



## UGOVORI IZ MAASTRICHTA I AMSTERDAMA

Ugovorom iz Maastrichta izmijenjeni su prethodni europski ugovori i stvorena je Europska unija koja se temelji na tri stupa: Europskim zajednicama, zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici (ZVSP) i suradnji u području pravosuđa i unutarnjih poslova (PUP). Povodom proširenja Unije, Ugovorom iz Amsterdama uvedene su potrebne izmjene kako bi se osiguralo učinkovitije i demokratičnije funkcioniranje Unije.

### I. UGOVOR IZ MAASTRICHTA

Ugovor o Europskoj uniji<sup>[1]</sup> potpisan je u Maastrichtu 7. veljače 1992., a stupio je na snagu 1. studenog 1993.

#### A. Ustrojstvo Unije

Ugovor iz Maastrichta je uspostavljanjem Europske unije obilježio novu etapu u procesu stvaranja „neprekidne i sve tješnje veze među narodima Europe”. Europska unija utemeljena je na Europskim zajednicama koje su upotpunjene politikama i načinima suradnje uspostavljenima Ugovorom o Europskoj uniji. Jedinstvenu strukturu Unije činilo je Vijeće, Europski parlament, Europska komisija, Sud i Revizorski sud koji su, u užem smislu, tada bili jedine „institucije” Unije i koji su svoje zadaće izvršavali u skladu s odredbama ugovora. Ugovorom su osnovani Europski gospodarski i socijalni odbor te Odbor regija koji imaju savjetodavnu funkciju. Ugovorom je predviđeno i osnivanje Europskog sustava središnjih banaka i jedne Europske središnje banke, institucija koje se nadovezuju na postojeće financijske institucije skupine EIB, a to su Europska investicijska banka i Europski investicijski fond.

#### B. Nadležnosti unije

Nadležnosti dane Uniji stvorenoj Ugovorom iz Maastrichta bile su razdijeljene u tri velike skupine nazvane „stupovima”. Prvi „stup” činile su Europske zajednice koje su predstavljale okvir u kojem su nadležnosti koje su države članice ustupile s dijelom svoga suvereniteta u područjima uređenim ugovorom, vršile institucije Zajednice. Drugi „stup” činila je zajednička vanjska i sigurnosna politika iz glave V. Ugovora. Treći „stup” činila je suradnja u području pravosuđa i unutarnjih poslova, predviđena odredbama glave VI. Ugovora. Odredbama glava V. i VI. bila je uređena suradnja na međuvladinoj razini u kojoj su sudjelovale zajedničke institucije i koja je posjedovala određene nadnacionalne značajke poput povezivanja s Europskom komisijom i savjetovanja s Europskim parlamentom.

[1] [SL C 191, 29.7.1992, str. 1. – 112.](#)



## 1. Europska zajednica (prvi stup)

Zadaća Zajednice bila je osigurati dobro funkcioniranje zajedničkog tržišta te između ostaloga skladan, uravnotežen i održiv razvoj gospodarskih aktivnosti, visoku razinu zaposlenosti i socijalne zaštite te jednakost između muškaraca i žena. Zajednica je ove ciljeve promicala u okviru ovlasti koje su joj dodijeljene uspostavom zajedničkog tržišta i povezanih mjera iz članka 3. Ugovora o EZ-u, kao i uspostavom zajedničke ekonomske politike i zajedničke valute u skladu s člankom 4. U svom djelovanju Zajednica je morala poštovati načelo proporcionalnosti, a u područjima koja nisu bila u njezinoj isključivoj nadležnosti i načelo supsidijarnosti (članak 5. Ugovora o EZ-u).

## 2. Zajednička vanjska i sigurnosna politika (ZVSP) (drugi stup)

Zadaća Unije bila je definiranje i provedba vanjske i sigurnosne politike prema modelu suradnje na međuvladinoj razini. Države članice morale su ovu politiku podupirati aktivno i bez zadržke, u duhu lojalnosti i uzajamne solidarnosti. Njezin cilj bio je: očuvanje zajedničkih vrijednosti, temeljnih interesa, neovisnosti i cjelovitosti Unije u skladu s načelima Povelje Ujedinjenih naroda, jačanje sigurnosti Unije u svakom pogledu, promicanje međunarodne suradnje, razvijanje i učvršćivanje demokracije i vladavine prava te poštovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda.

## 3. Suradnja u području pravosuđa i unutarnjih poslova (treći stup)

Zadaća Unije bila je ostvarenje zajedničkog djelovanja u ovim područjima, na temelju međuvladinog modela suradnje, kako bi se ostvario cilj da se građanima pruži visok stupanj sigurnosti u području slobode, sigurnosti i pravde. Ova suradnja obuhvaćala je sljedeća područja:

- pravila za prijelaz vanjskih granica Zajednice i jačanje kontrole,
- borbu protiv terorizma, teških kaznenih djela, trgovine drogom i međunarodnih prijevara,
- pravosudnu suradnju u kaznenim i građanskim stvarima,
- stvaranje Europskog policijskog ureda (Europol) opremljenog sustavom za razmjenu informacija među policijama država članica,
- borbu protiv nezakonitog useljavanja,
- zajedničku politiku azila.

## II. UGOVOR IZ AMSTERDAMA

Ugovor iz Amsterdama o izmjeni Ugovora o Europskoj uniji, ugovorâ o osnivanju Europskih zajednica i određenih s njima povezanih akata<sup>[2]</sup> potpisan je u Amsterdamu 2. listopada 1997., a stupio je na snagu 1. svibnja 1999.

---

[2] [SL C 340, 10.11.1997, str. 115.](#)



## **A. Proširenje nadležnosti Unije**

### **1. Europska zajednica**

U pogledu zacrtanih ciljeva poseban naglasak bio je stavljen na uravnotežen i održiv razvoj te na visoku razinu zaposlenosti. U ovom je području stvoren mehanizam za koordinaciju politika zapošljavanja država članica, a otvorena je i mogućnost usvajanja određenih mjera na razini Zajednice. Sporazum o socijalnoj politici uvršten je u Ugovor o EZ-u kao njegov sastavni dio uz neka poboljšanja (ukidanje mogućnosti izuzeća). Otada se metoda Zajednice primjenjivala u važnim područjima koja su dotad bila uređena u „trećem stupu”, kao što su na primjer područje azila, useljavanja, prelaska vanjskih granica, borbe protiv prijevara, carinske i pravosudne suradnje u građanskim stvarima te jedan dio „schengenske” suradnje čiju su cjelokupnu pravnu stečevinu preuzele Unija i Zajednice.

### **2. Europska unija**

Međuvladina suradnja u području pravosudne i policijske suradnje u kaznenim stvarima bila je pojačana utvrđivanjem jasnih ciljeva i zadaća te stvaranjem novog pravnog instrumenta sličnog direktivi. Pravni instrumenti zajedničke vanjske i sigurnosne politike bili su razvijeni naknadno, posebno stvaranjem novog instrumenta, zajedničke strategije, te nove funkcije („Glavnog tajnika Vijeća za ZVSP”) i nove strukture („Odjela za političko planiranje i rano upozoravanje”).

## **B. Jačanje Europskog parlamenta**

### **1. Zakonodavna vlast**

U okviru postupka suodlučivanja koji je bio proširen na 15 postojećih pravnih osnova Ugovora o EZ-u, Europskom parlamentu i Vijeću dodijeljene su nadležnosti za donošenje odluka u svojstvu ravnopravnih zakonodavaca. Uz iznimku poljoprivredne politike i politike tržišnog natjecanja, postupak suodlučivanja primjenjivao se u svim područjima u kojima je Vijeće imalo ovlast donositi odluke kvalificiranom većinom. U četiri slučaja (uređenih člancima 18., 42. i 47., te člankom 151., koji se odnosi na kulturnu politiku i koji je ostao nepromijenjen), postupak suodlučivanja provodio se uz obvezu donošenja jednoglasne odluke Vijeća. Ostala zakonodavna područja podložna jednoglasnom odlučivanju nisu bila obuhvaćena postupkom suodlučivanja.

### **2. Ovlast kontrole**

Osim glasovanja o odobrenju Komisije kolektivno, kao tijela, Europski parlament također je obavljao funkciju prethodnog davanja suglasnosti kandidatu za predsjednika buduće Komisije (članak 214.).

### **3. Izbori i statut zastupnika**

U pogledu postupka provođenja općih i neposrednih izbora za Europski parlament (članak 190. Ugovora o EZ-u), ovlast Zajednice da uređuje zajednička načela nadovezala se na postojeću mogućnost usvajanja jedinstvenog postupka. U isti je članak umetnuta pravna osnova za usvajanje jedinstvenog statuta zastupnika. Međutim, odredba koja bi omogućila usvajanje mjera za razvoj političkih stranaka na europskoj razini (v. članak 191.) još nije postojala.



### C. Pojačana suradnja

Ugovori su prvi put sadržavali opće odredbe koje su pod određenim uvjetima omogućavale stanovitom broju država članica da iskoriste zajednički institucionalni okvir kako bi međusobno uspostavile pojačanu suradnju. Ta se mogućnost nadovezivala na slučajeve pojačane suradnje uređene posebnim mjerama, kao što su ekonomska i monetarna unija, uspostava područja slobode, sigurnosti i pravde, te uključivanje takozvane „schengenske” pravne stečevine. U područja u kojima se mogla ostvariti pojačana suradnja ubrajao se treći stup, a pod određenim posebno strogim uvjetima i pitanja iz područja koja nisu potpadala pod isključivu nadležnost Zajednice. Uvjeti koje je svaka pojačana suradnja morala zadovoljiti i predviđeni mehanizmi donošenja odluka bili su zamišljeni tako da se korištenje ovog novog vida postupka integracije jamčilo samo u iznimnim slučajevima i da se on, u svakom slučaju, koristio isključivo u svrhu unapređenja integracije, a nipošto obrnuto.

### D. Pojednostavljenje

Ugovorom iz Amsterdama iz europskih ugovora uklonjene su sve odredbe koje su s vremenom postale nevažeće ili zastarjele te su istovremeno zadržani iz njih prethodno proizašli pravni učinci. Ugovorom je također predviđeno novo numeriranje ugovorâ. Iz pravno-političkih razloga, Ugovor je potpisan i poslan na ratifikaciju u obliku izmjena postojećih ugovora na snazi.

### E. Institucionalne reforme s obzirom na perspektivu proširenja

a. U skladu sa zahtjevom Europskog parlamenta, Ugovorom iz Amsterdama je najveći mogući broj zastupnika u Europskom parlamentu ograničen na 700 (članak 189.).

b. Sastav Komisije i pitanje ponderiranja glasova bili su sadržani u „Protokolu o institucijama” priloženom ugovorima. Prema odredbama tog Protokola, u Uniji koja broji najviše 20 država članica Komisija bi se sastojala od po jednog državljanina svake države članice, pod uvjetom da je do tog dana ponderiranje glasova u Vijeću promijenjeno. U svakom slučaju, najmanje godinu dana prije pristupanja 21. države članice, nova konferencija predstavnika vlada država članica trebala bi ponovno sveobuhvatno preispitati sve institucionalne odredbe ugovora.

c. Odlučivanje kvalificiranom većinom u Vijeću bilo je predviđeno nizom novih pravnih osnova uvedenih Ugovorom iz Amsterdama. Od postojećih politika Zajednice međutim, jedino područje u kojem se uvodi sustav glasovanja kvalificiranom većinom bilo je područje politike istraživanja, dok se u ostalim politikama i dalje zahtijevao jednoglasni sustav glasovanja.

### F. Ostala pitanja

Postupci Zajednice u vezi s primjenom načela supsidijarnosti bili su dani u protokolu koji se bavio tim pitanjem. Transparentnost je bila povećana zahvaljujući novim odredbama o pristupu dokumentima (članak 255.) i o većoj otvorenosti rada Vijeća u zakonodavnom području (članak 207. stavak 3.).



## ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Mišljenje Europskog parlamenta tražilo se prije sazivanja međuvladine konferencije. Između ostalog, Parlament je sudjelovao na međuvladinim konferencijama u skladu s posebnim pravilima: tijekom posljednje tri konferencije, ovisno o slučaju, Parlament su predstavljali predsjednik ili dva zastupnika.

Ina Sokolska  
11/2019

