



SYTUACJA PRZED PODPISANIEM JEDNOLITEGO AKTU EUROPEJSKIEGO

Podstawowe kwestie zawarte w pierwszych traktatach dotyczą utworzenia zasobów własnych Wspólnoty, rozszerzenia uprawnień budżetowych Parlamentu, bezpośrednich i powszechnych wyborów oraz stworzenia europejskiego systemu walutowego. Wejście w życie Jednolitego aktu europejskiego w 1986 r., w znacznym stopniu zmieniającego traktat rzymski, wzmocniło integrację europejską poprzez utworzenie dużego rynku wewnętrznego.

GŁÓWNE OSIĄGNIĘCIA NA PIERWSZYM ETAPIE INTEGRACJI

Art. 8 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG), znanego również jako traktat rzymski^[1], przewidywał trzyetapowe utworzenie wspólnego rynku podczas dwunastoletniego okresu przejściowego, który miał zakończyć się w dniu 31 grudnia 1969 r. Jego pierwszy cel, czyli unię celną, osiągnięto szybciej niż zakładano. Okres przejściowy obejmujący rozszerzenie kwot i stopniową eliminację wewnętrznej kontroli celnej zakończył się już w dniu 1 lipca 1968 r. Mimo to pod koniec okresu przejściowego swobodny przepływ utrudniały jeszcze poważne przeszkody. W tym samym czasie Europa przyjęła wspólną zewnętrzną taryfę celną w handlu z krajami trzecimi.

„Zielona Europa” była kolejnym ważnym przedsięwzięciem służącym integracji europejskiej. W 1962 r. przyjęto pierwsze rozporządzenia w sprawie wspólnej polityki rolnej (WPR) oraz utworzono Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF).

PIERWSZE ZMIANY TRAKTATÓW

A. Usprawnienie instytucji

Pierwsza zmiana instytucjonalna nastąpiła w drodze podpisania tzw. traktatu fuzyjnego^[2] w dniu 8 kwietnia 1965 r., w ramach którego połączono organy wykonawcze. Wszedł on w życie w 1967 r., wprowadzając jedną Radę i jedną Komisję Wspólnot Europejskich (EWWiS, EWG i EWEA) oraz zasadę jednego budżetu.

[1]Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą: <https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teec/sign>

[2]Traktat fuzyjny Dz.U. 152 z 13.7.1967, s. 2-17, dostępny pod adresem: <https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/fusion/sign>



B. Zasoby własne i uprawnienia budżetowe

Decyzją Rady z dnia 21 kwietnia 1970 r.^[3] utworzono system zasobów własnych Wspólnoty, zastępujących składki wpłacane przez państwa członkowskie (1.4.1).

- Traktatem luksemburskim z dnia 22 kwietnia 1970 r.^[4] przyznano Parlamentowi Europejskiemu pewne uprawnienia budżetowe (1.3.1).
- Traktatem brukselskim z dnia 22 lipca 1975 r.^[5] przyznano Parlamentowi prawo do odrzucenia budżetu i udzielenia Komisji absolutorium z wykonania budżetu. Na mocy tego samego traktatu powołano Trybunał Obrachunkowy, organ odpowiedzialny za prowadzenie kontroli wspólnotowej rachunkowości i zarządzanie finansowe (1.3.12).

C. Wybory

Aktem z dnia 20 września 1976 r. nadano Parlamentowi nową legitymację i uprawnienia, wprowadzając bezpośrednio i powszechne wybory do PE (1.3.4). Akt ten poddano przeglądowi w 2002 r. Wtedy to wprowadzono ogólną zasadę proporcjonalnej reprezentacji i inne przepisy ramowe dotyczące ustawodawstwa krajowego w sprawie wyborów europejskich.

D. Rozszerzenie

Wielka Brytania przystępuje do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej w dniu 1 stycznia 1973 r., w tym samym czasie co Dania i Irlandia. W drodze referendum Norwegia opowiada się przeciwko przystąpieniu. Grecja została członkiem UE w 1981 r. Portugalia i Hiszpania dołączyły w 1986 r.

E. Budżet Wspólnoty

W następstwie pierwszych rozszerzeń zaczęto domagać się jeszcze bardziej restrykcyjnej polityki fiskalnej i reformy WPR. W 1979 r. Rada Europejska osiągnęła porozumienie w sprawie szeregu środków uzupełniających. Porozumienia z Fontainebleau z 1984 r. dostarczyły trwałego rozwiązania w oparciu o zasadę, zgodnie z którą można dokonywać dostosowań pomagających wszystkim państwom członkowskim w ponoszeniu obciążeń finansowych nadmiernych w stosunku do ich względnej zasobności.

PLANY DALSZEJ INTEGRACJI

Po zachęcie, jaką stanowiły początkowe sukcesy wspólnoty gospodarczej, we wczesnych latach sześćdziesiątych XX w. pojawił się ponownie cel osiągnięcia również

[3]70/243/EWWiS, EWG, Euratom: Decyzja Rady z dnia 21 kwietnia 1970 r. w sprawie zastąpienia wkładów finansowych państw członkowskich środkami własnymi Wspólnot, dostępna na stronie: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/1970/243/oj>

[4]Traktat zmieniający niektóre przepisy budżetowe, Dz.U. L 2 z 2.1.1971, s. 1-12, dostępny na stronie: https://eur-lex.europa.eu/search.html?qid=1558096159975&whOJ=NO_OJ%3D002_YEAR_OJ%3D1971&type=advanced&lang=en&SUBDOM_INIT=ALL_ALL&DB_COLL_OJ=oj-l

[5]Traktat zmieniający niektóre postanowienia finansowe Traktatu ustanawiającego Wspólnoty Europejskie oraz Traktatu ustanawiającego jedną Radę Wspólnot Europejskich Dz.U. L 359 z 31.12.1977, s. 1-19, dostępny pod adresem: https://eur-lex.europa.eu/search.html?qid=1558096310653&whOJ=NO_OJ%3D359_YEAR_OJ%3D1977&type=advanced&lang=en&SUBDOM_INIT=ALL_ALL&DB_COLL_OJ=oj-l



jedności politycznej państw członkowskich i to pomimo załamania się w sierpniu 1954 r. planów dotyczących utworzenia Europejskiej Wspólnoty Obronnej (EWO).

A. Niepowodzenie próby utworzenia unii politycznej

Na szczycie w Bonn w 1961 r. głowy państw i szefowie rządów sześciu założycielskich państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej wystąpili do komitetu międzyrządowego pod przewodnictwem ambasadora Francji Christiana Foucheta o przedstawienie propozycji w sprawie statusu politycznego unii narodów Europy. W latach 1960 i 1962 wspomniany komitet badawczy dwukrotnie podjął bezskuteczną próbę przedstawienia państwom członkowskim projektu traktatu, który byłby możliwy do przyjęcia dla wszystkich. Nawet jeśli plan Foucheta opierał się na ścisłym poszanowaniu tożsamości państw członkowskich, a tym samym odrzucał opcję federalną.

Wobec braku wspólnoty politycznej powstał jej substytut w postaci Europejskiej Współpracy Politycznej, czyli EWP. Podczas konferencji na szczycie w Hadze w grudniu 1969 r. głowy państw i szefowie rządów postanowili zastanowić się nad najlepszym sposobem poczynienia postępów w dziedzinie zjednoczenia politycznego. Sprawozdanie Etienne'a Davignona przyjęte przez ministrów spraw zagranicznych w październiku 1970 r., a następnie rozszerzone przez dalsze sprawozdania, stworzyło podstawę EWP do chwili wejścia w życie Jednolitego aktu europejskiego.

B. Kryzys w 1966 r.

Poważny kryzys nastąpił, kiedy na trzecim etapie okresu przejściowego procedury głosowania w Radzie miały ulec zmianie polegającej na przejściu w pewnych obszarach od głosowania jednomyślnego do głosowania większością kwalifikowaną. Francja zgłosiła sprzeciw wobec szeregu wniosków Komisji, w tym dotyczących środków finansowania WPR, a jej przedstawiciele przestali brać udział w najważniejszych posiedzeniach Wspólnoty (tzw. polityka pustego krzesła). Ostatecznie osiągnięto porozumienie w drodze tzw. kompromisu luksemburskiego (1.3.7), zgodnie z którym – w przypadku, gdy chodziło o żywotne interesy jednego lub więcej krajów – członkowie Rady mieli starać się znaleźć rozwiązania, które byłyby do przyjęcia przez wszystkich, przy jednoczesnym poszanowaniu wzajemnych interesów.

C. Rosnące znaczenie „szczytów” europejskich

Chociaż konferencje głów państw i szefów rządów wykraczały poza kontekst instytucjonalny Wspólnoty, zapoczątkowano je jako swego rodzaju motor działania politycznego w celu rozwiązywania problemów, z którymi nie mogła sobie poradzić Rada Ministrów. Po wczesnych posiedzeniach w latach 1961 i 1967 konferencje te zyskały coraz większe znaczenie, i tak szczyt w Hadze, który odbył się w dniach 1 i 2 grudnia 1969 r., umożliwił rozpoczęcie negocjacji w sprawie rozszerzenia Wspólnoty i uzgodnienie wspólnotowego systemu finansowego. Zaś na szczycie w Fontainebleau w grudniu 1974 r. podjęto ważne decyzje polityczne w sprawie wyborów bezpośrednich do Parlamentu oraz procedur decyzyjnych w Radzie. Wtedy to również postanowiono spotykać się trzy razy w roku w ramach „Rady Europejskiej” w celu omawiania spraw wspólnotowych i współpracy politycznej (1.3.6).



D. Reforma instytucjonalna i polityka pieniężna

Pod koniec lat siedemdziesiątych XX w. w państwach członkowskich pojawiły się różne inicjatywy dotyczące wzajemnego dostosowania polityki gospodarczej i skarbowej. Aby rozwiązać problem niestabilności walutowej i jej niekorzystnego wpływu na WPR i spójność państw członkowskich, Rada Europejska obradująca w 1978 r. w Bremie i Brukseli stworzyła europejski system walutowy (ESW). System ten, oparty na zasadzie dobrowolności i zróżnicowania (Wielka Brytania postanowiła nie brać udziału w mechanizmie kursowym), był uzależniony od istnienia wspólnej jednostki rozliczeniowej – ECU.

Na posiedzeniu Rady Europejskiej w 1981 r. w Londynie ministrowie spraw zagranicznych Niemiec i Włoch, Hans-Dietrich Genscher i Emilio Colombo, przedstawili propozycję „aktu europejskiego” obejmującego cały szereg zagadnień: współpraca polityczna, kultura, prawa podstawowe, harmonizacja prawa poza dziedzinami objętymi traktatami wspólnotowymi oraz sposoby przeciwdziałania przemocy, terroryzmowi i przestępczości. Nie został on przyjęty w pierwotnej postaci, jednak pewne jego części pojawiły się ponownie w „Uroczystej deklaracji w sprawie Unii Europejskiej” przyjętej w Stuttgarcie w dniu 19 czerwca 1983 r.

E. Projekt Altiero Spinello

W kilka miesięcy po pierwszych wyborach bezpośrednich w 1979 r. nastąpił poważny kryzys w stosunkach Parlamentu z Radą z powodu budżetu na rok 1980. Z inicjatywy posła do Parlamentu Europejskiego Altiero Spinello, założyciela Europejskiego Ruchu Federalistycznego i byłego komisarza, w lipcu 1980 r. odbyło się spotkanie grupy dziewięciu posłów do PE, którego celem było przedyskutowanie sposobu ożywienia funkcjonowania instytucji europejskich. W lipcu 1981 r. Parlament powołał Komisję Spraw Instytucjonalnych z Altiero Spinellim jako koordynatorem-sprawozdawcą, aby sporządzić plan zmiany obowiązujących traktatów. Komisja zdecydowała o nakreśleniu planów późniejszej konstytucji Unii Europejskiej. Projekt traktatu przyjęto zdecydowaną większością głosów w dniu 14 lutego 1984 r. Podobnie jak w państwie federalnym, władza prawodawcza miała funkcjonować w oparciu o system dwuizbowy. Celem wprowadzenia systemu było znalezienie równowagi pomiędzy Parlamentem a Radą, jednak był on nie do przyjęcia przez państwa członkowskie.

JEDNOLITY AKT EUROPEJSKI

Po rozstrzygnięciu zaistniałego we wczesnych latach osiemdziesiątych sporu dotyczącego budżetu Wspólnoty Rada Europejska postanowiła na posiedzeniu w Fontainebleau w czerwcu 1984 r. powołać komitet ad hoc złożony z osobistych przedstawicieli głów państw i szefów rządów, zwany od nazwiska przewodniczącego komitetem Dooge’a. Komitet ten miał za zadanie przedstawić propozycje dotyczące usprawnienia funkcjonowania systemu Wspólnoty i współpracy politycznej. Rada Europejska obradująca w Mediolanie w czerwcu 1985 r. postanowiła większością głosów (7 głosami do 3), co było procedurą wyjątkową w tym organie, zwołać międzyrządową konferencję w celu rozważenia uprawnień instytucji, rozszerzenia zakresu działań Wspólnoty na nowe obszary i utworzenia rynku wewnętrznego z prawdziwego zdarzenia.



W dniu 17 lutego 1986 r. dziewięć państw członkowskich podpisało Jednolity akt europejski (JAE)^[6], następnie w dniu 28 lutego 1986 r. zrobiły to Dania (wypowiadając się za tym aktem w referendum), Włochy i Grecja. Akt ratyfikowały parlamenty państw członkowskich w ciągu 1986 r., jednak w wyniku pozwu złożonego przez osobę prywatną w sądzie w Irlandii, wejście w życie Aktu odroczone o sześć miesięcy, czyli do 1 lipca 1987 r. JAE stanowił pierwszą istotną zmianę wprowadzoną do traktatu rzymskiego. Jego główne postanowienia przedstawiono poniżej.

A. Rozszerzenie uprawnień Unii

1. W drodze utworzenia dużego rynku wewnętrznego

Do dnia 1 stycznia 1993 r. miał powstać w pełni funkcjonujący rynek wewnętrzny – kontynuacja i rozwinięcie koncepcji wspólnego rynku wprowadzonej w 1958 r. ([2.1.1](#)).

2. W drodze wprowadzenia nowych uprawnień w dziedzinie:

- polityki pieniężnej,
- polityki społecznej,
- spójności gospodarczej i społecznej,
- badań naukowych i rozwoju technicznego,
- środowiska naturalnego,
- współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej.

B. Usprawnienie zdolności Rady Unii Europejskiej do podejmowania decyzji

Głosowanie kwalifikowaną większością głosów zastąpiło jednomyślność w przypadku czterech z ówczesnych uprawnień Wspólnoty (zmiana wspólnej taryfy celnej, swoboda świadczenia usług, swobodny przepływ kapitału i wspólna polityka dotycząca transportu morskiego i powietrznego). Głosowanie kwalifikowaną większością głosów wprowadzono również dla szeregu nowych uprawnień, takich jak rynek wewnętrzny, polityka społeczna, spójność gospodarcza i społeczna, badania naukowe i rozwój techniczny oraz polityka środowiskowa. Wreszcie, ten rodzaj głosowania stał się przedmiotem zmiany regulaminu wewnętrznego Rady, aby dostosować go w następstwie wcześniejszego oświadczenia prezydencji, że w przyszłości głosowanie w Radzie może odbywać się nie tylko z inicjatywy jej przewodniczącego, ale również na wniosek Komisji lub państwa członkowskiego, jeżeli zwykła większość członków Rady wyrazi na to zgodę.

C. Rozszerzenie roli Parlamentu Europejskiego

Uprawnienia Parlamentu rozszerzono przez:

- objęcie obowiązkiem uzyskania zgody Parlamentu wspólnotowych porozumień dotyczących rozszerzenia oraz układów o stowarzyszeniu,
- wprowadzenie procedury dotyczącej współpracy z Radą ([1.2.3](#)), co nadało Parlamentowi prawdziwą, choć ograniczoną władzę prawodawczą;

[6]Jednolity akt europejski, Dz.U. L 169 z 29.6.1987, s. 1-28, dostępny pod adresem: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:11986U/TXT>



zastosowano ją w tym okresie do około tuzina podstaw prawnych, co było przełomowym punktem w procesie przekształcania Parlamentu Europejskiego we współprawodawcę o tym samym statusie co Rada.

Ina Sokolska
05/2019

