

Vægi Íslands í ráðherraráði Evrópusambandsins

Pawel Bartoszek

22. desember 2008

Útdráttur

Hér verður leitast við að reikna hlutfallslegt vægi Íslands í ráðherraráði Evrópusambandsins. Eins verður reynt að áætla hversu mikil áhrif íslenskir kjósendur muni hafa á stefnu sambandsins, samanborið við kjósendur í öðrum ríkjum þess.

1 Inngangur

Sá atkvæðafjöldi sem flokkar eða landsvæði hafa í pólitískum stofnunum gefur ekki alltaf rétta mynd af valdi þeirra. Ímyndum okkur þing þar sem sitja tveir flokkar, einn sem hefur 32 þingmenn en hinn 31. Þrátt fyrir að lítill munur sé á þingstyrk flokkanna er annar einráður en hinn valdalaus.

Hugsum okkur nú að á þinginu sitji þrír flokkar, tveir þeirra hafi 31 þingmann hvor en sá þriðji einungis einn þingmann. Þrátt fyrir margfaldan mun á þingstyrk hafa flokkarnir þrír í raun allir sama vald, en hver þeirra getur myndað meirihluta með öðrum hinna.

Eitt frægasta dæmi um hvernig magn atkvæða segir lítið um raunverulegt vald er það fyrirkomulag sem viðhaft var í Ráðherraráði EB fyrir 1973. Þáverandi skiptingu atkvæða í ráðinu má sjá í tölfu 1.

Vestur-Þýskaland	4 atkvæði
Frakkland	4 atkvæði
Ítalía	4 atkvæði
Holland	2 atkvæði
Belgía	2 atkvæði
Lúxemborg	1 atkvæði

Tafla 1: Atkvæðamagn í ráðherraráði Evrópubandalagsins 1958-1973

Alls þurfti 12 atkvæði til að samþykkja tillögur í ráðinu. Fljótt á lítið getur virst sem stjórnvöld í Lúxemborg hafi getað unað vel við sitt, enda með fjórðung af atkvæðamagni Þýskalands þrátt fyrir margfalt færri íbúa. En þegar betur er að gáð sést að hið eina staka

atkvæði ríkisins gat aldrei ráðið úrslitum í neinni atkvæðagreiðslu. Vald Lúxemborg var því ekkert, þeir hefðu geta sleppt því að mæta!

Ein leið til að meta vægi ríkis eða flokks er með svokallarðri *Banzhaf-tölu* (e. Banzhaf power index) en hún er skilgreind sem

líkur á því að atkvæði ríkis (eða flokks) ráði úrslitum í atkvæðagreiðslu.

Eftir því sem Banzhaf-tala er hærri er valdið meira. Sá sem hefur Banzhaf-tölu 100% er einráður, sá sem hefur Banzhaf-tölu 0% ræður engu.

Pau kosningakerfi sem líklegast er að verði við lýði í ráðherraráðinu á næstu árum eru annars vegar sú aðferð sem nú er notuð og tilgreind er í Nice-sáttmálanum og hins vegar sú aðferð sem lögð er til í Lissabon-sáttmálanum. Hér á eftir verður leitast við að reikna Banzhaf-tölur Íslands fyrir þessi kosningakerfi og í kjölfarið reynt að gefa hugmynd um hvert hlutfallslegt vægi Íslands í ráðherraráðinu yrði. Eins verður fundið út hve mikil áhrif íslenskir kjósendur geta haft á stefnu ráðherraráðsins, samanborið við kjósendur annarra ríkja Evrópusambandsins.

Þess ber að geta að slíkir útreikningar taka ekki tillit til neinnar pólitíkur, eða til dæmis þess að ákveðnar valdablokkir og kosningabandalög geti myndast í ráðinu. Af þeim ástæðum ættum menn að taka niðurstöðunum með töluverðum fyrirvara. Háar eða lágar Banzhaf-tölur gefa því raun aðeins til kynna hversu mikla möguleika ríki hafa fyrirfram til að mynda bandalög og ná sínu fram.

2 Kosningar í ráðherraráði ESB

2.1 Nice-sáttmálinn

Tafla 2 sýnir fjölda atkvæða sem hvert ríki hefur í Ráðherraráði Evrópusambandsins, miðað við núverandi kerfi.

Þýskaland, Frakkland, Ítalía og Bretland	29
Spánn og Pólland	27
Holland	13
Grikkland, Tékkland, Belgía, Ungverjaland og Portúgal	12
Svíþjóð og Austurríki	10
Slóvakía, Danmörk, Finnland, Írland og Litháen	7
Lettland, Slóvenía, Eistland, Kýpur og Lúxemborg	4
Malta	3

Tafla 2: Atkvæði í ráðherraráðinu skv. Nice-sáttmálanum

Í þeim málaflokkum þar sem einróma samþykkis er ekki krafist þurfa eftirfarandi skilyrði að vera uppfyllt til að tillaga nái fram að ganga:

1. Hún þarf að hljóta a.m.k. 255 atkvæði (af 345).

2. Meirihluti ríkja þarf að vera henni fylgjandi. (Í sumum tilfellum er þetta hlutfall $2/3$).
3. Þau ríki sem styðja tillöguna þurfa að hafa 62% íbúa sambandsins á bak við sig. (Þetta skilyrði er aðeins athugað sérstaklega ef aðildarríki krefst þess.)[3]

Í reynd eru seinni tvö skilyrðin óþörf því þau eru nánast alltaf uppfyllt þegar fyrsta skilyrðið er það.

Ef sama kerfi yrði við lýði þegar Ísland gengi í ESB er líklegt er að Ísland fengi 3 atkvæði í ráðherraráðinu og mundi nauðsynlegur þróskuldur atkvæða þá hækka úr 255 í 257. Ekkert af þessu verður hins vegar gert án breytinga á stofnsáttmálum sambandsins.

2.2 Lissabon-sáttmálinn

Verði Lissabonsáttmálinn staðfestur af öllum aðildarríkjum mun nýtt kosningafyrirkomulag taka gildi í ráðherraráðinu árið 2014. Það kerfi á að byggja á svokölluðum „tvöföldum meirihluta“. Til að samþykkja tillögu í ráðinu mun þá þurfa

- stuðning 55% aðildarríkja og
- stuðning aðildarríkja sem í búa a.m.k. 65% af öllum íbúum sambandsins.

Að auki þurfa a.m.k. fjögur ríki að vera á móti tillögunni til að hún teljist felld[4]. Ísland gæti fallið inn í þetta kerfi án þess að gera þyrfti frekari breytingar á stofnsáttmálum sambandsins. (Hins vegar er óvist um gildistöku Lissabon-sáttmálans eftir að írskir kjósendur felldu hann fyrir á þessu ári).

3 Niðurstöður

Beitt var tölvulíkönun til að reikna út vægi Íslands í ráðherraráðinu. Fundnar voru $N = 10^6$ slembnar kosninganiðurstöður og athugað hve oft hvert ríki gat ráðið úrslitum með afstöðu sinni.

Við túlkum niðurstöðurnar á tvo vegu, annars vegar skoðum við hve mikið vægi Ísland mundi hafa samanborið við önnur ríki sambandsins. Hins vegar skoðum við hve mikil áhrif íslenskir kjósendur mundu geta haft á framgöngu mála, samanborið við kjósendur annars staðar í álfunni.

3.1 Vægi Íslands sem ríkis

Í töflu 3 má sjá vægi 28 ríkja Evrópusambandi, með Íslandi. Dálkar 1 og 3 sýna Banzhaf-tölurnar miðað við ólíkar kosningaaðferðir. Í dálkum 2 og 4 er búið að staðla Banzhaf-tölurnar svo summan verði 100%. Við köllum þessar síðarnefndu tölur *hlutfallslegt vægi* ríkja.

Lítum nú á hlutfallslegu vægin miðað við Nice-fyrirkomulagið (Sjá mynd 1). Við sjáum að í grófum dráttum má skipta ríkjunum í fjóra flokka eftir vægi. Í flokki I eru smáríki (Ísland-Lettland) með u.þ.b. 1 % hlutfallslegt vægi. Í flokki II eru lítil ríki (Litháen-Slóvenía) með u.þ.b. 2% hlutfallslegt vægi. Í flokki III eru meðalstór ríki (Belgía-Rúmenía) með 3-4% hlutfallslegt vægi og í flokki IV eru stærstu sex ríki Evrópusambandsins sem hafa 7-8% hlutfallslegt vægi. Ísland myndi samkvæmt þessu hafa hlutfallslega vægið 0,9%, sem er það sama og Malta.

Lítum því næst á mynd 2 þar sem sjá má hlutfallslegt vægi ríkjanna ef farið er eftir Lissabon-fyrirkomulaginu. Tökum eftir að afar lítill munur er á vægi ríkja eftir stærð, alveg þangað til að komið að Hollandi. Í þessu kerfi væri hlutfallslegt vægi Íslands 1,8%. Til samanburðar er vægi Danmerkur 2,3%. Það er því ljóst að Lissabon-sáttmálinn yrði Íslendingum hagstæðari hvað þessi mál varðar.

Tökum einnig eftir hvað vægi Þýskalands er mikið í Lissabon-fyrirkomulaginu. Margir fræðimenn á sviði kosningastærðfræði hafa einmitt gagnrýnt Lissabonsáttmálann (og áður Stjórnarskrá Evrópu) fyrir að hygla stórríkjum og smáríkjum á kostnað meðalstórra ríkja [2].

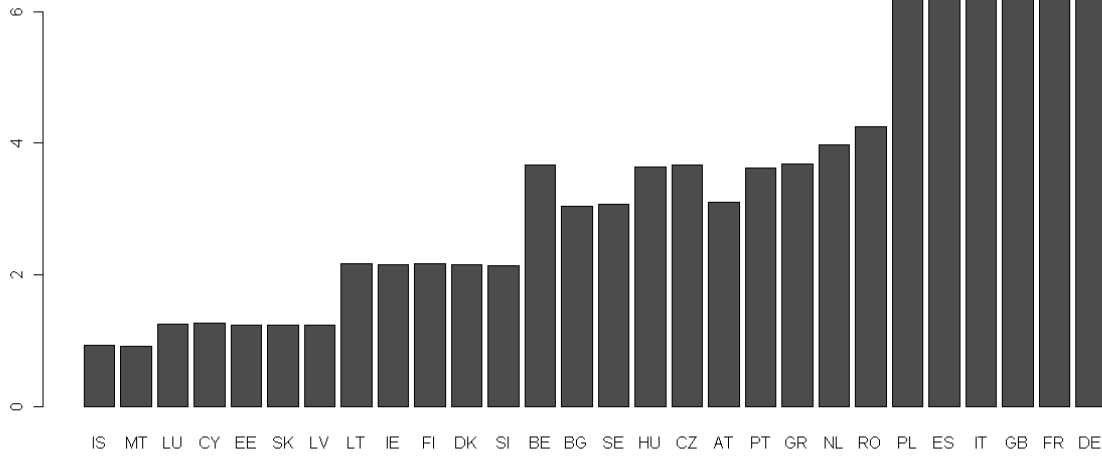
3.2 Vægi íslenskra kjósenda

Ljóst er að líkur á að kjósandi hafi áhrif á niðurstöðu kosninga minnka eftir því sem kjósendur eru fleiri. Samkvæmt mörgum líkönunum lækka þessar líkur raunar í öfugu hlutfalli við ferningsrót íbúafjöldans. Þ.e.a.s. þegar íbúatala fjórfaldast, minnka völd hvers kjósenda um helming.[2]

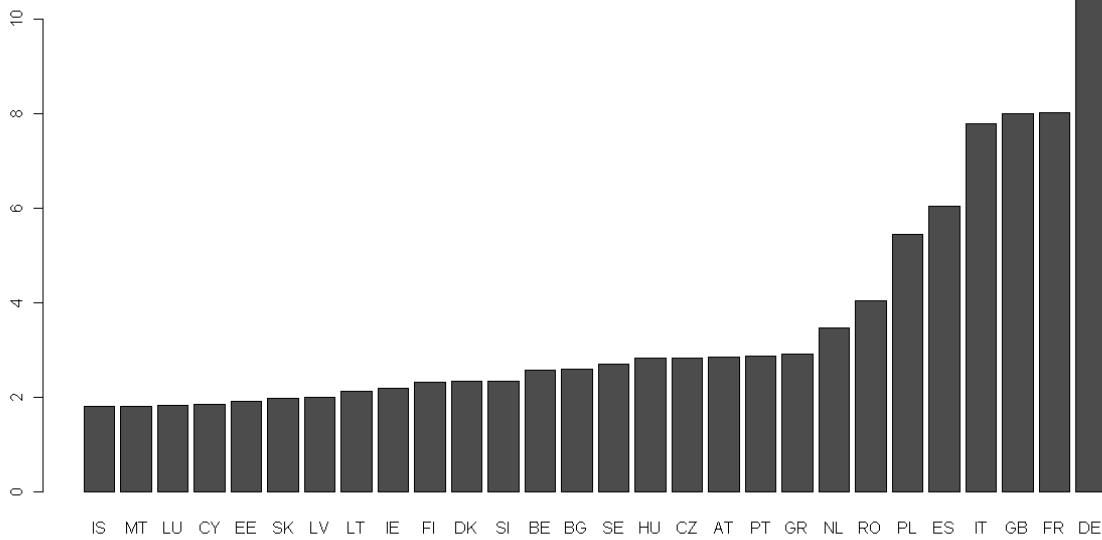
Þannig hefur íslenskur kjósandi töluvert meiri líkur en sá þýski á að hafa áhrif á stefnu síns ríkis. Hins vegar er þýska ríkið mun líklegra til að ná fram sínu en það íslenska. Þetta tvennt má reikna saman til að athuga hvaða evrópsku kjósendur hafi (fræðilega séð) mest áhrif á úrslit kosninga í ráðherraráðinu. Tafla 4 og myndir 3 og 4 sýna styrk kjósenda eftir

Ríki	Vægi Nice (%)	Hlutf. vægi Nice (%)	Vægi Lissabon (%)	Hlutf. vægi Lissabon (%)
AT	1.29	3.11	4.72	2.85
BE	1.52	3.66	4.27	2.57
BG	1.27	3.05	4.28	2.58
CY	0.52	1.26	3.06	1.84
CZ	1.53	3.67	4.69	2.82
DK	0.90	2.16	3.87	2.33
EE	0.51	1.23	3.15	1.90
FI	0.90	2.17	3.83	2.31
FR	3.20	7.69	13.30	8.01
DE	3.18	7.66	17.85	10.75
GR	1.53	3.68	4.83	2.91
HU	1.51	3.64	4.69	2.82
IE	0.90	2.16	3.63	2.18
IT	3.21	7.73	12.91	7.77
LV	0.52	1.24	3.32	2.00
LT	0.90	2.17	3.52	2.12
LU	0.52	1.24	3.04	1.83
MT	0.38	0.91	2.99	1.80
NL	1.65	3.97	5.74	3.45
PL	3.04	7.32	9.04	5.44
PT	1.51	3.62	4.74	2.86
RO	1.77	4.25	6.69	4.03
SI	0.89	2.14	3.88	2.34
SK	0.51	1.23	3.28	1.98
ES	3.04	7.32	10.02	6.03
SE	1.28	3.07	4.47	2.69
GB	3.22	7.73	13.27	7.99
IS	0.38	0.92	2.98	1.79

Tafla 3: Vægi aðildarríkja í ESB að viðbættu Íslandi



Mynd 1: Hlutfallslegt vægi miðað við Nice-fyrirkomulagið



Mynd 2: Hlutfallslegt vægi miðað við Lissabon-fyrirkomulagið

ríkjum Evrópusambandsins eftir hugsanlega inngöngu Íslands. Þýskir kjósendur eru látnir hafa vægið 1.

Ríki	Nice	Lissabon	Ríki	Nice	Lissabon
AT	1.14	0.75	LV	0.97	1.11
BE	1.57	0.78	LT	1.39	0.97
BG	1.30	0.79	LU	2.08	2.19
CY	1.79	1.86	MT	1.71	2.41
CZ	1.36	0.75	NL	1.17	0.72
DK	1.10	0.85	PL	1.41	0.75
EE	1.28	1.41	PT	1.33	0.75
FI	1.13	0.86	RO	1.08	0.73
FR	1.18	0.87	SI	1.09	0.85
DE	1.00	1.00	SK	1.03	1.18
GR	1.31	0.74	ES	1.33	0.78
HU	1.36	0.75	SE	1.22	0.76
IE	1.26	0.91	GB	1.19	0.87
IT	1.20	0.86	IS	2.00	2.77

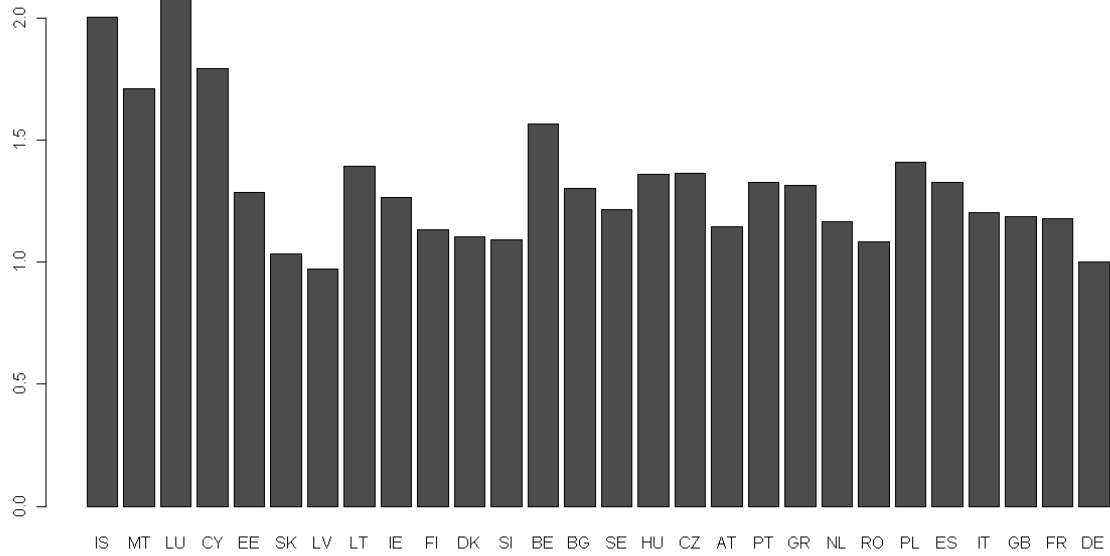
Tafla 4: Innbyrðis vægi kjósenda í ESB. Þýskir kjósendur fá vægið 1.

Í Nice-fyrirkomulaginu eru íslenskir kjósendur tvöfalt áhrifameiri en þeir þýsku. Ef kosið yrði eftir Lissabon-fyrirkomulaginu eru íslenskir kjósendur valdamestir innan sambandsins með 2,77 sinnum meiri völd en þeir þýsku.

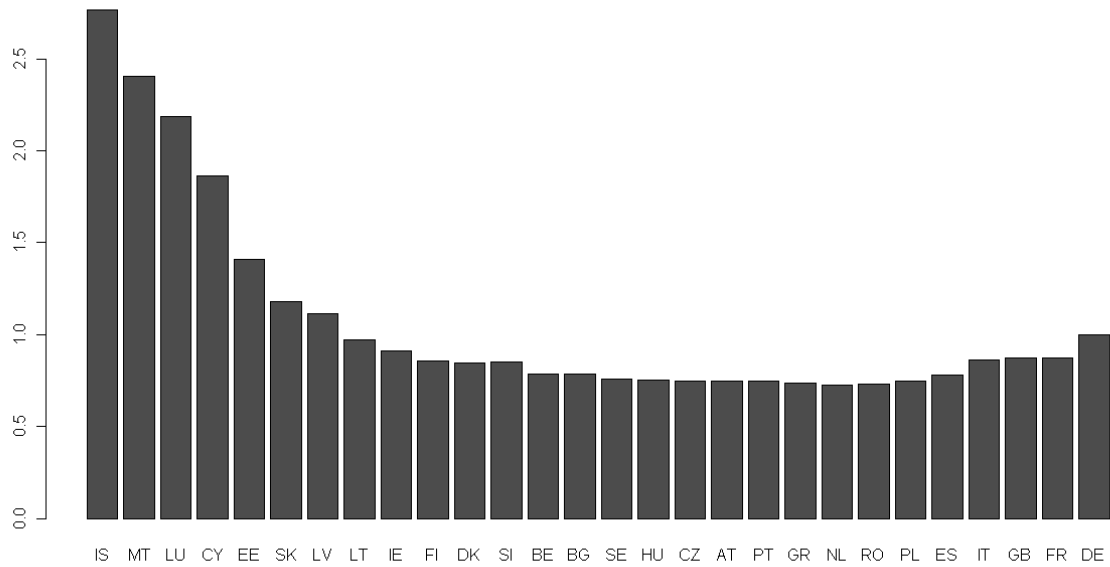
4 Samantekt

Helstu niðurstöður:

- Lissabon-sáttmálinn er Íslendingum mun hagstæðari en Nice-sáttmálinn þegar kemur að vægi í ráðherraráðinu.
- Ísland yrði valdaminnsta ríkið í ráðherraráðinu. Hlutfallslegt vægi Íslands í ráðinu eftir gildistöku sammingsins yrði 1,8%. Líkur á að atkvæði Íslands réði úrslitum í kosningum í ráðinu yrðu 3%.
- Íslenskir kjósendur yrðu þeir valdamestu í ESB. Þeir yrðu 2,77 sinnum valdameiri en kjósendur í Þýskalandi.



Mynd 3: Vægi evrópskra kjósenda miðað við Nice-fyrirkomulagið.



Mynd 4: Vægi evrópskra kjósenda miðað við Lissabon-fyrirkomulagið.

Heimildir

- [1] E. Algaba, J.M. Bilbao, J.R. Fernández and J.J. López (2003). *European Convention versus Nice Treaty*. Skoðað 22. desember á <http://www.esi2.us.es/~mbilbao/pdf/files/powerEU1.pdf>.
- [2] K. Zyczkowski, W. Slomczynski (2004). *Voting in the European Union: The square root system of Penrose and a critical point*. Skoðað 22. desember á <http://www.citebase.org/abstract?id=oai:arXiv.org:cond-mat/0405396>.
- [3] *Nice-sáttmálinn* (2001). Skoðað 22. desember á http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/nice_treaty/index_en.htm.
- [4] *Lissabon-sáttmálinn* (2007). Skoðað 22. desember á http://europa.eu/lisbon_treaty/index_en.htm.