



Οι Συνθήκες του Μάαστριχτ και του Άμστερνταμ

Η συνθήκη του Μάαστριχτ τροποποίησε τις προηγούμενες ευρωπαϊκές συνθήκες και δημιούργησε μια Ευρωπαϊκή Ένωση που βασίζεται σε τρεις πυλώνες: τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) και τη συνεργασία στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων (ΔΕΥ). Ενόψει της διεύρυνσης της Ένωσης, επήλθαν με τη συνθήκη του Άμστερνταμ οι απαραίτητες προσαρμογές για να διασφαλιστεί μια πιο αποτελεσματική και δημοκρατική λειτουργία της Ένωσης.

I. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ

Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση^[1], που υπογράφηκε στο Μάαστριχτ στις 7 Φεβρουαρίου 1992, τέθηκε σε ισχύ την 1η Νοεμβρίου 1993.

A. Δομές της Ένωσης

Με την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η συνθήκη του Μάαστριχτ σηματοδότησε ένα νέο εξελικτικό στάδιο στη διαδικασία δημιουργίας «μιας διαρκώς στενότερης ένωσης μεταξύ των λαών της Ευρώπης». Η ΕΕ είχε ως θεμέλια τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες στις οποίες προστέθηκαν πολιτικές και μορφές συνεργασίας που εισήγαγε η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η Ένωση διέθετε ένα ενιαίο θεσμικό πλαίσιο, που αποτελείτο από το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Δικαστήριο και το Ελεγκτικό Συνέδριο, τα οποία αποτέλεσαν την εποχή εκείνη, τα μόνα, με την αυστηρή έννοια του όρου, «θεσμικά όργανα» της Ένωσης και ασκούσαν τις αρμοδιότητές τους σύμφωνα με τις διατάξεις των Συνθηκών. Η Συνθήκη θέσπισε μια Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και μια Επιτροπή των Περιφερειών, οι οποίες επιτελούσαν συμβουλευτικά καθήκοντα. Σύμφωνα με τις διατάξεις της Συνθήκης, ιδρύθηκαν πέραν των ήδη υφιστάμενων χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων του ομίλου της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Επενδύσεων, ένα Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών και μια Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα.

B. Αρμοδιότητες της Ένωσης

Η συνθήκη του Μάαστριχτ εκχώρησε στην Ένωση που δημιουργήθηκε, δυνάμει της Συνθήκης αυτής, ορισμένες αρμοδιότητες, οι οποίες διακρίνονται σε τρεις μεγάλες ομάδες που συνήθως αναφέρονται ως «πυλώνες»: ο πρώτος «πυλώνας» αποτελείτο από τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες και παρείχε το πλαίσιο εντός του οποίου ασκούνταν από τα κοινοτικά θεσμικά όργανα οι αρμοδιότητες σε τομείς που διέπονταν από τη Συνθήκη, για τους οποίους τα κράτη μέλη είχαν μεταβιβάσει την κυριαρχία τους: ο

[1]EE C 191 της 29.7.1992, σ. 1-112.



δεύτερος «πυλώνας» ήταν η κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας που προβλέπονταν στον Τίτλο V της Συνθήκης· ο τρίτος «πυλώνας» ήταν η συνεργασία στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων που προβλέπονταν στον Τίτλο VI της Συνθήκης. Οι διατάξεις των Τίτλων V και VI προέβλεπαν διακυβερνητική συνεργασία, η οποία βασιζόταν στα κοινά θεσμικά όργανα και ενισχυόταν με ορισμένα υπερεθνικά στοιχεία, όπως η συμμετοχή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και η διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

1. Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα (πρώτος πυλώνας)

Η Κοινότητα είχε ως αποστολή να διασφαλίσει την ομαλή λειτουργία της ενιαίας αγοράς και, μεταξύ άλλων, μια αρμονική, ισορροπημένη και βιώσιμη ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων, υψηλό επίπεδο απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας και την ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών. Επιδίωκε αυτούς τους στόχους, μέσα στα όρια των αρμοδιοτήτων που της είχαν ανατεθεί, με την εγκαθίδρυση μιας κοινής αγοράς και τη λήψη των σχετικών μέτρων που προβλέπονταν στο άρθρο 3 της Συνθήκης ΕΚ, καθώς και με την καθιέρωση οικονομικής και ενιαίας νομισματικής πολιτικής όπως προβλεπόταν στο άρθρο 4. Η Κοινότητα όφειλε να δρα σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, και, σε τομείς που δεν ενέπιπταν στην αποκλειστική αρμοδιότητά της, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας (άρθρο 5 της συνθήκης ΕΚ).

2. Η κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) (δεύτερος πυλώνας)

Η Ένωση είχε ως αποστολή να καθορίζει και να εφαρμόζει, με διακυβερνητικές μεθόδους, μια κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας. Τα κράτη μέλη όφειλαν να υποστηρίζουν την πολιτική αυτή ενεργά και ανεπιφύλακτα, σε πνεύμα καλής πίστης και αμοιβαίας αλληλεγγύης. Στόχοι της πολιτικής αυτής ήταν, μεταξύ άλλων: η προστασία των κοινών αξιών, των θεμελιωδών συμφερόντων, της ανεξαρτησίας και της ακεραιότητας της Ένωσης, σύμφωνα με τις αρχές του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών· η ενίσχυση της ασφάλειας της Ένωσης με κάθε τρόπο· η προώθηση της διεθνούς συνεργασίας· η ανάπτυξη και η ενίσχυση της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου, καθώς και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών.

3. Η συνεργασία στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων (τρίτος πυλώνας)

Καθήκον της Ένωσης ήταν να αναλάβει κοινή δράση στους τομείς αυτούς με διαδικασίες διακυβερνητικής συνεργασίας ώστε να παρέχει στους πολίτες υψηλό επίπεδο ασφάλειας εντός ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Η συνεργασία αυτή κάλυπτε τους ακόλουθους τομείς:

- τους κανόνες κατά τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων της Κοινότητας και ενίσχυση των ελέγχων·
- την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, της σοβαρής εγκληματικότητας, της διακίνησης ναρκωτικών και της απάτης διεθνούς κλίμακας·
- τη δικαστική συνεργασία σε ποινικές και αστικές υποθέσεις·



- τη δημιουργία μιας Ευρωπαϊκής Αστυνομικής Υπηρεσίας (Ευρωπόλ) εξοπλισμένης με ένα σύστημα ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των εθνικών αστυνομικών αρχών·
- την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης·
- μια κοινή πολιτική ασύλου.

II. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ, που τροποποιεί τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, τις ιδρυτικές Συνθήκες των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και ορισμένες συναφείς πράξεις^[2], υπογράφηκε στο Άμστερνταμ στις 2 Οκτωβρίου 1997 και τέθηκε σε ισχύ την 1η Μαΐου 1999.

A. Διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης

1. Ευρωπαϊκή Κοινότητα

Σε επίπεδο στόχων, δόθηκε ιδιαίτερη σημασία σε μια ισορροπημένη και βιώσιμη ανάπτυξη και σε ένα υψηλό επίπεδο απασχόλησης. Δημιουργήθηκε μηχανισμός συντονισμού των πολιτικών απασχόλησης των κρατών μελών, καθώς και δυνατότητα λήψης ορισμένων κοινοτικών μέτρων στον τομέα αυτόν. Η συμφωνία για την κοινωνική πολιτική ενσωματώθηκε στη Συνθήκη ΕΚ με ορισμένες βελτιώσεις (κατάργηση της ρήτρας αυτο-εξαίρεσης). Η κοινοτική μέθοδος εφαρμόζεται έκτοτε σε σημαντικούς τομείς οι οποίοι μέχρι τότε ενέπιπταν στον «τρίτο πυλώνα», όπως είναι το άσυλο, η μετανάστευση, η διέλευση των εξωτερικών συνόρων, η καταπολέμηση της απάτης, η τελωνειακή και η δικαστική συνεργασία σε αστικές υποθέσεις, καθώς και μέρος της συνεργασίας στο πλαίσιο της συμφωνίας του Σένγκεν, το κεκτημένο της οποίας υιοθέτησαν η Ένωση και οι Κοινότητες.

2. Ευρωπαϊκή Ένωση

Η διακυβερνητική συνεργασία στους τομείς της αστυνομικής και της δικαστικής συνεργασίας ενισχύθηκε με τον καθορισμό συγκεκριμένων στόχων και καθηκόντων και με τη δημιουργία νέου νομοθετικού μέσου που προσομοιάζει στην οδηγία. Τα μέσα της κοινής εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής ασφάλειας αναπτύχθηκαν μεταγενέστερα, ιδίως με τη δημιουργία του νέου μέσου, της κοινής στρατηγικής, του νέου αξιώματος, του «Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου αρμόδιου για την ΚΕΠΠΑ», και της νέας δομής, της «Μονάδας Σχεδιασμού Πολιτικής και Έγκαιρης Προειδοποίησης».

B. Ενίσχυση της θέσης του Κοινοβουλίου

1. Νομοθετική εξουσία

Στο πλαίσιο της διαδικασίας συναπόφασης, η οποία επεκτάθηκε στις 15 υφιστάμενες νομικές βάσεις της Συνθήκης ΕΚ, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο κατέστησαν συννομοθέτες, σε ισότιμη ουσιαστικά βάση. Με μόνες εξαιρέσεις τη γεωργική πολιτική και την πολιτική του ανταγωνισμού, η διαδικασία συναπόφασης εφαρμοζόταν σε όλους τους τομείς στους οποίους το Συμβούλιο είχε εξουσία

^[2][EE C 340 της 10.11.1997, σ. 115.](#)



να λαμβάνει αποφάσεις με ειδική πλειοψηφία. Σε τέσσερις περιπτώσεις (άρθρα 18, 42 και 47 καθώς και το άρθρο 151 για την πολιτιστική πολιτική που είχε παραμείνει αμετάβλητο), η διαδικασία συναπόφασης συνδεόταν με απαίτηση ομόφωνης απόφασης στο Συμβούλιο. Οι υπόλοιποι νομοθετικοί τομείς, στους οποίους απαιτείτο ομοφωνία, δεν υπόκειντο στη διαδικασία συναπόφασης.

2. Εξουσία ελέγχου

Εκτός από την έγκριση της Επιτροπής στο σύνολό της, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ψήφισε επίσης για να εγκρίνει εκ των προτέρων το πρόσωπο που προτείνεται ως Πρόεδρος της μελλοντικής Επιτροπής (άρθρο 214).

3. Εκλογή και καθεσώς των βουλευτών

Όσον αφορά τη διαδικασία για την εκλογή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με άμεση καθολική ψηφοφορία (άρθρο 190 της Συνθήκης ΕΚ), η εξουσία της Κοινότητας να θεσπίζει κοινές αρχές συμπλήρωσε την ήδη υφιστάμενη εξουσία της να εγκρίνει ενιαία διαδικασία. Στο ίδιο άρθρο προστέθηκε μια νομική βάση η οποία κατέστησε δυνατή την έγκριση ενιαίου καθεστώτος των βουλευτών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Ωστόσο, δεν υπήρχε ακόμη διάταξη που να επιτρέπει τη λήψη μέτρων για την ανάπτυξη πολιτικών κομμάτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο (πρβλ. άρθρο 191).

Γ. Ενισχυμένη συνεργασία

Για πρώτη φορά, οι Συνθήκες περιέλαβαν γενικές διατάξεις οι οποίες επέτρεπαν, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, σε ορισμένα κράτη μέλη, να αξιοποιήσουν τα κοινά θεσμικά όργανα για να οργανώσουν μια στενότερη συνεργασία μεταξύ τους. Η δυνατότητα αυτή προστέθηκε στις περιπτώσεις ενισχυμένης συνεργασίας που διέπονται από ειδικές διατάξεις, όπως η Οικονομική και Νομισματική Ένωση, η δημιουργία χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης και η ενσωμάτωση του κεκτημένου της συνεργασίας «Σένγκεν». Οι τομείς που μπορούσαν να αποτελέσουν αντικείμενο ενισχυμένης συνεργασίας ήταν ο τρίτος πυλώνας και, υπό ιδιαίτερα περιοριστικές προϋποθέσεις, τα ζητήματα που δεν υπόκεινται στην αποκλειστική κοινοτική αρμοδιότητα. Οι προϋποθέσεις τις οποίες έπρεπε να πληροί κάθε ενισχυμένη συνεργασία, καθώς και οι προβλεπόμενες διαδικασίες λήψης αποφάσεων είχαν σχεδιαστεί κατά τρόπο ώστε να διασφαλίζεται ότι η νέα αυτή δυνατότητα στο πλαίσιο της διαδικασίας ολοκλήρωσης θα αποτελούσε εξαίρεση και θα μπορούσε να χρησιμοποιείται μόνο για να συμβάλλει στην πρόοδο και όχι στην ανασχεση της διαδικασίας ολοκλήρωσης.

Δ. Απλοποίηση

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ απάλειψε από τις Ευρωπαϊκές Συνθήκες κάθε διάταξη η οποία είχε εν τω μεταξύ καταστεί άνευ αντικειμένου ή ήταν απαρχαιωμένη, χωρίς ωστόσο να άρει με τη διαγραφή αυτή τα νομικά αποτελέσματα τα οποία είχαν στο παρελθόν επιφέρει οι διατάξεις αυτές. Προέβλεπε επίσης μια νέα αρίθμηση των Συνθηκών. Για δικαιολογικούς λόγους, η Συνθήκη υπογράφηκε και υποβλήθηκε προς κύρωση ως τροποποίηση των ισχυουσών Συνθηκών.



Ε. Θεσμικές μεταρρυθμίσεις με την προοπτική της διεύρυνσης

α Η Συνθήκη του Άμστερνταμ, ανταποκρινόμενη στο σχετικό αίτημα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, καθόρισε τον μέγιστο αριθμό των μελών του σε 700 (άρθρο 189).

β Η σύνθεση της Επιτροπής και το ζήτημα της στάθμισης των ψήφων αποτέλεσαν αντικείμενο ενός «πρωτοκόλλου σχετικά με τα θεσμικά όργανα» που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη. Σύμφωνα με τις διατάξεις του πρωτοκόλλου αυτού, σε μια διευρυμένη Ένωση με 20 κράτη μέλη κατά ανώτατο όριο, η Επιτροπή θα αποτελείτο από έναν υπήκοο από κάθε κράτος μέλος, υπό την προϋπόθεση ότι έως την ημερομηνία της διεύρυνσης, η στάθμιση των ψήφων στο Συμβούλιο θα έχει τροποποιηθεί. Σε κάθε περίπτωση, ένα έτος τουλάχιστον πριν από την ένταξη του 21ου κράτους μέλους, μια νέα διακυβερνητική διάσκεψη θα έπρεπε να προβεί σε πλήρη επανεξέταση των διατάξεων των Συνθηκών σχετικά με τα θεσμικά όργανα.

γ Η δυνατότητα του Συμβουλίου να λαμβάνει αποφάσεις με ειδική πλειοψηφία προβλεπόταν σε πολυάριθμες νομικές βάσεις που είχαν δημιουργηθεί από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ. Ωστόσο, στο πλαίσιο των ήδη υφισταμένων κοινοτικών πολιτικών, νέες διατάξεις για ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία υπήρχαν μόνο στον τομέα της πολιτικής για την έρευνα, ενώ για τις λοιπές πολιτικές απαιτείται πάντοτε ομοφωνία.

ΣΤ. Άλλα ζητήματα

Οι κοινοτικές διαδικασίες για την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας θεσπίστηκαν σε ένα σχετικό πρωτόκολλο. Η διαφάνεια βελτιώθηκε με νέες διατάξεις για την πρόσβαση σε έγγραφα (άρθρο 255) και μεγαλύτερη προβολή του νομοθετικού έργου του Συμβουλίου (άρθρο 207 παράγραφος 3).

Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Πριν από κάθε διακυβερνητική διάσκεψη απαιτείτο διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Το Κοινοβούλιο συμμετείχε επίσης στις διακυβερνητικές διασκέψεις σε ad hoc βάση. Στις τρεις τελευταίες διασκέψεις, εκπροσωπήθηκε, ανάλογα με την περίπτωση, από τον Πρόεδρό του ή από δύο μέλη του.

Ina Sokolska
11/2019

