



VÝVOJ DO PŘIJETÍ JEDNOTNÉHO EVROPSKÉHO AKTU

Hlavní změny, k nimž došlo po podpisu prvních Smluv, se týkaly vytvoření vlastních zdrojů Společenství, posílení rozpočtových pravomocí Parlamentu, přímých všeobecných voleb a vytvoření Evropského měnového systému. V roce 1986 vstoupil v platnost Jednotný evropský akt, který podstatně změnil Římskou smlouvu a posílil evropskou integraci vytvořením velkého vnitřního trhu.

HLAVNÍ DOSAŽENÉ VÝSLEDKY V PRVNÍ ETAPĚ INTEGRACE

Článek 8 Římské smlouvy stanovil, že v průběhu přechodného období dvanácti let bude dokončen společný trh a že se tak stane postupně ve třech etapách do 31. prosince 1969. Jeho první cíl, vytvoření celní unie, byl splněn rychleji, než se očekávalo. Přechodné období pro rozšíření kvót a postupné odstranění vnitřních cel skončilo již 1. července 1968. Přesto na konci přechodného období stále existovaly velké překážky volného pohybu. Ve stejné době přijala Evropa společný vnější celní sazebník pro obchod se třetími zeměmi.

Dalším důležitým projektem budování Evropy bylo vytvoření „zelené Evropy“. V roce 1962 byly přijaty první předpisy týkající se společné zemědělské politiky (SZP) a současně byl vytvořen Evropský zemědělský orientační a záruční fond (EZOZF).

PRVNÍ ZMĚNY SMLUV

A. Zdokonalení činnosti orgánů

První institucionální změnu přinesla **Smlouva o jednotných orgánech ze dne 8. dubna 1965**, která sloučila jednotlivé výkonné orgány. Vstoupila v platnost v roce 1967, vytvořila společnou Radu a Komisi Evropských společenství (ESUO, EHS a ESAE) a zavedla zásadu jednotnosti rozpočtu.

B. Vlastní zdroje a rozpočtové pravomoci

Rozhodnutím Rady ze dne 21. dubna 1970 byl vytvořen systém **vlastních zdrojů** Společenství, který nahradil finanční příspěvky členských států (viz [1.5.1](#)).

- **Lucemburská smlouva ze dne 22. dubna 1970** udělila Parlamentu určité rozpočtové pravomoci (viz [1.3.1](#)).
- **Bruselská smlouva ze dne 22. července 1975** dala Parlamentu právo zamítnout rozpočet a udělovat Komisi absolutorium za plnění rozpočtu. Touto smlouvou byl také zřízen Účetní dvůr, orgán odpovědný za kontrolu účetnictví a nakládání s finančními prostředky Společenství (viz [1.3.12](#)).

C. Volby

Akt ze dne 20. září 1976 poskytl Evropskému parlamentu novou legitimitu a autoritu zavedením volby poslanců všeobecným a přímým hlasováním ([1.3.4](#)). V roce 2002 prošel tento

akt revizí, která zavedla obecnou zásadu poměrného zastoupení a další rámcová ustanovení pro vnitrostátní právní předpisy o evropských volbách.

D. Rozšíření

Dne 1. ledna 1973 vstoupilo do Evropského hospodářského společenství Spojené království spolu s Dánskem a Irskem. Nové hlasovali v referendu proti přistoupení své země. V roce 1981 se členem stalo Řecko a v roce 1986 pak Portugalsko a Španělsko.

E. Evropský rozpočet

Po tomto prvním kole rozšíření se začaly ozývat hlasy požadující větší rozpočtovou kázeň a reformu SZP. V roce 1979 bylo v Evropské radě dosaženo dohody ohledně řady doplňujících opatření. Dohoda z Fontainebleau z roku 1984 přinesla udržitelné řešení, které vycházelo ze zásady, že každému členskému státu, jehož finanční zátěž je z hlediska jeho relativní prosperity nadměrná, lze poskytnout pomoc provedením úprav.

PROHLOUBENÍ INTEGRACE

Na počátku 60. let se pod vlivem počátečních úspěchů hospodářského společenství znovu dostal do popředí cíl vytvořit také politickou unii členských států, a to i přes marné úsilí o založení Evropského obranného společenství v srpnu 1954.

A. Neúspěšný pokus dosáhnout politické unie

Na bonnském summitu v roce 1961 požádali představitelé států a vlád šesti zakládajících členů Evropského společenství mezivládní výbor, jemuž předsedal francouzský velvyslanec Christian Fouchet, aby předložil návrhy na politický status unie evropských národů. Tento výbor se marně snažil vypracovat návrh smlouvy, která by byla přijatelná pro všechny členské státy, a v letech 1960 a 1962 jim předložil znění návrhu. Setkal se však s neúspěchem, přestože Fouchetův plán striktně respektoval identitu členských států, a vylučoval tedy federalistické pojetí.

Myšlenka politického společenství byla nahrazena uspořádáním nazvaným Evropská politická spolupráce. Na summitu v Haagu v prosinci 1969 se představitelé států a vlád rozhodli hledat nejlepší způsob, jak pokročit v oblasti politického sjednocení. Základem evropské politické spolupráce se stala Davignonova zpráva, kterou přijali ministři zahraničí v říjnu 1970 a již později doplnily další zprávy, a byla jím až do okamžiku, kdy vstoupil v platnost Jednotný akt.

B. Krize v roce 1966

Když se v průběhu třetí fáze přechodného období měl v některých oblastech činnosti změnit způsob hlasování v Radě z jednomyslného rozhodování na hlasování kvalifikovanou většinou, nastala závažná krize. Francie se stavěla proti celé řadě návrhů Komise, které obsahovaly opatření týkající se financování společné zemědělské politiky, a přestala se zúčastňovat hlavních jednání Společenství (tzv. politika „prázdné židle“). Nakonec bylo dosaženo dohody v podobě tzv. Lucemburského kompromisu (viz [1.3.7.](#)), který stanovil, že v případě ohrožení důležitých zájmů jednoho nebo více států se budou členové Rady snažit nalézt řešení, která budou přijatelná pro všechny a budou respektovat jejich společné zájmy.

C. Rostoucí význam evropských „summitů“

Mezitím začaly konference představitelů států a vlád, přestože nepatřily do institucionálního rámce Společenství, fungovat jako orientační bod pro směřování v politických otázkách a řešit problémy, které nedokázala vyřešit Rada ministrů. Po prvních schůzkách v letech 1961 a 1967 a po summitu v Haagu ve dnech 1. a 2. prosince 1969, který umožnil zahájit jednání o rozšíření Společenství a umožnil schválení systému financování Společenství, začaly konference nabývat stále většího významu. Na summitu ve Fontainebleau v prosinci 1974 byla přijata významná

politická rozhodnutí o přímých volbách do Evropského parlamentu a o postupech rozhodování Rady. Dále bylo přijato rozhodnutí, že se hlavy států či předsedové vlád budou scházet třikrát ročně jako „Evropská rada“ k projednávání záležitostí Společenství a politické spolupráce (viz [1.3.6](#)).

D. Institucionální reforma a měnová politika

Koncem 70. let se v členských státech objevily různé iniciativy, které usilovaly o sladění hospodářských a finančních politik. Aby se vyřešil problém měnové nestability a jejich nepříznivých dopadů na společnou zemědělskou politiku a na soudržnost mezi členskými státy, byl v roce 1978 na zasedáních Evropské rady v Brémách a v Bruselu zřízen Evropský měnový systém (EMS). Stavěl na dobrovolném a diferencovaném základě (Spojené království se rozhodlo, že se do mechanismu směnného kurzu nezapojí) a byl podmíněn existencí společné zúčtovací jednotky, evropské měnové jednotky (ECU).

Na zasedání Evropské rady v Londýně v roce 1981 předložili ministři zahraničních věcí Německa a Itálie Hans-Dietrich Genscher a Emilio Colombo návrh „Evropského aktu“, který zahrnoval řadu témat: politickou spolupráci, kulturu, základní práva, harmonizaci právních předpisů v oblastech, na které se nevztahují smlouvy Společenství, a způsoby boje proti násilí, terorismu a kriminalitě. Návrh nebyl nikdy přijat v původní podobě, ale některé jeho části se znovu objevily ve „slavnostním prohlášení o Evropské unii“, které bylo přijato ve Stuttgartu dne 19. června 1983.

E. Spinelliho projekt

Několik měsíců po prvních přímých volbách v roce 1979 se vztahy Parlamentu a Rady dostaly do vážné krize kvůli rozpočtu na rok 1980. Z podnětu poslance Parlamentu Altiera Spinelliho, zakladatele Evropského federalistického hnutí a bývalého komisaře, se v červenci 1980 sešla skupina devíti poslanců Parlamentu, aby projednala možné způsoby obnovení činnosti orgánů. V červenci 1981 zřídil Parlament Výbor pro institucionální záležitosti se Spinellim ve funkci koordinujícího zpravodaje. Tento výbor byl pověřen vypracováním plánu na změnu stávajících Smluv. Výbor vypracoval projekt, který se následně měl stát ústavou Evropské unie. Návrh smlouvy byl přijat převážnou většinou dne 14. února 1984. Podle něj měla být zákonodárná moc vykonávána v rámci dvoukomorového systému podobného systému federálního státu. Cílem tohoto systému bylo zajistit rovnováhu mezi Parlamentem a Radou, avšak pro členské státy nebyl tento návrh přijatelný.

JEDNOTNÝ EVROPSKÝ AKT

Po vyřešení sporu o rozpočet Společenství z počátku 80. let se Evropská rada na svém zasedání ve Fontainebleau v červnu 1984 rozhodla zřídit zvláštní výbor osobních zástupců představitelů států a vlád. Tento výbor byl podle svého předsedy nazýván Doogeův výbor. Měl předložit návrhy na zlepšení fungování systému Společenství a politické spolupráce. Na zasedání v Miláně v červnu 1985 Evropská rada většinou hlasů (7 ku 3, což bylo v tomto orgánu výjimečné) rozhodla o svolání mezivládní konference, která měla projednat pravomoci orgánů, rozšíření činností Společenství o nové oblasti a vytvoření „skutečného“ vnitřního trhu.

Dne 17. února 1986 podepsalo devět členských států Jednotný evropský akt a později, dne 28. února 1986, připojily svůj podpis rovněž Dánsko (po schválení v referendu), Itálie a Řecko. Parlamenty členských států akt ratifikovaly v roce 1986, avšak kvůli odvolání, které k irskému soudu podala soukromá osoba, vstoupil v platnost teprve 1. července 1987, tedy o šest měsíců později. Jednotný evropský akt byl první zásadní změnou Římské smlouvy. Jeho hlavní ustanovení jsou následující:

A. Rozšíření pravomocí Unie

1. Vytvoření rozsáhlého vnitřního trhu

Zcela funkční vnitřní trh měl být dotvořen 1. ledna 1993, což znamenalo přijetí a rozšíření cíle společného trhu představeného v roce 1958 (viz [3.1.1](#)).

2. Stanovení nových pravomocí v oblastech:

- měnové politiky,
- sociální politiky,
- hospodářské a sociální soudržnosti,
- výzkumu a technologického rozvoje,
- životního prostředí,
- spolupráce v oblasti zahraniční politiky.

B. Zlepšení rozhodovací schopnosti Rady ministrů

Hlasování kvalifikovanou většinou nahradilo jednomyslné rozhodování ve čtyřech stávajících oblastech pravomocí Společenství: změna společného celního sazebníku, svoboda poskytování služeb, volný pohyb kapitálu a společná politika v oblasti námořní a letecké dopravy. Hlasování kvalifikovanou většinou bylo rovněž zavedeno u několika nových pravomocí v těchto oblastech: vnitřní trh, sociální politika, hospodářská a sociální soudržnost, výzkum a technologický rozvoj a politika ochrany životního prostředí. Zavedení tohoto systému hlasování přineslo rovněž změnu jednacího řádu Rady, která měla zajistit soulad s prohlášením předsednictví, podle něhož by v budoucnu mělo být možné v Radě vyvolat hlasování nejen z podnětu jejího předsedy, ale také na žádost Komise nebo členského státu, pokud s tím souhlasí prostá většina členů Rady.

C. Posílení úlohy Evropského parlamentu

Pravomoci Evropského parlamentu byly Jednotným aktem posíleny tímto způsobem:

- uzavření dohod o rozšíření a dohod o přidružení je podmíněno souhlasem Parlamentu;
- zavedení postupu spolupráce s Radou (viz [1.4.1](#)) uděluje Parlamentu skutečné, byť omezené legislativní pravomoci; v té době se tento postup vztahoval na asi desítku právních základů a znamenal zásadní krok v transformaci Parlamentu na spolutvůrce právních předpisů.

Petr Novak
04/2017