



TRAKTAT Z MAASTRICHT I TRAKTAT Z AMSTERDAMU

Traktat z Maastricht wprowadził zmiany do wcześniejszych traktatów europejskich i stworzył Unię Europejską opartą na trzech następujących filarach: Wspólnoty Europejskie, wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (WPZiB) oraz współpraca w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (WSiSW). W ramach przygotowań do rozszerzenia Unii na mocy traktatu z Amsterdamu wprowadzono dostosowania konieczne do zapewnienia skuteczniejszego i bardziej demokratycznego funkcjonowania Unii.

I. TRAKTAT Z MAASTRICHT

Traktat o Unii Europejskiej^[1] został podpisany w Maastricht 7 lutego 1992 r. i wszedł w życie 1 listopada 1993 r.

A. Struktura Unii

Traktat z Maastricht ustanawiający Unię Europejską stanowił krok naprzód w procesie tworzenia „coraz silniejszego związku między narodami Europy”. Podstawą Unii Europejskiej są Wspólnoty Europejskie, które dopełniają strategię i formy współpracy przewidziane w Traktacie o Unii Europejskiej. Unia Europejska posiada jedyne w swoim rodzaju ramy instytucjonalne, na które składają się Rada, Parlament Europejski, Komisja Europejska, Trybunał Sprawiedliwości i Trybunał Obrachunkowy. Jako jedyne instytucje unijne w ścisłym znaczeniu tego słowa, wykonują one swoje prerogatywy zgodnie z postanowieniami Traktatów. Na mocy traktatu powołano Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów, które pełnią funkcje doradcze. Zgodnie z procedurami określonymi w traktacie ustanowiono Europejski System Banków Centralnych oraz Europejski Bank Centralny jako uzupełnienie istniejących uprzednio instytucji finansowych grupy EBI, czyli Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego.

B. Kompetencje Unii

Utworzona na mocy traktatu z Maastricht Unia uzyskała dzięki temu aktowi pewne kompetencje, podzielone na trzy duże grupy, powszechnie zwane „filarami”: Pierwszy filar tworzą Wspólnoty Europejskie, w ramach których państwa członkowskie przekazały instytucjom wspólnotowym kompetencje w dziedzinach uregulowanych postanowieniami traktatowymi. Drugi filar to wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, o której mowa w tytule V Traktatu o Unii Europejskiej. Trzeci filar obejmuje współpracę w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych,

[1]Dz.U. C 191 z 29.7.1992, s. 1-112



o której mowa w tytule VI tego traktatu. Postanowienia tytułów V i VI określają organizację współpracy międzyrządowej z wykorzystaniem wspólnych instytucji, w połączeniu z elementami ponadnarodowymi, wśród których wymienić należy zwłaszcza udział Komisji Europejskiej i zasięgnięcie opinii Parlamentu Europejskiego.

1. Wspólnota Europejska (pierwszy filar)

Zadaniem Wspólnoty jest zapewnienie prawidłowego działania jednolitego rynku i między innymi dążenie do harmonijnego, zrównoważonego i trwałego rozwoju działalności gospodarczej, wysokiego poziomu zatrudnienia i ochrony socjalnej oraz równouprawnienia kobiet i mężczyzn. Wspólnota realizuje te cele w granicach przyznanych jej kompetencji dzięki ustanowieniu wspólnego rynku oraz środków z nim powiązanych, o których mowa w art. 3 Traktatu WE, a także dzięki prowadzeniu wspólnej polityki gospodarczej i ustanowieniu wspólnej waluty, o której mowa w art. 4. Działania Wspólnoty muszą być realizowane z poszanowaniem zasady proporcjonalności, a w dziedzinach nienależących do jej wyłącznych kompetencji – z poszanowaniem zasady pomocniczości (art. 5 Traktatu WE).

2. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (WPZiB) (drugi filar)

Zadaniem Unii jest określanie i wdrażanie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa przy zastosowaniu metod współpracy międzyrządowej. Państwa członkowskie zobowiązane są do aktywnego wspierania tej polityki bez zastrzeżeń, w duchu lojalności i solidarności. Polityka ta służy między innymi następującym celom: ochronie wspólnych wartości, podstawowych interesów, niezależności i integralności Unii zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych; umacnianiu bezpieczeństwa Unii we wszelkich jego przejawach; promowaniu współpracy międzynarodowej; rozwijaniu i umacnianiu demokracji i państwa prawa, a także poszanowaniu praw człowieka i podstawowych wolności.

3. Współpraca w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (trzeci filar)

Celem Unii jest rozwijanie wspólnych działań w tych dziedzinach za pomocą metod współpracy międzyrządowej, aby zapewnić obywatelom wysoki poziom ochrony w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Współpraca ta obejmuje następujące dziedziny:

- zasady przekraczania zewnętrznych granic Wspólnoty i wzmocnienie kontroli;
- zwalczanie terroryzmu, poważnej przestępczości, handlu narkotykami i oszustw na skalę międzynarodową;
- współpraca sądowa w sprawach karnych i cywilnych;
- utworzenie Europejskiego Urzędu Policji (Europolu) korzystającego z systemu wymiany informacji między krajowymi służbami policyjnymi;
- zwalczanie nielegalnej imigracji;
- wspólna polityka azylowa.



II. TRAKTAT Z AMSTERDAMU

Traktat z Amsterdamu, zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty^[2], został podpisany w Amsterdamie 2 października 1997 r. i wszedł w życie 1 maja 1999 r.

A. Rozszerzenie kompetencji Unii

1. Wspólnota Europejska

Szczególne znaczenie wśród celów UE nadano zrównoważonemu i trwałemu rozwojowi oraz wysokiemu poziomowi zatrudnienia. Ustanowiono mechanizm koordynacji polityki państw członkowskich w dziedzinie zatrudnienia i przewidziano możliwość przyjęcia środków wspólnotowych w tej dziedzinie. Do Traktatu WE włączono porozumienie w sprawie polityki społecznej z kilkoma poprawkami (zniesiono klauzulę opt-out). Metoda wspólnotowa miała odtąd zastosowanie do istotnych dziedzin należących wcześniej do trzeciego filaru, takich jak polityka azylowa, imigracja, przekraczanie granic zewnętrznych, zwalczanie nadużyć finansowych, współpraca celna oraz współpraca sądowa w sprawach cywilnych, a także wybrane aspekty współpracy na mocy porozumienia z Schengen, którego pełny dorobek przejęła Unia i Wspólnoty.

2. Unia Europejska

Wzmocniono współpracę międzyrządową w sprawach policyjnych i sądownictwa karnego dzięki określeniu celów i uściśleniu zadań oraz utworzeniu nowego instrumentu prawnego, porównywalnego do dyrektywy. Instrumenty wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa opracowano w późniejszym okresie, przede wszystkim poprzez utworzenie nowego instrumentu – wspólnej strategii, nowej funkcji – Sekretarza Generalnego Rady odpowiedzialnego za WPZiB, oraz nowej jednostki organizacyjnej – jednostki planowania polityki i wczesnego ostrzegania.

B. Wzmocnienie pozycji Parlamentu Europejskiego

1. Uprawnienia ustawodawcze

W ramach procedury współdecyzji, która objęła 15 dodatkowych podstaw prawnych zapisanych w Traktacie WE, Parlament Europejski i Rada stały się współprawodawcami o praktycznie jednakowym statusie. Procedura współdecyzji ma zastosowanie do wszystkich dziedzin, w których Rada może podejmować decyzje większością kwalifikowaną, z wyjątkiem polityki rolnej i polityki konkurencji. W czterech przypadkach (art. 18, 42 i 47 oraz art. 151 dotyczący polityki kulturalnej, który pozostał niezmieniony) procedurze współdecyzji towarzyszy wymóg jednomyślności w Radzie. Pozostałe dziedziny prawodawstwa, w których wymagana jest jednomyślność, nie podlegają współdecyzji.

2. Uprawnienia kontrolne

Parlament Europejski nie tylko zatwierdza w głosowaniu skład Komisji jako kolegium, ale również osobę mianowaną na przewodniczącego przyszłej Komisji (art. 214).

[2]Dz.U. C 340 z 10.11.1997, s. 115



3. Wybory i Statut posła

Do istniejącego uprawnienia Wspólnoty w zakresie przyjmowania jednolitej procedury wybierania posłów do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich (art. 190 Traktatu WE) dodano uprawnienie do przyjmowania wspólnych zasad. W tym samym artykule zawarto podstawę prawną umożliwiającą przyjęcie wspólnego Statutu posła do Parlamentu Europejskiego. W dalszym ciągu nie istnieją jednak przepisy pozwalające na przyjmowanie środków dotyczących rozwoju partii na szczeblu europejskim (por. art. 191).

C. Wzmocniona współpraca

Po raz pierwszy w Traktatach zawarto ogólne przepisy umożliwiające określonej liczbie państw członkowskich skorzystanie – na pewnych warunkach – ze wspólnych instytucji celem podjęcia wzmocnionej współpracy. Możliwość ta uzupełnia wzmocnioną współpracę regulowaną przepisami szczegółowymi, w takich dziedzinach jak unia gospodarcza i walutowa, utworzenie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz włączenie dorobku z Schengen w zakresie współpracy. Dziedziny, w których wzmocniona współpraca jest możliwa, to trzeci filar, a także – na szczególnie restrykcyjnych warunkach – dziedziny niepodlegające wyłącznym kompetencjom Wspólnoty. Warunki konieczne w przypadku wzmocnionej współpracy oraz przewidziane procedury decyzyjne przygotowano w taki sposób, aby ten nowy tryb realizacji procesu integracji zachował charakter instrumentu nadzwyczajnego i aby służył on wyłącznie postępom w integracji, a nie tendencjom wstecznym.

D. Uproszczenie

Na mocy traktatu z Amsterdamu usunięto z traktatów europejskich wszelkie przepisy, które z biegiem czasu straciły moc lub stały się nieaktualne, dopilnowując równocześnie, by nie miało to wpływu na dotychczasowe skutki prawne tych przepisów. Traktat wprowadził również nową numerację artykułów. Ze względów prawno-politycznych traktat podpisano i przedłożono do ratyfikacji w formie poprawek do obowiązujących Traktatów.

E. Reformy instytucjonalne przygotowujące do rozszerzenia

a. Na wniosek Parlamentu maksymalna liczba posłów do Parlamentu Europejskiego przewidziana w traktacie z Amsterdamu wynosi 700 (art. 189).

b. Skład Komisji i kwestię ważenia głosów określono w załączonym do traktatu protokole w sprawie instytucji. Przewiduje on, że w Unii rozszerzonej do maksymalnie 20 państw członkowskich w skład Komisji wchodzić będzie po jednym obywatelu z każdego państwa członkowskiego, pod warunkiem że do tego czasu zmianie ulegnie ważenie głosów w Radzie. W każdym razie co najmniej rok przed przystąpieniem dwudziestego pierwszego państwa członkowskiego wszystkie postanowienia instytucjonalne zawarte w Traktatach powinny zostać poddane przeglądowi podczas nowej konferencji międzyrządowej.

c. Istnieją postanowienia umożliwiające Radzie głosowanie większością kwalifikowaną w przypadku szeregu nowych podstaw prawnych wprowadzonych traktatem z Amsterdamu. Jednak spośród obecnych dziedzin polityki wspólnotowej



głosowanie większością kwalifikowaną przewidziano jedynie w odniesieniu do polityki badań naukowych, natomiast pozostałe dziedziny wymagają nadal jednomyślności.

F. Inne tematy

W jednym z protokołów zawarto wspólnotowy dorobek w zakresie stosowania zasady pomocniczości w praktyce. Przejrzystość została poprawiona dzięki nowym przepisom dotyczącym dostępu do dokumentów (art. 255) oraz większej otwartości prac legislacyjnych Rady (art. 207 ust. 3).

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament Europejski jest proszony o opinię przed zwołaniem konferencji międzyrządowej. Parlament Europejski uczestniczy ponadto w konferencjach międzyrządowych (delegacja ad hoc). Podczas trzech ostatnich konferencji był reprezentowany, zależnie od potrzeb, przez przewodniczącego Parlamentu lub przez dwóch posłów.

Ina Sokolska
05/2019

