



ДОГОВОРЪТ ОТ НИЦА И КОНВЕНТЪТ ЗА БЪДЕЩЕТО НА ЕВРОПА

Договорът от Ница подготвя само частично Европейския съюз за важните разширявания на Изток и на Юг от 2004 г. и 2007 г. Поради това, в отговор на запитванията, повдигнати в Декларацията от Лаакен, Европейският конвент относно бъдещето на Европа полага усилия да създаде нова правна основа за Съюза под формата на договор за създаване на конституция за Европа. Вследствие на отрицателните резултати от референдумите в две държави членки, този договор не е ратифициран.

ДОГОВОР ОТ НИЦА

Договорът е подписан на 26 февруари 2001 г. и влиза в сила на 1 февруари 2003 г.

А. Цели

Заклученията на Европейския съвет от Хелзинки от 1999 г. изискват от ЕС да бъде в състояние, считано от края на 2002 г., да приветства като нови членки онези държави кандидатки, които са готови за присъединяване. Като се има предвид, че само две от държавите кандидатки имат по-многобройно население от средната стойност на населението на държавите членки към онзи момент, политическата тежест на държавите с по-малко население нараства значително. Поради това [Договорът от Ница](#) има за цел да се повишат ефективността и легитимността на европейските институции и ЕС да бъде подготвен за следващото си голямо разширяване.

Б. Обща информация

Редица институционални въпроси (известни като „нерешените въпроси от Амстердам“) са разгледани на междуправителствените конференции (МПК) от Маастрихт и Амстердам, но не се стига до тяхното разрешаване. Сред тях са размерът и съставът на Комисията, претеглянето на гласовете в Съвета и разширяването на гласуването с квалифицирано мнозинство. Въз основа на доклад на финландското председателство, в края на 1999 г. Европейският съвет от Хелзинки решава, че нерешените въпроси от Амстердам, както и всички други промени, необходими за подготовката за разширяване, следва да се разгледат от МПК.

В. Съдържание

МПК започва работата си на 14 февруари 2000 г. и приключва на 10 декември същата година в Ница. Постигнато е съгласие по посочените по-горе



институционални въпроси и по редица други точки, а именно ново разпределение на местата в Европейския парламент, по-гъвкаво засилено сътрудничество, мониторинг на основните права и ценности в рамките на ЕС и укрепване на съдебната система на ЕС.

1. Претегляне на гласовете в Съвета

Като разгледаха в общ план системата на гласуване в Съвета, състава на Комисията и до известна степен разпределението на местата в Европейския парламент, участниците в МПК осъзнаха, че най-важният въпрос е да се промени относителната тежест на държавите членки – тема, която никога друга МПК не беше разглеждала след Римския договор.

Предвиждат се два метода за определяне на квалифицирано мнозинство: или нова система за претегляне на гласовете, която изменя съществуващата, или прилагане на двойно мнозинство (от гласове и население), което е решението, предложено от Комисията и подкрепено от Парламента. МПК избира първия вариант. Въпреки че броят на гласовете е увеличен за всички държави членки, делът на държавите членки с най-голям брой на населението е намален: при присъединяването на 10-те нови държави членки, размерът му е понижен от 55 % на 45 % от гласовете, и още веднъж на 44,5 % на 1 януари 2007 г. Поради тази причина е въведена демографската „предпазна мрежа“: всяка държава членка може да изиска да се извърши проверка на това дали квалифицираното мнозинство представлява най-малко 62 % от общия брой на населението на Съюза. Ако се окаже, че това условие не е изпълнено, решението не се приема.

2. Европейска комисия

а. Състав

Считано от 2005 г. съставът на Комисията включва по един член от всяка държава членка. Съветът има правомощие с единодушие да взема решение относно броя на членовете на Комисията и относно организацията на ротационна система, при условие че съставът на всяка Комисия отразява демографското и географското многообразие на държавите членки.

б. Вътрешна организация

Договорът от Ница предоставя на председателя на Комисията правомощия да разпределя отговорностите на членовете на Комисията и да ги преразпределя в хода на мандата, също както и да избира заместник-председателите и да определя броя им.

3. Европейски парламент

а. Състав

Договорът от Амстердам определя максималния брой на членовете на ЕП на 700 депутати. В Ница Европейският съвет намира за необходимо, с оглед на разширяването, да бъде преразгледан броят на членовете на ЕП за всяка държава членка. Новият състав на Парламента е използван също така за уравнивяване на промененото претегляне на гласовете в Съвета. Така максималният брой на членовете на ЕП е определен на 732 депутати.



б. Правомощия

Парламентът получава правомощия да оспорва по съдебен ред, подобно на Съвета, Комисията и държавите членки, актове на Съвета, Комисията и Европейската централна банка на основание некомпетентност, съществено процесуално нарушение, нарушение на Договора или на всякаква правна норма, свързана с неговото изпълнение, или злоупотреба с власт.

След предложение на Комисията член 191 е трансформиран в правно основание, което позволява приемането на нормативна уредба за политическите партии на европейско равнище и в частност — правилата за тяхното финансиране да се извършва съгласно процедурата за съвместно вземане на решение.

Законодателните правомощия на Парламента се увеличават, като приложното поле на процедурата за съвместно вземане на решение е разширено в малка степен и е въведено изискване за установяването на засилено сътрудничество в области, които са предмет на процедура за съвместно вземане на решение. От Парламента също така трябва да се изисква становище, когато Съветът се произнася във връзка с риск от тежко нарушение на основните права в дадена държава членка.

4. Реформа на съдебната система

а. Съд на Европейския съюз

Съдът на ЕС получава възможност да заседава по няколко различни начина: в състави (състоящи се от трима или петима съдии), в разширен състав (състоящ се от единадесет съдии) или в пленум. Съветът може с единодушие да увеличи броя на генералните адвокати. Съдът на ЕС запазва компетентността си да разглежда преюдициални въпроси, отправени към него, но съгласно статута си може да препраща на Първоинстанционния съд запитвания, различни от изброените в член 225 от Договора за ЕО.

б. Общ съд

Правомощията на Общия съд (някогашният Първоинстанционен съд отпреди Лисабонския договор, влязъл в сила на 1 декември 2009 г.) са увеличени и включват произнасянето по определени категории преюдициални въпроси. Определянето на съдебните състави се извършва от Съвета с единодушие. Всички тези оперативни разпоредби, по-специално правомощията на Съда, веднага биват вписани в Договора.

5. Законодателни процедури

Въпреки че значителен брой нови политики и разпоредби (двадесет и седем) вече изискват гласуване с квалифицирано мнозинство в Съвета, процедурата за съвместно вземане на решение е разширена само по отношение на няколко незначителни области (уредени в предишни членове 13, 62, 63, 65, 157, 159 и 191 от Договора за ЕО), като за предишен член 161 вече се изисква одобрението на Парламента.



6. Засилено сътрудничество

Подобно на Договора от Амстердам, Договорът от Ница съдържа общи разпоредби, които се прилагат към всички области на засилено сътрудничество, както и разпоредби, специфични за съответния стълб. Договорът от Амстердам, обаче, предвижда засилено сътрудничество само по първия и третия стълб, докато Договорът от Ница обхваща всички три стълба.

Договорът от Ница внася допълнителни промени: отнасянето към Европейския съвет е премахнато, а понятието „разумен срок“ — пояснено. Становището на Парламента вече се изисква за всички области, в които засиленото сътрудничество е свързано с въпрос от обхвата на процедурата за съвместно вземане на решение.

7. Защита на основните права

Към член 7 от Договора за ЕС е прибавен параграф, който обхваща случаите, в които има „очевиден риск“ от нарушаване на основните права. С мнозинство от четири пети от своите членове и след като получи официално одобрение от Парламента, Съветът може да констатира наличието на такъв риск и да отправи съответните препоръки към въпросната държава членка. Провъзгласена е Харта на основните права с незадължителна сила.

Г. Роля на Европейския парламент

Както и при предишните междуправителствени конференции Парламентът активно участва в подготовката на МПК от 2000 г. Парламентът изразява своето становище относно дневния ред, напредъка и целите на конференцията^[1]. Парламентът изразява също така своето становище относно съдържанието на Хартата на основните права и правните последици от нея. Парламентът настоява най-вече следващата МПК да следва прозрачна процедура, в която да участват членове на Европейския парламент, националните парламенти и Комисията и която да включва приноса на обикновени граждани. Резултатът от тази МПК следва да бъде изготвянето на документ с конституционен характер.

КОНВЕНТ ЗА БЪДЕЩЕТО НА ЕВРОПА

А. Основание и цели

В съответствие с декларация № 23, приложена към Договора от Ница, Европейският съвет от Лаакен от 14 и 15 декември 2001 г. взема решение да организира конвент, който да събере основните заинтересовани страни за дебат относно бъдещето на Европейския съюз. Той имаше за цел да подготви следващата МПК по възможно най-прозрачен начин и да разгледа четирите основни въпроса във връзка с по-нататъшното развитие на ЕС: по-добро разделение на правомощията; опростяване на инструментите за действие на

[1] Резолюция на Европейския парламент относно Договора от Ница и бъдещето на Европейския съюз, 31.5.2001 г. ([ОБ С 47 Е, 21.2.2002 г., стр. 108](#))

Резолюция на Европейския парламент относно подготовката на реформата на Договорите и следващата междуправителствена конференция, 18.11.1999 г. ([ОБ С 189, 7.7.2000 г., стр. 222](#))



ЕС; укрепване на демокрацията, прозрачността и ефективността; и изготвяне на Конституция за гражданите на Европа.

Б. Организация

Конвентът се състои от председател (Валери Жиска д'Естен), от двама заместник-председатели (Джулиано Амато и Жан Люк Дехане), от 15 представители на държавните или правителствени ръководители на държавите членки, от 30 членове на национални парламенти (по двама от държава членка), от 16 членове на Европейския парламент и от двама представители на Европейската комисия. Страните, кандидатствали за присъединяване към Съюза, също участваха равноправно в дебата, но нямаха право да блокират евентуалния консенсус, който би могъл да бъде постигнат между държавите членки. Така Конвентът наброява общо 105 членове.

Освен председателя и двамата заместник-председатели президиумът включва девет членове на Конвента и „поканен представител“, избран от държавите кандидатки за членство в Съюза. Ролята на президиума е да даде тласък на работата на Конвента и да му предостави база, върху която да работи.

В. Резултати

Работата на Конвента^[2] включва: „фаза на изслушване“, по време на която той се опитва да идентифицира очакванията и потребностите на държавите членки и на гражданите на Европа; фаза, през която се проучват изразените идеи; фаза на изготвяне на препоръки, основани на същността на дебата. В края на 2002 г. единадесетте работни групи представят на Конвента своите констатации. През първата половина на 2003 г. Конвентът изготвя и обсъжда текст, който става Договор за създаване на Конституция за Европа^[3].

Част I от Договора (принципи и институции, 59 члена) и част II (Харта на основните права, 54 члена) са представени на Европейския съвет в Солун на 20 юни 2003 г. Част III (политики, 338 члена) и част IV (заклучителни разпоредби, 10 члена) са представени на италианското председателство на 18 юли 2003 г. Европейският съвет приема текста на 18 юни 2004 г., като запазва основната структура на проекта на Конвента, макар и със значителен брой изменения. Одобрен от Европейския парламент^[4], Договорът, обаче, бива отхвърлен от Франция (29 май 2005 г.) и Нидерландия (1 юни 2005 г.) на национални референдуми. Поради отрицателните резултати от двата референдума, проведени във Франция и Нидерландия, завършването на процедурата за ратифициране на Договора за създаване на Конституция за Европа не се осъществява.

Г. Роля на Европейския парламент

Според мнението на повечето наблюдатели влиянието на членовете на ЕП по време на работата на Конвента е от решаващо значение. Няколко аспекта, например техният опит при преговори в международна среда, както и фактът, че заседанията на Конвента се провеждат в сградите на Парламента, дават

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

[3]Договор за създаване на Конституция за Европа ([ОБ С 310, 16.12.2004 г., стр. 1](#))

[4]Резолюция на Европейския парламент относно Договор за създаване на Конституция за Европа ([ОБ С 247Е, 6.10.2005 г., стр. 88](#))



възможност на членовете на ЕП да окажат силно влияние върху обсъжданията и резултатите от работата на Конвента. Освен това те допринасят активно за формирането на политически групи, съставени от членове на ЕП и на националните парламенти. Парламентът успява да осъществи значителен брой от първоначалните си цели, като повечето от тях вече са вписани в Договора от Лисабон.

Ina Sokolska
11/2019

