

UGOVOR IZ NICE I KONVENCIJA O BUDUĆNOSTI EUROPE

Ugovor iz Nice tek je djelomično pripremio EU za njegovo veliko proširenje na istok i jug od 1. svibnja 2004. i 1. siječnja 2007. godine. Stoga su u okviru zaključaka sa sastanka Europskog vijeća u Laekenu u prosincu 2001. čelnici EU-a organizirali Europsku konvenciju o budućnosti Europe — nastojanje da se stvori nova pravna osnova za EU u obliku ugovora o Ustavu za Europu. Međutim, taj ugovor nije ratificiran zbog negativnog ishoda referenduma u dvjema državama članicama.

UGOVOR IZ NICE

[Ugovor iz Nice](#), kojim su izmijenjeni Ugovor o Europskoj Uniji (UEU), Ugovori o osnivanju Europskih zajednica i određeni povezani akti, potpisan je 26. veljače 2001. i stupio na snagu 1. veljače 2003.

A. Ciljevi

U zaključcima sa sastanka Europskog vijeća iz Helsinkija održanog u prosincu 1999. godine navedeno je da Unija krajem 2002. mora biti u mogućnosti prihvatiti buduće države članice spremne za pristupanje. Budući da su samo dvije države kandidatkinje imale više stanovnika od prosjeka tadašnjih država članica, to znači da se znatno 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 EU-a u Maastrichtu 1992. i Amsterdamu 1997. riješena su brojna institucijska pitanja, ali ne još na zadovoljavajući način. Ta su pitanja, koja su postala poznata kao „ostaci iz Amsterdama”, uključivala veličinu i sastav Komisije, ponderiranje glasova u Vijeću i proširenje odlučivanja kvalificiranom većinom. Na temelju izvješća finskog predsjedništva Europsko je vijeće u Helsinkiju na svojem sastanku u prosincu 1999. odlučilo da bi na sljedećoj međuvladinoj konferenciji trebalo razmotriti preostala neriješena pitanja i sve ostale izmjene potrebne za pripremu proširenja.

C. Sadržaj

Rezultirajuća 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 2000. došlo do zaključka da je glavna zadaća izmjena relativnih pondera glasova država

članica u Vijeću, što je tema koja se nije razmatrala ni na jednoj međuvladinoj konferenciji od one održane 1956.–1957. koja je dovela do Ugovora iz Rima.

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: pristupanjem novih deset država članica 2004. pao je s prijašnjih 55 % glasova na 45 %, a 1. siječnja 2007. na 44,5 %. Te su promjene popraćene uvođenjem demografske „sigurnosne mreže“: država članica može zatražiti da se utvrdi predstavlja li kvalificirana većina najmanje 62 % ukupnog stanovništva EU-a. Ako to nije slučaj, odluka o kojoj se glasuje neće se donijeti.

2. Europska komisija

a. Sastav

Od 2005., kako je utvrđeno Ugovorom iz Nice, Kolegij povjerenika Komisije sastoji se od po jednog povjerenika iz svake države članice. Vijeće ima ovlast donijeti jednoglasnu odluku o broju povjerenika i odredbama o sustavu rotacije država članica, čime se osigurava da svaki Kolegij povjerenika odražava različite demografske i zemljopisne karakteristike država članica.

b. Unutarnji ustroj

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

3. Europski parlament

a. Sastav

Na temelju Ugovora iz Amsterdama najveći mogući broj zastupnika je 700. Pri sastavljanju Ugovora iz Nice, a imajući u vidu proširenje, Europsko je vijeće 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, pokreće pravne postupke za osporavanje akata glavnih donositelja odluka na čelu EU-a, u slučaju Parlamenta, 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 u Ugovoru iz Nice članak 191. izmijenjen 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 obveze 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

Ugovorom iz Nice 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. Sud EU-a zadržao je nadležnost za prethodna pitanja, ali mu je u skladu sa Statutom omogućeno da Općem sudu, koji je prije stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona u prosincu 2009. bio Prvostupanjski sud, uputi veći broj tužbi ili postupaka.

b. Opći sud

Nadležnosti Općeg suda proširene su na određene kategorije postupaka o prethodnim pitanjima. 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 izmijenjenom Ugovoru o osnivanju Europske zajednice.

5. Zakonodavni postupci

Iako je znatan broj novih politika i odredaba (27) tako 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. Ugovora o EZ-u sad je bila potrebna suglasnost Parlamenta.

6. Pojačana suradnja

Kao i Ugovor iz Amsterdama, Ugovor iz Nice sadržavao je opće odredbe koje se primjenjuju na sva područja pojačane suradnje i odredbe specifične za svaki od triju „stupova” ili nadležnosti EU-a utvrđenih Ugovorom iz Maastrichta: stup Europskih zajednica, stup zajedničke vanjske i sigurnosne politike te stup pravosuđa i unutarnjih poslova. Međutim, dok se Ugovorom iz Amsterdama predviđala primjena 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 tražio se u svim područjima u kojima se pojačana suradnja odnosila na pitanja obuhvaćena postupkom suodlučivanja.

7. Zaštita temeljnih prava

U Ugovoru iz Nice u članku 7. UEU-a dodan je stavak kako bi se pokrili 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 Europske unije.

D. Uloga Europskog parlamenta

Kao i na prethodnim međuvladinim konferencijama Parlament je aktivno sudjelovao u pripremama za međuvladinu konferenciju 2000. U svojim rezolucijama od

[18. studenoga 1999. o pripremi reforme Ugovora i sljedećoj međuvladinoj konferenciji](#) te u svojoj [rezoluciji od 31. svibnja 2001. o Ugovoru iz Nice i budućnosti Europske unije](#) iznio je svoja stajališta o programu konferencije te o njezinu napretku i ciljevima. Parlament je također iznio mišljenje o sadržaju i pravnim učincima Povelje o temeljnim pravima Europske unije. Parlament je osobito insistirao na tome da međuvladina konferencija 2000. bude transparentna, uz sudjelovanje europskih i nacionalnih zastupnika te Komisije, kao i uz uvažavanje mišljenja 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 priloženoj Ugovoru iz Nice na sjednici Europskog vijeća održanoj u Laekenu 14. i 15. prosinca 2001. odlučeno je da će se osnovati Konvencija o budućnosti Europe koja će okupiti glavne sudionike radi debatiranja i raspravljanja o budućnosti EU-a. Njezini su ciljevi bili na što transparentniji način pripremiti sljedeću međuvladinu konferenciju i organizirati raspravu o četirima velikim pitanjima o budućnosti EU-a: boljoj raspodjeli nadležnosti, pojednostavnjenju instrumenata Unije, jačanju demokracije, transparentnosti i učinkovitosti te izradi ustava za građane EU-a.

B. Organizacija

Konvenciju su sačinjavali 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 povjerenika. Države kandidatkinje jednakopravno su i pod istim uvjetima sudjelovale u raspravama, ali nisu mogle spriječiti postizanje mogućeg konsenzusa među državama članicama. Na Konvenciji je ukupno sudjelovalo 105 članova.

Konvenciju je vodilo njezino predsjedništvo, koje je, uz predsjednika i potpredsjednike, obuhvaćalo devet članova Konvencije i pozvanog predstavnika kojeg su odabrale zemlje podnositeljice zahtjeva za članstvo. Uloga predsjedništva bila je dati Konvenciji značajan razvojni poticaj i pripremiti temelje za njezin rad.

C. Rezultati

Rad na [Konvenciji o budućnosti Europe](#) obuhvaćao je: fazu „oslušivanja” tijekom koje su se uzimala u obzir očekivanja i potrebe država članica i građana EU-a, fazu razmatranja danih ideja, te fazu sastavljanja preporuka na temelju suštine rasprave. Krajem 2002. godine Konvenciji je svoje zaključke predalo 11 radnih skupina. U prvoj polovici 2003. Konvencija je sastavila tekst koji je zatim postao [nacrt Ugovora o Ustavu za Europu](#) te je o njemu raspravljala.

Dio I. nacrta Ugovora (59 članaka) i Dio II. (Povelja o temeljnim pravima; 54 članka) podneseni su Europskom vijeću u Solunu 20. lipnja 2003. Dio III. (politike i funkcioniranje; 342 članaka) i Dio IV. (opće i završne odredbe; 10 članka) predstavljeni su talijanskom predsjedništvu 18. srpnja 2003. [Europsko vijeće usvojilo je tekst 18. lipnja 2004.](#), a unatoč znatnom broju izmjena temeljni je okvir nacrta Konvencije zadržan. [Europski parlament je odobrio predloženi ugovor u siječnju 2005.](#), ali

Francuska (29. svibnja 2005.) i Nizozemska (1. lipnja 2005.) su ga na svojim nacionalnim referendumima odbacile. Zbog negativnog ishoda referenduma u dvije države članice, postupak ratifikacije Ugovora o Ustavu za Europu nije dovršen.

D. Uloga Europskog parlamenta

Većina promatrača smatra da je utjecaj europskih zastupnika tijekom rada Konvencije o budućnosti Europe bio od presudne važnosti. Zastupnici su, među ostalim zbog svojeg pregovaračkog iskustva u međunarodnom okružju i činjenice da se Konvencija održavala u prostorima Parlamenta, snažno utjecali na tijek rasprava i odvijanje 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 danas sadržana u Ugovoru iz Lisabona.

Ovaj informativni članak pripremio je Resorni odjel za pravosuđe, građanske slobode i institucijske poslove Europskog parlamenta.

Mariusz Maciejewski

11/2025