

POSTAVENÍ MEZINÁRODNÍCH SMLUV V PRÁVU ES (EU) A JEJICH APLIKACE V ČLENSKÝCH STÁTECH

INTERNATIONAL TREATIES IN EC (EU) LAW AND THEIR APPLICATION IN MEMBER STATES

VLADIMÍR TÝČ

Právnická fakulta, Masarykova univerzita

Abstrakt

Postavení mezinárodní smlouvy ve vnitrostátním právu smluvního státu je sice i v ČR stále předmětem diskusí, avšak zásadní problémy se zdají být vyřešeny. Právní úpravu tohoto problému je možno najít v Ústavě ČR. Tato studie se proto věnuje vztahu mezinárodních smluv a komunitárního, resp. unijního práva, kde je situace poněkud odlišná. Vyplývá ze specifické povahy komunitárního (unijního) práva, na které nelze pohlížet jako na analogii práva vnitrostátního, neboť ES ani EU nejsou státem.

Klíčová slova

Mezinárodní smlouva, právo ES, právo EU, národní právo

Abstract

This contribution deals with the relation of international treaty and EC (EU) law. The relation results from the specific nature of EC (EU) law.

Key words

International treaty, EC law, EU law, national law

1. Úvodní poznámky

Smlouvy primárního práva

Zcela základním a prvotním pramenem práva ES a EU jsou mezinárodní smlouvy, na nichž jsou tyto entity založeny (Smlouva o založení EHS (ES), Smlouva o založení EURATOMu, Smlouva o Evropské unii a na ně navazující další doplňující a revizní smlouvy - zejména Slučovací smlouva (Merger Treaty) o jediné Komisi a jediné Radě ministrů, Jednotný evropský akt, Maastrichtská smlouva, Amsterodamská smlouva, Smlouva z Nice, neúspěšná Smlouva o Ústavě pro Evropu, která je nyní přepracovávána do nového dokumentu, všechny přístupové smlouvy a rozpočtové smlouvy). Tyto smlouvy jsou mezinárodně právním základem vzniku, existence a fungování Společenství a Unie. Vzhledem k tomu, že jejich stranami jsou výhradně členské státy, které tak vytvořily základní pravidla práva ES a EU, jsou nazývány primárním právem.

Od klasických mezinárodních smluv jakožto pramene mezinárodního práva se tyto smlouvy liší tím, že jejich předmět a právní režim je odlišný. Je vytvořen jimi samými, čímž se vyčlenily z „běžného“ mezinárodního práva. Nejsou založeny na základní mezinárodně právní zásadě svrchované rovnosti států.

1. Smlouva EHS zavádí nadstátnost Společenství, jemuž je vlastní i samostatný a autonomní právní řád, který je integrován do právních řádů členských států a je závazný pro jejich orgány, včetně soudů.¹

2. Jejich změnu nebo doplnění nelze provádět podle pravidel mezinárodního smluvního práva, tedy dohodou smluvních stran. Je k tomu třeba zvláštní procedury, která zahrnuje rozhodnutí Rady EU o svolání mezivládní konference s konzultací Evropského parlamentu.² I když ES a EU nejsou subjekty těchto smluv, ale jejich objekty, je jasné, že povinná účast společného orgánu ES (EU) vtaňuje do hry i tyto „objekty“, tedy uvedené entity. Bez rozhodnutí Rady EU nelze smlouvy měnit.

3. Podle mezinárodního práva náleží výklad mezinárodních smluv smluvním stranám. Zde tomu tak není. Strany se dohodly, že závazný výklad smluv provádí Evropský soudní dvůr,

1 Obdobnou formulaci lze najít v zásadním rozhodnutí ESD Van Gend en Loos (26/62).

2 Článek 48 Smlouvy o EU.

tedy opět orgán ES (EU).

V dalším textu se těmito smlouvami nebudeme zabývat. Budeme se soustředit na mezinárodní smlouvy, které sjednává přímo ES (EU) navenek nebo které vznikají jako uzavřené jen uvnitř těchto entit.

Terminologická poznámka

Aby bylo možno na první pohled odlišit jednotlivé kategorie mezinárodních smluv, které jsou součástí práva ES (EU), jsou tyto smlouvy označovány terminologicky takto:

- a) Obecným pojmem vycházejícím z mezinárodního práva je **mezinárodní smlouva**. Tento termín je proto užíván tam, kde se hovoří o smlouvě obecně, tj. jako o typu pramene práva.
- b) Smlouvy, na nichž je založena EU (ES, EURATOM), tedy smlouvy primárního práva, se nazývají **smlouvy**.
- c) Smlouvy uzavírané s třetími státy nebo mezinárodními organizacemi jsou označovány jako **dohody**.
- d) Smlouva uzavírané uvnitř EU (ES), tj. jen mezi členskými státy, nebo mezi členskými státy en bloc a dalšími speciálně vybranými třetími státy se uvádějí jako **úmluvy**.
- e) Mnohostranné smlouvy uzavřené mimo rámec EU (ES, EURATOM), jejichž smluvní stranou se tyto entity stávají, mají původní mezinárodně právní označení, které jejich účasti není ovlivněno.

Zavedené označení uvedené v bodech b) - d) neodpovídá běžné mezinárodně právní praxi a je v právu EU (ES) ryze účelové.

Přehled zkoumané problematiky

Právním nástrojem vnějších vztahů ES a EU je mezinárodní smlouva. Je tomu tak proto, že tyto vnější vztahy nemohou být regulovány komunitárním (unijním) právem, ale pouze právem mezinárodním. Mezinárodní smlouva je jediným vhodným nástrojem k úpravě konkrétních otázek ve vztahu ES či EU k nečlenským státům a mezinárodním organizacím, příp. orgánům. O praktické potřebě sjednávání mezinárodních smluv vypovídá skutečnost, že v současné době ES a EU jsou vázány ve vztahu k třetím státům či mezinárodním organizacím řádově stovkami mezinárodních smluv v mnoha oblastech - od obchodních

(ekonomických) vztahů po právní spolupráci např. v trestních věcech.

Kromě smluv se třetími subjekty se v omezené míře vyskytují také mezinárodní smlouvy, regulující určité vztahy výhradně uvnitř - tedy mezi členskými státy navzájem. V minulosti byly tyto smlouvy uzavírány v oblastech, kam nesahala pravomoc ES, resp. EU, a jejichž regulace byla nicméně shledána potřebnou. Jednalo se především o právní spolupráci ve věcech občanských a obchodních, případně trestních. Amsterodamská smlouva však v tomto směru rozšířila pravomoci ES, takže dnes jsou tyto smlouvy nahrazeny, resp. nahrazovány klasickými prameny komunitárního práva (nařízeními). Obdobně ve věcech trestních jsou dnes používány prameny sekundárního práva EU, především rámcová rozhodnutí.

Existence určitých výjimek pro některé členské státy, na které se výjimečně nevztahuje komunitární režim, si vynutila vytvoření poněkud kuriózního institutu smluv uzavíraných mezi ES a členským státem, který odmítl obecnou komunitární úpravu. Tyto smlouvy rozšiřují působnost komunitárních předpisů na tento stát cestou mezinárodního práva, tj. obdobně, jako by šlo o stát nečlenský.

Všemi uvedenými kategoriemi smluv se budeme dále podrobněji zabývat, neboť představují velmi specifickou součást komunitárního (unijního) práva, a to i z hlediska dopadu na ČR. Předmětem našeho zkoumání budou následující okruhy problémů:

- pravomoc ES (EU) jakožto subjektů mezinárodního práva uzavírat mezinárodní smlouvy se třetími subjekty,
- vnitřní postupy v ES (EU) při sjednávání těchto smluv,
- účinky mezinárodních smluv v právním systému ES (EU),
- specifické otázky vybočující z běžného standardu mezinárodního práva.

2. Pravomoci ES k uzavírání mezinárodních smluv navenek

V této části se budeme zabývat pravomocemi ES (nikoli EU)³ k uzavírání mezinárodních smluv z pozice mezinárodní organizace jakožto subjektu mezinárodního práva, a to ve vztahu k jiným (třetím) subjektům mezinárodního práva.⁴

3 K pravomoci EU, která je velmi problematická, viz část 7.

4 Ke vztahu k členským státům viz dále část 3.2 (účinky v právu ES).

Hledisko mezinárodního práva:

a) Mezinárodně právní subjektivita mezinárodních organizací a jejich způsobilost uzavírat mezinárodní smlouvy

Není pochyb o tom, že prvotní mezinárodně právní subjektivitu mají pouze státy. Tato subjektivita vyplývá z jejich suverenity a je originární a neomezená. Všechny další entity a osoby, které v určitém smyslu mezinárodně právní subjektivitou rovněž disponují, mají zcela odlišný charakter a jejich subjektivita je proto zcela specifická.

Považujeme-li za jediný pojmový znak subjektivity v mezinárodním právu způsobilost být účastníkem jakéhokoli mezinárodně právního vztahu, tedy vztahu upraveného mezinárodním právem, pak nám nezbyvá než opět zdůraznit, že taková mezinárodně právní subjektivita může být buď úplná, jako je tomu u států, nebo jen omezená, a to na určité konkrétní vztahy, které musí být mezinárodním právem specifikovány. V tomto smyslu můžeme považovat za subjekt části mezinárodního práva i jednotlivce, který např. podává stížnost k mezinárodnímu orgánu na ochranu lidských práv (např. k Evropskému soudu pro lidská práva) nebo který je žalován u mezinárodního trestního soudu.

Pokud jde o mezinárodní organizace, je jejich mezinárodně právní subjektivita rovněž omezená v tom smyslu, že nemohou být subjekty celého mezinárodního práva, resp. jakéhokoli vztahu upraveného mezinárodním právem, ale jen těch vztahů, které jim členské státy výslovně či nevýslovně vymezily.

Na příkladu jednotlivce na jedné straně a mezinárodní organizace na straně druhé je vidět ošidnost pojmu „subjekt mezinárodního práva“. Mezinárodně právní subjektivita je v obou případech odvozená od států, omezená, avšak svou podstatou velmi odlišná. Jednotlivec může vlastním projevem vůle vstoupit do mezinárodně právního vztahu jen podáním stížnosti na porušení svého lidského práva v mezinárodním měřítku (tj. uplatněním práva) a v dalším je již jen pasivním účastníkem tohoto vztahu. V oblasti mezinárodního trestního práva je jen pasivním nositelem povinností. Mezinárodní organizace je naproti tomu subjektem aktivním, který může uzavírat určité mezinárodní smlouvy se státy či jinými mezinárodními organizacemi, tedy zakládat nové právní vztahy „ve velkém“. Nese také odpovědnost za své

mezinárodní závazky takto převzaté.

Uvedené závěry nutně vedou k zamyšlení nad identifikací jednotlivých pojmů s tím spojených. Budeme-li vycházet z pojmu mezinárodně právní subjektivita, musíme u subjektů odlišných od státu vždy specifikovat jak konkrétně je tato subjektivita míněna, tedy čeho se týká a čeho nikoli. Tvzení o tom, že „právní subjektivita mezinárodních organizací a jednotlivců“ je omezená, nemá žádnou vypovídací hodnotu, byť je to tvzení pravdivé. Právní subjektivita jako taková striktně vzato nemůže být omezená - jde o pojem absolutní. Omezen může být pouze okruh právních norem, k nimž se tato subjektivita váže. Zdá se, že vhodnější bude používat pojmu „*způsobilost*“, který je relativní. Způsobilost může být omezená na určité oblasti práva nebo na určité úkony subjektu. Je ovšem také třeba vymezit, o jakou způsobilost, tedy „k čemu“ se má jednat.

Pokusme se nyní vypomoci si pojmy vnitrostátního práva. Právní subjektivita se zde kryje se způsobilostí k právům. Kterýkoli subjekt vnitrostátního práva (fyzická či právnická osoba, stát) je způsobilý mít práva. Ne každý subjekt práva je však oprávněn vlastními úkony (projevy vůle) vstupovat do právních vztahů a brát na sebe povinnosti. K tomu potřebuje jinou (další) způsobilost - k právním úkonům. U právnických osob v obchodních vztazích obě způsobilosti splývají - pouhá způsobilost k právům je zde nepraktická, a proto se používá všezahrnující pojem „právní způsobilost“.⁵

Zatímco způsobilost k právům nelze omezit, způsobilost k právním úkonům nemusí být vždy plná, může tedy být omezená jen na některé úkony. Promítnuto do mezinárodního práva - způsobilost mezinárodních organizací být subjektem mezinárodně právního vztahu a jednat v mezinárodním měřítku vlastním jménem je vymezena zřizovací smlouvou, a to buď výslovně nebo implicitně.

b) Evropské společenství

Evropské společenství je ve smyslu mezinárodního práva nepochybně mezinárodní organizací. Bylo založeno mezinárodní smlouvou (tedy podle mezinárodního práva) a je to entita autonomní vzhledem k členským státům. Má vlastní orgány, které přijímají závazná

rozhodnutí určená nejen členským státům, ale i jednotlivcům. To je umožněno tím, že členské státy přenesly část svých pravomocí, resp. jejich výkonu na Společenství. Proto je Společenství způsobilé uzavírat mezinárodní smlouvy se třetími zeměmi v oblastech vymezených zřizovací smlouvou Společenství.

Hledisko práva ES:

Výslovně stanovená pravomoc

Pravomoc ES uzavírat mezinárodní smlouvy je upravena zřizovací smlouvou (Smlouvou o založení ES, dále „Smlouva ES“). Úprava pravomoci je obsažena v několika ustanoveních.

Nejdůležitějším a v praxi nejužívanějším je článek 133 odst. 3, který se týká vnějších obchodních vztahů ES.

Články 302 a 303 zmiňují „veškeré účelné styky“, resp. „veškerou účelnou spolupráci“ s OSN, jejími odbornými organizacemi a Radou Evropy. Tyto „styky“ či „spolupráce“ nepochybně zahrnují i uzavírání smluv s těmito organizacemi. Otázkou je, zda stejný závěr je možno učinit pro ostatní mezinárodní organizace, kde článek 302 odst. 2 předpokládá jen „udržování styků“. Kromě toho článek 304 ukládá Společenství navázat „úzkou součinnost“ s Organizací pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD), a to „na základě vzájemné dohody“.

Zcela nepochybně je pravomoc uzavírat mezinárodní smlouvy založena článkem 310 o „dohodách o přidružení“ se třetími státy či mezinárodními organizacemi. Pod tímto pojmem se skrývá několik typů dohod: od klasických dohod o přidružení se státy, které se připravují na budoucí vstup do ES (EU) (tzv. evropské dohody), přes dohody o zvláštním statutu třetího státu (celní unie s Tureckem) až po dohody s rozvojovými zeměmi o jejich přístupu na společný trh ES a rozvojové pomoci (mnohostranné dohody z Lomé, Dohoda z Cotonou, dvoustranné dohody se středozezemními zeměmi).

Článek 111 odst. 3 umožňuje uzavírat mezinárodní smlouvy týkající se měnových kurzů.

Článek 170 odst. 2 předpokládá, že podrobnosti spolupráce s třetími státy nebo mezinárodními organizacemi při provádění víceletých rámcových programů výzkumu a technologického rozvoje mohou být stanoveny mezinárodními smlouvami. Totéž platí pro stanovení podrobností spolupráce při ochraně životního prostředí (článek 174 odst. 4). Uzavírání mezinárodních smluv v oblasti rozvojové spolupráce výslovně umožňuje rovněž článek 181. Pravomoc ES k uzavírání mezinárodních smluv je stanovena rovněž článkem 181a pro oblast hospodářské, finanční a technické spolupráce se třetími zeměmi.

Uvedený výčet představuje přehled ustanovení Smlouvy ES, která zakládají výslovnou pravomoc ES k uzavírání mezinárodních smluv navenek, tedy s nečlenskými státy nebo s mezinárodními organizacemi.

Nevýslovně (implicitně) založená pravomoc ES uzavírat mezinárodní smlouvy

Již v roce 1970 nastala situace, kdy Komise došla k závěru, že ustanovení Smlouvy ES, které upravuje vnitřní pravomoci ES a nepředpokládá výslovně uzavření mezinárodní smlouvy, musí být aplikováno i na uzavření takové smlouvy. Jednalo se o Dohodu o evropské silniční dopravě (AETR/ERTA). Rada naproti tomu prosazovala stanovisko, že článek 75 (nyní 71) Smlouvy ES se nevztahuje na vnější vztahy ES. Spor vyústil v žalobu Komise proti Radě podané k ESD.

ESD rozhodl v této věci (22/70) takto: Vnější vztahy nelze oddělovat od vztahů vnitřních. Je třeba vycházet z cílů ES formulovaných pro tento případ v článku 3 odst. f (společná politika v oblasti dopravy). Článek 75 (nyní 71) odst. 1 dává pravomoc Radě přijímat i „veškeré jiné potřebné předpisy“. Písm. a) téhož článku zmiňuje i dopravu procházející přes území členských států, tedy počítá i s nečlenskými státy. Navíc nařízení č. 543/69 přijaté na základě čl. 75 (nyní 71) umožňuje zahajovat jednání s třetími státy, což implikuje završení tohoto jednání sjednáním mezinárodní dohody. Za zmínku stojí, že generální advokát s tímto hodnocením nesouhlasil, neboť se odvolával na dnešní čl. 300 odst. 1 Smlouvy ES.

Uvedený judikát ESD založil tzv. teorii implikovaných pravomocí ESD, která jde velmi výrazně nad rámec čl. 300 Smlouvy ES. Aniž bychom se snažili zpochybňovat závaznost judikatury ESD, lze se tázat, zda vymezení oblastí, v nichž ES vyvíjí činnost (čl. 3 Smlouvy

ES) zahrnuje také způsob uplatnění pravomocí ES.⁶

Věcný rozsah pravomocí ES

Výslovná pravomoc ES uzavírat vlastním jménem mezinárodní smlouvy je vázána na vymezené oblasti. Může dojít k nejasnostem, zda určitá smlouva svou náplní spadá do příslušné oblasti. Takový problém řešil ESD ve věci Dohoda o přírodním kaučuku (stanovisko 1/1978). Vzhledem k tomu, že dohoda obsahuje i úpravu technické pomoci, výzkumu a dalších oblastí, nespadá do působnosti článku 133 a není tedy uzavíraná ve výlučné pravomoci ES.

Z novějších problémů uveďme stanovisko ESD 2/2000 k uzavření Carthagenského protokolu o prevenci biotechnologických rizik. V této souvislosti se hovoří o „proměnných pravomocech“ ES.⁷

3. Postavení mezinárodních smluv sjednávaných ES s třetími státy nebo mezinárodními organizacemi v právu ES

3.1. Postup při sjednávání a přijímání mezinárodních smluv, jejichž stranou je ES

a) Obecná procedura sjednávání mezinárodních smluv ES

Tato procedura je upravena v článku 300 Smlouvy ES. Iniciativa zde náleží Komisi, která doporučí Radě sjednat příslušnou smlouvu. Samo sjednání smlouvy je úkolem Komise, avšak jen na základě zmocnění Rady. Toto zmocnění uděluje Rada rozhodnutím, které je přijímáno kvalifikovanou většinou, s výjimkou případů, kdy se jedná o oblast vyžadující z hlediska vnitřních pravomocí jednomyslné rozhodování nebo o dohodu o přidružení podle článku 310.

Po dojednání textu smlouvy následuje její podpis. O podpisu rozhoduje na návrh Komise Rada, a to kvalifikovanou většinou nebo jednomyslně podle uvedených pravidel. Stejně

6 Srov. G.A.Bermann, R.J.Goebel, W.J.Davey, E.M.Fox, Cases and Materials on European Union Law, 2nd edition, West Group, St. Paul (USA), 2002, str. 1032-1033.

7 Podrobnosti viz Ch. Maubernard, L'“intensité modulable“ des compétences externes de la Communauté européenne et de ses États membres, Revue trimestrielle de droit européen, 2/2003, s. 229 n.

rozhoduje Rada o případném prozatímním provádění smlouvy před jejím vstupem v platnost. Evropský parlament je z této procedury zcela vyloučen, je pouze informován. Připomeňme, že podpis smlouvy zpravidla nestačí k jejímu vstupu v platnost. Je třeba její ratifikace, přičemž schválení smlouvy pro její účely text Smlouvy ES uvádí jako „uzavření dohody“.

O uzavření dohody (tedy jejím definitivním schválení pro ratifikaci) rozhoduje opět Rada. Pravomoci Evropského parlamentu jsou přitom následující:

- a) Souhlas Evropského parlamentu je vyžadován jen pro dohody, které se uzavírají podle článku 310 (asociační dohody), dohody, které vytvářejí zvláštní institucionální rámec (vytvářejí nové společné orgány s rozhodovací pravomocí), dohody mající „citelné“ rozpočtové dopady na Společenství a dohody měnící akt přijatý podle článku 251 Smlouvy ES (tj. spolupřijatý Evropským parlamentem).
- b) V ostatních případech je Evropský parlament pouze konzultován, a to i v případech, kdy v oblasti vnitřních pravomocí je předepsán postup podle článků 251 nebo 252.
- c) Je-li sjednávána smlouva (dohoda) podle článku 133 (vnější obchodní vztahy), je Evropský parlament pouze informován, nikoli konzultován.

Zvláštní úprava platí pro smlouvy, které vyžadují změnu Smlouvy ES (tj. nejsou v souladu se smlouvami primárního práva). Postupuje se podle článku 48 Smlouvy EU, který se aplikuje pro změny smluv, na nichž je založena EU. Znamená to vypracování změny mezivládní konferencí svolané Radou a její následnou ratifikaci všemi členskými státy.

b) Zvláštní procedury sjednávání mezinárodních smluv ES

ba) článek 133

Zvláštní úprava je obsažena především v článku 133 odst. 3 a násl. Smlouvy ES (vnější obchodní vztahy). Vlastní postup se příliš neliší: Komise vede jednání na základě zmocnění Rady. Navíc je zde podotknuto, že „Rada a Komise odpovídají za to, že sjednané dohody jsou slučitelné s vnitřními politikami a předpisy Společenství“. Snahou tohoto ustanovení je zjevně vyloučit rozpor mezi dohodou a stávajícím právem ES. Rozhodnutí ESD o neplatnosti aktu sekundárního práva by rozhodně nebylo vhodným řešením, neboť přijetí tohoto aktu předcházelo uzavření dohody. V případě hrozícího rozporu je třeba napřed změnit sekundární

právo a teprve potom uzavřít dohodu.

V oblasti vnějších obchodních vztahů, kde je uzavírána drtivá většina mezinárodních dohod, je třeba sladit stanoviska ES a členských států, které jsou sjednávány dohodami vázány. Tomu napomáhá zvláštní výbor („Výbor podle článku 133“), který prostřednictvím Rady, která ho jmenuje, koordinuje stanoviska členských států.

Za vnější obchodní vztahy se považují i oblast služeb a obchodních aspektů duševního vlastnictví. Zde se objevuje první odchylka od obecného režimu. Rada zde rozhoduje jednomyslně, a to v případech, kdy dohoda obsahuje ustanovení, která z hlediska vnitřních pravomocí vyžadují jednomyslnost nebo pokud se dohoda týká oblastí, kde Společenství dosud pravomoci nevykonávalo. Totéž se týká dohod sjednáváných v oblastech uvedených v druhém pododstavci odstavce 6, tedy kulturních a audiovizuálních služeb, vzdělávacích služeb a sociálních a zdravotnických služeb. Tyto oblasti spadají do sdílené pravomoci ES a členských států, proto jejich sjednávání vyžaduje i souhlas všech členských států. Jsou to tedy tzv. smíšené dohody, jejichž stranou je nejen ES, ale i členské státy.

Rada ovšem nemůže v žádném případě sjednat dohodu, která by svým obsahem překračovala vnitřní pravomoci Společenství, zejména tam, kde je vyloučena harmonizace právních předpisů členských států.

Oblast dopravy je z této úpravy vyňata - na tyto dohody se vztahuje pouze hlava V Smlouvy ES a článek 300.

Podle odst. 7 článku 133 může Rada na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně rozšířit svou pravomoc i na sjednávání dohod v oblasti duševního vlastnictví mimo jeho obchodní aspekty. V praxi to může znamenat, že by byly sjednávány dohody o obecné ochraně duševního vlastnictví bez návaznosti na obchodní transakce. Takové rozhodnutí Rada zatím nepřijala.

bb) Článek 111 (měnová politika)

Rada může uzavírat dohody se třetími státy o vztahu systému směnných kurzů ECU ve vztahu

k měnám třetích zemí. Je otázkou, zda takovéto dohody připadají v úvahu po vytvoření jednotné měny EURO. Postup při sjednávání těchto dohod s třetími státy nebo mezinárodními organizacemi se neřídí článkem 300, ale zvláštním postupem. Rada rozhoduje na doporučení Komise a po konzultaci s Evropskou centrální bankou kvalifikovanou většinou o podmínkách pro sjednávání a uzavírání těchto dohod (tj. včetně udělování definitivního souhlasu s příslušnou dohodou).

bc) Články 181 a 181a (rozvojová spolupráce a hospodářská, finanční a technická spolupráce)

Dohody mezi ES a třetími státy nebo mezinárodními organizacemi v oblasti rozvojové spolupráce (článek 181) jsou sjednávány postupem podle článku 300, tedy bez specifik. V rámci rozvojové spolupráce mohou být sjednávány podobné dohody se třetími subjekty (článek 181a). I zde je stanoven obecný postup podle článku 300 s výjimkou dohod, které jsou kvalifikovány jako dohody o přidružení nebo kdy jde o dohody se státy, které se ucházejí o vstup do EU. Zde je relevantní postup podle článku 310, tj. Rada rozhoduje jednomyslně (viz dále).

bd) Články 170 (Výzkum a technologický rozvoj) a 174 (ochrana životního prostředí)

Podrobnosti při provádění víceletých rámcových programů spolupráce v oblasti výzkumu a technologického rozvoje a při ochraně životního prostředí mohou být dohodnuty s třetími subjekty mezinárodními dohodami sjednávanými v režimu článku 300, tedy bez specifik.

be) Články 302-304 (spolupráce s významnými mezinárodními organizacemi)

Článek 302 stanoví, že Komise udržuje styky se všemi mezinárodními organizacemi, přičemž výslovně je zmíněna OSN a její odborné organizace. Článek 303 stanoví, že Společenství (bez zmínky o Komisi) naváže veškerou účelnou spolupráci s Radou Evropy. Mezinárodní dohoda je výslovně zmíněna až v článku 304, který se týká vztahů s Organizací pro hospodářskou spolupráci a rozvoj. Není zde však specifikována procedura, takže nezbyvá než vycházet z článku 300.

bf) Článek 310 (dohody o přidružení)⁸

Režim těchto dohod je specifikován již v článku 300, přičemž od obecného standardu existují tyto dvě výjimky:

- Rada rozhoduje na návrh Komise jednomyslně, nikoli kvalifikovanou většinou,
- vyžaduje se souhlas Evropského parlamentu, který je v jiných případech z rozhodování vyloučen.

Je otázkou, jak kvalifikovat příslušnou dohodu, a tedy jak určit, zda se jedná o „dohodu o přidružení“ na rozdíl od běžné dohody o spolupráci. I když pojem „přidružení“ není v komunitárním právu nikde definován, vodítkem může být samo znění článku 310, které se zmiňuje o založení společných postupů a zvláštních řízení. Široká definice je obsažena v judikátu Demirel (12/86), kde Soudní dvůr považuje za dohodu o přidružení každou dohodu, která vytváří s třetím státem zvláštní vztahy privilegované povahy. Tento stát musí na základě dohody participovat na komunitárním režimu, tedy částečně mu musí být podřízen.

Z tohoto hlediska patří do této kategorie následující dohody:

1. Dohody se státy, které se ucházejí o členství v EU a připravují se na ně (v současné době FYROM,⁹ Chorvatsko, Albánie). Zvláštní postavení má Turecko, které je kromě běžného přidružení navíc součástí celní unie ES. Vnitrokomunitární úprava je obsažena v nařízení Rady 533/2004.
2. Dohody sjednané v oblasti rozvojové spolupráce se zeměmi ACP¹⁰ (bývalé mnohostranné Dohody z Lomé, nyní Dohoda z Cotonou). Obdobnou povahu má dvoustranná dohoda s JAR, jejíž právní režim však není jednoznačný. Jako jediná nemá v názvu termín „přidružení“.
3. Dvoustranné dohody se státy středozemní oblasti o tzv. partnerství: Alžírsko, Egypt, Izrael, Jordánsko, Libanon, Maroko, autonomní území Palestiny, Sýrie, Tunisko. Pozorovatelský statut má Lybie. Obdobný charakter má dohoda s Chile a nová dohoda s Mexikem, i když tato poslední není považována za dohodu o přidružení).
4. Za dohodu o přidružení se považuje i dohoda o Evropském hospodářském prostoru (EHP)

8 Další podrobnosti a rozbor dalších aspektů (politické podmínky, obsah dohod) lze najít ve výborné studii Ch. Kaddous, F. Mangilli, Les relations extérieures de l'Union européenne, *Annuaire Suisse de droit européen* 2005/2006, s. 31 a násl.

9 Anglická zkratka označující Makedonii (Bývalá jugoslávská republika Makedonie).

10 Rozvojové země Afriky, Karibiku a Pacifiku (celkem cca 8 desítek zemí).

(1994) zahrnující Norsko, Island a Lichtenštejsko. Pokud jde o Švýcarsko, které je členem Evropského sdružení volného obchodu, avšak nikoli EHP, považuje se za dohody o přidružení první série dvoustranných dohod s ES (80. a 90. léta).

Všechny uvedené dohody upravují oblasti spadající do pravomoci ES, avšak některé také oblasti další. Ty jsou pak sjednávány jako smíšené (tj. na straně ES jsou rovněž jednotlivé členské státy, které musí příslušnou dohodu ratifikovat). Důvodem je

- a) obsah dohody, který zasahuje i oblasti nespádající do pravomoci ES (např. Evropská dohoda o přidružení ČR, která zahrnovala i politickou spolupráci a oblasti kultury a školství),
- b) financování provádění dohody nejen z rozpočtu ES, ale také členskými státy.

Pokud by dohoda upravovala jen oblasti vyjmenované v článku 3 Smlouvy ES, lze uvažovat o výlučné pravomoci ES. V opačném případě musí být dohoda smíšená, tedy podléhá schválení i jednotlivých členských států.

Zvláštním problémem je délka schvalovací procedury dohod smluvními stranami. Ratifikace množstvím států může trvat příliš dlouho, přičemž je třeba respektovat snahu uvést je v život co nejdříve. Tomu slouží následující nástroje:

1. Tzv. prozatímní dohody, které obsahují úpravu pouze části - hospodářských aspektů a nepodléhají proto schválení parlamentů smluvních států (např. Prozatímní dohoda mezi ČR a ES a jejich členskými státy.....)
2. Předběžné provádění dohody před jejím vstupem v platnost na základě dohody smluvních stran.¹¹
3. Předběžné provádění dohody přímo v ní stanovené. Tato cesta je atypická a uplatnila se jen u dvoustranné dohody s Chile.
4. Předběžné provádění na základě rozhodnutí mezinárodního orgánu - týká se zatím pouze revize Dohody s Cotonou, kde je tímto orgánem Rada ministrů ACP-ES.

¹¹ Podrobněji viz M. Potočný, K otázce prozatímního provádění mezinárodních smluv, Právník 5/1972, str. 427 n. Tato studie je stále aktuální, neboť mezinárodní smluvní právo se v tomto směru nemění.

c) Shrnutí a završení vnitřní procedury sjednávání mezinárodních smluv se třetími subjekty

Uzavřením dohody se rozumí vyjádření definitivního souhlasu se smlouvou ze strany Společenství. **Uvnitř ES** má tento souhlas formu rozhodnutí, které je přijímáno Radou, a to podle kategorie smlouvy kvalifikovanou většinou nebo jednomyslně. V některých případech je přijetí tohoto rozhodnutí vázáno na souhlas Evropského parlamentu.

Toto rozhodnutí je přijímáno ve dvou podobách. Vzhledem k tomu, že Rada rozhoduje již o podpisu dohody (který je zpravidla teprve prvním předpokladem pro další postup), v rozhodnutí o podpisu dohody, přijímaném společně s Komisí, je vysloven souhlas s podpisem a se jmenováním osoby k podpisu zmocněné. Poté následuje další rozhodnutí, a to o uzavření dohody, tedy o definitivním souhlasu s dohodou, která následně může vstoupit v platnost (analogie souhlasu národního Parlamentu, který umožňuje ratifikaci smlouvy ze strany státu). Přijetí tohoto rozhodnutí je tak předpokladem k vyjádření definitivního souhlasu ES **navenek**, a to formou, kterou předepisuje sama smlouva (zpravidla ratifikace, byť tento pojem rozhodnutí neužívá). Teprve potom vstupuje dohoda v platnost, když totéž provede protistrana, resp. další smluvní strany podle toho, co sama dohoda stanoví.

3.2 Postavení mezinárodních smluv v komunitárním právu

a) Účinky mezinárodních smluv uzavřených ES v systému komunitárního práva

Mezinárodní smlouvy uzavřené ES s třetími státy nebo mezinárodními organizacemi (označované jako „dohody“) jsou podle článku 300 odst. 7 závazné pro orgány Společenství a pro členské státy. Z tohoto obecného pravidla vyplývají tři důležité konkrétní závěry.

1. Závaznost smluv pro orgány Společenství znamená, že smlouvy je třeba respektovat také při přijímání aktů sekundárního práva. Mezinárodní smlouva tak má vyšší právní sílu než sekundární právo. Je-li přijat akt sekundárního práva, který je v rozporu s mezinárodní smlouvou závaznou pro ES, je to důvod pro podání žaloby k ESD na neplatnost tohoto aktu. Jinou otázkou je, jak ESD s touto žalobou naloží (viz níže bod 3).

2. Závaznost smluv pro členské státy znamená, že tyto smlouvy váží ve smyslu mezinárodního práva členské státy, i když formálně nejsou smluvními stranami. Chování členského státu v

rozporu s takovou smlouvou je ovšem nejen porušením práva ES, ale ve vztahu k nečlenským státům také mezinárodního práva.

3. Úprava výslovně neřeší dva základní problémy, a to

a) zda se lze dovolávat smlouvy (dohody) jako důvodu pro neplatnost aktu sekundárního práva, je-li zde rozpor,

b) zda lze uplatnit přímý účinek ustanovení smlouvy ve vztahu k jednotlivcům tak, jak je v komunitárním právu obvyklé.

Odpovědi na tyto otázky jsou sporné a jsou řešeny judikaturou ESD způsobem, který je velmi diskutabilní a není všeobecně akceptován.¹²

b) Některé příklady mezinárodních smluv (dohod) sjednaných ES se třetími subjekty

Největší počet těchto smluv se týká oblasti společné obchodní politiky, tedy ekonomických vztahů ES navenek. Jsou jich dnes řádově stovky, neboť některé z nich se týkají i malých detailů obchodní spolupráce. Méně početné a tím zajímavější jsou nepochybně dohody sjednané v oblastech jiných.

Tak na příklad v oblasti hlavy IV Smlouvy ES (spolupráce v justičních věcech, azyl, přistěhovalectví, vízová politika) existuje řada dohod s třetími státy týkajících se zpětného přebírání osob, které neoprávněně pobývají na území ES (Ruská federace, Srí Lanka, Albánie, Macao, Hongkong). S Ruskou federací byla v roce 2007 uzavřena dohoda o usnadnění vzájemné vízové povinnosti, jejíž blahodárné účinky mohou pocítit i občané ČR cestující do Ruska. Se státy EHP (Norsko, Island) je dohodou z r. 2001 a protokolem z r. 2006 řešena otázka žádostí o azyl příslušníků třetích států, kteří mohou využívat rozšíření schengenského prostoru o tyto dva státy.

Dále je třeba uvést důležitou dohodu s evropskými nečlenskými státy o „energetickém společenství“ (25.10.2005).

Příkladem dohody s jinou mezinárodní organizací je Dohoda ES s Radou Evropy o zahájení úzké spolupráce z roku 1999 (základem je článek 303 Smlouvy ES).

¹² K této otázce podrobněji viz N. Rozehnalová, V. Týč, Vnější obchodní vztahy EU, Masarykova univerzita, 2006, str. 77-89 a četná zahraniční literatura v této publikaci uvedená.

Málo početné jsou dohody sjednané EURATOMem. Příkladem je Dohoda o spolupráci mezi EURATOMem a Spojeným královstvím z roku 1969 (Spojené království nebylo tehdy členským státem). Z novějších je možno uvést Dohodu s Japonskem o spolupráci při mírovém využívání jaderné energie nebo podobnou dohodu s Ukrajinou (obě 2006). EURATOM je rovněž stranou mnohostranné Úmluvy o pomoci v případě jaderné nehody nebo radioaktivní nouze (v rámci Mezinárodní agentury pro atomovou energii - přístup EURATOMu v roce 2005).

4. Posudky ESD

Nastane-li pochybnost o tom, zda je zamýšlená mezinárodní smlouva v souladu se Smlouvou ES, tedy s právním pramenem vyšší právní síly, může si Evropský parlament, Rada nebo Komise vyžádat předem stanovisko ESD. Je-li stanovisko ESD odmítavé, má se za to, že se mění Smlouva a je proto opět nezbytný postup podle článku 48 Smlouvy EU. Bez změny Smlouvy ES nelze vyslovit souhlas s takovou mezinárodní smlouvou a ES jí tedy nemůže být vázáno.

Uvedený institut se velmi podobá obdobnému postupu upravenému v čl. 88 Ústavy ČR, kdy se předem zkoumá soulad smlouvy s ústavním pořádkem ČR. Toto ustanovení bylo silně inspirováno francouzskou koncepcí, kterou je možno najít v ústavě Francie.

Stanovisko ESD se může týkat i otázky, zda sjednání smlouvy patří do výlučné nebo sdílené pravomoci ES.¹³

5. Smlouvy uzavírané uvnitř Evropského společenství

a) Smlouvy uzavírané mezi členskými státy

Mezinárodní smlouva je především nástrojem právní úpravy vnějších vztahů Společenství, tedy s nečlenskými státy a mezinárodními organizacemi. Výjimečně se mezinárodní smlouva stává i nástrojem pro úpravu vnitřních vztahů, a to tam,

- kde vůbec není dána pravomoc Společenství (dvoustranné - o zamezení dvojího zdanění

apod.) - nejsou součástí práva ES,

- kde není dána pravomoc Společenství, ale jedná se o oblast, která úzce souvisí s jednotným vnitřním trhem ES a z tohoto důvodu vyžaduje zvláštní vnitřní úpravu - jsou součástí práva ES.

b) Smlouvy uzavírané mezi ES a členským státem

Zcela výjimečná je mezinárodní smlouva uzavřená mezi ES na straně jedné a členským státem na straně druhé. Dochází k tomu tam, kde členský stát je na základě výjimky vyňat z obecného komunitárního režimu, neboť nesouhlasil s pravomocí Společenství v dané oblasti. Daná právní úprava se na něj může vztáhnout jen cestou klasického mezinárodního práva, tedy prostřednictvím mezinárodní smlouvy.

V současné době se jedná o hlavu IV Smlouvy ES, která se nevztahuje na Dánsko. Původní vnitřní úprava justiční spolupráce v civilních věcech (před Amsterdamem) spočívala na řadě úmluv, uzavřených mezi členskými státy, neboť ES nemělo potřebné pravomoci. Šlo o úmluvy uzavřené, tj. vnitřní, vyhrazené jen členským státům bez možnosti účasti států třetích. Právním základem byl dnešní článek 293 (býv. 220), který se sice o mezinárodních smlouvách nezmiňuje, avšak zcela jistě je má na mysli. Na jeho základě bylo v minulosti uzavřeno několik úmluv v oblasti mezinárodního civilního řízení i kolizního práva, zejména Bruselská úmluva o pravomoci soudů a uznání a výkonu soudních rozhodnutí ve věcech občanských a obchodních (1968, tzv. Brusel I), obdobná úmluva týkající se věcí rodinných (Brusel II), Římská úmluva o právu rozhodném pro závazky ze smluv (1980) a řada dalších. Amsterdamskou smlouvou získalo nově Společenství pravomoci v celé této oblasti a proto po roce 1999 začalo rychlé nahrazování těchto úmluv akty sekundárního práva (nařízeními). Vzhledem k tomu, že Dánsko si vyhradilo zvláštní režim (neuznalo pravomoc ES), nevztahují se předmětná nařízení na Dánsko. Vůči Dánsku tak zůstaly v platnosti původní úmluvy, což vede k praktickým problémům. Existuje tak dvojí úprava - nařízeními mezi všemi členskými státy kromě Dánska a úmluvami mezi členskými státy a Dánskem. Nepřehlednost tohoto stavu přivedla Komisi k nové právní konstrukci - nařízení se budou s určitými odchylkami vztahovat i na Dánsko, které k tomu dá souhlas mezinárodní smlouvou.

13 Srov. stanovisko 1/1994 týkající se komplexu smluv týkajících se WTO.

Tyto smlouvy mezi ES a Dánskem jsou již uzavírány.¹⁴ Nařízení jsou tak pro Dánsko závazná, avšak na principu mezinárodně právním, nikoli komunitárním. Znamená to, že Dánsko může v případě potřeby vyloučit nebo změnit účinky nařízení výpovědí nebo změnou mezinárodní smlouvy, která na něj nařízení vztahuje.

Vzhledem k tomu, že hlava IV Smlouvy ES, která není závazná pro Dánsko, obsahuje i další ustanovení, používá se podobná metoda i v jiných oblastech (např. azylová politika).¹⁵

6. Smlouvy uzavírané mezi členskými státy ES en bloc a nečlenskými státy - zvláštní případ Luganské úmluvy

Luganská úmluva o soudní pravomoci a uznání a vykonatelnosti rozhodnutí ve věcech občanských a obchodních byla sjednána v roce 1988 proto, aby rozšířila územní působnost stejnojmenné Bruselské úmluvy (1968) na členské státy ESVO, případně další země. V době svého uzavření tato oblast nespadala do pravomoci ES, a proto šlo o klasickou mnohostrannou mezinárodní smlouvu mezi členskými státy ES a třetími zeměmi.

Amsterodamská smlouva zahrnuje justiční spolupráci v civilních věcech do komunitárního práva a důsledkem bylo nahrazení Bruselské úmluvy nařízením Rady. Toto nařízení se v současné době obsahově mírně odlišuje od původní „bruselské“ úpravy, což vyvolalo otázku odpovídajících změn Luganské úmluvy, která v současné době zavazuje kromě stávajících členů ES pouze země ESVO. Posun z hlediska formálního spočívá v tom, že předmět úmluvy nyní spadá do pravomoci ES. Byla proto vznesena otázka pravomoci ES k uzavření nové verze Lugana - má jít o výkon výlučné nebo sdílené pravomoci ES (ve smyslu kdo má být stranou - ES nebo členské státy)?

Podobně jako v jiných případech byl využit institut stanoviska ESD, který je oprávněn tuto otázku rozhodnout. To se stalo stanoviskem 1/2003, jímž ESD určil, že nová Luganská úmluva je způsobilá ovlivnit aplikaci tzv. Bruselského nařízení I (které nahradilo původní

14 Např. Dohoda mezi ES a Dánskem týkající se soudní pravomoci a uznaní a vykonatelnosti soudních rozhodnutí ve věcech občanských a obchodních, obdobná dohoda o duručování soudních a mimosoudních písemností, obě z 19.10.2005.

15 Dohoda mezi ES a Dánskem o kritériích a mechanismech pro určení státu příslušného pro posuzování žádosti o azyl podané v Dánsku nebo v jiném členském státě a o systému Eurodac pro porovnávání otisků prstů za

Bruselskou úmluvu), a proto spadá do výlučné pravomoci ES. Tím je dáno, že stranou budoucí Luganské úmluvy nebudou již členské státy ES, ale ES jako takové, které tím vykovává svou pravomoc regulovat v této oblasti vztahy s třetími zeměmi. Právní režim úmluvy nebude měněn, bude to opět smlouva polootevřená, tedy vyžadující k přístupu dalšího třetího státu souhlasu všech stávajících členů.

Dodejme ještě, že stejný problém vzniká i u jiných (mnohostranných) smluv v oblasti mezinárodního práva soukromého. Proto ES usiluje o to, aby se stalo členem Haagské konference mezinárodního práva soukromého a posléze i smluvní stranou smluv, které na tomto fóru vznikají.¹⁶

7. Smlouvy uzavírané Evropskou unií (II. a III. pilíř)

Vzhledem k tomu, že zde jde o velmi diskutabilní a právně nejistou problematiku, podívejme se nejprve empiricky na faktický stav.

Evropská unie uzavřela jako taková množství mezinárodních smluv s třetími státy a mezinárodními organizacemi, které obsahově nepatří do oblasti pravomoci ES, avšak týkají se oblastí upravených Smlouvou EU. Z nejvýznamnějších uveďme následující:

a) Smlouvy s USA:

- dohoda o právní pomoci v trestních věcech,
- dohoda o vydávání (obě z 25.6.2003),
- dohoda o bezpečnosti utajovaných informací.

b) Smlouvy s Islandem a Norskem:

- dohoda o přidružení k schengenskému acquis (18.5.1999),
- dohoda o postavení Islandu a Norska ve vztahu k Irsku a Spojenému království (30.6.1999),
- dohoda o předávání mezi členskými státy EU a Islandem a Norskem (28.6.2006),
- dohoda o výborech nápomocných Evropské komisi (1999),
- dohoda o používání některých ustanovení Úmluvy mezi členskými státy EU o vzájemné pomoci v trestních věcech z 29.5.2000 + protokol z roku 2001.

účelem účinného uplatňování Dublinské úmluvy z r. 2006.

¹⁶ Podrobný rozbor tohoto stanoviska lze najít v článku T. Baumé, Competence of the Community to Conclude the New Lugano Convention: Opinion 1/03 of 7 February 2006, German Law Journal, Vol. 7 No. 8 (August 2006)

c) Ze smluv uzavřených v rámci II. pilíře s různými zeměmi jmenujme dvoustranné dohody o utajovaných informacích (Bulharsko, Rumunsko, FYROM, Bosna-Hercegovina, Ukrajina), dohody o účasti třetích zemí o účasti na akcích EU v krizových oblastech (Bulharsko, Island, Norsko, Rumunsko, Ukrajina, Kanada) a dohody o účasti na vojenských akcích v Bosně (Švýcarsko, Maroko, Albánie, Nový Zéland, Argentina, Chile).¹⁷

d) Uzavřena byla rovněž dohoda s mezinárodním orgánem - Dohoda EU s Mezinárodním trestním tribunálem o spolupráci a vzájemné pomoci (10.4.2006).

Většina těchto smluv má ve skutečnosti zavazovat členské státy, které je mají provádět. Tato skutečnost je však předmětem pochybností - může EU zavazovat mezinárodní smlouvou členské státy?

Uzavírání mezinárodních smluv Evropskou unií je tak právně velmi pochybné, protože EU nemůže jako taková zavazovat členské státy. Vyplývá to nejen ze Smlouvy EU, ale také z Protokolu č. 4 k Amsterodamské smlouvě, které výslovně stanoví, že „články 24 a 38 Smlouvy EU a veškeré dohody z nich vyplývající neznamení přenos pravomocí členských států na EU“.

Pochybnosti o možnosti EU uzavírat mezinárodní smlouvy začínají u její mezinárodně právní subjektivity. Obvykle se tvrdí, že EU tuto subjektivitu nemá, neboť jí nebyla členskými státy výslovně udělena, jak je to u mezinárodních organizací obvyklé. Faktem je, že v době tvorby Maastrichtské smlouvy členské státy právní subjektivitu Evropské unii udělit nechtěly. Bohužel příslušné dokumenty nejsou veřejně přístupné a víme jen to, že předsedající Nizozemí výslovně právní subjektivitu EU odmítlo, což tehdy podpořil i generální ředitel právní služby Rady.¹⁸

Tento silný argument je ovšem postupně vyvrácen následnou praxí, kdy členské státy jako členové Rady souhlasily se sjednáním řady mezinárodních smluv ze strany Evropské unie v oblastech II. a III. pilíře.

17 Výčet těchto dohod podle Ch. Kaddous, F. Mangilli, Les relations extérieures de l'Union européenne in: Annuaire Suisse de droit européen 2005/2006, Staempfli Editions SA Berne, 2006, s. 32.

18 Zdroj této informace: M.R.Eaton, Common Foreign and Security Policy, in: Legal Issues of the Maastricht Treaty (ed. O'Keefe a P.M.Twomey), Chancery Law Publishing Ltd, Chichester 2004, s. 224

Další diskuse o tom, zda EU má či nemá právní subjektivitu, se tak jeví jako neproduktivní, neboť nemůže dojít k jednoznačnému závěru.¹⁹ Užitečnější je nepochybně zkoumat, zda EU má či nemá způsobilost k uzavírání mezinárodních smluv a v jakých oblastech. Je zřejmé, že z článku 38 Smlouvy EU a z následné praxe členských států vyplývá, že EU omezenou způsobilost k uzavírání mezinárodních smluv má, avšak jen ve II. a III. pilíři. Nelze ovšem přitom zapomenout na již zmíněné Prohlášení č. 4 k Amsterodamské smlouvě, z něhož jednoznačně vyplývá, že členské státy nepověřily EU, aby uzavírala mezinárodní smlouvy jejich jménem.

Znamená to, že EU je způsobilá uzavírat mezinárodní smlouvy, které zavazují orgány EU (prakticky jen Radu), nikoli však členské státy jako takové. Tomu také odpovídá pozitivní úprava v zřizovacích smlouvách. Zatímco Smlouva ES stanoví v článku 300 odst. 7, že mezinárodní dohody jsou závazné pro orgány Společenství a pro členské státy, Smlouva EU stanoví v článku 24 odst. 6, že takové dohody zavazují orgány Unie, přičemž zde pochopitelně není zmínka o členských státech. Koho ovšem musí zavazovat na příklad Dohoda o vydávání mezi EU a USA? Přirozeně členské státy, protože jinak by neměla smysl. EU jako taková nikoho nevydává, vydávají a žádají o vydání jediné orgány členských států.

Zatímco sjednávání dohod ES v oblasti vnějších obchodních vztahů spadá do výlučné pravomoci ES, dohody sjednávané EU nespádají do výlučné pravomoci Unie, ale mohou být sjednávány jen v oblastech, kde členské státy přenesly své pravomoci na EU. Toto přenesení pravomocí ovšem vylučuje Prohlášení č. 4 k Amsterodamské smlouvě. Rada EU se snaží sjednávat mezinárodní dohody touto problematickou procedurou pravděpodobně proto, aby se vyhnula zdlouhavému schvalování dohod v parlamentech členských států.

Na to ovšem členské státy nepřistoupily, a proto byl do článku 24 včleněn odstavec 5, který umožňuje členským státům učinit prohlášení, že dohoda sjednaná Evropskou unií vyžaduje vnitrostátního schválení podle ústavních předpisů. Rozumí se tím nepochybně požadavek vnitrostátního schválení dohody příslušným ústavním orgánem, zpravidla parlamentem, neboť zejména právě dohody podle článku 38 Smlouvy EU (trestní, správní a policejní spolupráce)

¹⁹ Blíže k této otázce viz D. Verwey, *The EC, the EU and the International Law of Treaties*, TMC Asser Press, The Hague, 2004. Taktéž V. Týč, *K otázce způsobilosti EU uzavírat mezinárodní smlouvy*, Pocta Vladislavu Davidovi, sborník z konference, Univerzita Palackého v Olomouci, 2007, str. 281 a n.

zasahují do zákonodárství členských států.

Z toho je patrné, že se předpokládá závaznost dohody nejen pro orgány EU, ale i pro členské státy, i když to není ve Smlouvě EU výslovně řečeno.

Je-li učiněno takové prohlášení, není členský stát dohodou vázán. A contrario není-li prohlášení učiněno, členský stát vázán je? Co vlastně znamená v tomto případě být vázán dohodou, kterou uzavřela jen EU bez členských států? Musíme patrně vycházet z praxe ES (zejména článek 300 odst. 7 Smlouvy ES), tedy pokud jde o závazky z dohody, členský stát je ve stejném postavení, jako kdyby byl smluvní stranou.

Jaký je další osud dohody ve vztahu k členskému státu, jehož zástupce učinil prohlášení? Pokud dohoda nebyla vnitrostátně schválena, tento stát jí zcela jistě vázán není. Musí to notifikovat nebo oznámit na zasedání Rady?

Pokud byla dohoda orgány členského státu schválena, právní důsledky jsou velmi nejasné, neboť není nijak určen další postup. Posuzované ustanovení nestanoví nic o tom, zda má být v takovém případě učiněno další prohlášení nebo jakým jiným způsobem má být ve vztahu k EU notifikován souhlas s dohodou a jaké jsou právní důsledky. Není také vůbec zřejmé, od kterého okamžiku je tento členský stát dohodou vázán. A už vůbec není jasné, kdy může vstoupit v platnost sama dohoda jako taková. Tato pochybnost vyplývá ze závěru článku 24 odst. 5, kde je upraveno předběžné provádění dohody.

Mezi mezinárodními smlouvami uzavíranými ES a EU je tak principiální kvalitativní odlišnost. Zatímco ES sjednává smlouvy vlastním jménem a je způsobilé samo tyto smlouvy plnit a odpovídat samo za jejich případné porušování, smlouva sjednávaná EU jsou způsobilé plnit a odpovídat za důsledky jejich případného neplnění jen členské státy, nikoli sama EU. EU se tak sama o sobě těmito smlouvami k ničemu nemůže zavázat nemůže, zavazuje členské státy.

Z uvedeného vyplývá jednoznačný závěr: Některé mezinárodní dohody zejména v oblasti III. pilíře EU neuzavírá EU vlastním jménem, ale jménem členských států, což je ovšem neslučitelné s výše zmíněným prohlášením č. 4 k Amsterodamské smlouvě. *Provádět tyto dohody a odpovídat za jejich provádění nemůže EU, ale jen členské státy. EU jako taková*

nemůže nikoho vydávat ani přijímat, nemůže realizovat právní pomoc ani pohyb osob - to vše se děje na úrovni členských států.

Přesto jsou odpovídající dohody uzavírány Evropskou unií bez účasti členských států. Tato praxe, kterou zavedla Rada EU (tedy ministři vlád členských států), je ve zřejmém rozporu s právní úpravou danou Smlouvou EU, jakož i s povahou závazků v dohodách obsažených. Vytváří se zde postupně analogie s ES, která ovšem není na místě, neboť na rozdíl od EU získalo ES od členských států výlučnou pravomoc k úpravě vnějších obchodních vztahů včetně mezinárodních dohod. ES tak bezesporu může zavazovat členské státy, a to i navenek vůči třetím státům (srov. články 133 a 300 Smlouvy ES). Tyto postupy jsou členskými státy akceptovány a nejsou předmětem žádných námitek či větších problémů. Kromě toho nejdůležitější mnohostranné dohody zasahující do oblasti vnitrostátního zákonodárství jsou sjednány jako smíšené (tzv. právo WTO).²⁰

Nelze rovněž opomenout již zmíněné prohlášení č. 4 k Amsterodamské smlouvě, podle něhož zde nemůže dojít k žádnému přenosu pravomocí na EU, natož pak takto vytvářet pravomoci EU výlučné povahy. Pokud vůbec nějaké pravomoci přesto přecházejí, jedná se jen o pravomoci „procesní“ (pravomoci Rady EU), nikoli „materiální“, tedy týkající se obsahu závazku.²¹

Z právního hlediska není možné dojít k jinému závěru, než že **EU nemůže bez dalšího zavazovat členské státy navenek**. Nemůže tedy sama uzavírat mezinárodní smlouvy, které by automaticky zavazovaly členské státy. EU je založena na mezinárodním právu a jednou z obecných zásad mezinárodního práva smluvního je *pacta tertiū nec nocent nec prosunt* (tedy mezinárodní smlouvou nelze bez dalšího zavazovat třetí státy či jim udělovat práva). Na tom nic nemění velmi problematická pojistka v pátém odstavci článku 24, která má smysl jen potud, pokud je členský stát stranou příslušné smlouvy.

20 Z komplexu mnohostranných dohod, provázejících vznik WTO, jsou bez dalšího za smíšené považovány z hlediska relace pravomocí ES a členských států samotná dohoda WTO, GATS (služby) a TRIPS (duševní vlastnictví). Členství ve WTO je rovněž sdílené: členy jsou kromě samotného ES i jednotlivě všechny členské státy. Podrobnosti jsou určeny stanoviskem ESD č. 1/94.

21 M. Oreja Aguirre, *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios*, Mc Graw Hill, Madrid, 1998, s. 197

I když pomineme stále otevřenou otázku mezinárodně právní subjektivity EU, dohoda uzavřená pouze Evropskou unií by založila mezinárodně právní vztah právě jen vůči EU. Kdo bude vůči druhé smluvní straně odpovídat za případné neplnění dohody? Mohou to být členské státy, když nejsou smluvními stranami, i když dohodu fakticky budou či mají provádět? Pokud by ji neprováděly patřičným způsobem, odpovídaly by maximálně a pouze teoreticky jen Evropské unii, nikoli druhé smluvní straně.

Celkově je možno uzavřít, že koncepce článků 24 a 38 Smlouvy EU je velmi nešťastná a vyplývá spíše z politických postulátů neberoucích ohled na požadavky racionální právní regulace. EU není v oblastech II. a III. pilíře organizací, na kterou by státy přenesly pravomoc uzavírat mezinárodní smlouvy. Není způsobilá se zavazovat vlastním jménem, ale jen jménem členských států. Ty na tento stav mohou reagovat jen tím, že využijí článku 24 odst. 5 a učiní prohlášení, které jim umožní předložit sjednanou smlouvu svým ústavním orgánům ke schválení. Tím jsou pak ovšem srozuměny s tím, že jsou skutečnou, i když ne formální stranou smlouvy sjednané pod hlavičkou EU.

Mezinárodní dohody sjednávané Evropskou unií tak je třeba považovat za smlouvy, jejichž stranou je nejen EU jako taková, ale také členské státy EU, s výjimkou těch, které by to odmítly (např. na základě vnitrostátního neschválení smlouvy podle článku 24 odst. 5 Smlouvy o EU). Tyto státy také odpovídají druhé smluvní straně (zpravidla třetímu státu) za provádění smlouvy.

Současná revize zřizovacích smluv tento problém zdánlivě řeší tím, že ruší ES, jehož sukcesorem je v plném rozsahu EU. To ovšem představuje řešení jen pro dohody budoucí, nikoli ty, jež byly v minulosti EU sjednány. Lze předpokládat, že v praxi žádné problémy nenastanou, protože členské státy budou pravděpodobně vztahovat novou úpravu i na dohody již existující. To ovšem nic nemění na skutečnosti, že dohody sjednané EU v dosavadním režimu musí mít právní následky rovněž v tomto režimu, nikoli v režimu novém, který by měl platit od roku 2009.²²

²² K této otázce viz také zajímavou studii V. Baláše, Aplikace mezinárodních smluv uzavíraných v rámci III. pilíře, Právní fórum 1/2004, s. 8 n.

