



## ДОГОВОРИТЕ ОТ МААСТРИХТ И АМСТЕРДАМ

С договора от Маастрихт се измениха предишните европейски договори и се създаде Европейски съюз, основан на три стълба: европейските общности, общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС) и сътрудничеството в областта на правосъдието и вътрешните работи (ПВР). С оглед разширяването на Съюза договорът от Амстердам въведе промените, необходими за по-ефективното и демократично функциониране на Съюза.

### I. ДОГОВОРЪТ ОТ МААСТРИХТ

Договорът за Европейския съюз<sup>[1]</sup>, подписан в Маастрихт на 7 февруари 1992 г., влезе в сила на 1 ноември 1993 г.

#### A. Структури на Съюза

С учредяването на Европейски съюз Договорът от Маастрихт отбеляза нов етап в процеса на създаване на „все по-тесен съюз между народите на Европа“. В основата на ЕС залегнаха Европейските общности, допълнени от политиките и формите на сътрудничество, създадени с Договора за Европейския съюз. Съюзът разполагаше с единна институционална рамка, състояща се от Съвета, Европейския парламент, Европейската комисия, Съда на Европейските общности и Сметната палата, които да упражняват правомощията си в съответствие с разпоредбите на Договорите в качеството си на единствените в тесен смисъл „институции“ на Съюза по това време. Договорът създаде Икономически и социален комитет и Комитет на регионите, които да упражняват консултативни функции. В съответствие с предвидените в договора процедури се създаде Европейска система на централните банки и Европейска централна банка, които се прибавиха към вече съществуващите финансови институции от групата ЕИБ, включваща Европейската инвестиционна банка и Европейския инвестиционен фонд.

#### B. Сфери на компетентност на Съюза

Съюзът, създаден с Договора от Маастрихт, получи правомощия, разпределени в три големи групи, обикновено наричани „стълбове“: първият „стълб“ се състоеше от европейските общности и предвиждаше рамка, по силата на която институциите на Общността могат да упражняват правомощия в области, уреджани от Договора, за които държавите членки са прехвърлили своя суверенитет. Вторият „стълб“ се формира от общата външна политика и

[1] [ОВ С 191, 29.7. 1992 г., стр. 1—112](#)



политика на сигурност, предвидена в дял V от Договора. Третият „стълб“ се състои от сътрудничеството в областта на правосъдието и вътрешните работи, предвидено в дял VI от Договора. Разпоредбите на дял V и VI организират сътрудничество от междуправителствен характер, което използва общите институции и се характеризира с някои наддържавни елементи, по-конкретно асоциирането на Европейската комисия и консултирането с Европейския парламент.

### 1. Европейската общност (първи стълб)

Предвидена бе мисията на Общността да гарантира доброто функциониране на единния пазар и наред с другото, хармонично, балансирано и устойчиво развитие на икономическите дейности, високо равнище на заетост и социална закрила и равнопоставеност между мъжете и жените. В рамките на поверените ѝ правомощия Общността трябваше да преследва тези цели посредством създаването на общ пазар и на свързаните с това мерки, посочени в член 3 от Договора за ЕО, както и чрез създаването на единна икономическа политика и единна валута, посочени в член 4. Действията на Общността следваше да зачитат принципа на пропорционалност, а по отношение на областите, които не са изключително от нейна компетентност — принципа на субсидиарност (член 5 на Договора за ЕО).

### 2. Обща външна политика и политика на сигурност (ОВППС) (втори стълб)

Предвидена бе мисията на Съюза да определя и прилага, въз основа на междуправителствен метод, външна политика и политика на сигурност. Държавите членки следваше да подкрепят тази политика активно и безрезервно, в дух на лоялност и взаимна солидарност. Нейните цели, наред с другото, бяха: защита на общите ценности, основните интереси, независимостта и целостта на Съюза в съответствие с принципите, залегнали в Хартата на Организацията на обединените нации; укрепване на сигурността на Съюза във всички аспекти; насърчаване на международното сътрудничество; развитие и укрепване на демокрацията и принципите на правовата държава, както и на зачитането на правата на човека и на основните свободи.

### 3. Сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи (трети стълб)

Съюзът получи за задача да изработи общи действия в тези области в съответствие с метод от междуправителствен тип, така че да постигне целта да предостави на гражданите високо равнище на закрила в пространство на свобода, сигурност и правосъдие. Това сътрудничество се отнасяше до следните области:

- правила, уреждащи преминаването на външните граници на Общността и засилване на граничния контрол;
- борба с тероризма, тежките форми на престъпна дейност, трафика на наркотици и измамите в международен мащаб;
- съдебно сътрудничество по наказателноправни и гражданскоправни въпроси;



- създаване на Европейска полицейска служба (Европол), разполагаща със система за обмен на информация между националните полиции;
- борба с незаконната имиграция;
- обща политика на предоставяне на убежище.

## II. ДОГОВОРЪТ ОТ АМСТЕРДАМ

Договорът от Амстердам, който измени Договора за Европейския съюз и договорите за създаване на Европейските общности и някои свързани с тях актове<sup>[2]</sup>, бе подписан в Амстердам на 2 октомври 1997 г. и влезе в сила на 1 май 1999 г.

### А. Увеличаване на правомощията на Съюза

#### 1. Европейска общност

По отношение на целите акцент бе поставен по-специално върху балансираното и устойчиво развитие и високото равнище на заетост. Създадени бяха механизъм за съгласуване на политиките на държавите членки в областта на заетостта, както и възможност за въвеждане на определени общностни мерки в тази област. Споразумението относно социалната политика, с известни подобрения (премахване на възможността за отказ от участие), бе включено в Договора за ЕО. Общностният метод започна да се прилага по отношение на важни области, които до този момент спадаха към „третия стълб“, като предоставянето на убежище, имиграцията, преминаването на външните граници, борбата с измамите, митническото сътрудничество и съдебното сътрудничество по гражданскоправни въпроси, както и по отношение на част от сътрудничеството „Шенген“, чиито постижения изцяло се възприеха от Съюза и Общностите.

#### 2. Европейски съюз

Междуправителственото сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи се засили чрез определянето на специфични цели и задачи, както и чрез създаването на нов юридически инструмент, аналогичен на директива. Развиха се допълнително инструментите на външната политика и на общата сигурност, по-конкретно чрез създаване на нов инструмент — общата стратегия, на нов пост — „генерален секретар на Съвета, отговарящ за ОВППС“ и на нова структура — „Отдел за планиране на политиката и ранно предупреждение“.

### Б. Засилване на ролята на Европейския парламент

#### 1. Законодателни правомощия

В рамките на процедурата по съвместно вземане на решение, която се разшири и обхвана 15 съществуващи правни основания в Договора за ЕО, Европейският парламент и Съветът се превърнаха в съзаконодатели с практически равни права. С изключение на селскостопанската политика и на политиката в областта на конкуренцията, към всички области, за които Съветът разполагаше с

---

[2] [ОБ С 340, 10.11.1997 г., стр. 115](#)



правомощия за вземане на решения с квалифицирано мнозинство, започна да се прилага процедурата за съвместно вземане на решение. В четири случая (описани в членове 18, 42 и 47, както и отнасящият се до политиката в областта на културата член 151, който остана непроменен), процедурата за съвместно вземане на решение се придружаваше от изискване за вземане на решение с единодушие от Съвета. Останалите законодателни области, подлежащи на приемане с единодушие, не изискваха съвместно вземане на решение.

## **2. Правомощия за упражняване на контрол**

Освен че се въведе гласуване за одобрение на състава на Комисията като цяло, ЕП също така започна да провежда преди това гласуване за одобрение на кандидата за председател на бъдещата Комисия (член 214).

## **3. Избор и статут на членовете на ЕП**

В областта на процедурата за избиране на ЕП чрез всеобщи преки избори (член 190 от Договора за ЕО), правомощията на Общността да определя общи принципи се прибавиха към съществуващите правомощия за приемане на уеднаквена процедура. В същия член се въведе правно основание, позволяващо приемането на общ статут на членовете на ЕП. Все още липсваше, обаче, разпоредба, позволяваща предприемането на мерки с оглед развитието на политическите партии на европейско равнище (вж. член 191).

## **В. Засилено сътрудничество**

За първи път учредителните договори включваха общи разпоредби, които позволяват на определен брой държави членки, при определени условия, да използват общностните институции, за да установят засилено сътрудничество помежду си. Тази възможност се добави към случаите на засилено сътрудничество, уредени от специфични разпоредби, като Икономическия и валутен съюз, създаването на пространство на свобода, сигурност и правосъдие и интегрирането на достиженията на Шенгенското сътрудничество. Областите, в които можеше да бъде установено засилено сътрудничество, спадаха към третия стълб и при изключително ограничителни условия към области, които не попадат в изключителната компетентност на Общността. Условията, които засиленото сътрудничество следваше да изпълнява, както и предвидените механизми за вземане на решения, бяха създадени така, че да гарантират, че тази нова разновидност на процеса на интеграция ще остане изключение и че във всеки случай ще може да бъде използвана единствено за осъществяването на напредък в процеса на интеграция, а не за връщане назад.

## **Г. Опростяване**

Договорът от Амстердам премахна от европейските договори всички остарели или станали с времето неприложими разпоредби, като същевременно не позволяваше произтичалите в миналото от тях правни последици да бъдат засегнати от това премахване. Предвиди се също ново номериране на договорите. По юридически и политически причини договорът бе подписан и подложен на ратификация под формата на изменение към действащите договори.



#### **Д.** Институционални реформи с оглед на разширяването

**а.** В съответствие с искането на Европейския парламент договорът от Амстердам определи максималния брой на членовете на Европейския парламент на 700 (член 189).

**б.** Съставът на Комисията и въпросът с претеглянето на гласовете бяха уредени в приложен към договора „протокол относно институциите“. В съответствие с неговите разпоредби в Съюз, разширен до максимален брой от 20 държави членки, Комисията ще се състави от по един гражданин от всяка държава членка, при условие че към тази дата претеглянето на гласовете в Съвета е било изменено. Във всеки случай, поне една година преди присъединяването на 21-вата държава членка трябваше да се свика нова междуправителствена конференция, която да преразгледа изцяло разпоредбите на Договорите, отнасящи се до неговите институции.

**в.** Гласуването от Съвета с квалифицирано мнозинство се предвиждаше в редица новосъздадени от договора от Амстердам правни основания. При все това, от съществуващите общностни политики, единствено за областта на научните изследвания се предвиждаха нови разпоредби за гласуване с квалифицирано мнозинство, като за другите политики все още се изискваше единодушие.

#### **Е.** Други теми

Общностните процедури при прилагането на принципа на субсидиарност бяха отразени в протокол, посветен на този въпрос. Прозрачността беше подобрена посредством нови разпоредби за достъпа до документи (член 255) и за по-голяма откритост в законодателната работа на Съвета (член 207, параграф 3).

## **РОЛЯТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ**

Преди свикването на междуправителствена конференция се проведе консултация с Европейския парламент. Освен това, в съответствие с формули *ad hoc*, ЕП бе включен в междуправителствените конференции; на последните три такива конференции той беше представен, според случая, от своя председател или от двама от своите членове.

Ina Sokolska

11/2019

