

IVAN JIRUŠKA

## EVROPSKÁ UNIE — CÍL INTEGRAČNÍHO VÝVOJE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ A EVROPSKÁ POLITICKÁ SPOLUPRÁCE

### 1. ZÁPADOEVROPSKÉ INTEGRAČNÍ SESKUPENÍ

Po první světové válce a s ní spojeném otřesu evropských států získala myšlenka sjednocení Evropy znovu na významu. Snahy se nejprve koncentrovaly na užší spolupráci evropských států v rámci Společnosti národů. Nejznámější je memorandum o zřízení „režimu evropské federální unie“, předložené francouzským ministrem zahraničních věcí Briandem r. 1919 shromáždění národů, které ovšem bylo pohřbeno v jedné jeho studijní komisi, přestože se nedotýkalo suverenity států.

Na druhé straně se hrabě Coudenhove-Kalergi a panevropské hnutí, které založil, snažili o vytvoření „Spojených států evropských“. V knize „Panevropa“, která vyšla v r. 1923, navrhuje základní rysy tohoto evropského uspořádání, které mělo být vytvořeno s vyloučením Sovětského svazu a Britské říše na principu ústavy a které se mělo velmi podobat Spojeným státům americkým. Panevropské hnutí přetrvalo temno Hitlerovovy vlády a druhé světové války a vyústilo do evropského hnutí za sjednocení v poválečné době.

Politický a hospodářský rozpad evropských států, způsobený oběma světovými válkami i událostmi mezi válkami, myšlenku politického sjednocení Evropy podstatně podnítil. Winston Churchill vyzýval ve své řeči v Zürichu 19. 9. 1946 k „novému založení evropské rodiny“, k němuž se musí vytvořit cesta formou partnerství mezi Německem a Francií. Vojensky vítězná Velká Británie v čele Britského společenství národů neměla ovšem patřit do „Spojených států evropských“, nýbrž je měla pouze spolu s USA „jako přítel a sponzor“ podporovat.

R. 1950 Jean Monnet, který byl v letech 1919—1923 náměstkem generálního tajemníka Společnosti národů, navrhl plán na vytvoření Evropského společenství uhlí a oceli. S tímto plánem oficiálně vystoupil fran-

couzský ministr zahraničních věcí Robert Schuman 9. 5. 1950 na Quai d'Orsay před zástupci světového tisku.<sup>1)</sup>

Iniciativa Jeana Monneta vychází z přání pevněji připoutat západní část Německa k západoevropským zemím a trvale zabránit válečným konfliktům mezi Německem a těmito státy.

Vhodným prostředkem k tomu se zdála být úprava, která by zabránila disponovat vojensky důležitými oblastmi uhelného a ocelářského průmyslu, aniž by byl zachován systém jednostranně diskriminujících kontrol, který by podporoval revanšistické choutky. Taková úprava měla zabránit národnímu disponování s přírodními zdroji rýnsko-westfálské, jakož i lotrinské průmyslové oblasti, které se účelně doplňují a které jsou odděleny nevhodnými národními hranicemi, a měla je podřídit nadnárodní správě k užitku jak francouzského a německého národa, tak také ostatních západoevropských národů. Zespolečněním klíčových průmyslových odvětví zúčastněných států by byla připravena cesta k další evropské integraci a k rozvoji směrem ke „spolkovým státům“. Tento plán byl živě uvítán tehdy vedoucími politiky především SRN (Konrad Adenauer) a Itálie (Alcide De Gasperi), ale i států Beneluxu. I američtí politikové (Dean Acheson) požadovali jeho uskutečnění.

Založením Evropského společenství uhlí a oceli, byly uskutečněny nej-důležitější prvky tohoto plánu.

Další rozvoj evropské myšlenky je úzce spojen s takto zahájenou historií Evropských společenství a s reakcí třetích států a sociálně ekonomických skupin v členských státech na změny, které tím nastaly.

Integraci v rámci Evropského společenství je třeba posuzovat také v souvislosti s organizačními předcházejícími a paralelními formami uvnitř a vně Evropy (např. Evropská rada, GATT, OECD a Mezinárodní měnový fond). GATT, OECD (dříve OEEC) a MMF vytvořily světovou základnu pro velkorysý obchodní styk, na nějž jsou evropské průmyslové státy, orientované na vývoz, odkázány.

## 2. VÝVOJ ZÁPADOEVROPSKÉ INTEGRACE PO PŘIJETÍ JEDNOTNÉHO EVROPSKÉHO AKTU

Na základě plánu, vytvořeného Jeanem Monnetem a Robertem Schumanem, byly všechny západoevropské státy svolány na vládní konferenci, která měla projednat spojení evropského uhelného a ocelového průmyslu pod nadnárodní správu. Této konferenci se však zúčastnila

<sup>1)</sup> Viz též Memento de la Communauté européenne 1984, str. 5.

pouze Francie, Itálie, Belgie, Lucembursko, Holandsko a SRN. Ostatní pozvané státy v obavách o svou suverenitu účast odmítly. Velká Británie navíc měla pocit, že její světově politická role v rámci Britského společenství je ohrožena. Vládní konference těchto šesti států vypracovala Smlouvu o Evropském společenství uhlí a oceli, která mohla být dne 18. dubna 1951 v Paříži podepsána.<sup>2)</sup> Vstoupila v platnost 23. července 1952 po ratifikaci všemi smluvními státy. Čtyři orgány Společenství, ustanovené v této smlouvě — Vysoký komisariát, Rada, Společné shromáždění a Soudní dvůr — zahájily v tomtéž roce svoji činnost. Prvním předsedou Vysokého komisariátu se stal Jean Monnet.

K dalšímu prohloubení evropské integrace podepsaly zakládající státy Evropského společenství uhlí a oceli — opět na základě francouzské iniciativy — dne 27. 5. 1952 smlouvu o Evropském obranném společenství. Podle ní měly být vytvořeny armádní svazy z jednotek různých národů. Členské státy samotné měly mít možnost disponovat svými vojenskými silami pouze ve výjimečných případech. To mělo umožnit zvláště také nové vyzbrojení SRN za mezinárodní kontroly.

Čl. 38 Smlouvy o Evropském obranném společenství ukládal Parlamentnímu shromáždění, určenému pro Evropské obranné společenství, vypracovat plán na rozsáhlejší politickou unii.

30. 8. 1954 odmítlo francouzské Národní shromáždění ratifikaci smlouvy o Evropském obranném společenství. Tím byla zrušena i základna pro evropské politické společenství. V roce 1955 podnikly státy Beneluxu nový krok k podpoře integrace zahájené Evropským společenstvím uhlí a oceli. V memorandu požadovaly spojení národních hospodářství jako celku do jednotného evropského vnitřního trhu.

Vlády šesti členských států Evropského společenství oceli se na konferenci v Messině 1. a 2. června 1955 dohodly pověřit odborníky vlád za vedení belgického ministra zahraničních věcí Spaaka, aby prozkoumali, jaké jsou k tomu předpoklady. Tato skupina předložila v dubnu 1956 zprávu o předpokladech pro vytvoření Evropského hospodářského společenství (EHS) a Evropského atomového společenství (EAS). Francie měla tenkrát silný zájem na společném rozvoji mírového využívání jaderné energie a zasadila se pro Evropské atomové společenství, zatímco Spolková republika Německa poznala v EHS velkou výhodu pro svůj expanzivní průmysl. Uzavření těchto obou smluv bylo urychleno krizí v Suezském průplavu, která poprvé názorně předvedla zranitelnost energetického zásobování Evropy, spočívajícího na ropě.

<sup>2)</sup> Text V. Outrata a kol. Dokumenty ke studiu mezinárodního práva a politiky, díl 2, Praha 1965, str. 375 a násl.

Na základě Spaakovy zprávy vypracovali vládní odborníci ustanovení Smlouvy o zřízení Evropského hospodářského společenství a Smlouvy o vytvoření Evropského společenství pro atomovou energii EURATOM. Stejně jako u Evropského společenství uhlí a oceli byly určeny čtyři orgány, ovšem jejich výkonné orgány neměly tak dalekosáhlá pověření jako Vysoký komisariát Evropského společenství uhlí a oceli. Zvláště Komise EHS byla institucionálně svázána s Radou.

Obě smlouvy byly podepsány 25. března 1957 v Římě a vstoupily v platnost dne 1. ledna 1958 po ratifikaci šesti členskými zeměmi. Prvním předsedou Komise EHS se stal Walter Hallstein (do r. 1967), prvním předsedou Komise EURATOM byl Louis Armand.

Pro zřízení Společného trhu se počítalo s dvanáctiletou lhůtou, v níž měly být postupně vytvořeny nutné předpoklady — velkorysost výrobních faktorů uvnitř, společná celní ochrana směrem navenek (čl. 8 Smlouvy o zřízení EHS). Toto přechodné období mohlo být ukončeno 31. prosince 1969, přestože soudržnost Společenství v mezidobí vážně ohrozilo několik krizí. Nejtěžší krize vznikla v r. 1965 v souvislosti s návrhy Komise na financování společné zemědělské politiky. Hluboké rozdíly v názorech mezi Francií a ostatními členskými státy na další postup integrace vedly k tomu, že se Francie po několik měsíců neúčastnila zasedání Rady, tato krize byla ukončena teprve tzv. Lucemburským kompromisem ze dne 29. ledna 1966.

Velká Británie a šest dalších západoevropských států, které nechtěly vstoupit do Evropských společenství, založily k odvrácení obávaných hospodářských důsledků dne 4. ledna 1960 Evropské sdružení volného obchodu (EFTA). Toto sdružení však nemohlo splnit hospodářská očekávání v ně vložená a nemohlo ani poskytnout Velké Británii náhradu za její upadající politický vliv. Velká Británie podala proto 10. srpna 1961 žádost o vstup do tří Evropských společenství. Francie ovšem, pod vedením generála de Gaulla, byla nejprve proti vstupu. Svůj zásadní postoj změnila teprve za de Gaullova nástupce G. Pompidoua. Na vrcholné konferenci šéfů států a vlád Společenství konané v roce 1969 v Haagu mohlo být proto dohodnuto jak rozšíření Společenství o státy Evropského sdružení volného obchodu, které byly spolu s Velkou Británií ochotny vstoupit do Společenství, tak také prohloubení společenství.

1. ledna 1973 vstoupila Velká Británie, Dánsko a Irsko do Společenství. V Norsku byl plánovaný vstup odmítnut referendem z října 1972.

1. ledna 1981 se stalo členem Společenství Řecko, které podalo v roce 1976 žádost o vstup.

Konečně se 1. ledna 1986 staly členy Společenství Portugalsko a Španělsko, které podaly žádost o vstup v letech 1976 a 1977.

Od založení tří Společenství se dále po etapách rozvíjela jejich institucionální a finanční úprava. Jejich obchodní a hospodářsko-politická váha vzrůstajícím tempem rostla.

Tato tři Společenství mají od roku 1958 společné shromáždění (Evropský parlament) a společný Soudní dvůr, od r. 1967 je jím společná Komise a Rada, od roku 1977 existuje Účetní dvůr, od r. 1980 již nejsou financovány jak bylo původně pro EHS a EURATOM plánováno z příspěvků členských států, nýbrž z vlastních příjmů. Evropské společenství má tak finanční autonomii. Evropský parlament, který byl 1979 poprvé přímo volen, má od r. 1977 rozhodující hospodářské kompetence a snaží se o získání dalších klasických parlamentárních oprávnění.

Po zřízení Společného trhu a celní unie vzrostly světově politické úkoly Evropských společenství ve světovém hospodářském systému destabilizovaném od r. 1971.

Evropské společenství se těchto úkolů nejrůznějším způsobem ujalo. Aktivně spolupracovalo v GATT, uzavřelo dohody o volném obchodě s rozvojovými zeměmi, a vytvořilo rozsáhlý plán rozvojové politiky.

Kromě toho vyvinuly členské státy pružný rámec pro společný postup při problémech všeobecné zahraniční politiky (Evropská politická spolupráce). Interně byl vytvořen systém měnově politické spolupráce. Částečná integrace státních úkolů, uskutečněná na základě smluv Evropských společenství je vidět na pozadí snah o rozsáhlé politické sjednocení členských států. Tento cíl je stanoven již v preambuli Smlouvy o zřízení EHS. Podle něj šéfové států a vlád Společenství, rozšířeného tehdy již na devět členských států, vyslovili na vrcholné konferenci v říjnu 1972 v Paříži záměr přeměnit celek vztahů členských států na Evropskou unii. Tento cíl byl jednoznačně vytyčen a formulován ve Slavnostní deklaraci ze Stuttgartu z 19. června 1983.

Jednotný Evropský akt,<sup>3)</sup> podepsaný 17. a 28. února 1986, nyní již dvanácti členskými státy Evropských společenství v Lucemburku a Haagu, se vztahuje na všechna společenství, předpokládá vytvoření jednotného evropského trhu k 1. 1. 1993 a vytváří organizační formu pro těsnější politickou spolupráci v podobě tzv. Evropské politické spolupráce. Stanovíc pro organizaci cíl „Přispět společně ke konkrétnímu pokroku na cestě k přetvoření“.

<sup>3)</sup> Text Treaties Establishing the European Communities abridged edition, Brusel 1987, str. 523 a násl.

### 3. JEDNOTNÝ EVROPSKÝ AKT — PRÁVNÍ ZÁKLAD BUDOUCÍ EVROPSKÉ UNIE A EVROPSKÁ POLITICKÁ SPOLUPRÁCE JAKO NOVÝ ORGÁN EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

Jednotným evropským aktem vstoupila Evropská společenství na novou cestu k rozvoji integrace. Lze říci, že tento dokument představuje kvalitativní posun na cestě k realizaci vytyčeného cíle vytvořit Evropskou unii. Proto na závěr této práce místo obvyklé rekapitulace poznatků se pokusíme o zhodnocení významu Jednotného evropského aktu pro další vývojové tendence rozvoje Evropských společenství. S odstupem času sama politická a právní realita v Západní Evropě potvrdí, nakolik bylo toto hodnocení reálné.

Samotný Jednotný evropský akt vyvolává řadu právních otázek, které se týkají změn ve formulaci evropského sjednocujícího díla. Z mnoha problémů vybíráme tři, které mají zvláštní význam pro právní hodnocení Jednotného evropského aktu. Týkají se organizace, politických a ekonomických cílů Evropské integrace, nově vytvořené prostřednictvím Jednotného aktu.

Jestliže budeme nejprve hovořit o velmi otevřené formě „formulace evropského sjednocujícího úsilí“, pak se objeví první potíž, která brání přesné právní kvalifikaci Jednotného evropského aktu. Je třeba si totiž položit otázku, jakého druhu je organizace, kterou uvedl Akt v život. Již ve vnější struktuře Aktu je vyjádřeno, že tato smlouva přidává ke třem existujícím společenstvím — Evropskému společenství uhlí a oceli, Evropskému hospodářskému společenství a Evropskému společenství pro atomovou energii, Evropskou politickou spolupráci<sup>4)</sup> a ve „Společných ustanoveních“ spojuje Evropská společenství a Evropskou politickou spolupráci. V politicko-sociologickém smyslu lze proto konstatovat, že Jednotný evropský akt vytváří společnou organizaci, která sestává ze tří Evropských společenství a z Evropské politické spolupráce jako podorganizací. Aby bylo možno ovšem v právním smyslu hovořit o organizaci, musí být dány alespoň tři charakteristické rysy: smlouva jako právní základ činnosti, přidělení úkolů a alespoň jeden orgán.<sup>2)</sup> U Evropských společenství není pochyby, že tyto charakteristické rysy vykazují. I Evropská politická spolupráce má nyní smluvní základ obsažený v Jednotném evropském aktu. Oddíl III jí přiděluje úkoly, které má plnit. Tyto úkoly spočívají ve střídavém informování a konzultacích ve všech zahra-

<sup>4)</sup> D. Simon, De l'Acte Unique au Marché Unigue, Journal du droit international 2/1989, str. 271 a násl.

ničně politických otázkách s cílem odsouhlasit a koordinovat stanoviska a provádět společná opatření v zahraniční politice. Orgány Evropské politické spolupráce jsou — i když se tak výslovně nenazývají — „Rada“ ministrů zahraničních věcí a člena Komise Evropských společenství, „Politický výbor“ složený z politických ředitelů ministerstev zahraničních věcí, evropská skupina korespondentů, předsednictvo a sekretariát.<sup>3)</sup>

Spojení vytvořené pomocí Jednotného evropského aktu má rovněž charakter organizace. Její „ústava“ je dána články 1 a 2 Aktu. Jejím orgánem je Evropská rada, která sestává ze šéfů států a vlád členských států, jakož i z předsedy Komise Evropských společenství. Jednotný evropský akt sice výslovně nepřiděluje úkoly společným organizacím, ale podle preambule je účelem Jednotného evropského aktu přeměnit souhrn vztahů mezi členskými státy Evropských společenství podle Slavnostní deklarace ze Stuttgartu z 19. června 1983 na Evropskou unii. V souladu s tím si ponechá Evropská rada úkoly popsané v této deklaraci, a to dávat evropské nadstavbě všeobecný politický impuls, stanovit styčné body pro podporu evropské nadstavby a vydávat všeobecné politické směrnice pro Evropská společenství a „Evropskou politickou spolupráci“, radit se v otázkách Evropské Unie z různých aspektů a starat se o jejich soulad, otevírat nové oblasti činnosti pro spolupráci, vyjadřovat společný postoj v otázkách vnějších vztahů. Zatím co Evropská společenství a Evropská politická spolupráce si jako dílčí organizace ponechaly dosavadní označení, neuvádí Jednotný evropský akt, jaké jméno má jejich celková organizace. Nejmenuje se „Evropská Unie“ jelikož podle odst. 2 preambule Jednotného evropského aktu má být tato teprve realizována a podle článku 1 Aktu je cílem celkové organizace, sestávající se z ES a EPS přispět ke „konkrétnímu pokroku na cestě k Evropské Unii“. Celková organizace, kterou JEA vytvořil, je tedy jakási *confoederatio sine nomine*.

Pro právní kvalifikaci celkové organizace a jejich dílčích organizací je podstatná otázka, zda tyto organizace představují také mezinárodní organizace ve smyslu mezinárodního práva a mají tudíž i mezinárodně právní subjektivitu. Obecné mezinárodní právo nedává organizacím samozřejmě subjektivitu již tehdy, jestliže tyto skutečně existují jako účinné jednotky nezávislé na členských státech. Mezinárodní právní způsobilost musí být mezinárodní organizaci propůjčena zakládající smlouvou nebo jinými nástroji buď výslovně nebo mlčky. Výslovně byla mezinárodní způsobilost propůjčena jen Evropským společenstvím v jejich zakládajících smlouvách. Jednotný evropský akt výslovně nepropůjčuje tuto subjektivitu celkové organizaci. Mezinárodní organizace mají ale mezinárodně právní subjektivitu potud, pokud tato je nutná k plnění jim přidělených úkolů, a je jim členskými zeměmi

udělena. Vzhledem k tomu nelze předpokládat, že celková organizace má mezinárodně právní subjektivitu, jelikož k plnění výše uvedených úkolů Evropské rady není nutné, aby celková organizace měla mezinárodně právní způsobilost. Svě úkoly plní Evropská rada především směrem „dovnitř“ tím, že dává dílčím organizacím Evropských společenství a Evropské politické spolupráce impulsy nebo směrnice pro jejich činnost. Směrem „ven“ je Evropská rada činná jen potud, že „slavnostně vyjadřuje“ společné pozice v otázkách zahraničních vztahů. To je zřejmě jen kompetence vydávat politické deklarace, ne ovšem kompetence jednat závazně podle mezinárodního práva. Pokud jde o Evropskou politickou spolupráci, nelze jednoznačně určit, zda jí Jednotný akt nepropůjčuje mlčky v určitém rozsahu mezinárodně právní způsobilost. Podle článku 30 odst. 10 je předsednictvo vždy zodpovědné „za zastupování členských států vůči třetím zemím při činnostech, které spadají pod Evropskou politickou spolupráci“. To by ovšem bylo tacitní propůjčení mezinárodně právní způsobilosti jen tehdy, kdyby tím bylo předsednictvu dáno právo jednat ve jménu organizace, Evropské politické spolupráce. Již znění ovšem ukazuje na to, že předsednictvo nejedná jménem Evropské politické spolupráce, protože zde je řeč o „zastoupení členských států“. Tento výklad je potvrzen ostatními úkoly, kterými je Evropská politická spolupráce pověřena. Vyznačují se tím, že jejich cílem je koordinace zahraniční politiky členských států. Ovšem ta nemá být nahrazena evropskou zahraniční politikou.

#### 4. EVROPSKÁ UNIE — ZÁVAZNÝ CÍL INTEGRACE

Evropské sjednocující úsilí nenašlo ovšem jen novou formu organizace. Změnil se také jeho cíl. Přitom je v této souvislosti pod slovem cíl míněn cíl integračního procesu vůbec a ne souhrn jednotlivých cílů dílčí integrace, jak jsou vytyčeny ve smlouvách o založení Evropských společenství, jako „zřízení společného trhu“ nebo „přiblížení hospodářské politiky“. Změnil se daleko více konečný politický cíl evropského sjednocujícího úsilí. Cíl organizovat veškeré vztahy mezi členskými státy Evropských společenství v Evropské Unii našel své vyjádření pouze v jedné politické deklaraci, ve Slavnostní deklaraci k Evropské Unii ze Stuttgartu ze dne 19. června 1983. Jednotný evropský akt propůjčuje tomuto cíli už právní závaznost. To je vyjádřeno již v odst. 1 a 2 Preambule. Členské státy v něm vyjadřují svou vůli „realizovat tuto Evropskou Unii na základě společenství, fungujících podle jejich vlastních pravidel na jedné straně a na základě Evropské spolupráce mezi podepsanými státy ve vnější politice na straně druhé a vybavit tuto Unii potřebnými aukčními prostředky“. Cíl, vytvořit Evropskou Unii, nebyl ovšem jen



motivem pro vypracování Jednotného evropského aktu. Byl sám převzat do smlouvy. V čl. 1 odst. 1 se píše: „Evropská společenství a Evropská politická spolupráce“ sledují cíl společně přispět ke konkrétnímu pokroku na cestě k Evropské unii.

Zřízení Evropské unie je tedy cíl, k jehož dosažení se členské státy právně závazným způsobem zavázaly.

## EUROPEAN UNION — THE GOAL OF EC INTEGRATION PROCESS AND THE EUROPEAN POLITICAL COOPERATION

### S u m m a r y

#### 1. History of Integration Groupings in Western Europe

In its inaugurate chapter the study deals with numerous integration initiatives that took place in Europe after World War I, centering especially on the breakthrough 1950 Robert Schuman European Community of Coal and Steel memorandum and the reasons why it succeeded and finally, after ratification by the 6 participating states in 1952, became the first European integration document of modern times. It was followed in 1958 by the European Economic community and EURATOM. The establishment of EFTA (1960) as well as eventual British entrance into the EC are treated in this context as well. It is shown how, with new countries acceding to the process, the way was eventually paved for the adoption of the Single European Act.

#### 2. The Single European Act

The study offers a legal as well as practical analysis of the document and the new entity it envisages, centering around the three crucial attributes of it as a socio-economic body: the founding document, purpose and organizational structure. Although the SEA definitely stipulates for all the above attributes, it contains numerous specifics which the study proceeds to analyze.

#### 3. The European Union

The study defines the creation of the European Union as a legally binding objective of the European Community in the broader sense, at the same time distinct from the respective objectives of the EEC, ECCS, EURATOM and the European Political Cooperation.