

ODLOČANJE S KVALIFICIRANO VEČINO V SKUPNI ZUNANJI IN VARNOSTNI POLITIKI IN MALE DRŽAVE ČLANICE EU**

Povzetek. Aktivno sodelovanje v aktualnih geopolitičnih procesih na področju skupne zunanje in varnostne politike EU terja pravočasno in učinkovito sprejemanje odločitev držav članic EU. Prispevek obravnava možnosti odstopa od soglasja in uporabe kvalificirane večine po trenutno veljavni pravni ureditvi EU, pri tem pa opozarja na položaj malih držav članic EU, vključno s Slovenijo. Poudarja pomen pravilne razlage veljavnih kriterijev, pri čemer izhaja tudi iz prakse Sodišča Evropske unije. Poda tudi predlog, kako bi lahko voljo malih držav za uporabo kvalificirane večine v prihodnje morda okrepili s spremembo kriterijev za doseg blokirajoče manjšine ob morebitnih spremembah pravne ureditve EU.

Ključni pojmi: odločanje s kvalificirano večino, okrepljena kvalificirana večina, skupna zunanja in varnostna politika, Evropska unija, odločanje s soglasjem.

UVOD

Področje skupne zunanje in varnostne politike (SZVP) Evropske unije (EU) je bilo dodano v korpus pravnega reda EU s Pogodbo iz Maastrichta leta 1993 (Sancin 2009, 296; De Witte 2013, 467–77; Foster 2017, 34), aktualna ureditev odločanja o vprašanjih SZVP pa je bila določena z Lizbonsko pogodbo leta 2007 (Wessels in Bopp 2008, 5–28) in leta 2014 z uveljavitvijo novih kriterijev dvojne večine pri odločanju s kvalificirano večino (KV)¹ (Crombez in Hix 2014, 480).

Odločanje s KV je predpisan način odločanja Sveta EU (Svet) v rednem zakonodajnem postopku, s katerim se sprejme okoli 80 % vseh odločitev na ravni EU (Costa 2023, 150). Na področju SZVP, kjer je tipična medvladna metoda in

* Dr. Vasilka Sancin, redna profesorica in predstojnica Katedre za mednarodno pravo, Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani, Slovenija, e-pošta: vasilka.sancin@pf.uni-lj.si, ORCID ID: orcid.org/0000-0002-1623-7278; Anže Medižev, mag. prava, LL.M., asistent na Katedri za mednarodno pravo, Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani, Slovenija, e-pošta: anze.medizevec@pf.uni-lj.si.

** Izvirni znanstveni članek.
DOI: 10.51936/tip.61.2.429

¹ Angleško »qualified majority voting« z uveljavljeno angleško kratico QMV.

se načeloma odloča s soglasjem, vprašanje možnosti odločanja s KV zadnje čase zbuja več pozornosti, kar je zlasti posledica nezmožnosti sprejemanja pravočasnih in učinkovitih odločitev zaradi nasprotovanja ene ali nekaj držav članic EU. T.i. raba nacionalnega veta med odločanjem o ukrepih SZVP lahko vodi do paralize EU v zunanjem delovanju, kar je pokazala na primer situacija leta 2022, ko je Madžarska blokirala sprejemanje odločnejših sankcij zoper Rusko federacijo v zvezi z njeno agresijo zoper Ukrajino² (Moens in Weise 2022). Z nasprotovanjem si je Madžarska želela izpogajati določene koncesije na drugih področjih, v konkretnem primeru odmrznitev določenih EU-sredstev, ki so bila zamrznjena kot posledica spora o stanju vladavine prava na Madžarskem (Pisklová 2023, 9).

Omenjeni primer blokade, ki vsekakor ni edini, kaže, da je vprašanje uporabe odločanja s KV pomembno in aktualno, v razpravo pa se vključuje tudi Slovenija, ki se je pridružila neformalni skupini držav t.i. prijateljic KV (Von Ondarza in Stürzer 2024, 1–2). Ministrica za zunanje in evropske zadeve Tanja Fajon je tako na javni predstavitvi mnenj v Državnem zboru o večji uporabi KV v SZVP 29. septembra 2023 poudarila pomen razprav o KV tudi v kontekstu širitvenega procesa EU in ob tem izpostavila:

Ne zagovarjam spreminjanja pogodb EU, ampak si želim argumentirane razprave o širši uporabi instrumentov, ki jih imamo na voljo, za bolj učinkovito odločanje in varovanje naših nacionalnih interesov. (Ministrstvo za zunanje in evropske zadeve 2023)

O uporabi KV na področju SZVP se razpravlja tudi v okviru različnih institucij EU, kar sicer ne bo predmet podrobnejše razprave tega prispevka, vseeno pa je pomembno za celovito razumevanje problematike predstaviti nekatere poglobljene elemente omenjenega diskurza.

Evropski parlament (EP) se vprašanju odločanja s KV v SZVP posveča že od sprejema Priporočila EP visoki predstavnici Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko in podpredsednici Evropske komisije (EK), Svetu in Komisiji z dne 13. junija 2013 (Lačič 2021, 7; Priporočilo EP, 2012/2253(INI)³); julija 2023 pa je sprejel Resolucijo EP 2022/2142(INI) o izvajanju premostitvenih klavzul v pogodbah EU⁴ (347 glasov za, 241 proti, 46 vzdržanih),⁵ katere ključni doprinos k razpravi na ravni EU o prehodu k odločanju s KV temelji na začrtani (sicer

² Za dodatne primere paraliz pri odločanju o aktih SZVP glej Koenig (2022, 3).

³ Evropski parlament. 2013. »Priporočilo Evropskega parlamenta visoki predstavnici Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko in podpredsednici Evropske komisije, Svetu in Komisiji z dne 13. junija 2013 o pregledu organizacije in delovanja Evropske službe za zunanje delovanje v letu 2013.« https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0278_SL.html.

⁴ Evropski parlament. 2023. »Resolucija Evropskega parlamenta z dne 11. julija 2023 o izvajanju premostitvenih klavzul v Pogodbah EU, 14. 1. 2024.« https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0269_SL.html.

⁵ Legislative Observatory (European Parliament). 2023. »Implementation of »passerelle« clauses in the EU Treaties«. <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1751740&t=e&l=en>.

nezavezujoči) časovnici prehoda, po kateri naj bi do konca leta 2024 s pomočjo premostitvene klavzule tretjega odstavka 31. člena Pogodbe o Evropski uniji (PEU) Svet odločal s KV o sprejemu sankcij v okviru globalnega režima sankcij EU na področju človekovih pravic – t.i. *EU Magnitsky Act* (Limon 2020; Uredba Sveta (EU) 2020/1998 in Sklep Sveta (SZVP) 2020/1999), o mednarodnih vprašanjih človekovih pravic ter v zvezi s civilnimi misijami znotraj skupne varnostne in obrambne politike (SVOP) (na primer *EUBAM Libya*, *EUBAM Rafah*, *EUPOL COPPS*; Malešič 2022, 544; primerjaj s Kastrati in Uhan 2021, 199–201). Kratkoročne prednostne naloge naj bi, upoštevaje časovni okvir Resolucije, uveljavili sicer že do konca leta 2023, kar pa ni bilo izpolnjeno (Slepi Evropskega sveta (ES) z dne 26./27. oktobra 2023 in Slepi ES z dne 14./15. decembra 2023).

Tudi EK podpira stališče EP, da je tak prehod na odločanje s KV nujen (Koenig 2022, 1). V Sporočilu ES, EP in Svetu z naslovom »Močnejši svetovni akter: učinkovitejše odločanje na področju SZVP EU« iz leta 2018 (COM(2018) 647 final 2018, 13) je EK izpostavila tri področja, kjer je prehod nujno potreben: a) vprašanja človekovih pravic v mednarodnih forumih; b) politika o sankcijah in c) civilne misije SVOP.⁶ Na ravni EP in EK obstaja torej izrecno soglasje glede področij, kjer bi prehod na KV utegnil pozitivno vplivati na zunanje delovanje EU. Zgovorno je tudi dejstvo, da je v svojem prvem govoru o stanju v Uniji predsednica EK Ursula von der Leyen pozvala pristojne akterje k uporabi KV na področjih sankcij in človekovih pravic,⁷ pomen odločanja s KV na področjih varstva človekovih pravic in sankcioniranja pa poudarja tudi visoki predstavnik EU Josep Borell (Lažici 2021, 5).

Način sprejemanja odločitev na področju SZVP je tako predmet številnih političnih in tudi strokovnih ter znanstvenih razprav, v katerih pa je mogoče zaslediti marsikatero konceptualno zmotno oziroma nepopolno pravno stališče. Zato je namen tega članka kritično ovrednotiti veljavno pravno ureditev EU glede odločanja s KV na področju SZVP, predstaviti nekaj izzivov pri njeni razlagi, ponuditi vpogled v prakso na ravni institucij EU in končno predstaviti nekaj predlogov za možen razvoj v prihodnje. Avtorja se omejujeta na vprašanje KV v zvezi z odločitvami SZVP, ki jih lahko sprejmejo vse države članice EU (splošno pravilo). Posebne situacije, na primer možnost izvzetja nekaterih držav članic (*angleško opt-out*) iz odločanja, zaradi specifične narave te problematike niso obravnavane.⁸ Osnovna premisa raziskave za ta članek je bila, da je sodelovanje Slovenije v razpravah o KV v njenem strateškem interesu, odločanje s KV pa pomemben

⁶ Evropska komisija. 2018. »Sporočilo Komisije Evropskemu svetu, Evropskemu parlamentu in Svetu: Močnejši svetovni akter: učinkovitejše odločanje na področju skupne zunanje in varnostne politike EU«. COM(2018) 647 final. Bruselj: Evropska komisija.

⁷ Evropska komisija. 2020. »Stanje v Uniji 2020: Govor o stanju v Uniji 2020«. Bruselj: Evropska komisija.

⁸ Več o glasovanju v primeru izvzetja nekaterih držav članic iz odločanja na področju SZVP: točka a, tretji odstavek 238. člena PDEU; Svet Evropske unije. 2022. »Sistem glasovanja – kvalificirana večina«. <https://www.consilium.europa.eu/sl/council-eu/voting-system/qualified-majority/>; Lažici (2021, 2).

instrument pri uveljavljanju EU kot relevantnega in verodostojnega deležnika na svetovnem prizorišču. Ključno vprašanje, ki ga članek naslavlja in s tem želi prispevati k procesu izoblikovanja stališča Slovenije do odločanja s KV v SZVP, je, kakšna je pravilna razlaga pravne podlage za prehod na odločanje s KV kot redno metodo odločanja oziroma kakšne spremembe prava EU bi potencialno lahko zagovarjala Slovenija kot mala država članica EU, če bi kdaj v prihodnje obstajal konsenz za spreminjanje PEU in Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

ODLOČANJE O VPRAŠANJIH SKUPNE ZUNANJE IN VARNOSTNE POLITIKE EU

Področje SZVP karakterizirajo določeni, področju lastni elementi (Schütze 2021, 289–90; 309–10), na primer medvladni značaj in načelna potreba po odločanju s soglasjem, od katere obstajajo tudi izjeme. Pri vsaki analizi situacije je treba zato najprej ugotoviti, ali se s sprejetjem določenega ukrepa nahajamo na področju SZVP ali pa morda na področju splošnega zunanjega delovanja EU po PDEU.

Razmerje med SZVP in ostalimi področji v okviru zunanjega delovanja EU številni avtorji utemnjujejo na delitvi »medvladno« in »supranacionalno«, po kateri SZVP uživa medvladni značaj, medtem ko so druga področja zunanjega delovanja po PDEU izrazito supranacionalna (Blumann in Dubouis 2019, 853; Ryabtsev in Ali 2022, 9; Golob 1998, 74).

Osnovno podlago za delovanje na področju SZVP predstavljajo določbe pod V. naslovom PEU – Splošne določbe o zunanjem delovanju Unije in posebne določbe o skupni zunanji in varnostni politiki. Tako 24. in 31. člen določata ključno pravno podstat glede sprejemanja odločitev na področju SZVP. 24. člen opredeli pristojnosti organov EU in načela prava EU na tem področju ter dolžnost lojalnega sodelovanja, v 31. členu pa je moč najti podrobna navodila v zvezi z načinom glasovanja o odločitvah na področju SZVP. V skladu z delitvijo nalog med institucije EU ES na podlagi načel in ciljev 21. člena PEU definira strateške interese in cilje EU ter določa splošne smernice za področje SZVP (Jaremba et al. 2019, 2; Kube 2016, 13–15). ES odloča soglasno, in sicer na priporočilo Sveta, ki ga ta sprejme v skladu z ureditvijo za vsako posamezno področje (druga alineja prvega odstavka 22. člena PEU). Svet – konkretno sestava Sveta v obliki Sveta za zunanje zadeve – deluje kot glavni organ za sprejemanje odločitev na področju SZVP, saj skladno z drugim odstavkom 26. člena PEU oblikuje SZVP in sprejema sklepe, potrebne za določitev in izvajanje te politike na podlagi splošnih smernic in strateških usmeritev, ki jih določi ES (Morillas 2019, 55).

Z vidika razmerja med medvladno in supranacionalno ravnanje Riddervold in Rosen izpostavljata, da medvladni značaj sprejemanja odločitev na področju SZVP dodatno utemnjuje odsotnost skupnostne metode, saj je vloga EK izrazito omejena, vloga EP pa še skromnejša in prek 36. člena PEU obsega le na primer redno posvetovanje o glavnih vidikih in temeljnih usmeritvah SZVP z visokim predstavnikom EU za zunanje zadeve in varnostno politiko (Riddervold in Rosen 2015, 399).

Zunanje delovanje EU tako urejajo pravila o (so)delovanju institucij EU.⁹ Dileme, ki se lahko zastavijo ob izbiri postopka, ter značilnosti, ki jih izbira prinese, so prikazane v Tabeli 1: »Ugotavljanje, ali akt sodi na področje SZVP ali na drugo področje zunanjih odnosov EU«. V tabeli so predstavljene osnovne faze odločanja o tem, ali gre v danem primeru za odločanje o aktu SZVP ter – v primeru pozitivnega odgovora – na kakšen način naj se odločitev sprejme.

Tabela 1: UGOTAVLJANJE, ALI AKT SODI NA PODROČJE SZVP ALI NA DRUGO PODROČJE ZUNANJIH ODNOSOV EU

Faze postopka ugotavljanja	
I. Ali gre za akt, ki ga EU sprejme samostojno?	Področje akta a) akt zunanjega delovanja EU po PDEU izven SZVP: (redni) zakonodajni postopek; b) akt SZVP: odločanje po pravilih pod petim (V.) naslovom PEU o SZVP. Če gre za akt SZVP: splošno pravilo odločanja: s soglasjem, razen v primeru drugega odstavka 31. člena PEU – odločanje s KV. Kakšna je potrebna kvalificirana večina za sprejem akta? i) sklep Sveta na predlog visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko: <u>dvojna večina</u> min. 55 % članov & min. 65 % prebivalstva EU; ii) sklep Sveta na preostalih podlagah drugega odstavka 31. člena PEU: okrepljena kvalificirana večina – dvojna večina min. 72 % članov & min. 65 % prebivalstva EU. Dodatne možnosti odstopa od soglasja 27 držav članic: – institut konstruktivnega vzdržanja (druga alineja prvega odstavka 31. člena PEU); – uporaba premostitvene (passerelle) klavzule (tretji odstavek 31. člena PEU).
II. Ali gre za mednarodno pogodbo?	<u>Splošno pravilo</u> (mešani sporazum ali sporazum v izključni pristojnosti EU): postopamo po 218. členu PDEU: a) Svet v celotnem postopku odloča s KV; b) s soglasjem Svet odloča izjemoma, in sicer: i) kadar sporazum zadeva področje, za katero je pri sprejemanju akta EU potrebno soglasje; j) pri pridružitvenih sporazumih; k) pri sporazumih iz 212. člena PDEU z državami kandidatkami za pristop; l) o sporazumu o pristopu EU k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin*. *Sklep o sklenitvi tega sporazuma začne veljati, ko ga države članice potrdijo v skladu s svojimi ustavnimi pravili.

Vir: Schütze (2021, 289–90; 309–10); Böttner in Wessel (2013, 1062).

Postopek, po katerem bodo institucije EU sprejele določen akt v sferi zunanjega delovanja EU, na prvem mestu določa narava akta, ki se sprejema. Presoditi je namreč treba, ali gre v konkretnem primeru za sprejem t. i. unilateralnega

⁹ Glej, na primer: V. naslov PDEU (še posebej 218. člen) in V. naslov v PEU (za namen prispevka še posebej 24. in 31. člen).

akta EU, torej akta, ki ga EU sprejema samostojno, ali pa so institucije EU udeležene v postopku sklepanja določene mednarodne pogodbe. Kadar EU sodeluje kot stranka v postopku sklepanja mednarodnih pogodb – ob tem ni pomembno, ali gre za mešane sporazume oziroma angleško »*mixed agreements*« ali pa za mednarodne sporazume, ki sodijo v izključno pristojnost EU, angleško »*EU-only agreements*« – je treba slediti splošnim določbam 218. člena PDEU (Conconi et al. 2021, 232). Kadar torej EU bodisi sklepa nove mednarodne sporazume bodisi pristopa k že obstoječim, 218. člen PDEU določa obvezen pravni okvir za postopanje institucij (Heliskoski 2020, 79).

V primeru, kadar se sprejema akt, ki ga EU lahko sprejme samostojno, pa je postopek drugačen. Schütze navaja, da na tej točki PDEU in PEU razlikujeta med dvema pravnima režimoma za zunanje odnose EU. Delovanje institucij bo namreč odvisno od odgovora na vprašanje, ali vsebinsko gledano akt EU sodi na področje splošnih pristojnosti EU za zunanje delovanje po PDEU (praviloma sledi sprejemanje akta po (rednem) zakonodajnem postopku) ali na področje SZVP (poseben način sprejemanja po V. naslovu PEU). Odgovor na to vsebinsko vprašanje bo omogočil pravilno umestitev akta na relevantno področje delovanja EU (Schütze, 2021, 309–10).

Skladno s 24. členom PEU področje SZVP vsebinsko gledano obsega vsa področja zunanje politike in vsa vprašanja v zvezi z varnostjo EU, vključno s progresivnim oblikovanjem skupne obrambne politike, ki lahko vodi v skupno obrambo. Tako široka opredelitev obsega SZVP neizbežno vodi v prekrivanje med pristojnostmi institucij EU na področju SZVP z ostalim zunanjem delovanjem EU nasploh (Butler 2015, 323). Eckes pravilno ugotavlja, da je razmejitev med pristojnostmi delovanja na zadevnih področjih ključna ne le zato, ker je od področja akta odvisna institucionalna dinamika pri sprejemanju odločitev in pristojnost Sodišča Evropske unije (SEU) (Brkan 2012, 101), temveč tudi zato, ker je s tem pogojena (z)možnost posameznikov, da dostopajo do SEU in tako uživajo pravno varstvo (Eckes 2016, 511).

V ta namen 40. člen PEU (razmejitvena klavzula, angleško »*non-contamination clause*« ali tudi »*non-encroachment*« oziroma »*non-affectation clause*«) določa, da izvajanje SZVP ne vpliva na uporabo postopkov in obseg dodeljenih pristojnosti institucij, ki jih določata Pogodbi za izvajanje pristojnosti EU od 3. do 6. člena PDEU. Obratno tudi velja, kot navaja Koutrakos, da izvajanje politik iz navedenih členov ne vpliva na uporabo postopkov in obseg dodeljenih pristojnosti institucij, ki jih določata PEU in PDEU za izvajanje pristojnosti EU na področju SZVP (Koutrakos 2017, 23, 58). Obe področji, SZVP in preostalo zunanje delovanje EU, sta si torej enakovredni. Ključen problem nastane, ko določen ukrep EU oziroma določena odločitev morebiti sodi na več področij hkrati – v okvir SZVP in v okvir siceršnjega zunanjega delovanja EU po PDEU. Sodna praksa SEU sicer pri tem vprašanju ni povsem enotna (Van Elsuwege 2010, 1001–12), a je vsaj za izhodišče pri določanju delitve merodajna razlaga SEU v zadevi *EU-Mauritius Agreement* (SEU, C-658/11), v kateri je SEU odločilo, da se takrat, ko ima določen

ukrep dva cilja ali dva namena, pri čemer je eden od njiju glaven, drugi pa stranski, upošteva glavni namen – tako torej velja tista pravna podlaga za sprejem ukrepa, ki se tudi sicer zahteva za sprejetje akta (SEU, C-658/11, 43).

V skladu z veljavnim pravnim okvirom EU tako velja, da se v primeru, kadar glavni namen unilateralnega akta EU sodi na področje zunanjega delovanja po PDEU, akt praviloma sprejme po (rednem) zakonodajnem postopku ob sodelovanju EP in Sveta. Za akte, katerih glavni namen je utemeljen v vsebinah SZVP, pa veljajo določbe pod V. naslovom PEU (Schütze 2021, 310). Za sprejem takšnih aktov je pristojen Svet, ki odločitev sprejme po vnaprej določenem postopku in v skladu z za to določeno večino. Prvi odstavek 31. člena PEU kot osnovno pravilo določa, da mora Svet sprejeti odločitev soglasno, izjeme pa so določene v alinejah drugega odstavka 31. člena. Slednje določajo, da lahko Svet namesto s soglasjem odločitev sprejme s KV (Mahnič 2019, 111). Od 1. novembra 2014 dalje (16. člen PEU, 238. člen PDEU) se na podlagi demokratične teže vsake države članice uporabljata dva ključna kriterija pri odločanju s KV: število članic Sveta in prebivalstvo, ki ga predstavljajo (Van den Bogaert 2008, 99). Praviloma tako velja, da je za sprejem neke odločitve s KV na področju SZVP potrebna t.i. »dvojna večina«, in sicer, prvič, če zanjo glasuje najmanj 55 % oziroma 15 članic Sveta, in drugič, slednje morajo predstavljati države članice s skupaj najmanj 65 % prebivalstva EU. Devaney in Poptcheva pravilno dodajata, da so za manjšino, ki lahko prepreči sprejetje odločitve (angleško »*blocking minority*«), potrebne najmanj štiri članice Sveta, ki predstavljajo najmanj 35 % prebivalstva EU, sicer se šteje, da je KV dosežena (Devaney in Poptcheva 2014, 1).

Druge podrobnosti glasovanja s KV, relevantne tudi za sklepanje odločitev na področju SZVP, so določene v drugem odstavku 238. člena PDEU, ki vsebuje pomembno izjemo od splošnega pravila »dvojne večine« 55 %/65 %. Kadar Svet ne odloča o sprejemu sklepa na predlog EK ali visokega predstavnika EU za zunanje zadeve in varnostno politiko, je namreč zahtevana okrepljena KV, in sicer najmanj 72 % oziroma 20 članov Sveta, ki predstavljajo države članice, ki imajo skupaj najmanj 65 % prebivalstva EU. Izjema bistveno vpliva na potek glasovanja o vprašanih SZVP. Kot opozorjeno, je moč najti v alinejah drugega odstavka 31. člena PEU določene že obstoječe in s strani PEU in PDEU predvidene izjeme od pravila odločanja s soglasjem. Razen druge in četrte alineje, kjer postopek odločanja Sveta temelji na predlogu s strani visokega predstavnika EU za zunanje zadeve in varnostno politiko, preostale izjeme ne predvidevajo odločanja Sveta neposredno na podlagi predloga s strani visokega predstavnika ali EK, čeprav se tudi v tem primeru oba deležnika lahko udeležujeta zasedanj Sveta. V primeru izjem od glasovanja s soglasjem po prvi in tretji alineji tako velja strožji kriterij »dvojne večine«, t.i. okrepljena kvalificirana oziroma dvojna večina: 72 % / 65 % namesto 55 % / 65 % (Nováky 2021, 4).

UREDITEV ODLOČANJA NA PODROČJU SZVP: OD SOGLASJA DO KVALIFICIRANE VEČINE

Sledi kritična osvetlitev glavnih točk načina odločanja s KV na področju SZVP *de lege lata*, skupaj s predlogi *de lege ferenda*. Sistemsko je najprej obravnavano osnovno pravilo odločanja na področju SVZP s soglasjem (Blockmans 2013, 53; Perišin in Koplewicz 2021, 402) z upoštevanjem možnosti odstopanj od pravila soglasja prek: a) instituta konstruktivnega vzdržanja, b) vnaprej predvidenih izjem po drugem odstavku 31. člena PEU ter c) uporabe premostitvene klavzule tretjega odstavka 31. člena PEU. Namen je prikazati, da trenutno veljavna pravna ureditev EU že omogoča številne možnosti za odločanje s KV na področju SZVP.

Možnost konstruktivnega vzdržanja

Druga alineja prvega odstavka 31. člena PEU prek instituta konstruktivnega vzdržanja (angleško »*constructive abstention*«) omogoča sprejem ukrepa na področju SZVP, kljub odsotnosti soglasja med 27 državami članicami. Ključen element konstruktivnega vzdržanja je v tem, da se država članica, ki z ukrepom ne soglaša, preprosto vzdrži glasovanja – ukrep je vseeno sprejet, država članica, ki se je poslužila konstruktivnega vzdržanja, pa ni zavezana k spoštovanju vsebine ukrepa¹⁰ (Bartoloni 2022, 1124). Institut konstruktivnega vzdržanja je tako omogočil na primer vzpostavitev misije EU za vojaško pomoč v podporo Ukrajini – *EUMAM Ukraine*¹¹ (Bearbock et al. 2023). Procesni mehanizem konstruktivnega vzdržanja vsebuje določeno omejitev, saj velja, da lahko institut uveljavi hkrati manj kot tretjina držav članic EU, ki ima skupaj največ tretjino prebivalstva EU (Schütze 2021, 290). Wessel in Szép pravilno ugotavljata, da v primeru dosega take negativne dvojne večine, zahtevano soglasje po prvem odstavku 31. člena PEU ni več doseženo, sklep Sveta pa posledično tudi ni sprejet (Wessel in Szép 2022, 60).

Navkljub dejstvu, da konstruktivno vzdržana država članica formalno ni zavezana spoštovati ukrepa Sveta, pa vendarle ni povsem prosta obveznosti, saj se je dolžna vzdržati dejanj, ki bi nasprotovala v ukrepu sprejetim stališčem EU oziroma sprejeti odločitvi. Houdé in Wessel navajata, da je temu tako, ker se je država članica skladno z načelom lojalnega sodelovanja po tretjem odstavku 4. člena PEU (oziroma po tretjem odstavku 24. člena PEU posebej za SZVP) dolžna vzdržati vsakršnega ravnanja, ki je v nasprotju z interesi EU ali ki bi lahko zmanjševalo njeno učinkovitost v vlogi povezovalne sile v mednarodnih odnosih (Houdé in Wessel 2022, 1344–45). V tem primeru govorimo o obstoju negativne dolžnosti držav članic EU na podlagi dolžnosti lojalnega sodelovanja, kar konkretno na področju SZVP pomeni, da države članice s svojim ravnanjem ne

¹⁰ EUR-Lex, Access to European Union law: Abstention, constructive (positive abstention). <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/abstention-constructive-positive-abstention.html>.

¹¹ EEAS (2024a).

smejo škodovati zunanjemu delovanju EU, tudi če so se pri sprejemanju odločitve vzdržale (Wessel in Szép 2022, 60–61; Terpan 2013, 923–24; De Baere in Roes 2015, 850–55).

Izjeme od odločanja s soglasjem in možnost zasilne zavore

Odločanje s KV na področju SZVP je trenutno že mogoče na podlagi štirih izjem iz drugega odstavka 31. člena PEU (razen v vojaških in obrambnih zadevah), torej: a) pri sprejemanju sklepa o določitvi ukrepov ali stališč EU na podlagi sklepa ES o strateških interesih in ciljih EU iz prvega odstavka 22. člena PEU, b) pri sprejemanju sklepa o določitvi ukrepov ali stališč EU na predlog visokega predstavnika EU za zunanje zadeve in varnostno politiko, ki ga je predložil na posebno zahtevo, ki mu jo je ES dal na lastno pobudo ali pobudo visokega predstavnika, c) pri sprejemanju vseh sklepov o izvajanju sklepa o določitvi ukrepov ali stališč EU in d) pri imenovanju posebnega predstavnika v skladu s 33. členom PEU.

V vseh teh primerih ni potrebna aktivacija odločanja s KV prek premostitvene klavzule (angleško »*passerelle clause*«) tretjega odstavka 31. člena PEU, ki je podrobneje obrazložena v naslednji točki. Pomembno je izpostaviti, da vseeno lahko vsaka članica Sveta skladno z drugim odstavkom 31. člena PEU izjavi, da namerava iz bistvenih in utemeljenih razlogov nacionalne politike nasprotovati sprejetju odločitve (t. i. zasilna zavora, angleško »*emergency brake*«), kar lahko vodi – v primeru neuspešnega posredovanja visokega predstavnika EU – do vrnitve k odločanju s soglasjem (v obliki sklepa ES) (Ramopoulos 2019, 247). Uporabo možnosti zasilne zavore tako lahko razumemo kot način diskrecijskega odločanja držav članic, ob pogoju izkazovanja kriterijev bistvenosti in utemeljenosti razlogov, pri čemer možnost takšnega odločanja državam članicam ponuja že samo pravo EU (Navarra et al. 2023, 35). Avtorja se strinjata s stališčem, da tako odločanje temelji na prosti presoji države članice EU, ki je v okviru SZVP precej široko, tako pri opredeljevanju bistvenosti kot tudi utemeljenosti (Böttner in Wessel 2013, 1065). Ravno zaradi tega je ključna ugotovitev, da tudi v primeru diskrecijskega odločanja državo članico še vedno zavezuje pravo EU, vključno z Listino EU o temeljnih pravicah, kot to izhaja iz pestre sodne prakse SEU (na primer C-411/10 in C-493/10, 64–68). Na podlagi sodne prakse lahko zaključimo, da je odločanje o skladnosti sklicevanja na zasilno zavoro s pravom EU kot tako sicer izključeno iz pristojnosti SEU *strictu sensu* (Eckes, 2016, 492), a sistematična razlaga prava EU vseeno omogoča, da bi za določanje kriterijev rabe zasilne zavore lahko uporabili: a) razlago SEU v zvezi z možnostjo sklicevanja držav članic na bistvene interese nacionalne varnosti po 346. členu PDEU v povezavi z b) dolžnostjo lojalnega sodelovanja na področju SZVP.

Dikcija »bistveni in utemeljeni razlogi nacionalne politike« iz zasilne zavore drugega odstavka 31. člena PEU zveni *prima facie* podobno kot določba 346. člena PDEU, ki državi članici omogoča izključitev uporabe prava EU v danih okoliščinah, če bi uporaba prava EU nasprotovala »bistvenim interesom njene

varnosti«. Ključna razlika med njima je, kot povsem pravilno ugotavljata Terpan in Saurugger, da je SEU – drugače kot v primeru zasilne zavore po 31. členu PEU (Lenaerts et al. 2014/2015, 6) – pristojno za presojo sklicevanja držav na bistvene interese nacionalne varnosti po 346. členu PDEU (Terpan in Saurugger 2019, 549–50). Sodna praksa SEU o razlagi in uporabi izjeme po 346. členu PDEU tako omogoča vpogled v kriterije, ki morajo biti izpolnjeni za uspešno sklicevanje na »bistvene interese« držav članic. V zadevi C-620/16 SEU obrazloži, da golo sklicevanje države na bistvene interese ni dovolj za nastanek želenih pravnih posledic – v primeru 346. člena PDEU je to izključitev prava EU v dani situaciji. Država članica mora za uspešno sklicevanje na »bistvene interese« izkazati vsaj to, da je za samo zavarovanje zatrjevanih bistvenih interesov *nujno* potrebno, da se pravo EU po 346. členu v danem primeru izključi (SEU, C-620/16, 34–35; SEU, C-187/16, 78; SEU, C-615/10, 45). Avtorja pritrjujeta Govaere, da s takšno zahtevo po dokazovanju vzročne zveze med zavarovanjem »bistvenih interesov« in potrebo po izključitvi prava EU SEU preprečuje zlorabo sklicevanja na bistvene interese nacionalne varnosti s strani držav članic (Govaere, 2018, 16–17).

Elemente dokazovanja nujnosti pri sklicevanju na bistvene interese v okviru 346. člena PDEU bi lahko analogno uporabili za področje SZVP – konkretno, kadar države članice uporabijo zasilno zavoro po drugem odstavku 31. člena PEU. Takšno analogno razumevanje gradnikov zasilne zavore je moč utemeljiti na dolžnosti lojalnega sodelovanja, ki – tako kot v primeru 346. člena PDEU – zavezuje države članice tudi na področju SZVP, konkretno prek tretjega odstavka 24. člena PEU (Craig in De Búrca 2020, 380–81; Wessel et al. 2020, 385; Navarra et al. 2023, 35). Dolžnost lojalnega sodelovanja v okviru odločanja na področju SZVP državam članicam tako nalaga negativno obveznost vzdržati se vsakršnih ravnanj, ki bi preprečevala doseganje ciljev zunanjega delovanja EU (Wessel in Szép 2022, 60–61; Houdé in Wessel 2022, 1344–45; Terpan 2013, 923–24) ter od držav članic zahteva uporabo zasilne zavore zares le v *nujnih* situacijah (Böttner in Wessel 2013, 1065; Blanke 2013, 232–33). Slednje pa terja od držav članic utemeljitev, zakaj je za zavarovanje bistvenih in utemeljenih razlogov nacionalne politike *nujno*, da se odloča v Svetu s soglasjem.

Članstvo v EU prinaša še en pomemben element k enačbi uporabe zasilne zavore pri odločanju o ukrepu SZVP: strateške interese in smernice EU, ki jih oblikuje ES in sprejema s soglasjem vseh držav članic (Mix 2013, 5). Posledično lahko trdimo, da vsebinsko opredeljevanje »bistvenih in utemeljenih razlogov nacionalne politike« nikakor ne sme nasprotovati strateškim interesom in smernicam EU, ki so jih države članice same potrdile s soglasjem v ES (Terpan 2013, 924). Za uspešno uporabo zasilne zavore vse to pomeni, da mora obrazložitev »bistvenih in utemeljenih razlogov nacionalne politike« *nujno* vsebinsko upoštevati strateške interese in smernice ES, država članica pa mora utemeljiti vzročno zvezo med *nujno* potrebo po soglasju v Svetu in zaščito izraženih »bistvenih in utemeljenih razlogov nacionalne politike«.

Premostitvena klavzula (angleško »*passerelle clause*«)

Poleg konstruktivnega vzdržanja in zgoraj opisanih izjem od odločanja s soglasjem je v PEU kot možnost za odstop od predpisanega pravila soglasja predvidena še možnost t.i. premostitvene klavzule oziroma klavzule *passerelle* (Kotanidis 2020, 29–30). Tretji odstavek 31. člena PEU tako določa, da lahko ES soglasno sprejme sklep, s katerim bi določil, da Svet odloča s KV na področjih, ki ne sodijo med že izpostavljene izjeme iz drugega odstavka 31. člena PEU. Gre torej za dodatno možnost uporabe KV pri odločanju Sveta na podlagi že obstoječega primarnega prava, brez potrebe po reformi PEU in PDEU. Edina omejitev so vojaške in obrambne zadeve, pri čemer uporaba premostitvene klavzule ne pride v poštev.

Do uporabe premostitvene klavzule do danes še ni prišlo (Maurer 2023, 49) – navkljub dejstvu, da si tako EP kot EK intenzivno prizadevata za njeno aktivacijo. Odbor za ustavne zadeve (AFCO) EP v zvezi s tem ugotavlja, da je eden izmed glavnih razlogov za to sam kontradiktoren način aktivacije premostitvene klavzule.¹² Kot omenjeno, mora ES v skladu s tretjim odstavkom 31. člena PEU odločitev za uporabo premostitvene klavzule sprejeti s soglasjem. Za odstop od soglasja je torej ponovno potrebno soglasje, postopek aktivacije pa temelji na politični volji držav članic v ES.¹³ Raziskave (Bunde et. al. 2020, 38) in poročila institucij EU kažejo, da je slednje še vedno izziv, a so obeti spodbudni: če se je leta 2019 le šest držav članic brezpogojno in javno izreklo (Nováky 2021, 10) za uporabo premostitvene klavzule,¹⁴ je na zasedanju Sveta za splošne zadeve (GAC) ES dne 20. septembra 2022 večina navzočih ministrov izrazila pripravljenost za morebitno uporabo premostitvene klavzule na področjih sankcij EU, človekovih pravic in civilnih misij SVOP (Vela 2020), pri čemer bi o tem odločali od primera do primera (Koenig 2022, 6).¹⁵

PREDNOSTI IN SLABOSTI ODLOČANJA S KVALIFICIRANO VEČINO NA PODROČJU SZVP

Prednosti in slabosti odločanja s KV utegnejo vplivati na dinamiko odnosa med EU in državami članicami (Koenig 2022, 3) ter posledično na stališča držav v zvezi z izbiro pravne podlage za sprejem odločitev na področju SZVP.

Med prednostmi KV so na prvem mestu izpostavljeni hitrost in učinkovitost odločanja ter vprašanje mednarodne kredibilnosti EU v zunanjem delovanju, kadar se vse države članice z določenim ukrepom ne bi strinjale (Borell 2020). KV naj bi preprečila paralize in zamudnost odločanja s soglasjem – kot na

¹² Evropski parlament. 2023. »Report on the implementation of the passerelle clauses in the EU Treaties«. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0208_EN.html#_section1.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Belgija, Finska, Nemčija, Švedska, Španija in Nizozemska. Na strani držav, ki aktivaciji nasprotujejo, so leta 2019 bile Estonija, Latvija, Litva, Poljska, Madžarska, Grčija, Hrvaška, Češka, Malta in Ciper, glej Koenig (2020, 3).

¹⁵ Evropski svet, Svet za splošne zadeve. 2022. »Main results.« 20. september 2022. <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/gac/2022/09/20/>.

primer v primeru *Operation Irini* (EUNAVFOR MED – Operation *Irini* 2024), ko je ena država članica zadrževala implementacijo operacije (Borell 2020), EU pa bi tako lahko razvila svoj polni potencial na področju zunanjega delovanja (Sporočilo EK – COM(2018) 647 final 2018, 2–3).

Lahko pritrdimo stališču, da bi uporaba KV preprečevala tudi notranjepoliitične strategije držav članic in trgovanje z glasovi, saj naj države članice ne bi več imele možnosti za strateško izrabljanje pogoja soglasja (Intel in Von Ondarza 2022, 1; Fiott in Tercovich 2023b, 1–2). V preteklosti se je namreč že večkrat zgodilo, da je država svoj glas pogojevala s sprejemom določene odločitve na drugem področju. V tem primeru gre za strateško trgovanje v okviru odločanja s soglasjem, kar se je pokazalo v primeru civilne misije EU v Sahelu – *EU EUCAP Sahel Niger*¹⁶ (Lažici 2021, 5).

KV naj bi zmanjšala birokratske in operativne ovire pri delovanju držav članic znotraj EU. Opustitev odločanja s soglasjem bi namreč utegnili koristiti predvsem malim državam članicam EU, saj za uspeh pri odločanju o določenem predlogu ne bi bilo več treba prepričati vseh držav članic (primerjaj z Udovič, Medved in Brglez 2021, 570). Predvsem za male države je večkrat problem zadostna diplomatska prisotnost v institucijah EU in drugih državah članicah, zato bi odločanje s KV lahko pripomoglo k ustrežnejšim strategijam delovanja na ravni EU.

Naslednja prednost odločanja s KV v Svetu je preprečevanje pojava »trojanskih konj« na področju SZVP. Trenutno pravilo odločanja v Svetu s soglasjem vsebuje nepremostljivo nevarnost, da bi določena tretja država oziroma zunanji akter prek svojih dobrih diplomatskih odnosov pritiskal na določeno državo članico EU, ki bi lahko z nasprotovanjem v Svetu preprečila dosego soglasja glede ukrepa zoper omenjeno tretjo državo (Orenstein in Kelemen 2017, 88). Država članica EU, ki bi ukrepu nasprotovala, bi tako predstavljala t. i. »trojanskega konja« (Polyakova et al. 2016, 6; Silva 2022), zunanje delovanje EU pa bi bilo paralizirano. Vprašanje trojanskega konja se je pojavilo večkrat v primeru odločanja glede sprejema sankcij zoper Rusko federacijo zaradi dejanj agresije zoper Ukrajino, kjer (predvsem) izstopa dober odnos Ruske federacije z Madžarsko (Ngendakumana 2023).

Dodatno velja izpostaviti še, da se prednost KV kaže v preprečevanju sprejema odločitev na podlagi najmanjšega skupnega imenovalca (angleško »lowest common denominator«, Bendiek et al. 2020, 8), kar sicer zahteva soglasno odločanje (Scazzieri 2019, 2). Odločitve na podlagi najmanjšega skupnega imenovalca so lahko tudi posledica delovanja t. i. trojanskega konja, kot omenjeno v zgornjem odstavku. Vsebina ukrepa je tako pogosto ohlapna, določbam manjka jasnosti in neposrednosti, kar se nato odraža v samem zunanjem delovanju EU.

Na drugi strani, med slabostmi KV, skrb vzbuja morebitna relativizacija te-
snejšega sodelovanja med državami članicami. Predsednik ES Charles Michel

¹⁶ Union Européenne – Action Extérieure, UE – EUCAP SAHEL NIGER. 2023. <https://www.eu-cap-sahel.eu/en/qui-nous-sommes/>.

podpira glasovanje s soglasjem, saj naj bi le s tem dosegli tesnejše sodelovanje in skupno voljo vseh 27 držav članic EU. Skupna volja naj bi bila na področju zunanjega delovanja ključni adut EU, ki odločitvam EU na področju SZVP daje tudi določeno legitimnost. Politične konfrontacije v zvezi z zunanjo politiko EU so tako bistvenega pomena za uspeh demokratične debate, uvedba KV v odločanje v SZVP pa bi posledično vplivala negativno (Michel 2020; Zbožinek et al. 2022). Argument mogočih škodnih posledic za vrednoto tesnejšega sodelovanja med državami članicami se pogosto povezuje z zatrjevanjem negativnih posledic za podobo enotne EU v zunanjem delovanju (Fiott in Tercovich 2023a, 2). Podobno tudi Kuusik poudarja, da bi preklap na KV negativno vplival na politično težo enotne EU v zunanjem delovanju, saj naj bi ravno velikost EU – v povezavi z enotnostjo njenih 27 držav članic – predstavljala prepričljivo pogajalsko utež v mednarodnih odnosih (Kuusik 2019). KV naj bi zrelativizirala idejo o skupnem zunanjem delovanju (namesto 27 glasov »za« bi bila potrebna večina – najmanj 20 oziroma 15) in prizadela kredibilnost EU (Bendiek et al. 2018, 7), in sicer predvsem v primeru, ko znotraj EU ni prisilnih mehanizmov za zagotovitev spoštovanja s KV sprejete odločitve v državah članicah, ki so ji nasprotovale (na primer na področju politike priseljevanja, Lažici 2021, 6). Tveganje neobstoja prisilnih mehanizmov znotraj EU bi morda lahko naslovila leta 2020 sprejeta Uredba o pogojevanju s pravno državo (EP in Svet, Uredba o splošnem režimu pogojenosti za zaščito proračuna Unije, Baraggia in Bonelli 2022, 155–56).

Odločanje s KV je deležno kritike tudi zaradi odpovedi t.i. nacionalnemu vetu oziroma zaščiti partikularnih nacionalnih interesov (Papadopoulos 2017, 581; Sieberson 2010, 954). Nekatere države članice EU so posledično zaskrbljene oziroma izpostavljajo svojo zadržanost do KV (Jasina 2023; Zbožinek et al. 2022). V zvezi s tem se izraža skrb glede marginalizacije malih držav članic s strani članic z večjim številom prebivalcev, ki bi lahko kriterije KV dosegle hitreje in v manjšem številu. Primer odločitve, ki se je na ravni Sveta (v sestavi Sveta za pravosodje in notranje zadeve (JHA)) sprejela s KV (sicer izven SZVP) in ki ni bila najbolje sprejeta med preglasovanimi državami članicami, je bila na primer odločitev v okviru politike priseljevanja iz leta 2015 o premestitvi oseb iz Italije in Grčije v druge države članice (Lažici 2021, 6; Barigazzi in De la Baume 2015).¹⁷

Odločanje s KV na področju SVZP – torej v sferi delovanja EU, ki jo, kot pravi, navajajo številni avtorji, karakterizira odsotnost supranacionalnosti (De Jongh in Theuns 2017, 1285–86; Uhma 2023, 313) – spremlja tudi argument deficita demokratične legitimnosti odločitev. Večja uporaba KV bi tako vodila do

¹⁷ Svet Evropske unije, Svet za pravosodje in notranje zadeve. 2015. »Outcome of The Council Meeting.« 3408th Council meeting, 11969/15. https://www.consilium.europa.eu/media/22974/outcome-of-the-council-meeting_en.pdf; Svet Evropske unije. 2015. »Council Decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece.« Interinstitutional File: 2015/0209 (NLE), 12098/15, ASIM 87. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12098-2015-INIT/en/pdf>; Svet Evropske Unije. 2015. »Sklep Sveta (EU) 2015/1523 z dne 14. septembra 2015 o uvedbi začasnih ukrepov na področju mednarodne zaščite v korist Italije in Grčije.« Uradni list EU št. L-239, 146–56, 15. september 2015.

več odločitev z zmanjšano demokratično legitimnostjo. To velja toliko bolj, ker sodelovanje EP kot edine neposredno izvoljene institucije EU pri sprejemanju ukrepov SZVP praktično ni predvideno (Hahm et al. 2020, 599), SEU pa načeloma ni pristojno za preverjanje vsebinske skladnosti odločitev SZVP s pravom EU (Moser in Rittberger 2022, 1054–55; obstajajo izjeme: 40. člen PEU, 275. člen PDEU).

MOŽNI IZGLEDI NADALJNJEGA RAZVOJA ODLOČANJA S KV

Med stališči EP, EK in visokega predstavnika EU na eni strani in – vsaj načeloma – skupino držav članic na drugi obstaja precejšen razkorak. Razprava o pogostejši rabi KV na področju SZVP je tako izrazita na ravni EP in EK, ob sodelovanju z visokim predstavnikom EU. Že vsaj od 2013 dalje intenzivnejša uvedba KV v zunanje delovanje EU tvori enega izmed kratko – oziroma srednjeročnih ciljev EU – kot opozorjeno na nekaterih področjih že do konca leta 2024. Na institucionalni ravni EU je ravno učinkovito in hitro delovanje EU v svetovnih krizah prepoznano kot ključno za razvoj EU v pravega globalnega akterja, prednost učinkovitega naslavljanja geopolitičnih sprememb pa torej prednjači pred morebitnimi slabostmi. Med letoma 2013 in 2022 je bilo tako moč zaslediti kar 25 pozivov k uvedbi KV na področju SZVP, kar je bila posledica različnih blokiranj sprejema odločitev – zaradi zahteve odločanja s soglasjem (Wessel in Szép 2023, 6).

Med državami članicami EU so stališča do prehoda k odločanju s KV zaenkrat neenotna: določene članice so že javno izrazile podporo načinu sprejemanja odločitev s KV na področju SZVP, druge so vsaj zadržane. Z vidika dinamike odnosa med EU in malimi državami članicami gre izpostaviti, da se v obrambo odločanju s soglasjem navaja predvsem na primer skrb pred marginalizacijo malih držav članic s strani velikih in izguba t. i. nacionalnega veta (primerjaj z Nováky 2021, 4). Zato bi lahko male države članice EU, kamor se uvršča tudi Slovenija, morda dolgoročno razmislile o možnosti predloga sprememb pogoja po veljavnem pravu EU, s katero bi se odpravil kriterij deleža prebivalstva pri institutu blokirajoče manjšine (t. i. *blocking minority*) na področju SZVP. Trenutno namreč velja, da lahko manjšina držav članic, tj. najmanj štiri članice Sveta, ki pa predstavljajo 35 % prebivalstva EU, blokirajo sprejem odločitev s KV (Piedrafita 2014, 1–2). Slovenija ima namreč med državami članicami EU le 0,47 % prebivalstva EU, podobno usodo delijo tudi druge male države (Tabela 2: »Demokratska teža držav članic EU«), na primer Estonija (0,30 %), Hrvaška (0,85 %), Latvija (0,42 %), Litva (0,63 %), Luksemburg (0,15 %) in Malta (0,12 %), za razliko od velikih, na primer Nemčija (18,72 %), Francija (15,11 %) in Italija (13,25 %).¹⁸

¹⁸ Sklep Sveta (EU, Euratom) 2023/2827 z dne 12. decembra 2023 o spremembi Poslovnika Sveta, Uradni list EU št. L, 2023/2827, 14. 12. 2023; Svet Evropske unije (2024).

Tabela 2: DEMOKRATIČNA TEŽA DRŽAV ČLANIC EU

Država članica EU & sorazmerni delež pri glasovanju s KV glede na prebivalstvo (%)						
Avstrija (2,02 %)	Ciper (0,20 %)	Finska (1,24 %)	Madžarska (2,13 %)	Litva (0,63 %)	Poljska (8,37 %)	Slovenija (0,47 %)
Belgija (2,61 %)	Češka (2,40 %)	Francija (15,11 %)	Irska (1,15 %)	Luksemburg (0,15 %)	Portugalska (2,33 %)	Španija (10,67 %)
Bolgarija (1,44 %)	Danska (1,31 %)	Nemčija (18,72 %)	Italija (13,25 %)	Malta (0,12 %)	Romunija (4,23 %)	Švedska (2,34 %)
Hrvaška (0,85 %)	Estonija (0,30 %)	Grčija (2,31 %)	Latvija (0,42 %)	Nizozemska (3,99 %)	Slovaška (1,21 %)	/

Vir: Sklep Sveta (EU, Euratom) 2023/2827 z dne 12. decembra 2023 o spremembi Poslovnika Sveta, Uradni list EU št. L, 2023/2827, 14. 12. 2023 (poudarek dodan).

Vsekakor je argument demokratične teže pomemben element pri odločanju na ravni institucij EU. V interesu malih držav članic EU bi lahko bile spremembe prava EU, ki bi določale, da za blokirajočo manjšino v SZVP zadošča kriterij določenega števila članov Sveta – morda ne le štirih držav članic,¹⁹ a brez dodatnega kriterija 35 % prebivalstva. Avtorja ugotavljata, da bi po trenutno veljavni pravni ureditvi male države izpolnile pogoje za blokirajočo manjšino šele, če bi proti sklepu glasovalo osem oziroma trinajst (malih) držav članic. S tako spremembo kriterijev bi bila malim državam članicam dana dejanska možnost učinkovite preprečitve sprejema ukrepa, ki ni v njihovem interesu. Vse to bi morda omililo argument morebitne marginalizacije in izgube nacionalnega veta ob prehodu z odločanja s soglasjem na odločanje s KV. Morda bi se tako lažje doseglo tudi soglasje držav članic znotraj ES za uporabo premostitvene klavzule po tretjem odstavku 31. člena PEU.

SKLEP

Osrednje vprašanje, ki sta ga avtorja s člankom želela obravnavati in s tem prispevati k procesu izoblikovanja stališča Slovenije do odločanja s KV na področju SZVP, je, kako je treba pravilno razlagati veljavno pravno podlago za prehod na odločanje s KV kot metodo odločanja oziroma kakšne spremembe prava EU bi potencialno lahko zagovarjala Slovenija kot mala država članica EU, če bi v prihodnje obstajal konsenz za spreminjanje ureditve po PEU in PDEU.

Analiza pravne ureditve EU na področju odločanja o SZVP pokaže, da pravna podlaga za prehod na odločanje s KV že obstaja, in sicer v obliki izjem drugega odstavka 31. člena PEU in premostitvene klavzule tretjega odstavka 31. člena PEU, pri čemer je pomembno, da se jo pravilno razlaga.

¹⁹ Cf. Borrell (2022).

Splošno velja, da je za KV potrebno doseči dvojno večino v Svetu: najmanj 55 % oziroma 15 članov Sveta, ki imajo skupaj najmanj 65 % prebivalstva EU. Hkrati velja, da sprejetje akta lahko preprečijo najmanj štirje člani Sveta, ki imajo skupno 35 % prebivalstva EU. Na področju SZVP se uporablja okrepljena kvalificirana oziroma dvojna večina v vseh primerih, pri katerih glasovanje s KV po alinejah drugega odstavka 31. členu PEU ne temelji neposredno na predlogu visokega predstavnika EU ali EK. Odločitev bo tako sprejeta, če je podana okrepljena KV: najmanj 72 % oziroma 20 članov Sveta, ki imajo skupaj najmanj 65 % prebivalstva.

Ovira za uporabo KV je institut zasilne zavore iz drugega odstavka 31. člena PEU, ki namesto odločanja s KV lahko vodi do odločanja s soglasjem (sklep ES). Države članice uživajo široko polje proste presoje v tem primeru diskrecijskega odločanja o uporabi instituta, a vendarle se zdi, da to polje ob sistematični razlagi prava EU, tudi skozi relevantno judikaturu SEU, ne bi smelo biti neomejeno. Na podlagi dolžnosti lojalnega sodelovanja bi lahko veljalo, da bi države članice EU morale uporabo zasilne zavore utemeljiti z nujnostjo in izkazati, da je za varovanje bistvenih in utemeljenih razlogov nacionalne politike *nujno* potrebno, da se odloča s soglasjem. S tem bi analogno prenesli na področje SZVP kriterije, ki jih je SEU izoblikovalo v primeru sklicevanja države članice na bistvene interese njene varnosti po 346. členu PDEU. Poleg tega avtorja izpostavljata, da bi že pri opredeljevanju, kaj šteti kot bistven in utemeljen razlog nacionalne varnosti, države članice nujno morale upoštevati strateške interese in smernice ES, ki so jih sprejele s soglasjem.

Vse odločitve glede uporabe in nadaljnjega urejanja KV pomembno vplivajo na individualne in kolektivne interese držav članic EU, zato je pomembno, da Slovenija pri tem aktivno sodeluje ter sooblikuje odločitve, saj dogovorov večine držav članic EU, potem ko so ta sprejeta, manjšinska mnenja ne bodo več pretirano omajala.

Aktivno sodelovanje v aktualnih geopolitičnih procesih na področju SZVP terja hitro in učinkovito sprejemanje odločitev držav članic EU, zato se zdi odstop od soglasja in uporaba KV pogosto upravičena in jo veljavno pravo EU že omogoča, čeprav se glede SZVP ne uporablja pogosto. Morda je razlog tudi v tem, da bi uporaba odločanja s KV lahko zahtevala celo več in/ali zahtevnejše predhodno usklajevanje med državami članicami, še posebej z vidika tehtanja med skupnim interesom držav članic glede določenega ukrepanja na ravni EU in parcialnimi interesi posameznih držav članic, da zaščitijo svoje individualne interese. Male države bi lahko bile v procesih uporabe KV – kljub relativno nizkemu deležu glasu, kot prikazuje Tabela 2 – vendarle opogumljene, da njihove pogosto omejene kapacitete ne bodo uporabljene za aktivnosti, ki jih v končni posledici lahko izniči že ena država članica v primeru zahteve po soglasju, posledično pa bi morda prevzele tudi več iniciative glede določenih tematik SZVP.

Sklenemo torej lahko, da s pravne plati trenutno obstoječa ureditev PEU in PDEU vsekakor že omogoča številne prehode na odločanje s KV na področju

SZVP, kjer je pomembno, da se veljavni kriteriji pravilno razlagajo, volja malih držav za njeno uporabo pa bi se v prihodnje morda lahko še okrepila s predlagano spremembo kriterijev za dosego blokirajoče manjšine ob morebitnih spremembah veljavne pravne ureditve EU.

LITERATURA

- Baerbock, Annalena, Hadja Lahbib, Jean Asselborn, Wopke Hoekstra, Bogdan Aurescu, Tanja Fajon, José M. A. Bueno. 2023. "It's time for more majority decision-making in EU foreign policy: We are not advocating for treaty changes, nor do we envision drawn out academic debate. What we propose is a pragmatic approach focusing only on questions of foreign and security policy." *Politico*, 12. junij 2023. <https://www.politico.eu/article/eu-foreign-policy-ukraine-russia-war-its-time-for-more-majority-decision-making/>.
- Baraggia, Antonia, Matteo Bonelli. 2022. "Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges." *German Law Journal* 23 (2): 131–56.
- Barigazzi, Jacopo, Maïa De la Baume. 2015. "EU forces through refugee deal Countries out-vote Eastern European opponents of plan that relocates asylum-seekers." *Politico*, 21. april 2024. <https://www.politico.eu/article/eu-tries-to-unblock-refugee-migrants-relocation-deal-crisis/>.
- Bartoloni, Maria Eugenia. 2022. "Simple Abstention and Constructive Abstention in the Context of International Economic Sanctions: Two Too Similar Sides of the Same Coin?" *European Papers* 7 (3): 1121–30.
- Bendiek, Annagret, Minna Ålander, Paul Bochtler. 2020. "CFSP: The Capability-Expectation Gap Revisited: A Data-based Analysis." *SWP Comment* 55: 1–8.
- Blanke, Hermann-Josef. 2013. "Article 4 [The Relations Between the EU and the Member States]: (ex-Article 6.3, 33 TEU, ex-Article 10 EC)." V *The Treaty on European Union (TEU): A Commentary*, uredila Hermann-Josef Blanke in Stelio Mangiameli, 185–253. Berlin/Heidelberg: Springer.
- Blockmans, Steven. 2013. "Differentiation in CFSP." *Studia Diplomatica* 66 (3): 53–68.
- Blumann, Claude, Louis Dubouis. 2019. *Droit matériel de l'Union européenne*. Paris: LGDJ & Lextenso.
- Borell, Josep. 2020. "When member states are divided, how do we ensure Europe is able to act?" *EEAS*, 2. oktober 2020. https://www.eeas.europa.eu/eeas/when-member-states-are-divided-how-do-we-ensure-europe-able-act-O_en.
- Borrell, Josep. 2022. "The geo-political imperative for the EU is to both widen and deepen." *EEAS*, 27. junij 2022. https://www.eeas.europa.eu/eeas/geo-political-imperative-eu-both-widen-and-deepen_en.
- Böttner, Robert, Ramses A. Wessel. 2013. Article 31 "[Procedure for the Adoption of CFSP Decisions]: (ex-Article 23 TEU)". V *The Treaty on European Union (TEU): A Commentary*, uredila Hermann-Josef Blanke in Stelio Mangiameli, 1051–75. Berlin/Heidelberg: Springer.
- Brkan, Maja. 2012. "The Role of the European Court of Justice in the Field of Common Foreign and Security Policy After the Treaty of Lisbon: New Challenges for the Future". V *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era*, uredil Paul James, 97–115. The Hague, Berlin/Heidelberg: T.M.C. Asser Press/Springer.
- Bunde, Tobias, Randolph Carr, Sophie Eisentraut, Christoph Erber, Julia Hammelehle, Laura

- Hartmann, Juliane Kabus, Franziska Stärk, Julian Voje. 2020. *Munich Security Report 2020*. Stiftung Münchner Sicherheitskonferenz, February 2020: 1–102.
- Butler, Graham. 2015. "Pinpointing the Appropriate Legal Basis for External Action." *European Journal of Risk Regulation* 6 (2): 323–28.
- Conconi, Paola, Christina Hergehelegiu, Laura Puccio. 2021. "EU Trade Agreements: To Mix or Not to Mix, That Is the Question." *Journal of World Trade* 55 (2): 231–60.
- Costa, Olivier. 2023. "EU Institutional Governance." V *The Elgar Companion to the European Union*, uredila Samuel B. H. Faure in Christian Lequesne, 146–56. Cheltenham/Northampton, MA: Edward Elgar.
- Craig, Paul, Gráinne De Búrca. 2020. *EU Law: Text, Cases, and Materials*. Oxford: Oxford University Press.
- Crombez, Christophe, Simon Hix. 2014. "Legislative Activity and Gridlock in the European Union." *British Journal of Political Science* 45 (3): 477–99.
- De Baere, Geert, Timothy Roes. 2015. "EU Loyalty as Good Faith." *The International and Comparative Law Quarterly* 64 (4): 829–74.
- De Jongh, Maurits, Tom Theuns. 2017. "Democratic legitimacy, desirability and deficit in EU governance." *Journal of Contemporary European Research* 13 (3): 1284–300.
- De Witte, Bruno. 2013. "Institutional Variation Across Policy Fields in the Evolution of European Union Law." *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 20 (3): 465–71.
- Devaney, Conall, Eva-Maria Poptcheva. 2014. *Changed rules for qualified majority voting in the Council of the EU*. Brussels: European Parliamentary Research Service.
- Eckes, Christina. 2016. "Common Foreign and Security Policy: The Consequences of the Court's Extended Jurisdiction." *European Law Journal* 22 (4): 492–518.
- EEAS. 2024. "About the EU Border Assistance Mission in Libya (EUBAM)," 15. januar 2024. https://www.eeas.europa.eu/eubam-libya/about-eu-border-assistance-mission-libya-eubam_en?s=327.
- EEAS. 2024a. "About EU Military Assistance Mission in support of Ukraine (EUMAM Ukraine)," 14. januar 2024. https://www.eeas.europa.eu/eumam-ukraine/about-eu-military-assistance-mission-support-ukraine-eumam-ukraine_en?s=410260.
- EUNAVFOR MED – Operation IRINI. 2024. "About Us", 14. januar 2024. <https://www.operationirini.eu/about-us/>.
- EUPOL COPPS – The EU Coordinating Office for Palestinian Police Support. 2024. "The Mission," 15. januar 2024. <https://eupolcoppes.eu/page/mission/en>.
- EUR-Lex, Access to European Union law. 2024. "Abstention, constructive (positive abstention)," 14. januar 2024. <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/abstention-constructive-positive-abstention.html>.
- European Union Border Assistance Mission in Rafah (EUBAM). 2021. "About us," 15. januar 2021. <https://www.eubam-rafah.eu/en/node/5048>.
- Evropska komisija. 2018. "Sporočilo Komisije Evropskemu svetu, Evropskemu parlamentu in Svetu: Močnejši svetovni akter: učinkovitejše odločanje na področju skupne zunanje in varnostne politike." EU (COM(2018) 647 final. Bruselj: Evropska komisija.
- Evropska komisija. 2020. "Stanje v Uniji 2020: Govor o stanju v Uniji 2020". Bruselj: Evropska komisija.
- Evropski parlament. 2013. "Priporočilo Evropskega parlamenta visoki predstavnici Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko in podpredsednici Evropske komisije, Svetu in Komisiji z dne 13. junija 2013 o pregledu organizacije in delovanja Evropske službe za zunanje

- delovanje v letu 2013". https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0278_SL.html.
- Evropski parlament. 2023. "Report on the implementation of the passerelle clauses in the EU Treaties." 1. junij 2023. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0208_EN.html#_section1.
- Evropski parlament. 2023. "Resolucija Evropskega parlamenta z dne 11. julija 2023 o izvajanju premostitvenih klavzul v Pogodbah EU". https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0269_SL.html.
- Evropski svet, Svet za splošne zadeve. 2022. "General Affairs Council, 20 September 2022: Main results." <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/gac/2022/09/20/>.
- Fiott, Daniel, Giulia Tecovich. 2023a. "Votes, Vetoes, Values: Foreign Interference, QMV and EU Foreign Policy in a Competitive Age." *CSDS Policy Brief* 2023 (21): 1–4.
- Fiott, Daniel, Giulia Tercovich. 2023b. "Qualified Majority Voting in EU Foreign Policy: A Cost of non-Europe Report." Brussels: European Parliamentary Research Service.
- Foster, Nigel. 2017. *Foster on EU Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Golob, Blaž. 1998. "Izzivi sodelovanja na področju skupne varnostne in zunanje politike v Evropski uniji." *Teorija in praksa* 35 (1): 71–79.
- Govaere, Inge. 2018. "Interconnecting Legal Systems and the Autonomous EU Legal Order: A Balloon Dynamic." *Research Papers in Law – College of Europe* 2/2018: 1–26.
- Hahm, Hyeonho, David Hilpert, Thomas König. 2020. "Institutional reform and public attitudes toward EU decision making." *European Journal of Political Research* 59 (3): 599–623.
- Heliskoski, Joni. 2020. "The procedural law of international agreements: A thematic journey through Article 218 TFEU." *Common Market Law Review* 57 (1): 79–118.
- Houdé, Anneke, Ramses A. Wessel. 2022. "A Common Security and Defence Policy: Limits to Differentiated Integration in PESCO?" *European Papers* 7 (3): 1325–56.
- Jaremba, Urszula, Machiko Kanetake, Ingrid Koning. 2019. "Economic and non-economic values and objectives in the EU's international trade: Normative tensions, actors and processes." *Europe and the World: A law review* 3 (1): 1–4.
- Jasina, Łukasz. 2023. "MFA statement in relation to the decision-making rules for matters related to the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and Common Security and Defence Policy (CSDP) of the EU." *Website of the Republic of Poland*, 7. maj 2023. <https://www.gov.pl/web/diplomacy/mfa-statement-in-relation-to-the-decision-making-rules-for-matters-related-to-the-common-foreign-and-security-policy-cfsp-and-common-security-and-defence-policy-csdp-of-the-eu>.
- Kastrati, Bilbil, Samo Uhan. 2021. "The EU's Common Security and Defence Policy in the Case of the EULEX Mission in Kosovo." *Teorija in praksa* 58 (1): 199–218.
- Koenig, Nicole. 2020. "Qualified Majority Voting in EU Foreign Policy: Mapping Preferences." *Hertie School, Jacques Delors Centre – Policy Brief*, February 10 2020: 1–6.
- Koenig, Nicole. 2022. "Towards QMV in EU Foreign Policy: Different Paths at Multiple Speeds." *Hertie School, Jacques Delors Centre – Policy Brief*, 14 October 2022: 1–9.
- Kotaniadis, Silvia. 2020. *Passerelle clauses in the EU Treaties: Opportunities for more flexible supranational decision-making*. Brussels: European Parliamentary Research Service.
- Koutrakos, Panos. 2017. *The European Union's Common Foreign and Security Policy after the Treaty of Lisbon*. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.
- Kube, Vivian. 2016. "The European Union's External Human Rights Commitment: What is the Legal Value of Article 21 TEU?" *EUI Working Paper LAW/2016/10*: 1–29.

- Kuusik, Piret. 2019. "The EU as a Global Actor: Not Today, Maybe Tomorrow." *The International Centre for Defence and Security (ICDS)*, 12. februar 2019. <https://icds.ee/en/the-eu-as-a-global-actor-not-today-maybe-tomorrow/>.
- Latici, Tania. 2021. *Qualified majority voting in foreign and security policy: Pros and Cons*. Brussels: European Parliamentary Research Service.
- Legislative Observatory (European Parliament). 2023. "Implementation of "passerelle" clauses in the EU Treaties." 11. julij 2023. <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1751740&t=e&l=en>.
- Lenaerts, Koen, Ignace Maselis, Kathleen Gutman. 2015. *EU Procedural Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Limon, Marc. 2020. "EU adopts "Magnitsky" style individual sanctions regime for grave human rights violations." *Universal Rights Group*, 7. december, 2020. <https://www.universal-rights.org/eu-adopts-magnitsky-style-individual-sanctions-regime-for-grave-human-rights-violations/>.
- Mahnič, Petra. 2019. "The Process of Integration of the CFSP into the Evolving Constitutional Legal Order of the EU: Article 218 TFEU." *Zbornik znanstvenih razprav* 79: 107–29, 222–23.
- Malešič, Marjan. 2022. "Vloga NATA in EU v odzivanju na civilne krize." *Teorija in praksa* 59 (2): 529–47.
- Maurer, Heidi. 2023. "EU foreign policy decision-making: From unanimity to qualified majority voting?" Brussels: European Parliamentary Research Service.
- Michel, Charles. 2020. "Strategic autonomy for Europe – the aim of our generation" – speech by President Charles Michel to the Bruegel think tank." *Council of the EU*, 28 september 2020. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/09/28/l-autonomie-strategique-europeenne-est-l-objectif-de-notre-generation-discours-du-president-charles-michel-au-groupe-de-reflexion-bruegel/>.
- Ministrstvo za zunanje in evropske zadeve. 2023. "Ministrica Fajon: 'V razpravi o večji uporabi kvalificirane večine pri glasovanju v EU smo aktivni.'" *www.gov.si*, 29. september 2023. <https://www.gov.si/novice/2023-09-29-ministrica-fajon-v-razpravi-o-vecji-uporabi-kvalificirane-vecine-pri-glasovanju-v-eu-smo-aktivni/>.
- Mintel, Julina, Nicolai Von Ondarza. 2022. "More EU Decisions by Qualified Majority Voting – but How?" *Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP Comment* 61: 1–8.
- Mix, Derek E. 2013. *The European Union: Foreign and Security Policy*. CRS Report for Congress (April 8, 2013): 1–25.
- Moens, Barbara, Zia Weise. 2022. "Orbán emerges as the loudest opponent of EU sanctions on Russian oil: Germany is increasingly willing to move on oil, but a ban could still be 'weeks' away." *Politico*, 7. april 2022. <https://www.politico.eu/article/hungary-emerges-as-main-roadblock-in-future-oil-sanctions-against-russia/>.
- Morillas, Pol. 2019. *Strategy-Making in the EU: From Foreign and Security Policy to External Action*. Barcelona: Palgrave Macmillan.
- Moser, Carolyn, Berthold Rittberger. 2022. "The CJEU and EU (de-)constitutionalization: Unpacking jurisprudential responses." *International Journal of Constitutional Law* 20 (3): 1038–70.
- Navarra, Cecilia Lenka Jančová, Isabelle Ioannides. 2023. "Qualified majority voting in EU common foreign and security policy: A cost of non-Europe report." Brussels: European Parliamentary Research Service.

- Ngendakumana, Pierre E. 2023. "Putin in first pictured handshake with EU leader since start of Ukraine invasion: Hungary's Viktor Orbán talks energy at a meeting in Beijing with Russian leader." *Politico*, 17. oktober 2023. <https://www.politico.eu/article/vladimir-putin-shake-hands-viktor-orban-hungary-russia-china-eu-ukraine-war>.
- Nováky, Niklas. 2021. "Qualified Majority Voting in EU Foreign Policy: Make It So." *European View* 20 (2): 1–26.
- Orenstein, Mitchell A., Daniel R. Kelemen. 2016. "Trojan Horses in EU Foreign Policy." *Journal of Common Market Studies* 55 (1): 87–102.
- Papadopoulos, Melanie C. 2017. "Do the Decision-Making Mechanisms in the EU Undermine Member States' National Interest?: A Case Study of the Sanctions Regime." *Emory International Law Review* 31 (4): 553–83.
- Perišin, Tamara, Sam Koplewicz. 2021. "The Nexus between the CCP and the CFSP." V *Law and Practice of the Common Commercial Policy: The first 10 years after the Treaty of Lisbon*, uredila Michael Hahn in Guillaume Van der Loo, 402–15. Leiden: Brill.
- Piedrafita, Sonia. 2014. "A new balance of power in the Council? Yes, but not yet..." *Centre for European Policy Studies*, 19 december: 1–3.
- Pisklová, Miroslava. 2023. "QMV in CFSP: Impending necessity or resurfacing utopia?." Brussels: Europeum, SPPA, Think Visegrad (V4 Think-Tank Platform).
- Polyakova, Alina, Marlene Laruelle, Stefan Meister, Neil Barnett. 2016. *The Kremlin's Trojan Horses: Russian Influence in France, Germany, and the United Kingdom*. Washington, DC: Atlantic Council.
- Ramopolous, Thomas. 2019. "Article 31 TEU." V *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, uredili Manuel Kellerbauer, Marcus Klamert in Jonathan Tomkin, 242–47. Oxford: Oxford University Press.
- Riddervold, Marianne, Guri Rosen. 2015. "Beyond Intergovernmental Cooperation: The Influence of the European Parliament and the Commission on EU Foreign and Security Policies." *European Foreign Affairs Review* 20 (3): 399–417.
- Ryabtsev, Kirill, Chiraz B. Ali. 2022. "International Politics Shaped by the EU: A Critical Analysis of the European Common Foreign and Security Policy." *Amsterdam Law Forum* 14 (2): 1–10.
- Sancin, Vasilka. 2009. *Mednarodno pravo v hierarhiji pravnih virov EU in njenih članic*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Scazzieri, Lugi. 2019. *Towards a European Security Council?* *Centre for European Reform*, 27 November 2019: 1–4.
- Schütze, Robert. 2021. *European Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Sieberson, Stephen C. 2010. "Inching Toward EU Supranationalism? Qualified Majority Voting and Unanimity Under the Treaty of Lisbon." *Virginia Journal of International Law* 50 (4): 919–95.
- Silva, Pau, II. 2022. "Strategic culture and competing visions for the EU's Russia strategy: flexible accommodation, cooperative deterrence, and calibrated confrontation." *International Relations* 38 (2), 165–91.
- Svet Evropske unije, Svet za pravosodje in notranje zadeve. 2015. "Outcome of The Council Meeting, 3408th Council meeting, 11969/15." https://www.consilium.europa.eu/media/22974/outcome-of-the-council-meeting_en.pdf.
- Svet Evropske unije. 2015. "Council Decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, Interinstitutional File: 2015/0209

- (NLE), 12098/15, ASIM 87." <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12098-2015-INIT/en/pdf>.
- Svet Evropske unije. 2022. "Sistem glasovanja – kvalificirana večina." <https://www.consilium.europa.eu/sl/council-eu/voting-system/qualified-majority/>.
- Svet Evropske unije. 2024. "Glasovalni kalkulator." <https://www.consilium.europa.eu/sl/council-eu/voting-system/voting-calculator/>.
- Terpan, Fabien, Sabine Saurugger. 2019. "Assessing judicial activism of the CJEU the case of the court's defence procurement rulings." *Journal of European Integration* 41 (4): 543–61.
- Terpan, Fabien. 2013. "Article 24 [Union Competence in CFSP]: (ex-Article 11 TEU)." V *The Treaty on European Union (TEU): A Commentary*, uredila Hermann-Josef Blanke in Stelio Mangiameli, 911–26. Berlin/Heidelberg: Springer.
- Udovič, Boštjan, Tomaž Medved, Milan Brglez. 2019. "Bo diplomacija Evropske unije nadomestila nacionalne diplomacije v tretjih državah?" *Teorija in praksa* 56 (2): 565–82.
- Uhma, Piotr. 2023. "The democratic legitimacy of the European Union and its laws: theoretical challenges and practical examples." *Rocznik Administracji Publicznej* 2023 (9): 309–30.
- Union Européenne – Action Extérieure. UE – EUCAP SAHEL NIGER. <https://www.eucap-sahel.eu/qui-nous-sommes/>.
- Van den Bogaert, Stefaan. 2008. "Qualified Majority Voting in the Council: First Reflections on the New Rules." *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 15 (1): 97–108.
- Van Elsuwege, Peter. 2010. "EU external action after the collapse of the pillar structure: In search of a new balance between delimitation and consistency." *Kluwer Law International* 47 (4): 987–1019.
- Vela, Jakob Hanke. 2022. "Brussels Playbook: Scrapping vetoes — Unga Unga party — Trade scoop." *Politico*, 20. september 2022. <https://www.politico.eu/newsletter/brussels-playbook/scrapping-vetos-unga-unga-party-trade-scoop/?hc=1>.
- Von Ondarza, Nicolai, Isabella Stürzer. 2024. "The State of Consensus in the EU: What Is the Way Forward in the Debate about Expanding Qualified Majority Decisions?" *Stiftung Wissenschaft und Politik*, SWP Comment 16: 1–8.
- Wessel, Ramses A., Elias Anttila, Helena Obenheimer, Alexandru Ursu. 2020. "The future of EU Foreign, Security and Defence Policy: Assessing legal options for improvement." *European Law Journal* 26 (5–6): 371–90.
- Wessel, Ramses A., Viktor Szép. 2022. "The implementation of Article 31 of the Treaty on European Union and the use of Qualified Majority Voting: Towards a more effective Common Foreign and Security Policy?" Brussels: European Union.
- Wessel, Ramses A., Viktor Szép. 2023. "Assessing Current CFSP Structures and Processes and Formulating Recommendations." Working Paper Series; No. 23, ENGAGE: 1–22.
- Wessels, Wolfgang, Franziska Bopp. 2008. "The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty: Constitutional breakthrough or challenges ahead?" Research Paper – CHALLENGE – *The Changing Landscape of European Liberty and Security* 10/2008: 1–36.
- Zbožínek, Jaroslav, Jiří Mach, Jan Martinek. 2022. "Zrušit veto při rozhodování EU? Česko je zdrženlivé." *Novinky*, 19. julij 2022. <https://www.novinky.cz/clanek/domaci-zrusit-veto-pri-rozhodovani-eu-cesko-je-zdrzenlive-40403332>.

QUALIFIED DECISION-MAKING IN THE COMMON FOREIGN AND SECURITY POLICY AND SMALL STATES IN THE EU

Abstract. *Active participation in current geopolitical processes within the EU's Common Foreign and Security Policy calls for timely and efficient decision-making by EU Member States. The article examines the possibilities of derogating from unanimity and the use of qualified majority voting under current EU law, while drawing attention to the position of small EU Member States, including Slovenia. Highlighting CJEU case law, it underlines the importance of a proper interpretation of applicable criteria. It includes a proposal on a potential future strengthening of small States' readiness to use qualified decision-making by adjusting the criteria for a blocking minority in the case of future amendments to EU law.*

Keywords: *Qualified Majority Voting, Reinforced Qualified Majority, Common Foreign and Security Policy, European Union, Decision-making by Unanimity.*