

VÝVOJ PŘEDSTAV O DEMOKRATICKÉM SOUŽITÍ A SPOLUPRÁCI EVROPSKÝCH NÁRODŮ JAKO JEDEN Z PŘEDPOKLADŮ ROZVOJE EVROPSKÉHO INTEGRAČNÍHO PROCESU

Karel Lacina

Ústav veřejné správy a práva, Fakulta ekonomicko-správní, Univerzita Pardubice

Třebaže Evropské hospodářské společenství a Evropské společenství pro atomovou energii (Euratom) naplňující svou činností představy o evropské integraci byly vytvořeny až v březnu 1957, myšlenky spolupráce evropských národů jsou podstatně staršího data.

a) Utváření prvních představ o možném demokratickém soužití evropských národů v devatenáctém a na počátku dvacátého století

Jistý impuls k jejich šíření zadali již členové radikální organizace „Mladá Itálie“ založené ve dvacátých letech devatenáctého století z iniciativy jednoho z mluvčích tzv. risertimenta *Giuseppe Mazziniho*. I když jejím hlavním cílem bylo sjednocení Itálie - rozdělené až do počátku sedmdesátých let devatenáctého století na téměř dvacet malých států -, někteří členové „Mladé Itálie“ se dokázali přenést přes úzký národní rámec a začali uvažovat v širších evropských souvislostech. Žáda z nich společně s Mazzinim počátkem třicátých let emigrovala do švýcarské Ženevy, kde založili organizaci „Mladá Evropa“ mající několik poboček. Zvláště aktivní byla pařížská pobočka, která se ujala propagace myšlenky budoucí Evropy jako federace svobodných a nezávislých národů.

Mezi členy „Mladé Evropy“ po dlouhou dobu převažovali Italové. Nebylo proto náhodné, že organizace spolupracovala zvláště se skupinou italských demokratů prosazujících snahu o demokratické sjednocení Apeninského poloostrova. Patřil k nim i Giuseppe Garibaldi, jeden z hlavních tvůrců, propagátorů a uskutečňovatelů již zmíněného hnutí za sjednocení (risertimenta). Přesto v devatenáctém století neměly ideje sjednocování evropského kontinentu větší naději na úspěch.

Bylo tomu tak zvláště proto, že hlavní úsilí demokratů v Itálii a v Německu bylo zaměřeno na sjednocení obou zemí (Německo bylo v polovině devatenáctého století rozděleno na téměř padesát království, knížectví a svobodných měst). V mnohonárodních monarchiích (jakými bylo i Rakousko, po roce 1867 Rakousko-Uhersko) byla na počátku dne především národní emancipace. Navíc bylo třeba také čelit představám o víceméně násilné spojování části evropského kontinentu vyjadřovaných v projektech „MittleEuropa“ (ze šedesátých let) a „PanEuropa“ (z devadesátých let), jež byly spojovány hlavně se jménem tehdejšího německého kancléře Otto von Bismarka (Bismark byl kancléřem do roku 1890).

Ani přelom devatenáctého a dvacátého století nebyl myšlenkám těsnější spolupráce - natož případné integrace - nijak příznivý. V té době se vyostřovaly vzájemné vztahy mezi jednotlivými evropskými mocnostmi, což posléze vyústilo ve zformování dvou protikladných koalicí: Dohody a bloku centrálních mocností. Prohlubující se nesváry mezi nimi byly hlavní příčinou první světové války z let 1914-1918.

b) Vývoj idejí v období mezi dvěma světovými válkami

Podstatně příznivější atmosféra se v Evropě vytvořila až ve dvacátých letech, kdy byly propagovány ideje spolupráce spjaté s vytvářením určitých mechanismů pro řešení případných sporů a konfliktů. Legislativní základnu pro takovýto vývoj vytvořil již soubor čtyřmírových dohod uzavřených na závěr pařížské mírové konference, jež se sešla v hlavním městě Francie v první polovině roku 1919: versailleské, saint-germainské, sévreské a trianonské. Šlo o smlouvy mezi Dohodou na jedné a poraženým Německem, Osmanskou říší, nástupnickými státy Rakouska-Uherska (účastníkem jednání byla tudíž i Československá republika) a Itálií (mající specifické postavení, neboť v letech 1914-1915 byla součástí bloku centrálních mocností a poté přešla k Dohodě) na druhé straně.

Jedním z klíčových garantů spolupráce evropských států se měla stát za tím účelem vytvořená *Společenost národů*, jejímiž členy byly všechny evropské státy. Díky jejím aktivitám se například podařilo v roce 1925 uzavřít ve švýcarském Locarnu tzv. Rýnský garanční pakt, který měl zabezpečit vzájemné neútočení mezi Německem a jeho západními sousedy. Krátce nato se začalo jednat, zejména z iniciativy tehdejšího československého ministra zahraničních věcí a pozdějšího presidenta Dr. Eduarda Beneše, o podobném „Locarnu“ pro východní sousedy Německa (v diplomacii se nejednou používal termín „Malé Locarno“).

Představy o možné takzvané bezkonfliktní spolupráci evropských států dosáhly kulminace roku 1927, kdy byl uzavřen *Briand-Kelloggův pakt* pojmenovaný po jeho hlavních iniciátorech: francouzském ministru zahraničních věcí Briandovi a státním tajemníkovi USA Kelloggovi. Všichni signatáři zmíněného paktu přesahujícího svým významem hranice evropského kontinentu se zavázali k tomu, že své případné spory budou řešit výlučně formou mírových jednání. V uvedeném okamžiku de facto vyvrcholila tzv. *politika pacifismu*, která ve dvacátých letech představovala základní linii evropské zahraniční politiky. *Situace nejen v Evropě, nýbrž i na dalších kontinentech se dramaticky změnila v průběhu třicátých let. V některých zemích Světová hospodářská krize fašistickým stranám usnadnila evropského kontinentu, v první řadě v Německu a v Itálii, nástup k moci. Jejich aktivity přerušily slibně se rozvíjející spolupráci a nakonec vyústily v největší válečnou katastrofu v dosavadních dějinách lidstva - ve druhou světovou válku. Spolupráce mezi evropskými národy ovšem nezanikla; nabyla však nové dimenze - hlavní v podobě koordinace postupu proti fašistickým mocnostem.*

Ani v nesmírně složitých podmínkách válečného konfliktu se vedoucí představitelé demokratických států nevzdali ideje spolupráce, která vyústila v některé obecněji formulované představy. Autorem nevýznamnějších z nich byl tehdejší předseda vlády Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku *Winston Churchill* propagující myšlenku vytvoření *Spojených států evropských*, jejíž kontury formuloval ještě před rokem 1939.

Projekt Spojených států evropských byl založen na třech pilířích, jimiž měly být:

- demokratické pojetí vlády,
- společná obrana federace,
- společná míra.

Jak nejednou *Winston Churchill* zdůraznil, *zformování Spojených států evropských se mělo stát jednou ze záruk obrany proti totalitárním režimům.*

c) *Formování základů institucionalizovaného integračního úsilí v období po druhé světové válce*

Celé období po druhé světové válce lze z hlediska vývoje evropského integračního procesu zhruba rozdělit do následujících několika fází:

- *etapy vlastních integračních východisek založených na výsledcích druhé světové války (léta 1945-1950),*
- *etapy ekonomického a sociálního rozvoje západoevropských států a integrační dynamiky (léta 1951-1973),*
- *etapy stagnace integračního procesu a strukturálních krizí (léta 1974-1985), etapy intenzivnějšího budování jednotného vnitřního trhu (léta 1986 - 1992),*
- *etapy utváření a posilování Evropské hospodářské, minové a politické unie (počínaje rokem 1993).*

V první etapě vymezené zhruba léty 1945 - 1950 se snahy o určitou integraci prosazovaly spíše v politické než v ekonomické rovině. K jejich hlavním iniciátorům patřila Francie a - po svém vytvoření v roce 1949 - Spolková republika Německo. Francie V první etapě vymezené zhruba léty 1945-1950 se snahy o určitou byla iniciátorkou podpisu tzv. bruselského paktu z roku 1948, na jehož základi byla vyhlášena Západoevropská unie zahrnující aspekty politické i ekonomické spolupráce. V politické sféře se v roce 1952 na bázi plánu francouzského ministra obrany Plevena zformovalo tzv. Evropské obranné společenství (předpokládající i zřízení „evropské armády“). O rok později se vytvořilo tzv. Evropské politické společenství.

V padesátých letech postupně vykrystalizovala dvě pojetí možné politické integrace. První - francouzské - vycházející z představa hlášených především pozdějším prezidentem Charlesem de Gaullem - akcentovalo existenci národních států jako základny pro nadnárodní seskupování. Projekt byl propagován pod označením „Evropa vlasti“ („Europe des patries“). Francie coby mezinárodně uznávaná velmoc předpokládala, že by si v takovémto uskupení zajistila dominantní postavení. Francie tudíž v té době předpokládala budoucí sjednocenou Evropu jako jakousi konfederaci národních států.

Na skutečnou integraci se spíše zaměřoval projekt prosazovaný Spolkovou republikou Německo, který měl označení „Vlast Evropa“ („Vaterland Europa“). Předpokládal, že by se členské státy vzdaly části své národní suverenity, kterou by přenesly na uvažovaný nadnárodní celek. Zmíněný projekt lze charakterizovat jako určitou ucelenou představu o federalizované budoucí Evropě.

Další vývoj prokázal, že se integrační proces na evropském kontinentu musel prosazovat složitěji - a to především postupnými kroky prováděnými v hospodářské sféře. Patřilo k nim zřízení Celní unie zemí Beneluxu (tj. Belgie, Nizozemí a Lucemburska), jež lze oprávněně považovat za první opravdové ekonomické seskupení skupiny západoevropských států. Tato dohoda byla uzavřena exilovými vládami členských států v Londýně již v roce 1944 s tím, že vstoupila v platnost k 1. lednu 1948.

V roce 1948 byla založena Organizace pro evropskou hospodářskou spolupráci (Organization for European Economic Cooperation - OEEC), která si vytyčila dva základní cíle:

- koordinovat hospodářskou politiku členských států
- a
- prosazovat liberalizaci jejich vzájemného obchodu.

První etapa integračního procesu byla završena přijetím plánu vypracovaného v roce 1950 zpodnětu francouzského ministra zahraničních věcí Roberta Schumana na sdružení zdrojů uhlí a oceli západoevropských zemí. Právě naplňování tzv. Schumanova plánu stálo na počátku druhé etapy integrace.

Druhá etapa vývoje evropského integračního procesu zahrnovala poměrně dramatický 23letý vývoj. Na jejím počátku stál podpis smlouvy o vytvoření Evropského společenství uhlí a

oceli (European Coal and Steel Community) - a to na bázi Schumanova plánu, k němuž došlo 18. dubna 1951. Jejími signatáři se staly země Beneluxu, Spolková republika Německo, Francie a Itálie. Smlouva - po její ratifikaci parlamenty šesti států - vstoupila v platnost 25. července 1952. Původně se předpokládalo, že členem společenství by mohla být i Velká Británie. Její vláda však plné členství odmítla a v roce 1954 se signatáři uzavřeli jen asociační dohodu.

Vytvoření ESUO, které za své hlavní cíle označilo růst zaměstnanosti a zvyšování životní úrovně obyvatel členských států, se stalo projevem tzv. sektorové integrace. Znamenalo to, že šest západoevropských států uzavřelo dohodu o vyčlenění ní dvou významných sektorů svého národního hospodářství z pravomoci národních vlád a podřídilo je nadnárodní instituci. Na základě zmíněné smlouvy byla zrušena cla a dovozní kvóty mezi členskými státy a byl uvolněn pohyb pracovních sil v sektoru těžebního a ocelářského průmyslu. Současně došlo ke sjednocení cen uhlí a ocelářských výrobků a tarifů na jejich přepravu z území jednoho na teritorium druhého státu. Ratifikací smlouvy se signatářské státy v neposlední řadě vzdaly práva poskytovat subvence do obou uvedených sektorů.

Nejvyšším řídicím orgánem Evropského společenství uhlí a oceli (a to až do roku 1967) se stal Vysoký úřad (High Authority), který měl deset členů. Jeho sídlem byl Lucemburk. Dalšími orgány ESUO byly ve stejném časovém údobí:

Rada ministrů

- Shromáždění
- a
- Soudní dvůr.

Zformovaly se tak první nadnárodní instituce, které de facto vytvořily i základ soudobých nejvyšších orgánů Evropské unie.

V průběhu první poloviny padesátých let se idea integrace celých ekonomik západoevropských států dále naplňovala. Představy o ní byly postupně upřesňovány natolik, že se v roce 1955 otázka společného trhu stala vysoce aktuální. V tomto roce o ní také na svém zasedání v italské Messině rámcově jednali ministři zahraničních věcí členských států Evropského společenství uhlí a oceli. Tato významná etapa evropského integračního procesu dosáhla kulminačního bodu 25. března 1957. Toho dne na základě první tzv. Římské smlouvy (Treaty Establishing the European Economic Community) bylo vytvořeno Evropské hospodářské společenství. Zakladateli bylo šest členů ESUO.

Smlouva byla rozdělena na do šest částí: vymezila základní principy, vztahy, cíle a oblasti, které jsou jí upravovány, stanovila podmínky pro vytvoření celní unie, pro integraci podnikání v zemědělství, pro dopravu a pro volný pohyb osob, služeb a kapitálu. Obsahuje dále základní ustanovení o hospodářské a sociální politice, včetně pasáže pojednávající o zřízení Evropského sociálního fondu a Evropské investiční banky. V neposlední řadě vymezila rámec činnosti základních institucí EHS a řešila otázku přidružení zámořských zemí a území (především tehdejších a bývalých kolonií). V závěrečné části Římská smlouva obsahovala příslušná obecná ustanovení. Připojena byla řada příloh a doplňujících protokolů.

V Římě byla zároveň podepsána i druhá smlouva: o zřízení Evropského společenství pro atomovou energii (Treaty Establishing the European Atomic Energy Community) známá především pod označením Euratom. V případě druhé smlouvy zavazující tytéž signatářské státy ke společnému uskutečňování programů v oblasti podpory výzkumu a mírového využívání atomové energie, výstavby atomových elektráren, sblížení postupu při získávání zdrojů jaderné energie, vytvoření společného trhu v tomto odvětví a institucionálního zabezpečení integrace, jakož i

zajištění bezpečnosti a ochrany lidí pracujících s uranem jako koordinaci programů na ochranu životního prostředí před účinky atomového záření, bylo rozhodnuto o zahájení její realizace k 1. lednu 1958.

Podpisem obou Římských smluv došlo v evropském integračním procesu k výraznému kvalitativnímu posunu. Jestliže ESUO, které nadále pokračovalo a pokračuje ve své činnosti, integrovalo jen dva sektory ekonomiky, založení EHS se stalo projevem úsilí o dosažení tzv. *horizontální integrace*. Hlavním cílem zakladatelů Evropského hospodářského společenství bylo *vytvoření a upevňování jednotného společného trhu* (single market), jehož *nejvýznačnějšími rysy jsou volný pohyb zboží, služeb, kapitálu a pracovníků*. V době podpisu Římské smlouvy se tudíž počítalo s budoucím společným postupem ve sféře obchodu a financí. Současně byly podniknuty *první kroky k uskutečňování „politik“ v hospodářské a sociální oblasti, ve zdravotnictví, bezpečnostní a zahraniční politice a v dalších oblastech společných zájmů signatářů zmíněné smlouvy*.

V článku 3 Římské smlouvy byly na přechodné období vymezené léty 1958-1970 konkrétně stanoveny především následující úkoly:

- *odstranit cla a jakákoli kvantitativní omezení v dovozu a vývozu zboží v rámci Evropského hospodářského společenství* (v souladu s článkem 9 Římské smlouvy o EHS byly postupně odstraňovány exportní a importní cla, kvantitativní omezení a další překážky pro volný pohyb zboží),
- *zavést společné celní tarify a společnou obchodní politiku vůči nečlenským zemím,*
- *všestranně zabezpečit již zmíněný volný pohyb kapitálu, zboží, služeb a pracovníků,*
- *zavést jednotnou zemědělskou politiku,*
- *vytvořit společnou dopravní politiku,*
- *zformovat systém společného působení proti nekalé soutěži na trhu,*
- *vzájemně koordinovat hospodářskou politiku,*
- *podniknout kroky směřující ke sbližování legislativy členských států,*
- *vytvořit Evropský sociální fond,*
- *založit Evropskou investiční banku* (pro financování neziskových investičních akcí napomáhajících vyrovnanému rozvoji ekonomik EHS jako celku především cestou umisťování finančních zdrojů do zaostávajících regionů),
- *přidružit zámožské státy a území.*

K tomu, aby mohla být *horizontální integrace* účinně prosazována, Evropské hospodářské společenství *zřídilo* několik orgánů s nadnárodní působností. Staly se jimi:

- Evropské parlamentní shromáždění (v sedmdesátých letech transformované na Evropský parlament),
- Rada EHS
- Komise EHS (nejvyšší výkonná instituce),
- Nejvyšší soud EHS.

Prvních deset let aktivit Evropského hospodářského společenství lze charakterizovat jako etapu jeho postupného konsolidování. Cíle EHS deklarované v roce 1957 zdaleka nesdílely všechny západoevropské státy. Nejvážnější výhrady vůči nim zaujala Velká Británie snažící se jako uznávaná velmoc zachovat si určitě nezávislé postavení. Poté, co Společenství začalo úspěšně prosazovat své „politiky“, *Velká Británie v roce 1959 iniciovala* založení Evropského sdružení volného obchodu (European Association of Free Trade). Jeho členy se vedle Spojeného království staly Dánsko, Norsko, Portugalsko, Rakousko, Švédsko a Švýcarsko. V rámci unie se Švýcarskem

se na èinnosti ESVO zaèalo podílet také Lichtenštejnsko. V roce 1961 získalo statut pádružení Finsko (òádným èlenem se stalo v roce 1986) a od roku 1970 za èlena byl pájat Island.

Šedesátá léta - zvláštì jejich první polovina - se z uvedeného dùvodu mimo jiné odehrávala *ve znamení soutìžení mezi EHS a ESVO*. Pomì mì záhy se ovšem prokázala slabost ESVO, které se víceménì orientovalo jen na jistou koordinaci obchodní politiky. Navíc se mezi jeho èleny ve druhé polovinì desetiletí zaèaly projevovat urèité rozpory. Rozdílné pástupy nakonec *poèátkem sedmdesátých let vyústily v žádost Velké Británie a Dánska (a rovnìž Irska) o vstup do Evropského hospodáøského spoleèenství*. V roce 1973, kdy se *tìi uvedené státy staly èleny EHS*, idea soupeření mezi obìma integraèními uskupeními zaèala být opouštìna.

V prùbìhu první poloviny šedesátých let bylo tæba æšit i skuteènost, že *tìi zmìní ná spoleèenství mìla své vlastní òdící orgány*, což jednak snižovalo úèinnost nì kterých jejich postupù, jednak si vyžadovalo pomì mì znaènè náklady na jejich èinnost. Proto po èetných diskusích byla *8. dubna 1965 podepsána tzv. Bruselská smlouva*, na jejímž základì *byly zòízeny spoleèné orgány*. Od této doby se zaèal v bìžném styku používat termín „*Evropská spoleèenství*“ pro organizace, které ovšem nadále pokračovaly - a dosud pokračují - ve své èinnosti a jež jsou subjekty mezinárodního práva.

Tzv. Bruselská smlouva vstoupila po ratifikaci zastupitelskými sbory èlenských státù Evropských spoleèenství v platnost 1. èervence 1967. Za hlavní cíl Spoleèenství jsou v ní oznaèeny „podpora harmonickému a vyváženému rozvoji hospodáøských èinností, trvalý a neinflaèní ekonomický růst, ochrana životního prostøedí, vysoký stupeò hospodáøské výkonnosti, vysoká úroveò zamìstanosti a sociální ochrany, zvyšování životní úrovnì a kvality života, hospodáøská a sociální soudržnost a solidarita mezi èlenskými státy“.¹

V prùbìhu následných summitù bylo na nejvyšší úrovni nìkolikrát posuzováno plnìní zásad obsažených v Bruselské smlouvì. Zvláštì významné bylo *zasedání nejvyšších pøedstavitelù Evropských spoleèenství*, jež se *v roce 1969 sešlo v hlavním nizozemském mìstì Haagu*. Na jeho závìr bylo pájato rozhodnutí o tom, že skonèilo pøechodné období. Stalo se tak schválením koneènè dohody o spoleèné hospodáøské politice a rozhodnutím o tom, že orgány Spoleèenství zaèaly disponovat vlastními pro nì vytvořenými finanèními zdroji. Zmìní né druhé rozhodnutí bylo o rok pozdìji potvrzeno na summitu v Lucemburku schválením *tzv. Lucemburské smlouvy* o postupném zázování finanèních zdrojù Spoleèenství. Na témže zasedání bylo rovnìž rozhodnuto o rozšíření pravomocí Evropského parlamentu pá schvalování rozpoètu Spoleèenství.

Tøetí etapa evropského integraèního procesu vymezená léty 1974-1985 je - jak bylo konstatováno - obvykle charakterizována jako období stagnace integraèního procesu a strukturálních krizí. Byla to doba, kdy západoevropská ekonomika byla v první òadì konfrontována s energetickou krizí vizuálnì se projevující pøedevším tzv. prvním a druhým ropným šokem . V uvedených letech svìtovè ceny ropy nìkolikanásobnì vzrostly, což se vkoneèném dùsledku stalo podnìtem k urychlenému zavádìní technologií a technických postupù šetáících energetické a surovinové zdroje. Jednalo se však o pomì mì složitý proces, který si v jednotlivých èlenských státech Evropských spoleèenství vynutil provedení vážných hospodáøských zásahù majících i sociální dopady.

Na druhé stranì se pozitivnì projevila skuteènost, že v roce 1979 byla zavedena v rámci tzv. *Evropského minového systému* (European Monetary System - EMS) zúètovací a mì nová jednotka èlenských státù - *ECU* (European Currency Unit) používaná kbìžnému úvírování a

¹ Citováno podle: „Ekonomika zemì dìlství a evropská integrace“, kolektiv autorù, Praha - Nitra 1996 (ÈZU Praha, VŠP Nitra), s. 5.

k platbám. Smlouva o EMS byla podepsána 13. března 1979 - a to se zpětnou platností k 1. lednu téhož roku.

Z hlediska vztahů uvnitř Evropských společenství zejména v sedmdesátých letech pokračovaly určité diskuse, v nichž vyvíjeli aktivitu zvláště představitelé Velké Británie. Společenství jako celek se tudíž muselo vyrovnávat s důsledky rozšíření své členské základny, která rovněž nebyla bez problémů.

V celoevropské dimenzi vývoje mezinárodních vztahů byl vývoj v Evropských společenstvích ovlivňován i tzv. „*duchem Helsinek*“, skutečností, že 1. srpna 1975 - po několikaletých jednáních - byl ve finském hlavním městě Helsinkách podepsán představiteli 35 států Evropy, USA a Kanady tzv. Závazný akt Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě. Nová mezinárodní organizace - OBSE - se stala základnou pro vedení různých dvoustranných a mnohostranných jednání směřujících k řešení některých obecnějších problémů, které se dotýkají lidstva jako celku.

d) Půlnoční Akt o jednotné Evropě k prohlubování integračního procesu

Rokem 1986 začala nová fáze vývoje integračního procesu většinou označovaná za etapu budování jednotného vnitřního trhu Evropských společenství. Byla zahájena 17. a 28. února téhož roku, kdy byl v Lucemburku parafován tzv. Akt o jednotné Evropě (*Single European Act - SEA*), který po nezbytné ratifikaci vstoupil v platnost k 1. červenci následujícího roku. Přijetím Aktu o jednotné Evropě byla především realizována opatření obsažená v tzv. „*Bílé knize o dobudování jednotného vnitřního trhu*“ z roku 1985.

Akt o jednotné Evropě modifikoval Římskou smlouvu a doplnil ji o nové priority. Tím se stala zejména:

- *spolupráce v oblasti hospodářské a měnové politiky,*
- *ekonomická a sociální soudržnost,*
- *oblast sociální politiky, sféra výzkumu a vývoje.*

Akt o jednotné Evropě potvrdil orientaci na zformování jednotného vnitřního trhu, jakožto dlouhodobý strategický cíl Evropských společenství. Ten byl v Aktu charakterizován jako „*prostor bez vnitřních hranic, v němž je na základě této smlouvy zajištěn volný pohyb zboží, osob a kapitálu*“.

Z procedurálního hlediska Akt o jednotné Evropě zakotvil následující principy:

- *hlasování v Evropské radě na základě tzv. kvalifikované většiny (namísto dosavadní podmínky jednomyslného hlasování) při projednávání otázek sociální politiky, hospodářské a sociální soudržnosti, vnitřního trhu, technologických inovací a vědeckého výzkumu,*
- *tzv. proceduru kooperace mezi Evropskou radou, Evropskou komisí a Evropským parlamentem,*
- *rozšíření pravomocí Evropské komise při uskutečňování některých rozhodnutí přijatých Evropskou radou,*
- *rozšíření pravomocí Evropského parlamentu při přijímání nových členů Společenství, při schvalování asociálních dohod a dohod o spolupráci s nečlenskými státy,*
- *rozšíření působnosti Společenství v oblasti výzkumu a vývoje, ochrany životního prostředí, řešení sociálních problémů a v měnové oblasti,*

- zavedení zásad koordinace postupu Evropské investiční banky a strukturálních fondů,
- zřízení Soudu Evropských společenství prvního stupně.

Nebylo náhodné, že v polovině osmdesátých let Evropská společenství soustředila takovou pozornost k účinnému využívání finančních prostředků ze společných strukturálních fondů, tj. zvláště z *Evropského sociálního fondu* (zřízeného v roce 1958), *Evropského zemědělského poradenského a záručního fondu* (založeného v roce 1962) a „*Evropského regionálního rozvojového fondu*“ (existujícího od roku 1972). Za situace, kdy členové Společenství museli řešit některé závažné ekonomické problémy a kdy se potýkali s vyšší mírou nezaměstnanosti, na prostředky umístěné v uvedených fondech se nahlíželo - a i dnes nahlíží - jako na významný nástroj regulace hospodářské a sociální politiky.

Ve druhé polovině osmdesátých let se vytvářely příznivější podmínky rovněž pro novou hospodářskou spolupráci mezi Evropskými společenstvími a ESVO. Jistou základnu pro takovýto vývoj vytvořila jednání o potřebě zřídit tzv. Evropský hospodářský prostor (European Economic Area - EEA). Uvedená idea byla odsouhlasena v ministerské deklaraci z dubna 1984 (tzv. Lucemburské deklaraci) schválené zástupci Evropských společenství a ministry členských států ESVO. V dalších letech byla zmíněná idea dále upřesňována - a to až do 22. června 1991. Toho dne byla podepsána dohoda o vytvoření Evropského hospodářského prostoru, která vstoupila v platnost k 1. lednu 1994. Zmíněná jednání nemála napomohla sbližování přístupů Evropských společenství na jedné a Finska, Rakouska a Švédska na druhé straně, jež vyústilo k přijetí uvedených zemí do Evropských společenství k 1. lednu 1996.

Soudobá etapa vývoje evropského integračního procesu začala na počátku devadesátých let. V té době se pozitivně projevil vliv *Aktu o jednotné Evropě*, jehož realizace vytvořila podmínky pro další prohlubování integračního procesu v ekonomické sféře a pro jeho přerůstání i do politické oblasti.

Zásadní rozhodnutí bylo v tomto směru přijato v prosinci 1991 na zasedání Evropské rady konaném v nizozemském městě Maastrichtu. Následně ministři dvanácti členských států Evropských společenství dne 7. února 1992 v Maastrichtu parafovali „*Smlouvu o Evropské unii*“ (*Treaty on European Union*), známou též pod označením „*Maastrichtská smlouva*“. Smlouva, která vstoupila v platnost k 1. listopadu 1993 a jež byla částečně revidována doplňky na tzv. Amsterdamskou smlouvou z června 1997, je tvořena dvěma klíčovými dohodami:

- Smlouvou o hospodářské a nové unii
- a
- Smlouvou o politické unii.

I *Maastrichtská smlouva* z legislativního hlediska představuje rozšíření ustanovení *Římské smlouvy* tím, že do jejího článku 3 byly začleněny některé další oblasti společného zájmu. Jsou jimi:

- rozhodnutí o potřebě dále prohlubovat proces hospodářského a sociálního stmelování členských států Unie (tzv. koheze),
- další upřesnění politiky Evropské unie v oblasti tvorby a ochrany životního prostředí,
- rozhodnutí o posilování konkurenční schopnosti průmyslového sektoru členů,
- ustanovení o zvyšování podpory výzkumu a technického rozvoje,
- rozhodnutí o výstavbě a zkvalitňování transevropských dopravních sítí,
- orientace na dosažení vysoké úrovně ochrany zdraví,

- *opatření směřující k rozvoji středškolského a vysokoškolského vzdělávání, odborné přípravy a kultury,*
- *posilování spolupráce s rozvojovými zeměmi,*
- *opatření přijatá pro oblast energetiky, civilní obrany a rozvoje cestovního ruchu.*

Pokusíme-li se charakterizovat hlavní cíle Smlouvy o Evropské unii, je možno je spatřovat v následujících pěti oblastech:

První je představována *soustavnou podporou snah o trvalý a vyrovnaný hospodářský a sociální rozvoj.* Daného cíle - tak jak bylo již konstatováno v roce 1957 a znovu potvrzeno v bruselské smlouvě - má být dosaženo především vytvořením velkého prostoru bez vnitřních hranic, posilováním ekonomické a sociální soudržnosti a vytvořením skutečné hospodářské a nové unie.

Druhým rozhodujícím cílem je *prosazování evropské identity na mezinárodním fóru* – a to hlavní cestou koordinované zahraniční a společné bezpečnostní politiky, včetně realizace představ o budoucí společné evropské obraně.

Třetím dominantním cílem je *posilování obrany práv a zájmů občanů členských států Evropské unie, včetně zavedení občanství Evropské unie.* Jako čtvrtý byla stanovena orientace na *rozvoj spolupráce členských států v legislativní oblasti a ve vnitřních záležitostech.*

Závěrečný z rozhodujících cílů je charakterizován jako *úsilí o udržení dosažených výsledků.*

Na uvedeném základě se provádí již hodnocení realizace Maastrichtské smlouvy sloužící ke zvyšování efektivity a mechanismů, na nichž je Evropská unie postavena.

e) Vývoj po ratifikaci Smlouvy o Evropské unii

Po 1. listopadu 1993, kdy Smlouva o Evropské unii vstoupila v platnost, bylo třeba již některá její ustanovení dále precizovat. Hlavním úkolem na počátku nové fáze integračního procesu se stalo naplnění smlouvy jako celku. Bylo tomu tak hlavně proto, že *Unie se svými dvanácti (a od roku 1995 patnácti) členy představovala a představuje právní a institucionálně složitou strukturu.*

Jednou ze zvláštností Maastrichtské smlouvy je skutečnost, že EU má jen omezenou právní subjektivitu. *Subjekty mezinárodního práva zůstávají nadále především ty již uvedená společenství. Novým jevem se stalo zavedení institutu „občanství Unie“. Každý občan členského státu je zároveň občanem svého vlastního národního státu a současně občanem EU jako celku.* Daným opatřením je mu v místě jeho dlouhodobého pobytu garantováno právo účasti na obecních volbách a na volbách do Evropského parlamentu. Mimo hranice Unie se může dovolávat ochrany u diplomatického nebo konzulárního zastoupení kteréhokoli členského státu Evropské unie. Občan se může obracet formou petice na Evropský parlament a může podávat stížnosti na činnost orgánů Unie k evropskému ombudsmanovi.

Významným prvkem obohacujícím právo Evropských společenství se stalo *uplatnění „principu subsidiarity“.* Na jeho základě je Evropská unie v oblastech, které na základě Smlouvy o EU nespádají do jeho výlučné působnosti, mimo jiné oprávněna v souladu s článkem 3b) Smlouvy vyvíjet činnost pouze v případě, že *„cíle navrhované činnosti nemohou být uspokojivě dosaženy členskými státy a mohou být z důvodu rozsahu i účinků navrhované činnosti lépe dosaženy Společenstvím“.*

Důležitou součástí naplňování ustanovení Smlouvy o Evropské unii se stal podpis *Protokolu o ekonomické a sociální soudržnosti,* na jehož základě byl zřízen tzv. *Kohezní fond.* Z něj začaly být poskytovány regionům s hrubým domácím produktem na jednoho obyvatele nižším

než kolik èiní 90% prùmìru spoleèenství (pøedevším z Irska, Španìlska, Portugalska a Øecka) pøíspìvky na rùzné projekty (zvláštì v oblasti životního prostøedí). Kohezní fond tak doplnil již dříve vytvoøené strukturální fondy.

Smlouva o Evropské unii ve svém èlánku N pøedpokládala, že se nejpozdì ji do roku 1996 musela sejít *Mezivládní konference èlenských státù*, jež mì la posoudit zkušenosti zuplatòování ustanovení Smlouvy a na jejich základi pøijmout nezbytná opatøení. Tato konference byla - v dobi , kdy Unii pøedsedala Itálie - svolána do Turinu, kde byla 29. bøezna zahájena. Evropská rada pro zmínì nou konferenci stanovila následující úkoly:

- *operativnìji reagovat na problémy obèanù Evropské unie úpravou Smlouvy,*
- *zabezpeèit existenci EU jako prostoru svobody a bezpeènosti, práva a spravedlnosti obèanù,*
- *zvýšit akceschopnost orgánù EU pøi udìlování víz a azylových práv, pøi regulaci imigrace, zabezpeèování vnìjších hranic Unie (hlavnì spøáhlédnutím k ustanovením tzv. Schengenské dohody pøijaté v roce 1985 a postupnì realizované), v boji proti drogám, mezinárodnímu terorismu a dalším formám kriminality,*
- *uèinit EU akceschopnou v mezinárodních krizích, pøipravit institucionální reformu Unie.*

Jednání Mezivládní konference v roce 1997 pokračovalo v nizozemském Amsterdamu, zde *Evropská rada na svém zasedání konaném ve dnech 16. a 17. èervna 1997 konstatovala, že bylo dosaženo hlavních stanovených cílù. Pøedevším byl dohodnut text upravené smlouvy parafovaný 18. èervna a byly upøesně ny podmínky pro praktické uskuteèení ní Hospodáøské a mì nové unie poèínaje roku 1999. Tzv. Amsterdamskou smlouvu pak schválila Rada ministrù zahranièních vì cí na zasedání v Amsterdamu 2. øíjna 1997 a Evropský parlament ji doporuèil èlenským státùm k pøijetí 19. listopadu téhož roku.*

f) Vliv Amsterdamské smlouvy na posilování Evropské unie

Pokud jde o její strukturu, Amsterdamská smlouva je rozèlenì na do pìti následujících oddílù.

První oddíl nese oznaèení *Svoboda, bezpeènost a právo*

Je zde ocenì na skuteènost, že *dùležitè otázky vnitøní bezpeènosti a justiční spolupráce (III. pilíø Maastrichtu) byly posunuty do I. pilíøe, v nìmž se rozhoduje na základi aplikace principu kvalifikované vùšiny. Zmìní ný posun se týká imigraèní politiky, poskytování asyly, kontroly na vnì jších hranicích Unie, celní spolupráce a nì kterých dalších oblastí.*

Souèasnì bylo však rozhodnuto, že v uvedených nových komunitárních sektorech bylo nezbytné vpøástích pìti letech aplikovat zásadu jednomyslnosti; teprve poté se pøechází k principu kvalifikované vùšiny.

V téže èásti Amsterdamské smlouvy se konstatovalo, že se Schengenská smlouva stala souèástí „Acquis communautaire“ a že Evropský soudní dvùr se sídlem v Lucemburku je oprávnì n kontrolovat respektování a zajiš•ování demokratických práv a hodnot.

Ve druhém oddílu nazvaném „*Unie a obèan*“ je formulována *koordinovaná strategie zamìstnanosti* a to zejména akcentováním „podpory kvalifikované školené a adaptabilní pracovní síly a trhù práce, jež budou reagovat na ekonomické zmì ny“.

Tøetí oddíl: „*Efektivnost a koherentní vnìjší politika*“

Smlouvou byl učiněn významný posun na základě souhlasu kvytvoení nového ředitelství v rámci generálního sekretariátu Rady, jež se zabývá plánováním a včasným upozoròováním na bezpečnostní rizika.

Amsterodamská smlouva zároveň rozšířila kompetence generálního tajemníka Rady, který spolu se členem Komise zodpovědným za vnější vztahy a s příslušným úřadujícím prezidentem Rady představuje „trojici“ zastupující Evropskou unii ve vnějších vztazích.

Čtvrtý oddíl Smlouvy pojednává o některých *institucionálních otázkách a kompetencích orgánů Evropské unie*. Došlo zejména k *podstatnému posílení role Evropského parlamentu v legislativním procesu* - a to v otázkách, pro něž je nutný souhlas parlamentu. Spolurozhodovací kompetence Evropského parlamentu se rozšířily z 15 na 23 oblastí, přičemž 8 z nich bylo do Smlouvy zařazeno poprvé.

Při hlasování na základě kvalifikované většiny v Radě se rozšířil počet oblastí, které si takovýto postup vyžadují, o 11 nových problematik.

Pátý oddíl je zaměřen na *problematiku flexibilních postupů Evropské unie*. Mimo jiné bylo dosaženo shody v tom, že uvnitř I. pilíře, jakož i v oblastech, které zůstaly ve III. pilíři, jsou členské státy při plnění cílů zde vytyčených oprávněny dohodnout si užší formy postupu a spolupráce, které jsou ovšem možné jen v rámci stávajících orgánů Evropské unie.

Mezivládní konference dále nemalou pozornost zaměřila k posilování pozice EU v mezinárodních vztazích. Zdůraznila význam prosazování takových společně sdílených hodnot, jako jsou:

- *mír a bezpečnost;*
- *demokracie;*
- *lidská práva;*
- *pomoc méně rozvinutým zemím;*
- *obrana „evropského sociálního modelu“;*
- *upevòování pozic zemí EU na světových trzích;*
- *společný boj proti terorismu a organizovanému zločinu;*
- *ochrana životního prostředí.*

g) *Shrnutí*

Pokusíme-li se o jisté zhodnocení, základní přínos Amsterodamské smlouvy k rozhodovacímu procesu v rámci Evropské unie spočívá zejména ve skutečnosti, že tato smlouva změnila a doplnila jak *zázovací smlouvy jednotlivých Evropských společenství*, tak *izozovací smlouvu Evropské unie*. Potvrdila přitom zásadě stav existující do roku 1997, tj. situaci, kdy subjekty mezinárodního práva jsou Evropská společenství a nikoli Evropská unie.

Amsterodamská smlouva Smlouvu o Evropské unii změnila a doplnila. Nově byly formulovány 5. hlava Smlouvy pojednávající o zahraničnì a bezpečnostì politice a 6. hlava zaměřená na regulaci spolupráce policie a soudů v trestních záležitostech. Navíc byla v Amsterodamu do Smlouvy o Evropské unii včleněna hlava o užší spolupráci.

Problematika projednávaná na konferenci v Amsterodamu byla zahrnuta do širšího kontextu „politické Agendy 2000“. Tato Agenda představuje soubor úkolů, které před Evropskou unií stojí na přelomu dvou tisíciletí.²

² Madrid European Council, 15th and 16th December 1995. Presidency Conclusions, SN'40095.

V Agendě jsou zdůrazněny následující cíle:

- 1) *Provést úpravu Smlouvy o Evropské unii;*
- 2) *vytvořit rozhodující předpoklady pro zformování Evropské hospodářské a měnové unie;*
- 3) *připravit a zahájit jednání spřidruženými státy střední, východní a jižní Evropy, které požádaly o členství v Evropské unii;*
- 4) *vymezit finanční plán EU na období vymezené lety 2000-2006;*
- 5) *deklarovat úsilí o přípravu k tzv. nové evropské bezpečnostní architektuře;*
- 6) *pokračovat v politice dialogu se státy sousedícími s členskými státy EU - konkrétně s Ruskem, Ukrajinou, Tureckem a se zeměmi Středozemního moře;*
- 7) *dlouhodobě řešit problém vytváření nových pracovních míst a snižování nezaměstnanosti v členských zemích Evropské unie.*

Značná pozornost v průběhu jednání Mezivládní konference byla soustředěna k otázce rozšiřování Unie o země střední a východní Evropy a Středozemní oblasti. Bylo zejména tzv. Reflexní skupinou (připravující „Strategie pro Evropu“ pro Mezivládní konferenci) konstatováno, že „budoucí rozšíření je velkou šancí politicky Evropu znovu sjednotit. Ta pro nás není jen politickým imperativem, ale i nejlepší cestou k tomu, jak dospět ke stabilitě kontinentu a k hospodářskému vzestupu, a to nejen zemí, které žádají o členství, ale naší Evropy jako celku.“

Rozšiřování Evropské unie není přirozeně snadným úkolem. V důsledku přijímání nových států se prohlubuje různorodost ekonomické základny a sociální struktury obyvatel žijících v Evropské unii.

Při podpisu Amsterodamské smlouvy bylo mimo jiné rozhodnuto, že tak jako v období 1993-1999 i v letech 2000-2006 budou v Kohezním fondu k dispozici finanční prostředky odpovídající relaci 0,46 HDP Unie jako celku. Uvedené zdroje mají být využívány:

- *pro financování strukturální politiky EU;*
- *pro postupné zařetování nových států - a to od okamžiku jejich vstupu.*

Takto je od roku 2000 k dispozici 45 miliard ECU pro nové členy - z nich by 7 miliard ECU mělo být poskytnuto ve formě pomoci ještě před vstupem do EU.

Přitom se předpokládá, že by po roce 2000 výše souhrnu finančních transferů ze strukturálních fondů a z fondu soudržnosti ani u stávajících ani u nových členů neměla překročit 4% jejich HDP.

Prioritou trvale zatěžující rozpočet Evropské unie je zejména společná zemědělská politika, na níž se vynakládá téměř 50% rozpočtových zdrojů. V průběhu Mezivládní konference bylo ovšem konstatováno, že tato společná politika má pozitivní dopad, neboť:

- *podstatnou měrou se zlepšila tržní rovnováha v případě zemědělských komodit v rámci EU jako celku;*
- *snížily se zásoby většiny komodit;*
- *trvale se snižuje počet pracovníků v zemědělství;*
- *v letech 1992-1996 příjmy v agrárním sektoru se ročně v průměru zvyšovaly o 4,5%.*

Kontaktní adresa:

prof. PhDr. Karel Lacina, DrSc., vedoucí Ústavu veřejné správy a práva,
Fakulta ekonomicko-správní, Univerzita Pardubice
Studentská 84, 532 10 Pardubice

tel.: 466 036 236

e-mail: karel.lacina@upce.cz

Recenzovala: Ing. Ivana Mandysová, Ústav veřejné správy a práva, FES, Univerzita Pardubice