

Oddíl C

Právo Evropské unie

Úvodní informace o EU

Evropská unie, sdružující dnes 27 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 se týká zejména těchto oblastí: 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.), počátky společné zahraniční a bezpečnostní politiky, spolupráce justiční a právní (civilní a trestní), policejní aj.

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

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

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 protiváha 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 na přelomu 40. a 50. let.

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.b) 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 usnášejí 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*, již členské státy odevzdají část své svrchovanosti, tedy pravomocí v určitých vymezených oblastech, přičemž v oblastech ostatních zůstane svrchovanost těchto států nedotčena. Přenos určitých pravomocí na Společenství znamená, že se jim v jejich rozsahu *členské státy budou trvale podřizovat*, a to eventuálně i proti své vůli.

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. a).

3. Stadia integrace. Evropská společenství a Evropská unie

a) Vznik a počáteční vývoj Evropských společenství

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.

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.

Členská základna EHS se poprvé rozšiřuje v těžké ekonomické situaci počátku 70. let (ropná 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 následuje velká vlna rozšíření o deset zemí střední a východní Evropy a Středozemí – ČR, SR, Polsko, Maďarsko, Slovinsko, Litva, Lotyšsko, Estonsko, Kypr a Malta. Nejmladšími členy jsou od 1.1.2007 Rumunsko a Bulharsko. Celkový počet členů tak činí 27. V pokročilém stadiu je jednání o přístupu Chorvatska. Zájem projevil i Island.

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?

b) 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 dvou³ 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

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

(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 přebrala 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.

Schéma č. 6 a 7 Tři pilíře Evropské unie (stav do Lisabonu), jednotná Evropská unie (po Lisabonu)

Tři pilíře Evropské unie podle Maastrichtu (do r. 2009)

