi v Evropski uniji (v nadaljevanju EU) države niso bile pripravljene v celoti odpovedati tej pravici. Za države članice je namreč pomembno, da se proces odločanja ne odvija mimo in namesto njih, ampak da so same dejansko prisotne pri tem procesu. S tem ko skozi proces odločanja uveljavljajo lastne interese in na ta način izražajo svojo voljo, bistveno vplivajo na naravo sprejete odločitve v Svetu Evropske unije (v nadaljevanju Svetu EU). V tej instituciji jim je namreč poverjena moč odločanja, s katero so tako tudi v sodelovanju z Evropskim parlamentom sprejete dokončne odločitve, ki jih nato izvajajo nacionalne vlade. Do zaključka tega dolgotrajnega procesa pa lahko država članica naleti na številne ovire, ki jih ta prinaša. Kljub temu da so države članice v času skupnega delovanja zgradile posebne vzvode odločanja, to še vedno ostaja kompleksno in za povprečnega državljana pogosto tudi težko razumljivo. V sedanjih pogojih namreč že delovanje petnajstih držav članic v Svetu EU prinaša veliko več različnih interesov kot poprej v manj številčni Evropski skupnosti (v nadaljevanju ES), ki jih je potrebno uskladiti med seboj. Zato države članice za kvalitetno delovanje ter dosego najboljše možne odločitve potrebujejo tudi temu prilagojen glasovalni sistem. V ta namen se v Svetu EU uporablja različne načine glasovanja (glasovanje z navadno večino, soglasje ter glasovanje s ponderirano kvalificirano večino) za sprejemanje odločitev, in sicer glede na določeno področje politik. Soglasno odločanje poteka po načelu 'ena država, en glas', pri čemer je odločitev sprejeta, če se vsi strinjajo z njo oziroma ji nihče ne nasprotuje. Glasovanje z navadno večino poteka z enakim načelom, le da je odločitev sprejeta, če jo podpira večina držav članic. Pri glasovanju s ponderirano kvalificirano večino pa je z razliko od drugih dveh najbolj upoštevana (ne)enakost med posameznimi državami članicami, saj jim je s tem načinom namreč podeljena različna teža glasov, ki teži k temu, da je razmerje pripadajočih glasov med velikimi in majhnimi državami članicami čim bolj uravnoteženo in skladno s številom prebivalstva v posamezni državi članici. S tem načinom je odločitev sprejeta (ob še nekaterih drugih pogojih), če jo podpirata vsaj dve tretjini vseh držav članic.

Dejstvo je, da z nenehnim povečevanjem števila držav članic EU ni bila več sposobna slediti razvoju lastnega procesa odločanja. Prihodnji glasovalni sistem zato tudi ni bilo več mogoče opredeliti z obstoječimi koncepti, saj ti niso več temeljili na institucionalnem ravnotežju, ki je sicer bistveno za učinkovito delovanje EU. Zato je moral razvoj nujno pripeljati do reformiranja institucij ter tudi do sprememb glasovalnega sistema, ki naj bi se v prihodnje spremenil v bolj demokratičen in prilagodljiv sistem. Vprašanje pa je, ali bo ta oblikovan v prid vseh, kajti do sedaj še nikoli ni bil. Vprašanje je tudi, ali na primer majhne države z novimi spremembami glasovalnega sistema res tako izgubljajo, kot se zdi na prvi pogled?

1.2. CILJI IN OMEJITVE DIPLOMSKEGA DELA

Namen diplomskega dela je razumljivo pojasniti:

- načine glasovanja v Svetu EU (glasovanje z navadno večino, soglasje, glasovanje s ponderirano kvalificirano večino) in njihove posebnosti (zlasti spremembe le-teh po Pogodbi iz Nice iz leta 2000 in po Osnutku pogodbe o ustavi za Evropo, *Draft Treaty establishing a Constitution for Europe*,¹ ki ga je pripravljala Konvencija²);
- ravnotežje moči med velikimi in majhnimi državami članicami pri načinih glasovanja v Svetu EU. Skozi diplomsko delo bom odgovorila na naslednja vprašanja. Ali je ločevanje med velikimi in majhnimi državami članicami v razpravah o EU sploh pomembno? Kateri dejavniki so (bili) pomembni pri razdelitvi glasov v Svetu EU? Ali je velikost držav članic pomembna pri uresničevanju lastnih odločitev? Ali je možna (in če da, pod kakšnimi pogoji) vzpostavitev koalicije majhnih držav članic, ki je sposobna preglasiti velike države članice ter s tem preprečiti odločitev?

¹ Osntek pogodbe o ustavi za Evropo je uradni slovenski prevod angleškega termina *Draft Treaty establishing a Constitution for Europe* (http://www.gov.si/mzz/slovenija_in_eu/Osnutekpogodbeoustavi.doc (30. 7. 2003).

² Konvencija je bilo nekakšno posvetovalno telo Sveta EU, ki jo je sestavljalo osemindvajset sedanjih in prihodnjih držav članic, in sicer petnajst predstavnikov šefov držav in vlad držav članic (po eden iz vsake države članice), trideset članov nacionalnih parlamentov (po dva iz vsake države članice), šestnajst članov Evropskega parlamenta ter dva predstavnika Evropske komisije. V delo Konvencije so bili prav tako vključeni predstavniki držav kandidatk (po en predstavnik vlade in dva predstavnika nacionalnega parlamenta). Ti so lahko sodelovali pri razpravah, vendar niso imeli pravice odločanja (Prihodnost Evropske unije – Laekenska deklaracija (december, 2001), <http://www.evropska-unija.si/Konvencija/teksti/2Laekenska%20deklaracija.pdf> (3. 3. 2003). Predsedstvo Konvencije so sestavljali predsednik, dva podpredsednika in devet predstavnikov Konvencije (tj. predstavniki predsedujoče trojke v Svetu EU, predstavniki nacionalnih parlamentov, Evropskega parlamenta in Evropske komisije). Poleg tega so bili k zasedanju povabljeni tudi opazovalci (trije predstavniki Ekonomskega in socialnega odbora s tremi predstavniki evropskih socialnih partnerjev, šest predstavnikov Odbora regij ter Evropski varuh človekovih pravic). Sestava konvencije, <http://evropa.gov.si/aktualno teme/2002-02-27/sestava/> (18. 10. 2003). Namen Konvencije je bilo "pripraviti predloge o prihodnji stopnji institucionalnih reform Evropske unije, s katerimi bi poenostavili njene vodstvene strukture" (Zajc, 2002: 684).

Pri analizi glasovanja sem se zaradi celovitosti obravnave omejila le na Svet EU, ki je ključni predmet mojega raziskovanja. Druge institucije in organi EU, vlade držav članic ter različne interesne skupine (organizirane na nacionalni ali nadnacionalni ravni), ki sodelujejo v procesu odločanja, bodo omenjeni samo v povezavi s Svetom EU.³

Zaradi omejitve obsega se ne bom ukvarjala z empiričnimi analizami sistema glasovanja v Svetu EU. Bi pa rada opozorila, da gre za zelo razvejano področje raziskovanja, ki mu kaže posvetiti ustrezno pozornost.⁴

V skladu s cilji diplomskega dela me je zanimala tudi vloga Slovenije kot prihodnje majhne države članice EU v sistemu glasovanja Sveta EU. Njena teža glasov je že opredeljena v ratificirani Pogodbi iz Nice, vendar bo s prihajajočimi desetimi državami pristopnicami⁵ skupna teža glasov v Svetu EU spremenjena, ker ta pogodba predvideva širitev z dvanajstimi kandidatki (vključno z Romunijo in Bolgarijo, ki pa še nista zaključili pogajanj z EU). Zato naj bi vloga Slovenije v prihodnjem glasovalnem sistemu v Svetu EU tudi temeljila na zgoraj omenjeni analizi Osnutka pogodbe o ustavi za Evropo, kjer so prav tako določili teže glasov držav pristopnic (glede na težo glasov Pogodbe iz Nice), vendar s to razliko, da ta sistem ponovnega tehtanja glasov ne vključuje glasov Romunije in Bolgarije.⁶

1.3. STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA

Diplomsko delo je sestavljeno na naslednji način:

V uvodu diplomskega dela identificiram problem ter predstavim cilje le-tega. Nato predstavim še metodologijo in hipotezo. V nadaljevanju podam teoretsko osnovo za obravnavo sistema glasovanja v Svetu EU. Skozi zgodovinsko analizo predstavim različne načine glasovanja v Svetu EU in opredelim načine glasovanja Sveta EU po pogodbah, upoštevajoč stroške in koristi, ki jih to prinese oziroma prinaša velikim in majhnim državam članicam EU. Izpostavim tudi posebnosti, ki se odvijajo pri glasovanju Sveta EU.

³ Predpostavljam, da so bralcu osnovna dejstva o EU kot seštevku vseh njenih članic, institucij in norm že znana. Več o EU glej npr. Nugent (1999).

⁴ Glej npr. seminarja Snyder in dr. (2003) in Leech (2002).

⁵ 16. aprila 2003 je v Atenah deset držav kandidatki podpisalo pristopne pogodbe k EU. Ob tem pa je treba poudariti, da se bodo države pristopnice k EU priključile 1. maja 2004.

⁶ Potrebno je poudariti, da zaključki ne bodo predstavljali dokončnega stanja, saj naj bi bilo to dogovorjeno na prihodnji medvladni konferenci leta 2004. Ustava EU namreč mora biti napisana pred naslednjimi volitvami v Evropski parlament, ki so predvidene junija 2004 (Mašanović, 2003: 1). Do leta 2005 pa naj bi bili dokončani vsi postopki sprejemanja Ustave EU, tj. ratifikacije parlamentov držav članic in referendumov v državah članicah (Dnevnik, Krmiljenje v morju idej o evropski ustavi, 28. 10. 2003: 6).

Diplomsko delo na osnovi nekaterih spoznanj iz prejšnjega poglavja v nadaljevanju vsebuje analizo ravnotežja moči glasovanja v Svetu EU z dinamiko širitve EU. Opredelim pričakovanja velikih in majhnih držav članic pri vzpostavitvi različnih koalicij za sprejem ali preprečitev sprejemanja odločitve. S poudarkom na Sloveniji uporabim tudi empirično metodo dela, in sicer s standardiziranimi intervjuji z relevantnimi posamezniki, ki so sodelovali in/ali spremljali delo Konvencije. V zadnjem delu diplomskega dela argumentiram dobljene rezultate pričujoče analize načinov glasovanja v Svetu EU in ovrednotim hipotezo ter ocenim relevantnost zaključkov.

1.4. HIPOTEZA

Pri glasovanju s ponderirano kvalificirano večino, ki daje pri razdelitvi glasov večjo težo številu prebivalstva v posamezni državi članici, majhne države članice kljub reformi sistema glasovanja v Svetu EU zaradi politične težnje po čim bolj uravnoveženi vključenosti v sistem odločanja še vedno pridobivajo na relativni glasovalni moči.

1.5. METODOLOGIJA

V diplomskem delu sem uporabila naslednje raziskovalne metode in tehnike:

- 'opisno metodo' – pri opisu in razlagi načinov glasovanja v Svetu EU ter odnosov moči med velikimi in majhnimi državami članicami pri načinih glasovanja v Svetu EU;
- analizo in interpretacijo primarnih ter sekundarnih virov – za analizo problematike načina glasovanja v Svetu EU ter za preverjanje hipoteze;
- primerjalno raziskovanje – npr. pri pojasnjevanju odnosa med velikimi in majhnimi državami članicami pri načinu glasovanja (za primerjavo teže glasov), pri predstavitvi različnih načinov glasovanja v Svetu EU skozi širitvena obdobja;
- standardiziran intervju – npr. pri razjasnitvi vloge Slovenije ter drugih držav članic EU.

2. OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

Za pravilno razumevanje diplomskega dela navajam definicije posameznih pojmov, ki so v okviru obravnave najpomembnejši.

2.1. OPREDELITEV SVETA EVROPSKE UNIJE

"Svet predstavlja države članice in je forum, v katerem lahko kot kolektivne entitete predstavljajo in zagovarjajo svoje nacionalne interese."⁷ Po členu 203 Amsterdamske pogodbe ga sestavlja po en vladni predstavnik/ica posamezne države članice EU.⁸ V sedanjih pogojih to pomeni, da ima Svet EU⁹ 15 članov. V Bruslju¹⁰ se najpogosteje sestaja na ministrski ravni, zato mu je poverjena funkcija predstavljanja vlad držav članic EU (Westlake, 1995: 9).¹¹ Za doseg ciljev EU ima Svet EU po členu 202 Amsterdamske pogodbe v skladu z določili pogodbe moč odločanja. Svet EU mora po istem členu zagotoviti usklajevanje splošnih ekonomskih politik držav članic in v pravnih aktih prenesti pristojnost za izvajanje sprejetih odločitev Evropski komisiji.¹² Deluje¹³ v variabilni sestavi članov izvršilnih oblasti, saj se ti menjavajo "glede na obravnavano tematiko" (Grilc in Ilešič, 2001: 165). Ko Svet EU odloča o

⁷ Informacija o elementih za stališča slovenske vlade o prihodnji ureditvi Evrope, <http://www.gov.si/mzz/> (30. 7. 2003).

⁸ Ravno zato Svet EU v primerjavi z drugimi institucijami EU predstavlja tudi najbolj neposreden izraz nacionalnih interesov in izvor moči (Lewis, 2000: 261).

⁹ "Svet Evropskih skupnosti je kot institucija nastal z združitvijo in prevzemom funkcij Svetov ministrov treh skupnosti" (Grilc in Ilešič, 2001: 164). Z lastno odločbo se je Svet ministrov 8. 11. 1993 preimenoval v Svet EU (Šik, 1998: 1/op. 2). Naj opozorim, da bom zaradi kontinuitete in sistematičnosti dela tudi pri zgodovinskem orisu dogodkov in dejstev pisala Svet EU. Ob tem velja še poudariti, da Svet EU pogosto zamenjujejo z Evropskim svetom (Evropski vrh), ki je najvišja institucija v upravljanju EU (ta je sestavljen iz šefov držav oziroma vlad držav članic in določa prioritete, politično usmeritev EU itn.), in Svetom Evrope, ki pa je najstarejša meddržavna organizacija številnih evropskih držav (ta deluje na področjih zaščite človekovih pravic, pospeševanja razvoja demokracije, kulturne identitete itn.) (Leksikon, 1994: 260).

¹⁰ V praksi se Svet EU redno sestaja v Bruslju, razen v aprilu, juniju in oktobru, ko zaseda v Luksemburgu. Odstopanje od tega pravila je možno pri proračunskem postopku, ko je potrebno strinjanje Evropskega parlamenta v Strasburgu, ter pri izrednih in tudi neformalnih srečanjih Sveta EU kjerkoli v svetu (Westlake, 1995: 11).

¹¹ Sestava Sveta EU je bila prvotno določena v členu 146 Pogodbe o Evropski gospodarski skupnosti, ki predpisuje, da je Svet EU sestavljen iz predstavnikov držav članic, pri čemer vsaka vlada države članice pooblasti enega od svojih članov. Iz tega člena sta izviralata dve načeli. Prvo je, da je bil Svet EU sestavljen iz predstavnikov držav. Drugo pa, da so predstavniki držav članic morali biti člani nacionalne vlade. Z veljavo Maastrichtske pogodbe se je prvo načelo ohranilo, drugo pa spremenilo. Po členu 146 Maastrichtske pogodbe (zdaj členu 203 Amsterdamske pogodbe) je namreč Svet EU sestavljen iz predstavnika posamezne države članice na ministrski ravni s pooblastilom, da zaveže vlado države članice. Drugi del besedila je tako omogočil, da se zasedanj Sveta EU udeležujejo tudi ministri zveznih vlad držav članic (tj. Avstrije, Belgije, Nemčije) (Westlake, 1995: 57).

¹² Treaty of Amsterdam – Amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and Related Acts, <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/amsterdam.html> (6. 3. 2003).

¹³ Svet EU je lahko s predstavniki držav članic hierarhično upodobljen tudi v obliki trikotnika, saj deluje na različnih ravneh, in sicer od Evropskega Sveta na vrhu do številnih delovnih skupin (*working groups*), ki oblikujejo temelj tega trikotnika. Znotraj tega delujejo še različni (sektorski) sestavi Sveta EU, Coreper

splošnih zadevah, se le-ti sestajajo na ravni zunanjih ministrov¹⁴ ali pa ministrov za evropske zadeve (približno petnajstkrat letno) (Peterson in Bomberg, 1999: 35).¹⁵ Ta Svet se imenuje Svet za splošne zadeve (*General Affairs Council*), "znotraj katerega usklajujejo politične pobude, zunanje politične odnose (zagotavljajo povezanost dela Sveta EU ter njegovih ukrepov,¹⁶ op. M. V.) in rešujejo občutljiva politična vprašanja" (Šik, 1998: 2). Kadar pa se ne odloča o splošnih, temveč o tematskih zadevah, vsak Svet EU sestavljajo ministri, ki se ukvarjajo s specifičnimi področji, glede na njihove odgovornosti in pristojnosti (npr. Svet ministrov za kmetijstvo, finance, industrijo, transport, trgovino, kulturo, turizem idr.).¹⁷ Vsak minister,¹⁸ ki deluje znotraj Sveta EU, je odgovoren svoji vladi in parlamentu (Pinder, 1998: 33). O predstavniku tako suvereno odloča nacionalna vlada (Westlake, 1995: 57–61).

V delovanju Sveta EU najbolj izstopata prepletajoča se pojma legitimnost ter demokracija. Pojem legitimnosti Sveta EU zajema dva koncepta, in sicer predstavljanje in učinkovitost.¹⁹ Demokratičnost Sveta EU pa se kaže v splošni suverenosti (t. i. *'one state, one vote'*) in v pravilu večine (Hayes-Renshaw, 1996: 144–145) "pri odločanju v vseh primerih, ko ni mogoče doseči splošnega soglasja" (Zajc, 2000: 129).

(*Committee of Permanent Representatives*) ali Odbor stalnih predstavnikov II (sestavljajo ga stalni predstavniki, t. i. veleposlaniki), Coreper I (sestavljajo ga pooblaščenči stalnih predstavnikov) ter specializirana telesa. Tehnično podporo Svetu EU nudi relativno majhno ter politično nevtrarno telo, imenovano Generalni sekretariat Sveta EU (Hayes-Renshaw, 1994: 145–146).

¹⁴ Na plan prihajajo tudi predlogi za ustanovitev 'super Sveta EU', ki naj bi združeval predsednike vlad držav članic. Ustanovili bi ga predvsem zato, da bi razbremenili zunanje ministre/ice držav članic, ki bi se nato lahko bolj osredotočili na zunanjo politiko svoje države (Peterson in Bomberg, 1999: 265). 'Super Svet EU' bi bil koristen tudi za identificiranje nacionalnih prioritet (Nugent, 1999: 175).

¹⁵ Po členu 204 Amsterdamske pogodbe se Svet EU sestane, ko ga skliče predsedujoči Sveta EU na lastno pobudo ali na zahtevo enega od njegovih predstavnikov ali pa na zahtevo Evropske komisije.

¹⁶ Po členu 23 točke 1 Osnutka pogodbe o ustavi za Evropo (The European Convention (CONV 820/03) – Draft Treaty establishing a Constitution for Europe, 20. 6. 2003, <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00820.en03.pdf> (1. 7. 2003).

¹⁷ "Če se člani tehničnih svetov ne znajo odločiti oziroma ne najdejo ustreznega sporazuma, sprejme odločitev Splošni Svet" (Šik, 1998: 2). Pri sprejemanju politično občutljivih zadev pa se pristojni minister lahko izogne reševanju teh vsebinskih vprašanj, posledično tudi neprijetnemu položaju, s prepustitvijo odločanja o slednjih voditelju države članice in Evropskemu svetu (Tugendhat, 1987, str. 160–161 v Westlake (1995: 58/op. 2).

¹⁸ Najvažnejša prioriteta ministrov je prizadevanje za tisti cilj, ki je v določenem trenutku prednostni cilj nacionalne politike (Wallace, 2000: 19).

¹⁹ Legitimnost Sveta EU posredno izvira iz legitimnosti vlad držav članic. Z drugimi besedami, legitimnost Sveta EU izvira iz pogodb ter iz povezave njegovih individualnih članov s prebivalci EU oziroma držav članic. V tej instituciji so slednje ohranile svojo suverenost (Hayes-Renshaw, 1996: 144). Problem legitimnosti pa po drugi strani nastaja pri legitimnosti sprejetih odločitev, kajti preglasovana država lahko zaradi nezadovoljstva z odločitvijo tudi ne izvaja sprejete zakonodaje (Hayes-Renshaw, Fiona in Helen Wallace: Executive Power in the European Union: the Functions and Limits of the Council of Ministers. *Journal of European Public Policy*, 2 (4), 1995, str. 566 v Šik (1998: 42). Pri analizah delovanja Sveta EU pa sta Hayes-Renshaw in Wallace (prav tam) glede učinkovitosti Sveta EU prav tako ugotovili, "da večja uporaba glasovanja s kvalificirano večino ni povezana z učinkovitostjo". Neučinkovitost naj bi izhajala iz delovnih metod, postopkov Sveta EU ter iz konfliktov med posameznimi državami članicami. Poleg tega pa sta prišli še do ugotovitve, da je vsaka razširitev uporabe glasovanja s ponderirano kvalificirano večino na nova področja prinesla povečano število sprejetih odločitev (Šik, 1998: 42).

Delovanje Sveta EU je organizirano po dveh načelih, in sicer po načelu enakosti (vse države članice EU so zastopane z enim predstavnikom/ico) ter po načelu sorazmernega zastopanja držav članic (pri glasovanju s ponderirano kvalificirano večino je določeno število glasov, ki delno odražajo proporcionalno število prebivalcev v državi članici, s korektivi političnih in gospodarskih dejavnikov, ki so upoštevani za splošno uravnoteženost med močjo posameznih držav članic) (Hayes-Renshaw in Wallace, 1997: 44–47). Temeljna odgovornost Sveta EU je sprejemanje političnih in zakonodajnih odločitev (Nugent, 1999: 143). Naloga nacionalnih predstavnikov na vseh hierarhičnih²⁰ ravneh Sveta EU pa ni samo sprejemanje odločitev, ampak tudi ubranitev nacionalnih interesov (Nugent, 1999: 173). Svet EU sprejema (v tesnem sodelovanju z Evropsko komisijo in Evropskim parlamentom) najpomembnejše dokumente in besedila EU, kot so direktive, uredbe, odločbe, regulative, priporočila idr. Poleg tega še določa politične cilje in prioritete EU, koordinira nacionalne javne politike, pospešuje razvoj EU ter pripravlja kompromisne rešitve (Kruschitz, 2001: 10). Svet EU posega tudi na področje dela Evropske komisije, in sicer s priključitvijo k aktivnostim, ki zahtevajo posredovanje in iskanje konsenza med nasprotujočimi si mnenji pri sprejemanju določene odločitve (Nugent, 1999: 144–145).²¹ Zaradi vseh omenjenih funkcij Sveta EU je mogoče pričakovati, da se bo postopoma razvijal v zgornji dom ali senat (Hosli, 2001: 6–7).²²

Kako deluje Svet EU in s kakšnimi načini izvaja svoje izvirne funkcije, je predstavljeno skozi delovne metode oziroma procedure Sveta EU, ki potekajo v treh fazah, in sicer:

²⁰ Formalno obstaja le en sam Svet EU, njegovo delo pa je razdeljeno na več različnih sestav Sveta EU (t. i. tehničnih Svetov), katerih predstavniki so različni področni ministri držav članic. Formalno prav tako med različnimi sestavi Sveta EU ni hierarhičnega odnosa, čeprav ima neformalno Svet za splošne zadeve vlogo 'najvišjega po položaju', z najširšim nizom odgovornosti (Hayes-Renshaw in Wallace, 1997: 29–33). Ko v nadaljevanju pišem o hierarhičnih ravneh Sveta EU, mislim na hierarhijo dela znotraj Sveta EU, tj. najprej pregled dokumenta s strani delovnih skupin, nato Coreperja II oziroma Coreperja I ter nenazadnje še potrditev dokumenta s strani ministrov.

²¹ Po členu 211 Amsterdamske pogodbe ima Evropska komisija ekskluzivno pristojnost predlaganja in oblikovanja zakonodajnih predlogov. Ravno iz tega razloga tudi primarno determinira zakonodajno aktivnost Sveta EU. Po členu 208 Amsterdamske pogodbe lahko Svet EU sicer zahteva od Evropske komisije, da predloži ustrezne predloge, ne more pa jih sam predlagati oziroma oblikovati. Enako možnost ima po členu 192 iste pogodbe tudi Evropski parlament. Evropska komisija je pobudnik 90-ih odstotkov vseh predlogov, in sicer v 6-ih odstotkih predlaga predloge samoiniciativno, v 18-ih odstotkih vplivajo na predlog obveznosti po mednarodnih sporazumih, v 15-ih odstotkih spremembe ali kodifikacije obstoječe zakonodaje, v 13-ih odstotkih zahteve držav članic, v 12-ih odstotkih dogovori s Svetom EU, v 8-ih odstotkih obveznosti iz ustanovitvenih pogodb, v 8-ih odstotkih zahteve Sveta EU, v 8-ih odstotkih zahteve industrijskih lobijev in v 2-eh odstotkih odločitev Evropskega sodišča (Westlake, 1995: 64). Iz tega sledi, da je posreden (preko Sveta EU) in neposreden vpliv držav članic (to so zahteve držav članic, dogovori s svetom EU in zahteve Sveta EU) odločilen kar v 33-ih odstotkih vseh predlogov Evropske komisije.

²² Po tej 'formuli' bi se Evropska komisija postopoma razvila v pravo izvršilno telo, Evropski parlament pa v spodnji dom (Hosli, 2001: 6).

- prva faza je začetni pregled predloga dokumenta, ki ga pripravi Evropska komisija. Tega dela se najprej lotijo tiste delovne skupine,²³ ki so pristojne za področje, ki ga predlog dokumenta obravnava.²⁴ Če je predlagani dokument preobsežen za eno, se ga lahko loti tudi več delovnih skupin. Njihovo delo se lahko odvija po dveh poteh. Če je predlagani dokument predmet glasovanja s ponderirano kvalificirano večino, potem se na tej, nižji, ravni ne glasuje (ta način glasovanja poteka le na ministrski ravni). Če pa je predlagani dokument predmet soglasnega odločanja, potem posvetovanje v okviru delovnih skupin poteka tako dolgo, dokler ni sprejetega dogovora, za kar lahko potrebujejo tudi mesece ali celo leto (Nugent, 1999: 156–157).²⁵
- Druga faza²⁶ je obravnavanje predlaganega dokumenta delovne skupine s strani Coreperja.²⁷ Običajno Coreper potrdi skupno stališče delovne skupine ter nato predlagani dokument poda ministrom za formalno sprejetje. Če pa dogovor ni bil dosežen v delovni skupini, lahko Coreper poskusi sam rešiti zadevo, in sicer tako da predlog dokumenta bodisi preda nazaj delovni skupini bodisi ga poda navzgor po hierarhični lestvici (tj. k ministrom) (Nugent, 1999: 157). V tej fazi se stalni predstavniki (Coreper II) ter njihovi namestniki (Coreper I) ne osredotočijo na tehnične podrobnosti predloga, ampak na politično plat in na politične posledice predloga (Nugent, 1999: 365–366).

²³ Nacionalni predstavniki/ice v delovnih skupinah imajo dve glavni nalogi, in sicer poskusiti doseči dogovor glede predloga dokumenta ter zagotoviti, da bodo zaščiteni interesi njihove države. Pogosto pa ti nalogi nista skladni, zato lahko posvetovanja trajajo zelo dolgo. Napredek je odvisen od mnogih dejavnikov: od spornosti predloga, stopnje spornosti, števila držav članic, ki pritiskajo na razrešitev oziroma napredek pri sprejemanju predloga, zanos in sposobnost predsedstva, taktične sposobnosti nacionalnih predstavnikov ter njihova zmožnost za trgovanje pri spornih zadevah, fleksibilnost Evropske komisije pri strinjanju za spremembo njenega predloga dokumenta (Nugent, 1999: 365).

²⁴ Če take delovne skupine ni, jo v ta namen ustanovijo. Predvsem so ustanovljene z namenom razvijanja pobud in politik v novih, še posebej na občutljivih, področjih (npr. nadzor nad zdravili). Ob tem naj poudarim, da je več kot polovica vseh delovnih skupin po naravi *ad hoc* (Nugent, 1999: 151–156).

²⁵ Če nacionalni predstavniki/ice v delovni skupini pričakujejo, da bodo preglasovani, so lahko njihova prizadevanja usmerjena v tri smeri, in sicer:

- če je predlog dokumenta stvar pomembnega nacionalnega interesa posamezne države članice, so njihova prizadevanja usmerjena v upanju, da bodo drugi nacionalni predstavniki enakega mnenja ter bodo bodisi privolili v nesprejetje predlaganega dokumenta bodisi ne bodo hiteli s sprejetjem predloga;
- v primeru, da so nacionalni predstavniki mnenja, da sprejetje predlaganega dokumenta ne bo preveč škodljivo za njihovo državo, so prizadevanja usmerjena k sprejetju predloga;
- če želijo nacionalni predstavniki 'narediti kupčijo' ali 'priti do razumevanja' z drugimi nacionalnimi predstavniki, so njihova prizadevanja usmerjena k oblikovanju manjšinske protikoalicije (Nugent, 1999: 156–157).

²⁶ Izjema tega pravila je, če predlog obravnava zadeve iz kmetijskega področja. V tem primeru sledi pregled predloga delovne skupine s strani Posebnega odbora za kmetijstvo (Nugent, 1999: 365–366).

²⁷ Odbor stalnih predstavnikov držav članic EU ali Coreper je pomožni organ Sveta EU. Tu se dejansko dogajata politični dogovor in sprejemanje kompromisov, ki jih nato potrdi Svet EU (Westlake, 1995: 57–65). Za podrobnejši opis glej Westlake (1995: 285–307).

- Tretja faza je srečanje ministrov. Delovanje ministrskih sej je sestavljeno iz dveh delov dnevnega reda, in sicer iz odločanja o 'zadevah A' ter 'zadevah B'²⁸ (Nugent, 1999: 157–158). Pomembno je poudariti, da morajo biti vsi predlogi v vsakem primeru (če je bil dogovor že v prejšnjih fazah dosežen ali ne) tudi formalno potrjeni s strani ministrov (Nugent, 1999: 366).

Za delovanje Sveta EU je pomemben poseben sistem rotacije (oziroma kroženja) predsedujoče države članice EU. Po členu 203 Amsterdamske pogodbe poteka ciklus rotacije po vnaprej določenem zaporedju vsakih šest mesecev (na začetku delovanja Evropske skupnosti²⁹ je ta potekal glede na člen 146 Maastrichtske pogodbe po abecednem vrstnem redu držav članic – glede na začetnico imena države članice v njenem jeziku – v ciklu prvih šestih let, v drugem ciklu šestih let pa bi države članice krožile tako, da bi si glede na abecedni red vsak sledeči par dvojic držav članic zamenjal svoje mesto).³⁰ Vzpostavitev šestmesečne rotacije v Svetu EU je preprečilo hegemonialno obnašanje držav članic, ki bi se sicer pri daljšem predsedstvu lahko razvilo v nadvlado vplivnejših in politično ter gospodarsko močnejših držav članic (Pinder, 1998: 34). Glavne naloge šestmesečnega predsedstva so naslednje:

- priprava in vodenje vseh sestankov Sveta EU (od ministrske ravni navzdol);

²⁸ Več o tem glej poglavje 2.3.

²⁹ Prvotno so bile tri Evropske skupnosti. Evropska skupnost za premog in jeklo (ESPJ) je bila ustanovljena s podpisom Pariške pogodbe 18. aprila 1951. Evropska gospodarska skupnost (EGS) in Evropska skupnost za atomsko energijo (EUROATOM) pa sta bili ustanovljeni s podpisom dveh Rimskih pogodb 25. marca 1957. Na začetku so vse tri Skupnosti imele skupno Skupščino, ki se je leta 1962 preimenovala v Evropski parlament. Vsaka posebej pa je imela svoj Svet ministrov in svojo Komisijo (v primeru Evropske gospodarske skupnosti Visoko oblast). Leta 1967 so se Skupnosti z združitveno pogodbo povezale v Evropsko skupnost (*European Community*) (Westlake, 1995: 5–6). Leta 1991 jo je s pogodbo v Maastrichtu z revizijo združitvene pogodbe nasledila Evropska unija (*European Union*) (Leksikon, 1994: 258).

³⁰ Sistem rotacije deluje tako, da je v sedanjih pogojih petnajst držav članic razdeljenih na pet skupin članic. Vsaka skupina pa vsebuje tri države članice. Rotacija tako poteka na način, da je v sredini 'grozda' ena izmed največjih držav članic, na eni strani je srednje velika in na drugi manjša država članica. Posledično se torej vsakih šest mesecev izmenjuje velika, nato srednja in potem manjša država članica. Ta sistem je narejen tako, da bi olajšali delo majhnim državam članicam (tako denarno kot tudi kadrovske). "Sedanji vrstni red je bil določen z odločbo Sveta s 1. januarjem 1995, in sicer: Italija, Irska, Nizozemska, Luksemburg, Velika Britanija, Avstrija, Nemčija, Finska, Portugalska, Francija, Švedska, Belgija, Španija, Danska, Grčija. Januarja 2002 sta Nemčija in Finska mesti zamenjali" (Požar, 2003: 44).

V Svetu EU je poznan tudi mehanizem trojke, ki se je dejansko udeležil in ločil od starega sistema rotacije leta 1998 (Usher, 1998: 21). Trojka je postal standardni instrument v predstavljanju Sveta EU navzven. V praksi to pomeni, da Svet EU, kadar gre za pomembne zadeve in kontakte, predstavljajo trije predsedujoči (sedanji, naslednji in predhodni). Predsedujoči v Svetu EU na ta način protokolarno predstavlja EU (Westlake, 1995: 37–54). Z mehanizmom trojke se omenjeni trije predsedujoči tako "pripravljajo za prihodnje odločitve oziroma zagotavljajo kontinuiteto dela" (Grilc in Ilešič, 2001: 165). Rotacija predsedstva tako predstavlja močan simbol enakosti med državami članicami (Dinan, 1994: 237). Naj še omenim, da so na sejah Konvencije potekale tudi razprave o spremembi sistema rotacije, ob katerih so si najbolj očitno nasprotovali interesi majhnih in velikih držav članic. "Majhne države se namreč zavzemajo za ohranitev sedanjega sistema predsedovanja, ki temelji na polletni primopredaji, velike pa za vzpostavitev položaja predsednika EU z daljšim mandatom" (Dnevnik, Kako do učinkovite enakopravnosti v EU, 26. 5. 2003: 6). Ne glede na to, kakšna bo odločitev Evropskega sveta, se bo sedanja rotacija nadaljevala do konca leta 2006 (Požar, 2003: 48).

- nadzor nad tem, kako pogosto se sestajajo Svet EU in njegova telesa (to vključuje vse od oblikovanja dnevnega reda do vsega ostalega dogajanja na sejah Sveta EU) – ter tako ohranjati kontinuiteto dela Sveta EU;
- oblikovanje in iskanje kompromisnih predlogov ter konsenza. Za doseg tega cilja so ponavadi potrebna intenzivna in dolgotrajna pogajanja,³¹ prepričevanja, manevriranja, laskanja, posredovanja, trgovanja z in med državami članicami ter z Evropsko komisijo in Evropskim parlamentom (Nugent, 1999: 153–154).

Rednost stikov v Svetu EU vodi do tesnejšega notranjega prijateljstva med posameznimi državami članicami ter tudi do prepoznavanja določenih vzorcev obnašanja posameznih držav članic (Wallace, 2000: 19), ki jim pomagajo pri vzpostavljanju komunikacijskih tokov za učinkovitejše odločanje.

2.2. OPREDELITEV PROCESA ODLOČANJA

Proces odločanja je "temeljno pravilo sodobnih demokratičnih družb" (Zajc, 2000: 124) ter najpomembnejši proces v družbi, saj so odločitve kot rezultati procesa odločanja najpomembnejši indikator moči v političnem raziskovanju (Grdešić, 1995: 26). Odločitve so izbire ali rešitve, ki končajo neke negotove ali spremenjene sporne točke. Odločitev ni mogoče primerjati s terminom *policy*,³² ki pomeni dejanje (ali nedejanje) javnih oblasti, ki se soočajo med izbirami alternativnih postopkov in izbirami javnih dejanj. Ko je izbira narejena, je rezultat odločitev (Peterson in Bomberg, 1999: 4). Vse javne politike so produkt odločitev o tem, kaj narediti, kako to narediti ter kako se odločiti, kaj narediti. Odločitve so temelji, na katerih se gradijo javne politike (Peterson in Bomberg, 1999: 4).

Odločanje³³ je najpogosteje manifestni kazalec procesov in interakcij, ki se odvijajo v okviru organizacijskega sistema.³⁴ Faza odločanja je ena izmed faz *policy* procesa,³⁵ ki

³¹ Več o pogajanju in trgovanju (barantanju) v Svetu EU glej Hayes-Renshaw in Wallace (1997: 244–273).

³² Termina *policy* ni možno prevajati kot politika, kajti beseda vključuje več angleških terminov, kot so *politics* (politika kot boj za oblast), *polity* (politika kot institucionalna struktura političnega sistema, kot ogrodje) ter *policy* (politika kot upravljanje določenih družbenih sektorjev, sektorska politika). Razlikovanje med temi termini je samo analitično ter pogosto ni povsem jasno razumljivo niti v angleškem jeziku. *Policy* je proces javne politične razprave, postavljanje vprašanj, posredovanje razlag in odgovorov, kolektivnega izbora in iniciative. Na splošno se termin *policy* v govornem okolju izrazi kot npr. znanstvena politika, energetska politika, kulturna politika itn. (Grdešić, 1995: 8–10).

³³ Pri prebiranju dostopne literature sem ugotovila, da nekateri avtorji (npr. Grilc in Ilešič, 2001: 166) enačijo pojma odločanje (*decision-making*) in glasovanje (*voting*). V diplomskem delu pojma razločujem, čeprav se oba v kontekstu EU močno prepletata. Najbolj izrazit primer se po mojem mnenju kaže že pri terminološki opredelitvi načinov glasovanja v Svetu EU, tj. glasovanje s ponderirano kvalificirano večino in soglasno odločanje.

³⁴ Inge Perko-Šeparović: Teorije organizacije. Zagreb, Šolska knjiga, 1975: 133 v Grdešić (1995: 26).

vsebuje svoje specifične subjekte, institucije, čas odvijanja in oblike aktivnosti. Odkriva namen *policy* akterja, njegove cilje, sredstva, ki jih namerava uporabiti, ter posledice izbranih alternativ (Grdešić, 1995: 103). V fazi odločanja se postavljajo naslednja vprašanja:

- Kako se selekcionirajo različne rešitve?
- Katere kriterije je možno pri tem zadovoljiti?
- Kdo sprejema odločitve?
- Kakšna je vsebina sprejete odločitve?
- Kateri postopki se pri tem uporabljajo (Grdešić, 1995: 56)?

Za nadaljnjo analizo bo relevantna zadnja omenjena aktivnost, ki predstavlja ozek segment, vendar ne najmanj pomemben, znotraj procesa odločanja. Postopki odločanja v EU in načini glasovanja v Svetu EU, ki se odvijajo v okviru procesa odločanja, bodo bolj razumljivi, če poprej predstavim še lastnosti procesa odločanja v EU. Ta sicer ni tako drugačen od odločanja na nacionalni ravni, vendarle pa razlike obstajajo.

Kot rečeno, odločitve oblikujejo različni nacionalni in nadnacionalni akterji, ki jim z izvajanjem in izvrševanjem le-teh dajejo tudi pomen. Za sprejemanje odločitev na nadnacionalnem nivoju, ki se prepleta z nacionalnim, so poprej potrebni pogoji, ki jih mora izpolnjevati nadnacionalna organizacija.³⁶

- Odločitve nadnacionalne organizacije morajo biti povezane z odločitvami vlad držav članic.
- Organi oziroma institucije, ki sprejemajo odločitve, ni potrebno, da so popolnoma odvisni od sodelovanja vseh vlad držav članic. Nekakšno neodvisnost je mogoče doseči na dva načina, in sicer tako da so skupne odločitve sprejete z večinskim glasovanjem ter s sestavo odločevalskega organa z neodvisnimi posamezniki.
- Nadnacionalna organizacija bi morala biti pooblaščenca za oblikovanje pravil, ki bi neposredno povezovala prebivalce držav članic. To pooblastilo bi ji onemogočalo upravljanje vladnih funkcij brez poprejšnjega sodelovanja nacionalnih vlad držav članic.

³⁵ Po eni izmed mnogih tipologij (Grdešić, 1995: 56) je ločeno pet faz *policy* procesa, in sicer oblikovanje dnevnega reda (*agenda setting*), oblikovanje alternativ, legalizacija ali uzakonitev, implementacija ali izvajanje ter evalvacija. Za te je značilno, da "se v empiričnem političnem odločanju pogosto prepletajo" (Fink Hafner in Lajh, 2002: 18). Na tej točki naj še poudarim, da je ključna in s tem tudi najpomembnejša faza *policy* procesa faza oblikovanja dnevnega reda, saj se v slednji "odloča o prihodnjem odločanju oziroma neodločanju" (Damjan Lajh in Simona Kustec Lipicer: Proces oblikovanja dnevnega reda. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 2002, str. 43 v Fink Hafner in Lajh (2002: 43).

³⁶ Henry G. Schermers: *International Institutional Law*. Leiden: A. W. Sijthoff, 1972, str. 21–22 v Šabič (1995: 49–50).

- Nadnacionalna organizacija bi morala imeti moč za uveljavljanje svojih odločitev. Uveljavljanje le-teh bi moralo biti možno tudi brez sodelovanja vlad držav članic.
- Nadnacionalna organizacija bi morala imeti finančno neodvisnost. Financiranje mednarodnih organizacij izključno iz zbranih prispevkov držav članic vodi namreč k odvisnosti, običajno pa se ta lahko razširi tudi prek finančnega polja.
- Enostranski izstop iz nadnacionalne organizacije ne bi smel biti možen. Člani nadnacionalne organizacije sploh ne bi smeli imeti moči za ločitev oziroma razpustitev organizacije ali pa za dopolnitev njenih pristojnosti brez sodelovanja nadnacionalnih organov. Organizacija ne more imeti posebne pravice nad državami članicami, dokler je ta odvisna od obojestranskega sporazuma za nadaljevanje svojega obstoja.

Odločevalci v EU so v primerjavi z nacionalno ravno manj neposredno odgovorni do tistih, ki so predmet njihove odločitve.³⁷ V nekaterih pogledih (predvsem z uporabo različnih zakonodajnih postopkov in načinov glasovanja) je proces odločanja v EU bolj kompleksen in v celoti tudi šibkejši kot na nacionalni ravni. Po drugi strani pa je lahko proces odločanja tudi močnejši z vključitvijo različnih akterjev. Skupno delovanje več držav članic v skupnem 'evropskem duhu' lahko namreč privede tudi do bolj raznolike, večnacionalne in močnejše opozicije s širšim vplivom, kot je običajno prisotna v državah članicah (Nugent, 1999: 386). Poleg tega se odločanje v EU razlikuje od nacionalnega tudi v različnih ravneh odločanja.

Institucionalni okvir, ki si zagotavlja tudi lastni sistem odločanja, predstavljajo Pogodbe o ustanovitvi EU. Za EU je značilno odločanje na več ravneh,³⁸ in sicer:

- supersistemska raven, za katero so značilne zgodovinsko oblikovane (*history-making*) odločitve. Ker so te odločitve karakterno kvaziustavne, saj zgodovinsko oblikujejo EU s spreminjanjem njenih procedur, z rebalansom relativnih moči institucij EU itn.,

³⁷ Menim, da so neposredno manj odgovorni zaradi odtujenosti evropskih državljanov do centrov odločanja EU (v primerjavi z nacionalnimi, so jim slednji bližji) ter tudi zaradi nepoznavanja mehanizmov vplivanja in nadzora na odločevalce. Čedalje bolj je namreč prisoten t. i. demokratični primanjkljaj, ki bi ga bilo treba zmanjšati s kar največjo vključitvijo državljanov Evropske unije v postopke odločanja. Odtujitev od politike ni le evropski problem, temveč je globalen, nacionalen in lokalni problem, ki naj bi bil rešljiv le z reformami. Iz tega razloga je tudi Laekenska deklaracija poudarila, da je treba institucije EU približati njenim državljanom (Prihodnost Evropske unije – Laekenska deklaracija (december, 2001), http://www.evropska-unija.si/Konvencija/teksti/2_Laekenska%20deklaracija.pdf (3. 3. 2003).

³⁸ Toškan (2003: 209-210/op. 9) drugače poimenuje ravni odločanja, ki se odvijajo v EU, in sicer:

- meddržavna raven, kjer se odloča o konstitutivnih zadevah – vprašanjih glede razvoja EU na makro ravni ter o temeljih EU (tj. ustanovitvenih pogodbah);
- naddržavna raven, kjer se odloča o primarni zakonodaji (tj. direktivah in uredbah);
- infranacionalna raven, kjer se odloča o izvršilnih ukrepih, postavljanju standardov itn.

zadevajo predvsem odločevalce iz najvišjega političnega položaja (kot so Evropski Svet, Evropsko sodišče idr.) (Peterson in Bomberg, 1999: 10);

- sistemska raven, za katero so značilne politično postavljene (*policy-setting*) odločitve. Te odločitve so najbolj relevantne za analizo diplomskega dela, saj je na tej ravni najbolj dominanten igralec Svet EU (poleg njega sta pri postopku soodločanja pomembna še Coreper in Evropski parlament). Politično postavljene odločitve so sprejete na koncu zakonodajnega procesa s predhodnimi pogajanjmi oziroma ko EU doseže t. i. točko *policy* odločitve (Peterson in Bomberg, 1999: 16);
- podsistemska raven, za katero so značilne javno politično oblikovane (*policy-shaping*) odločitve. Te odločitve so sprejete na začetku *policy* procesa, ko so javne politike formulirane, ter pred začetkom formalnega zakonodajnega procesa, kjer so najbolj dominantni akterji Evropska komisija, delovne skupine Sveta EU in odbori Evropskega parlamenta. Na tej stopnji se tudi aktivira proces lobiranja ter oblikovanje *policy* omrežij (Peterson in Bomberg, 1999: 21).³⁹

To odločanje na več ravneh ustvarja različne modele odločanja, kot so model političnih interesov (poudari interakcijo med tekmujočimi interesi; rezultat odločanja je pogosto posledica trgovanja in sprejemanja kompromisov med tekmujočimi interesi), model politične elite (osvetli koncentracijo moči na uradniški in politični ravni, ki je prisotna skozi celoten proces odločanja) in model organizacijskega procesa (poudari, kako pravila, s katerimi so narejene odločitve, vplivajo na naravo same odločitve) (Nugent, 1999: 384–386).

Za odločanje v EU so še posebej pomembne tri osnovne značilnosti, in sicer:

- pomembnost in vložek posamezne države članice na vseh hierarhičnih ravneh delovanja Sveta EU;
- pomembnost medsebojnih osebnih odnosov v procesu odločanja, ki vključuje tako sklepanje kompromisov kot tudi trgovanje ter pogajanje na osnovi različnih predlogov za rešitev problemov;
- pomembnost osrednje vloge rotirajočega predsedstva, saj s tem vsaka država članica prevzema polno odgovornost za odnose v EU (Hayes-Renshaw, 1996: 146–147).

Svet EU vsebuje kolektivni sistem odločanja s svojo organizacijsko strukturo, normami in pravili (Lewis, 2000: 261).⁴⁰ Proces odločanja v Svetu EU je pogosto označen kot okoren in

³⁹ Pojem *policy* omrežja se "nanaša na razmerja med *policy* akterji, tj. akterji, ki sodelujejo v procesih oblikovanja in izvajanja javnih politik. *Policy* akterji so lahko tako vplivni posamezniki kot tudi različne organizacije in državne oziroma paradržavne ustanove" (Fink Hafner, 1998: 817).

⁴⁰ Več o metodah Skupnosti glej Lewis (2000: 268–272).

počasen (Nugent, 1999: 175),⁴¹ zato se pri sedanjih članicah pojavljajo zahteve po še večji transparentnosti, učinkovitosti in demokratičnosti le-tega (Hosli, 2001: 6).⁴² Dejstvo je namreč, da se bo s povečevanjem držav članic v EU pojavilo več različnih interesov, ki bodo še upočasnili razprave v Svetu EU, in s tem bo tudi doseganje odločitev postalo čedalje bolj oteženo ter upravljanje Sveta EU bolj kompleksno (Hayes-Renshaw, 2001: 9). Pri tem kaže omeniti še, da proces odločanja po drugi strani vključuje neformalne procese⁴³ in odnose, ki med drugim tudi pospešujejo proces odločanja (Lozar, 2002: 60), in sicer:

- veliko dogovorov je doseženih pri kosilih, ki so del ministrskih sestankov;
- pri pojavljanju težav v ministrskih pogajanjih bo predsedujoči uporabil načrtovane premore pri raziskavi možnosti za doseg sporazuma (to vključuje tudi neuradne '*off-the-record*' razprave z delegacijami, ki zavlačujejo sprejetje dogovora);
- nacionalnim uradnikom je zaradi poznavanja njihovih sodelavcev iz drugih držav članic omogočeno, da presodijo, kdaj je položaj situacije resen ter kdaj in kako je možen sporazum glede sprejetja določenega predloga. Torej, če nacionalni predstavnik meni, da je zadeva pomembna za njegovega ministra, potem drugi predstavniki prepoznajo signal in poskušajo usmeriti svoja prizadevanja za razrešitev nastalih težav (Nugent, 1999: 175).

K pospeševanju procesa odločanja prispevajo tudi karakterne značilnosti *policy* procesa v EU, kot so (Nugent, 1999: 377–384):

- sprejemanje kompromisov in povezovanje različnih zadev v 'paketne dogovore'⁴⁴ (*compromises and linkages*) – uspešen *policy* razvoj je pretežno odvisen od ključnih akterjev (še posebej nacionalnih vlad), ki so pripravljeni iskati in sprejemati kompromise. Le na tak način je možno učinkovito odločanje, saj kompromisi pripravljajo osnovo za sporazume in dogovore;

⁴¹ Ko okoliščine odločanja zahtevajo nujne procedure, kot npr. proračunske odločitve, ki so orientirane na proračunsko leto, se proces odločanja v Svetu EU odvija tudi hitreje (Nugent, 1999: 384).

⁴² Treba se je zavedati, da ima vsaka od držav članic svoj pogled na te zahteve.

⁴³ Neformalne razprave in posvetovanja v okviru Sveta EU se smejo začeti tudi preden so podani formalni napotki Evropske komisije (Nugent, 1999: 365).

⁴⁴ Povezovanje različnih zadev v 'paketne dogovore' lahko pripelje do sprejetja dokumentov, ki so sprejemljivi za vse in ne le za peščico držav članic (kot je navadno pri sprejemanju specifičnih zadev). Rezultati 'paketnih dogovorov' (t. i. *package-deals*) so 'velike odločitve' (kot npr. sprejetje letnega sporazuma med kmetijskimi ministri z vključitvijo določitve kmetijskih cen, ki so običajno predmet spora; leta 1992 na Edinbourškem vrhu so npr. s 'paketnim dogovorom' sprejeli niz zadev, ki so povzročala nesoglasja med državami članicami, vključujoč proračunski predlog, finančno pomoč revnejšim državam članicam EU, otvoritev pogajanj o širitvi EU, sprejem načela subsidiarnosti itn.) (Nugent, 1999: 377–380). 'Paketni dogovori' so produkt odločitev brez tveganja pri razreševanju kompromisov. Takšen način odločanja je že utrjena norma v procesu odločanja v EU (Peterson in Bomberg, 1999: 56).

- medinstitucionalno sodelovanje (predvsem sestanki v obliki trialoga⁴⁵) (*inter-institutional cooperation*) – *policy* procesi so pogosto zaznamovani z nesoglasji in spori med posameznimi institucijami EU, čeprav se med njimi odvija konstruktivno medinstitucionalno sodelovanje. Najbolj izrazito medinstitucionalno sodelovanje ponazarja postopek soodločanja, ki bo predstavljen v nadaljevanju.⁴⁶ Ta je podal močno spodbudo za 'kulturno' spremembo v odnosih med Evropsko komisijo, Svetom EU in Evropskim parlamentom, ki se je začela odvijati šele od oblikovanja postopka sodelovanja dalje;
- težave pri uveljavljanju temeljnih sprememb (*difficulties in effecting radical change*) – dejstvo je, da pobudnica predloga, Evropska komisija,⁴⁷ ne more predlagati popolnoma čistega in izčrpnega *policy* predloga, ki bi vključeval jasne načrte in pomembne razlike v primerjavi z obstoječim stanjem, in potemtaka tudi pričakovati, da bo predlog sprejet brez sprememb in dopolnil. Ovire pri uveljavljanju temeljnih sprememb predstavlja predvsem dejstvo, da postaja EU čedalje bolj politično in ideološko raznovrstna (deloma tudi zaradi širitev);
- taktično manevriranje (*tactical manoeuvring*) – taktično manevriranje in iskanje dobrega položaja je še posebej izrazito pri oblikovanju koalicij in manjšinskih protikoalicij, ki bodo predstavljene v nadaljevanju. Ta univerzalna značilnost *policy* procesa se v EU pojavlja kot rezultat mnogoternosti akterjev, kanalov komuniciranja in različnosti interesov;
- spremenljive hitrosti (*variable speeds*) – proces odločanja pogosto označujejo kot počasen in okoren, kar pa gre predpisati predvsem obveznim postopkom in pravilom, ki se odvijajo znotraj procesa odločanja. Glavni razlogi za spremenljive hitrosti pri sprejemanju predlogov so uporaba določil, ki zahtevajo podporo predloga s strani Sveta EU in Evropskega parlamenta, uporaba zakonodajnih postopkov (npr. kot bo videno v nadaljevanju, lahko pri postopku soodločanja Odbor za usklajevanje za nekaj tednov podaljša odločanje) in uporaba glasovanja s ponderirano kvalificirano večino v Svetu EU (v tem primeru namreč ministri niso pripravljeni čakati na kompromis, kot je to v navadi pri soglasnem odločanju).

⁴⁵ Trialog v kontekstu EU pomeni srečanje predstavnikov (v različnih sestavah) Sveta EU, Evropske komisije in Evropskega parlamenta, ki je institucionaliziran s tedenskimi ali mesečnimi sestanki. Ta je postal pomembno orodje upravljanja EU (Westlake, 1995: 44–45).

⁴⁶ Glej poglavje 2.2.1.

⁴⁷ Evropska komisija ima po členu 211 Amsterdamske pogodbe izključno vlogo pobudnice predlogov.

2.2.1. Opredelitev postopkov odločanja v Evropski uniji

Komunikacijski tokovi med Evropsko komisijo, Evropskim parlamentom in Svetom EU ter Odborom za gospodarske in socialne zadeve in Odborom regij so opredeljeni v Maastrichtski pogodbi ter razširjeni z Amsterdamsko pogodbo (Moussis, 1999: 41–44). Na ravni odločanja v EU so značilni štirje postopki odločanja (imenovani tudi parlamentarni postopki),⁴⁸ in sicer:

- postopek posvetovanja (*consultation procedure*),
- postopek sodelovanja (*cooperation procedure*),
- postopek soodločanja (*co-decision procedure*),
- postopek obveznega soglasja (*assent procedure*).⁴⁹

Svet EU je samo eden od akterjev v procesu odločanja, njegov pomen pa variira glede na postopek odločanja. Kot bo videno v nadaljevanju, ima Svet EU največ moči pri postopku posvetovanja, saj lahko sprejme odločitev, ne da bi ga zavezovalo mnenje Evropskega parlamenta. Pri postopku sodelovanja je njegova moč odločanja že zmanjšana, kajti zahteva obvezno sodelovanje z Evropskim parlamentom. S postopkom soodločanja pa je Svet EU zavezan še k tesnejšemu delovanju z Evropskim parlamentom.

Postopek posvetovanja je najstarejši postopek, ki se ga skorajda ne uporablja več.⁵⁰ Evropski parlament (predvideva le eno branje) ima možnost podati mnenje glede kakšnega določila (npr. po členu 37 Amsterdamske pogodbe glede nadzora cen na kmetijskem področju itn.) Evropske komisije, še preden je sprejet v Svetu EU (Kruschitz, 2001: 6).⁵¹ V praksi se Svet EU posvetuje z Evropskim parlamentom v vseh primerih zakonodajnih predlogov, ki so mu bili podani, razen tistih, ki so čisto tehnične ali začasne narave (Šabič, 1995: 129). Treba je poudariti, da mnenje Evropskega parlamenta ni zavezujoče niti za Svet EU niti za Evropsko

⁴⁸ Poleg teh postopkov je za odločanje v EU značilen še proračunski postopek. Več o tem glej npr. Nugent (1999: 389–412).

⁴⁹ Treaty of Amsterdam – Amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and Related Acts, <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/amsterdam.html> (6. 3. 2003).

⁵⁰ Pred sprejetjem Enotne evropske listine, ki je začela veljati leta 1987, je malodane vsa zakonodaja temeljila na postopku posvetovanja Sveta EU z Evropskim parlamentom (t. i. 'prostovoljno posvetovanje') (Šabič, 1995: 129). S sprejetjem te listine so se odločitve nato sprejemale še s postopkom sodelovanja in obveznega soglasja. Maastrichtska pogodba pa je vpeljala še zadnjega, in sicer postopek soodločanja. V interesu Evropskega parlamenta je, da čim več predlogov temelji na postopku soodločanja, kjer je njegov vpliv najmočnejši, ter čim manj na postopku posvetovanja, kjer je njegov vpliv najšibkejši. Amsterdamska pogodba je Evropskemu parlamentu koristila v tej smeri, da je nekatera *policy* področja 'dvignila na višjo stopnjo', in sicer od postopka posvetovanja k postopku sodelovanja ter soodločanja (Nugent, 1999: 209). Uporaba postopka posvetovanja je po členu 192 Amsterdamske pogodbe omejena le na nekatera področja kmetijstva (člen 37), sodstva in notranjih zadev (npr. po členu 172 za ustanovitev skupnih podjetij za izvajanje raziskovalnih in tehnološko–razvojnih programov, po členu 175 za ukrepe glede prostorskega načrtovanja itn.).

⁵¹ Več o področjih, kjer Evropski parlament lahko poda svoje mnenje, glej Amsterdamsko pogodbo.

komisijo (Šabič, 1995: 163), čeprav Svet EU ne sme sprejeti končne odločitve, dokler ni pridobil mnenja Evropskega parlamenta (Nugent, 1999: 360).⁵² Poleg tega pa je po oceni Amsterdamske pogodbe, in sicer glede povečane moči Evropskega parlamenta, samo mnenje Evropskega parlamenta občasno tudi spregledano oziroma ignorirano (Duff, 1997: 146).

Pri postopku sodelovanja,⁵³ ki je opredeljen v členu 252 Amsterdamske pogodbe, ima Evropski parlament nekoliko večjo vlogo pri sprejemanju odločitev kot pri postopku posvetovanja.⁵⁴ Postopek sodelovanja predpisuje posebno in še bolj intenzivno posvetovanje Evropskega parlamenta.⁵⁵ Ob tem pa je treba poudariti, da ta postopek v luči zakonodajne moči Evropskega parlamenta izboljšuje postopek posvetovanja. Razlika s slednjim je, da pri postopku sodelovanja Svet EU ne more napredovati do sprejetja končne odločitve, če se poprej ne posvetuje z Evropskim parlamentom (Šabič, 1995: 163).

Po členu 252 Amsterdamske pogodbe se zakonodajni predlogi s postopkom sodelovanja sprejemajo na naslednji način. Evropskemu parlamentu se sporoči skupno stališče Sveta EU. Ta se mora v roku treh mesecev opredeliti glede skupnega stališča Sveta EU. Če Evropski parlament potrdi skupno stališče ali pa ne sprejme odločitve, potem Svet EU sprejme predlog v skladu s skupnim stališčem. Pri obravnavanju določenega zakonskega akta lahko Evropski parlament na osnovi absolutne večine svojih članov tudi zavrne skupno stališče, potem mora Svet EU potrditi skupno stališče v drugem branju s soglasjem, ali pa sprejme dopolnila k skupnemu stališču ter s tem oteži sprejetje dokumenta v Svetu EU. Ta lahko sprejme ponovno pregledan predlog s strani Evropske komisije s ponderirano kvalificirano večino. Če želi Svet EU k pregledanemu predlogu dodati dopolnila, jih mora sprejeti s soglasjem. Evropska komisija se lahko tudi ne strinja z dopolnili, zato mora Svet EU v tem primeru soglasno odločiti, če želi dopolnila sprejeti. Če odločitev v Svetu EU ni sprejeta v roku treh mesecev,

⁵² Narava obveznosti postopka posvetovanja je bila pretehtana v primeru 138/79 Roquette Freres proti Svetu EU. V tem primeru je Svet EU podal predlog dokumenta (uredbo) Evropskemu parlamentu, da slednji poda svoje mnenje. Ker je bil ta predlog podan (staremu) Evropskemu parlamentu pred novimi volitvami, je ta odločil, da bo odločanje prepustil na novo sklicanemu Evropskemu parlamentu. V tem času pa Svet EU ni počakal mnenja Evropskega parlamenta in je dokument preprosto sprejel. Kljub temu da Svet EU ni obvezan upoštevati mnenja Evropskega parlamenta, je bil v tem primeru storjen prekršek. Svet EU mora namreč izkoristiti vsako možnost, ki jo določajo Pogodbe in Postopkovna pravila Evropskega parlamenta, za pridobitev mnenja Evropskega parlamenta (Usher, 1998: 105-106). "Sodišče se je postavilo na stran tožnika z utemeljitvijo, da je Svet ministrov s svojim postopkom kršil pravice organa, ki uteleša enega temeljnih načel Evropskih skupnosti, tj. da morajo tudi narodi držav članic biti udeleženi pri izvajanju oblasti." S to odločitvijo je postala sprejeta uredba nična (Šabič in Rejec, 2003: 86).

⁵³ Za shematski prikaz postopka sodelovanja glej npr. Westlake (1995: 79).

⁵⁴ Treaty of Amsterdam – Amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and Related Acts, <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/amsterdam.html> (6. 3. 2003).

⁵⁵ Roland Bieber in dr.: Implications of the Single European Act for the European Parliament. Common Market Law Review, 23/4, 1986, str. 733 v Šabič (1995: 163).

velja, da predlog Evropske komisije ni bil sprejet.⁵⁶ V tem postopku je pomembno, da Evropski parlament in Svet EU težita k skupnemu stališču, če želita priti do zelenega cilja (tj. sprejetja dokumenta) (Šabič, 1995: 166).

Postopek sodelovanja se po členih naslova 7 Amsterdamske pogodbe (Ekonomska in monetarna politika) uporablja le še pri sprejemanju tistih zadev, ki se tičejo Evropske denarne unije. Vsa druga področja, ki so se po Maastrichtski pogodbi sprejemala s postopkom sodelovanja, pa so bila prenesena na postopek soodločanja.

Vloga Evropskega parlamenta je v postopku soodločanja,⁵⁷ ki je opredeljen v členu 251 Amsterdamske pogodbe, najvidnejša, saj je s tem postopkom pridobil možnost aktivne vključenosti v proces odločanja v EU. V okviru postopka soodločanja nosi Evropski parlament namreč vso breme, če se zakonodajni postopek konča brez sprejetja dokumenta. Velja, da postopek soodločanja izboljšuje postopek sodelovanja, če postopek sodelovanja izboljšuje postopek posvetovanja (Šabič, 1995: 180–184).

Po členu 251 Amsterdamske pogodbe se zakonodajni predlogi s postopkom soodločanja sprejemajo na naslednji način. Evropska komisija posreduje predlog Svetu EU in Evropskemu parlamentu. Če Evropski parlament poda mnenje z dopolnili (ali ne predlaga nobenih dopolnil) ter Svet EU ta tudi sprejme, je predlagani dokument z dopolnili sprejet. Če pa Evropski parlament ne poda mnenja, potem mu Svet EU sporoči skupno stališče, ki ga Evropski parlament preučuje tri mesece. Evropski parlament bodisi odobri skupno stališče, kar vodi k sprejetju dokumenta, bodisi zavrne stališče ter s tem prepreči sprejetje dokumenta. Najpogostejša pa je možnost, da Evropski parlament predlaga dopolnila k skupnim stališčem z absolutno večino svojih članov ter jih posreduje Evropski komisiji in Svetu EU, ki podata mnenje k tem dopolnilom. Svet EU dopolnila preučuje tri mesece. Če slednji s ponderirano kvalificirano večino potrdi vsa dopolnila Evropskega parlamenta, potem je dokument z dopolnili sprejet v skladu s skupnim stališčem.⁵⁸ Lahko pa se zgodi, da ima Evropska komisija o dopolnilih negativno mnenje, v tem primeru Svet EU dokument sprejme s soglasjem. V primeru, da Svet EU ne odobri vseh dopolnil, predsednik Sveta EU (v dogovoru s predsednikom Evropskega parlamenta) skliče srečanje Odbora za usklajevanje.⁵⁹ Če v šestih tednih od sklica Odbora za usklajevanje ta potrdi skupni dokument, potem imata Evropski

⁵⁶ Treaty of Amsterdam – Amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and Related Acts, <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/amsterdam.html> (6. 3. 2003).

⁵⁷ Za shematski prikaz postopka soodločanja glej npr. Nugent (1999: 372–373).

⁵⁸ Ta faza se uporablja, če Evropski parlament predlaga večja dopolnila k skupnemu stališču. S tem "postanejo stvari bolj zapletene" (Moussis, 1999: 44).

⁵⁹ Po členu 251 Amsterdamske pogodbe Odbor za usklajevanje sestavljajo člani Sveta EU ali njihovi predstavniki in enako število predstavnikov Evropskega parlamenta. Naloga Odbora je doseči dogovor o

parlament ter Svet EU šest tednov časa, da dokument sprejmeta. V primeru, da eden od obeh predlaganega dokumenta v tem obdobju ne sprejme, velja, da ta ni bil sprejet. Če pa Odbor za usklajevanje ne potrdi skupnega dokumenta, predlagani dokument ni bil sprejet.⁶⁰

Postopek soodločanja je bil torej z Amsterdamsko pogodbo razširjen na večino novih področij, kot npr. na področje zaposlovanja (člen 129), socialne politike (npr. ukrepi za zagotovitev uporabe načela enakih možnosti – člen 141), javnega zdravja (člen 152), splošnih načel in omejitev iz razlogov javnega ali zasebnega interesa, ki veljajo za pravico dostopa do dokumentov (člen 255) itn.⁶¹ S členom III–298 Osnutka pogodbe o ustavi za Evropo bi ta postopek postal splošno pravilo,⁶² saj bi se z njim (t. i. rednim zakonodajnim postopkom)⁶³ sprejemali vsi evropski zakoni in okvirni zakoni (*European laws and European framework laws*).

S postopkom obveznega soglasja je Evropski parlament po členu 192 Amsterdamske pogodbe na določenih področjih pridobil pravico do veta,⁶⁴ in sicer pri soglasju za vse pridružitvene sporazume s tretjimi državami (člen 300 in 310), pri sporazumih o polnopravnem članstvu (tudi pri popravi ter dopolnilih k tem sporazumom, kot so npr. finančni protokoli – člen 300), pri sprejemanju enotnih volilnih pravil (člen 190), pri določanju in organizaciji ciljev strukturnih in kohezijskih skladov (člen 161), pri sankcijah za resne in nenehne kršitve temeljnih pravic držav članic (člen 7) idr.⁶⁵ Postopek obveznega soglasja se torej ne uporablja (in se nikoli ni) za 'normalno' zakonodajo, ampak je rezerviran za posebna določila (Nugent, 1999: 209). Evropski parlament namreč po tem postopku ne sme dopolniti predloga, ampak ga lahko samo odobri oziroma zavrne, zato je ta t. i. postopek privolitve primeren samo za mednarodne sporazume, ki so bili sklenjeni v Evropski komisiji

skupnem besedilu s ponderirano kvalificirano večino članov Sveta EU ali njihovih predstavnikov in z večino predstavnikov Evropskega parlamenta. Pri postopku usklajevanja bo tudi Evropska komisija poskušala uskladiti položaja Sveta EU in Evropskega parlamenta.

⁶⁰ Treaty of Amsterdam – Amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and Related Acts, <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/amsterdam.html> (6. 3. 2003).

⁶¹ Več o teh področjih glej Amsterdamsko pogodbo.

⁶² The European Convention – Oral Report presented to the European Council in Thessaloniki by V. Giscard d'Estaing Chairman of the European Convention, 20. 6. 2003, http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/VGE_EN.pdf (1. 7. 2003).

⁶³ V primerih, izrecno navedenih v členu III–160 (zajema policijsko sodelovanje v členu III–173 ter sodno sodelovanje in kriminalne zadeve v členu III–166), se lahko evropski zakoni in okvirni zakoni sprejemajo na pobudo skupine držav članic v skladu s členom III–298 Osnutka pogodbe o ustavi za Evropo (Predlog ustavne pogodbe, The European Convention (CONV 802/03) – Draft Constitution, Volume II – Draft revised text of Parts Two, Three and Four, 12. 6. 2003, <http://www.sigov.si/evropa/aktualno/teme/2003-06-16/ustavna-pogodba-predlog.pdf> (1. 7. 2003).

⁶⁴ Najstarejša pravica do veta Evropskega parlamenta je pri proračunskem postopku (Westlake, 1995: 101).

⁶⁵ Treaty of Amsterdam – Amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and Related Acts, <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/amsterdam.html> (6. 3. 2003).

in Svetu EU.⁶⁶ Analize glasovanja v Evropskem parlamentu so pokazale, da ta v okviru postopka obveznega soglasja zelo redko odkloni podajanje soglasja (Šabič, 1995: 170).

2.3. OPREDELITEV GLASOVANJA

Pri opredeljevanju procesa odločanja ni mogoče mimo glasovanja, ki je "način odločanja članov kake skupnosti ali kakega kolegijskega sestavljenega organa o kakem predlogu" (Leksikon, 1994: 325). "Glasovanje je zunanji izraz" (Bučar, 2002: 12) procesa odločanja EU. Je tudi pravilo ali skupek pravil, na podlagi katerih predstavniki sprejmejo odločitve v mednarodnih organizacijah (Šabič, 1999: 39). Pomembno je poudariti, da so glasovalna pravila pogosto politično obremenjena, saj le-ta predstavljajo simbol moči pri odločanju.

Kot rečeno, je namen diplomskega dela analizirati sistem glasovanja, ki ga Svet EU uporablja za sprejemanje odločitev. Učinkovita analiza glasovalnega sistema je možna s predhodnim poznavanjem delovanja in organiziranosti institucije, kjer se le-ta odvija. Svet EU je kolegialni organ. Za sklepanje je potreben kvorum. V sedanjih pogojih mora biti prisotnih najmanj osem predstavnikov držav članic od skupno petnajstih članov (Westlake, 1995: 88). Na sejah Sveta EU, ki potekajo najmanj enkrat mesečno, lahko ministra/ico spremlja največ šest ljudi. Pridružijo se jim še ustrezni evropski komisar, ki je pristojen za določeno področje, predsednik Evropske komisije ter visoki uradniki (generalni sekretar Sveta EU, pravni svetovalec Sveta EU) in drugi uradniki Sveta EU in Evropske komisije. Skupno je tako na seji Sveta EU lahko prisotnih več kot sto članov. Te so bile do leta 1992 tudi zaprte za javnost. Rezultati glasovanja so bili namreč politično občutljiva tema, zato je bilo tudi odločanje o objavi glasovanja (torej o tem, kako so ministri posameznih držav članic glasovali) prav tako stvar glasovanja s potrebno ponderirano kvalificirano večino. Po Edinbourški deklaraciji⁶⁷ je zapis o tem, kako so ministri/ice posameznih držav članic glasovali, objavljen, ko je podan formalni glas v Svetu EU (Westlake, 1995: 155). Po členu 207 točke 3 Amsterdamske pogodbe mora Svet EU kot zakonodajalec v vsakem primeru objaviti rezultate in razlage glasovanja ter izjave v zapisniku.⁶⁸ Seje Sveta EU so razdeljene na dva dela dnevnega reda (ob predhodnem strinjanju vseh predstavnikov z njim): v prvem

⁶⁶ Amsterdamska pogodba je želela razširiti postopek obveznega soglasja na vse mednarodne sporazume (tudi npr. sporazumi s Svetovno trgovinsko organizacijo), na odločitve glede finančnih virov EU, na dopolnila k pogodbam itn., vendar ji to ni uspelo (Treaty of Amsterdam – Amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and Related Acts, <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/amsterdam.html> (6. 3. 2003).

⁶⁷ Dodatek k Edinbourški deklaraciji, 1992, VII.6.1/člen 1.24./c.

⁶⁸ Po členu 255 točke 3 Amsterdamske pogodbe mora vsaka institucija EU v svojem poslovniku predpisati posebne določbe glede dostopa njenih dokumentov.

delu sklepajo o predlogih dokumenta, o katerih so razpravljali že na prejšnji seji – to je faza glasovanja,⁶⁹ v drugem delu sledi razprava o že obstoječem osnutku predloga, brez glasovanja.

Svet EU deluje kot forum za razprave z dolgotrajnimi pogajanja, katerih cilj je večinoma vzpostavitev konsenza (Wallace, 2000: 19). Razloge za to je možno iskati predvsem v tradicionalnih metodah dela Sveta EU.⁷⁰ Delo v Svetu EU je po členu 2 Postopkovnih pravil Sveta EU (Hayes-Renshaw in Wallace, 1997: 303–304) organizirano na več ravneh:

- dokončen dogovor je lahko dosežen v Coreperju in zato nadaljnja razprava v Svetu EU ni več potrebna. Zadeve, ki so torej sprejete po hitrem postopku brez predhodne razprave, so označene kot 'zadeve A'. V takih primerih predsedujoči seznanijo Svet EU, da je bila odločitev sprejeta (Nugent, 1999: 157–158).
- Tiste zadeve, ki jih ni bilo možno rešiti niti v Coreperju niti v delovni skupini (tudi tisti predlogi, ki jih je Coreper ocenil kot politično občutljive, ki potrebujejo politično odločanje), so označene kot 'zadeve B' (Nugent, 1999: 157–158). V situacijah, kjer je nadaljnja razprava potrebna, pa predsedujoči natanko ve, v kateri točki razprave prihaja do različnih mnenj ter kakšna stališča imajo države članice. Pristojni minister predstavi stališče države članice, ki je osnova za nadaljnja pogajanja, drugi pa poskušajo razločiti, kaj je za njih pomembno in čemu se lahko odpovejo. Predsedujoči skuša povzeti različna stališča, ugotovi konvergenčne točke držav članic ter postavi pogoje (Moussis, 1999: 42). Za sporne točke lahko predsedujoči zahteva t. i. 'namigovalni glas' (*indicated vote*). Ta je potreben, da le-ta dobi informacijo o tem, kakšno je stališče posamezne države članice. Glede na rezultat lahko predsedujoči nadaljuje z razpravo in poskuša doseči soglasje ali zahteva končno glasovanje ali pa zadevo preloži na naslednjo sejo (Dinan, 1994: 253). Ko so vsi viri izkoriščeni, lahko predsedujoči sklene, da je zadeva zrela za glasovanje.⁷¹ Glasovanje v Svetu EU vedno

⁶⁹ Vsak predsedujoči se na predhodnem sestanku sestane s predsedniki različnih sestav Sveta EU. Tu se odločijo, če je stvar že zrela za glasovanje (Westlake, 1995: 63).

⁷⁰ Ena izmed teh delovnih metod je tudi pogajanje. Študije o EU ocenjujejo, da je 85 odstotkov vseh odločitev sprejetih na nižji ravni, in sicer med pogajanja državnih uslužbencev z birokratskim aparatom Sveta EU (tj. 70 odstotkov v delovnih skupinah in 10 do 15 odstotkov v Coreperju I in II), ter le okoli 15 odstotkov le-teh na višji ministrski ravni (Hayes-Renshaw in Wallace, 1997: 78). S formalnim glasovanjem je tako sprejetih torej 15 odstotkov vseh odločitev. Svet EU potemtakem uporablja predvsem pogajalski pristop 'od spodaj navzgor'.

⁷¹ Če je dogovor sprejet, je proces odločanja v EU končan s sprejetjem dokumenta v Svetu EU. Če pa dogovor ni sprejet niti s soglasjem niti z glasovanjem s ponderirano kvalificirano večino, ni nujno, da se proces odločanja konča. Predlog je vrnjen nazaj, po hierarhični lestvici Sveta EU, Evropski komisiji s prošnjo za spremembo obstoječega dokumenta. Možno je tudi, da je predlog obravnavan na naslednji seji Sveta EU z upanjem, da bo v tem času najdena rešitev (Nugent, 1999: 366).

poteka tako, da prisotni člani svoj glas oddajo neposredno na zasedanju.⁷² Če pa je predsedujoči uspel prepričati večino prisotnih članov/ic držav članic, lahko ta tudi brez formalnega glasovanja (ob omenjenih pogojih) sam sprejme odločitev. Takšno dejanje je povsem politično korektno ter primerno (Westlake, 1995: 87). Ministri lahko zaradi dolgotrajnega sprejemanja kompromisov zasedajo tudi do poznih nočnih ur, zasedanje (t. i. maratonsko zasedanje) pa se lahko podaljša na več dni (Moussis, 1999: 42).

"D/ržave članice se načeloma izogibajo glasovanju in v večini primerov težijo k temu, da sprejete odločitve ustrezajo kar največ oziroma vsem državam članicam."⁷³ Zgoraj omenjeno dejstvo, da je bilo glasovalno obnašanje držav članic do nedavnega popolnoma zaupno, je rezultat dveh dejavnikov, in sicer časovnega pritiska ter zaupne narave dela Sveta EU (Westlake, 1995: 87–88). V primerjavi z glasovanjem, ki je zdaj odprto za javnost,⁷⁴ pa so pogajanja med posameznimi državami članicami še vedno zaupne narave. Potrebo po zasebnosti med pogajanja Svet EU argumentira s tem, da je le na ta način njegovo delovanje učinkovitejše in tudi hitrejša (Hayes-Renshaw, 1996: 151).⁷⁵

Načini glasovanja v Svetu EU so opredeljeni njenih v pogodbah (v nadaljevanju), potek glasovanja ter glasovalna pravila v Svetu EU pa so določena v Postopkovnih pravilih Sveta EU.⁷⁶

Svet EU je ključna institucija EU, ki upravlja z močjo odločanja. V tej instituciji je moč prepoznati poteze izvršilne oblasti nacionalnih držav, saj ga predstavljajo člani izvršilne oblasti posamezne države članice (tj. ministri iz različnih področij) ter zakonodajne oblasti nacionalnih držav, saj tu sprejemajo zakonodajo najvišjega reda (tj. najpomembnejši

⁷² Ko pa mora Svet EU odločiti o nujnih zadevah (oziroma v posebnih primerih, ko je to izrecno določeno v pogodbah), lahko predstavniki po členu 8 Postopkovnih pravil Sveta EU svoje glasove oddajajo tudi pisno, ob tem, da se vsi strinjajo z uporabo tega postopka (Hayes-Renshaw in Wallace (1997: 306).

⁷³ Fiona Hayes-Renshaw in Helen Wallace: *The Council of Ministers*. London, Macmillan Press Ltd., 1997, str. 53 v Šabič (1998: 140).

⁷⁴ V primerih, ko razprave vodijo k pridobitvi 'namigovalnega glasu' in ko sprejemajo pripravljalne (uvodne) dokumente, v Svetu EU glasovanje ni javno (dodatek k Postopkovnim pravilom Sveta EU) (Hayes-Renshaw in Wallace, 1997: 312).

⁷⁵ Svet EU o poteku svojih sej javnost obvešča (pod določenimi pogoji) šele od leta 1993 (Šabič, 1998: 140/op. 20). Sedaj ima tudi svojo stran na internetu (<http://db.consilium.eu.int/cig/default.asp?lang=en>), ki vsebuje aktualen seznam dokumentov, dnevni red sej, številne pomembne dokumente, biltene za tisk, zapisnike ter razlage glasovanja (Hayes-Renshaw, 2001: 12). Po Osnutku pogodbe o ustavi za Evropo naj bi bile vse razprave o zakonodajnih predlogih v Svetu EU javne (The European Convention (CONV 820/03) – Draft Treaty establishing a Constitution for Europe, 20. 6. 2003, <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00820.en03.pdf> (1. 7. 2003).

⁷⁶ Več o tem glej izvlečke iz Postopkovnih pravil Sveta EU v Hayes-Renshaw in Wallace (1997: 303–313).

dokumenti, kot so na primer direktive, odločbe, regulative, priporočila ipd.). Za delovanje Sveta EU sta značilni dve načeli, in sicer načelo enakosti držav članic, po katerem je vsaka država članica zastopana z enim predstavnikom, in načelo enakosti sorazmernega predstavljanja držav članic, po katerem imajo predstavniki držav članic različno težo glasov pri glasovanju s ponderirano kvalificirano večino, ki odraža predvsem število prebivalstva v posamezni državi članici. Na ta način je vsaj približno dosežena enakopravnost med velikimi in majhnimi državami članicami EU, čeprav je izjemno težko ustvariti nek idealen model, s katerimi bodo zadovoljne prav vse države članice. Na težo glasov držav članic in s tem tudi na njihovo moč odločanja namreč vplivajo različni dejavniki, kot so politični, gospodarski in drugi.

Svet EU skozi skupek obvezujočih pravil institucionalizira različne interese posameznih držav članic. Njegovo delovanje determinirajo točno določena pravila (tj. postopki odločanja in načini glasovanja), ki so opredeljena v postopkovnih pravilih Sveta EU in pogodbah o EU. Delovanje Sveta EU je tesno povezano z delovanjem Evropske komisije in Evropskega parlamenta. Evropska komisija namreč določa delokrog Sveta EU s tem, ko ima monopol nad vsebinami njegovih sej, saj mora za vsako razpravo predhodno pripraviti predlog. Ta je zato največji vir za pripravo sredstev za odločanje v Svetu EU. Evropski parlament pa je skozi različne postopke odločanja pridobil možnost posvetovanja, sodelovanja, obveznega soglasja ter nenazadnje tudi možnost soodločanja s Svetom EU. V ta namen je tudi narava dokumentov razvrščena glede na omenjene postopke.

Proces odločanja v Svetu EU je označen kot zelo zapleten in dolgotrajen, za katerega so značilne tako formalne kot tudi neformalne metode dela Sveta EU. Načini neformalnega delovanja so med drugim neformalna posvetovanja, pogajanja, iskanja kompromisov ter trgovanja na osnovi različnih predlogov, ki se pojavljajo na nižjih organizacijskih ravneh Sveta EU, in sicer tako v delovnih skupinah kot tudi v Odboru stalnih predstavnikov (Coreperju), kjer je dejansko največkrat dosežen politični dogovor. Slednje značilnosti procesa odločanja so poglobitnega pomena, saj je na ta način usklajenih okoli 85 odstotkov celotne zakonodaje. Čeprav gre dejansko le majhen delež zakonodaje skozi ozko grlo ministrskega glasovanja, le-to ni nepomembno, saj glasovanje države članice disciplinira ter posledično vodi do rezultata, tj. do sprejetja oziroma nesprejetja dokumenta. Treba je poudariti, da morajo biti v vsakem primeru predlogi tudi formalno potrjeni. V ta namen je seja Sveta EU ločena na dva dela dnevnega reda. V prvem delu se glasuje o predlogih dokumenta, o katerih je že bil dosežen dogovor in je prav tako že bil predmet razprave na prejšnji seji, v drugem delu pa poteka razprava brez glasovanja o že obstoječem predlogu. Končni rezultat

procesa odločanja je torej odločitev, ki je v zadnji fazi delovanja Sveta EU sprejeta z glasovanjem ministrov posameznih držav članic. Kot bo vidno v nadaljevanju, pa so ti omejeni z različnimi načini glasovanja.

3. GLASOVANJE V SVETU EVROPSKE UNIJE

3.1. POMEN GLASOVANJA V PROCESU ODLOČANJA V SVETU EVROPSKE UNIJE

"V ustanovnih aktih mednarodnih vladnih organizacij obstajajo določila o načinih njihovega odločanja, ki variirajo: nekatere sprejemajo sklepe na temelju soglasja vseh članic, druge s t. i. kvalificirano večino. Na splošno bi bilo mogoče trditi, da se princip soglasja uporablja v tistih zadevah, ki so temeljnega pomena za koncept in prakso uveljavljanja suverenosti, kar se najčešče dogaja na območju t. i. visoke politike, medtem ko je inštitut kvalificirane ali pa enostavne večine namenjen 'nizki' politiki" (Benko, 2000: 191). S to posplošitvijo se je načeloma mogoče strinjati tudi na primeru Sveta EU, kjer nobena predvidena ali nepredvidena glasovalna situacija ni prepuščena naključju.⁷⁷ Identiteta ter suverenost⁷⁸ držav članic EU se navzven izražata prav v segmentu glasovanja skozi različne načine glasovanja v Svetu EU (Bučar, 2002: 12).

Ker Svet EU s stališča medvladnega pristopa temelji na predstavljanju in uresničevanju nacionalnih interesov ter prioritet posameznih držav članic, bi načeloma "moralo veljati, da se v tovrstni instituciji odloča soglasno na podlagi suverenosti in pravne enakosti vseh držav" (Bučar, 2002: 14). Vendar pa ni tako, saj obstoj neenakosti *de facto* (neenakost med velikimi in majhnimi⁷⁹ državami članicami) ni zanemarljiv. Zatorej so v Svetu EU uvedli tudi glasovanje s ponderirano kvalificirano večino, s katerim so posamezne države članice pridobile določeno težo glasov pri glasovanju (kot bo vidno v nadaljevanju, se je kot

⁷⁷ Omenjeni citat seveda v celoti ni reflektirati na EU, kajti ta po mojem mnenju ni mednarodna vladna organizacija, ampak nadnacionalna struktura. Prav tako ni mogoče poenotiti načinov glasovanja na 'visoko' in 'nizko' politiko. Ni nujno, da je 'visoka' politika le zunanja in varnostna politika ter da npr. socialna politika, ki je stvar notranje politike in (glede na citat) tudi 'nizke' politike, ni prav tako 'visoka' politika.

⁷⁸ Nacionalne države so se "odločile za selektivno prenašanje suverenosti na organe Unije le pri določenih področjih (politikah), in sicer zaradi ugodnosti, predvsem ekonomskih, ki jih v svetovni ekonomiji lahko doseže le Unija kot celota" (Šik, 1998: 3). Poleg tega je treba še poudariti, da ima Svet EU glavni nadzorni mehanizem, skozi katerega države članice prenašajo svojo suverenost za zajamčen dostop in vpliv (Wolfgang Wessels: The European Community Council: The Community's Decisionmaking Center. V Hoffmann, Stanley in Robert Owen Keohane (ur.): The New European Community: The Council Presidency and the European Integration. Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press, 1991, str. 137 v Landau in Whitman (1997: 86).

⁷⁹ Nekateri avtorji različno pojmujejo termin *majhne* države članice, npr. Bučar in Brinarjeva (2003: 13) pišeta o *malih* državah članicah, Zupančičeva (2003: 95) piše o *manjših* državah članicah in Šabič (1998: 132) piše o *majhnih* državah članicah. Glede na različne uporabe termina, sem se odločila za termin *majhne* države članice, ker je bil v literaturi največkrat uporabljen.

najpomembnejši dejavnik za ponderiranje glasov pokazalo število prebivalstva v posamezni državi članici).⁸⁰

Formalna pravila glasovanja se spreminjajo glede na politično področje ter glede na časovno obdobje – torej, včasih 'navadna večina', včasih 'soglasje', včasih 'glasovanje s ponderirano kvalificirano večino'. Ta pravila, ki so pogosto tudi predmet mnogih diskusij in polemik, so opredeljena v pogodbah EU (Wallace, 2000: 19). V členu 205 Amsterdamske pogodbe iz leta 1997 (v veljavi od leta 1999) je opredeljeno, da se pomembne odločitve sprejemajo ali s soglasjem ali s ponderirano kvalificirano večino. Za manj relevantne odločitve pa je potrebna navadna večina glasov (Kruschitz, 2001: 11). Ti načini glasovanja so (v nadaljevanju) predstavljeni skozi Rimsko pogodbo, tri temeljne pogodbe EU (Maastrichtsko pogodbo, Amsterdamsko pogodbo ter Pogodbo iz Nice) in skozi Osutek pogodbe o ustavi za Evropo. Vsaka od teh pogodb je prinesla določene spremembe v institucionalnem smislu, celota teh reform pa določa današnje stanje, ki seveda ni dokončno.

3.2. NAČINI GLASOVANJA V SVETU EVROPSKE UNIJE

3.2.1. Glasovanje z navadno večino

Pri glasovanju z navadno večino ima vsaka država članica en glas. Vsi glasovi imajo enako težo. Če za sprejem odločitve v Svetu EU glasuje več kot polovica držav članic, je odločitev sprejeta (Šabič, 1999: 42). V sedanjih pogojih je tako odločitev sprejeta, če se z njo strinja osem od petnajstih držav članic EU. Po členu 207 Amsterdamske pogodbe Svet EU z navadno večino sprejema med drugim tudi poslovnik Sveta EU. Glasovanje z navadno večino se po členu 133 točke 3 Amsterdamske pogodbe uporablja tudi za sprejemanje protidumpinških in protisubvencioniranih carin v okviru skupne trgovinske politike. "Ob odsotnosti drugačnega določila se šteje, da Svet z navadno večino odloča tudi takrat, kadar sprejema odločitve skupaj z drugimi institucijami EU. Od Komisije tudi zahteva, da izdela študije za doseg skupnih ciljev pogodbe (člen 208 PES) in poda svoje mnenje za sklic medvladne konference v zvezi s spremembami ustanovitvenih pogodb (člen 48 (2) PEU)" (Grilc in Ilešič, 2001: 166–167).

Nekateri avtorji (Lane in dr., 1996: 179) pravijo, da bi uporaba glasovanja z navadno večino na več področjih pripeljala do bolj transparentnega odločanja in manj paradoksalnega

⁸⁰ Pri tem ne gre zanemariti politične, gospodarske in druge dejavnike.

oblikovanja koalicij. Glasovanje z navadno večino namreč ni obremenjeno s ponderiranimi glasovi, zato je s tem preprostejšim načinom glasovanja možno lažje in hitreje oblikovati koalicije.

3.2.2. Soglasje

Pri soglasnem odločanju⁸¹ je v Svetu EU glas najmanjše države seveda prav tako enako vreden kot glas največje.⁸² Odločitve, sprejete soglasno, simbolizirajo tudi večjo obvezo držav članic pri izvajanju teh odločitev (Šabič, 1999: 40–41).

Vsaka država članica ima ne glede na velikost pri soglasnem odločanju možnost preprečiti sprejem odločitve. Člen 205 točke 3 Amsterdamske pogodbe določa, da vzdržani⁸³ glasovi prisotnih ali zastopanih članov na seji Sveta EU ne morejo preprečiti sprejetja odločitve, kjer je zahtevano soglasje.⁸⁴ Pri soglasno sprejetih odločitvah torej ne pomeni, da so vsi za sprejeti predlog, temveč da mu nihče (torej nobena izmed držav članic) ne nasprotuje. Teoretično je torej odločitev lahko soglasno sprejeta tudi v primeru, če je le en član 'za', vsi drugi vzdržani (Grilc in Ilešič, 2001: 172). Vzdržani glasovi predstavnikov držav članic načeloma ne predstavljajo ovire pri sprejemanju odločitev s soglasjem, vendar pa "mora biti za sprejem soglasnega sklepa prisotnih vsaj 8 članov Sveta" (Grilc in Ilešič, 2001: 172–173).

Amsterdamska pogodba v členu 23 dovoli v drugem stebru⁸⁵ (določila o skupni zunanji in varnostni politiki) tudi 'konstruktivno vzdržanost' (Nugent, 1999: 166), s čimer vzdržana

⁸¹ V tej razpravi je pomembno, da sta privolitev in konsenz ločena od soglasnega odločanja. Privolitev je razumljena kot dogovor oziroma tihi sporazum glede neke skupne akcije. Konsenz pa je definiran kot glasovalna kategorija, kjer se lahko sprejemajo odločitve tudi brez formalnega glasovanja (Šabič, 1999: 48). Prav tako pa je lahko razumljen tudi kot kompromis, v katerem se nasprotniki sprejete odločitve z njo sprijaznijo (Šabič, 1999: 48/op. 31). Konsenz torej absorbira negativne glasove.

⁸² Načelo soglasja oziroma konsenzualna demokracija "varuje manjšine, da lahko enakopravno sodelujejo z večino" (Evropska razprava (dr. Dimitrij Rupel, 11. 7. 2001), http://www2.gov.si/mzz/eu-debata.nsf/evropska_razprava?OpenPage (30. 7. 2003).

⁸³ Status vzdržanega (ali abstinenčnega) glasu pospešuje trgovanje z glasovi ter pomaga pri gradnji zaupanja in zaslug za prihodnja pogajanja, pri katerih so možna medsebojna prilagajanja in popuščanja. Vzdržanost posameznika namesto uporabe pravice do veta je namreč politična poteza, ki jo drugi lahko naslednjič vrnejo (Lewis, 2000: 267).

⁸⁴ Treaty of Amsterdam – Amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and Related Acts, <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/amsterdam.html> (6. 3. 2003).

⁸⁵ Z Maastrichtsko pogodbo so EU funkcionalno izrazili v obliki 'treh stebrov EU', ki velja tudi za Amsterdamsko pogodbo, in sicer:

- prvi steber predstavlja seštevek dejavnosti vseh treh predhodno ustanovljenih Skupnosti (ESPJ, EGS in EUROATOM);
- drugi steber se nanaša na neposredno sodelovanje držav članic EU na področju skupne zunanje in varnostne politike;
- tretji steber pa se nanaša na skupno notranjo in pravosodno politiko (Westlake, 1995: 8).

Struktura 'treh stebrov EU' bi bila z Osnutkom pogodbe o ustavi za Evropo odpravljena, saj je bila vir zmede in prekrivanja pristojnosti. Institucije EU naj bi imele eno samo strukturo ne glede na sfero delovanja. Ohranili naj

država članica ni obvezana izvajati odločitve, hkrati pa soglašaja, da je odločitev zavezujoča za EU kot celoto.⁸⁶ Če pa 'konstruktivno vzdržani' predstavljajo več kot eno tretjino vseh ponderiranih glasov (v skladu s členom 205 točke 2 Amsterdamske pogodbe), odločitev ne sme biti sprejeta.

Doseganje soglasja je težavno in dolgotrajno. Razvoj glasovanja v Svetu EU gre v smer (ponderirane) kvalificirane večine, ki se jo poskuša uveljaviti kot splošno formalno pravilo glasovanja na čimveč področjih.⁸⁷ Odločanje s soglasjem pa je (bo) še vedno potrebno za politično občutljive zadeve ter za posebno pomembne zadeve, ki obravnavajo npr. ustavna in finančna področja.⁸⁸ Prav tako je po členu 250 Amsterdamske pogodbe uporaba soglasja predvidena, ko želi Svet EU popraviti predlog dokumenta Evropske komisije.

3.2.2.1. Luksemburški kompromis

Poglobljanje integracije zahteva čedalje več področij, na katerih bi se glasovalo s ponderirano kvalificirano večino, saj je v Svetu EU zaradi povečanega števila držav članic vedno težje doseči soglasje. V času skupnega delovanja so bile tudi države članice v ES mnenja, da je v Svetu EU nujen prehod iz soglasja k povečani uporabi večinskega glasovanja. Pa vendar so v praksi države članice od leta 1966 (s sprejetjem Luksemburškega kompromisa oziroma sporazuma)⁸⁹ do leta 1982⁹⁰ odločitve večinoma sprejemale s soglasjem (Grilc in Ilešič, 2001: 170–171).

bi se le postopki odločanja, ki bi bili oblikovani s posebno naravo dela (The European Convention – Oral Report presented to the European Council in Thessaloniki by V. Giscard d'Estaing Chairman of the European Convention, 20. 6. 2003, http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/VGE_EN.pdf (1. 7. 2003).

⁸⁶ Po členu 23 točke 1 Amsterdamske pogodbe se mora vzdržana država članica vzdržati vseh dejanj, ki bi lahko nasprotovala ali ovirala delovanje EU. Ob tem pa morajo druge države članice v duhu vzajemne solidarnosti spoštovati njeno stališče.

⁸⁷ Glasovanje s ponderirano kvalificirano večino namreč poleg časovne omejitve pri sprejemanju odločitev, ki jo predpisujeta postopek sodelovanja in soodločanja, skrajšuje proces sprejemanja odločitev (Neill Nugent: *The Government and Politics of the European Union*. London: Macmillan Press LTD, 1994³, str. 325 v Šik (1998: 19).

⁸⁸ Glej poglavje 3.2.4.

⁸⁹ Gledano s pravne vidika je Luksemburški kompromis v primerjavi z Ioanninskim kompromisom, ki bo predstavljen v nadaljevanju, politični ('gentlemanski') sporazum in ne prava mednarodna pogodba, Ioanninski kompromis pa je sprejet ter zapisan v pravni obliki (Grilc in Ilešič, 2001: 170–172). Prvi je pravno neobvezujoč, drugi pa pravno obvezujoč.

⁹⁰ Leta 1982 je kmetijski minister Velike Britanije skušal z vetom zadržati sprejetje letnega sporazuma o določitvi cen kmetijskih izdelkov, "dokler se ne bi zunanji ministri držav članic opredelili do prispevka Velike Britanije v proračun ES." Kmetijski ministri so sporazum sprejeli z glasovanjem s ponderirano kvalificirano večino, kljub nezadovoljstvu Velike Britanije, Danske in Grčije. "Luksemburški sporazum je izgubil veljavo z ratifikacijo Enotnega evropskega akta, ki je s ciljem dokončanja skupnega trga v Pogodbo ES vnesel še večjo uporabo odločanja s kvalificirano večino" (Grilc in Ilešič, 2001: 171).

Povod za sprejetje Luksemburškega kompromisa je bila francoska politika t. i. praznega stola (*empty chair*). Francija je leta 1965 zaradi nezadovoljstva s predlogi Evropske komisije za povečano vlogo in Evropskega parlamenta pri proračunskih zadevah ter širjenja večinskega glasovanja v Svetu EU, ki so bili nujni za vzpostavitev skupnega trga, šest mesecev bojkotirala seje Sveta EU. S tem je blokirala delovanje institucij ES, prišlo je do institucionalne krize. "Francija je namreč zahtevala, da vsaki članici pri kakršnemkoli odločanju pripada pravica veta, kadar se odloča o 'posebej pomembnem interesu' neke države" (Grilc in Ilešič, 2001: 170). Krizo je rešil Luksemburški kompromis. Francija je dosegla, da je bilo treba vsakokrat, ko so bili pomembni interesi posamezne države članice v nevarnosti, nadaljevati s pogajanjem, dokler ni pri sprejemanju odločitev dejansko bilo doseženo soglasje oziroma kompromis (Hayes-Renshaw in Wallace, 1997: 313) – "ne glede na to, kakšen način glasovanja za sprejem sporne odločitve je predvidevala Pogodba o Evropski gospodarski skupnosti" (Šabič, 1998: 134/op. 12). Zaradi spoštovanja Luksemburškega kompromisa so tako vse države članice pri glasovanju v Svetu EU dejansko imele (neformalno) pravico do veta (Šabič, 1998: 137),⁹¹ kar je "pripeljalo do sprejemanja odločitev na osnovi 'najmanjšega skupnega imenovalca,' ki je bil še sprejemljiv za vse države članice (Moussis, 1999: 43).

Kljub temu da je Luksemburški kompromis pripeljal do podaljšanja sprejemanja odločitev, je vodil tudi do predhodnega neformalnega iskanja ustreznega dogovora pred formalnim glasovanjem, kar je značilno za delovanje Sveta EU tudi danes (Šik, 1998: 22–24).

3.2.3. Glasovanje s ponderirano kvalificirano večino

Splošno uporabljeno pravilo, ki velja tudi za Svet EU, je, da kvalificirana večina pomeni več kot dvotretjinska večina glasov (SSKJ, 1998: 1495). V Svetu EU pomeni ponderirana⁹² kvalificirana večina⁹³ "vrednost, ki se doda določenemu členu celote" (Leksikon, 1994: 821). Za sprejem odločitve je treba doseči določen prag glasov, pri čemer imajo različne države

⁹¹ Člen 11 točke 2 Amsterdamske pogodbe je *de facto* veto nadomestil s pravnim vetom, ki določa, da lahko države članice, ki nameravajo vzpostaviti tesnejše medsebojno delovanje, izjavijo, da zaradi pomembnih in utemeljenih razlogov nacionalne politike ne želijo z glasovanjem s ponderirano kvalificirano večino o tem odločati. V tem primeru se ne glasuje. Svet EU lahko s ponderirano kvalificirano večino zahteva, da se zadeva predloži v soglasno odločitev Evropskemu Svetu.

⁹² Lozar (2002: 44–49) piše o obteženi kvalificirani večini.

⁹³ Evropska komisija je v okviru medvladne konference leta 1996 poudarila, "da je sistem ponderiranih glasov držav članic le kompromis med pravno enakimi državami, ki pa se razlikujejo po demografski teži. Sedanji ponder glasov je torej kompromis v korist manjših držav" (Parere della Commissione, Conferenza intergovernativa 1996. Luksemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 1996, str. 20 v Šik (1998: 46).

različno glasovalno težo,⁹⁴ odvisno predvsem od števila prebivalcev v državi članici, vendar pa pri korektivih za splošno uravnoveženost med močjo države članice igrajo pomembno vlogo tudi politični in gospodarski dejavniki (Hayes-Renshaw in Wallace, 1997: 44–47).⁹⁵

"O/dločanje z večino pomeni izgubo popolne suverenosti pri odločanju oziroma urejanju določenega področja. Če je posamezna država pri glasovanju v Svetu preglasovana, to pomeni, da bodo sprejete odločitve zaradi narave prava ES veljale na njenem ozemlju tudi proti njeni volji" (Grilc in Ilešič, 2001: 166).⁹⁶ Z drugega vidika pa je imela uvedba glasovanja s ponderirano kvalificirano večino pozitiven vpliv na pospeševanje procesa odločanja ter na oblikovanje koalicij in 'paketnih dogovorov', ki sedaj zaznamujejo ta način glasovanja (Hayes-Renshaw, 1996: 157).

Glasovanje s ponderirano kvalificirano večino⁹⁷ je na ministrski ravni Sveta EU relativno redko,⁹⁸ saj se okoli 85 odstotkov odločitev v večini sprejme poprej na nižji ravni s konsenzom (Lewis, 2000: 271–272).⁹⁹ To pa ne pomeni, da samo glasovanje ni pomembno, kajti "možnost glasovanja države disciplinira, zato so pri delu bolj tvorne in bolj pripravljene popuščati".¹⁰⁰ Poleg tega pa na nižjih ravneh, še posebej pri neformalnih pogajanjih, nenehno "potekajo tudi natančne kalkulacije za izid potencialnega glasovanja tako ali drugače zarisane glasovalne koalicije, kar pomeni, da so skoraj praviloma glasovi prešteti in izidi znani vnaprej" (Zupančič, 2003: 98).

Pogajalci iščejo določeno število partnerjev s podobnimi stališči, s katerimi si lahko zagotovijo potrebno ponderirano kvalificirano večino. Bolje je, da to večino predstavljajo

⁹⁴ Naj poudarim, da način določanja ponderirane kvalificirane večine predvsem "odseva merjenje moči za prevlado" v Svetu EU (Mašanović, 2003: 5).

⁹⁵ Eden izmed primerov nesorazmerja med pripadajočimi glasovi in številom prebivalstva je tudi Luksemburg, pri katerem je predvsem upoštevan politični dejavnik. Luksemburg namreč v mednarodni skupnosti uživa visoko stopnjo legitimnosti (Hayes-Renshaw in Wallace, 1997: 44–47) in je zato tudi v boljšem položaju v primerjavi z drugimi majhnimi državami članicami.

⁹⁶ Če je odločitev sprejeta z večinskimi glasovanjem, nacionalni predstavniki ne nosijo celotne odgovornosti za sprejeto odločitev, še posebej, če so bili preglasovani. EU namreč sprejema in izvaja odločitve, ki so lahko tudi v nasprotju z interesi javnosti posameznih držav članic (Ignaz Seidl-Höhenveltern: *Das Recht der internationalen Organisationen einschließlich der supranationalen Gemeinschaften*. Köln: Carl Heymanns Verlag, 1992, str. 149 v Šabič (1995: 53).

⁹⁷ Glasovanje s ponderirano kvalificirano večino glasov je danes najpogostejša oblika glasovanja v Svetu EU, z ratifikacijo Enotne evropske listine iz leta 1987 pa tudi najsplošnejše formalno pravilo glasovanja (Peterson in Bomberg, 1999: 48). Slednja namreč med drugim tudi "poveča število politik, ki predvidevajo večinsko glasovanje" (Šik, 1998: 4), kar postane vodilo tudi pri naslednjih pogodbah EU.

⁹⁸ To pa ne pomeni, da je nepomembno tudi tehtanje glasov pri glasovanju s ponderirano kvalificirano večino. V praksi Svet EU poskuša doseči najširše možno soglasje, preden sprejme kakršnokoli odločitev (Westlake, 1995: 88).

⁹⁹ Po empiričnih podatkih Mattila in Lane (Mikko Mattila in Jan-Erik Lane: *Why Unanimity in the Council? A Roll Call Analysis of Council Voting*. *European Union Politics* 2 (1), 2001, str. 31–52 v Lozar (2003: 62–63) je največkrat uporabljen način glasovanja v Svetu EU soglasje ali konsenzualno odločanje.

¹⁰⁰ Fiona Hayes-Renshaw in Helen Wallace: *The Europe that Came in from the Cold*. *International Affairs*, 67 (4), 1995, str. 569 v Šik (1998: 16–17).

'pomembne'¹⁰¹ države članice, saj se v tem primeru poveča možnost za uspešno izvajanje odločitev. Glasovanje s ponderirano kvalificirano večino tudi omogoča, da lahko manjšina (točno določeno število držav članic po pogodbi EU) z oblikovanjem manjšinske protikoalicije¹⁰² prisili večino, da spremeni svoje mnenje. Sistem tehtanja glasov v Svetu EU je preživel, ker je skozi vse obdobje obstoja integracije temeljil na določenem ravnotežju med velikimi in majhnimi državami članicami. S tehtanjem glasov se tako zmanjšujejo krize in napetosti med državami članicami. Po drugi strani pa problemi vedno nastajajo pri ponovni¹⁰³ razdelitvi¹⁰⁴ glasov oziroma metodi tehtanja glasov, ki je pogosto predmet spora in pogajanj (Šabič, 1999: 43–46). Opozorila bi še, da imajo vzdržani glasovi pri glasovanju s ponderirano kvalificirano večino¹⁰⁵ enak efekt kot negativni (Nugent, 1999: 166). Potemtakem je za posamezno državo članico najboljša opredelitev za eno ali drugo stran.

3.2.3.1. Glasovanje s ponderirano kvalificirano večino po Rimski pogodbi

Po členu 148 točke 2 Rimske pogodbe iz leta 1957 (v veljavi od leta 1958) je imelo šest držav pogodbenic sledečo težo pri glasovanju s ponderirano kvalificirano večino:¹⁰⁶

¹⁰¹ Z izrazom 'pomembne' države članice so mišljene predvsem velike države članice, Nemčija, Velika Britanija, Francija in Italija, ki predvsem s svojo gospodarsko in politično močjo pomembno vplivajo na mednarodno okolje. Kot bo vidno v nadaljevanju, so lahko te države članice s pripadajočimi številčno najvišjimi glasovi v preteklosti delovale tudi kot 'glasovalni stroj', saj so v primerjavi z majhnimi lažje sprejele neko odločitev. V sedanjih pogojih pa, kot bo vidno, obstajajo mehanizmi, ki onemogočajo takšno delovanje velikih držav članic.

¹⁰² Več o tem glej poglavje 3.3.3.

¹⁰³ S ponovno razdelitvijo glasov mislim na spremembo pri tehtanju glasov držav članic pri glasovanju s ponderirano kvalificirano večino skozi vsakokratno širitev ES/EU. Ob tem pa naj poudarim, da bo ta besedna zveza najbolj uporabljena pri spremembi teže glasov s Pogodbo iz Nice, saj se bo s to tehtanje glasov tudi najbolj spremenilo.

¹⁰⁴ V angleški literaturi je to *distribution*, ki po angleško-slovenskem slovarju (1998: 244) pomeni poleg *razdelitev* še *razporeditev*, *raztresanje* itn. Po Slovarju slovenskega knjižnega jezika (1998: 143) pa *distribucija* pomeni tudi *razdeljevanje*, *porazdelitev*, *razvrstitev* itn. Menim, da je prevod *razdelitev* glede na razlago v SSKJ (1998: 1115) najbolj ustrezen termin.

¹⁰⁵ Učinek negativnih glasov je značilen za vsako večinsko glasovanje.

¹⁰⁶ Rimski pogodbi, [http://www2.gov.si/svez/svez-web.NSF/0/F3C76F47E22E920EC1256DO40037F91E/\\$file/I+-+SL.doc](http://www2.gov.si/svez/svez-web.NSF/0/F3C76F47E22E920EC1256DO40037F91E/$file/I+-+SL.doc) (2. 11. 2003).

Tabela 1: Relativna teža glasov držav članic v Svetu EU s ponderirano kvalificirano večino po Rimski pogodbi

Država članica	Število glasov
Nemčija	4
Francija	4
Italija	4
Belgija	2
Nizozemska	2
Luksemburg	1
Skupaj 6 držav članic	17 glasov

Vir: prirejeno po Westlaku (1995: 91).

Končna formula po kriteriju števila prebivalcev, ki je bila sprejeta že v Evropski skupnosti za premog in jeklo in nato prenesena v Rimsko pogodbo, je bila naslednja. Najmanjši državi članici so dodelili en glas, srednjima dvema dvakrat več glasov kot najmanjši (tj. vsaki dva glasova) ter trem največjim še dvakrat več kot srednjima dvema (tj. vsaki po štiri glasove). Po Rimski pogodbi je bilo razmerje glasov 4 : 2 : 1. Za ponderirano kvalificirano večino je bilo potrebnih 12 glasov, kar je pomenilo 70,59 odstotkov vseh glasov (Westlake, 1995: 91).

Vzorec glasovanja, ki je bil osnovan za prvotnih šest držav članic, je bil razširjen z vsakokratnim povečanjem članstva ES/EU (vključno s sedanjim sistemom glasovanja) (Midgaard, 1999: 4). "Dogovorili so se, da bodo države razpolagale z različnim številom glasov, pri tem pa bo med njimi veljala manjša neenakost, kot bi, če bi neposredno upoštevali zgolj število prebivalstva v posameznih državah" (Lozar, 2002: 45). Pri razdelitvi glasov je bilo najpomembnejše vprašanje razmerja, tj. koliko glasov je potrebnih za oblikovanje minimalne zmagovalne koalicije. V prvotnem sistemu je bilo to moč oblikovati tako, da so predlog podpirale vse tri velike države članice oziroma dve veliki in obe srednje veliki¹⁰⁷ državi članici (Midgaard, 1999: 5).

Po priključitvi Danske, Irske in Velike Britanije ES, leta 1973, pa je bilo razmerje glasov spremenjeno iz prejšnjih treh kategorij na štiri, in sicer na 10 : 5 : 3 : 2. Razmerje med glasovi posameznih držav članic se je tako povečalo s faktorjem 2,5,¹⁰⁸ kar je pripeljalo do tega, da je lestvico 1–4 spremenilo v lestvico 1–10 (Midgaard, 1999: 5). To spremenjeno vrednotenje oziroma tehtanje glasov je potekalo po naslednji dogovorjeni formuli: Nemčiji, Franciji, Italiji in Veliki Britaniji je kot velikim državam članicam pripadlo deset glasov, drugim pa od dva do pet glasov (tj. Belgiji in Nizozemski so se kot srednje velikima državama glasovi z dveh

¹⁰⁷ Več o kategorizacijah držav članic glede na število prebivalstva glej poglavje 3.3.1.

¹⁰⁸ Glasovi prvotnih šestih držav članic so bili pomnoženi s faktorjem 2,5, z izjemo Luksemburga, ki sta mu bila dodeljena dva glasova namesto enega (Midgaard, 1999: 5).

spremenili na pet glasov, Luksemburgu se je kot 'mini' državi en glas povečal na dva, Danski in Irski pa so kot novima majhnima članicama pripadli trije glasovi). Skupno število glasov je bilo tako torej 58. Ponderirana kvalificirana večina je bila dosežena z 41 glasovi, kar je pomenilo 70,69 odstotkov vseh glasov. Ko se je leta 1981 v ES vključila Grčija, ki je dobila pet glasov, je razmerje glasov ostalo nespremenjeno. Skupno število glasov se je povečalo na 63, pri čemer je bilo za ponderirano kvalificirano večino potrebnih 45, kar je pomenilo 71,43 odstotkov vseh glasov (Westlake, 1995: 91–92).

3.2.3.2. Glasovanje s ponderirano kvalificirano večino po Maastrichtski pogodbi

Pri glasovanju s ponderirano kvalificirano večino so imeli glasovi dvanajstih držav članic v Svetu EU po členu 148 točke 2 Maastrichtske pogodbe, ki so bili že poprej opredeljeni v istem členu Pogodbe o evropski gospodarski skupnosti, naslednjo težo (Dinan, 1994: 252–253):

Tabela 2: Relativna teža glasov držav članic v Svetu EU s ponderirano kvalificirano večino po Maastrichtski pogodbi

Država članica	Število glasov
Nemčija	10
Francija	10
Italija	10
Velika Britanija	10
Španija	8
Belgija	5
Grčija	5
Nizozemska	5
Portugalska	5
Danska	3
Irska	3
Luksemburg	2
Skupaj 12 držav članic	76 glasov

Vir: prirejeno po Dinanu (1994: 253).

Priključitev Španije in Portugalske k deseterici je prinesla temeljite spremembe pri dogovorih glede tehtanja glasov. S to širitvijo (ter tudi naslednjo) je bila novim državam članicam dodeljena njihova individualna teža glasov, ki je bila določena glede na število prebivalstva, znotraj že obstoječe lestvice 1–10 (Midgaard, 1999: 6). Španiji, ki ni bila niti tako velika kot

štiri največje, niti tako majhna kot Belgija in Nizozemska, je bilo dodeljenih osem glasov. S tem pa je bilo oblikovano tudi novo razmerje glasov v Svetu EU, ki je temeljilo na petih kategorijah, in sicer na 10 : 8 : 5 : 3 : 2. Po Maastrichtski pogodbi je bilo za ponderirano kvalificirano večino potrebnih 54 glasov, kar pomeni 71,05 odstotkov od skupno 76 glasov (Westlake, 1995: 92).

3.2.3.2.1. Ioanninski kompromis

Ker se je z vsakim povečevanjem članstva v EU slabšal položaj velikih držav članic, in sicer z zmanjševanjem teže glasov v Svetu EU, so leta 1994 zunanji ministri držav članic sklenili Ioanninski kompromis. Ta je velikim državam članicam omogočil boljše pogoje za oblikovanje manjšinske protikoalicije. Kompromis iz Ioannine je predvidel tudi vključitev Norveške v EU, ki pa s 'propadlim' referendumom ni postala njena polnopravna članica. Tako je spremenjeni kompromis z dopolnili določal, da je za sprejetje odločitve s ponderirano kvalificirano večino potrebnih 62 glasov (skupaj z Norveško 68). Za oblikovanje manjšinske protikoalicije pa je potrebnih 26 glasov (skupaj z Norveško 27) (Westlake, 1995: 94). Če pa imajo države članice s 23 do 25 glasovi (z Norveško do 26) namen nasprotovati sprejetju odločitve s ponderirano kvalificirano večino, mora Svet EU za razrešitev sporne zadeve storiti vse za sprejetje kompromisne rešitve z najmanj 65 glasovi (z Norveško 68 glasovi) od skupno 87 glasov (z Norveško 90) (Westlake, 1995: 94 in Šabič, 1998: 139).

3.2.3.3. Glasovanje s ponderirano kvalificirano večino po Amsterdamski pogodbi

S priključitvijo novih držav članic dvanajsterici leta 1995, Avstrije, Finske in Švedske, je bila teža glasov s ponderirano kvalificirano večino pri glasovanju v Svetu EU opredeljena že v dopolnilu Maastrichtske pogodbe v členu 148 točke 2, ki je torej predvidel petnajst držav članic. Oblikovana je bila nova kategorija štirih glasov, ki je pripadla Avstriji in Švedski. Rezultat teh sprememb je sedanja struktura tehtanja glasov, ki temelji na šestih kategorijah, in sicer na 10 : 8 : 5 : 4 : 3 : 2 (Westlake, 1995: 76). Naslednja teža glasov je bila določena tudi v členu 205 točke 2 Amsterdamske pogodbe:

Tabela 3: Relativna teža glasov držav članic v Svetu EU s ponderirano kvalificirano večino po Amsterdamski pogodbi

Država članica	Število glasov
Nemčija	10
Francija	10
Italija	10
Velika Britanija	10
Španija	8
Belgija	5
Grčija	5
Nizozemska	5
Portugalska	5
Avstrija	4
Švedska	4
Danska	3
Irska	3
Finska	3
Luksemburg	2
Skupaj 15 držav članic	87 glasov

Vir: prirejeno po Westlaku (1995: 76).

Kot je vidno, sedanji glasovalni sistem "izvira iz sistema, ki so ga prvič uporabili v EGS leta 1957" (Lozar, 2002: 45). Zatorej sistem razdelitve glasov še vedno reflektira predvsem relativno velikost populacije v posamezni državi članici.

V zdaj veljavnem glasovalnem sistemu je v Svetu EU za ponderirano kvalificirano večino potrebnih 71,26 odstotkov glasov od skupno 87, kar pomeni 62 glasov (Westlake, 1995: 89). Člen 205 točke 2 Amsterdamske pogodbe predvideva dva tipa ponderirane kvalificirane večine. Za sprejem odločitve potrebuje Svet EU najmanj:

- 62 glasov 'za', kadar sprejemajo odločitve na predlog Evropske komisije. To odločitev pa mora podpirati najmanj osem držav članic.
- 62 glasov 'za' v vseh drugih primerih, kjer mora oddati glasove najmanj deset držav članic.

Pri sprejemanju odločitev je treba upoštevati še minimalno prisotnost članov (kvorum),¹⁰⁹ tj. v sedanjih pogojih prisotnost najmanj osmih članov Sveta EU, če se sprejemajo predlogi Evropske komisije, oziroma desetih, če se sprejemajo predlogi, ki jih ni predlagala Evropska komisija (Westlake, 1995: 88). Med drugim pa lahko Svet EU tudi po členu 309 točke 2

¹⁰⁹ Kvorum je opredeljen v členu 205 točke 2 Amsterdamske pogodbe.

Amsterdamske pogodbe s ponderirano kvalificirano večino odvzame glasovalno pravico posamezni državi članici, če je le-ta kršila skupne vrednote EU.

Mogoča so tudi odstopanja od že uveljavljenih in utečenih pravil v 'glasovalnem stroju' Sveta EU, in sicer:

- v posebnem Svetu ES za premog in jeklo – po členu 28 Pogodbe o Evropski skupnosti za premog in jeklo iz leta 1951 je za sprejem odločitve potrebna absolutna večina vseh držav članic. To morata sestavljati vsaj dve državi članici, katerih posamični proizvod predstavlja najmanj eno devetino celotne proizvodnje premoga in jekla v Skupnosti. V primeru enake razdeljenosti glasov za in proti pa je odločitev sprejeta, če so za sprejem tri države članice, katerih posamični proizvod premoga in jekla mora predstavljati najmanj devetina celotne proizvodnje v Skupnosti;¹¹⁰
- pri odločanju glede III stopnje Ekonomske in denarne unije – po členu 122 točke 5 Amsterdamske pogodbe je za sprejem odločitve potrebna ponderirana kvalificirana večina vseh držav članic, ki bodo imele izpolnjene pogoje za vstop v Evropsko denarno unijo. Pri odločitvah s soglasjem je prav tako potrebno soglasje vseh teh držav članic;
- v 'tretjem stebru EU' – po členu 34 Amsterdamske pogodbe, ki zadeva policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah, je za sprejem ukrepov za izvajanje konvencij potrebna dvotretjinska večina ob enaki teži glasov vseh podpisnic sporazuma. V sedanjih pogojih je to deset od skupno petnajstih držav članic EU;
- v Protokolu o socialni politiki iz leta 1995, ki je bil dodan Maastrichtski pogodbi (14 podpisnic, z izjemo Velike Britanije) – za sprejem odločitve je potrebna ponderirana kvalificirana večina, ki znaša 52 glasov od skupnih 77. Rezultat dogovora je bil tudi, da je za sprejem odločitve vsaj sedem držav članic;
- pri odločanju glede nadzora nad proračunskim primanjkljajem – po členu 104 točke 13 Amsterdamske pogodbe se za sprejem glasuje s ponderirano kvalificirano večino, kjer glasovi države članice, nad katero se nadzor nanaša, ne štejejo.

Ti specifični načini glasovanja v Svetu EU kažejo na to, da je vsa pravila težko 'spraviti' v skupni 'kalup', saj je veliko primerov, ki zahtevajo posamično obravnavo.

¹¹⁰ Rimski pogodbi, [http://www2.gov.si/svez/svez-web.NSF/0/F3C76F47E22E920EC1256DO40037F91E/\\$file/I+-+SL.doc](http://www2.gov.si/svez/svez-web.NSF/0/F3C76F47E22E920EC1256DO40037F91E/$file/I+-+SL.doc) (2. 11. 2003).

3.2.3.4. Glasovanje s ponderirano kvalificirano večino po Pogodbi iz Nice

Sprejetje nove pogodbe je bilo nujno še pred vstopom novih držav v EU, saj Amsterdamska pogodba ni rešila treh ključnih institucionalnih vprašanj (t. i. amsterdamski ostanki), kot so sestava in velikost Evropske komisije, razširitev glasovanja s ponderirano kvalificirano večino ter nenazadnje tudi tehtanje glasov v Svetu EU.¹¹¹ Pogodba iz Nice,¹¹² ki je bila podpisana 26. februarja 2001 (v veljavi od 1. februarja 2003),¹¹³ predvideva širitev z dvanajstimi državami kandidatkami. Zdaj, v času nastajanja tega diplomskega dela, pa je znano, da je pristopna pogajanja za vključitev v EU uspešno zaključilo le deset držav kandidatk – sedaj pristopnic. Neuspešni pri tem sta bili Romunija in Bolgarija.

Ponovno tehtanje glasov je bilo tesno povezano z reformo Evropske komisije, kajti pet velikih držav članic (Nemčija, Velika Britanija, Francija, Italija in Španija) je na račun izgube enega komisarja zahtevalo pravičnejšo razdelitev glasov v Svetu EU, ki bi reflektirali demografsko velikost držav članic. To politično občutljivo dejanje pa je prineslo še dodatna trenja v odnosu med velikimi in majhnimi državami članicami, ki so med drugim prinesla tudi vsaj dve opciji za rešitev velikosti Evropske komisije in njene sestave (Baun in Marek, 2001: 20).¹¹⁴ Tako je bilo po členu 4 točke 1 Protokola o širitvi EU k Pogodbi iz Nice, ki določa določila glede Evropske komisije, opredeljeno, da bo Evropska komisija vsebovala enega predstavnika iz vsake države članice. To število pa bo lahko s soglasjem spremenil Svet EU. Ko pa bo EU dosegla 27 držav članic, bo po členu 4 točke 2 Protokola o širitvi EU k Pogodbi iz Nice število držav članic v Evropski komisiji manjše kot je število članic v EU. Ti dve določili bosta lahko v prihodnje spremenjeni, saj naj bi po členu 25 točke 3 Osnutka pogodbe o ustavi za Evropo Evropska komisija bila sestavljena iz petnajstih predstavnikov držav članic, tj. iz predsednika Evropske komisije, zunanjega ministra EU/podpredsednika Evropske

¹¹¹ Ocena rezultatov medvladne konference o reformi institucij Evropske unije, Nica, 7. – 11. 12. 2000, http://www.gov.si/mzz/slovenija_in_eu/nica.doc (30. 7. 2003).

¹¹² Najvažnejša področja prenove že pred sprejetjem Pogodbe iz Nice, in sicer na medvladni konferenci leta 2000, so bila velikost in sestava Evropske komisije, ponovno tehtanje glasov v Svetu EU, razširitev uporabe glasovanja s ponderirano kvalificirano večino ter sprejem določil za povečanje sodelovanja med institucijami (Baun in Marek, 2001: 13).

¹¹³ Primarna zakonodaja, <http://www.ius-software.si/eu/zakonodaja.asp> (3. 11. 2003).

¹¹⁴ Ti dve opciji sta bili del razprave med državami članicami na že medvladni konferenci 1996/97. Prva opcija je bila zgrajena na domnevi, da naj bi vsaka država članica predlagala enega svojega predstavnika v Evropsko komisijo. To opcijo so v glavnem podpirale majhne države članice, saj ni favorizirala velikih držav članic (kot jih v sedanji sestavi Evropske komisije). Druga opcija pa je bila zgrajena na domnevi, da naj bi Evropska komisija zaradi svoje učinkovitosti po širitvi omejila število evropskih komisarjev z rotacijo na enakopravni osnovi. To opcijo so podpirale nekatere države članice in Evropska komisija. Nasprotniki opcij so bili v glavnem mnenja, da bi obe zmanjšali učinkovitost Evropske komisije (prva s prevelikim številom komisarjev, druga pa z nepredstavljanjem vseh držav članic, kar bi lahko oslabilo legitimnost njenih odločitev) (Baun in Marek, 2001: 18–19).

komisije in trinajstih evropskih komisarjev, ki bi bili izbrani na osnovi sistema enakopravne rotacije med državami članicami.

Tabela 4: Relativna teža glasov držav članic v Svetu EU s ponderirano kvalificirano večino po Pogodbi iz Nice

Država članica	Število glasov
Nemčija	29
Velika Britanija	29
Francija	29
Italija	29
Španija	27
Poljska	27
Romunija	14
Nizozemska	13
Grčija	12
Češka	12
Belgija	12
Madžarska	12
Portugalska	12
Švedska	10
Bolgarija	10
Avstrija	10
Slovaška	7
Danska	7
Finska	7
Irska	7
Litva	7
Latvija	4
Slovenija	4
Estonija	4
Ciper	4
Luksemburg	4
Malta	3
Skupaj 27 držav članic	345

Vir: prirejeno po Deklaraciji o širitvi EU številka 20 k Pogodbi iz Nice.

Ponovno tehtanje glasov je bilo nujno potrebno predvsem zato, da bodo glasovi držav članic proporcionalno odražali število prebivalstva v posamezni državi članici; tem izračunom pa so bili dodani tudi drugi dejavniki.¹¹⁵ Način sprejemanja odločitev v prihodnjem glasovalnem

¹¹⁵ Pri tem je treba opozoriti, da bolj ko uporaba glasovanja s ponderirano kvalificirano večino postaja pomembna, odločilnejše je vprašanje, koliko dejavnikov določa razdelitev teže glasov. Analize so pokazale, da je razdelitev glasov nekako povezana z velikostjo populacije držav članic. Možne pa so tudi špekulacije, da omenjena razdelitev ni osnovana le na velikosti populacije, ampak tudi na spremenljivkah, kot sta ekonomska

sistemu bo čedalje bolj zapleten in kompleksen, po katerem bo razmerje glasov temeljilo na devetih (osmih) kategorijah, in sicer: 29 : 27 : (14)¹¹⁶ : 13 : 12 : 10 : 7 : 4 : 3. Po Deklaraciji o širitvi EU številka 20 k Pogodbi iz Nice je za sprejem odločitve s ponderirano kvalificirano večino v Svetu EU potrebnih 74,78 odstotkov glasov. To pomeni 258 glasov od skupnih 345. Za sprejem odločitve potrebuje Svet EU najmanj:

- 258 glasov 'za', kadar se sprejemajo odločitve na predlog Evropske komisije. Poleg tega pa bo morala za to odločitvijo stati večina držav članic, torej 14 držav članic od skupno 27;
- 258 glasov 'za' v vseh drugih primerih, kjer bo moralo biti za sprejem odločitve dve tretjini držav članic, torej 18.

V Deklaraciji o širitvi EU (oziroma Deklaraciji k prihodnosti EU) številka 20, ki je dodana kot priloga Pogodbi iz Nice, je določena tudi demografska klavzula, ki deluje kot varovalni mehanizem. Član Sveta EU lahko namreč zahteva, da se pri sprejemanju odločitev s ponderirano kvalificirano večino preveri, ali države članice, ki tvorijo zahtevano ponderirano kvalificirano večino, predstavljajo najmanj 62 odstotkov celotnega prebivalstva EU. Če se ta pogoj izkaže za neizpolnjenega, velja, da odločitev ni sprejeta.¹¹⁷ Demografska klavzula je bila uvedena, da bi nekoliko ublažila "siceršnja neskladja glasov z demografsko strukturo EU" (Lozar, 2002: 93). S tem bi glasovanje v Svetu EU in posledično tudi njegove odločitve postale legitimnejše. Ta način glasovanja je imenovan sistem trojne večine (*triple majority*).

teža ali politična moč posamezne države članice (Hosli in Wolffenbuttel, 2001: 47). Vendar pa analize Hoslijeve in Wolffenbuttella (2001: 40–48) prikazujejo drugačen rezultat, in sicer da je razdelitev glasov v Svetu EU lahko zajeta v eni sami formuli, ki je osnovana le na velikosti populacije posameznih držav članic. Ta formula je bila samo vodilo za razdelitev glasov v Svetu EU, saj v praksi ne gre zanikati vplivanja pogajalskih strategij ter političnih iger na dejansko 'težo' posameznih glasov (Hosli in Wolffenbuttel, 2001: 47). Kot primer naj navedem naslednjega, ki pa seveda ni edini. S položajem držav Beneluksa v prihodnjem glasovalnem sistemu se je uveljavilo načelo, po katerem imajo slednje skupaj toliko glasov, kot ena velika država članica. Ta pridobitev zagotovo ni bila stvar naključja, ki kaže na to, da so bili glasovi razdeljeni glede na "ravnotežje med velikostjo države, številom njenega prebivalstva in njeno gospodarsko močjo na eni strani ter načelom enakopravnosti suverenih držav članic /.../ na drugi strani" (vstavila M. V.) (Ocena rezultatov medvladne konference o reformi institucij Evropske unije, Nica, 7. – 11. 12. 2000, http://www.gov.si/mzz/slovenija_in_eu/nica.doc (30. 7. 2003)). Naj opozorim, da ni nikjer natančno definirano, kateri dejavniki naj bi vplivali na razdelitev glasov oziroma kaj naj bi vsebovala teža glasov držav članic. Treba pa se je zavedati, da mora biti v tej teži glasov "zaobjeto ne samo število prebivalstva, ampak tudi gospodarska, politična in še kakšna moč" (kot npr. moč znanja, moč inovativnosti, razvijanje novih tehnologij itn.). Iz tega razloga so bili najverjetneje razdeljeni enaki glasovi npr. Nemčiji in Italiji ali Luksemburgu in Sloveniji itn. (Intervju z mag. Ireno Brinar, strokovno svetnico v Centru za mednarodne odnose, Ljubljana, 19. 9. 2003).

¹¹⁶ Po pogodbi iz Nice je bilo Romuniji dodeljenih 14 glasov. Število je v oklepaju zato, ker je leta 2004 predvidena širitve EU z desetimi državami pristopnicami, brez Romunije in Bolgarije, ki pogajanj za pristop k EU še nista zaključili.

¹¹⁷ Treaty of Nice – Amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and Certain Related Acts, <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/nice.html> (6. 3. 2003).

3.2.3.5. Glasovanje s (ponderirano) kvalificirano večino po Osnutku pogodbe o ustavi za Evropo

V času priprave diplomskega dela so predstavniki Konvencije o prihodnosti EU, v kateri sodeluje tudi Slovenija (vendar brez pravice odločanja),¹¹⁸ sprejeli Osnutek pogodbe o ustavi za Evropo.¹¹⁹ Države članice namreč do sedaj niso pokazale politične volje, da bi institucionalno strukturo prilagodile in uskladile z razvojem politične in ekonomske integracije. Zatorej se bodo v ta namen sestale na medvladni konferenci, kjer bo nastalo končno besedilo Ustave EU (Bučar in Brinar, 2003: 9).

Svet EU naj bi se še najbolj spremenil z vidika svojega delovanja. Po členu 23 točke 1 Osnutka pogodbe o ustavi za Evropo bi se namreč Svet EU glede na svoje pristojnosti ločil na Svet za zakonodajo in Svet za splošne zadeve,¹²⁰ ki bi zagotavljala doslednost v delovanju Sveta EU. Ko bi Svet EU deloval v sestavi Sveta za splošne zadeve, bi v sodelovanju z Evropsko komisijo pripravljaj in zagotavljal srečanja Evropskega sveta. Ko pa bi Svet EU deloval v sestavi Sveta za zakonodajo, bi v sodelovanju z Evropskim parlamentom sprejemal evropsko zakonodajo v skladu z določili Ustave EU. Predsedovanje¹²¹ Svetu EU naj bi po členu 23 točke 4 Osnutka pogodbe o ustavi za Evropo potekalo na osnovi sistema enakopravne rotacije predstavnikov držav članic Sveta EU za obdobje najmanj enega leta,¹²² s katero bi se države članice v primerjavi s sedanjim sistemom redkeje menjavale na ključnih

¹¹⁸ V izhodiščih Vlade Republike Slovenije za prihodnost EU je poudarjeno predvsem uveljavljanje načel demokratičnosti, sorazmernosti, subsidiarnosti ter preglednosti (Zajc, 2002: 684).

¹¹⁹ Osnutek pogodbe o ustavi za Evropo je bil sprejet 20. junija 2003 na vrhu Evropskega sveta v Solunu. Predsednik Konvencije Valery Giscard d'Estaing je dejal, da je bil ta sprejet s širokim konsenzom vseh predstavnikov Konvencije (The European Convention – Oral Report presented to the European Council in Thessaloniki by V. Giscard d'Estaing Chairman of the European Convention, 20. 6. 2003, http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/VGE_EN.pdf (1. 7. 2003). S tem Osnutkom bi želel Evropski svet v imenu Konvencije o prihodnosti EU oblikovati temelje za prihodnjo pogodbo, ki bi osnovala evropsko ustavo (The European Convention (CONV 820/03) – Draft Treaty establishing a Constitution for Europe, 20. 6. 2003, <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00820.en03.pdf> (1. 7. 2003).

¹²⁰ Zaradi teh sprememb bi prav tako morala biti še enkrat opredeljena vloga Coreperja (Bučar in Brinar, 2003: 12).

¹²¹ Evropski svet pa naj bi po členu 21 točke 1 Osnutka pogodbe o ustavi za Evropo izvolil svojega predsednika s ponderirano kvalificirano večino za obdobje dveh let in pol z možnostjo ponovne izvolitve. S tem določilom naj bi se uknila tudi dolgoletna šestmesečna rotacija predsedstva Evropskega sveta. Posledično bi lahko to določilo prineslo tudi povečan vpliv velikih držav članic na sprejemanje odločitev v EU.

¹²² Izjema tega določila naj bi bil po členu 23 točke 2 Osnutka pogodbe o ustavi za Evropo le Svet za zunanje zadeve, kateremu bi predsedoval zunanji minister EU. V tem segmentu je treba še omeniti drugačne poglede na predsedovanje. Z določili glede predsedovanja različnim sestavam Sveta EU se ne strinjata Bučar in Brinarjeva (2003: 12). Menita, da bi zaradi "usklajenega upravljanja izvršilne funkcije" moral Svetu za splošne zadeve predsedovati predsednik Evropske komisije. Podpredsednika Evropske komisije naj bi predsedovala Svetu za pravosodje in notranje zadeve ter Svetu za ekonomsko-finančne zadeve. Po njunem mnenju bi moral Svet za zakonodajo zaradi kontinuiranega in stabilnega delovanja sam "izvoliti svojega predsedujočega". Za druge pa bi veljala enoletna rotacija držav članic, ki bi "odražala politično in geografsko ravnotežje ter razlike med državami članicami" (Bučar in Brinar, 2003: 12).

položajih EU. Tem spremembam v Svetu EU bi sledile še naslednje: po členu 22 točke 3 Osnutka pogodbe o ustavi za Evropo naj bi Svet EU v prihodnje sprejemal odločitve le s ponderirano kvalificirano večino.¹²³ Izjeme določila bi določala Ustava EU (npr. odločitve glede skupne zunanje in varnostne politike naj bi se po členu 39 točke 7 sprejemale s soglasjem, pa še tu bi bile predvidene nekatere izjeme).¹²⁴ Evropski in okvirni zakoni naj bi se po členu 33 točke 1 Osnutka pogodbe o ustavi za Evropo sprejemali na predlog Evropske komisije skupno z Evropskim parlamentom in Svetom EU ter skladno z zakonodajnimi postopki. Če ti dve instituciji ne bi dosegli dogovora glede predloga dokumenta, ta ne bi bil sprejet. Za Svet EU bi bil prav tako pomemben tudi člen 41 točke 2 Osnutka pogodbe o ustavi za Evropo, ki izrecno določa, da bi se ta pri pregledovanju ter sprejemanju zakonodajnih predlogov sestajal javno.

¹²³ Sprejemanje predlogov s ponderirano kvalificirano večino naj bi bilo razširjeno na dvajset novih področij, tudi na sporni področji notranjih zadev in pravosodja.

¹²⁴ Več o tem glej poglavje 3.2.4.

Tabela 5: Relativna teža glasov držav članic v Svetu EU s ponderirano kvalificirano večino po členu 2 Protokola o tehtanju glasov v Svetu EU, ki je bil dodan Osnutku pogodbe o ustavi za Evropo

Država članica	Število glasov
Nemčija	29
Velika Britanija	29
Francija	29
Italija	29
Španija	27
Poljska	27
Nizozemska	13
Grčija	12
Češka	12
Belgija	12
Madžarska	12
Portugalska	12
Švedska	10
Avstrija	10
Slovaška	7
Danska	7
Finska	7
Irska	7
Litva	7
Latvija	4
Slovenija	4
Estonija	4
Ciper	4
Luksemburg	4
Malta	3
Skupaj 25 držav članic	321

Vir: prirejeno po členu 2 Protokola o tehtanju glasov v Svetu EU, ki je bil dodan Osnutku pogodbe o ustavi za Evropo.

V prihodnjem glasovalnem sistemu naj bi bilo po členu 2 Protokola o tehtanju glasov v Svetu EU, ki je bil dodan Osnutku pogodbe o ustavi za Evropo, razmerje glasov 29 : 27 : 13 : 12 : 10 : 7 : 4 : 3. Razdelitev glasov bi bila torej enaka razdelitvi glasov po Pogodbi iz Nice, s to razliko, da ta ne bi vključevala teže glasov Bolgarije in Romunije. Sledeča določila omenjenega člena naj bi veljala do 1. novembra 2009.¹²⁵ Za sprejem odločitve s ponderirano kvalificirano večino v Svetu EU bi bilo potrebnih 72,27 odstotkov glasov. To bi pomenilo 232 glasov od skupnih 321. Za sprejem odločitve bi potreboval Svet EU najmanj:

¹²⁵ Evropski svet lahko ta določila, ki se nanašajo predvsem na Pogodbo iz Nice, podaljša za največ tri leta (Mašanović, 2003: 1). Potem pa naj bi, kot bo vidno v nadaljevanju, začela delovati določila člena 24 Osnutka pogodbe o ustavi za Evropo.

- 232 glasov 'za', kadar bi se sprejemale odločitve na predlog Evropske komisije. Poleg tega pa bi morala za to odločitvijo stati večina držav članic, torej 13 držav članic od skupno 25;
- 232 glasov 'za' v vseh drugih primerih, kjer bi moralo biti za sprejem odločitve najmanj dve tretjini držav članic, torej 17.

Poleg teh določil pa bi po istem členu član Sveta EU lahko zahteval, da bi se pri sprejemanju odločitev s ponderirano kvalificirano večino preverilo, da bi države članice, ki bi tvorile zahtevano ponderirano kvalificirano večino, predstavljale najmanj 62 odstotkov celotnega prebivalstva EU.¹²⁶

Po členu 24 točke 1 Osnutka pogodbe o ustavi za Evropo naj bi Svet EU, kadar bi sprejemal odločitve s kvalificirano večino,¹²⁷ ta morala vsebovati večino držav članic, tj. 13 držav članic,¹²⁸ ki bi predstavljale najmanj tri petine vsega prebivalstva EU.¹²⁹ Tak sistem sprejemanja odločitev se imenuje sistem dvojne večine (*double majority*).¹³⁰ Po točki 2 istega člena pa naj bi, kjer Ustava EU ne predvideva sprejemanja odločitev na predlog Evropske komisije ali na pobudo zunanjega ministra EU, zahtevana kvalificirana večina vsebovala dve tretjini vseh držav članic, tj. 17 držav članic,¹³¹ ki bi predstavljale najmanj tri petine¹³² vsega prebivalstva EU.¹³³ Omenjena določila naj bi po točki 3 tega člena začela veljati 1. novembra 2009.

¹²⁶ The European Convention (CONV 820/03) – Draft Treaty establishing a Constitution for Europe, 20. 6. 2003, <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00820.en03.pdf> (1. 7. 2003).

¹²⁷ Člen 24 točke 1 Osnutka pogodbe o ustavi za Evropo sicer piše o kvalificirani večini, a vendar ni mogoče to kvalificirano večino enačiti s prvotno opredelitvijo kvalificirane večine (glej poglavje 3.2.3.), saj ne zahteva več kot dvotretjinsko večino glasov, ampak le več kot polovico vseh glasov, ki so potrebni za sprejem odločitve.

¹²⁸ Oziroma 14 držav članic, če se bosta EU priključili še Romunija in Bolgarija.

¹²⁹ S tem določilom bi bil tako spuščen prag demografske teže, ki je določen s Pogodbo iz Nice, tj. z 62 odstotkov na 60.

¹³⁰ Temu določilu sta najbolj nasprotovali 'zmagovalski' določil Pogodbe iz Nice, in sicer Španija in Poljska. Nezadovoljstvo Španije in Poljske je bilo tako močno, da sta na medvladni konferenci decembra 2003 nasprotovali sprejetju Ustave EU (Caharijas, 2003: 6). Z uveljavitvijo določil Osnutka pogodbe o ustavi za Evropo bi se namreč v primerjavi z dosežki Pogodbe iz Nice zmanjšala njuna relativna glasovalna moč in posledično tudi vpliv v Svetu EU. Torej, novi glasovalni sistem bi dajal večjo težo številu prebivalstva v posamezni državi članici in potemtakem bi tista, ki ima več prebivalstva, tudi lažje sprejela odločitev. Če primerjam Nemčijo in Španijo ter Poljsko, bi bilo slednjima težje podpreti sprejem določene odločitve, saj imata več kot enkrat manj prebivalstva kot Nemčija. V primerjavi s Pogodbo iz Nice, ko sta imeli le dva glasova manj kot Nemčija, bi bili v prihodnje zagotovo na strani 'poraženek'. Poljska in Španija zato zahtevata zvišanje praga za sprejem odločitve, in sicer iz 60 na 66 odstotkov števila prebivalstva (Mašanović, 2003: 5), kar bi jima omogočilo lažje blokiranje odločitev.

¹³¹ Oziroma 18 držav članic, če se bosta EU priključili še Romunija in Bolgarija.

¹³² Nekatere majhne države članice in tudi Evropska komisija želijo zmanjšati odstotek populacijskega dejavnika, ki je potreben za sprejem odločitve, in sicer iz sedanjih 60 na 50 (Fuller, 2003).

¹³³ Takšno ponderirano kvalificirano večino imenujejo tudi posebna ponderirana kvalificirana večina (Mašanović, 2003: 1) oziroma superkvalificirana večina (Dnevnik, Šestnajsterica vztraja pri pravi enakopravnosti, 13. 6. 2003: 7). S tem določilom bi ta prag tudi preprečeval blokiranje Nemčije z več kot 80 milijoni prebivalstva (Mašanović, 2003: 1).

Kot je vidno, naj bi Osnutek pogodbe o ustavi za Evropo odpravljal kompleksen sistem trojne večine z uvedbo dvojne večine.¹³⁴ S takšnim načinom sprejemanja odločitev naj bi bilo odpravljeno ponderiranje glasov v Svetu EU. Poleg tega pa bi omogočal "preprosto, učinkovito in jasno sprejemanje sklepov" (Mašanović, 2003: 3). Sistem dvojne večine bi bil bolj pregleden in bi onemogočal, "da bi zgolj majhne države same sprejele neko odločitev (ker nimajo dovolj prebivalcev)", ter bi hkrati tudi onemogočal, "da bi to storile zgolj velike države (ker jih ni dovolj)" (Brstovšek, 2003: 6).¹³⁵

3.2.4. Glasovanje v Svetu Evropske unije danes

Glasovanje s ponderirano kvalificirano večino je postalo formalno pravilo na tistih področjih, kjer je 'režim EU' uveljavljen, medtem ko je soglasno odločanje potrebno na področjih, kjer je 'režim EU' nerazvit ali na tistih, kjer nacionalne vlade vztrajajo pri ohranitvi nadzora nad odločanjem (Wallace, 2000: 19).

Po Amsterdamski pogodbi, ki je razširila glasovanje s ponderirano kvalificirano večino na vsa nova določila (Moussis, 1999: 42), se v prvem stebru odločitve sprejemajo s ponderirano kvalificirano večino (kot npr. odločitve s področja kmetijstva (člen 37), zaposlovanja (člen 128), transporta (člen 75) idr.). S soglasjem pa se sprejemajo npr. odločitve s področja obdavčevanja (člen 93), industrije (člen 157), socialnih in regionalnih skladov (člen 159), kulture (člen 151), raziskovanja (člen 172) idr. Ta način se uporablja tudi pri sprejemanju novih dopolnil k Pogodbam o EU (člen 48), pri odločanju glede sprejema novih držav članic (člen 49) itn. V drugem (členi 23, 24 in 28) in tretjem (člena 34 in 41) stebru se uporablja soglasno odločanje. Če se odločitve v drugem (člen 23) in tretjem (členi 34, 40 in 44) stebru nanašajo na vprašanja skupnih akcij, pa jih je mogoče sprejemati s ponderirano kvalificirano večino glasov držav članic.¹³⁶

Po pogodbi iz Nice so se področja, kjer se je prej odločalo s soglasjem, skoraj prepolovila, saj se na ta način odloča le še na 41 področjih (od prejšnjih 70).¹³⁷ Po Pogodbi iz Nice so

¹³⁴ Za nemškega zunanjšega ministra Joschka Fischerja je uvedba dvojne večine ključna za demokratično transparentnost v razširjeni EU. "Demokracija deluje samo, če ljudje razumejo, kako se oblikujejo večine. Če se to skriva za skrivno matematično in birokratsko formulo, ne bo delovalo" (Dnevnik, Vztrajanje pri 'Nici' bi bila polomija, 5. 12. 2003: 6).

¹³⁵ Več o tem v poglavju 3.3.

¹³⁶ Politične izkušnje preteklih let so pokazale, da je odločanje s soglasjem v drugem stebru oviralo razvoj oblikovanja evropske zunanje politike (Rupp, 1999: 53).

¹³⁷ Potemtakem je bilo glasovanje s ponderirano kvalificirano večino razširjeno le na 30 novih področij. Do leta 2007 se pričakuje, da bi se glasovanje s ponderirano kvalificirano večino razširilo še na področje sociale in kohezijskih skladov (Baun in Marek, 2001: 26).

nekatera določila, ki so sedaj stvar soglasja, in se sprejemajo s ponderirano kvalificirano večino, kot npr. določila finančne pomoči (člen 100), sporazumi o sistemu deviznih tečajev (člen 111), posebna določila področja industrije (člen 157), imenovanje generalnega sekretarja Sveta EU in njegovega namestnika (člen 207), imenovanje predsednika Evropske komisije in njenih članov (člen 214) idr. Na številnih specifičnih in občutljivih področjih je glasovanje s ponderirano kvalificirano večino izključeno (npr. glasovanje s ponderirano kvalificirano večino je zahtevano pri sodnem sodelovanju v civilnih zadevah, ne pa tudi pri družinskem pravu (člen 67), ter pri zadevah, ki obravnavajo človekove pravice pri svobodnem gibanju, ne pa tudi pri potnih listih in socialni varnosti (člen 18), čeprav so ta splošno gledano predmet glasovanja s ponderirano kvalificirano večino. Trend je torej razširitev področij, kjer se glasuje s ponderirano kvalificirano večino, kajti samo na ta način lahko razširjena EU deluje učinkovito (Baun in Marek, 2001: 22).

Po členu 22 točke 3 Osnutka pogodbe o ustavi za Evropo naj bi bilo glasovanje s ponderirano kvalificirano večino v Svetu EU najsplošnejše formalno glasovalno pravilo z nekaterimi izjemami. Pravica do veta oziroma soglasno odločanje bi bilo po členih 39, 40 in 54¹³⁸ ter po členih III-59, III-60¹³⁹ Osnutka pogodbe o ustavi za Evropo ohranjeno še na področjih zunanje, obrambne in varnostne¹⁴⁰ ter davčne politike.¹⁴¹ Po členu III-212 (prej člen 24) pa bi se obstoječemu Osnutku dodalo še določilo, ki bi predvidevalo soglasno odločanje Sveta EU pri skupni trgovinski politiki, in sicer natančneje pri pogajanjih in pri sprejemanju sporazumov, ki bi zadevalo področje trgovine v kulturni in avdiovizualni storitvi.¹⁴² Predmet soglasja naj bi bila še področja "intelektualne lastnine in storitev, bodoče revizije pogodb in širitve pristojnosti Unije" (Brinar, 2003: 25). V zelo omejenem številu primerov bi v Svetu EU glede zunanjepolitičnih zadev sicer lahko glasovali s ponderirano kvalificirano večino, vendar pa nobena članica ne bi smela biti izrecno proti. Ta izjema pa ne bi bila dovoljena pri vojaških in obrambnih odločitvah (Žitko, 2003: 6).¹⁴³ Ob tem velja omeniti še posebna

¹³⁸ The European Convention (CONV 820/1/03, REV 1) – Draft Treaty establishing a Constitution for Europe, 27. 6. 2003, <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00820-re01.en03.pdf> (16. 7. 2003).

¹³⁹ The European Convention (CONV 848/03) – Draft Constitution, Volume II, 9. 7. 2003, <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00848.en03.pdf> (16. 7. 2003).

¹⁴⁰ Ohranitev soglasnega odločanja na področju varnosti in obrambe bi lahko prinesla tudi nevarnost, da bi vojaško močnejše države članice imele večji vpliv pri sprejemanju teh odločitev (Brinar, 2003: 25).

¹⁴¹ Po Osnutku pogodbe o ustavi za Evropo bi bilo določeno, da bi lahko, če katerakoli država članica zagrozi z vetom, evropski zunanji minister z njo opravil ponovno usklajevanje (Ivelja, 2003: 3).

¹⁴² The European Convention (CONV 848/03) – Draft Constitution, Volume II, 9. 7. 2003, <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00848.en03.pdf> (16. 7. 2003).

¹⁴³ Predsednik Evropske komisije Romano Prodi meni, da je pravico do veta treba odpraviti, kajti ta vodi do stagnacije ter posledično tudi do neučinkovitosti EU (Drčar-Murko, 2003: 5). Slednji je tudi mnenja, da naj se glasovanje s ponderirano kvalificirano večino razširi na čim več področij, tako na področje davkov kot tudi zunanje politike (Pilko, 2003: 6). Nasprotno mnenje ima predsednik Konvencije, Valéry Giscard d'Estaing – zanj

določila (t. i. *passarele*) Osnutka pogodbe o ustavi za Evropo, "ki z namenom širjenja odločanja s kvalificirano večino pooblašajo Evropski Svet, da lahko na določenih področjih, ki so z Ustavno pogodbo izrecno predvidena, spremeni soglasni način odločanja v odločanje s kvalificirano večino".¹⁴⁴

3.3. ANALIZA RAVNOTEŽJA MOČI PRI GLASOVANJU V SVETU EVROPSKE UNIJE MED VELIKIMI IN MAJHNIMI DRŽAVAMI ČLANICAMI EVROPSKE UNIJE

V tem poglavju obravnavam ločevanje med velikimi in majhnimi državami članicami pri glasovalni problematiki. Kot pravi Bučar (2002: 23), so se v preteklosti analitiki EU "srečevali s problemom odnosa med velikimi in majhnimi državami ter med bolj ali manj razvitimi deli posameznih držav. Prvega so reševali z zapletenim načinom odločanja in glasovanja, drugega pa s posebnimi regionalnimi razvojnimi skladi." Razumljivo je torej, da z vidika velikih nasproti majhnim državam članicam obstaja očitna razlika. Takšno ločevanje je prisotno tudi v drugih evropskih in svetovnih političnih institucijah, zlasti pri načinih glasovanja.¹⁴⁵ V našem primeru je analiza glasovalnega ravnotežja med velikimi in majhnimi državami članicami pomembna tudi zato, ker so glede na število prebivalstva (seveda z upoštevanjem političnih in gospodarskih dejavnikov) bili ponovno razdeljeni glasovi v Svetu EU. Pri tem seveda ne gre zanemariti dejstva, da se koalicije¹⁴⁶ ne gradijo nujno le na osi veliki – majhni.¹⁴⁷ Nasprotno, "v praksi države skoraj nikoli ne oblikujejo koalicij glede na svojo velikost".¹⁴⁸

je ključnega pomena to, "da imajo posamezne države še vedno pravico do veta pri sprejemanju pomembnih zunanjepolitičnih odločitev" (Mladina, Pospravljanje ali tiranija?, 2. 6. 2003: 43). Naj še omenim, da je v točki 8 Povzetega poročila plenarnega zasedanja Konvencije med drugim zapisano, da čas sprejemanja Osnutka pogodbe o ustavi za Evropo ni bil zrel za ukinitve pravice do veta (The European Convention (CONV 814/03) – Summary Report of the Plenary Session, 19. 6. 2003, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/cv00/cv00814en03.pdf> (1. 7. 2003).

¹⁴⁴ Intervju z mag. Gašperjem Dovžanom, svetovalcem I. v Sektorju za evropske integracije na Ministrstvu za zunanje zadeve, Ljubljana, 28. 7. 2003.

¹⁴⁵ Več o tem glej npr. Šabič (1999).

¹⁴⁶ Več o oblikovanju koalicij v Svetu EU v poglavju 3.3.2.

¹⁴⁷ Dejansko se nikoli ni pokazalo nasprotovanje med majhnimi in velikimi državami članicami, razen pri institucionalnih razpravah medvladnih konferenc (Ocena rezultatov medvladne konference o reformi institucij Evropske unije, Nica, 7. – 11. 12. 2000, http://www.gov.si/mzz/slovenija_in_eu/nica.doc (30. 7. 2003) ter nazadnje tudi pri institucionalnih razpravah Evropske konvencije. To je bilo vidno tudi na medvladni konferenci decembra 2003 (Caharijas, 2003: 6). Spremembam Osnutka pogodbe o ustavi za Evropo je namreč nasprotovalo šest držav ustanoviteljic, večina manjših držav članic, med njimi tudi Slovenija, pa je vztrajalo, da bi bilo potrebno nekatera določila spremeniti oziroma prilagoditi (Pilko, 2003: 6).

¹⁴⁸ M. Petite, The IGC and the European Commission. V *Rethinking the European Union: IGC 2000 and Beyond*. Ur. E. Best, M. Gray in A. Stubb, 61–67. Maastricht: EIPA, 2000, str. 65 v Lozar (2002: 83). Več o tem v poglavju 3.3.2.

3.3.1. Pomen glasovalne moči med velikimi in majhnimi državami članicami v Svetu Evropske unije

Za kategorizacijo držav na majhne, srednje in velike so značilni številni kriteriji ločevanja držav po velikosti. "Po mednarodnem pravu veljata prebivalstvo in teritorij za konstitutivna elementa države" (Vončina, 2003: 6), ki sta pri kategorizaciji obravnavana kot neposredna kriterija. Ta elementa temeljita na kvantitativnih dejavnikih. Suverenost oziroma organizirana politična oblast, ki vsebuje predvsem kvalitativne dejavnike, pa je uporabljena kot posredni kriterij. S strani mednarodnega prava je slednji upoštevan kot tretji konstitutivni element države. Poleg omenjenih dveh neposrednih kriterijev so pomembni še drugi elementi, "tako naravni in človeški viri, kot ekonomski dejavniki s povezanimi kazalci – bruto nacionalni proizvod (BNP) ter z njim povezani kazalci, vojaška zmogljivost, varnost, zunanja politika ter moč in vpliv v mednarodni skupnosti – pa so od njiju bolj ali manj odvisni oz. iz njiju izvirajo" (Vončina, 2003: 6).¹⁴⁹ Kot sem že omenila, razvidno pa je tudi iz tabele 6, je za kriterij pri razdelitvi glasov v Svetu EU uporabljeno število prebivalstva v posamezni državi članici (Grilc in Ilešič, 2001: 168),¹⁵⁰ čeprav so bili pri razdelitvi glasov odločujoči tudi gospodarski in politični elementi (Hayes-Renshaw in Wallace, 1997: 44–47).

¹⁴⁹ Več o tem glej Vončina (2003: 5–16).

¹⁵⁰ "Ker so nekateri kriteriji težko merljivi (npr. ugled in vpliv), drugi nesprejemljivi ali neupravičeni (npr. vojaška moč ali bogastvo) in tretji irelevantni (npr. velikost ozemlja ali gostota prebivalstva), so se odločili za številčnost prebivalstva kot merilo za velikost države" (Bučar, 2002: 15).

Tabela 6: Število glasov v Svetu EU glede na število prebivalcev držav članic EU

Država	Velikost (km ²)	Število prebivalcev	Število glasov	Število prebivalcev na glas
Nemčija	357.000	81,700.000	10	8,170.000
Velika Britanija	244.100	58,600.000	10	5,860.000
Francija	549.100	58,100.000	10	5,810.000
Italija	301.300	57,800.000	10	5,780.000
Španija	504.000	39,500.000	8	4,937.500
Nizozemska	41.785	15,500.000	5	3,100.000
Grčija	132.000	10,500.000	5	2,100.000
Portugalska	92.389	10,270.000	5	2,054.000
Belgija	30.520	10,200.000	5	2,040.000
Švedska	449.964	8,900.000	4	2,225.000
Avstrija	83.000	8,100.000	4	2,025.000
Danska	43.100	5,200.000	3	1,733.333
Finska	338.000	5,100.000	3	1,700.000
Irsko	70.300	3,600.000	3	1,200.000
Luksemburg	2.586	400.100	2	200.050

Vir: Grilc in Ilešič (2001: 168).¹⁵¹

Zgornja tabela kaže število glasov v Svetu EU, ki šteje petnajst držav članic, glede na število prebivalstva držav članic EU. Kot je bilo ugotovljeno, je kriterij za razdelitev glasov število prebivalstva, "vendar pa je iz skrajno desnega stolpca razvidno, da glasovi niso porazdeljeni povsem sorazmerno glede na populacijo države članice" (Grilc in Ilešič, 2001: 168). Tabela 6 tako kaže očitno razliko pri primerjavi razdelitve glasov med velikimi in majhnimi državami članicami, pri kateri imajo majhne boljše položaj. Za primerjavo sta avtorja vzela dve skrajnosti, in sicer Nemčijo kot predstavnico večjih držav članic ter Luksemburg kot predstavnico majhnih držav članic. Nemčija z 81,700.000 prebivalstva ima sedaj v Svetu EU deset glasov, medtem ko ima približno 200-krat manjši Luksemburg le petkrat manj glasov, in sicer dva. Iz tega sledi, da ima Nemčija en glas na približno vsakih 8 milijonov prebivalcev, medtem ko ima Luksemburg en glas na približno vsakih 200.000 prebivalcev (Grilc in Ilešič, 2001: 168).

S podatki glede števila prebivalstva so mnogi pisci (velikokrat v povezavi z drugimi elementi) operirali tudi pri določitvi statusa posameznih držav članic, vendar se ti od avtorja do avtorja razlikujejo. Pri tem se predvsem pojavlja problem zgornje in spodnje meje števila prebivalcev.¹⁵² Kategorizacijo držav je dokončno nemogoče postaviti, saj se v mednarodni

¹⁵¹ Naj opozorim, da se podatki glede velikosti populacije nenehno spreminjajo. Tako seveda ni možno oblikovati dokončnega stanja.

¹⁵² Več o tem glej npr. Vončina (2003: 6–7) in Kajnič (2001: 17–28).

skupnosti in s tem tudi v EU vseskozi odvijajo nenehne spremembe, ki tako lahko spremenijo tudi status države članice EU glede na to, ali je le-ta majhna država, srednja ali pa velika. Za pričujoče delo je bilo izhodišče Šabičeva opredelitev majhnih, srednjih in velikih držav članic, saj je to možno identificirati z opredelitvami drugih avtorjev, ki se ukvarjajo z umeščanjem držav v omenjeno kategorijo,¹⁵³ in sicer:

- majhne države so tiste, ki imajo največ 10 milijonov prebivalcev;
- srednje velike države so tiste, ki imajo med 10 in 30 milijoni prebivalcev;
- večje in velike države imajo več kot 30 milijonov prebivalcev (Šabič, 1998: 141).¹⁵⁴

Za nadaljnje delo bo relevantna le osnovna opredelitev statusa posameznih držav članic EU, ki jasneje umešča države članice v kategorije na majhne (vključujejo zelo majhne in majhne države članice), srednje (vključujejo 'vmesne' in srednje velike države članice) in velike (vključujejo relativno velike in velike države članice) države članice. Tako bo v razširjeni EU s petindvajsetimi državami članicami enajst majhnih, osem srednjih ter šest velikih držav članic. Države pristopnice (z izjemo Poljske) bodo po priključitvi k EU pripadale kategoriji srednje-majhnih ter majhnih držav članic (Baun in Marek, 2001: 21).

Na splošno lahko trdim, da več kot je držav članic EU, manjša je glasovalna moč posamezne države članice. Izjema tega pravila je t. i. paradoks novih držav članic, za katerega je značilno, da zelo majhne države članice lahko pridobijo svoj vpliv s širitvijo novih držav pristopnic; takšen primer je Luksemburg (Lane in dr., 1996: 170).

Z vidika ravnotežja glasovalne moči so skozi širitvena obdobja ES/EU velike, srednje in majhne države članice težile k čim večji legitimnosti glasovalnega sistema, čeprav so širitvene

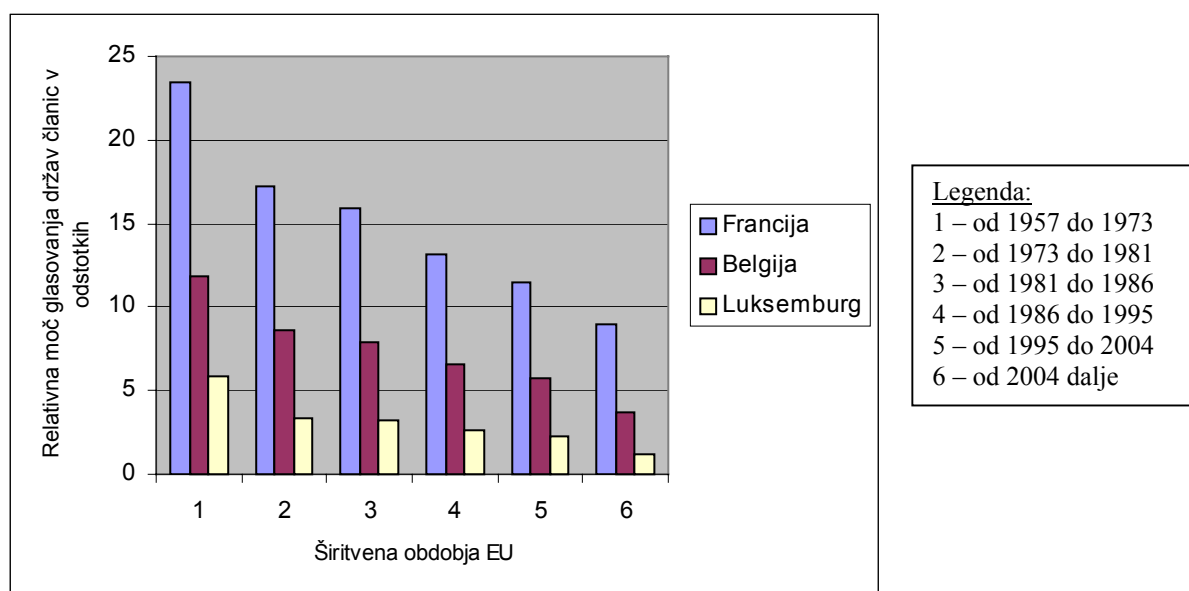
¹⁵³ V Svetu EU so države razvrstili v skupine držav, ki so si po omenjenih dejavnikih približno sorodne, ter jim na ta način tudi razdelili enako število glasov. Treba pa je poudariti, da obstajajo razlike med državami tudi znotraj teh skupin (npr. po Pogodbi iz Nice med Nizozemsko in Belgijo) (Intervju z mag. Ireno Brinar, strokovno svetnico v Centru za mednarodne odnose, Ljubljana, 19. 9. 2003).

¹⁵⁴ Po Pogodbi iz Nice, ko je razmerje med glasovi 29 : 27 : 14 : 13 : 12 : 10 : 7 : 4 : 3, se države še jasneje grupirajo po skupinah, in sicer:

- kot zelo majhne države članice so opredeljene tiste, ki štejejo do 3 milijone prebivalcev (Latvija, Slovenija, Estonija, Ciper, Luksemburg, ki jim pripadajo 4 glasovi ter Malta, ki ji pripadajo 3 glasovi);
- kot majhne države članice so opredeljene tiste, ki štejejo od 3 do 8 milijonov prebivalcev (Slovaška, Danska, Finska, Irska, Litva, pripada jim 7 glasov);
- kot 'vmesne' države članice so opredeljene tiste, ki štejejo od 8 do 10 milijonov prebivalcev (Švedska, (Bolgarija), Avstrija, pripada jim 10 glasov);
- kot srednje velike države članice so opredeljene tiste, ki štejejo od 10 do 30 milijonov prebivalcev (Romunija, ki ji pripada 14 glasov), Nizozemska, ki ji pripada 13 glasov ter Grčija, Češka, Belgija, Madžarska, Portugalska, ki jim pripada 12 glasov);
- kot relativno velike države članice so opredeljene tiste, ki štejejo od 30 do 40 milijonov prebivalcev (Španija in Poljska, ki jima pripada 27 glasov);
- kot velike države članice so opredeljene tiste, ki štejejo več kot 40 milijonov prebivalcev (Nemčija, Velika Britanija, Francija, Italija, ki jim pripada 29 glasov) (prirejeno po Šabiču, 1998: 141 in Šabiču, 1999: 303).

spremembe prinesle stroške in koristi posameznim državam članicam. Tehtanje glasov v Svetu EU je bilo osnovano v prid majhnim državam članicam (Dinan, 1998: 104), saj so pri vzpostavljanju razmerja med številom prebivalcev in dodeljenimi glasovi v slabšem položaju velike države članice. Gledano skozi povečevanja članstev ES/EU je mogoč tudi zaključek, da so vse države članice postopoma izgubljale relativno moč glasovanja v Svetu EU. To trditev bom podkrepila z naslednjim grafikonom, ki prikazuje razdelitev glasov v Svetu EU med veliko (Francijo), srednjo (Belgijo) in majhno (Luksemburg) državo članico od ustanovitve ES do prihodnjega glasovalnega sistema.

Grafikon 1: Razdelitev glasov v Svetu EU med veliko, srednjo in majhno državo članico od leta 1957 do leta 2004



Vir: prirejeno po Šabiču (1999: 304).

Iz grafikona je razvidno, da se je od ustanovitve ES do prihodnjega glasovalnega sistema v Svetu EU glasovalno razmerje¹⁵⁵ med velikimi in majhnimi državami članicami spreminjalo v korist majhnih držav. S širitvijo ES/EU in ohranitvijo istega modela odločanja v Svetu EU so/bi majhne države članice izgubile relativno moč glasovanja za slabih pet odstotkov, velike države članice pa za slabih petnajst odstotkov.¹⁵⁶ Iz teh podatkov je možen sklep, da so, ob predpostavki, da pravila odločanja ostajajo ista, velike države nasproti majhnim državam

¹⁵⁵ Glasovalno razmerje je v tem primeru razmerje oziroma razlika med dodeljenimi glasovi velike države članice nasproti dodeljenim glasovom majhne države članice v določenem obdobju izraženih v odstotkih, ki so potrebni pri glasovanju v Svetu EU.

¹⁵⁶ Izračuni Baldwina in Widgrena (2003) so pokazali, da naj bi po Osnutku pogodbe o ustavi za Evropo kar 17 držav članic (v EU 27. držav članic) izgubilo relativno glasovalno moč, in sicer vse države članice s populacijo med 3 in 40 milijoni prebivalcev.

članicam bistveno izgubile relativno moč pri glasovanju v Svetu EU, ko le-ta sprejema odločitve s ponderirano kvalificirano večino.

S povečevanjem članstva v EU se bo torej relativna teža glasov velikih držav članic sicer povečala, vendar bo obstoječe neravnotežje osnovano v prid majhnim državam članicam. Z vidika širitve EU po Pogodbi iz Nice, kjer naj bi EU štela 27 držav članic, bi 12 novih držav članic prispevalo 22 odstotkov prebivalstva EU ter prejelo 34 odstotkov vseh glasov v Svetu EU. S predvidenim povečevanjem članstva v EU, kjer naj bi EU štela 32 držav članic, pa bo 17 novih držav članic prispevalo 26 odstotkov prebivalstva EU ter prejelo 40 odstotkov vseh glasov v Svetu EU (Field, 2001: 57). Iz tega je mogoče sklepati, da med številom prebivalstva, ki je eden izmed najpomembnejših dejavnikov za razdelitev glasov, ter številom glasov v Svetu EU nastaja neuravnoteženost.¹⁵⁷ Slednja naj bi v obeh primerih temeljila na več kot desetih odstotkih razlike med obema dejavnikoma, kar pa že kaže na vprašanje pravičnosti sistema.

"S širitvijo članstva sta se delež glasov in posredno tudi glasovalna teža vseh držav članic vztrajno manjšala" (Lozar, 2002: 44). "Zaradi demografskih sprememb v članstvu EU se je pojavilo tudi vprašanje ustreznosti pripisovanja glasov državam po skupinah približno glede na število prebivalcev" (Lozar, 2002: 65). Pri tem ne gre zanemariti dejstva, da je število glasov, ki pripadajo Nemčiji (skupina velikih držav članic), ostalo nespremenjeno tudi po združitvi obeh Nemčij. Razlika pri obtežitvi glasov nastaja tudi v skupini t. i. srednje velikih držav članic, in sicer natančneje med Nizozemsko in Belgijo. Slednja je namreč demografsko dvakrat manjša od prve. To težavo so sicer minimalno omilili s Pogodbo iz Nice, ko so Nizozemski dali en glas več kot Belgiji. K tej problematiki je treba uvrstiti še Španijo, ki je bila pri obteževanju glasov obravnavana s posebnim položajem (Lozar, 2002: 48, 65). Pričakovati je lahko, da bo dilema glede neenakosti populacijske velikosti med posameznimi državami članicami tudi v bodoče predmet spora. Prav tako ni mogoče vedeti, "kako pogosto bi članice prilagajale vrednosti po populacijski lestvici morebitnim demografskim spremembam" (Lozar, 2002: 69). Prejšnje širitve ES/EU so sicer spremljale spremembe pri razdelitvi glasov v Svetu EU, ampak le-te običajno niso odražale spremembo absolutnega števila glasov držav članic (Hosli in Wolffenbuttel, 2001: 38).

¹⁵⁷ Nekateri (npr. Sir Timothy Garden, 2001) so mnenja, da neposredna povezava med glasovalno močjo in velikostjo populacije dolgoročno ni najboljša rešitev, ki ni niti v interesu najštevilčnejše Nemčije. Populacija Nemčije se namreč vztrajno zmanjšuje, medtem ko se populacija Turčije zvišuje (letno kar za 2,5 odstotka). V tem pogledu je mogoče predvideti, da bo v prihodnje Turčija (ob morebitni priključitvi k EU) ena izmed najmočnejših držav članic (Garden, 2001), kar lahko EU predstavlja velik problem.

V pogajanjih glede prihodnjega glasovalnega sistema so velike države članice težile k večji teži glasov v primerjavi s težo glasov majhnih držav članic. V ta namen so se po Pogodbi iz Nice odpovedale pravici do imenovanja drugega komisarja. "/H/krati pa si bodo majhne države prizadevale, da bodo čim bolj ohranile svojo enakopravnost, da bodo čim manj dale velikim državam, da bodo torej pri glasovanju vsaj relativno močnejše (težje)" (Bučar, 2002: 15). Da bi lahko ugodili obema stranema, so snovalci pogodb sklenili oblikovati kompromisno rešitev. Na podlagi podatkov iz zgornjih tabel prejšnjega poglavja so velike države članice številčno obtežili z več glasovi kakor majhne, majhnim pa so zaradi zaščite njihovih interesov, gledano z vidika medsebojne primerjave velikosti držav, dali več glasov kakor velikim državam članicam (Bučar, 2002: 15). Torej, kljub temu da bodo imele majhne države članice v Svetu EU manjši delež glasov pri glasovanju s ponderirano kvalificirano večino, bodo v primerjavi z velikimi državami članicami na boljšem, kajti imele bodo večje število glasov, gledano z vidika velikosti njihovega prebivalstva.¹⁵⁸ Večjim državam članicam pa so s Pogodbo iz Nice, ki je uvedla sistem trojne večine in s tem dvignila glasovalni prag pri sprejemanju odločitev, okrepili formalno glasovalno težo.

Pri razdelitvi glasov v Svetu EU je pomembno, da je ravnotežje glasov med državami članicami vsaj približno enakopravno, saj se pri tem oblikuje tudi dolgoročna stabilnost med njimi ter podoba o legitimnosti sistema. Za delovanje Sveta EU in posledično tudi EU bi bilo škodljivo, če bi bila razdelitev glasov v prid velikim državam članicam (Šabič, 1999: 338). Razlika v politični in gospodarski moči, vplivu na mednarodni sistem in v številu prebivalstva med velikimi in majhnimi državami članicami je namreč večja kot jo predstavlja Svet EU. Obstoječi in prihodnji glasovalni sistem je zelo zaščitniško naravnani s posebnimi varovalnimi mehanizmi, ki tako dajejo odločitvam Sveta EU visoko stopnjo legitimnosti, saj jih mora podpirati velika večina držav članic. S tem se namreč varujejo tudi interesi manjših držav članic. Kljub prisotnosti omenjenih varoval pa obstaja nevarnost, da velike države članice oblikujejo svoj klub, ki bi deloval kot nekakšna odločevalska elita (Šabič, 1999: 336).¹⁵⁹ Naivno pa bi bilo tudi pričakovati, da se v prihodnjem glasovalnem sistemu ne bo vzpostavila ločnica bogatih nasproti revnim državam članicam. Bogatejšim majhnim državam članicam je

¹⁵⁸ Kot bo vidno v nadaljevanju (v poglavju 3.3.3), jim bo ravno iz tega razloga (v primerjavi s prejšnjimi glasovalnimi sistemi) tudi lažje preprečiti sprejem odločitve.

¹⁵⁹ Po pogodbi iz Nice lahko štiri velike države članice s pripadajočimi 29-timi glasovi preprečijo sprejem odločitve. Na ta način lahko delujejo kot 'glasovalni stroj', saj nobena odločitev ne more biti sprejeta, če je ne podpira vsaj ena izmed štirih največjih držav članic (Treaty of Nice – Amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and Certain Related Acts, <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/nice.html> (6. 3. 2003). Več o tem glej poglavje 3.3.3.

namreč v večjem interesu oblikovanje koalicij z njimi enakimi, torej z največjimi državami članicami, kot pa z drugimi majhnimi državami članicami (Šabič, 1998: 144).

3.3.2. Oblikovanje koalicij v Svetu Evropske unije

Vzpostavljanje koalicij je ustaljen način povezovanja držav članic v skupine, ki jih združuje soroden oziroma podoben interes glede določene zadeve. Koalicije poenostavijo kompleksna pogajanja z zmanjšanjem raznovrstnih mnenj in interesov. Prav tako se z njimi identificirajo slabosti in prednosti predlaganega dokumenta oziroma se oblikujejo podporniki in nasprotniki le-tega (Hayes-Renshaw in Wallace, 1997: 251). Koalicije v Svetu EU so nuja, saj se oblikujejo za doseg določenega cilja ali z namenom, da se sprejmejo 'paketni dogovori' (Hayes-Renshaw, 1996: 157). V interesu vsakega akterja je, da vzpostavi koalicijo, če želi sprejeti določeno odločitev ali pa le-to blokirati. Država članica, ki ne želi vstopiti v koalicijo, lahko posledično s tem (ne)dejanjem relativno zmanjša svojo moč (Lane in dr., 1996: 176–179). Nasprotno pa imajo v Svetu EU dejansko več moči države članice, ki so pogosteje prisotne v zmagovalnih koalicijah (Peterson in Bomberg, 1999: 51). Na glede na to, kolikokrat so posamezne države članice prisotne pri vzpostavljanju zmagovalnih (*winning coalition*) ali koalicij poraženk (*losing coalition*), so vsekakor v najboljšem položaju velike države članice, saj s svojo glasovalno močjo najlažje sprejmejo ali preprečijo sprejem določene odločitve.¹⁶⁰ Ker prisotnost države članice v zmagovalni koaliciji pomeni tudi večji vpliv, je večina držav članic podpirala razširitev področij, ki zahtevajo glasovanje s ponderirano kvalificirano večino, saj ta prinaša tudi večjo verjetnost vključenosti večjega števila držav članic v zmagovalno koalicijo (Midgaard, 1998).¹⁶¹

Na splošno je število koalicij, ki se lahko oblikujejo, zelo veliko.¹⁶² Vendar pa so za oblikovanje le-teh pomembni predvsem situacijski dejavniki, ki med drugim lahko tudi

¹⁶⁰ Analize so pokazale, da je velika država članica v primerjavi z majhno pogosteje vključena v zmagovalno koalicijo ter manj pogosteje v koalicijo poraženk (Midgaard, 1999: 15).

¹⁶¹ Po Pogodbi iz Nice bo z mehanizmom trojne večine izjemno težko oblikovati zmagovalno koalicijo. Po izračunih je možnih 134 milijonov različnih koalicij v EU 27. držav članic, a samo dva odstotka jih bo lahko sprejelo neko odločitev. Ravno nasprotno pa bi bilo lažje doseči ponderirano kvalificirano večino pod pogoji Osnutka pogodbe o ustavi za Evropo, saj bi sprejem odločitve doseglo že 21,9 odstotka vseh koalicij. Še več, statistično gledano bi bilo sprejemanje zakonodaje v EU 27. držav članic tako lahko, kot je to bilo v EU 6. držav članic. To pa posledično lahko prinese tudi prenos moči Sveta EU na Evropsko komisijo in Evropski parlament (Baldwin in Widgren, 2003).

¹⁶² V sedanjih pogojih, ko EU šteje 15 držav članic, je možnih 32,768 koalicij. V prihodnji EU, ko bo ta štela 27 držav članic, se bo to število izjemno povečalo, in sicer na 134 milijonov možnosti oblikovanja koalicij. Ob tem velja še poudariti, da je s povečanjem možnosti oblikovanja koalicij lažje najti najsprejemljivejši predlog. Poleg tega pa se z razširitvijo glasovanja s ponderirano kvalificirano večino (v primerjavi s soglasjem, kjer bo zmagala

ovirajo možnost vzpostavitve koalicij. V prihodnje bo najverjetneje vsako posamezno področje zahtevalo svoj koalicijski vzorec.¹⁶³ Edina pot v prihodnji EU bo kreiranje stabilnih koalicij, ki bodo temeljile tako na dolgoročnih interesih kot tudi na različnih *policy* področjih držav članic (Lane in dr., 1996: 179). Slednje se največkrat povezujejo po geografskih oziroma regionalnih značilnostih (južnjaki nasproti severnjakom ali pa nordijske nasproti sredozemskim državam), po kulturnih značilnostih (tradicionalne nasproti netradicionalnim državam), po interesnih značilnostih (poljedelci nasproti industrijalcem),¹⁶⁴ po velikosti držav članic (majhne nasproti velikim državam),¹⁶⁵ po usmerjenosti vladnih politik (liberalni nasproti protekcionističnim, levo usmerjene vlade nasproti desno usmerjenim) ali pa glede na zgodovinske navezave ipd. Te strateške koalicije, ki ji odlikuje dolgoročno zavezništvo, se razlikujejo od taktičnih, ki pa nimajo tako temeljitih in globokih vplivov na bilateralne odnose med državami članicami. Izrazit primer taktičnih koalicij je npr. koalicija držav članic, ki so za prepoved tobačnega oglaševanja nasproti tistim, ki za to niso.¹⁶⁶ *Ad hoc* koalicije po posameznih vprašanjih so tudi bolj značilne za proces odločanja v EU, saj se države članice pragmatično odločajo pri iskanju vsakokratnih zavezništev. V tej luči je zato treba razumeti, da le-te v praksi pogosteje oblikujejo koalicije "glede na posebne področne interese, kot na primer 'okoljevarstveno osveščene proti manj osveščenim državam, zagovornice načel prostega trga proti tistim, ki to niso, pridelovalci olivnega olja proti tistim, ki ga ne pridelujejo, neto vplačniki proti neto prejemnikom iz proračuna EU".¹⁶⁷ "Velja tudi poudariti, da sklopi držav, ki vstopajo v zavezništva oziroma oblikujejo koalicije, v zgodovini delovanja Sveta ministrov nikoli niso stalni in enaki, ampak se sestavi teh koalicij spreminjajo od vprašanja do vprašanja."¹⁶⁸ Glede na to lahko posplošim, da v okrilju EU vseskozi nastajajo hipne ter nepredvidljivo oblikovane koalicije, ki so pogosto rezultat sprotih dogovorov.

le ena možna koalicija od 134 milijonov) tudi povečuje propustnost posameznih predlogov (Baldwin in Widgren, 2003).

¹⁶³ "Poleg tega je mogoče pričakovati, da se bodo še znotraj tematike oblikovale manjše koalicije" (Intervju z mag. Tamaro Požar, svetovalko I. v Sektorju integracije II. v Službi vlade za evropske zadeve, Ljubljana, 29. 7. 2003).

¹⁶⁴ Zlasti z vključitvijo manj razvitih držav (večinoma so to manjše države), ko je pričakovano še večje povečevanje razlik med razvitimi in nerazvitimi, se lahko vzpostavijo koalicije med pretežno industrijskimi ter pretežno kmetijskimi državami članicami.

¹⁶⁵ Možno je tudi oblikovanje koalicij bogatih nasproti revnim državam članicam. To bi sicer lahko identificirali s koalicijo velikih nasproti majhnim državam članicam, vendar je ob tem treba poudariti, da so velike države načeloma tudi močnejše, ampak ne nujno bogatejše, ter majhne države šibkejše, ne pa nujno revnejše – izrazita primera sta npr. Poljska in Luksemburg (Bučar, 2002: 14–15).

¹⁶⁶ David Spence: *Negotiations, Coalitions and the Resolution of Inter-state Conflicts*. London: Cartermill International Ltd., 1995, str. 380 v Westlake (1995: 380).

¹⁶⁷ M. Petite, *The IGC and the European Commission*. V *Rethinking the European Union: IGC 2000 and Beyond*. Ur. E. Best, M. Gray in A. Stubb, 61–67. Maastricht: EIPA, 2000, str. 64–65 v Lozar (2002: 83).

¹⁶⁸ Ocena rezultatov medvladne konference o reformi institucij Evropske unije, Nica, 7.–11. 12. 2000, http://www.gov.si/mzz/slovenija_in_eu/nica.doc (30. 7. 2003).

Poleg tega je mogoče, da dlje, kot je vzpostavljen nek pogajalski forum, obstaja večja verjetnost, da bodo koalicije prevzele nekatere ponavljajoče lastnosti, ki bodo postale njihove značilnosti (Hayes-Renshaw in Wallace, 1997: 251). Omenila bi še, da se pri iskanju glasovalnih zaveznic lahko oblikujejo t. i. krožni glasovalci. Države članice, ki niso instinktivni privrženci določene koalicije (kot npr. 'potrošniki' nasproti 'proračunskim skeptikom'), lahko postanejo močni krožni glasovalci, ki privlačijo vsako *ad hoc* koalicijo, ki v danem trenutku nasprotuje določeni odločitvi (Peterson in Bomberg, 1999: 52). Za te ključne akterje (*pivotal players*) je značilno, da v udarnem trenutku velikokrat (pogosto tudi zaradi njihove marginalne teže glasov, saj ti ponavadi nimajo velike moči pri pogajanjih) prevesijo ravnotežje med koalicijami zmagovalcev in poražencev na eno ali drugo stran (Hayes-Renshaw in Wallace, 1997: 251).

Ob tem velja še poudariti, da je oblikovanje koalicij in s tem tudi zanesljivega dogovora več kot le puhel kompromis, a je težaven ter 'trnov' politični problem (Pinder, 1998: 34).

3.3.3. Vzpostavljanje manjšinske protikoalicije v Svetu Evropske unije

"Manjšinsko protikoalicijo opredeljujemo kot skupino držav, ki se ne strinja s sprejemom določene odločitve in ki zbere toliko glasov, da še lahko prepreči sprejetje takšne odločitve na podlagi ponderirane kvalificirane večine" (Šabič, 1998: 137). Vzpostavljanje manjšinske protikoalicije v Svetu EU je za posamezne države članice izrednega pomena, saj lahko z njo v nekaterih primerih zavarujejo svoje nacionalne interese (Šabič, 1998: 140/op. 20).

Za oblikovanje manjšinske protikoalicije sta potrebni dve spremenljivki, in sicer določeno število držav članic ter relativno tehtanje glasov držav članic. Z zornega kota načinov glasovanja v Svet EU se manjšinska protikoalicija zatorej uporablja pri glasovanju s ponderirano kvalificirano večino. Na področjih, kjer je po pogodbi določeno glasovanje s soglasjem, pa je dovolj nasprotovanje le ene države članice (tj. z uporabo pravice do veta) za preprečitev sprejetja odločitve (Westlake, 1995: 91).

Koncept manjšinske protikoalicije¹⁶⁹ ali t. i. *blocking minority* (uradni viri Republike Slovenije navajajo manjšinsko protikoalicijo kot preprečevalno manjšino)¹⁷⁰ ima plemenito dediščino. Že v preteklosti so bili dogovori glede manjšinske protikoalicije (tj. v letih od 1952 do 1958) doseženi s pogajanjmi: med prvotnimi šestimi državami članicami ES za premog in

¹⁶⁹ Grile in Ilešič (2001: 167) pišeta o blokadi manjšine.

¹⁷⁰ Medvladna konferenca o pristopu Republike Slovenije k Evropski uniji; Pogajalsko izhodišče Republike Slovenije za področje 30 – Institucije, <http://www.sigov.si/ops/datoteke/pi/slo/30.doc> (13. 5. 2003).

jeklo so pogajanja temeljila na določenih mehanizmih,¹⁷¹ ki jih je mogoče prepoznati še danes (Westlake, 1995: 90).

Tabela 7: Položaj držav članic v glasovalnem sistemu Sveta EU v obdobju od leta 1957 do leta 2003

Leto	Št. DČ	Št. vseh glasov	Št. glasov, potrebnih za KV	Št. glasov, potrebnih za KV, v %	Št. glasov, potrebnih za kreiranje MPK	Št. glasov, potrebnih za kreiranje MPK, v %	Možnost oblikovanja MPK dveh velikih DČ?	Velika ¹⁷² 'četvorka' lahko sama izglasuje odločitev?	Št. DČ potrebnih za MPK, če velika DČ nima podpore pri ostalih DČ z 10 glasovi	Št. DČ potrebnih za MPK, če nimajo podpore velikih DČ	Št. DČ potrebnih za MPK, če nimajo podpore velikih DČ, v %
1957 ¹⁷³	6	17	12	70,59 %	6	35,29 %	DA	DA	(1+1) 2 ¹⁷⁴	/	/
1973 ¹⁷⁵	9	58	41	70,69 %	18	31,03 %	DA	NE	(1+2) 3	5	55,55 %
1981 ¹⁷⁶	10	63	45	71,43 %	19	30,16 %	DA	NE	(1+2) 3	5	50,00 %
1986 ¹⁷⁷	12	76	54	71,05 %	23	30,26 %	NE	NE	(1+2) 3	4	33,33 %
1994 ¹⁷⁸	15	87	65	74,71 %	23	26,44 %	NE	NE	(1+2) 3	5	33,33 %
1995 ¹⁷⁹	15	87	62	71,26 %	26	29,88 %	NE	NE	(1+3) 4	5	33,33 %
2003 ¹⁸⁰	27	345	258	74,78 %	88	25,51 %	NE	NE	(1+3) 4	5	18,52 %
2003 ¹⁸¹	27	345	255	73,91 %	91	26,38 %	NE	NE	(1+3) 4	5	18,52 %
2003 ¹⁸²	25	321	232	72,27 %	90	28,04 %	NE	NE	(1+3) 4	5	20,00 %
2003 ¹⁸³	15	237	169	71,31%	69	29,11 %	NE	NE	(1+3) 4	6	40,00 %

Legenda:

Št. – število
DČ – država članica
KV – kvalificirana večina
MPK – manjšinska protikoalicija
% – odstotki

Vir. prirejeno po Westlaku (1995: 96), Šabiču (1998: 138), Pogodbi iz Nice in po Osnutku pogodbe o ustavi za Evropo.

¹⁷¹ Ti mehanizmi so bili načelo enakosti med velikimi državami članicami, in sicer tedaj med Francijo, Nemčijo in Italijo, ter vzpostavitev sistema, kjer majhne države članice ne morejo blokirati odločitev velikih, ob pogoju, da velike države članice delujejo s skupnim interesom (Westlake, 1995: 90).

¹⁷² Velika 'četvorka' so tiste države članice, ki jim pripada največje število glasov (tj. deset oziroma devetindvajset glasov); Nemčija, Velika Britanija, Francija in Italija.

¹⁷³ Položaj držav članic v Svetu EU z ustanovitvijo ES po Rimski pogodbi; Francija, Nemčija, Italija ter države Beneluxa so bile države podpisnice.

¹⁷⁴ Z izjemo Luksemburga.

¹⁷⁵ Položaj držav članic v Svetu EU po priključitvi Danske, Irske in Velike Britanije pogodbenicam ES.

¹⁷⁶ Položaj držav članic v Svetu EU po širitvi ES z Grčijo.

¹⁷⁷ Položaj držav članic v Svetu EU po širitvi ES s Portugalsko in Španijo.

¹⁷⁸ Položaj držav članic v Svetu EU po Ioaninnskem kompromisu.

¹⁷⁹ Položaj držav članic v Svetu EU po širitvi EU z Avstrijo, Finsko in Švedsko.

¹⁸⁰ Položaj držav članic v Svetu EU po Deklaraciji o širitvi EU številka 20 k Pogodbi iz Nice.

¹⁸¹ Položaj držav članic v Svetu EU po Deklaraciji o pragu ponderirane kvalificirane večine in številu glasov, ki so potrebni za oblikovanje manjšinske protikoalicije, v prihodnji EU številka 21 k Pogodbi iz Nice.

¹⁸² Položaj držav članic v Svetu EU po členu 2 Protokola o tehtanju glasov v Svetu EU k Osnutku pogodbe o ustavi za Evropo.

¹⁸³ Položaj držav članic v Svetu EU po členu 3 Protokola o širitvi EU k Pogodbi iz Nice.

Oblikovanje manjšinske protikoalicije brez podpore velikih držav članic pri originalni šesterici ES sploh ni bilo mogoče, kar je posledica glasovne premoči velikih držav članic: tri največje so imele po štiri glasove, obe srednji veliki dva, najmanjša pa en glas. Države članice so namreč lahko oblikovale manjšinsko protikoalicijo le, če je bila proti vsaj ena država članica, saj sta odločitev lahko preprečili ena velika ter ena srednje velika država članica, ki sta skupaj tvorili šest glasov. Poleg tega je bilo samo pri začetni konfiguraciji možno izglasovati odločitev, ki je bila v interesu vseh treh velikih držav članic.¹⁸⁴ V prihodnje so ta privilegij velike države članice izgubile.

S pomočjo tabele 7 je mogoče ugotoviti, da štiri največje države članice že od leta 1973 dalje, ko je ES štela devet držav članic, niso mogle same izglasovati odločitve, saj so potrebovale še podporo zelo majhne države članice, tj. Luksemburga. Koalicija velikih držav članic s skupno 40 glasovi namreč ni mogla sprejeti odločitve, saj je bilo za ponderirano kvalificirano večino potrebnih 41 glasov.¹⁸⁵ Tudi za preprečitev odločitve ni bila več dovolj koalicija ene velike države članice ter Luksemburga, saj sta morali biti proti odločitvi vsaj dve veliki državi članici ali ena velika in dve srednje veliki državi članici, če so želeli oblikovati minimalno manjšinsko protikoalicijo. Srednje in majhne države članice so tako že s prvim povečevanjem članstva ES pridobile možnost vplivanja na sprejemanje odločitev.

Glede na zgornje podatke lahko trdim, da je bilo v preteklosti velikim državam članicam težje diktirati, a tudi lažje blokirati odločitve: leta 1981, ko se jim je priključila Grčija, je bilo namreč še vedno mogoče preprečiti odločitev z zavezništvom najmanj dveh velikih držav članic, ki imata skupni interes. Minimalno manjšinsko protikoalicijo so lahko vzpostavile tudi ena velika in dve srednje veliki državi članici. V prihodnjih širitvah pa tudi ta privilegij velikih držav članic ni bil več mogoč.

Na podlagi podatkov iz tabele 7 se, gledano zgolj s strani povečevanja članstva ES/EU, zmanjšuje manevrski prostor velikih držav članic za oblikovanje manjšinskih protikoalicij, kakor tudi za sprejem odločitev. S priključitvijo Portugalske in Španije so namreč velike države članice že pričele izgubljati relativno glasovalno moč, ki je bila do takrat njihov privilegij. V Skupnosti dvanajstih držav članic je ponderirana kvalificirana večina predstavljala 54 glasov od skupnih 76, kar je pomenilo, da je bila odločitev sprejeta, če so jo podpirale vsaj štiri velike, ena relativno velika, ena srednje velika ter zelo majhna država

¹⁸⁴ Če odločitev ni podpirala ena velika država članica, so morale ponderirano kvalificirano večino sestavljati vsaj preostali dve veliki državi članici ter obe srednje veliki državi članici.

¹⁸⁵ Če odločitev ni podpirala ena velika država članica, so morale ponderirano kvalificirano večino sestavljati vsaj tri velike države članice in ena srednje velika ter ena majhna država članica.

članica.¹⁸⁶ Manjšinsko protikoalicijo so lahko oblikovali z najmanj 23 glasovi. To je pomenilo, da dve največji državi članici nista bili več sposobni preprečiti odločitev – obvezani sta bili torej iskati zaveznico (Luksemburg je s pripadajočima dvema glasovoma izjema) (Westlake, 1995: 92).

V sedanjih pogojih, ko EU šteje petnajst držav članic, je za sprejetje odločitve s ponderirano kvalificirano večino potrebnih 62 od skupnih 87 glasov držav članic. Najmanjšo možno koalicijo¹⁸⁷ lahko tako oblikujejo štiri velike, ena relativno velika ter tri srednje velike države članice.¹⁸⁸ Sprejetje takšne odločitve lahko prepreči 26 glasov držav članic. To pomeni, da lahko sprejem odločitve prepreči nestrinjanje vsaj dveh velikih (npr. Nemčije in Francije, ki imata vsaka deset glasov) in ene relativno velike države članice (Španije, ki je trenutno edina z osmimi glasovi). Ti glasovi torej predstavljajo manjšinsko protikoalicijo.¹⁸⁹ Brez kakršnihkoli težav pa oblikovana koalicija z najmanj tremi velikimi državami članicami blokira sprejem odločitve, saj glasovi teh držav predstavljajo več kot eno tretjino vseh glasov v Svetu EU. Mogoče je ugotoviti, da je možnost ustvarjanja take koalicije privlačna predvsem za velike države članice, ki potrebujejo za oblikovanje le-te relativno malo enako mislečih (Šabič, 1998: 137). "6 prvotnih držav članic ne more sprejeti samostojne odločitve ob nasprotovanju vseh drugih; prav tako pa tudi 9 'naknadnih' članic ne more doseči zahtevane kvalificirane večine brez soglasja vsaj dveh 'velikih' prvotnih članic" (Grilc in Ilešič, 2001: 168).¹⁹⁰

¹⁸⁶ Če odločitev nista podpirali dve veliki državi članici, so morale ponderirano kvalificirano večino sestavljati vsaj dve veliki državi članici, ena relativno velika, štiri srednje veliki in dve majhni državi članici (Midgaard, 1999: 19).

¹⁸⁷ "Nekatere izjeme obstajajo kot posledica t. i. Ioanninskega kompromisa, po katerem je potrebno /.../ opisani kombinaciji držav dodati še vsaj glasova Luksemburga" (Lozar, 2002: 46).

¹⁸⁸ Če odločitev ne podpirata dve veliki državi članici, morajo ponderirano kvalificirano večino sestavljati vsaj dve veliki državi članici, ena relativno velika, štiri srednje veliki, dve 'vmesni' in tri majhne države članice (Midgaard, 1999: 20).

¹⁸⁹ Od leta 1995, ko EU šteje petnajst držav članic, pa do leta 1998 je bil glasovalni vzorec obnašanja držav članic glede pogostosti oddanih negativnih ter vzdržanih glasov v Svetu EU naslednji: Nemčija je v skupnem seštevku obeh vodila (52), sledila ji je Velika Britanija (27), nato Italija (22), Švedska (20) itn. Glavna razlaga za to, da so nemški predstavniki 'vodeči člani opozicije', je, da ne želijo biti predmet nadzora centralne vlade, kar je večina drugih nacionalnih predstavnikov, zato težijo k bolj 'prostim rokam' v svojem delovanju, kar pripomore tudi k hitrejšemu odzivanju nacionalne opozicije glede občutljivih zadev. Za Veliko Britanijo pa je razlaga za drugo mesto drugačna: v tistem času je bila v nacionalni vladi prisotna konzervativna stranka, ki je zaradi evroskeptičnosti nasprotovala večini zakonodajnih predlogov (Nugent, 1999: 172).

¹⁹⁰ Za razumevanje tabele 7 je treba upoštevati, da je to zgolj posplošitev prejšnjih, sedanjih in prihodnjih stanj glasovalnega sistema v Svetu EU. Države članice so pri oblikovanju navedenih koalicij (za preprečitev ali sprejetje odločitve) omejene z mnogimi varovalnimi mehanizmi ter posebnostmi pri glasovanju v Svetu EU. Na primer, po Amsterdamski pogodbi je v primerih, ko se dokumenti ne sprejemajo na predlog Evropske komisije, za ponderirano kvalificirano večino potrebnih 62 glasov vsaj desetih držav članic. Za doseg takšnega cilja je torej potrebna visoka motivacija ter angažiranost dveh tretjin sedanjih držav članic. V tem primeru teoretično koalicija vseh štirih velikih držav članic s pripadajočimi desetimi glasovi (skupaj 40 glasov) in treh srednjih držav članic s petimi glasovi (skupaj 15 glasov) ter edina srednja velika Španija z osmimi glasovi tako ne more sprejeti odločitve, pa čeprav ima potrebnih 62 glasov. Ponderirano kvalificirano večino namreč predstavlja le

Ob nespremenjenih pravilih je po Pogodbi iz Nice, ki predvideva širitev EU z dvanajstimi državami kandidatki, odločitev sprejeta, če se združijo štiri velike države članice z najmanj desetimi drugimi. Odločitev pa ne bodo več mogle preprečiti tri velike države članice, kot je to mogoče v sedanjem glasovalnem sistemu. "Sprejemanje odločitev bi lahko skupaj preprečile vse morebitne nove članice sedemindvajseterice" (Lozar, 2002: 48).

Tabela 7 podaja poleg omenjenih tudi sledeče ugotovitve ter rezultate. Od ustanovitve ES dalje je moč opaziti naraščanje števila glasov,¹⁹¹ ki so potrebni za sprejem odločitev s ponderirano kvalificirano večino. Sicer ne gre za drastično povišanje, saj se je od ustanovitve ES do danes, ko EU šteje petnajst držav članic, število glasov za dosego ponderirane kvalificirane večine v odstotkih zvišalo za malo manj kot en odstotek (od 70,59 odstotkov na 71,26 odstotkov).¹⁹² V prihodnje pa se bo le-to zvišalo za dobre štiri odstotke (v primerjavi s ponderirano kvalificirano večino od ustanovitve ES dalje), tj. od 70,59 na 74,78 odstotkov. Ta podatek torej nakazuje, da bo Svet EU v prihodnjem glasovalnem sistemu težil k čim večjemu soglasju držav članic. Do še večjih sprememb pa prihaja pri vzpostavljanju manjšinske protikoalicije. Število glasov, ki so potrebni za kreiranje manjšinske protikoalicije, čedalje bolj pada. Razlika, ki je nastala v času od ustanovitve ES do prihodnjega glasovalnega sistema, je že dobrih deset odstotkov (od 35,29 na 25,51 odstotkov). Iz tega sledi, da je za preprečitev odločitve potrebnih vedno manj glasov držav članic.¹⁹³ S povečevanjem članstva EU torej majhne in srednje države članice potrebujejo vedno manj zaveznic za preprečitev sprejema odločitve, kar jasno kaže zadnji stolpec tabele 7: te od ustanovitve ES do prihodnjega glasovalnega sistema potrebujejo več kot polovico manj somišljenic za preprečitev sprejema odločitve. Posledično je tako možen obojestranski sklep, da višja, kot je ponderirana kvalificirana večina, ki je potrebna za sprejem odločitve, manj glasov je potrebnih za preprečitev odločitve. S povečevanjem članstva in z višjim odstotkom glasov, ki

osem držav članic. Možen je tudi sklep, da je v sedanjih pogojih za sprejem odločitve s ponderirano kvalificirano večino nujno potrebna koalicija najmanj dveh velikih držav članic (od skupno štirih), saj lahko tri velike države članice s svojimi 30-timi glasovi preprečijo odločitev.

¹⁹¹ S povečevanjem članstva v EU se relativna teža glasov v Svetu EU vsake države članice, ne glede na to, ali je majhna ali velika, zmanjšuje ter posledično tudi "ne odraža nacionalnih značilnosti (število prebivalcev, relativni delež v gospodarstvu Evropske unije)" (Šabič, 1998: 139/op. 18). Zatorej povečevanje članstva ter izguba relativne moči posamezne države članice prinaša tudi zmanjšanje razlik velikih držav članic nasproti majhnim državam članicam (Westlake, 1995: 95).

¹⁹² "Medtem ko je delež glasov, potrebnih za doseganje KV (ponderirane kvalificirane večine, op. M. V.) v Svetu EU, ostal razmeroma nespremenjen /.../, je posebej očitno, da se je delež prebivalstva, ki ga predstavljajo države z zadostno količino glasov, vztrajno manjšal. Trenutno za sprejem KV zadoščajo že glasovi držav, ki predstavljajo nekaj več kot 58 % celotnega prebivalstva EU. Pri tem lahko sprejem odločitve blokirajo države, ki predstavljajo zgolj 12 % prebivalstva Unije (leta 1957 44 %)" (Lozar, 2002: 47).

¹⁹³ Izjema je le pri morebitni uresničitvi člena 3 Protokola o širitvi EU k Pogodbi iz Nice, ki bi spremenil težo glasov v Svetu EU petnajstih držav članic ne glede na širitev.

so potrebni za sprejem odločitve, je torej lažje vzpostaviti manjšinsko protikoalicijo.¹⁹⁴ Tako je možnost manjšine za blokiranje sprejetja odločitve večja. Tu pa se postavlja vprašanje ustreznosti uporabe tega koncepta, če le-ta predstavlja vedno manjše število prebivalstva EU. To dilemo odpravlja Osnutek pogodbe o ustavi za Evropo, ki predvideva uporabo dvojne večine in s tem tudi podporo 60 odstotkov vsega prebivalstva EU.¹⁹⁵ Z drugimi besedami, odločitev bi lahko preprečilo več kot 30 odstotkov prebivalstva EU, kar pomeni nasprotovanje treh največjih držav članic (Nemčije, Velike Britanije, Francije). S tem določilom pa bi spet prišlo do paradoksa, saj bi lahko teoretično neko odločitev podpiralo 22 držav članic, ki pa ne bi bila sprejeta, ker ne bi vključevala treh največjih.

Svet EU je v bistvu enako telo kot tisto, ki je bilo oblikovano pred petdesetimi leti za ES šestih držav članic (Hayes-Renshaw, 2001: 9). Delež oziroma število glasov, ki so pripadali posamezni državi članici, se namreč od leta 1973, ko je ES štela devet držav članic, ni spremenilo (npr. Nemčija je od tega leta do danes ohranila svojih deset glasov). Z vsakim novim povečanjem članstva so se samo dodajale nove (poprej dogovorjene) kategorije razmerij glasov, ki so jih prinašali pripadajoči glasovi posamezni novi državi članici. Zato so bile nujne institucionalne spremembe, ki sta/naj bi se jih bolj sistematično ter z bolj odločilnimi načini kot predhodne pogodbe lotili Pogodba iz Nice in Osnutek pogodbe o ustavi za Evropo. Poleg institucionalnih sprememb v osrednjih institucijah EU se bo po Pogodbi iz Nice spremenila tudi razdelitev glasov v Svetu EU, s čimer bo vsaki posamezni državi članici določena teža glasov pri glasovanju s ponderirano kvalificirano večino, ki je v veliki meri pogojena s številom prebivalstva. Poleg populacijskega dejavnika so, sicer bolj pri prejšnjih tehtanjih glasov, bili pomembni še politični in ekonomski. Prav tako je pričakovati tudi spremembo glasovalnega sistema, predvsem z uvedbo trojne večine, ki pa naj bi bila z novo Ustavo EU revidirana z vpeljavo dvojne večine. Na ta način naj bi tako prišlo do odprave

¹⁹⁴ S širjenjem članstva so manjše države dosegle več možnosti za ustvarjanje 'lastnih' manjšinskih koalicij (Šabič, 1998: 138), ki pa bodo, sodeč po Pogodbi iz Nice z novimi reformami, v Svetu EU ponovno omejene. Najbolj jih bo 'prizadelo' novo tehtanje glasov oziroma uvedba t. i. sistema trojne večine v Svetu EU.

¹⁹⁵ Z Osnutkom pogodbe o ustavi za Evropo je demografski dejavnik še bolj pridobil na veljavi in z njim tako tudi moč velikih držav članic. Po Pogodbi iz Nice so velike države članice dobile manj glasov glede na število prebivalstva (npr. Nemčija predstavlja 17 odstotkov celotne populacije EU 27. držav članic z 8,4 odstotki teže glasov, Luksemburg pa predstavlja 0,1 odstotka celotne populacije EU 27. držav članic z 1,1 odstotki teže glasov) kot naj bi ga imele po Osnutku pogodbe o ustavi za Evropo, saj bi slednji dajal večjo prednost načelu enakosti državljanov (v korist večjim državam članicam) pred načelom enakosti držav (v korist manjšim državam članicam) (Baldwin in Widgren, 2003).

zapletenega in kompleksnega načina glasovanja, saj bi bil z ukinitvijo ponderiranih glasov poenostavljen. Ta naj bi prinesel večinsko podporo držav članic pri sprejemanju odločitev, ki pa bi morale predstavljati vsaj tri petine vsega prebivalstva EU. Majhne države članice bi s tem, ko bi bile vse države članice s pripadajočim enim glasom med seboj enakovredne, formalno pridobile. Treba pa je poudariti, da naj bi bilo pri sprejemanju odločitev ključno število prebivalstva, saj bi države članice z večjim številom prebivalstva lažje sprejele odločitev. Zatorej naj bi bil prihodnji glasovalni sistem oblikovan v korist velikih držav članic. S tem, ko bi bila za sprejem odločitve potrebna šestdeset odstotna podpora vsega prebivalstva EU, bi bile države članice tudi bolj zavezane izvajanju odločitev ter delovanju v skupnemu interesu. Ena izmed pomembnejših pridobitev bo/naj bi bila tudi razširitev glasovanja s (ponderirano) kvalificirano večino kot splošnega formalnega glasovalnega pravila na čedalje več področjih z nekaterimi izjemami. Omenjena pogodba in osnutek namreč vztrajata pri ohranitvi soglasnega odločanja na področjih zunanje, obrambne in varnostne ter davčne politike, tj. na področjih, ki zadevajo pomembne nacionalne interese. Ker je nacionalna država v EU še vedno suverena entiteta, čeprav obenem del suverenosti že prenaša na EU, menim, da je poglobitnega pomena, da svoje nacionalne interese zavaruje s pravico do veta.

Predstavljanje držav članic v Svetu EU bi se moralo premakniti k enakosti med velikimi in majhnimi državami članicami (Hosli, 2001: 7), vendar se bolj nagiba k neenakosti. To trditev je mogoče potrditi že z vidnimi razlikami v velikosti števila prebivalstva, ki se pojavljajo znotraj skupin držav članic z enakimi pripadajočimi glasovi. Nesorazmerje med velikimi in majhnimi državami članicami se kaže tudi pri oblikovanju manjšinske protikoalicije. Velike države članice lažje blokirajo odločitve, s katerimi se ne strinjajo, kot majhne države članice. Velike države članice namreč s težo svojih glasov potrebujejo manj zaveznic za sprejetje ali preprečitev odločitve. Zaradi tega so slednje bolj zavezane k odgovornemu ravnanju v skupnem interesu. Seveda pa velike države članice niso tako superiorne majhnim, kajti majhne glede na svojo velikost uživajo relativno dober položaj. Skozi širitvena obdobja so namreč pridobile ogromno težo pri vzpostavljanju manjšinske protikoalicije, saj majhne in srednje države članice potrebujejo v primerjavi z začetno strukturo ES polovico manj partneric za preprečitev sprejema odločitev. Gledano z vidika razdelitve teže glasov, so majhne države prav tako v prednosti. Glede na (ne)sorazmerje med številom prebivalstva in težo glasov so slednje pri razdelitvi glasov v primerjavi z velikimi državami članicami namreč veliko pridobile – na primer Luksemburg, ki je približno 200-krat manjši od Nemčije, ima v sedanjih pogojih le petkrat manj glasov (v prihodnjem glasovalnem

sistemu pa jih bo imel nekaj manj, in sicer le sedemkrat manj). V primerjavi z velikimi državami članicami majhne s svojimi glasovi lahko prav tako pomembno vplivajo na transformacijo obstoječe koalicije v kvalitativno večino. Majhne države članice namreč pogosto "cilje uresničujejo z zaledjem moči ostalih držav," kar jim "zagotavlja privlačen okvir za obvladovanje lastne majhnosti v mednarodnem okolju" (Zupančič, 2003: 107).

4. SLOVENIJA V OKVIRIH GLASOVALNEGA SISTEMA V SVETU EVROPSKE UNIJE

"Usoda Slovenije in vsakega njenega državljana, celo vsakega njenega prebivalca, bo bolj odvisna od usode EU, kot se to zdi na prvi pogled" (Bučar in Brinar, 2003: 2). Ravno zato je še posebej pomembno za Slovenijo, da izkoristi vse svoje vire (tako formalne kot tudi neformalne) za učinkovito prihodnje delovanje v Svetu EU, kjer se bodo v primerjavi z drugimi institucijami najbolj izražali njeni interesi.

Republiki Sloveniji pripadajo v skladu z Deklaracijo o širitvi EU številka 20 k Pogodbi iz Nice štirje glasovi. Njena teža glasov bo po tej Deklaraciji (v EU 27. držav članic) zaradi majhnosti v Svetu EU predstavljala le 1,16 odstotkov vseh glasov. Glede na število glasov, ki jih potrebuje za oblikovanje manjšinske protikoalicije (tj. 88 oziroma 91¹⁹⁶ glasov), bo po modelu iz Nice z glasovi (brez podpore velikih držav članic) najmanj petih srednje velikih in srednjih držav članic (teža glasov v razponu od 27 do 12) Slovenija lahko preprečila odločitev.¹⁹⁷ Če pa bo želela preprečiti odločitev skupaj z majhnimi državami članicami, bo pri iskanju zaveznic treba vložiti veliko več truda, saj bo za vzpostavitev takšne manjšinske protikoalicije potrebna angažiranost več kot polovice držav članic, natančneje trinajstih (vseh pet držav članic, ki imajo po 7 glasov, vseh pet držav članic, ki imajo 4 glasove, dveh po 10 glasov ter ene izmed držav članic, ki ima 12 glasov).¹⁹⁸ Ob skupnem interesu bodo lahko države pristopnice, ki bodo skupaj imele 108 od 88 (oziroma 91) potrebnih glasov, lahko blokirale odločitve, ampak samo če bo v manjšinski protikoaliciji tudi Poljska. Iz te

¹⁹⁶ Po Deklaraciji o pragu ponderirane kvalificirane večine in številu glasov, ki so potrebni za oblikovanje manjšinske protikoalicije, v prihodnji EU številka 21 k Pogodbi iz Nice.

¹⁹⁷ Po členu 2 Protokola o tehtanju glasov v Svetu EU Osnutka pogodbe o ustavi za Evropo naj bi Sloveniji prav tako pripadali štirje glasovi. Po istem členu naj bi teža slovenskih glasov v Svetu EU predstavljala 1,25 odstotkov vseh glasov. Najmanjšo možno manjšinsko protikoalicijo (brez podpore velikih držav članic) bi lahko oblikovala s Španijo in Poljsko, ki imata vsaka po 27 glasov, z Nizozemsko, ki ji pripada 13 glasov, ter z eno od držav članic (Portugalsko, Madžarsko, Belgijo, Češko ali Grčijo), ki imajo po 12 glasov. Ti glasovi bi skupaj s slovenskimi štirimi predstavljali en glas več kot bi bil potreben za oblikovanje manjšinske protikoalicije, to je 83 glasov.

¹⁹⁸ Treaty of Nice – Amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and Certain Related Acts, <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/nice.html> (6. 3. 2003).

perspektive bo za Slovenijo ugodno (ob predpostavki, da bi neka koalicija slonela na povezovanju novih nasproti starim državam članicam), če bo čimbolj izkoristila svoje potencialne vire v prid diplomatskemu povezovanju s Poljsko.¹⁹⁹

Pri analizi Hoslijeve in Wolffenbuttella (2001: 46–48) je po formuli, ki pojasnjuje razdelitev glasov s številom prebivalstva, Slovenija izgubila en glas v primerjavi z dodeljenimi štirimi glasovi po Pogodbi iz Nice. Po izračunih bi Sloveniji namreč pripadalo pet glasov v Svetu EU. Tudi v primerjavi s številom prebivalstva sodi Slovenija med 'poraženke', saj je dobila enako število glasov (tj. štiri) kot Luksemburg, čeprav ima skoraj petkrat več prebivalcev kot slednji (Hosli in Wolffenbuttel, 2001: 46–48). Po mnenju državnih uradnikov ni prav, da Slovenijo enačijo s 'poraženko', saj so mnenja, da je v primerjavi z večino velikih držav relativno na boljšem. Prihodnja ureditev glasovalnega sistema bo narejena v korist majhnih držav članic, ki bi s posebnim mehanizmom EU (t. i. *positive action*) slednjim poskušala dati enakovreden vpliv kot ga imajo velike. Štirje glasovi so zatorej zelo dobra protiutež velikim državam članicam. Ne glede na to, pa bo zanjo veliko bolj pomembno, kako bo znala 'operirati' s temi glasovi (tj. sodelovanje z drugimi državami članicami, iskanje ustreznih koalicijskih partneric itn.), kot sama teža glasov v Svetu EU.²⁰⁰

4.1. STALIŠČE SLOVENIJE GLEDE SVOJEGA POLOŽAJA V SVETU EVROPSKE UNIJE

Slovenija se, če se omejim le na Svet EU, zavzema predvsem za njegovo okrepljeno delovanje, saj bi bilo posledično sprejemanje dokumentov tako tudi transparentnejše,²⁰¹ in povečanje njegove demokratične legitimnosti (Zajc, 2002: 684). Slovenija prav tako podpira tudi enakopravnost²⁰² in ravnotežje med državami članicami (Rupel, 2003: 25). Večina držav

¹⁹⁹ Tudi analize Bauna in Mareka (2001: 21) so pokazale, da naj bi v prihodnjih širitvah Poljska bila pomemben koalicijski igralec.

²⁰⁰ Intervju z mag. Gašperjem Dovžanom, svetovalcem I. v Sektorju za evropske integracije na Ministrstvu za zunanje zadeve, Ljubljana, 28. 7. 2003;

Intervju z mag. Tamaro Požar, svetovalko I. v Sektorju integracije II. v Službi vlade za evropske zadeve, Ljubljana, 29. 7. 2003;

Intervju s Sašo Severjem, LL. M., svetovalcem v Odboru za notranjo politiko DZ RS in soustanoviteljem Inštituta za evropske študije v Ljubljani, Ljubljana, 28. 8. 2003.

²⁰¹ Državni uradniki so mnenja, da bo Svet EU sicer z odpiranjem svojih zasedanj javnosti ter z dostopnostjo svojih dokumentov bolj transparenten, vendar se postavlja vprašanje, če je to dovolj. Saša Sever meni, da bi bilo še bolje, če bi bili dokumenti selekcionirani ter nenazadnje predstavljeni tudi na televiziji. S tem bi posameznik dejansko dobil možnost dostopa do informacij (Intervju s Sašo Severjem, LL. M., svetovalcem v Odboru za notranjo politiko DZ RS in soustanoviteljem Inštituta za evropske študije v Ljubljani, Ljubljana, 28. 8. 2003).

²⁰² Slovenija se zavzema tudi "za ohranitev enakopravnega dostopa do vodenja EU" (Rupel, 2003: 25).

pristopnic, med katerimi je tudi Slovenija, je zainteresirana za večjo transparentnost in enostavnost sistema glasovanja v Svetu EU (Baun in Marek, 2001: 21).

Slovenija je bila leta 2000 glede položaja držav kandidatk pri ponovnem tehtanju glasov v Svetu EU naslednjega mnenja.²⁰³

- podprla je ohranitev obstoječega stanja (*status quo*) pri predstavljanju držav članic v Svetu EU;
- na splošno je podprla razširitev uporabe glasovanja s ponderirano kvalificirano večino;
- podprla je ohranitev odločanja s soglasjem na ustavnih področjih EU.

Podobna stališča²⁰⁴ so se nahajala tudi v izhodiščih za udeležbo predstavnika predsednika Vlade RS z delegacijo na zasedanjih Konvencije o prihodnosti EU. Med temi bi še posebej izpostavila dva, ki zadevata odločanje v Svetu EU, in sicer:²⁰⁵

- ohranitev razmerja moči med majhnimi in velikimi državami članicami, da se teža majhnih držav članic "v procesu odločanja ne bi zmanjševala";
- povečanje demokratične legitimnosti institucij EU in okrepitev delovanja Sveta EU "v smeri bolj učinkovitega in transparentnega postopka sprejemanja zakonodaje".

Poleg tega se slovenska vlada zavzema še za razširitev glasovanja s ponderirano kvalificirano večino na čim več področij. Nasprotnega mnenja pa je za sprejemanje odločitev s soglasjem, saj ga predvideva kot izjemo v procesu odločanja. Slovenija je za ohranitev soglasnega odločanja²⁰⁶ le na tistih področjih, "ki so posebej občutljiva z vidika nacionalnih interesov držav članic".²⁰⁷

Osnutek pogodbe o ustavi za Evropo naj bi Sloveniji kot tudi drugim državam članicam prinesel nekatere spremembe.²⁰⁸ Teža slovenskih glasov pri glasovanju s ponderirano

²⁰³ Prispevek vlad držav kandidatk, Svet EU, februar 2000 v Baunu in Mareku (2001: 22–23).

²⁰⁴ Stališča slovenske vlade so se po potrebi spreminjala, in sicer glede na potek razprav v Konvenciji in medvladni konferenci, ki je potekala decembra 2003 (Informacija o elementih za stališča slovenske vlade o prihodnji ureditvi Evrope, <http://www.gov.si/mzz/> (30. 7. 2003).

²⁰⁵ Izhodišča za udeležbo predstavnika predsednika Vlade RS z delegacijo na zasedanjih Konvencije, <http://evropa.gov.si/aktualno/teme/2002-02-27/slovenija-konvencija/izhodišča> (7. 9. 2003).

²⁰⁶ V slovenskem interesu je predvsem soglasno odločanje na davčnem področju (Dnevnik, Krmiljenje v morju idej o evropski ustavi, 28. 10. 2003: 6). Brinarjeva se s tem ne strinja, saj meni, da se mora pravica do veta na vseh področjih ukiniti. Glede ohranjanja le-te na področju davčne politike je odločno proti, saj je "ta politika del ekonomskih politik, ki je povezana s celotnim delovanjem enotnega trga". Zatorej "različna davčna politika ne sme biti v funkciji ohranjanja nacionalnih prestižev" (Intervju z mag. Ireno Brinar, strokovno svetnico v Centru za mednarodne odnose, Ljubljana, 19. 9. 2003).

²⁰⁷ Informacija o elementih za stališča slovenske vlade o prihodnji ureditvi Evrope, <http://www.gov.si/mzz/> (30. 7. 2003).

²⁰⁸ Slovenski zunanji minister, Dimitrij Rupel, je ocenil, da je Osnutek pogodbe o ustavi za Evropo "uravnotežen dokument, ki upošteva interese majhnih in velikih držav" (Pilko, 2003: 7). Treba pa je poudariti, da so nekatere druge njegove izjave pokazale tudi nezadovoljstvo glede sprejetja tega osnutka. Meni, da Slovenija namreč z njegovimi pridobitvami ni srečna, vendar lahko z njimi živi (Neformalno zasedanje ministrov za zunanje zadeve članic EU in pristopnic, 5. 9. 2003, <http://www.gov.si/mzz/index.html> (8. 9. 2003).

kvalificirano večino bi sicer do uveljavitve sistema dvojne večine ostala enaka kot pri Pogodbi iz Nice, a vseeno naj bi se spremenila druga določila, ki bi pomembno vplivala na njeno delovanje v Svetu EU. Kot je bilo že omenjeno, je Osnutek pogodbe o ustavi za Evropo nastajal tudi s sodelovanjem slovenskih predstavnikov.²⁰⁹ Pri snovanju Osnutka pogodbe o ustavi za Evropo sta bila s predlogi najaktivnejša člana Konvencije o prihodnosti EU, predstavnik Vlade Dimitrij Rupel in predstavnik opozicije Miha Brejc. Skupaj s sopedlagateljki sta podala nekaj določil k Osnutku pogodbe o ustavi za Evropo, ki zadevajo delovanje Sveta EU, pri čemer pa so se njuna mnenja praviloma razlikovala:

- pri členu 22 (prej člen 17), ki govori o Svetu EU, je Brejc s sopedlagateljki predlagal črtanje besede ministrov²¹⁰ pri besedni zvezi Svet ministrov. Ob tem so predlagali še jasnejšo vlogo Sveta EU.²¹¹ Podobnega mnenja je bil tudi Rupel s sopedlagateljki;²¹²
- pri členu 23 točke 1 (prej člen 17a), ki govori o oblikah Sveta EU, je bil Rupel s sopedlagateljki proti ločitvi pristojnosti Sveta EU na Svet za splošne zadeve in Svet za zakonodajo ter proti sistemu enakopravne rotacije predstavnikov držav članic znotraj Sveta EU na obdobje najmanj enega leta.²¹³ V členu 17c pa je s sopedlagateljki predlagal šestmesečno rotacijo predsedstva Sveta EU²¹⁴ v zaporedju, ki bi ga določil Svet EU s soglasjem.²¹⁵ Ravno nasprotno pa je Brejc s sopedlagateljki podprl ta

²⁰⁹ Slovenija je dobila v Konvenciji o prihodnosti EU enako možnost zastopanja kot jo imajo sedanje države članice, in sicer z enim predstavnikom vlade (Dimitrij Rupel, njegov namestnik Janez Lenarčič) in dvema predstavnikoma nacionalnega parlamenta (Alojz Peterle, njegov namestnik Miha Brejc, ter Jelko Kacin, njegov namestnik Feri Horvat) (Konvencija in Slovenija, http://www.evropska-unija.si/Konvencija/konvencija_slovenija.htm (28. 7. 2003).

²¹⁰ Pri prebiranju tega dokumenta je ta besedna zveza zmotila tudi mene, saj se od leta 1993, kot je že bilo omenjeno, ta naj ne bi več uporabljala; Svet ministrov se je namreč tega leta z lastno odločbo preimenoval v Svet EU.

²¹¹ Amendment form, Suggestion for amendment of Article: 17, <http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/417/17Brok%20EN.pdf> (1. 7. 2003).

²¹² Amendment form, Suggestion for amendment of Article: 17, <http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/417/17Farnleitner%20EN.pdf> (1. 7. 2003).

²¹³ Amendment form, Suggestion for amendment of Article: 17a, <http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/41799/17bisFarnleitner%20EN.pdf> (1. 7. 2003).

²¹⁴ Po mnenju državnih uradnikov bi bila ohranitev obstoječega sistema za Slovenijo boljša rešitev (ob odpravi nekaterih slabosti) kot prihodnja, ki jo določa Osnutek pogodbe o ustavi za Evropo (Intervju z mag. Gašperjem Dovžanom, svetovalcem I. v Sektorju za evropske integracije na Ministrstvu za zunanje zadeve, Ljubljana, 28. 7. 2003; Intervju z mag. Tamaro Požar, svetovalko I. v Sektorju integracije II. v Službi vlade za evropske zadeve, Ljubljana, 29. 7. 2003; Intervju s Sašo Severjem, LL. M., svetovalcem v Odboru za notranjo politiko DZ RS in soustanoviteljem Inštituta za evropske študije v Ljubljani, Ljubljana, 28. 8. 2003). S tem se strinja tudi Alojz Peterle, ki je dejal, da z izgubo šestmesečnega predsedstva države članice (tudi Slovenija) "ne bodo imele več možnosti, da se promovirajo in profilirajo ter dokažejo s predsedovanjem" (Intervju po elektronski pošti z Alojzom Peterleom, predstavnikom slovenskega parlamenta v Evropski konvenciji ter predstavnikom pristopnic in kandidat v predsedstvu Evropske konvencije, Ljubljana, 22. 7. 2003).

²¹⁵ Amendment form, Suggestion for amendment of Article: 17c, <http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/417/17Farnleitner%20A-EN.pdf> (1. 7. 2003).

določila, z izjemo rotacije, kjer je predlagal, da bi predsedstvo Sveta EU prevzel minister države članice za obdobje največ dveh let in pol.²¹⁶

- pri členu 24 točke 1 (prej člen 17b), ki govori o glasovanju s ponderirano kvalificirano večino v Svetu EU, je bil Rupel²¹⁷ s sopredlagatelji proti določilu, da bi ponderirana kvalificirana večina vsebovala večino držav članic, ki bi predstavljale najmanj tri petine vsega prebivalstva EU.²¹⁸ Ravno nasprotno pa je Brejc s sopredlagatelji podprl vsa določila tega člena.²¹⁹

Seveda pa so bili pri obravnavi določil Osnutka pogodbe o ustavi za Evropo dejavni tudi drugi slovenski predstavniki. Poslanec in predsednik zunanjepolitičnega odbora Državnega zbora, Jelko Kacin, je bil npr. nezadovoljen, ker se glasovanje s ponderirano kvalificirano večino ni razširilo na še več področij. Odločitve bi se po njegovem mnenju morale v glavnem sprejemati s ponderirano kvalificirano večino, z izjemo vprašanj o vojaškem angažiranju. Zanj je dosežek ohranitev rotacije v Svetu EU, pa čeprav bi bila ta enoletna, za katero meni, da bi bila boljša rešitev kot sedanja (Ivelja, 2003: 4). Tudi slovenski premier, Anton Rop, je oblikoval svoje stališče glede novih institucionalnih sprememb. "/N/aša država je zastopala precej fleksibilno stališče, kajti vsak premik od Nice je bil ugodnejši za Slovenijo." Poleg tega je tudi mnenja, da bi majhnim državam članicam bolj ustrezala uravnotežena formula za glasovanje s ponderirano kvalificirano večino (tj. 50 ali 60 odstotkov glasov držav članic, ki jih podpira enak delež prebivalstva EU) (Mašanović, 2003: 1). Po mnenju državnih uradnikov²²⁰ je širitev glasovanja s ponderirano kvalificirano večino kot splošnega načina glasovanja na čedalje več področjih za Slovenijo pozitivno. Čeprav so v tem pogledu složni, pa za prihodnji sistem dvojne večine, predvsem z vidika (ne)uravnoteženosti odstotkov držav članic in državljanov, to ne morem trditi. Predstavnik Ministrstva za zunanje zadeve meni, da bi bilo za Slovenijo bolje, če bi zahtevana kvalificirana večina dajala več teže državam članicam in ne prebivalstvu. Sloveniji je namreč v večjem interesu poudarjanje načela

²¹⁶ Amendment form, Suggestion for amendment of Article: 17a, <http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/417999/17bisBrok%20EN.pdf> (1. 7. 2003).

²¹⁷ Spremembe glasovanja s ponderirano kvalificirano večino, ki jih je prinesel Osnutek pogodbe o ustavi za Evropo, so po mnenju slovenskega zunanjega ministra Dimitrija Rupla osnovane v škodo majhnim državam članicam (Mašanović, 2003: 1).

²¹⁸ Amendment form, Suggestion for amendment of Article: 17b, <http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/417999/17terBalazs.pdf> (1. 7. 2003).

²¹⁹ Amendment form, Suggestion for amendment of Article: 17b, <http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/417999/17terBrok%20EN.pdf> (1. 7. 2003).

²²⁰ Intervju z mag. Gašperjem Dovžanom, svetovalcem I. v Sektorju za evropske integracije na Ministrstvu za zunanje zadeve, Ljubljana, 28. 7. 2003;

Intervju z mag. Tamaro Požar, svetovalko I. v Sektorju integracije II. v Službi vlade za evropske zadeve, Ljubljana, 29. 7. 2003;

Intervju s Sašo Severjem, LL. M., svetovalcem v Odboru za notranjo politiko DZ RS in soustanoviteljem Inštituta za evropske študije v Ljubljani, Ljubljana, 28. 8. 2003.

enakosti med državami, ki je osnovan v korist majhnih držav članic, kot pa načela enakosti državljanov, ki favorizira velike države članice.²²¹ Ravno nasprotnega mnenja pa je predstavnica Službe vlade za evropske zadeve, ki poudarja, da bi prihodnji prag, tj. šestdeset odstotni, za sprejem odločitve moral biti višji, saj bi bila legitimnost sprejetih odločitev večja.²²² Izpostavila bi še stališče člana predsedstva Konvencije, Alojza Peterleta, ki je predvsem za preprečitev institucionalnega neravnotežja (Mašanović, 2003: 2).

Čeprav je zelo težko predvideti, kako naj bi prihodnji glasovalni sistem dejansko deloval v razširjeni EU, se je s sprejetjem Osnutka pogodbe o ustavi za Evropo očitno zgodil nek napredek. Kako uspešno bo Slovenija znala uresničiti svoje cilje skozi toliko različnih interesov, pa bo jasno šele čez nekaj let. Vseeno pa je o dejanskih možnostih njenega vpliva že sedaj mogoče razpravljati.

4.2. MOŽNOSTI VPLIVANJA SLOVENIJE NA SPREJEMANJE ODLOČITEV V SVETU EVROPSKE UNIJE

V prihodnjem glasovalnem sistemu lahko Slovenija s pripadajočimi štirimi glasovi podpre neko odločitev, tako da se strinja z veliko večino držav članic. Njena teža glasov je namreč v primerjavi z veliko večino drugih razmeroma majhna. Kot je bilo omenjeno, je večina odločitev sprejetih na nižjih ravneh. Zato bo za Slovenijo kot majhno državo članico koristno, če svoje kapacitete in delovanje usmeri na nižje ravni Sveta EU. Njeno delovanje bo učinkovito, če bo znala selekcionirati lastne interese, si postaviti "jasne prioritete in cilje" (Zupančič, 2003: 103). Uspešnost delovanja je namreč odvisna tako od notranje homogenosti državne administracije, ki bo vidna predvsem skozi ustrezno postavljene predloge, kot tudi od učinkovite povezave med birokracijo Slovenije in EU.²²³ Torej, vloga slovenskih predstavnikov kot tudi njihova kvaliteta bo na nižjih ravneh ključna, zato je že sedaj pomembno, da se osredotoči v iskanje in izobraževanje čim boljših strokovnjakov za

²²¹ Intervju z mag. Gašperjem Dovžanom, svetovalcem I. v Sektorju za evropske integracije na Ministrstvu za zunanje zadeve, Ljubljana, 28. 7. 2003.

²²² Intervju z mag. Tamaro Požar, svetovalko I. v Sektorju integracije II. v Službi vlade za evropske zadeve, Ljubljana, 29. 7. 2003.

²²³ Državni uradniki ocenjujejo, da je na splošno koordinacijski sistem Slovenije dobro zastavljen, vendar pa se postavlja vprašanje, če ji bo do vstopa v EU uspelo odpraviti vse morebitne pomanjkljivosti (npr. prepočasnost prilagajanja). Šele takrat bo namreč vidno, ali se je Slovenija z vidika notranje organiziranosti resnično dobro pripravila na članstvo v EU (Intervju z mag. Gašperjem Dovžanom, svetovalcem I. v Sektorju za evropske integracije na Ministrstvu za zunanje zadeve, Ljubljana, 28. 7. 2003; Intervju z mag. Tamaro Požar, svetovalko I. v Sektorju integracije II. v Službi vlade za evropske zadeve, Ljubljana, 29. 7. 2003; Intervju s Sašo Severjem, LL. M., svetovalcem v Odboru za notranjo politiko DZ RS in soustanoviteljem Inštituta za evropske študije v Ljubljani, Ljubljana, 28. 8. 2003).

posamezna področja.²²⁴ Poleg strokovnega znanja bo za dobrega pogajalca odločilno poznavanje postopkov odločanja v EU in njene celotne institucionalne ureditve (Lozar, 2002: 68–69).

"Za Slovenijo bo v EU poglobitvenega pomena, da bo pri vprašanih temeljnega nacionalnega interesa znala okrepiti lasten glas z ustreznimi zavezniki."²²⁵ Intenzivno iskanje in uspešno pridobivanje glasovalnih zaveznic, ki bi ji omogočile zadostno število glasov za dosego ponderirane kvalificirane večine, bo zanjo ključno (Zupančič, 2003: 98). Ne glede na to, da države članice v EU pragmatično oblikujejo glasovalne koalicije, in sicer predvsem glede na tematiko in za posamezna vprašanja, bi bilo za Slovenijo kot majhno državo članico smiselno, da si v lastnem sosodstvu²²⁶ najde tudi dolgoročne zaveznice, ki bi pripomogle k uresničevanju njenih lastnih interesov. Primer takšnega načina povezovanja so države Beneluksa.²²⁷ Treba se je zavedati, da je "ustvarjanje koalicij stvar posameznih politik".²²⁸ Pri nekaterih politikah državi članici bolj ustreza 'igranje na karto' pomoči, pri drugih pa državi članici bolj ustreza 'igranje na karto' iniciativnosti, razvoja itn., kar bi moral biti tudi cilj Slovenije.²²⁹ Po mnenju državnih uradnikov²³⁰ ni mogoče izpostaviti eno ali dveh držav članic, na katero bi se Slovenija lahko opirala kot na prihodnjo stabilno koalicijsko zaveznico, saj ima Slovenija veliko različnih interesov na številnih področjih. Skupen interes imamo sicer z mnogimi (npr. na gospodarskem področju z Nemčijo, na področju vinogradništva s

²²⁴ Po mnenju Saše Severja ima Slovenija zelo malo strokovnega kadra, še posebej na bolj specifičnih področjih (Intervju s Sašo Severjem, LL. M., svetovalcem v Odboru za notranjo politiko DZ RS in soustanoviteljem Inštituta za evropske študije v Ljubljani, Ljubljana, 28. 8. 2003).

²²⁵ Intervju z mag. Gašperjem Dovžanom, svetovalcem I. v Sektorju za evropske integracije na Ministrstvu za zunanje zadeve, Ljubljana, 28. 7. 2003.

²²⁶ Minister RS za evropske zadeve, Janez Potočnik, je mnenja, da Slovenija lahko "uresniči svoj nacionalni interes v smislu utrjevanja stabilnosti v lastnem sosodstvu" (Zupančič, 2003: 104/op. 17). Podobnega mnenja je tudi Alojz Peterle, ki pravi, da bi bilo za Slovenijo smiselno, "da je pozorna na dobro sosodstvo in se zaveda svoje srednjeevropske in mediteranske identitete" (Intervju po elektronski pošti z Alojzom Peterletom, predstavnikom slovenskega parlamenta v Evropski konvenciji ter predstavnikom pristopnic in kandidatke v predsedstvu Evropske konvencije, Ljubljana, 22. 7. 2003).

²²⁷ Tak način povezovanja prinaša državam članicam številne prednosti. S tem sodelovanjem si izmenjujejo različna ali podobna stališča o evropskih tematikah. Skupni nastop daje njihovim glasovom večjo težo in prepoznavnost. Na ta način varujejo tudi svojo formalno moč, ki so jo dobile kot članice ustanoviteljice (Zupančič, 2003: 105).

²²⁸ Ob tem je treba upoštevati, da se politike ter strategije posameznih držav v določenem obdobju vseskozi spreminjajo, "kajti enkrat dajejo prioriteto eni politiki, drugič drugi. Na splošno pa se tudi država spreminja in z njo tudi njena strategija" (Intervju z mag. Ireno Brinar, strokovno svetnico v Centru za mednarodne odnose, Ljubljana, 19. 9. 2003).

²²⁹ Intervju z mag. Ireno Brinar, strokovno svetnico v Centru za mednarodne odnose, Ljubljana, 19. 9. 2003.

²³⁰ Intervju z mag. Gašperjem Dovžanom, svetovalcem I. v Sektorju za evropske integracije na Ministrstvu za zunanje zadeve, Ljubljana, 28. 7. 2003;

Intervju z mag. Tamaro Požar, svetovalko I. v Sektorju integracije II. v Službi vlade za evropske zadeve, Ljubljana, 29. 7. 2003;

Intervju s Sašo Severjem, LL. M., svetovalcem v Odboru za notranjo politiko DZ RS in soustanoviteljem Inštituta za evropske študije v Ljubljani, Ljubljana, 28. 8. 2003.

Portugalsko, na področju avtomobilske industrije s Francijo itn.),²³¹ vendar nobena naveza ni tako očitna, kot je npr. Francija–Nemčija. Pri uveljavljanju interesov, ki zadevajo institucionalna vprašanja, je mogoče pričakovati, da se bo "povezovala s sebi enakimi, torej z majhnimi in srednje velikimi državami članicami".²³² Opozoriti je treba, da se tudi znotraj takšne koalicije²³³ lahko pojavi razdor, kot je bil viden pri Konvenciji o prihodnosti EU (npr. pri vprašanju predsedstva Evropskega sveta). Za še najbolj stabilno koalicijo, kjer je bila vključena Slovenija, se je izkazala srednjeevropska koalicija z glavno pobudnico Avstrijo.²³⁴ Na splošno pa je težko govoriti o trajnejših koalicijah, ki so odvisne tudi od trenutne vladajoče (slovenske) politike.²³⁵ Eden izmed možnih scenarijev vplivanja Slovenije na sprejemanje odločitev je lahko naslednji. Po mnenju zunanjega ministra Dimitrija Rupla bi bilo za Slovenijo najbolje, da bi v začetku delovala kot opazovalka različnih stališč, ne pa da bi že vnaprej dajala predloge in ideje. Ko se bosta pri reševanju določenega vprašanja izoblikovala dva tabora držav članic, bo Slovenija ocenila, kateri bi bil zanjo najugodnejši, ter se mu nato tudi priključila. Dejstvo je, da bo za Slovenijo zaradi majhnega števila glasov smiselna priključitev k večji državi članici oziroma k skupini držav članic, ki se bo nato naprej pogajala tudi za nas.²³⁶ Nič manj pomemben pa bi lahko bil tudi naslednji scenarij. Za Slovenijo kot majhno državo članico bi bilo prav tako koristno, če bi "podpirala večjo moč Evropske komisije".²³⁷ S tem, ko bi se usmerila na delo Evropske komisije, bi namreč lahko vplivala ter predhodno lobirala na pripravo predloga, ki bi bil zanjo najsprejemljivejši. Ob tem velja opozoriti, da za Slovenijo kot majhno državo članico ni mogoče pričakovati, da bo imela stališča za čisto vsa področja. Z njenega vidika bi bilo dobro, "da bi svoj sistem gradila na predvidevanju razvoja dogodkov" in tako posledično že vnaprej pri pogajanjih ugotovila, kje bi bilo smiselno popusti in kje ne.²³⁸

²³¹ Intervju s Sašo Severjem, LL. M., svetovalcem v Odboru za notranjo politiko DZ RS in soustanoviteljem Inštituta za evropske študije v Ljubljani, Ljubljana, 28. 8. 2003.

²³² Intervju z mag. Gašperjem Dovžanom, svetovalcem I. v Sektorju za evropske integracije na Ministrstvu za zunanje zadeve, Ljubljana, 28. 7. 2003.

²³³ Češki (Vaclav Klaus) in slovenski (Janez Drnovšek) predsednik menita, "da sodelovanje v Evropski uniji ne sme temeljiti na stalnem zavezništvu majhnih držav proti velikim, ker bi bilo to nevarno in bi lahko razbilo smisel Unije." Majhne države članice namreč ne bodo imele vedno enakega stališča, še posebej pri kmetijski politiki ali "zadevah, ki so povezane s stopnjo razvitost" (Brstovšek, 2003: 6).

²³⁴ Intervju z mag. Tamaro Požar, svetovalko I. v Sektorju integracije II. v Službi vlade za evropske zadeve, Ljubljana, 29. 7. 2003.

²³⁵ Intervju s Sašo Severjem, LL. M., svetovalcem v Odboru za notranjo politiko DZ RS in soustanoviteljem Inštituta za evropske študije v Ljubljani, Ljubljana, 28. 8. 2003.

²³⁶ Intervju s Sašo Severjem, LL. M., svetovalcem v Odboru za notranjo politiko DZ RS in soustanoviteljem Inštituta za evropske študije v Ljubljani, Ljubljana, 28. 8. 2003.

²³⁷ Intervju z mag. Tamaro Požar, svetovalko I. v Sektorju integracije II. v Službi vlade za evropske zadeve, Ljubljana, 29. 7. 2003.

²³⁸ Intervju z mag. Tamaro Požar, svetovalko I. v Sektorju integracije II. v Službi vlade za evropske zadeve, Ljubljana, 29. 7. 2003.

Najlažje, vendar z veliko hujšimi posledicami, pa Slovenija lahko uveljavi svoj interes z blokado zanjo neustrezne odločitve – pri glasovanju s ponderirano kvalificirano večino v sodelovanju še z nekaterimi državami članicami (njihovi glasovi bodo morali skupaj tvoriti 25,54 odstotkov vseh glasov),²³⁹ pri soglasnem odločanju pa sama (tj. s pravico veta). "Za manjšo državo so takšne okoliščine, ki bi se jim po definiciji morala izogibati, lahko močno neugodne" (Zupančič, 2003: 98). Velikim državam članicam je zaradi večjega števila glasov lažje,²⁴⁰ saj lahko majhno državo članico na nek način podkupijo. S tem, ko slednja izkaže podporo veliki, lahko majhna v zameno naslednjič pričakuje podporo pri sprejemanju zanjo pomembne zadeve. Teža pripadajočih glasov je v takšnih primerih izjemnega pomena, saj imajo majhne države članice v primerjavi z velikimi malo manevrskega prostora, kar je za uveljavljanje nacionalnih interesov še posebej pomembno. Kot že rečeno, Slovenija lahko s pravico veta (ali blokado) – kjer pač to možnost ima oziroma bi jo imela – pomembno vpliva na potek sprejemanja odločitev. Vendar je mogoče, da z uveljavitvijo te pravice tudi ne doseže zastavljenega cilja, kajti druge države članice lahko poiščejo neko drugo pot ter jo nenazadnje tudi zaobidejo. V najslabšem primeru si s tako potezo v prihodnje lahko pridobi tudi 'nasprotnike', "ki ji ne bodo koristili, ko bo sama želela pridobiti zaveznike pri uveljavljanju svojega interesa" (Zupančič, 2003: 98). Država članica bo morala "pretehtati, ali nacionalne koristi t. i. brezkompromisnega vztrajanja pri ozkih nacionalnih stališčih odtehtajo škodo, ki bi jo tako vztrajanje za vsako ceno lahko imelo za delovanje Unije. Unija je namreč učinkovita in močna toliko, kolikor je močan in uspešen njen najšibkejši člen" (Brinar, 2003: 25). Slovenija lahko brez zaveznic tvega izolacijo, dolgoročno pa ji 'solistična igra' lahko prinese tudi več škode kot koristi. Zatorej uporaba pravice veta ni nujno najboljša rešitev, je pa ena izmed možnosti, ki je koristna ob pravi in dobro premišljeni priložnosti.²⁴¹ "Šele v kolikor posamezni državi članici uspe zbrati dovolj somišljenic (neke vrste kritično maso), je nasprotovanje posameznim odločitvam smiselno."²⁴² Treba se je zavedati, da je za delovanje posamezne države članice v EU, ne glede na to, ali je ta majhna ali velika, ključno, da gleda

²³⁹ Po Deklaraciji o širitvi EU številka 20 k Pogodbi iz Nice.

²⁴⁰ Za velike države članice je ohranitev pravice do veta pomembna, saj imajo moč, da svoj veto tudi udejanjijo. Po mnenju Brinarjeve pa Slovenija te moči nima (Intervju z mag. Ireno Brinar, strokovno svetnico v Centru za mednarodne odnose, Ljubljana, 19. 9. 2003).

²⁴¹ Po mnenju Saše Severja je mogoče s strani Slovenije pričakovati uporabo pravice do veta takrat, ko bo slovensko javno mnenje izrazito nenaklonjeno določenemu predlogu (Intervju s Sašo Severjem, LL. M., svetovalcem v Odboru za notranjo politiko DZ RS in soustanoviteljem Inštituta za evropske študije v Ljubljani, Ljubljana, 28. 8. 2003).

²⁴² Intervju z mag. Gašperjem Dovžanom, svetovalcem I. v Sektorju za evropske integracije na Ministrstvu za zunanje zadeve, Ljubljana, 28. 7. 2003.

tako nase kot tudi na celoto.²⁴³ Poleg tega je tudi razumljivo, da v tako veliki organizaciji, kot je EU, ne morejo biti vedno vsi nacionalni in egoistični interesi upoštevani v polni meri.²⁴⁴

²⁴³ Intervju po elektronski pošti z Alojzom Peterletom, predstavnikom slovenskega parlamenta v Evropski konvenciji ter predstavnikom pristopnic in kandidatk v predsedstvu Evropske konvencije, Ljubljana, 22. 7. 2003.

²⁴⁴ Pogovor s predsednikom Vlade RS, dr. Janezom Drnovškom, in predsednikom EK, Romanom Prodiem (TV Slovenija 1, 7. 6. 2001, Povzetki), http://www2.gov.si/mzz/eu-debata.nsf/prodi_drnovsek?OpenPage (30. 7. 2003).

5. ZAKLJUČEK

Rezultat procesa odločanja je odločitev, ki se jo načeloma potrdi z glasovanjem. Če je odločitev sprejeta s soglasjem, je mogoče pričakovati, da bodo za to odločitvijo stale vse države članice, tudi tiste, ki se pri odločanju vzdržijo. Soglasne odločitve so legitimnejše in sprejemljivejše širšemu krogu prebivalstva EU. Slabost soglasnega odločanja v Svetu EU je v možnosti blokade odločitve oziroma pravici do veta ene same države članice, ki lahko s to doseže nesprejetje predlagane odločitve. Če je odločitev sprejeta z glasovanjem s ponderirano kvalificirano večino, je mogoče pričakovati, da bo to odločitev sicer podpirala večina držav članic, obenem pa ji bo lahko nasprotovala manjšina. Takšne odločitve bodo v primerjavi s soglasnimi manj legitimne, saj že samo dejstvo, da je posamezna država članica preglasovana, da vedeti, da se s predlagano odločitvijo ne strinja. Tudi pri tem načinu glasovanja so slabosti, lahko se na primer zgodi, da sprejetje odločitve prepreči manjšina držav članic, ki predstavlja manj kot polovico prebivalstva EU. S tem posledično prepreči sprejetje odločitve, ki jo lahko podpira večina prebivalstva EU. Na tej točki naj omenim še manj pomembno glasovalno pravilo, in sicer glasovanje z navadno večino, ki pa se ga v Svetu EU kot način glasovanja čedalje bolj opušča.

Demografska velikost držav članic je pri sistemu glasovanja v Svetu EU pomembna. Pri glasovanju s ponderirano kvalificirano večino državam članicam pripada točno določena teža glasov. Ta se je skozi širitvena obdobja nenehno spreminjala in vztrajno manjšala. Ob tem so se spreminjala tudi razmerja med posameznimi državami članicami, ne glede na vključitev populacijskega dejavnika pri ponovnem tehtanju glasov. V sedanjih pogojih je namreč razdelitev glasov vključevala tudi politične in ekonomske dejavnike, ki so bili pri ponovnem tehtanju glasov uporabljeni samo kot uravnoteževalci. Čeprav je v diplomskem delu ugotovljeno, da je ponovna razdelitev glasov v Svetu EU zajeta v formuli, ki je osnovana le na populacijskem dejavniku, so glede na to, da so rezultati formule prinesli 'poraženke' in 'zmagovalke' pri razdelitvi glasov, bili po mojem mnenju zagotovo uporabljeni tudi drugi dejavniki.

Razmerje glasov pri tehtanju glasov med velikimi in majhnimi državami je osnovano v prid majhnim, saj so razlike med številom prebivalstva in pripadajočimi glasovi nesorazmerne. Majhne države članice so torej glede na svojo velikost v precej dobrem položaju. V sedanjih pogojih so celo bolj kot bodo/naj bi bile v prihodnjem glasovalnem sistemu. Ker je velikim državam članicam v razširjeni EU odvzeta pravica do drugega komisarja, jim je na ta račun zagotovljeno, da je razdelitev glasov bolj sorazmerna s številom

prebivalstva. Treba pa je poudariti, da tudi v prihodnjem glasovalnem sistemu ta še zdaleč ni popolnoma sorazmerna – na primer Slovenija kot predstavnica majhne države je glede na število prebivalstva približno štiridesetkrat manjša od Nemčije, ki je velika država članica, ima le sedemkrat manj glasov. Glede na to lahko trdim, da so majhne države v Svetu EU dobile več kot le proporcionalen delež glasov v primerjavi s številom prebivalstva. Ta način razdelitve glasov ima prednost pri zagotovitvi zaščite 'majhnih' v sistemu 'velikih'. Po drugi strani pa so velike države članice v prednosti, saj so jim s pogodbami zagotovljeni posebni varovalni mehanizmi ter 'pravila igre'. Povečanje teh sta/naj bi še najbolj prinesla zadnja pomembnejša dokumenta, in sicer Pogodba iz Nice ter Osutek pogodbe o ustavi za Evropo. S sprejetjem slednjih je/naj bi demografski dejavnik še bolj pridobil na veljavi in z njim tako tudi moč velikih držav članic. S Pogodbo iz Nice se bodo odločitve v razširjeni EU sprejemale s posebnim načinom glasovanja, tj. s sistemom trojne večine. Ta zahteva tri pogoje, in sicer pogoj ponderirane kvalificirane večine (za sprejem odločitve je potrebnih 74,78 odstotkov vseh glasov v Svetu EU), pogoj populacijske večine (za sprejem odločitve je potrebna podpora najmanj 62 odstotkov celotnega prebivalstva EU) ter pogoj navadne večine (za sprejem odločitve na predlog Evropske komisije je potrebna podpora večine držav članic). Ta zapleten sistem glasovanja je nedvomno osnovan v prid velikih držav, saj bodo te v primerjavi z majhnimi zaradi večjega števila prebivalstva lažje izglasovale neko odločitev. Omenjene pogoje namreč koalicija majhnih in srednjih držav članic, pa četudi je ta večinska, zelo težko izpolni. S takšnimi mehanizmi so tako prihodnjim odločitvam omogočili najširšo možno podporo. Če pa bi bila z novo Ustavo EU sprejeta določila Osnutka pogodbe o ustavi za Evropo, bi z uvedbo sistema dvojne večine sicer bilo mogoče pričakovati hitrejše in preglednejše glasovanje, ki pa bi s svojo formulo v primerjavi s Pogodbo iz Nice prinesla le na pogled malce boljši položaj majhnim državam. Po 1. novembru 2009, ko naj bi bilo mogoče pričakovati odpravo ponderiranih glasov, bi namreč majhna država, kljub temu da bi formalno z glasovalnim pravilom 'ena država, en glas' pridobila, v primerjavi z velikimi bila v precej slabšem položaju, saj bi z manj številčnejšo populacijo težje podprla neko odločitev, za katero bi moralo stati vsaj tri petine vsega prebivalstva EU. S temi mehanizmi je/naj bi bila tako po Pogodbi iz Nice ter tudi Osnutku pogodbe o ustavi za Evropo dodatno okrepljena formalna glasovalna teža velikih držav.

Čeprav je/naj bi bila sama razdelitev glasov pri glasovanju s ponderirano kvalificirano večino (po Pogodbi iz Nice) ter uveljavitev načela enakosti držav (po Osnutku pogodbe o ustavi za Evropo) ugodna za majhne države članice, pa se te zaradi pravil sprejemanja odločitev, ki jih določata zadnja dokumenta, soočajo s svojo šibkostjo glasov. Torej lahko v

luči določil Pogodbe iz Nice le delno potrdim postavljeno hipotezo, saj pri glasovanju s ponderirano kvalificirano večino, ki daje pri razdelitvi glasov večjo težo številu prebivalstva v posamezni državi članici, majhne države članice kljub reformi sistema glasovanja v Svetu EU zaradi politične težnje po čim bolj uravnoteženi vključenosti v sistem odločanja še vedno pridobivajo na relativni glasovalni moči, a le ob neupoštevanju omenjenih mehanizmov za sprejemanje odločitev. Hipotezo ni mogoče obravnavati v luči Osnutka pogodbe o ustavi za Evropo, saj naj bi z uveljavitvijo njegovih določil, kot že rečeno, bilo ukinjeno ponderiranje glasov. Na tej točki naj še omenim, da sta določilom Osnutka pogodbe o ustavi za Evropo, natančneje načinu glasovanja v Svetu EU, na medvladni konferenci decembra 2003 še najbolj nasprotovali članica Španija in pristopnica Poljska, kar je prestavilo sprejetje nove Ustave EU, ki naj bi sicer sledila tem določilom, za nedoločen čas. Iz tega razloga je treba biti v napovedih glede kakršnihkoli sprememb previden, saj se v taki dinamični formi, kot je EU, lahko spremeni še marsikaj. Vprašanje tudi je, ali sedanje in prihodnje države članice zmorejo politično voljo za bolj učinkovite rešitve glede prihodnjega glasovalnega sistema, saj se v nasprotnem primeru lahko EU utopi v parcialnih interesih držav. Dejstvo je, da ugled posamezne države ne rase z možnostjo oblikovanja manjšinske protikoalicije, kar je sicer bil interes omenjenih dveh držav, ampak s sposobnostjo sklepanja zavezništev z drugimi državami. Ne glede na to, ali bodo ta določila sprejeta ali ne, menim, da bodo države članice za uveljavitev svojih interesov morale biti še bolj pripravljene graditi koalicije ali iskati glasovalno zaveznico kot sicer. Poglobljeno usklajevanje interesov držav članic ter iskanje največjega možnega soglasja bo namreč v prihodnje nujni pogoj za oblikovanje učinkovite in odločne evropske politike.

Menim, da bi bilo s stališča Slovenije vsekakor boljše sprejeti določila Osnutka pogodbe o ustavi za Evropo, kajti zanjo v številčnejši EU ne bo bistveno trgovanje z glasovi, saj bo imela po Pogodbi iz Nice s štirimi glasovi bolj malo vpliva na izid glasovanja v Svetu EU. Glede na zgornje ugotovitve bo Slovenija izhajala tudi iz veliko težjih pogojev, kot so jih imele v prejšnjih širitvah druge majhne države članice. Zaradi njene majhnosti bo še posebej pomembno, da svoje kapacitete usmeri na začetne faze procesa odločanja, tj. sodelovanje z Evropsko komisijo pri pripravi zanjo najugodnejšega predloga, iskanje ustreznih koalicijskih partneric itn. Poleg tega bo ključno, da si že pred vstopom v EU postavi jasne cilje, ki bodo predstavljali homogene interese, s katerimi bo uspela prepričati večino držav članic. Za Slovenijo bo temeljnega pomena, da svojo slabost (majhnost) izkoristi v prednost tako, da bo z enotno in konkurenčno politiko nastopila na evropskem prizorišču raznolikih interesov predvsem velikih držav članic.

6. LITERATURA IN OSTALI VIRI

Literatura ter članki iz znanstvenih in strokovnih revij:

Andersen, Svein in Kjell Eliassen (ur.) (1996) *The European Union: How democratic is it?* London: Sage Publications.

Bajec, Anton in dr. (ur.) (1998) *Slovar slovenskega knjižnega jezika*. Ljubljana: DZS za SAZU, RC SAZU in Inštitut za slovenski jezik Frana Ramovša.

Baldwin, Richard in Mika Widgren (2003) *Power and Constitutional Treaty*. The Centre for European Policy Studies, 19. 7.. Dostopno na <http://www.ceps.be/Commentary/Jun03/Baldwin.php> (7. 9. 2003).

Baldwin, Richard in Mika Widgren (2003) *Decision Making and the Constitutional Treaty: Will the IGC discard Giscard?* University of Geneva, 19. 7.. Dostopno na http://www.unige.ch/~baldwin/papers/Decisionmaking_and_theCT.pdf (7. 9. 2003).

Baun, Michael J. in Dan Marek (2001) *The Candidate States and the IGC*. Journal of International Relations and Development, let. 4, št. 1, str. 13–37.

Benko, Vladimir (2000) *Sociologija mednarodnih odnosov*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.

Beetham, David in Christopher Lord (1998) *Legitimacy and the EU*. London: Addison Wesley Longman Limited.

Bučar, Bojko, Zlatko Šabič in Milan Brglez (2002) *Navodila za pisanje – seminarske naloge in diplomskega dela*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Bučar, Bojko (2002) *Predgovor*. V Lozar, Matej (2002) *Scenariji za razvoj institucij EU pred vrhom v Nici in po njem*. Ljubljana: Mirovni inštitut.

Bučar, Bojko in Irena Brinar (2003) *Predlog ustavne pogodbe o Evropski uniji – revolucija ali status quo ante?* Prispevek na slovenskih politoloških dnevih 2003. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Croft, Stuart, John Redmond, Wyn G. Rees in Mark Webber (1999) *The Enlargement of Europe*. Manchester, New York: Manchester University Press.

Dinan, Desmond (1994) *Ever closer Union (An Introduction to European Integration)*. London: Lynne Rienner Publishers.

Dinan, Desmond (1998 in 2000) *Encyclopedia of the European Union*. London: Macmillan Press LTD.

Dolinar, Ksenija in Seta Knop (ur.) (1994) *Leksikon Cankarjeve založbe*. Ljubljana: Cankarjeva založba, tretja izdaja.

- El-Agraa, Ali M. (1998) *The European Union*. London: Prentice Hall Europe.
- Field, Heather (2001) *A cause of conflict? The Implications of decision-making Changes for the EU's eastwards Enlargement*. *Journal of International Relations and Development*, let. 4, št. 1, str. 55–72.
- Fink Hafner, Danica (1998) *Raziskovanje policy omrežij*. V Ljubljana: Teorija in praksa, let. 35, št. 5, str. 132–146, Fakulteta za družbene vede.
- Fink Hafner, Danica in Damjan Lajh (ur.) (2002) *Analiza politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Fuller, Thomas (2003) *EU puzzler: 'Who does what?'* *International Herald Tribune*, 5. 7.. Dostopno na <http://www.iht.com/article/98572.html> (7. 9. 2003).
- Garden, Timothy Sir (2001) *Not so nice at Nice*. *Foreign and Security Policy*. Dostopno na <http://www.tgarden.demon.co.uk> (7. 9. 2003).
- Grad, Anton, Ružena Škerlj in Nada Vitorovič (ur.) (1998) *Veliki angleško-slovenski slovar*. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
- Grdešić, Ivan (1995) *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea.
- Grilc, Peter in Tomaž Ilešič (2001) *Pravo Evropske unije*. Prva knjiga. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Hayes-Renshaw, Fiona (1996) *The Role of the Council*. V Andersen, Svein S. in Eliassen, Kjell A. (ur.) (1996) *The European Union. How Democratic Is It?* London: Sage Publications.
- Hayes-Renshaw, Fiona in Helen Wallace (1997) *The Council of Ministers*. London: Macmillan Press LTD.
- Hayes-Renshaw, Fiona (2001) *The Council and Enlargement: A Challenge or an Opportunity?* *Journal of International Relations and Development*, let. 4, št. 1, str. 9–12.
- Hosli, Madeleine O. in Reinoud F. Wolffenbuttel (2001) *Estimating the Vote Distribution in the Council of the European Union*. *Journal of International Relations and Development*, let. 4, št. 1, str. 38–54.
- Hosli, Madeleine O. (2001) *The Council of the European Union: Challenges and Prospects (Introduction)*. *Journal of International Relations and Development*, let. 4, št. 1, str. 6–8.
- Kajnc, Sabina (2001) *Srednje velike države v Evropi*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kruschitz, Doris (ur.) (2001) *Evropska unija. Institucije – organi in proces sprejemanja odločitev*. Ljubljana: Upravna akademija.

Landau, Alice in Richard G. Whitman (ur.) (1997) *Rethinking the European Union: Institutions, Interests and Identities*. New York: Macmillan Press LTD, St. Martin's Press.

Lane, Jan-Erik, Reinert Måland in Sven Berg (1996) *Voting Power under the EU Constitution*. V Andersen, Svein S. in Kjell A. Eliassen (ur.) (1996) *The European Union. How Democratic Is It?* London: Sage Publications.

Leech, Dennis (2002) *Power Indices as an Aid to Institutional Design: The Generalised Apportionment Problem*. The University of Warwick, avgust 2002. Dostopno na <http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/research/papers/twerp648/pdf> (7. 9. 2003).

Lewis, Jeffrey (2000) *The Methods of Community in EU Decision-making and Administrative Rivalry in the Council's Infrastructure*. Journal of European Public Policy, let. 7, št. 2, str. 261–289.

Lozar, Matej (2002) *Scenariji za razvoj institucij EU pred vrhom v Nici in po njem*. Ljubljana: Mirovni inštitut.

Lozar, Matej (2003) *Slovenija in neformalni procesi odločanja v Svetu Evropske unije*. V Gaber, Slavko, Zlatko Šabič in Mitja Žagar (ur.) (2003) *Prihodnost Evropske unije: zbornik*. Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije.

Midgaard, Knut (1998) *Consensus, Majority Decisions, Power and Autonomy*. Arena Working Papers 98/10, 15. 6.. Dostopno na http://www.arena.uio.no/publicatios/wp98_10.htm (7. 9. 2003).

Midgaard, Knut (1999) *Schemes of Voting and Weight Distributions in the EU: Possible and Actual Justifications*. Arena Working Papers 99/25, 19. 10.. Dostopno na http://www.sv.uio.no/arena/publications/wp99_25.htm (12. 11. 2003).

Moussis, Nicolas (1999) *Evropska unija*. Ljubljana: Littera picta.

Nugent, Neill (1999) *The Government and Politics of the European Union*. London: Macmillan Press LTD, Fourth Edition.

Peterson, John in Elizabeth Bomberg (1999) *Decision Making in the European Union*. London: Macmillam Press LTD.

Pinder, John (1998) *The Building of the European Union*. New York: Oxford University Press.

Požar, Tamara (2003) *Reforma sistema predsedstva v Evropski uniji*. V Gaber, Slavko, Zlatko Šabič in Mitja Žagar (ur.) (2003) *Prihodnost Evropske unije: zbornik*. Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije.

Rupp, Michael Alexander (1999) *The Institutional Structure of Common Foreign and Security Policy after Amsterdam*. Journal of International Relations and Development, let. 2, št. 1, str. 50–66.

Snyder, James M., Jr., Michael M. Ting in Stephen Ansolabehere (2003) *Legislative Bargaining under Weighted Voting*. Columbia University, januar 2003. Dostopno na http://www.columbia.edu/~mmt2033/barg_weighted_voting.pdf (7. 9. 2003).

Šabič, Zlatko in Katja Rejec (2003) *Vloga nacionalnih parlamentov pri nadzoru načela subsidiarnosti*. V Gaber, Slavko, Zlatko Šabič in Mitja Žagar (ur.) (2003) *Prihodnost Evropske unije: zbornik*. Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije.

Šabič, Zlatko (1999) *Voting in International Organisations: Mere formality or matter of substance?* Ljubljana: Scientific Library, Faculty of Social Sciences.

Šabič, Zlatko (1998) *Vloga Slovenije kot majhne države v prihodnjem sistemu glasovanja v Svetu ministrov Evropske unije*. V Ljubljana: Teorija in praksa, let. 35, št. 1, str. 132–146, Fakulteta za družbene vede.

Šabič, Zlatko (1995) *International Parliamentary Organs in European Institutional Organisations: Selected Cases*. Ljubljana: Center za mednarodne odnose na fakulteti za družbene vede. CIR Publications.

Šik, Sebastjan (1998) *Sistemi glasovanja v sistemu Evropske unije*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Toškan, Petja (2003) *Vizije, institucije in pristojnosti Evrope prihodnosti*. V Gaber, Slavko, Zlatko Šabič in Mitja Žagar (ur.) (2003) *Prihodnost Evropske unije: zbornik*. Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije.

Usher, John A. (1998) *EC Institutions and Legislation*. New York: Addison Wesley Longman Limited.

Vončina, Tina (2003) *Delovanje majhnih držav v Generalni skupščini združenih narodov*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Zajc, Drago (2002) *Vloga nacionalnih parlamentov pri oblikovanju nacionalnih interesov v procesu globalizacije in vstopanja v EU*. V Ljubljana: Teorija in praksa, let. 39, št. 4, str. 669–690, Fakulteta za družbene vede.

Zajc, Drago (2000) *Parlamentarno odločanje. (Re)parlamentarizacija v Srednji in Vzhodni Evropi: funkcije novih parlamentov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Zupančič, Mihela (2003) *Manjše države v Evropski uniji – kako do vpliva?* V Gaber, Slavko, Zlatko Šabič in Mitja Žagar (ur.) (2003) *Prihodnost Evropske unije: zbornik*. Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije.

Wallace, Helen in William (2000) *Policy-making in the European union*. New York: Oxford University Press.

Westlake, Martin (1995) *The Council of the European Union*. London: Cartermill International Ltd.

Westlake, Martin (1998) *The European Union beyond Amsterdam: New Concepts of European Integration*. London, New York: Routledge.

Članki v tiskanih občilih:

Brinar, Irena (2003) *Kaj (nam) prinaša evropska ustava. Dolga pot do evropske ustavne pogodbe*. Dnevnik, 26. 7.: 24–25.

Brstovšek, Andrej (2003) *Osnutek evropske ustave morda ni zadnjič na prepihu*. Dnevnik, 13. 12.: 6.

Brstovšek, Andrej (2003) *Razkol na velike in male bi razbil Unijo*. Dnevnik, 22. 10.: 6.

Drčar-Murko, Mojca (2003) *So vizionarjem pristrigli peruti?* Delo, 7. 6.: 5.

Caharijas, Domen (2003) *Voditelji Evropske unije so poraz preimenovali v zmago razuma*. Dnevnik, 15. 12.: 6.

Ivelja, Ranka (2003) *Večinskega odločanja v ustavni pogodbi še premalo*. Dnevnik, 15. 7.: 3.

Ivelja, Ranka (2003) *Prva vaja iz prihodnosti Evrope uspešna*. Dnevnik, 17. 6.: 4.

Mašanović, Božo (2003) *V meglo odložena evropska ustava*. Delo, 15. 12.: 1.

Mašanović, Božo (2003) *Visoke čeri do nove ustave*. Delo, 13. 12.: 3.

Mašanović, Božo (2003) *Ogrevanje za obračun*. Delo, 18. 10.: 5.

Mašanović, Božo (2003) *Nova ustava Unije buri duhove*. Delo, 30. 9.: 1.

Mašanović, Božo (2003) *Vroče železo bodo kovali do zadnjega*. Delo, 5. 7.: 2.

Mašanović, Božo (2003) *Brez sporov ni ustvarjalnosti*. Delo, 21. 6.: 1.

Mašanović, Božo (2003) *Potrjen osnutek ustave*. Delo, 14. 6.: 1.

Mašanović, Božo (2003) *Giscard položil karte na mizo*. Delo, 7. 6.: 1.

Pilko, Simona (2003) *EU načrtuje kratka, a naporna pogajanja o evropski ustavi*. Dnevnik, 8. 9.: 6.

Pilko, Simona (2003) *Evropa je dobila ustavo!* Dnevnik, 11. 7.: 7.

Pilko, Simona (2003) *Konvencija je še daleč od soglasja*. Dnevnik, 2. 6.: 6.

Rupel, Dimitrij (2003) *Evropo povezujejo razlike*. Dnevnik, 31. 5.: 24–25.

Žitko, Stojan (2003) *Tudi minister bo čakal na soglasje članic*. Delo, 21. 6.: 6.

Prispevki, gradivo, analize z interneta:

Treaty of Nice – Amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and Certain Related Acts, <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/nice.html> (6. 3. 2003).

Treaty of Amsterdam – Amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and Related Acts, <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/amsterdam.html> (6. 3. 2003).

Treaty of European Union – Consolidated Versions of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community, <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/maastricht.html> (6. 3. 2003).

Prihodnost Evropske unije – Laekenska deklaracija (december, 2001), <http://www.evropska-unija.si/Konvencija/teksti/2Laekenska%20deklaracija.pdf> (3. 3. 2003).

The European Convention (CONV 820/03) – Draft Treaty establishing a Constitution for Europe, 20. 6. 2003, <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00820.en03.pdf> (1. 7. 2003).

Predlog ustavne pogodbe, The European Convention (CONV 802/03) – Draft Constitution, Volume II – Draft revised text of Parts Two, Three and Four, 12. 6. 2003, <http://www.sigov.si/evropa/aktualno/teme/2003-06-16/ustavna-pogodba-predlog.pdf> (1. 7. 2003).

The European Convention – Oral Report presented to the European Council in Thessaloniki by V. Giscard d'Estaing Chairman of the European Convention, 20. 6. 2003, http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/VGE_EN.pdf (1. 7. 2003).

The European Convention (CONV 814/03) – Summary Report of the Plenary Session, 19. 6. 2003, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/cv00/cv00814en03.pdf> (1. 7. 2003).

Prihodnost Evrope, http://www.evropska-unija.si/konvencija/pregled_dela_ek.html (1. 7. 2003).

Proposed amendments to the Text of the Articles of the Treaty establishing a Constitution for Europe, <http://european-convection.eu.int/amendemTrait.asp?lang=EN> (1. 7. 2003).

Amendment form, Suggestion for amendment of Article: 17, <http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/417/17Farnleitner%20EN.pdf> (1. 7. 2003).

Amendment form, Suggestion for amendment of Article: 17, <http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/417/17Brok%20EN.pdf> (1. 7. 2003).

Amendment form, Suggestion for amendment of Article: 17a, <http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/41799/17bisFarnleitner%20EN.pdf> (1. 7. 2003).

Amendment form, Suggestion for amendment of Article: 17a, <http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/41799/17bisBrok%20EN.pdf> (1. 7. 2003).

Amendment form, Suggestion for amendment of Article: 17b, <http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/417999/17terBalazs.pdf> (1. 7. 2003).

Amendment form, Suggestion for amendment of Article: 17b, <http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/417999/17terBrok%20EN.pdf> (1. 7. 2003).

Amendment form, Suggestion for amendment of Article: 17c, <http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/417/17Farnleitner%20A-EN.pdf> (1. 7. 2003).

The European Convention (CONV 820/1/03, REV 1) – Draft Treaty establishing a Constitution for Europe, 27. 6. 2003, <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00820-re01.en03.pdf> (16. 7. 2003).

The European Convention (CONV 848/03) – Draft Constitution, Volume II, 9. 7. 2003, <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00848.en03.pdf> (16. 7. 2003).

Konvencija in Slovenija, http://www.evropska-unija.si/Konvencija/konvencija_slovenija.htm (28. 7. 2003).

Osnutek pogodbe o ustavi za Evropo, http://www.gov.si/mzz/slovenija_in_eu/Osnutekpogodbeoustavi.doc (30. 7. 2003).

Ocena rezultatov medvladne konference o reformi institucij Evropske unije, Nica, 7. – 11. 12. 2000, http://www.gov.si/mzz/slovenija_in_eu/nica.doc (30. 7. 2003).

Informacija o elementih za stališča slovenske vlade o prihodnji ureditvi Evrope, <http://www.gov.si/mzz/> (30. 7. 2003).

Evropska razprava (dr. Dimitrij Rupel, 11. 7. 2001), http://www2.gov.si/mzz/eu-debata.nsf/evropska_razprava?OpenPage (30. 7. 2003).

Pogovor s predsednikom Vlade RS dr. Janezom Drnovškom in predsednikom EK Romanom Prodiem (TV Slovenija 1, 7. 6. 2001, Povzetki), http://www2.gov.si/mzz/eu-debata.nsf/prodi_drnovsek?OpenPage (30. 7. 2003).

Izhodišča za udeležbo predstavnika predsednika Vlade RS z delegacijo na zasedanjih Konvencije, <http://evropa.gov.si/aktualno teme/2002-02-27/slovenija-konvencija/izhodišča> (7. 9. 2003).

Neformalno zasedanje ministrov za zunanje zadeve članic EU in pristopnic, 5. 9. 2003, <http://www.gov.si/mzz/index.html> (8. 9. 2003).

Sestava konvencije, <http://evropa.gov.si/aktualno teme/2002-02-27/sestava/> (18. 10. 2003).

Rimski pogodbi, <http://www2.gov.si/svez/svez-web.NSF/0/F3C76F47E22E920EC1256>

DO40037F91E/\$file/I+--+SL.doc (2. 11. 2003).

Primarna zakonodaja, <http://www.ius-software.si/eu/zakonodaja.asp> (3. 11. 2003).

Intervjuji:

Intervju po elektronski pošti z Alojzom Peterletom, predstavnikom slovenskega parlamenta v Evropski konvenciji ter predstavnikom pristopnic in kandidatk v predsedstvu Evropske konvencije, Ljubljana, 22. 7. 2003.

Intervju z mag. Gašperjem Dovžanom, svetovalcem I. v Sektorju za evropske integracije na Ministrstvu za zunanje zadeve, Ljubljana, 28. 7. 2003.

Intervju z mag. Tamaro Požar, svetovalko I. v Sektorju integracije II. v Službi vlade za evropske zadeve, Ljubljana, 29. 7. 2003.

Intervju s Sašo Severjem, LL. M., svetovalcem v Odboru za notranjo politiko DZ RS in soustanoviteljem Inštituta za evropske študije v Ljubljani, Ljubljana, 28. 8. 2003.

Intervju z mag. Ireno Brinar, strokovno svetnico v Centru za mednarodne odnose, Ljubljana, 19. 9. 2003.

7. PRILOGA

Vprašanja, uporabljena pri intervjujih

1. Ali je teža slovenskih glasov pri glasovanju s ponderirano kvalificirano večino v Svetu EU po vašem mnenju ustrezno (v skladu z njenimi pričakovanji) razdeljena? Po Pogodbi iz Nice je v primerjavi z Luksemburgom namreč 'poraženka', saj je dobila enako število glasov, pa čeprav ima Slovenija skoraj petkrat več prebivalstva kot slednja.
2. Ali se bo po vašem mnenju kot ločnica v prihodnjem glasovalnem sistemu v Svetu EU pojavilo razmerje med novimi in starimi državami članicami? Katere države članice bodo po vašem mnenju pomembne slovenske koalicijske partnerice pri oblikovanju koalicij ali pri vzpostavljanju manjšinskih protikoalicij? Ali je sploh mogoče pričakovati stabilne koalicije ali bo šlo bolj za *ad hoc* koalicije, ki se bodo oblikovale glede na tematiko?
3. Z Osnutkom pogodbe o ustavi za Evropo naj bi postopek soodločanja postal splošno formalno pravilo, saj naj bi se iz sedanjih 37. področij razširil na okoli 80. Ali bi po vašem mnenju razširitev tega postopka zmanjšala tudi vpliv posameznih držav članic v Svetu EU?
4. Glasovanje s ponderirano kvalificirano večino v Svetu EU naj bi bilo po členu 22 Osnutka pogodbe o ustavi za Evropo uvedeno kot splošno formalno glasovalno pravilo. Ali bi bila po vašem mnenju uporaba glasovanja s (ponderirano) kvalificirano večino na čim več področjih prava pot? Ali bi bila za Slovenijo ustrezna ohranitev soglasnega odločanja (na področju davčne, zunanje, obrambne in varnostne politike) ter pravice do veta in zakaj?
5. Svet EU naj bi se po členu 23 Osnutka pogodbe o ustavi za Evropo institucionalno spremenil v svoji sestavi ter v ukinitvi šestmesečnega krožnega predsedstva Svetu EU. Kaj menite, kako bi ta sprememba vplivala na Slovenijo?
6. Kako bodo vse te spremembe v Svetu EU vplivale na položaj Slovenije in njene pogajalsko – odločevalske kapacitete? Kako se Slovenija z vidika notranje organiziranosti prilagaja organizaciji EU?
7. Ali bodo po vašem mnenju v prihodnjem procesu odločanja ter znotraj tega tudi v glasovalnem sistemu Sveta EU uresničena določila Laekenske deklaracije, ki so ga predvidevala kot bolj demokratičnega, učinkovitega in transparentnega?