

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Pavλίna Mařasová

VNĚJŠÍ PRAVOMOCI EVROPSKÉHO SPOLEČENSTVÍ A EVROPSKÉ UNIE

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: Doc. Mag. phil. Dr. iur. Harald Christian Scheu,
Ph.D.

Katedra: Katedra evropského práva

Datum vypracování práce: 19.8.2009

Prohlášení

„Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.“

V Praze dne 19.8.2009

Pavčina Mařasová

Poděkování

Mé upřímné poděkování patří panu Doc. Mag. phil. Dr. iur. H. Ch. Scheuovi, Ph.D. za podnětné připomínky, odborné konzultace a studijní materiály, které mi v průběhu psaní práce poskytoval.

Ráda bych též poděkovala své rodině a svým blízkým za jejich podporu.

1.	Úvod	6
2.	Mezinárodněprávní subjektivita	8
3.	Vnější smlouvy	9
4.	Vnější vztahy Společenství	11
4.1	Mezinárodněprávní subjektivita Společenství	11
4.2	Pravomoci ES v mezinárodních vztazích	14
4.2.1	Vnější výslovné pravomoci („compétences explicites“)	16
4.2.1.1	Vnější výslovné pravomoci v Zakládací smlouvě ES	17
4.2.1.1.1	Společná obchodní politika (článek 131 SES).....	17
4.2.1.1.2	Asociační dohody	21
4.2.1.2	Výslovně vnější pravomoci přiznané v Jednotném evropském aktu ..	24
4.2.1.2.1	Dohody v oblasti výzkumu a rozvoje	24
4.2.1.2.2	Dohody o ochraně životního prostředí.....	24
4.2.1.3	Rozšíření pravomocí Maastrichtskou smlouvou.....	25
4.2.1.3.1	Hospodářská a měnová unie	25
4.2.1.3.2	Nehospodářské oblasti nových pravomocí	26
4.2.1.3.3	Transevropské sítě	26
4.2.1.3.4	Rozvojová spolupráce.....	27
4.2.1.4	Amsterdamská smlouva.....	28
4.2.1.5	Niceská smlouva	28
4.2.2	Vnější implicitní pravomoci („compétences implicites“).....	28
4.2.2.1	Rozsudek ve věci AETR.....	29
4.2.2.2	Posudek 1/76.....	32
4.2.2.3	Posudek 2/91	32
4.2.2.4	Posudek 1/94.....	34
4.2.2.5	Rozsudky „open sky“.....	34
4.2.2.6	Posudek 1/03	37
4.2.2.7	Shrnutí závěrů judikatury k problematice implicitních pravomocí	40
4.2.3	Subsidiární pravomoci	41
5.	Vnější vztahy Evropské unie	43
5.1	Subjektivita Evropské Unie	43
5.2	Uzavírání unijních smluv v praxi a články 24/38 SEU	45

6. Lisabonská smlouva	53
6.1 Princip svěřených pravomocí.....	56
6.2 Princip subsidiarity	57
6.3 Společná obchodní politika.....	58
6.4 Společná bezpečnostní a obranná politika	59
6.5 Měnová a hospodářská unie.....	59
6.6 Implicitní pravomoci.....	59
6.7 Článek 308 – doložka flexibility.....	60
6.8 Společná zahraniční a bezpečnostní politika	61
6.9 Policejní a justiční spolupráci v trestních věcech	62
7. Závěr	63
Seznam použité literatury a pramenů.....	65
Seznam zkratk	71
Abstrakt práce v anglické jazyce	72

1. Úvod

V souvislosti s bouřlivými diskuzemi ohledně Lisabonské smlouvy¹, která právě prochází ratifikačním procesem, se skloňuje především otázka suverenity členských států, jejich obavy o její omezení nebo dokonce ztrátu. Zatímco odpůrci Lisabonské smlouvy hovoří o tunelování suverenity členských států, její zastánci v ní vidí krok vpřed, zintenzivnění integrace a tím i posilování suverenity členských států vůči vnějším, geopolitickým a ekonomickým faktorům. Tématem této práce je otázka, která je z výše uvedeného hlediska pro členské státy jednou z nejcitlivějších – vnější činnost Společenství a Unie, situace, kdy je to Společenství/Unie a nikoli členské státy, jejichž jménem je vstupováno do mezinárodních závazků.

Cílem této diplomové práce není beze zbytku vyčerpat všechny aspekty problematiky vnějších pravomocí Společenství a Unie. To, o co se pokusím je pouze zmapování vývoje vnější činnosti a postupného rozšiřování pravomocí Evropského společenství a Evropské unie ve vnějších vztazích od Zakládací smlouvy ES přes smlouvy reformní až po Lisabonskou smlouvu.

V úvodní části práce bude nejprve stručně vysvětlen pojem mezinárodněprávní subjektivity, neboť chceme-li se zabývat se tématem externích pravomocí subjektu, jakým jsou Společenství a Evropská unie a jejich schopností interakce na mezinárodním poli, je nejprve třeba definovat jejich právní postavení z hlediska teorie a struktury mezinárodního práva veřejného.

Poté bude věnována stručná kapitola analýze pojmu vnějších smluv, jakožto nejmarkantnějšího projevu mezinárodněprávní subjektivity.

¹ Lisabonská smlouva, Úřední věstník C306 17.12.2007

Tato práce je následně koncepčně rozdělena na dva okruhy, z nichž první pojednává o vnějších pravomocích Evropského společenství a druhý o vnějších pravomocích Evropské unie.

Okruh „Vnější pravomoci Společenství“ se zabývá mezinárodněprávní subjektivitou Společenství. V druhé části je zaměřen na rozbor jednotlivých oblastí komunitárních pravomocí tak, jak byly v průběhu vývoje integrace postupně začleňovány do Zakládací smlouvy ES reformními smlouvami. V třetí části pak rozsáhleji analyzuje problematiku doktríny implicitních pravomocí, a to opět metodou sledování historického vývoje judikatury Evropského soudního dvora. Už samotný vývoj této doktríny je velice zajímavý, tudíž mu je věnován širší prostor a konkrétní oblasti implicitních pravomocí, které takto Soud dovodil, jsou shrnuty v závěru této části. Okruh o Společenství je uzavřen kapitolou pojednávající o subsidiární pravomoci Společenství.

Okruh „Vnější pravomoci Unie“ se též zabývá otázkou mezinárodněprávní subjektivity Unie, avšak vzhledem ke své současné nejednoznačnosti podstatně detailněji. V kontextu teoretické diskuze rozebírá východiska, která implikují existenci/neexistenci subjektivity EU. Druhá část tohoto okruhu se týká vývoje uzavírání vnějších smluv v oblastech druhého a třetího pilíře Unie, zde již však zejména s ohledem na dosavadní praxi.

Kapitola, která práci uzavírá a vztahuje se k oběma okruhům, je pak věnována nejvýznamnějším změnám, které z hlediska rozebíraného tématu přinese Lisabonská smlouva do oblastí všech stávajících pilířů Evropské unie. Tato kapitola stojí samostatně jednak z důvodu přehlednosti a dále proto, že ratifikační proces Lisabonské smlouvy stále nebyl ukončen.

Práce je uzavřena stručným shrnutím učiněných poznatků a syntézou dílčích závěrů.

2. Mezinárodněprávní subjektivita

Mezinárodněprávní subjektivitou obecně rozumíme „*způsobilost být nositelem práv a povinností na úrovni mezinárodního práva veřejného, tj. na úrovni suverénní mezinárodního společenství*“.² Typickými projevy této způsobilosti jsou pak především právo diplomacie a legace, právo jednostranných opatření, právo uzavírání mezinárodních smluv, mezinárodněprávní odpovědnost, výsady a imunity.³

Předpokladem existence mezinárodněprávní subjektivity určité entity je to, že práva a povinnosti jí jsou adresována přímo, a to právem mezinárodním.⁴

Originárním subjektem mezinárodního práva je stát, tj. jednotka vykonávající veřejnou moc nad jejím územím a obyvatelstvem, podřízená přímo mezinárodnímu právu.⁵ Naopak mezinárodní organizace svou subjektivitu již jen odvozuje od vůle jiných subjektů mezinárodního práva. Jak uvidíme v kapitole 4, ani Evropská společenství nejsou z tohoto pohledu výjimkou. Právním východiskem pro posouzení mezinárodněprávního postavení organizace složené ze států, je poradní stanovisko Mezinárodního soudního dvora z roku 1949, týkající se právní subjektivity OSN, ve kterém MSD došel k závěru, že OSN právní subjektivitu má, je však omezena rozsahem jejích funkcí a cílů.⁶

² P. Svoboda, *Právo vnějších vztahů Evropské unie*, 2. vyd., Linde Praha, Praha, 2007, str. 23.

³ Dle P. Svobody se jedná o obecně ustálený obsah mezinárodněprávní subjektivity. M. Dixon k tomu zdůrazňuje, že rozsah právní subjektivity mezinárodních organizací není stejný; nejširší rozsah má jen OSN a několik málo dalších organizací, M. Dixon, *Textbook on International Law*, Blackstone, London, 2000, str. 105.

⁴ J. Malenovský, *Mezinárodní právo veřejné, jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště právu českému*, 5. vyd., Doplněk, Brno, 2008, str. 104-105.

⁵ Č. Čepelka, P. Šturma, *Mezinárodní právo veřejné*, Praha, Eurolex Bohemia, 2003, str. 83 an.

⁶ *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations Opinion*, ICJ Rep 1949 174, ICJ.

3. Vnější smlouvy

Nejčastějším projevem mezinárodněprávní subjektivity a aspektem vnějších vztahů je právo uzavírat mezinárodní dohody, tedy smluvní pravomoc. Tzv. vnější smlouvy jsou součástí *acquis communautaire*, stejně tak jako nařízení a směrnice. Z pohledu třetího státu jsou však klasickou mezinárodní smlouvou, takže při výkonu této pravomoci je Společenství vázáno jak právem komunitárním, tak právem mezinárodním.⁷

Právním základem vnějších smluv jsou ustanovení stanovící pravomoc Společenství v dané oblasti explicitně či implicitně, procesněprávně je způsobilost uzavírat smlouvy se třetími zeměmi či mezinárodními organizacemi vymezena v článku 300 SES (a v čl. 101 SESAE). Navenek je při jejich sjednávání Společenství zastupováno Komisí. Ta navrhne Radě uzavření příslušné smlouvy a Rada poté zmocní Komisi k zahájení jednání. Rada nakonec schvaluje návrh smlouvy, nejčastěji ve formě nařízení a ostatním smluvní stranám sdělí, že se Společenství cítí být smlouvou vázáno.⁸ Tento postup se nazývá obecnou komunitární metodou, existují z něj však výjimky, z nichž je nejpodstatnější zmínit uzavírání tzv. smíšených smluv („*mixed agreements*“), na jejichž sjednávání (podpisu i ratifikaci) se podílejí vedle Společenství všechny členské státy, což každému z nich vytváří právo veta. Vznik smíšených smluv je důsledkem existence tzv. sdílených pravomocí, o kterých bude pojednáno v kapitole 4.2.

Vnější smlouvy jsou součástí mezinárodního práva veřejného, součástí práva komunitárního, a tudíž i součástí práva aplikovatelného na území členských států a jejich orgány. Proto podléhají mj. obyčejovému režimu, kodifikovanému ve Vídeňské úmluvě o smluvním právu z roku 1969 resp. 1986.⁹

⁷ P. Svoboda, Ke vztahu mezinárodních závazků EU a jejích členských států, *Právní rozhledy*, Evropské právo, 2002, č. 11, s. 6 – 10.

⁸ Evropský parlament je na základě interinstitucionální dohody mezi Komisí a EP o průběhu sjednávání smlouvy pouze informován. V taxativně stanovených případech je vyžadován souhlas EP, jedná se např. o uzavírání asociačních dohod dle článku 310 SES.

⁹ Vídeňská úmluva o smluvním právu z 23. května 1969, která upravuje oblast smluv uzavíraných mezi státy (včetně zakládacích smluv mezinárodních organizací) a Vídeňská úmluva o smluvním právu mezinárodních organizací z r. 1986, která zatím nevstoupila v platnost z důvodu nedostatku ratifikací.

Evropské primární právo však pojem „smlouva“ jako takový nevynechává. Podle Evropského soudního dvora má pojem smlouvy obecně označovat „*jakýkoliv závazek přijatý podle mezinárodního práva, který je závazný, bez ohledu na jeho formální označení*“.¹⁰ Tato formulace je bezpochyby inspirována Vídeňskou úmluvou o smluvním právu z roku 1969. Společenství není smluvní stranou této úmluvy, avšak Evropský soudní dvůr se na její ustanovení mnohokrát výslovně odvolal i v dalších posudcích a rozsudcích,¹¹ ač se s ohledem na specifičnost komunitárního práva jednalo víceméně o aplikaci selektivní.¹²

Samostatným problémem je uzavírání vnějších smluv unijních, tedy smluv upravujících závazky Unie v oblastech druhého a třetího pilíře. Právní základ jejich uzavírání je článek 24 SEU pro Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a článek 38 SEU pro oblast Policejní a justiční spolupráce v trestních věcech.¹³ Na rozdíl od vnějších smluv Společenství se zde aplikuje jiná metoda uzavírání. Rada zde jednomyslně zmocní předsednictví, aby zahájilo jednání a sjednalo obsah smlouvy. Rada pak na doporučení předsednictví tuto smlouvu uzavře buď jednomyslně, nebo kvalifikovanou většinou, při postupu dle článku 23 odst. 2 SEU.¹⁴ Pravomoc k uzavření vnějších unijních smluv dle článku 24 (a 38) je z povahy věci sdílená, neboť nevylučuje samostatné jednání členských států a tudíž pravomoc dle článku 24 (a 38) není pravomocí konkurenční, nýbrž paralelní.¹⁵ Rozbor unijní pravomoci ve vnějších vztazích je obsahem kapitoly 5.2.

¹⁰ Posudek 1/75 ve věci OECD Local Cost Standard , 1975, Rec I-135, s. 741.

¹¹ Posudek 1/91 ve věci Draft Agreement on the European Economic Area, 1991,1 CLMR 245; Rozsudek ESD C-327/91, France v. Commission , rozsudek ESD C-416/96 Eddline El Yasanni a další.

¹² J.V.Louis, M. Dony, Le droit de la CE et de l'Union européenne: relations extérieures, Université De Bruxelles Eds, 2005, str. 28.

¹³ Právním základem pro uzavírání dohod o přistoupení je článek 49 SEU.

¹⁴ I zde však může dojít k hlasování jednomyslnému, pokud členský stát namítne konkrétní důležitý důvod státní politiky. Evropský parlament podle článku 24 při sjednávání vnějších unijních smluv významnější úlohu prakticky nemá. Předsednictví pouze zajišťuje, aby „*názory Evropského parlamentu byly náležitě brány v úvahu*“ ,viz čl. 21 SEU.

¹⁵ Paralelní v tom smyslu, že uzavření dohody, jejíž stranou je Unie, nevylučuje uzavření paralelních bilaterálních dohod uzavřených členskými státy. To je příklad Dohody EU-USA o vzájemné právní

4. Vnější vztahy Společenství

4.1 Mezinárodněprávní subjektivita Společenství

Velké obnovení zájmu o téma právní subjektivity nastalo v souvislosti s uzavřením Maastrichtské smlouvy¹⁶. V důsledku vzniku této smlouvy došlo k oficiálnímu založení Evropské unie, která nicméně nenahradila dosavadní Evropská společenství, ale naopak „je založena na Evropských společenstvích doplněných politikami a formami spolupráce stanovenými touto smlouvou“.¹⁷ Členské státy tímto aktem zakotvily spolupráci ve věcech společné zahraniční a bezpečnostní politiky a policejní a justiční spolupráce v trestních věcech, avšak rozhodly se neaplikovat na tyto oblasti komunitární metodu tak jako v případě Evropských společenství. Maastrichtská smlouva tudíž neobsahuje žádné ustanovení přiznávající Evropské unii právní subjektivitu a ani mezivládní konference, které vyústily k přijetí Amsterdamské¹⁸ a Niceské smlouvy,¹⁹ nepřijaly návrhy podporující její výslovné zakotvení.

O problematice právní subjektivity včetně vnějších pravomocí Evropské unie bude pojednáno v páté kapitole této práce. Nejprve bude třeba zabývat se realitou aktuálně nepopíranou, a tou je právní subjektivita Evropských společenství.

Právní subjektivita Evropského společenství je založena Smlouvou o založení Evropského společenství,²⁰ a to ve jejím snad nejstručnějším článku 281, který stanoví,

pomocí. Dále viz. kapitola 4.2. Více P. Svoboda, Právní problémy tzv. vnějších smluv Evropské unie, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Praha, 2009, str. 88.

¹⁶ Smlouva o Evropské unii (SEU), tzv. Maastrichtská smlouva, v původním nenevelizovaném znění, Úř. věst. (1992) C191/01.

¹⁷ Článek 1 odst. 3 SEU.

¹⁸ Amsterdamská smlouva, Úř. věst. [1997] C340.

¹⁹ Niceská smlouva, Úř. věst. [2001] C80/67.

²⁰ SES, Úř. věst. (2006) C321E, konsolidovaná verze ve znění Niceské smlouvy.

že „*Společenství má právní subjektivitu*“. Ze srovnání s článkem 282, který se týká právní způsobilosti v rámci členských států, vyplývá, že článek 281 hovoří o mezinárodněprávní subjektivitě. Pro Evropské společenství pro atomovou energii je tato otázka řešena v článku 184 SESAE.²¹

Podle principů mezinárodního práva veřejného je jedním z předpokladů vzniku mezinárodní organizace její uznání členy mezinárodního společenství. Pokud by takto uznána nebyla, postačuje i dlouhodobost její existence. Evropská společenství splňují oba tyto předpoklady. Jednak byla téměř zcela uznána zbytkem mezinárodního společenství a jednak jejich existenci podporuje i extenzivní mezinárodní praxe.²²

Otázka právní subjektivity však musí být odlišována od otázky způsobilosti, např. uzavírat mezinárodní dohody. Subjekt nemůže vstupovat do mezinárodních závazků, aniž by byl nadán subjektivitou dle mezinárodního práva, avšak je možné, aby subjekt touto subjektivitou disponoval, aniž by měl pravomoc uzavírat mezinárodní smlouvy.²³ Ze samotného článku 281 nelze dovozovat existenci vnějších pravomocí. Zmocnění k navazování vnějších vztahů je nutné hledat v jednotlivých dílčích ustanoveních primárního práva ES/EU a též v souladu s teorií tzv. paralelismu vnitřních a vnějších pravomocí,²⁴ o které bude pojednáno v kapitole 4.2. Mezinárodněprávní subjektivitu při např. uzavírání smluvních vztahů je nutno tedy opřít nejen o článek 281, ale též o výše zmíněná ustanovení. Článek 281 plní tudíž roli interpretační opory v případě

21 SESAE, (2006), neoficiální konsolidovaná verze ve znění Maastrichtské smlouvy (Smlouvy o Evropské Unii).

22 J. Herboczková: Mezinárodní právní subjektivita ES/EU a jejich postavení v mezinárodních vztazích, *Jurisprudence* 2/2008, str. 26.

23 N. A. E. M. Neuwahl, *Legal Personality of the European Union – International and Institutional Aspects*, publikováno v V. Kronenberger (ed.), *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony?*, Den Haag, TMC Asser Press, 2001, str. 4.

24 P. Svoboda, *Právo vnějších vztahů Evropské unie*, 2. vyd., Linde Praha, Praha, 2007, str. 29; též P. Reuter, *Droit international public*, Paris, 1973, str. 164. Jak bude pojednáno dále, ESD dovedl existenci vnějších pravomocí i nad rámec explicitních ustanovení primárního práva.

pochybností a vyjadřuje způsobilost Společenství být nositelem práv a povinností v celém rozsahu cílů Smlouvy o založení Evropského společenství.²⁵

Jak Evropský soudní dvůr dále upřesnil,²⁶ pouze Společenství - a nikoli jeho instituce – má právní subjektivitu podle článku 281. Pouze ono samo je způsobilé uzavírat závazky se třetími státy nebo mezinárodními organizací. Co se týká mezinárodního práva, Společenství je ve vnějších vztazích tomuto systému podřízeno, ať už se jedná o obecně závazné normy mezinárodního práva či ustanovení vyplývající ze smluv, jichž je Společenství stranou.²⁷

ESD se též ve své judikatuře, konkrétně při hodnocení účinků komunitárních norem soutěžního práva odvolal na princip teritoriality všeobecně uznávaný dle mezinárodního práva veřejného²⁸ a v rozhodnutí ve věci *Racke*²⁹ se vyslovil ve prospěch závaznosti mezinárodního práva obyčejového pro Společenství.

V souhrnu je patrné, že Společenství je vázáno množstvím pravidel mezinárodního práva, které tvoří rámec pro výkon jeho pravomocí, ať už se jedná o režim mezinárodních toků, definici území nebo diplomatické vztahy, privilegia a imunity apod. Pravidla mezinárodního práva veřejného jsou na Společenství (a mezinárodní organizace) aplikována nikoli z téhož titulu jako všeobecným nositelům mezinárodních práv a povinností, tedy státům, ale naopak z titulu výkonu určitých pravomocí, částečně či zcela převzatých Společenstvím.³⁰ Pokud jde o pravidla vztahující se na tento výkon

²⁵ J.V.Louis, M. Dony, *Le droit de la CE et de l'Union européenne: relations extérieures*, Université De Bruxelles Eds, 2005, str. 26.

²⁶ Rozsudek ESD z 9. srpna 1994, C-327/91, *France v. Commission*, bod 24.

²⁷ Rozsudek ESD z 12. prosince 1972, *International Fruit NV, joint cases 21 to 24-72*, 1972, Rec. 1226.

²⁸ Rozsudek ESD z 27. září 1988 ve věci *Ahlström v. Commission*.

²⁹ Rozsudek ESD z 16. června 1998, C-162/96, *A. Racke*, Rec., s. I- 3688-3709.

³⁰ J.V.Louis, M. Dony, *Le droit de la CE et de l'Union européenne: relations extérieures*, Université De Bruxelles Eds, 2005, str. 29; též A. Bleckmann, "Zur Verbindlichkeit des allgemeinen Völkerrechts für internationale Organisationen", *ZaöRV*, 1977, str. 107 a násl.; k tomu též *Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations Opinion*: „*the rights and duties of an entity such as the*

pravomocí, je nutné vzít v úvahu funkční omezení pravomocí Společenství ve vztahu k všeobecné pravomoci států, nelze tedy bez dalšího jednoduše aplikovat tatáž pravidla na Společenství jako na státy. V souvislosti s tím někteří autoři hovoří o tzv. omezené subjektivitě („*limited personality*“) Společenství (a obecně mezinárodních organizací).³¹

4.2 Pravomoci ES v mezinárodních vztazích

Doktrína evropského práva používá pojem *pravomoc* nepřesně, zejména jej nijak neodlišuje od pojmu *kompetence*, takto je i s pojmem pravomoci v této práci nakládáno. Pravomocí zde rozumíme způsobilost mít prostředky určené k plnění úkolů daného subjektu.³²

Pokud hovoříme o pravomocích Společenství v mezinárodních vztazích, pak se jedná, jak již bylo výše naznačeno, o pravomoc přijímat opatření a pravomoc účastnit se mezinárodních aktivit. Podle článku 5 SES³³ přísluší Evropskému společenství tzv. svěřené pravomoci („*compétences d'attribution*“), které na něj byly přeneseny členskými státy. Princip svěřených pravomocí musí být respektován jak v interních, tak v mezinárodních aktivitách ES.³⁴ To znamená, že ES se nemohou aktivně účastnit těch mezinárodních aktivit, které nespádají do rozsahu svěřených pravomocí, neboť těch se mohou účastnit pouze členské státy, popř. mohou své pravomoci částečně sdílet s ES.³⁵

Lze tedy konstatovat, že jakékoliv pravomoci Společenství jsou pouze odvozené (od pravomocí zakládajících států) a částečné (co do rozsahu při porovnání s pravomocemi

organization must depend upon its purposes and functions as specified in its constituent documents and developed in practice“.

³¹ Např. M. Akehurst, *A Modern Introduction In International Law*, 4. vydání, 1982, London, str. 79.

³² L. Tichý, R. Arnold, P. Svoboda, J. Zemánek, R. Král, *Evropské právo*, 2. vyd., C. H. Beck, Praha, 2004, str. 84.

³³ „*Společenství jedná v mezích pravomocí svěřených mu touto smlouvou a cílů v ní stanovených.*“

³⁴ Posudek ESD 2/94 ze dne 28. března 1996, odst. 24.

³⁵ J. Herboczková: *Mezinárodní právní subjektivita ES/EU a jejich postavení v mezinárodních vztazích*, *Jurisprudence* 2/2008, str. 28.

států). Z rozsudku *Costa v. ENEL*³⁶ však vyplývá, že se jedná o „definitivní omezení suverénních práv států, jemuž nemůže odporovat pozdější jednostranný akt neslučitelný s pojmem Společenství“, jedná se tedy o přenos konečný.

Druhý významný princip ovládající dělbu kompetencí mezi Společenství a členské státy je též obsažen v textu článku 5 SES: „V oblastech, které nespadají do jeho výlučné působnosti, vyvíjí v souladu se zásadou subsidiarity Společenství činnost jen tehdy a pokud, pokud cíle navrhované činnosti nemohou být uspokojivě dosaženy členskými státy a mohou být z důvodů rozsahu či účinků navrhované činnosti lépe dosaženy Společenstvím.“ Z textu SES vyplývá, že princip subsidiarity hraje klíčovou roli ve sféře sdílených kompetencí. Právě zde vyvstává potřeba poměřovat aktivity ES jak zásadou subsidiarity, tak principem proporcionality. Princip proporcionality ostatně definuje také článek 5 SES tak, že "činnost Společenství nepřekročí rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů této Smlouvy". Evropské společenství tedy může jednat v oblasti sdílených kompetencí pouze za předpokladu, že sledovaného cíle nelze dosáhnout efektivněji prostřednictvím legislativních nařízení jednotlivých členských států, a má zároveň za úkol zvážit, jaké prostředky jsou k dosažení cíle adekvátní. Tento článek má spíš povahu politického než právního kritéria a kvůli své neurčitosti bývá předmětem kritiky.

Navíc, na rozdíl od ústav federálních států, které upravují, často velice podrobně, rozdělení pravomocí mezi federální úroveň a úroveň členů federace, Smlouva o založení Evropských společenství neobsahuje žádný systematický přehled rozdělení pravomocí. Komunitární právo v současné podobě se nevyjadřuje k tomu, zda ta která pravomoc Společenství je výlučná či sdílená. Stanovení této povahy se kazuisticky ujal Soud. Z jeho judikatury vyplynulo, že většina pravomocí Společenství (resp. unijních pravomocí) není výlučná, ale sdílená. Tato sdílenost pak může být dvojího typu:³⁷

- 1) paralelní, kdy nelze přesně odlišit, které otázky v dané oblasti spadají do pravomoci Společenství nebo členských států a

³⁶ Rozsudek ESD ze dne 15. července 1964 ve věci *Costa v. ENEL*, 6/64.

³⁷ P. Svoboda, *Právo vnějších vztahů Evropské unie*, 2. vyd., Linde Praha, Praha, 2007, str. 60-63.

- 2) konkurenční, kdy toto odlišení provést lze a tudíž je vyloučeno, aby stejnou materii upravovalo zároveň Společenství a členské státy.

Zásadní význam v oblastech sdílených pravomocí mají tzv. smíšené smlouvy, které lze ve smyslu sdílených pravomocí dělit tak, že buď práva a povinnosti smluvní strany jsou rozděleny mezi Společenství a členské státy, tzn. žádný z nich nerealizuje pravomoci smluvní strany, nebo tak, že k části předmětu smlouvy mají pravomoc Společenství a k části členské státy.³⁸

Rozdělení pravomocí mezi členské státy a Společenství/Unii může být založeno na dvou systémech spolupráce:

- a) integraci- v oblastech, kde došlo k přenosu pravomoci na ES a kde je využívána komunitární metoda, nebo
- b) koordinaci- v oblastech, kde státy jednají ve formě mezivládní konference, tedy typicky v případě zahraniční a bezpečnostní politiky.³⁹

Rozsah svěřených pravomocí nemusí také jen výslovně vyplývat z dikce SES, ale může být konkludentně z těchto ustanovení odvozen. Hovoří se tedy o pravomocích explicitních a implicitních. V neposlední řadě mohou být též odvozeny z vnitřní výslovné pravomoci orgánů Společenství jednat k uskutečnění určitého cíle - tzv. subsidiární pravomoci.

4.2.1 Vnější výslovné pravomoci („compétences explicites“)

Explicitní pravomocí se rozumí vnější pravomoc Společenství, která je výslovně zakotvena v primárním právu. Neexistuje žádná generální norma, která by svěřovala Společenství obecnou pravomoc jednat ve vnějších vztazích. Pravomoc Společenství uzavírat mezinárodní dohody je naopak upravena v několika samostatných člácích týkajících se různých konkrétních oblastí. Tato pravomoc je buď výlučná, či sdílená.

³⁸ H. Schermers, Typology of Mixed Agreements, in Mixed Agreements, ed. D. O’Keeffe, H. Schermers, Kluwer Deventer, 1983, str. 25.

³⁹ P. Svoboda, Právo vnějších vztahů Evropské unie, 2. vyd., Linde Praha, Praha, 2007, str. 48.

Dalším důslednějším dělením by bylo možno rozlišovat tyto pravomoci na čisté vnější pravomoci a vnější aspekty převážně intrakomunitárních pravomocí.⁴⁰

4.2.1.1 Vnější výslovné pravomoci v Zakládací smlouvě ES

Vedle výslovné pravomoci Společenství udržovat mezinárodní spolupráci s mezinárodními organizacemi, jako je OSN, Rada Evropy, OECD (články 302-304 SES), upravovala již Zakládací smlouva ES⁴¹ též spolupráci, která může vyústit v uzavírání mezinárodních smluv, a to v případě společné obchodní politiky a tzv. asociačních dohod.

4.2.1.1.1 Společná obchodní politika (článek 131 SES)

Společná obchodní politika představuje, vedle např. členství Společenství ve Světové obchodní organizaci,⁴² jeden z nejdůležitějších nástrojů naplňování společných obchodních zájmů. Evropské společenství provádí společnou vnější (zahraniční) obchodní politiku ve formě celní unie.

Podle článku 133 SES se *„společná obchodní politika zakládá na jednotných zásadách, zejména pokud jde o úpravy celních sazeb, uzavírání celních a obchodních dohod, sjednocování liberalizačních opatření, vývozní politiku a obchodní ochranná opatření, jako jsou opatření pro případ dumpingu a subvencování.“* Evropský soudní dvůr ve svém posudku 1/75⁴³ dovodil z ustanovení SES o společné obchodní politice též pravomoc Společenství uzavírat mezinárodní obchodní dohody: *„Společenství je oprávněno, vzhledem k pravomocem, které jsou mu uděleny, přijímat nejen interní opatření, ale též uzavírat dohody se třetími státy (...). Obchodní politika je ve skutečnosti tvořena vzájemnou kombinací a interakcí vnitřních a vnějších opatření,*

⁴⁰ P. Svoboda, Právo vnějších vztahů Evropské unie, 2. vyd., Linde Praha, Praha, 2007, str. 50.

⁴¹ Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství ze dne 25. března 1957.

⁴² World Trade Organization, WTO, nástupce Všeobecné dohody o clech a obchodu (GATT).

⁴³ Posudek 1/75, op.cit.

(...), někdy jsou dohody uzavírány pro účely výkonu předem stanovené politiky, někdy je tato politika definována samotnými mezinárodními dohodami.“

Výlučná pravomoc ES v oblasti společné obchodní politiky je vyjádřena v tomtéž posudku – ESD stanovil, že *„společná obchodní politika je vytvořena, v kontextu fungování společného trhu, za účelem ochrany společných zájmů Společenství, kdy členské státy musí usilovat o sjednocení svých zájmů“*. Pokud by členské státy mohly ve vztahu ke třetím zemím zaujmout jinou pozici, než jakou zamýšlelo zaujmout Společenství, vedlo by to k narušení institucionálního rámce a ke zpochybnění vzájemné důvěry v rámci ES. Podle názoru ESD je *„souběžná pravomoc členských států a ES v oblasti společné obchodní politiky vyloučena. Společná obchodní politika zahrnuje jak interní, tak externí opatření a její zjevnou funkcí je ochrana společných zájmů Společenství vůči okolnímu světu.“*

Že tato výlučnost není bez hranic, potvrdil ESD v posudku 1/78 (Caoutchouc Naturel).⁴⁴ ESD stanovil, že mezinárodní smlouva upravující vznik nárazníkového skladu pro potřeby regulace mezinárodního obchodu s přírodním kaučukem spadá do společné obchodní politiky ES. Jak bylo již řečeno výše, společná obchodní politika je oblastí, v níž má ES výlučné pravomoci. Nicméně, ESD rozhodl, že v tomto případě k mezinárodní smlouvě existuje sdílená pravomoc, protože uvedený nárazníkový sklad byl financován i členskými státy. Tento precedent byl však poněkud zúžen posudkem 1/94,⁴⁵ kde ESD stanovil, že nepostačuje pouhý příspěvek na správní a režijní výdaje vyplývající z dané smlouvy ze strany členských států, ale musí jít o spolufinancování konkrétních programů či akcí založených na takové smlouvě.

Primární právo společnou obchodní politiku nedefinuje, avšak lze se opřít opět o výše zmíněný posudek 1/75, podle kterého by obsah společné obchodní politiky Společenství neměl být vykládán v užším smyslu, než v jakém je chápán v rámci vnějších pravomocí států. V souladu s článkem 23/1 SES lze pak dovodit, že účelem článku 133 je pokrýt

⁴⁴ Posudek ESD 1/78, 1979, Recueil, s. 1-2871.

⁴⁵ Posudek ESD 1/94, 1994, Recueil, s. 1-5267.

mezinárodní obchod se všemi druhy zboží, s výjimkou druhů výslovně právem vyňatých.⁴⁶

Mezinárodní obchod se nicméně v průběhu let vyvíjel, vzrostl objem obchodu se službami a na významu nabyla též otázka ochrany práv duševního vlastnictví. V návaznosti na tento vývoj byly zmíněné otázky zahrnuty na pořad jednání Uruguayského kola rozhovorů GATT o liberalizaci světového obchodu. Závěry těchto multilaterálních jednání pak posuzoval ESD ve své judikatuře v souvislosti s výkladem článku 133 SES. Svým posudkem 1/94⁴⁷ vyloučil z působnosti čl. 133 SES (a tím z rámce výlučné pravomoci Společenství) GATS- Všeobecnou úmluvu o obchodu se službami, a to v rozsahu, ve kterém tato úmluva liberalizuje poskytování služeb implikující též pohyb osob mezi státy. ESD tudíž akceptoval rozšíření článku 133 pouze na přeshraniční poskytování služeb, při kterém k pohybu osob mezi státy nedochází. Důvodem byl přesah této problematiky do oblastí úpravy volného pohybu osob. Soud proto v souvislosti s GATS konstatoval sdílenou pravomoc ES a členských států.

Co se týká posuzování práv duševního vlastnictví, ESD v posudku 1/94 posuzoval, zda článek 133 pokrývá problematiku těchto práv zahrnutých v Dohodě o obchodních aspektech práv duševního vlastnictví (TRIPs),⁴⁸ zda tedy Společenství má pravomoc uzavírat mezinárodní dohody i zde. Evropský soudní dvůr se vyjádřil záporně, tedy tak, že tyto otázky nespádají do společné obchodní politiky, s výjimkou ustanovení zahrnujících zákaz propouštění padělaných výrobků do volného oběhu.

Stanovisko 1/94 bylo u části odborné veřejnosti vnímáno jako významný mezník, který předznamenal konec rozšiřování pravomocí ES v rámci společné obchodní politiky a

⁴⁶ Definici pojmu zboží SES neobsahuje, tudíž to, co je z tohoto pojmu vyloučeno, definoval ve své judikatuře ESD. Jedná se především o vše, s čím právo zakazuje obchodovat; práva, byť převoditelná, duševního vlastnictví a věci osvědčující práva, podrobněji L. Tichý, R. Arnold, P. Svoboda, J. Zemánek, R. Král, Evropské právo, 2. vyd., C. H. Beck, Praha, 2004, str. 401. Výjimku z článku 133 dále představují zemědělské výrobky, které spadají do zemědělské politiky ES.

⁴⁷ Posudek ESD 1/94, op.cit.

⁴⁸ Agreement on Trade Related Intellectual Property Aspects, Dohoda o obchodních aspektech práv duševního vlastnictví z 15. dubna 1994.

taktéž konec období „soudního aktivismu“ týkajícího se výlučné pravomoci Společenství, část doktríny jej však kritizovala jako nelogické omezování společné obchodní politiky, které neodpovídá reálné situaci.⁴⁹ Vývoj dal za pravdu spíše kritikům, neboť se ukázalo, že revize článku 133 je nevyhnutelná, především z důvodu upevnění pozice Společenství na mezinárodním poli, zejm. v rámci Světové obchodní organizace.

V reakci na tuto situaci byl Amsterodamskou smlouvou do SES vložen a poté Smlouvou z Nice upraven nový článek 133/5 SES, podle jehož znění se *„odstavce 1 až 4 vztahují rovněž na sjednávání a uzavírání dohod v oblasti služeb a obchodních aspektů duševního vlastnictví“*. Smlouva z Nice se tedy již vztahuje i na služby zahrnující přeshraniční pohyb osob. To však neznamená, že by Společenství mohlo mezinárodní smlouvou založit volné poskytování služeb v Unii ze strany příslušníků nečlenských států, související vnitřní a vnější pravomoci je třeba vykládat paralelně.⁵⁰ Rozsah společné obchodní politiky tak zůstává omezen, zejména vzhledem k odstavci 6, dle kterého *„Rada nesmí sjednat dohodu, pokud obsahuje ustanovení překračující vnitřní pravomoci Společenství, zejména pokud zahrnuje harmonizaci právních a správních předpisů členských států v oblasti, v níž tato smlouva takovou harmonizaci vylučuje.“* Druhý pododstavec odst. 6 pak určité vyjmenované služby výslovně zahrnuje do sdílené pravomoci ES a členských států.

Je též nutné si uvědomit, že ani Smlouvou z Nice práva duševního vlastnictví nebyla bez výhrad zahrnuta do oblasti výlučné pravomoci Společenství. Pod aplikaci článku 133 byly zahrnuty pouze ty otázky duševního vlastnictví, které souvisejí s obchodem. Proto i TRIPs byl přijat jako smíšená smlouva jak Společenstvím, tak členskými státy.

⁴⁹ Craig, P., de Búrca, G. EU Law. Text, Cases and Materials. Fourth Edition. Oxford : Oxford University Press, 2007, s. 185, ke kritice pak J.V.Louis, M. Dony, Le droit de la CE et de l'Union européenne: relations extérieures, Université De Bruxelles Eds, 2005.

⁵⁰ L. Tichý, R. Arnold, P. Svoboda, J. Zemánek, R. Král, Evropské právo, 2. vyd., C. H. Beck, Praha, 2004, str. 807.

Podobně i při jednání ve WTO nemůže v těchto otázkách jednat Společenství bez členských států samostatně.⁵¹

4.2.1.1.2 Asociační dohody

Asociační dohody jsou významným nástrojem privilegovaných vztahů Společenství s třetími zeměmi, ať už z historických, geografických anebo politických důvodů. Společenství prostřednictvím uzavírání těchto dohod sleduje určité prioritní strategické cíle, mezi kterými nalézáme především politiku sousedství, podporu regionalismu a účinného multilateralismu.⁵²

Základem pro uzavírání asociačních dohod je článek 310 SES, který stanoví, že *„Společenství může uzavřít s jedním nebo více státy nebo mezinárodními organizacemi dohody o přidružení, které stanoví vzájemná práva a povinnosti, společné postupy a zvláštní řízení.“*

Přes existenci výše uvedeného článku však není nikterak jednoduché vymezit charakteristické znaky asociačních dohod (či „dohod o přidružení“). Ani jeden z v něm uvedených znaků totiž není způsobilý posloužit jako kritérium stanovující specifičnost těchto dohod. Vzájemnost práv a povinností je charakteristickým znakem každé mezinárodní dohody, avšak právě určitá kategorie asociačních dohod, konkrétně dohody o rozvojové spolupráci, se tímto aspektem nevyznačují, jsou totiž v oblasti vzájemných práv a povinností nevyvážené, a to v neprospěch Společenství.

Co se týká pojmu „společné postupy“, zde je třeba si uvědomit, že tento prvek je přítomen i u dalších typů dohod, především u mezinárodních smluv uzavíraných na základě článku 133 SES.

⁵¹ Tamtéž.

⁵² E. Remacle, *L'Union Européenne dans les relations internationales*, Presses Universitaires de Bruxelles, 2007, str. 98. Pojem účinný multilateralismus je klíčovým prvkem, od kterého se odvíjí celé uvažování Evropanů o mezinárodních vztazích a mezinárodní bezpečnosti. Organizace spojených národů je potom esencí multilateralismu, protože jejími členy je 192 států světa. Na základě vlastní historické zkušenosti si Evropská unie představuje svět složený z regionálních organizací, které zajišťují stabilitu a bezpečnost ve své oblasti, pod nejvyšší autoritou Spojených národů.

Konečně, článek 310 zmiňuje „zvláštní řízení“, avšak i jejich existence je vlastní i dalším typům dohod, vedle již zmíněných obchodních dohod též dohodám o partnerství.

Není tedy překvapivé, že se o vyplnění hluchých míst v definici pojmu asociačních dohod intenzivně pokouší doktrína. Pro pochopení povahy vztahů založených asociačními dohodami je nutné zkoumat ostatní relevantní ustanovení SES - vzhledem k existenci speciálních ustanovení týkajících se obchodních smluv na straně jedné a vzhledem k odkazu na „zvláštní vztahy“ k mimoevropským územím zmíněným v části čtvrté SES na straně druhé je nasnadě dovodit, že asociační vazba je těsnější než vztah založený „pouhou“ obchodní smlouvou. Na druhou stranu se však bezpochyby nejedná o vztah rovnocenný přistoupení, neboť přistoupení zakládá interní vztah ke Společenství, na rozdíl od přidružení, které zakládá vztah vnější.⁵³ Asociační dohodu lze, přes určité jemné rozdíly, určit jako vztah zakládající ekonomickou a v určité míře i politickou spolupráci mezi Společenstvím a třetím státem / mezinárodní organizací, probíhající v rámci paritních orgánů, které jsou nadány pravomocí přijímat rozhodnutí závazná pro obě strany. Tento vztah je svou povahou zvláštní a privilegovaný a cílem je zachovat jeho dlouhodobost. P. Svoboda též mezi charakteristiky dohod o přidružení řadí jejich asymetrii co do rozsahu vzájemných závazků (viz výše) a co do rozsahu dovolatelnosti práv z těchto dohod před národními soudy stran.⁵⁴

Přestože je téměř nemožné přesně definovat pojem přidružení, lze konstatovat, že článek 310 SES nezakládá výlučnou pravomoc Společenství. Asociační dohody jsou obecně smíšené. Obchodní aspekty dohod jsou v pravomoci Společenství, avšak ostatní otázky často zasahují do oblastí pravomocí sdílených, ne-li výlučných pravomocí členských států, takže dohody jsou podepisovány jak Společenstvím, tak jednotlivými členskými státy. V případě dohod o rozvojové spolupráci pak jejich smíšená povaha může též vyplývat ze spolufinancování této podpory členskými státy.⁵⁵

⁵³ L. Tichý, R. Arnold, P. Svoboda, J. Zemánek, R. Král, *Evropské právo*, 2. vyd., C. H. Beck, Praha, 2004, str. 813.

⁵⁴ Tamtéž.

⁵⁵ Posudek ve věci *Caoutchouc Naturel*, op. cit.

Bylo již zmíněno, že asociační dohody jsou nástrojem k dosažení variabilních cílů. Společenství se při uzavírání těchto dohod řídilo spíše politickými úvahami, než právními. Výsledkem je, že praxe vytvořila širokou škálu dohod nesoucích různá označení: asociační dohody, z nichž některé jsou označovány jako „evropské“ nebo „stabilizační“, dohody o spolupráci, dohody o partnerství. Na druhou stranu však vznikly dohody, které zakotvily úzké vztahy se třetími státy a přitom nebyly uzavřeny na základě článku 310 SES, ale 133 SES, často ve spojení s článkem 308 SES.⁵⁶

Asociační dohody lze podle cílů, které jsou jejich uzavřením sledovány, kategorizovat následovně:

- a) přidružení, které tvoří alternativu k přistoupení – je pravděpodobné, že autoři SES při koncipování článku 310 měli v první řadě na mysli jeho využití jako nástroje umožňujícího nabídnout některým evropským státům, jejichž cílem nebylo stát se členy Společenství, možnost se i přesto zapojit do evropského integračního procesu. Do této skupiny lze především zařadit dohody se členskými státy ESVO a též dohody uzavřené v rámci tzv. Barcelonského procesu,⁵⁷
- b) přidružení, které je předstupněm přistoupení – toto byl případ např. tzv. evropských dohod, které ES uzavíralo v letech 1991-3 se státy střední a východní Evropy;
- c) přidružení jako nástroj spolupráce a rozvoje- rozvojová pomoc byla součástí vnějších aktivit Společenství odedávna, zejména ve vztahu k bývalým

⁵⁶ ESVO, tj. Evropské sdružení volného obchodu. Postupem doby některé země změnily názor na pojetí integrace a vstoupily do EHS (EU). V současnosti jsou členy Island, Lichtenštejnsko, Norsko a Švýcarsko. S výjimkou Švýcarska se členské země ESVO účastní Evropského hospodářského prostoru. Např. obchodní vztahy mezi Evropskou unií a Švýcarskem jsou upraveny balíčkem sedmi odvětvových obchodních dohod podepsaných dne 21. června 1999 (jedná se o technické obchodní překážky, veřejné zakázky, výzkum atd.).

⁵⁷ Tzv. Barcelonský proces je partnerství 25 členských zemí Evropské unie a 10 zemí Středomoří. Název se používá od okamžiku, kdy tyto země přijaly tzv. Barcelonskou deklaraci v roce 1995. Partnerství má být permanentním rámcem pro spolupráci a sdílení problémů středomořské oblasti.

koloniím.⁵⁸ Řadí se sem zejména dohody se zeměmi ACP.⁵⁹ Z politických důvodů se od podepsání dohody z Cotonou tyto dohody nazývají „dohody o partnerství“;

- d) a konečně asociační dohody jako nástroj interregionální spolupráce, které Společenství uzavírá s dalšími regiony a regionálními organizacemi, jako příklad lze uvést dohodu Společenství – Mercosur.⁶⁰

4.2.1.2 Výslovně vnější pravomoci přiznané v Jednotném evropském aktu

Jednotný evropský akt, podepsaný v roce 1986, přinesl první rozšíření vnějších pravomocí Společenství od roku 1957, a to ve dvou oblastech: výzkumu a rozvoje a ochrany životního prostředí.

4.2.1.2.1 Dohody v oblasti výzkumu a rozvoje

Podle článku 170 SES „*může Společenství stanovit pravidla pro spolupráci se třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi v oblasti výzkumu, technologického rozvoje a demonstrace prováděných Společenstvím*“. Tyto dohody, založené na principu reciprocity, umožňují přesně definovat rámec vědecké spolupráce obou stran. Takové dohody byly uzavřeny např. s Austrálií nebo Kanadou.

4.2.1.2.2 Dohody o ochraně životního prostředí

Uzavírání těchto dohod předvídá článek 174 SES. Podle jeho čtvrtého odstavce „*v rámci svých pravomocí spolupracují Společenství a členské státy se třetími zeměmi a s příslušnými mezinárodními organizacemi. Podrobnosti spolupráce Společenství mohou*

⁵⁸ L. Tichý, R. Arnold, P. Svoboda, J. Zemánek, R. Král, Evropské právo, 2. vyd., C. H. Beck, Praha, 2004, str. 813.

⁵⁹ Afrique- Caraïbes- Pacifique neboli Afrika, Karibik, Pacifik.

⁶⁰ Mercosur je regionálním sdružením volného obchodu založeným smlouvou z Asunción, zakladatelskými zeměmi byly Argentina, Brazílie, Uruguay a Paraguay.

být předmětem dohod mezi Společenstvím a dotyčnými třetími stranami, které se sjednávají a uzavírají v souladu s článkem 300. Tím není dotčena pravomoc členských států jednat v mezinárodních orgánech a uzavírat mezinárodní smlouvy“.

Evropský soudní dvůr se k rozsahu této pravomoci vyjádřil ve svém posudku 2/00,⁶¹ týkajícím se Cartagenského protokolu o biologické bezpečnosti, jehož cílem je zajistit ochranu a bezpečnost při zacházení, využívání a přenosu živých modifikovaných organismů především přes hranice států. Soud se zabýval otázkou rámce politiky, do které tento protokol zařadit, neboť v tomto případě došlo ke střetu nové výslovně stanovené pravomoci Společenství se Společnou obchodní politikou. Soud vycházel především z hodnocení kontextu, cíle a obsahu protokolu a konstatoval, že i když protokol obsahuje ustanovení mající dopad na obchod, primárně je nástrojem sledujícím ochranu životního prostředí. Proto odmítl zařadit protokol do rámce Společné obchodní politiky s poukazem na to, že „*při opačné interpretaci by se zvláštní ustanovení Smlouvy týkající se politiky v oblasti životního prostředí stala ve značném rozsahu zbytečnými*“.⁶² S tímto verdiktem se přirozeně vynořila otázka, zda od této chvíle bude soud při střetu obchodních aspektů s jinými oblastmi, ve kterých má Společenství pravomoc, dávat automaticky přednost novým, specifickým právním základem. Tento předpoklad se však nepotvrdil.⁶³

4.2.1.3 Rozšíření pravomocí Maastrichtskou smlouvou

4.2.1.3.1 Hospodářská a měnová unie

Pouze jediný článek kapitoly o měnové politice byl Maastrichtskou smlouvou věnován vnější pravomoci Společenství, a to článek 111, který Společenství umožňuje uzavírat dohody týkající se otázek měnového nebo kurzového režimu, tedy systému stanovení

⁶¹ Posudek ESD 2/00 z 6. prosince 2001, Recueil, s. I-9713

⁶² Posudek ESD 2/00 z 6. prosince 2001, Recueil, s. I-9713.

⁶³ Rozsudek ESD ve věci Commission v. Council (Energy Star Agreement), C-281/01, 2002, kde převážil význam obchodních aspektů dohody nad dopady na životní prostředí.

kursů pro euro ve vztahu k nekomunitárním měnám. Navíc, podle tohoto článku není vyloučeno, aby členské státy jednaly v mezinárodních orgánech a uzavíraly mezinárodní smlouvy, pokud tím není dotčena pravomoc Společenství a dohody Společenství týkající se hospodářské a měnové unie.

4.2.1.3.2 Nehospodářské oblasti nových pravomocí

Maastrichtská smlouva přinesla nové oblasti spolupráce týkající se vzdělávací politiky, kultury, zdraví a ochrany spotřebitele. V prvních třech doménách je upraven odkaz na mezinárodní spolupráci víceméně stejně: *Společenství a členské státy podporují (v dané oblasti, pozn. aut.) spolupráci se třetími zeměmi a s příslušnými mezinárodními organizacemi.*⁶⁴ Jednoduchost těchto ustanovení je však spíše na škodu, neboť není jasné, jakým způsobem má taková spolupráce probíhat, respektive s jakými odchylkami jednotlivým oblastem vlastními. Navíc tato ustanovení žádným způsobem nevymezují rozdělení pravomocí mezi členské státy a Společenství. Nezbývá tedy než vykládat tato ustanovení jako základ pro koordinační a podpůrnou činnost Společenství, aniž by byla sledována harmonizace dotčených oblastí. Výše zmíněnou spoluprací se tak míní podpora mnohostranných či dvoustranných jednání, která mohou vyústit k přijetí mezinárodní dohody.⁶⁵

4.2.1.3.3 Transevropské sítě

Po přijetí Maastrichtské smlouvy začalo Společenství rozvíjet aktivity v nové oblasti nazvané transevropské sítě. Jedná se o vybudování sítí nejen v oblasti dopravní, ale i v telekomunikacích a energetice, včetně ropovodů a plynovodů.

⁶⁴ Články 149/3, 151/3 a 152/3 SES.

⁶⁵ Např. dohody uzavřené na základě článků 149 a 150 s USA a Kanadou o programech spolupráce v oblasti vysokoškolského vzdělávání.

„Společenství se může rozhodnout spolupracovat se třetími zeměmi k podpoře projektů společného zájmu a k zajištění interoperability sítí.“⁶⁶ Smlouva opět neupřesňuje formu, v jaké má kooperace probíhat. Cílem je vytvořit potřebné spojení jednak s přidruženými zeměmi střední a východní Evropy, jednak se zeměmi Středomoří.

4.2.1.3.4 Rozvojová spolupráce

Rozvojová spolupráce je projevem jednoho z hlavních cílů Společenství „potvrdit solidaritu, která spojuje Evropu a zámořské země a zajistit rozvoj jejich blahobytu v souladu se zásadami Charty Spojených národů“.⁶⁷ Od nabytí účinnosti Maastrichtské smlouvy jsou právně činnosti Společenství ve sféře rozvojové spolupráce založeny hlavou XX. Do té doby byly rozvojové vnější smlouvy zpravidla uzavírány na základě 310 SES anebo jako obchodní dohody dle 133 SES (viz výše).⁶⁸ „V rámci svých pravomocí spolupracují Společenství a členské státy se třetími zeměmi a s příslušnými mezinárodními organizacemi. Podmínky spolupráce Společenství mohou být předmětem dohod mezi Společenstvím a dotyčnými třetími stranami, které jsou sjednány a uzavírány v souladu s článkem 300. Tím není dotčena pravomoc členských států jednat v mezinárodních orgánech a uzavírat mezinárodní smlouvy.“⁶⁹

K povaze pravomoci Společenství v této doméně se ESD vyjádřil v rozsudcích C-181 & 248/91 a C-316/91, ve kterých dovodil sdílenou povahu těchto pravomocí. V posledním zmíněném Soud připomněl, že v oblasti humanitární pomoci pravomoc Společenství není výlučná a tudíž „členským státům nic nebrání v individuálním či společném postupu ohledně těchto otázek vůči nečlenským státům, ať už v rámci nebo mimo půdu Rady.“⁷⁰

⁶⁶ Článek 155/3 SES.

⁶⁷ Preambule SES.

⁶⁸ L. Tichý, R. Arnold, P. Svoboda, J. Zemánek, R. Král, Evropské právo, 2. vyd., C. H. Beck, Praha, 2004, str. 813.

⁶⁹ Článek 181 SES.

⁷⁰ Rozsudek ESD ze dne 29. 7. 1991 C-316/91.

4.2.1.4 Amsterdamská smlouva

Amsterdamská smlouva vytvořila tzv. prostor svobody, bezpečnosti a práva, jehož soukromoprávní složka, představovaná spoluprací v oblasti přistěhovalectví, azylu, víz a civilního soudnictví, byla přenesena do prvního, tedy komunitárního pilíře.⁷¹ Do SES byla přidána hlava IV (články 61 – 69) nazvaná „Vízová, azylová a přistěhovalecká politika a jiné politiky týkající se volného pohybu osob.“ Poté, co Amsterdamská smlouva vstoupila v platnost, má tedy Evropské společenství pravomoc přijímat opatření v oblasti soudní spolupráce v občanských věcech s přeshraničním prvkem, pokud jsou tato opatření nutná k řádnému fungování vnitřního trhu.⁷²

4.2.1.5 Niceská smlouva

Smlouva z Nice⁷³ představila novou kapitolu týkající se hospodářské, finanční a technické spolupráce se třetími zeměmi, tato kapitola obsahuje pouze jeden článek.⁷⁴ Politika Společenství v této oblasti přispívá k obecnému cíli rozvoje a upevňování demokracie a právního státu a k cíli zachovávání lidských práv a základních svobod. Společenství vede politiku v této oblasti, aniž jsou dotčeny příslušné pravomoci jednotlivých členských států, pravomoc Společenství je zde tedy sdílená.

4.2.2 Vnější implicitní pravomoci („compétences implicites“)

V prvních fázích vývoje Evropského hospodářského společenství se vycházelo z předpokladu, že v souladu s teorií omezených pravomocí (či udělených pravomocí) přísluší Společenstvím pravomoc uzavírat mezinárodní smlouvy pouze tehdy, jsou-li k tomu výslovně zmocněna v zakládacích smlouvách. S postupem času však vyšlo najevo,

⁷¹ Složka veřejnoprávní, tzn. činnost v oblasti policejní a soudní spolupráce v trestních věcech nadále zůstala ve třetím mezivládním pilíři.

⁷² Společenství se zejména stalo členem Haagské konference o mezinárodním právu soukromém. K Rozhodnutí Rady EU o přistoupení Společenství k Haagské konferenci o mezinárodním právu soukromém došlo dne 5. října 2006 (2006/719/ES).

⁷³ Niceská smlouva, Úřední věstník C 80 ze dne 10. března 2001.

⁷⁴ Článek 181a.

že normativní text zakládacích smluv neodpovídá skutečným potřebám Společenství a jeho členských států a že ve Smlouvě explicitně upravená pravomoc Společenství nepostačuje k pokrytí všech činností nutných k dosažení cílů Společenství. V některých oblastech je totiž nemožné realizovat interní politiku bez obdobné vnější politiky; bylo proto zapotřebí hledat cestu, jak zefektivnit činnost Společenství v relaci ke třetím státům a jak dosáhnout většího souladu mezi pravomocemi, jimiž disponuje Společenství dovnitř, a těmi, jimiž disponuje ve vnějších vztazích se třetími státy. Tato situace byla řešena v přelomovém rozhodnutí Evropského soudního dvora ve věci AETR.⁷⁵

4.2.2.1 Rozsudek ve věci AETR

Komise Evropských společenství se v tomto případě žalobou domáhala zrušení usnesení Rady, týkajícího se sjednání a uzavření Evropské dohody o práci osádek vozidel v mezinárodní silniční dopravě členskými státy Společenství v rámci Evropské hospodářské komise OSN. Rada předběžně namítla nepřípustnost žaloby. Soud tedy musel nejprve vyřešit otázku, kdo měl k danému dni pravomoc ke sjednání a uzavření dohody AETR- zda Společenství, nebo členské státy a právě tato otázka bude v následujících řádcích, jakožto relevantní k tématu práce, rozebrána.

Komise ve své argumentaci vycházela z tvrzení, že článek 75 Smlouvy (nyní článek 71 SES), který svěřil Společenství široce definovanou pravomoc k provádění společné dopravní politiky, se musí vztahovat jak na vnější vztahy, tak na vnitřní opatření v této oblasti. Užitečný účinek tohoto ustanovení by byl totiž ohrožen, jestliže by se oprávnění, která upravuje, a zejména oprávnění přijmout „veškeré jiné potřebné předpisy“ ve smyslu odst. 1 písm. c) uvedeného článku nevztahovala na uzavírání dohod s třetími státy. Rada naproti tomu uvedla, že Společenství náleží pouze ty pravomoci, které mu byly svěřeny. Tvrdila proto, že pravomoc uzavírat dohody se třetími státy nemůže být předpokládána bez výslovného ustanovení Smlouvy. Navíc se článek 75 týká pouze vnitřních opatření Společenství a proto, dle názoru Rady, nemůže

⁷⁵ Rozsudek ESD ze dne 31. března 1971 ve věci *Accord européen sûr les transports routiers*, 22/70.

být vykládán tak, že by povoloval uzavírání mezinárodních dohod. I kdyby tomu bylo jinak, tato pravomoc by nemohla být všeobecná a výlučná, ale nanejvýš souběžná s pravomocí členských států.

Odpověď Soudního dvora si vzhledem k svému významu zaslouží rozsáhlejší citaci:

Soudní dvůr především diskutoval otázku možného zdroje pravomocí k uzavírání mezinárodních dohod a došel k závěru, že *„při nedostatku zvláštních ustanovení Smlouvy (...), je (...) třeba vzít v úvahu systém Smlouvy i její podstatná ustanovení.“* Přelomově (z dnešního hlediska logicky) pak dovedl, že *„taková pravomoc vyplývá nejen z výslovného svěřením pravomoci Smlouvou, ale může vyplývat také i z jiných ustanovení Smlouvy a aktů přijatých v rámci těchto ustanovení orgány Společenství.“*

Pokud tedy Společenství za účelem provedení společné politiky zakotvené ve Smlouvě přijme jakékoli ustanovení, jímž se zavádějí společná pravidla, ***„nemají členské státy nadále již právo (...) sjednávat závazky vůči třetím zemím, které se dotýkají těchto pravidel.“***

ESD si uvědomil, že zavedení společných politik, jejich provádění a pravomoc Společenství pozbývá smyslu, pokud by systém vnitřních opatření, která Společenství přiznána jsou, byl při jejich provádění oddělen od systému vnějších vztahů: *„V rozsahu, v němž dochází k zavádění těchto společných pravidel, může totiž pouze samotné Společenství převzít a plnit s účinky pro celou oblast použití právního řádu Společenství závazky sjednané ve vztahu k třetím státům.“*

V konkrétním případě se Soud vyjadřoval ke společné dopravní politice, jejíž zavedení je podle čl. 3 písm. f) SES jedním ze zvláště uvedených cílů Společenství. Podle článku 10 se musí členské státy zdržet jakýchkoli opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Smlouvy. Připočteme-li článek 70, na základě kterého jsou cíle Smlouvy v oblasti dopravy sledovány v rámci společné politiky a čl. 71 odst. 1, který za tímto účelem zmocňuje Radu, aby stanovila společná pravidla a mimoto přijala „veškeré jiné potřebné předpisy“, nemůžeme pravomoc Společenství v této oblasti popřít. Co je však

důležité s ohledem na posuzovanou otázku vnějších pravomocí zdůraznit, „v souladu s písm. a) téhož ustanovení (článku 71 SES) jsou společná pravidla použitelná pro „mezinárodní dopravu do nebo z některého členského státu anebo procházející přes území jednoho nebo několika členských států“. Toto ustanovení se rovněž týká, pokud jde o část trasy procházející územím Společenství, dopravy z nebo do třetích států.

Toto ustanovení tedy nepochybně předpokládá, že **pravomoc Společenství se týká i vztahů vyplývajících z mezinárodního práva**, a zahrnuje tudíž pro danou oblast nutnost dohod se zainteresovanými třetími státy. V dané oblasti navíc situaci usnadnil vstup v platnost nařízení Rady č. 543/69⁷⁶ o harmonizaci některých ustanovení v sociálních věcech v oblasti silniční dopravy, do jehož působnosti oblast AETR spadá. Ačkoli totiž články 70 a 71 neupravují výslovně pravomoc na straně Společenství k uzavírání mezinárodních dohod, způsobilo zmíněné nařízení, že Společenství byla svěřena pravomoc k uzavírání dohod, které se vztahují k oblasti upravované uvedeným nařízením, se třetími státy. Toto nařízení výslovně uznalo pravomoc Společenství, když ve svém článku 3 stanovilo, že „Společenství zahájí s třetími státy jednání, která se ukáží jako nezbytná pro provedení tohoto nařízení“. Dle ESD „**tato pravomoc Společenství vylučuje možnost souběžné pravomoci členských států, neboť jakákoli iniciativa vyvinutá mimo rámec společných orgánů je neslučitelná s jednotou společného trhu a jednotným uplatňováním práva Společenství.**“

ESD tímto rozhodnutím vytvořil tzv. doktrínu implicitních pravomocí v oblasti vnějších vztahů ES, které lze dovozovat z jiných ustanovení Smlouvy nebo z opatření přijatých v rámci těchto ustanovení institucemi ES. Ve smyslu „jiných ustanovení Smlouvy“, konkrétně cílů Smlouvy, se ESD vyjádřil též v rozhodnutí ve věci Kramer.⁷⁷ S tím úzce souvisí další doktrína, „doktrína paralelismu“, která stanoví, že pokud mají Společenství interní legislativní pravomoc v určité oblasti, mají v této oblasti také oprávnění k uzavírání mezinárodních smluv, pokud je to nezbytné k dosažení cíle sledovaného

⁷⁶ Nařízení Rady ze dne 20. března 1969 č. 543/69 (Úř. věst. L 77 ze dne 20. března, s. 49).

⁷⁷ Joined Cases 3,4 and 6/76 Kramer and others, 1976, Rec. 1279. „ES mají pravomoc uzavírat mezinárodní smlouvy, přestože neexistuje žádné interní opatření, dokud účast Společenství na mezinárodní smlouvě je nezbytná pro dosažení jednoho z cílů Společenství.“

úpravou této oblasti. V opačném případě by totiž taková úprava postrádala smysl. S rozšiřováním interních pravomocí ES se tím paralelně rozšiřují i jejich pravomoci externí.

4.2.2.2 Posudek 1/76

V souladu s rozhodnutím ve věci AETR se o pět let později ke stejnému tématu Soud vyjádřil v posudku 1/76,⁷⁸ kde se jednalo o dohodu, jejímž předmětem bylo ozdravení hospodářské situace říční plavby převážně na řece Rýnu. V jednom z důležitých ustanovení se též soud vyjádřil v tom smyslu, že pro dosažení cílů společné dopravní politiky ve smyslu článků 74 a 75 SES (dnes 71 a 72), je Rada nadána pravomocí přijímat veškeré jiné potřebné předpisy (75/1c, dnes 71/1d). Společenství je tudíž v této souvislosti nejen oprávněno vstupovat do smluvních vztahů se třetími zeměmi, ale má též pravomoc, ve spolupráci s těmito zeměmi, zakládat příslušné organismy, jako jsou mezinárodní instituce (v daném případě Evropský fond pro pozastavení vnitrozemské plavby). Společenství může též, za stejných podmínek, obdařit tyto instituce příslušnými rozhodovacími pravomocemi a pravomocemi pro definování povahy a způsob tvorby opatření přijímaných v rámci těchto institucí.

4.2.2.3 Posudek 2/91

ESD již v rozsudku AETR vyjádřil zcela zásadní kritérium dotčení společných pravidel⁷⁹ mezinárodními závazky sjednanými mezi členskými státy a třetími státy, které bylo později v judikatuře potvrzeno jako ústřední kritérium výlučnosti vnějších pravomocí Společenství. Navazující judikatura, která je z převážné části tvořena řadou

⁷⁸ Posudek 1/76, 1977, Recueil s. I- 741

⁷⁹ „Když Společenství k provedení společné politiky předvídané ve Smlouvě přijme ustanovení, jimiž se, ať již jakoukoli formou, zavádějí společná pravidla, nemají členské státy nadále již právo, ať už jednají jednotlivě, či dokonce i společně, sjednávat závazky vůči třetím zemím, které se **dotýkají těchto pravidel**.“, viz citace rozsudku AETR..

posudků vydaných Soudním dvorem na základě článku 300 SES (např. 1/75, 1/76), upřesnila obsah tohoto kritéria dotčení, významný je z tohoto hlediska posudek 2/91.⁸⁰

Tento posudek se týkal uzavření jedné z dohod v rámci Mezinárodní organizace práce. Soud dovodil, že problematika obsažená v dohodě spadá do oblasti sociální politiky, jejíž základní myšlenkou je stanovit minimální standardy, což nebrání členským státům, aby přijaly přísnější pravidla či omezení. Pokud by však výše zmíněná dohoda byla v rozporu s minimálními standardy stanovenými právem Společenství, státy by nebyly oprávněny takové závazky přijmout. Přestože tedy Soud uznal převládající pravomoc států v sociální oblasti, rozhodl, že uzavření dohody v rámci MPO je sdílenou pravomocí Společenství. Soud tedy dovodil, že implicitní pravomoci Společenství v externích vztazích vznikají vždy, když instituce Společenství mají pravomoc vykonávat činnost k dosažení cílů Společenství.

Co je však podstatné, Soud vyslovil názor, že k dotčení dojde i v případě, zjistí-li se, že mezinárodní dohoda „*se vztahuje na oblast, kterou již z větší části pokrývají postupně přijímaná ustanovení práva Společenství (...)*“,⁸¹ jinými slovy, komunitární pravidla jsou automaticky dotčena i tehdy, jestliže mezinárodní závazky spadají do oblasti, která je již velkou měrou pokryta. V tomto případě na sebe členské státy nemohou brát mezinárodní závazky mimo rámec orgánů ES, a to ani tehdy, neexistuje-li mezi těmito závazky a společnými pravidly žádný rozpor. Dotčení tedy neznamená rozpor. Výlučnost či nevýlučnost pravomocí Společenství je tak učiněna závislou též na rozsahu, v jakém jsou přijímány akty Společenství na základě ustanovení primárního práva.

⁸⁰ Posudek 2/91 k Úmluvě č. 170 Mezinárodní organizace práce týkající se bezpečnosti při používání chemikálií při práci (1993), Recueil, s. I-01061.

⁸¹ Viz posudek 2/91, bod 25.

4.2.2.4 Posudek 1/94

Podobnou otázkou, konkrétně faktickým rozsahem, v jakém jsou přijímány akty Společenství, se Evropský soudní dvůr zabýval i v posudku 1/94.⁸² Soud zde stanovil, že nabývání vnější výlučné pravomoci Společenstvím je svou povahou postupné, a to v tom smyslu, že úzce závisí na míře, v jaké vnitřní právní řád Společenství upravuje určitou oblast. Proto „vnější výlučná pravomoc Společenství nevyplývá ipso facto z jeho pravomoci přijímat pravidla ve vnitřních věcech“, naopak, je navíc nutné, aby existovala komunitární úprava v dané oblasti. Tato teze znamenala posun oproti posudku 1/76, na jehož základě bylo možné zakládat smluvně vnější vztahy i před přijetím komunitárních předpisů upravujících tuto oblast. Od tohoto názoru se však ESD v posudku 1/94 odchýlil, když stanovil, že prvotní povinností Společenství je upravit vztahy v dané oblasti prostřednictvím intrakomunitárních předpisů.

4.2.2.5 Rozsudky „open sky“

Shrnutí svých dosavadních poznatků týkajících se implicitních pravomocí Soudní dvůr provedl v rozsudcích „open sky“. Tyto rozsudky se týkaly dvoustranných dohod, které zavazují dotčené členské státy vůči Spojeným státům americkým⁸³ a jejichž cílem je liberalizovat civilní leteckou přepravu mezi Evropou a USA. V minulých letech několik zemí evropské patnáctky vyjednalo s americkým Úřadem pro dopravu (U.S. Department of Transport) v rámci bilaterálních dohod podmínky, za jakých mají národní dopravci právo využívat americká letiště a za jakých mohou provozovat přepravu osob i do jiných než evropských destinací. Na oplátku tyto země poskytují

⁸² Posudek 1/94, ze dne 15. listopadu 1994, Recueil, s. I-5267, bod 77 (dohody GATS a TRIPs). Se vznikem WTO v roce 1995 totiž vyvstala otázka, zda ES má pravomoc uzavírat mezinárodní smlouvy týkající se služeb (GATS) a ochrany duševního vlastnictví (TRIPS), tyto otázky byly již rozebrány výše, viz pojednání o Společné obchodní politice.

⁸³ Rozsudky ze dne 5. listopadu 2002, Komise v. Spojené království, C-466/98, Recueil, s. I-9427; Komise v. Dánsko, C-467/98, Recueil, s. I-9519; Komise v. Švédsko, C-468/98, Recueil, s. I-9575; Komise v. Finsko, C-469/98, Recueil, s. I-9627; Komise v. Belgie, C-471/98, Recueil, s. I-9681; Komise v. Lucembursko, C-472/98, Recueil, s. I-9741; Komise v. Rakousko, C-475/98, Recueil, s. I-9797, a Komise v. Německo, C-476/98, Recueil, s. I-9855.

americkým leteckým společností větší kapacitu na domácích letištích. Evropská komise tyto dvoustranné dohody napadla u Evropského soudního dvora s argumentem, že oblast dopravy spadá výlučně pod pravomoci Evropských společenství.

Soudní dvůr při této příležitosti připomenul, za jakých podmínek může být dosah společných pravidel dotčen nebo narušen mezinárodními závazky a za jakých podmínek je Společenství nadáno vnější výlučnou pravomocí na základě výkonu své vnitřní pravomoci.

Podle názoru Soudního dvora „*je tomu tak v případě, kdy se mezinárodní závazky týkají oblasti působnosti společných pravidel (...) nebo kdykoli se týkají oblasti, kterou již z větší části pokrývají taková pravidla*“.⁸⁴ Soudní dvůr taktéž dovodil, že „*upravilo-li Společenství svými vnitřními legislativními akty ustanovení týkající se zacházení se státními příslušníky třetích států nebo svěřilo-li výslovně svým orgánům pravomoc k jednání se třetími státy, získalo tak vnější výlučnou pravomoc v rozsahu úpravy těchto aktů (...)*“.⁸⁵ Dle Soudního dvora „*(...) je tomu tak dokonce i v případě neexistence výslovného ustanovení, které by zmocňovalo orgány Společenství k jednání s třetími státy, pokud již Společenství provedlo úplnou harmonizaci v určité oblasti, protože takto přijatá společná pravidla by mohla být dotčena ve smyslu výše uvedeného rozsudku AETR, kdyby si členské státy ponechaly volnost k jednání s třetími státy (...)*“.⁸⁶

Zastavila bych se krátce u poslední podmínky, tedy úplné harmonizace. Soud se zejména v judikátu ve věci Komise v. Dánsko vyjádřil v tom smyslu, že „*nařízení, jehož se Komise dovolávala, neupravuje situaci dopravců ze třetích států působících uvnitř Společenství, což je důkazem, že harmonizace provedená tímto nařízením není úplná*“.⁸⁷ Tato inovace principu úplné harmonizace tak velice zužuje interpretaci tohoto kritéria. Společenství by pak dle tohoto výkladu nepříslušela výlučná pravomoc, pokud

⁸⁴ Viz rozsudek Komise v. Dánsko, body 81 a 82.

⁸⁵ Tamtéž, bod 83.

⁸⁶ Tamtéž, bod 84.

⁸⁷ Tamtéž, bod 93.

by nedošlo k jejímu výslovnému zakotvení, případně pokud by společná pravidla nepamatovala též na příslušníky třetích států. Bylo by tedy třeba, v určitém slova smyslu, aby udělení implicitní pravomoci bylo explicitní.

Jé též zajímavé posoudit rozdíl mezi rozsudky „open sky“ a rozsudkem AETR či posudkem 1/94. Doktrína zavedená rozsudkem AETR spočívala na teleologickém výkladu, jehož cílem bylo zajistit realizaci cílů stanovených Smlouvou. Avšak rozsudky „open sky“ spočívají spíše na materiálním posouzení směřujícím k detailní definici rozdělení pravomocí mezi Společenstvím a členskými státy. Podle posudku 1/94 Společenství nemohlo uzavírat, bez spolupráce s členskými státy, všeobecné dohody o letecké dopravě. Všechny otázky této oblasti totiž nebyly pokryty společnými pravidly. Soudní dvůr však výlučnou pravomoc Společenství v této oblasti nevyločil, neboť dovedl, že postupným přijímáním společných pravidel na komunitární úrovni, která budou způsobilá být dotčena mezinárodními závazky členských států, může logicky dojít k situaci, kdy dojde ke komplexnímu pokrytí letecké dopravy na komunitární úrovni a členským státům tak nezbude pro uzavírání bilaterálních dohod žádný prostor.

Posun v judikatuře „open sky“ tak spočívá v atomizaci jednotlivých pravomocí, v případě Komise v. Dánsko soud posuzoval nařízení 2409/92, které se týkalo výlučné pravomoci Společenství sjednávat se třetími zeměmi závazky týkající se omezení svobody leteckých dopravců ze třetích zemí na území Společenství, pokud jde o tarify a sazby. Soud tedy dovedl, že Dánsko porušilo výlučnou pravomoc Společenství, sjednalo-li vlastní mezinárodní závazek dotýkající se tarifů. Soud se tedy zabýval nikoli dopravní politikou, či oblastí letecké dopravy jako celkem, ale „atomizoval“ vnější pravomoci mezi Společenstvím a členskými státy na jednotlivé podoblasti.

Důsledkem tohoto výkladu je to, že existence pravomocí, které není výslovně stanovena Smlouvou a má mít výlučnou povahu, musí být založena na konkrétních závěrech vycházejících z konkrétní analýzy vztahu mezi zamýšlenou dohodou a platným právem Společenství, z nichž vyplývá, že uzavření takové dohody se může dotknout pravidel

Společenství. V rozsudku ve věci C-266/03 Komise v. Lucembursko,⁸⁸ Soudní dvůr ohledně implicitní vnější pravomoci konstatoval, že kdyby členské státy mohly přijímat mezinárodní závazky dotýkající se společných pravidel, ohrozilo by to dosažení cílů sledovaných těmito pravidly, jakož i úkolů Společenství a cílů Smlouvy. V tomto rozsudku Soud, v souladu se stanoviskem generálního advokáta Légera,⁸⁹ stanovil, že nehledě na to, zda vnější pravomoc Společenství je výlučné povahy, či nikoli, jsou členské státy povinny dodržovat konkrétní povinnosti konat a zdržet se, jestliže Rada rozhodne přijmout určité opatření na úrovni Společenství. V opačném případě by státy porušily svou povinnost loajální spolupráce zakotvené v článku 10 SES.

4.2.2.6 Posudek 1/03

Posledním posudkem, který by měl být zmíněn v souvislosti s problematikou implicitních vnějších pravomocí Společenství, je bezpochyby posudek 1/03 ve věci přijetí Luganské úmluvy⁹⁰ který tyto pravomoci značně posílil. V tomto posudku se Soudní dvůr pokusil o syntézu předchozích posudků na toto téma. Zdůraznil základní cíl sledovaný doktrínou AETR: jedná se o zajištění jednotného a soudržného použití pravidel Společenství.⁹¹ Další kritérium, které Soud v tomto posudku vyslovil a které dosud relevantní judikatura nepoužila, bylo explicitně akcentované zajištění „řádného fungování systému“, který byl těmito pravidly zaveden pro účely zajištění účinnosti komunitárního práva. Z tohoto důvodu Soud zdůraznil, že pro posouzení, zda se Luganská dohoda může dotknout komunitárních pravidel, je zapotřebí zkoumat nejen oblast pokrytou komunitárními pravidly a ustanoveními diskutované dohody, ale též povahu a obsah těchto pravidel a ustanovení.

Tudíž, neexistuje žádný klíč, na základě kterého by bylo možné jednoznačně určit dotčení komunitárních pravidel. Soud zde připomněl tři případy (viz pojednání o

⁸⁸ Rozsudek ESD ze dne 2. června 2005; věc C-266/03 Komise Evropských společenství proti Lucemburskému velkovévodství.

⁸⁹ Stanovisko generálního advokáta Philippa Légera přednesené dne 25. listopadu 2004, Věc C-266/03.

⁹⁰ Posudek ESD C-1/03 ze dne 7. února 2006 ve věci Luganské úmluvy, Recueil, s. I-1145.

⁹¹ Rozsudek AETR, op. cit. a bod 122 posudku 1/03.

rozsudcích open sky), ve kterých dochází k dotčení a zdůraznil, že tyto situace jsou pouhými příklady, jejichž formulace vychází z konkrétních souvislostí posuzovaných ESD. Třebaže tedy mohou existovat i dosud neidentifikované situace, kdy může dojít k dotčení, ESD uznal, že každá implicitní pravomoc musí mít své limity, vzhledem k tomu, že Společenství jsou založena na principu svěřených pravomocí. K tomu uvedl, že jestliže mezinárodní dohoda předpokládá harmonizaci práva členských států v oblasti, kde SES takovou harmonizaci vylučuje, nemá Společenství potřebnou pravomoc k uzavření takové dohody.

Někteří autoři⁹² nicméně Soudnímu dvoru v souvislosti s tímto posudkem vytýkají, že princip svěřených pravomocí příliš nerespektoval. ESD totiž překvapivě konstatoval, že právní základ, o který se opírají pravidla Společenství, je sám o sobě nepodstatný pro ověření, zda jsou mezinárodní dohodou dotčena pravidla Společenství a že cílem výlučné pravomoci Společenství je především zachovat účinnost práva Společenství bez ohledu na případná omezení stanovená ustanoveními SES. Je otázka, jak toto ustanovení tedy vykládat, s ohledem na výše uvedené omezení týkající se vyloučení harmonizace právem Společenství. I když v případě zákazu harmonizace je neexistence pravomoci zjevná, nemělo by to vést automaticky k závěru, že méně striktní limitace Společenství jsou zcela nepodstatné.⁹³

V uvedeném luganském posudku ESD konstatoval, že do výlučné kompetence Společenství spadá i uzavření mezinárodní smlouvy týkající se uznávání a výkonu rozsudků ze třetích států, byť „dotčený“ komunitární předpis, konkrétně nařízení Brusel I, se týkal jen uznávání a výkonu rozhodnutí z členských států EU. ESD v zásadě řekl, že jakékoliv omezení vnitřní pravomoci ve Smlouvě nejsou pro určení vnější pravomoci relevantní a jedině, co rozhoduje je (ne)existence dotčení vnitřních norem. Samotnou otázku „dotčení“ pak vykládá velice extenzivně, viz výše. K otázce se též vyjadřoval

⁹² Např. P. Bříza, Posudek k nové Luganské úmluvě značně posiluje vnější pravomoci Společenství, Právní rozhledy 10/2006.

⁹³ P. Bříza, Posudek k nové Luganské úmluvě značně posiluje vnější pravomoci Společenství, Právní rozhledy 10/2006.

Ústavní soud ČR, dle něhož „je již jasné, že (po vydání posudku 1/03) navenek může EU vykonávat více pravomocí, než které jí náležejí dovnitř“.⁹⁴

Není tedy divu, že tento posudek bývá často kritizován, neboť drtivá většina členských států nejenže nebyla takovému závěru nakloněna, ale navíc původně požadovala i přehodnocení hypotézy, že komunitární pravidla jsou automaticky dotčena i tehdy, jestliže mezinárodní závazky spadají do oblasti, která je již velkou měrou pokryta takovými pravidly.⁹⁵ Už i tuto formulaci státy považovaly za velice vágní a přispívající k právní nejistotě, přesto s touto hypotézou Soud stále pracoval a nadále ji rozvinul. Na druhou stranu je nutné si uvědomit, že ani situace před posudkem 1/03 nebyla v žádném případě uspokojující a vedla k nejasnostem ohledně aplikace předešlých relevantních posudků v praxi. V luganském posudku tak Soud alespoň navrhl určité interpretační schéma, jehož by se měly evropské instituce pod dohledem Soudního dvora držet.⁹⁶

Je nesporné, že závěry Soudního dvora vyjádřené v tomto posudku vytvářejí tenzi ve vztahu k principu svěřené, resp. omezené pravomoci Společenství a příliš extenzivní výklad by byl, dle některých autorů,⁹⁷ s tímto principem v přímém rozporu. Jak však podotýkají Tridimas a Eeckhout, uvnitř entity, jakou je Společenství, není možné, aby rozdělení pravomocí mezi Společenství a členské státy bylo přísně právně vyznačeno a ohraničeno, jedná se totiž o politické téma *par excellence*, jemuž je vlastní pružnost a přizpůsobivost.⁹⁸ Konec konců Soudní dvůr sám již několikrát projevil určitý stupeň flexibility (vývoj interpretace kritérií pro posuzování implicitních pravomocí budiž příkladem), který byl nejednou ovlivněn politickými úvahami.⁹⁹

⁹⁴ Nález Ústavního soudu k Lisabonské smlouvě ze dne 26. listopadu 2008, Pl. ÚS 19/08, bod 183.

⁹⁵ Tato hypotéza byla formulována v posudku 2/91, op. cit.

⁹⁶ J.V.Louis, Cahiers de droit européen, 2006/vol. 42, 3-4, str. 287.

⁹⁷ A. Dashwood, The Limits of European Community Powers, European Law Review, No. 21, 1996, str. 114 a dále též P. Bříza, op. cit.

⁹⁸ T. Tridimas a P. Eeckhout, The External Competence of the Community and the Case Law of the European Court of Justice: Principle v. Pragmatism, YEL 1994, str. 143.

⁹⁹ Zde např. rozsudek ve věci Portugalsko v. Rada ze dne 23. listopadu 1999, C-146/96, kde ESD, veden politickými úvahami, se rozhodl neaplikovat pravidla WTO jako komunitární právo, aby neomezil prostor

4.2.2.7 Shrnutí závěrů judikatury k problematice implicitních pravomocí

Z výše uvedených závěrů judikatury Evropského soudního dvora lze tedy shrnout, že základní prvky, se kterými Soud pracuje při zkoumání existence implicitní pravomoci, jsou čtyři:¹⁰⁰

- 1) specifický cíl – v žádném z výše uvedených posudků a judikátů si nelze nevšimnout, že základním východiskem úvah je existence cíle Společenství, který ospravedlňuje dedukci vnější pravomoci Společenství, přičemž příliš široký výklad tohoto pojmu Soud omezil přísným kritériem nutnosti dosažení tohoto cíle;
- 2) nutnost vnějšího jednání – jinými slovy užitečnost, „*l'effet utile*“;
- 3) existence intrakomunitární úpravy – k jejímu vzniku musí dojít nejpozději se vznikem vnější pravomoci a
- 4) nedotčenost komunitárního práva – při určování vnější pravomoci Společenství je třeba zkoumat, do jaké míry a zda-li vůbec je zamýšlená mezinárodní dohoda schopna dotknout se pravidel Společenství.

Navíc je však nutné vždy přihlížet nejen ke specifickým oblastem pokrytým komunitárními pravidly a ustanoveními diskutované dohody, ale též k povaze a obsahu těchto pravidel a ustanovení a vycházet tak ze závěrů konkrétní analýzy.

Konkrétní implicitní vnější pravomoci dovozené Soudem zahrnují zejména¹⁰¹

- dopravu, zejména námořní a leteckou, kterou Soud dovodil z rozsudku AETR z článku 75 SES a z posudku 1/76, kde dovodil pravomoc Společenství uzavřít smlouvu o vytvoření Evropského fondu pro pozastavení vnitrozemské plavby;
- zemědělství včetně rybolovu (rozhodnutí ve věci Kramer¹⁰², kde Soud konstatoval, že rybolov uvnitř pásma 200 námořních mil, ale i dále, je podřízen

exekutivy ES na mezinárodním poli. Více H. Ch. Scheu, Mezinárodní úprava světového obchodu a komunitární právo, Jurisprudence 5/2001 str. 12.

¹⁰⁰ Dle P. Svobody, Právo vnějších vztahů Evropské unie, 2. vyd., Linde Praha, Praha, 2007, str. 54.

¹⁰¹ Shrnutí provedeno dle P. Svobody, Právní problémy tzv. vnějších smluv Evropské unie, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Praha, 2009, str. 34.

společné politice ES v oblasti rybolovu jakožto součástí společné zemědělské politiky a ES je tudíž oprávněno uzavřít smlouvy o rybolovu na základě čl. 43 SES. V praxi byla první smlouvou uzavřenou na základě této judikatury ESD Smlouva o rybolovu mezi ES a USA¹⁰³);

- soutěžní politiku (posudek 1/92);
- životní prostředí (posudek 2/00 ve věci Kartagenského protokolu);
- harmonizaci právních předpisů dle čl. 94 a 95 SES a v oblasti spravedlnosti zejména uznávání soudních rozhodnutí (posudek 1/03).

4.2.3 Subsidiární pravomoci

Pro případ, kdy k dosažení cíle Společenství v rámci společného trhu je zapotřebí uzavřít mezinárodní dohodu, avšak vnější pravomoci nejsou zakotveny ve Smlouvě explicitně, ani je nelze dovodit implicitně, lze využít ještě jedné možnosti – tzv. zbytkového ustanovení článku 308 SES, tedy že Rada může jednomyslně přijmout nutná opatření. Nějakou dobu byl tento článek využíván k posilování pravomoci Společenství, zejména bylo toto ustanovení využíváno k přijetí harmonizačních nařízení nad rámec čl. 94 SES, který umožňoval pouze přijetí směrnic. Do přijetí článku 95 Jednotným aktem se k přijetí harmonizačního nařízení tudíž muselo použít odkazu na článek 308.¹⁰⁴ Avšak po přijetí Jednotného evropského aktu došlo k rozšíření pravomoci do nových oblastí a také se rozvinula doktrína implicitních pravomocí, tudíž „zlaté“ období článku 308 skončilo. Mimoto to byl především německý Spolkový ústavní soud a podobně i dánský Nejvyšší soud, které se svou kritikou trendu rozšiřování interpretace ustanovení SES počátkem devadesátých let zasloužily o ukončení extenzivního výkladu článku 308. Evropský soudní dvůr, vědom si mínění členských států a aktuální nespokojenosti s využíváním článku 308 ve svém posudku 2/94 vyjádřil přesvědčení, že toto ustanovení, které je nedílnou součástí institucionálního řádu založeného na zásadě svěřených pravomocí, „nemůže představovat základ pro rozšíření rozsahu pravomocí

¹⁰² Rozsudek ESD ve věci Kramer ze dne 14.7.1976, 3,4,6/76, Rec. 1279.

¹⁰³ Smlouva o rybolovu mezi ES a USA Úř. věst. (1977) L 141.

¹⁰⁴ Např. rozsudek ESD ze dne 12.7. 1973, 8/73 Massey Fergusson ve vztahu k nař. 803/68.

Společenství nad obecný rámec vyplývající ze souhrnu ustanovení Smlouvy, a zvláště takových ustanovení, která vymezují úkoly a činnosti Společenství. Nemůže v žádném případě sloužit jako základ pro přijetí ustanovení, která by ve svých důsledcích v podstatě vedla ke změně Smlouvy bez postupu, který Smlouva za tímto účelem stanoví“. Článek 308 tak pravděpodobně představuje pouze pomocné ustanovení pro činnost Společenství a „pseudorevize SES s jeho pomocí je vyloučena“.¹⁰⁵ To znamená, že činnost Společenství musí být založena na jiném ustanovení Smlouvy, zatímco článek 308 zajišťuje podpůrnou pravomoc umožňující dosáhnout, pokud je to nutné, některého z cílů Společenství. O podpůrnosti tohoto ustanovení svědčí též fakt, že Rada má možnost volby, zda jej využije či ne. Na druhou stranu neústupné odmítání použití článku 308 ze strany členských států by vedlo k ohrožení dosažení cílů Smlouvy, tedy k porušení článku 10 SES.¹⁰⁶

Pro použití článku 308 ve vnějších vztazích je navíc nutné, aby daná konkrétní oblast byla již plně intrakomunitárně upravena,¹⁰⁷ maximálně aby taková úprava byla přijata nejpozději s použitím článku 308. Aplikace článku 308 je tak fakticky velmi omezena, v dnešní době by bylo možné jej využít např. na mezinárodní spolupráci v oblasti technologie a průmyslu.¹⁰⁸

¹⁰⁵ P. Svoboda, *Právo vnějších vztahů Evropské unie*, 2. vyd., Linde Praha, Praha, 2007, str. 59.

¹⁰⁶ R. Baratta, *Overlaps between European Community Competence and European Union Foreign Policy Activity*, in *The EU as an Actor in International relations*, The Hague: Kluwer Law International, ed. by E. Cannizzaro, 2002, str. 61.

¹⁰⁷ Posudek 1/94, bod 89: „*Article 235, which enables the Community to cope with any insufficiency in the powers conferred on it, expressly or by implication, for the achievement of its objectives, cannot in itself vest exclusive competence in the Community at international level.*“

¹⁰⁸ P. Svoboda, *Právo vnějších vztahů Evropské unie*, 2. vyd., Linde Praha, Praha, 2007, str. 59.

5. Vnější vztahy Evropské unie

5.1 Subjektivita Evropské Unie

Evropská společenství jsou pouze jedním z pilířů soustavy zavedené Maastrichtskou smlouvou. Není pochyb, že Evropská společenství založená SES a SESAE disponují právní subjektivitou, avšak to samé nelze zdaleka tak jistě tvrdit o Evropské unii, tedy oné soustavě, zastřešující Společenství v prvním pilíři, Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku (SBZP) v druhém pilíři a Policejní a justiční spolupráci v trestních věcech (PJSTV). Vnější pravomoci Evropské unie jsou tak rozděleny mezi Společenství stojící na komunitárním principu a dva mezivládní pilíře. Toto rozdělení je nejproblematictější v oblasti druhého pilíře, neboť některé oblasti, které pokrývá SES se částečně překrývají s doménou SBZP upravenou v SEU, což vyvolává otázku hierarchie mezi I. a II. pilířem a narušuje tak připodobnění Unie k antickému chrámu stojícímu na rovnocenných a oddělených pilířích.¹⁰⁹

V diskuzích týkajících se subjektivity EU se v první řadě zmiňuje především fakt, že na rozdíl od SES, SESAE i SESUO¹¹⁰ neobsahovala Maastrichtská smlouva žádné ustanovení obdobné článku 281 SES, tedy ustanovení, které by Unii výslovně přiznávalo právní subjektivitu nebo způsobilost jednat nezávisle na členských státech. Stejně tak zde chybělo i jakékoli ustanovení obdobné článku 300 SES, tedy zakotvení procedury uzavírání smluv se třetími státy a mezinárodními organizacemi. Mlčení smlouvy v těchto otázkách vyvolalo paradox – je přinejmenším podivné, že měl být položen základ zahraniční politice, aniž by byla upravena možnost uzavírat mezinárodní smlouvy. Nezbyvalo tedy než předpokládat, že to bude předsednictví, které v případě

¹⁰⁹ Klasickým příkladem je článek 301 SES, dle kterého k pozastavení, omezení nebo úplnému přerušení hospodářských vztahů s třetími zeměmi, přijme Rada nezbytná naléhavá opatření, přičemž rozhoduje na návrh Komise kvalifikovanou většinou, tudíž Komise dohlíží nad realizací tohoto opatření. Více k tomuto problému S. Duke, *Areas of Grey, EIPASCOPE 2006/1*, str. 21-27.

¹¹⁰ Evropské společenství uhlí a oceli, platnost smlouvy o jeho založení vypršela v roce 2002.

nutnosti sjedná danou smlouvu, která bude následně vyžadovat ratifikaci všech členských států, avšak takové řešení bylo z právního hlediska dost těžkopádné.¹¹¹

Dalším bodem argumentace odpůrců subjektivity EU je článek 37/1 SEU, dle kterého jsou to členské státy a nikoli Unie, kdo zaujímá společné postoje na mezinárodních konferencích.

I zastánci právní subjektivity EU nalézají argumenty pro její podporu přímo v textu Maastrichtské smlouvy. Už článek 1 říká, že touto smlouvou mezi sebou smluvní strany zakládají Evropskou unii. Toto ustanovení lze jen stěží interpretovat jako nezaložení nového subjektu, resp. snad založení „právního nic“.¹¹² Dále především článek 2 SEU zahrnuje mezi cíle Unie potvrzování její identity na mezinárodní scéně, zejména prováděním společné zahraniční a bezpečnostní politiky včetně postupného vymezení společné obranné politiky, která by mohla vést ke společné obraně. Taková formulace dle některých implikuje založení nové entity, odlišné od členských států.¹¹³ Dle dalšího ustanovení pak „předsednictví zastupuje Unii“.¹¹⁴

Lpění zastánců i odpůrců na textu SEU je pochopitelné. Nelze totiž zapomínat na podstatnou skutečnost: oblast druhého i třetího pilíře jsou mimo veškerou pochybnost součástí mezinárodního práva veřejného¹¹⁵ a vycházíme-li tedy z jeho pravidel, konkrétně z Vídeňské úmluvy o právu mezinárodních smluv, má být smlouva vykládána „v dobré víře, v souladu s obvyklým významem dávaným výrazům ve smlouvě, v jejich souvislosti, a s přihlédnutím k předmětu a účelu smlouvy“.

¹¹¹ J.V.Louis, M. Dony, Le droit de la CE et de l'Union européenne: relations extérieures, Université De Bruxelles Eds, 2005, str. 509.

¹¹² S. Griller, Die Unterscheidung von Unionsrecht und Gemeinschaftsrecht nach Amsterdam, Europarecht, Beheft 1/1999, str. 50.

¹¹³ J.V.Louis, M. Dony, Le droit de la CE et de l'Union européenne: relations extérieures, Université De Bruxelles Eds, 2005, str. 510.

¹¹⁴ Článek 18 SEU.

¹¹⁵ T. Karásek, Problém subjektivity Evropské unie z pohledu společné zahraniční a bezpečnostní politiky, Právník 5/2003, str. 435.

Mezinárodněprávní nauka se proto klání k názoru, že „text smlouvy je věrným vyjádřením skutečného úmyslu stran“.¹¹⁶

Právě však text SEU je značně problematický a i kdybychom se přiklonili k závěru, že dle něj byla založena entita nazvaná Evropská unie, nelze opomíjet několikrát projevenou vůli členských států Evropské unii právní subjektivitu explicitně nepřiznat, tudíž že na základě přísné smluvní teorie není mezinárodněprávní subjektivita Evropské unie dovoditelná.¹¹⁷

Podobně, přihládneme-li k rozhodnutí Mezinárodního soudního dvora v Haagu ve věci kompenzace za škodu utrpěnou ve službách Spojených národů, dojdeme k závěru, že explicitní úprava právní subjektivity Evropské unie ve smlouvách není zásadní překážkou její existence a je pravdou, že její zastánci v textu SEU nalézají konstitutivní aspekty subjektivity, jako je existence autonomní vůle (článek 11 SEU), vlastních orgánů (články 4 a 5 SEU), možnosti vydávat vlastní právní akty (čl. 13/2, 14 a 15 SEU) a vlastních pravomocí a cílů (článek 2 SEU).¹¹⁸ Avšak tento výčet nestačí, neboť vedle konstitutivní složky je mezinárodněprávní subjektivita tvořena ještě složkou deklaratorní,¹¹⁹ jejíž podstatou je uznání subjektu ze strany jak členských států, tak ostatních subjektů mezinárodního práva, tedy třetích států či mezinárodních organizací. Za dané situace tedy právní subjektivita nemůže být než plodem praxe a tudíž tím víc, čím se bude jednání Unie na mezinárodní úrovni rozvíjet, tím složitěji bude její právní subjektivita popiratelná.

5.2 Uzavírání unijních smluv v praxi a články 24/38 SEU

Již v polovině devadesátých let se přes absenci výslovného ustanovení přiznávajícího EU subjektivitu název „Evropská unie“ objevil v několika textech různých

¹¹⁶ O. Potočný, J. Ondřej, Mezinárodní právo veřejné. Zvláštní část, C.H.Beck, Praha 2002, str. 191.

¹¹⁷ P. Svoboda, Právo vnějších vztahů Evropské unie, 2. vyd., Linde Praha, Praha, 2007, str. 30.

¹¹⁸ Podrobněji T. Karásek, Problém subjektivity Evropské unie z pohledu společné zahraniční a bezpečnostní politiky, Právník 5/2003, str. 436-438.

¹¹⁹ P. Svoboda, Právo vnějších vztahů Evropské unie, 2. vyd., Linde Praha, Praha, 2007, str. 25-27.

mezinárodních závazků. Takto předsednictví v roce 1995 podepsalo Všeobecnou rámcovou dohodu pro mír v Bosně a Hercegovině (Daytonská dohoda), i když je pravdou, že Unie jako taková nebyla považována za stranu této dohody. Jako jiný příklad lze zmínit správu města Mostar v roce 1994, která vyžadovala uzavření Memoranda o porozumění Evropskou unií, Spojenými státy americkými a místní vládou. Jménem Unie bylo memorandum uzavřeno Komisí a „Trojkou“ (tvořenou ministry zahraničí Německa, Řecka a Francie). Za zmínku stojí, že nebylo považováno za nutné, aby toto memorandum následně ratifikovaly všechny členské státy.

Jiný přístup byl však zvolen v případě iniciativy KEDO (o účasti Evropské unie v Organizaci pro rozvoj energetiky na Korejském poloostrově), kde Rada udělila zmocnění Komisi, aby vyjednala účast ESAE a předešla tak problému nedostatku právní subjektivity Unie uchýlením se k právní subjektivitě jednoho ze Společenství. Tato konstrukce nicméně vyvolala otázky týkající se významu pilířové struktury Unie.

K výše uvedeným příkladům mezinárodních aktivit Unie je třeba připomenout, že nakládání s pojmem „Evropská unie“ bylo zejména v období absence unijní úpravy uzavírání mezinárodních smluv mírně rozpačité. Na mezinárodní úrovni se začala prosazovat spíše EU jako taková než jako entita zastřešující a svět začal vnímat Unii jako stojící vedle Evropských společenství. V politickém vnímání byla Unii nejednou přiřazena i akce členských států,¹²⁰ která se odehrála mimo unijní rámec a to se bohužel odrazilo i v rozličných aktech právní povahy.¹²¹

Avšak Amsterdamská smlouva představovala ve vývoji unijních pravomocí značný posun, neboť umožnila uzavírání mezinárodních smluv Evropskou unií tím, že

¹²⁰ Např. politické dokumenty týkající se vyřešení situace ohledně jednostranné sankční politiky USA (Helms-Burtonova zákona) uzavírané mezi EU a US na summitu v Londýně v 18. května 1998 a odkazující na EU jakožto na jednu ze stran. Hlavními přijatými dokumenty byly „Ujednání o pravidlech pro posílení ochrany investic“, „Transatlantické partnerství politické spolupráce“ a „Ujednání o konfliktních požadavcích“, Delegation Evropské komise v USA, „Guide to the EU-US Summit,” London, 1998, <http://www.eurunion.org/partner/summit/9805sum.htm>.

¹²¹ „(Ú)koly stanovené... Evropské unií“, čl. 1 písm. f) přílohy 10 k již zmíněné Všeobecné rámcové dohodě o míru v Bosně a Hercegovině ze dne 14. prosince 1995, ILM, 1996, 35, str. 87.

představila nový článek 24 SEU pro Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, dle něhož „*může Rada jednomyslným rozhodnutím zmocnit předsednictví, aby za tímto účelem zahájilo jednání*“ a článek 38 SEU pro oblast spolupráce v rámci 3. pilíře, který umožňuje využít stejného mechanismu. Vnější smlouvy ve třetím pilíři se tedy nijak neodlišují od smluv ve druhém pilíři a proto o nich bude pojednáno v rámci jedné kapitoly.

Amsterdamskou smlouvou byla tedy konečně zavedena procedura a autorizace uzavírání smluv, aniž by však stále byla Unii příznána subjektivita. V době svého přijetí vyvolal článek 24 spekulace o tom, že by tedy stranami smluv uzavíraných na jeho základě měly být členské státy – v teorii mezinárodního práva je přece způsobilost vstupovat do mezinárodních závazků příznána subjektům mezinárodního práva a takový status Evropské unie je sporný.

Navíc je faktem, že článek 24 nevylučuje, aby členské státy uzavíraly smlouvy týkající se budování a fungování EU tradiční mezinárodněprávní cestou, tzn. zcela mimo rámec unijního/komunitárního práva, a svým jménem. Zastánci umírněné interpretace článku 24 v něm spatřují závazek pro pokud možno všechny členské státy (pokud stát nevyužije svého práva nebýt smlouvou vázán, jestliže je v rozporu s jeho ústavními předpisy), aby se řídily smlouvou uzavřenou Radou, přičemž se klade důraz na koordinaci národních politik. Skutečnost, jménem koho je taková smlouva uzavřena, ustupuje do pozadí. Nicméně pokud by taková smlouva měla být uzavřena všemi členskými státy, proces ratifikace by se mohl vléct i několik let a pokud by některý ze států využil možnost nebýt vázán, byla by nejasná povaha závazku mezi zbylými členskými státy a třetím státem.

Radikálnější interpretace článku 24 spočívá v tom, že by Rada uzavírala smlouvy přímo jménem Unie, tj. aby stranou takové smlouvy byly nikoli členské státy, ale samotná EU. Článek 24 SEU má totiž nabídnout EU „*možnost účastnit se mezinárodních dohod.*“¹²², přičemž Rada i předsednictví v přijímacím procesu jednají jako instituce EU. Tento

¹²² R. Leal-Arcas, *EU Legal Personality in Foreign Policy?*, Boston University International Law Journal, vol. 24.2, Boston, 2007, str. 206.

názor praxe potvrdila jako převládající. Rada v roce 2001 podepsala „jménem Unie“ dohodu o přidružení s Jugoslávií o přítomnosti pozorovatelů Unie na jugoslávském území. Subjektivita Unie tedy byla zřejmě považována za dostatečnou k tomu, aby byla uzavřena mezinárodní dohoda jejím jménem a nikoli společným jménem členských států. Od té doby Rada uzavřela několik dohod podobného typu,¹²³ čímž přispěla k interpretaci článků 24 a 38 v tom smyslu, že Evropská unie má právní subjektivitu a že dohody, které uzavírá, se zakládají na její vlastní smluvní způsobilosti a nejsou jen důsledkem jejího postavení jakožto prostého nositele způsobilosti členských států.

Jak již bylo zmíněno, některé členské státy se vícekrát vyslovily pro neudělení právní subjektivity Evropské unii. Avšak i tento trend se zvolna mění¹²⁴ a potvrzuje tak domněnku, že ze strany členských států nebylo smyslem odmítání subjektivity zavržení její právní osobnosti, ale spíše snaha o její maximální omezení.¹²⁵ Konec konců, podle Marquardta¹²⁶ je důležitější položit si otázku, ne zda má EU právní subjektivitu, ale k jakému jednání je právně způsobilá. Podle doktríny založené judikaturou MSD¹²⁷ mezinárodním organizacím přísluší všechny funkční pravomoci nutné k dosažení jejich cílů. Tento fakt ilustruje uzavření dohod o extradicí a poskytování právní pomoci mezi Uníí a USA v rámci třetího pilíře.¹²⁸

¹²³ Např. dohody s Bulharskem, Českou republikou, Maďarskem aj. o jejich účasti na Policejní misi Evropské unie v Bosně a Hercegovině z let 2002-3.

¹²⁴ Např. Velká Británie se v Memorandum from the Foreign and Commonwealth Office in Europe After Maastricht z roku 1992 vyjádřila v neprospěch subjektivity EU, avšak v roce 2008 se už Sněmovna lordů ve svém posudku Lisabonské smlouvy vyjádřila v tom smyslu, že zavedení právní subjektivity Unie touto smlouvou má spíše deklaratorní než normativní charakter, viz. House of Lords: The Treaty of Lisbon: an impact assesment. Volume I, Report. 13. březen 2008. str. 30 násl.

¹²⁵ T. Karásek, Problém subjektivity Evropské unie z pohledu společné zahraniční a bezpečnostní politiky, Právník 5/2003, str. 445.

¹²⁶ S. Marquardt, The Conclusion of International Agreements Under Article 24 of the Treaty on EU, in V.Kronenberger (ed.), The EU and the International Legal Order: Discord or Harmony?, TMC Asser Press, 2001.

¹²⁷ Reparation for Injuries Case, op. cit. Je však samozřejmě otázkou, zda lze statut mezinárodní organizace přiřadit i Evropské unii.

¹²⁸ Agreements on Extradition and on Mutual Legal Assistance between the European Union and the United States of America, O.J. L181/27 a O.J. L181/34 (obě 2003).

Záležitosti spolupráce v trestních věcech nabyly na významu po jedenáctém září 2001, kdy bylo nutné odpovídajícím způsobem reagovat na změnu mezinárodní situace a boj proti mezinárodnímu terorismu. (Mezi jiným bylo klíčové vyřešit situaci, kdy se extradiční procedury a poskytování transatlantické vzájemné pomoci lišily stát od státu.) Ruku v ruce s těmito událostmi šla i opatření přijímaná v rámci Evropské unie, typicky úprava evropského zatykače či přijetí Rámcového rozhodnutí Rady o boji proti terorismu. Takový rozvoj vnější činnosti Evropské unie se zdá být logickým vyjádřením rostoucího vlivu Evropské unie jak na mezinárodní úrovni, tak v rámci Unie. Soudržnost jednání Unie vyžaduje, aby rostoucí spolupráce mezi členskými státy byla reflektována i navenek, ve vnějších vztazích Unie. K tomu mělo přispět i přijetí Niceské smlouvy, která přinesla nové znění článku 24 (tím fakticky i článku 38) SEU, dle kterého mohou být dohody uzavírané v rámci druhého i třetího pilíře uzavírány kvalifikovanou většinou a tak vázat i státy, které s jejím uzavřením nebudou souhlasit. Dále byla Niceskou smlouvou částečně převzata formulace článku 300 odst. 6 SES tak, že „*dohody uzavřené za podmínek uvedených v tomto článku zavazují orgány Unie*“. Ohlédneme-li se za tímto dosavadním vývojem, je jasné, že odpověď na otázku smluvní způsobilosti Unie bude záviset na existenci či neexistenci právních prostředků dovolujícím Evropské unii jednat nezávisle na jejích členských státech.¹²⁹

Například článek 24 SEU umožňuje sjednání mezinárodních závazků Radou v oblasti druhého pilíře a závaznost vnějších unijních smluv pro členské státy Evropské unie vyplývá argumentem *a contrario* ze článku 24/5 SEU, podle něhož členský stát není vázán, jen pokud jeho „*zástupce v Radě prohlásí, že dohoda musí vyhovět ústavně procesním požadavkům jeho státu*“. Tvrzení, že Evropská unie disponuje způsobilostí uzavírat mezinárodní smlouvy, tudíž nelze jednoduše vyvrátit pouze koncepčními úvahami. Spíše je nutné sledovat praxi evropských institucí a praktické dopady existence Unie jakožto signatáře mezinárodních smluv.¹³⁰

¹²⁹ T. Georgopoulos: What kind of Treaty-making power for the EU?, *European Law Review* 1/2005, str. 190-193.

¹³⁰ Tamtéž, str. 193.

Evropská unie k 26.7.2009 uzavřela více jak osmdesát¹³¹ smluv s různými třetími státy včetně USA, Kanady, Ruska, Nového Zélandu, Indonésie či Maroka, a též se dvěma významnými mezinárodními organizacemi – NATO a Mezinárodním trestním tribunálem. Evropské praxi uzavírání smluv dominují smlouvy přijaté k provedení Společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Tyto dohody lze dle P. Svobody¹³² členit na:

- participační, které umožňují účast třetího státu na misi EU;¹³³
- statusové, které upravují podmínky pobytu civilní nebo vojenské mise ve třetím státě;¹³⁴
- bezpečnostní, jež umožňují stranám se navzájem seznamovat s utajovanými skutečnostmi.¹³⁵

Všechny tyto smlouvy ilustrují integraci SBZP do globální struktury mezinárodních mírových snah, která je projevem unijní snahy přispívat k efektivnímu multilateralismu.¹³⁶

V rámci třetího pilíře pak P. Svoboda neuvádí podobnou typologii vnějších smluv, avšak řadí tyto smlouvy do kategorie smluv „prezidentských“, neboť upravují např. právní pomoc mezi členskými státy EU a třetím státem a standardně se dotýkají práv a povinností osob.¹³⁷

¹³¹ Viz databáze EUR-Lex, elektronický Úřední věstník Evropské unie, <http://eur-lex.europa.eu/cs/legis/20090701/chap18.htm>.

¹³² Svoboda, Právo vnějších vztahů Evropské unie, 2. vyd., Linde Praha, Praha, 2007, str. 89-90.

¹³³ Vzorové individuální dohody např. o účasti na vojenské operaci viz dokument Rady EU č. 12047/04.

¹³⁴ Vzorová dohoda SOMA (statut civilní mise) je v dokumentu Rady EU č. 8720/05, SOFA (statut vojenské mise) je v dokumentu Rady EU č. 10564/05.

¹³⁵ Vzorová dohoda je v dokumentu Rady EU č. 13819/03, jako konkrétní příklad lze uvést dohodu EU-NATO o bezpečnosti informací (Úř. věst. L80, 27.3.2003, s. 36-38).

¹³⁶ D. Thym: Die völkerrechtlichen Verträge der Europäischen Union, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 66, 2006, str. 914.

¹³⁷ P. Svoboda, Právní problémy tzv. vnějších smluv Evropské unie, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Praha, 2009, str. 87

Zbývá ještě jedna otázka, která hovoří ve prospěch odpůrců právní subjektivity a kterou její zastánci nemohou podpořit dostatečným důkazním materiálem z praxe – v případě porušení smluvního závazku, na koho se třetí stát jakožto smluvní strana má obrátit, po kom má požadovat nápravu? Evropská unie nemůže být žalována před MSD a role ESD je ve věcech spolupráce policejní a trestní spolupráce je omezená¹³⁸, záležitosti druhého pilíře pak nespádají do kompetence ESD vůbec.¹³⁹ Neexistují žádná ustanovení ve smlouvách, která by zaručovala, že Evropská unie převezme za neplnění svých smluvních závazků odpovědnost. Pro nečlenské státy tak může být pohodlné uzavřít smlouvu pouze s Unií, avšak stejně tak riskantní.¹⁴⁰

První mezinárodní dohoda uzavřená Radou na základě článku 24 SEU byla již zmíněná dohoda mezi EU a bývalou Jugoslávií v roce 2001. Nejen tato dohoda byla schválena „jménem Unie“ a dle rozhodnutí Rady o uzavření této dohody byl předseda Rady nadán pravomocí dohodu podepsat tak, aby zavazovala Evropskou unii. Zatímco jmenování Evropské unie jako smluvní strany bezpochyby posiluje argument, že členské státy delegovaly smluvní způsobilost na Unii, nedává samo o sobě odpověď na otázku vynucení závazku z takto uzavřených smluv vyplývajících.

Jsem toho názoru, že mezinárodněprávní odpovědnost je důležitým prvkem nejasnosti mezinárodněprávní subjektivity Evropské unie, který způsobuje její oslabení na mezinárodním poli, avšak „pouze“ z čistě právního hlediska. Skutečnost, že není zakotvena procedura pro rozhodování případného sporu, není pro řešení této otázky klíčová. Velmi hypoteticky si lze představit, že by postavení EU jako subjektu sporu připustilo národní právo některého státu, které by bylo nakloněno aplikaci

¹³⁸ Stát může vlastním prohlášením podle čl. 35 odst. 2 SEU přenést na ESD pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se výkladu právních aktů třetího pilíře, avšak do okruhu přezkoumatelných právních aktů třetího pilíře patří jen rozhodnutí, rámcová rozhodnutí a úmluvy, nikoli smlouvy (dohody) uzavřené podle čl. 38 SEU. Navíc členský stát není nikterak povinován, aby uznal pravomoc ESD v oblasti PJSTV.

¹³⁹ Viz článek 46 SEU. Dle rozsudku SPS ve věci T-228/02, Organizace Mudžáhidů, ECR (2006) II-04665 nemůže Soudní dvůr vykládat akty SZBP ani rozhodovat spory, které z nich vychází.

¹⁴⁰ K tomu viz E. Denza, *The Intergovernmental Pillars of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2002, str. 176. Na rozdíl od Unie je oblast komunitárního pilíře v pravomoci ESD.

mezinárodněprávních norem. Pak by soud, u něhož by byla podána žaloba, mohl z titulu mezinárodněprávní odpovědnosti státu vůči mezinárodní organizaci dovést odpovědnost i vůči EU.¹⁴¹ Mnohem reálnější se však zdá být úvaha, že by daný spor byl řešen v jiné rovině než právní, především by strany pravděpodobně využily politických a diplomatických prostředků řešení takového sporu.¹⁴²

Vzhledem k tomu, že cíle Evropské unie nesměřují pouze dovnitř, ale též navenek, k posílení společné pozice členských států na mezinárodním poli, zdá se být nevyhnutelné otázku právní subjektivity Unie co nejdříve vyřešit a docílit shody ohledně jejího posuzování, byť zcela prozaickým výslovným zakotvením její subjektivity v zakládacích smlouvách. Dle D. Thyma¹⁴³ existence mezinárodněprávní subjektivity Evropské unie nutně nemusí implikovat to, čeho se státy tak obávají, tedy přenos tradičních nadnárodních prvků komunitárního práva na unijní právní řád. Spíše je nutné zkoumat případ od případu, zda specifická skladba druhého a třetího pilíře inklinuje k nadnárodním či mezinárodním právním účinkům unijních závazků. I tak ale účinky mezinárodních unijních závazků nemohou jít dále než účinky relevantních interních aktů, tedy společných postojů, společných akcí, rozhodnutí či rámcových rozhodnutí. Není jim tudíž přiznán ani přímý účinek ani nejsou předmětem doktríny AETR či výlučné unijní kompetence v důsledku přijetí interních evropských opatření.

¹⁴¹ N. A. E. M. Neuwahl, *Legal Personality of the European Union – International and Institutional Aspects*, publikováno v V. Kronenberger (ed.), *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony?*, Den Haag, TMC Asser Press, 2001, str. 21.

¹⁴² V případě mezinárodní odpovědnosti Společenství si lze právní řešení sporu představit snáze, Společenství je např. stranou Dohody o zřízení WTO a tudíž může využít Orgánu pro řešení sporů WTO, tj. rozhodčího panelu WTO. Např. v roce 1995 USA požádaly WTO o ustavení panelu pro řešení sporu kolem dovozních cel Společenství na obilí

¹⁴³ D. Thym: *Die völkerrechtlichen Verträge der Europäischen Union*, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 66, 2006, str. 915.

6. Lisabonská smlouva

Šest let po ustavení Konventu o budoucnosti Evropy¹⁴⁴ a méně než tři roky po odmítnutí Ústavy pro Evropu v referendech Francie a Nizozemí, které uvrhlo Unii do „institucionálního marasmu“ spojeného s vlnou euroskepticismu,¹⁴⁵ členské státy podepsaly dne 13. prosince 2007 projekt smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství. Bez ohledu na její obsah se tato smlouva, zvaná „Lisabonská“, stala terčem kritiky již zpočátku proto, že byla vytvořena v diplomatickém prostředí ve formě dodatků a změn stávajících zakládajících smluv, a to převážně obtížně čitelných i pro odborníky. Avšak skutečnost je taková, že Lisabonská smlouva převzala drtivou většinu základních institucionálních změn vytvořených v průběhu prací Konventu, jichž se účastnili reprezentanti politických, ekonomických, univerzitních kruhů i občanské společnosti.

Lisabonská smlouva (a stejně tak její neúspěšná předchůdkyně Evropská ústavní smlouva) jsou důsledkem všeobecného vědomí nedostatků zakládacích smluv, zejména jejich nepřehlednosti, nejasnosti hranice mezi pravomocí Unie a států, statutu Evropské unie vůbec. Jak již bylo zmíněno, zejména první problém nebyl Lisabonskou smlouvou vyřešen, spíše naopak. Otázku ujasnění pravomocí nebylo též možné jasným způsobem vymezit, došlo pouze k technickému zpřehlednění pomocí kategorizace jednotlivých druhů pravomocí (podrobněji bude rozebráno v kapitole 6.1) a k výslovnému zakotvení výlučné pravomoci Unie v určitých oblastech,¹⁴⁶ ve kterých již dříve byla tato pravomoc dovozena judikaturou.

¹⁴⁴ O ustavení Konventu o budoucnosti Evropské unie (European Convention) rozhodlo zasedání Evropské rady v Laekenu v prosinci 2001. Výsledkem jeho práce byl návrh evropské ústavní smlouvy.

¹⁴⁵ S. van Raepenbusch, *La Réforme Institutionnelle du Traité de Lisbonne*, Cahiers de droit européen 2007/vol. 43, nr. 5-6, str. 574.

¹⁴⁶ Článek 3 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie; jedná se o celní unii, stanovení pravidel hospodářské soutěže nezbytných pro fungování vnitřního trhu, měnovou politiku pro členské státy, jejichž měnou je euro, zachování biologických mořských zdrojů v rámci společné rybářské politiky a společnou obchodní politiku. Stejně došlo i k výslovnému zakotvení již judikaturou dovozené výlučné pravomoci Unie při uzavření mezinárodní smlouvy, pokud je její uzavření stanoveno legislativním aktem Unie nebo je nezbytné k tomu, aby Unie mohla vykonávat svou vnitřní pravomoc, nebo pokud její uzavření může

K otázce Lisabonské smlouvy se též vyjadřoval český Ústavní soud. Posuzoval otázku kompatibility sjednané mezinárodní smlouvy s českým ústavním pořádkem v průběhu její ratifikace. Senát Parlamentu České republiky napadl zejména koncepci sdílené pravomoci Unie, přijímání opatření dle článku 308 či sjednávání mezinárodních smluv dle navrhovaného článku 216 SFEU (viz níže) z důvodu možného rozporu s články 10, 10a a 49 Ústavy. Ústavní soud však došel k závěru, že hlavní argumenty Senátu v zásadě spočívají na ne zcela přesném pochopení stávající mezinárodněprávní subjektivity ES a EU, právního postavení mezinárodních smluv uzavíraných v rámci pravomoci Unie a přenosu samotných pravomocí jednotlivých států na EU a tudíž neshledal důvody k zásahu.¹⁴⁷

Lisabonská smlouva není dokonalá, avšak její přijetí se zdá být krokem správným směrem. Vychází ze změn vypracovaných Smlouvou zakládající Ústavu pro Evropu upravených dle aktuálních potřeb Unie a přijatelnosti pro členské státy. Smlouva o Evropské unii si má dle Lisabonské smlouvy ponechat svůj dosavadní název, zatímco Smlouva o založení Evropského společenství má být přejmenována na „Smlouvu o fungování Evropské unie“. Za tímto na první pohled nenápadně působícím přejmenováním se ovšem skrývá zásadní změna systému smluv.

Během mezivládní konference připravující text Lisabonské smlouvy došlo kupodivu velmi rychle k zásadní shodě ohledně otázky právní subjektivity Evropské unie – subjektivita byla Unii výslovně přiznána.¹⁴⁸ Přestože nedošlo k unifikaci textu smluv do jediného, jak předvídal návrh Ústavy, Lisabonská smlouva potvrzuje unifikaci institucionální: „*Unie nahrazuje Evropské společenství a je jeho nástupkyní.*“¹⁴⁹ Vejde-li tedy Lisabonská smlouva v platnost, zmizí Evropské společenství a dále budeme hovořit pouze o jedné entitě - Evropské unii.¹⁵⁰ Přiznání subjektivity Unii bezpochyby

ovlivnit společná pravidla či změnit jejich působnost, viz. Článek 3 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie.

¹⁴⁷ Nález Ústavního soudu ve věci Lisabonské smlouvy ze dne 26. listopadu 2008, Pl. ÚS 19/08, bod 182.

¹⁴⁸ Článek 47 nového znění Smlouvy o Evropské unii.

¹⁴⁹ Článek 1 odst. 3 věta druhá nového znění Smlouvy o Evropské unii.

¹⁵⁰ Avšak ESAE bude stát nadále samostatně vedle Unie a jeho subjektivita bude od subjektivity Unie dále oddělena. Smlouva ESAE má být pozměněna protokolem č. 2 k Lisabonské smlouvě.

přispěje k vyjasnění vnímání Unie ze strany vnějších partnerů a posílení Unie jakožto hráče na mezinárodním poli, (ač samo o sobě zřejmě neřeší povahu Unie a otázku, zda se jedná o mezinárodní organizaci, entitu blízkou státu, či „novou politickou formu“, jak ji nazval již Jean Monnet). Evropská unie a Evropské společenství se slučují v jednotnou supranacionální organizaci s jednotnou právní subjektivitou, v zásadě jednotnými formami právního a politického jednání a s jednotným názvem „Evropská unie“. Dosavadní rozlišování mezi supranacionálním komunitárním právem a unijním právem jakožto dílčím právním řádem se tak v rámci mezinárodního práva veřejného může zdát obsoletním.¹⁵¹

Avšak, je sice pravdou, že pilířová struktura zavedená Maastrichtskou úmluvou jakožto výsledek kompromisu mezi úsilím o integraci a udržení tradičních oblastí v pravomoci členských států má být Lisabonskou smlouvou odstraněna, nicméně i v novém, „lisabonském“ uspořádání nalézáme stopy starého systému, které brání automatickému rozšíření komunitární metody na všechny oblasti unijní pravomoci. Jak uvidíme v kapitole 6.7, jedná se o určité prvky oblasti stávajícího druhého pilíře – Společné zahraniční a bezpečnostní politiky, které byť jsou upraveny formou výjimek, nemohou být přehlíženy, čemuž odpovídá i jejich specifické postavení v modifikovaných smlouvách.

Ruku v ruce s uznáním subjektivity Evropské unie jde i sjednocená procedura uzavírání vnějších smluv. V rámci této procedury zůstává Rada klíčovou institucí, novinkou je možnost jmenovat „vyjednavče“ Rady.¹⁵² Avšak tato jednotnost není opět více než zdánlivá a stále budou přetrvávat rozdíly mezi současným prvním a třetím pilířem na straně jedné a SBZP na straně druhé. Připomeňme, že ani v rámci prvního pilíře není procedura uzavírání vnějších smluv zcela jednotná.

Konvent o budoucnosti Evropy navrhl změny, které by Evropě daly mnohem jasnější identitu. Snažil se tak najít odpověď na slavnou otázku, kterou v sedmdesátých letech

¹⁵¹ Tento názor vyslovil např. H.J. Papiera, viz, H. J. Papier, Nové vystřízlivění Evropy: Lisabonská smlouva, 2008, <http://www.obcinst.cz/clanek.asp?id=1296>.

¹⁵² Článek 218 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie.

položil Henry Kissinger: „Komu mám zavolat, když chci mluvit s Evropou?“ Lisabonská smlouva se částečně těchto změn drží, když zavádí stálé předsednictví Evropské rady. Předpokládá, že předseda Evropské rady bude volen vždy na dvou a půlleté funkční období,¹⁵³ aby byl schopen zajistit kontinuitu vývoje Unie a vnější reprezentaci Unie v záležitostech společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Vedení společné zahraniční a bezpečnostní politiky má však připadnout jiné osobě – nově jmenovanému vysokému představiteli Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku.¹⁵⁴ Už jen vzhledem k posílení důvěry občanů je tato koncepce personalizace kolektivních orgánů vítána. Nicméně vzhledem k tomu, že tato funkce zahrnuje nejen předsednictví Rady pro zahraniční záležitosti, ale i zodpovědnost za oblast vnějších vztahů v rámci Komise, vyvstává citlivá otázka, zda je účelem tohoto systému dvojrole, která implikuje povinnost loajality oběma institucím, užší spolupráce těchto dvou institucí, či odstranění nesouladných postojů v oblasti zahraniční politiky.¹⁵⁵ Nelze též podceňovat pravděpodobné třenice při výkonu pravomocí předsedy Evropské rady, vysokého představitele a předsedy Komise, tudíž praxe teprve ukáže, zda tyto změny přispějí nebo nepřispějí k zvýšení kreditu Unie na mezinárodní scéně a ke zvýšení její soudržnosti a efektivity.

6.1 Princip svěřených pravomocí

Z formulace tohoto principu v Lisabonské smlouvě, zejména z jeho zakotvení *expressis verbis* („Podle zásady svěřených pravomocí jedná Unie pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách. Pravomoci, které nejsou Smlouvami Unii svěřeny, náležejí členským státům.“),¹⁵⁶ je patrné, že cílem autorů smlouvy bylo ještě více zpřísnit interpretaci pravomocí

¹⁵³ Článek 9B, odst. 5 nové Smlouvy o Evropské unii.

¹⁵⁴ Článek 18 nové Smlouvy o Evropské unii.

¹⁵⁵ M. Dony, *Après la réforme de Lisbonne. Les nouveaux traités européens*, 2008, Editions de l'Université de Bruxelles, str. XX.

¹⁵⁶ Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii, Úř. věst. C115 ze dne 9. 5. 2008, článek 5 odst. 2.

Společenství. Pro upřesnění, princip svěřených pravomocí je v samotné Lisabonské smlouvě a protokolech zmíněn více než desetkrát.

Co se týká jakéhokoli systematického přehledu rozdělení pravomocí, ani Lisabonská smlouva nepřinesla v tomto ohledu posun, nicméně přispěla k vyjasnění a zpřehlednění jednotlivých druhů kompetencí v podobě jejich klasifikace na tři kategorie, odlišné dle intenzity podílu Unie na jejich výkonu.¹⁵⁷

- a) pravomoci výlučné, kde může pouze Unie vytvářet a přijímat právně závazné akty a členské státy tak mohou činit pouze tehdy, jsou-li k tomu Uní zmocněny nebo provádějí-li akty Unie,
- b) pravomoci sdílené, kde vytvářet a přijímat právně závazné akty mohou vedle Unie i členské státy. Členské státy vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém ji Unie nevykonala.
- c) pravomoci podpůrné a koordinační, doplňující k činnosti členských států, aniž by přitom Unie v těchto oblastech nahrazovala jejich pravomoc.

6.2 Princip subsidiarity

Posílení zásady subsidiarity lze zařadit nejcennějším přínosům Lisabonské smlouvy. Smlouva se pokouší vybavit dosud přece jen spíše bezzubé kritérium subsidiarity obranyschopným kontrolním mechanismem.¹⁵⁸ K tomu byl vytvořen jednak tzv. systém včasného varování, jehož hlavním úkolem je vtažení národních parlamentů do kontroly dodržování zásady subsidiarity. Spolu s dalšími procedurálními změnami má zajistit účinnou politickou kontrolu *ex ante*. Za druhé pak Lisabonská smlouva zavádí nový druh žaloby k Evropskému soudnímu dvoru – žalobu na porušení zásady subsidiarity, která umožňuje procesní přezkum i *ex post*.

¹⁵⁷ Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie, Úř. věst. C115 ze dne 9. 5. 2008, článek 2.

¹⁵⁸ H. J. Papier, *Nové vystřízlivění Evropy: Lisabonská smlouva*, 2008, <http://www.obcinst.cz/clanek.asp?id=1296>.

Úprava principu subsidiarity nicméně stále čelí kritice. Dle Papiera rozhodující slabina kontroly subsidiarity zůstává i po Lisabonské smlouvě nezměněna: vnitřní dynamika zásady subsidiarity, která sleduje pokračující rozvoj „stále užší Unie“, nevynechává z pohledu členských států žádnou jistou hranici plíživého přenosu kompetencí. Domnívá se však, že dynamika Unie není sama o sobě ničím špatným a považuje otevřenou konečnou formulaci jejích kompetencí za z podstaty věci vhodnou.

6.3 Společná obchodní politika

Společnou obchodní politiku můžeme považovat za průkopníka evropské integrace, neboť několik desetiletí byla něco jako „mostem“ mezi členskými státy a zbytkem světa.¹⁵⁹ Jako, z hlediska vnějších vztahů, vůdčí politice v rámci prvního pilíře, je na místě se alespoň stručně zmínit, jakým způsobem se dotkne Lisabonská smlouva právě jí.

Společná obchodní politika nadále zůstává ústřední oblastí vnějších unijních aktivit. Je ve výlučné pravomoci Unie, což bude po přijetí Lisabonské smlouvy i výslovně ve SFEU zakotveno¹⁶⁰ a zahrnuje nově vedle dosavadních obchodních a tarifních dohod týkajících se zboží a služeb, obchodních aspektů duševního vlastnictví i odstranění omezení přímých zahraničních investic.¹⁶¹ Navíc, ač procesní otázka přijímání vnějších smluv není předmětem této práce, stojí za zmínku, že i na oblast zahraničních investic se vztahuje hlasování v Radě kvalifikovanou většinou a Lisabonská smlouva celou oblast obchodní politiky zařadí do tzv. běžného legislativního procesu, tudíž výrazně posílí role Evropského parlamentu jakožto nového spolutvůrce společné obchodní politiky. Bez nadsázky se jedná o jednu z nejvýznamnějších lisabonských novinek.

¹⁵⁹ T. Georgopoulos: What kind of Treaty-making power for the EU?, *European Law Review* 1/2005, str. 190.

¹⁶⁰ Článek 3 Smlouvy o fungování Evropské unie.

¹⁶¹ Článek 206 Smlouvy o fungování Evropské unie.

6.4 Společná bezpečnostní a obranná politika

Společná bezpečnostní a obranná politika zaznamenala značný rozvoj. Ačkoli byla již zmíněna jako součást Maastrichtské smlouvy, ambice Unie v této oblasti zůstávaly dlouho *lettre morte*.¹⁶² Nicméně během práce Konventu se znatelně zvýšila politická vůle jít v této oblasti dál. Záchranné a humanitární operace, mírové operace (Petersberské mise) se podstatně rozšířily a přidaly se k nim odzbrojení, poradní a pomocné mise ve vojenské oblasti, mise pro předcházení konfliktům a udržení míru stabilizačních operací po ukončení konfliktů boji proti terorismu, včetně podpory třetích zemí v boji proti terorismu na jejich území. Unie bude mít možnost svěřit mise bojových sil k řešení krizí skupině států, které o to budou mít zájem.

Konečně byly Lisabonskou smlouvou představeny dvě doložky: doložka vzájemné obrany a doložka solidarity pro případ, že se některý ze států stane obětí teroristického útoku nebo obětí přírodní nebo člověkem způsobené pohromy.¹⁶³

6.5 Měnová a hospodářská unie

V této oblasti došlo ke změně týkající se eurozóny, jíž se dostalo poprvé samostatné kapitoly v rámci SFEU nazvané Ustanovení týkající se členských států, jejichž měnou je euro.¹⁶⁴ Nutno dodat, že toto označení je šťastnější, než původní „členské státy, na které se nevztahuje výjimka“. Tyto státy jsou vyzvány k posílení koordinace jejich rozpočtové kázně a dohledu nad ní.

6.6 Implicitní pravomoci

¹⁶² M. Dony, *Après la réforme de Lisbonne. Les nouveaux traités européens*, 2008, Editions de l'Université de Bruxelles, str. XXIII.

¹⁶³ Článek 222 Smlouvy o fungování Evropské unie.

¹⁶⁴ Hlava VIII, kapitola 4 Smlouvy o fungování Evropské unie.

Lisabonská smlouva přináší nový článek 216 odst. 2 SFEU, jehož výklad argumentem *a contrario* představuje odklon od dosavadní judikatury ESD v oblasti implicitních pravomocí, podle níž lze vnější smlouvu uzavřít jen za předpokladu, že existuje již intrakomunitární úprava v dané oblasti. Prakticky tak rozšiřuje unijní pravomoci. Tento článek totiž stanoví, že „*Unie může uzavřít dohodu se třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi, stanoví-li tak Smlouvy nebo je-li uzavření dohody buď nezbytné k dosažení cílů Unie, nebo je stanoveno právně závazným aktem Unie, nebo se může dotknout společných pravidel nebo změnit jejich oblast působnosti.*“ Ústavní soud ve svém nálezu k Lisabonské smlouvě naopak zaujal stanovisko, že čl. 216 nelze vykládat jako kompetenční normu, která by extendovala pravomoci Unie; dle něj naopak článek 216 konstatuje jen to, že Unie v rámci svých pravomocí prostě uzavírá mezinárodní smlouvy. Pravomoci přitom nejsou definovány tímto čl. 216, ale konkrétními ustanoveními zejména samotné Smlouvy o fungování EU.¹⁶⁵

6.7 Článek 308 – doložka flexibility¹⁶⁶

Během prací Konventu byl článek 308, jakožto základ subsidiárních pravomocí Společenství, opět tvrdě kritizován, neboť může snadno posloužit jako rozšiřování evropské intervence, aniž by byla podrobena účinné demokratické kontrole. Ani Evropský parlament v současné době nemá být než konzultován.

Nakonec bylo rozhodnuto pro zachování této klauzule i v Lisabonské smlouvě, avšak v limitovanější formě. Jak praví prohlášení č. 42 k Lisabonské smlouvě, tato doložka je nedílnou součástí institucionálního rámce založeného na principu svěřených pravomocí, avšak neměla by být základem pro rozšiřování oblastí unijní pravomoci nad rámec vyplývající z ustanovení smluv, zvláště ustanovení týkajících se misí a činnosti Unie.

Nově je též požadován souhlas Evropského parlamentu a povinnost Komise informovat národní parlamenty, v rámci obecného zesílení kontroly zásady subsidiarity zavedeného Lisabonskou smlouvou.

¹⁶⁵ Nález Ústavního soudu ve věci Lisabonské smlouvy ze dne 26. listopadu 2008, Pl. ÚS 19/08 bod 183.

¹⁶⁶ Nově článek 352 Smlouvy o fungování Evropské unie.

Dalším limitem článku 308 je pak výslovné vynětí jeho aplikace na oblast bývalého druhého pilíře, tedy SBZP a vyloučení jeho užití čistě na základě podpory míru, unijních hodnot a blahobytu obyvatel, což je cíl zakotvený v novém článku 3 odst. 1 modifikované SEU.

6.8 Společná zahraniční a bezpečnostní politika

Oblast společné zahraniční a bezpečnostní politiky si i po přijetí Lisabonské smlouvy zachová svoje specifické postavení. Ač se tvůrci smlouvy pokusili v rámci přehlednosti zařadit veškerá ustanovení do jedné části,¹⁶⁷ oblast SBZP ponechali zvlášť a dokonce nikoli ve SFEU, ale v modifikované SEU, kde je upravena v hlavě V. spolu s obecnými zásadami vnější činnosti Unie.

Samostatně jsou tedy společně upraveny vnější ekonomické vztahy, rozvojová a humanitární pomoc, vztahy s mezinárodními organizacemi ve SFEU a odděleně v SEU SBZP. Výčet obecných zásad v nové SEU je obsáhlejší než v dosavadních smlouvách a vztahuje se na všechny oblasti vnější činnosti EU, což mimo jiné znamená, že Evropská unie bude muset konsolidovat např. oblast lidských práv ve své společné obchodní politice.¹⁶⁸

Unijní pravomoc v oblasti SBZP zůstává v několika směrech limitovaná. Podle článku 24 SEU SBZP podléhá zvláštním pravidlům a postupům. Jednomyslnost zůstává hlavním principem rozhodování. Přijímání legislativních aktů je vyloučeno a stejně tak, až na výjimky, pravomoc Evropského soudního dvora. Společná zahraniční a bezpečnostní politika nefiguruje ani ve výčtu výlučné ani ve výčtu sdílené pravomoci v Lisabonské smlouvě. SBZP je naopak upravena samostatně jakožto pravomoc Unie, aniž by však tato pravomoc byla jakkoli specifikována.¹⁶⁹ Sečteno a podtrženo,

¹⁶⁷ Jedná se o část pátou SFEU.

¹⁶⁸ B. Van Vooren, The legacy of the pillars Post-Lisbon: Objectives of the CFSP and the new non-affectation clause, http://www.pravo.hr/_download/repository/Bart_Van_Vooren.doc.

¹⁶⁹ Článek 24 nové SEU.

jednotlivá ustanovení nové smlouvy ukazují, že ačkoli formálně došlo k odstranění pilířové struktury, Společná zahraniční a bezpečnostní politika (tedy bývalý druhý pilíř) se nepřestává výrazně odlišovat od vnějších (ekonomických) vztahů, spadajících pod bývalý pilíř první. Členské státy jednoduše nejsou stále připraveny na využití komunitární metody v citlivé oblasti SBZP, tudíž *de facto*, druhý pilíř zůstává neporušen.

6.9 Policejní a justiční spolupráci v trestních věcech

Lisabonská smlouva naložila s třetím pilířem zcela jinak, než s pilířem druhým už jen z technického hlediska - v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva dojde k přenesení celé stávající Hlavy VI SEU do nové Hlavy IV SFEU. Hlava IV SES má být přejmenována na Hlavu o prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

V současnosti ovládá třetí pilíř jednomyslnost, která odpovídá mezivládnímu typu spolupráce, zatímco Lisabonská smlouva činí z jednomyslnosti výjimku (zejména u soudní spolupráce v trestní oblasti) a na její místo zavádí hlasování kvalifikovanou většinou. Tím se v zásadě ruší možnost návrh vetovat, popř. blokovat možnost další integrace. Pokud jde o rozhodovací proceduru, dochází i v této oblasti k významnému posílení úlohy Evropského parlamentu, neboť původní konzultační funkce Evropského parlamentu se mění ve spolurozhodovací proceduru s Radou.

Oblast vízové, azylové a přistěhovalecké politiky a soudní spolupráce v oblasti občanskoprávní byla již Amsterdamskou smlouvou přenesena z třetího do prvního pilíře EU. Lisabonská smlouva v těchto věcech přináší další posílení Unie. V oblasti vízové, azylové a přistěhovalecké politiky bude i zbývající jednomyslnost nahrazena řádným legislativním postupem, tj. rozhodováním kvalifikovanou většinou.

7. Závěr

Již na samém počátku myšlenky evropské integrace stál zájem posílení evropské identity na mezinárodním poli, posílení nezávislosti evropských států, zajištění míru, bezpečnosti a pokroku nejen v Evropě, ale i ve světě. Otázka vnějších vztahů a spolupráce se třetími státy a regionálními uskupeními byla od počátku jedním z klíčových cílů integrace, byť se její konkrétní obrysy v podobě právního zakotvení v zakládacích smlouvách rozvíjely pomalu.

Nejdůležitějším hnacím motorem integrace byla spolupráce ekonomická, zakotvená v podobě Společné obchodní politiky, která dlouhou dobu plnila funkci spojnice mezi členskými státy a zbytkem světa. Již v sedmdesátých letech ESD dovedl výlučnou pravomoc Společenství v této oblasti a o otázkách SOP se rozhoduje kvalifikovanou většinou, což maximálně usnadňuje průběh evropské integrace. Otázky neekonomické i ekonomické byly pak zahrnovány do asociačních dohod, při jejichž sjednávání ESD dovedl pravomoc sdílenou. K SOP se postupně přidaly další oblasti spolupráce jako např. oblasti výzkumu a rozvoje, životního prostředí atd.

V sedmdesátých letech svým přelomovým rozsudkem ve věci AETR Evropský soudní dvůr dovedl, že Společenství přísluší nejen pravomoci explicitně v zakládacích smlouvách upravené, ale též pravomoci dovozené z účelu a obsahu pozitivního práva. Ačkoli rozsáhlá judikatura ESD stále přináší mnoho interpretačních nejasností, zejména v souvislosti s přijetím posudku 1/03, v zásadě ESD zavedl postupně dále rozvíjenou doktrínu paralelismu vnitřních a vnějších pravomocí, omezenou mimo jiné zejména podmínkou nutnosti dosažení specifického, explicitně stanoveného cíle.

Pravomoci, zejména jejich povaha, nejsou dodnes explicitně upraveny v zakládacích smlouvách a tudíž byly v průběhu integrace dovozovány judikaturou Soudního dvora. Je nepochybné, že v dobách budování Společenství existovaly dobré důvody, proč pojímat hranice jako pohyblivé, aby nedocházelo k omezování stability nově vznikající entity. Nicméně nyní stojí Společenství, jehož mezinárodní subjektivita se všemi

souvisejícími aspekty je nepopiratelná, na pevných základech a moc, kterou disponuje, je více než vhodné, byť problematické, jasně právně vymezit.

Mezinárodněprávní subjektivita Evropské unie je naproti tomu podle aktuálně platných smluv nejasná. EU dostala do vínku cíle i zásady, autonomní vůli, je nadána funkcemi, nezbytnou organizační strukturou, způsoby tvorby práva, může uzavírat mezinárodní smlouvy. Avšak výslovné zakotvení subjektivity chybí, právně nedořešená zůstává například otázka její mezinárodní odpovědnosti. Na druhou stranu se ukazuje, že to, co je podstatné, je existence právních prostředků dovolujících jednat Unii nezávisle na svých členských státech a dále vůle států, členských i třetích, Unii roli nezávislého subjektu přisoudit. EU byla již uznána velkými státy i významnými mezinárodními organizacemi, jejím jménem bylo uzavřeno několik desítek smluv, zejména z oblasti Společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Je tedy možné soudit, že Unie se již dnes etabluje na mezinárodní scéně jako rovnocenný partner vůči třetím státům i mezinárodním organizacím.

Pokud vstoupí v platnost Lisabonská smlouva, usnadní se zejména otázka mezinárodněprávní subjektivity Evropské unie, neboť ta jí bude výslovně přiznána. Lisabonská smlouva též nahradí dosavadní chrámovou strukturu o třech pilířích strukturou jednodlitou pod názvem „Evropská unie“. Pojem „Společenství“ tedy nebude dále užíván a komunitární metoda, dosud imanentní prvnímu pilíři, se rozšíří i na další oblasti. Oblast stávajícího druhého pilíře nicméně zůstane v tomto ohledu téměř nedotčena, neboť si nadále zachová množství prvků mezivládní spolupráce. Otázka zahraniční politiky zůstává stále zakořeněna jako tradiční atribut suverenity členských států a aplikace komunitární metody bez dalšího se tedy nezdá být ani v příštích letech pravděpodobná.

Seznam použité literatury a pramenů

- **A. Bleckmann:** Zur Verbindlichkeit des allgemeinen. Völkerrechts für internationale Organisationen”, *ZaöRV*, 1977;
- **A. Dashwood:** The Limits of European Community Powers, *European Law Review*, No. 21, 1996;
- **B. Van Vooren:** The legacy of the pillars Post-Lisbon: Objectives of the CFSP and the new non-affectation clause,
http://www.pravo.hr/_download/repository/Bart_Van_Vooren.doc;
- **Č. Čepelka, P. Šturma:** *Mezinárodní právo veřejné*, Praha, Eurolex Bohemia, 2003;
- **D. McGoldrick:** The international legal personality of the EC and the EU, *International relations law of the European Union*, Longman 1997;
- **D. Thym:** Die völkerrechtlichen Verträge der Europäischen Union, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 66 (2006);
- **E. Cannizzaro (ed.):** Overlaps between European Community competence and European Union foreign policy activity by Roberto Baratta, *The European Union as an actor in international relations*, Kluwer Law International 2002;
- **E. Cannizzaro (ed.):** Restraints on the treaty-making powers of member states deriving from EU law: towards a framework for analysis by Jan Klabbers, *The European Union as an actor in international relations*, Kluwer Law International 2002;
- **E. Denza:** *The intergovernmental pillars of the European union*, Oxford University Press 2002;
- **E. Fierro:** *The EU’s Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, Kluwer Law International 2003;
- **E. Remacle:** *L’Union Européenne dans les relations internationales*, Presses Universitaires de Bruxelles, 2007;
- **H. Schermers:** Typology of Mixed Agreements, in *Mixed Agreements*, ed. D. O’Keefe, H. Schermers, Kluwer Deventer, 1983;

- **House of Lords:** The Treaty of Lisbon: an impact assesment. Volume I, Report. 13. březen 2008. str. 30 násl.
- **I. Šlosarčík:** Evropa soudců a Evropa politiků, Vliv ESD na vývoj evropské integrace, Mezinárodní vztahy 1/2006;
- **J. Herboczková:** Mezinárodní právní subjektivita ES/EU a jejich postavení v mezinárodních vztazích, Jurisprudence 2/2008;
- **J. Malenovský:** Mezinárodní právo veřejné, jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště právu českému, 5. vyd., Doplněk, Brno, 2008;
- **J. Monar:** The EU as an International Actor in the Domain of Justice and Home Affairs, European Foreign Affairs Review 9, p.395–415, Kluwer Law International 2004;
- **J. V. Louis, M. Dony:** Le droit de la CE et de l'Union européenne: relations extérieures, Université De Bruxelles Eds, 2005;
- **J. V. Louis:** La Cour et les relations extérieures de la Communauté, Cahiers de droit européen 42/2006, nr. 3-4;
- **J. V. Louis:** Cahiers de droit européen, 2006/vol. 42, 3-4, str. 287;
- **L. Tichý, R. Arnold, P. Svoboda, J. Zemánek, R. Král:** Evropské právo, 2. vyd., C. H. Beck, Praha, 2004;
- **M. Akehurst:** A Modern Introduction In International Law, 4. vydání, 1982, London;
- **M. Cremona:** EU external action in the JHA domain: A legal perspective, EUI Working Papers, LAW 2008/24;
- **M. Dony:** Après la réforme de Lisbonne, Les nouveaux traités européens, Editions de l'Université de Bruxelles 2008;
- **N. A. E. M. Neuwahl,** Legal Personality of the European Union – International and Institutional Aspects, publikováno v V. Kronenberger (ed.), The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony?, Den Haag, TMC Asser Press, 2001;
- **O. Potočný, J. Ondřej:** Mezinárodní právo veřejné. Zvláštní část, C.H.Beck, Praha 2002, str. 191;
- **P. Bříza:** Posudek k nové Luganské úmluvě značně posiluje vnější pravomoci Společenství, Právní rozhledy 10/2006;

- **P. Craig , G. de Búrca:** EU Law. Text, Cases and Materials. Fourth Edition. Oxford : Oxford University Press, 2007;
- **P. Reuter:** Droit international public, Paris, 1973;
- **P. Svoboda:** Právo vnějších vztahů Evropské Unie, Linde Praha 2007;
- **P. Svoboda:** Právní problémy tzv. vnějších smluv Evropské unie, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Praha, 2009;
- **P. Svoboda:** Ke vztahu mezinárodních závazků EU a jejích členských států, Právní rozhledy, Evropské právo, 2002, č. 11;
- **R. Leal-Arcas:** EU Legal Personality in Foreign Policy?, Boston University International Law Journal, vol. 24.2, Boston, 2007;
- **S. Duke:** Areas off Grey: Tensions in EU External Relations Competences, EIPASCOPE 2006/1;
- **S. Griller:** Die Unterscheidung von Unionsrecht und Gemeinschaftsrecht nach Amsterdam, Europarecht, Beheft 1/1999;
- **S. Van Raepenbusch:** La réforme institutionnelle du Traité de Lisbonne: L'émergence juridique de l'Union Européenne, Cahiers de droit européen 43/2007, Nr. 5-6;
- **T. C. Hartley:** Agreements with third countries, The Foundations of European Community law: An introduction to the constitutional and administrative law of the European Community, Oxford University Press 2003;
- **T. Georgopoulos:** What kind of Treaty-making power for the EU?, European Law Review 1/2005;
- **T. Karásek:** Problém subjektivity Evropské Unie z pohledu společné zahraniční a bezpečnostní politiky, Právník 5/2003;
- **T. Tridimas a P. Eeckhout:** The External Competence of the Community and the Case Law of the European Court of Justice: Principle v. Pragmatism, YEL 1994;
- **V. Kronenberger:** (ed.): The conclusion of international agreements under article 24 of the Treaty on European Union by Stephan Marquardt, The European Union and the international legal order: discord or harmony?, T.M.C. Asser Press 2001;

- **V. Kronenberger**, (ed.): Legal personality of the European Union- international and institutional aspects by Nanette A.E.M. Neuwahl, The European Union and the international legal order: discord or harmony?, T.M.C. Asser Press 2001.

Judikatura, smlouvy a legislativa:

- Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství ze dne 25. března 1957.
- Smlouva o založení Evropského společenství, Úř. věst. (2006) C321E, konsolidovaná verze ve znění Niceské smlouvy.
- Smlouva o Evropské unii (SEU), tzv. Maastrichtská smlouva, v původním novelizovaném znění, Úř. věst. (1992) C191/01.
- Amsterodamská smlouva, Úř. věst. (1997) C340.
- Niceská smlouva, Úř. věst. (2001) C80/67.
- Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii, Úř. Věst. (2006), neoficiální konsolidovaná verze ve znění Maastrichtské smlouvy (Smlouvy o Evropské Unii).
- Lisabonská smlouva, Úř. věst. (2007) C306.
- Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii, Úř. věst. C115 ze dne 9. 5. 2008.
- Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie, Úř. věst. C115 ze dne 9. 5. 2008.
- Smlouva o rybolovu mezi ES a USA Úř. věst. (1977) L 141.
- Agreements on Extradition and on Mutual Legal Assistance between the European Union and the United States of America, O.J. L181/27 a O.J. L181/34 (obě 2003).
- Agreement on Trade Related Intellectual Property Aspects, Dohoda o obchodních aspektech práv duševního vlastnictví z 15. dubna 1994.
- Všeobecná rámcová dohoda pro mír v Bosně a Hercegovině z 14. prosince 1995 (Daytonská dohoda).

- Memorandum o porozumění uzavřené mezi Evropskou unií, Spojenými státy americkými a vládou Bosny a Hercegoviny o správu města Mostar z 5. 7. 1994.
- Vzorové individuální dohody např. o účasti na vojenské operaci viz dokument Rady EU č. 12047/04.
- Vzorová dohoda SOMA (statut civilní mise) je v dokumentu Rady EU č. 8720/05, SOFA (statut vojenské mise) je v dokumentu Rady EU č. 10564/05.
- Vzorová dohoda je v dokumentu Rady EU č. 13819/03.
- Dohoda EU-NATO o bezpečnosti informací (Úř. věst. L80, 27.3.2003, s. 36-38).
- Posudek ESD 1/75, 1975, Recueil, s. I-135.
- Posudek ESD 1/76, 1977, Recueil, s. I- 741.
- Posudek ESD 1/78, 1979, Recueil, s. I-2871.
- Posudek ESD 1/91, 1991, Recueil, s. I-06079.
- Posudek ESD 2/91, 1993, Recueil, s. I-01061.
- Posudek ESD 1/94, 1994, Recueil, s. I-5267.
- Posudek ESD 2/94, 1996, Recueil, s. I-1759.
- Posudek ESD 2/00, 2001, Recueil, s. I-9713.
- Posudek ESD 1/03, 2006, Recueil, s. I-1145.
- Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations Opinion, ICJ Rep 1949 174, ICJ.
- Rozsudek ESD ve věci Commission v. Council (Energy Star Agreement), C-281/01, 2002.
- Rozsudek ESD z 29. 7. 1991 C-316/91.
- Rozsudek ESD z 15. 7. 1964 ve věci Costa v. ENEL, 6/64.
- Rozsudek ESD z 31. 3. 1971 ve věci Accord européen sûr les transports routiers, 22/70.
- Rozsudek ESD z 9.8.1994, ve věci France v. Commission, C-327/91.
- Rozsudek ESD z 2.3.1999, ve věci Eddline El Yasanni a další, C-416/96.
- Rozsudek ESD z 12.12.1972, ve věci International Fruit NV, joint cases 21 to 24-72, 1972, Recueil 1226.
- Rozsudek ESD z 27.9.1988 ve věci Ahlströ v. Commission.
- Rozsudek ESD z 16.6.1998, ve věci A. Racke, C-162/9.
- Rozsudek ESD z 14.4.1976 ve věci Kamer a další, 4 and 6/76, Recueil 1279.

- Rozsudky z 5.11.2002, Komise v. Spojené království, C-466/98, Recueil, s. I-9427; Komise v. Dánsko, C-467/98, Recueil, s. I-9519; Komise v. Švédsko, C-468/98, Recueil, s. I-9575; Komise v. Finsko, C-469/98, Recueil, s. I-9627; Komise v. Belgie, C-471/98, Recueil, s. I-9681; Komise v. Lucembursko, C-472/98, Recueil, s. I-9741; Komise v. Rakousko, C-475/98, Recueil, s. I-9797, a Komise v. Německo, C-476/98, Recueil, s. I-9855.
- Rozsudek ESD z 2.6.2005, ve věci Komise Evropských společenství v. Lucembursko, C-266/03.
- Rozsudek ESD z 12.7. 1973 ve věci Massey Fergusson, C-8/73.
- Rozsudek SPS ve věci T-228/02, Organizace Mudžáhidů, Recueil, 2006, II-04665.
- Stanovisko generálního advokáta Philippa Légera přednesené dne 25. listopadu 2004, ve věci C-266/03.
- Nález Ústavního soudu k Lisabonské smlouvě Pl. ÚS 19/08, bod 183.
- Nařízení Rady z 20. 3. 1969 č. 543/69 (Úř. věst. L 77 ze dne 20. března, s. 49).
- Společný postoj Rady 2007/762/SBZP z 22.11.2007 o účasti Evropské unie v Organizaci pro rozvoj energetiky na Korejském poloostrově.

Internetové zdroje:

- **“Guide to the EU-US Summit,”** London, 1998, <http://www.eurunion.org/partner/summit/9805sum.htm>;
- **EUR-Lex:** <http://eur-lex.europa.eu>;
- **H. J. Papier:** Nové vystřízlivění Evropy: Lisabonská smlouva, 2008, <http://www.obcinst.cz/clanek.asp?id=1296>.

Seznam zkratek

ACP = Afrika, Karibik, Pacifik

ES = Evropské společenství

ESD = Evropský soudní dvůr

ESUO = Evropské společenství uhlí a oceli

EU = Evropská unie

MSD = Mezinárodní soudní dvůr

PJSTV = Policejní a justiční spolupráce v trestních věcech

SES = Smlouva o založení Evropského společenství

SESAE = Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii

SESUO = Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli

SEU = Smlouva o založení Evropské Unie

Společenství = Evropské společenství

SPS = Soud prvního stupně

SÚE = Smlouva o Ústavě pro Evropu

SZBP = Společná zahraniční a bezpečnostní politika

TRIPS = Agreement on Trade Related Intellectual Property Aspects, Dohoda o obchodních aspektech práv duševního vlastnictví

Unie = Evropská unie

Abstrakt práce v anglické jazyce

External Competences of the European Community and the European Union

In recent years, the issue of sovereignty has been largely discussed, especially in connection with the unsuccessful Constitution for Europe and with the Lisbon Treaty, which is at present in the process of ratification. On the one hand, these two treaties are criticised for limiting state sovereignty or even for depriving member states of their sovereignty. On the other hand, the Lisbon Treaty defendants argue for deeper integration and stronger position of the EU on the international scene. The purpose of my thesis is to analyse the most sensitive question for the member states (in light of the topic mentioned above): external relations of the Community/Union, situations, when it is the Community or Union who are parties of the international treaties instead of their member states.

The thesis is composed of six main chapters. The two first of them are introductory and are dealing with two main expressions that need to be explained, the concept of international legal personality and external treaties.

The core of the paper is divided in two parts. First one is focused on the external role of the European Community and the second one on the external activities of the European Union. The methodology of analysis chosen for each of these topics differs above all by virtue of the different legal position of these two entities.

Legal personality of the Community is not contestable at the present, so especially particular areas of the EC's external competence are discussed, regarding to their development during the history of European integration. The leading role of all of them belongs to Common Commercial Policy, but other policies have become important as well, e.g. cooperation with third countries via association treaties.

The second topic that chapter dealing with the European Community external competence investigates is the doctrine of implied powers recognized by the ECJ in its

famous ERTA case. The analysis of implied powers of the Community is also structured according to its historical development.

Contrary to the EC, the legal personality of the European Union remains still an open question. Chapter Five, addressed to the EU, thus concentrates in its first subchapter on problems resulting especially from this issue. To balance the study, the second subchapter looks more at various practical aspects of the external activity of the Union. Last years have shown that despite various legal problems and discussions, the European Union gains stronger and stronger position at the international level.

The last chapter preceding the conclusion of this paper describes main significant “Lisbon” changes, concerning both European entities as it will amend both EU's two core treaties. The notion of “European Communities” shall be finally replaced by “European Union” and the Union shall be granted with the legal personality. The so called “Community method”, so far applied only in the first pillar of EU's competences, shall be extended also on other areas. Nevertheless, the present second pillar, concerning common foreign and security policy, remains more or less in the intergovernmental level of cooperation. .

Klíčová slova: vnější pravomoci Evropského společenství, implicitní pravomoci, mezinárodní subjektivita Evropské unie.

Key words: external competences of the European Community, implied powers, international legal personality of the European Union.