

VLOGA SLOVENIJE KOT MAJHNE DRŽAVE V PRIHODNJEM SISTEMU GLASOVANJA V SVETU MINISTROV EVROPSKE UNIJE**

Uvod

Z 31. marcem 1998 so v Evropski uniji formalno začeli postopek nove, doslej najambicioznejše širitve v zgodovini te strukture. Slovenija je v skupini šestih držav, za katere obstaja možnost, da bi postale polnopravne članice Evropske unije v letih 2002 ali 2003.¹ O realnosti takšnih projekcij je v tem trenutku še težko govoriti. Z večjo gotovostjo pa je mogoče napovedati spremembe na določenih področjih delovanja oziroma upravljanja Evropske unije, s katerimi mora Slovenija računati že danes. Eno takšnih področij je reforma sistema glasovanja Sveta Evropske unije.²

Od leta 1986 pri razvoju načinov glasovanja v Evropski gospodarski skupnosti (kot najpomembnejši izmed treh Skupnosti, nastalih v obdobju 1951-1957³) in kasneje v Evropski uniji opažamo, izrazito dinamiko. V tem obdobju se je po skoraj dvajsetletni prevladi tako imenovanega Luksemburškega kompromisa iz leta 1966 spet začelo izvajati večinsko glasovanje v Svetu ministrov Evropskih skupnosti. Z Enotno evropsko listino (1986), Maastrichtsko pogodbo (1992) in Amsterdamsko pogodbo (1997) so države članice Evropske unije bistveno razširile področja, kjer odločajo z večino glasov.⁴ Vendar pa se pri takšnem prehodu iz soglasnega v večin-

* Dr. Zlatko Šabič, docent za področje mednarodnih odnosov na FDV. Članek je sestavni del projekta z naslovom *Majhne države v mednarodni skupnosti*, ki ga izvaja Center za mednarodne odnose na Fakulteti za družbene vede.

**Mag. Ireni Brinar se zahvaljujem za skrbno prebiranje osnutka in mnoge koristne pripombe in napotke pri izdelavi tega teksta. Svoj delež pripomb k osnutku sta prispevala tudi mag. Petra Roter in mag. Milan Brglez. Vsi trije seveda niso mogli v celoti vplivati na končno verzijo prispevka, za katero sam nosim izključno odgovornost.

¹ Ogrevanje za širitev EU, *Delo*, 30. marca 1998, str. 1.

² Pred sklenitvijo Spojitvene pogodbe aprila 1965 je usaka izmed treh Evropskih skupnosti imela svoj ministrski organ. Potem ko je julija 1967 Spojitvena pogodba stopila v veljavo, je nastal Svet ministrov Evropskih skupnosti. Novembra 1993 pa se je Svet ministrov odločil preimenovati se v Svet Evropske unije (Oj L No. 281, 16.11.93). V tekstu bomo uporabo imena tega organa uporabljali v skladu z obdobjem, na katerega se uporaba imena nanaša (npr. po novembru 1993: Svet Evropske unije oziroma Svet).

³ Evropska skupnost za premog in jeklo (1951) in Evropska skupnost za atomsko energijo (1957) sta sektorski organizaciji, pristojni za specifična področja sodelovanja držav članic. Evropska (gospodarska) skupnost pa je predstavljala in predstavlja osnovni instrumentarij za gospodarsko in v perspektivi tudi politično združevanje držav članic (Lasok/Lasok, 1994:14). Zato se tudi ta prispevek v svoji analizi pretežno omejuje na razvoj Evropske (gospodarske) skupnosti.

⁴ V kolikor bodo amsterdamske spremembe ratificirane, bo Pogodba o Evropski skupnosti po naši oceni vsebovala še 53 členov (od 314, kolikor jih vsebuje nova verzija te pogodbe), ki predvidevajo soglasno odločanje v Svetu ministrov.

sko odločanje Evropska unija srečuje s problemi, katerih reševanje bo posledično vplivalo tudi na položaj sedanjih in prihodnjih držav v ministrskem organu te strukture. Takšni problemi so nedvomno vprašanje nove razširitve članstva Evropske unije ter z njo povezanih reform glasovalnega sistema v Svetu ministrov (prerazporeditev glasovalne moči in uvedbe morebitnih novih načinov glasovanja) kot še vedno osrednjemu zakonodajnemu organu.

Prispevek se bo obravnave teh dveh vprašanj lotil z analizo konteksta, v katerem se odvijajo (hkratna) pogajanja o širitvi članstva in prerazporeditvi glasovalne moči držav članic. S tem v zvezi nas še posebej zanimajo perspektive oziroma scenariji glede položaja prihodnjih držav članic v sistemu glasovanja Sveta Evropske unije. Izhajamo iz predpostavke, da v razširjeni Evropski uniji sedanje in bodoče manjše države članice⁵ ne bodo mogle računati na podoben položaj v sistemu glasovanja, kot ga imajo danes v Svetu. Morebitna pričakovanja o verjetnosti oblikovanja koalicij po kriteriju velikosti držav - majhne proti velikim državam - so iluzorna, saj se bodo države povezoval v koalicije izključno po načelu skupnih interesov. To nazorno kažejo že predamsterdamske razprave sedanjih držav članic Evropske unije, kjer o tako pomembni temi, kot je prerazporeditev glasov v Svetu, manjše države članice niso imele enotnih stališč. Našo razpravo bomo začeli z obdobjem po letu 1986, ko so se države članice odrekle do takrat skorajda izključno soglasnemu sprejemanju odločitev v okviru Sveta ministrov Evropskih skupnosti.

Vpliv sprememb v okolju (rast članstva) na glasovalni sistem Evropskih skupnosti

V Svetu⁶ poznajo dve osnovni kategoriji glasovanj. Države članice svoje odločitve sprejemajo ali soglasno ali pa z večinskim glasovanjem. Pri slednjem ločimo navadno večinsko glasovanje in ponderirano kvalificirano večinsko glasovanje. Oba načina glasovanja sta opredeljena v drugi točki 148. člena Pogodbe o Evropski skupnosti.⁷ Sprejem odločitev z navadno večino poteka po načelu ena država en glas. Odločitev je sprejeta, če za sprejem odločitve glasuje število držav, ki presega polovico celotnega članstva (v sedanjih pogojih je to osem držav čla-

⁵ V okviru tega prispevka je osnovni kriterij za 'majhnost' število prebivalcev posameznih držav članic. Slednje je, kot bomo videli kasneje tudi veljavni kriterij za razdelitev glasov v ministrskem organu Evropskih skupnosti oziroma Evropske unije.

⁶ Tako so države članice preimenoval Evropsko gospodarsko skupnost. Novo ime je stopilo v veljavo z ratifikacijo Maastrichtske pogodbe (1. novembra 1993).

⁷ Na tem mestu opozarjamo na novo različico Amsterdamske Pogodbe o Evropski skupnosti (Consolidated version of the Treaty establishing the European Community - CONF 4005/97 ADD 2), ki uporablja drugačno (poenostavljeno) metodo oštevilčenja členov pogodbe. V skladu s to različico je npr. 148. člen postal 205. člen Pogodbe o Evropski skupnosti. Amsterdamska pogodba v času, ko nastaja ta prispevek, še ni ratificirana, zato bo v nadaljevanju uporabljena 'stara' metoda oštevilčenja.

nic). Pogodba o Evropski skupnosti ne vsebuje veliko določb, kjer bi bilo predvideno tovrstno glasovanje.⁸

Pri glasovanju s ponderirano kvalificirano večino države članice, kot je razvidno že iz samega naziva tega načina glasovanja, nimajo pravice do enakega števila glasov. Ob nastanku Evropske gospodarske skupnosti so po kriteriju števila prebivalcev tri največje države članice (Francija, Nemčija in Italija) dobile vsaka po štiri glasove, srednje veliki državi (Belgija in Nizozemska) po dva, medtem ko je najmanjša država, Luksemburg, dobila en glas. Prag za dosego ponderirane kvalificirane večine je bil postavljen na nekaj več kot dveh tretjinah vseh glasov (okoli 71 odstotkov). To je pomenilo, da je bilo za sprejem odločitve s ponderirano kvalificirano večino treba zbrati 12 glasov. V primerih, ko je Rimska pogodba dovoljevala Svetu ministrov, da sprejme odločitev na lastno pobudo, so morale zahtevano število glasov podpreti najmanj štiri države.⁹ Če pa je Komisija Evropske gospodarske skupnosti bila pobudnik sprejema akta, so zadostovali tudi glasovi samo treh držav članic.¹⁰ Tovrstno 'razlikovanje' med pobudnikom za sprejem odločitve je bilo uvedeno na zahtevo majhnih držav članic, ki so se po eni strani bale 'glasovalnega stroja' velikih držav članic, po drugi strani pa so zaupale supranacionalni Komisiji da bo v svojih pobudah v zadostni meri upoštevala interese vseh držav članic Evropske gospodarske skupnosti (Schermers 1972/Vol.II, 335).¹¹

Različnost načinov glasovanja v Svetu ministrov Evropske gospodarske skupnosti in njihov učinek na položaj držav članic v procesih odločanja sta začela prihajati do izraza šele, ko so se države članice odrekle tako imenovanemu Luksemburškemu kompromisu iz leta 1966. Slednji je skoraj dvajset let *de facto* omogočal zgolj soglasno sprejemanje odločitev.¹² Šele sredi osemdesetih let so se države članice ponovno začele vračati k načinom glasovanja, kot so predvideni v pogodbah, ki utemeljujejo Evropske skupnosti.

⁸ Z navadno večino sedanji Svet sprejema npr. svoja proceduralna pravila (člen 151 točka 3 Pogodbe o Evropski skupnosti).

⁹ Tako Svet v skladu s sedanjim 154. členom Pogodbe o Evropski uniji določa višino osebnih dohodkov in različnih nadomestil za predsednika in člane Komisije in še nekatere druge visoke uradnike. Glej še Lasok/Lasok (1994:198).

¹⁰ Danes mora v primerih, ko Pogodba o Evropski skupnosti daje možnost Svetu ministrov, da sprejme odločitev na lastno pobudo, odločitev podpreti 10 držav.

¹¹ Pri tem velja poudariti, da je imela oziroma ima samo Komisija možnost zakonodajne pobude in da ima ekskluzivno pravico priprave osnutka akta (člen 155, tretja alineja Pogodbe o Evropski skupnosti). Pri predlaganju, oblikovanju in razvoju politik Skupnosti pa ji 'pomagajo' različni akterji, med drugim tudi Svet ministrov, kateremu naj bi tovrstno možnost iniciative dajala tudi pogodba (člen 152 Pogodbe o Evropski skupnosti). Seveda je glede na osrednjost Sveta ministrov pri sprejemanju zakonodaje Komisiji težko ignorirati predloge tega organa. Obenem pa je tudi res, da v praksi večino pobud še vedno pripravi Komisija (Nugent, 1994:98,124; Lasok/Lasok, 1994:189-190).

¹² Gre za formulo rešitve problema bojkota sodelovanja v Svetu ministrov Evropske gospodarske skupnosti, ki jo je zaradi predvidenega prehoda na odločanje s kvalificirano večino na posameznih področjih in zaradi domnevno prevelike vloge supranacionalnih organov (Komisije in v perspektivi tudi Evropskega parlamenta) leta 1965 izsilila Francija. Države so se 'strinjale', da se bodo morale do nadaljnjegega o vseh osnutkih odločitev, ki zadevajo pomembne nacionalne interese držav članic, pogajati toliko časa, dokler ne dosežejo kompromisa oziroma dejanskega soglasja o sprejemu odločitve - ne glede na to, kakšen način glasovanja za sprejem sporne odločitve je predvidevala Pogodba o Evropski gospodarski skupnosti.

V času 'vladavine' Luksemburškega kompromisa se je članstvo Evropskih skupnosti povečalo. Pred prvo razširitvijo članstva leta 1973 so se države članice zaradi predvidenega vstopa 'nove kategorije' (še) manjših držav odločile nekoliko spremeniti razdelitev glasov v primerih sprejemanja odločitev s ponderirano kvalificirano večino. Tako so države članice z največjim številom prebivalcev dobile vsaka po deset glasov, po pet glasov sta dobili srednje veliki državi (Belgija in Nizozemska), medtem ko sta majhni državi (Danska in Irska) dobili po tri glasove. Luksemburgu kot 'mini državi' pa so prisodili dva glasova. Leta 1981 se je deveterici pridružila Grčija, ki je dobila pet glasov. Španija, ki se je Evropskim skupnostim pridružila leta 1986 in ki je predstavljala novo 'kategorijo' držav, je bila umeščena med velike in srednje države. Tako so ji pripisali osem glasov, Portugalski, ki je skupaj s Španijo postala polnopravna članica Evropskih skupnosti 1. januarja 1986, pa pet.

Če odštejemo uvedbo prilagojenega načina porazdelitve glasov med države članice pred prvo razširitvijo leta 1973 ter specifičen način določanja ponderirane kvalificirane večine, ki bo veljal za tiste države članice, ki bodo vstopile v Ekonomsko in denarno unijo,¹³ se glasovalni sistem Evropskih skupnosti do danes ni spreminjal.¹⁴ Načini glasovanja so prav tako doživeli le manjše spremembe in sicer z Maastrichtsko pogodbo, ki je uvedla dva načina glasovanja z dvotretjinsko večino.¹⁵ Prav tako je ostal isti tudi način razporeditve relativne glasovalne moči ter približen odstotek potrebnih glasov za sprejetje odločitve s kvalificirano večino (le-ta se, kot rečeno, vseskozi vrti okoli 71 odstotkov vseh glasov).

Odsotnost reform v glasovalnem sistemu Sveta ministrov ter povečanje članstva Evropskih skupnosti sta tako imela dvojni učinek na glasovalno moč posameznih držav članic. Po eni strani so države občutile spremembe pri relativni teži njihovih glasov. V spodnji sliki je mogoče videti, da se je s sprejemom novih držav članic relativna glasovalna moč vseh držav nižala. Vendar pa so padec glasov

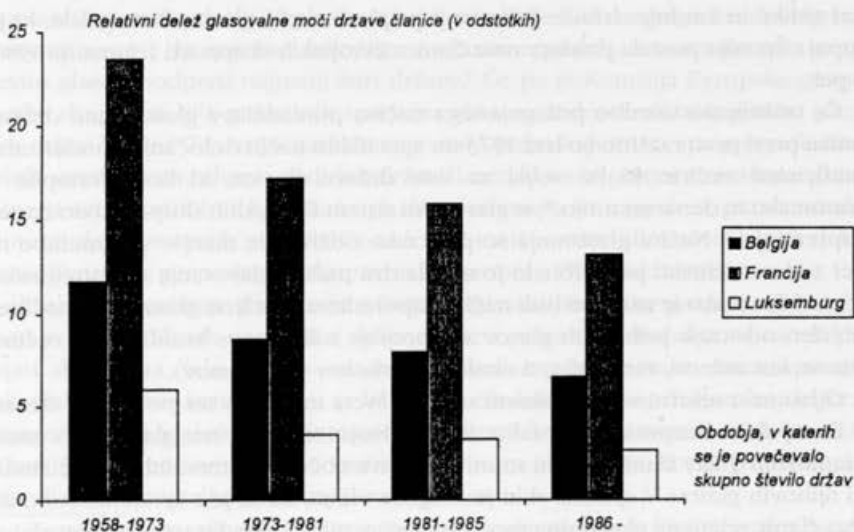
¹³ Načini glasovanja v današnjem ministrskem organu Evropske skupnosti za premog in jeklo so delno nekoliko drugačni (utemeljuje jih člen 28 Pogodbe o Evropski skupnosti za premog in jeklo) in jih tukaj ne bomo posebej obravnavali. V (redkih) primerih, ko gre za sprejemanje odločitev ministrskega organa Evropske skupnosti za premog in jeklo s ponderirano kvalificirano večino, je način razdelitve glasov posameznim državam članicam enak kot pri drugih dveh skupnostih. Enako velja tudi za število glasov, potrebnih za sprejetje odločitve, le da mora za sprejem odločitve v vsakem primeru glasovati vsaj deset držav članic. Načini glasovanja, predvideni v tretji izmed Evropskih skupnosti, Evropski skupnosti za atomsko energijo, pa so identični tistim, ki jih predvideva pogodba, ki utemeljuje Evropsko (gospodarsko) skupnost.

¹⁴ Določene odločitve v okviru Pogodbe o Evropski skupnosti (le-te so opredeljene v členu 122 točka 3 te pogodbe) bodo sprejemale samo tiste države članice, ki bodo vstopile v Ekonomsko in denarno unijo. V skladu s členom 109k točka 5 Pogodbe o Evropski skupnosti bo pri glasovanju o tovrstnih odločitvah ponderirano kvalificirano večino glasov predstavljalo dve tretjini glasov tistih držav članic, ki bodo vstopile v Evropsko denarno unijo.

¹⁵ Člen 104c točka 13 Pogodbe o Evropski skupnosti določa glasovanje s ponderirano kvalificirano večino pri postopku, ki se nanaša na nadzor proračunskega primanjkljaja, pri čemer pa glasovi države, na katero se postopek o nadzoru proračunskega primanjkljaja nanaša, ne štejejo. Nasprotno pa se v okviru člena K.3 točke 2(c) Pogodbe o Evropski uniji (ukrepi za izvajanje konvencij, sprejetih v okviru sodelovanja na področju zatiranja kriminala) dvotretjinska večina ugotavlja po načelu ena država en glas. Za sprejem odločitve po tem členu je torej potrebno pridobiti glasove najmanj desetih držav članic.

valne moči mnogo bolj občutile večje kot pa manjše države članice. Tako je na primer Francija v obdobju 1957-1986 izgubila deset odstotkov svoje glasovalne moči, Luksemburg pa samo nekaj več kot tri odstotke.

Slika 1: Relativni delež v celotnem številu glasov držav članic v Svetu ministrov Evropskih skupnosti - primer Francije, Belgije in Luksemburga (vir: Hosli 1993, 635).



Seveda statistična izguba dela relativne glasovalne moči ni pomembna, če je zainteresirana država članica s svojimi glasovi še sposobna uveljavljati lastne interese pri procesu sprejemanja odločitev. Toda tudi na tem področju so se začele dogajati spremembe, ki so negativno vplivale na položaj večjih in predvsem velikih držav. Povedano natančneje: z rastjo članstva Evropskih skupnosti, z nespremenjenimi načini glasovanja oziroma sprejemanja odločitev v Svetu ministrov ter z ohranitvijo praga, potrebnega za doseg ponderirane kvalificirane večine, se je progresivno manjšal maneverski prostor 'velike četvorke' za oblikovanje manjšinskih protikolicij (*blocking minorities*).

Manjšinske protikoalicije v Svetu ministrov Evropskih skupnosti

Manjšinsko protikoalicijo opredeljujemo kot skupino držav, ki se ne strinja s sprejemom določene odločitve in ki zbere toliko glasov, da še lahko prepreči sprejetje takšne odločitve na podlagi ponderirane kvalificirane večine. Kot že omenjeno, do sredine osemdesetih let o oblikovanju tovrstnih koalicij niti ni bilo treba razmišljati, saj so imele vse države članice zaradi spoštovanja Luksemburškega kompromisa *de facto* pravico veta. Kljub temu pa lahko na načelni ravni ugotovimo, da bi bila možnost oblikovanja takšne koalicije atraktivna predvsem za velike države, ki so dolgo časa potrebovale relativno malo enako mislečih članic, da bi - v kolikor ne bi veljal Luksemburški kompromis - preprečile sprejem določene odločitve. V začetku, ko je bila v tri Evropske skupnosti včlanjena šesterica držav, je npr. katera koli izmed velikih držav potrebovala le še eno partnerico (razen Luksemburga), da je lahko tvorila manjšinsko protikoalicijo s šestimi potrebnimi glasovi (za sprejem odločitve s kvalificirano večino je bilo namreč treba pridobiti 12 glasov držav članic; medtem ko so tedaj države članice skupaj imele 17 glasov). Velike države so imele tudi precejšnjo glasovalno moč v primerih, ko je pobudnik sprejema akta bila Komisija Evropske gospodarske skupnosti. Osnutek so lahko namreč potrdile kar same, saj so za to imele dovolj glasov (vsaka po štiri).

Po prvem povečanju članstva iz šest na devet držav leta 1973, se je manevrski prostor velikih držav za tvorjenje manjšinskih koalicij zožil. Po eni strani štiri velike države niso več mogle same izglasovati odločitve, saj so skupaj zbrale 40 glasov (za kvalificirano večino je bilo treba pridobiti 41 glasov od 58, kolikor so jih skupaj imele vse države članice). Po drugi strani je velika država članica sicer še vedno lahko tvorila manjšinsko protikoalicijo z eno državo, vendar je lahko izbirala le med ostalimi velikimi državami članicami, torej tistimi, ki so imele po deset glasov. V nasprotnem primeru je morala k manjšinski protikoaliciji pritegniti več držav z manjšim številom glasov (najmanj dve), da je zbrala potrebno število glasov za preprečitev sprejema odločitve: 18.

S priključitvijo Grčije leta 1981 se možnosti pri oblikovanju manjšinskih protikoalicij niso spremenile, česar pa ne moremo reči za položaj, ki je nastal po novi razširitvi članstva leta 1986. Za kvalificirano večino je bilo takrat treba pridobiti 54 glasov, medtem ko se je protimanjšinska koalicija lahko ustvarila šele, ko so države zbrale 23 glasov (skupno so države imele 76 glasov). To je pomenilo, da tudi če bi štiri velike države svoje glasove združile z glasovi Španije, ki je razpolagala z osmimi glasovi, ne bi mogli sprejeti odločitve. Dve veliki državi nista več mogli preprečiti sprejema odločitve, ampak sta morali k sodelovanju pridobiti vsaj še eno državo članico (z izjemo Luksemburga). V primeru, da ena velika država članica pri svoji akciji ne bi imela podpore ostalih članic z desetimi glasovi, bi bila morala iskati podporo pri vsaj treh manjših članicah (glej Tabelo 1).

Tabela 1: Položaj velikih držav članic v glasovalnem sistemu Sveta ministrov Evropskih skupnosti v obdobju 1957-1986

Leto	Število držav članic	Število glasov, potrebnih za kreiranje MPK	Možnost oblikovanja MPK dveh velikih članic?	"Velika četvorka" lahko sama izglasuje odločitev?	Število držav potrebnih za MPK če velika država nima podore pri ostalih članicah z 10 glasovi
1957	6	6	DA	DA	1*
1973	9	18	DA	NE	2
1981	10	19	DA	NE	2
1986	12	23	NE	NE	3

Z vstopom Portugalske, predvsem pa Španije v Evropske skupnosti, so manjše države torej pridobile veliko več možnosti za oblikovanje 'lastnih' manjšinskih protikoalicij. Medtem ko leta 1957 sploh niso imele možnosti oblikovati takšnih koalicij zaradi premajhnega števila glasov, so po letu 1973 takšno koalicijo oblikovale le, če so zbrale vse svoje glasove. Po letu 1986 pa so lahko različne skupine manjših držav (najmanj pet, če ne štejemo Španije) oblikovale manjšinsko protikoalicijo.¹⁶

Tak razvoj dogodkov je ob dejstvu, da so države članice odrekle Luksemburškemu kompromisu, začeljal motiti nekatere velike države, ki so se začele pritoževati nad svojim (čedalje slabšim) položajem v glasovalnem sistemu Sveta ministrov.¹⁷ Razmere so se še poslabšale z nameravanim sprejetjem štirih novih držav v članstvo Evropskih skupnosti v sredini devetdesetih let. Nova razširitev ni

* Z izjemo Luksemburga.

¹⁶ Položaj je bil nekoliko drugačen v primeru Sveta ministrov za socialne zadeve, ki je deloval v okviru takimenovanega Socialnega protokola. Omenjeni protokol je bil priložen k Maastrichtski pogodbi. Temeljil je na Listini Evropske gospodarske skupnosti o temeljnih socialnih pravicah delavcev (v nadaljevanju: Socialna listina), ki jo je Francija predlagala v sprejem na srečanju Evropskega sveta v Strasbourg (9. decembra 1989). Socialno listino so sprejele vse države članice razen Velike Britanije. Tako je Socialna listina postala neobvezujoč dokument, ki je vseboval smernice za prihodnjo zakonodajo na področju temeljnih socialnih pravic delavcev. Na maastrichtskih pogajanjih so si države članice prizadevale te smernice (npr. varnost pri delu, uskladitev delovnega časa) spremeniti v pogodbene obveznosti, čemur pa je Velika Britanija nasprotovala. Rezultat pogajanj sta bila Protokol o socialni politiki s pripadajočim Sporazumom o socialni politiki. Protokol, ki so ga podpisale vse države članice, ugotavlja, da si bodo vse države članice razen Velike Britanije prizadevale uveljavljati načela socialne politike, ki jih vsebuje Socialna listina. V Sporazumu o socialni politiki (podpisalo ga je 11 držav članic) pa so zapisana konkretna določila v zvezi z omenjeno opredelitvijo preostalih držav članic. Ker Velika Britanija ni bila stranka Sporazuma o socialni politiki, je Protokol predvidel nov sistem glasovanja za 11 preostalih držav članic, v okviru katerega so preprosto odšteli glasove Velike Britanije. Tako je skupno število glasov bilo 66, za ponderirano kvalificirano večino je bilo potrebno zbrati 44 glasov (66,6 odstotka). Število glasov, potrebnih za oblikovanje manjšinske protikoalicije je ostalo nespremenjeno (23). Z vključitvijo novih držav članic leta 1995 so se razmerja seveda spremenila. Za 14 držav članic je zahtevana ponderirana kvalificirana večina znašala 52 od 77 glasov (67,5 odstotka). Manjšinsko protikoalicijo so lahko oblikovale države ki so skupaj zbrale 26 glasov. Izvolitev laburistične vlade v Veliki Britaniji je omogočila spremembo stališča te države do Socialnega protokola. Protokol in Sporazum sta tako po Amsterdamu vključena v Pogodbo o Evropski skupnosti, in sicer v členih 117-120. O (pravni) naravi Socialnega protokola ter pripadajočega sporazuma in izvajanju določil slednjega glej Westlake (1995:276-285).

¹⁷ Glej npr. razpravo v House of Commons, The Foreign Affairs Committee: Third Report: The Single European Act, para. 37, 1986:2617.

bila povezana z morebitno reformo glasovalnega sistema ministrskega organa Evropskih skupnosti, na kar sta se odzvali dve izmed večjih držav ter izsilili poseben dogovor o večinskem odločanju.

Kompromis iz Ioanine

S predvidenim sprejemom štirih novih držav (Avstrije, Norveške, Švedske in Finske) v Evropsko unijo bi se ob predpostavki, da glasovalni sistem ostane nespremenjen, položaj manjših držav še izboljšal. Predvideno je bilo, da bi Avstrija in Švedska dobili po štiri glasove, Norveška in Finska pa po tri. Skupno število glasov bi tako bilo 90, medtem ko bi bilo za oblikovanje manjšinske protikoalicije (v skladu s pravilom, da naj približno 71 odstotkov vseh glasov držav članic predstavlja kvalificirano večino) treba zbrati 27 glasov. Po tem sistemu bi dve veliki državi članici še vedno lahko oblikovali manjšinsko protikoalicijo s tretjo državo članico, vendar samo v primeru, če bi ta država bila Španija. V nasprotnem primeru bi ti dve veliki državi članici morali iskati podporo vsaj še dveh ali celo treh drugih članic.

Kljub poslabšanju možnosti velikih držav za oblikovanje manjšinskih protikoalicij v Svetu Evropske unije so se države članice na srečanju Evropskega sveta v Lizboni junija 1992 dogovorile, da bo razširitev članstva izvedena v okvirih obstoječe Maastrichtske pogodbe (Bull. EC 6-1992, 10). Nobenega govora ni bilo o morebitnih spremembah glasovalnega sistema Sveta. Tudi na srečanjih Evropskega sveta v Kopenhagnu (junij 1993) in Bruslju (december 1993) o tej temi vsaj uradno niso govorili. Šele potem sta se oglasili Velika Britanija in Španija, ki sta vsaka iz svojih razlogov¹⁸ nasprotovali povečanju števila glasov, potrebnih za oblikovanje manjšinske protikoalicije.

Problem so zunanji ministri držav članic rešili na neformalnem srečanju v Ioanini (Grčija) 27. marca 1994, dva dni kasneje pa je Svet Evropske unije dogovor potrdil (OJ C št. 105, 13.4.1994). Formula, ki so jo sprejeli zunanji ministri, je bila naslednja. Države članice se strinjajo, da se število glasov, potrebnih za oblikovanje manjšinske koalicije, poveča na 27. Toda če države, ki nasprotujejo določenemu osnutku, zberejo od 23 do 26 glasov, se morajo pogajanja v Svetu o tej zadevi nadaljevati, dokler se ne najde ustreznega rešitev, pri čemer je končno odločitev treba potrditi z 68 glasovi.¹⁹ Prav tako so se države članice dogovorile, da bodo na

¹⁸ Velika Britanija je nasprotovala poslabšanju položaja velikih držav, katerih relativna glasovalna moč že dolgo ne odraža nacionalnih značilnosti (Število prebivalstva, relativni delež v gospodarstvu Evropske unije). Španija pa naj bi se Veliki Britaniji pridružila iz taktičnih razlogov, zato da bi si izboljšala pogajalsko pozicijo pri delu pogajanj o povečanju članstva, ki je zadeval ribištvo (Westlake, 1995:94/op. 9).

¹⁹ Potem ko je postalo jasno, da se Norveška ne bo pridružila Evropski uniji, je bilo ustrezno spremenjeno tudi besedilo kompromisa, doseženega v Ioanini. Število glasov, potrebnih za doseg kvalificirane večine, je bilo znižano na 62, s čimer se je znižalo (na 26) tudi število glasov, potrebnih za oblikovanje manjšinske protikoalicije. Države, zainteresirane za nesprejem določene odločitve, so morale zbrati od 23 do 25 glasov, da so se pogajanja v Svetu o sporni zadevi lahko nadaljevala. Končno odločitev pa države lahko izglasujejo le, če skupaj zberejo 65 glasov (OJ C št. 1, 1.1.1995; Bull. EU 1/2-1995:121).

naslednji medvladni konferenci, predvideni za leto 1996, sprožile razpravo o (pre)razporeditvi glasov v Svetu ministrov ter o številu glasov, potrebnih za oblikovanje manjšinske protikoalicije (točki a) in c) prvega odstavka besedila kompromisa, doseženega v Ioanini; Bull. EU 3-1994:64-65).

Osnova dogovora v Ioanini je precej podobna tako imenovanemu Luksemburškemu kompromisu iz leta 1966, zato nekateri avtorji opozarjajo na očitno še vedno precej veliko vlogo nacionalnih držav pri oblikovanju 'evropske' politike (Engel 1997, 57). Pri tem je treba poudariti, da je Svet Evropske unije v osnovi še vedno medvladno telo, zato takšni kompromisi ne smejo presenečati.²⁰ Prav tako velja omeniti, da je okolje, v katerem je bil dosežen Ioaninski kompromis, bistveno drugačno od tistega, v katerem je 'kompromis' leta 1966 izposlovala Francija. Danes so države članice Evropske unije na poti k oblikovanju enotne valute, tu pa je še napovedana širitev proti Vzhodu in na Ciper. Zato je kompromis, dosežen v Ioanini, težko razumeti drugače kot nekakšen uvod v, vsaj tako se zdi, neizogibno prerazdelitev glasov v okviru glasovalnega sistema Sveta Evropske unije.

Razporeditev glasov in določanje števila glasov, potrebnih za doseg kvalificirane večine v Svetu ministrov v luči predvidene širitve Evropske unije proti Vzhodu in na Ciper

Kot smo omenili že na začetku tega prispevka, predstavlja širitev Evropske unije na območje bivših socialističnih držav in Cipra pomemben izziv tej strukturi na njenem prehodu v 21. stoletje. Poseben problem predstavljajo nacionalne značilnosti bodočih držav članic. Večino med njimi lahko štejemo med manjše države, kar je videti tudi iz spodnje tabele.

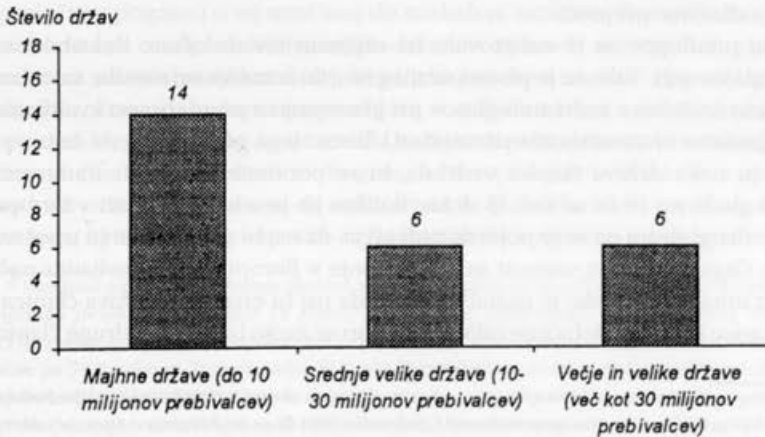
²⁰ V času raziskave, na kateri temelji ta prispevek, je bilo nemogoče priti do natančnih podatkov o tem, kolikokrat je prišlo do oblikovanja manjšinskih koalicij. Po eni strani je razlog nedostopnosti ali celo pomanjkljivosti podatkov o glasovanju v tem, da Svet Evropske unije o poteku svojih sej javnost pod določenimi pogoji obvešča šele od leta 1993 (glej Poslovnik Sveta Evropske unije z dne 6. decembra 1993 (OJ L No. 304, 10.12.1993), dopolnjena 6. februarja 1995 (OJ L No. 31, 10.2.1995)). Po drugi strani pa je dejstvo, da se države članice načeloma izogibajo glasovanju in v večini primerov težijo k temu, da sprejete odločitve ustrezajo kar največ oziroma vsem državam članicam (Hayes-Renshaw/Wallace, 1997:53). To samo po sebi seveda ne pomeni, da je možnost oblikovanja manjšinskih protikoalicij za posamezne države nepomembna, saj lahko z njo v posameznih (čeprav redkih) primerih tudi zavarujejo svoje interese. Špansko in britansko akcijo je mogoče interpretirati tudi v tej luči.

Tabela 2: Ocena razporeditve glasov prihodnjih članic Evropske unije glede na sedaj veljavne kriterije

Država	Št. prebivalcev (v milj.)	Št. glasov v Svetu ministrov Evropske unije (ocena)
Poljska	38.6	8
Romunija	22.7	6
Madžarska	10.2	5
Češka republika	10.3	5
Bolgarija	8.4	4
Slovaška	5.3	4
Litva	3.7	3
Latvija	2.5	3
Slovenija	2.0	3
Estonija	1.5	2
Ciper	0.8	2

V primeru, da bi vse države, ki se potegujejo za članstvo v Evropski uniji, danes postale članice te strukture, bi število manjših držav še bolj prevladovalo nad številom srednje velikih in velikih držav. Slednji dve kategoriji ne bi predstavljali niti polovico celotnega članstva.

Slika 2: Število držav glede na njihovo velikost v razširjeni Evropski uniji



Ob nespremenjenem glasovalnem sistemu Sveta Evropske unije bi se položaj večjih oziroma velikih držav ob takšni strukturi članstva še poslabšal. Če sklepamo, da bi bilo v primeru sprejema vseh vzhodnoevropskih članic in Cipra (glej Tabela 2) skupno število glasov 132, potem bi po sedanji metodi izračunavanja kvalificirane večine zanjo zadostovalo 94 glasov (71.2 odstotka celotnega števila glasov). Za oblikovanje manjšinske protikoalicije bi bilo potrebno torej zbrati 38 glasov. V takem primeru bi morale vse štiri največje države združiti svoje glasove, če bi želele preprečiti sprejem določene odločitve, medtem ko bi manjše države v ta namen lahko oblikovale najrazličnejše koalicije. Še več, prav lahko bi dobili tudi še en, tako imenovani vzhodni blok, saj bi lahko nekdanje komunistične države po sedanjem glasovalnem sistemu brez težav zbrale dovolj glasov za oblikovanje manjšinske protikoalicije.

Takšna in drugačna ugibanja o delovanju sedanjega glasovalnega sistema v razširjeni Evropski uniji (Baldwin 1994, 187) so seveda vplivala na priprave na pogajanja o spremembah v glasovalnem sistemu Sveta ministrov Evropske unije na medvladni konferenci, predvideni za leto 1996. Glede načinov glasovanja so pred začetkom pogajanj leta 1996 krožili različni predlogi, katerih podrobna predstavitev bi preseгла predvideni obseg tega prispevka, zato tu omenjamo le nekatere.²¹ Tako je bila na primer predlagana tako imenovana super kvalificirana večina, po kateri naj bi bilo za sprejem odločitve potrebno zbrati 80 odstotkov vseh glasov v Svetu. Podobno rešitev je v zadnjem poskusu, da bi Veliko Britanijo pritegnila k sodelovanju v okviru socialne politike, predlagala Nemčija že na maastrichtskih pogajanjih.²² Takšen način glasovanja resda lahko omogoči podporo relativno velikega števila držav članic, vendar ima odločanje s super kvalificirano večino tudi svojo slabo stran. Načeloma namreč velja, da večji kot je odstotek glasov, potrebnih za sprejem določene odločitve, večja je možnost manjšine, da sprejem odločitve prepreči.

Nekaj predlogov se je navezovalo na vzpostavitev določene fleksibilnosti v načinih glasovanja. Tako se je po eni strani govorilo o možnosti uvedbe tako imenovanih konstruktivno vzdržanih glasov pri glasovanju s ponderirano kvalificirano večino (*positive or constructive abstention*). Bistvo tega predloga je, da če bi se pri glasovanju neka država članica vzdržala, bi se ponderirana kvalificirana večina računala glede na 14 in ne več 15 držav, kolikor jih je zdaj včlanjenih v Evropsko unijo. Po drugi strani pa se je pojavila tudi ideja, da naj bi pri glasovanju upoštevali izkušnje Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi pri uveljavljanju načela 'konsenz minus ena'. Tako je nastal predlog, da naj bi ena sama država članica ne imela pravice blokirati določene odločitve, če so se zanjo izrekle vse druge članice.²³

²¹ Predlogi, vključno s temi, ki jih opisujemo v tem poglavju, so zbrani v: "Final Report of the Reflection Group Set Up to Prepare the Intergovernmental Conference, Part Two: An Annotated Agenda", dostopen na <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/eu-doc/reflect/final.html#III>.

²² Nemčija je predlagala, da bi za sprejem odločitve bilo potrebno pridobiti kar 66 od 76 glasov. Toda če bi osnutku odločitve nasprotovala katera od velikih držav, bi morala k manjšinski protikoaliciji pritegniti vsaj še eno državo članico. Velika Britanija predlagane rešitve ni sprejela (Westlake, 1995:93).

²³ Za tovrstne predloge lahko rečemo, da so vsaj delno nastali kot posledica togega stališča tedanje britanske konservativne vlade, ki ni podpirala večjih sprememb v Maastrichtski pogodbi.

Še največ podpore med državami članicami je bil deležen predlog, po katerem naj bi za sprejem odločitev zadostovala tako imenovana dvojna večina: večina glasov držav članic, ki pa morajo skupaj predstavljati tudi večino prebivalstva Evropske unije. Z nespremenjenim glasovalnim sistemom ter z vstopom velikega števila manjših držav v članstvo je namreč vedno bolj prihajalo do 'demokratičnega deficita' tudi pri glasovanju v Svetu. Sedaj namreč lahko število glasov, potrebnih za oblikovanje manjšinske protikoalicije (kar predstavlja nekaj manj kot tretjino vseh glasov), oblikuje skupina držav, ki glede na število prebivalcev znotraj lastnih meja predstavlja komajda sedmino celotnega prebivalstva Evropske unije.²⁴

Načeloma bi bilo mogoče pričakovati deljena stališča sedanjih držav članic glede vprašanja prerazporeditve glasov oziroma uvedbe novih načinov glasovanja, ki bi dajale večjo težo glasovom velikih držav. Vzrok za to bi seveda iskali predvsem v njihovi različni velikosti kot tudi v trenutnem položaju, ki ga imajo v zdaj veljavnem glasovalnem sistemu Sveta Evropske unije. Manjše države naj bi se upirale spremembam, medtem ko naj bi se večje države zavzemale za takšno spremembo glasovalnega sistema, ki bi bolje odražal njihovo vlogo in odgovornost v delovanju Evropske unije. Razprava pred začetkom medvladne konference pa je pokazala deljenost mnenj tudi med *manjšimi* državami o tem, do kakšne mere naj se le-te 'odrečejo' sedanjemu ugodnemu položaju v glasovalnem sistemu Sveta Evropske unije. Kar nekaj bogatejših majhnih držav, kot na primer države Beneluksa, se je že v svojih začetnih stališčih zavzemalo za uveljavitev načina glasovanja, ki bi temeljil na podlagi dvojne večine (prebivalstva in števila glasov držav članic).²⁵ Takšen pogled se je razlikoval od stališč nekaterih drugih majhnih držav, na primer Grčije, Finske in Portugalske, ki sicer niso zanikale nujnosti iskanja praktičnih rešitev za vzpostavitev ravnotežja med glasovi velikih in majhnih držav, vendar pa so se zavzemale bodisi za ohranitev sedanjega glasovalnega sistema bodisi za preložitve pogajanj o tej temi vsaj do naslednje razširitve Evropske unije.²⁶

Obravnavajo ozadja stališč manjših držav in njihovih nacionalnih značilnosti (predvsem ekonomskih kazalcev) bi terjala posebno analizo. Naj na tem mestu zgolj opozorimo, da njihova nasprotujoča si stališča v zvezi z reformo glasovalnega sistema Sveta Evropske unije morda kažejo na prihodnjo naravo odnosov med državami članicami - delitev na bogate in 'manj bogate' - ki se bo s prihodom vzhodnoevropskih držav vsaj za nekaj let še bolj utrdila. Med manjšimi državami so se tiste, ki bi jih lahko označili za bogatejše, že v razpravi pred začetkom nove

²⁴ Vzemimo za primer naslednjo skupino držav, ki bi glede na število glasov teoretično lahko tvorila manjšinsko protikoalicijo: Belgija (5 glasov/10.1 milijona prebivalcev), Grčija (5/10.4), Nizozemska (5/15.6), Portugalska (5/9.9), Danska (3/5.3) in Irsko (3/3.6). Skupno število glasov teh držav je 26, prebivalcev pa 54.9 milijona. To predstavlja 29.8 odstotka vseh glasov in samo 14.7 odstotka vseh prebivalcev Evropske unije (373.7 milijona).

²⁵ Mémorandum de la Belgique, des Pays-Bas et du Luxembourg en vue de la CIG, poglavje Les questions institutionnelles (Le Conseil). Dosegljiv na <<http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/ms-doc/state-be/benelux.html>>.

²⁶ Predstavitev stališč vseh 15 držav članic pred začetkom medvladne konference v Amsterdamu, pod naslovom White paper in the 1996 Intergovernmental Conference (Vol. II) - Summary of positions of the Member States of the European Union with a view to the 1996 Intergovernmental Conference, je dosegljiva na <<http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/eu-doc/parliament/peen2.htm>>.

medvladne konference bolj odkrito zavzemale za prerazporeditev glasovalne moči v korist velikih držav članic kot ostale članice. Vzroke za to je vsaj deloma treba iskati v pragmatizmu bogatejših majhnih držav. Štiri največje države članice namreč spadajo med industrijsko najrazvitejše države na svetu, imajo (vsaj trenutno) precej podobna stališča glede (ekonomskega) združevanja v okviru Evropske unije in so tako pomemben faktor in zagotovilo njenega nadaljnega razvoja in kontinuitete. Po drugi strani pa bo večina novih, in tudi nekatere sedanje države članice, po vseh standardih vsaj še nekaj časa spadala med revnejše države Evropske unije. Prav tako ta skupina nima zadostnih virov in zmožnosti za izvajanje zastavljenih politik Evropske unije. Z drugimi besedami, bogatejše majhne države računajo, da bodo v prihodnosti verjetno imele več skupnih interesov z največjimi državami članicami kot pa s skupino 'ostalih' majhnih držav.

Na pogajanjih, ki so se začela konec marca 1996 v Torinu, so stališča držav članic ostala precej različna, tako da medvladna konferenca na področju reforme načina glasovanja svojega dela ni končala. Države članice so se strinjale le o sprejemu posebnega protokola k Amsterdamski pogodbi, in sicer o organih Evropske unije v zvezi s predvideno novo širitvijo članstva.²⁷ V prvem členu tega protokola je bilo dogovorjeno, da naj bi po naslednji širitvi vsaka država članica imela le po enega svojega predstavnika v Komisiji, vendar le pod pogojem, da se bodo države članice prej dogovorile o prerazdelitvi glasov oziroma o sprejemu dvojne večine kot načina glasovanja v Svetu. Drugi člen protokola pa določa, da naj bi države članice kasneje vsaj leto preden bi članstvo Evropske unije preseгло številko 20, na posebni medvladni konferenci pretresle določbe o sestavi in delovanju organov Evropske unije.

Zaključek: položaj Slovenije (kot prihodnje članice) v glasovalnem sistemu Sveta Evropske unije

Reševanje problemov v zvezi z načini glasovanja v Svetu Evropske unije se torej na prvi pogled zdi zelo enostavno. Ko se bodo države članice dogovorile, kako bodo v prihodnje glasovale v Svetu, bodo odprta tudi vrata novim članicam vzhodne Evrope. Dejstvo je, da je postal koncept stabilnosti med velikimi in manjšimi državami v Evropski uniji, kot je bil uveden v petdesetih letih, praktično neustrezen. Če bi vzhodnoevropske države (ki jih v večini lahko opredelimo kot manjše države) sprejeli v Evropsko unijo danes, bi se že tako relativno slabši položaj večjih držav v glasovalnem sistemu njenega ministrskega organa še poslabšal. Sedanja razprava o poteku reform vključuje nekakšne nove 'kriterije stabilnosti', ki pa dajejo prednost večji glasovalni moči večjih držav. Zanimivo je, da so bile v času priprav na medvladno konferenco leta 1996 takšni ideji - predvsem načelu, da naj bi z večino glasov sprejeta odločitev bila tista, kjer države, ki odločitev podpirajo, predstavljajo večino prebivalstva Evropske unije - naklonjene

²⁷ Protocols annexed to the Treaty on European Union and to the Treaties establishing the European Community, the European Coal and Steel Community and the European Atomic Energy Community - Protocol on the institutions with the prospect of enlargement of the European Union.

tudi nekatere bogatejše majhne države. Le-te se zdijo prepričane, da bi jim podpora velikim državam pri reformah glasovalnega sistema in kasneje pri sprejemanju odločitev v Svetu Evropske unije, razširjenem na 20 in več članic, prinesla več koristi. Razmišljanje o podelitvi večje glasovalne moči velikim članicam Evropske unije ter pragmatično razmišljanje majhnih bogatih držav (potencialna 'vezava' svojih glasovalnih preferenc na glasovalno obnašanje velikih zahodno-evropskih držav) pa kažeta tudi na to, kje se nahaja del bodočih problemov članstva kot celote. Razlike med sedanjimi in prihodnjimi državami članicami glede na njihove značilnosti (predvsem glede na raven gospodarskega razvoja) bodo še nekaj časa občutne, prav tako pa se bo zelo zmanjšal krog tistih držav, ki bodo *de facto* odločale o zadevah razširjene Evropske unije. Uresničitev scenarija, ki predvideva večjo relativno glasovalno moč za najmočnejše države članice, bi torej pomenila priznavanje določenega dejanskega stanja glede vloge, položaja in odgovornosti posameznih držav članic pri upravljanju Evropske unije. Ostaja pa negotovost, kako daleč gre lahko takšno 'priznavanje' dejanskega stanja na račun aktivne udeležbe vseh držav članic v procesu odločanja. Obstoj takšne negotovosti dokazuje tudi dejstvo, da se države članice o reformi glasovalnega sistema Sveta Evropske unije niso mogle zediniti niti še v Amsterdamu.

Tem ugotovitvam na rob pa je treba dodati še nekaj. Kot že rečeno, s povečanjem števila članstva bo *de facto* odločanje v manjših skupinah in prek neformalnih posvetovanj za zaprtimi vrati verjetno še pridobilo na pomenu v ministrskem organu Evropske unije, kljub težnjam evropske javnosti po večji transparentnosti tega organa (Dashwood 1996, 113). Razširjena Evropska unija bo z vidika udeležbe v procesih odločanja in uveljavljanja svojih interesov morda nudila manj tistim (novim) majhnim državam, potencialno torej tudi Sloveniji, ki tovrstne (in verjetne) smeri razvoja procesa odločanja v Svetu Evropske unije ne bodo predvidele ter se nanj pripravile. Z drugimi besedami: v luči neizogibnih sprememb v glasovalnem sistemu Sveta, bi v Sloveniji verjetno že v procesu prilagajanja morali razmišljati o obliki podpore stališčem 'velike četvorke' ter tistih majhnih držav članic, ki se že v tej zgodnji fazi odkrito zavzemajo za večjo glasovalno moč velikih držav ter si tudi po tej poti (in dovolj zgodaj) poskušati zagotoviti strateške partnerje med (prihodnjimi) najvplivnejšimi državami članicami v razširjeni Evropski uniji.

Seveda je za kakršno koli revizijo trenutnih pravil glasovanja in distribucije glasov v Svetu Evropske unije potrebna podpora vseh sedanjih držav članic. Počakati bo treba in videti, če in v kakšni meri bodo države sprejele novo 'ravnotežje' med velikimi in majhnimi državami članicami v Svetu Evropske unije. Kot že rečeno, do nove širitve Evropske unije pred takšnim dogovorom sploh ne more priti. Če pa do širitve pride, potem je že sedaj mogoče reči, da je v prihodnje realno pričakovati čedalje ožji krog resničnih 'odločevalcev' v Evropski uniji, ne glede na končni izid reforme glasovalnega sistema ministrskega organa Evropske unije. Bolj ko bo Svet številčen, manj bo možnosti upirati se 'elitizmu' znotraj njega. Skratka, z vidika interpretacije enakosti med velikimi in majhnimi državami članicami v procesih odločanja, bo Evropska unija 21. stoletja vsekakor precej drugačna od Evropske unije kot jo poznamo danes. Na to dejstvo se je treba ustrezno

pripraviti tudi v Sloveniji in med drugim še bolj 'investirati' v napore da bi se posebej približali tisti skupini (velikih in majhnih) držav, ki bo še lep čas krojila politiko Evropske unije.

LITERATURA

- Baldwin, R. 1994. *Towards an Integrated Europe*. London, Centre for Economic Policy Research.
- Dashwood, A. (ed.). 1996. *Reviewing Maastricht Issues for the 1996 IGC*. Seminar Series Organised by the Centre for European Legal Studies. Cambridge, London, Sweet & Maxwell.
- Engel, C. 1997. *Council of the European Union*. V W. Weidenfeld / W. Wessels: *Europe from A to Z: Guide to Integration*. Brussels, European Commission, str. 54-58.
- Hayes-Renshaw, F./Wallace, H. 1997. *The Council of Ministers*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire and London, Macmillan Press Ltd.
- Hosli, M. O. 1993. *Admission of European Free Trade Association States to the European Community: Effects on Voting Power in the European Community Council of Ministers*. *International Organization* 47/4, pp. 629-643.
- Lasok, D./Lasok, K. P. E. 1994. *Law and Institutions of the European Union*. London; Dublin; Edinburgh, Butterworths.
- Nugent, N. 1994. *The Government and Politics of the European Union*. London, Macmillan.
- Schermers, H. G. 1972. *International Institutional Law (2 Vols.)*. Leiden, A. W. Sijthoff.
- Westlake, M. 1995. *The Council of the European Union*. London, Cartermill.