

**RANNSÓKNIR Í
FÉLAGSVÍSINDUM VIII
FÉLAGSVÍSINDAÐEILD**

Eirindi flutt á ráðstefnu í desember 2007

Ritstjóri

Gunnar Þór Jóhannesson

Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands
2007

Davíð gegn Golíat:
Hefur dregið úr möguleikum smárlísa til áhrifa
innan ESB?

Baldur Þórhallsson

Stærsta áskorunin sem smárlíki í Evrópusambandinu (ESB) standa frammi fyrir er krifa stærri ríkja sambandsins um að breytingar verði gerðar á ákvarðanatöku og skipulagi stofnana ESB. Kröfur af þessu tagi voru bæði settar fram í samningvörðunum um Nice-sáttmálann og stjórnskrátsáttmálann sem nú hefur leitt af sér svokallaðan umbótarsáttmála (Beach, 2005; Galloway, 2001; Kirk, 2000; Norman, 2003a; Magette og Nicolaidis, 2003). Auk þess eru blikur á lofi að stóru ríkin fari í auknum mæli að semja sín á milli um miltivægstu málefni utan hins hefðbundna ákvarðanatökuferlis innan stofnana ESB. Þannig getu þau snöggenið smærri ríkin. Stóru ríkjunum mun hugsanlega finnast nauðsynlegt að beita sér í auknum mæli með þessum hætti ef smárlíkin þrengja að þeim innan ESB.

Greinin skipur ríkjum ESB með hefðbundnum hætti í flokk stórra ríkja, annars vegar og flokk smærri ríkja, hins vegar: Þýskaland, Bretland, Frakkland, Ítalía, Spánn og Pólland eru talin til stærri ríkja sambands en öll önnur ríki eru látin tilheyra smærri ríkjum sambandsins. Þessi skiping er ekki eingöngu byggð á íbúafjölda, stærð landsvæðis, efnahagsstærð og hernaðarmætti (hinum fjórum hefðbundnu breytum sem notaðar eru til að skilgreina stærð ríkja). Hún er einnig grundtvölluð á stærð og getu stjórnsýslu ríkjanna, sem skipur sköpun varðandi getu til áhrifa innan ESB og síðast en ekki sízt á því hvernig þessi ríki skipa sér sjálf í andstæðar blokkir í samningvörðunum um Nice- og stjórnskrátsáttmálann, þ.e. flokk stærri ríkja og flokk smærri ríkja, sem tókust á um reglur um ákvarðanatöku og stofnanuppbyggingu.

Stærri ríkin búa við sömu pólitísku umgjörð innan ESB og smárlíkin. Stóru ríkin hafa þó meiri getu til að hafa áhrif á samunafertlið í Evrópu. Þetta á einkum og sér í lagi við á þeim svíðum þar sem þörf er á miklum fjáttunum, stórum stjórnsýslum eða pólitískri vigt til að hindra áætlunum í framkvæmd. Almenn er smárlíki í sem háðari alþjóðastofnunum og síður

far um að hafa áhrif á ákvarðanatökuferli þeirra en stæri ríki einfallega vegna pólitískar og efnahagslegar stöðu sinnar. Smærri ríki ESB þurfa því að sýna nokkra leiðir til að geta haft áhrif á ákvarðanatöku innan ESB sem og annarra alþjóðastofnana.

Möguleikarnir í þessari grein er lögð á að greina hvort að þær breytingar sem gerðar voru í Nice-sáttmálanum frá 2000 og sjónarskráráttmálanum frá árinu 2005 varðandi ákvarðanatöku og forseti sambandsins geti haft áhrif á murguleika smárika til áhrifa innan ESB. Sjónarskráráttmálin var settur í nýjan þungi á þriggja mánaða ríklaráðstefnu ESB árið 2007 og samþykktur og kallaður umboðarsáttmáli á leiðtogfundri sambandsins í Lissabon í október 2007. Því er haldið fram í þessari grein að áhrif smárika í ESB séu mismikil eftir málaflokkum og að reglur um ákvarðanatöku og stofnananuppbyggingu skipi smárika miklu. Hins vegar skipi hefur og venjur sem mótað hafa við ákvarðanatöku sköpun fyrir áhrif smárika innan sambandsins. Möguleikar smárika til að hafa áhrif fara því eftir hefðum og venjum sem skapast hafa innan sambandsins við ákvarðanatöku sem og samhengi og aðseturum hverju sinni. Hér verður fyrst farið yfir möguleika smárika til áhrifa eftir málaflokkum og síðan verður ítarlega farið yfir hvaða áhrif ofangreindar breytingar á sáttmálum ESB geta haft á áhrif smárika innan sambandsins. Nice-sáttmálin hefur að mestu leyti tekið gildi en áætlað er að hinn nýji umboðarsáttmáli, sem byggir að nær öllu leyti á sjónarskráráttmálanum, komi til framkvæmda í ársbyrjun 2009 eftir að aðildarlinn hafa samþykkt hann heima fyrir.

Áhrif ríkja í fjölbreyttum málaflokkum ESB

Almennt er viðurkennt að samstarf Frakklands og Þýskalands hafi haft úrsílaáhrif á þróun Evrópusamvinnu. Sumir ganga svo langt að tala um „samvinnueneimendi“ Frakklands og Þýskalands. Með því er ekkert einungis vísað til áhrifa ríkjanna byggð á þjóðarframleiðslu og folksfjölda, heldur einnig getu þeirra til þess að ráða hvaða mál eru tekið til umræðu og afgreiðslu innan ESB hverju sinni. Getu ríkja til að hafa áhrif byggist því ekki einungis á þeim þáttum sem ofast eru notaðir sem mælikvarði á stærð ríkja. Þetta kemur til dæmis skýrt fram í takmörkuðum áhrifum Bretlands á mörgum sviðum. Þrátt fyrir að Bretland sé fjölmennat og þjóðarframleiðsla meiri en í flestum ríkjum sambandsins er það ekki á meðal áhrifamestu Evrópusambandsríkjanna.

Þegar áhrif smárika á ýmsum sviðum er könnuð má greina tvöms konar leiðir. Í fyrsta lagi að smárika hafa minni áhrif í öryggissálum en í öðrum

málaflokkum. Smárika hafa alla tíð haft lítið að segja um öryggissmál í ESB. Eftir að kalda stríðinu lauk varð óformlegt öryggissamstarf stærri ríkja sambandsins nánara áður. Eitir demí um það er svokallaður samráðsþópur sem stofnaður var fyrir Bosnía og Kósóvó. Í honum voru upphallega Bretland, Frakkland og Þýskaland, en Ítalía breyttist síðar í höpin. Auk þessara ESB-ríkja voru Bandaríkin og Rússland í höpinum, en engin af smá-ríkjunum í Evrópu.

Undanfarið hefur ástand mála í Írak og framtíðar öryggissamstarf í Evrópu verið til óformlegrar umræðu milli stóru ríkjanna í ESB (Wivel, 2005). Innanbúðarnaður hafði þetta um umræðurnar að segja: „Ef greina má eitthvað mynstur er það helst hversu mjög smáríkjum er haldið utan við daglega ákvarðanatöku og hernaðarágerðir.“ (Duke 2001, bls. 41). Finnland fékk Norrennu víddina viðurkennda sem opinbera stefnu ESB, en stefnunni hefur ekkert verið fylgt eftir í framkvæmd og áhrif smárika hafa að öðru leyti verið takmörkuð. Belgía og Holland hafa, aftur á móti, haft mikil áhrif á þróun evrópska mynatsambandsins og umhverfisstefnu ESB.

Sjónrýsla smárika er augljóslega smærri í snúðum en stærri ríkjanna og því hafa þau ríka tilhneigingu til að forgangsræða hvaða málaflokkum þau beina kröftum sínum að innan ESB. Auk þess verða þau að forgangsræða innan hvers málaflokks til að tryggja hagsmunum sína. Þar af leiðir að smárika eru oft mjög virk á þeim sviðum sem skipa þau miklu, efnahagslega eða pólitískt. Þau hafa aftur á móti frekar tilhneigingu til að halda sig til hlés og bregðast við því sem aðrir geta á þeim sviðum sem snerta hagsmunum þeirra ekkert beint. Stór ríki eru líklegri til að vera virk á öllum sviðum (Thorhallsson, 2000). Mikill munur er á því með hvaða hætti stór og smá ríki beita sér í ákvarðanatökuferli ESB. Smárika reyna að hafa áhrif innan ESB með því að beita sér með jákvæðum hætti. Sjónrýsla þeirra er ekkert nógu öflug til að standa í vegi fyrir ákvörðunum sem þeim eru ekkert beint í hæg en skipa önnur ríki miklu. Hæggðun stærri ríkja er öðruvísi. Þau reyna kerfisbundið að standa í vegi fyrir ákvörðunum sem eru öðrum ríkjum í hæg en hafa ekkert mikil áhrif á þau. Stór ríki reyna til að mynda að draga úr kostnaði við sameiginlega land-búnaðarsvæfnum og svæðastefnu sambandsins sem þau greiða ekki á. Þetta má að hluta stýra með þeim víðræktari hagsmunum sem stóru ríkin hafa að geta innan ESB eins og að takmarkaða útgjöld sambandsins. Auk þess skýrist þetta að hluta af hefðbundnum hlutverkum þeirra sem stórvelda í Evrópu, sem eiga að stjórna því hvað er eftir á baugi í ESB (Thorhallsson, 2000).

Annað sem vekur athygli þegar hæggðun smárika innan ESB er skoðuð er að samstarf og bandalög geta skipi öllu um áhrif þeirra innan ESB. Finnland hafði samstarf við önnur ríki um að koma Norrennu víddinni á köpplinn

(Arter, 2000). Í mynsambands-ferlinu vann Belgía náið með framkvæmdastjórn ESB og Holland vann mikið með Þýskalandi (Nades og Verdon, 2005). Smárlit líta á framkvæmdastjórnina sem mikilvægan samherja í tilrunnun til að byggja upp bandalög. Þau reyna sitt fyrsta til að vinna framkvæmdastjórnina á sitt band áður en þau flytja mál fyrir öðrum ríkjunum í ráðherraráðinu (Thorbjörnsson, 2000). Hvað umhverfismál áhrættir er stuðningur Þýskalands álitin skipa lykilmáli fyrir grænu smárliti til að ná fram sjómálinum sínum í umhverfismálum þar sem þau eru ekki fer um að fá sínu fram um fullingis Þýskalands (Lleffrank og Andersen, 1998).

Staða smárlita eftir breytingar á sáttmálum ESB

Í samningavörðunum um Nice-sáttmálann og stjórnskrátsáttmálann skipu ríki ESB sér fyrst og fremst í fylkingar eftir stærð þegar koini að málfernum sem vörðugu ákvarðanatöku og skipulag og völd stofnana sambandsins. Sterkari krafta um skilvirktu hefur leit til þess að smárlit eru undirstöðugum þvingandi að breyta stofnanauppbyggingunni þannig að hún þjóti hagsmunum stærri ríka í meira mál en hún hefur gert. Hins vegar veitir aukin stofnana-önding evrópskra stjórnmála smárlitun tækifæri til áhrifa.

Tvær breytingar á stofnunum ESB hafa valdið mikla athygli í smárlita-ferðum og í rannsóknunum á áhrifum smárlita innan ESB: Breytt kosninga-fyrirkomulag í ráðherraráðinu og breyting á forseti leiðtoga- og ráðherra-ráðsins.

Formlegt kosningafyrirkomulag ráðherraráðsins hefur tekið miklum breytingum síðustu tvo áratugi. Ráðherraráðið getur nú tekið ákvarðanir í flestum málaflokkum með svokölluðum auknum meirihluta sem hefur að mestu leyti komið í stað samhljóma samþykks og einfalds meirihluta. Þetta skipur miklu máli vegna þess að ekki er hægt að taka ákvarðanir um stefnu eða lagasetningu án stuðnings ráðherraráðsins (Westlake og Galloway, 2004).

Einfaldar meirihluta kosningar og samhljóma samþykki eru smærri ríkjum feklar í hæg en þeim stóru. Í einföldum meirihluta kosningum hefur atkvæði allra ríka jafn mikið vægi og þar að leiðandi eru slíkar kosningar smárlitum mjög í vil. Þetta fyrirkomulag er þó eingöngu notað í tengslum við teki-nilegar útfærslur á afgreiðslu mála á fám almörkuðum svörum (Lewis, 2003; Westlake, 2004). Mjög fáar ákvarðanir voru teknar með þessum hætti, á árablinnu 1999 til 2004 (sjá töflu 1). Samhljóma samþykki krefst þess að allir meðlimir ráðherraráðsins séu sammála eða a.m.k. ekki mótfallnir ákvörðunum. Það reist samhljóma samþykki þó að fulltrúar einhverra ríka

síji þjá. Þar sem öll ríki hafa, þegar þessi máti er viðhafður, neitunarráð eru ríki sem ekki geta sett sig við ákveðnar tillögur í tillötu-legra góðri samningastöðu (Westlake, 2004). Samhljóma samþykki gefur smárlitum sama möguleika á að standa í vegi fyrir ákvörðunum og stórum ríkjum. Samningastaða þeirra verður því, a.m.k. freðilega séð, jafn sterk og stóru ríkjanna. Eins og sést í töflu 1 áti þetta við um nætri 30% af endanlegri lagasetningu ESB á tímabilinu 1999 til 2004. Allir sáttmálar sambandsins allt frá því á 9. áratuginum hafa laknarhæð notkun samhljóma samþykks og í stað þess hefur aukinn meirihluti verið tekinn upp.

Tafla 1. Fyrirkomulag kosninga í ráðherraráði ESB

Heildarfjöldi ákvarðana (ákvæðanir, tistlþpanir, reglugerðir)	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Fjöldi ákvarðana heimlaðar á grundvelli aukins meirihluta	132	135	130	139	136	158
Fjöldi ákvarðana heimlaðar á grundvelli einfalds meirihluta	(66,3%)	(70,7%)	(69,5%)	(71,3%)	(69,4%)	(69,0%)
Fjöldi ákvarðana heimlaðar á grundvelli samhljóma samþykks	67	55	57	56	57	69
Fjöldi ákvarðana heimlaðar á grundvelli einfalds meirihluta	1	1	3	2	2	2
	(0,5%)	(1,5%)	(0,9%)			

Hæmilt: The Council of the European Union, 2005.

Í töflu 1 kemur fram að mikil meirihluti ákvarðana ráðherraráðsins á árablinnu 1999 til 2004, eða um 70%, voru teknar með auknum meirihluta. Þessi aðferð er stærri ríkjum betrygilega feklar í hæg en hrein meirihluta-kosning eða samhljóma samþykki. Reglur um aukinn meirihluta eru þannig úr gæði gerðar að ómögulegt er að setja saman hóp sem staðöð getur í vegi fyrir ákvörðunum án fullingis einhverra stærri ríka þar sem meira en 70% af íbúum ESB búa í stóru ríkjumum sex en samkvæmt Nice-sáttmálannum þarf 62% íbúafjölda sambandsins að standa á bak við aukinn meirihluta. Það er auk þess aðvæðsla fyrir stóru ríkin en þau lítu að koma saman auknum meirihluta þar sem að þau hafa um 50% atkvæða en rúmlega 73% atkvæða í ráðherraráðinu þarf til að tryggja aukinn meirihluta samkvæmt Nice. Þó þarf meirihluta ríkjanna að staðfesta tillögu samkvæmt reglum um aukinn meirihluta til að hún fást endanlega samþykkt, og skapar það smárlitum notkun svigum í samningaferlinu.

Það að ákvarðanir megi taka í fleiri málaflokkum með auknum meirihluta virðist fræðilega velja stöðu smárfisja í ákvarðanatökunum. Engu að síður er það svo, eins og fram kemur hjá mörgum fræðimönnum, að neittinnarvald smárfisja er í rann mjög takmarkað (t.d. von Dosenrode, 1998; Vahl, 1997; Norrveisk, 1994; Møyer og Josling, 1990; Wallace 1986). Það eru fyrst og fremst stærri ríki sem nýta sér þann möguleika að beita neittinnarvaldi (Thorhalsson, 2000) (Gillissen, 1994). Stór ríki eru auk þess tvískar sínum líklegri en smærki til að greiða atkvæði gegn tilfugu eða síða hjá. Þýskaland, Bretland og Ítalía (þrjú af fjórum stærstu ríkjum ESB) eru líklegust til að greiða atkvæði gegn tilfugu í ráðinu, en Lúxemborg, Finnland, Austurríki og Írlandi eru líklegust til að greiða atkvæði gegn meirihluta í ráðherraráðinu (Mauria, 2004). Reyndar er það svo að smæstu ríkin í ESB greiða náðast aldrei atkvæði gegn tilfugum sem koma til atkvæðagreiðsla. Þau síja auk þess mjög sjaldan hjá við atkvæðagreiðslur. Þegar neittinnarvaldi er beitt er það í 46% tilfella eitt af fimm stærstu ríkjum sem geir það. Þegar seðið er hjá er það í 54% tilfella eitt af þessum ríkjum sem geir það (Heisenberg, 2005). Ennfremur er stætt hefð innan ESB fyrir því að atgreiða mál samhljóma, þ.e. sjáðnast er gripipið til þess ráðs að greiða atvæði fyrir en full sátt ríkir innan ráðherraráðsins. Það þýðir að kosningarfyrirkomulag skipir oft litlu máli (Heisenberg, 2005; Dhan, 1999; Lewis, 2003; Phinimore, 2004 og Westlake 2004). Í þeim tilfellum sem afgreiða má mál með auknum meirihluta er til dæmis einngöngu kosni í 15% tilfella (Wallace og Hayes-Renshaw, 2003). Því bet að varast að gera meira úr áhrifum þess fyrir smærki að taka megi ákvarðanir með auknum meirihluta í fleiri málaflokkum en áður. Stækkan ESB gæti þó haft nokkur áhrif hvað þetta snertir. Eftir því sem ríkjum fjölga græi orðið erfðara að komast að samhljóma niðurstöðu í ráðherraráðinu og oftar gæti þurft að gripa til kosninga til að skera úr um niðurstöðuna.

Önnur mikilvæg breyting sem gerð var á skipulagi stofnana í sjómarrástráttmálanum, og varðar hugsanlega genu smárfisja til áhrifa, var að forseti leiðtogaráðs ESB verður kosinn í tvö og hálf ár í senn stað þess að láta ríkin skiprast á að fara með forsetið í sex mánuði hvert eins og tókast hefur. Auk þess verður forseti leiðtogaráðsins kosinn með auknum meirihluta í leiðtogaráðinu og hann/hún má síða í tvö kjörtímabil, þ.e. í allt að fimm ár. Einnig var ákveðið að ESB skipi uttanríkisráðgjafa sem jafntímt verði í forseti ráðherraráðs uttanríkisráða sambandsins samkvæmt sömu ofan-greindum reglum. Þetta er róttæk breyting frá þeim reglum sem gilt hafa allt frá stofnum sambandsins að ríki þess skipust á að fara með forsetið í þessum tveimur tálum. Smærri ríkin börðust hart gegn þessum breytingum en þegar andstaða þeirra bara ekki árangur reyndu þau hvað þau gátu til að

draga úr völdum þessara nýju embætta. Þau ótast að embættin verði fremur handgengjan stærri ríkjum en þeim smærri. Eða núverandi uttanríkisráðgjafi ESB, Javier Solana, – sem þó sýrir ekki ráðherraráði uttanríkisráða, hefur átt náveri samvinnu við stærri ríki sambandsins en þau smærri (Centre for European Reform, 2003). Smárfisjum tókst að draga tölvætt úr valdi þessara nýju embætta, frá því að fyrstu tilfögur stærri ríkjanna litu dagsins ljós, og að sumra máti svo miklið að embættin eru valdaminni en þau eru í dag (Magrette og Nicolaidis, 2003; Norman, 2003b; Norman, 2003b). Smárfisjum tókst einnig að halda í það fyrirkomulag að ríkin munu halda áfram að skipast á að fara með forseti annarra ráðherraráðs í sex mánuði í senn þó talað sé um að þrjú ríki í einu, þ.e. í 18 mánuði í heild, eigi að hafa náð samráð um rekstur forsetisins.

Líklegt má telja að stóru ríkin munu halda áfram að þrýsta á um að vald forseta leiðtogaráðsins og uttanríkisráðgjafa verði aukið. Öll stærri ríkin, að Pólandi undanskildu, voru fylgjandi því í umræðum um sjómarrástráttmálan að færa embættinum meiri völd og draga enn flekar úr því fyrirkomulagi að ríkin skipust á um að fara með forseti í hinum ráðherraráðnum (Dehoussse o.fl., 2003; Magrette og Nicolaidis, 2003; Norman 2003b).

Þessi þróun er smárfisjum ekki í vil þar sem þau hafa nýtt forsetið til að aukna áhrif sín og orðstyr. Bengtsson, Elgström og Tallberg hafa bent á að forsetinn fylgi „ákveðin völd og tækifæri til að kynna eða vinna fylgi nýjum hugmyndum, stefnum eða regluverkum. Þetta sé mjög hennugt verkfæri fyrir smærri ríki, sem þia ekki yfir hefðbundnu valdi, til að fá sína framgang“ (Bengtsson, Elgström og Tallberg 2004, bls. 314). Þegar Finnland var til dæmis í forseti beytti það sér fyrir aukna gagnaseti, einfaldara og skilvirkara ákvarðanatökunefni og Norrænu víddinni (Bengtsson, Elgström og Tallberg, 2004). Þegar Portúgal fór með forsetisembættið árið 2000 beitti það sér fyrir sameiginlegri stefnu fyrir Miðjarðarhafsið og harði umsjón með fyrsta leiðtogarfundi ESB og Afrikunfja (Edwards og Wiessala, 2001). Hvoru tveggja þjónaði landfræðilegum og pólitískum hegnumum Portúgla. Þegar Danir voru í forseti árið 2002 einbeittu þeir sér að stækkan ESB, en lögðu minni áherslu á önnur mál. Þannig varð Dönnum „þrátt fyrir titillagla líla sjómarsýslu og takmarkaðar þjargir, kleift að samhafa og, upp að vissu marki, sjónna stækkannefnum“ (Bengtsson, Elgström og Tallberg, 2004, bls. 328).

Forsetinn fylgja ekki bara áhrif, heldur getur það auknið mjög á orðstyr smærri ríka. M.a. vegna þess að því fylgja „ómeánleg tækifæri til að leika mikilvægt hlutverk á alþjóðavisa. Það snýr ekki bara að ESB og aðildarríkjum þess, heldur öllu alþjóðlegu starfi“ (Humphreys, 1997, bls. 15; Bengtsson,

2003). Þetta átti t.d. við um „stíðð gegn hryðjuverkum“ sem háð var þegar Belgar voru í forseti. Annað dæmi um þetta er að þegar Finnar fóru í fyrsta sinn með forseti árið 1999 voru þeir í hringiða heimsviðburða vegna stríðsins í Tjendeni (Stubb, 2000).

Þó má ekki gleyma því að forsetinu fylgir mikið vinna, m.a. þurfa helmingi þeirri hollurir að vera á fundum en venjulega. Alag á smærri stjórnsýslur, þar sem starfsfólk er líttu jöfnu fát, getur því orðið mikið (Flunphrey, 1997). Þungusson bendir auk þess á að áætlað hefur verið að um 80-90% af þeim málum sem koma til kassa ríkis sem er í forseti séu arfiðir frá ríkjum sem leiðir eru í forseti. Ríkin verða að halda vinnslu þessara mála áfram. Af því leiðir að ríki sem eru í forseti hafa oft ekki mikið svigrúm til að vinna að stefnumálum sínum. Þetta á illdega enn frekar við um smárfíki en stærri ríki (Bengtsson, 2002).

Ovriðbúinir atburðir geta auk þess haft mikið áhrif á getu ríkja sem eru í forseti til að vinna að eigin hagsmunum, hvort sem er innan ríkisins, í Evrópu eða á heimsvísu (Tallberg, 2003). Forseti Belga fór til dæmis úr skordum eftir hryðjuverkaráttáttar 11. september 2001.

Auk þessa má nefna að Frakkland líkaði ekki, þegar það var í forseti árið 2000, við að beita öllu sínum þunga til að tryggja hagsmunum sínum og annarra stærri ríkja brautargengi í samningaviðræðunum um Nice-sáttmálan. Frakkland líkaði ekki fyrir sér að húnna að mestu tilíögur smárfíka um breytingar á skipulagi stofnana ESB í sáttmálanum (Elgström, 2003). Forseti Finnlands og Austurríkis einkenndist, aftur á móf, af heildarláunum og málamiðlun af því tagi sem eru aðalsmerki velheppnaðs forsetis (Stubb, 2000).

Þær breytingar sem lagt er til að gerðar verði á forseti leiðtogaráðsins og ráðherraráðs utanríkisráða geta dregið úr áhrifum smárfíka innan ESB. Þó þer að hafa í huga að þessar breytingar getu auklið skilvirkin innan sambandsins. Stærkar og skilvirkar alþjóðastofnanir eru mikilvengar til að tryggja hagsmunni smárfíka. Það er því smárfíkan ESB í hag að stefnumótun sambandsins verði áhrifark og hagkræm. Vegna stærktunnar ESB í 27 ríki yrðu auk þess meira en tólf ár á milli forsetis hvers ríkis. Tíminn yrði ein lengri þegar aðildarríkjum fjölgaði. Því þer að varast að leggja of mikla áherslu á áhrif þessara breytinga á smárfíki og getu þeirra til að beita sér innan ESB.

Niðurstaða

Reglur um ákvarðanatöku og skipulag stofnana ESB hefur mikið um áhrif smárfíka að segja. (Skrifaðar reglur og viðteknar venjur skipa þó líka miklu máli í stefnumótun innan ESB. Málamiðlaar og samhljóma samþykkt er enn hin viðteknar venja í ákvarðanatöku ráðherraráðs sambandsins þrátt fyrir að taka megi ákvarðanir í flestum málaflokkum með auknum meirihluta. Flest bendir til að þetta munu ekki breytast þrátt fyrir enn frekari heimpla til að afgreiða mál með auknum meirihluta í stað einfaldrar meirihlutaosmngar eða samhljóma samþykkis. Það er helst að stærkun sambandsins geti raskað hefð málamiðlana og samhljóma samþykktis þar sem erfiðara getur verið að ná sátt í 27 ríkjahópi en í hópi 15 ríkja. Ríki, sérstaklega þau stærri, munu hins vegar áfram þvysta á um breytingar til að auka áhrif sín, en þó er líklegt að hefðir og venjur í ákvarðanatöku hafi áfram mikli áhrif á gang mála. Þar skiptir hefðin um samhljóma samþykki í ráðherraráðinu miklu fyrir stöðu smárfíka.

Forsetið hefur veitt smárfíkjum möguleika til að hafa áhrif á stefnu ESB. Þeim tókst í samningaviðræðunum um stjórnskrátsáttmálan að koma í vegg fyrir að rötækustu breytingartillögur stóru ríkjanna á forsetinu næðu fram að ganga, þ.e. að leggja af það fyrirkomulag að ríkin skiptust á um að fara með forsetið í fag ráðherraráðunum og auka mjög völd forseta leiðtogaráðsins og utanríkisráðsýðra sambandsins. Þau þurftu hins vegar að láta undan þrýtingi stærri ríkjanna að koma á langfarna forseti í leiðtogaráðinu og ráðherraráði utanríkisráða. Líklegt má telja að stóru ríkin munu reyna að auka völd þessara embætta þegar og ef þeim verður komið á fót að loknu staðfestingarferli umbótasáttmálas (stjórnskrátsáttmálas). Smærri ríki sambandsins munu þurfa á öllu sínu að halda til að standa vörð um stöðu sína í þessum ráðum sem og að tryggja að þessi nýju embætti verði ekki handþendi stóru ríkjanna. Hins vegar verður að hafa í huga að langfarna forseti í þessum ráðum getur skapað meiri samfellu og skilvirkin í stórum sambandsins. Það mun gagnast smærri ríkjum jafnt sem þeim stærri. Auk þess er hin ríkjandi hefð að komast að samhljóma niðurstöðu í þessum ráðum. Þannig má vel vera að þær breytingar sem gerðar hafa verið á forsetinu verði öllum ríkjum sambandsins í hag.

Heimildir

- Amer, D. (2000). Small State Influence Within the EU: The Case of Finland's Northern Dimension Initiative. *Journal of Common Market Studies*, 38(5), 677-97.
- Beach, D. (2005). *The Dynamics of European Integration – Why and when EU institutions matter*. Palgrave Macmillan, Houndmills.
- Bergsson, R. (2003). The Council Presidency and external representation. Í Elgström, O. (ritstj.), *European Union Council Presidencies: A comparative perspective* (bls. 55-70). London: Routledge.
- Bergström, R., Elgström, O. og Tallberg, J. (2004). Silencer or Amplifier? The European Union Presidency and the Nordic Countries. *Scandinavian Political Studies*, 27(3), 311-334.
- Centre for European Reform. (2003). *The CER guide to the draft EU constitution*. CER Policy Brief. Sótt 19. maí 2006 af http://www.cer.org.uk/pdf/briefing_cer_ige.pdf.
- Council of the European Union (2005). Information from the Council of the European Union. Brussels: The Council of the European Union.
- Dehouse, R., Maurer, A.; Nestor, J.; Quemonne, J.L. and Schild, J. (2003). *The Institutional Architecture of the European Union: A Third Franco-German Way?* Paris: Notre Europe.
- Dinan, D. (1999). *Five Star Union* (2. útgáfa). Basingstoke: Palgrave.
- Duke, S. W. (2001). Small States and European Security. Í E. Reiter og H. Gätterer (ritstj.), *Small States and alliances* (bls. 33-42). Heidelberg: Physica-Verlag.
- Edwards, G. og Wiessala, G. (2001). Conscientious Resolve: The Portuguese Presidency of 2000. *Journal of Common Market Studies*, 39(6s1), 43-46.
- Elgström, O. (2003). Introduction. Í O. Elgström (ritstj.), *European Union Council Presidencies: A comparative perspective* (bls. 1-17). London: Routledge.
- Galloway, D. (2001). *The Treaty of Nice and beyond. Realities and illusions of power in the EU*. Sheffield: Sheffield Academic Press.
- Gillissen, A. (1994). Small States and the European Community: "Influence Without Power" Revisited. *The Politics of Small States in Europe* (bls. 84-854). Luxembourg: Luxembourg Institute for European and International Studies.
- Heisenberg, D. (2005). The Institution of 'Consensus' in the European Union: Formal Versus Informal Decision Making in the Council. *European Journal of Political Research*, 44, 65-90.
- Davidsson, P. C. (1997). *The Fifth Irish Presidency of the European Union: Some Management Lessons*. CPMR Discussion Paper, No. 2. Dublin: Institute of Public Administration.
- Kirk, L. (2000, 15 October). Clash between smaller and larger EU partners. *EUobserver.com*. Sótt 20. ágúst 2007 af <http://euobserver.com/>.
- Lewis, J. (2003). The Council of the European Union. Í M. Cini (ritstj.), *European Union Politics* (bls. 148-165). Oxford: Oxford University Press.
- Liefferink, D. og Andersen, M. S. (1998). Strategies of the 'green' member states in EU environmental policy-making. *Journal of European Public Policy*, 5(2), 254-70.
- Maes, I. og Verdun, A. (2005). Small States and the Creation of the EMU: Belgium and the Netherlands, Pace-setters and Gate-keepers. *Journal of Common Market Studies*, 43(2), 327-48.
- Magnette, P. og Nicolaidis, K. (2003). *Large and Small Member States in the European Union: Reinventing the Balance* (Endurbætt útgáfa). Paris: Notre Europe.
- Marotta, M. (2004). Contested Decisions: Empirical Analysis of Voting in the European Union Council of Ministers. *European Journal of Political Research*, 43, 29-50.
- Moravcsik, A. (1994). Preferences and Power in the European Community: Liberal Intergovernmentalist Approach. Í S. Bulmer og A. Scott (ritstj.), *Economic and Political Integration in Europe. Internal Dynamics and Global Context*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Moyer, H. W. og Josting, T. E. (1990). *Agricultural Policy Reform: Politics and Progress in the EC and the USA*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Norman, P. (2003a). *The Accidental Constitution – The story of the European Convention*. Brussels: Eurocomment.
- Norman, P. (2003b). The European Convention – Divided into the Final Weeks. *Briefing Note* No. 2.1, June 3. Brussels: Eurocomment.
- Pinnemore, D. (2004). Institutions and Governance. Í N. Nugent (ritstj.), *European Union Enlargement* (bls. 118-131). Basingstoke: Palgrave.
- Stubb, A. (2000). The Finnish Presidency. *Journal of Common Market Studies*, 38(6s1), 49-53.
- Tallberg, J. (2003). *European Governance and Supranational Institutions: Making States Comply*. London: Routledge.
- Thórhallsson, B. (2000). *The Role of Small States in the European Union*. Aldershot: Ashgate.
- Vahl, R. (1997). *Leadership in Design: The Role of the European Commission in EC Decision-Making on Agriculture in the Uruguay Round*. Aldershot: Ashgate.

- Von Donsenrode, S. Z. (1998). Denmark: The Testing of a Hesitant Membership. I K. Hanf og B. Soetendorp (ritstj), *Adapting to European Integration: Small States and the European Union*. London: Longman.
- Wallace, H. (1986). Bilateral, Trilateral and Multilateral Negotiations in the European Community. I R. Morgan og C. Bray (ritstj), *Partners and Rivals in Western Europe: Britain, France and Germany*. Aldershot: Gower Publishing Company.
- Wallace, H. og Hayes-Renshaw, I. (2003). *Reforming the Council: A Work in Progress*. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.
- Westlake, M. og Calloway, D. (2004). *The Council of the European Union* (3. útgáfa). London: John Harper Publishing.
- Wivel, A. (2005). The Security Challenge of Small EU Member States: Interests, Identity and the Development of the EU as a Security Actor. *Journal of Common Market Studies*, 43(2), 393-412.