

SCENARIJI ZA RAZVOJ INSTITUCIJ EU

PREJ VRAHOM V NICI
IN PO NJEM



EU MONITOR

Z B I R H A : E U M O N I T O R

NASLOV KNJIGE: SCENARIJI ZA RAZVOJ INSTITUCIJ EU PRED VRHOM
V NICI IN PO NJEM

AVTOR: MATEJ LOZAR

PREDGOVOR: BOJKO BUČAR

© MIROVNI INŠTITUT, 2002

E D I T I O N : E U M O N I T O R

BOOK TITLE: SCENARIOS FOR INSTITUTIONAL REFORM IN THE EU BEFORE
AND AFTER THE NICE SUMMIT

AUTHOR: MATEJ LOZAR

FOREWORD: BOJKO BUČAR

© THE PEACE INSTITUTE, 2002

CIP - Kataložni zapis o publikaciji

Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

341.17(4)

339.923:061.1EU

LOZAR, Matej

Scenarij za razvoj institucij EU pred vrhom v Nici in po njem =
Scenarios for institutional reform in the EU before and after the
Nice summit / Matej Lozar ; [predgovor, foreword Bojko Bučar ;
prevod, translation Olga Vuković]. - Ljubljana : Mirovni inštitut,
2002. - (Zbirka EU monitor)

ISBN 961-90932-9-1

1. Bučar, Bojko

117506304

Raziskava *Scenariji za razvoj institucij EU pred vrhom v Nici in po njem* avtorja Mateja Lozarja, študenta podiplomskega študija politologije na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani, je potekala pod mentorstvom rednega profesorja dr. Bojka Bučarja s Katedre za mednarodne odnose na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani.

The study *Scenarios for Institutional Reform in the EU Before and After the Nice Summit* by Matej Lozar, a post-graduate student of political science at the Faculty of Social Sciences in Ljubljana, was carried out under the mentorship of Bojko Bučar, PhD, a professor in the Department for International Relations at the Faculty of Social Sciences in Ljubljana.

H A Z A L O

PREDGOVOR	9
1 INSTITUCIONALNA REFORMA EU	27
2 NAJPOGLAVITNEJŠE INSTITUCIJE PRI OBLIKOVANJU ZAKONODAJE IN POLITIK EU	31
3 INSTITUCIONALNA REFORMA IN MEDVLADNA KONFERENCA	35
3.1 PODROČJA REFORME INSTITUCIJ EU	36
3.2 OSREDNJA PODROČJA RAZPRAV O PRENOVI INSTITUCIJ	38
4 IMENOVANJE IN PREDSTAVLJANJE V OSREDNJIH INSTITUCIJAH EU PRED REFORMAMI	41
4.1 EVROPSKA KOMISIJA	41
4.2 SVET EU	44
4.3 EVROPSKI PARLAMENT	49
4.4 ZNAČILNOSTI URADNIH PRIPOMB DRŽAV ČLANIC NA TRENUTNO UREDITEV	50
5 PREDLOGI REFORM V SVETU EU, EVROPSKI KOMISIJI IN EVROPSKEM PARLAMENTU	53
5.1 POPULACIJSKA DIMENZIJA ČLANSTVA EU	53
5.2 PREDLOGI ZA PRENOVO: DOLOČANJE SPREJEMLJIVIH RAZMERIJ V PRIHODNOSTI	55
5.2.1 EVROPSKA KOMISIJA	55
Kaj pomenijo scenariji za razmerja med članicami?	60
Pomen pravice do imenovanja v razmerju manjše/večje članice	62
Sklep o dilemah v zvezi s prihodnjo velikostjo Evropske komisije	63
5.2.2 SVET EU	65
Osnovna razhajanja glede sestave glasovalne strukture Sveta EU in stališča držav	79
Pomen obteževanja glasov v Svetu EU	83

Sklep: razmerja v Svetu EU razširjene Unije, kot jih vidijo države članice in kandidatke za vstop v EU	84
5.2.3 EVROPSKI PARLAMENT	86
Stališča držav	89
Predlogi v kontekstu ostalih sprememb	89
6 DOGOVOR IZ NICE	91
7 SLOVENIJA IN NJEN POLOŽAJ V POGLAVITNIH INSTITUCIJAH EU	97
8 VIZIJA PRIHODNJEGA RAZMERJA MED ČLANICAMI V UNIJI	99
9 NOVA VPRAŠANJA IN NEGOTOVOSTI TER RAZSEŽNOSTI IN OMEJITVE ZAKLJUČKA	103
PRILOGA A	107
PRILOGA B	110
OPOMBE	113
LITERATURA	123

P R E D G O V O R

Pred nami je nedvomno zanimivo delo, ki je nastalo tudi ob pravem času. Prav zdaj se v slovenski javnosti sicer posveča več pozornosti pogajanjem o vstopu v Evropsko unijo (EU), vendar ta že sprožajo vprašanja, kam plovemo oziroma kaj in kakšna je združba, v kateri naj bi postali polnopravni člani. Ko pa bomo to postali, bo prihodnji razvoj EU gotovo postal ena poglobitnih tem, s katero se bo morala ukvarjati naša politika. V EU že danes poteka t. i. ustavna (konstitucionalna) razprava, ki sta jo sprožila govora nemškega zunanjega ministra Joschka Fischerja na Humboldtovi univerzi maja leta 2000 in govor francoskega predsednika Jacquesa Chiraca v nemškem Bundestagu junija 2000. Medtem ko je prvi zagovarjal nekakšno federalno ureditev, zaradi česar so mu kritiki očitali centralistične težnje, je drugi nasprotoval tesnejši institucionalni povezavi držav članic v EU in je zato dobil vzedevek branilec decentralizacije. Toda, če pogledamo njuni stališči poblize, hitro ugotovimo, da je t. i. »nemški predlog« bolj decentralističen od »francoskega«, morda tudi zato, ker prvi izhaja iz federalističnega, drugi pa iz unitarističnega izročila. Prvi se namreč res zavzema za nekakšno državno ureditev, kar bi v primerjavi s sedanjo ureditvijo v EU brez dvoma pomenilo večjo centralizacijo. Toda obenem se zavzema tudi za renacionalizacijo nekaterih, do zdaj skupnih politik, nekako v smislu nemškega razumevanja subsidiarnosti. Na višji nivo naj bi

se prenesle zgolj tiste odločitve, ki jih nižja oblast ne bi mogla sama sprejemati in izvajati. Drugi, tj. francoski predlog pa se je na prvi pogled zavzemal za bolj ohlapno povezovanje, toda za skupno politiko na številnih področjih, kar bi pravzaprav pomenilo centralizacijo v primerjavi z zdaj veljavnim sistemom v EU. Morda deloma v smislu francoskega razumevanja subsidiarnosti, da naj bi se na višji nivo prenesle tiste odločitve, ki jih je tam bolj racionalno sprejemati in izvajati. To nas seveda takoj opozori, da obstajajo tako unitaristične države, ki so že globoko zabredle v decentralizacijo (npr. Španija in Velika Britanija), kakor federalne države, ki so to samo po imenu, dejansko pa so unitarne (npr. nekoč vzhodnoevropske, danes še južnoameriške države). Vmes pa je seveda še cela paleta držav z različnimi državnimi oblikami (npr. »regionalna« Italija ali »regionalizirana« Francija). Ti klasični teoretični modeli državnih oblik, ki razvrščajo države v sheme, so že precej preživeti, vprašanje pa je, ali so sploh kdaj ustrezali realnosti. Iz zgodovine vemo, da države ob svojem nastanku običajno nimajo enake ureditve kakor pozneje v svojem razvoju (spomnimo se samo Avstro-Ogrske) in podobno velja za zveze držav. Konfederacije so večinoma bile daljša prehodna oblika, iz katere so nastale bodisi federacije (npr. Švicarska konfederacija) bodisi samostojne države. Zato nam klasično strokovno klasificiranje suverenih držav na unitarne in sestavljene države (te pa na personalne in realne unije, na konfederacije in federacije) v sedanjem razvoju EU ne pomaga veliko. Vsaka teorija je siva, bi rekli Nemci. Hkrati pa nam prerekanje o tem, v kateri predalček sodi katera država ali zveza držav, tudi ne koristi veliko. Slovenci se gotovo še spomnimo brezplodnih razprav v nekdANJI Jugoslaviji, ali je ustava iz leta 1974 določala federalno ali konfederalno ureditev. Četudi je nekje v ozadju ideje o združenji Evropi bila predstava o državi, sama EU v preteklosti nikoli ni želela defini-

rati, v kaj natančno se razvija, navsezadnje tudi zato ne, ker bi to lahko sprožilo neskončna brezplodna prerekanja – prerekanja o formi in s tem o utesnjeni vsebini, ki bi morala ustrezati določeni rigidni formi. To pa bi lahko ogrozilo sicer dinamično in uspešno meddržavno (gospodarsko) povezovanje, tj. gospodarsko integracijo držav. V današnjem času pa so razvoj same integracije in razmere v sodobnem svetu vendarle sprožili vprašanje o politični usodi razvoja EU. K temu je po svoje prispevala tudi načrtovana širitev EU. Tako skoraj ne mine mesec, da ne bi predstavniki številnih držav izrazili svojega mnenja o nadaljnji usodi EU (Lionel Jospin, Tony Blair, Gerhard Schröder itn.). Ne vemo natančno, kam in v kaj se razvija EU, oblika in »etiketa« sta še nejasni, iz izkušenj pa vemo, da je ena od političnih vsebin pri povezovanju držav nujno potrebna: njihova enakopravnost. Vsebina te enakopravnosti je v osnovi enakopravnost narodov in ljudstev, k čemur se bomo še vrnil. Za zdaj naj opozorimo le na to, da enakopravnost ni statična kategorija, temveč je kategorija, ki se spreminja v času in prostoru in jo je treba vedno na novo definirati. Predvsem pa je treba imeti mehanizme, ki po mirni poti dovoljujejo razvoj vsebine enakopravnosti po eni strani in temu ustrezno prilagajanje oblike po drugi strani.

Toda gornji razmisleki še niso neposredno predmet pričujočega dela. Pričujoče delo se ukvarja z vprašanjem formalne enakopravnosti držav v EU v preteklosti, v sedanjem trenutku in ob eventualni (sicer skorajda gotovi) širitvi. Danes vemo, da se bo evropska petnajsterica prej ali slej razširila za osem do deset novih članic. Hkrati pa je petnajsterica doslej predvidela povečanje že za 12 članic (torej za luksemburško in helsinško skupino držav kandidatki). Zato je predvidela prihodnja razmerja pri odločanju med 27 državami bodoče Unije in pričujoče delo to spoštljivo tudi upošteva. Domnevamo pa lahko, da se bo slej ali prej širitev

nadaljevala, saj je Evropa pred zgodovinskim izzivom, da bi se lahko prvič v zgodovini združila po mirni poti (zato v tej povezavi termin ponovna združitev Evrope ne ustreza resnici in je prej odraz zaverovanosti v padec berlinskega zidu). In vsakič, ko se bo Evropa širila, bo treba najti nove in nove rešitve (tudi če bo to pomenilo vztrajanje pri starem), tako zaradi širitve same kakor tudi zaradi spremenjenih razmer v integraciji (poglabljanje) ter eventualnih (toda zagotovo) novih izzivov v svetu. Celo več, ali bolj konkretno rečeno, vsakič, ko se EU še ne bi razširila na 27 držav, bo treba na novo določiti razmerja med državami v institucijah EU. Seveda pa tudi pozneje, ko se bodo nove in nove države začele potegovati za članstvo v evropski sedemindvajseterici (samo razširitev na jugovzhod predvideva 33 držav v EU in še ne bo zajeta vsa Evropa). Na EU ne moremo gledati niti kot na klasično niti kot na statično kategorijo. Obenem pa si vendarle ne smemo delati iluzij, da bo do končne širitve prišlo že v bližnji prihodnosti. Nastajanje EU je dolgotrajen družbeni, ekonomski in politični proces. Razlika za posamezno evropsko državo pa je v tem, ali lahko kot članica soodloča o bodoči ureditvi v EU, ali pa lahko kot kandidatka za članstvo zgolj izraža svoja stališča.

Če smo rekli, da se avtor ukvarja z vprašanjem formalne enakopravnosti držav v EU, je treba dodati, da se pričujoče delo z vprašanjem enakopravnosti ukvarja v njenem specifičnem delu, tj. v segmentu glasovanja v treh poglavitnih institucijah EU. Odločanje je namreč precej bolj zapleten proces in glasovanje je le zunanji izraz tega dogajanja. Ne glede na to pa bo pričujoče delo gotovo lahko zadovoljilo vse tiste bralce, ki jih zanima formalna stran odločanja kot manifestativni izraz suverenosti in identitete držav v tej meddržavni združbi oziroma skupnosti. Izhajajoč iz izkušenj v nekdanji jugoslovanski federaciji bi lahko rekli, da so prav vprašanje pristojnosti institucij, teles in drugih

organov, njihova sestava in način glasovanja v EU tista zvita vrvi, ki nekatere posameznike nehote spominja na kačo, ki jih je že pičila.

Pristojnosti, zastopnost držav in glasovanje obravnava avtor v treh poglavitnih institucijah EU: Evropski komisiji, Svetu EU in v Evropskem parlamentu. Avtor sicer upravičeno ugotavlja, da bodo institucionalne spremembe morale zajeti tudi druge institucije, telesa in organe EU, kot so Prvostopenjsko sodišče in Sodišče Evropskih skupnosti, Računsko sodišče, Ekonomsko-socialni odbor, Odbor regij itn. Vsaj dokler bo EU združba držav, se bo tudi v teh primerih vedno znova postavljalo vprašanje njihove sestave po nacionalnem kriteriju. K temu pa lahko prištejemo še eventualne nove institucije, telesa in organe, če jih bo, ali bolje, ko jih bo EU tudi ustanovila. Vendar pa je izbor institucij v pričujočem delu kar pravšnji, saj se omejuje na obstoječe poglavitne institucije EU, ki imajo moč zakonodajne in izvršne oblasti, so manifestativne institucije oblasti v EU in zbujejo v javnosti tudi največ pozornosti.

Problem sestave poglavitnih institucij EU izhaja iz tega, ker so suverene države tiste, ki so ustanoviteljice mednarodne organizacije, v kateri po mednarodnem običaju želijo ohraniti enako-pravno in odločujočo vlogo. Hkrati pa so spodbudile integracijo, ki na podlagi sebi lastnih zakonitosti sili te iste države k zmanjšanju svoje vloge. Še več, poleg ekonomske integracije so začele ustvarjati še politično integracijo, ki prav tako na podlagi lastnih zakonitosti ne teži le k zmanjšanju vloge posameznih držav, ampak sproža čedalje bolj tudi vprašanje legitimnosti političnih odločitev. Iz teh nasprotujočih si teženj so nastale in se razvijale poglavitne institucije EU, pri čemer se vse bolj postavlja vprašanje, ali gre za »Evropo držav« ali »Evropo ljudi«. Drugače povedano: vprašamo se lahko, kaj natančno so države menile, ko so že v preambulo *Pogodbe o Evropski gospodarski skupnosti* zapisale, da

naj bi šlo za vse tesnejšo unijo (zvezo) med evropskimi ljudstvi (narodi).

Svet EU je tista institucija, ki jo sestavljajo neposredno predstavniki (izvršnih oblasti) držav, ki so EU tudi ustanovile oziroma so vanjo vstopile v njenem 50-letnem razvoju (1951–2001). Načeloma lahko rečemo, da brez tovrstne institucije, ki bi zagotavljala, da države lahko uresničujejo svoje parcialne interese, nastanka ES/EU ne bi bilo. Zato morajo v taki instituciji sodelovati vse države s svojimi predstavniki in načeloma bi tudi morale veljati, da se v tovrstni instituciji odloča soglasno na podlagi suverenosti in pravne enakosti vseh držav. Ker pa gre za željo po čedalje tesnejšem sodelovanju, celo po integraciji na nekaterih področjih, in ker so poskušali odločanje narediti bolj učinkovito, so – gledano posplošeno zgodovinsko – težili k preglasovanju pri odločanju, do česar so prišli od pravice do veta (luksemburški kompromis) prek neke vrste odložilnega veta (ioaninski kompromis). Ker pa pristanek na preglasovanje ni preprosta odločitev za suverene države, ker s tem nastaja neke vrste nadnacionalna organizacija in se torej zmanjšuje suverenost držav, so za določene zadeve ohranili soglasje, za druge uvedli navadno in za tretje spet kvalificirano večino (ca. 71 %) glasov pri odločanju. Že samo po sebi zadosti zapleten sistem. Strah držav pred preglasovanjem pa se nam še posebno kaže v uvedbi dodatne zahteve, da mora za določene odločitve glasovati tudi vsaj dve tretjini držav članic (t. i. dvojna večina). Ta sistem je bil rezultat prav posebnega razmisleka. Zaradi sistema preglasovanja so morali razmisliti tudi o tem, kako bi odpravili neravnotežje med pravno enakostjo suverenih držav in njihovo dejansko neenakostjo, tj. neenakostjo med velikimi (npr. Francija) in majhnimi državami (npr. Luksemburg). V družbi podobno razvitih držav so velike države po pravilu močnejše in tudi (sicer ne nujno) bogatejše. Njihov trg je večji in abso-

lutno gledano imajo tudi večjo kupno moč. (Relativno gledano lahko BDP na prebivalca ali kupna moč na prebivalca razmerja med velikimi in majhnimi državami tudi podre.) Majhne države so po pravilu šibkejše (vsaj vojaško), pogosto pa tudi (ne nujno) revnejše. Vsekakor imajo manjši trg in absolutno gledano tudi manjšo kupno moč. V združbi držav, kjer se lahko odloča s preglasovanjem, bodo zato velike države pri glasovanju težile k večji absolutni moči (teži) glede na moč majhnih držav, hkrati 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). Nihče si ne želi v združbo, kjer je vnaprej jasno, da bo lahko preprosto preglasovan. Da bi uravnotežili odnos med velikimi in majhnimi državami, so ustvarili nekakšen kompromis in so obtežili glasove držav tako, da so večjim državam dali več glasov kakor majhnim, majhnim pa več glasov kakor velikim glede na medsebojno rezmerje v velikosti. Nastalo pa je vprašanje, kako določamo velikost držav. 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. Problem tega kriterija, ki je simpatičen zaradi misli, da naj bi EU bila Evropa ljudi, je, da se prekriva s kriterijem, ki velja v Evropskem parlamentu. Kakorkoli že, velike države so tako torej dobile absolutno gledano sicer več glasov kakor manjše, da pa bi zaščitili interese majhnih držav, so jim glede na številčnost njihovega prebivalstva vendarle dodelili sorazmerno večje število glasov kakor velikim državam. Zgodovinski razvoj glasovanja v EU je smiselno prikazan v pričujočem delu.

Danes v EU petnajsterice (EU 15) velja, da imajo mnogoštevilčne države po deset glasov, manj mnogoštevilčne države po osem gla-

sov, srednještevilčne države po pet glasov, manj srednještevilčne po štiri glasove, maloštevilčne po tri glasove in najmanj številčna država dva glasova. Seveda so razmerja določali politično arbitrarno in tako je nastalo razmerje med na primer najštevilčnejšo državo Nemčijo, ki ima 82 milijonov prebivalcev in deset glasov v Svetu EU, in najmanj številčno državo Luksemburgom, ki ima 400.000 prebivalcev in dva glasova v Svetu EU. Glasovi torej niso razporejeni sorazmerno glede na število prebivalstva v državi, temveč nesorazmerno v korist manjših držav. V EU 15 imajo tako vse države skupaj 87 glasov. Za sprejem odločitve s kvalificirano večino potrebujejo najmanj 62 glasov, in zato leži veto manjšine pri 26 glasovih. Toda če se pokaže preprečevalna manjšina med 23 in 25 glasovi, stopi v veljavo t. i. iolanjski kompromis in pri ponovnem odločanju je za sprejem potrebnih 65 glasov.

Ščasoma, predvsem pa, ko se je grožnja, da bodo povečali število majhnih držav v EU, začela uresničevati, je ta način razporeditve glasov spravljal v zaskrbljenost večje države. In ko je zaradi širitve prišla na vrsto institucionalna reforma, so države članice med drugim predvidele tudi določene popravke pri glasovanju. Po *Pogodbi iz Nice*, ki predvideva razširitev na 27 članic, so skupno število glasov v Svetu EU dvignile na 345. Za sprejem odločitve s kvalificirano večino bo potrebnih 258 glasov ali 74,8 %. To bi pomenilo, da zahteva veto manjšine 88 glasov. Če pa zakonskega predloga ne bo pripravila Evropska komisija, bodo potrebni glasovi morali priti tudi kar od dveh tretjin držav članic (sistem t. i. dvojne večine). Posamezna država pa bo lahko še dodatno zahtevala preveritev, ali države, ki so se pozitivno odločile, predstavljajo 62 % vsega prebivalstva EU. Na drugem mestu iste pogodbe pa zasledimo določilo, da manjšina doseže veto z 91 glasovi. To pa bi pomenilo, da bo za sprejem potrebnih 255 glasov ali 73,9 %. Iz tega je seveda razvidno, da so državni in

politični interesi ustvarili zapleten sistem glasovanja, ki ga ljudje težko razumejo, kaže pa, da tudi tvorcem sistema ne gre prav dobro od rok. Pri tem nas dejstvo, da Svet EU zelo redko odloča s kvalificirano večino, ne more potolažiti. Večinoma se namreč že v pripravljalni fazi predloga preštejejo glasovi na zgoraj omenjeni način in zato lahko Svet EU sprejme samo nekakšen »ugotovitveni sklep« brez formalnega glasovanja. Način glasovanja se torej prenaša navzdol na različna delovna in druga telesa, kjer se že ugotavlja, kakšna je podpora določenemu predlogu. Poleg tega pa se ta sistem obtežitve glasov posameznih držav in glasovanja prenaša tudi na druga telesa, ki sprejemajo t. i. »podzakonske« ali »izvedbene« akte. Značilno pa je, da so zgolj države članice soodločale o tem, koliko glasov bodo imele same in koliko glasov bodo imele bodoče članice. Bodoče članice, zdaj še države kandidatke, so takšno odločitev lahko sprejele zgolj na znanje. In še eno posebnost moramo omeniti. Svet EU sicer sestavljajo predstavniki držav, med katerimi najbolj zbujajo pozornost zunanji ministri, toda kadar se odloča o posameznih področjih, se zberejo za tisto določeno področje ustrezni državni resorni ministri. Če parafraziramo Kissingerja, Svet EU torej nima svoje telefonske številke.

Druga najpomembnejša institucija EU je gotovo Evropska komisija. To je tista institucija, ki za razliko od posebnih interesov držav članic predstavlja predvsem skupno voljo držav EU. Načeloma velja, da je to institucija integracije, ki je neodvisna od držav članic in prav zato izraža tudi lastno voljo, ki se včasih celo razlikuje od volje držav članic. Pristojnosti Evropske komisije in njenih komisarjev ter njihovo število se je v zgodovini spreminjalo. Skupno število komisarjev se je sčasoma večalo, kar je vse podrobneje opisano v pričujočem delu. Danes Komisijo v EU 15 sestavlja 20 komisarjev; pet največjih držav ima po dva komisarja, preostale

države po enega. Glede na to, da gre za institucijo Unije in da so člani komisije formalnopravno neodvisni od držav (zaradi česar imajo med drugim tudi imuniteto pred jurisdikcijo držav), bi lahko bilo državam vseeno, katere nacionalnosti sta posamezni komisar oziroma komisarka. Pomembne bi morale biti njegove/njene sposobnosti in kvalitete, ne pa njegovo/njeno nacionalno državljanstvo (še zlasti, odkar poznamo državljanstvo EU). Toda v praksi ni tako. Ne gre toliko za posebne neformalne vezi, ki jih imajo komisarji/ke s svojo domovino (kar lahko države nadomestijo pri drugih svojih državljanih, ki so tudi mednarodni uslužbenci), niti toliko za to, da komisarji/ke zaradi svoje prihodnje kariere sami/e od sebe v določeni meri bedijo nad nacionalnimi interesi lastne domovine. Oboje ni toliko pomembno že zato, ker je formalno glasovanje v Komisiji predvideno tudi s preglasovanjem, tj. z absolutno večino. Zdi se, da gre pri imenovanju komisarjev/k predvsem za prestiž in ugled držav. Zato se države članice v preteklosti niso želele odreči privilegiju imenovanja svojih članov Komisije. Zato so velike države zahtevale zase po dva člana Komisije in zato države kandidatke še danes vztrajajo pri imenovanju svojega člana. So se pa morda prav zaradi tega razloga večje države (najbrž z lahkoto) odpovedale pravici do imenovanja drugega komisarja, ko so v pogajanjih o *Pogodbi iz Nice* dobile večjo težo glasov v Svetu EU.

Po širitvi naj bi vsaka država članica imela po enega komisarja do števila 27. Ker bo že prva nova širitev gotovo zajela vsaj pet kandidatke (kolikor je tudi držav članic s po dvema komisarjema) pri odpovedovanju drugemu komisarju ni pričakovati novega barantanja. Problem, ki se ga EU zaveda, leži drugje. Kljub formalnim določilom glede odločanja teži Evropska komisija k odločanju s konsenzom, kar ob čedalje večjem številu komisarjev postaja vedno večji problem učinkovitosti delovanja. Zato je tudi

predvideno, naj bi njihovo skupno število ne preseгло števila 27. Ko pa se bo to enkrat zgodilo, je velika verjetnost, da bodo poskušali uvesti rotacijo nacionalnih komisarjev, tudi tokrat na podlagi kriterija o številu prebivalstva. Ali drugače povedano, večje države bi ohranile po enega komisarja, manjše države pa bi po (elektorskih) skupinah imenovala po enega komisarja, ki bi vsak mandat rotiral po kriteriju državljanstva v določeni elektorski skupini držav. Evropska komisija že po naravi teži tudi k temu, da bi postala vedno bolj podobna resnični izvršni oblasti, tj. nekakšni vladi EU. Zaradi tega se bodo vedno znova pojavljali predlogi za ustrezno prerazporeditev pristojnosti, reorganizacijo sestave in načina delovanja Komisije ter še posebno njihovega predsednika. Ampak do takrat je najbrž še daleč in odločitev bo odvisna od politične pripravljenosti držav, da v določenem času in v določenih razmerah sprejmejo ustrezno odločitev. Še vedno bo politika tista, ki bo tudi v teh primerih odločala v EU.

Danes je Evropski parlament glede sprejemanja in izvajanja odločitev najbrž najmanj pomembna institucija od vseh treh, ki jih pričujoče delo obravnava. Toda formalno ima pomembno simbolno in prestižno vrednost, saj naj bi zaradi neposredno izvoljenih predstavnikov ljudstva imel pomembno vlogo korektiva t. i. demokratičnega primanjkljaja v EU. Je torej neke vrste simbol demokratične ureditve EU. Res pa je, da ne smemo zanemariti njegove vedno večje vloge pri odločanju v EU, ki se bo gotovo ob vsaki reformi še povečala, četudi države skrbno pazijo na to, da parlament ne bi dobil prave zakonodajne vloge.

Danes je v Evropskem parlamentu 626 neposredno izvoljenih poslancev. Podobno kot v državnih ureditvah parlamentarnih demokracij se poslanci volijo glede na število prebivalstva. Vendar je sistem skrbno naravnan tako, da ni kriterij število prebivalstva v EU, temveč v nacionalnih državah. Ponovno se upošteva razmer-

je, ki daje velikim (mnogoštevilčnim) državam absolutno gledano sicer večje število parlamentarcev, število prebivalstva na parlamentarca pa je nedvomno v korist majhnih (maloštevilčnih) držav. Za primer navedimo eno od razmerij, ki je določeno za čas po razširitvi Unije, ko *Pogodba iz Nice* za 27 držav članic predvideva povečanje poslanskih mest na 732. V pričujočem delu avtor opozarja, da bo imela Slovenija enega poslanca na 350.000 prebivalcev, Nemčija pa enega poslanca na 1.207.000 prebivalcev. To, da poslanci predstavljajo tako različno številčna (velika) volilna okrožja, ima že malo manj opraviti s sistemom klasične parlamentarne demokracije. Toda po drugi strani tudi Evropski parlament nima klasičnih zakonodajnih funkcij.

Tako kot vse ostale institucije EU je tudi Evropski parlament predmet političnih pogajanj in kravjih kupčij med državami članicami. Njegov skromnejši pomen v zakonodajnem procesu EU je razviden tudi iz dejstva, da so države članice priznale Nemčiji po združitvi pravico do večje kvote poslancev, čeprav ji večje teže niso hotele priznati v obeh drugih institucijah EU, ki ju obravnava pričujoče delo. Njegovo relativno pomembnost pa kaže dejstvo, da so v načrtu širitve v Nici za dve državi kandidatki (Češko in Madžarsko) predvideli dva sedeža manj kakor za podobno številčne dosedanje države članice. Še en primer, zakaj je za države pomembno, da so članice, saj kot članice lahko bolj vplivajo na odločanje, če že ne morejo samostojno odločati o svojih in skupnih zadevah. Glede na to, da so razmerja v Evropskem parlamentu plod političnih pogajanj v vsakokratnih institucionalnih reformah, se zadeva vendarle ne zdi tragična. V novem krogu reform se bodo sedanja razmerja spet podrla in nastala bodo nova.

Problemi Evropskega parlamenta so pravzaprav drugače. Omenili smo že, da poslanci ne predstavljajo niti približno enakih številčnih volilnih okrožij, obenem pa sestavljajo t. i. nacionalne

kontingente poslancev v parlamentu. Načeloma sicer velja, da se v parlamentu grupirajo po politični pripadnosti in ne po nacionalnih skupinah, toda v praksi lahko znova in znova zasledimo, da poskušajo poslanci uveljavljati posamezne nacionalne interese (spomnimo se, da so v primeru Slovenije vedno zelo dejavni italijanski in avstrijski poslanci z jasno izraženimi nacionalnimi interesi). Navsezadnje so poslanci voljeni v svojih nacionalnih okoljih, na podlagi (še vedno različnih) volilnih sistemov in v skladu s svojim nacionalnim političnim izročilom. Oboje, različno številčna volilna okrožja in nacionalni kontingenti, sproža vprašanje legitimnosti legalnega predstavnštva Evropejcev in vpliva na to, da je Evropski parlament manj primeren za pravo zakonodajno vlogo. Po drugi strani pa se postavlja vprašanje legitimnosti pri tem, na koliko prebivalcev naj bi bil izvoljen posamezni poslanec. Več prebivalcev ko potrebuje za svojo izvolitev, bolj je izpostavljeno vprašanje legitimnosti. Toda, manj ko jih potrebuje, več poslancev bi moralo biti izvoljenih v parlament. Slednje pa nujno povzroča vprašanje učinkovitosti pri odločanju. Morda se bo moralo prav načelo subsidiarnosti pokazati v docela novi luči. V različnih strokovnih in političnih predlogih se spet in spet pojavlja misel, da bi moral biti parlament po zgledu nacionalnih parlamentarnih demokracij pravzaprav dvodomen. Se pa ti predlogi precej razhajajo glede tega, kaj ali koga naj bi tak drugi dom predstavljal (države, regije, kaj tretjega). Še manj pa je izdelan premislek, na kakšen način naj bi potem parlament sprejemal odločitve oziroma za kaj natančno bi bil pristojen vsak od domov. Tudi o tem bo nekoč, če sploh kdaj, odločala politika.

Zdaj, ko smo si ogledali kontekst tega, kar pričujoče delo obravnava, si še pogledjmo, v čem je še posebna vrednost pričujočega dela. To lahko iščemo vsaj zaradi štirih razlogov. Prvič, delo bo nedvomno zanimivo za širši krog bralstva, ki ga bo zanimalo,

kakšen položaj in zakaj bo tak položaj imela Slovenija v treh najpomembnejših institucijah EU. Temu vprašanju se delo še posebej posveča. Drugič, delo samo zelo natančno analizira različne predloge, ki so se pojavili pred s *Pogodbo iz Nice* predvidenimi institucionalnimi popravki, in sprejete institucionalne rešitve. Seveda pa so realni problemi ostali in do novih sprememb bo tudi še prihajalo. V delu se podrobno seznanimo s predlogi institucionalnih sprememb in opazujemo, kako so ti zastopani v zdajšnji politični rešitvi. Oboje je še kako zanimivo za študij. Tretjič, še pomembnejše se nam zdi, da je delo primer, ko lahko kvantificiramo različne predloge institucionalnih sprememb in opazujemo kvalitativne posledice, ki naj bi jih imel ta ali oni predlog. Res, narava obravnavane tematike to omogoča. Toda samo upamo lahko, da bodo tovrstne analize postale del politične analize državnih analitičnih oddelkov in tudi del zunanjepolitičnega odločanja v Sloveniji. Preden se odločimo za ta ali oni predlog, moramo poznati vse prednosti in slabosti vsakega od njih. Sicer nas lahko drugi, ki sami te prednosti in slabosti poznajo, hitro popeljejo žejne čez vodo. Morda bo kdo rekel, da to velja šele za tisto prihodnost, ko bomo in če bomo člani EU. Vendar to drži samo deloma. Že zdaj je dobro, da lahko sogovornikom pokažeš, da dobro razumeš problem, da se morda celo zavedaš, da bo kakšna rešitev šla v tvojo škodo in morda lahko zato na ta račun tudi iztržiš kakšno obljubo v svojo korist, če že ne moreš soodločati. Kako se (v Sloveniji bi morali reči, če se) strokovne analize uporabijo kot podlaga za politično odločanje, je resda že drug problem. Toda pričujoča študija je lahko vsaj neke vrste model, kakšne bi takšne študije morale biti. In četrto, iz drugih raziskav vemo, da si države članice EU iščejo zaveznike pri državah kandidatkah prav s pomočjo vprašanja o bodoči ureditvi EU. Bolj ko so pogledi sorodni, bolj so države članice zainteresirane, da se določena

država priključi EU. S tovrstnimi analizami, kakršna je pred nami, pa je lahko tudi glede tega vprašanja komunikacija med Slovenijo in državami članicami precej olajšana.

Povedati še velja, da je pričujoča problematika glasovanja le eden od izzivov, s katerim se srečuje EU. Prav ta problematika nam pove, da vendarle na EU ne smemo gledati kot na klasično graditev države. Prej gre za nastajanje neke supranacionalne organizacije, kjer bo treba vedno znova razmišljati o tem, za kaj naj bo in za kaj naj ne bo Unija pristojna. S tem so v neposredni zvezi akterji odločanja, z akterji odločanja pa načini odločanja. Očitno je, da je EU danes *sui generis* (svoje vrste) zveza držav. Če povzamemo problematiko posplošeno in sumarno, bi lahko rekli, da so se v preteklosti v EU srečevali s problemom odnosa med velikimi in majhnimi državami ter med bolj in manj razvitimi deli posameznih držav. Prvega so reševali z zapletenim načinom odločanja in glasovanja, drugega pa s posebnimi regionalnimi razvojnimi skladi. Vzporedno s tem se je krepila težnja po nenehnem poglobljanju integracije. Uspešno so vzpostavili enotni trg, prestrukturirali so tradicionalne industrije in s tem posamezne regije, ki so zaostajale v razvoju, začeli pa so tudi tesneje sodelovati na znanstveno-raziskovalnem področju. Poglobljanje integracije je sprožilo vprašanja demokracije po eni in koncept subsidiarnosti po drugi strani. Zunanji izraz tega so postali neposredno voljeni poslanci v Evropskem parlamentu in sčasoma tudi predstavništvo subnacionalnih ozemeljskih enot v Odboru regij. Vseh problemov pa v EU seveda niso rešili. Morda je najpomembnejši problem ostal kmetijska politika, ki še danes črpa največji del iz skupnega proračuna. Širitev na jug je poleg kmetijstva zaostрила še razlike med bolj in manj razvitimi državami in spodbudila zahtevo po dodatnih sredstvih v kohezijskem skladu. Toda ne glede na to so nadaljevali politko poglobljanja in logičen rezul-

tat je bil odločitev o uvedbi skupne valute. Med tem pa se je svet spremenil in prinesel nove izzive. Po padcu berlinskega zidu je prišel problem vzhodne in jugovzhodne širitve. Ta že sam po sebi prinaša težave, ki niso preprosto rešljive. Povečalo se bo število manj razvitih držav in vprašanje povečevanja razlik med razvitimi in nerazvitimi se bo še zaostri. Iz številnih integracijskih prizadevanj vemo, da ekonomske razlike delujejo sredobežno na integracijske težnje. Obenem pa se bo število majhnih držav glede na število velikih držav nesorazmerno povečalo. S tem se bo na novo postavilo vprašanje enakopravnosti. Hkrati pa se razmere v svetu nenehno spreminjajo. Vprašanje varovanja okolja in človekovih pravic so procesi, na katere se je morala (in se bo še morala) odzvati tudi integracija s svojo politiko. Najprej vojna v Bosni in Hercegovini ter danes teroristična nevarnost in boj proti njej bodo med drugim morali spodbuditi tesnejše sodelovanje in skupne politike tudi na nekaterih novih področjih. Poglobljanje integracije in hkrati njena širitev bosta probleme gotovo še zaostri. Upajmo, da ne do tiste mere, da bi ratifikacija *Pogodbe iz Nice* postala dvomljiva. Pojavlja pa se tudi vprašanje, ali se bo zaradi vzhodne širitve spremenilo težišče politike znotraj integracije in v katero smer. Nekdanja južna širitev je z revnejšimi državami zaostri politiko regionalnega razvoja. Poslednja širitev je s sprejemom držav, ki so imele izročilno politiko socialnih držav, prenesla večjo težo na probleme zaposlovanja, okolja in človekovih pravic. In kakšne prioritete bodo postavile države kandidatke iz vzhodne in srednje Evrope, ko bodo postale države članice? Bodo eventualna posamezna nova težišča politike omogočila ustrezno skupno delovanje vseh držav, ali pa bodo delovala sredobežno? Podobne težave, kot jih prinaša proces širitve pri odločanju in glasovanju, lahko pričakujemo tudi pri procesu poglobljanja integracije. Doslej so bile pri odločanju odločujoče

države in Evropska komisija, sodelovali pa so tudi predstavniki ljudi (parlamentarci) in v manjši meri predstavniki subnacionalnih (regionalnih in lokalnih) enot. Slednji bodo svoje soodločanje nedvomno želeli okrečiti. Hkrati pa se bo pojavilo vprašanje subjektov, ki še niso navzoči v procesu odločanja. Mislimo predvsem na narode, ki nimajo držav, in številne etnične, narodnostne, jezikovne, verske in druge manjšine. Klasična parlamentarna demokratična ureditev držav, ki je izvirala iz nacionalnih držav 19. stoletja, je komajda še primerna oblika za demokracijo multinacionalne združbe v 21. stoletju, kar EU je. Komajda lahko pričakujemo, da bo razvoj človekovih pravic in znotraj tega razvoj manjšinskih pravic tako vitalen, da bo lahko zadovoljil upravičene interese najrazličnejših subjektov. Interese, ki bodo izhajali iz potreb subjektov samih in iz zapletene problematike sodobnega globalizirajočega se sveta. Izziv torej ostaja, ali bo Evropa gradila zgolj skupno hišo ali tudi skupni dom za vse ljudi. In Slovenija bo morala o tem soodločati.

Pričujoča knjiga je gotovo kamenček v mozaiku razumevanja sodobne stvarnosti, ki je nujno za naše opredeljevanje in s tem za politično odločanje. Želimo ji čim več bralcev.

PROF. DR. BOJKO BUČAR

NOVEMBER 2001

1 INSTITUCIONALNA REFORMA EU

Prenova institucij Evropske unije (EU) je trenutno eno od osrednjih področij aktivnosti evropske petnajsterice. Sprememba v sestavi in delovanju institucij je povezana s procesoma, ki potekata že od ustanovitve Evropske gospodarske skupnosti (EGS) v letu 1957. Prvi proces je krepitev sodelovanja držav članic EU in širitev področij tega sodelovanja, drugi je širitev članstva EU. Pospeševalni dejavnik, ki je botroval najnovejšim procesom prenove institucij, je predvsem vprašanje širitve članstva. Cilj prenove je namreč oblikovati sestavo in način delovanja organov EU tako, da njihovo delovanje v razširjeni Uniji ne bi bilo preveč podvrženo blokadam posameznih (novih) članic, torej neučinkovitosti. Pri tem je cilj vzpostaviti organizacijsko strukturo, ki bi bila sprejemljiva za vse (trenutne) države članice. Reforma istočasno odraža težnje po spremembah v formalnih razmerjih med članicami v prihodnji, razširjeni EU. Postavlja se vprašanje, koliko bo katera članica v institucijah »vredna«. Zato ima v procesu reforme za nacionalne države kot nosilce sprememb velik politični pomen prenova sestave in ureditev glasovanja v organih EU. Med njimi so zlasti pomembne institucije, ki v procesu odločanja v EU igrajo odločilno vlogo: Evropska komisija, Svet EU in Evropski parlament.

V zvezi z omenjenimi procesi se postavljajo naslednja vprašanja:

- Katere formalne pripombe petnajsterice v zvezi s strukturo omenjenih organov naj bi reforme razrešile in ali jih razrešujejo?

- Katera razmerja med državami članicami naj bi predlogi reform spreminjali?
- Glede na katere lastnosti članic se razlikuje podpora posameznim predlogom?
- Bo prihodnja EU odražala večje formalno razlikovanje med članstvom, kot če ob širitvi članstva reform ne bi bilo?
- Kakšne posledice naj bi imele spremembe za države kandidatke?
- Kaj v primerjavi s predlogi prinaša dogovor iz Nice? Ob tem se postavlja tudi vprašanje o morebitnih težavah pri uveljavljanju že dogovorjenih sprememb.

Analizo začnemo z opisom temeljnih pristojnosti treh najpoglavitejših organov EU (2. poglavje). Nadaljujemo z opredelitvijo temeljnih področij institucionalne reforme v letu 2000 in ugotavljanjem hierarhije med temi področji glede na njihov politični pomen za članice petnajsterice (3. poglavje). Po opredelitvi osnovnih področij in politično najbolj perečih vprašanj prenove institucij se posvetimo vprašanjem prihodnje sestave oziroma strukture glasanja v Svetu EU, Evropski komisiji in Evropskem parlamentu. V četrtem poglavju nadaljujemo z zgodovinsko analizo strukture treh osrednjih institucij. Ugotavljamo, katere dejavnike so v preteklosti članice upoštevale pri oblikovanju institucij EU. Hkrati tudi sklepamo, kakšna bi bila struktura institucij razširjene EU, če prenove ne bi izvedli (ob ekstrapolaciji sedanje ureditve na razširjeno EU). Na ta način oblikujemo osnovne pripombe na dosedanje ureditev, ki jih potrdimo na podlagi analize stališč držav članic. V naslednjem, petem poglavju sledi analiza predlogov reform v Svetu EU, Evropski komisiji in Evropskem parlamentu pred zaključkom medvladne konference. Predloge med seboj primerjamo na podlagi dejavnikov, ki so jih članice pri razdelitvi mest in glasov v institucijah upoštevale v preteklosti. Na podlagi primer-

jave predlogov ugotovimo novosti, ki jih prinašajo posamezni predlogi. Ugotovitve primerjamo s stanjem, ki bi obveljalo, če bi bila po širitvi EU uporabljena dosedanja ureditev (ekstrapolacija). Rezultati primerjave pokažejo osnovne razlike med interesi držav pri prenovi in spremembi (formalnih) razmerij med njimi v razširjeni EU. Na podlagi stališč držav bomo pri vsaki instituciji posebej ugotavljali tudi, kakšna je podpora držav posameznim predlogom, torej, kako se te vizije razlikujejo glede na izbrane lastnosti članic. Sklepamo tudi o ozadju podpore držav posameznim predlogom. V šestem poglavju predloge in njihovo podporo primerjamo z rezultati medvladne konference. V naslednjem (7.) poglavju ugotovimo, kaj razsežnosti razprav o institucionalni reformi in rešitve pomenijo za Slovenijo kot kandidatko. V zadnjem delu analize (8. in 9. poglavje) ocenjujemo, katera načela in razmerja med državami članicami so prevladala pri prenovi posameznih institucij in so postala izhodišče za prihodnji razvoj EU, katere pripombe v zvezi z reformo institucij so bile s tem razrešene ter katera vprašanja so pri tem ostala še odprta.

2 NAJPOGLAVITNEJŠE INSTITUCIJE PRI OBLIHOVANJU ZAKONODAJE IN POLITIK EU

Preden začnemo z analizo medvladne konference, si oglejmo pristojnosti, zaradi katerih je mogoče Evropsko komisijo, Svet EU in Evropski parlament obravnavati kot najpomembnejše institucije EU. Na ta način je mogoče razumeti velik politični pomen njihove preнове, posredno pa tudi utemeljiti usmeritev pričujoče raziskave na omenjene tri institucije.

Evropska komisija deluje kot neodvisna, strokovna institucija. Njena vloga v sistemu EU je zastopati interese EU kot celote. Komisija pripravlja predloge zakonodajnih aktov in ima hkrati tudi izvršno funkcijo, saj skrbi za izvajanje zakonodaje in sprejema podzakonske akte EU. Skrbi še za izvajanje proračunske politike Unije, je predstavnicca EU v mednarodnih odnosih, poleg tega deluje tudi kot »vest Unije« – skupaj s Sodiščem Evropskih skupnosti (Sodišče ES-i) bdi nad spoštovanjem zakonodaje Evropske skupnosti (ES). Komisijo je potrebno razumeti tudi kot javno upravo EU, v kateri igrajo osrednjo vlogo generalna direktorstva in njihovi oddelki (Evropska komisija 1999, 3). Komisijo trenutno sestavlja 20 komisarjev (*Pogodba o Evropski skupnosti*, v nadaljevanju *PES*, čl. 213/1), ki sestavljajo poseben kolegij. Dvajseterico predlagajo države članice same, vendar mora komisarje potrditi tudi Evropski parlament (*PES*, čl. 214/2). Pri svojem delu komisarji ne smejo delovati po navodilih svojih

matičnih držav, saj morajo v prvi vrsti upoštevati splošne koristi za razvoj EU (*PES*, čl. 213/2). Prav zato prištevamo Komisijo k t. i. nadnacionalnim institucijam. Komisarji so skupinsko lahko prisiljeni k odstopu, če jim Evropski parlament z dvotretjinsko večino izglasuje nezaupnico (*PES*, čl. 201).

Kljub temu da skrbi za široko paleto aktivnosti v delovanju EU, Komisija ne velja za najpoglavitnejšo institucijo EU. Ta položaj ima že vse od začetnih prizadevanj za evropsko integracijo Svet EU. Poleg tega da je ključna institucija v procesu sprejemanja zakonodaje ES, ima pomembno vlogo tudi pri določanju pristojnosti in sestave ostalih institucij EU (Evropska komisija 1999, 1). Svet EU sestavljajo ministri držav članic EU (*PES*, čl. 203), pristojni za področje, ki ga obravnavajo na posameznem srečanju Sveta EU. V nasprotju z Evropsko komisijo so v Svetu EU zastopani interesi posameznih držav članic. Čeprav si od *Maastrichtske pogodbe* naprej Svet EU zakonodajno funkcijo deli z Evropskim parlamentom, imajo predstavniki vlad na večini področij odločanja zadnje in odločujočo besedo.¹ Ministri v Svetu EU poleg sprejemanja zakonodaje ES sklepajo še mednarodne sporazume in pogodbe, o katerih se pogaja Evropska komisija (*PES*, čl. 300–311). V tem pogledu Svet EU formalno bdi nad zunanjepolitičnim delovanjem Komisije. V okviru Sveta EU države članice tudi neposredno usklajujejo svoje gospodarske politike. Ministri v Svetu EU odločajo na tri načine: s kvalificirano večino (KV), ki znaša 71 % glasov vseh članic, z navadno večino ali s soglasjem. Pri odločanju s KV se države članice med seboj po številu glasov razlikujejo (*PES*, čl. 205). Zgodovina evropskih integracij potrjuje, da članice s soglasjem odločajo povsod tam, kjer so nacionalni interesi najmočnejši. Zaradi soglasja ima namreč vsaka država pri odločanju pravico veta, torej lahko prepreči sprejem sleherne odločitve.

Evropski parlament se je v zakonodajno institucijo EU razvil iz posvetovalnega telesa ES (Evropska komisija 1999, 2). Skupaj s Svetom EU sprejema zakonodajo na približno 35 področjih. Število se veča, vendar pa na številnih področjih Parlament še vedno opravlja posvetovalno funkcijo. Sam sme potrditi neobvezne izdatke v evropskem proračunu, ki ga pripravi Evropska komisija. Predstavniki v Evropskem parlamentu so neposredno izvoljeni na t. i. evropskih volitvah v državah članicah (*PES*, čl. 190). Trenutno je v njem 626 poslancev, ki so neenakomerno razdeljeni med članice. Evropski poslanci se običajno ne združujejo po nacionalni pripadnosti, ampak se v evropske politične skupine povezujejo glede na njihovo politično pripadnost. Ob plenarnih zasedanjih v Strassbourgu delujejo parlamentarci tudi v dvajsetih parlamentarnih odborih v Bruslju. Parlamentarci na plenarnem zasedanju odločajo bodisi z navadno večino (denimo v primeru sprejemanja poslovnika; *PES*, čl. 199) bodisi z eno od oblik KV (npr. dvotretjinska večina v primeru sprejemanja proračuna; *PES*, čl. 272).

Omenjene tri institucije so torej tiste, brez katerih proces sprejemanja in izvajanja odločitev v EU ne bi bil mogoč. Pri tem je razvidna prevladujoča vloga Sveta EU. Zato govorimo, da je osrednja teža odločanja v EU v rokah vlad držav članic, čeprav prinaša prenos pristojnosti s članic na raven EU vse večjo vlogo, neodvisno od nacionalnih interesov posameznih članic petnajstere, tudi Uniji.

3 INSTITUCIONALNA REFORMA IN MEDVLADNA KONFERENCA

Večina sprememb v institucijah EU, ki so bile predmet reforme v letu 2000, zahteva revizijo nekaterih delov ustanovitvenih pogodb. Za spremembo vsebine teh pogodb je po 48. členu *Pogodbe o Evropski uniji* (v nadaljevanju *PEU*) potreben sklic konference predstavnikov vlad držav članic. Dogovore tovrstne konference morajo ratificirati tudi ustrezni organi omenjenih držav. Sklic medvladne konference o institucionalnih reformah je bil določen že v *Protokolu o institucijah*,¹ sprejetem hkrati z *Amsterdamsko pogodbo* leta 1997. Protokol predvideva dvostopenjsko institucionalno reformo. Poglavitni dejavnik, ki naj bi članice spodbudil k reformam, je proces širitve članstva EU. Besedilo Protokola v skladu s tem opredeljuje, da:

Mora na dan prve [nadaljnje] širitve Evropske unije [...] Komisija biti sestavljena iz po enega predstavnika vsake od držav članic, pod pogojem, da je pred tem spremenjen tudi način obtežitve glasov v Svetu ministrov (čl. 1).

Mora biti vsaj eno leto pred tem, ko bo število članic Unije preseгло 20, sklicana [nova medvladna konferenca], na kateri se bodo članice dogovorile o [...] spremembah ustanovitvenih pogodb v zvezi s sestavo in delovanjem institucij (čl. 2).

Povezava med procesom širitve članstva Unije in reformo njenih institucij je bila pred začetkom medvladne konference potrjena

tudi v zaključnih dokumentih kölnskega in helsinškega Evropskega sveta. Besedilo *Amsterdamskega protokola* in obveza po sklicu medvladne konference sta bila povsem aktualna, saj se je tedaj za vstop v članstvo EU intenzivneje pogajalo šest pridruženih članic (luksemburška skupina držav, v katero ob Cipru, Češki, Estoniji, Madžarski in Poljski sodi tudi Slovenija). Članstvo bi se tako že ob morebitni včlanitvi vseh držav iz luksemburške skupine povečalo s 15 na 21 držav in preseгло število 20.

3.1 PODROČJA REFORME **INSTITUCIJ EU**

Prenova institucij EU ne zajema le področij iz prvega člena *Amsterdamskega protokola*. Vključitev nekaterih dodatnih vprašanj prenove institucij so med drugim potrdili Evropski svet v Kölnu, Evropski svet v Helsinkih, srečanje predstavnikov vlad marca 2000 in Evropski svet v Feiri.² Prvotnim trem vprašanjem, t. i. ostankom iz Amsterdama – spremembi števila evropskih komisarjev, obtežitvi glasov v Svetu EU in širjenju področij, o katerih Svet EU odloča s KV – so bila dodana še druga področja (CONFER 4790/00):

- Sestava Evropskega parlamenta (zlasti razmerja med predstavnisko močjo držav, upoštevajoč prihodnjo zgornjo mejo 700 poslancev, ki jo je opredelila *Amsterdamska pogodba*).
- Vprašanje tesnejšega sodelovanja (posebej v smislu poenostavitve pogojev za izglasovanje začetka tesnejšega sodelovanja), ki bi zainteresiranim članicam omogočilo, da na določenih področjih sodelujejo brez drugih držav članic.
- Sestava ostalih institucij: Ekonomsko-socialnega odbora, Odbora regij in Računskega sodišča (predvsem glede števila predstavnških mest posameznih držav v njih oziroma pri Računskem sodišču tudi trajanje mandata njegovih članov).

- Sestava Prvostopenjskega sodišča in Sodišča ES-i ter vprašanje pogojev revizije statuta in poslovnika Sodišča ES-i (vprašanje delitve dela med omenjenima institucijama, trajanja mandata njunih članov, njune sestave in načina plenarnega zasedanja, vzpostavitve enot za reševanje pritožb v zvezi z delovanjem uradnikov EU in olajševanje revizije statuta in poslovnika Sodišča ES-i – prve na podlagi soglasja v Svetu EU, druge na podlagi KV).
- Vprašanje poenostavitve zakonodajnega postopka v Evropskem parlamentu (natančnejša opredelitev pojma zakonodajni akt – kot sistematizacija sedanje ureditve in delitve na izvršilne in administrativne akte) in širitev področij, na katerih Evropski parlament in Svet EU soodločata.
- Člen 7 PEU: začasna ukinitvev pravic države članice zaradi kršenja osnovnih načel, na katerih temelji EU (svoboda, demokracija, spoštovanje človekovih pravic in svoboščin, pravna država). Odločanje o tem na podlagi KV in dveh tretjin vseh članic v Svetu EU in ne več na podlagi soglasne odločitve v taisti instituciji).

Kljub temu da razpravljanje o prenovi poteka v okviru medvladne konference, je jasno, da rešitev velikega števila vprašanj ne zahteva nujno revizije ustanovitvenih pogodb.³ »Nihče se ne sprašuje o primernosti sistema, ki [...] deluje že več kot štirideset let. [Vprašanja prenove] so torej spremembe [...] v sistemu, nikakor pa ne vzpostavitev popolnoma novega sistema« (Stubb in Gray 2000, 1).

Vsa področja institucionalne reforme v medvladnih pogajanjih nimajo enake teže, kar pa ne pomeni, da so pomembna le nekatera med njimi. Kljub temu se poglavitni nosilci odločanja – države članice oziroma njihovi predstavniki – niso vsem posvečali enako intenzivno. Osrednja področja, na katerih so se pri prenovi insti-

tucij oblikovale razprave, so t. i. ostanki iz Amsterdama in vprašanja tesnejšega sodelovanja ter razdelitve mest v Evropskem parlamentu (gl. npr. Benschop 2000, 21; Dorr 2000, 34–37; Stubb in Gray 2000, 1, 3; Best, Gray in Stubb, 8–10). Ta vprašanja so bila na medvladni konferenci vključena tudi v največje število uradnih dokumentov portugalskega in francoskega predsedstva.⁴ Ostala področja so v poteku medvladnih pogajanj veljala za pretežno tehnične narave: države članice so njihovo razreševanje prepustile specializiranim skupinam strokovnjakov s posameznih področij.⁵ V to skupino sodi reševanje sestave Ekonomsko-socialnega odbora, Odbora regij in Računskega sodišča (Stubb in Gray 2000, 2). Sem sodi tudi razreševanje vprašanj glede sprememb delovanja Prvostopenjskega sodišča in Sodišča ES-i, s katerim se je ukvarjala tudi t. i. skupina prijateljev predsedstva (CONFER 4747/00).

3.2 OSREDNJA PODROČJA RAZPRAV O PRENOVI INSTITUCIJ

Določanje velikosti Evropske komisije, obtežitve glasov v Svetu EU, širitev odločanja s KV, vprašanje sestave Evropskega parlamenta in tesnejše sodelovanje so torej skupine vprašanj, ki so jim države članice v procesu prenove institucij namenile največ pozornosti. Znotraj skupine osrednjih področij razprav je bila jasno začrtana meja med tistimi, ki so jih glavni akterji v pogajanjih interpretirali kot svojo vrhovno prioriteto, in tistimi, ki to zanje niso bile.⁶

Sodelujoči na medvladnih pogajanjih o institucionalnih reformah so reforme delili na dva problemska sklopa: na vprašanja *moči* oziroma *predstavljanja* in *imenovanja* in na vprašanja *učinkovitosti* (osrednjih institucij) EU.⁷ Prva skupina, v katero sodijo problematika prihodnje zastopanosti v Komisiji, obtežitev glasov

v Svetu EU in razdelitev mest v Evropskem parlamentu, se nanaša predvsem na prihodnji formalni položaj posameznih držav članic znotraj danih načinov odločanja. Druga, ki vključuje problematiko tesnejšega sodelovanja in širitve odločanja na podlagi KV, pa predstavlja način delovanja oziroma odločanja v Svetu EU kot najpomembnejši (medvladni) instituciji EU.

Vprašanja predstavljanja/imenovanja torej bolj neposredno zadevajo individualni položaj držav v poglavitnih institucijah Unije kot pa vprašanje učinkovitosti institucij. Na podlagi delovanja držav pri razreševanju vprašanj predstavljanja/imenovanja na medvladni konferenci je mogoče sklepati o najmanj dveh lastnostih tega procesa:

- Področje, ki zadeva problematiko sestave oziroma glasovalne strukture osrednjih institucij, je za države članice politično občutljivo vprašanje, saj neposredno določa njihov potencialni vpliv pri odločanju ključnih institucij EU. Hkrati morajo politiki rešitve, ki zadevajo državo individualno, te ustrezno upravičiti v notranjepolitičnem okolju (Stubb in Gray 2000, 1).⁸
- Zaradi občutljivosti problematike je bilo vprašanje sestave in glasovalne strukture osrednjih institucij tisto vprašanje, okoli katerega so se najbolj zgoščale razprave, pogajanja in barantanja v okviru procesov prenove institucij, kjer igrajo poglavitno vlogo prav države članice (Petite 2000, 64–65). Hkrati je bilo reševanje tega vprašanja neposreden pokazatelj razmišljanj članic EU o zelenih prihodnjih formalnih razmerjih v (osrednjih) institucijah EU in EU kot celoti.

Kljub hierarhiji med osrednjimi področji razprav je potrebno opozoriti na njihovo povezanost. Ta ima vsaj tri dimenzije. Prvič, rešitev vsakega od osrednjih vprašanj prenove je v pogajanjih pogojevala dogovarjanje glede preostalih (At two in the morning 2000, 24). Drugič, kar zadeva širitev odločanja v Svetu EU na po-

dlagi KV (vprašanje učinkovitosti institucije), je določanje obtežitve glasov v tej instituciji (vprašanje predstavljanja v glasovalni strukturi) samo po sebi natančnejši določitelj posledic, ki jih večja učinkovitost pri odločanju sveta EU utegne imeti za države članice (Westlake 2000, 18). Tretjič, vprašanje števila komisarjev v prihodnji Evropski komisiji (vprašanje imenovanja) je posredno povezano z vprašanjem učinkovitosti odločanja v Komisiji (Cendón 2000, 82).

Povezanost med področji pa ne zmanjša pomena prioritet držav, ki postavljajo predstavljanje in glasovanje v Svetu EU in imenovanje komisarjev na ključno mesto. Nekateri so (Petite 2000, 63) medvladno konferenco 2000 in institucionalne reforme poimenovali celo kot procese, ki v prvi vrsti določajo, kako bodo v teh dveh institucijah opredeljene pravice članic do predstavljanja/imenovanja. Vprašanje sestave Komisije in Sveta EU pa je tudi imelo vpliv na razreševanje vprašanja predstavljanja v prihodnjem Evropskem parlamentu.

4 IMENOVANJE IN PREDSTAVLJANJE V OSREDNJIH INSTITUCIJAH EU PRED REFORMAMI

Predstavniška struktura, ki velja do ratifikacije dogovora iz Nice, se v teh institucijah v štiridesetletni zgodovini EU ni veliko spreminjala. Čeprav ne brez nekaterih lastnosti, ki petnajsterici v luči širitve niso po godu, je ostala legitimna za vse države članice (Petite 2000, 61).

4.1 EVROPSKA KOMISIJA

Razdelitev mest v Komisiji kot osrednjem predlagatelju zakonodaje in politik ES¹ bolj kot sestavo generalnih direktij in kabinetov komisarjev zadeva razporeditev pravice do imenovanja komisarjev.²

V prvotnih ustanovitvenih pogodbah načelo imenovanja komisarjev ni bilo natančno določeno. Evropska skupnost za premog in jeklo (ESPJ), EGS in Evratom so tako imeli v svoji Visoki oblasti oziroma Komisijah različno število članov.³ Spremembe glede poenotenja organizacijske strukture so nastopile šele z uveljavitvijo t. i. *Pogodbe o združitvi institucij* treh skupnosti (*Merger Treaty*) v letu 1965. Ta je bila izhodišče, na katerem je grajen sedanji sistem razdelitve komisarskih mest (Nugent 1994, 49). Pogodba je določala, da mora biti enotna Komisija sestavljena iz »najmanj enega, vendar ne več kot dveh članov iz vsake države članice« (Cendón 2000, 80). Pogodbeno zagotovilo pravice vsake

članice za imenovanje komisarjev je, kljub temu da po členu 213/2 *PES* komisarji nimajo pravice do predstavljanja držav, postalo »eden od elementov [institucionalne strukture EU] z velikim simbolnim pomenom in [posledično] eden od največjih problemov« pri prenovi (Spence 2000, 40–45). Vprašanje imenovanja komisarjev se je utrdilo kot pomembno politično vprašanje.

TABELA 1

ŠTEVILO KOMISARJEV IN PODPREDSEDNIKOV V EVROPSKIH KOMISIJAH SKOZI ZGODOVINO

Leto	1958	1967	1973	1981	1986	1993	1995
Število članic	6	6	9	10	12	12	15
Število komisarjev	9* 1 komisar: B, L, NL	9** 1: B, L, NL	13 1: B, L, NL, DK, IRL	14 1: B, L, NL, DK, IRL, GR	17 1: B, L, NL, DK, IRL, GR, P	17 1: B, L, NL, DK, IRL, GR, P	20 1: B, L, NL, DK, IRL, GR, P, A, FIN, S
	2 komisarja: D, F, I	2: D, F, I	2: D, F, I, GB	2: D, F, I, GB	2: D, F, I, GB, E	2: D, F, I, GB, E	2: D, F, I, GB, E
Število podpredsednikov	2	2	5	5	6	2	2

Vir: Cendón 2000, 81.

* Komisija ESPJ je imela takrat le 5 članov.

** V prehodnem obdobju po uveljavitvi *Pogodbe o združitvi institucij* med letoma 1967 in 1970 je bilo število komisarjev izjemoma 14.

A – Avstrija, B – Belgija, D – Nemčija, DK – Danska, E – Španija, F – Francija, FIN – Finska, GB – Velika Britanija, GR – Grčija, I – Italija, IRL – Irska, L – Luksemburg, NL – Nizozemska, P – Portugalska, S – Švedska.

Pravica do imenovanja komisarjev je bila torej zagotovljena vsaki članici, podobno kot je to še danes določeno v členu 213/1 *PES*. Značilnost prvotne ureditve je bila tudi, da ni neposredno določala zgornje meje skupnega števila komisarjev. Razvoj pravice do imenovanja je razviden iz tabele 1.

Izoblikovalo se je pravilo, da so imele demografsko večje države pravico do imenovanja drugega komisarja (Evropska komisija 2000a, 11), čeprav to v nobeni pogodbi ni neposredno predvideno. S širitvijo članstva EU se je povečevalo število komisarjev (in področij njihovega delovanja)⁴ in hkrati tudi število podpredsednikov Komisije; do leta 1992 z vsako novo vključeno demografsko večjo državo. Po maastrichtskih spremembah (*PES*, čl. 157) je bilo to število slednjič omejeno na dva. Po letu 1992 je bilo v pogodbi prvič omejeno tudi skupno število komisarjev. Člen 157 tedanje *PES* je število komisarjev omejil na 17, amsterdamska pogajanja pa na 20 (*PES*, čl. 213). Obe opredelitvi sta bili le zapis tedaj obstoječega števila komisarjev.

Določitev zgornje meje števila komisarjev ne pomeni, da je za vsako spremembo v številu komisarjev, ki presega 20, potrebna revizija ustanovitvenih pogodb po 48. členu *PEU*. Fleksibilnost je mogoča, saj lahko število komisarjev s soglasno odločitvijo spremeni tudi Svet EU (*PES*, čl. 213/1). Pomen omejitve števila komisarjev je povezan z načinom odločanja v kolegiju komisarjev. Čeprav *PES* opredeljuje, da komisarji glasujejo na podlagi absolutne večine, praksa dela v tej instituciji kaže, da, če je to le mogoče, odločajo na podlagi konsenza (Donnelly in Ritchie 1994, 36). Zaradi večjega števila komisarjev odločanje tako postaja ne le bolj zapleteno, pač pa tudi vse počasnejše. Vprašanje sistematičnega omejevanja števila komisarjev je bilo postavljeno že kot aneks k *Maastrichtski pogodbi* (Cendón 2000, 77), vendar do takrat opredeljenega datuma - konec leta 1992 - proces prenove ni stekel.⁵

Problem ni bil razrešen niti pozneje, na medvladni konferenci v letih 1996–97 pred amsterdamskim vrhom. Osnovna zaskrbljenost petnajsterice glede velikosti Komisije tako ni bila razrešena (Spence 2000, 40). Razmere so bile še posebej zaskrbljujoče, če bi sistem imenovanja komisarjev ostal nespremenjen tudi po priključitvi prvih novih članic (Evropska komisija 2000a, 11) ali celo v EU sedemindvajsetih članic (EU 27). V primeru vključitve šestih novih držav bi število komisarjev s sedanjih 20 naraslo na 27, če bi se jih vključilo dvanajst, pa bi bilo komisarjev celo 34. Pripombe o morebitnem prevelikem številu komisarjev v prihodnosti so bile torej razumljive.

Tako je razumljivo tudi določilo *Amsterdamskega protokola*, da bi se populacijsko večje države članice – v zameno za ustrezne kompenzacije na drugih področjih, zlasti za povečevanje lastnega vpliva v Svetu EU – odpovedale pravici do imenovanja drugega komisarja.⁶ Razdelitev mest v razširjeni Komisiji je torej v tej točki odvisna od prihodnjega pomena demografskega dejavnika. Glede na to, da naj bi bila Evropska komisija nadnacionalna institucija, neodvisna od nacionalnih interesov, pa so nekatera prizadevanja za večjo učinkovitost Evropske komisije predvidevala zmanjševanje komisarskih mest tudi pod mejo enega komisarja na vsako državo članico (CONFER 4744/00; 4757/00; 4762/00).

4.2 SVET EU

Zastopanje v Svetu EU kot osrednji zakonodajni instituciji EU je povezano z odločanjem na podlagi KV. Čeprav je v ustanovitvenih pogodbah zapisano, da »razen če v pogodbi ni drugače določeno, Svet EU odloča na podlagi večinske volje njegovih predstavnikov«, pri čemer vsaka članica razpolaga s po enim glasom (*PES*, čl. 205/1), je razvoj institucije botroval zlasti preboju dveh drugih načinov odločanja. To sta odločanje na podlagi soglasja in KV

(Šabič 1999, 283; Golub 1999, 733). Skupaj s prizadevanji po krepitvi nadnacionalnega značaja EU je zlasti po letu 1986 naraščalo število področij, o katerih v Svetu EU odločajo s KV – torej, kjer so lahko države pri odločanju preglasovane (Factsheets 2000a).⁷ Slednje danes predstavlja prevladujoč način odločanja v tej instituciji, čeprav je bilo pred prenovo izven KV še 50 primerov odločanja o zakonodaji in politikah EU.⁸ Odločanje na podlagi KV za svojo osnovo predvideva obteževanje glasov predstavnikov držav članic. Glede na uradne podatke informacijskih služb EU je predstavljanje držav pri obteženem glasovanju oblikovano na podlagi »populacijskega načela, ki vključuje [...] popravek za populacijsko manjše države, ki jim omogoča relativno večjo stopnjo zastopanosti«, kot bi jo imele sicer (Glossary 2000).

Današnji način zastopanja in glasovanja v Svetu EU izvira iz sistema, ki so ga prvič uporabili v EGS leta 1957. 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. Prvotna *Rimska pogodba* je trem največjim državam članicam, Nemčiji, Franciji in Italiji, pripisala po štiri glasove. Preostale članice so dobile po dva (Belgija in Nizozemska) oziroma en glas (Luksemburg). Za sprejetje odločitev je bila določena meja 70,6 % glasov oziroma nekaj manj kot 68 % prebivalstva organizacije. Sistem je med večjimi in manjšimi članicami omogočal taka razmerja, da je soglasje med tremi največjimi državami imelo večjo težo kot soglasje preostalih članic, dve večji članici pa sta preostale lahko preglasovali, če sta se jima pridružili tudi srednje veliki Belgija in Nizozemska. Za blokiranje odločitev je bila potrebna vsaj ena večja država v skupini katerikoli treh drugih ali pa katerikoli dve večji državi (Midgaard 1999, 4).

Nadaljnje spremembe v zastopanosti v Svetu EU so bile izpeljane bolj ali manj na podlagi »ekstrapolacije prvotne ureditve med šestimi« ustanoviteljicami (Šabič 1999, 302).⁹ Skrbi vlad zaradi razlik v zastopanosti in formalni glasovalni moči držav pri odločanju s KV so bile do leta 1986 manjše zaradi prevlade t. i. luksemburškega kompromisa iz leta 1966.¹⁰ Države članice, ki so v Svetu EU odločale pretežno s soglasjem (na podlagi »kulture veta«), so reforme obtežitve glasov izvajale »po majhnih korakih in šele po izvedenem vsakokratnem širitvenem procesu« (Preston 1995, 451). S širitvijo članstva sta se delež glasov in posredno tudi glasovalna teža vseh držav članic vztrajno manjšala. Proces je »posebej vplival na večje države« (Šabič 1999, 304), ki so svoj delež zastopanosti in glasovalno težo izgubljale relativno intenzivneje kot manjše države članice. Tudi po letu 1986 je bila politična volja za prenovno obtežitve glasov žrtev nesoglasij med državami članicami.¹¹

Posledično so se razmerja med posameznimi skupinami držav v primerjavi s prvotno ureditvijo zelo spremenila. Ob zadnji širitvi, ko so se v Unijo vključile Avstrija, Finska in Švedska, se je formalna glasovalna moč manjših članic kot skupine še povečala.¹² Za doseganje KV se morajo v sedanji petnajsterici na primer štiri največje članice združiti vsaj še s Španijo in tremi ostalimi srednje velikimi državami. Če želita KV doseči samo dve največji državi, se morata združiti v koalicijo s Španijo, vsemi štirimi državami, ki imajo po pet glasov, obema državama, ki imata po štiri glasove ter dvema od treh držav s po tremi glasovi. Nekatere izjeme obstajajo kot posledica t. i. ioanninskega kompromisa,¹³ po katerem je potrebno prvi opisani kombinaciji držav dodati še vsaj glasova Luksemburga. Odločitev lahko blokirata celo zgolj dve državi s po petimi glasovi, skupaj z obema članicama, ki imata po štiri, in dvema, ki imata po tri glasove. Odločitve pa ne

moreta preprečiti zgolj dve največji državi, saj morata imeti v svoji glasovalni koaliciji vsaj še eno državo, ki ima tri glasove. Posledice preteklih sprememb obtežitve glasov so jasno vidne v primerjavi števila prebivalcev, ki je po posameznih širitvah predstavljalo pogoj za doseganje (ali blokiranje) KV (tabela 2).

TABELA 2

RAZVOJ ODLOČANJA S KV

a	b	c	d	e	f	g	h
1958	6	17	12 (70,59 %)	3	67,70 %	2	43,83 %
1973	9	58	42 (72,41 %)	5	70,62 %	2	12,31 %
1981	10	63	45 (71,43 %)	5	70,13 %	2	13,85 %
1986	12	76	54 (71,05 %)	7	63,29 %	3	12,12 %
1995	15	87	62 (71,26 %)	8	58,16 %	3	12,05 %

Vir: Evropska komisija 2000a, 29.

a – leto; b – število držav članic EGS oziroma EU; c – skupno število glasov; d – KV; glasovi (delež glasov); e – najmanjše število držav članic, potrebnih za KV; f – najmanjši delež prebivalstva Unije, ki predstavlja KV; g – najmanjše število držav, potrebnih za blokiranje sprejema odločitve; h – najmanjše število prebivalcev, ki ga predstavlja skupina, ki lahko blokira sprejem odločitve.

Medtem ko je delež glasov, potrebnih za doseganje KV v Svetu EU, ostal razmeroma nespremenjen (med 70 in 73 %), 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 %). Ker se je s širitvijo članstva povečevalo število populacijsko manjših držav, ki so imele nesorazmerno veliko število glasov glede na število prebivalcev, je iz podatkov razvidno, da relativni pomen največjih držav članic upada bolj kot pomen ostalih.¹⁴

Hkrati izstopajo tudi razlike v populacijski velikosti držav znotraj skupin, v katerih so članice izenačene po številu glasov. Nemčija je trenutno kljub združitvi v letu 1989 po številu glasov izenačena s Francijo, Italijo in Veliko Britanijo, čeprav ima približno 40 % več prebivalcev kot največja med ostalimi državami s po desetimi glasovi. Odpiranje vprašanja obtežitve nemških glasov je sprožilo vprašanje neenakosti populacijske velikosti tudi znotraj drugih skupin držav z enakim številom glasov (Best 2000, 111). Največje razlike znotraj skupine obstajajo med Belgijo in Nizozemsko, pri čemer je druga demografsko za več kot polovico večja od prve. K temu problemskemu sklopu je mogoče prištevati tudi vprašanje obteževanja španskih glasov.¹⁵

Pri tem je potrebno upoštevati tudi populacijske značilnosti držav kandidatk za vstop v EU, katerih priključevanje je poglobitni razlog za prenovo institucij. V prvi, t. i. luksemburški skupini držav kandidatk, je večina držav populacijsko manjših. Njihova priključitev bi ob ohranitvi sedanjega modela razdelitve glasov v Svetu EU dodatno zmanjšala formalno glasovalno težo držav z največ prebivalci. Lastnosti držav t. i. helsinške skupine (Romunija, Slovaška, Latvija, Litva, Bolgarija in Malta) to smer potrjujejo. Ob nespremenjenih pravilih bi v EU 27 KV dosegle države, ki predstavljajo le nekaj več kot 50 % prebivalstva, medtem ko bi sprejem odločitve lahko preprečila že skupina držav z manj kot 11 % populacije Unije (Factsheets 2000b). Največje štiri članice bi se morale za doseganje KV združiti z najmanj desetimi drugimi, tri največje članice pa sprejema odločitev ne bi mogle preprečiti same. Sprejemanje odločitev bi lahko skupaj preprečile vse morebitne nove članice sedemindvajseterice.

Razumljivo je torej, da je bilo največ uradnih pričakovanj v zvezi z reformo v Svetu EU povezanih s spremembo glasovalnih razmerij na podlagi populacijskega dejavnika (Best 2000 109–112). V

tej luči je potrebno razumeti pripombe v zvezi z razdelitvijo glasov med članice, opredelitvijo pogojev, ki morajo biti izpolnjeni za sprejem odločitev ali njegovo preprečitev, ter razdelitvijo članic po skupinah z enakim številom glasov (CONFER 4801, 2-5).

4.3 EVROPSHI PARLAMENT

Da je bilo vprašanje zastopstva v Evropskem parlamentu nekoliko v zatišju pri pogajanjih med državami, gre pripisati njegovemu še uveljavljajočemu se pomenu v strukturi EU, kljub temu da so bile nekatere njegove pristojnosti v preteklosti okrepljene (Jacobs 2000, 70). Evropski parlament, za razliko od nacionalnih parlamentov, ni osrednje zakonodajno telo. To vlogo opravlja v sistemu EU predvsem Svet EU, Evropski parlament pa pri tem soodloča le na nekaterih področjih.¹⁶

Med tremi analiziranimi je Evropski parlament edina institucija, za katero so države članice osnovni kriterij razdeljevanja mest opredelile v *PES*. Ta je opredeljen na demografski osnovi (CONFER 4743/00, 7), kar zelo ohlapno nakazuje tudi člen 190/2 *PES*, čeprav ključ razdelitve mest ni natančen odraz populacijske velikosti članic. Demografsko manjše članice so tudi v tej instituciji zastopane relativno nekoliko bolj kot večje. Število mest v Evropskem parlamentu je za različne članice med šest (Luksemburg) in 99 (Nemčija). Metoda določanja sedežev temelji na padajočem proporcionalnem načelu. Osnovni vrednosti, šest sedežev za vsako državo, je, če prebivalstvo članice presega milijon, na vsakih 500.000 prebivalcev med enim in 25 milijoni, dodeljen po en dodatni sedež. Še več dodatnih sedežev pripada državi, ki ima več kot 25 milijonov prebivalcev, in sicer na vsak milijon prebivalcev med 25 in 60 milijoni po eno mesto. Do še dodatnega predstavniškega mesta je članica upravičena tudi na vsaka dva milijona nad 60 milijoni prebivalcev (Factsheets 2000c). Pri tem je najnovejša razdelitev posledica odločitve edinburškega Evropskega sveta EU iz leta

1992, ki je na predlog Evropskega parlamenta potrdil spremembe v številu predstavniških mest zaradi združitve Nemčije in širitve Unije v letu 1995 (ibid.). Skupno število evropskih parlamentarcev je trenutno 626.

Neustreznost trenutnega načela razdelitve bi se pojavila zlasti, če bi bil trenutni ključ razdelitve sedežev ohranjen tudi v prihodnosti (Jacobs 2000, 71; Corbett, Jacobs in Schackleton 1995, 26; 2000, 22). Število evropskih parlamentarcev bi krepko naraslo, s tem pa bi se povečala kompleksnost delovanja Evropskega parlamenta. Na ta način je potrebno razumeti določilo, ki so ga članice vključile v *Amsterdamsko pogodbo* in ki natančno določa še dovoljeno zgornjo mejo števila evropskih parlamentarcev pri 700 (*PES*, čl. 189). To število bi bilo po trenutno veljavnem načinu razdelitve mest preseženo že, če bi se Uniji priključili le Poljska in Madžarska (Corbett, Jacobs in Schackleton 2000, 22). Zato je razumljivo, da je morebitna obsežna širitev članstva Unije v prihodnosti botrovala pripombam o zmanjšanju posameznih nacionalnih kvot še pred priključitvijo kandidatk (CONFER 4743, 1).¹⁷

4.4 ZNAČILNOSTI URAJNIH PRIPOMB DRŽAV ČLANIC NA TRENUTNO UREDITEV

Iz analize je razvidno, da je bila dosedanja sestava oziroma razdelitev glasov v treh osrednjih institucijah EU povezana z demografskim dejavnikom in s poudarjenim načelom suverene enakosti držav.¹⁸ Države so v svojih uradnih stališčih z omenjenima dejavnikoma povezovali tudi svoje pripombe na sestavo in delovanje teh institucij. Če strnemo področja, glede katerih so se pojavljale splošne pripombe članic pred medvladno konferenco, ugotovimo:¹⁹

- Države postavljajo na prva mesta svojih uradnih stališč vprašanje glasovalne strukture v Svetu EU in imenovanja v Evropsko komisijo.²⁰

- Pripombe članic so vključevale potrebo po manjši širitvi števila komisarjev v razširjeni Uniji, kot bi to povzročila ohranitev dosedanjega načina.
- Pripombe glede Sveta EU so se pojavljale zlasti v zvezi z nezadostno težo glasov populacijsko večjih članic v razširjeni Uniji. Povezane so bile, prvič, z vprašanjem določitve ustreznih razmerij med glasovi članic, drugič, z določitvijo formalnih glasovalnih pogojev za sprejem in blokiranje sprejema odločitev, in tretjič, z razdelitvijo držav članic po številu glasov v skupine, znotraj katerih so članice le približno izenačene glede na število prebivalcev.
- Hkrati so podobne pripombe kot glede Sveta EU in Evropske komisije, v kolikor so bile v stališčih držav jasno izražene, zadevale tudi vprašanje predstavniške strukture Evropskega parlamenta.
- Države članice so vprašanja o sestavi in glasovalni strukturi omenjenih institucij uradno povezovalе z določanjem prihodnje vloge demografskega kriterija in kriterija suverene enakosti držav pri zagotavljanju ključa zastopanja in glasovanja v institucijah.
- Vse države članice so se strinjale, da so tovrstne preнове potrebne.
- Države članice so prenovo sestave Evropske komisije in glasovanja v Svetu EU medsebojno pogojevale na *quid pro quo* podlagi.²¹
- Vprašanje preнове strukture Sveta EU in Evropske komisije so članice povezovalе z vprašanjem zastopniške strukture Evropskega parlamenta (CONFER 4750/00).
- Kljub zgoraj omenjenim podobnostim pa se države niso strinjale glede konkretnega reševanja vprašanj, zaradi česar so oblikovale več različnih predlogov.

S PREDLOGI REFORM V SVETU EU, EVROPSHI KOMISIJI IN EVROPSHEM PARLAMENTU

Vsebina prizadevanj za prenovu omenjenih institucij dobi konkretnjšo podobo šele, če upoštevamo dejanske predloge reforme. Na ta način je mogoče ustrezneje odgovoriti na vprašanja, ki smo si jih zastavili na začetku, in oceniti razsežnosti dogovorov iz Nice.

S.1 POPULACIJSKA DIMENZIJA ČLANSTVA EU

Kot smo pokazali, so članice Unije pri razdeljevanju mest in glasov v opisanih institucijah EU do sedaj upoštevale populacijski kriterij in kriterij suverene enakosti držav. Prav zato bomo v nadaljevanju medvladno konferenco 2000 analizirali na podlagi teh dveh dejavnikov. Ker naj bi prenova spremenila razmerja med članicami v institucijah EU, nas bo tudi zanimalo, kako naj bi se v prihodnje spremenilo razmerje med omenjenima meriloma. Po kriteriju suverene enakosti držav naj bi vse države imele enake pravice in dolžnosti. Razlike med državami se pokažejo, če upoštevamo populacijski dejavnik; zato je sistematizacija držav članic in kandidatov potrebna tudi glede na populacijski kriterij.

Države petnajsterice, pa tudi morebitne nove članice EU 21 ali EU 27, se med seboj populacijsko zelo razlikujejo. Največja Nemčija predstavlja z 82 milijoni skoraj 22 % sedanjega 375-mili-

jonskega prebivalstva EU, medtem ko najmanjši Luksemburg s 430.000 prebivalci le nekaj več kot desetino odstotka (EIU 1999a–o).¹ Skozi zgodovino se je uveljavilo načelo delitve članic Unije na skupini *večjih* in *manjših* držav (gl. npr. Šabič 1999, 353; Midgaard 1999, 17; Spence 2000, 34; Westlake 2000, 18; Wallace 2000, 210; Christophersen 1996, 39). Taka delitev v veliki meri poenostavlja populacijsko strukturo Unije. Članice z največjim številom glasov: Francija, Italija, Nemčija in Velika Britanija veljajo za večje. Mednje, če lahko sklepamo na podlagi razdelitve komisarjev, nekateri prištevajo tudi Španijo (npr. Sidjanski 1999, 60–61). Avtorji ostale države običajno kljub demografskim razlikam zaradi velike razlike v primerjavi z največjimi državami prištevajo med manjše države.² Čeprav so razlike velike tudi znotraj skupine največjih držav,³ sami največjo peterico v analizi prištevamo k večjim, ostale države pa k manjšim članicam.

Na podlagi demografskega kriterija lahko sklepamo tudi o prevladujočih značilnostih kandidatke za vstop v EU. Med njimi je od povprečne populacijske velikosti trenutnih članic (kar je 25 milijonov) večja le Poljska, ki jo prištevamo med večje države. Ostale kandidatke uvrščamo v skupino manjših držav. Držav kandidatke pa v procesu prenove institucij vendarle ni mogoče popolnoma enačiti s sedanjimi članicami. Kandidatke ne morejo neposredno vplivati na proces spreminjanja sestave in glasovalne strukture institucij EU. Ker naj bi bile spremembe v vsakem primeru uveljavljene še pred njihovo priključitvijo EU (CONFER 4797/00, 2), bodo lahko rešitve, ki jih bo predvidela petnajsterica, sprejele ali zavrnila šele ob ratifikacijskem procesu sporazuma o priključitvi (PEU, čl. 49). Pogajalska moč kandidatke je torej v procesu reform v primerjavi s sedanjimi članicami zanemarljiva.

S.2 PREDLOGI ZA PRENOVO: DOLOČANJE SPREJEMLJIVIH RAZMERIJ V PRIHODNOSTI

S.2.1 EVROPSHA KOMISIJA

Vprašanje sestave Evropske komisije, ki je po mnenju nekaterih poznavalcev za predstavnike držav osrednje vprašanje celotne reforme institucij (Factsheets 2000d), ni vprašanje predstavljanja držav, pač pa zadeva pravico držav do imenovanja evropskih komisarjev. Izid sprememb na tem področju bo imel pomembne posledice za institucionalno razmerje med skupinama večjih in manjših držav članic. Še posebej, ker države pogojujejo razmerja v Evropski komisiji s tistimi v Svetu EU, posredno pa tudi z razmerji v Evropskem parlamentu. Scenariji za rešitve so se v procesu medvladne konference oblikovali predvsem okrog dileme, ali naj v prihodnji Komisiji vsaka država članica ohrani pravico do vsakokratnega imenovanja enega komisarja ali ne. Sedanje razlikovanje držav članic glede imenovanja komisarjev po širitvi že pred zaključkom konference ni bilo več aktualno. Večje države so se namreč že pred konferenco jasno izrekle, da so se za »ustrezne spremembe« v Svetu EU pripravljene odreči pravici do imenovanja drugega komisarja (Spence 2000, 41). Poročili portugalskega in pozneje francoskega predsedstva kažeta na dileme v zvezi z vprašanjema, za koliko in na čigav račun bo prihodnja Evropska komisija odstopala od sedaj uveljavljene ureditve (CONFER 4750/00, 48). Razlike v stališčih so povzročile oblikovanje treh scenarijev v zvezi s številom komisarjev v Evropski komisiji EU 21 oziroma EU 27. Nekateri predlogi ostajajo aktualni tudi po dogovorih v Nici.

Prvi scenarij: Kolegij komisarjev, sestavljen iz po enega člana iz vsake države.⁴ Formulacija uradnega predloga, ki vključuje nače-

lo enega komisarja za vsako državo, potrjuje, da tudi razmišljanja o ohranitvi enakosti pravic držav članic niso nujno povezana z dejansko enakostjo njihovih predstavnikov v organizacijski strukturi Kolegija komisarjev. Scenarij je namreč predvideval dve različni možnosti. Po prvi možnosti države notranje strukture Kolegija ne bi spreminjale, kar pomeni, da ob trenutni omejitvi števila podpredsednikov (*PES*, čl. 213) pogodbene opredelitve ne bi natančneje urejale notranjih razmerij med komisarji. Z drugimi besedami, po črki sporazuma bi vsi komisarji (razen predsednika in dveh podpredsednikov, ki imajo v primerjavi z drugimi že sedaj nekatera dodatna formalna in neformalna pooblastila), ki bi jih vselej imenovala vse države, imeli enake formalne položaje. Tako bi bila vsebina pravice do imenovanja med članicami izenačena ne glede na to, ali bi pri tem šlo za večje ali manjše, nove ali dolgoletne članice Unije. Druga možnost predvideva nekatere razlike med komisarji. Čeprav se je v uradnem dokumentu predsedstvo izogibalo izrazu hierarhija (CONFER 4744/00), je jasno, da je predlog prinašal prav formalno uveljavljanje hierarhično različnih funkcij komisarjev. To bi med drugim lahko privedlo tudi do razlikovanja po ključu manjši/večji, premožni/manj premožni, morda celo novi/stari člani. Ta možnost predvideva dve alternativni. Prvič, komisarji bi se lahko razlikovali po tem, da bi nekateri med njimi (več kot v trenutni ureditvi) opravljali položaj podpredsednikov. Podpredsedniki bi po tem predlogu (v nasprotju s sedanjim čl. 217 *PES*) imeli pogodbeno zagotovljene formalne pristojnosti koordinacije in nadzora nad delovanjem celotne Evropske komisije. Drugič, vloga komisarjev bi se lahko razlikovala tudi po tem, da nekateri med njimi ne bi imeli svojega resorja in bi tako veljali za komisarje brez listnice. Odločitev o razdelitvi nalog bi bila prepuščena predsedniku. Tak primer hierarhije v notranji organizaciji kolegija bi lahko imenovali tudi razlikovanje med

nadrejenimi (*senior*) in podrejenimi (*junior*) komisarji (Spence 2000, 40). Pri tem predlog ne opredeljuje, ali bi vsi komisarji tudi obdržali pravico glasovanja v kolegiju (Cendón 2000, 89).

Zlasti druga opisana možnost bi bistveno posegla v vsebino pravice sleherne države, da imenuje komisarja. Posebej druga alternativa te možnosti pa tudi ne zadošča argumentu, po katerem bi zaradi hierarhije v kolegiju nekaterim (npr. manjšim in/ali novim) članicam v razširjeni Uniji olajšali delo, ker bi nosile manjše organizacijsko breme pri delu Komisije kot do sedaj (Spence 2000, 41). Zato je umestno vprašanje, ali ni osnovni cilj hierarhizacije kolegija le uradna potrditev formalne neenakosti med imenovanimi komisarji in prek njih neenakosti vsebine pravic članic. Odgovornost (če gre pri tem razumeti prevzemanje pravic in dolžnosti predstavnikov v Evropski komisiji) in organizacijske potrebe, ki jih predvideva druga alternativa, so namreč primerljive z dosedanjimi. Organizacijsko breme komisarjev, ki ne bi bili tudi koordinatorji, bi bilo v prihodnosti enako bremenu dosedanjih komisarjev – torej nič manjše – njihov formalni položaj pa vendarle ne bi bil tak kot položaj koordinatorjev. Drugo vprašanje, ki se pojavlja v zvezi z možnostjo razlikovanja pravic in dolžnosti komisarjev, pa je, kakšen bi bil ključ razdelitve komisarskih mest z različnimi dejanskimi pristojnostmi. Predlogi tega neposredno ne predvidevajo.

Drugi scenarij: Kolegij, sestavljen iz vnaprej določenega števila komisarjev, ne glede na število držav članic EU. Število komisarjev bi bilo (ob upoštevanju pristojnosti Sveta EU, da lahko to število na podlagi soglasja spremeni) pogodbeno določeno. Do neke mere bi bila ta ureditev podobna trenutni, ko je v *PES* njihovo število opredeljeno pri 20 (*PES*, čl. 213). Vendar pa naj bi predvidena rešitev obveljala ne glede na število članic. To pomeni, da bi države tudi v tem primeru nekoliko modificirale enakost pravice

do imenovanja. Predlog govori o potrebi po zagotavljanju »enake pravice vseh držav članic« (CONFER 4744/00, 3), ki pa ne bi bila zagotovljena vsem v istem časovnem obdobju. Uveljavljeno bi bilo načelo rotacije. To bi bilo smiselno v primeru, ko bi bila razlika med številom članic in zgornjo mejo komisarjev »dovolj velika« (CONFER 4797/00, 3). Glede uveljavitve tega načela sta bili opredeljeni dve alternativni. Prva bi vključevala natančno pogodbeno določilo v zvezi s tem, katere države bi imele ob zaporednih mandatih Evropske komisije pravico svoje komisarje imenovati sočasno. Druga bi temeljila na dveh načelih, na podlagi katerih bi potekala rotacija. Ti dve načeli naj bi zagotavljali, da bi vsaka članica lahko imenovala komisarja v dveh zaporednih mandatih Evropske komisije in da razlika med skupnim številom podeljenih mandatov med katerimakoli članicama Unije nikoli ne bi bila več kot ena.

Ta alternativa bi članicam ne glede na njihovo velikost ali na primer staž med članstvom v EU skozi daljše časovno obdobje omogočala enako pravico do imenovanja. Vseeno se v zvezi z njo postavlja nekaj vprašanj, na katera predlog neposredno ne odgovarja. Prvič, kolikšno bi bilo najustreznejše število komisarjev, katerih število bi vnaprej opredelili s pogodbo, in katera bi bila meja, pri kateri bi bila razlika med predvidenim številom komisarjev in številom članic »dovolj velika«. Drugič, kako bi članice reševale primer, če bi bila omenjena razlika manjša? Tretjič, po katerih kriterijih bi članice izbirale države, ki bi imenovalle komisarje istočasno, in kako bi opredelili vrstni red imenovanja? Četrto, ali bi lahko obstajale tudi članice, ki bi svoje komisarje imenovalle v vsakokratno ekipo komisarjev? Poraja se tudi dvom, kako bi spremenjene funkcionalne potrebe po številu komisarjev v Kolegiju vplivale na dolgoročno sprejemljivost načela »kolobarjenja« med predstavniki kolegija komisarjev. Vprašanje bi bilo

posebej zanimivo v kontekstu doseganja soglasja, potrebnega v Svetu EU za spreminjanje števila komisarjev.

Tretji scenarij: Kolegij, sestavljen iz natančno določenega števila komisarjev, ki bi ob prvih širitvah zagotavljal po enega komisarja na državo članico; rešitev vprašanja v primeru nadaljnjih širitve Unije bi bila preložena. Po tem scenariju bi države sproti reševale problem sestave kolegija Evropske komisije. Z drugimi besedami, medtem ko bi na primer do prve širitve članstva zgornja meja velikosti Kolegija izrecno zagotavljala tudi enakost držav glede pravice do imenovanja, bi članice dokončno rešitev preložile na trenutek priključitve naslednjih držav. Ob nadaljnjih širitvah EU vnaprej določeno število komisarjev vsem državam bodisi ne bi več zagotavljalo (istočasne) pravice do imenovanja bodisi bi članice spremenile določbe o številu komisarjev tako, da bi se njihovo število dodatno povečalo in bi bilo enako številu držav. Odločitev o tem bi članice sprejele šele ob vsakokratni širitvi Unije.

Vse dokler bi bilo ohranjeno načelo enakosti pravice držav članic do imenovanja, bi bil predlog enak prvemu scenariju. Ko (oz. če) to načelo ne bi več veljalo, bi bila velikost Kolegija urejena po drugem scenariju. Glede na to, da bi predlog vsaj v prvi fazi ohranil enakost med članicami glede pravice do imenovanja in števila komisarjev ne bi zmanjšal, se postavlja vprašanje, ali bi rešitev zadovoljila tiste, ki v svojih stališčih že v EU 15 poudarjajo potrebo po zmanjšanju števila mest v kolegiju komisarjev. Prav tako ni jasno, ali bi rešitev prinesla razlikovanje v pristojnostih komisarjev ali ne. Če bi, bi bil ta predlog v prvem koraku izenačen z drugo alternativo prvega scenarija. Ob tem je negotovo tudi, ali bi bilo možno v prvi fazi odpoved večjih držav drugemu komisarju učinkovito uravnotežiti s spremembo glasovalne strukture v Svetu EU. To pa je jasen pogoj večjih članic, da bi se drugemu komisarju tudi dejansko odpovedale.

H A J P O M E N I J O S C E N A R I J I Z A R A Z M E R J A M E D Č L A N I C A M I ?

Kljub omenjenim nejasnostim v zvezi z njihovo uveljavitvijo bi vsi predlogi, če bi bili uveljavljeni pred predvideno prvo širitvijo EU, delno odgovorili na najočitnejše pripombe v zvezi s trenutnim delovanjem kolegija komisarjev. Tako število komisarjev Evropske komisije v bodoče ne bi naraslo v tolikšni meri, kot bi v primeru, če bi obveljal sedANJI način razdelitve komisarskih mest. Vsi predlogi predvidevajo, da bi tako ali drugače vsaka članica formalno obdržala pravico do imenovanja komisarjev. Vsebina te pravice bi se od primera do primera razlikovala. Nihala bi med možnostmi, da bi komisarji tudi v prihodnosti formalno opravljali tako izenačene vloge kot do sedaj, bodisi istočasno bodisi skozi določena časovna obdobja, in možnostmi, po katerih bi (nekateri) države imele pravico do imenovanja komisarjev z manjšim obsegom pristojnosti in dolžnosti (to je odgovornosti) kot druge.

Pri tem ni nepomembno, katere države bi imele vsebino pravice do imenovanja komisarjev v teh primerih nekoliko okrnjeno. Čeprav predlogi in uradna stališča držav niso neposredno predvidevali kategoriziranja držav v tem smislu, nekateri sodelujoči na medvladnih pogajanjih jasno poudarjajo, da so možnosti vsebinsko okrnjene pravice do imenovanja komisarjev (kot posledica večje hierarhije med komisarji in/ali načela, da vse članice komisarjev ne bi imenovale enako pogosto) zadevale predvsem manjše države (Stubb in Gray 2000, 2). To so potrjevala že pogajanja leta 1996, ko je bil problem širitve prvič povezan z reformo institucij. Nemčija na primer ni bila pripravljena sprejeti enakih načel rotacije za večje in manjše članice; v sistemu, ki ne bi vključeval rotacije, sta z Italijo celo zagovarjali načelo splošnega odrekanja pravice manjšim članicam do imenovanja komisarjev. Velika Britanija se je odkrito zavzemala za uveljavitev večje hierarhije

med komisarji glede na velikost članic (Spence 2000, 42-44). Nekatera stališča omenjenih držav so se tudi v letu 2000 nagibala k neenakosti vsebine pravice članic pri imenovanju komisarjev.⁵ Večje članice utemeljujejo ohranjanje svoje stalne pravice do imenovanja vsaj enega komisarja z vsemi pooblastili zlasti z odpovedjo trenutni pravici do imenovanja dveh komisarjev.⁶

Razumljivo je, da so manjše države članice zagovarjale drugačne rešitve. Te se, kot tudi vse večje, v svojih uradnih stališčih sicer niso izrekle o podpori konkretnim predlogom. Vendar pa so kljub temu jasno poudarjale načela, na podlagi katerih naj bi bila v skladu z njihovimi interesi organizirana Evropska komisija v prihodnosti. Tako so se vse manjše države članice zavzemale za ohranitev pravice vseh držav do imenovanja komisarjev. Ob tem so tiste, ki so svoja stališča v zvezi s prenovo Evropske komisije tudi uradno predale EU (Avstrija, države Beneluksa, Danska, Finska in Grčija), jasno poudarjale potrebo po hierarhično izenačenem položaju vseh komisarjev. Na splošno so se torej manjše članice v nasprotju z večjimi izrekle proti formalni hierarhiji med komisarji, to je, proti drugi alternativni prvega predlaganega scenarija. Tega večje države niso izrecno poudarjale. Nekatere med njimi (npr. Italija) so sicer omenjale potrebo po ohranitvi pravice do imenovanja po enega komisarja na državo članico, a se o vsebini te pravice niso opredeljevale (CONFER 4746/00). Čeprav so nekatere manjše države izjavljale, da »velikost Evropske komisije ni najpomembnejši dejavnik, ki določa njeno sposobnost delovanja« (CONFER 4712/00, 5), iz njihovih načel tudi velja: če so podpirale omejevanje števila komisarjev (npr. Avstrija), so se zavzemale za enaka pravila za vse države članice. Sprejemljiva za manjše članice sta bila tako prva alternativa prvega scenarija (enak položaj komisarjev iz vseh članic) in drugi scenarij (določitev zgornje meje števila komisarjev), vendar le ob pogojih

jasno opredeljenih nediskriminatornih načel rotacije. Manjše države so torej bolj kot večje podpirale načelo suverene enakosti držav pri imenovanju komisarjev. Potrebo po rešitvah, ki prinašajo tako časovno izenačeno pravico vsake države do imenovanja komisarjev kot tudi njihov enakopravni položaj v Kolegiju, so nekatere manjše države utemeljevale s svojo populacijsko majhnostjo. Te države so bile prav zato (s prenovo naj bi v drugih institucijah, kot je na primer Svet EU, izgubile del svoje relativne, formalne glasovalne teže) »še posebej zainteresirane za močno in neodvisno Evropsko komisijo« (ibid., 5).

P O M E N P R A V I C E D O
I M E N O V A N J A V R A Z M E R J U
M A N J Š E / V E Č J E Č L A N I C E

Pri tem naletimo na paradoks, ki kaže na politični pomen pravice do imenovanja. Čeprav naj bi Evropska komisija po *PES* delovala neodvisno od nacionalnih interesov posameznih članic, je tako za članice kot za Evropsko komisijo neposreden medsebojni stik prek komisarjev, imenovanih s strani držav, velikega pomena. Pomembne so neformalne povezave, ki jih imajo komisarji s svojimi nacionalnimi državami. Komisarji običajno rekrutirajo večino svojih svetovalcev v kabinetih iz domačega okolja. Pri svojem delu pogosto opozarjajo na posledice, ki bi jih imel določen predlog ali izid odločanja v Evropski komisiji v njihovi matični državi. Pri tem so pomembne komisarjeve povezave z nacionalnimi strankami in vlado države, od koder le-ta pogosto izhaja (Donnelly in Ritchie 1994, 35). Nenazadnje, komisarji se lahko po prenehanju trajanja mandata vključijo v nacionalno politično delovanje in s politično uveljavljenostjo vplivajo na javno mnenje. Čeprav ne smejo ravnati po navodilih nacionalnih vlad, komisarji vendarle niso popolnoma neodvisni od interesov svojih držav.

Ob teh argumentih je prizadevanje manjših članic za ohranitev pravice do imenovanja komisarjev bolj razumljivo, prav tako pa tudi njihov domnevni argument, da omogoča prisotnost predstavnikov, ki jih imenuje nacionalna oblast, večjo nepristranskost delovanja Kolegija. V tem smislu je mogoče razumeti trditve nekaterih manjših držav članic, da naj bi enaka pravica do imenovanja in izenačen položaj v kolegiju komisarjev ohranila višjo stopnjo *legitimnosti*⁷ delovanja Komisije (CONFER 4719/00, 4; 4723/00, 8; 4712/00, 5), čeprav formalna legitimnost institucionalne ureditve temelji na soglasnem sprejemanju sprememb ustanovitvenih pogodb in naknadni ratifikaciji pogodb v vseh državah članicah (PEU, čl. 48). Razumljivi ostajajo tudi nasprotni argumenti: kljub nakazanim povezavam med članicami in kolegijem komisarjev se večje članice pri utemeljevanju omejevanja števila komisarjev poslužujejo razloga, da naj bi Evropska komisija delovala popolnoma neodvisno od nacionalnih interesov. Zato ni gotovo, da bo v prihodnosti vsaka članica obdržala pravico do imenovanja.

S H L E P O D I L E M A H V Z V E Z I
S P R I H O D N J O V E L I H O S T J O
E V R O P S H E K O M I S I J E

Na podlagi vsebine predlogov za oblikovanje kolegija komisarjev v prihodnosti lahko sklepamo, da so spremembe v predlogih povezane z demografskimi razmerji med članicami. Istočasno so iz predlogov razvidna nasprotja med težnjo po spoštovanju načela suverene enakosti držav članic pri imenovanju komisarjev in zagotavljanjem kar najbolj učinkovitega delovanja Evropske komisije v prihodnosti.⁸ Podpora članic posameznim alternativam je bila določena predvsem na podlagi njihove demografske velikosti. Razlog, da so se vse države zavzemale za ohranitev svojega komisarja, pa ni bil le v simboliki pravice do imenovanja

komisarjev, pač pa tudi v vsebini razmerja med Evropsko komisijo in članicami.

Neopredeljenost članic za posamezne predloge gre med drugim razumeti na dva načina. Prvič, objavljena uradna stališča držav so bila oblikovana v zgodnjem obdobju trajanja medvladne konference in procesa prenove, zato razprave o alternativnih možnostih prenove še niso bile zaostrene. Drugič, z opredeljevanjem v prid posameznim alternativam bi se članice pogajalsko omejile. S tem bi se odrekle priložnostim pogajalskega manevriranja v sicer tajnem pogajalskem procesu (npr. Nicolson [1939] 1988, 46).

Tudi za formalni institucionalni položaj držav kandidatki bi imela uveljavitev različnih alternativ različne posledice. Njihovo pravico do imenovanja komisarjev bi omejilo uveljavljanje neenakih načel pri sistemu rotacije komisarjev in vzpostavitev formalne hierarhije. Izjema ob doslednem upoštevanju populacijskega dejavnika bi bila lahko Poljska, ki se s skoraj 39 milijoni prebivalcev demografsko uvršča ob bok velikosti Španije. Sicer bi kandidatke, tako kot ostale manjše članice, ob uveljavitvi katerekoli od zgornjih dveh alternativ lahko začasno izgubile neposredni stik z vrhovnimi birokratskimi strukturami v Evropski komisiji. Taka situacija bi – v okvirih, ki smo jih nakazali – okreplila institucionalni vpliv največjih članic v tej instituciji. Zato je razumljivo, da so se kandidatke luksemburške skupine v svojih uradnih stališčih zavzemale za enakost pravice držav do imenovanja (CONFER/VAR 3951/00; 3952/00; 3956/00; 3958/00; 3959/00; 3967/00).⁹ Kljub temu so le nekatere (Ciper, Madžarska) izrecno zagovarjale potrebo po enakem formalnem položaju komisarjev. Tako kot države članice se tudi kandidatke niso izrekale za točno opredeljene alternative. Na končno odločitev tudi niso imele nikakršnega formalnega vpliva.

S. 2. 2 SVET EU

Prihodnja sestava Evropske komisije je povezana z razrešitjo vprašanja glede glasovanja s KV v Svetu EU. Ob *Amsterdamskem protokolu* o institucijah so omenjeno povezavo izpostavljale tudi nacionalne delegacije na medvladni konferenci 2000 (CONFER 4750/00). Povezovanje obeh problemskih sklopov naj bi omogočilo hitrejše reševanje vprašanj tako glede Sveta EU kot tudi Evropske komisije, saj bi olajšalo »trgovanje« z nasprotujočimi si nacionalnimi interesi. Uradne pripombe glede trenutne glasovalne ureditve v Svetu EU so bile, kot smo pokazali, povezane z demografskim dejavnikom. Zadevale so zlasti neravnotežje med glasovi skupin večjih in manjših držav, ki se je ob ohranitvi glasovalnega praga za sprejem odločitve pri približno 71 % skozi zgodovino EU povečevalo. Zaradi demografskih sprememb v članstvu EU se je pojavilo tudi vprašanje ustreznosti pripisovanja glasov državam po skupinah približno glede na število prebivalcev (graf 1). Pri tem izstopata Nemčija in Nizozemska, ki sta demografsko večji od držav, s katerimi sta po številu glasov izenačeni. Prva je bila doslej izenačena z največjimi članicami, druga je v isti skupini kot na primer Belgija. Poseben položaj je imela tudi Španija. Obtežitev glasov je (bila) še posebej aktualna pred priključitvijo sedanjih, večinoma manjših držav kandidatk.

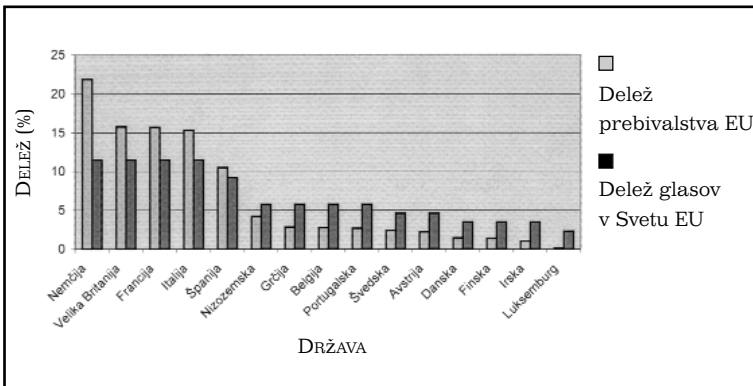
Večje članice Unije so v primerjavi z manjšimi glede na velikost trenutno relativno slabše zastopane v strukturi glasovanja v Svetu EU. Iz tega je mogoče razbrati vlogo dejavnika suverene enakosti držav pri razdelitvi glasov.

Pred zaključkom pogajanj na medvladni konferenci se je pojavilo pet različnih pogledov na zelena razmerja med članicami v Svetu EU, posredno pa tudi v Uniji kot celoti. Predloge je mogoče uvrstiti v skupino rešitev, ki predvidevajo odločanje na podlagi dvojne večine (*Dual Majority*), in tiste, ki naj bi prinašali le spre-

membe v sistemu obteževanja, uveljavljenem že vse od začetka evropskih integracijskih prizadevanj (*Reweighting*) (CONFER 4796/00, 1–2). Za predloge dvojne večine je značilno, da pri določanju formalne teže glasov upoštevajo dva ločena sistema obtežitve. Pri enem od njih neposredno upoštevajo populacijski dejavnik. Predlogi (preproste) spremembe obtežitve glasov pa glasove držav praviloma združujejo v eno lestvico, pri tem so glasovi razdeljeni pretežno po populacijskem kriteriju.

GRAF 1

PRIMERJAVA ZASTOPANOSTI V SVETU EU S PREBIVALSTVOM PO DRŽAVAH EU



Vir: EIU 1999a–o.

Medsebojne razlike, ki jih predlogi izražajo, so bile – v skladu s pripombami na uporabo dosedanjega sistema v razširjeni Uniji – zgoščene zlasti okrog naslednjih vprašanj: prvič, vprašanja glasovalnih razmerij med večjimi in manjšimi članicami ter pripisovanja različnega števila glasov populacijsko različnim državam; drugič, vprašanja, ali bodo članice po številu glasov še vedno

razdeljene po skupinah, ki so opredeljene le približno glede velikosti držav; tretjič, vprašanja glasovalnega praga za sprejemanje oziroma preprečevanje sprejemanja odločitev v Svetu EU (CONFER 4750/00, 18). Glasovalni prag in razdelitev obteženih glasov sta dejavnika, ki skupaj določata formalni glasovalni vpliv oziroma glasovalno težo članic. To najbolj ponazori t. i. populacijski prag za sprejemanje oziroma blokiranje odločitev v Svetu EU. Ta prag pove, kolikšen delež prebivalstva Unije mora predstavljati koalicija držav, da lahko sprejema oziroma blokira odločitve v Svetu EU. Pri tem velja: višji kot je prag, manjša je glasovalna teža posamezne članice. Vendar pa je pri vsakem zvišanju praga relativno bolj zmanjšana sposobnost manjših držav, da bi same, brez večjih, predstavljale odločilni dejavnik pri glasovanju. Zlasti v primeru EU omenjeno velja za določitev populacijskega praga za blokiranje sprejema odločitev, saj je bila vse od leta 1973 meja za sprejemanje odločitev v Svetu EU postavljena tako, da ne manjše ne večje države niso mogle sprejemati odločitev same. Nižanje populacijskega praga za blokiranje odločitev koristi manjšim državam tako individualno kot skupinsko, čeprav le do meje, ki omogoča veto posameznih večjih članic. Nasprotno bi večjim članicam skupinsko (glede na manjše) bolj koristil višji prag, ker bi manjšim državam onemogočil, da bi odločitve blokirale brez večjih.

Prvi scenarij prenove glasovalne strukture v Svetu EU – enostavna dvojna večina (Priloga A-a) – temelji na dvojnem sistemu razdelitve glasov. Vsaka članica bi pri glasovanju s KV razpolagala s po enim glasom. K temu bi bil kot del celotne obtežitve glasov države dodan tudi kriterij populacijskega deleža, ki ga članica predstavlja v celotni populacijski strukturi EU – populacijska lestvica. Tako bi pri odločanju s KV države ob svojem osnovnem glasu razpolagale še z različnim številom glasov v vrednosti med 170 in enim. Slovenija bi po tej razdelitvi imela štiri glasove. Uvelja-

vitev demografske lestvice bi prispevala k povečanju glasovalnega deleža večjih držav. Nemčija, Velika Britanija, Francija, Italija, kot tudi Španija, Poljska in celo Romunija bi bile edine države, katerih deleži glasov bi se zaradi te lestvice povečali v primerjavi s sistemom ekstrapolacije dosedanje ureditve.

Predlog, ki ga je oblikovala Evropske komisija, vključuje spremembo v glasovalnem pragu za sprejem oziroma blokiranje odločitev. V prid odločitvi bi morala tako vedno glasovati vsaj polovica članic. Te bi po demografskem kriteriju morale imeti skupaj glas več kot polovico (501); predstavljale bi torej več kot polovico prebivalstva Unije. V EU 27 bi jih za sprejem odločitve tako morale glasovati vsaj 14. Manjše članice zaradi premajhnega števila glasov po populacijski lestvici sicer ne bi mogle delovati popolnoma samostojno (skupaj bi jih bilo 21 in bi imele 303 populacijske glasove), koalicija večjih z njimi pa bi bila za sprejem odločitve zaradi pogoja večine držav nujno potrebna (skupaj bi jih bilo 14 in bi imele 901 populacijski glas). Najmanjših 14 držav (z le 117 glasovi po populacijski lestvici) bi v EU 27 zadostovalo za blokiranje odločitve, čeprav bi lahko enako dosegle tudi le štiri največje države (imele bi 535 glasov po populacijski lestvici).

Uveljavitev te alternative bi prinesla spremembo v deležu populacije, potrebnem za sprejem odločitve. Ta bi se s trenutnih 58 % zmanjšal na približno 50 %. Prag za sprejemanje odločitev bi tako v populacijskem smislu kot glede števila držav bolj spominjal na navadno kot na KV. Zmanjšal bi se tudi najmanjši delež prebivalstva EU, potreben za preprečevanje sprejema odločitev. S trenutnih 12 % bi zdrsnil na nekaj več kot 11,5 %. Nizka populacijska praga za sprejem in blokiranje odločitev bi v primerjavi s trenutnim modelom zmanjšala relativno težo večjih držav. V primerjavi z ekstrapolacijo dosedanjega sistema pa bi predlog, ob le za desetino odstotka nižjem populacijskem pragu za sprejem odločitve,

določal kar za odstotek višji populacijski prag za preprečitev sprejemanja odločitev v Svetu EU. Zaradi tega bi se v primerjavi z ekstrapolacijo povečala kumulativna teža večjih držav. Odločitev skupinsko ne bi mogle blokirati zgolj novovključene države, ki so trenutno kandidatke. Za to je namreč potrebno 14 glasov po osnovni lestvici, kandidatki pa je 12.

V modelu je razvidno upoštevanje razdelitve glasov na podlagi demografskega dejavnika v drugi lestvici in načela suverene enakosti držav v prvi. Prvi scenarij za razliko od dosedanjega predvideva, da bi zaradi obteževanja po drugi, populacijski lestvici, nastalo kvalitativno razlikovanje med največjimi štirimi članci. Prav tako bi predlog razrešil vprašanje populacijske neskladnosti s številom glasov Nemčije, Nizozemske in katerekoli dosedanje približne razdelitve glasov po populacijskem načelu. To odpravlja razdelitev glasov članic po skupinah, ki so oblikovane le približno glede na njihovo populacijsko velikost.

Osnovno vprašanje, ki se pojavlja v zvezi z omenjenim predlogom, je enako kot pri vseh ostalih predlogih, ki upoštevajo populacijsko lestvico. Kako bo opredeljen populacijski kriterij, na podlagi katerega bodo razdeljeni glasovi po drugi (populacijski) lestvici? Jasnega odgovora na vprašanje, kateri prebivalci naj bi bili v ta kriterij vključeni, predlog ne ponuja (CONFER 4796/00, 2). Prav tako ni jasno, kako pogosto bi članice prilagajale vrednosti po populacijski lestvici morebitnim demografskim spremembam. Predlogu kljub temu pripisujejo jasnost in preglednost glasovalnih kriterijev (ibid., 3).

Drugi scenarij prenove glasovalne strukture v Svetu EU – obtežena dvojna večina (Priloga A-b) – predstavlja kompromis med ekstrapolacijo sedanje glasovalne ureditve v Svetu EU in zgoraj opisano populacijsko lestvico razdeljevanja glasov. Po osnovni lestvici bi članicam glasovi pripadli po skupinah, enakih kot doslej

(CONFER 4750/00, 17). Slovenija bi imela tri glasove. V tem pogledu predlog ne prinaša nikakršnih sprememb v primerjavi z ekstrapolacijo dosedanje ureditve. Zato je bila pričujočemu scenariju dodana tudi druga, populacijska lestvica, ki je identična populacijski lestvici iz prvega scenarija. Tako naj bi ustvarili sistem, ki bi ob dosedanem načinu razdelitve glasov upošteval še t. i. populacijski varnostni dejavnik (CONFER 4796/00, 1). Medtem ko bi relativni deleži glasov držav po prvi lestvici v primerjavi z ekstrapolacijo dosedanjega sistema ostali nespremenjeni, torej v korist manjšim državam, bi populacijska lestvica prinesla dodaten glasovalni delež v primerjavi z ekstrapolacijo predvsem večjim članicam.

Predlog predvideva ohranitev dosedanje meje 71 % glasov po prvi lestvici in predlaga mejo 58 % glasov po drugi. Razlog za postavitev meje pri 58 % izhaja iz populacijske meje dosedanje ureditve in bi ob prihodnjih širitvah ostal nespremenjen. Za sprejem odločitve bi bilo tako potrebnih 96 glasov držav (meja bi se s širitvijo spreminjala, a bi ostala pri približno 71 % glasov), ki bi hkrati predstavljale 58 % prebivalstva Unije (najmanj 14 držav, ki bi imele 901 glas po populacijski lestvici, ali največ 24 držav s 585 glasovi po isti lestvici). Odločitev bi lahko blokirale le štiri največje članice z več kot 50 % prebivalstva (535 glasov po populacijski lestvici). Zaradi razdelitve glasov po osnovni lestvici bi imelo dovolj glasov za blokiranje odločitev tudi na primer 14 najmanjših članic (42 od potrebnih 38 glasov).

Za sprejem odločitev predlog predvideva ostrejšo demografske pogoje v primerjavi z ekstrapolacijo dosedanjega modela in prvega scenarija (za kar 8 %). Hkrati določa enako populacijsko mejo, potrebno za blokiranje odločitev, kot velja za ekstrapolacijo (slednja znaša 10,5 %), in nižjo, kot je opredeljena v dosedanji ureditvi (12 %). Populacijska meja za blokiranje sprejema odločitev bi bila po drugem predlogu več kot odstotek nižja kot v prvem scenariju

(tam znaša 11,6 %). Visok populacijski prag za sprejemanje odločitev bi večjim članicam pripisal večjo formalno težo kot prvi scenarij in kot ekstrapolacija dosedanje ureditve. Primerjalno nizka meja za preprečitev sprejema odločitve pa bi koristila tako večjim kot manjšim članicam, čeprav nižanje praga za blokiranje odločitev relativno bolj koristi manjšim državam. V tem elementu se predlog v primerjavi s prvim scenarijem in dosedanjo ureditvijo nagiba v prid manjšim članicam morebitne EU 27. Sprejem odločitev bi lahko po tem scenariju v razširjeni Uniji skupaj preprečile države, ki se trenutno pogajajo za članstvo (skupaj bi imele 47 glasov).

Tudi drugi predlog bi prinesel, tako kot prvi, obtežitev glasov po demografskem kriteriju. Ta bi bil nekoliko prilagojen v prid manjšim državam, predvsem zato, ker bi scenarij po osnovni lestvici, v enaki meri kot trenutna razdelitev glasov, upošteval dejavnik suverene enakosti držav. Po osnovni lestvici bi predlog ohranil enakost štirih največjih držav članic, formalne enakosti teže glasov večjih držav pa ne bi priznaval Španiji in Poljski. Izenačeni bi bili tudi Nizozemska in Belgija, državi z drugo največjo populacijsko razliko znotraj skupine. Delitev glasov v približno definirane skupine glede na prebivalstvo bi se torej deloma ohranila, čeprav zaradi populacijske lestvice skupni delež glasov posameznih članic v večini primerov ne bi bil izenačen.

Vprašanje je, ali bi (kljub upoštevanju populacijske lestvice) ob vsaki novi širitvi članstva ohranitev glasovalnega praga po osnovni lestvici pri približno 71 % glasov zadovoljila nacionalne interese vseh držav ob vsaki spremembi ustanovitvenih pogodb. Vprašanje je aktualno zato, ker opisana osnovna lestvica, glede na katero bi morali prag vedno znova določiti, sama po sebi manjšim državam pripisuje večji formalni delež glasov, kot bi jim pripadel glede na njihovo populacijsko velikost. S širitvami pa bi se poveče-

valo predvsem število manjših članic. Podobna vprašanja si lahko zastavimo tudi s scenariji obtežitve glasov po enotni lestvici, ki jih omenjamo v nadaljevanju.

Tretji scenarij prenove glasovalne strukture v Svetu EU – omejene spremembe v obtežitvi glasov s populacijskim varnostnim dejavnikom (Priloga A-c) – izhaja iz modela preproste spremembe obtežitve glasov. Model, kot je bil v svoji prvotni obliki predstavljen na vrhu petnajsterice v Feiri (CONFER 4750/00, 70), je vključeval t. i. zmerno spremembo v obtežitvi glasov. Šele pozneje mu je portugalsko predsedstvo dodalo tudi populacijsko lestvico (CONFER 4796/00, 6). Poglavitna razlika, ki jo omenjeni predlog prinaša v primerjavi z navadno oziroma obteženo dvojno večino, zadeva zlasti obtežitev glasov po osnovni lestvici. Spremembe v načinu obteževanja glasov držav so predlagatelji predvideli na podlagi podvojitve dosedanjih glasov, s tem da bi vsaki od največjih šestih držav število dodatno povečali še za pet glasov. Prihodnjim novim članicam bi tako pripisali glasove na podlagi podvojenega tistega števila, ki bi ga dobile ob ekstrapolaciji dosedanjega modela (Slovenija bi jih imela šest). Po osnovni lestvici bi se, v primerjavi z vsemi do sedaj opisanimi, povečal delež pripisanih glasov štirih največjih držav ter Španije in Poljske. Delež ostalih bi se zmanjšal. Tako kot v vseh modelih dvojne večine bi tudi populacijska lestvica, v primerjavi z ekstrapolacijo dosedanjega modela, povzročila povečanje deležev glasov večjih držav članic in zmanjšanje deležev ostalih.

Glasovalni prag, ki ga predlog predvideva, je postavljen pri 214 glasovih po prvi lestvici in hkratnem doseganju 580 do 600 glasov po populacijski lestvici. To pomeni približno 71-odstotni prag po prvem in 58- do 60-odstotni delež glasov po drugem kriteriju, ki sta potrebna za sprejemanje odločitve v Svetu EU. Sam prag za blokiranje sprejema odločitve bi bil določen pri bodisi 28,5 %

glasov po prvi lestvici bodisi med 40 in 42 % glasov po drugi lestvici. Odločitev bi lahko blokiralo šele 15 (in ne 14 kot v zgornjih primerih in v primeru ekstrapolacije) najmanjših držav (z 90 glasovi po osnovni lestvici), pa tudi tri oziroma štiri največje (odvisno od postavljene populacijske meje). Pri tem, podobno kot v zgornjem primeru, sprejem odločitve brez vsaj ene od največjih članic ne bi bil mogoč.

Kombinacija pripisanih glasov in opredeljenih pragov za sprejemanje oziroma blokiranje odločitev bi botrovala visokima populacijskima pragoma za sprejem oziroma blokiranje odločitev (znašala bi 58 ali 60 % prvi oz. 11,85 % drugi). Tako bi bila primerljiva s sedanjo ureditvijo, sicer pa večja od ostalih opisanih scenarijev. Formalna teža največjih držav članic za sprejemanje odločitev bi bila tako večja kot v prvem in drugem predlaganem scenariju (populacijski prag pri 50,1 oz. 58 %) ter ekstrapolaciji dosedanje ureditve (ki ta prag določa pri 50,2 %). Enako bi se zgodilo tudi zaradi nekoliko višjega populacijskega praga za preprečitev sprejemanja odločitev (11,85 %, v primerjavi z 11,6 % pri prvem in 10,5 % pri drugem scenariju in ekstrapolaciji). Kljub temu (bržkone zaradi večje glasovalne teže Poljske) bi lahko tako kot v drugem predlogu in ekstrapolaciji sprejemanje odločitev preprečile tudi vse morebitne nove članice skupaj (imele bi 97 glasov).

Tudi pri tej razdelitvi glasov prevladuje dejavnik demografskega značaja. Zaradi specifičnosti obtežitve glasov največjih držav po osnovni lestvici se ta dejavnik v tretjem scenariju odraža nekoliko jasneje kot v že omenjenih modelih. Kljub temu pa bi prav zaradi obtežitve po osnovni lestvici manjše države imele relativno večji delež glasov, kot bi ga imele ob strogem proporcionalnem upoštevanju populacijskega dejavnika. Razporeditev glasov je ob demografskem, zato tudi v tem primeru določena v skladu s kriterijem suverene enakosti držav članic.

Kot v sedanji ureditvi in v drugem scenariju bi bila po osnovni lestvici ohranjena razporeditev števila glasov po skupinah držav na podlagi zgolj približno enakih populacijskih skupin. Po osnovni lestvici bi bile največje štiri države članice izenačene po številu glasov. Pri tem Španija in Poljska kot večji državi ne bi bili izenačeni z njimi. Prav tako bi bili izenačeni Belgija in Nizozemska. Tako kot v prvih dveh scenarijih tudi v tretjem populacijska lestvica zmanjšuje nesorazmerja, ki jih povzroči prva lestvica zaradi grupiranja populacijsko neenakih držav.

Četrty scenarij prenove glasovalne strukture v Svetu EU – večje spreminjanje obtežitev glasov (Priloga A-d) – ki ga je predstavila italijanska delegacija, sestavlja ena lestvica glasov in je bil poimenovan tudi *model 3 do 33*. Scenarij bi bil ugoden zlasti za največje države članice. Glede števila pripisanih glasov bi se v primerjavi z do sedaj veljavno formulo (in njeno ekstrapolacijo) povečale razlike med večjimi in ostalimi članicami. Dosedanja ureditev je razmerja določala tako, da je država z največ glasovi imela petkrat več glasov kot tista z najmanj. Ta model jih določa pri enajstkratni vrednosti najmanjšega števila glasov posamezne države. Razpon med deleži glasov bi bil po tem predlogu tudi večji kot v osnovnih lestvicah prvih treh scenarijev. Povečanje razpona bi bila posledica neenakomernega večanja števila glasov držav glede na njihovo velikost. Število glasov najmanjših članic bi bilo povečano za tretjino (od dva na tri), medtem ko bi se število glasov držav z nekoliko večjim številom prebivalstva povečalo za dvakrat (od tri na šest), prav tako bi bilo tudi v dveh skupinah še nekoliko večjih držav (od štiri na osem oz. od pet na deset). Še večjim državam v ostalih treh skupinah bi se število glasov povečalo za več kot dvakrat (od šest na 14) oziroma bi se v zgornjih dveh skupinah več kot potrojilo (od osem na 26 oz. od deset na 33). Tako bi se v primerjavi s sistemom ekstrapolacije povečal delež

glasov vseh večjih držav ter Romunije in Nizozemske, delež ostalih pa bi se zmanjšal. Le šestim največjim članicam pa bi se delež glasov povečal tudi v primerjavi z vsako od osnovnih lestvic prvih treh scenarijev. Slovenija bi imela tri glasove.

V skladu s povedanim bi predlog spremenil tudi pogoje za izglasovanje in preprečitev sprejema odločitve v Svetu EU. Prag za sprejem oziroma blokiranje odločitve ostaja v primerjavi z dosedanjo ureditvijo nespremenjen: približno 71 oz. 29 % glasov. Za vsako sprejemanje odločitve bi morala koalicija držav nujno vključevati vsaj dve največji državi članici (264 glasov od potrebnih 234) ali najmanj 11 članic, ki bi vključevale vse večje države (238 glasov od 234 potrebnih). Za sprejem odločitve bi v primerjavi z opisanimi predlogi zadostovalo najmanjše število držav (ki bi vključevale večje članice). Sprejemanje odločitve pa bi hkrati lahko preprečilo šele 17 najmanjših držav skupaj (imele bi 102 glasova od potrebnih 97). Isto bi lahko dosegla tudi skupina le treh največjih članic (z 99 glasovi).

Razporeditev glasov, skupaj s formalno postavljenima pragoma za sprejemanje in preprečevanje sprejemanja odločitev, bi po tem predlogu povzročila, da bi bila formalna glasovalna teža večjih držav, v primerjavi z vsemi do sedaj opisanimi in ekstrapolacijo dosedanjega modela, največja. Populacijska pragovala za sprejemanje in blokiranje odločitev bi bila namreč po italijanskem predlogu primerjalno najvišja (populacijski prag za sprejem odločitve je 61,3 %, populacijski prag za blokiranje odločitve pa je s 17,4 % od najbližjega višji za 4,5 %). V takih pogojih tudi morebitne nove države članice EU 27 odločitev ne bi mogle blokirati same (imele bi le 95 glasov).

Italijanski scenarij upošteva populacijske lastnosti držav članic veliko bolj dosledno kot dosedanji model, njegova ekstrapolacija in osnovne lestvice v prvih treh predlogih. Vendar ta dejavnik

upošteva manj sorazmerno kot populacijske lestvice v zgoraj opisanih scenarijih. Manj očitna je razdelitev glasov v skladu s poudarjenim dejavnikom suverene enakosti. Kljub temu model upošteva načelo suverene enakosti (Nemčija bi npr. imela 2,5-krat več prebivalstva v milijonih, kot bi ji pripadlo glasov, Italija približno 1,75-krat, hkrati pa Luksemburg ne premore niti 0,1 % prebivalstva Unije, imel pa bi skoraj 1 % glasov, Bolgarija z 1,7 % prebivalstva bi imela 2,4 % glasov). Predlog predvideva ohranitev razdelitve glasov po skupinah držav s približno enakim številom prebivalstva, sestavo skupin pa v primerjavi z ekstrapolacijo dosežanje ureditve nekoliko spreminja pri manjših državah. Štiri največje članice bi še vedno ostale izenačene, prav tako Belgija in Nizozemska. Skupina držav, ki se po velikosti uvrščajo med Slovaško in Estonijo, pa ne bi imela izenačenega števila glasov. Države, po velikosti med Latvijo in Estonijo, med katerimi je tudi Slovenija, bi imele le polovico glasov ostalih držav iz zgoraj omenjene skupine, hkrati pa bi bile izenačene z najmanjšimi članicami, kot so Ciper, Luksemburg in Malta. Na ta način bi bila skupinska glasovalna moč manjših držav izenačena z najmanjšimi članicami, kar govori v prid ugotovitvam o koristi, ki jih model prinaša večjim državam.

Peti scenarij prenove glasovalne strukture v Svetu EU – splošna sprememba obtežitve glasov (Priloga A-e) – oziroma švedski predlog predstavlja popolnoma aritmetični pristop k razdelitvi glasov članicam na podlagi ene lestvice obteževanja. Razdelitev glasov bi bila določena na podlagi dvakratnika vrednosti kvadratnega korena števila prebivalstva v milijonih. Število glasov bi bilo nato zaokroženo na najbližje celo število (CONFER 4796/00, 16). To bi pomenilo ukinitve razdeljevanja glasov na podlagi le približno populacijsko enakih skupin držav. Ne glede na to pa bi se oblikovale nekatere skupine držav z enako formalno glasovalno težo.

Države bi imele od enega do 18 glasov. V tem smislu predlog pre-sega vse do sedaj opisane (osnovne) lestvice in tudi ekstrapolacijo dosedanje ureditve v Svetu EU. V absolutnem smislu bi uveljavitev tega scenarija povzročila zmanjšanje števila glasov najmanjših članic, pri ostalih pa bi bili glasovi bodisi ohranjeni bodisi bi bilo njihovo število povečano v vrednostih med ena in osem – odvisno od števila prebivalcev v posamezni državi. Slovenija bi imela tri glasove. V primerjavi z ekstrapolacijo dosedanjega modela bi dodatne deleže glasov pridobile večje države, Romunija in Nizozemska (absolutno bi dobile od tri do osem dodatnih glasov) in manjše države, ki se po velikosti uvrščajo med Švedsko in Finsko (po dva dodatna glasova). Delež glasov ostalih manjših držav bi se zmanjšal.

Švedski predlog opredeljuje prag za sprejemanje odločitev pri 134 od 188 glasov (71 %), odločitve pa lahko blokirajo države, ki imajo skupaj 55 glasov (29 %). Kot v prvih omenjenih modelih bi tudi v tem za sprejem odločitve koalicija držav morala nujno vsebovati le eno od največjih držav članic (140 od 134 potrebnih glasov), šest večjih držav članic pa bi se za tovrstno večino morale združiti s še sedmimi drugimi državami (skupaj bi imele 135 glasov). Odločitve bi lahko sprejemalo torej tudi le 13 od 27 držav članic, za preprečevanje sprejemanja odločitev pa bi se morale združiti 15 najmanjših držav članic (59 glasov od 55 potrebnih) ali štiri največje (skupaj 63 glasov).

Glede opredelitve populacijskih pragov predlog prinaša naslednje spremembe. Za sprejem odločitve bi zadostovali glasovi držav, ki imajo manjši delež prebivalstva kot doslej, in sicer namesto 58 samo 56 %. Populacijska meja za blokiranje odločitev bi glede na dosedanjo ureditev narasla za približno odstotek, ki bi v EU 27 ustrezal približno štirim milijonom in pol prebivalcev. Primerjalno nizek populacijski prag za sprejemanje odločitev bi botroval

relativno manj odločilnemu pomenu večjih držav za sprejemanje odločitev – v primerjavi z drugim, tretjim in italijanskim predlogom (ta prag bi bil nižji v prvem scenariju in ekstrapolaciji dosedanje ureditve). Vendarle pa bi bila, glede na ekstrapolacijo in vse zgoraj opisane predloge, razen italijanskega, zaradi višjega populacijskega praga za blokiranje odločitev (tj. 12,9 % – višji je le v italijanskem predlogu) manjša tudi glasovalna teža manjših držav. Formalna teža glasov manjših držav kot celote bi bila po švedskem modelu v primerjavi z ekstrapolacijo in prvim predlogom manjša tako za sprejemanje kot blokiranje odločitev. Trenutne kandidatke za vstop v Unijo bi lahko same blokirale sprejem odločitve v Svetu EU – podobno kot v drugem in tretjem predlogu in v primeru ekstrapolacije dosedanje ureditve (imele bi 59 glasov). Vendar pa, tako kot v nobenem od scenarijev, kandidatke ne bi mogle same sprejeti odločitve (za to bi potrebovale 134 glasov).

Osnovni kriterij obteževanja glasov po tem predlogu je demografski. Pri tem je iz aritmetičnih zakonitosti korenske funkcije razvidno tudi, da je porazdelitev glasov tem manj sorazmerna, čim večji je obseg prebivalstva določene države. Na ta način je torej delno upoštevano načelo suverene enakosti držav. Kljub temu je zaradi velikih razlik v populacijskem dejavniku delež najmanjših držav v celoti glasov majhen in je manjši kot po dosednji ureditvi in v osnovnih lestvicah zgornjih predlogov.

Švedski predlog prinaša nekatere spremembe v grupiranju držav glede na število glasov. Pri tem je značilno zlasti to, da bi vnesel razlike v glasovih med štiri največje države, zlasti med Nemčijo in ostale. Prav tako bi iz enotne skupine izločil Nizozemsko. Države, ki sodijo po velikosti med Grčijo in Avstrijo, bi dobile enotno število glasov, čeprav se populacijsko razlikujejo do dva milijona in pol.

OSNOVNA RAZHAJANJA GLEDE
SESTAVE GLASOVALNE STRUKTURE
SVETA EU IN STALIŠČA DRŽAV

Vsi predlogi v primerjavi z ekstrapolacijo obstoječega sistema večajo glasovalno težo večjih držav. Vsi predlogi, razen enega, odpravljajo tudi razvrščanje članic po glasovih v dosedanje skupine, s tem pa tudi enačenje največjih štirih članic in nekaterih drugih populacijsko različnih držav (npr. Belgije in Nizozemske). Predlogi so nekoliko bolj raznoliki glede predvidenih glasovalnih razmerij med večjimi in manjšimi članicami.

S tem je bilo povezano vprašanje, kje naj bo določen glasovalni prag kateregakoli sistema. Šele določitev pragov za izglasovanje ali blokiranje izglasovanja odločitev namreč omogoča spoznanje o vlogi, ki jo imajo v glasovalnem sistemu formalni deleži glasov članic. Pri tem sta se oblikovali dve skrajnosti. Prva se nanaša na sistem preproste dvojne večine, ki položaj manjših držav krepi bolj kot dosedanji in katerikoli drug način razdelitve glasov. Druga pa zadeva italijanski predlog obtežitve glasov, ki bolj kot katerikoli drug predlog in dosedanji način krepi položaj večjih držav članic, katerih glasove med seboj tudi izenačuje. Ostale predloge je mogoče uvrstiti med ti dve skrajnosti.¹⁰

Zaradi nižjih populacijskih pragov za blokiranje odločitev bi manjšim državam morebitne EU 27 bolj koristili predlogi dvojne večine kot druge alternative. Naj na tem mestu še enkrat opozorimo, da nižji prag za preprečevanje sprejemanja odločitev koristi tako večjim kot manjšim članicam. Kljub temu velja, da nižji kot je prag, bolj so manjše države tudi same, neodvisno od večjih, sposobne preprečevati sprejemanje nezelenih odločitev. Istočasno glasovalni prag za sprejem odločitve v vseh predlogih pogojuje, da bi bila v koalicijo z manjšimi državami vključena tudi vsaj ena ali dve od štirih največjih držav. Večje države pa tudi

same nikakor ne bi mogle sprejeti odločitev. Pri tem nekoliko izstopa sistem enostavne dvojne večine, ki prag za sprejemanje odločitev postavlja za več kot šest odstotkov prebivalstva EU 27 (28,9 milijona) niže kot najnižji od drugih predlogov. Kljub temu je mogoče skleniti, da je, ne glede na to, kako nizek je prag za sprejem odločitve, za formalno razmerje med različno velikimi državami ob obtežitvi glasov zlasti pomembna določitev praga za blokiranje odločitev v Svetu EU. Preprečevanje sprejemanja odločitev (*Blocking minority*) po ponovni uveljavitvi odločanja s KV v 80. letih predstavlja vedno pomembnejši dejavnik v nacionalnih interesih pri oblikovanju glasovalne strukture v Svetu EU (gl. npr. Šabič 1999, 302).

V tej luči je potrebno razumeti stališča, ki so jih v pogajanjih zastopale posamezne članice. Te se sicer (razen predlagateljic) iz podobnih razlogov kot pri prenovi Evropske komisije niso uradno izrekale za ali proti posameznim alternativam. Le nekatere so se izrekle v prid specifičnemu populacijskemu pragu.¹¹ Kljub temu je iz njihovega delovanja mogoče razbrati nekatere, sicer zelo splošne zakonitosti glede podpore posameznim skupinam predlogov. Države se, kot pri predlogih za prenavo Komisije, v podpori razlikujejo glede na svojo populacijsko velikost.

Glede na to, da so se manjše države zavzemale za preprečitev »prevelikega zmanjšanja vpliva manjših« (CONFER 4712/00, 6) oziroma za ohranitev sicer nedefiniranega »ravnotežja« med glasovi večjih in manjših članic (gl. npr. CONFER 4721/00, 3; 4722/00; 4723/00, 9), je razumljivo, da je večina med njimi podpirala skupino (prvih dveh) predlogov dvojne večine. Države Beneluksa so ob dvojni večini dopustile tudi možnost enostavne prerazporeditve glasov, vendar je niso natančno opredelile. Od manjših držav sta le Švedska in Finska izključno zagovarjali sistem preproste obtežitve glasov. Pri tem vsaj za Švedsko lahko

potrdimo, da se je njen model preproste razporeditve glasov, kar zadeva položaj manjših držav kot skupine, razlikoval od tistega, ki ga je predlagala Italija. Upoštevaljoč ugotovitve naše analize pa se vendar zdi nenavadno stališče, ki ga je ob svojem predlogu navedla švedska vlada, in sicer, da je glede »sistema dvojne večine skeptična [..., ker] je treba upoštevati tudi interese manjših držav« (SVEZ 2000, 22). Švedski predlog bi namreč dejansko zmanjšal relativno težo glasov najmanjših in drugih majhnih držav, povečal pa bi med drugim obtežitev glasov tiste skupine manjših držav, kamor sodita Švedska in Finska. Švedski primer pa ne vpliva na dejstvo, da vsaj v začetku pogajanj ostale manjše članice niso nasprotovale prvima dvema predlogoma dvojne večine. Ta dva scenarija bi jim namreč v Svetu EU zaradi nižjih populacijskih pragov za blokiranje in sprejemanje odločitev prinesla manjše izgube teže glasov v primerjavi z ostalimi predlogi.

Drugačna stališča od zgornjih so pred zaključkom pogajanj, v začetku leta 2000, tako kot že med medvladno konferenco leta 1996, izpričevale večje države (CONFER 4717/00; 4733/00; Cm 4595; Best 2000, 111; Šabič 1999, 326). Nobena od njih se ni izključno zavzela za uveljavitev sistema dvojne večine. Nemčija, Francija, Velika Britanija in Španija, pozneje pa še Italija so na prvo mesto postavljale sistem enostavne spremembe obtežitev glasov, ki bi hkrati v večji meri kot dosedanja upošteval populacijsko prevlado večjih članic kot skupine. Blizu takšnim pogojem bi bil zlasti italijanski predlog. To je ob upoštevanju zgoraj omenjene lastnosti tega predloga razumljivo. Zavzemanje večjih držav za predlog blizu italijanskemu pa je razumljivo tudi, če upoštevamo francosko in špansko zahtevo po medsebojno izenačenem številu glasov posameznih večjih držav članic (CONFER 4750/00, 17; Deger 2000, 4). Med predlogi, ki jih uvrščamo v skupino enostavne obtežitve glasov, bi namreč le italijanski scenarij ohranil pa-

riteto glasov največjih štirih držav. Čeprav so vse izražale potrebo po povečanju glasovalnega deleža večjih držav kot skupine, pa vse večje članice niso zastopale enotnega stališča glede razreševanja glasovalnih razmerij med njimi samimi. Zlasti Nemčija je zato, poleg modela prerazporeditve glasov, preučevala tudi možnost podpore razdelitvi glasov po dveh lestvicah. Vsi tovrstni sistemi namreč predvidevajo razlikovanje med populacijsko različnimi večjimi članicami. Po takem sistemu bi največja članica Unije dobila precej več glasov kot ostale večje članice. Možnost nemške podpore pa je bila povezana z izrecnim poudarjanjem, da bi bilo potrebno vzpostaviti dvojno lestvico obteženih glasov, pri kateri bi bil populacijski prag za sprejem odločitve »pri najmanj 60 % prebivalstva« (CONFER 4733/00, 5). Tak način razdelitve glasov bi bil še najbolj podoben tretjemu opisanemu modelu. S tem je tudi Nemčija posredno zavrnila predloga preproste in obtežene dvojne večine. Kljub vsemu pa v svojem uradnem stališču ni postavljala na prvo mesto nobenega od modelov dvojne večine. Zato je na podlagi nemških uradnih stališč mogoče sklepati, da bi tudi tej državi najbolj ustrezal enostavni sistem prerazporeditve glasov, in sicer tak, ki bi skupini večjih držav omogočil čim večjo glasovalno težo, njej sami pa bi zagotovil večji delež glasov kot ostalim največjim trem članicam.

Pri analizi podpore članic posameznim alternativam je pomembno opozoriti, da so nekateri predlogi (zlasti tretji) glasovalni prag izrecno opredeljevali kot približno določeno vrednost, ki je bila sicer poseben predmet pogajanj. Zato je razumljivo, da so se v zaključni fazi medvladnih pogajanj zaradi sprememb v glasovalnem pragu nekatere razlike med predlogi dvojne večine in preproste obtežitve zbrisale, s tem pa se je zbrisala tudi struktura podpore držav glede na njihovo velikost (Stubb in Gray 2000, 2; CONFER 4801/00, 1). Kljub temu velja, da so pri razporeditvi

glasov v Svetu EU manjše članice bolj kot večje podpirale uporabo načela suverene enakosti držav.

P O M E N O B T E P E V A N J A G L A S O V V S V E T U E U

V študiji so analitiki Evropske komisije ugotovili, da nobena analizirana sprememba v razdelitvi glasov v Svetu EU ne bi spremenila niti ene odločitve v tej instituciji v obdobju treh let pred amsterdamskim vrhom leta 1997. Analiza, ki je bila izvedena v letu 1997, sicer ne vključuje vseh zgoraj predstavljenih modelov,¹² kljub temu pa nekateri avtorji zaključke pripisujejo ne le konkretnim modelom, pač pa celotni razsežnosti vprašanja spremembe obtežitve glasov v Svetu EU (Petite 2000, 64; Stubb in Gray 2000, 2). Ne glede na rezultat morebitne podobne analize za vse zgoraj opisane modele je mogoče s tem v zvezi ugotoviti, da v praksi države skoraj nikoli ne oblikujejo koalicij glede na svojo velikost (Petite 2000, 65), čeprav sistem razdelitve glasov sledi prav temu dejavniku. Članice pogosteje glasujejo 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« (ibid., 64–65). Za odločanje v Svetu EU je tudi značilno, da predstavniki držav v nekaterih sektorskih svetih zelo redko glasujejo. Takšen primer sta splošni svet in svet za kmetijsko politiko, nasprotno pa velja za proračunski svet (Westlake 1995, 170; Šabič 1999, 332–335).

Omenjeni argumenti pa vendarle ne razložijo velike pozornosti, ki jo članice v pogajanjih namenjajo razdelitvi glasov. To ima za članice daljnosežnejši pomen. Določa namreč formalna razmerja med glasovalnimi vplivi članic, ki so vsebinska osnova vsake razprave o širitvi odločanja v Uniji na podlagi KV v prihodnosti

(Westlake 2000, 18). Ne glede na to, kakšna je praksa odločanja v Svetu EU danes, v pogodbah opredeljene obtežitve glasov vendarle nudijo neko formalno osnovo za glasovanje v prihodnosti. Morda bo s širitvijo področij, o katerih Unija glasuje na podlagi KV, in/ali z morebitnimi političnimi spremembami med članstvom v prihodnje prevladalo načelo doslednega glasovanja po načelu KV. O verjetnosti takšnega scenarija seveda ni mogoče dati dokončne sodbe, vendar je tudi ob takšni negotovosti pomen formalizacije glasovalne teže za članice jasno razviden – tudi v smislu razmerja med manjšimi in večjimi članicami.¹³ Še posebej ob dejstvu, da so kljub le občasnemu glasovanju v Svetu EU tudi v sedanosti »formalne obtežitve glasov držav članic implicitno vedno prisotne v pogajanjih« (ibid., 19). Posebej pomembna razsežnost vprašanja obtežitve glasov v Svetu EU je tudi prihodnja širitev Unije. Prihod novih članic v Unijo lahko prinese nepredvidene spremembe ne le v načinu odločanja, pač pa tudi nove cepitve članstva pri glasovanju v Svetu EU. Predstavniki v Svetu EU predstavljajo vlade in s tem nacionalne interese držav članic, zato se bo niz različnih nacionalnih interesov s širitvijo povečal. Večje cepitve kot doslej so, ob upoštevanju lastnosti kandidatk za članstvo, verjetne zaradi dejavnika ekonomske razvitosti (Šabič 1999, 338). Pri tem ni mogoče zanemariti dejstva, da je velika večina manj razvitih kandidatk tudi manjših držav.

S H L E P : R A Z M E R J A V S V E T U E U
R A Z Š I R J E N E U N I J E , H O T J I H
V I D I J O D R A V E Č L A N I C E I N
H A N D I D A T H E Z A V S T O P V E U

Glede na lastnosti predlogov za spremembo obtežitve glasov v Svetu EU je mogoče zaključiti, da so članice EU 15 predvidevale razdelitev glasov skladno z demografskim dejavnikom (*Union of*

Peoples). Pri tem vsi scenariji manjšim državam pripisujejo več glasov, kot bi jim jih pripadlo glede na njihovo populacijsko velikost. Zato govorimo, da predlogi dodatno poudarjajo tudi načelo suverene enakosti držav članic (*Union of States*). V primerjavi z odsotnostjo sprememb, bi vsi predlogi povečali glasovalno težo večjih članic. Če pa predloge primerjamo s trenutno veljavnim modelom, ugotovimo, da bi bila v nekaterih predlogih, zlasti v predlogu enostavne dvojne večine, skupna glasovalna teža večjih držav manjša, kot je sedaj. Razlika v podpori predlogom dvojne večine oziroma preproste obtežitve ni bila pogojena izključno z velikostjo držav, čeprav so manjše države večinoma vendarle podpirale scenarija dvojne večine. To je mogoče pripisati predvsem nizkemu pragu, potrebnemu za blokiranje odločitev, pri čemer je v primeru enostavne dvojne večine izrazit tudi nizek prag za sprejemanje predlogov v Svetu EU.

Predlogi za spremembe v Svetu EU bi delež glasov držav kandidat v primerjavi z ekstrapolacijo dosedanje ureditve na splošno zmanjšali. Sicer pa tudi stališča kandidat luksemburške skupine odražajo razlike med večjimi in manjšimi državami. Poljska se je zavzemala za čimbolj proporcionalno uveljavitev demografskega kriterija, saj bi reforme morale pripomoči k manjši nesorazmernosti med formalno glasovalno močjo večjih in manjših držav (CONFER/VAR 3967/00, 12). Na Cipru so se zavzeli za »sistem dvojne večine« (CONFER/VAR 3951/00, 3), medtem ko so ostale države poudarjale potrebo po ohranitvi relativno večje formalne obtežitve glasov manjših držav v primerjavi z večjimi (gl. npr. CONFER/VAR 3952/00, 3) ali pa so izpostavljale potrebo po doseganju »uravnotežene« rešitve (gl. npr. CONFER/VAR 3959/00, 3). Slovenija se je zavzela za to, da bi ob spremembi glasovalne ureditve v Svetu EU upoštevali interese manjših držav (CONFER/VAR 3956/00, 2). Češka se v uradnem pisnem stališču o tem ni izrekla.

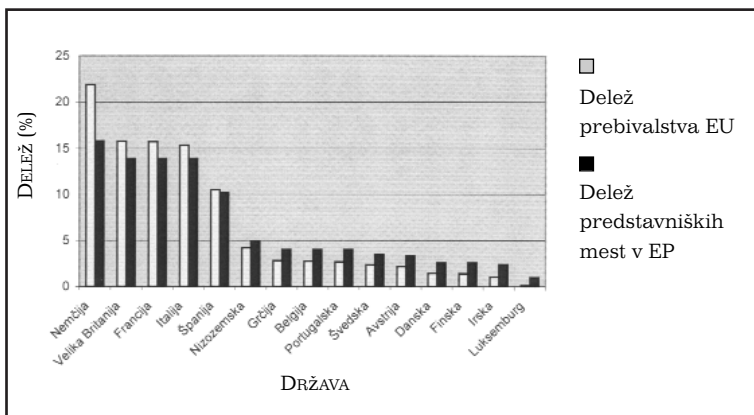
Jasno je torej, da tudi kandidatke (zlasti v luksemburški skupini), ki na rezultate pogajanj ne morejo vplivati, razdelitev glasov vidi-
 jo predvsem kot problem v odnosu manjši-večji.¹⁴

S.2.3 EVROPSHI PARLAMENT

Če bi manjšim članicam v Evropskem parlamentu podelili več mest, kot bi jim pripadalo glede na njihovo velikost, bi bil to način kompenzacije za morebitno zmanjšanje njihove teže glasov v Svetu EU in neizenačene pravice manjših in večjih članic do imenovanja enakega števila komisarjev. Zato je še posebej pomembno ugotoviti, kaj predlogi za prenovno zastopniške strukture v Evropskem parlamentu prinašajo manjšim državam. Članice so se pred vrhom v Nici strinjale glede ohranitve praga poslanskih mest pri 700 (CONFER 4750/00, 18).

GRAF 2

PRIMERJAVA ZASTOPANOSTI V EVROPSKEM PARLAMENTU S PREBIVALSTVOM PO DRŽAVAH EU



Vir: EIU 1999a-o.

Posebno vprašanje je, v kakšni meri naj bi prihodnji model nudil manjšim državam sorazmerno večji zastopniški delež, kot bi jim pripadal glede na njihovo populacijsko velikost. Oblikovala sta se dva osnovna scenarija.

Prvi scenarij za razdelitev predstavnških mest med članice – linearno zmanjšanje števila zastopniških mest (Priloga B-a) – bi oblikoval način razdelitve sedežev med članice po enakih načelih kot do sedaj (graf 2). Pri tem bi bilo število sedežev vsake članice linearno zmanjšano, tako da skupno število evropskih poslancev ne bi preseglo števila 700.¹⁵ Zaradi spoštovanja te meje bi se v primerjavi z ekstrapolacijo trenutne ureditve najbolj zmanjšal predstavnški delež največjih sedmih držav, medtem ko bi delež manjših ostal nespremenjen ali bi se nekoliko povečal. Najmanjše število poslancev bi ostalo šest, medtem ko bi največja Nemčija imela pravico do 77 poslanskih mest (CONFER 4740/00, 7; 4750/00, 92). Okrepljen predstavnški delež manjših držav pa ne bi bistveno povečal njihove formalne glasovalne moči. Ob predpostavki, da bi evropski poslanci glasovali po nacionalnem ključu, bi šest največjih članic (tako kot ob ekstrapolaciji sedanjega modela) predstavljalo več kot polovico predstavnških mest. Imele bi 55 % glasov (ob ekstrapolaciji 56). Vse dosedanje članice bi v prihodnosti lahko nadzorovale skupaj več kot dve tretjini poslanskih mest (499). Zagotovljena jim ne bi bila zgolj enostavna, pač pa tudi različne oblike KV, katerih pomen je razviden na primer v procesu proračunskega soodločanja Evropskega parlamenta s Svetom EU (*PES*, čl. 272).

Kljub velikemu vplivu nacionalnih vlad na izide glasovanja v Evropskem parlamentu (Hix 1997, 9) nacionalne cepitve v praksi niso taka stalnica kot v procesu odločanja v Svetu EU.¹⁶ Vendar pa domneva o glasovanju po nacionalnem ključu vsebuje informacijo o največjem možnem formalnem glasovalnem vplivu, ki ga

imajo lahko predstavniki posameznih držav v Evropskem parlamentu. Ker predlog predvideva načela razdelitve mest, kot so veljala do sedaj, je razumljivo, da je struktura zastopniških mest oblikovana v skladu z demografskim dejavnikom (kot tudi predvideva *PES*), s popravkom za manjše članice, kar pomeni poudarjen dejavnik suverene enakosti držav.

Drugi scenarij za razdelitev predstavniških mest med članice – predlog Evropskega parlamenta (po njegovem predlogu je oblikovana tudi sedanja ureditev sedežev evropskih poslancev) z zmanjšano izhodiščno vrednostjo poslanskih mest za manjše države (Priloga B-b) – predvideva, da bi bila vsaki članici pripisana najmanj štiri poslanska mesta. Preostala mesta bi bila določena v skladu z načelom sorazmernosti s številom prebivalcev v državah članicah. Tako bi bilo razmerje med večjimi in manjšimi članicami spremenjeno predvsem v korist večjih. V primerjavi z ekstrapolacijo dosedanje ureditve bi se povečal le delež največjih šestih članic. Delež ostalih manjših držav bi ostal enak ali pa bi se zmanjšal. Najmanj poslancev bi imela Malta, štiri, največ Nemčija, 104. V primerjavi z zgornjim modelom bi se torej povečal razkorak v zastopniškem deležu med večjimi in manjšimi državami (CONFER 4740/00, 7). Pet največjih članic bi imelo skupaj dovolj veliko zastopniško moč, da bi v primeru glasovanja po nacionalnem ključu lahko predstavljale več kot polovico vseh glasov v Evropskem parlamentu (CONFER 4750/00, 93), šest največjih skupaj pa bi imelo več kot 62 % glasov. Pri tem bi sedanje članice kot v zgornjem primeru same dosegle tudi dvotretjinsko večino, saj bi imele skupaj 470 glasov. Glede na razporeditev zastopniških mest je iz predloga razvidno, da je oblikovan sorazmerno s populacijskim dejavnikom, da pa v primerjavi z zgornjim modelom predvideva manjši popravek za manjše članice.

S T A L I Š Ć A D R Ő A V

Predvidena predloga bi v vsakem primeru rešila poglobitve pripombe v zvezi s prihodnjim prevelikim številom mest v Evropskem parlamentu. Po besedilu vmesnega poročila portugalskega predsedstva z vrha Evropskega sveta v Feiri so se stališča držav razlikovala predvsem glede ocene, kako oziroma ali naj bi v razmerah razširjenega članstva omejili, da se relativni delež zastopstva večjih držav v prihodnosti ne bi še zmanjševal (CONFER 4750/00, 34). V svojih uradnih stališčih države vprašanju prenove predstavniške strukture niso namenile veliko pozornosti.¹⁷ Če pa so, je zanje značilno, da so se manjše države (gl. npr. CONFER 4712/00, 9; 4722/00, 4; 4723/00, 11-12) zavzemale za preprosto proporcionalno zmanjšanje trenutnega načina razdelitve sedežev. Kot je to razvidno iz opisanih predlogov, bi takšna možnost (v našem primeru ji je blizu prvi omenjeni scenarij) prav manjšim državam omogočila večjo predstavniško težo v Parlamentu kot pa razdelitev glasov bolj sorazmerno s populacijsko velikostjo. Manjše članice so torej podpirale ureditev, ki bi bolj poudarjala dejavnik suverene enakosti držav.

P R E D L O G I V H O N T E H S T U O S T A L I H S P R E M E M B

Glede na to, da naj bi bila razporeditev predstavniških mest v Evropskem parlamentu v prihodnosti odraz kompenzacije za manjše deleže manjših držav v Svetu EU in morebiti tudi v Komisiji, je na podlagi analiziranih alternativ jasno, da bi lahko obveljal le prvi predlog. Če bi bila prihodnja ureditev predstavniških mest v tej instituciji bliže drugi opisani alternativni in če bi bili deleži glasov manjših držav v Svetu EU in v Komisiji manjši kot doslej, bi se razmerja v vseh treh analiziranih institucijah Unije premaknila v prid večjim članicam.

6 DOGOVOR IZ NICE

Dogovor Evropskega sveta v Nici¹ je potrebno razumeti v kontekstu omenjenih predlogov in v kontekstu interesnih razmerij med članicami pri prenovi. Kljub dogovoru iz Nice analizirani predlogi reform niso izgubili aktualnosti. Dogovor iz Nice naj bi bil namreč uveljavljen šele leta 2005,² še pred tem (leta 2004) pa je predviden sklic naslednje medvladne konference. Dogovori izražajo jasne koncesije v razmerjih med večjimi in manjšimi državami in kažejo na pomen trgovanja z deleži, ki določajo vlogo članic v strukturi institucij (At two in the morning 2000, 23–26). Kljub temu, ali prav zaradi tega, dogovor v primerjavi z nekaterimi predlogi ni prinesel velikih sprememb v formalnih razmerjih med članstvom.

Spremembe so bile še posebej skromne glede sestave Evropske komisije. Vse do leta 2005 bo v Komisiji obveljala sedanja ureditev. Pozneje naj bi bilo število komisarjev v skladu s *Protokolom o institucijah* omejeno na število držav članic Unije, vse dokler članstvo ne doseže števila 27. Do priključitve zadnje kandidatke bo torej pri imenovanju komisarjev obveljala suverena enakost članic. Ker prenova izrecno ne predvideva večje hierarhične diferenciacije med komisarji (npr. ni komisarjev brez resorjev),³ je razvidno, da odseva interese manjših držav članic. Po včlanitvi sedemindvajsete države bodo članice na podlagi soglasne odločitve v Svetu EU uveljavile načelo rotacije. Kolikšna naj bi bila omejitev števila istočasno delujočih komisarjev, kako bi bile opredeljene skupine

držav, ki bi imenovalle komisarje, in v kakšnem vrstnem redu bi si sledile, še ni znano. Zato ostajajo aktualna nekatera že omenjena vprašanja in alternative v zvezi s prenovo Evropske komisije.

Sprememba v korist manjšim članicam v Evropski komisiji je letem v pogajalskem trgovanju prinesla manjši delež glasov v Svetu EU, kot bi obveljal, če reform ne bi bilo (gl. Prilogo A-f). Na račun odpovedi drugemu komisarju so dobile večje članice v Svetu EU dodatni delež glasov. Prav tako je pridobila Nizozemska, ki naj bi se po številu glasov razlikovala od Belgije. Posamezne članice imajo v Svetu EU od tri do 29 glasov. Razlike med glasovi so tako manjše kot v švedskem ali italijanskem predlogu. Kljub manjšemu deležu glasov manjših držav v primerjavi z ekstrapolacijo pa naj bi imele te še vedno večje število glasov, kot bi jim pripadalo glede na velikost njihovega prebivalstva. Pomen sklepanja koalicij z njimi pa bi okrepil tudi pogoj, da mora za sprejem vsake odločitve na podlagi predloga Evropske komisije glasovati tudi najmanj polovica vseh članic (ob vseh večjih še najmanj osem manjših). V tem pogledu dogovor iz Nice za manjše države ni najslabša možnost, zlasti v primerjavi z nekaterimi predlogi.

Glasovalni pomen manjših članic pa vendarle ni tako velik kot na primer tisti v predlogu preproste dvojne večine. Če ob pogoju 14 držav za izglasovanje KV upoštevamo tudi populacijski prag za sprejem KV (ta je pri 62 %), je mogoče ugotoviti, da je pri sprejemanju odločitev v Svetu EU formalni glasovalni vpliv večjih držav večji kot pri vseh predhodnih predlogih. Nekoliko ugodnejši je položaj manjših članic pri blokiranju odločitev. Odločitve bi v EU 27 lahko blokiralo katerihkoli 14 držav (skupaj bi imelo 14 najmanjših držav sicer le 88 glasov od 91 potrebnih). Te bi lahko predstavljale tudi le 11,6 % populacije. Formalni glasovalni vpliv manjših držav na blokiranje odločitev bi bil tako po dogovoru iz Nice večji kot v švedskem, italijanskem in predlogu spremembe obte-

žitev s populacijsko lestvico, enak kot pri scenariju enostavne dvojne večine, a še vedno manjši kot pri obteženi dvojni večini ter ekstrapolaciji dosedanje ureditve. Odločitve bi lahko sicer blokirale tudi le štiri največje članice (skupaj 116 glasov). Isto bi lahko storila tudi skupina trenutnih držav kandidatk (skupaj bi imele 108 od 91 potrebnih glasov), vendar le, če bi bila v koaliciji tudi Poljska. Če se bo kot ločnica v glasovanju pojavilo razmerje med novimi in starimi članicami, je mogoče pričakovati, da bo Poljska s svojimi glasovi v prihodnji Uniji pomemben koalicijski akter.

Glasovalno ureditev v Svetu EU, ki je bila oblikovana v Nici, je mogoče prištevati k enostavni prerazporeditvi glasov. Čeprav je sestavljena le iz ene lestvice, bo pri glasovanju v prihodnosti potrebno upoštevati kar tri različne vrednosti glasov vsake članice. Zaradi tega ureditev nekoliko spominja tudi na predloge dvojne večine. V EU 27 bo odločitev sprejeta le, če bi ob zahtevanih 255 glasovih zanjo glasovalo vsaj 14 držav, ki predstavljajo najmanj zgoraj omenjenih 62 % prebivalstva.⁴ Glasovi so torej razdeljeni v skladu z demografskim dejavnikom (lestvica in populacijska varovalka pri 62 %) in poudarjenim kriterijem suverene enakosti držav (najmanj polovica članic za sprejem odločitve in večji formalni delež glasov manjših članic kot je delež njihovega prebivalstva).

Rešitev iz Nice bi v Svetu EU ohranila delitev držav na skupine z enakim številom glasov. Odpravila bi sicer enačenje Nizozemske in Belgije in prinesla dodatne glasove Španiji in Poljski, vendar bi utrdila enakost glasov štirih največjih članic, za kar se je odkrito zavzemala Francija. Nemško demografsko premoč bi upoštevalo le populacijsko načelo 62 % kot pogoj za sprejemanje odločitev. Ta populacijski dejavnik, sicer upoštevan le na podlagi izrecne zahteve članice, bi nekoliko ublažil siceršnja neskladja glasov z demografsko strukturo EU.

Nemčija naj bi zaradi svoje demografske premoči dobila večji delež zastopniških mest v Evropskem parlamentu, kot ga ima

sedaj (Priloga B-c). Evropski parlament je s tem postal institucija, v kateri so se članice »oddolžile« Nemčiji za izenačevanje njenih glasov v Svetu EU z ostalimi tremi večjimi članicami. Na račun Nemčije bi, v primerjavi z vsemi opisanimi možnostmi, v prihodnosti svoje deleže izgubile ostale večje članice: Velika Britanija, Francija, Italija, Poljska in Španija, ki pa so to »izgubo« kompenzirale z dodatnimi deleži v Svetu EU. Nekoliko manjši, glede na predloge, je tudi delež Romunije. Večina manjših držav bi izgubila v primerjavi s prvim predlogom in pridobila v primerjavi z drugim. Izjema je Belgija, ki bi pridobila glede na oba predloga, in sicer v zameno za izgubo paritete z Nizozemsko v Svetu EU. Ob njej bi se v primerjavi z vsemi ostalimi predlogi povečal tudi delež Grčije in Portugalske, ki sta zahtevali pariteto z Belgijo. Tako bi prišlo do razlikovanja v številu glasov med nekaterimi enako velikimi sedanjimi članicami in kandidatkami. Kljub večjim glasovalnim deležem v primerjavi z drugim predlogom pa skupinski vpliv manjših članic v Evropskem parlamentu v prihodnosti ne bo tako velik kot ob ekstrapolaciji sedanjega sistema, manjši pa bo tudi v primerjavi s prvim predlogom, za manjše države najugodnejšim, ki je v pogajanjih veljal kot kompenzacija za izgubo deležev manjših držav v Svetu EU.

V nasprotju s predhodno izraženimi stališči so se članice zatekle k večanju skupnega števila predstavniških mest v Evropskem parlamentu. To naj bi v prihodnosti znašalo 732. Delež nacionalnih kvot večjih članic bi v EU 27 tako dosegel kar 56,7 %. V primeru glasovanja po nacionalnem ključu bi dosedanje članice s 535 glasovi tako lahko same dosegle 73 % glasov, torej več kot dvotretjinsko večino.⁵ Osnovni dejavnik razdelitve mest v Evropskem parlamentu je ostal demografski, s popravkom za manjše članice.⁶ Pri tem naj bi nekatere države: Grčija, Belgija in Portugalska, v primerjavi z enako velikima Češko in Madžarsko, dobile po dva

glasova več. V tem primeru so glasove znotraj demografske skupine razdelili po ključu razlikovanja med dosedanjim in prihodnjim članstvom. Tega ni predvideval noben predlog.

Dogovor iz Nice v primerjavi z ekstrapolacijo pomeni za večje članice večjo formalno institucionalno težo v prihodnosti. Mogoče je sklepati, da je bila pogajalska cena za ohranitev enakosti pravice imenovanja v Evropsko komisijo za manjše članice manjši delež glasov v Svetu EU in Evropskem parlamentu, kot bi jih le-te dobile po nekaterih predlogih oziroma ekstrapolaciji dosedanje ureditve. Če bo dogovor iz Nice uveljavljen, bo vloga populacijskega dejavnika v primerjavi z dejavnikom suverene enakosti držav večja, kot če reform ne bi bilo.

7 SLOVENIJA IN NJEN POLOŽAJ V POGLAVITNIH INSTITUCIJAH EU

Ob predpostavki, da je tudi interes Slovenije čimbolj povečati prisotnost države v institucijah in organih EU, bi bil med predlogi v Evropski komisiji za Slovenijo najbolj ugoden tisti, ki bi omogočal, da bi imele vse države enako pravico do imenovanja komisarja in ne bi omejeval skupnega števila komisarjev. Možnost vsakokratnega imenovanja v Kolegij bi okrepila stalnost neposrednih nacionalnih povezav z Evropsko komisijo. Posebno vprašanje pri tem je, ali bi bilo tako stalno pravico do imenovanja smiselno podpirati tudi za ceno formalno neizenačenih položajev komisarjev. Kaj bi Sloveniji v primerjavi s tako ureditvijo prinesla rotacija komisarjev z enakimi pristojnostmi po vnaprej določenih enakih načelih za vse (tako kot v drugi alternativni), na podlagi dosedanje prakse Unije ni mogoče odgovoriti. Kljub temu je vsaj do vključitve sedemindvajsete članice dogovor iz Nice v skladu s slovenskimi nacionalnimi interesi.

V zvezi s prenovo Sveta EU smo oceno o primernosti predlogov za Slovenijo oblikovali na podlagi razmerij med številom slovenskih glasov, izraženih v razmerju do praga za sprejem oziroma preprečitev odločitev v Svetu EU (tabela 3).¹

Če bo obveljal dogovor iz Nice, bo slovenski delež pri sprejemanju odločitev primerjalno visok, še višji pa bo delež za blokiranje odločitev. Ugodnejša rešitev za Slovenijo pa bi vendarle bila uveljavitev sistema enostavne dvojne večine ali ekstrapolacija dosedanje ureditve.

TABELA 3

FORMALNI GLASOVALNI DELEŽI SLOVENIJE V RAZLIČNIH PREDLOGIH SPREMEMBE OBTEŽITVE GLASOV V SVETU EU

Predlog	Delež glasov Slovenije za sprejem odločitve (%)	Delež glasov Slovenije za prepričitev sprejemanja odločitve (%)
Ekstrapolacija dosedanje ureditve	3,16	7,69
Enostavna dvojna večina	3,97	7,14 (0,8) ²
Obtežena dvojna večina	1,91	7,69 (0,95)
Sprememba obtežitev s populacijsko lestvico	1,74	7,1 (1)
Italijanski model	1,28	3,1
Švedski model	2,24	5,45
Dogovor iz Nice	3,12	7,14

Vir: Avtorjevi izračuni na podlagi CONFER 4796/00, 2-11.

V Evropskem parlamentu bi bila za večjo formalno predstavnisko moč Slovenije najugodnejša uveljavitev prvega predloga. Predstavniški delež v drugi alternativni za Slovenijo predvideva le 86 % števila predstavnških mest po prvi alternativni. Kljub temu bi bila Slovenija v EU 27 tako v prvem kot v drugem predlogu relativno manj zastopana kot v primeru ekstrapolacije dosedanje ureditve. Manjši kot po prvi in večji kot po drugi alternativni pa bo zastopniški delež Slovenije po dogovoru iz Nice.

B VIZIJA PRIHODNJEGA RAZMERJA MED ČLANICAMI V UNIJI

Dejstvo, da dogovor iz Nice predvideva manj radikalne spremembe od nekaterih predlogov, še ne pomeni, da se nekatera vprašanja, ki jih ti predlogi sprožajo, v prihodnosti ne bodo več pojavljala. Zgodovina EU to trditev v mnogočem podpre.¹ Prav tako še ni mogoče govoriti o dokončni uveljavitvi dogovorov iz Nice – vsaj dokler dogovorov ne bodo ratificirali nacionalni parlamenti. Vse dotlej je potrebno o prihodnji institucionalni ureditvi govoriti v pogojniku. Na podlagi analize predlogov reform in kasnejših dogovorov o reformah, je mogoče odgovoriti na vprašanja, ki smo si jih zastavili na začetku.

1. Osnovne pripombe na dosedanjo sestavo Evropske komisije, Sveta EU in Evropskega parlamenta so bile povezane z demografskim dejavnikom, ki – tako kot doslej – ostaja tudi v prihodnje osnovni kriterij oblikovanja sestave. Pri tem pa tako kot v preteklosti tudi v prihodnje igra pomembno vlogo dejavnik sorazmerno večje zastopanosti populacijsko manjših članic – kot bi jim to pripadalo po demografskem kriteriju – dejavnik suverene enakosti članic. Slednji je bil pomemben zlasti v razpravah o razdelitvi mest evropskih komisarjev. Predlogi reform treh institucij pa razmerje med omenjenima dejavnikoma opredeljujejo različno.

2. Vsi predlogi v zvezi z Evropsko komisijo so predvidevali zmanjševanje največjega števila komisarjev na državo. Predlog, ki je omejeval število komisarjev pod število članic ni izkazoval te-

ženj po vzpostavitvi notranje hierarhije v Kolegiju. Pri ostalih dveh predlogih se je postavljalo vprašanje hierarhije med komisarji. Vsi predlogi sprememb v Svetu EU bi večjim članicam (zlasti štirim največjim) v primerjavi z ekstrapolacijo sedanje ureditve na razširjeno Unijo prinesli povečanje njihovega deleža glasov, zaradi predvidenih glasovalnih pragov pa bi tudi okrepili njihovo formalno glasovalno težo. Vsi predlogi reforme Sveta EU so hkrati predvidevali, da bi populacijsko najmanjšim državam pripadlo več glasov, kot če bi upoštevali izključno demografski kriterij. Predlogi prinašajo tudi spremembe glede razdelitve glasov državam po skupinah. Glede razdelitve mest v Evropskem parlamentu, sta se pojavila predloga, ki sta število parlamentarcev omejevala na 700, kot to velja sedaj. Prvi predlog bi manjšim državam kot skupini pripisal večje glasovalne deleže, kot bi jih imele glede na ekstrapolacijo dosedanje ureditve, drugi predlog pa bi favoriziral večje države.

3. Razlike med večjimi in manjšimi članicami bi lahko splošno opredelili na naslednji način. Vizija manjših članic so minimalne spremembe v sestavi Evropske komisije: istočasno delujoči komisarji iz vseh članic in majhna hierarhija med komisarji v kolegiju. Obtežitev glasov v Svetu EU izraža izenačevanje položaja članic ne glede na njihovo populacijsko velikost, hkrati pa opredeljuje nizek prag za sprejemanje in blokiranje odločitev. Struktura predstavnških mest Evropskega parlamenta po viziji manjših članic le-tem zagotavlja visoko minimalno število sedežev – tj. vsaj enak delež kot pri ekstrapolaciji sedanje ureditve. Vizija večjih članic omejuje število komisarjev na manj kot število članic, vloga njihovih komisarjev pa ni enaka vlogi komisarjev manjših članic, če bi jih te sploh obdržale. Glasovi v Svetu EU so oblikovani tako, da čimbolj vključujejo čisti demografski dejavnik. Prag za sprejem odločitve je pri številu glasov, ki bi predstavljali več kot 60 % popu-

lacije Unije. Tudi mesta v Evropskem parlamentu so razdeljena bolj proporcionalno z demografskim dejavnikom.

4. Predlogi predpostavljajo, da bi EU v prihodnje okrepila institucionalni položaj večjih članic na račun manjših. Krepitev položaja večjih držav je posebej razvidna iz predlogov prenove glasovalne strukture v Svetu EU. Nadomestilo za izgubo glasov v Svetu EU naj bi manjše države sicer dobile z dodatnimi mesti v Evropskem parlamentu. Kljub načelu kompenzacije pa ne moremo govoriti o enakovredni zamenjavi. Vloga teh dveh institucij pri odločanju v Uniji namreč ni enaka. Čeprav se položaj Evropskega parlamenta krepi, smo pokazali, da ne dosega obsega pristojnosti predstavnikov vlad članic v Svetu EU. Večje članice bi po vseh predlogih imele tudi vsaj enako ali večjo pravico imenovanja komisarjev v Evropsko komisijo kot manjše. Komisarji iz velikih držav bi imeli vsaj enake ali večje pristojnosti kot tisti iz manjših držav. Namen institucionalnih reform je bil torej okrepitev formalne vloge večjih držav v treh pglavitnih institucijah EU.

5. Države kandidatke na splošno delijo usodo manjših držav. Izjema sta Poljska in delno Romunija. Razlike, ki jih različni predlogi prinašajo manjšim članicam, so med drugim razvidne iz naslednjih dejstev: po nekaterih predlogih – v nasprotju z ekstrapolacijo dosedanje ureditve – skupna glasovalna moč morebitnih novih članic skupaj ne bi zadostovala za blokiranje odločitev v Svetu EU; po nekaterih predlogih bi manjše države izgubile pravico do stalnega imenovanja komisarjev – v tem primeru bi jo tudi večina novih članic; po nekaterih scenarijih bi zmanjšan zastopniški delež manjših držav v Parlamentu pomenil isto za večino bodočih članic.

6. Med spremembami, ki jih prinaša dogovor iz Nice, izstopa spreminjanje pogodbeno določene zgornje meje poslancev v Evropskem parlamentu. Prav tako bodo nekatere institucionalne

rešitve manj obsežne, kot bi bile po nekaterih predlogih. Tak primer je prenova Evropske komisije, ki do širitve članstva na 27 držav po letu 2005 predvideva uveljavitev načela suverene enakosti držav pri imenovanju komisarjev in njihovega števila ne zmanjšuje pod število članstva. Kljub temu prinaša tudi dogovor iz Nice večjo institucionalno težo večjim članicam. Delež glasov in glasovalna teža manjših držav bosta namreč tako v Svetu EU in Evropskem parlamentu manjša, kot če reform ne bi bilo. Prihodnjim novim članicam bo v EU 27 sicer omogočen skupinski veto v Svetu EU, tudi ostalim manjšim državam bo koristil primerjalno ugoden prag za blokiranje odločitev. Visok, torej manj ugoden za manjše članice, pa bo prag za sprejemanje odločitev. Dogovor iz Nice manjšim članicam kot skupini tudi ne pripisuje dodatnih glasov v Evropskem parlamentu v zameno za manjše glasovalne deleže v Svetu EU. Namesto tega podeljuje dodatne glasove Nemčiji, kot nadomestilo za izenačenost njenih glasov z ostalimi tremi največjimi članicami v Svetu EU, in Belgiji za odpravo paritete z Nizozemsko v isti instituciji. Zaradi povečanja belgijskih se bo v Parlamentu povečal delež grških in portugalskih, ne pa tudi čeških in madžarskih zastopniških deležev. To neenakost lahko razumemo kot (prvi) primer uveljavljanja formalnih razlik med sedanjimi in bodočimi članicami.

9 NOVA VPRAŠANJA IN NEGOTOVOSTI TER RAZSEŠNOSTI IN OMEJITVE ZAHLJUČHA

Na podlagi predlogov za reforme in sprejetih odločitev je mogoče sklepati o nekaterih zakonitostih razprav o institucionalni strukturi EU v prihodnosti. Najočitnejši kriterij, ki so ga članice v predlogih upoštevale pri razporejanju mest, je bil, kot doslej, v vseh treh institucijah populacijski, s popravkom v prid najmanjšim članicam. Sestava Evropske komisije, kot so jo predvidevali nekateri predlogi in tudi prva faza dogovora iz Nice, pa je temeljila na načelu suverene enakosti pravic članic do imenovanja. Predlogi kot celota bi povečali formalne institucionalne deleže večjih držav. Na podporo posameznemu predlogu je vplivala tudi velikost države. Scenariji, ki dajejo prednost večjim članicam, bi bili v primerjavi z uporabo dosedanjega sistema v razširjeni Uniji za kandidatke manj ugodni. Za dogovor iz Nice velja večina ugotovitev v zvezi s predlogi. Izjema je sprememba zgornje meje poslanskih mest v Evropskem parlamentu in dogovor o še eni medvladni konferenci pred uveljavitvijo reform. Dokončna opredelitev vloge članic v strukturi treh institucij je odvisna tudi od konkretnih uspehov v procesu širitve in ratifikacije besedila pogodbe iz Nice v notranjem pravu članic petnajsterice.

Vprašanja, ki se pri tem pojavljajo, je mogoče pojmovati kot omejitve analize. Prva se nanašajo na značilnosti analize kot take, druga zadevajo vsebino procesov institucionalne reforme. Pred-

logi, ki so jih oblikovale članice petnajsterice in na katerih analiza temelji, vključujejo le razmerja med članstvom v razširjeni EU 27. Hitrost širitve ni določena vnaprej in je odvisna od pripravljenosti posamezne države kandidatke (Evropska komisija 2000b, 32). Evropski voditelji so na primer konec leta 2001 v Laeknu ocenili, da bi lahko bilo ob ohranjeni intenzivnosti pogajanj in reform za včlanitev v letu 2004 pripravljenih deset držav kandidatk – brez Romunije in Bolgarije. Zato tudi značilnosti reforme institucij po prvih priključitvah ne bodo nujno enake z zgoraj opisanimi. Posebno vprašanje je torej, kakšna razmerja bodo za članice (zlasti v Svetu EU in Evropskem parlamentu) obveljala v t. i. prehodnih obdobjih in ali bodo končne rešitve enake sedaj predvidenim. To je odvisno od trenutka uveljavitve dogovora in včlanjevanja novih članic. Ne glede na to je razumljivo, da najširše predvideno članstvo v *Pogodbi iz Nice* – 27 držav – kritično najbolj zaostruje vprašanje razmerij v demografski strukturi EU. V analizi predlogov med drugim preučujemo tudi (zgolj) formalno glasovalno strukturo institucij EU. Pri tem ne upoštevamo neformalnega vpliva nekaterih članic na glasovanje drugih. Slednji dejavniki bi nas morebiti pripeljali do drugačnih zaključkov, vendar bi bila kakršnakoli sklepanja o glasovalnem obnašanju razširjenega članstva pred širitvijo zgolj špekulacija. Prav zaradi tega raziskava temelji tudi na t. i. nepreferenčni analizi, ki izenačuje verjetnost oblikovanja koalicij med vsemi članicami v prihodnje.¹

Ob omejitvah metode analize se pojavljajo še nekatera vprašanja v zvezi z nadaljnjo institucionalno prenovo. Prvič, ni jasno, kako bodo v prihodnosti članice razrešile t. i. preložene zadeve, o katerih se niso mogle sporazumeti na srečanju v Nici. Med njimi izstopa dokončna sestava Evropske komisije, zlasti vprašanje, kako doseči enakopravno rotacijo komisarjev.

Drugič, čeprav so se članice zavzele, da bi bila pred širitvijo Unije le ena medvladna konferenca (torej tista v letu 2000), je sklic druge sedaj že gotov. V *Laekenski deklaraciji* je med drugim zapisano, da se bodo konkretnejše priprave na konferenco začele s široko razpravo o prihodnosti EU že v letošnjem marcu. Kakršenkoli sklic medvladne konference pa, odvisno od vsakokratnih političnih razmerij v članstvu in novih spoznanj o širitvi, lahko pomeni ponovno odpiranje nekaterih že rešenih institucionalnih vprašanj. Tretjič, dogovore iz Nice morajo po *PEU* potrditi pristojni organi v državah članicah. Zamudnih procesov nacionalnih ratifikacij dogovorov, sprejetih na medvladnih konferencah, pa podobno kot v preteklosti (gl. npr. Nugent 1994, 63–64) ni mogoče izključiti. Zavrnitev *Pogodbe iz Nice* na irskem referendumu v letu 2001 že opozarja na težavnost uveljavljanja te mednarodne pogodbe na notranjepolitični ravni. Ne glede na rešitev vprašanj na dan vključitve novih članic pa je glede na predloge in dogovore razvidno, da razdelitev mest v vseh treh institucijah ostaja utemeljena na podlagi kvot po državah. Tako je tudi v Evropski komisiji, kjer državni interes ne sme biti vodilo delovanja uradnikov. Razdelitev potrjuje, da reforme ostajajo v okviru sedaj veljavnih vzorcev razdelitve mest. Hkrati opominja, da je EU, četudi vključuje elemente nadnacionalnega načina odločanja in oblikovanja politik, v prvi vrsti še vedno potrebno razumeti kot mednarodno organizacijo, ustanovljeno na podlagi politične volje in interesov suverenih držav članic, kakorkoli se te formalno razlikujejo.

P R I L O G A A

PREGLEDNI PRIKAZ RAZDELITVE GLASOV V SVETU EU MED DRŽAVE V RAZŠIRJENI UNIJI

Država	Prebivalstvo (milijoni)	Trenutni sistem	Ekstrapolacija	Enostavna dvojna večina (a)		Obtežena dvojna večina (b)		Sprememba obtežitev s populacijsko lestvico (c)		Italijanski model (d)	Švedski model (e)	Dogovor v Nici (f)
				1	170	10	170	25	170			
Nemčija	82	10	10	1	170	10	170	25	170	33	18	29
Velika Britanija	59,2	10	10	1	123	10	123	25	123	33	15	29
Francija	59	10	10	1	122	10	122	25	122	33	15	29
Italija	57,6	10	10	1	120	10	120	25	120	33	15	29
Španija	39,4	8	8	1	82	8	82	21	82	26	13	27
Poljska	38,7		8	1	80	8	80	21	80	26	12	27
Romunija	22,5		6	1	47	6	47	10	47	14	9	14
Nizozemska	15,8	5	5	1	33	5	33	10	33	10	8	13
Grčija	10,5	5	5	1	22	5	22	10	22	10	6	12
Česka	10,3		5	1	21	5	21	10	21	10	6	12
Belgija	10,2		5	1	21	5	21	10	21	10	6	12
Madžarska	10,1		5	1	21	5	21	10	21	10	6	12
Portugalska	10	5	5	1	21	5	21	10	21	10	6	12
Švedska	8,8	4	4	1	18	4	18	8	18	8	6	10
Bolgarija	8,2		4	1	17	4	17	8	17	8	6	10

PRILOGA A [NADRALJEVANJE]

Država	Prebivalstvo (milijoni)	Trenutni sistem	Ekstrapolacija	Enostavna dvojnina večina (a)	Obtežena dvojnina večina (b)	Sprememba obtežitev s populacijsko lestvico (c)	Italijanski model (d)	Švedski model (e)	Dogovor v Nici (f)
Avstrija	8,1	4	4	1	4	8	8	6	10
Slovaška	5,4		3	1	3	6	6	5	7
Danska	5,3	3	3	1	3	6	6	5	7
Finska	5,2	3	3	1	3	6	6	5	7
Litva	3,7		3	1	3	6	6	4	7
Irska	3,7	3	3	1	3	6	6	4	7
Latvija	2,4		3	1	3	6	3	3	4
Slovenija	2		3	1	3	6	3	3	4
Estonija	1,4		3	1	3	6	3	2	4
Ciper	0,8		2	1	2	4	3	2	4
Luksemburg	0,4	2	2	1	2	4	3	1	4
Malta	0,4		2	1	2	4	3	1	3
Skupaj EU 15	315,2	87							
Skupaj EU 27	481,1		134	27	134	298	330	188	345
KV		62	96	14 in 501	96 in 580	214 in 580	234	134	255*

PRILOGA A (NADALJEVANJE)

Država	Prebivalstvo (milijoni)	Trenutni sistem	Ekstrapolacija	Enostavna dvojna večina (a)	Obežena dvojna večina (b)	Sprememba obtežitev s populacijsko lestvico (c)	Italijanski model (d)	Švedski model (e)	Dogovor v Nice (f)
Preprečitve KV		26 (23)	39	14 ali 500	39 ali 421	85 ali 421 85 ali 401	97	55	91 ali polovica članic
I		58,2 %	50,2 %	50,1 %	58 %	58 % ali 60 %	61,3 %	56,2 %	62 %
II		12,05 %	10,5 %	11,6 %	10,5 %	11,9 %	17,4 %	12,9 %	11,6 %
III		8/3	14/4	14/4	14/4	15/4	17/3	15/4	14/4
IV		1	1	1	1	1	1	2	1

Vir: CONFER 4796/00; Best 2000, 125; *Pogodba iz Nice* in lastni izračuni.

I – Populacijski delež za sprejem odločitev

II – Populacijski delež za blokiranje odločitev

III – Največje/najmanjše število držav za blokiranje odločitev

IV – Najmanjše število večjih držav za sprejem odločitev

* Do vključitve 27. članice bi bila meja za KV opredeljena pri 258 glasovih; za blokiranje KV pa pri 88 glasovih.

P R I L O G A B

ALTERNATIVNE MOŽNOSTI RAZDELITVE MEST V EVROPSKEM PARLAMENTU

Država	Prebivalstvo (milijoni)	Ekstrapolacija (delež glasov)	Prvi scenarij (a) (delež glasov)	Drugi scenarij (b) (delež glasov)	Dogovor v Nici (c)
Nemčija	82	99 (11,3)	77 (11)	104 (14,8)	99 (13,52)
V. Britanija	59,2	87 (9,95)	69 (9,86)	77 (11)	72 (9,84)
Francija	59	87 (9,95)	69 (9,86)	77 (11)	72 (9,84)
Italija	57,6	87 (9,95)	69 (9,86)	75 (10,7)	72 (9,84)
Španija	39,4	64 (7,32)	51 (7,28)	52 (7,43)	50 (6,83)
Poljska	38,7	64 (7,32)	51 (7,28)	51 (7,28)	50 (6,83)
Romunija	22,5	44 (5,03)	35 (5)	32 (4,57)	33 (4,51)
Nizozemska	15,8	31 (3,55)	25 (3,57)	23 (3,29)	25 (3,42)
Grčija	10,5	25 (2,86)	20 (2,86)	17 (2,43)	22 (3,01)
Česka	10,3	25 (2,86)	20 (2,86)	17 (2,43)	20 (2,73)
Belgija	10,2	25 (2,86)	20 (2,86)	17 (2,43)	22 (3,01)
Madžarska	10,1	25 (2,86)	20 (2,86)	16 (2,29)	20 (2,73)
Portugalska	10	25 (2,86)	20 (2,86)	16 (2,29)	22 (3,01)
Švedska	8,8	22 (2,52)	18 (2,57)	15 (2,14)	18 (2,46)
Bolgarija	8,2	21 (2,4)	17 (2,43)	14 (2)	17 (2,32)
Avstrija	8,1	21 (2,4)	17 (2,43)	14 (2)	17 (2,32)
Slovaška	5,4	16 (1,83)	13 (1,86)	11 (1,57)	13 (1,78)

PRILOGA B (NADALJEVANJE)

Država	Prebivalstvo (milijoni)	Ekstrapolacija (delež glasov)	Prvi scenarij (a) (delež glasov)	Drugi scenarij (b) (delež glasov)	Dogovor v Nici (c)
Danska	5,3	16 (1,83)	13 (1,86)	11 (1,57)	13 (1,78)
Finska	5,2	16 (1,83)	13 (1,86)	10 (1,43)	13 (1,78)
Litva	3,7	15 (1,72)	12 (1,71)	9 (1,29)	12 (1,64)
Irška	3,7	15 (1,72)	12 (1,71)	9 (1,29)	12 (1,64)
Latvija	2,4	10 (1,14)	8 (1,14)	7 (1)	8 (1,1)
Slovenija	2	9 (1,03)	7 (1)	6 (0,86)	7 (0,96)
Estonija	1,4	7 (0,8)	6 (0,86)	6 (0,86)	6 (0,82)
Ciper	0,8	6 (0,7)	6 (0,86)	5 (0,71)	6 (0,82)
Luksemburg	0,4	6 (0,7)	6 (0,86)	5 (0,71)	6 (0,82)
Malta	0,4	6 (0,7)	6 (0,86)	4 (0,57)	5 (0,68)
EU 15	315,2				
EU 27	481,1	874 (100)	700 (100)	700 (100)	732 (100)

Vir: CONFER 4740/00; 4750/00.

OPOMBE

2 . P O B L A V J E

- ¹ Za podrobnejši opis soodločanja Sveta EU in Evropskega parlamenta gl. op. št. 16 v poglavju 4.

3 . P O B L A V J E

- ¹ Gl. *Protokol o institucijah k Amsterdamski pogodbi* (Protocol on the Institutions with the Prospect of Enlargement of the European Union).
- ² Več o tem gl.
<http://europa.eu.int/comm/igc2000/geninfo/index_en.htm>
(dostop 20. september 2000).
- ³ Taka so npr. vprašanja v zvezi z notranjo organiziranostjo dela Evropske komisije. Gl. op. št. 2 v poglavju 4.
- ⁴ Več o tem gl.
<http://europa.eu.int/comm/igc2000/geninfo/index_en.htm>
(dostop 20. september 2000).
- ⁵ Sistematičen nabor uradnih stališč držav članic; gl
<http://europa.eu.int/comm/igc2000/offdoc/memberstates/index_en.htm> (dostop 11. november 2000).
- ⁶ Ibid.
- ⁷ Razdelitev smo povzeli po delitvi, ki so jo na medvladnih pogajanjih o prenovi institucij uporabljali predstavniki Evropske komisije.
- ⁸ To ne pomeni, da vprašanje širjenja KV nima zveze s politiko. Trdimo le, da je dolgotrajnejša politična pogajanja o zastopanju in gla-

sovanju laže razumeti, če upoštevamo neposreden vpliv teh procesov na (formalno) vplivnost posameznih držav članic v instituciji.

4 . P O G L A V J E

- ¹ Vloga Evropske komisije je manjša na področjih sodelovanja, ki ne sodijo pod okrilje *PES*.
- ² Prenova Evropske komisije vključuje tudi nekatera druga vprašanja. Najopaznejša ob številu komisarjev je reforma položaja predsednika Komisije. Ta naj bi dobil večje pristojnosti v Kolegiju (npr. razdeljevanje in prerazporejanje funkcij, pogodbeno opredelitev pristojnosti predsednika, da zahteva odstop posameznih komisarjev) in pristojnosti, zahtevati od Evropskega parlamenta na podlagi odločitve Evropske komisije glasovanje o zaupnici Evropski komisiji. Za druga vprašanja reforme Evropske komisije velja vsaj dvoje: prvič, njihova aktualnost je povezana z vprašanjem prihodnjega števila komisarjev, in drugič, nekatera med temi vprašanji za svoje reševanje ne zahtevajo nujno revizije ustanovitvenih pogojev in jih zato ni nujno potrebno obravnavati na medvladnih konferencah. Med slednja sodijo nekatere zadeve interne organizacije, kot je izbor delovnih področij komisarjev in podpredsednikov ter reorganizacija administrativnega aparata (Cendón 2000, 78).
- ³ Visoka oblast ESPJ je bila sestavljena iz devetih komisarjev in je imela enega podpredsednika, enako število komisarjev je imela Komisija EGS, le da sta bila v njej dva podpredsednika. Komisija Euratoma je bila sestavljena iz petih komisarjev in je imela enega podpredsednika. Pogodbe niso predvidevale, da bi vsaka država imela vsaj enega komisarja. Vendar so komisarji morali biti državljani držav članic.
- ⁴ Vsekakor je tovrsten razvoj povezan s sočasnostjo procesa širitve in poglobljanja sodelovanja v okviru EU, kar je omogočilo, da so bili ob širitvah ustvarjeni pogoji za večanje števila delovnih področij Evropske komisije in s tem upravičena potreba po dodatnih komisarjih.
- ⁵ Gl. *PEU*, Deklaracija št. 15.
- ⁶ Gl. *Protokol o institucijah k Amsterdamski pogodbi*.

- ⁷ Za podrobno razpravo v zvezi z nadnacionalnostjo v EU gl. Dias-Teixeira (1993, 183–196).
- ⁸ Področja zunanjih ekonomskih odnosov Unije, strukturnih skladov, davčne politike in socialne politike (CONFER 4790/00, 7–10).
- ⁹ Edina večja izjema, ki pa za odločanje ni imela bistvenih posledic, je bila sprememba, o kateri so se države članice dogovorile pred včlanitvijo Danske, Irske in Velike Britanije leta 1973. Iz prvotne lestvice 1–4 so bile meje pripisanih glasov razširjene na interval 2–10. Pri tem so bili glasovi vseh dotedanjih držav razen Luksemburga povečani za dva in pol krat, Luksemburgu pa se je število glasov podvojilo.
- ¹⁰ Luksemburški kompromis je bil neformalni dogovor, da lahko države članice, če bi sprejetje odločitve Sveta ministrov resneje ogrozilo njihove nacionalne interese, blokirajo glasovanje v tej instituciji ne glede na način odločanja, ki je predviden za sprejemanje sporne odločitve. Začetnica »kulture veta«, ki je sledila temu dogovoru, je bila Francija. Kompromis je za nekaj časa prekinil širitev odločanja z (nadmacionalno) KV in v Svetu ministrov utrdil soglasni način odločanja (več o tem gl. Peterson and Bomberg 1999, 49; Šabič 1999, 285–292; Moravcsik 1991, 20).
- ¹¹ Več o tem gl. *Final Report of the Reflection Group Set Up to Prepare the Intergovernmental Conference, Part One: A Strategy for Europe*, <<http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/eu-doc/reflect/final.html#0.1>> (dostop 3. maj 2000).
- ¹² Trenutno je razporeditev glasov po skupinah držav naslednja: *velike države*: Nemčija, Italija, Francija in Velika Britanija po deset glasov; *manjša velika država* Španija osem; *srednjevelike države*: Belgija, Nizozemska, Portugalska in Grčija po pet. *Manjši srednjeveliki državi*: Švedska in Avstrija po štiri glasove; *majhne države*: Danska, Irska in Finska po tri. *Najmanjša država*: Luksemburg dva glasova (povzeto po Midgaard 1999, 17–19). Razmerja populacijske velikosti držav in števila glasov so v korist manjših držav: Nemčija, ki je imela pred letom 1989 približno en glas na pet milijonov prebivalcev in ima po združitvi približno en glas na osem milijonov, je šibkeje zastopana kot Luksemburg, pri katerem je razmerje približno en glas na 200.000 prebivalcev.

- ¹³Ioanninski kompromis je bil rezultat neuspešnega britanskega vztrajanja, da bi pogoje za blokiranje odločitev v Svetu EU tudi po zadnji širitvi ohranili na meji, ki je veljala pred širitvijo, torej pri 23 glasovih. Kot to določa besedilo kompromisa, je poslej »sprejetje predloga v primeru, da mu nasprotujejo države članice, ki imajo skupaj med 23 in 26 glasov, preloženo, dokler članice ne dosežejo 'zadovoljive rešitve'« (Peterson in Bomberg 1999, 52). Obstoj te neformalne rešitve je svojevrsten pokazatelj politične teže, ki jo ima v procesu uveljavljanja odločanja s KV določanje formalnih glasovalnih deležev držav članic.
- ¹⁴Neuravnoteženost demografske zastopanosti pri glasovanju je razvidna tudi iz podatka, da trenutno Nemčija, Velika Britanija in Nizozemska, ki skupaj predstavljajo 42 % celotnega prebivalstva Unije, kot skupina ne morejo blokirati procesa odločanja s KV. Istočasno lahko sprejetje odločitve blokira koalicija, v kateri so Grčija, Belgija, Portugalska, Danska, Finska, Irska in Luksemburg, katerih prebivalstvo le malo presega 12 % populacije EU.
- ¹⁵Deklaracija št. 50 k *Amsterdamski pogodbi* opredeljuje, da bo Ioanninski kompromis v veljavi do prve širitve članstva Unije, pred katero bo potrebno opredeliti rešitev za »poseben primer« obtežitve španskih glasov (CONFER 4750/00, 17). Španija je v preteklosti že zahtevala izenačitev svojih glasov z glasovi največjih štirih članic.
- ¹⁶*Postopek soodločanja* (PES, čl. 251) daje Evropskemu parlamentu možnost formuliranja amandmajev in formalne zavrnitve zakonodajnega predloga Evropske komisije kljub nasprotni odločitvi Sveta EU. Soodločanje v zakonodajnem procesu EU še vedno ni edini standardiziran način vključevanja Evropskega parlamenta v proces odločanja. Na številnih področjih obstaja t. i. *postopek posvetoovanja* (PES, razl. členi), v katerem Evropski parlament lahko zgolj poda mnenje o zakonodajnem predlogu Evropske komisije. Tega sprejme ali zavrne izključno Svet EU. Obstaja tudi *postopek soglasja* (PES, razl. členi), v katerem je za uveljavitev odločitve potrebno soglasje Evropskega parlamenta, ki pa pri tem nima pravice predlagati amandmajev. Poseben postopek je tudi *postopek sprejemanja proračuna* (PES, čl. 272), v katerem si Evropski parlament deli pristojnosti s Svetom EU glede na tip proračunskih izdatkov. Tu ima

tudi pristojnost, da proračun v celoti zavrne. Krepitev vloge Evropskega parlamenta je potrebno pripisati prav postopni širitvi področij, na katerih Parlament skupaj s Svetom EU soodloča o sprejemanju zakonodajnih predlogov Evropske komisije. Hkrati se je njegova vloga okrepila tudi zaradi pristojnosti, ki jih ima pri potrjevanju in odpoklicu Evropske komisije (*PES*, čl. 201 in čl. 214).

¹⁷Ob ohranitvi trenutnega ključa bi imel denimo Evropski parlament v EU 27 kar 874 sedežev.

¹⁸Načelo suverene enakosti je pri Svetu EU in Evropskem parlamentu poudarjeno s tem, da imajo pri predstavljanju oziroma glasovanju populacijsko manjše članice razmeroma večjo težo, kot bi jim pripadla glede na število prebivalstva. Pri imenovanju v Evropsko komisijo se tega načela dotika pravilo, da ima vsaka država pravico do imenovanja najmanj enega komisarja.

¹⁹Neposredno smo mogli analizirati stališča desetih držav članic EU. Informacije o prioritetah preostalih članicah smo dobili posredno (SVEZ 2000, 20–22). Analizirali smo poročila Avstrije (CONFER 4712/00), Belgije, Nizozemske in Luksemburga (CONFER 4721/00), Danske (CONFER 4722/00), Finske (CONFER 4723/00), Grčije (CONFER 4719/00), Italije (CONFER 4717/00), Nemčije (CONFER 4733/00) in Velike Britanije (Cm 4595), njihova stališča pa so razvidna tudi iz poročila Predsedstva EU Evropskemu svetu v Feiri (CONFER 4750/00).

²⁰Podobno je mogoče razbrati tudi iz uradnih stališč držav kandidat, ki izkazujejo zelo usklajeno podobo. Kljub temu da na pogajanjih ne sodelujejo, so se nekatere do vprašanj jasno izrekle, pri tem pa so tudi one v ospredje prenove postavile pravico do imenovanja komisarjev in razporeditev glasov v Svetu EU. Gl. npr. poročila Cipra (CONFER/VAR 3951/00), Češke (CONFER/VAR 3958/00), Poljske (CONFER/VAR 3967/00), Slovenije (CONFER/VAR 3956/00), Madžarske (CONFER/VAR 3952/00) in Estonije (CONFER/VAR 3959/00).

²¹Medtem ko popolnoma vse države članice istočasno izražajo potrebo po reševanju vprašanj sestave Sveta EU in Evropske komisije, je *quid pro quo* relacijo med vprašanjema mogoče identificirati le na podlagi ubeseditve stališč držav, torej le iz originalnih dokumentov članic. Pri posredno pridobljenih podatkih (razen v primeru Irske)

neposrednega pogojevanja ni mogoče nedvoumno opredeliti, vendar je o njem mogoče sklepati na podlagi sekundarnih virov o uradnih stališčih držav na pogajanjih (Stubb in Gray 2000, 1-3; SVEZ 2000, 20-21). Eden od preteklih primerov, le posredno povezan s trenutnimi spremembami v institucionalni strukturi, je bila Španija. Medtem ko ima omenjena država v Svetu EU manj glasov kot ostale največje države, so to neenakost članice med drugim kompenzirale s pravico do imenovanja v Evropski komisiji. Pravica Španije je bila enaka tisti, ki so jo imele največje članice.

S . P O G L A V J E

- ¹ Če ni določeno drugače, v nadaljevanju podatki o demografski strukturi članic in kandidatki za članstvo v EU izhajajo iz statističnih objav EIU 1999a-z; 1999ii-iii.
- ² Razlika med populacijama Nizozemske in Španije je več kot dvainpolkratna (15,8 milijona prebivalcev na Nizozemskem; 39,4 milijona v Španiji).
- ³ Razlika med populacijo Španije in Nemčije je več kot dvakratna (39,4 milijona prebivalcev v Španiji; 82 milijonov prebivalcev v Nemčiji). Zato bi lahko Španijo pojmovali tudi kot srednje veliko državo. Kljub temu pa je razlika med Španijo in ostalimi večjimi državami bistveno manjša (Prebivalci Španije predstavljajo nekaj manj kot 70 % prebivalstva Italije) kot med Španijo in naslednjo po velikosti, Nizozemsko (kjer prebivalci Nizozemske predstavljajo manj kot 40 % prebivalstva Španije). Na tem utemeljujemo poenostavljeno, kvantitativno delitev.
- ⁴ Vsi podatki o preteklih alternativah izvirajo iz dokumentov francoskega predsedstva pred zaključkom medvladne konference (CONFER 4744/00; 4797/00).
- ⁵ Gl. npr. uradno stališče Velike Britanije (Cm 4595, 17).
- ⁶ Pred uveljavitvijo *Protokola o institucijah k Amsterdamski pogodbi* so nekatere večje države kot poseben argument za ohranjanje pravice imenovanja dveh komisarjev celo omenjale težave pri notranjepolitičnem usklajevanju o le enem kandidatu in ne dveh.

- ⁷ Pri tem je legitimnost izraz, ki ga v svojih poročilih navajajo države, in ga razlagamo predvsem v funkciji neposrednosti stikov, ki jih imajo nacionalne vlade s komisarji iz lastne države.
- ⁸ Kompleksnost delovanja Evropske komisije bo v prihodnje zaradi razširitve članstva veliko večja tako na lingvističnem področju kot tudi zaradi politične pripadnosti večjega števila komisarjev. Le-ti kljub spremembam sestave kolegija še vedno ne bodo imenovani na podlagi kakršnihkoli vnaprej določenih skupnih (političnih) programskih izhodišč (Cendón 2000, 83).
- ⁹ To je v t. i. helsinški skupini kandidatki izražala le Malta, ki se je edina ob začetku medvladne konference izrecno dotaknila sestave Evropske komisije (House of Commons 2000).
- ¹⁰ Model preproste dvojne večine, ki smo ga postavili kot skrajni model, sicer predvideva mejo za blokiranje odločitev nekoliko više kot model obtežene dvojne večine, vendar ga omenjamo kot skrajno vrednost zaradi nizkega populacijskega praga za sprejemanje odločitev.
- ¹¹ Pri tem so poudarjale zgolj populacijsko mejo za sprejemanje odločitev v Svetu EU, ki je bila med 50 in več kot 60 %. Iz uradnih stališč ni znano, katere konkretne predloge so države podpirale. Tako niso znana natančna stališča za opredelitev meje za blokiranje odločanja.
- ¹² Analiza je vključevala dve skupini predlogov, ki so jih članice predlagale v sklopu Amsterdamske konference. To sta bili dvojna večina in preprosta sprememba obtežitev glasov. Skupina dvojne večine je vključevala dve alternativni, približno podobni zgoraj omenjenima prvima dvema scenarijema, le da je bil populacijski prag za sprejemanje odločitev postavljen pri 60 %. Model preproste spremembe obtežitev glasov je bil skoraj identičen osnovni lestvici tretjega opisanega scenarija (Midgaard 1999, 7–8).
- ¹³ Nekateri avtorji (Petite 2000, 65) trdijo, da bi verjetnost polarizacije pri glasovanju na manjše in večje članice narasla, če bi s KV nekoč odločali tudi o zunanji politiki, čeprav ni nujno, da bi se na tem področju uveljavil prav omenjeni način odločanja (Šabič 1999).
- ¹⁴ Kandidatke t. i. helsinške skupine se, razen Malte, ki se je zavzela za zaščito interesov manjših držav v Svetu EU, niso natančneje izrekale o tej problematiki (House of Commons 2000).

- ¹⁵ Razen števila sedežev za najmanjše članice bi bilo število sedežev vsake članice zmanjšano za eno tretjino vrednosti ekstrapolirane ureditve. Hkrati bi bil vsaki članici z več kot tremi milijoni prebivalcev, sorazmerno z njeno demografsko velikostjo, dodeljen od eno do pet dodatnih sedežev.
- ¹⁶ Avtor poudarja, da je v praksi sposobnost posameznih evropskih parlamentarcev, uresničiti svoje politične cilje, odvisna od skladnosti njihovega delovanja z evropskimi političnimi skupinami. Hkrati so evropski parlamentarci vendarle izvoljeni na nacionalnih listah in volitvah, pri tem pa je njihova možnost za ponovno izvolitev močno odvisna od skladnosti njihovega delovanja s stališči matične nacionalne stranke. Lojalnost evropskih parlamentarcev je tako določena z nacionalnimi in nadnacionalnimi dejavniki (Hix 1997, 7).
- ¹⁷ Če so vprašanje omenjale, so se jasno zavzele za ohranitev zgornje meje 700 poslancev.

B . P O G L A V J E

- ¹ Gl. npr. *Pogodba iz Nice* in *La tribune* 2000.
- ² Izjema je Evropski parlament, kjer naj bi bile prve spremembe uveljavljene že leta 2004, ob prvih naslednjih neposrednih volitvah.
- ³ S KV v Svetu EU potrjeni predsednik bo ob uveljavitvi sporazuma iz Nice sicer imel (ob podpori Kolegija) možnost odpuščanja posameznih komisarjev. Za zagotavljanje kolegialnosti, učinkovitosti in skladnosti v delovanju kolegija bo lahko predsednik odločal o njegovi notranji organizaciji, vključno z razporejanjem resorjev komisarjev (*Pogodba iz Nice*, čl. 2(24)).
- ⁴ Isti populacijski dejavnik bi bil opredeljen tudi v t. i. prehodnem obdobju do morebitne včlanitve vseh 27 kandidatk. Dogovor predvideva, da bi v prehodnem obdobju, med letom 2005 in vključitvijo vseh kandidatk, glasovalni prag za sprejem odločitve oblikovali sproti, in sicer pri ne več kot 73,4 % glasov. Tudi število glasov za blokiranje odločanja v Svetu EU bi bilo v prehodnem obdobju opredeljeno drugače kot v EU 27 (in bi do vključitve sedemindvajsete države bilo 87 in ne 91 glasov) (*Pogodba iz Nice*, Deklaracija št. 21).

Do začetka širitve je prag za izglasovanje odločitev opredeljen pri nekaj več kot 71 % glasov (*Pogodba iz Nice*, Protokol A, čl. 3(1)).

- ⁵ Tudi v prehodnem obdobju, med letom 2004 in včlanitvijo vseh kandidatov, bi prevladali enaki dejavniki in razmerja razdelitve mest v Evropskem parlamentu, le da bi število predstavniških mest članic v Parlamentu v primerjavi s tistimi, ki ga za EU 27 določa *Pogodba iz Nice* (gl. Prilogo B-c), proporcionalno spremenili. Tako bi se tudi pri številu članic, manjšem od 27, število poslancev kar čimbolj približalo številu 732 (*Pogodba iz Nice*, Protokol A, čl.2(3)).
- ⁶ Slovenija bi tako imela poslanca na približno 350.000, Nemčija pa na 1.207.000 prebivalcev.

7 . P O G L A V J E

- ¹ Pri tem smo uporabili naslednjo metodologijo oziroma formule za izračun:

(1.) $g/G * 100$ – pri ekstrapolaciji in modelih prerazporeditve glasov; $((g_1+g_2)/2 / (G_1+G_2)/2) * 100$ – pri modelih dvojne večine. Pri tem je g (oz. g_1 in g_2) število glasov Slovenije po vsaki od lestvic v predlogu. G (oz. G_1 in G_2) pomeni prag za sprejem odločitve v Svetu. Enaki formuli sta bili uporabljeni pri izračunu deleža glasov Slovenije za blokiranje odločitev, le da smo v tem primeru upoštevali le eno lestvico glasov - tisto, po kateri ima Slovenija večji delež glasov. (2.) $g/GB * 100$ – pri ekstrapolaciji in modelih razporeditve glasov, oziroma $g/GBu * 100$ – pri ostalih modelih. GB pri tem pomeni glasovalni prag za blokiranje sprejema odločitve v Svetu EU, GBu pa najugodnejši od glasovalnih pragov za blokiranje sprejema odločitev v Svetu pri modelih dvojne večine.

Upoštevanje le ene lestvice pri izračunu za blokiranje odločitev je mogoče zato, ker je za sprejem odločitve potrebno doseči zadostno število glasov (KV) po obeh lestvicah hkrati, blokiranje odločitve pa pomeni zgolj preprečevanje doseganja KV.

- ² Delež, ki bi ga imela Slovenija, če bi se skupina za blokiranje odločitev v scenarijih dvojne večine oblikovala na podlagi pogojev po demografski lestvici (če bi se v koalicijo združile le največje države).

B . P O G L A V J E

¹ Primeri, ko so se v zgodovini Unije nerešena vprašanja iz preteklosti vračala na dnevni red razprav, so številni. Eden od njih je bil v sedemdesetih letih neuspeh Wernerjev načrt, katerega načela so bila v strukturo Unije vključena šele v Evropski monetarni uniji. Podobna usoda je doletela tudi Spinelijev osnutek pogodbe o EU iz leta 1984, ki je bil v nekoliko spremenjeni obliki deloma udejanjen šele leta 1992 z *Maastrichtsko pogodbo* (gl. npr. Arah 1995). Sem lahko prištejemo tudi prizadevanja o radikalnem omejevanju števila komisarjev, ki izvirajo že iz začetka devetdesetih let, pa še vedno niso bila uresničena.

9 . P O G L A V J E

¹ Za dodatne argumente gl. npr. Hosli (1996, 268).

L I T E R A T U R A

H N J I G E I N Č L A N H I

- Arah, M. 1995. *Evropska Unija: vizija političnega združevanja*. Ljubljana: Arah Consulting.
- At Two in the Morning. 2000. *The Economist*, 16. december.
- Benschop, D. 2000. The Netherlands and the IGC. V *Rethinking the European Union: IGC 2000 and Beyond*, ur. E. Best, M. Gray in A. Stubb, 19–23. Maastricht: EIPA.
- Best, E. 2000. The Debate Over the Weighting of Votes: The Misrepresentation of Representation? V *Rethinking the European Union: IGC 2000 and Beyond*, ur. E. Best, M. Gray in A. Stubb, 105–130. Maastricht: EIPA.
- Best, E., M. Gray in A. Stubb. 2000. Introduction: Rethinking the European Union. V *Rethinking the European Union: IGC 2000 and Beyond*, ur. E. Best, M. Gray in A. Stubb, 1–19. Maastricht: EIPA.
- Cendón, A. B. 2000. The Number of Members of the Commission: A possible Reform? V *Rethinking the European Union: IGC 2000 and Beyond*, ur. E. Best, M. Gray in A. Stubb, 77–105. Maastricht: EIPA.
- Christophersen, H. 1996. Change is Inevitable, Loss of Influence is not. V *Philip Morris Institute discussion paper No. 9 – In a Larger EU, can All Member States be Equal?* Bruselj: Phillip Morris Institute.
- Corbett, R., F. Jacobs in M. Schackleton. 1995. *The European Parliament*. London: Cartermill.

- . 2000. *The European Parliament*. London: Harper.
- Deger, M. 2000. Petits et grands pays européens se déchirent sur la réforme de l'Union. *La tribune*, 16. oktober, 4.
- Dias-Teixeira, A. F. 1993. *A Natureza das Comunidades Europeias*. Coimbra: Livreria Almedina.
- Donnelly, M in E. Ritchie. 1994. The College of Commissioners and their Cabinets. V *The European Commission*, ur. G. Edwards in D. Spence, 31–48. Longman: Harlow.
- Dorr, N. 2000. The IGC Agenda: An Irish Perspective. V *Rethinking the European Union: IGC 2000 and Beyond*, ur. E. Best, M. Gray in A. Stubb, 29–43. Maastricht: EIPA.
- Golub, J. 1999. In the Shadow of the Vote? Decision Making in the European Community. *International Organization* 53(4): 733–764.
- Hix, S. 1997. Executive Selection in the European Union: Does the Commission President Investiture Procedure Reduce the Democratic Deficit? *European Integration online Papers* 1(21), <<http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-021a.htm>> (dostop 5. julij 2000).
- House of Commons. 2000. Intergovernmental Conference 2000, The Main Agenda: House of Commons Research Paper 00/49, <<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2000/rp00-049.pdf>> (dostop 5. december 2000).
- Hosli, M. O. 1996. Coalitions and Power: Effects of Qualified Majority Voting in the Council of the European Union. *Journal of Common Market Studies* 34(2): 255–273.
- Jacobs, F. 2000. The European Parliament. V *Reforming the European Union – from Maastricht to Amsterdam*, ur. P. Lynch, N. Neuwahl in G. W. Rees, 57–73. Harlow (etc.): Longman.
- La Tribune*. 2000. <<http://www.latribune.fr/Tribune/Online.nsf/JournalFree?OpenView>> (dostop 12. december 2000).
- Midgaard, K. 1999. Schemes of Voting and Weight Distributions in the

- EU: Possible and Actual Justifications. *Arena Working Papers* 99/25, <http://www.sv.uio.no/arena/publications/wp99_25.htm> (dostop 3. maj 2000).
- Moravcsik, A. 1991. Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community. *International Organization* 45(1): 19–56.
- Nicolson, H. [1939] 1988. *Diplomacy*. Washington: Institute for the Study of Diplomacy.
- Nugent, N. 1994. *The Government and Politics of the European Union*. Houndmills (etc.): Macmillan.
- Petite, M. 2000. 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.
- Peterson, J. in E. Bomberg. 1999. *Decision-Making in the European Union*. Houndmills (etc.): Macmillan.
- Preston, C. 1995. Obstacles to EU Enlargement: the Classical Community Method and the Prospects for a Wider Europe. *Journal of Common Market Studies* 33(3): 451–464.
- Sidjanski, D. 1999. These Reforms Would Bring the EU Closer to its Citizens. V *Philip Morris Institute discussion paper No. 16 – Should the EU be Redesigned?* Bruselj: Phillip Morris Institute.
- Spence, D. 2000. The European Commission. V *Reforming the European Union – from Maastricht to Amsterdam*, ur. P. Lynch, N. Neuwahl in G. W. Rees, 32–56. Harlow (etc.): Longman.
- Stubb, A. in M. Gray. 2000. *Intergovernmental Conference 2000 – The end of beginning or the beginning of the end?* <<http://www.theEPC.be>> (dostop 30. oktober 2000).
- SVEZ. 2000. Potek dogodkov na medvladni konferenci. *Evropski dialog* (8): 20–22.
- Šabič, Z. 1999. *Voting in International Organizations: Mere Formality or a Matter of Substance?* Ljubljana: Faculty of Social Sciences.

Wallace, H. 2000. Some Observations on the Illusions of Institutional Balance and the Representation of States. V *Rethinking the European Union: IGC 2000 and Beyond*, ur. E. Best, M. Gray in A. Stubb, 209–219. Maastricht: EIPA.

Westlake, M. 1995. *The Council of the European Union*. London: Cartermill.

———. 2000. The Council. V *Reforming the European Union – from Maastricht to Amsterdam*, ur. P. Lynch, N. Neuwahl in G. W. Rees, 9–31. Harlow (etc): Longman.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (EIU)

EIU. 1999a. *Austria – EIU Country Profile, 1999-2000*. London.

EIU. 1999b. *Belgium and Luxembourg – EIU Country Profile, 1999-2000*. London.

EIU. 1999c. *Luxembourg – EIU Country Profile, 1999-2000*. London.

EIU. 1999d. *Denmark – EIU Country Profile, 1999-2000*. London.

EIU. 1999e. *France – EIU Country Profile, 1999-2000*. London.

EIU. 1999f. *Finland – EIU Country Profile, 1999-2000*. London.

EIU. 1999g. *Germany – EIU Country Profile, 1999-2000*. London.

EIU. 1999h. *Greece – EIU Country Profile, 1999-2000*. London.

EIU. 1999i. *Ireland – EIU Country Profile, 1999-2000*. London.

EIU. 1999j. *Italy – EIU Country Profile, 1999-2000*. London.

EIU. 1999k. *Netherlands – EIU Country Profile, 1999-2000*. London.

EIU. 1999l. *Portugal – EIU Country Profile, 1999-2000*. London.

EIU. 1999m. *Spain – EIU Country Profile, 1999-2000*. London.

EIU. 1999n. *Sweden – EIU Country Profile, 1999-2000*. London.

EIU. 1999o. *United Kingdom – EIU Country Profile, 1999-2000*. London.

EIU. 1999p. *Czech Republic – EIU Country Profile, 1999-2000*. London.

EIU. 1999r. *Estonia – EIU Country Profile, 1999-2000*. London.

EIU. 1999s. *Hungary – EIU Country Profile, 1999-2000*. London.

EIU. 1999t. *Poland – EIU Country Profile, 1999-2000*. London.

- EIU. 1999u. *Slovenia – EIU Country Profile, 1999-2000*. London.
- EIU. 1999v. *Cyprus – EIU Country Profile, 1999-2000*. London.
- EIU. 1999w. *Bolgaria – EIU Country Profile, 1999-2000*. London.
- EIU. 1999x. *Latvia – EIU Country Profile, 1999-2000*. London.
- EIU. 1999y. *Lithuania – EIU Country Profile, 1999-2000*. London.
- EIU. 1999z. *Malta – EIU Country Profile, 1999-2000*. London.
- EIU. 1999ii. *Romania – EIU Country Profile, 1999-2000*. London.
- EIU. 1999iii. *Slovakia. – EIU Country Profile, 1999-2000*. London.

PUBLIHACIJE EVROPSHE KOMISIJE IN EVROPSHIH SHUPNOSTI

- Evropska komisija. 1999. *Evropska unija na kratko*. Ljubljana: Delegacija Evropske komisije v Sloveniji.
- . 2000a. *Institutionelle Reform für eine erfolgreiche Erweiterung: Stellungnahme der Kommission – Bulletin der Europäischen Union, Beilage 2/2000*. Luksemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- . 2000b. *European Union Enlargement: A historic opportunity*. Bruselj: Directorate General for Enlargement – Information and Interinstitutional Relations Unit.
- Factsheets. 2000a. *Qualified Majority Voting*,
 <http://europa.eu.int/comm/igc2000/geninfo/fact-sheets/qmv/index_en.htm> (dostop 21. september 2000).
- . 2000b. *Weighting of Votes in the Council*,
 <http://europa.eu.int/comm/igc2000/geninfo/fact-sheets/ponderation/index_en.htm> (dostop 21. september 2000).
- . 2000c. *Composition of the European Parliament*,
 <http://europa.eu.int/comm/igc2000/geninfo/fact-sheets/compope/index_en.htm> (dostop 21. september 2000).
- . 2000d. *Composition of the Commission*,
 <http://europa.eu.int/comm/igc2000/geninfo/fact-sheets/compocomm/index_en.htm> (dostop 21. september 2000).

Glossary. 2000. *Institutions, Policies and Enlargement of the European Union*, <<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cig/g4000w.htm>> (dostop 2. maj 2000).

DOHUMENTI PREDSEDSTVA EU, DRŽAV ČLANIC IN
HANDIOTAH [Z DATUMOM IZIDA V BRUSLJU]

Cm 4595. 2000. *IGC: Reform for Enlargement – The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 2000*. London, februar.

CONFER 4712/00. 2000. *Basic Principles of Austria's Position*. 15. februar.

CONFER 4717/00. 2000. *IGC 2000: Italy's position*. 3. marec.

CONFER 4719/00. 2000. *IGC 2000: Memorandum from the Greek Government on the Intergovernmental Conference on Institutional reform of the European Union*. 3. marec.

CONFER 4721/00. 2000. *IGC 2000: Memorandum from Benelux*. 7. marec.

CONFER 4722/00. 2000. *Contribution from the Danish Government: Basis for Negotiations*. 7. marec.

CONFER 4723/00. 2000. *IGC 2000: Contribution from the Finnish Government: Background and objectives in the IGC 2000*. 7. marec.

CONFER 4733/00. 2000. *IGC 2000: Policy document of the Federal Republic of Germany on the Intergovernmental Conference on Institutional Reform*. 30. marec.

CONFER 4740/00. 2000. *Presidency note, IGC 2000: Other Amendments to be made to the Treaties with Regard to European Institutions – European Parliament*. 10. maj.

CONFER 4743/00. 2000. *The Presidency, IGC 2000: Other amendments to be made to the Treaties with regard to the institutions: the European Parliament, the European Court of Justice and Court of First Instance*. 19. maj.

CONFER 4744/00. 2000. *Note from the Presidency, IGC 2000: The Commission*. 24. maj.

CONFER 4746/00. 2000. *Cover note from Italian delegation, IGC 2000: Size and Composition of the Commission*. 26. maj.

CONFER 4747/00. 2000. *Groupe »Amis de la Présidence – Cour de justice et Tribunal de première instance« sur CIG 2000: Travaux en vue des modifications à apporter aux traités en ce qui concerne la Cour de Justice et le Tribunal de première instance*. 31. maj.

CONFER 4750/00. 2000. *Intergovernmental Conference on Institutional Reform: Presidency report to the Feira European Council*. 14. junij.

CONFER 4757/00. 2000. *The Presidency, IGC: The Commission*. 11. julij.

CONFER 4762/00. 2000. *The Presidency, 2000 IGC: Organisation of the Commission*. 18. julij.

CONFER 4790/00. 2000. *Presidency, Summary: Progress Report on the Intergovernmental Conference on Institutional Reform*. 3. november.

CONFER 4796/00. 2000. *Working document, IGC 2000: Weighting votes in the Council*. 9. november.

CONFER 4797/00. 2000. *Presidency note, Size and composition of the Commission*. 9. november.

CONFER 4801/00. 2000. *Presidency note, Weighing of votes in the Council*. 16. november.

CONFER/VAR 3951/00. 2000. *IGC 2000: Contribution from the Government of Cyprus*. 24. februar.

CONFER/VAR 3952/00. 2000. *IGC 2000: Contribution from the Government of Hungary*. 24. februar.

CONFER/VAR 3956/00. 2000. *IGC 2000: Contribution from the Government of Slovenia*. 24. februar.

CONFER/VAR 3958/00. 2000. *IGC 2000: Contribution from the Government of the Czech Republic*. 24. februar.

CONFER/VAR 3959/00. 2000. *IGC 2000: Contribution from the Government of Estonia*. 24. februar.

CONFER/VAR 3967/00. 2000. *IGC 2000: Contribution from the Government of Poland*. 3. julij.

Amsterdamska pogodba (Amsterdam Treaty),

<http://europa.eu.int/comm/igc2000/geninfo/index_en.htm>

(dostop 20. september 2000) in

<<http://www.euroseptic.org/maastricht2>> (dostop 24. junij 1997).

Pogodba iz Nice: dopolnilo Pogodbe o Evropski uniji, Pogodb o Evrop-

skih skupnostih in nekaterih drugih aktov (Treaty of Nice: Amend-

ing the Treaty on European Union, the Treaties, Establishing the

European Communities and Certain Related Acts) (2001/ C 80/01),

<http://ue.eu.int/eur_lex/en/treaties/dat/nicetreaty_en.pdf>

(dostop 1. maj 2001).

Pogodba o Evropski skupnosti (PES) (The Consolidated Treaty

Establishing the European Community), <http://europa.eu.int/eur_lex/en/treaties/dat/ec_cons_treaty_en.pdf> (dostop 18. april 2000).

Pogodba o Evropski uniji (PEU) (Treaty on European Union),

<http://europa.eu.int/eur_lex/en/treaties/dat/eu/eu_cons_treaty_en.pdf>

(dostop 18. april 2000). *Deklaracija št. 15,*

<<http://www.eurolandia.tin.it/euro/eng/documenti/documentazione/>

[1/maas.htm](http://www.eurolandia.tin.it/euro/eng/documenti/documentazione/1/maas.htm)> (dostop 10. maj 2000).