



MAASTRICHTSKA IN AMSTERDAMSKA POGODBA

Maastrichtska pogodba je spremenila predhodne evropske pogodbe in oblikovala Evropsko skupnost, ki temelji na treh stebrih: Evropskih skupnostih, skupni zunanji in varnostni politiki (SZVP) ter sodelovanju na področjih pravosodja in notranjih zadev (PNZ). Amsterdamska pogodba je uvedla spremembe, ki so bile potrebne zaradi širitve Evropske unije, ter zagotovila bolj učinkovito delovanje in bolj demokratično Unijo.

I. MAASTRICHTSKA POGODBA

Pogodba o Evropski uniji^[1], ki je bila podpisana 7. februarja 1992 v Maastrichtu, je začela veljati 1. novembra 1993.

A. Struktura Unije

Maastrichtska pogodba je z ustanovitvijo Evropske unije pomenila začetek nove faze v postopku oblikovanja vse tesnejših vezi med evropskimi narodi. Evropska unija je temeljila na Evropskih skupnostih, ki jih dopolnjujejo politike in oblike sodelovanja, določene v Pogodbi o Evropski uniji. Unija je imela edinstveno institucionalno strukturo, ki so jo sestavljali Svet, Evropski parlament, Evropska komisija, Sodišče Evropske unije in Računsko sodišče, ki so bile, strogo gledano, edine institucije Unije in so izvajale svoja pooblastila v skladu z določbami pogodb. S pogodbo sta bila ustanovljena Evropski ekonomsko-socialni odbor in Odbor regij, ki imata posvetovalno vlogo. Evropski sistem centralnih bank in Evropska centralna banka sta bila ustanovljena po postopku iz pogodbe in sta dopolnila obstoječi finančni instituciji v skupini EIB, to je Evropsko investicijsko banko in Evropski investicijski sklad.

B. Pristojnosti Unije

Unija, ki je bila ustanovljena z Maastrichtsko pogodbo, je tako dobila pristojnosti, ki so bile razdeljene v tri velike skupine, pogosto imenovane tudi „stebri“: prvi steber so bile Evropske skupnosti, v okviru katerih so države članice pristojnosti na področjih, ki jih ureja pogodba, prenesle z nacionalne ravni na raven institucij Skupnosti; drugi steber je zajemal skupno zunanjo in varnostno politiko, določeno v naslovu V Pogodbe; tretji steber je zajemal sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev, določeno v naslovu VI Pogodbe. Določbe iz naslovov V in VI so zagotavljale medvladno sodelovanje z uporabo skupnih institucij in z nekaterimi nadnacionalnimi elementi, zlasti povezovanje s Komisijo in posvetovanje s Parlamentom.

[1] [UL C 191, 29.7.1992, str. 1–112.](#)



1. Evropska skupnost (prvi steber)

Naloga Skupnosti je bilo zagotavljanje dobrega delovanja enotnega trga in, med drugim, spodbujanje skladnega, uravnoveženega in trajnostnega razvoja gospodarskih dejavnosti, visoka stopnja zaposlenosti in socialne zaščite ter enakost med moškimi in ženskami. Skupnost je v okviru svojih pristojnosti sledila tem ciljem z ustanovitvijo skupnega trga in s tem povezanimi ukrepi v skladu s členom 3 Pogodbe o ES ter z vzpostavitvijo skupne gospodarske in monetarne politike v skladu s členom 4. Pri dejavnostih Skupnosti je moralo biti spoštovano načelo sorazmernosti, na področjih, ki niso bila v njeni izključni pristojnosti, pa načelo subsidiarnosti (člen 5 Pogodbe o ES).

2. Skupna zunanja in varnostna politika (drugi steber)

Naloga Unije je bilo opredeljevanje in izvajanje skupne zunanje in varnostne politike z medvladnimi metodami. Države članice so morale to politiko dejavno in brez zadržkov podpirati v duhu lojalnosti in medsebojne solidarnosti. Njeni cilji so bili: varovanje skupnih vrednot, temeljnih interesov, neodvisnosti in celovitosti Unije v skladu z načeli ustanovne listine Združenih narodov, krepitev varnosti v Uniji v vseh oblikah, spodbujanje mednarodnega sodelovanja, razvoj in krepitev demokracije in pravne države ter spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

3. Sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev (tretji steber)

Cilj Unije je bil z medvladnimi metodami oblikovati skupne ukrepe na teh področjih, da bi se državljanom zagotovila visoka stopnja zaščite na področju svobode, varnosti in pravice. Sodelovanje je zajemalo naslednja področja:

- pravila in izvajanje nadzora nad prehajanjem zunanjih meja Skupnosti,
- boj proti terorizmu, organiziranemu kriminalu, trgovini s prepovedanimi drogami in mednarodnim goljufijam,
- pravosodno sodelovanje v kazenskih in civilnih zadevah,
- ustanovitev Evropskega policijskega urada (Europol) s sistemom za izmenjavo informacij med nacionalnimi policijami,
- boj proti nedovoljenemu priseljevanju,
- skupna azilna politika.

II. AMSTERDAMSKA POGODBA

Amsterdamska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte^[2], je bila podpisana 2. oktobra 1997 v Amsterdamu in je začela veljati 1. maja 1999.

A. Povečanje pristojnosti Unije

1. Evropska skupnost

Kar zadeva cilje, je bilo veliko pozornosti namenjene uravnoveženemu in trajnostnemu razvoju ter visoki stopnji zaposlenosti. Vzpostavljen je bil mehanizem za usklajevanje

[2]UL L 340, 10.11.1997, str. 115.



politik zaposlovanja v državah članicah, prav tako pa je Skupnost lahko sprejemala nekatere ukrepe na tem področju. V Pogodbo o ES je bil vključen tudi sporazum o socialni politiki z nekaterimi izboljšavami (odpravljena je bila možnost neudeležbe). Metoda Skupnosti se je takrat začela uporabljati na nekaterih pomembnih področjih, ki so dotlej spadala pod tretji steber, kot so azil, priseljevanje, prehod zunanjih meja, boj proti goljufijam, carinsko sodelovanje, pravosodno sodelovanje v civilnih zadevah in del sodelovanja v okviru Schengenskega sporazuma, ki so ga EU in Skupnosti v celoti sprejele.

2. Evropska unija

Medvladno sodelovanje na področju policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah je bilo okrepljeno z opredelitvijo ciljev in natančno določitvijo nalog ter vzpostavitvijo novega pravnega instrumenta, podobnega direktivi. Instrumenti skupne zunanje in varnostne politike so bili oblikovani kasneje, in sicer zlasti z vzpostavitvijo novega instrumenta, skupne strategije, nove funkcije generalnega sekretarja Sveta, odgovornega za skupno zunanjo in varnostno politiko, in nove strukture, to je enote za načrtovanje politike in zgodnje opozarjanje.

B. Večje pristojnosti Parlamenta

1. Zakonodajne pristojnosti

V okviru postopka soodločanja, ki je bil razširjen na 15 pravnih podlag iz Pogodbe o ES, sta Evropski parlament in Svet postala enakovredna sozakonodajalca. Razen na področju kmetijske politike in politike konkurence se je postopek soodločanja uporabljal na vseh področjih, kjer je lahko Svet sprejemal odločitve s kvalificirano večino. V štirih primerih (členi 18, 42 in 47 ter člen 151 o kulturni politiki, ki je ostal nespremenjen) se je postopek soodločanja uporabljal skupaj z zahtevo po soglasni odločitvi Sveta. Na drugih zakonodajnih področjih, kjer se je odločalo s soglasjem, se postopek soodločanja ni uporabljal.

2. Nadzorna pooblastila

Parlament je glasoval o odobritvi celotne Komisije in tudi o predhodni odobritvi novoizvoljenega predsednika prihodnje Komisije (člen 214).

3. Volitve in statut poslancev

Glede postopka za izvolitev poslancev v Parlament s splošnimi neposrednimi volitvami (člen 190 Pogodbe o ES) je bila dosedanjim pristojnostim za sprejetje enotnega postopka dodana pristojnost Skupnosti za sprejetje skupnih načel. V isti člen je bila vključena pravna podlaga, ki je omogočala sprejetje enotnega statuta poslancev Evropskega parlamenta. Še vedno pa ni bilo določb, ki bi omogočale ukrepe za razvoj političnih strank na evropski ravni (primer člen 191).

C. Okrepljeno sodelovanje

Pogodbe so prvič vsebovale splošne določbe, ki so nekaterim državam članicam pod posebnimi pogoji omogočale, da skupne institucije izkoristijo za organizacijo okrepljenega medsebojnega sodelovanja. Ta možnost je bila dodatek k okrepljenemu sodelovanju, ki ga urejajo posebne določbe, kot so ekonomska in monetarna unija, vzpostavitev območja svobode, varnosti in pravice ter sodelovanje v okviru



schengenskega pravnega reda. Do okrepljenega sodelovanja je lahko prišlo na področjih, ki so spadala pod tretji steber, in pod izjemno omejenimi pogoji na področjih, ki niso bila v izključni pristojnosti Skupnosti. Pogoji, ki jih je moralo izpolnjevati vsako okrepljeno sodelovanje, in predvideni postopki odločanja so bili oblikovani tako, da se je ta novi način povezovanja še naprej uporabljal le izjemoma in le z namenom večjega povezovanja, ne razhajanja.

D. Poenostavitev

Amsterdamska pogodba je iz evropskih pogodb odstranila vse določbe, ki so sčasoma postale neveljavne ali brezpredmetne, pri tem pa zagotovila, da to ni vplivalo na pravne učinke, ki so iz njih izhajali v preteklosti. Z njo so bili člani pogodb preštevilčeni. Iz pravnih in političnih razlogov je bila pogodba podpisana in predložena v ratifikacijo v obliki predlogov sprememb veljavnih pogodb.

E. Institucionalne reforme, povezane s širitvijo

a. Amsterdamska pogodba je določila, da je največje število poslancev Evropskega parlamenta, v skladu z njegovo zahtevo, 700 (člen 189).

b. Sestava Komisije in vprašanje ponderiranih glasov sta bila zajeta v „protokolu o institucijah“, ki je bil priložen pogodbi in je določal, da je v Uniji z največ 20 državami članicami Komisija sestavljena iz po enega državljanja vsake države članice, če je bilo do takrat ponderiranje glasov v Svetu spremenjeno. Vsekakor bi morala nova medvladna konferenca v celoti pregledati institucionalno ureditev, določeno v pogodbah, vsaj eno leto pred pristopom enaindvajsete države članice.

c. Glasovanje Sveta s kvalificirano večino je bilo določeno za številne pravne podlage, ki so bile na novo oblikovane z Amsterdamsko pogodbo. Vseeno so bile med obstoječimi politikami Skupnosti le na področju raziskovalne politike sprejete nove določbe o glasovanju s kvalificirano večino, za ostale politike pa je bilo še vedno potrebno soglasje.

F. Drugo

Postopki Skupnosti za izvajanje načela subsidiarnosti so bili zajeti v protokolu na to temo. Nove določbe o dostopu do dokumentov (člen 255) in o večji odprtosti zakonodajnega dela Sveta (člen 207(3)) so povečale preglednost.

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Pred sklicem medvladne konference se je opravilo posvetovanje z Evropskim parlamentom. Poleg tega se je Parlament na ad hoc osnovi udeleževal medvladnih konferenc; na zadnjih treh so ga, odvisno od primera, zastopali predsednik ali dva poslanca.

Ina Sokolska
11/2019

