

PRAVOMOCI EVROPSKÉHO SPOLEČENSTVÍ K UZAVÍRÁNÍ MEZINÁRODNÍCH SMLUV

VLADIMÍR TÝČ

1. STANOVENÍ PRAVOMOCI ES

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.

A. 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 (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 středozemními 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.

B. 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.

C. 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 uzavírána ve výlučné pravomoci ES.

Z novějších problémů uvedme stanovisko ESD 2/2000 k uzavření Carthagenského protokolu o prevenci biotechnologických rizik. V této souvislosti se hovoří o „proměnných pravomocích“ ES.¹

D. VÝLUČNÁ A NEVÝLUČNÁ PRAVOMOC ES

Mezinárodní smlouvy ES uzavírá jak v oblasti pravomoci výlučné (zejména společná obchodní politika), tak v oblasti pravomocí sdílených. Připomeňme, že pravomoc sdílená má stejné účinky jako výlučná tam, kde se Společenství již chopilo jejího výkonu a zejména přijalo alespoň jeden akt sekundárního práva.

Projevem výlučné pravomoci je smlouva, uzavřená jen ES (tedy nikoli členskými státy). V oblastech sdílených pravomocí se pak můžeme setkat jak se smlouvami uzavřenými jen ES (a zavazujícími přirozeně členské státy – článek 300 odst. 7 Smlouvy ES), tak i se smlouvami smíšenými (uzavřenými jak ES, tak zároveň členskými státy). Druhá alternativa je nezbytná tam, kde obsahem smlouvy jsou i ustanovení nespádající vůbec do pravomoci ES nebo kde je tato pravomoc nezřetelná (např. dohoda TRIPS o ochraně duševního vlastnictví v mezinárodním obchodním styku).²

Tato otázka bývá v konkrétních případech posuzována Evropským soudním dvorem formou stanoviska. Významné je v této souvislosti stanovisko 1/94 týkající se balíku dohod WTO.³ Zvláště bude zmíněno stanovisko 1/2003 týkající se nové Luganské úmluvy.

2. POSTAVENÍ MEZINÁRODNÍCH SMLUV SJEDNÁVANÝCH ES S TŘETÍMI STÁTY NEBO MEZINÁRODNÍMI ORGANIZACEMI V PŘÁVU 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 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“.

¹ Podrobnosti viz Ch. Maubernard, L. „intensité modulable“ des compétences externes de la Communauté européenne et de ses Etats membres, *Révue trimestrielle de droit européen*, 2/2003, s. 229 n.

² Podrobněji viz Rozehnalová, N., Tyč, V., *Vnější obchodní vztahy EU*, Brno, MU, 2006, s. 68.

³ Blíže viz tamtéž, s. 66 n.

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. 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.

Zvláštní procedury jsou upraveny v jednotlivých ustanoveních Smlouvy ES (články 133, 111, 181 a 181a, 170, 174, 302–304 a 310).

B. ZAVŘENÍ VNITROKOMUNITÁRNÍ 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.

C. 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.
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 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.
 Odpovědi na tyto otázky jsou sporné a jsou řešeny judikaturou ESD způsobem, který je velmi diskutabilní a není všeobecně akceptován. Zabýváme se jím dále podrobněji.

D. 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 (článek 133). 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. Byl rovněž vypracován návrh nové Luganské úmluvy o pravomoci soudů a uznání a vykonatelnosti rozhodnutí ve věcech občanských a obchodních (viz dále podrobněji).

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).

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).

3. 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 vnitrokomunitární úpravu – jsou součástí práva ES.*

Smlouvy z oblasti mezinárodního práva soukromého a procesního jsou zmíněny v dalším bodu.

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 vnitrokomunitární úprava justiční spolupráce v civilních věcech (před Amsterodamem) spočívala na řadě úmluv, uzavřených mezi členskými státy, neboť ES nemělo potřebné pravomoci. Šlo o úmluvy uzavřené, tj. vnitrokomunitární, 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. Amsterodamskou 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), nevztahuje se předmětná nařízení na Dánsko. Vůči Dánsku tak zůstaly v platnosti původní úmluvy, což vede k praktickým problémům. Existuje tak dvojitá 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 meziná-

rodní smlouvou. Tyto smlouvy mezi ES a Dánskem jsou již uzavírány.⁴ 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).⁵

4. 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 nespádala 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 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.⁶

⁴ 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.

⁵ 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 účelem účinného uplatňování Dublinské úmluvy z r. 2006.

⁶ 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).