

Úvodní informace o EU

Evropská unie, sdružující dnes 28 zemí včetně ČR, je velmi specifickým integračním útvarem, který není klasickou mezinárodní organizací. Má nadstátní charakter, a proto je vybavená i vlastním právním řádem, který zajišťuje podřízenost členských států a v některých případech i jednotlivců. Tento právní řád platí ve všech členských zemích vedle jejich vlastního práva.

Právo EU zahrnuje zejména tyto oblasti: obchod mezi členskými státy (pohyb zboží a služeb), ekonomické aktivity osob v EU a pohyb osob mezi členskými státy vůbec, pohyb kapitálu a plateb, společné politiky (zemědělská, dopravní, zahraničně obchodní, daňová, sociální, měnová aj.), společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, azylovou politiku, spolupráci justiční a právní (civilní a trestní), policejní aj., jakož i ochranu lidských práv.

V dalším výkladu se dotkneme podrobněji podstaty Evropské unie a její institucionální struktury a také podstaty jejího právního řádu - jeho působení v členských zemích. Nebudeme se zabývat jeho obsahem - to je předmětem navazujícího kurzu práva EU v dalších ročnících magisterského studia na Právnické fakultě MU.

VI Evropská integrace a vznik Evropských společenství a Evropské unie. Současný stav

VI.1 Základ evropské integrace po druhé světové válce

V roce 1949 vznikají některé důležité mezinárodní organizace, které vyvíjejí činnost převážně v evropském měřítku. V *západní části Evropy* je to *Rada Evropy*, organizace politická, zaměřená na ochranu lidských práv a na spolupráci v oblastech mimoekonomických. Novou vojensko-politickou organizací sdružující většinu států západní Evropy, USA a Kanadu se stává *Organizace Severoatlantické smlouvy (NATO)*. Státy *východní Evropy* se sdružují v ekonomické organizaci nazvané *Rada vzájemné hospodářské pomoci (RVHP)*. Organizace Varšavské smlouvy jako protíváha NATO vzniká až v roce 1955 jako reakce na zapojení Spolkové republiky Německo (tehdy tzv. západního Německa) do NATO. Jedná se o klasické mezinárodní (mezivládní) organizace, jejichž cílem nebyla ekonomická ani politická integrace, ale spolupráce zúčastněných zemí v určité oblasti.

Úvahy o evropské integraci však šly dále. Reálných podob nabývá myšlenka o *politickém a ekonomickém sjednocení Evropy* již krátce po skončení druhé světové války. Je to dáno především tehdejší politickou a ekonomickou situací v Evropě. Přirozenou reakcí na právě skončenou válku byla představa sjednocené Evropy, která by představovala harmonický celek a navždy by vyloučila podobný vývoj v budoucnu, včetně remilitarizace Německa. Sjednocení Evropy by umožnilo vytvořit i na našem kontinentě subjekt silný politicky i ekonomicky, tedy rovnocenný USA. Tyto snahy vyvrcholily na konci 40. let, kdy se Evropa rozděluje na dva antagonistické tábory.

Politicko-bezpečnostními předpoklady počátků evropské integrace jsou tedy především

- snaha o postupné vytváření evropské politické velmoci,
- obezřetnost k poraženému Německu s ohledem na vývoj po první světové válce,
- reakce na rozdělení Evropy.

Ekonomickými předpoklady jsou pak

- snaha o kvalitativní zvýšení efektivnosti evropských ekonomik, a to nejen pro účely poválečné obnovy, ale i dalšího vývoje,
- snaha o vytvoření velkého hospodářského celku, který by se stal světovou hospodářskou velmocí.

Cílem se proto stalo vytvoření pevného politického a hospodářského jednotného celku a zajištění bezpečnosti v Evropě.

Politická integrace Evropy, a to ani její západní polovina, ovšem v této fázi nebyla reálná a nezdařila se. Naproti tomu integrace ekonomická reálná byla a její základy byly položeny již v první polovině 50. let.

VI.2 Nová metoda integrace: nadstátnost

Až dosud státy používaly pro institucionální zajištění vzájemné spolupráce v jednotlivých oblastech výhradně formy *mezinárodních organizací*. Mezinárodní organizace (viz oddíl B, kapitola II.2.2) představuje relativně trvalé sdružení států za určitým účelem. Zřizovací listina má vždy formu mezinárodní smlouvy, tedy dohody mezi členskými státy. Spolupráci mezi nimi organizují orgány této organizace, které jsou obvykle dvojího druhu – reprezentativní, v nichž jsou zastoupeny všechny členské státy a které se usnávají na obsahu a formách spolupráce a výkonné, které zajišťují realizaci přijatých usnesení. Sama mezinárodní organizace však nemá žádné pravomoci ve vztahu k členským státům – jejím produktem jsou buď akty právně nezávazné povahy (rezoluce, deklarace) nebo mezinárodní smlouvy, které jsou závazné jen pro ty státy, které je výslovně a hlavně dobrovolně přijaly. Tento způsob odpovídá základní zásadě mezinárodního práva a mezinárodních vztahů mezi státy – *zásadě svrchované rovnosti* (blíže viz oddíl B).

Uvedená forma „klasické“ mezinárodní organizace může sice zajistit velmi prospěšnou spolupráci mezi zúčastněnými státy, avšak není způsobilá vytvořit pevný integrační celek. Tvůrci evropské integrace se proto vydali cestou jinou, do té doby neuskutečněnou a zcela originální. Za formu integrace zvolili *nadstátní celek*, tedy organizaci s vlastními pravomocemi, která stojí *nad členskými státy* a je tedy vybavena určitými *pravomocemi vůči těmto státům*. Vůdčími osobnostmi zde byli ministr zahraničních věcí Francie *Robert Schuman* a jeho asistent *Jean Monnet*. Nová koncepce tak spočívala ve vytvoření *nadstátní organizace*, jíž členské státy odevzdají část svých svrchovaných pravomocí v určitých vymezených oblastech, přičemž v oblastech ostatních zůstane svrchovanost těchto států nedotčena. Přenos určitých pravomocí na Společenství (dnes Unii) znamená, že se jim v jejich rozsahu *členské státy budou trvale podřízovat*, a to eventuálně i proti své vůli. Jedná se především o pravomoci rozhodovací a legislativní.

Tato koncepce nebyla v celé západní Evropě přijata stejně. Zatímco Francie, státy Beneluxu, Spolková republika Německo a Itálie ji uvítaly, Velká Británie, Švýcarsko a další státy ji odmítly jako nepřijatelnou, neboť nebyly ochotny se vzdát vlastní suverenity ve prospěch jiného subjektu. O podstatě a projevech nadstátnosti je pojednáno podrobněji dále v samostatné kapitole (C.4.1).

VI.3 Stadia integrace. Evropská společenství a Evropská unie

VI.3.1 Vznik a počáteční vývoj Evropských společenství

VI.3.1.1 Počátky integrace

Pro poválečný ekonomický vývoj je v mezistátních obchodních vztazích charakteristický značný protekcionismus. Malá výkonnost evropských národních ekonomik a všeobecný nedostatek vyžadovaly ochranu před vlivy zvnějšku. Uplatňují se cla, další finanční nástroje (daně), jakož i administrativní opatření

(omezení vývozu a dovozu). To vše brzdí nejen vzájemný obchod, ale dynamiku ekonomického vývoje obecně. Brzy začíná pozvolný ústup od těchto opatření, neboť je zřejmé, že větší hospodářský celek, vytvářející společný trh, může fungovat podstatně efektivněji než jednotlivé národní ekonomiky malých zemí obehnané celními bariérami a omezující svůj obchod jen na zboží, jehož mají nadbytek nebo jež nezbytně potřebují.

Uvedené evropské země (Francie, Spolková republika Německo, Itálie, Belgie, Nizozemí a Lucembursko) se rozhodly překonat uvedené překážky originální cestou a založily proto tři nadstátní organizace: tzv. Pařížskou smlouvou *Evropské společenství uhlí a oceli* (ESUO – 1951) a tzv. Římskými smlouvami *Evropské hospodářské společenství* (EHS) a *Evropské společenství pro atomovou energii* (EURATOM) (obě 1957).

V rámci ESUO přenesly zakládající státy část svých svrchovaných práv na Společenství. O výrobě oceli, těžbě uhlí a obchodu s oběma komoditami se již nerozhodovalo v členských státech, ale v Bruselu. Vzhledem k tomu, že se nadstátní koncepce osvědčila, byl stejný systém použit pro další dvě společenství. Zatímco do působnosti EURATOMu patří atomová energetika a jiné způsoby mírového využití jaderné energie, do působnosti EHS patří všechny ostatní oblasti hospodářství.

VI.3.1.2 Společný trh

Společenství fungovala zpočátku jako **celní unie** a tzv. **společný trh**, který byl postupně vytvářen v průběhu dvanáctiletého přechodného období. Uvnitř Společenství byla snižována a postupně odbourána cla, rušena kvantitativní omezení obchodu a zakázána daňová diskriminace dováženého zboží. Vytvářený volný pohyb zboží byl doplněn svobodou podnikání, volným pohybem pracovních sil a služeb a značným uvolněním pohybu kapitálu a plateb.

Zjednodušená charakteristika čtyř základních svobod v rámci společného trhu:

- **Volný pohyb zboží:** volný obchod mezi členskými státy, zajištěný především zrušením cel a kvantitativních omezení (kvót).
- **Volný pohyb osob:** právo občana členského státu přemístit se do jiného členského státu, usadit se tam a vyvíjet tam ekonomickou činnost (být zaměstnán, podnikat) za stejných podmínek jako vlastní občané tohoto státu.
- **Volný pohyb služeb:** právo subjektu (zpravidla obchodní společnosti se sídlem v jednom členském státě) poskytovat služby (tedy vyvíjet ekonomickou činnost) v jiném členském státě.
- **Volný pohyb kapitálu:** volný pohyb plateb a investičního kapitálu mezi členskými státy.

VI.3.1.3 Rozšiřování členské základny Společenství

Členská základna EHS se poprvé rozšiřuje v těžké ekonomické situaci počátku 70. let (rovná krize). K 1. 1. 1973 jsou přijaty Velká Británie, Irsko a Dánsko; Norsko již tehdy, podobně jako potom v roce 1994, odmítlo plánované členství v referendu. Desátým členem je od 1. 1. 1982 po dvacetiletém přidružení Řecko a dvanáctku doplňují ještě Španělsko a Portugalsko (k 1. 1. 1986). Další trojice nových členů byla přijata k 1. 1. 1995: Rakousko, Švédsko a Finsko. V roce 2004 (1. 5.) následuje velká vlna rozšíření o deset zemí střední a východní Evropy a Středozeří - ČR, SR, Polsko, Maďarsko, Slovinsko, Litva, Lotyšsko, Estonsko, Kypr a Malta. Dalšími členy jsou od 1. 1. 2007 Rumunsko a Bulharsko. Posledním přijatým členem je od roku 2013 Chorvatsko. Celkový počet členů tak činí 28. O členství se uchází Srbsko a Černá Hora. O přijetí nového člena rozhodují všechny dosavadní členské státy, které musí jednomyslně vyslovit souhlas. Nesouhlas některého z nich by znamenal uplatnění práva veta a tím znemožnění přijetí kandidáta.

VI.3.1.4 Vystoupení a vyloučení z EU

Článek 50 Smlouvy o EU nově upravuje možnost vystoupení z EU jednostranným projevem vůle členského státu. Eventuální rozhodnutí o vystoupení členského státu z EU je projevem jeho plné suverenity. Je stanoveno, že vystupující stát by měl sjednat s EU dohodu o vypořádání. Pokud by taková dohoda uzavřena nebyla, je jednostranné vystoupení účinné po dvou letech od jeho oznámení.

V současné době probíhá proces vystoupení **Velké Británie** (tzv. brexit). V Británii proběhlo v červnu 2016 referendum o vystoupení. Oznámení o vystoupení bylo učiněno 29. 3. 2017 a koncem června téhož roku začala jednání mezi Británií a EU o dohodě o podmínkách vystoupení a o uspořádání budoucího vztahu.

Podle článku 50 SEU dojde k ukončení členství vystupujícího státu až vstupem v platnost dohody o vystoupení. Předpokládá se, že by k tomu mělo dojít do dvou let od oznámení o vystoupení, tedy v případě Británie do 29. 3. 2019. Pokud by se dohoda do dvou let nepodařilo uzavřít a lhůta by nebyla prodloužena, končí členství a tím i veškerá členská práva a povinnosti Británie k 29. 3. 2019. Na řádném vypořádání mají eminentní zájem obě strany. Smyslem uvedené dohody je vypořádat velmi složité vazby mezi Uníí a vystupujícím členským státem, včetně finančních nároků a také včetně zachování eventuálních užších vazeb do budoucna (např. volný obchod, zaměstnávání občanů EU v Británii apod).

Znamená to tedy, že Británie nadále zůstává až do okamžiku ukončení členství plnoprávním členem Unie. V roce 2018 má tedy EU stále 28 členů.

Smlouvy naproti tomu *neznačí institut vyloučení z EU*. Vyloučit nelze ani ten členský stát, který by zásadním způsobem porušoval své závazky z členství. Lze pouze v nejzávažnějších případech suspendovat (pozastavit) jeho členská práva (čl. 7 Smlouvy o EU).

VI.3.1.5 Jednotný vnitřní trh a cesta k Maastrichtu

Vrátíme-li se zpět do 80. let, vidíme, že se již stává naléhavým přechod na novou kvalitu trhu. Objevuje se nutnost urychleně zavést úplně volný pohyb zboží (jen se zcela nezbytnými výjimkami), volný pohyb všech osob (nejen pracovníků) a zcela uvolnit pohyb kapitálu. Pohyb zboží a osob má být volný i ve smyslu fyzickém - se zrušením jakýchkoli kontrol při přechodu státních hranic uvnitř Společenství. Tzv. *Jednotným evropským aktem* (1986) byla vytvořena koncepce **jednotného vnitřního trhu**, tedy **prostoru bez vnitřních hranic, v němž je mezi členskými státy zcela zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu**. Pravomoci EHS se rozšiřují o další oblasti - tzv. nové společné politiky, jako je např. životní prostředí. Jednotný vnitřní trh je tak vyšší formou integrace než společný trh.

V zásadě zdárně probíhající ekonomická integrace musela ovšem být doplněna integrací politickou. Společenství se vytvořením jednotného vnitřního trhu, který jde daleko nad rámec pouhé hospodářské spolupráce, dostalo do situace, kdy již představuje zcela jinou kvalitu. Faktické vymizení státních hranic mezi členskými státy přináší řadu problémů v oblasti sociální i veřejnoprávní, a ty si vynucují úzkou politickou spolupráci. Rovněž se objevuje potřeba společné zahraniční a bezpečnostní politiky, jakož i spolupráce, která by překonala územní omezenost justice a vnitřní bezpečnosti. Prohlubovat je třeba i ekonomickou integraci vytvořením jednotné hospodářské politiky a jednotné měny.

Vzhledem k tomu, že věcná působnost *Evropského hospodářského společenství* (EHS) překročila ekonomický rámec, bylo toto Společenství Maastrichtskou smlouvou přejmenováno na *Evropské společenství* (ES).

Všechny tyto nové tendence, které nazrály počátkem 90. let, zachycuje *Maastrichtská smlouva o Evropské unii* z roku 1992. Její obsah je natolik radikální, že ratifikační proces v členských zemích trval s obtížemi téměř dva roky, takže Smlouva vstupuje v platnost až na sklonku roku 1993. Co vůbec znamená Evropská unie a jaký je její vztah ke Společenstvím?

VI.3.2 Vznik Evropské unie

Evropská unie je označení pro celek tvořený členskými státy Evropských společenství, zavedený *Maastrichtskou smlouvou* (1993) v souvislosti s budováním hospodářské a měnové unie. Evropská unie nebyla při svém vzniku z právního hlediska mezinárodní organizací, neboť neměla právní subjektivitu (tj. nemohla vystupovat v právních vztazích vlastním jménem). Mezinárodní smlouvy se státy proto neuzavírala vlastním jménem Unie, ale Společenství (což je také případ Dohody o přidružení ČR k Evropským společenstvím, tedy nikoli k Evropské unii).

Evropská unie původně nenahrazovala Evropská společenství. Existovaly paralelně oba celky s totožnou členskou základnou, avšak s různou působností. Působnost tří, později již jen dvou¹ Evropských společenství je dána jejich zřizovacími smlouvami. Je pro ni typická nadstátnost, která se projevuje především závazností přijatých opatření i pro ty státy, které je neschválily, jakož i vynutitelností plnění těchto opatření.

Působnost Evropské unie byla stanovena širěji. Zahrnovala působnost Evropských společenství (tzv. první pilíř EU) a *navíc další dvě oblasti*: zahraniční politiku a vnější bezpečnost (druhý pilíř) a vnitřní bezpečnost (vnitro) a justici (třetí pilíř). Prvky nadstátnosti se omezovaly jen na Společenství, tedy první pilíř (tzv. *komunitární*), a proto v záležitostech druhého a třetího pilíře nebylo možno zásadně rozhodovat jinak než dohodou všech zúčastněných států (tzv. pilíře *mezivládní*).

Pojem „Unie“ vyjadřoval novou kvalitu spojení členských států, které se postupně realizuje. Jednotný vnitřní trh si vynucuje zavedení *měnové unie*, v budoucnu *hospodářské unie* a v další perspektivě se uvažuje o *unii politické*.

K výrazné změně dochází na základě tzv. Lisabonské smlouvy, která vstoupila v platnost 1. prosince 2009. K tomuto datu zaniklo Evropské společenství, které se přetavilo do Evropské unie. Ta od Společenství přebírala právní subjektivitu a nadstátní charakter. Bývalý první nadstátní pilíř zahrnuje dnes i další dva pilíře jako jediný celek. Namísto dualismu ES - EU tak dnes již existuje jen EU s vlastnostmi bývalého ES. EURATOM existuje dále stejně jako dříve, tedy jako samostatná organizace.

¹ ESUO zaniklo v r. 2002, takže zbylo jen ES (býv. EHS) a EURATOM.

Schéma č. 6: Tři pilíře Evropské unie (stav před Lisabonem)

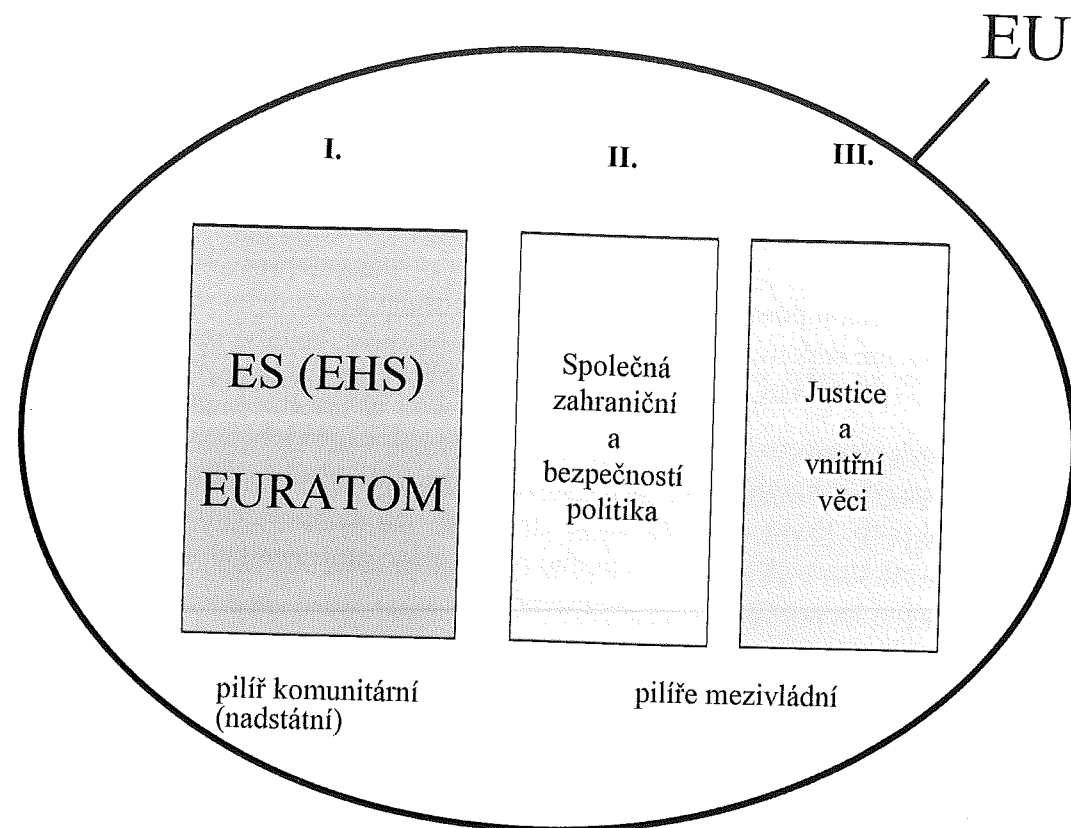
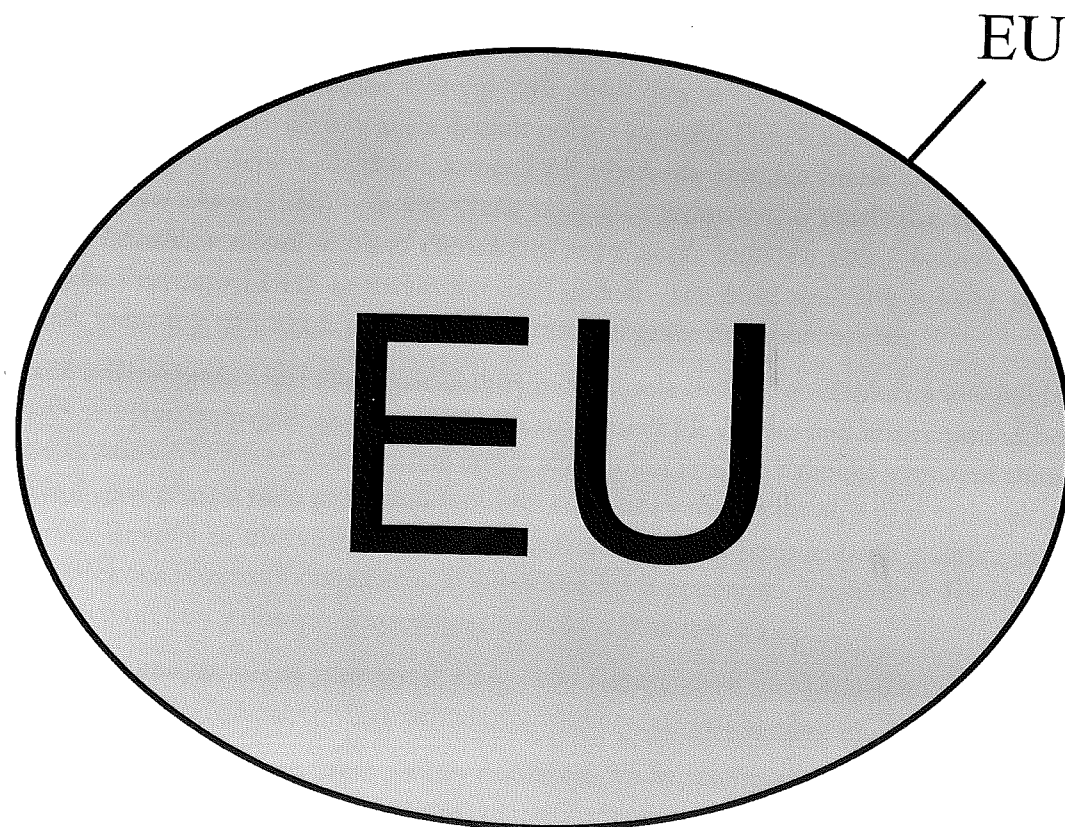


Schéma č. 7: Jednotná Evropská unie (po Lisabonu)



VI.4 Povaha a právní postavení Společenství a Unie: nadstátnost (supranacionalita)

Evropská společenství a nyní Evropská unie jsou vybudovány na principu nadstátnosti. Je to princip, který je dodnes naprosto nový, dosud nerealizovaný, neboť je v protikladu s nejobecnější základní zásadou mezinárodního práva – zásadou *svrchované rovnosti států*.

Až dosud se uvedená zásada uplatňovala ve svém klasickém pojetí – svrchovaný stát stojí na vrcholu hierarchie. V právu mezinárodním to znamená, že neexistuje žádná moc nadřazená státu – stát není nikomu podřízen, spolu s ostatními státy tvoří mezinárodní právo, které je pak pro něj závazné. Sám si rozhoduje o svém osudu a meze jeho svrchovanosti jsou dány pouze stejnou svrchovaností států jiných, kterou nesmí narušovat. Ve vnitrostátním měřítku svrchovanost znamená, že státní moc je výlučná a nezávislá na jakékoli jiné moci uvnitř státu, a je všem vnitrostátním subjektům nadřazená. Jedině stát tvoří a sankcionuje právo ve smyslu práva státního, uplatňovaného na jeho území. Na principu svrchované rovnosti států jsou založeny běžné mezinárodní vládní organizace, jejichž členy jsou státy a o nichž již byla řeč.

Cílem tvůrců Evropských společenství bylo vytvoření silného a kompaktního integračního celku, který bude vnitřně homogenní, a tedy soudržný, a který zároveň zajistí vysoký stupeň integrace nejen ekonomické, ale i politické. Tyto požadavky by zcela zřejmě nemohly být naplněny formou běžné mezinárodní organizace, založené na dobrovolném přístupu jednotlivých členů k jednotlivým opatřením. Zájmy jednotlivých států jsou různé a zajistit jejich jednotný postup v měřítku trvalém a komplexním je třeba jinak. Proto se zrodila myšlenka vytvoření specifické organizace, která bude stát *nad členskými státy*, a bude tedy disponovat svou vlastní svrchovaností vyššího řádu. To ovšem nemění nic na tom, že původními nositeli svrchovanosti jsou státy. Organizace tedy může svou svrchovanost získat jedině od svých členských států, které se jí částečně ve prospěch této organizace vzdají.

Tato myšlenka byla základem pro propracování koncepce nadstátní organizace, kde každý stát, který se stává jejím členem, *dobrovolně* na základě mezinárodní smlouvy, kterou výslovně přijme, odevzdá vymezenou část svých svrchovaných práv (v podobě pravomocí) na tuto organizaci a v odpovídajícím rozsahu jí pak následně bude podléhat. Věcný rozsah nadstátnosti je dán rozsahem přenesených pravomocí na Společenství.

Projevy, resp. formy realizace nadstátnosti (supranacionality) jsou tyto:

- Společenství (dnes Unie) nejsou pouhým souhrnem členských států. Mají své vlastní zájmy a vůli konstituovanou a projevovanou svými orgány s autonomním postavením. Tato vůle se vytváří buď nezávisle na členských státech (Komise, Soudní dvůr) nebo na principu většiny (Rada), tedy eventuálně i proti vůli některých členských států, které jsou ovšem i za této situace příslušnými rozhodnutími vázány.
- Nejvýznamnějším projevem supranacionality je pravomoc orgánů Společenství (Unie) tvořit právo, které má bezprostřední závaznost vůči orgánům Společenství (Unie), členským státům a jejich fyzickým a právnickým osobám a představuje samostatný právní systém (komunitární právo, dnes unijní právo).
- Společenství (Unie) požívají finanční samostatnost a čerpají zdroje z vlastních příjmů, aby byla vyloučena závislost na členských příspěvcích (ty představují jen jednu pětinu zdrojů). Těmito vlastními příjmy jsou především cla vybíraná za dovoz z nečlenských států a místo členského příspěvku odvod z daně z přidané hodnoty vybrané v členských státech).

K přechodu svrchovaných práv dochází ovšem pouze v určitých, přesně vymezených oblastech, které jsou určeny pravomocemi celku. Členské státy si ponechávají jejich většinu, čímž není dotčena jejich státní, resp. národní identita. Kromě toho přenos určitých práv na integrační celek neznámá, že nadále

nebudou respektovány zájmy členských států těchto práv se týkající. Vytvářený mechanismus se tak musel vypořádat také s tím, že rozhodnutí přijímaná na nadstátní úrovni nemohou být v příkrém a obecném rozporu se zájmy členských států. Nelze-li zajistit soulad zájmů všech zúčastněných, je třeba respektovat alespoň většinu. V opačném případě by začalo docházet k tomu, že členské státy by sice byly rozhodnutími nadstátních orgánů právně vázány, avšak jejich nepříznivá reakce ve formě mimoprávního chování by mohla Společenství zevnitř rozleptat a cíle, jímž je pevný integrační celek, by nemohlo být dosaženo.

Tato otázka byla rozřešena vytvořením zcela specifického tandemu dvou orgánů, které mohou rozhodovat jen společně a z nichž jeden zastupuje zájmy Společenství (Komise) a druhý zájmy členských států (Rada).

VI.5 Právní subjektivita Společenství a Unie

Všechna tři Evropská společenství vznikla jako zvláštní mezinárodní organizace a měla tedy *právní subjektivitu podle mezinárodního práva*. Jejím projevem je způsobilost uzavírat mezinárodní smlouvy s jinými subjekty mezinárodního práva, tedy se státy nebo s jinými mezinárodními organizacemi. ES bylo proto také členem některých mezinárodních vládních organizací (např. Světové obchodní organizace - WTO).

Evropská unie tak, jak vznikla na základě Maastrichtské smlouvy o EU, naproti tomu právní subjektivitu neměla. Získala ji až Lisabonskou smlouvou, kdy nahradila Evropské společenství a subjektivitu po něm „zdedila“. Může tedy vystupovat v mezinárodních vztazích vlastním jménem a hlavně uzavírat smlouvy se státy a jinými mezinárodními organizacemi.

VI.6 Charakter Evropské unie v současnosti

Do počátku 90. let bylo Evropské hospodářské společenství ekonomickou integrační organizací podle původních představ. Do její působnosti patřily věci ekonomické a další věci, které s ekonomickou integrací přímo souvisí (např. sociální politika). K významnému zlomu dochází počátkem 90. let.

Na základě Jednotného evropského aktu (1986) je v následujících letech (přibližně do r. 1993) ***dosavadní společný trh přetvořen v jednotný vnitřní trh***, který znamená kvantitativně, ale i kvalitativně vyšší stupeň integrace.

V první polovině 90. let jsou především ***podstatně rozšířeny čtyři základní svobody***:

- **Volný pohyb zboží:** jsou odstraňovány i skryté překážky obchodu, jako je nesoulad technických, bezpečnostních, veterinárních apod. norem mezi členskými státy, jakož i zdlouhavé kontroly a evidence přepravovaného zboží na hraničních přechodech.
- **Volný pohyb osob:** je rozšířen na všechny občany členských států, tedy i na osoby, které nevykonávají ekonomickou činnost (studenti, důchodci), jsou postupně rušeny kontroly osob při přechodu státní hranice mezi členskými státy.
- **Volný pohyb služeb a volný pohyb kapitálu:** liberalizace v těchto oblastech postupuje velmi zvolna.

Působnost Společenství je rozšířena o nové tzv. společné politiky, tedy o nové oblasti spolupráce (některé již existující jsou rozšířeny): ochrana spotřebitele, ochrana životního prostředí, výzkum a technologický rozvoj, rozvojová spolupráce, ochrana zdraví aj.

Jsou položeny základy měnové unie (plánovaného vytvoření jednotné měny euro, která nahrazuje národní měny - realizováno v r. 1999, zatím mezi 13 členy).

Maastrichtskou smlouvou (tj. v roce 1993) ***vzniká Evropská unie jako nadstavba nad Společenstvími***. Stává se

- *zárodkem politické integrace členů* (společná zahraniční a bezpečnostní politika – tzv. II. pilíř EU) a
- *nástrojem pro účinnou spolupráci v dalších potřebných oblastech, které ale nepatří do pravomoci Společenství*, a to v oblasti justice civilní i trestní a v oblasti vnitřní bezpečnosti (policie), což je logickým důsledkem absolutního uvolnění pohybu osob (tzv. III. pilíř EU). Pilíře II. a III. jsou tzv. mezivládní, tedy neuplatňuje se v nich nadstátnost. Rozhodnutí jsou přijímána

Maastrichtská smlouva rovněž v souvislosti rozšířením volného pohybu osob zavedla občanství EU. Každý, kdo má občanství některého členského státu, je zároveň občanem EU. Tento institut je ovšem zcela odlišný od státního občanství. Občan EU má vůči institucím (orgánům) EU a jiným členským státům určitá další práva, která nevyplývají ze státního občanství. Občan EU má především právo pohybovat se a usazovat se kdekoli v EU a vykonávat ekonomickou činnost, případně ji nevykonávat, má-li jinak zajištěny legální cestou dostatečné prostředky k obživě. Občan EU má rovněž volební právo ve státě, kam přesídlil, i když není jeho občanem, a to do Evropského parlamentu a do orgánů místní samosprávy.

Už samotná Maastrichtská smlouva o EU (1992, platná od roku 1993) nebyla v některých tehdejších členských státech přijata příliš vřele (Francie, Dánsko). Proto bylo současně naplánováno její vyhodnocení a případné úpravy. Závěry byly ale dosti optimistické, a proto v roce 1997 vzniká nový dokument – ***Amsterodamská smlouva*** (1997, vstup v platnost 1999). Ta přinesla mimo jiné mírné prohloubení II. a III. pilíře EU, ale hlavně tzv. ***princip flexibility***, tj. možnost v jednotlivých konkrétních otázkách rozčlenit členskou základnu ES (EU) na státy, které si přejí rychlejší integraci a státy, které rychlejší integrace nejsou schopny nebo k ní nejsou ochotny.

V této době již bylo jasné, že EU stojí před rozsáhlým rozšířením členské základny směrem na východ. Tomu bylo třeba

- přizpůsobit institucionální strukturu ES (EU) - složení jednotlivých institucí a jejich rozhodovací procedury, které byly od počátku nastaveny na relativně malý počet členů,
- prohloubit integraci za cenu omezení „demokratického prvku“ (zavedení téměř všeobecného hlasování v Radě kvalifikovanou většinou, které zbavuje jednotlivé členské státy možnosti uplatnění práva veta a nutí je tak přijmout to, co odhlasovala většina).

To se stalo ***Smlouvou z Nice*** (2000, vstup v platnost 2003). Ani tato smlouva nebyla akceptována bez problémů. Ratifikační procedura v členských státech trvala více než dva roky a v Irsku bylo třeba opakovat referendum (napoprvé tuto smlouvu odmítlo). Smlouva z Nice nicméně otevřela ze strany EU cestu k přijetí deseti zemí střední a východní Evropy a Středomoří (k 1. 5. 2004) a následně i Rumunska a Bulharska (k 1. 1. 2007).

VI.7 Smlouva o ústavě pro Evropu

Smlouvou z Nice ovšem vývoj zdaleka nekončí. Snahy o další podstatné prohloubení dnes už nejen ekonomické, ale i politické integrace členských států EU vyústily ve vypracování dalšího dokumentu, jímž byla ***Smlouva o ústavě pro Evropu (Ústavní smlouva EU)***. Tyto práce začaly již v roce 2001. Představy o výsledku byly různé a někdy ne zcela rozumné - od vypracování Ústavy EU „zdola“, tedy z iniciativy „lidu EU“ prostřednictvím Evropského parlamentu, po přijetí Ústavy Evropské unie jakožto společenství „národních států“ (zcela mlhavý pojem). Skutečnost se po vystřízlivění z nereálných představ dostala do poněkud více realistických dimenzí. Bylo jasné, že nový dokument nemůže mít jinou formu než obdobné dokumenty dosavadní, tedy ***mezinárodní smlouvu***, která bude přijata všemi členskými státy tak, jak tomu bylo kdykoli v minulosti, tedy jednomyslně. Forma skutečné „ústavy EU“, která

měla být dokumentem vzniklým mimo vůli členských států, tedy nezaloženým na jejich konsensu, který je má ovšem zavazovat, je zcela nesmyslná.

Je na každém členském státu, aby rozhodl, zda k přijetí Ústavní smlouvy (nebo jiné mezinárodní smlouvy) bude vnitrostátně vyžadovat referendum nebo zda podle jeho ústavních předpisů stačí schválení parlamentem.

Návrh Ústavní smlouvy byl vypracován prvotně (v letech 2002-2003) tzv. **Konventem** (shromáždění více než 300 osob představujících zástupce vlád, parlamentů a nevládních organizací, jakož i veřejnosti členských a kandidátských zemí). Návrh, který z tohoto monstrózního fóra vzešel, musel být značně zkorigován na mezivládní konferenci členských zemí v roce 2004. I tak byl nakonec přijat ve velmi radikální podobě.

Ústavní smlouva byla podepsána v roce 2004 vládami všech členských států (včetně těch, které přistoupily v tomto roce, tedy i ČR). Pak se rozběhl proces ratifikace, nutný ke vstupu smlouvy v platnost. Více než polovina členských států Ústavní smlouvu ratifikovala, avšak v květnu 2005 proběhla referenda ve Francii a v Nizozemí, která obě Ústavní smlouvu odmítla. Tyto dva státy ji proto nemohly ratifikovat, čímž ji v podstatě zprovdily ze světa, neboť k jejímu vstupu v platnost se vyžaduje ratifikace *všech* členských států. Ať už byly důvody odmítnutí Ústavní smlouvy v uvedených zemích jakékoli, ukazují na to, že jejich obyvatelstvo se neztotožňuje s neomezeným prohlubováním integrace jak ekonomické, tak politické, a to v dnešní Evropské unii, která má zcela jinou podobu, než mělo kdysi oblíbené EHS, zahrnující omezený počet zemí západní Evropy. Nové členské země budí velkou nedůvěru, minimálně tím, že disponují levnou pracovní silou (přesun výroby na východ a tím zmenšení počtu pracovních míst v původních členských zemích) a také tím, že důrazně požadují rozsáhlou materiální pomoc z fondů EU, aby mohly své členství ustát.

VI.8 Žhavá současnost – Lisabonská smlouva

Ústavní smlouva byla tedy referendy ve Francii a v Nizozemí v r. 2005 pohřbena. Nemožnost ratifikace Smlouvy všemi členy si vyžádala vypracování nového dokumentu, který musel absolvovat ke svému přijetí znovu celou proceduru včetně ratifikace všemi členy. Tímto dokumentem je tzv. Lisabonská smlouva, která přejímá většinu ustanovení Ústavní smlouvy, avšak s důsledným vyloučením všeho, co by připomínalo ústavní, tedy „superstátní“ charakter EU.

Neschválená Ústavní smlouva EU se stala základem pro smlouvu novou, která byla podepsána v prosinci 2007 v Lisabonu. Tato nová („Lisabonská“) smlouva přináší obrovské množství změn, posiluje pravomoci Unie na úkor členských států a liší se od své předchůdkyně také ve formálních aspektech, které umožnily vyhnout se referendu (kromě Irska) a tím podstatně zvýšit pravděpodobnost jejího přijetí členskými státy. Po ratifikaci všemi členy vstoupila v platnost 1. prosince 2009.

Hlavní odlišnosti od Ústavní smlouvy a další novinky, které Lisabonská smlouva zavádí

1. Výsledkem není zcela nový dokument („ústava“), který by nahradil dosavadní smlouvy (o založení ES a o EU), ale novelizace obou existujících smluv (viz dále bod 3).
2. Evropské společenství (býv. EHS) je přetaveno do EU, takže **dosavadní dualismus ES-EU zanikl. Existuje pouze Evropská unie**, která po zaniklém ES zdělila právní subjektivitu a stala se tak takovou mezivládní nadstátní organizací, jakou bylo ES. Zahrnuje všechny tři dosavadní pilíře, přičemž pilíře II a III se přeměnily v další společné politiky EU. Jejich mezivládní charakter zanikl, vztahuje se na ně nadstátnost (s částečnou výjimkou II. pilíře - zahraniční politika, kde je zachována jednomyslnost rozhodování členských států).

Místo pojmu „komunitární právo“ a „právo ES“ se používá jen „právo EU“. Existující právo se ovšem obsahově nemění - bez ohledu na nové označení.

3. Formálně zůstanou existující smlouvy: **Smlouva o EU** je podstatně modifikována, ale zachovává si stejný název. Bývalá Smlouva o založení ES (EHS) je rovněž zachována, ale s podstatnými změnami a s novým názvem: **Smlouva o fungování EU**. EURATOMu se žádná změna netýká.
4. Jsou vynechána veškerá ustanovení, případně názvy, které v Ústavní smlouvě evokovala ústavní charakter EU, jako např. ministr zahraničních věcí, evropský zákon apod.
5. Institucionální oblast:

Komise měla být redukována na 18 členů s pravidelnou rotací „prázdných míst“, a to od r. 2014. Na základě kategorického požadavku Irska se tato změna neuskutečnila – složení Komise se tak nezměnilo (má stále 28 členů).

Rada nově rozhoduje **kvalifikovanou většinou** tak, že musí být pro 55% členských států a 65% členských států z hlediska počtu obyvatel. To velmi silně posiluje velké státy, které mají hodně obyvatel, a tudíž kvantitativně větší rozhodovací sílu (Francie, Německo apod.). Menší státy toto řešení velmi oslabuje.

Značně se rozšiřuje počet případů, kdy Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou namísto jednomyslnosti (ta se stává mimo společnou zahraniční a bezpečnostní politiku téměř raritou, nicméně zůstává např. u daňové politiky, která je pro některé státy rozhodující).

Evropský parlament získává některé nové spolurozhodovací pravomoci (např. v oblasti vnější obchodní politiky). **Předseda Evropské rady („prezident EU“)** je volen na 2 a půl roku, předsednictví tedy již nerotuje po 6 měsících, jak tomu bylo dosud a jak tomu bude i nadále u Rady.

6. Jedním z nejkontroverznějších ustanovení Lisabonské smlouvy jsou tzv. passerelles, tedy ustanovení dávající možnost Radě EU (tj. vládám členských států) v určitých oblastech změnit jednomyslné rozhodování Rady EU na většinové krátkou cestou, tedy nikoli změnou Smlouvy, která by podléhala souhlasu parlamentů členských států. Národní parlamenty nejsou ale zcela vyloučeny, neboť je zde možnost, aby aktivně vznesly určitou formou námitku.
7. Aktivizuje se činnost EU v oblasti mezinárodních vztahů, kde je mimo jiné vytvořena silná funkce **stálého představitele pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku**, tedy „ministra zahraničních věcí“ EU.
8. Lisabonská smlouva vůbec neřeší klíčový problém tzv. **demokratického deficitu** (viz kapitolu VII.11 níže). Právní předpisy (legislativu) v EU přijímá exekutiva prakticky bez účasti národních parlamentů, které jsou vždy postaveny před hotovou věc, neboť jejich „rozhodování“ je předurčeno legislativním aktem EU. Pokud by se rozhodly tento legislativní akt unijní exekutivy nerespektovat, poruší unijní právo. Nevýraznou změnou je možnost národních parlamentů poukázat na to, že legislativní návrh Komise se týká věci, která má zůstat v pravomoci členských států (tzv. princip subsidiarity). Je-li těchto národních parlamentů alespoň třetina, musí Komise svůj návrh znovu zvážit, ale nemusí ho stáhnout ani změnit. V praxi se to stalo zatím jen třikrát. Je-li národních parlamentů více než polovina, návrh posoudí Rada a Evropský parlament. To dosud nebylo realizováno.

Při hodnocení Lisabonské smlouvy je třeba brát v úvahu nejen její vlastní text, ale i desítky příloh, které text Smlouvy pozměňují a doplňují.

VI.9 Povaha Evropské unie z hlediska státoprávního

Evropská unie **není federací**, tedy nadstátem. Nedisponuje totiž „státní“ mocí, která by byla na členských státech nezávislá. Pravomoci EU jsou omezeny na oblasti, které jí všechny členské státy výslovně

a dobrovolně svěřily příslušnou mezinárodní smlouvou v souladu s jejich ústavními předpisy. Je-li třeba vynutit efektivně právně (nikoli politicky) respektování pravidla práva EU, může EU vůči členskému státu použít jen vnitřních donucovacích opatření, které nemohou spočívat v ničem jiném než v zastavení poskytování finančních prostředků z jejich fondů, na které by jinak měl tento stát nárok, resp. v pozastavení členských práv, porušuje-li členský stát lidská práva. Donucení vůči jednotlivci pak může jménem EU realizovat jen orgán členského státu (např. exekuci na nezaplacenou pokutu, kterou Komise uložila podniku, může nařídit jen soud členského státu, nikoli sama Komise). EU nemá žádné donucovací složky - neexistuje žádná unijní armáda nebo policie. Jednotná měna (měnová unie) není sama o sobě znakem federalismu.

V současné době lze identifikovat širokou škálu názorů na další vývoj EU v tomto směru. Při značném zjednodušení je možno uvést tyto tři koncepce:

1. EU by se měla zpětně přetvořit v běžnou mezinárodní (tedy nikoli nadstátní) organizaci, založenou na mezinárodní smlouvě, kde si bude každý stát určovat, co pro něj je či není závazné („**mezivládní**“ pojetí).
2. EU by se měla stát federací, tedy složeným mnohonárodním státním útvarem, který sdruží členské státy na základě ústavy. Členské státy by tak byly v mnohem větší míře podřízeny EU a ponechaly by si vlastní pravomoci jen v určitých oblastech (analogie ČSFR do konce roku 1992). Prvotní by byly pravomoci EU, která by vystupovala i v mezinárodních vztazích jako jeden mnohonárodní stát („**federalistické**“ pojetí).
3. EU by měla zůstat nadstátní integrační organizací. Integrace by se měla omezit jen na oblast ekonomickou a oblasti přímo související (např. pohyb osob). Neměla by zahrnovat zahraniční a bezpečnostní politiku, trestní a policejní spolupráci apod. Tyto složky by měly zůstat na úrovni mezivládní (mezinárodního práva) a **měly by být upraveny mezinárodními smlouvami nebo podobnými dokumenty, nikoli nadstátním právem** – měly by tedy zůstat **v plné dispozici členských států**. Tato koncepce zhruba odpovídá stavu před Lisabonskou smlouvou.

Je zřejmé, že zatímco pro stoupence pojetí ad 2) je Lisabonská smlouva vítaným krokem vpřed, stoupenci pojetí ad 1) ji naopak principiálně akceptovat nemohou a stoupenci pojetí ad 3) ji neodmítají, avšak nemohou ji zcela akceptovat v té podobě, v jaké byla přijata. Rozhodující je nicméně skutečnost - Lisabonská smlouva přijata byla, platí a budoucí vývoj EU tak můžeme jen odhadovat podle dalších kroků, které v budoucnu přijdou.

VI.10 Rekapitulace systému EHS - ES - EU od počátku do současnosti

Pro přehlednost zde uvádíme schématický přehled vývoje uvedených entit:

- 1952 – vznik ESUO, nadstátní organizace
- 1958 – vznik EHS a EURATOMu, nadstátních organizací
- 1993 – vznik EU jako zastřešení všech tří Společenství (tzv. I. pilíř - nadstátní), zavádějící další oblasti mezivládní spolupráce (tzv. II. a III. pilíř), všechna tři Společenství existují nadále, EHS je přejmenováno na ES 2002 - zánik ESUO, zbývá ES a EURATOM
- 2009 – ES zaniká, resp. přeměňuje se v novou EU, ta ztrácí charakter pouhého zastřešení a stává se nadstátní organizací, jakou bylo dosud ES. EURATOM existuje nadále vedle EU.

Letopočty uvádějí rok vstupu v platnost příslušného dokumentu.