



MAASTRICHT- OCH AMSTERDAMFÖRDRAGEN

Maastrichtfördraget ändrade de tidigare fördragen och inrättade en europeisk union grundad på tre pelare: Europeiska gemenskaperna, den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp) och samarbetet i rättsliga och inrikes frågor (RIF). Med tanke på unionens utvidgning syftade Amsterdamfördraget till att genomföra de nödvändiga anpassningarna för att få unionen att fungera på ett mer effektivt och demokratiskt sätt.

I. MAASTRICHTFÖRDRAGET

Fördraget om Europeiska unionen^[1] undertecknades i Maastricht den 7 februari 1992 och trädde i kraft den 1 november 1993.

A. Unionens struktur

Genom bildandet av Europeiska unionen inledde Maastrichtfördraget en ny etapp i utvecklingen av ”en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken”. Unionen grundade sig på Europeiska gemenskaperna och kompletterades med den politik och de samarbetsformer som skapats genom fördraget om Europeiska unionen. Unionen, som hade en unik institutionell struktur, bestod av rådet, Europaparlamentet, kommissionen, domstolen och revisionsrätten som vid den tidpunkten i strikt bemärkelse var unionens enda ”institutioner” och utövade sina befogenheter i enlighet med fördragets bestämmelser. Genom fördraget inrättades Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén, som båda hade rådgivande funktioner. I överensstämmelse med fördraget inrättades dessutom ett europeiskt centralbankssystem och en europeisk centralbank vid sidan av de nuvarande finansiella institutionerna i EIB-gruppen, dvs. Europeiska investeringsbanken och Europeiska investeringsfonden.

B. Unionens behörighet

Den union som skapades genom Maastrichtfördraget gavs i fördraget vissa befogenheter som indelades i tre grupper, normalt betecknade som ”pelare”: Den första pelaren bestod av Europeiska gemenskaperna, som utgjorde en ram som gav befogenheter på de fördragsreglerade områden där medlemsstaterna hade överfört suveränitet till gemenskapsinstitutionerna. Den andra pelaren utgjordes av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, som togs upp i avdelning V i fördraget. Den tredje pelaren bestod av samarbete inom området rättsliga och inrikes frågor, vilket fastställdes i avdelning VI i fördraget. I avdelningarna V och VI

[1]EGT C 191, 29.7.1992, s. 1.



infördes ett visst mellanstatligt samarbete genom de gemensamma institutionerna, med vissa överstatliga inslag i form av involvering av kommissionen och samråd med Europaparlamentet.

1. Europeiska gemenskapen (första pelaren)

Gemenskapen hade som mål att säkra en välfungerande inre marknad, bland annat en harmonisk, balanserad och hållbar utveckling av de ekonomiska verksamheterna, en hög nivå beträffande sysselsättning och socialt skydd samt jämställdhet mellan kvinnor och män. Gemenskapen strävade efter att uppnå dessa mål inom det behörighetsområde som den hade tilldelats, genom att upprätta en gemensam marknad och vidta åtgärder, i enlighet med artikel 3 i EG-fördraget, samt genom att inleda en gemensam penning- och valutapolitik i enlighet med artikel 4. Gemenskapens verksamhet skulle respektera proportionalitetsprincipen och, inom de områden som inte hörde till dess exklusiva behörighetsområde, subsidiaritetsprincipen (artikel 5 i EG-fördraget).

2. Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp) (andra pelaren)

Unionen hade i uppdrag att definiera och i mellanstatligt samarbete genomföra en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Medlemsstaterna var skyldiga att stödja denna politik aktivt och utan förbehåll i en anda av lojalitet och gemensam solidaritet. Utrikes- och säkerhetspolitiken hade bland annat som mål att värna om de gemensamma värdena, de grundläggande intressena och unionens oberoende och integritet i enlighet med FN-stadgans principer, förstärka unionens säkerhet i alla dess former, främja det internationella samarbetet, utveckla och förstärka demokratin och rättsstaten samt respekten för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna.

3. Samarbete i rättsliga och inrikes frågor (tredje pelaren)

Unionen hade till uppgift att gemensamt utforma verksamheten inom dessa områden enligt ett mellanstatligt förfarande för att nå målet att erbjuda medborgarna en hög skyddsnivå inom ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Samarbetet gällde följande områden:

- Regler för passage av gemenskapens yttre gränser och förstärkning av kontrollerna.
- Bekämpning av terrorism, grov brottslighet, narkotikahandel och internationella bedrägerier.
- Straff- och civilrättsligt samarbete.
- Inrättande av Europeiska polisbyrån (Europol) och ett system för informationsutbyte mellan de nationella polismyndigheterna.
- Bekämpning av olaglig invandring.
- Gemensam asylpolitik.



II. AMSTERDAMFÖRDRAGET

Amsterdamfördraget – som ändrade fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem^[2] – undertecknades i Amsterdam den 2 oktober 1997 och trädde i kraft den 1 maj 1999.

A. Utökad behörighet för unionen

1. Europeiska kommissionen

Beträffande målen betonades särskilt en balanserad och hållbar utveckling med en hög sysselsättningsnivå. En samordningsmekanism skapades för medlemsstaternas sysselsättningspolitik, och man införde en möjlighet att vidta vissa gemenskapsåtgärder inom detta område. Överenskommelsen om socialpolitiken integrerades i EG-fördraget med vissa förbättringar (möjligheterna till undantag ströks). Gemenskapsmetoden tillämpades därefter på några viktiga områden som dittills hade hört till ”tredje pelaren”, till exempel asyl, invandring, passage av de yttre gränserna, bedrägeribekämpning, tullsamarbete och civilrättsligt samarbete samt en del av ”Schengensamarbetet”, vars regelverk EU och gemenskaperna till fullo införlivat.

2. Europeiska unionen

Det mellanstatliga samarbetet inom området för straffrättsligt samarbete och polissamarbete förstärktes genom fastställandet av exakta mål och uppgifter samt genom skapandet av ett nytt rättsligt instrument som påminner om ett direktiv. Instrumenten för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken utvecklades i ett senare skede, framför allt genom ett nytt instrument: ”den gemensamma strategin”. Det infördes även en ny funktion: ”rådets generalsekreterare med ansvar för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken” och en ny struktur: ”enheten för politisk planering och tidig förvarning”.

B. En starkare roll för parlamentet

1. Lagstiftningsmakt

Inom ramen för medbeslutandeförfarandet, som utökats till att omfatta 15 rättsliga grunder i EG-fördraget, blev Europaparlamentet och rådet i det närmaste jämbördiga lagstiftare. Medbeslutandeförfarandet tillämpades på alla lagstiftningsområden inom vilka rådet var behörigt att fatta beslut med kvalificerad majoritet, med undantag av jordbrukspolitiken och konkurrenspolitiken. I fyra fall (artiklarna 18, 42 och 47 samt artikel 151 om kulturpolitiken som kvarstod oförändrad) kombinerades medbeslutandeförfarandet med kravet på ett enhälligt beslut av rådet. Övriga lagstiftningsområden för vilka enhällighet gäller omfattades inte av medbeslutandeförfarandet.

[2]EGT C 340, 10.11.1997, s. 115.



2. Kontrollbefogenheter

Förutom att Europaparlamentet skulle godkänna hela kommissionen skulle det även på förhand godkänna den nominerade ordföranden i den framtida kommissionen (artikel 214).

3. Val av Europaparlamentets ledamöter och ledamotsstadgan

Beträffande förfarandet vid det allmänna och direkta valet av ledamöter i Europaparlamentet (artikel 190 i EG-fördraget) fick gemenskapen befogenheter att föreskriva gemensamma principer förutom de befintliga befogenheterna att anta ett enhetligt förfarande. I samma artikel infördes en rättslig grund för att anta en enhetlig ledamotsstadga för ledamöterna av Europaparlamentet. En bestämmelse som möjliggjorde åtgärder för att utveckla politiska partier på europeisk nivå saknades emellertid fortfarande (se artikel 191).

C. Närmare samarbete

För första gången innehöll fördragen allmänna bestämmelser som under vissa omständigheter medgav att ett visst antal medlemsstater drog fördel av de gemensamma institutionerna för att organisera ett närmare samarbete sinsemellan. Denna möjlighet tillkom utöver de möjligheter till förstärkt samarbete som reglerades av specifika bestämmelser, såsom Ekonomiska och monetära unionen, skapandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa och integrationen av Schengenregelverket. De områden som kunde komma i fråga för ett närmare samarbete föll inom tredje pelaren och, under mycket begränsade villkor, frågor där gemenskapen inte hade exklusiva befogenheter. De villkor som varje form av närmare samarbete skulle uppfylla samt de föreskrivna beslutsförfarandena skulle utformas så att de säkerställde att denna nya form av integrationsprocessen förblev en undantagslösning, och så att den endast kunde användas för att driva integrationsprocessen framåt och inte tillbaka.

D. Förenkling

Genom Amsterdamfördraget avskaffades alla bestämmelser i fördragen som med tiden hade blivit föråldrade eller inaktuella. Samtidigt såg man till att bestämmelsernas rättsliga effekter inte påverkades av att de avskaffades. Amsterdamfördraget medförde även en ny numrering i fördragen. Av juridiska och politiska skäl undertecknades och ratificerades fördraget i form av ändringar av gällande fördrag.

E. Institutionella reformer inför utvidgningen

a. Genom Amsterdamfördraget fastställdes det maximala antalet ledamöter i Europaparlamentet till 700 i enlighet med en begäran från parlamentet (artikel 189).

b. Kommissionens sammansättning och frågan om viktning av rösterna togs upp i ett protokoll om institutionerna som bifogats fördraget. Enligt bestämmelserna i detta protokoll skulle kommissionen, i en utvidgad union på maximalt 20 medlemsstater, bestå av en medborgare från var och en av medlemsstaterna, på villkor att viktningen av rösterna i rådet hade ändrats vid den tidpunkten. Minst ett år före anslutningen av den



21:a medlemsstaten skulle dock en ny regeringskonferens på nytt göra en fullständig genomarbetning av fördragens institutionella bestämmelser.

c. Rådets möjlighet till omröstning med kvalificerad majoritet föreskrevs förvisso i ett antal rättsliga grunder som tillkommit genom Amsterdamfördraget. Bland gemenskapens befintliga politikområden var det dock bara forskningsområdet som fick nya fall av omröstning med kvalificerad majoritet. De andra politikområdena krävde alltså enhällighet.

F. Övriga frågor

Gemenskapens regelverk för tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna återfanns i ett särskilt protokoll. Öppenheten förbättrades genom nya bestämmelser om tillgång till handlingar (artikel 255) och större insyn i rådets verksamhet på lagstiftningsområdet (artikel 207.3).

EUROPAPARLAMENTETS ROLL

Innan en regeringskonferens sammankallades hölls ett samråd med parlamentet. Parlamentet deltog också i regeringskonferenserna på ad hoc-basis. Under de tre senaste regeringskonferenserna företrädde parlamentet, beroende på fallet, av talmannen eller av två av dess ledamöter.

Ina Sokolska
05/2019

