



MAASTRICHT- OG AMSTERDAMTRAKTATEN

Maastrichttraktaten ændrede de tidligere europæiske traktater og skabte en Europæisk Union, der hviler på tre søjler: De Europæiske Fællesskaber, den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) og samarbejdet inden for retlige og indre anliggender (RIA). Med henblik på udvidelsen af Unionen blev der med Amsterdamtraktaten indført de nødvendige tilpasninger for at sikre, at Unionen fungerer på en mere effektiv og demokratisk måde.

I. MAASTRICHTTRAKTATEN

Traktaten om Den Europæiske Union^[1], der blev undertegnet i Maastricht den 7. februar 1992, trådte i kraft den 1. november 1993.

A. Unionens struktur

Med oprettelsen af en Europæisk Union markerede Maastrichttraktaten en ny etape i den proces, der har som mål at opnå en »stadig snævrere sammenslutning mellem de europæiske folk«. Den Europæiske Union var baseret på De Europæiske Fællesskaber med de politikker og former for samarbejde, der indførtes ved traktaten om Den Europæiske Union. Unionen omfattede en unik institutionel ramme, sammensat af Rådet, Europa-Parlamentet, Europa-Kommissionen, Domstolen og Revisionsretten, som på det tidspunkt i streng forstand var de eneste institutioner i Unionen og udøvede deres beføjelser i henhold til traktaternes bestemmelser. Traktaten etablerede Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, som begge havde rådgivningsbeføjelser. Et europæisk system af centralbanker og en Europæisk Centralbank blev oprettet i henhold til traktatens bestemmelser i tillæg til de eksisterende finansielle institutioner i EIB-gruppen, nemlig Den Europæiske Investeringsbank og Den Europæiske Investeringsfond.

B. Unionens kompetencer

Unionen, som blev dannet ved Maastrichttraktaten, blev med traktaten indrømmet visse beføjelser, som opdeltes i tre grupper, der i daglig tale kaldtes »søjler«: Den første »søjle« bestod af De Europæiske Fællesskaber, som dannede en ramme, inden for hvilken fællesskabsinstitutionerne udøvede beføjelserne på de områder, hvor medlemsstaterne havde afgivet suveræniteten i henhold til traktaten. Den anden »søjle« bestod af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, som var fastlagt i afsnit V i traktaten. Den tredje »søjle« bestod af samarbejdet inden for retlige og indre anliggender, som var fastlagt i afsnit VI i traktaten. Afsnit V og VI fastsatte et

[1]EUT C 191 af 29.7.1992, s. 1-112.



mellestatsligt samarbejde, som benyttede sig af fællesskabsinstitutionerne og var tillagt visse overnationale elementer, f.eks. inddragelse af Kommissionen og høring af Parlamentet.

1. Det Europæiske Fællesskab (første søjle)

Fællesskabets opgave var at sikre et velfungerende indre marked og bl.a. at fremme en harmonisk, afbalanceret og bæredygtig udvikling af den økonomiske virksomhed, et højt beskæftigelsesniveau, et højt socialt beskyttelsesniveau og ligestilling mellem mænd og kvinder. Fællesskabet forfulgte disse mål inden for rammerne af de beføjelser, der var tillagt det, ved at gennemføre det indre marked og dertil knyttede foranstaltninger, som omhandlet i EF-traktatens artikel 3, og ved at indføre en økonomisk politik og en fælles valuta, som omhandlet i EF-traktatens artikel 4. Fællesskabet skulle handle i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og — på de områder, som ikke hørte ind under dets enekompetence — i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet (EF-traktatens artikel 5).

2. Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) (anden søjle)

Unionen havde til opgave at fastlægge og gennemføre en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik på grundlag af mellestatslige metoder. Medlemsstaterne skulle aktivt og uforbeholdent støtte den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik med udgangspunkt i en holdning præget af loyalitet og gensidig solidaritet. FUSP havde følgende mål: beskyttelse af Unionens fælles værdier, grundlæggende interesser, uafhængighed og integritet i overensstemmelse med principperne i De Forenede Nationers pagt, styrkelse af Unionens sikkerhed i alle henseender, fremme af det internationale samarbejde, udvikling og styrkelse af demokratiet og retsstatsprincippet samt respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder.

3. Samarbejdet om retlige og indre anliggender (tredje søjle)

Unionen havde til opgave at udvikle en fælles indsats på disse områder på grundlag af mellestatslige metoder med henblik på at give borgerne et højt tryghedsniveau i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Samarbejdet vedrørte nedenstående områder:

- bestemmelser for og udøvelse af kontrol med passage af Fællesskabets ydre grænser
- bekæmpelse af terrorisme, alvorlig kriminalitet, narkotikahandel og svig på internationalt plan
- samarbejde inden for straffe- og civilret
- oprettelse af en Europæisk Politienhed (Europol) med et system til informationsudveksling mellem de nationale politimyndigheder
- bekæmpelse af illegal indvandring
- fælles asylpolitik.



II. AMSTERDAMTRAKTATEN

Amsterdamtraktaten om ændring af traktaten om Den Europæiske Union, traktaterne om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber og visse tilknyttede akter^[2], der blev undertegnet i Amsterdam den 2. oktober 1997, trådte i kraft den 1. maj 1999.

A. Udvidelse af Unionens beføjelser

1. Det Europæiske Fællesskab

Med hensyn til målene blev der lagt særlig vægt på at opnå en afbalanceret og bæredygtig udvikling og et højt beskæftigelsesniveau. Der blev indført en mekanisme for samordning af medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker samt mulighed for en række fællesskabsforanstaltninger på dette område. Aftalen om den sociale politik blev med en række forbedringer indarbejdet i EF-traktaten (opt out-systemet blev fjernet). Fællesskabsmetoden blev fra da af anvendt på væsentlige områder, der hidtil havde henhørt under den tredje søjle, såsom asyl, indvandring, passage af medlemsstaternes ydre grænser, bekæmpelse af svig, toldsamarbejde og samarbejde om civilretlige spørgsmål samt en del af Schengen-samarbejdet, hvis regler i deres helhed blev overtaget af Unionen og Fællesskaberne.

2. Den Europæiske Union

Det mellemstatslige samarbejde inden for politisamarbejde og strafferetligt samarbejde blev styrket gennem en fastsættelse af præcise mål og opgaver samt gennem indførelse af et nyt juridisk redskab svarende til et direktiv. Redskaberne for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik er blevet udviklet yderligere, navnlig ved indførelse af et nyt instrument, den fælles strategi, en ny funktion, nemlig »Rådets generalsekretær, der er ansvarlig for FUSP«, og en ny struktur, Enheden for Politisk Planlægning og Hurtig Varsling.

B. Styrkelse af Europa-Parlamentet

1. Den lovgivende myndighed

Inden for rammerne af den fælles beslutningsprocedure, som blev udvidet til 15 eksisterende retsgrundlag i EF-traktaten, blev Europa-Parlamentet og Rådet medlovgivere på praktisk taget lige fod. Med undtagelse af landbrugspolitikken og konkurrencepolitikken fandt den fælles beslutningsprocedure anvendelse på alle de lovgivningsområder, inden for hvilke Rådet var bemyndiget til at træffe afgørelse med kvalificeret flertal. I fire tilfælde (artikel 18, 42, 47 og 151 om kulturpolitik, som forblev uændrede) blev den fælles beslutningsprocedure kombineret med kravet om en enstemmig afgørelse fra Rådet. De øvrige lovgivningsområder, hvor der krævedes enstemmighed, var ikke omfattet af den fælles beslutningsprocedure.

2. Kontrolmyndigheden

Europa-Parlamentet godkendte ved afstemning ikke blot Kommissionen som kollegium, men også, forudgående, den indstillede formand for den fremtidige Kommission (artikel 214).

[2]OJ C 340 af 10.11.1997, s. 115.



3. Valg og statut for medlemmer

Med hensyn til proceduren for almindelige direkte valg af Europa-Parlamentets medlemmer (artikel 190 i EF-traktaten) blev Fællesskabets eksisterende beføjelser til at vedtage en ensartet procedure udvidet med beføjelser til at fastlægge fælles principper. I samme artikel blev der indføjet et retsgrundlag, der gav mulighed for vedtagelse af en statut for Europa-Parlamentets medlemmer. Der manglede imidlertid stadig en bestemmelse, der gav mulighed for at træffe foranstaltninger til oprettelse af politiske partier på europæisk plan (jf. artikel 191).

C. Styrket samarbejde

For første gang indeholdt traktaterne generelle bestemmelser, som under visse omstændigheder giver en vist antal medlemsstater mulighed for at benytte sig af de fælles institutioner med henblik på at tilrettelægge et tættere samarbejde indbyrdes. Denne mulighed var en tilføjelse til de former for tættere samarbejde, der var omfattet af særlige bestemmelser, såsom Den Økonomiske og Monetære Union, indførelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed samt integreringen af Schengenbestemmelserne. De områder, på hvilke der kunne indføres et tættere samarbejde, var tredje søjle og, på særligt begrænsede betingelser, de områder, hvor Fællesskabet ikke havde enekompetence. De betingelser, som ethvert tættere samarbejde skulle opfylde, samt de fastsatte beslutningsprocedurer var udformet på en sådan måde, at de sikrede, at denne nye integrationsmulighed forblev en undtagelsesløsning, og at den udelukkende kunne anvendes til at bevirke fremskridt, og ikke tilbagegang, i integrationsprocessen.

D. Forenkling

Med Amsterdamtraktaten blev enhver bestemmelse, der med tiden var blevet ugyldig eller forældet, fjernet fra de europæiske traktater, samtidig med at man undgik, at alle de tidligere juridiske virkninger deraf blev påvirket af denne fjernelse. Der var også taget højde for en ny nummerering af traktaterne. Af juridisk-politiske årsager blev traktaten undertegnet og forelagt til ratificering i form af ændringsforslag til de gældende traktater.

E. Institutionelle reformer på baggrund af udvidelsen

a. Amsterdamtraktaten fastsatte, at antallet af medlemmer af Europa-Parlamentet, i overensstemmelse med Parlamentets ønske, ikke måtte overstige 700 (artikel 189).

b. Kommissionens sammensætning og spørgsmålet om stemmевægtningen var indeholdt i en protokol om institutionerne, der var vedføjet traktaten. I henhold til bestemmelserne i denne skulle Kommissionen i en Union på op til 20 medlemsstater, bestå af én statsborger fra hver medlemsstat, forudsat at stemmевægtningen i Rådet fra samme dato var blevet ændret. Under alle omstændigheder skulle en ny regeringskonference foretage en fuldstændig revision af traktaternes bestemmelser om institutionerne mindst et år før den 21. medlemsstat tiltrådte Unionen.

c. Afstemning i Rådet med kvalificeret flertal var ganske vist fastsat i en række nye retsgrundlag på grundlag af Amsterdamtraktaten. Blandt de eksisterende fællesskabspolitikker findes der imidlertid udelukkende inden for forskningspolitikken



nye tilfælde af afstemning med kvalificeret flertal, medens andre politikker stadig kræver enstemmighed.

F. Andre emner

Gældende fællesskabspraksis inden for anvendelsen af subsidiaritetsprincippet er omhandlet i en protokol om dette emne. Gennemsigtigheden er blevet forbedret ved nye bestemmelser med henblik på aktindsigt (artikel 255) og større åbenhed i Rådets arbejde på lovgivningsområdet (artikel 207, stk. 3).

EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Europa-Parlamentet blev hørt, før der indkaldtes til en regeringskonference. Endvidere deltog Parlamentet i regeringskonferencerne på ad hoc-basis; under de sidste tre var det, alt afhængig af den pågældende sag, repræsenteret ved formanden eller af to af dets medlemmer.

Ina Sokolska
05/2019

