



## 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.

### GLÓWNE OSIĄGNIĘCIA NA PIERWSZYM ETAPIE INTEGRACJI

Artykuł 8 traktatu rzymskiego 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 (EFOGR).

### PIERWSZE ZMIANY TRAKTATÓW

#### A. Usprawnienie instytucji

Pierwsza zmiana instytucjonalna nastąpiła w drodze podpisania tzw. traktatu fuzyjnego 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.

#### B. Zasoby własne i uprawnienia budżetowe

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



- Traktatem luksemburskim z dnia 22 kwietnia 1970 r. przyznano Parlamentowi Europejskiemu pewne uprawnienia budżetowe (patrz nota [1.3.1](#)).
- Traktatem brukselskim z dnia 22 lipca 1975 r. 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 zarządzania finansowego (patrz nota [1.3.12](#)).

### C. Wybory

Aktem z dnia 20 września 1976 r. nadano Parlamentowi nową legitymację i uprawnienia, wprowadzając bezpośrednie 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 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. 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 (patrz nota [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 (patrz nota [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, czyli wspólnej jednostki walutowej (ang. European currency unit – 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 bezpośrednich wyborach w 1979 r. Parlament Europejski przeszedł poważny kryzys w stosunkach z Radą w kwestii 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 wznowienia funkcjonowania instytucji europejskich. W lipcu 1981 r. Parlament powołał Komisję Spraw Instytucjonalnych z Altiero Spinello 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 sporu dotyczącego budżetu Wspólnoty z wczesnych lat osiemdziesiątych 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 (wynik głosowania: 7 do 3, procedura wyjątkowa 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), następnie w dniu 28 lutego 1986 r. zrobiły to Dania (wypowiadając się za tym aktem w referendum), Włochy i Grecja. Akt ratyfikowały parlamente 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. (patrz nota [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 (patrz nota [1.2.3](#)), co nadało Parlamentowi prawdziwą, choć ograniczoną władzę prawodawczą; zastosowano ją w tym okresie do około dziesięciu podstaw prawnych, co było kluczowym punktem w procesie przekształcania Parlamentu Europejskiego we współprawodawcę o tym samym statusie co Rada.

Ina Sokolska  
10/2018

