



UGOVOR IZ NICE I KONVENCIJA O BUDUĆNOSTI EUROPE

Ugovor iz Nice tek je djelomično pripremio Europsku uniju za velika proširenja na istok i jug koja su se dogodila 1. svibnja 2004. i 1. siječnja 2007. godine. Na Konvenciji o budućnosti Europe razmatrala su se pitanja iznesena u Deklaraciji iz Laekena te se nastojala uspostaviti nova pravna osnova Unije u obliku Ugovora o Ustavu za Europu. Međutim, taj ugovor nije ratificiran zbog negativnog ishoda referenduma u dvije države članice.

UGOVOR IZ NICE

Ugovor je potpisan 26. veljače 2001., a na snagu je stupio 1. veljače 2003.

A. Ciljevi

U zaključcima sastanka Europskog vijeća u Helsinkiju održanog 1999. od Unije se tražilo da do kraja 2002. bude u mogućnosti primiti one države članice koje budu spremne za pristupanje. Budući da su samo dvije države kandidatkinje imale više stanovnika od prosjeka tadašnjih država članica, znatno se povećala politička moć država s manjim brojem stanovnika. Stoga je svrha [Ugovora iz Nice](#) bila postizanje veće učinkovitosti i legitimnosti institucija EU-a kao i priprema Unije za sljedeće veliko proširenje.

B. Kontekst

Na međuvladinim konferencijama u Maastrichtu i Amsterdamu raspravljalo se o mnogim institucionalnim pitanjima, ali ona nisu riješena na zadovoljavajući način (ta su pitanja postala poznata kao „ostaci iz Amsterdama”). Riječ je o veličini i sastavu Komisije, ponderiranju glasova u Vijeću i proširenju odlučivanja kvalificiranom većinom. Na temelju izvješća finskog predsjedništva Europsko je vijeće u Helsinkiju krajem 1999. odlučilo da bi se na sljedećoj međuvladinoj konferenciji trebalo baviti „ostacima iz Amsterdama” i svim drugim izmjenama koje su potrebne za pripremu proširenja.

C. Sadržaj

Međuvladina konferencija započela je 14. veljače 2000., a s radom je završila 10. prosinca iste godine u Nici. Na njoj je postignut sporazum o navedenim institucionalnim pitanjima te o nizu drugih tema, točnije, o novoj raspodjeli zastupničkih mjesta u Europskom parlamentu, fleksibilnijoj pojačanoj suradnji, nadzoru temeljenih prava i vrijednosti u Uniji te jačanju pravosuđa EU-a.



1. Ponderiranje glasova u Vijeću

Skupnim razmatranjem sustava glasanja u Vijeću, sastava Komisije, a djelomično i raspodjele mjesta u Europskom parlamentu, na međuvladinoj se konferenciji došlo do zaključka da je glavna zadaća izmjena relativnih pondera država članica, što je tema koja se još od Ugovora iz Rima nije razmatrala ni na jednoj međuvladinoj konferenciji.

Predviđena su dva načina za određivanje kvalificirane većine: novo ponderiranje glasova (izmjenom postojećeg sustava) ili primjena sustava dvostruke većine (glasova i stanovništva). To je bilo rješenje koje je predložila Komisija, a Parlament ju je u tome podržao. Na međuvladinoj konferenciji odabrana je prva opcija. Broj glasova povećao se za sve države članice, ali se udio koji pripada najnaseljenijim državama članicama smanjio: s prijašnjih 55 % glasova pao je na 45 % s pristupom novih deset država članica, a 1. siječnja 2007. na 44,5 %. Zbog toga je uvedena demografska „sigurnosna mreža”: država članica može zatražiti da se utvrdi predstavlja li kvalificirana većina najmanje 62 % ukupnog stanovništva Unije. Ako to nije slučaj, odluka neće biti usvojena.

2. Europska komisija

a. Sastav

Od 2005. godine Komisija ima po jednog povjerenika iz svake države članice. Vijeće ima ovlasti da donese jednoglasnu odluku o broju povjerenika i odredbama o sustavu rotacije pod uvjetom da svaki sastav Komisije odražava različite demografske i zemljopisne karakteristike država članica.

b. Unutarnji ustroj

Ugovorom iz Nice predsjedniku Komisije dana je ovlast za dodjelu resora povjerenicima za i njihovu preraspodjelu tijekom mandata, kao i za biranje i određivanje broja potpredsjednika.

3. Europski parlament

a. Sastav

Prema Ugovoru iz Amsterdama, najveći mogući broj zastupnika je 700. Imajući u vidu proširenje, Europsko je vijeće u Nici smatralo da je potrebno izmijeniti broj zastupnika po državi članici. Novi sastav Parlamenta iskorišten je i kao protuteža izmijenjenom ponderiranju glasova u Vijeću. Određeno je da Europski parlament može imati najviše 732 zastupnika.

b. Ovlasti

Europski parlament dobio je mogućnost da, jednako kao i Vijeće, Komisija i države članice, pokrene pravne postupke za osporavanje akata Vijeća, Komisije ili Europske središnje banke zbog nenadležnosti, bitnih povreda postupka, povrede Ugovora o osnivanju Europske zajednice ili bilo koje pravne norme u vezi s njegovom primjenom te zbog zlorabe ovlasti.

Na prijedlog Komisije članak 191. preinačen je u operativnu pravnu osnovu kojom se omogućuje da se propisi kojima se uređuje rad političkih stranaka na razini EU-a i pravila o njihovu financiranju donose u postupku suodlučivanja.



Zakonodavne ovlasti Europskog parlamenta povećane su i zbog djelomičnog proširenja područja koja potpadaju pod postupak suodlučivanja i zbog njegove obaveze davanja suglasnosti za uspostavu pojačane suradnje u područjima na koja se odnosi postupak suodlučivanja. Isto tako, Vijeće mora zatražiti mišljenje Parlamenta ako smatra da postoji opasnost od ozbiljnog kršenja temeljnih prava u državi članici.

4. Reforma pravosuđa

a. Sud Europske unije

Sudu Europske unije dana je mogućnost da zasjeda na nekoliko načina: u sudskim vijećima (od tri ili pet sudaca), Velikom vijeću (jedanaest sudaca) ili u punom sastavu. Vijeće može jednoglasnom odlukom povećati broj nezavisnih odvjetnika. Iako Sud Europske unije zadržava nadležnost u odlučivanju o prethodnim pitanjima, njegovim statutom predviđa se mogućnost da se Prvostupanjskom sudu upute pitanja koja nisu navedena u članku 225. Ugovora o EZ-u.

b. Opći sud

Nadležnosti Općeg suda (prije Ugovora iz Lisabona koji je stupio na snagu 1. prosinca 2009. to je bio Prvostupanjski sud) proširene su tako da obuhvaćaju određene kategorije prethodnih pitanja. Sudska vijeća mogu biti osnovana odlukom Vijeća koje o tome odlučuje jednoglasno. Sve te operativne odredbe, a osobito one koje se odnose na nadležnosti Suda, od sada se nalaze u samom Ugovoru.

5. Zakonodavni postupci

Iako je znatan broj novih politika i odredaba (27) sada bio obuhvaćen postupkom odlučivanja kvalificiranom većinom u Vijeću, postupak suodlučivanja proširen je samo na neka manja područja (članci 13., 62., 63., 65., 157., 159. i 191. Ugovora o EZ-u). Međutim, za područja iz nekadašnjeg članka 161. sada je bila potrebna suglasnost Parlamenta.

6. Pojačana suradnja

Ugovor iz Nice, baš kao i Ugovor iz Amsterdama, sadrži opće odredbe koje se primjenjuju na sve oblike pojačane suradnje i odredbe specifične za dotični stup. Međutim, dok je Ugovor iz Amsterdama predviđao primjenu pojačane suradnje samo u prvom i trećem stupu, Ugovor iz Nice obuhvaćao je sva tri stupa.

Ugovorom iz Nice uvedene su još dvije izmjene: upućivanje Vijeću više nije bilo moguće, a razjašnjen je pojam „razumnog roka”. Pristanak Parlamenta sada se tražio u svim područjima u kojima se pojačana suradnja odnosila na pitanja obuhvaćena postupkom suodlučivanja.

7. Zaštita temeljnih prava

Članku 7. Ugovora o Europskoj uniji (UEU) dodan je stavak kako bi se obuhvatili slučajevi u kojima, unatoč nepostojanju evidentnog kršenja temeljnih prava, postoji „očita opasnost” da se to dogodi. Odlučujući većinom od četiri petine svojih članova uz prethodnu suglasnost Parlamenta, Vijeće utvrđuje postoji li takva opasnost te toj državi članici upućuje odgovarajuće preporuke. Proglašena je neobvezujuća Povelja o temeljnim pravima.



D. Uloga Europskog parlamenta

Kao i tijekom proteklih međuvladinih konferencija, Parlament je aktivno sudjelovao u pripremi međuvladine konferencije iz 2000. te je iznio svoje stajalište o njezinu dnevnom redu, provedbi i ciljevima^[1]. Parlament je također iznio svoje mišljenje o sadržaju i pravnim učincima Povelje o temeljnim pravima. Parlament je osobito insistirao na tome da sljedeća međuvladina konferencija bude transparentna, uz sudjelovanje europskih i nacionalnih zastupnika, Komisije i uvažavanje mišljenja običnih građana, te da se, kao njezin ishod, donese dokument s ustavnim obilježjima.

KONVENCIJA O BUDUĆNOSTI EUROPE

A. Osnova i ciljevi

U skladu s Izjavom br. 23 priloženom Ugovoru iz Nice na sjednici Europskog vijeća održanoj u Laekenu 14. i 15. prosinca 2001. odlučeno je da će se osnovati Konvencija koja će okupiti glavne sudionike rasprave o budućnosti Europske unije. Njezini su ciljevi bili na što transparentniji način pripremiti sljedeću međuvladinu konferenciju i organizirati raspravu o četiri velika pitanja o budućnosti EU-a: boljoj raspodjeli nadležnosti, pojednostavnjenju instrumenata Unije, jačanju demokracije, transparentnosti i učinkovitosti te izradi Ustava za europske građane.

B. Ustroj

Konvenciju su činili sljedeći članovi: predsjednik (Valéry Giscard d'Estaing), dva potpredsjednika (Giuliano Amato i Jean-Luc Dehaene), 15 predstavnika čelnika država ili vlada država članica, 30 zastupnika nacionalnih parlamenata (po dva iz svake države članice), 16 zastupnika u Europskom parlamentu i dva člana Europske komisije. Države kandidatkinje su jednakopravno i pod istim uvjetima sudjelovale u raspravama, ali nisu mogle spriječiti postizanje mogućeg konsenzusa među državama članicama. Na Konvenciji je ukupno sudjelovalo 105 članova.

Uz predsjednika i potpredsjednika, predsjedništvo se sastojalo od devet članova Konvencije i pozvanog predstavnika kojeg su izabrale države kandidatkinje. Uloga predsjedništva bila je dati Konvenciji značajan razvojni poticaj i pripremiti njezine temelje za rad.

C. Rezultati

Rad Konvencije^[2] obuhvaćao je fazu „slušanja”, tijekom koje su se zabilježila očekivanja i potrebe država članica i njihovih građana, fazu razmatranja iznesenih ideja i fazu sastavljanja preporuka na temelju suštine rasprava. Krajem 2002. godine Konvenciji je svoje zaključke predalo 11 radnih skupina. U prvoj polovici 2003. Konvencija je sastavila i raspravljala o tekstu koji je zatim postao nacrt Ugovora o Ustavu za Europu^[3].

[1] Rezolucija Europskog parlamenta o Ugovoru iz Nice i budućnosti Europske unije, 31.5.2001. ([SL C 47E, 21.2.2002., str. 108.](#)).

Rezolucija Europskog parlamenta o pripremi reforme Ugovora i sljedećoj međuparlamentarnoj konferenciji, 18.11.1999. ([SL C 189, 7.7.2000., str. 222.](#)).

[2] <https://www.europarl.europa.eu/comparl/conv/default.htm>

[3] Ugovor o Ustavu za Europu ([SL C 310, 16.12.2004., str. 1.](#)).



Dio I. Ugovora (načela i institucije; 59 članaka) i Dio II. (Povelja o temeljnim pravima; 54 članka) podneseni su Europskom vijeću u Solunu 20. lipnja 2003. Dio III. (politike; 338 članaka) i Dio IV. (završne odredbe; 10 članka) predstavljeni su talijanskom predsjedništvu 18. srpnja 2003. Europsko je vijeće usvojilo tekst 18. lipnja 2004., a unatoč znatnom broju izmjena temeljni je okvir nacrtu Konvencije zadržan. Nakon što ga je Europski parlament odobrio^[4], Francuska (29. svibnja 2005.) i Nizozemska (1. lipnja 2005.) su na svojim nacionalnim referendumima odbacile Ugovor. Zbog negativnog ishoda dvaju referenduma u Francuskoj i Nizozemskoj postupak ratifikacije Ugovora o Ustavu za Europu nije dovršen.

D. Uloga Europskog parlamenta

Većina promatrača smatra da je utjecaj europskih zastupnika tijekom rada Konvencije bio od presudne važnosti. Između ostalog zbog svog pregovaračkog iskustva u međunarodnom okruženju i činjenici da se Konvencija odvijala u prostorijama Parlamenta, zastupnici su snažno utjecali na tijek odvijanja rasprava i na konačni ishod Konvencije. Osim toga, aktivno su doprinijeli stvaranju političkih skupina sastavljenih od zastupnika u Europskom parlamentu i zastupnika u nacionalnim parlamentima. Parlament je dakle ostvario velik broj svojih prvotnih ciljeva, od kojih je većina sada sadržana u Ugovoru iz Lisabona.

Ina Sokolska
05/2019

[4]Rezolucija Europskog parlamenta o Ugovoru o donošenju Ustava za Europu ([SL C 247E, 6.10.2005., str. 88.](#)).

