

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Ondřej Šváb

**Akty mezinárodního práva veřejného jako pramen práva
EU a jejich vnitrostátní provádění**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Ing. Jiří Zemánek, CSc.

Katedra evropského práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 10. června 2009

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

OBSAH

I. Úvod	4
II. EU jako aktér v mezinárodních vztazích, vztah evropského práva a mezinárodního práva	6
1. EU jako aktér v mezinárodních vztazích	6
2. Vztah evropského práva k mezinárodnímu právu	8
III. Mezinárodní smlouvy jako pramen evropského práva	10
1. Pravomoc uzavírat mezinárodní smlouvy	10
1.1. Explicitní, implicitní, subsidiární pravomoci	10
1.2. Výlučné a sdílené pravomoci	12
1.3. Právní základ a ‚více-pilířová‘ témata	12
2. Mezinárodní smlouvy uzavírané Společenstvím	13
2.1. Právní síla	14
2.2. Přímý účinek	15
2.2.1. Přímý účinek dohod o přidružení, dohod o volném obchodu a dohod o spolupráci	16
2.3. Rozhodnutí přijatá orgány založenými na základě mezinárodní smlouvy... ..	17
3. Smíšené smlouvy	18
3.1. Povaha, právní síla, právní účinek	18
3.2. Mezinárodněprávní odpovědnost ze smíšených smluv	21
3.3. Dohoda WTO a status mezinárodních smluv uzavřených v rámci WTO	23
3.3.1. Členství ES ve WTO	23
3.3.2. Mezinárodní smlouvy uzavřené v rámci GATT/WTO, otázka jejich přímého účinku	24
4. Mezinárodní smlouvy uzavírané členskými státy se třetími zeměmi	26
4.1. Smlouvy uzavřené před vstupem v platnost smluv zakládajících Společenství	26
4.1.1. Postavení jednotlivců v rámci čl. 307	28
4.2. Zvláštní případy mezinárodních smluv spadajících do sféry vlivu práva ES	29
4.2.1. GATT 1947	29
4.2.2. EÚLP	30
4.2.3. CITES	31
4.3. Smlouvy uzavřené po vstupu v platnost smluv zakládajících Společenství	32
5. Další akty nekomunitární povahy	32
5.1. Terciální právo	33
5.2. Další akty vlád členských států	33
6. Akty unijního práva	34
6.1. Mezinárodní smlouvy uzavřené EU	34
6.1.1. Pravomoc uzavírat smlouvy	34
6.1.2. Právní povaha, účinky	35
6.1.3. Vnější smlouvy II. pilíře	37
6.1.4. Vnější smlouvy III. pilíře	38
6.1.5. Vnější smlouvy a české právo	39
6.2. Úmluvy PJSTV	39
6.3. Akty Rady EU a Evropské rady	40
7. Mezinárodní smlouvy zasahující do více pilířů	40
8. Přezkum mezinárodních smluv ESD	41
8.1. Mezinárodní smlouvy uzavřené Společenstvím	41

8.2. Smíšené smlouvy.....	43
8.3. Mezinárodní smlouvy uzavřené členskými státy s třetími zeměmi.....	44
8.4. Mezinárodní smlouvy uzavřené EU.....	44
IV. Rozhodnutí mezinárodních organizací jako pramen evropského práva.....	46
1. Modifikace vztahu mezi mezinárodním právem veřejným a národním právem... ..	46
2. Pojem mezinárodní organizace a její rozhodnutí	47
3. Postavení rozhodnutí mezinárodních organizací v evropském právním řádu.....	48
3.1. Obecně.....	48
3.2. Rozhodnutí regionálních rybářských organizací	48
3.3. Rozhodnutí přijímaná na konferencích a schůzích států v oblasti životního prostředí.....	49
3.4. Rozhodnutí Rady Mezinárodní organizace pro civilní letectví.....	50
4. Dílčí závěr.....	51
V. Právo OSN	53
1. Judikatura Soudu prvního stupně.....	54
1.1. Věci <i>Kadi, Yusuf</i>	54
1.1.1. Pravomoc Rady přijímat sankce na základě článků 60, 301 a 308 SES	55
1.1.2. Možnost soudního přezkumu napadených rezolucí.....	56
1.1.3. Propojení mezi mezinárodním právním řádem vycházejícím ze Spojených národů a vnitrostátním právním řádem nebo právním Řádem Společenství	57
1.2. <i>Ayadi, Hassan</i>	58
1.3. <i>Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran</i>	59
1.4. Kritický pohled na rozsudky <i>Kadi, Yusuf</i>	60
1.4.1. Perspektiva mezinárodního práva.....	61
1.4.2. Perspektiva komunitárního práva	63
2. Stanovisko Generálního advokáta a rozhodnutí ESD ve věcech <i>Kadi a Yusuf</i>	65
2.1. Pravomoc Rady přijímat nařízení zavádějící sankce na základě čl. 60, 301 a 308 SES.....	65
2.2. Rezoluce RB OSN a komunitární právo.....	67
2.3. Ochrana základních práv.....	68
VI. Závěr	70
VII. Seznam literatury.....	73
VIII. Resumé.....	77

I. ÚVOD

Pojem evropského práva můžeme doposud chápat jako systém dvou nezávislých, ale přitom vzájemně provázaných systémů práva komunitárního a unijního, které jsou relativně nezávislé na systému mezinárodního práva veřejného. Evropský soudní dvůr ve své judikatuře navíc stanovil, že komunitární právo je svébytným právním řádem, který vychází z autonomního pramene, kterým je Smlouva zakládající ES.

Evropská unie však není entitou, která existuje pouze pro naplňování svých vlastních zájmů a izoluje se od okolního světa. Jak Evropská společenství, tak Evropská unie, i přes dosud spornou mezinárodněprávní subjektivitu, se zapojují do mezinárodních vztahů a jsou jedním z významných globálních aktérů v dnešním světě. ES/EU může sjednávat mezinárodní smlouvy a za určitých podmínek se stát i členem mezinárodních organizací.

Cílem mé práce je popsat, jakým způsobem funguje interakce evropského práva, zejména pak komunitárního, jehož autonomii ESD konzistentně prosazuje ve svých rozhodnutích, se systémem mezinárodního práva veřejného a jaké právní postavení a účinky mají jednotlivé mezinárodněprávní akty v rámci práva evropského, respektive jaký dopad mají mezinárodněprávní závazky členských států na jejich závazky podle evropského práva.

Zaměřuji se na tři oblasti mezinárodního práva veřejného : systém mezinárodních smluv, rozhodnutí mezinárodních organizací a systém práva OSN, v jehož rámci sleduji zejména rezoluce Rady bezpečnosti.

V úvodu II. kapitoly se krátce zabývám tím, na jakém právním základě ES, resp. EU do mezinárodních vztahů vstupují a jak je pojmán vztah mezi evropským a mezinárodním právem zejména ve světle judikatury ESD.

Ve III. kapitole, věnované mezinárodním smlouvám, si nejprve všímám rozdělení kompetencí uzavírat mezinárodní smlouvy. Kapitola je pak dále členěna na mezinárodní smlouvy uzavírané pouze Společenstvím, smíšené smlouvy, mezinárodní smlouvy uzavírané členskými státy, mezinárodní smlouvy uzavírané Evropskou unií a některé další akty mezinárodněprávní povahy. Kapitulu uzavírá pojednání o možnosti přezkumu takových smluv Evropským soudním dvorem. Zaměřuji se především na povahu, právní sílu a účinek jednotlivých kategorií smluv v rámci komunitárního, popř. unijního práva a jejich postavení vůči vnitrostátním právním řádům členských států. V oblasti smíšených smluv zkoumám i specifickou povahu Dohody o zřízení Světové obchodní organizace a mezinárodních smluv v jejím rámci uzavřených. Ve 4. oddílu III. kapitoly uvádím mezinárodní smlouvy, jejichž stranou ES/ EU sice není, ale přesto spadají do jejich sféry

vlivu'. Ve světle možného schválení Lisabonské smlouvy je pak aktuální zejména problematika Evropské úmluvy o lidských právech z roku 1949.

IV. kapitola je zaměřena na rozhodnutí mezinárodních organizací jako pramene evropského práva. Pokusím se popsat, jakým způsobem je ovlivněn ‚klasický‘ právní vztah ‚rozhodnutí mezinárodní organizace – právní řád členského státu‘ faktem, že Společenství v některých oblastech postupem času získalo rozsáhlé pravomoci v oblastech spadajících do rámce činnosti mezinárodních organizací a stalo se také vedle samotných členských států členy některých organizací. Právní statut takových rozhodnutí v rámci evropského právního řádu se snažím ukázat na příkladech rozhodnutí mezinárodních rybářských organizací, Mezinárodních konferencí týkajících se životního prostředí a Rady Organizace pro civilní letectví.

V. kapitola obsahuje velmi aktuální téma vztahu systému práva OSN a evropského práva. Zaměřuji se zejména na rezoluce Rady bezpečnosti v oblasti boje proti terorismu. Rozhodnutí Soudu prvního stupně ve věcech Kadi, Yusuf, Hassan nebo Ayadi vyvolala mnoho diskuzí a rozcházejících se názorů v odborné literatuře. Soud totiž zaujal značně průlomový přístup ke vztahu práva OSN, a v jeho rámci rezolucí RB, vůči komunitárnímu právu. Kromě rozvedení úvah SPS v jednotlivých případech se pokusím také nastínit, které aspekty jeho analýzy budí největší kontroverzi. V návaznosti na judikaturu SPS dále uvedu markantně se lišící stanovisko Generálního advokáta a rozhodnutí Evropského soudního dvora o odvolání proti rozsudkům Kadi a Yusuf, ve kterých Soud zrušil rozhodnutí Soudu prvního stupně a navázal na svůj ‚tradiční‘ přístup ke vztahu mezinárodního práva veřejného a práva komunitárního zdůrazňujícího jeho autonomii a svébytnost.

Ve světle recentních událostí a možného schválení návrhu Lisabonské (reformní) smlouvy pozměňující dosavadní Smlouvu o založení ES a Smlouvu o založení EU se na příslušných místech pokusím nastínit, jaké změny by Lisabonská smlouva přinesla.

II. EU jako aktér v mezinárodních vztazích, vztah evropského a mezinárodního práva

Povaha a účinky aktů mezinárodního práva v právním pořádku EU podněcují obecnější otázky, jaké postavení zaujímá Evropská unie v mezinárodních vztazích a jak funguje interakce mezi systémem práva mezinárodního a práva EU.

1. EU jako aktér v mezinárodních vztazích

Evropská společenství vstupují do mezinárodních vztahů od svého založení. Na základě čl. 281 SES a čl. 184 SESAE mají jak Evropské společenství, tak Evropské společenství atomové energie mezinárodněprávní subjektivitu. Mohou tedy, stejně jako jednotlivé členské státy, za účelem dosažení svých cílů vykonávat svá práva a zavazovat se v mezinárodních vztazích.

Z toho vyplývá, že mohou také uzavírat mezinárodní smlouvy se třetími zeměmi a mezinárodními organizacemi. Jejich smluvní způsobilost se řídí mezinárodním právem. Samotná dělba kompetencí mezi Společenstvími a členskými státy je však záležitostí práva komunitárního. Do jejich pravomocí spadá i způsobilost uzavírat mezinárodní smlouvy zakládající mezinárodní organizace. V některých případech tak mohou Společenství činit jen společně s členskými státy. Jestliže to statut mezinárodní organizace dovoluje, je možné také přistoupení Společenství k mezinárodním organizacím. Obvykle se Společenství stávají členy organizace vedle členských států. V některých případech – jako je tomu u Světové obchodní organizace (WTO), některých komoditních smluv či Organizace pro výživu a zemědělství (FAO) – Společenství přejímá místo členských států.

Jako subjekty mezinárodního práva jsou Společenství také odpovědna podle mezinárodního práva za porušení svých závazků a mají způsobilost dovolávat se porušení svých vlastních práv. Strana poškozená jednáním ze strany Společenství může získat odškodnění prostřednictvím soudního procesu podle komunitárního práva. Společenství pak může naopak jednat i při porušení svých práv – např. přijímáním ekonomických sankcí. Protože však není státem, nemůže žalovat třetí zemi před Mezinárodním soudním tribunálem. Spory mezi stranami tak mohou být vyřešeny způsobem smluveným mezi stranami nebo v souladu s postupy stanovenými Smlouvou, které se většinou zakládají na vyjednávání nebo arbitráži.

Článek 2 odst. 2 SEU stanoví jako jeden z cílů Unie potvrzovat svoji identitu na mezinárodní scéně. Za účelem dosažení soudržnosti Unie v mezinárodních vztazích vytváří SEU právní rámec pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku (SZBP, hlava V.). SEU výslovně právní subjektivitu EU nepřiznává. Podmínkou právní subjektivity mezinárodních organizací sice není, aby byla výslovně stanovena zakládající smlouvou - můžu být odvozena na základě pravomocí, které jsou dané organizaci svěřeny – ale smluvní strany zjevně právní subjektivitu EU přiznat odmítaly.¹ Cílů Evropské Unie tak může být dosahováno v souladu s komunitárním právem nebo na základě společného jednání členských států a orgánů EU podle hlavy V. a VI. SEU. V literatuře je ovšem poukazováno i na to, že orgány Společenství při vykonávání nekomunitárních činností jednají jako orgány Unie. To platí zejména o Radě EU.² Amsterodamskou smlouvou byl navíc vložen článek 24 SEU, stanovující pravomoc Rady uzavírat mezinárodní smlouvy se třetími zeměmi a mezinárodními organizacemi.

V návrhu Lisabonské reformní smlouvy dochází k určitému sjednocení činnosti EU na mezinárodní scéně. Potřebu maximalizovat vliv Unie na globální úrovni vyjádřila již pracovní skupina Konventu o budoucnosti EU zabývající se otázkami vnějších vztahů. Doposud odděleně fungující SZBP realizovaná členskými státy a vnější vztahy realizované ES dostávají v Lisabonské smlouvě společný právní základ v podobě kapitoly 1., hlavy V. nové SEU upravující společná obecná ustanovení a společné cíle. K větší soudržnosti a efektivitě vnějších činností Unie by mělo přispět i její nabytí mezinárodněprávní subjektivity (čl. 47 nové SEU).

SZBP si tak podle reformní smlouvy udržuje nadále svůj specifický charakter a zůstává upravena v rámci SEU s cílem podtrhnout její mezivládní povahu. Klíčovou změnou je vytvoření funkce Vysokého představitele pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Vnější činnost Unie je upravena v SFEU jako část pátá.

Na rozdíl od SZBP budou podle Lisabonské smlouvy téměř všechny oblasti ze současného III. pilíře spadat pod ‚komunitární metodu‘. Smlouva o fungování EU, nahrazující v současnosti platnou SES, bude obsahovat novou hlavu ‚Prostor svobody, bezpečnosti a práva‘.³ Dojde tím k sjednocení doposud rozptýlených politik spolupráce ve

¹ Mezinárodněprávní subjektivitu EU je ale možné dovozovat na základě následné praxe při provádění SEU podle čl. 31 odst. 3 Vídeňské úmluvy o smluvním právu z 23. května 1969; je poukazováno na to, že EU zahrnuje podle čl. 1 SEU i všechna Společenství, takže její subjektivita by mohla být odvozena od subjektivity ES a ESEAE, EU je přímým adresátem SZBP, kterou vymezuje a provádí, EU přijímá mj. společné postoje, z čehož je vidět, že EU jedná jako entita odlišná od členských států, dále lze na podporu existence mezinárodněprávní subjektivity EU uvést např. zavedení občanství EU

² Koen Lenaerts, Piet Van Nuffel : Constitutional Law of the European Union, 2nd edition (2005), str. 817

³ Část III., hlava V. Smlouvy o fungování EU

věcech justice a vnitra upravených jednak v SES⁴ (vízová, azylová a přistěhovalecká politika), jednak v SEU (policejní a justiční spolupráce v trestních věcech). V případě přijetí Lisabonské smlouvy tak pilířová struktura vytvořená Maastrichtskou smlouvou z r. 1992 zanikne.

2. Vztah evropského práva k právu mezinárodnímu

ESD ve svých dvou zásadních rozsudcích z šedesátých let stanovil specifickou povahu komunitárního práva a jeho samostatnost na mezinárodním právu. Ve věci *Van Gend en Loos*⁵ nejprve označil komunitární právo za druh ‚mezinárodního práva‘, když stanovil : ‚Společenství vytváří nový právní řád mezinárodního práva, v jehož prospěch členské státy omezily svá suverénní práva...‘ O několik měsíců později již ale ve věci *Costa v. ENEL*⁶ konstatoval, že Smlouva EHS vytvořila vlastní právní řád. Označil tedy komunitární právo za nový právní řád pocházející z autonomního pramene, jímž je Smlouva zakládající Evropská společenství.

Evropská unie jako jeden z mezinárodních aktérů může stejně jako jednotlivé členské státy autonomně určovat, jakým způsobem bude upraven vztah mezi mezinárodním právem a vnitřním právním řádem za předpokladu, že bude dodržen základní princip *pacta sunt servanda*.⁷

Vztah mezinárodního práva a komunitárního/unijního práva nabývá v poslední době na významu a důležitosti. M. Cremona⁸ spatřuje důvody jednak ve ‚vyzrálosti‘ komunitárního právního řádu, který se zpočátku potřeboval důsledněji vymezovat vůči ‚tradičnímu‘ mezinárodnímu právu. Zčásti také vidí příčiny v rozšíření pole působnosti Unie v oblasti bezpečnosti a obrany, stejně tak jako ve vzrůstajícím významu lidských práv v rámci mezinárodního práva. Tento vývoj je dále podmíněn faktem, že záležitosti, jakými jsou obchod, ochrana životního prostředí nebo boj proti terorismu, se neomezují jen na komunitární a národní úroveň, ale mají i mezinárodní rozměr (*multilevel governance*).

Důsledkem toho je, že nejenže se různé jurisdikce zabývají totožnými problémy, ale tyto jurisdikce se také stávají stále více integrovanými. Ve světle tohoto trendu se pak ve zvýšené míře setkáváme s případy konfliktu pravomocí jako např. ve věcech *Sellafield*,

⁴ Část III. Hlava IV. SES

⁵ 26/62 *Van Gend en Loos*

⁶ 6/64 *Costa v. ENEL*

⁷ Čl. 26 Vídeňské úmluvy o smluvním právu z 23. května 1969

⁸ M. Cremona : External Relations of the EU and the Member States : Competence, Mixed Agreements, International Responsibility, and Effects of International Law, str. 25 a násl.

Bosphorus, Yusuf, Kadi, otázkami výkonu norem WTO v rámci komunitárního právního pořádku. ESD se celkově zabývá častěji záležitostmi mezinárodního práva.

Jak tedy komunitární právní pořádek chápe mezinárodní právo? V literatuře se můžeme setkat s označením mezinárodního práva jako ‚doplňujícího ústavního práva EU‘ (*international supplementary law for the EU*).⁹ ESD konstatoval, že Společenství ‚musí v rámci výkonu svých pravomocí respektovat mezinárodní právo.‘¹⁰ Ve věci *Racke*¹¹ Soud stanovil svoji pravomoc podle čl. 234 SES přezkoumávat zákonnost aktů Společenství na základě rozporu s normami mezinárodního práva.

Článek 3 SEU po úpravě Lisabonskou smlouvou stanovuje závazek Unie ve vztazích s okolním světem, inter alia, přísného dodržování a rozvoje mezinárodního práva a zejména dodržování zásad Charty OSN.

Svůj vliv na komunitární právo mají i normy mezinárodního obyčejového práva, které byly označeny za závazné nejen pro orgány Společenství, ale také za součást komunitárního právního řádu. ESD a SPS však volí opatrný přístup při aplikaci mezinárodního obyčejového práva jako pramene práva relevantního pro svá rozhodnutí. Rozhodnutí, ve kterých se soudy Společenství odvolávaly na mezinárodní obyčej, není mnoho. Ve všech takových případech navíc odkazovala jen na obyčejové právo kodifikované v mezinárodních smlouvách. V rozhodnutí *Opel Austria*¹² Soud prvního stupně aplikoval principy mezinárodního práva dobré víry a legitimního očekávání tak, jak jsou vyjádřeny v čl. 18 Vídeňské úmluvy o smluvním právu týkajícím se povinnosti zdržet se takových jednání, která by mařila cíl a účel smlouvy před jejím vstupem v platnost.

ESD často také ve svých rozhodnutích odkazuje na rozhodnutí jiných mezinárodních soudů a tribunálů včetně Evropského soudu pro lidská práva¹³, Mezinárodního soudního dvora¹⁴, Soudního orgánu Evropského sdružení volného obchodu¹⁵ a apelačního orgánu WTO¹⁶.

⁹ Krajewski : Foreign Policy and the European Constitution (2004) 23 *Yearbook of European Law*; termín ‚mezinárodní doplňková ústava‘ používá ve své práci i Robert Uerpmann (‚International Law as an Element of European Constitutional Law : International Supplementary Constitutions, *Max Planck Institute for Comparative and International Law, Heidelberg, 23-27 February 2003*) a označuje jím systém mezinárodních smluv, které se nacházejí vedle ústavního pořádku Společenství.

¹⁰ C-286/90 Poulsen and Diva Navigation, bod 9

¹¹ C-162/96 *Racke GmbH & Co. v. Hauptzollamt Mainz*, bod 45-46

¹² T-115/94 *Opel Austria GmbH v Council*

¹³ Např. C-249/95 *Grant v South-West Trains*, bod 34

¹⁴ Např. C-162/96 *Racke*, bod 50; T-306/01 *Yusuf and Al Barakaat International Foundation*, body 233-234

¹⁵ Např. C-192/01 *Comission v Denmark*,

¹⁶ Např. C-245/02 *Anheuser-Busch v Budějovický Budvar, národní podnik*, bod 49

III. Mezinárodní smlouvy jako pramen evropského práva

1. Pravomoc uzavírat mezinárodní smlouvy

Vzhledem k odlišné povaze mezinárodních smluv uzavíraných Společenstvím a smluv uzavíraných EU, stejně jako vzhledem ke vztahu mezi jednotlivými členskými státy a Společenstvím, je důležité vymezení pravomocí mezinárodní smlouvy uzavírat.

Obecně řečeno, vnější činnosti EU se zakládají na svých vnějších pravomocech. SES však neposkytuje obecný právní základ opravňující Společenství k jednání se třetími státy. Výslovně jsou upraveny jen některé specifické pravomoci působící navenek. Lisabonská smlouva se snaží o vymezení všech oblastí, ve kterých by mohla EU vykonávat své vnější pravomoce.¹⁷

SEU přiznává, i přes dosud výslovně nepřiznanou mezinárodněprávní subjektivitu, pravomoc navazovat smluvní vztahy ve věcech SZBP a PJSVT na základě článků 24 a 38 SEU.

1.1. Explicitní, implicitní a subsidiární pravomoci Společenství

Vnější pravomoci ES lze dělit podle jejich zdroje. Tedy na základě toho, zda-li je v dané oblasti komunitárního práva výslovně vyjádřena jak vnitřní, tak vnější pravomoc. Podle tohoto hlediska rozlišujeme *explicitní pravomoci*, jež jsou upraveny výslovně intrakomunitárně i navenek, a *implicitní pravomoci*, které nejsou jako vnější výslovně upraveny, ale odvozují se z explicitně stanovených vnitřních pravomocí a cílů. Třetím typem jsou *subsidiární pravomoci*, jež se při absenci jak vnitřní, tak vnější výslovné pravomoci dovozují z cíle, kterého je třeba dosáhnout, a z článku 308 SES.

V oblasti uzavírání mezinárodních smluv je Společenství svěřena explicitní pravomoc uzavírat tyto smlouvy v oblasti společné obchodní politiky (čl. 133 SES), dohod o přidružení třetích zemí (čl. 310). Dále pak uzavírání dohod o systému stanovení směnných kurzů pro euro ve vztahu k nekomunitárním měnám (čl. 111/1 SES), v oblasti výzkumu a technologického rozvoje (čl.170 SES), rozvojové spolupráce (čl.181 SES) a životního prostředí.

¹⁷ Čl. 2 odst. 3 SFEU : „Ve výlučné pravomoci Unie je rovněž 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 ovlivnit společná pravidla či změnit jejich působnost.“

Explicitní pravomoci však pokrývají jen část vnějších činností ES. ESD dovedl, že oprávnění vstupovat do mezinárodních závazků nemusí vyplývat jen z výslovného přiznání takových pravomocí Smlouvou, ale může být dovozována z jejích ustanovení i implicitně. V souladu s principem paralelismu vnitřních a vnějších pravomocí, který je v SESAE zakotven výslovně v čl. 2h a 101 a pro ES je dovozován judikaturou, kdykoliv komunitární právo přiznalo orgánům Společenství pravomoci ve vnitřním systému za účelem dosažení specifického cíle, Společenství má právo brát na sebe mezinárodní závazky nutné k dosažení tohoto cíle i při absenci výslovného ustanovení v této souvislosti.¹⁸ ESD ve svém rozhodnutí ve věci *AETR*¹⁹ dovedl, že Společenství je oprávněno uzavřít mezinárodní smlouvy ohledně pracovních podmínek v mezinárodní silniční dopravě. Tuto pravomoc Společenství dovedl na základě faktu, že Rada EU již přijala vnitřní úpravu harmonizující některé aspekty sociálního zákonodárství týkajícího se silniční dopravy. Navíc v případech, kdy pravomoc nemůže být vykonána účinně, aniž by se účastnily třetí země, je Společenství *ipso facto* oprávněno jednat navenek a sjednávat a implementovat mezinárodní smlouvy.²⁰

Společenství má navíc pravomoc uzavírat mezinárodní smlouvy i v případech, kdy nelze dovést explicitní ani implicitní pravomoci a existuje pouze cíl Společenství. Tato tzv. subsidiární pravomoc je založena článkem 308 SES (a čl. 203 SESAE) : *Ukáže-li se, že Společenství musí něco učinit k dosažení některého ze svých cílů v rámci společného trhu a tato smlouva k tomu neposkytuje nezbytné pravomoci, učiní Rada na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně vhodná opatření.* Pro použití čl. 308 lze dovést čtyři podmínky : 1) absence explicitní či implicitní pravomoci, 2) existence komunitárního cíle, 3) nutnost dosažení tohoto cíle ,4) předchozí existence plné komunitární úpravy.

SES v oblastech některých politik prohlašuje, že Společenství a členské státy jsou zmocněny rozvíjet spolupráci s třetími zeměmi a mezinárodními organizacemi, aniž by při tom výslovně přiznávala Společenství pravomoc sjednávat mezinárodní smlouvy. Jde například o oblast vzdělání (čl. 149/3 SES), odborného vzdělávání (čl. 150/3 SES), kultury (čl. 151/3) a veřejného zdraví (čl. 152/3). Mezinárodní spolupráce v těchto oblastech pak má podobu opatření uváděných v těchto ustanoveních. Podle judikatury ESD by bylo i zde možné dovést pravomoc Společenství sjednávat mezinárodní smlouvy nezbytné pro provádění těchto politik.²¹

¹⁸ Např. posudek ESD 1/76, posudek 2/94

¹⁹ 22/70 *Komise v Rada*, body 16-29

²⁰ Posudek ESD 1/94 *Dohoda o zřízení WTO*

²¹ Koen Lenaerts, Piet Van Nuffel : *Constitutional Law of the European Union*, 2nd edition (2005), str. 860

1.2. Výlučné a sdílené pravomoci

Další způsob dělení vnějších pravomocí vychází z vertikálního vztahu Společenství ke členským státům. Vnější pravomoc může existovat buď pouze ve výlučné pravomoci Společenství, anebo je sdílená s paralelně existujícími pravomocemi členských států. Charakter jednotlivých pravomocí však není v zakládajících smlouvách vypočten. Je dovozován judikaturou ESD.

Výlučná pravomoc má za následek, že členské státy nemohou vykonávat konkurenční paralelní pravomoci. Ve specifických případech ale mohou získat svolení od Společenství k takovému jednání. Explicitní vnější pravomoci, které neobsahují výhrady ze strany členských států, jsou ve výlučné pravomoci Společenství – např. společná obchodní politika. Výlučnost implicitních vnějších pravomocí založil ESD na zásadě, že *„vydalo-li Společenství k provádění společné politiky předvídané Smlouvou, v jakékoliv formě, společná pravidla, nemají členské státy nadále právo individuálně nebo dokonce kolektivně sjednávat se třetími státy závazky, jež by mohly tato pravidla ovlivnit, protože s postupným nastolováním společných pravidel je pouze Společenství samo oprávněno přijímat a provádět takové závazky s účinkem pro celou oblast aplikace komunitárního řádu.“*²² Podmínkou výlučnosti vnější implicitní pravomoci tedy je, že uzavření takové dohody nemůže být na újmu práva ES, jeho koherenci a účinnosti. ESD v posudku 1/03²³ poskytuje určitou reformulaci podmínek, za kterých vzniká výlučná pravomoc. Akcentuje, že rozhodujícím faktorem je zejména účel, nikoliv pouze požadavek, aby konkrétní situace spadala do některé z popsanych oblastí dovolujících vznik výlučné pravomoci, které jsou dnes uvedené už pouze jako příkladné.²⁴

1.3. Právní základ a ‚vícepilířová‘ témata

Z perspektivy orgánů Společenství je důležitou otázkou povaha mezinárodní smlouvy a jejího právního základu. Právní základ je určující pro následující postupy při jejím uzavírání (např. otázka účasti Evropského parlamentu). Má ústavní/institucionální implikace. V případě, že by Společenství uzavřelo mezinárodní smlouvu na nesprávném právním základě opatření, kterým Společenství mezinárodní smlouvu přijalo, by bylo zrušeno, ale mezinárodní smlouva by byla pro Společenství závazná podle mezinárodního

²² 22/70 AETR, bod 17, 18

²³ Opinion 1/03 of 7 February on the competence of the Community to conclude new Lugano Convention on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgements in civil and commercial matters, [2006] ECR 2000

²⁴ Opinion 1/03, bod 121

práva²⁵. Stejně tak je tato otázka určující pro rozsah komunitárních pravomocí a jejich povahu. Vzniklo několik sporů jak na intrakomunitární úrovni, tak ve vnějších vztazích, ve věcech, ve kterých se protínaly oblasti obchodu a životního prostředí.²⁶

Vztah mezi právním základem pro vnitřní a vnější pravomoci byl otázkou v rozhodnutí ve věci *Passenger Name Records*²⁷, které nastoluje důležité otázky povahy mezinárodních smluv stejně tak jako vzájemného vztahu mezi jednotlivými pilíři. V rámci boje proti terorismu přijaly Spojené státy legislativu upravující povinnost leteckých společností provozujících lety do, přes a z území USA poskytnout americkým celním úřadům přístup k elektronickým datům obsaženým ve svých kontrolních systémech pro rezervace a odlety. Evropský parlament napadl uzavření smlouvy Radou EU s USA umožňující přesun těchto dat a také rozhodnutí Komise stanovující, že americké úřady poskytují adekvátní úroveň ochrany dat podle evropské směrnice o ochraně dat (95/46/EC). Mezinárodní smlouva byla uzavřena na základě čl. 95, který byl také základem pro intrakomunitární opatření – výše zmíněnou směrnicí. V případě, kdy existuje pouze implicitní pravomoc Společenství, je nezbytná existence vnitřního právního základu. Otázkou pak je, zda-li daná mezinárodní smlouva slouží k prosazování cílů SES. Otázky, kterými se zabýval generální advokát, směřovaly zejména k tomu, zda-li mezinárodní smlouvy o PNR mohou sloužit k naplňování cílů stanovených v čl. 95. Rada opodstatňovala uzavření smlouvy cílem společného trhu a problémy jednotného trhu leteckých společností. Generální advokát ovšem viděl hlavní cíle smlouvy v odlišných oblastech : boj proti terorismu a ochrana základních práv. Ze smlouvy není patrné, že by jejím hlavním cílem byla podpora společného trhu. Je ovšem sporné, zda-li při určování právního základu je vhodné přihlížet jen k cílům smlouvy nebo i k jejím účinkům. Smlouva sama o sobě přispěje totiž i k fungování společného trhu. ESD nakonec rozhodnutí uzavřít smlouvu zrušil s konstatováním, že nespádala do rozsahu směrnice, protože ta výslovně vylučovala zpracování dat.

2. Mezinárodní smlouvy uzavírané Společenstvím

Uzavírání mezinárodních smluv se třetími státy a mezinárodními organizacemi v oblasti vnějších vztahů je jedním z nejčastějších projevů mezinárodněprávní subjektivity

²⁵ C-327/91 *France v Commission*, bod 25

²⁶ V případě týkajícího se Rotterdamské úmluvy o mezinárodním obchodu s nebezpečnými chemikáliemi se Komise a Rada přeli o správný právní základ pro uzavření této úmluvy, přičemž Komise navrhovala čl. 133 SES a rada přijetí dokumentu na základě čl. 171/ SES. Soud rozhodl, že se jedná o případ duálního právního základu a tím pádem by rozhodnutí mělo mít základ v obou navrhovaných člancích

²⁷ Joined Cases C-317/04 and C-318/04 *Parliament v Council*

Společenství. Evropské primární právo svěřuje ES právo uzavírat smlouvy na základě čl. 300 SES a ESAE na základě čl. 101 SESAE.

Pojem těchto tzv. vnějších smluv v zakládajících smlouvách vymezen není. Podle ESD pojem smlouvy označuje „jakýkoliv závazek přijatý podle mezinárodního práva, který je závazný, bez ohledu na jeho formální označení“.²⁸ Vnější smlouvou tedy můžeme rozumět dvou- či vícestranný závazný písemný projev shodné vůle na mezinárodní úrovni, jehož jednou smluvní stranou je ES nebo ESEA a současně nejméně jedna smluvní strana není ES, ESEA nebo jejich členské státy.²⁹

2.1. Právní síla

Postup při uzavírání mezinárodních smluv upravuje čl. 300 SES. Při splnění stanovených podmínek se takové smlouvy stávají závaznými jak pro orgány Společenství, tak pro členské státy (čl. 300/7 SES), i když stranou smlouvy je pouze Společenství. Ustanovení smluv pak tvoří integrální součást komunitárního právního řádu od vstupu smlouvy v platnost.³⁰

Tyto mezinárodní smlouvy se stávají součástí komunitárního řádu, aniž by musely být transponovány do vnitřních ustanovení komunitárního práva. ESD se tak kloní k monistickému přístupu v oblasti recepce pravidel vycházejících z mezinárodních smluv uzavřených Společenstvím do „domácího“ právního řádu. Je pak povinností orgánů Společenství i členských států zajistit soulad s povinnostmi vyplývajícími z těchto smluv. Podle judikatury ESD členský stát dodržováním závazků vyplývajících z mezinárodních smluv uzavřených Společenstvím neplní jen svoji povinnost vůči třetímu státu, který je stranou mezinárodní smlouvy, ale také a především vůči Společenství, které převzalo odpovědnost za řádné plnění povinností stanovených ve smlouvě.³¹ Vedle čl. 300/7 je stěžejní také princip loajality zakotvený v čl. 10 SES. V případě porušení smlouvy členským státem může Společenství stát žalovat pro nesplnění povinnosti podle čl. 226 SES.

Smlouvy, které nebyly uzavřeny Společenstvím, ale členskými státy, jsou také závazné, jestliže Společenství na základě SES přešlo pravomoci původně vykonávané členským státem v oblasti, která se dané mezinárodní smlouvy týká. Tak tomu bylo například u

²⁸ Posudek ESD 1/75, bod 2

²⁹ Pavel Svoboda : Právo vnějších vztahů Evropské Unie, 2. vyd., 2007

³⁰ C-181/73 *Haegemann*

³¹ C-104/81 *Hauptzollamt Mainz v. C.A. Kupferberg & Cie KG a.A*

dohody GATT. Mezinárodní smlouva by byla pro Společenství závazná i v případě, že by obsahovala povinnost Společenství vykonávat určité pravomoci v souladu se smlouvou.

Normy zakotvené v mezinárodních smlouvách jsou v hierarchii pramenů postaveny výše než akty orgánů Společenství. To je zřejmé z faktu, že ESD považuje za svoji povinnost zkoumat, zda-li platnost aktů orgánů Společenství fakticky neovlivňuje skutečnost, že jsou v rozporu s mezinárodněprávní normou.³² Z nadřazenosti mezinárodních smluv uzavřených Společenstvím nad sekundárním komunitárním právem vyplývá, že ustanovení sekundárního komunitárního práva musí být v co nejširší míře vykládáno konformně s takovými smlouvami. Ustanovení smluv mají přednost i před vnitrostátním právem jednotlivých členských států. V souladu s tím se dohled Komise na dodržování komunitárního práva ze strany států vztahuje i na dohlížení nad dodržováním mezinárodních smluv závazných pro Společenství.

2.2. Přímý účinek

Otázka přímého účinku je jedním ze základních problémů vztahu mezinárodního, komunitárního a vnitrostátního práva. Přímý účinek může být považován za charakteristický rys norem komunitárního práva, v jehož důsledku může jednotlivec nabývat práva a být subjektem povinností.

ESD dovodil dva základní předpoklady přímého účinku : kritérium jasnosti, přesnosti a bezpodmínečnosti a tzv. ‚dodatečné‘ kritérium.

První z kritérií používá Soud stejně jako při určování přímého účinku ustanovení komunitárního práva, jak jej stanovil již v rozsudku *Van Gend & Loos*.³³ Bude splněno, jestliže ustanovení bude obsahovat jasně a přesně formulovanou povinnost, která nemusí být předmětem následně přijatého opatření.

V návaznosti na toto kritérium, založené na doslovném znění, Soud také zohledňuje doplňující kritéria, kterými jsou například politické a ekonomické důsledky mezinárodních smluv. I přes používání stejných kritérií jako při posuzování přímého účinku u ustanovení komunitárního práva Soud opakovaně zdůraznil, že to bezpodmínečně neznámá, že dojde u mezinárodních smluv ke stejným závěrům, protože zohledňuje zvláštní povahu každé jednotlivé smlouvy.³⁴

³² Joined Cases 21-24/72 *International Fruit Company*, bod 6

³³ 26/62 *Van Gend & Loos*, body 11-13

³⁴ Case 104/81 *Hauptzollamt Mainz v Kupferberg*

Používáním ‚doplňkového‘ kritéria si Soud vytváří prostor pro určitou flexibilitu při rozhodování případ od případu, zda-li dané ustanovení mezinárodní smlouvy může být vymáháno jednotlivcem v soudním řízení před národním soudem.

Přímý účinek nemůže být vyloučen ani v případě, kdy je přijat jen jednostranně Společenstvím, ale není uznáván druhou smluvní stranou. Reciprocita tedy není podmínkou uplatnění přímého účinku. Stejně tak není přímý účinek vyloučen z důvodu, že smlouva počítá se speciálním institucionálním systémem založeným pro konzultace a vyjednávání v otázkách provádění dané smlouvy. Specifickou otázkou, která bude vyložena dále, je dohoda WTO, jejíž přímý účinek ESD konstatně odmítá.

2.2.1. Přímý účinek dohod o přidružení, dohod o volném obchodu a dohod o spolupráci

ESD na velmi obecném základě vyslovil přímý účinek dohod o přidružení, dohod o volném obchodu nebo smluv o spolupráci uzavřených Společenstvím.

V dohodách o přidružení Soud uznal v rozsudcích *Bokoci and Malik, Jany, Gloszczuk* nebo *Kondova*³⁵ přímý účinek těm ustanovením, která se týkala práva pracovat a založit vlastní podnikatelskou činnost na základě povahy a struktury dohod o přidružení, jejichž účelem je zajistit vhodný rámec pro postupnou integraci dotčených států do Společenství s konečným cílem jejich přistoupení k EU.

Ve věci *Pokrzeptowicz-Meyer*³⁶ se jednalo o otázku, zda-li článek 37/1 Dohody o přidružení s Polskem má být vykládán tak, že vylučuje aplikaci národního ustanovení na polské občany. Podle dotčeného národního ustanovení mohla být pracovní místa pro cizojazyčné asistenty obsazena na základě pracovní smlouvy uzavřené na dobu určitou. Naproti tomu s ostatním pedagogickým personálem vykonávajícím zvláštní povinnosti může být smlouva na dobu určitou uzavřena jen za objektivně daných a zdůvodněných okolností. Soud dospěl k názoru, že článek 37/1 stanoví jasně, přesně a bezpodmínečně zákaz členským státům diskriminovat polské příslušníky ve vztahu k vlastním občanům v oblasti podmínek zaměstnávání, odměn a propouštění. Čl. 37/1 tedy stanovuje přesné povinnosti, které způsobují specifické následky a kterých se jednotlivci mohou dovolávat před národním soudem bez nutnosti přijímání dalších prováděcích opatření.

³⁵ C-257/99 *Bakoci and Malik*, C-268/99 *Jany and Others*, C-63/99 *Gloszczuk*, C-235/99 *Kondova*

³⁶ C-162/00 *Pokrzeptowicz-Meyer*

Ohledně dohod o volném obchodu připustil ESD přímý účinek v takových případech, kdy okolnosti, za kterých byla daná dohoda sjednána, takový účinek podporovaly. Soud shrnul svoji judikaturu ve věci *Metalsa*³⁷ :

„V určitých případech považuje Soud za vhodné rozšířit svoji pravomoc k výkladu ustanovení EHS na identická nebo podobná ustanovení smlouvy uzavřené s třetími zeměmi, zatímco v některých případech Soud nepovažuje takové rozšíření za možné ani vhodné.

Z judikatury Soudu jasně vyplývá, že rozšíření pravomoci výkladu ustanovení Smlouvy na srovnatelně, podobně nebo dokonce doslovně formulovaná ustanovení smlouvy uzavřené Společenstvím s třetí zemí záleží, *inter alia*, na cílech sledovaných jednotlivými ustanoveními v konkrétních souvislostech a za předpokladu, že porovnání cílů a souvislostí dané mezinárodní smlouvy a Smlouvy má v tomto ohledu značnou důležitost.

Mezinárodní smlouvy nesmí být vykládány pouze v rámci svého doslovného znění, ale také ve světle svých cílů. Článek 31 Vídeňské úmluvy o smluvním právu z roku 1969 stanovuje v tomto ohledu, že smlouva má být vykládána v dobré víře a ve světle svého cíle a účelu.“

Soud rovněž přiznal přímý účinek ustanovením dohod o spolupráci jako například s Marokem³⁸ nebo Alžírskem.³⁹ Stejně tak učinil u multilaterální Dohody o spolupráci z Cotonou mezi ES, jejími členskými státy a zeměmi z africko-karibsko-tichomořské oblasti (ACP). ESD navíc uznal přímý účinek i ustanovením Dohody o přidružení s Tureckem⁴⁰ a Dohodě o přidružení s Kyprem⁴¹ nebo ustanovením podobných dohod s Polskem, Českou republikou nebo Bulharskem.⁴²

2.3. Rozhodnutí přijatá orgány založenými na základě mezinárodní smlouvy

ESD dále konstatoval, že právní síla a možný přímý účinek se aplikuje také na rozhodnutí přijatá orgány vytvořenými na základě mezinárodních smluv za účelem jejich provádění. Potvrdil, že „mezinárodní smlouvy uzavřené podle postupu stanoveného článkem 228 (dnes čl. 300) SES jsou závazné pro orgány Společenství a pro členské státy a ustanovení takové smlouvy a opatření přijatá orgány založenými takovou smlouvou se stávají integrální součástí komunitárního právního řádu.“⁴³ Ustanovení takových rozhodnutí

³⁷ C-312/91 *Metalsa*, body 10-12

³⁸ C-58/93 *Yousfi*, C-416/96 *El Yassini*

³⁹ C-103/94 *Krid*

⁴⁰ Např. C-329/97 *Ergat*, C-340-97 *Nazli*

⁴¹ C-312/97 *Metalsa*

⁴² Např. C-268/99 *Jany*, C-235/99 *Kondova*, C-257/99 *Barkoci and Malik*

⁴³ Posudek ESD 1/91

mají stejně jako mezinárodní smlouvy přímý účinek, jestliže splňují obecné podmínky pro přímý účinek.

Mezinárodní smlouva může dále ustavovat systém soudů, včetně soudu s pravomocí rozhodovat spory mezi smluvními stranami vzniklé ze smlouvy a tím pádem s pravomocí interpretovat ustanovení smlouvy. Rozhodnutí takového soudního orgánu pak bude závazné pro orgány Společenství - i pro ESD.⁴⁴

3. Mezinárodní smlouvy uzavřené ES společně s členskými státy/ smíšené smlouvy (*mixed agreements*)

3.1. Povaha, právní síla, přímý účinek

Zvláštním druhem mezinárodních smluv jsou smlouvy smíšené. Zahrnují pravomoci Společenství i členských států zároveň. Jsou uzavírány tehdy, týkají-li se částečně i oblastí, v nichž Společenství nemá žádnou explicitní či implicitní pravomoc. Jsou prostředkem, jak překonat obtížnosti při vymezování kompetencí mezi Společenstvím a členskými státy.

Výslovně jsou pozitivně právně upraveny v čl. 133/6/2 SES, který stanovuje, že *„odchylně od odstavce 5., prvního pododstavce spadají do společné působnosti Společenství a členských států dohody v oblasti obchodu kulturními a audiovizuálními službami, služeb v oblasti vzdělávání a v oblastech sociálních věcí a zdravotnictví. K sjednávání takových dohod je proto kromě rozhodnutí Společenství podle příslušných ustanovení čl. 300 nutný společný souhlas členských států. Takto sjednané dohody uzavírají společně Společenství a členské státy.“* Výslovně uveden je tento typ také v čl. 174/4 SES upravující ekologické vnější smlouvy a v čl. 102 SESAE (jaderná energetika). Významné jsou pak zejména dohody o přidružení podle čl. 310 SES.

V zásadě mají tyto smlouvy v komunitárním právním pořádku stejné postavení jako smlouvy uzavřené pouze Společenstvím. Nabízí se však otázka, zda-li tvoří integrální součást komunitárního pořádku i ty části smluv, které náležejí pouze do pravomoci členských států. Tímto problémem se zabýval Soud ve věci *Demirel*⁴⁵ v souvislosti s jurisdikcí ESD vykládat ustanovení Dohody o přidružení s Tureckem týkající se volného pohybu pracovníků. Vlády Německa a Velké Británie vyjádřily názor, že v případě smíšených smluv se pravomoc Soudu nevztahuje na výklad těch ustanovení, na základě kterých se členské státy zavázaly vůči Turecku v rámci výkonu vlastních pravomocí (do

⁴⁴ Posudek ESD 1/91

⁴⁵ C-12/86 *Demirel*

této oblasti spadala právě i ustanovení o volném pohybu pracovníků). Soud ale konstatoval, že díky faktu, že se jedná o dohodu o přidružení zakládající zvláštní privilegované vztahy se třetím státem, musí být taková smlouva, alespoň do určité míry, součástí komunitárního řádu. Článek 310 musí proto nezbytně zmocňovat ke garanci plnění závazků vůči třetím státům ve všech oblastech upravených ve smlouvě. Soud také v tomto rozhodnutí zdůraznil povinnosti členských států vůči Společenství při dodržování závazků vznikajících ze smlouvy uzavřené orgány Společenství, k jejímž řádnému plnění se orgány zavázaly.

Takové rozhodnutí Soudu je pochopitelné vzhledem k tomu, že je obtížně představitelné, že by se status jednotlivých ustanovení smlouvy lišil podle toho, zda-li konkrétní ustanovení spadá pod pravomoc Společenství nebo členského státu.

Nověji ESD rozhodoval ve věci *Commission v Ireland*⁴⁶, zda-li Irsko neporušilo povinnost podle čl. 300/7 SES ve spojení s článkem 5 protokolu č. 28 ke Smlouvě o Evropském hospodářském prostoru, podle kterého byly smluvní strany povinny přistoupit k Bernské úmluvě na ochranu literárních a uměleckých děl z r. 1971. Stejně jako v rozhodnutí *Demirel* Soud konstatoval, že ustanovení Bernské úmluvy upravuje do velké míry oblast spadající do pravomoci Společenství. Z toho vyplynulo, že povinnost přistoupit je ukládána smluvním stranám v rámci systému komunitárního práva z toho důvodu, že tato povinnost je obsažena ve smíšené smlouvě uzavřené Společenstvím a jeho členskými státy a vztahuje se k oblasti, která je do značné míry upravena SES. Soud tedy vycházel z toho, že k porušení komunitárního práva členským státem musí být prokázáno, že ustanovení dané mezinárodní smlouvy spadá do rozsahu komunitárního práva.

Ve věci *Commission v France (Étang de Berre)* Soud stanovil : ...*smíšené smlouvy uzavřené Společenstvím, jeho členskými státy a třetími zeměmi mají stejné právní postavení v komunitárním pořádku jako mezinárodní smlouvy uzavřené pouze Společenstvím do té míry, do jaké ustanovení takové smlouvy spadají do pravomocí Společenství.*⁴⁷ Takové konstatování není zcela jasné, protože kompetence Společenství při uzavírání smíšených smluv nejsou vždy zcela přesně vymezeny. V těch případech, kdy je uzavírána smlouva v oblasti, která zcela nebo zčásti spadá do sdílené pravomoci Společenství i států, není vždy možné vymezit, v jakém rozsahu Společenství vykonává své pravomoci uzavírat smlouvy. Někteří autoři tvrdí, že Společenství je zavázáno pouze v rozsahu svých výlučných pravomocí a že v ostatních oblastech je vše ponecháno na členských státech. ESD ale postupoval citlivěji a stanovením spojitosti mezi rozsahem pravomocí Společenství a

⁴⁶ C 13/00 *Commission v Ireland*

⁴⁷ C-239/03 *Commission v France (Étang de Berre)*, bod 25

rozsahem komunitárního práva zavedl koncept zájmu Společenství na plnění smíšených smluv. V případě Bernské úmluvy viděl Soud spojitost zájmu Společenství se skutečností, že komunitární legislativa se překrývá s ustanoveními Bernské úmluvy. Ve věci *Commission v France (Étang de Berre)* Soud konstatoval, že členský stát může porušovat svoje povinnosti podle komunitárního práva i v případě, že neplní závazky vyplývající z mezinárodní smlouvy, které nejsou pokryty komunitární legislativou. Postačí, že tato oblast je obecně opravena komunitárním právem. A v takových případech je zájmem Společenství, aby jak Společenství, tak členské státy plnily závazky, do kterých vstoupily.

Uzavírání smíšených smluv členskými státy má také účinky v jejich vztazích *inter se*. V oblastech upravených komunitárním právem se vztahy mezi členskými státy řídí komunitárním právem, nikoli mezinárodním právem.⁴⁸ Příkladem této zásady je čl. 292 SES, stanovující povinnost členských států řešit spory o výklad nebo provádění SES jen způsobem, který tyto smlouvy stanoví. Vyjadřuje povinnost loajality k soudnímu systému vytvořenému komunitárními smlouvami.⁴⁹

Otázkou je, v jakém rozsahu má ESD monopol na rozhodování sporů mezi členskými státy ze smíšených smluv. Je totiž zřejmé, že v multilaterálních smlouvách tohoto druhu mají členské státy také vůči sobě odpovědnost podle mezinárodního práva. Je tedy třeba vymezit rozsah, v jakém může komunitární právo omezovat členské státy ve vynuovení takových povinností. Stěžejní význam má potřeba zachování nezávislosti komunitárního právního pořádku.⁵⁰ Věc *Sellafield*⁵¹ se týkala tématu, zda-li se spor mezi členskými státy dotýkal výkladu a aplikace SES. Komise žalovala Irsko pro porušení čl. 10 a 292 SES. Irsko namítalo, že uzavřením Úmluvy OSN o mořském právu (UNCLOS) vykonávalo Společenství svoji výlučnou pravomoc jen v některých oblastech. V ostatních záležitostech spadajících do sdílených pravomocí (včetně otázek životního prostředí) byla smlouva uzavřena členskými státy. S takovýmto výkladem pouze omezené účasti Společenství na úmluvě nesouhlasil Generální advokát Maduro. Shledal, že uzavřením UNCLOS Společenství nevykonávalo jen svoji výlučnou pravomoc, ale také své nevýlučné pravomoci, a proto spadají i tyto aspekty do rozsahu komunitárního práva a jsou přezkoumatelné ESD.⁵² Podle M. Cremony zde ale otázkou není, jestli a v jakém rozsahu ES vykonávalo svoji výlučnou a nevýlučnou pravomoc při uzavírání UNCLOS. To je

⁴⁸ Např. 235/87 *Matteuci*, bod 19

⁴⁹ C-459/03 *Commission v Ireland*, bod 10

⁵⁰ C-459/03 *Commission v Ireland*, opinion of AG Poiares Maduro, bod 10

⁵¹ C-459/03 *Sellafield*

⁵² *Tamtéž*, bod 33

zásadně faktická otázka.⁵³ Podle GA Madura je v enviromentálních otázkách v rámci UNCLOS ve velké míře obsaženo i komunitární právo a hlavní otázkou v této věci je, že spor z mezinárodní smlouvy se dotýká rozsahu komunitárního práva. Tak by tomu bylo i v případě, že by tvrzení irské strany bylo správné a Společenství neuzavřelo ustanovení smlouvy týkající se životního prostředí. Hrozbu pro komunitární právní řád by totiž představovalo, i kdyby byl tento spor postoupen ‚nekomunitárnímu‘ řešení sporu. Je to tedy existence právního systému, který uvádí do hry články 292 SES, spíše než výkon pravomocí Společenství nebo odpovědnosti za provádění smlouvy. Konečně, je zakotveno pravidlo, že povinnost loajality členských států podle čl. 10 SES se aplikuje také v případech výkonu jejich vlastních pravomocí a dokonce i při výkonu pravomocí, které jsou zcela mimo komunitární pravomoci. Článek 292 zakládá povinnost, která je určující v komunitárním právním pořádku, nemá však žádný význam v rámci mezinárodní odpovědnosti.

3.2. Mezinárodní odpovědnost ze smíšených smluv

Ačkoliv ESD konstatoval, že rozdělení pravomocí mezi Společenství a členské státy je v případě smíšených smluv interní záležitostí⁵⁴, tato otázka ovlivňuje i třetí země a má proto i vnější dimenzi. Jak je z výše uvedených odstavců patrné, v oblasti intrakomunitárních povinností podle smíšených smluv je zásadní rozsah komunitárního práva a zachování samostatnosti komunitárního právního pořádku spíše než výkon pravomocí. Ve vnějších souvislostech je naopak východiskem rozdělení kompetencí.

V některých mezinárodních smlouvách, které umožňují přistoupení jak Společenství, tak členských států, je obsaženo prohlášení o rozdělení kompetencí mezi Společenstvím a členskými státy. ESD se vyslovil k účelu takového prohlášení v posudku týkajícím se Cartagenského protokolu takto :

„Je bezpochyby, že rozsah pravomocí Společenství a členských států s ohledem na záležitosti upravené Protokolem určuje rozsah jejich případné odpovědnosti v souvislosti s plněním svých povinností podle Protokolu. Čl. 34/2 a 34/3 bere v úvahu toto kritérium zejména tím způsobem, že požaduje od regionálních hospodářských integračních organizací, které jsou stranou Úmluvy nebo jakéhokoli protokolu k ní, prohlášení o rozsahu svých pravomocí a pravomoc informovat depozitáře o případných změnách těchto pravomocí.“⁵⁵

⁵³ M. Cremona : External Relations of the EU and the Member States : Competence, Mixed Agreements, International Responsibility, and Effects of International Law, str. 19,20

⁵⁴ Např. Opinion 2/2000 (re Cartagena Protocol), bod 17

⁵⁵ Opinion 2/2002 (Cartagena Protocol)

Takováto prohlášení jsou tedy určena třetím zemím a mají ukazovat rozdělení kompetencí. Ve skutečnosti však jejich užitečnost bývá různá. Jak bylo poukázáno výše ve věci *Sellafield*, může například být zmíněna výlučná a sdílená pravomoc. Výlučná pravomoc bude vymezena, ale nebude jasně vymezeno rozdělení sdílených pravomocí. V případě absence specifického prohlášení mohou být použity i jiné ukazatele. V bilaterálních smlouvách se často nachází ustanovení definující pojem ‚smluvní strana‘ takovým způsobem, aby bylo jasné, že se jedná o dělenou pravomoc bez dalšího upřesnění jejího rozdělení.

V případech, kdy neexistuje prohlášení o pravomocích, se názory liší, zda-li by měla být mezinárodní odpovědnost dělena mezi Společenství a členské státy podle jejich pravomocí nebo zda-li by mělo být Společenství a členské státy společně a nerozdílně odpovědné podle mezinárodního práva za všechny závazky ze smlouvy. Problémem první koncepce je obtížnost přesného vymezení kompetencí vzhledem k jednotlivým ustanovením. Na druhou stranu, princip odpovědnosti za celou smlouvu je některými považován za princip podkopávající samotnou podstatu dělby pravomocí a význam používání smíšených smluv. Nicméně, ESD tento názor podpořil ve své judikatuře a konstatoval :

‚Konvence z Lomé byla uzavřena, podle své preambule a článku 1, Společenstvím a jeho členskými státy na jedné straně a státy Africko-karibsko-tichomořské oblasti (ACP) na straně druhé. Založila základní bilaterální spolupráci mezi EHS a ACP. Za takovýchto okolností, při absenci výslovně stanovených derogací, jsou Společenství a jeho členské státy jako partneři států ACP společně odpovědní vůči státům ACP za plnění všech závazků, do kterých vstoupily, včetně ustanovení týkajících se finanční spolupráce.‘⁵⁶

Rosas uvádí, že by Společenství mohlo být voláno k odpovědnosti za celou smíšenou smlouvu tam, kde se jedná o sdílené pravomoci, zejména tam, kde nejsou pravomoci Společenství výslovně vyloučeny. Ve vztahu k WTO uvádí, že ‚ES je pravděpodobně mezinárodně odpovědná za provádění nejen smlouvy GATT, ale také GATS a TRIPS na základě skutečnosti, že nebylo učiněno žádné prohlášení ohledně dělby pravomocí mezi ES a jeho členské státy.‘⁵⁷ Podobný přístup volí i generální advokát Teasuro ve věci *Hermes*⁵⁸, když připouští, že na straně Společenství smíšené smlouvy jako WTO nebo TRIPS vyžadují rozdělení kompetencí. Tvrdí, že takové rozdělení pravomocí je pouze interní záležitostí :

⁵⁶ C-316/91 *European Parliament v Council (EDF)*, bod 29

⁵⁷ Rosas, ‚The European Union and International Dispute Settlement‘ in Boisson de Chauzornes, Romano and Mackenzie (eds.) *International Organizations and International Dispute Settlement : Trends and Prospects* (2002)

⁵⁸ C-53/96 *Hermes International v. FHT Marketing*, Opinion of AG Teasuro, bod 13

,Takto se věci mají na straně Společenství. Nesmíme ovšem zapomínat, že jak Společenství, tak členské státy podepsaly smlouvu WTO, a jsou proto smluvními stranami vůči třetím zemím, které smlouvu také podepsaly. I když je pravda, že schválení těchto smluv jménem Společenství je omezeno jen na záležitosti v rámci jeho pravomoci, je také pravdou, že závěrečný akt a dohoda WTO neobsahují žádná ustanovení ohledně pravomocí a Společenství i členské státy jsou uváděny jako původní členové mající rovné postavení. Za těchto okolností by mělo být chápáno, že členské státy a Společenství představují ve vztahu k smluvním třetím státům jedinou smluvní stranu nebo přinejmenším smluvní strany mající stejnou odpovědnost v případě selhání při provádění smlouvy. V takovém případě je zřetelné, že dělba pravomocí je čistě vnitřní záležitost.⁵⁹

V rámci WTO, TRIPS mohou být v praxi vzneseny případy jak proti Společenství samotnému, tak proti jednotlivým členským státům. Je to ES, které má tendenci přejímat hlavní odpovědnost za všechny spory v rámci WTO. Komise takový přístup podporuje, protože se tím minimalizuje nebezpečí, že jednotlivé členské státy budou se třetími státy vstupovat do jednání nebo soudních řízení, která by mohla mít vliv na interpretaci smlouvy a rozsah pravomocí ES.

3.3. Dohoda WTO a status mezinárodních smluv uzavřených v rámci WTO

3.3.1. Členství ES ve WTO

Členy WTO jsou jak jednotlivé členské státy ES, tak samo Evropské společenství. K organizaci přistoupili jako původní členové při jejím založení v roce 1994. Protože Dohoda WTO byla podepsána společně ES i členskými státy, jedná se o smlouvu smíšenou. Úskalím takové smlouvy je problematické určení, jaká část zavazuje Společenství a jaká členské státy. Výše bylo naznačeno, že některé smíšené smlouvy se tento problém snaží řešit kompetenční doložkou. Dohoda WTO však žádné podobné ustanovení neobsahuje. Vymezením pravomocí mezi ES a členskými státy se zabýval ESD ve svém známém posudku *1/91* ještě před ratifikací Dohody WTO Společenstvím a členskými státy. Na ESD se s žádostí o posudek obrátila Komise, která byla názoru, že má pravomoc uzavřít dohodu sama, protože má výlučnou pravomoc ratifikovat všechny tři hlavní dohody připojené k Dohodě o WTO – tedy GATT 1994, GATS i TRIPS. Soud ale rozhodl, že Společenství požívá výlučné pravomoci pouze v rámci GATT 1994. V oblasti

⁵⁹ C-53/96 *Hermes International v. FHT Marketing*, Opinion of AG Tesauero, bod 14

GATS a TRIPS má Společenství sdílené pravomoci s členskými státy. Dohoda WTO tedy následně byla podepsána jako smíšená smlouva.

3.3.2. Mezinárodní smlouvy uzavřené v rámci GATT/WTO, otázka jejich právního účinku

Mezinárodní normy uzavřené v rámci GATT/WTO nemají v komunitárním právním řádu stejné účinky jako jiné mezinárodní smlouvy. Pro svoji specifickou povahu ESD nikdy nepřipustil přímý účinek žádného ustanovení původní dohody GATT z roku 1947. A svůj přístup nezměnil ani v režimu WTO. Ve svých rozhodnutích konstatoval, že povinnost uznávat ustanovení GATT jako pravidla mezinárodního práva, která jsou přímo aplikovatelná ve vnitrostátních právních řádech smluvních států, nemůže být založena na smyslu, obecném pojetí a podmínkách GATT.⁶⁰ Poukázal na skutečnost, že dohoda GATT je založena na vyjednáváních vedených snahou o dosažení vzájemných a oboustranně výhodných ujednání. Jedním z hlavních rysů GATT je tedy podle Soudu velká flexibilita ustanovení, zejména pak těch, která poskytují možnost derogace, a také opatření pro řešení problémů a urovnávání sporů mezi smluvními stranami. Podle názoru Soudu není přímý účinek nezbytný jen pro odvozování práv, ale slouží i tomu, aby se jednotlivci mohli opřít o jednotlivá ustanovení při namítání platnosti komunitárních aktů nebo při aplikaci vnitrostátních ustanovení. ESD tedy stanovil, že speciální povaha GATT vylučuje, aby Soud bral v potaz pravidla GATT v rámci přezkoumávání legality nařízení v řízení o neplatnost iniciovaném členským státem na základě čl. 230 SES.⁶¹

Již dříve ve věci *International Fruit Company* rozhodl Soud v otázce přímého účinku ustanovení GATT 1947 totožně :

„Pro tento účel [zkoumání, zda-li ustanovení GATT přiznávají jednotlivcům práva, kterých se mohou domáhat před soudem při napadání platnosti opatření přijatého Společenstvím] je třeba vycházet ze smyslu, obecného pojetí a podmínek GATT.

Tato dohoda, která je podle své preambule založena na zásadách vyjednávání vedených na základě vzájemných a oboustranně výhodných dohod, je charakteristická velkou flexibilitou svých ustanovení, zejména pak těch, která připouštějí možnost derogace, nebo ustanovení dovolující přijmout opatření při řešení zvlášť velkých obtíží a při urovnávání sporů mezi smluvními stranami.“⁶²

Svůj postoj Soud mnohokrát potvrdil. Stejně tak odmítá ESD přezkoumávat zákonnost komunitárních aktů vůči dohodám uzavřeným v rámci WTO. I když WTO nahradilo

⁶⁰ C-280/93 *Německo vs. Komise*, odst. 100

⁶¹ Tamtéž, odst. 109

⁶² C-21-24/72 *International Fruit Company*, body 20-21

GATT dokonalejším systémem urovnávání sporů, Soud odmítl uznat dohody v rámci WTO jako normy závazné pro orgány Společenství, aby tak poskytl orgánům Společenství volnost při řešení sporů s obchodními partnery v rámci WTO, zejména prostřednictvím vyjednávání. Proto také není možné přezkoumávat komunitární akty ve světle rozhodnutí WTO Dispute Settlement Body týkajících se kompatibility komunitárních aktů s povinnostmi plynoucími z WTO.

Ve věci *Portugal v. Council*⁶³ Soud připustil, že Dohoda WTO posílila systém záruk a mechanismus pro urovnávání sporů, ale přímý účinek stále odmítá. K tomu používá dva hlavní argumenty. Zaprvé uvádí, že připuštěním přímého účinku by omezil schopnost orgánů ES využít alternativní způsoby vyjednávání dohod o kompenzaci s druhou stranou sporu a dále argumentuje faktem, že někteří důležití obchodní partneři, jako je USA nebo Japonsko, také neuznávají přímý účinek smluv připojených k dohodě WTO.

Tento postoj ESD ovšem má i své kritiky.⁶⁴ Lavranos kupříkladu pokládá tvrzení, že přiznání přímého účinku právu WTO by vedlo k nejednotnému výkladu pravidel WTO, za nepřesvědčivé. Uvádí, že ve skutečnosti bychom stejně tak dobře mohli tvrdit, že přiznání přímého efektu by napomohlo řádnému a jednotnému používání práva WTO. Navíc, jak ESD sám konstatoval ve věci *Kupferberg*, požadavek reciprocity nebrání přímému účinku. Uerpman⁶⁵ ve svém rozboru přímého účinku práva WTO uzavírá, že judikaturou ESD, která stále razí silně dualistický přístup k právu WTO, dochází k posunu od monistického přístupu k dualismu, přičemž se rozumí, že komunitární právní řád je založený na monistické tradici podle čl. 300/7 SES. Je tak podle jeho názoru dávána přednost autonomii právního pořádku EU před jeho integrací do širšího rámce mezinárodního právního řádu.

Jedinou výjimkou, kdy Soud připouští přímý účinek práva WTO, je tzv. pravidlo *„Nakajima/Fediol“*⁶⁶ : Soud se považuje být zavázán přezkoumávat zákonnost napadeného komunitárního aktu ve světle norem WTO v případě, jestliže komunitární akt výslovně odkazuje na určité ustanovení dohod WTO nebo jestliže Společenství mělo v úmyslu implementovat určitý závazek, do kterého v rámci WTO vstoupilo⁶⁷

⁶³ C-149/96 *Portugal v Council*, body 36-45

⁶⁴ Např. Nikolaos Lavranos : *Legal Interaction between Decisions of International Organizations and European Law*, str. 39; R. Uerpman : *International Law as an Element of European Constitutional Law : International Supplementary Constitutions*, Max Plack Institute for Comparative Public Law and International Law, 2003

⁶⁵ Uerpman, tamtéž, viz výše, str. 28

⁶⁶ C-69/89 *Nakajima*, C-70/87 *Fediol*

⁶⁷ Např. anti-dumpingové nařízení přijaté za účelem souladu s mezinárodními závazky, které Společenství na sebe přijalo na základě čl. VI GATT

4. Mezinárodní smlouvy uzavřené členskými státy ES s třetími zeměmi

Mezinárodní smlouvy uzavřené členskými státy bez účasti Společenství zásadně nejsou součástí komunitárního právního pořádku. Řídí se normami mezinárodního práva a ústavním právem jednotlivých členských států. V rámci jejich vztahu ke komunitárnímu právu má význam jejich rozlišení podle hlediska, zda-li byly uzavřeny před nebo po vstupu v platnost smluv zakládajících Evropská společenství.

4.1. Smlouvy uzavřené před vstupem v platnost smluv zakládajících Společenství (,dřívější smlouvy‘)

Založením Evropských společenství sledovaly členské státy vytvoření vzájemných práv a povinností mezi sebou bez snahy ubírat na již existujících mezinárodních závazcích členských států. Proto nebyly v zásadě smlouvy, které členské státy uzavřely před vstupem v platnost smluv zakládajících Evropská společenství, rušeny. Články 307 SES a 105-106 SESAE se doposud aplikují na tento typ smluv. Neznamená to ovšem, že by všechny výhody, které smlouvy zakládající ES poskytují členským státům, měly být rozšířeny i na třetí státy v důsledku aplikace smluv uzavřených před jejich přistoupením - např. v souvislosti se zavedením celní unie.

První odstavec čl. 307 dává v zásadě přednost ,právům a povinnostem vyplývajících ze smluv uzavřených před 1. lednem 1958 mezi jedním nebo několika členskými státy na jedné straně a jednou nebo několika třetími zeměmi na straně druhé‘ tím, že stanoví, že ,práva a povinnosti z takových smluv vyplývající nejsou smlouvou o založení ES dotčeny.‘ Národní soudy členských států proto musí zajistit, aby práva třetích států vycházející z těchto mezinárodních smluv byla uznávána a povinnosti členskými státy plněny.⁶⁸ Členský stát ale není oprávněn opírat se o článek 307 a dovolávat se tak práv vůči jinému členskému státu z mezinárodní smlouvy uzavřené přes vstupem SES v platnost. To platí i pro multilaterální smlouvy, jejichž účastníkem jsou jak třetí země, tak i členské státy. Jestliže ovšem neponechává multilaterální smlouva žádný prostor pro zrušující ustanovení mezi smluvními stranami, mohlo by se stát, že aplikace komunitárního práva mezi členskými státy bude ohrožovat práva třetích států, které jsou stranou smlouvy. V takovém případě by mohl čl. 307(1) způsobit, že mezinárodní smlouva bude mít přednost.⁶⁹

⁶⁸ 10/61 *Commission v Italy*

⁶⁹ K. Lenaerts, P. Van Nuffel : *Constitutional Law of the European Union*, 2nd edition, 2005, str. 751

SES tedy zajišťuje, aby v případě rozporu mezi ustanovením komunitárního práva a povinností podle mezinárodního práva založené na smlouvě uzavřené dříve mezi členským státem a třetím státem, byla povinnost podle mezinárodního práva splněna.⁷⁰ Stejně tak musí být aplikováno i ustanovení národního práva za účelem splnění povinnosti podle mezinárodního práva, i když bude v rozporu s ustanovením komunitárního práva. Národní soud musí v takovém případě určit rozsah, v jakém jsou mezinárodní závazky slučitelné s komunitárním právem a musí zajistit co nejkonformnější interpretaci takovýchto závazků ve světle komunitárního práva.

Článek 307 SES nijak nemění druhy práv, které vyplývají z mezinárodních smluv uzavřených členskými státy. Jednotlivec se nemůže opírat o tento článek s cílem odvolávat se na ustanovení mezinárodní smlouvy, která nemá přímý účinek. Čl. 307 tedy nemůže přiznávat jednotlivcům práva vyplývající z dřívějších smluv, jestliže je národní nebo komunitární soud musí chránit.

Poté, co smlouvy zakládající ES vstoupily v účinnost, dřívější smlouvy se nestaly závaznými pro Společenství s výjimkou těch, na které Smlouvy odkazovaly nebo kde Společenství vstoupila do práv a závazků původně pouze členského státu. První odstavec čl. 307 SES mluví pouze o povinnostech členských států. Podle ESD⁷¹ by ale tento článek nemohl splnit svůj účel, kdyby podle něj nebyla dovozována povinnost na straně orgánů Společenství nebránit členským státům v plnění svých závazků vyplývajících ze smluv dříve uzavřených. Tato povinnost se ovšem nevztahuje ke třetím státům, které jsou smluvní stranou dřívější smlouvy. Orgány Společenství tudíž nemohou přinutit členský stát, aby se vyvázal ze svých povinností podle dříve uzavřené smlouvy, ale článek 307 zároveň orgánům Společenství nebrání přijmout opatření, které nebude v souladu s takovým mezinárodním závazkem.⁷²

V případě, že smlouvy dříve uzavřené jsou neslučitelné se SES, čl. 307(2) vyžaduje, aby příslušný členský stát použil všech vhodných prostředků k odstranění zjištěných diskrepancí. V případě potřeby si členské státy mohou poskytnout vzájemnou pomoc. Podle tohoto ustanovení by tedy dotčený členský stát měl začít jednat s cílem smlouvu upravit. V případě, že taková jednání skončí nezdarem, měl by se stát, je-li to možné, pokusit o ukončení smlouvy.⁷³ Členský stát, který neuspěje při odstraňování nesrovnalostí, bude porušovat povinnosti podle komunitárního práva. I tak ovšem bude aplikace dřívější

⁷⁰ C-158/91 *Levy*, bod 22

⁷¹ Case 812/79 *Burgoa*

⁷² K. Lenaerts, P. Van Nuffel : *Constitutional Law of the European Union*, 2nd edition, 2005, str. 753

⁷³ C-62/98 *Komise vs. Portugalsko*, odst. 49-50

smlouvy zajišťována čl. 307(1), protože toto ustanovení je primárně zaměřeno na ochranu práv třetích států.

4.1.1. Postavení jednotlivců v rámci čl. 307 SES

Klíčovou otázkou je, zda-li může jednotlivec podle článku 307 uplatňovat ustanovení dřívější smlouvy a tím se vyhnout povinnostem vyplývajícím z komunitárního práva, které jsou ve vztahu k takovým ustanovením dřívější smlouvy protikladné. Nebo naopak, zda-li může být podle čl. 307 uložena povinnost vyplývající z dřívější smlouvy, i když je v rozporu s komunitárním právem.

Jak již bylo zmíněno, a v rozhodnutí *Burgoa*⁷⁴ znovu potvrzeno, kritériem pro použití článku 307 SES je ochrana práv třetích zemí. ESD tuto linii ve svých rozhodnutích potvrdil i ve věcech *Conegate*⁷⁵ a *Deserbais*⁷⁶. V obou záležitostech jednali jednotlivci v rozporu s národními právními řády. Ve věci *Conegate* britské celní orgány zabavily různé zásilky zboží (nafukovací panny) dovážené z Německa společností Conegate. Toto zboží bylo označeno za ‚nemravné a obscénní‘, jehož dovoz do Velké Británie byl zakázán národním právem. Ve věci *Deserbais* zase dovozce prodával ve Francii sýr vyrobený v Německu pod označením ‚Eidam‘, jehož obsah tuku byl 36%. Podle francouzské legislativy však může být sýr prodáván pod označením ‚Eidam‘, jen pokud obsahuje alespoň 40% tuku. V obou případech bylo národní právo v rozporu s komunitárním právem, ale v souladu s dříve uzavřenými mezinárodními smlouvami se třetími státy. Velká Británie i Francie namítaly čl. 307 SES při obhajobě toho, že zmíněné osoby porušily národní legislativu. Soud však zaujal opačné stanovisko. Konstatoval, že čl. 307 není aplikovatelný na tyto případy, protože zde nejsou ve hře práva třetích zemí. Takový výklad byl výhodný pro dotčené jednotlivce, protože jejich jednání bylo shledáno kompatibilní s komunitárním právem.

Ve věci *Levy*⁷⁷ však Soud zaujal jiné stanovisko. Jako v předchozích případech se jednalo o situaci, kdy jednotlivec jednal v rozporu s národním právem na základě dřívější smlouvy, přičemž národní právo bylo v rozporu s komunitárním právem. Soud se na rozdíl od předchozích rozhodnutí, která zdůrazňovala absenci práv třetích států, zaměřil na povinnosti členských států vůči třetím státům. Konstatoval, že národní soud má povinnost zajišťovat soulad s komunitárním právem zdržením se aplikace konfliktních ustanovení dřívějších smluv s výjimkou případů, kdy se jedná o povinnosti vyplývající ze smlouvy

⁷⁴ 812/79 *Burgoa*, bod 11

⁷⁵ 121/85 *Conegate v. HM Customs & Excise*

⁷⁶ 286/86 *Deserbais*

⁷⁷ C-158/91 *Levy*

uzavřené se třetí zemí. To znamenalo, že národní právo (v tomto případě francouzské) mohlo být vynucováno, i když nebylo v souladu s komunitárním právem.

4.2. Zvláštní případy mezinárodních smluv spadajících do sféry vlivu práva ES

Mezinárodní smlouvy uzavřené členskými státy bez účasti ES zásadně netvoří součást komunitárního právního řádu. Existují ovšem mezinárodní smlouvy, které spadají do sféry vlivu ES, i když Společenství není smluvní stranou takových smluv.

4.2.1. GATT

Prvním příkladem byla Všeobecná dohoda o clech a obchodu z roku 1947 (GATT), která byla předchůdkyní Světové obchodní organizace. Ačkoliv byla Dohoda GATT uzavřena před založením ES a Společenství se nikdy nestala smluvní stranou, ustanovení GATT se stala integrální součástí práva ES. K tomu došlo na základě skutečnosti, že ES získala výlučnou pravomoc v oblasti obchodu a *de facto* tak nahradila členské státy. ESD konstatoval :

„...Společenství převzala v oblasti upravené Všeobecnou dohodou pravomoci původně vykonávané členskými státy, ustanovení této dohody jsou pro Společenství závazná.“⁷⁸

V důsledku tohoto nahrazení začala být Dohoda GATT považována za součást komunitárního právního pořádku od doby, kdy Společenství získalo výlučnou pravomoc ve věcech týkajících se společné obchodní politiky v rozsahu článku 133 SES. Díky tomu získalo i přednost před vnitrostátní právní úpravou členských států.

Uerpmann se ve spojení s GATT 1947 zabývá pojmem funkčního nástupnictví (*functional succession*). V obecnějším měřítku uvádí právní nástupnictví jako jeden ze způsobů, jak učinit mezinárodní právo závazným pro ES. Pravidla právního nástupnictví států jsou obsažena v mezinárodním právu veřejném. O takové nástupnictví však v případě ES nejde, protože Společenství nevytlačuje své členské státy jako územní suverény, nýbrž pouze přejímá některé jejich funkce. Takový jev by mohl být označen jako funkční nástupnictví. Doposud však žádnou mezinárodní smlouvou ani mezinárodním právem

⁷⁸ Joined Cases 21-24/72 *International Fruit Company*, bod 18

obyčejovým nebylo uznáno funkční nástupnictví jako důvod právního nástupnictví. Proto uzavírá, že daný vztah může být vysvětlen pouze jako implicitní přistoupení.⁷⁹

4.2.2. EÚLP

Druhým příkladem takových smluv je Evropská úmluva na ochranu základních lidských práv a svobod (EÚLP), která byla rovněž uzavřena před tím, než zakládající smlouvy ES vstoupily v platnost. Smluvními stranami jsou všechny členské státy ES. Úmluva je otevřena k přistoupení pouze státům, Společenství být stranou nemůže.

EÚLP je považována za společný evropský standard základních práv, a i přesto, že ES k ní nepřistoupila, má nesporně i pro komunitární právo velký význam jako referenční text v oblasti lidských práv. Zprvu komunitární právo zcela postrádalo katalog lidských práv a EÚLP byla důležitým prostředkem, jak tento nedostatek napravit.

ESD ve svých rozhodnutích konstatoval, že základní práva tvoří integrální součást obecných principů komunitárního práva, které jsou Soudem chráněny. Za jeden z pramenů těchto obecných principů Soud označil ústavní tradice společné všem členským státům. Dále vyjádřil, že taktéž mezinárodní smlouvy na ochranu lidských práv, jejichž uzavírání se členské státy účastnily a jichž jsou signatáři, mohou sloužit jako směrnice, které by měly být v rámci komunitárního práva dodržovány.⁸⁰

Z toho vyplývá, že nejen EÚLP, ale i jiné mezinárodní smlouvy na ochranu základních práv, jichž jsou členské státy stranami, jako např. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech nebo Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, mohou být použity při aplikaci a intepretaci komunitárního práva. V posledních letech navíc ESD ve svých rozhodnutích neodkazoval na ustanovení EÚLP pouze nepřimo, ale dokonce je i explicitně aplikoval.⁸¹

Tímto způsobem považuje ESD Evropskou úmluvu do určité míry za propojenou s komunitárním právem. Navíc došlo k další ‚integraci‘ EÚLP do sféry komunitárního práva přijetím Maastrichtské smlouvy, která v čl. 6/2 ve spojení s čl. 46(d) SEU výslovně umožňuje Soudu použít Úmluvu při přezkumu aktů orgánů EU.

⁷⁹ R. Uerpmann : *International Law as an Element of European Constitutional Law : International Supplementary Constitutions*, Max Plack Institute for Comparative Public Law and International Law, 2003, str. 31-32

⁸⁰ 4/73 *Nold v. Commission*

⁸¹ Např. C-274/99 *P Connolly v. Commission*, C-60/00 *Carpenter*

ESD ve věci *Schmidberger*⁸² vyzdvihl zvláštní postavení EÚLP v rámci komunitárního právního pořádku následovně :

„...opatření, která jsou nezpůsobila k dodržování uznávaných lidských práv, jsou ve Společenství nepřijatelná.

Protože Společenství i členské státy jsou povinny respektovat základní práva, ochrana těchto práv je legitimním zájmem, který zásadně odůvodňuje omezení povinností uložených Společenstvím, a to dokonce i těch uložených na ochranu základních práv, jakými je volný pohyb zboží.“

Díky způsobu, jakým Soud interpretuje Evropskou úmluvu, získávají ustanovení úmluvy přednost před odporujícími ustanoveními komunitárního práva. Tato přednost platí i před základními právy zaručenými SES, před ústavním právem členských států EU a mohou mít i přímý účinek, jestliže splňují podmínky zakotvené Soudem.

Článek 6 odstavec 2. SEU podle návrhu reformní Lisabonské smlouvy upravuje, že EU přistoupí k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Takové přistoupení je podmíněno nejen změnami zakládacích smluv, ale také samotné úmluvy, jejíž dosud platné znění neumožňuje přístup mezinárodní organizace, ba dokonce ani státu, který není členem Rady Evropy. Pokud by došlo k takovému přistoupení, posílila by se role Evropského soudu pro lidská práva, který by získal výslovnou kompetenci posuzovat porušení lidských práv ze strany orgánů a institucí EU, a to i ve vztahu k rozhodnutím ESD. Evropská úmluva by se tak z inspiračního zdroje obecných právních zásad stala formálním pramenem práva EU.

4.2.3. CITES

Třetím příkladem může být Úmluva o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů (CITES), která byla ratifikována všemi členskými státy EU, ale ne Společenstvím, protože úmluva je taktéž otevřena k přistoupení pouze státům. Nicméně ES převzalo její obsah do nařízení 3626/82 a tím vlastně transformovala smlouvu založenou na mezinárodním právu veřejném do opatření komunitárního práva.

Na příkladech těchto smluv lze pozorovat, že právní postavení mezinárodních smluv podléhá určitému vývoji. Mohou být dokonce modifikovány komunitárním právem, i když Společenství není stranou takových smluv. A to zejména v oblastech, kde Společenství převzalo výlučnou pravomoc, v případech, kdy Společenství inkorporovalo mezinárodní

⁸² C-112/00 *Schmidberger*

smlouvu prostřednictvím komunitárních legislativy nebo když ESD takovou smlouvu aplikuje ve svém rozhodování.

4. 3. Smlouvy uzavřené po vstupu v platnost smluv zakládajících Společenství

Pokud nejde o oblasti spadající do výlučné kompetence Společenství, nebrání zakládající smlouvy členským státům ve výkonu svých mezinárodních pravomocí. Tam, kde Společenství výlučné pravomoci náleží, nemohou již členské státy uzavírat s nečlenskými zeměmi smlouvy, pokud mu k tomu nebudou speciálně zmocněny.

Smlouvy, které členské státy uzavřou s třetími státy nebo mezinárodními organizacemi, nejsou závazné pro Společenství. ESD nemá pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se výkladu ustanovení mezinárodních smluv zavazujících členské státy mimo rámec komunitárního práva⁸³ a nemá pravomoc ani rozhodovat, zda-li je ustanovení národního práva v souladu s takovou smlouvou.

Tento typ smluv je ale pro Společenství závazný, jestliže na ně Smlouva o ES odkazuje nebo jestliže na jejím základě Společenství převzalo pravomoci původně svěřené členskému státu s ohledem na aplikaci takové smlouvy.

Při výkonu svých mezinárodních pravomocí jsou členské státy v rámci zásady spolupráce v dobré víře povinny jednat tak, aby nemařily komunitární právo nebo jeho účinky (*effete utile*).

5. Další nekomunitární akty mezinárodněprávní povahy

Akty přijaté mezi členskými státy, které nejsou založené na smlouvách zakládajících Evropská společenství, mají povahu aktů mezinárodního práva. Právní účinky záleží na vůli jejich tvůrců, formě a obsahu každého jednotlivého aktu. Tam, kde takovéto akty budou blíže souviset s cíli Evropských společenství, je pravděpodobné, že jejich právní účinky budou ovlivněny komunitárním právem. Zejména ve světle principu spolupráce v dobré víře. Může například nastat situace, kdy členské státy zahrnou i orgány Společenství do provádění opatření, které přijaly vzájemnou dohodou mezi sebou. Takové akty pak budou přezkoumatelné ESD.

Akty členských států, které nemají žádnou spojitost s komunitárním právem, budou posuzovány pouze ve světle mezinárodního práva. Při vzniku sporu z takového aktu se pak

⁸³ Case 130/73 *Vandeweghe*, bod 2

členské státy zásadně mohou obrátit i na Mezinárodní soudní dvůr, nejedná-li se ovšem o spor týkající se interpretace a aplikace komunitárních smluv.⁸⁴

5.1. Smlouvy uzavřené mezi členskými státy/ terciální právo

Své vlastní pravomoci mohou členské státy vykonávat buď samy, nebo kolektivně. Za tím účelem mohou mezi sebou uzavírat smlouvy. Pouze sama skutečnost, že ustanovení komunitárního práva opravňuje členské státy spolupracovat, neodůvodňuje tvrzení, že smlouvy uzavřené za takovým účelem tvoří integrální součást komunitárního práva a jsou přezkoumatelné ESD.⁸⁵

Článek 293 SES vypočítává cíle, kterých mohou členské státy dosáhnout vzájemnými dohodami.⁸⁶ Tyto smlouvy nejsou akty orgánů Společenství. Jedná se o akty, které se řídí mezinárodním právem a nevztahuje se na ně článek 234 SES. Nicméně, členské státy mohou v dané smlouvě nebo v protokolu k ní připojeném stanovit, že přiznávají pravomoc ESD interpretovat ustanovení smlouvy. Tak tomu bylo u Bruselské úmluvy o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech z r. 1968, která byla uzavřena na základě článku 293. Smlouvy uzavřené na základě čl. 293 nebo jiné smlouvy uzavírané členskými státy usnadňující dosažení cílů EU tvoří tzv. terciální právo. I když jsou vypracovávány ve spolupráci s orgány EU, je sporné, zda se jedná o pramen evropského práva.⁸⁷

Ačkoliv smlouvy uzavírané podle článku 293 netvoří podle Soudu součást komunitárního práva a nebyly ani součástí přístupového *acquis*, jsou neoddělitelné od dosažení účelu SES stejně tak jako protokoly týkající se interpretace takových smluv Soudem.

5.2. Další akty vlád členských států

Členské státy mohou mezi sebou uzavírat i jiné mezivládní akty, kterým si nepřejí dávat podobu formálních dohod. Mohou mít podobu prohlášení, rezolucí, nálezů, atd. Jejich právní účinky se určují podle mezinárodního práva.

⁸⁴ Koen Lenaerts, Piet Van Nuffel : Constitutional Law of the European Union, 2nd edition (2005), str. 798

⁸⁵ C-162/98 *Hartmann*, body 11-12

⁸⁶ Ochrana osob a požívání a ochrana práv za týchž podmínek, které každý stát stanoví pro své vlastní příslušníky; zamezení dvojího zdanění; vzájemné uznávání společností, zachování jejich právní subjektivity v případě přenesení z jedné země do druhé a možnost sloučení či splynutí společností, které se řídí právem různých členských států; zjednodušení formalit, jimž podléhá vzájemné uznávání a výkon soudních rozhodnutí a rozhodčích nálezů

⁸⁷ Pavel Svoboda : Úvod do evropského práva, 2004, 1. vyd., str.76

V případě, že takovýto akt je závazný podle mezinárodního práva, členské státy pro sebe samy určují, jestli takový akt má být předmětem ratifikačního procesu jako jiné mezinárodní smlouvy a jakou právní sílu jim přiznají podle národního práva

6. Akty unijního práva

Smlouvou o Evropské Unii vznikl vedle komunitárního práva také systém práva unijního. Je založen na mezinárodní spolupráci a jeho povaha má blíže k právu mezinárodnímu. Celý tento blok práva stojí s jistými výjimkami mimo pravomoc ESD.

Závaznost unijních aktů není upravena. Můžeme je pokládat za akty mezinárodního práva dohodnuté zástupci států v Radě. V takovém případě by byla relevantní Vídeňská úmluva o smluvním právu z r. 1969. Bylo by také možné přiklonit se k analogickému použití čl. 249 SES, podle něhož by pak připadala v úvahu i bezprostřední použitelnost unijních aktů.⁸⁸

Protože chybí orgán nadaný pravomocí závazně interpretovat unijní právo, bezprostřední účinek nebo přednost aktů Rady před národním právem nemůže být konstatován. V praxi pak není možné, aby byl členský stát nucen učinit své vlastní zákonodárství kompatibilním s opatřením Rady a ani takové opatření, přijaté jinak než jednomyslně, skutečně aplikovat.

Na druhou stranu je nicméně třeba uvést, že ESD ve věci *Pupino*⁸⁹ připustil nepřímý účinek rámcového rozhodnutí na základě své interpretace, že ve III. políři k došlo k přenosu pravomocí na EU a národní právo je nutné vykládat eurokonformně.

6.1. Mezinárodní smlouvy uzavřené EU/ Vnější unijní smlouvy

6.1.1. Pravomoc EU uzavírat mezinárodní smlouvy

Pravomoc EU uzavírat mezinárodní smlouvy se třetími státy a mezinárodními organizacemi byla a je předmětem mnoha debat, které pramení z nejasného statutu Unie. I když zamítnutý návrh ústavní smlouvy pro Evropu i v současnosti aktuální Lisabonská reformní smlouva mezinárodněprávní subjektivitu Unii přiznávají (čl. 47 nové SEU), dosud platná právní úprava v tomto ohledu mlčí. Nicméně, na základě postupného vývoje a aktivního zapojení EU v mezinárodních vztazích se třetími státy a mezinárodními

⁸⁸ Tichý/Arnold/Svoboda/Zemánek/Král : Evropské právo, 3. vyd. (2006), str. 324

⁸⁹ C-105/03 *Maria Pupino*

organizacemi je podotýkáno, že tato otázka se stává v podstatě irelevantní.⁹⁰ Unie je dnes smluvní stranou mnoha mezinárodních smluv.

EU má samostatnou pravomoc takové smlouvy v rámci II. a III. pilíře uzavírat, potvrzujíc tím identitu Unie na mezinárodní scéně podle čl. 2/1/2 SEU. Pravomoc EU uzavírat vnější smlouvy je pravomocí sdílenou s členskými státy, která je ovládána principem subsidiarity.

Uzavírání mezinárodních smluv Uníí je upraveno čl. 24 SEU, který je zčásti vytvořen na základě čl. 300 SES. Postup upravený v čl. 24 se bude aplikovat i na uzavírání smluv v oblasti PJSTV podle čl. 38 SEU. Čl. 24 tedy představuje obecný právní základ pro unijní pravomoc uzavírat mezinárodní smlouvy včetně těch, které upravují současně témata z oblasti II. i III. pilíře.⁹¹

Článek 24/1 SEU stanoví, že je-li nezbytné k provedení SZBP (respektive PJTV) uzavřít dohodu s jedním nebo více státy nebo mezinárodními organizacemi, může Rada zmocnit předsednictví, aby za tím účelem zahájilo jednání, případně s podporou Komise. Takové dohody uzavírá Rada na doporučení předsednictví.

I přesto, že Smlouvou z Nice byl doplněn odstavec 6, výslovně stanovující, že smlouvy uzavřené na základě čl. 24 (a 38) SEU jsou závazné pro orgány Unie, existuje určitá nejistota, jménem koho jsou tyto smlouvy uzavírány. Existují i názory, které odmítají, že by takové smlouvy byly uzavírány jménem EU, a domnívají se, že jsou uzavírány Radou jménem členských států⁹². Podle Lavranose⁹³ znění čl. 24 takový pohled neopodstatňuje. Výslovně podle něj opravňuje Radu zmocnit předsednictví vyjednáváním mezinárodní smlouvy a uzavírat smlouvy jménem EU, a ne členských států. Tento pohled podporuje i současná praxe EU, která uzavřela množství mezinárodních smluv svým jménem⁹⁴.

6.1.2. Právní povaha/účinky

Vnější smlouvy jsou součástí práva II. a III. pilíře a lze je hierarchicky řadit mezi unijní právo primární a sekundární, podobně jako vnější smlouvy komunitární. Jejich postavení

⁹⁰ Christophe Hillion, Ramses Wessell : Restraining External Competences of EU Member States, in *EU Foreign Relations Law, Constitutional Fundamentals, Essays in European Law* edited by M. Cremona and B. de Witte, 2008, Hart Publishing

⁹¹ V ,Agreement between the EU and the USA on the processing and transfer of passenger name record data' (OJ, 2006, L 298, 27.10. 2006), která odkazuje na oba články . jak 24 tak 28 SEU.

⁹² Lavranos : Legal Interaction between Decisions of International Organizations and European Law, str. 25

⁹³ tamtéž

⁹⁴ Např. Agreement on extradition between the European Union and the USA, OJ 2003 L 181/27-33, Agreement on mutual legal Assistance between the European Union and the USA, OJ 2003 L 181/34-42

nad sekundárním právem vyplývá z čl. 24/6, který stanovuje, že žádný orgán EU nemůže legálně přijmout sekundární akt SZBP, jenž by odporoval vnější smlouvě SZBP.

Zatímco pro orgány Unie je stanovena závaznost těchto smluv článkem 24/6 SEU, jejich právní účinky pro členské státy jsou do velké míry stále nejasné. Řešení nemůže poskytnout ani Soudní dvůr, který nemá pravomoc interpretovat a aplikovat mezinárodní smlouvy uzavřené v rámci II. ani III. pilíře, pokud se otázka netýká vymezení mezi jednotlivými pilíři.⁹⁵ Otázkou tedy zůstává, zda-li mohou být členské státy automaticky vázány unijními smlouvami a je-li možné případně dovodit jejich přímý účinek.

Pro odlišnost systémů práva komunitárního nelze převzít judikaturu ESD z oblasti komunitárního práva jako v případech *Haegeman* a *Kupferberg*, které stanovily, že v zajišťování plnění závazků vyplývajících z komunitární vnější smlouvy uzavřené orgány Společenství, která je závazná jak pro Společenství, tak pro členské státy, musí členské státy plnit povinnosti nejen vůči třetím zemím, ale především také vůči Společenství. Článek 300/7 SES a 24/6 SEU nelze interpretovat stejným způsobem. I když u unijních smluv by se mohlo předpokládat, že budou pro členské státy závazné zejména na základě principu loajality a vzájemné solidarity, zakotveném v čl. 11/2 SEU, není zřejmé, že by principy přednosti a přímého účinku tvořily součást unijního práva. Z toho plyne, že účinek v národních právech členských států záleží na vnitrostátních (ústavních) normách.

Odstavec 5. čl. 24 zakotvuje právo ústavní výhrady. Členský stát, jehož zástupce v Radě prohlásí, že tento stát musí splnit své ústavní předpisy, není touto dohodou vázán. Ostatní členové se však mohou dohodnout na předběžném provádění dohody. Toto ustanovení je často vykládáno společně s Prohlášením č. 4, přijatém na amsterodamské mezivládní konferenci :

„Ustanovení článků J.14 a K.10 [dnes čl. 24 a 38] SEU a jakékoliv smlouvy na nich založené neimplikují přenos kompetencí z členských států na Evropskou Unii“

V teorii ani v praxi tato ustanovení smluvní způsobilost Unie neomezily. Na základě čl. 24 Rada uzavírá mezinárodní smlouvy poté, co členské státy k tomu daly jednomyslně souhlas. Členské státy mohou sice učinit ústavní výhradu, uzavření smlouvy to však neovlivní. Argumentem *a contrario* by bylo možné dovodit, že státy, které ústavní výhradu neučinily, mezinárodní smlouvou vázány jsou. Tak tomu je ve vztahu členské státy – EU. Z mezinárodněprávního pohledu, ve vztahu k třetím státům nebo mezinárodním

⁹⁵ C-170/96 *Commission and Parliament v. Council*, bod 16 : „Je povinností Soudu zajistit, že akty spadající do rozsahu článku K.2 SEU (dnes čl. 30) nezasahují do pravomocí sverených Společenství na základě SES.“

organizacím, toto pravidlo není udržitelné, protože mezi členským státem a druhou stranou smlouvy není založen žádný smluvní vztah. A pokud taková mezinárodní smlouva explicitně neupravuje práva a povinnosti členských států ve vztahu k třetím státům, nemůže mezi nimi existovat žádný přímý vztah.⁹⁶

Rozsah pravomoci Unie uzavírat smlouvy článek 24 neřeší. Na rozdíl od komunitárních vnějších smluv, k jejichž uzavírání je Společenství zmocněno, ‚stanoví-li tak Smlouva‘, odstavec 1. čl. 24 pouze stanoví, že smlouvy jsou uzavírány, je-li to nezbytné k provedení SZBP nebo PJSTV.

Nový článek č. 216 Smlouvy o fungování EU podle Lisabonské smlouvy stanoví :

‚Unie může uzavřít dohodu s jednou nebo více třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi, stanoví-li tak Smlouvy nebo je-li uzavření dohody buď nezbytné k dosažení cílů stanovených Smlouvami v rámci politik Unie, nebo je stanoveno právně závazným aktem Unie, nebo se může dotknout společných pravidel či změnit oblast jejich působnosti.‘

Ačkoliv toto ustanovení neposkytuje vodítko k vymezení pravomocí, zdá se, že by přinejmenším mělo být vykládáno v souladu s principem svěřených pravomocí podle čl. 5 nové Smlouvy o EU.⁹⁷

6.1.3. Vnější smlouvy II. pilíře

V rámci SZBP je možné rozlišovat participační, statusové a bezpečnostní dohody.⁹⁸

Participační dohody umožňují účast třetího státu na misi EU. Tyto dohody většinou neimplikují pro členské státy žádné nové povinnosti. Jejich účast se řídí již dříve přijatou společnou akcí. Unie se pouze zavazuje zajistit, že její členské státy učiní prohlášení o zřeknutí se nároku na náhradu škody související s působením dané země v operaci EU. Na základě článku 24 SEU bylo uzavřeno množství takových dohod.⁹⁹

Statusové dohody jsou bilaterální nebo multilaterální dohody upravující podmínky pobytu civilní nebo vojenské mise ve třetím státě. Závazky z těchto dohod se týkají

⁹⁶ Christophe Hillion, Ramses Wessell : Restraining External Competences of EU Member States, in *EU Foreign Relations Law, Constitutional Fundamentals, Essays in European Law* edited by M. Cremona and B. de Witte, 2008, Hart Publishing, str. 99

⁹⁷ M. Cremona : ‚A Constitutional Basis for Effective External Action? An Assessment of the Provision on External Action in the Constitutional Treaty‘, EU Working Paper, LAW no 2006/30

⁹⁸ Aurel Sari : The Conclusion of International Agreements by The EU in the Context of ESDP, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 57, January 2008, str. 53-86

⁹⁹ Např. Dohoda mezi EU a Norským královstvím o rámci pro účast Norského království na operacích EU pro řešení krizí z 14.3.2005, Dohoda mezi EU a Argentinskou republikou o účasti Argentinské republiky na vojenské operaci EU pro řešení krizové situace v Bosně a Hercegovině (operace Althea) z 18.6.2005, Dohoda mezi EU a Kanadou o rámci pro účast Kanady na operacích EU pro řešení krizí, 1.12.2005

především třetích států (např. podmínky vstupu a odchodu zahraničního personálu, daní, vynětí příslušníků mise z jurisdikce daného státu).¹⁰⁰ Ustanovení o náhradě škody jsou opět v pravomoci členských států, proto je třeba vnitrostátní schválení tohoto závazku podle čl. 24/5 SEU. Tyto smlouvy jsou ve většině aspektů vyjednávány stejně jako statusové dohody uzavírané jinými mezinárodními aktéry, jako např. OSN. Rozdíl lze nalézt v úpravě postavení personálu, kterému je přiznávána ochrana jako diplomatickým zástupcům podle Vídeňské úmluvy o diplomatických stycích z r. 1961.

Bezpečnostní dohody zprostředkovávají vzájemné seznamování stran s utajovanými skutečnostmi. Dohody zavazují zpravidla jen orgány EU, a proto není třeba jejich vnitrostátní schválení.¹⁰¹

6.1.4. Vnější smlouvy III. pilíře

Na základě článku 38 SEU byly podepsány dohody o vydávání a právní pomoci s USA nebo například smlouva o právní pomoci s Norskem a Islandem. Tyto smlouvy se většinou dotýkají práv a povinností osob a upravují otázky týkající se základních práv.

*Dohoda o právní pomoci mezi EU a USA*¹⁰² umožňuje orgánům činným v trestním řízení přístup k informacím o bankovních účtech, jedná-li se o vyšetřování závažné trestné činnosti. Vytváří prostor pro vznik společných vyšetřovacích týmů. Členské státy EU mohou odmítnout poskytování informací na základě svých předchozích bilaterálních smluv s USA nebo na základě svého národního práva. Jádrem dohody jsou ustanovení o poskytování důkazových materiálů, dalších informací a ochraně dat.

V této dohodě si Spojené státy vynutily dodatečná dvoustranná ujednání, potvrzující samostatné závazky jednotlivých členských států EU.

*Dohoda o vydávání mezi EU a USA*¹⁰³ se zaměřuje především na zrychlení procesu odpovědí na žádosti. Podobně jako výše uvedená smlouva nenahrazuje dřívější bilaterální smlouvy uzavřené mezi členskými státy EU a USA.

*Dohoda mezi EU a Islandem a Norskem o právní pomoci*¹⁰⁴. Na základě této dohody se budou některá ustanovení Úmluvy z 29. května 2000 a Protokolu z roku 2001 o

¹⁰⁰ Např. Dohoda mezi EU a Konžskou demokratickou republikou o postavení a činnosti policejní mise EU v Konžské demokratické republice (EUPOL Kinshasa) podepsaná 1.10. 2005

¹⁰¹ První taková dohoda byla podepsána mezi EU a NATO 14. března 2003 (OJ L80/35), dále např. Dohoda mezi Ukrajinou a EU o bezpečnostních postupech pro výměnu utajovaných informací podepsaná dne 1.7. 2005 nebo Dohoda mezi EU a Mezinárodním trestním tribunálem z 10.4.2006 (OJ L115/50)

¹⁰² Celým názvem Dohoda o vzájemné právní pomoci mezi Evropskou Unií a Spojenými státy americkými ze dne 25.6.2003

¹⁰³ Dohoda o vydávání mezi Evropskou Unií a Spojenými státy americkými ze dne 25.6.2003

vzájemné právní pomoci ve věcech trestních mezi členskými státy EU aplikovat i na Island a Norsko v jejich vztazích s členskými státy EU.

Jak již bylo naznačeno výše, v případě schválení Lisabonské smlouvy bude opuštěna dosavadní pilířová struktura a EU přiznána mezinárodněprávní subjektivita. Oblast dosavadního III. pilíře bude podléhat ‚komunitární metodě‘, a tudíž i vnější smlouvy budou uzavírány jako nyní vnější komunitární smlouvy podle nyní platného čl. 300 SES. Oblast SZBP si i nadále udrží svoji mezivládní povahu a vnější mezinárodních smlouvy v této oblasti zůstanou beze změny.

6.1.5. Vnější unijní smlouvy a české právo

Procesní pravomoc EU uzavírat vnější smlouvy na základě čl. 24 a 38 je mezinárodním závazkem členských států. K tomuto závazku tedy přistoupila i Česká republika a musí ho dodržovat podle čl. 1/2 Ústavy ČR. Na tomto základě je povinností ČR dodržovat konformitu národního práva s mezinárodněprávním závazkem. Dále z toho vyplývá, že není v zásadě možné odvolávat se na vnitrostátní právo k ospravedlnění porušení mezinárodněprávního závazku a na základě takového porušení vzniká mezinárodněprávní odpovědnost. Vyhnout se závaznosti těchto smluv lze jen cestou ústavní výhrady podle čl. 24/5 SEU.

Česká právní úprava pojímá vnější unijní smlouvy jako klasické mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy a nebere je jako důsledek přenesených pravomocí, i když sama ČR není přímo stranou unijních smluv. Tento přístup vyplývá z mezivládní povahy spolupráce v rámci II. a III. pilíře. Mezivládní povaze spolupráce ale neodpovídá skutečnost, že prováděcí opatření k mezinárodním smlouvám na základě čl. 24/38 SEU mohou být přijímána Radou i kvalifikovanou většinou.

6.2. Úmluvy PJSTV

Na základě čl. 34/2(d) SEU mohou členské státy přijímat úmluvy ve spojení s PJSTV, které jim doporučuje Rada. Pokud není stanoveno jinak, jsou tyto dohody přijímány alespoň polovinou členských států a vstupují v platnost jen pro tyto státy. Může být také přiznána pravomoc ESD k předběžné otázce. V každém případě však má Soud pravomoc

¹⁰⁴ Dohoda mezi EU a Islanskou republikou a Norským královstvím o aplikaci některých ustanovení Úmluvy z 29. května 2000 o vzájemné právní pomoci ve věcech trestních mezi členskými státy EU a Protokolu z roku 2001 (19.12.2001)

rozhodovat spory o interpretaci a aplikaci těchto úmluv, pokud spor nebude vyřešen v Radě ve lhůtě 6 měsíců.

Tyto úmluvy se řídí pouze mezinárodním právem. Jakákoliv prováděcí opatření přijatá Radou nebo jiným orgánem podle úmluvy nemají povahu aktu komunitárního práva. Tam, kde má však Soud pravomoc takovou smlouvu interpretovat nebo řešit spory na jejím základě vzniklé, může zajišťovat soudržnost s komunitárním právem.

6.3. Akty Evropské Rady a Rady EU v oblasti SZBP a PJTV

Vedle smluv v rámci PJSTV uzavřených mezi členskými státy a mezinárodních smluv uzavřených Radou na mezinárodní úrovni předepisuje SEU zvláštní instrumenty pro jednání Rady v rámci II. a III. pilíře. Jedná se o nástroje mezinárodního práva, které zásadně musí být aplikovány členskými státy od jejich vstupu v platnost. V oblasti SZBP Rada přijímá společné akce a společné postoje. V rámci PJSTV se jedná o společné postoje, rámcová rozhodnutí a rozhodnutí.

Často také mohou být přijímány pouze akty deklarativní povahy nebo akty mající charakter politického postoje. Příkladem jsou zásady, obecné směry a společné strategie přijímané v kontextu SZBP.

7. Mezinárodní smlouvy zasahující do více pilířů

V poslední době je možné pozorovat trend integrace politik spadajících pod SES a SEU. Je to způsobeno například zvýšeným nárůstem civilních operací v rámci SZBP, které by mohly být klasifikovány také jako záležitosti technické spolupráce podle čl. 181a SES, nebo stále širším pojmáním mezinárodní bezpečnosti a bojem proti terorismu, zahrnujícím sankce proti jednotlivcům místo třetích zemí. Tento proces („cross-pillarization“¹⁰⁵) činí problematickým výběr správného právního základu a v rámci zajištění koherence mezi politikou SEU a SES je nutné také množství vzájemně provázaných opatření podle jednotlivých smluv, popřípadě opatření založená na komplementárním právním základu obou smluv. To může způsobovat problémy v chápání čl. 47 SEU, který stanovuje, že žádná ustanovení SEU, s uvedenými výjimkami, se nedotýkají ustanovení SES.

¹⁰⁵ Christoph Herrmann : Much Ado About Pluto? The ‚Unity of the Legal Order of the EU‘ Revisited, str. 26 , in EU Foreign Relations Law, Constitutional Fundamentals, essays in european law edited by Marise Cremona and Bruno de Witte, Hart Publishing, 2008

Po právní stránce je možné uzavřít mezinárodní smlouvu, která se bude týkat oblastí spadajících do více než jednoho pilíře.¹⁰⁶ V takovém případě by všechny záležitosti, které nespadají do výlučné pravomoci členských států, řídily principy komunitárního práva, jakými je přednost a přímý účinek, a ostatní části smlouvy by byly považovány za ‚běžné‘ normy mezinárodního práva.

ESD neměl doposud možnost právní účinky takových smluv zkoumat.

8. Přezkum mezinárodních smluv Evropským soudním dvorem

8.1. Mezinárodní smlouvy uzavřené Společenstvím

Tam, kde Společenství jedná navenek prostřednictvím mezinárodních smluv, je podrobeno soudnímu přezkumu.

Čl. 300/6 SES zakotvuje kontrolu *a priori* kompatibility mezinárodní smlouvy s komunitárním právem. Rada, Komise nebo členský stát mohou také obdržet od ESD posudek ohledně slučitelnosti takové smlouvy.

V případě kontroly *a posteriori* Soud stanovil, že kontrola slučitelnosti po formální stránce možná je :

... ‚otázka, zda-li uzavření mezinárodní smlouvy je v rámci kompetencí Společenství a zda-li je v daném případě tato pravomoc vykonávána v souladu s ustanoveními Smlouvy, je v zásadě otázka, která může být postoupena Soudu..‘¹⁰⁷

V rozhodnutí *France v. Commission*¹⁰⁸ Soud vyřkl, že ‚výkon pravomocí svěřených orgánům Společenství v mezinárodních záležitostech nemůže uniknout soudnímu přezkumu...zákonosti přijatých aktů‘. V tomto bodě bylo toto rozhodnutí některými autory kritizováno z toho důvodu, že Soud v něm podle nich nerespektoval nadřazenost mezinárodního práva tím, že umožnil členskému státu napadnout zákonost rozhodnutí, kterým se Komise stala smluvní stranou mezinárodní smlouvy uzavřené se třetí zemí.¹⁰⁹ Tato nadřazenost vyplývá ze zásady *pacta sunt servanda* zakotvené v čl. 26 a 27 VÚSP.

¹⁰⁶ Např. Dohoda mezi EU, ES a Švýcarskem o přidružení Švýcarska k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis* podepsaná jménem ES Radou nařízením 2004/860/EC OJ 2004 L 370/78 a jménem EU rozhodnutím Rady 2004/849/EC OJ 2004 L 368/26

¹⁰⁷ Posudek ESD 1/75 OECD Understanding on Local Standards

¹⁰⁸ C-327/91 *France v. Commission*, bod 16

¹⁰⁹ Koen Lenaerts and Eddy de Smitjer : The European Union as an Actor Under International Law, Yearbook of European Law, 2000, Vol. 19, str. 100

Podle tohoto principu se stát nemůže odvolávat na ustanovení národního práva a vyhnout se tak výkonu smlouvy. V tomto rozhodnutí se ale soud omezil na přezkum formálního souladu. Zkoumal, zda-li je Společenství kompetentní uzavřít danou mezinárodní smlouvu a jetliže ano, zda-li byl dodržen předepsaný postup. Tímto způsobem tedy Soud nezkoumá soulad smlouvy s komunitárním právem po hmotné stránce, ale pouze kontroluje, byly-li dodrženy „domácí“ postupy pro její uzavření. Tento přístup nemusí být nutně v rozporu se zásadou *pacta sunt servanda*, protože VÚSP obsahuje výjimku z tohoto principu v některých případech nedostatku pravomoci.

Vídeňská úmluva tedy za striktních podmínek přezkum *a posteriori* připouští co do zjišťování, zda-li byly při vyjednávání a uzavírání smlouvy dodrženy procedurální normy fundamentálního významu. Pak ale zůstává otázkou, zda-li má Soud pravomoc k přezkumu *a posteriori* i z hlediska hmotného souladu smlouvy s ustanoveními s SES.

V roce 1995 podalo Německo žalobu na částečné zrušení rozhodnutí Rady přijatého jménem Společenství týkající se záležitostí spadajících do jeho kompetence v oblasti smluv dojednaných v rámci Uruguayského kola multilaterálních jednání. Rada tímto rozhodnutím schválila uzavření rámcové dohody o banánech s Kostarikou, Kolumbií, Nikaragou a Venezuelou.¹¹⁰ Německo uvádělo, že toto rozhodnutí porušuje princip zákazu diskriminace, protože vyjímalo určitou kategorii obchodníků ze systému vývozních licencí stanovených v této smlouvě. Rada namítala nepřipustnost takovéto žaloby poukazujíc na to, že členský stát nemůže napadat žalobou pro neplatnost opatření, kterým byla mezinárodní smlouva přijata jménem Společenství.

Soud odkázal na svůj posudek 3/94, ve kterém uvedl, že akt, kterým Společenství uzavírá mezinárodní smlouvu, musí podléhat žalobě pro neplatnost podle čl. 230 SES. Jinak by výkon pravomocí svěřených orgánům Společenství v mezinárodních vztazích uniknul soudnímu přezkumu zákonnosti přijatých aktů. Z toho vyplývá, že soud se považuje za kompetentní přezkoumávat i meritum smlouvy. Tím se však Soud odchýlil od konstatování, že Společenství je vázáno normami mezinárodních smluv, protože v důsledku jeho rozhodnutí bude Společenství vázáno pouze těmi normami mezinárodních smluv, která budou kompatibilní s komunitárním právem.¹¹¹ Je sporné, zda-li je takový přístup ospravedlnitelný ve světle VÚSP. Lenaerts¹¹² uvádí, že jediným východiskem by byla argumentace, že dané ustanovení (ohledně fundamentálních principů) je také určující pro rozsah pravomoci Společenství uzavírat mezinárodní smlouvy.

¹¹⁰ C-122/95 *Spolková republika Německo proti Radě Evropské unie*

¹¹¹ Koen Lenaerts and Eddy de Smitjer : *The European Union as an Actor Under International Law*, Yearbook of European Law, 2000, Vol. 19, str. 102

¹¹² *Tamtéž*

V obou výše zmíněných případech Soud rozhodl, že SES byla porušena.

Zrušení takového aktu ale nezabavuje Společenství mezinárodních závazků. Za účelem ochrany práv smluvních stran omezuje mezinárodní smluvní právo možnost dovolávat se neplatnosti smlouvy z důvodu ustanovení vnitrostátního práva (v tomto případě komunitárního práva) jen v případě, že takové porušení je zjevné a týká se zvláště důležitého pravidla.¹¹³ Porušení je zjevné, jestliže je objektivně zřejmé kterémukoliv státu postupujícímu v této věci podle obvyklé praxe a v dobré víře.¹¹⁴

ESD má taktéž pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách platnosti a interpretace rozhodnutí orgánů založených smlouvami uzavřenými Společenstvím za účelem zajisit jednotnou aplikaci komunitárního práva.

8.2. Smíšené smlouvy

Zásadní otázkou u smíšených smluv je, zda-li se pravomoc ESD vztahuje i na oblasti, které nejsou ve výlučné pravomoci Společenství. Před rozhodnutím ve věci *Demirel*¹¹⁵ mnoho autorů pochybovalo, že by se jurisdikce Soudu vztahovala i na oblasti, které stále zůstávaly v pravomoci členských států. Ve zmíněném rozhodnutí se Soud touto otázkou zabýval, ale při interpretaci ustanovení Dohody o přidružení s Tureckem se přímé odpovědi na tuto otázku vyhnul. Dodnes na tuto otázku explicitně neodpověděl.

Soud se při interpretaci ustanovení smíšených smluv nezabývá přesným vymezením pravomocí mezi ES a členskými státy. Jeho přístup ilustruje, jak se vypořádal s čl. 50/6 TRIPS. Toto ustanovení interpretoval, ačkoliv v posudku 1/94 konstatoval, že Dohoda TRIPS spadá z velké části do pravomocí členských států.¹¹⁶ Jedním z argumentů, který ESD používá při obhajobě jeho široké jurisdikce, je koncept zajišťování jednotné aplikace mezinárodních smluv v rámci komunitárního právního pořádku.¹¹⁷ Podle něj je funkcí článku 234 SES zajišťovat jednotnou aplikaci všech ustanovení tvořících součást komunitárního právního pořádku a zajistit, aby jejich interpretace se nelišila stát od státu.

Je možné tedy uzavřít, že jurisdikce ESD se vztahuje na všechna ustanovení smíšených smluv, které náleží do sdílené pravomoci. Nevztahuje se jen na ustanovení spadající do výlučné kompetence členských států.

¹¹³ Čl. 46 odst. 1 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, 1969

¹¹⁴ Čl. 46 odst. 2 tamtéž

¹¹⁵ 12/86 *Demirel v Stadt Swäbisch Gmünd*

¹¹⁶ Posudek ESD 1/94 WTO

¹¹⁷ Např. v C-253/83 *Kupferberg*, C-61/94 *Commission v. Germany*

8.3. Mezinárodní smlouvy uzavřené členskými státy se třetími zeměmi

Mezinárodní smlouvy uzavřené pouze členskými státy EU v zásadě nespádají do rozsahu jurisdikce ESD. Nicméně členské státy se mohou dobrovolně rozhodnout rozšířit pravomoc Soudu i na takovou konkrétní smlouvu. Mohou tak učinit například dodatkovým protokolem, jak se stalo u Bruselské úmluvy z r. 1968.

Lavranos však rozeznává dva případy, kdy ESD vykonává určitou ‚implicitní jurisdikci‘ v oblasti mezinárodních smluv uzavřených pouze členskými státy :

- 1) Dohoda GATT 1947 – Tato dohoda spadala do výlučné kompetence ES. Na základě skutečnosti, že ES *de facto* nahradilo členské státy v GATT 1947, mohl soud vykonávat svoji jurisdikci.
- 2) EÚLP – Druhým případem, kdy jurisdikce ESD hraje roli, je EÚLP ve vztahu k základním právům. ESD se považuje za kompetentní nejen přezkoumávat komunitární opatření ve světle všeobecných principů, ale za určitých podmínek dokonce i opatření členských států. Ve věci *ERT*¹¹⁸ Soud konstatoval, že :

„nemá pravomoc přezkoumávat slučitelnost ustanovení, která nespádají do rozsahu komunitárního práva, s EÚLP. Na druhou stranu, kde taková pravidla spadají do oblasti komunitárního práva, musí (Soud) zjistit všechna potřebná kritéria k určení, zda-li tato pravidla jsou slučitelná se základními právy, jejichž dodržování Soud zajišťuje a která zejména vyplývají z EÚLP.“

ESD tedy v tomto případě používá všeobecné principy jako prostředek k rozšíření své jurisdikce k interpretaci také ustanovení EÚLP, která je především úkolem ESLP. Maastrichtská smlouva navíc posílila právní spojení mezi komunitárním právem a EÚLP tím, že ESD výslovně přiznala možnost přezkoumávat – v rámci své jurisdikce - akty ES a EU ve světle jejich slučitelnosti s EÚLP. V novější judikatuře můžeme nalézt i případy, kdy ESD aplikuje EÚLP dokonce přímo bez používání odkazu na všeobecné principy.

Taková praxe však není bezproblémová. Mohla by vést k rozcházejícím se rozhodnutím mezi ESLP a ESD.

8.4. Mezinárodní smlouvy uzavřené EU

Z článku 46 SEU vyplývá, že ESD nemá jurisdikci v oblasti mezinárodních smluv uzavřených na základě článků 24 a 38 SEU.

¹¹⁸ C-260/89 *ERT*

Pro oblast policejní a justiční spolupráce v trestních věcech je však Soudu přiznávána omezená jurisdikce článkem 35 SEU. První odstavec čl. 35 stanovuje pravomoc Soudu rozhodovat o předběžných otázkách platnosti a interpretace rámcových rozhodnutí a rozhodnutí, stejně tak jako o platnosti a interpretaci smluv uzavřených podle hlavy VI. SEU a opatření přijatých k jejich provedení. S takovou pravomocí Soudu musí členské státy výslovně souhlasit ve svých prohlášeních.

Na základě odstavce pátého čl. 35 však ESD nemá pravomoc přezkoumávat platnost nebo přiměřenost opatření policie nebo jiných donucovacích orgánů ani výkon působnosti členských států v oblasti udržování veřejného pořádku a ochrany vnitřní bezpečnosti.

Odstavec sedmý pak stanoví, že ESD je příslušný rozhodovat spory mezi členskými státy vzniklé při interpretaci nebo aplikaci právních aktů přijatých na základě čl. 34/2 SEU v případě, že takový spor nemůže být vyřešen Radou ve lhůtě 6 měsíců od jejího předložení jedním z dotčených států.

V jiných oblastech než stanovují odstavce 1., 6. (přezkum legality rámcových rozhodnutí a rozhodnutí) a 7. článku 35 SEU nemá Soud žádnou pravomoc přezkoumávat akty unijních institucí v oblasti policejní a justiční spolupráce.

IV. Rozhodnutí mezinárodních organizací jako pramen evropského práva

1. Modifikace ‚klasického‘ vztahu mezi mezinárodním právem veřejným a národním právem

V kontextu současného vývoje vyznačujícího se globalizací, ekonomickou a politickou provázaností, problémy životního prostředí majícími přeshraniční dopad nebo například mezinárodním organizovaným zločinem se státy ve zvýšené míře zapojují do spolupráce s ostatními státy a hledají řešení těchto problémů. K tomu účelu bylo založeno mnoho mezinárodních organizací

Rozhodnutí mezinárodních organizací má také vliv na národní právní systémy. Národní právní řády jednotlivých států determinují, za jakých podmínek na sebe vzájemně působí mezinárodní právo, v jeho rámci také rozhodnutí mezinárodních organizací, a národní právní řády. Závisí tedy na řádné implementaci na úrovni národního práva, aby mohla být rozhodnutí mezinárodních organizací plně účinná. Taková rozhodnutí ukládají státům určité povinnosti, zatímco jednotlivé státy samy určují, jakým způsobem tyto povinnosti budou implementovat. Lavranos takovou interakci mezi rozhodnutími mezinárodních organizací a národním právem označuje jako ‚klasický právní vztah‘ (*‚classic legal situation‘*)¹¹⁹

Ústavy jednotlivých členských států EU se liší v úpravě právních účinků rozhodnutí mezinárodních organizací. Často zcela mlčí nebo jsou velmi vágní.

Nicméně, klasický vztah mezi národním právem a právem mezinárodních organizací je pro členské státy Evropské unie modifikován, protože důsledkem členství v EU je mezi tyto dva systémy práva včleněna nová právní ‚vrstva‘, čímž dochází k ovlivnění klasického právního vztahu. Hlavním důvodem tohoto jevu je skutečnost, že postupem času získala EU rozsáhlé legislativní pravomoci v různých oblastech a došlo tak k vytvoření paralelních vnějších pravomocí Unie vedle pravomocí členských států. EU se také stala členem mnoha mezinárodních organizací - buď sama, nebo vedle členských států - které mají pravomoc přijímat závazná rozhodnutí. EU je tedy často povinna provádět jejich rozhodnutí buď v celém rozsahu, nebo pouze v rozsahu svých pravomocí. V některých případech navíc EU provádí rozhodnutí mezinárodní organizace, které ani není členem, a to na základě jejich vnitřních legislativních pravomocí v určitých oblastech.

¹¹⁹ Nikolaos Lavranos : Legal Interaction between Decisions of International Organizations and European Law, Europa Law Publishing, 2004, str. 3

Jak bylo vyloženo v předchozí kapitole, mezinárodní smlouvy uzavřené Evropským společenstvím tvoří integrální součást komunitárního právního pořádku. To samé platí i pro rozhodnutí orgánů mezinárodních organizací, které byly založeny mezinárodními smlouvami sjednanými ES. Z pohledu členských států EU jsou tedy rozhodnutí mezinárodních organizací modifikována z povahy pramenu čistě mezinárodního práva veřejného na opatření komunitárního práva do té míry, do jaké se stávají integrální součástí práva ES. Členstvím v EU tím pádem dochází k modifikaci právní povahy závazných rozhodnutí mezinárodních organizací tím, že jim jsou připisovány vlastnosti komunitárního práva. Okamžikem, od kterého jsou tato rozhodnutí závazná pro ES, stávají se součástí komunitárního právního pořádku. Dochází k částečné ‚komunitarizaci‘ rozhodnutí mezinárodních organizací.

Nadále již pak tedy neplatí, že jsou to výlučně národní právní řády členských států, které určují, jak jsou rozhodnutí mezinárodních organizací implementovány a jaká je jejich pozice v rámci domácích právních řádů, ale je to evropské právo, které přebírá tuto funkci

Do určité míry podobný vývoj lze sledovat i v oblasti EU jednajících v rámci II. a III. pilíře jako vztahu mezi mezinárodní organizací a členským státem. Na první pohled se zdá být takový vztah klasickým (právo EU - národní právo). Podle něho by tedy EU přijímala závazná rozhodnutí ukládající povinnosti členským státům a členské státy by byly do velké míry nezávislé, jakým způsobem dané závazky provedou. Ovšem v důsledku úzkého a funkčního vztahu mezi I. pilířem na jedné straně a II., resp. III. pilířem na straně druhé, může mít povaha komunitárního práva I. pilíře významný vliv také v II. a III. pilíři. Na základě toho je představitelné, že zmíněná klasická právní situace je ovlivněna rysy komunitárního práva jakými je přednost a možný přímý účinek. Právní vztah se mění na : ‚komunitárním právem ovlivněné unijní právo – národní právo‘.¹²⁰

2. Pojem mezinárodní organizace a jejích rozhodnutí

Mezinárodní organizaci je možné vymezit jako formu spolupráce založenou mezinárodní smlouvou nebo jiným instrumentem mezinárodního práva veřejného, kterým je ustaven alespoň jeden orgán vykonávající vládní funkce jako svou vlastní pravomoc. Může zahrnovat i jiné entity než státy.¹²¹

Jejich rozhodnutí lze dělit podle různých hledisek. Zejména podle toho, zda-li se taková rozhodnutí týkají vnitřních pravidel organizace nebo je-li zamýšlen vnější účinek

¹²⁰ Nikolaos Lavranos : Legal Interaction between Decisions of International Organizations and European Law, Europa Law Publishing, 2004, str. 5

¹²¹ *Tamtéž*, str. 13

takového rozhodnutí. Toto dělení tedy vychází z toho, zda-li je rozhodnutí adresováno členským státům dané organizace nebo jiným subjektům mezinárodního práva. Dále pak rozlišujeme právně závazná a nezávazná rozhodnutí.

3. Postavení rozhodnutí mezinárodních organizací v evropském právním pořádku

3.1. Obecně

Postavení rozhodnutí mezinárodních smluv v rámci komunitárního právního pořádku není upraveno v SES. Existuje pouze judikatura ESD zabývající se právním statusem a účinky rozhodnutí mezinárodních organizací.

Ve věci *Sevince*¹²² ESD konstatoval, že vzhledem k úzké spojitosti mezi rozhodnutími Výboru pro přidružení a samotné Dohody o přidružení s Tureckem, kterou je Výbor založen, musí být taková rozhodnutí posuzována stejným způsobem jako Dohoda o přidružení.

Podobně ve věci *Biret*¹²³ Soud prvního stupně uvedl, že mezi rozhodnutím Apelačního orgánu, založeném tzv. SPS dohodou (*Agreement on the Application of Sanitary and Phyto-sanitary Measures*), a žalobou tvrdící porušení SPS dohody samotné, která je součástí Dohody WTO, je nevyhnutelná a přímá spojitost a že rozhodnutí tohoto Apelačního orgánu by mohlo být bráno v potaz pouze tehdy, pokud by Soud přiznal Dohodě přímý účinek.

3.2. Rozhodnutí regionálních rybářských organizací

Evropské Společenství mají v oblasti rybolovu výlučnou kompetenci a v různých mezinárodních rybářských organizacích také členské státy EU nahradily. Tím pádem zde nastal právní vztah ‚rozhodnutí mezinárodní rybářské organizace – právo ES‘ .

Rybolov je významnou oblastí v rámci politik ES. Je možné zde sledovat, jaký dopad má výlučná kompetence ES v této sféře, členství pouze ES a nikoliv členských států v těchto mezinárodních organizacích, a tím pádem i jaké účinky má komunitárním právem způsobená transformace rozhodnutí těchto organizací před tím, než se stanou součástí národních právních řádů členských států.

¹²² C-192/89 *Sevince*, bod 9

¹²³ T-174/00 *Biret*, bod 67

Existuje mnoho různých regionálních rybářských organizací, které se většinou vyznačují obdobnou institucionální strukturou skládající se z rady, komise, v některých případech sekretariátu a vědeckých poradních orgánů. Rybářské komise pak většinou mají pravomoc přijímat doporučení ohledně limitů výlovu jednotlivých druhů ryb.

Od rozhodnutí ESD ve věci *Kramer*¹²⁴ je přijímáno, že ES má výlučnou vnější pravomoc v oblasti rybolovu. Vzhledem k tomu, že ES je členem většiny regionálních rybářských organizací, mezinárodní smlouvy zakládající takové organizace se staly integrální součástí komunitárního právního řádku. Stejně tak okamžikem přijetí limitů pro výlov jednotlivými komisemi a jejich vstupu v účinnost se tyto ujednání stávají taktéž součástí komunitárního právního řádu.

Následně jsou rozhodnutí přijímána podle mezinárodního práva veřejného modifikována na opatření komunitárního práva a požívají přednosti před národním právem a mají také přímý účinek, pokud splňují podmínky stanovené ESD.

3.3. Rozhodnutí přijímaná na konferencích a schůzích států v oblasti životního prostředí

V posledních desetiletích bylo na globální i regionální úrovni uzavřeno velké množství mezinárodních smluv pokrývajících prakticky všechny aspekty práva životního prostředí. Většinu takovýchto smluv vytváří orgány, které jsou nadány pravomocí přijímat závazná rozhodnutí.

Postupně se vytvořila samostatná právní struktura těchto smluv. Nelze je zařadit do tradičních kategorií mezinárodního práva veřejného. Jsou o něco ‚více‘ než tradiční mezinárodní smlouvy, ale na druhou stranu vytváří institucionální dohody, které jsou o něco ‚méně‘ než klasické mezinárodní organizace.

Upravují několik možností, jak přijímat závazná rozhodnutí podle odlišných postupů, které většinou nejsou k dispozici v běžných mezinárodních organizacích. Mezinárodní enviromentální smlouvy jsou založeny na třístupňovém postupu. Nejprve smluvní strany uzavřou rámcovou dohodu, stanovující obecné povinnosti. Poté se státy dohodnou na zvláštních protokolech, provádějících rámcovou dohodu. Nakonec jsou protokoly prováděny prostřednictvím příloh a dodatků, které obsahují technické podrobnosti.

Všechny mezinárodní enviromentální smlouvy nebo k ní se vztahující protokoly upravují založení plenárních orgánů, nazývaných obyčejně jako konference nebo schůze smluvních stran, v nichž jsou zastoupeny všechny smluvní strany. Představuje vrcholný

¹²⁴ Joined Cases 3,4 and 6/76 *Officier van Justitie v. Kramer*

orgán rámcové dohody, který má pravomoc přijímat nezbytná vnitřní i vnější rozhodnutí včetně pozměňujících příloh a dodatků smluv a protokolů.

Při uplatnění funkčního přístupu k otázce, zda-li mohou být konference a schůze smluvních stran považovány za orgány mezinárodních organizací založených rámcovými dohodami nebo k nim připojenými protokoly, zůstává faktem, že tyto schůze a konference byly nadány pravomocí přijímat závazná rozhodnutí. Tudiž, i když nesplňují kritéria mezinárodních organizací, v praxi jsou závazná rozhodnutí těchto orgánů srovnatelná se závaznými rozhodnutími tradičních mezinárodních organizací. Proto tyto konference, schůze mohou být kvalifikovány jako orgány založené mezinárodními smlouvami, nadané pravomocí přijímat závazná rozhodnutí, i když přitom žádná formální mezinárodní organizace založená není.

ES je vedle některých nebo všech členských států EU stranou mnoha významných mezinárodních environmentálních smluv.¹²⁵ Většina z nich je uzavřena ES společně s členskými státy jako smíšené smlouvy. V souladu s tím všechny části těchto mezinárodních smluv, které nespádají do výlučných pravomocí členských států, se stávají integrální součástí komunitárního právního pořádku a následně jsou jim přiznávány tradiční rysy komunitárního práva.

ESD navíc ve věci týkající se směrnice o biotechnologii¹²⁶ zdůraznil rozdíl mezi mezinárodními environmentálními smlouvami na jedné straně a dohodami WTO na druhé straně. Stanovil, že ustanovení takových mezinárodních smluv a pravděpodobně i závazných rozhodnutí konferencí, schůzí smluvních stran mohou být Soudem použity při přezkumu kompatibility komunitárních právních aktů.

3.4. Rozhodnutí Rady Mezinárodní organizace pro civilní letectví (ICAO)

Mezinárodní organizace pro civilní letectví je mezivládní organizací přidruženou k OSN, která vznikla na základě Chicagské úmluvy z prosince 1944. Představuje hlavní fórum pro úpravu leteckého práva. Cílem ICAO je rozvoj mezinárodního civilního letectví bezpečným a spořádaným způsobem tak, aby mezinárodní doprava byla založena na rovnosti příležitostí a mohla fungovat spolehlivě a ekonomicky

Prakticky všechny státy jsou jejím členem, včetně všech členských států EU. EU sama členem není.

¹²⁵ Např. Vídeňská úmluva o ochraně ozónové vrstvy nebo Rámcová smlouva OSN o změně klimatu

¹²⁶ C-377/98 *Netherlands v. EP/ Council*

ICAO disponuje několika orgány, zejména pak Valným shromážděním a Radou. Rada je hlavním rozhodovacím orgánem ICAO, spojuje v sobě legislativní, soudní a správní funkce. V rámci své legislativní pravomoci může přijímat dva hlavní druhy rozhodnutí : mezinárodní standardy a doporučené praxe. Liší se rozsahem právních povinností ukládaných členským státům. Zatímco mezinárodní standardy musí členské státy provést, doporučené praxe jsou označeny za žádoucí a členské státy by se měly pouze snažit o jejich provedení.

I přes to, že EU není členem ICAO, je zapojena do provádění jejích rozhodnutí. Do vnesení rozsudku ve věci *Commission v. France*¹²⁷ se nemělo za to, že by ES měla v oblasti letecké dopravy nějaké pravomoci. I když přímo tento rozsudek se vztahoval jen na námořní dopravu, měl stejný účinek i pro dopravu leteckou. Tento přístup pak ESD potvrdil i v dalších rozhodnutích.¹²⁸ Od té doby bylo Evropské komisi předkládáno čím dál více návrhů na legislativní úpravu v oblasti práva letecké dopravy.

ESD rozhodl ve věcech mezinárodních smluv o otevřeném nebi (*Open Skies agreements*¹²⁹), uzavřených mezi většinou států EU a USA, že ES nemá úplnou výlučnou pravomoc v této oblasti. Podle Soudu má ES výlučnou pravomoc jen v oblastech, které byly harmonizovány komunitárním právem, a došlo by proto k ovlivnění jejich pravomocí, kdyby členské státy jednaly samostatně. Všechny ostatní oblasti zůstávají v kompetenci členských států.

ES je tedy také povinno provádět ty přílohy ICAO, které spadají do jeho výlučné kompetence. V případě jejich implementace se stávají integrální součástí komunitárního právního pořádku.

Na základě toho má také ESD pravomoc přezkoumávat ty přílohy ICAO (a komunitární akty je provádějící), jejichž implementace spadá do výlučné působnosti ICAO.

4. Dílčí závěr

Uvedené příklady dokládají, že dochází k transformaci rozhodnutí mezinárodních organizací komunitárním právem. Důsledkem toho je, že ‚komunitarizovaná‘ rozhodnutí se mění priznanou předností před národním právem a jejich možným přímým účinkem.

Tato modifikace má dopad i na právní postavení těchto rozhodnutí na úrovni národního práva členských států. Původně to totiž byly ústavní systémy každého jednotlivého

¹²⁷ C 167/73 *Commission v. France*

¹²⁸ Např. Joined Cases 209-213/84 *Ministère Public v. Lucas Asjes*

¹²⁹ C-466/98, C-467/98, C-468/98, C-471/98, C-472/98, C-475/98, C-476/98

členského státu, které určovaly, jaké právní postavení a účinek budou mít rozhodnutí mezinárodních organizací v národním právním řádu. Nyní je toto určení v dotčených oblastech přeneseno na komunitární úroveň. Tímto způsobem je pak právní postavení ‚komunitarizovaných‘ rozhodnutí mezinárodních organizací jednotné ve všech členských státech ES a jsou překonány rozdíly jednotlivých národních úprav.

V. Právo OSN

Vedle účinků a pozice mezinárodních smluv uzavíraných členskými státy nebo Společenstvím, na základě kterých státy vstupují do různých mezinárodně-politických, mezinárodně-právních vztahů a nabývají tak práv a povinností na této úrovni, je třeba se zabývat i vlivem závazků, které pro členské státy vyplývají z členství v OSN. I přes formálně neustavenou hierarchii norem mezinárodního práva totiž právo OSN představuje svým způsobem specifické odvětví práva mezinárodního. V poslední době, kdy narůstá přímý vliv mezinárodního práva, je pak aktuální zejména otázka pozice rezolucí Rady bezpečnosti OSN, závazky z nich vyplývající pro členské státy EU a jejich interakce se systémem evropského práva.

Všechny členské státy EU jsou zároveň členy OSN a jsou vázány povinnostmi vyplývajícími pro ně z Charty Spojených národů. Samotná EU se ale členem stát nemůže. Otázkou pak je, zda-li i přesto je samo Společenství Chartou vázáno.

Rada bezpečnosti je orgánem odpovědným za udržování mezinárodního míru a bezpečnosti. Na základě hlavy VI. a VII. Charty Spojených národů může přijímat různá opatření v případě ohrožení mezinárodního míru. Jedním z takových opatření jsou i ekonomické sankce uvalené proti státům. Z právně-formálního pohledu tedy EU není povinna provádět takové rezoluce, protože není členem OSN. Objevily se ovšem v minulosti i případy, kdy rezoluce RB OSN vyzývaly i nečlenské státy a mezinárodní organizace, aby dané rezoluce přijaly.¹³⁰ Z tohoto pohledu se tedy nejeví, že by nečlenství v OSN bylo nepřekonatelnou překážkou pro uložení povinnosti provádět rezoluce RB OSN.

I přes skutečnost, že Charta OSN a rezoluce RB OSN netvoří integrální součást komunitárního právního řádu, ES/EU od 90. let provedla celou řadu rezolucí, čímž ukazovala, že je připravena provádět takové rezoluce aniž by byla de facto členem OSN.

V každém případě mají orgány Společenství povinnost podle SES umožnit členským státům plnit své již dříve existující závazky. Kde je potřeba, mělo by být také komunitární právo vykládáno v souladu s těmito závazky.¹³¹

V případech, kdy mají členské státy povinnost provést závazky vyplývající z Charty OSN, nemohou se této povinnosti vyhnout tvrzením, že určité pravomoci byly přeneseny na Společenství.¹³² SES nestanovuje pouze zásadu přednosti již dříve existujících

¹³⁰ Např. Rezoluce RB OSN č. 687 (1991) proti Iráku

¹³¹ Lenaerts, P. Van Nuffel : Constitutional Law of the European Union, 2nd edition, 2005, str. 756

¹³² Čl. 103 Charty OSN a čl. 48(2) Charty OSN

mezinárodních smluv, ale také umožňuje členskému státu, po předchozí konzultaci, upustit od povinností podle komunitárního práva za účelem vykonat závazky, které na sebe členský stát přijal pro udržování míru a bezpečnosti (čl. 297 SES).

Dále je možné se ptát, zda-li při interpretaci a aplikaci ustanovení komunitárního práva můžou soudy určité ustanovení konfrontovat s Chartou OSN a rezolucemi přijatými na jejím základě. To bude možné v případě, kdy opatřením komunitárního práva jsou prováděny povinnosti vyplývající z členství v OSN. Navíc jednotlivec se může dovolávat povinnosti obsažené v ustanovení mající přímý efekt, jako jsou např. některé Rezoluce RB OSN uvalující sankce .

Recentní judikatura SPS a ESD se zabývá vztahem evropského práva a práva OSN. Konkrétně Rezolucemi RB OSN v oblasti boje proti terorismu. Soud prvního stupně zavedl ve svých rozhodnutích určitou linii a jeho závěry jsou průlomové co do vztahu mezi právem OSN a evropských právem. Nejznámějšími případy jsou *Kadi*, *Yusuf*, *Ayadi*, *Hassan* a nejnověji *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran*.¹³³ Proti všem těmto mnohokrát diskutovaným rozhodnutím bylo podáno odvolání k ESD, který již ve spojených věcech *Kadi* a *Yusuf* rozhodl.¹³⁴

Tyto případy jsou významné z několika důvodů. Ukazují, jak Evropské společenství navazuje vztah se světem za hranicemi EU, a vyslovují důležité závěry ohledně pravomocí Společenství a rozsahu ochrany základních práv poskytovaných Společenstvím. Dále nastolují otázku pravomocí RB OSN podle mezinárodního práva, pozice práva OSN v komunitárním právu. Mnoho těchto otázek má ústavní význam. V této práci se budu zabývat zejména účinky rezolucí OSN v komunitárním právu.

1. Judikatura Soudu prvního stupně

1.1. Kadi, Yusuf

Případy *Kadi*, *Yusuf* spočívají v provádění protiteroristických opatření přijatých rezolucemi Rady bezpečnosti OSN. Ještě než padl v Afganistánu talibanský režim, přijala Rada Bezpečnosti dvě rezoluce¹³⁵, nařizující všem členským státům zmrazit prostředky a jiné finanční zdroje, aby nemohly být použity příslušníky Talibanu nebo jakýmkoli

¹³³ T-306/01, *Yusuf v. Council and Commission*, T-315/01 *Kadi v. Council and Commission*, T-253/02 *Ayadi v. Council*, T-49/04, *Hassan v. Council and Commission*, T-228/02 *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran*;

¹³⁴ Joined Cases C-402/05 and C-415/05 *Yassin Abdulah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission*

¹³⁵ Rezoluce RB OSN 1267 (1999) z 15. října 1999 a Rezoluce RB OSN 1333 (2000) z 19. prosince 2000

podnikem ve vlastnictví Talibanu nebo zpřístupněny v jejich prospěch. Na základě rezolucí byl také vytvořen Výbor pro sankce, pověřený zejména dohledem nad prováděním opatření, vytvořením seznamu osob a entit, jejichž prostředky mají být zmrazeny, a přezkoumáním žádostí o výjimku.

Rada EU k provedení těchto rezolucí přijala Společné postoje¹³⁶, protože tato opatření spadají do oblasti SZBP. Následně byly sankce převedeny do I. pilíře přijetím nařízení¹³⁷ na základě čl. 60 a 301 SES, protože zásahy do finančních prostředků třetích osob spadají do oblasti svobodného pohybu kapitálu.

Po pádu Talibanu Radou bezpečnosti přijala další dvě rezoluce¹³⁸, které byly již namířeny proti soukromým nestátním subjektům (zejména proti Usámu bin Ládínovi, členům organizace Al-Kajdá a podnikům a subjektům, které jsou s nimi spojeny), protože Taliban ztratil kontrolu nad územím Afganistánu. Tyto rezoluce byly na úrovni EU taktéž převzaty do společných postojů¹³⁹ a následně převedeny do nařízení.¹⁴⁰ Tentokrát již ale na kombinaci článků 60, 301 společně s čl. 308 SES.

Pánové Kadi a Yusuf byli zapsáni na seznam osob napojených na aktivity Al-Kájdý a jejich finanční prostředky byly odstaveny. U Soudu prvního stupně se domáhali zrušení zmíněných nařízení namítaje porušení jejich základních práv, zejména práva být slyšen, práva vlastnictví a práva na účinnou soudní ochranu.

SPS se zabýval několika otázkami :

- pravomoc Rady EU přijímat napadené sankce proti jednotlivcům na základě čl. 60, 301 a 308 SES
- rozsah přezkumu Soudu napadených nařízení, tvrzená porušení základních práv osob zapsaných na seznam
- účinek rezolucí OSN v komunitárním právním pořádku, propojení mezi mezinárodním právním řádem vycházejícím ze Spojených národů a vnitrostátním právním řádem nebo právním řádem Společenství

¹³⁶ Společný postoj 1999/727/SZBP o omezujících opatřeních proti Talibanu (Úř. věst. L 294, s.1) a Společný postoj 2001/154/SZBP o dodatečných omezujících opatřeních proti Talibanu a o změně společného postoj 96/746/SZBP (Úř. Věst. L 57, s.1)

¹³⁷ Nařízení (ES) č. 337/2000 o zákazu letů a zmrazení prostředků a finančních zdrojů afgánského Talibanu (Úř. Věst. L.43,s.1) a nařízení (ES) č. 467/2001, kterým se zakazuje vývoz určitého zboží a služeb do Afganistánu, zesiluje zákaz letů a rozšiřuje zmrazení prostředků a jiných finančních zdrojů afgánského Talibanu a zrušuje se nařízení č. 337/2000 (Úř. věst. L 67,s. 1)

¹³⁸ Rezoluce RB OSN č. 1390 (2002) z 18. ledna 2002 a rezoluce RB OSN č. 1453 (2002) z 24. prosince 2002

¹³⁹ Společný postoj 2002/402/SZBP (Úř. věst. L139/4) a Společný postoj 2003/140/SZBP (Úř. věst. L53/62)

¹⁴⁰ Nařízení (ES) č. 881/2002 o zavedení některých zvláštních omezujících opatření namířených proti některým osobám a subjektům spojeným s Usámou bin Ládínem, sítí Al-Kajdá a Talibanem a zrušení nařízení 467/2001, nařízení (ES) č. 561/2003, kterým se mění nařízení (ES) č. 881/2002, pokud jde o výjimky ze zmrazení finančních prostředků a hospodářských zdrojů

1.1.1. Pravomoc Rady přijímat sankce na základě článků 60, 301 a 308 SES

Soud konstatoval, že vzhledem k tomu, že sankce byly namířeny proti jednotlivcům, u kterých neexistuje žádná spojitost s územím nebo vládnoucím režimem třetí země, články 60 a 301 samy o sobě nepředstavují dostatečný právní základ.¹⁴¹ Připustil ale, že pravomoc Společenství by mohla být založena na společném právním základu článků 60, 301 a 308 SES. Uvedl, že články 60 a 301 SES jsou zcela ojedinělými ustanoveními SES výslovně předpokládající, že činnost Společenství nemusí být nezbytná k dosažení pouze některého z cílů Společenství stanovených v SES, ale také k dosažení jednoho z cílů určených čl. 2 SEU – prováděním SZBP. V rámci článků 60 a 301 SES je podle Soudu činnost Společenství ve skutečnosti činností Unie prováděnou na základě pilíře Společenství. A to poté, co Rada přijme společný postoj nebo společnou akci na základě SZBP. Soud připouští, že ve zvláštním kontextu upraveném čl. 60 a 301 SES je použití doplňujícího právního základu čl. 308 odůvodněno ve jménu požadavku podle čl. 3 SEU, který stanoví, že Unie disponuje jednotnou soustavou orgánů, která zajišťuje soudržnost a nepřetržitost činností uskutečňovaných k dosažení jejich cílů za současného zachování a rozvíjení *acquis communautaire*.

1.1.2. Možnost soudního přezkumu napadených rezolucí

Soud došel k závěru, že dotčené rezoluce RB jsou v zásadě vyloučeny ze soudního přezkumu ze strany Soudu a ten není oprávněn zpochybňovat, ani nepřímo, jejich legalitu ve světle práva Společenství.¹⁴² Tento závěr je pozoruhodný zejména proto, že Soud se zde nezabýval společnými postoji EU, ale přímo nařízenými Společenství, která nepochybně jsou akty orgánů ES ve smyslu článku 230 SES.

Soud konstatuje, že zde existují limity jeho pravomoci provádět soudní přezkum :

.... orgány jednaly (...) na základě přesně stanovené pravomoci, takže neměly k dispozici žádný prostor pro autonomní uvážení. Konkrétně nemohly ani přímo změnit obsah příslušných rezolucí, ani zavést mechanismus, který by mohl vést k takové změně.

Jakýkoliv přezkum vnitřní legality napadeného nařízení, zejména s ohledem na ustanovení nebo obecné právní zásady Společenství týkající se ochrany základních práv, by tedy znamenal, že by Soud přezkoumával incidenčně legalitu uvedených rezolucí. V přezkoumávaném případě je totiž třeba zdroj protiprávnosti dovolávané žalobci hledat nikoliv v přijetí napadeného nařízení, ale v rezolucích Rady bezpečnosti, které sankce nařídily (viz obdobně rozsudek *Dorsch Consult v. Rada a Komise*, bod 82 výše, bod 74).

Zejména kdyby Soud měl zrušit napadené nařízení v souladu s návrhy žalobců, třebaže se jeho přijetí zdá být uloženo mezinárodním právem, z důvodu, že tento akt porušuje základní práva žalobců, která jsou chráněna právním řádem Společenství, znamenalo by takové zrušení nepřímo, že dotčené rezoluce Rady bezpečnosti

¹⁴¹ *Kadi*, body 93-97

¹⁴² *Yusuf*, bod 276

samy porušují uvedená základní práva. Jinými slovy, žalobci se domáhají, aby Soud implicitně prohlásil, že dotčená norma mezinárodního práva zasahuje do základních práv jednotlivce, která jsou chráněna právním řádem Společenství.¹⁴³

SPS vyjadřuje názor, že nemá jurisdikci k přezkumu dotčených nařízení na základě obecných principů komunitárního práva. Připustil, že je oprávněn pouze k omezenému přezkumu rezolucí na základě *ius cogens*, které jsou závazné pro všechny subjekty mezinárodního práva, včetně orgánů OSN, a od nichž se nelze odchýlit.¹⁴⁴

Na tomto základě Soud přistoupil k přezkumu jednotlivých práv, jejichž porušení žalobci namítali – práva nakládat se svým majetkem, právo obhajoby a právo na účinnou soudní ochranu. Dovedil, že k porušení *ius cogens* nedošlo. Je ovšem zřejmé, že soubor těchto imperativních norem nenabízí stejnou úroveň ochrany jako obecné principy komunitárního práva.

1.1.3. Propojení mezi mezinárodním právním řádem vycházejícím ze Spojených národů a vnitrostátním právním řádem nebo právním řádem Společenství

SPS se dopracoval k závěrům ohledně rozsahu soudního přezkumu skrze posouzení vztahu mezi právem OSN a národním nebo komunitárním právním řádem.

Na úvod stanovil, že z hlediska mezinárodního práva mají závazky členských států OSN na základě Charty OSN nepopíratelně přednost před jakýmkoliv jiným závazkem vnitrostátního práva nebo mezinárodního smluvního práva včetně závazků na základě EÚLP a závazků na základě SES.¹⁴⁵

Přednost Charty OSN před jinými mezinárodními smlouvami stanovuje sama Charta v článku 103.¹⁴⁶ Ovšem stanovená přednost i před domácím právním řádem (v tomto případě komunitárním právem) je více problematická. Soud takovou přednost vysvětluje na základě čl. 27 VÚSP, který stanoví, že se Strana nemůže dovolávat ustanovení svého vnitrostátního práva jako důvodu pro neplnění smlouvy.

Přednost rozšiřuje i na rezoluce RB OSN. V otázce účinku rezolucí na komunitární právní pořádek tak zaujal internacionalistický přístup. Konstatoval, že i když Společenství samotné není na rozdíl od svých členských států vázáno Chartou OSN a na základě obecného mezinárodního práva veřejného není povinné přijmout a provést rezoluce RB

¹⁴³ *Yusuf*, body 265-267

¹⁴⁴ *Yusuf*, bod 277

¹⁴⁵ *Yusuf*, bod 231

¹⁴⁶ Čl. 103 Charty OSN : ‚V případě rozporu mezi závazky členů Organizace podle této Charty a jejich závazky podle kterékoli jiné mezinárodní dohody, mají přednost závazky podle této Charty.‘

OSN podle čl. 25 Charty, protože Společenství není členem OSN, adresátem rezolucí ani nástupcem do práv a povinností členských států¹⁴⁷, je Chartou OSN vázáno na základě samotné SES.¹⁴⁸ Tuto nadřazenost založil na kombinaci účinků článku 307/1 a 297 SES a teorii substituce.¹⁴⁹ Čl. 307/1 usiluje o zachování závaznosti mezinárodních smluv uzavřených členskými státy před tím, než na sebe vzaly povinnosti podle smluv ES. Čl. 297 připouští, že členský stát může přijmout opatření ohrožující fungování společného trhu, aby dostal závazkům, které přijal za účelem udržování míru a bezpečnosti. Zdůraznil, že členské státy EU byly při uzavírání zakládajících smluv ES již vázány povinnostmi podle Charty OSN. S odkazem na rozhodnutí ve věci *International Fruit Company*¹⁵⁰ pak dovozuje, že aktem přijatým mezi sebou nemohly členské státy přenést na Společenství více pravomocí, než samy měly, ani se zprostit stávajících povinností vůči třetím zemím podle Charty OSN.¹⁵¹

Soud uzavírá, že jak na základě pravidel obecného mezinárodního práva, tak na základě zvláštních ustanovení Smlouvy mají členské státy nejen možnost, ale dokonce povinnost, nepoužít jakékoliv ustanovení práva Společenství, ať jde o ustanovení primárního práva nebo obecnou zásadu tohoto práva, které by bránilo řádnému výkonu jejich povinností podle Charty OSN.¹⁵² Společenství tedy nesmí zasahovat do práv ani povinností členských států vyplývajících pro ně z Charty OSN.

1.2. *Ayadi, Hassan*

Ve věcech *Ayadi a Hassan* SPS potvrdil svoje úvahy vyjádřené v rozhodnutích *Kadi* a *Yusuf* a shrnul v nich analýzu účinků rezolucí OSN.

Soud nicméně zašel ještě dále v oblasti poskytování určité míry ochrany základních práv. Ve věci *Ayadi* žalobce namítal údajnou neúčinnost výjimek a odchylek ze zmrazení prostředků, zejména pokud jde o výkon profesní činnosti. Soud v odpovědi uznal, že zmrazení žalobcových prostředků představuje obzvláště drastické opatření, způsobilé zabránit mu vést normální život a učinit jej zcela závislým na sociální pomoci členského státu. Soud porovnal tyto možné účinky s významem cílů sledovaných dotčeným

¹⁴⁷ *Kadi*, bod 192

¹⁴⁸ *Tamtéž*, bod 203-204

¹⁴⁹ Tato teorie byla ESD vytvořena již v rozhodnutí *International Fruit Company* (21-24/72). Postuluje, že tam, kde na základě Smluv zakládající Evropská společenství převzalo ES pravomoci původně vykonávané členskými státy v oblasti upravené mezinárodní smlouvou, stává se tato původní mezinárodní smlouva závaznou i pro Společenství.

¹⁵⁰ ESD v této věci rozhodl, že Dohoda GATT je pro EHS závazná, i když není její stranou.

¹⁵¹ *Kadi*, bod 195

¹⁵² *Yusuf*, bod 240

nařízením a došel k závěru, že důležitost cílů může odůvodnit negativní, byť značné následky pro některé hospodářské subjekty. Poznamenal, že napadané nařízení za daných okolností nebrání žalobci vést uspokojivý osobní, rodinný a společenský život. Použití zmrazených hospodářských prostředků ke striktně osobním účelům, jako je obytný dům nebo motorové vozidlo, není samo o sobě těmito akty zakázáno. Napadané nařízení a rezoluce rovněž podle Soudu samy o sobě nebrání vykonávat profesní činnost, nýbrž pouze podstatně ovlivňují pobírání příjmu za takovou činnost. Pan Ayadi uvedl, že mu nebyla udělena licence řidiče taxi a nemohl si dovolit pronajmout vůz. Soud konstatoval, že tyto případy mohou zásadně být předmětem výjimky ze zmrazení prostředků žalobce a že je na vnitrostátních orgánech určit, zda lze takovou výjimku udělit, a poté dbát na její kontrolu a provádění tak, aby bylo dodrženo zmrazení prostředků dotčené osoby. V projednávaném případě tak může uvedeným orgánům příslušet zavedení kontrol určených k ověření toho, že příjmy získané žalobcem při provozování činnosti řidiče taxi nepřekračují meze toho, co je považováno za nezbytné k hrazení jeho základních výdajů. Naopak případné odmítnutí udělení licence řidiče taxi žalobci, o němž rozhodnou uvedené orgány bez ohledu na jeho potřeby, základní nebo mimořádné, a bez konzultace s Výborem pro sankce, by bylo *a priori* důsledkem nesprávného výkladu nebo použití napadeného nařízení.¹⁵³

Soud dále zdůraznil možnost osoby zapsané na seznam využit diplomatických prostředků a podání žádosti o přezkum jejich případu vládě země, v níž mají bydliště nebo jejímiž jsou státními příslušníky, za účelem jejich výmazu ze sporného seznamu.

1.3. *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran*

Novější rozhodnutí SPS ve věci *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran* (dále „*OMPI*“) nabízí nápadný kontrast v porovnání s předcházejícími rozhodnutími.

Právní pozadí tohoto případu je odlišné v tom, že napadený seznam osob nebyl přijat na úrovni OSN, ale orgány Společenství provádějími rezoluci Rady bezpečnosti OSN, která byla formulována v obecnější rovině. V tomto případě Soud prvního stupně zrušil dotčený komunitární akt (rozhodnutí Rady provádějími Nařízení ES) z důvodu porušení práva na spravedlivý proces, práva na účinnou soudní ochranu a povinnosti uvést odůvodnění.

Soud uvedl, že dodržování práva obhajoby musí být zajištěno v každém řízení zahájeném vůči osobě, které může vést k aktu nepříznivě zasahujícímu do jejího právního postavení. Uložení individuálních opatření představujících hospodářskou a finanční sankci

¹⁵³ *Ayadi*, body 118-132

(zmrazení finančních prostředků) nesporně podle Soudu takový nepříznivý zásah do právního postavení představuje.¹⁵⁴

Zároveň však připouští určitá omezení tohoto práva, jako v případě, kdy by sdělení skutečností v neprospěch a slyšení dotyčných osob před přijetím původního rozhodnutí o zmrazení finančních prostředků mohlo ohrozit účinnost sankcí, a bylo by tak neslučitelné se sledovaným cílem obecného zájmu sledovaným Společenstvím v souladu s rezolucí Rady bezpečnosti. Nicméně pro to, aby dotyčné osoby mohly užitečně hájit svá práva, zejména v rámci případné žaloby k Soudu, je třeba, aby jim byly skutečnosti v neprospěch sděleny pokud možno současně s přijetím nebo co možná nejdříve po přijetí původního rozhodnutí o zmrazení finančních prostředků.¹⁵⁵ Dalším omezením pak je, že naléhavé důvody týkající se bezpečnosti Společenství a jeho členských států nebo vedení jejich mezinárodních vztahů, brání sdělení některých skutečností v neprospěch dotyčným osobám.¹⁵⁶

Především pak SPS konstatoval, že právo na účinnou soudní ochranu znamená také, že soudní přezkum legality dotčeného rozhodnutí se vztahuje na posouzení skutečností a okolností dovolávaných na jeho odůvodnění, stejně jako na ověření důkazů a informací, na nichž je toto posouzení založeno, jak to Rada výslovně uznala ve svých písemnostech ve věci, ve které byl vydán rozsudek *Yusuf* (bod 225). V projednávaném případě se tento přezkum jeví tím spíše nezbytným, že představuje jedinou procesní záruku umožňující zabezpečit spravedlivou rovnováhu mezi požadavky boje proti mezinárodnímu terorismu a ochranou základních práv. Jelikož omezení kladená Radou na práva obhajoby zúčastněných osob musejí být vyvážena striktním nezávislým a nestranným soudním přezkumem, soud Společenství musí mít pravomoc přezkoumávat legalitu a opodstatněnost opatření o zmrazení finančních prostředků, aniž by vůči němu mohlo být namítáno utajení nebo důvěrnost důkazů a informací použitých Radou.

Tyto úvahy Soud vedly ke zrušení napadaného rozhodnutí. Je zřejmé, že pokud by se Soud prvního stupně stejným odůvodněním řídil i ve věcech *Kadi* a *Yusuf*, byla by nařízení dotčená v těchto řízeních taktéž zrušena, protože opatření proti těmto osobám měla zcela stejný účinek.

1.4. *Kritický pohled na rozsudky Kadi, Yusuf*

O závěrech SPS lze na mnoha místech diskutovat.

¹⁵⁴ OMPI, body 91-93

¹⁵⁵ Tamtéž, body 127-131

¹⁵⁶ Tamtéž, bod 133

1.4.1. Perspektiva mezinárodního práva

Obě rozhodnutí nepochybně ukazují velký respekt Soudu vůči mezinárodnímu právu. Podle Eeckhouta¹⁵⁷ však samo mezinárodní právo Soudu nepřikazuje zaujmout takto vyhraněný postoj a prohlásit, že dotčená nařízení není možné přezkoumávat podle obecných principů komunitárního práva.

V rozhodnutí Soud připouští, že ES není podle mezinárodního práva vázáno Chartou OSN. Tuto závaznost konstruuje na základě komunitárního práva a podporuje ji analogií s rozhodnutím ve věci *International Fruit Company*. Není již ale dostatečně vysvětleno, co všechno taková závaznost zahrnuje. Pouze ze samotného faktu, že Charta má závaznou povahu a Společenství na jejím základě jednalo podle přesně stanovené pravomoci a nemělo tak k dispozici žádný prostor pro autonomní uvážení, ještě automaticky nevyplývá vyloučení přezkumu dotčených nařízení (ES) na základě unijního primárního práva, zejména článků 6/2 a 46 SEU.

Eeckhout se zabývá dále otázkou, jakým způsobem by vlastně byl porušen princip, podle kterého je Společenství povinno nezasahovat do povinností členských států podle Charty a nebránit jejich výkonu, kdyby Soud provedl přezkum dotčených nařízení provádějících rezoluci OSN. V případě, že by na základě tohoto přezkumu byla dotčená nařízení zrušena, na komunitární úrovni by závazek provést zmrazení prostředků zanikl. Nicméně, tento závazek by pro členské státy stále trval podle práva OSN. Zrušení nařízení by tím pádem nemohlo znamenat, že členským státům bylo zakázáno provést zmrazení finančních prostředků osob zapsaných na seznamu OSN.

Další problematickou otázkou je závaznost Charty založená Soudem na základě komunitárního práva. Soud uvádí, že čl. 103 Charty je kolizní ustanovení upravující konflikt mezi SES a Chartou. SES vyžaduje dodržování základních práv jako obecného principu komunitárního práva. Tento princip je však převážen nutností, aby komunitární závazky byly v souladu s Chartou. Nicméně, v tomto smyslu se tedy nejedná o konflikt závazků jednotlivých členských států, ale závazná povaha Charty OSN se dotýká aktů komunitárních orgánů samotných.

Otázkou pak je, zda-li se zde jedná o pravidlo upravující konflikt mezi Chartou OSN a SES. Podle výše uvedeného je to sama SES, která vyžaduje, aby Charta OSN byla dodržována. Danou situaci je pak možné vidět jako konflikt dvou imperativů komunitárního práva - dodržovat základní práva na jedné straně a dodržovat právo OSN

¹⁵⁷ Piet Eeckhout : Community Terrorism Listings, Fundamental Rights and UN Security Council Resolutions. In Search of the Right Fit, *European Constitutional Review*, 3, 2007

na straně druhé. Podle Eeckhouta se tudíž nejedná o pravidlo upravující konflikt mezi mezinárodním právem a komunitárním právem, ale jde ve skutečnosti o interní pravidlo přednosti. V rozhodnutí *Les Verts*¹⁵⁸ ESD potvrdil, že SES je ústavní chartou Společenství, která je ovládána principem právního státu. V rozsudku *Kadi, Yusuf* pak ale tuto ústavní chartu interpretoval tím způsobem, že je možné porušit zásadu, že všechny akty orgánů musí být přezkoumatelné s ohledem na jejich soulad se základními právy jako obecnými principy komunitárního práva.

Na základě toho, že tyto závěry vycházejí z interpretace SPS, a také uznání samotného Soudu, že na základě mezinárodního práva není Společenství vázáno Chartou OSN, lze pochybovat o tom, jestli mezinárodní právo vyžaduje takto ‚slepou oddanost‘ Chartě OSN.

SPS interpretuje článek 103 Charty jako princip absolutní přednosti rezolucí před ostatním právem – ať mezinárodním, komunitárním či národním. Je zřejmé, že Rada bezpečnosti by minimálně neměla překračovat hranice, které jsou jí vytyčeny Chartou. Soud se omezuje pouze na přezkum rezolucí s ohledem na *ius cogens*, které chápe jako mezinárodní právní řád závazný pro veškeré subjekty mezinárodního práva, včetně orgánů OSN, od nichž se nelze odchýlit.¹⁵⁹ Opírá se o klasickou koncepci *ius cogens* podle VÚLP.¹⁶⁰ V dalším bodě však Soud konstatuje, že samotná Charta OSN předpokládá existenci kogentních zásad mezinárodního práva a zejména ochranu základních práv lidské osobnosti.¹⁶¹ Odkazuje tu na preambuli a 1. kapitolu Charty, ze kterých vyplývá, že dodržování lidských práv a základních svobod je také jedním z cílů OSN. Uzavírá, že těmito zásadami jsou vázány i orgány OSN a že Rada bezpečnosti musí jednat podle cílů a zásad OSN.

Eeckhout však upozorňuje na to, že mezi *ius cogens* a cíli a zásadami OSN jsou zjevně odlišnosti, i když samotný rozsah *ius cogens* není jasně stanoven. Je však zřejmé, že musí existovat limity pro výkon pravomocí RB a je jen logické, že mezi tyto limity patří i normy upravující lidská práva obsažená v instrumentech OSN. Proto není třeba obracet se na *ius cogens* jako ospravedlnění přezkumu takových instrumentů. Soud se však drží teze, že přezkum může provést jen vzhledem k *ius cogens*, a takový přezkum označuje jako nepřímý. Tato nepřímost nicméně platí pouze v tom smyslu, že Soud může přezkoumávat rezoluce skrze nařízení ES, která je provádějí. Přezkum jako takový je ale přímý, což je v daném kontextu radikální řešení, protože se zde ‚komunální‘ soud (SPS), který není

¹⁵⁸ 294/83 *Les Verts v. Parliament*, bod 23

¹⁵⁹ *Yusuf*, bod 277

¹⁶⁰ Čl 53 VÚSP: ‚... imperativní normou obecného mezinárodního práva (je) norma přijatá a uznaná mezinárodním společenstvím států jako celkem za normu, od níž není dovoleno se odchýlit a která může být změněna pouze novou normou obecného mezinárodního práva stejné povahy.‘

¹⁶¹ *Yusuf*, bod 279

obecným mezinárodním soudem, považuje za kompetentní přezkoumávat rezoluce RB OSN a jejich soulad s základními mezinárodněprávními normami. Je tedy nasnadě ptát se, je-li možné v souladu se systémem mezinárodního práva připustit, že komunální soud má možnost prohlašovat rezoluce RB OSN za porušující *ius cogens*, nebo zda-li by nebylo vhodnější provádět přezkum rezolucí ve světle cílů a zásad OSN.

Podle Eeckhouta je obtížně představitelné, že by SPS nakonec prohlásil rezoluce RB OSN za nezákonné, a proto považuje přezkum na základě *ius cogens* pouze za zástěrku. Závěry Soudu tak neposkytly žalobcům účinnou ochranu proti zapsání jejich jmen na seznam osob, jejichž prostředky mají být zmrazeny.

1.4.2. Perspektiva komunitárního práva

Mezinárodní právo jako takové poskytuje velice málo východisek pro stanovení svých účinků v komunálních právních řádech. Z pohledu komunitárního práva tomu je však jinak. Existuje množství relevantních norem a rozhodnutí v této otázce.

Výchozím bodem je zejména článek 6/2 SEU, který potvrzuje, že základní práva jsou chráněna jako obecné principy komunitárního práva. Toto ustanovení bylo kodifikováno na základě judikatury ESD, ale zdůrazňuje, že nyní se již jedná o imperativ samotné Smlouvy o ES. Čl. 6 tento imperativ dále nijak nepodmiňuje a zdá se být tedy použitelným bezpodmínečně. V rámci SES ani SEU se neobjevují ustanovení, která by umožňovala derogaci povinnosti dodržovat lidská práva. Články 307 a 297 jsou podle Eeckhouta adresovány členským státům a nikoliv orgánům Společenství a vztahují se na komunitární právo obecně, nikoliv jen na základní práva. Prosazovat dodržování lidských práv je také výslovným cílem SZBP a stejně tak v tomto případě je cíl uveden bez výhrad. Čl. 11/1 SEU stanoví, že jedním s cílů Unie je rozvíjet a upevňovat demokracii a právní stát, jakož i dodržování lidských práv a základních svobod. Judikatura ESD potvrzuje stejný přístup, jak již bylo naznačeno, odkazem na rozhodnutí ve věci *Les Verts*.¹⁶²

Všechny akty orgánů Společenství by tedy měly podléhat přezkumu ve světle dodržování základních práv. Do tohoto rámce vytvořeného normami a judikaturou nezapadají závěry Soudu v rozhodnutích *Kadi* a *Yusuf* a argument, že se Soud zabýval pouze přezkumem rezoluce Rady bezpečnosti a ne nařízení ES. Žaloby přitom byly podány na zrušení právě dotčených nařízení ES. Nepožadovaly přezkum rezolucí OSN jako takových.

¹⁶² *Les Verts*, bod 23 : Společenství je založeno na principu právního státu a žádný členský stát ani orgány Společenství se nemohou vyhnout přezkumu, zda-li jimi přijatá opatření jsou v souladu se základní ústavní chartou, Smlouvou.'

Je možné navíc argumentovat, že neexistují žádné náznaky toho, že by právní síla mezinárodního práva měla předčít určité základní normy SES a její zásady. Judikatura ESD jednak ukazuje, že orgány Společenství musí při uzavírání mezinárodních smluv respektovat meze pravomocí Společenství a také rozdělení pravomocí mezi jednotlivými orgány. Navíc, ve věci *Germany v. Council*¹⁶³ se ESD zabýval otázkou, zda jsou určitá ustanovení mezinárodní smlouvy v souladu s obecnými principy komunitárního práva. Následně pak akt uzavření zrušil na základě toho, že k porušení došlo. Z uvedeného je patrné, že nic nenasvědčuje tomu, že by síla mezinárodního práva měla zabraňovat přezkumu ve světle základních práv.

I když je třeba učinit rozlišení mezi ‚běžným‘ mezinárodním právem a rezolucí RB OSN, lze učinit stejný závěr i u těchto aktů. Ve věci *Bosphorus*¹⁶⁴ ESD obdobně rozhodoval o interpretaci nařízení ES provádějící rezoluci OSN, kterým byly ukládány sankce. V tomto případě se jednalo o obstavení dopravních prostředků včetně letadel, které byly převážně ve vlastnictví jugoslávských občanů. Otázkou bylo, zda-li se daná opatření mohou vztahovat i na ‚nevinnou‘ tureckou leteckou společnost. Soud sice nakonec rozhodl, že napadené nařízení spadá i na ni, ovšem učinil tak až po důkladném prozkoumání, zda-li zmíněné nařízení neporušuje základní právo na vlastnictví. Tento případ je velice podobný s věcmi *Yusuf a Kadi*. Jak stanovisko generálního advokáta tak samotný rozsudek jasně ukazují, že v případě *Bosphorus* považovali dodržování základních práv za podmínku zákonnosti komunitárního aktu.¹⁶⁵ Z uvedeného tedy nevyplývá, že by přezkum nemohl být proveden kvůli tomu, že nařízení provádí rezoluci OSN.

Lze uzavřít, že rozhodnutí ve věci *Yusuf a Kadi* nejsou v souladu s normami, zásadami a judikaturou vztahující se k ochraně základních práv v Evropské unii. V podstatě v nich Soud vyjadřuje, že přebíjí dosud platné právo. Komunitární právo sice musí dodržovat mezinárodní právo a zejména pak rezoluce OSN. Pokud jde ovšem o střet mezi mezinárodním právem a ochranou základních práv, imperativ dodržování lidských práv by měl převážet, protože se jedná o imperativ vyjadřující nejdůležitější hodnoty, na kterých je evropská společnost založena. Stejný závěr podporuje i skutečnost, že samotné právo OSN uznává zásadu dodržování základních práv. Navíc, v případech vytváření seznamu osob OSN, kdy nemají jednotlivci k dispozici žádný opravný prostředek na úrovni mezinárodního práva, je zřejmě vhodnější zdůraznit autonomii jednotlivých právních systémů – tedy mezinárodního a komunálního. Jednotlivec je ve zvýšené míře subjektem

¹⁶³ C-122/95 *Germany v. Council*

¹⁶⁴ C-84/94 *Bosphorus v. Minister for Transport, Energy and Communications, Ireland and Attorney general*

¹⁶⁵ Opinion, body 31-47, rozsudek 8-18

mezinárodního práva a musí mu tedy být poskytnut určitý standard ochrany jeho základních práv prostřednictvím účinné soudní ochrany. V situaci, kdy mezinárodní právo takový standard neposkytuje, mělo by být aplikováno komunitární právo jako druh komunálního právního systému. Soud nemůže upustit od přezkumu podle svých vlastních ústavních standardů.

2. Stanovisko Generálního advokáta a rozhodnutí ESD

2.1. Pravomoc Rady přijímat nařízení zavádějící sankce na základě čl. 60, 301 a 308 SES.

Generální advokát Maduro ve svém stanovisku k věci *Kadi* odmítl opodstatněnost použití čl. 308 SES a uvedl, že čl. 60 a 301 představují samy o sobě dostatečný právní základ. Argumentuje tím, že články 60 a 301 SES stanoví, že opatření podle nich přijatá slouží k pozastavení, omezení nebo úplnému přerušování hospodářských vztahů se třetími zeměmi. Kromě těchto ustanovení SES neupravuje, jakou formu by měla tato opatření mít nebo koho by měla postihnout. Hospodářské vztahy s jednotlivci a skupinami ze třetí země jsou součástí hospodářských vztahů s danou zemí a zaměření se na takové jednotlivce a skupiny ovlivňuje danou zemi. Dále uvádí, že není možné vyjímát hospodářské vztahy s jednotlivci z okruhu ‚vztahů se třetími zeměmi‘, protože by tím docházelo k opomíjení reality mezinárodního hospodářského života. Připomíná, že omezující výklad článku 301 SES zbavuje toto ustanovení z velké části jeho praktického užítku a neumožňuje Společenství adaptovat se na nové, měnící se hrozby mezinárodnímu míru a bezpečnosti.¹⁶⁶

ESD však nebyl stanoviskem v tomto bodu přesvědčen. Konstatoval, že dané rezoluce nemohou být přijaty pouze na základě článků 60 a 301 SES, protože neobsahují jakoukoli spojitost s vládnoucím režimem. Přisvědčit takovému výkladu by podle něj znamenalo přílišné rozšíření rozsahu působnosti těchto článků. K tomu doplňuje, že cílem a předmětem sporného nařízení je potírání mezinárodního terorismu a nikoliv zásah do hospodářských vztahů mezi Společenstvím a jednotlivými zeměmi.¹⁶⁷

Vyjádril názor, že napadané sankce mohou být přijaty na společném právním základě článků 60, 301 a 308 SES, ale z jiných důvodů, než uvedl SPS. Souhlasil se SPS v tom, že na základě čl. 60 a 301 SES bylo vytvořeno překlenutí mezi akcemi Společenství zavádějícími hospodářské sankce a cíli smlouvy o EU v oblasti vnějších vztahů, mezi něž

¹⁶⁶ Stanovisko Generálního advokáta M. Poiarese Madura přednesené dne 16. ledna 2008, věc C-402/05, body 12-15

¹⁶⁷ Rozsudek ESD ve spojených věcech C-402/05 a C-415/05, body 166-169

patří i SZBP. Znění ani struktura SES však nepodporují takovou koncepci i pro článek 308 SES. Podle Soudu by to totiž umožnilo přijímání aktů Společenství sledující nikoliv cíle Společenství, ale cíle, které jsou vytyčeny SEU v oblasti vnějších vztahů.¹⁶⁸ Dále, rozšíření uvedené spojnice by bylo v rozporu s ústavní architekturou stávajících pilířů.¹⁶⁹ Nakonec Soud, odkazuje na posudek č. 2/94, konstatoval, že článek 308 SES je nedílnou součástí institucionálního řádu, založeného na zásadě svěřených pravomocí a nemůže představovat základ pro rozšíření oblastí pravomocí Společenství nad obecný rámec vyplývající z ustanovení Smlouvy jako celku.¹⁷⁰

I přesto ESD shledal, že SPS správně zahrnul do právního základu pro přijetí napadených nařízení i článek 308 SES, ovšem na jiném základě. Protože články 60 a 301 SES neupravují explicitní či implicitní pravomoci, které by umožňovaly přijmout takováto opatření vůči adresátům, kteří nemají žádnou vazbu na vládnoucí režim třetí země, mohl by podle Soudu být tento nedostatek rozsahu osobní působnosti kompenzován použitím článku 308 SES za předpokladu, že byly splněny všechny ostatní podmínky použitelnosti článku 308 SES.¹⁷¹ Články 60 a 301 jsou totiž v rozsahu, v němž stanoví pravomoc Společenství k ukládání omezujících opatření hospodářské povahy pro účely provádění sankcí, o nichž bylo rozhodnuto v rámci SZBP, výrazem v pozadí stojícího implicitního cíle, a sice cíle umožnit přijetí takových opatření za účinného použití nástroje Společenství.

ESD zároveň shledal, že byla splněna i druhá podmínka použití článku, a to spojitost s fungováním společného trhu.

Trimidas¹⁷² vidí úvahy ESD jako problematické. Soud se snaží podle něj oddělit základní cíl společných postojů SZBP, kterým je udržování míru a bezpečnosti, a cíl napadených nařízení, která usilují o zabránění přístupu určitých osob spojených s terorismem k jejich finančním prostředkům. Oddělení těchto cílů pak otevírá prostor pro použití čl. 308 jako spojnice mezi těmito cíli. Zatímco čl. 308 nemůže být použit k naplnění cílů SZBP, může být použit k cílům Společenství – zmrazení finančních prostředků podezřelých jednotlivců. Soud uvádí, že čl. 60 a 301 jsou v rozsahu, v němž stanoví pravomoc Společenství k ukládání omezujících opatření hospodářské povahy pro účely provádění akcí, o nichž bylo rozhodnuto v rámci SZBP, výrazem v pozadí stojícího implicitního cíle, a sice umožnění přijetí takových opatření za účinného použití nástroje

¹⁶⁸ *Tamtéž*, body 198.201

¹⁶⁹ *Tamtéž*, bod 202

¹⁷⁰ Spojené věci C-402/05 a C-415/05, *Kadi and Al Barakaat*, bod 203

¹⁷¹ *Tamtéž*, bod 216

¹⁷² Takis Trimidas, *Terrorism and the ECJ : Empowerment and Democracy in the EC Legal Order*, *European Law Review*, 34(1), 2009

Společenství. Tento cíl pak považuje za cíl Společenství podle 308 SES.¹⁷³ Podle Trimidase je takovéto odůvodnění matoucí a Soud si v něm protiřečí. ESD nepřímo umožňuje povýšení čl. 308 na mezipilířový právní základ, čímž podryvá svoje předcházející konstatování, že článek 308 nemůže být použit k dosahování cílů SZBP.

Zcela přesvědčivé nejsou ani závěry ESD, že druhá podmínka pro použití č. 308 SES – spojitost se společným trhem - je také splněna. Uvedl, že kdyby byla taková hospodářská a finanční opatření uložena jednostranně každým členským státem, mohla by proliferace těchto jednostranných opatření narušit fungování společného trhu. Nicméně, je možné namítat, že účelem sankcí evidentně nebyla regulace společného trhu, ale boj proti terorismu.

2.2. Rezoluce RB OSN a komunitární právo

Rozhodnutí ESD je významné zejména v jeho chápání vztahu mezi právem EU a mezinárodním právem veřejným, zejména pak Charty OSN a výkonu pravomocí RB OSN podle kapitoly VII. Charty OSN. Jeho závěry se nápadně liší od závěrů SPS. Nicméně ESD navázal na svůj přetrvávající postoj, podle kterého vnímá právní systém EU jako autonomní právní řád nezávislý na mezinárodním právem.

Postoj ESD je silně suverenistický. Opíraje se o rozhodnutí *Les Verts* konstatoval, že Evropské společenství je společenstvím práva v tom smyslu, že ani členské státy, ani orgány Společenství nejsou vyňaty z přezkumu souladu jimi přijatých opatření se základní ústavní listinou, kterou je Smlouva. Uvedl, že mezinárodní dohoda nemůže zasahovat do pravomocí stanovených Smlouvami, a tedy do autonomie právního systému Společenství. Zmínil rovněž ustálenou judikaturu, podle které jsou základní práva nedílnou součástí obecných právních zásad, jejichž dodržování Soudní dvůr zajišťuje. ESD tedy nedovolil, aby přednost Charty OSN zasahovala do ústavnosti komunitárního právního pořádku a působila tak rozlišování mezi mezinárodními závazky Společenství a účinky komunitárních aktů v rámci komunitárního právního řádu.¹⁷⁴

Soud dále uvedl, že ustanovení článků 297 a 307/1 SES nelze chápat tak, že dovolují odchýlení od zásad demokracie a dodržování lidských práv a základních svobod zakotvených v čl. 6 odst. 1 SEU.¹⁷⁵ Jedná se o výjimečná ustanovení, která v určitých případech mohou opravňovat členský stát odchýlit se od komunitárních norem, aby dostály

¹⁷³Spojené věci C-402/05 a C-415/05, *Kadi and Al Barakaat*, body 226, 227

¹⁷⁴*Kadi*, body 281-288

¹⁷⁵*Tamtéž*, bod 303

svým mezinárodním závazkům. Neukládají ale Společenství povinnost suspendovat aplikaci základních ústavních principů.

2.3. Ochrana základních práv

V otázce možnosti přezkumu rozhodnutí zařadit jednotlivce na seznam osob, jejichž finanční prostředky mají být zmrazeny, je ESD kritický k převážně diplomatické a mezistátní povaze řízení, podle kterého může dotčená osoba nebo subjekt požádat o výmaz z takového seznamu, neboť jim není zaručena skutečná možnost hájit svá práva.¹⁷⁶

Znovu se odvolává na postoj vyjádřený ve věci *Les Verts*, když stanoví, že zásada účinné soudní ochrany je obecnou zásadou práva Společenství, která vyplývá z ústavních tradic společných členským státům.

Princip účinné soudní ochrany implikuje, že příslušný orgán Společenství má povinnost sdělit důvody zápisu na seznam dotčené osobě nebo subjektu v nejširším možném rozsahu, a to buď v okamžiku, kdy je o zápisu rozhodováno, nebo alespoň co nejdříve po rozhodnutí, aby těmto adresátům bylo umožněno využít v příslušných lhůtách jejich práva na opravný prostředek. Toto posouzení však neznamená, že by napadené sankce byly vůči soudnímu přezkumu imunní.

Generální advokát Maduro se zabýval touto otázkou ve svém stanovisku a odmítl argument, že boj proti terorismu je politickou otázkou nevhodnou pro soudní přezkum. Uznal, že soudy nemohou zůstat „institucionálně slepé“ a musí mít na paměti mezinárodní kontext, ve kterém fungují, a musí se snažit ve stále provázanějším světě sladit své nároky na soudní pravomoc. Kde je to možné, měl by Soud uznávat autoritu takových institucí, jako je Rada bezpečnosti, která se řídí podle vlastního právního řádu. Soudní dvůr se ale podle něj nemůže sklonit před názory těchto institucí a obrátit se tak zády k základním hodnotám právního řádu Společenství, které má povinnost chránit. Tudiž, po Soudním dvoru může být vyžadováno, aby posoudil a případně zrušil opatření přijatá orgány Společenství, i když tato opatření odrážejí přání Rady bezpečnosti. Skutečnost, že dotčená opatření mají za cíl potlačování mezinárodního terorismu, by neměla bránit Soudu v plnění povinnosti dbát na dodržování pravidel právního státu. Upozorňuje na to, že zejména ve věcech bezpečnosti se politický postup snadno stává příliš vnímavým k bezprostředním obavám veřejného mínění, vedoucím orgány k tomu, aby zmírnily úzkost a strach mnohých na účet práv několika mála osob. To je přesně situace,

¹⁷⁶ *Tamtéž*, 323

kdy by měly soudy zasáhnout, aby zajistily, že politická nutnost dneška se nestane právní realitou zítřka.¹⁷⁷

Konečné rozhodnutí ESD se od závěrů SPS liší zejména v tom, že přiznává jen malou relevanci tomu, z jakého zdroje pocházejí obavy v oblasti bezpečnosti. V tomto případě faktu, že sankce vycházejí z rezolucí RB OSN. Připustil, že Společenství musí respektovat mezinárodní právo a v této souvislosti přiznal zvláštní důležitost rezolucím RB OSN.¹⁷⁸ Jejich povahu ale nechápe jako důvod pro to, aby byl opatřením komunitárního práva přijímaným za tím účelem, aby byly v souladu s takovými rezolucemi, přiznáván zvláštní statut. Soud uvedl, že v takovém případě je na Soudu, aby při provádění soudního přezkumu použil takových technik, které umožňují skloubit jednak legitimní bezpečnostní zájmy týkající se povahy a zdroje informací, jednak nutnost poskytnout jednotlivcům v dostatečné míře možnost využít procesních pravidel.¹⁷⁹

V souvislosti s jednotlivými právy, jejichž porušení se navrhovatelé dovolávali, pak Soud uvedl, že tato práva nemají absolutní povahu a jejich výkon může být omezen za splnění dvou podmínek. Jednak pokud tato omezení skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které sleduje Společenství, a pak jestliže vzhledem ke sledovanému cíli nepředstavují nepřiměřený a neúnosný zásah do samotné podstaty takto zaručeného práva. Zmrazení finančních prostředků osob označených za osoby spojené s terorismem není samo o sobě nepřiměřené.

Nicméně, ESD shledal, že napadené nařízení v tomto případě porušilo právo na vlastnictví, protože nebyly dodrženy řádné procesní standardy, které jsou imanentní součástí tohoto práva. V případě pana Kadiho tedy podle Soudu bylo napadené nařízení přijato bez poskytnutí záruk umožňujících mu postoupit odvolání ke kompetentním orgánům. Z tohoto důvodu došlo k nespravedlivému zásahu do jeho práva na vlastnictví.

Z těchto důvodů ESD rozhodl o zrušení rozsudků Soudu prvního stupně ve věci *Kadi* a *Yusuf* a zároveň o zrušení nařízení Rady (ES) č. 881/2002 v rozsahu, v němž se vztahuje na Y.A. Kadiho a Al Barakaat International Foundation.

Pokud by postoj ESD zůstal nezměněn, je možné očekávat podobná rozhodnutí ve věcech odvolání v případech *Ayadi* a *Hassan*.

¹⁷⁷ Stanovisko GA Madura ve spojených věcech *Kadi and Al Barakaat*, bod 44,45

¹⁷⁸ Spojené věci C-402/05 a C-415/05, *Kadi and Al Barakaat*, bod 294

¹⁷⁹ *Taměž*, 344

VI. Závěr

Vztah aktů mezinárodního práva veřejného a evropského práva není v převážné míře výslovně upraven primárním evropským právem ani mezinárodním právem samotným. Při zkoumání takového vztahu je proto třeba vycházet z judikatury evropských soudů. I přesto, že komunitární právo je označeno jako svébytný, autonomní právní řád, nezávislý na mezinárodním právu, v rámci vnějších vztahů na něj nevyhnutelně působí i systém mezinárodního práva veřejného, včetně systému práva OSN, a představuje jeden z pramenů práva evropského. ESD ve své judikatuře uznal, že Společenství při výkonu svých pravomocí musí mezinárodní právo respektovat. Závazek dodržování a rozvíjení mezinárodního práva a zejména pak zásad Charty OSN stanovuje i Lisabonská reformní smlouva.

Jedním z projevů ES/EU jako aktéra v mezinárodních vztazích je pravomoc uzavírat mezinárodní smlouvy. Mezinárodní smlouvy uzavřené pouze Společenstvím tvoří součást komunitárního právního řádu bez nutnosti jejich transpozice do vnitřních ustanovení komunitárního práva. ESD zaujímá monistický přístup v oblasti recepce takových smluv. Jejich ustanovení jsou v hierarchii pramenů postavena výše, než akty orgánů Společenství, mají přednost i před vnitrostátním právem členských států a ty je pak musí dodržovat.

Smíšené smlouvy mají v zásadě stejné postavení jako smlouvy uzavřené pouze Společenstvím. V případě mezinárodních smluv uzavřených v rámci GATT/WTO se však ESD zatím nikdy neodchýlil od svého tradičního postoje a nepřiznal přímý účinek takových smluv pro jejich specifickou povahu.

V případě mezinárodních smluv uzavřených pouze členskými státy ještě před tím, než smlouvy zakládající Evropská společenství vstoupily v platnost, platí, že je přiznávána přednost právům a povinnostem vyplývajícím z takových smluv, aby byly splněny povinnosti podle mezinárodního práva vůči třetím státům. Smlouvy uzavřené členskými státy po vstupu zakládajících Smluv v platnost v zásadě pro Společenství závazné nejsou.

I přes dosud spornou mezinárodněprávní subjektivitu uzavírá mezinárodní smlouvy svým jménem i Evropská unie. Jejich závaznost není upravena a chybí i orgán nadaný pravomocí unijní právo interpretovat. Není tedy možné, aby i u těchto smluv byla stanovena jejich přednost před vnitrostátním právem jednotlivých členských států či dokonce jejich bezprostřední účinek.

Existence komunitárního práva má také významné dopady na povahu rozhodnutí mezinárodních organizací a jejich vztah k domácím právním řádům jednotlivých členských států. Původně to byly pouze právní řády členských států samotné, které určovaly, za

jakých podmínek na ně působí rozhodnutí mezinárodních organizací jako jeden z pramenů mezinárodního práva. Tento „klasický právní vztah“ je ovšem modifikován v případech, kdy Společenství získalo rozsáhlé legislativní pravomoci v určitých oblastech a došlo k vytvoření paralelních vnějších pravomocí Unie vedle vnějších pravomocí členských států. Mezi systém mezinárodního práva a národních právních řádů je tak včleněna další „vrstva“ v podobě komunitárního práva. Tím dochází k transformaci rozhodnutí mezinárodních organizací komunitárním právem a tato „komunitarizovaná“ rozhodnutí pak mají přednost před národním právem a za splnění podmínek mohou mít i přímý účinek. EU se také stala členem některých organizací, a to buď sama, nebo vedle členských států. Je pak povinna provádět jejich rozhodnutí, která tvoří integrální součást komunitárního právního řádu stejně jako mezinárodní smlouvy uzavřené ES. Z pohledu členských států jsou rozhodnutí mezinárodních organizací modifikovány z povahy pramenu čistě mezinárodního práva na opatření komunitárního práva do té míry, do jaké se stávají integrální součástí práva ES.

Aktuální otázkou je i vztah evropského práva k systému práva OSN, které představuje svým způsobem specifické odvětví práva mezinárodního. Předmětem nedávných rozhodnutí Soudu prvního stupně a následně i Evropského soudního dvora se staly zejména rezoluce Rady bezpečnosti OSN v oblasti boje proti terorismu a jejich vztah k systému evropského práva.

Soud prvního stupně zaujal v otázce účinku těchto rezolucí silně internacionalistický přístup, chovaje velký respekt vůči mezinárodnímu právu. I přes to, že Společenství samotné není formálně vázáno Chartou OSN, dovodil, že Společenství je Chartou vázáno na základě samotné SES. Článek 103 Charty OSN interpretuje jako princip absolutní přednosti rezolucí před ostatním právem – ať mezinárodním, komunitárním, či národním. Na základě toho pak Soud nepřipouští ani nepřímý přezkum rezolucí RB OSN podle obecných principů komunitárního práva, jejichž součástí jsou i základní lidská práva. Za jediný možný připouští přezkum rezolucí pouze ve světle norem *ius cogens*.

Tyto závěry jsou v mnoha aspektech problematické. Rozhodnutí Soudu prvního stupně v těchto věcech znamenalo významný odklon od dosavadního převažujícího pohledu na vztah evropského a mezinárodního práva. Ani samotný Evropský soudní dvůr se v rozhodnutí o odvolání ve věci *Kadi, Yusuf* s takovými názory neztotožnil. Potvrdil naopak svůj suverenistický postoj v otázce vztahu komunitárního práva a mezinárodního práva. Právní systém EU vnímá jako právní řád nezávislý na mezinárodním právu. I když přiznává rezolucím RB OSN zvláštní důležitost, odmítá, že by Společenství mělo při jejich interpretaci zcela rezignovat na základní hodnoty právního řádu Společenství. Soudu

Společenství nemůže být podle něj bráněno v přezkumu opatření přijatých na základě vůle RB OSN.

S názorem Generálního advokáta i ESD je možné se ztotožnit. Oblast mezinárodní bezpečnosti, a v jejím rámci boj proti mezinárodnímu terorismu, představuje mimořádně citlivé politické téma. Nicméně, jen z toho důvodu, že se jedná o politickou otázku, a i přes vysokou autoritu Rady Bezpečnosti, nelze v takových případech obhájit ignorování základních hodnot Společenství, ochrany základních práv jednotlivců a zcela rezignovat na přezkum instrumentů provádějící napadené rezoluce. Evropské společenství je společenstvím práva. Přiznáním absolutní přednosti takovým rezolucím by nebyla dostatečně chráněna základní práva občanů, což je jedním ze základních principů každého právního společenství. Evropský soud by se měl sice snažit o co největší soulad s právem OSN a uznávat takovou autoritu, jakou je RB OSN, v co největší míře, nelze je však jen „slepě“ následovat na úkor základních hodnot, které nejsou vlastní jen Evropskému společenství, ale i samotné OSN.

Je možné očekávat, že ve stejném duchu Evropský soudní dvůr rozhodne i o dalších odvoláních týkajících se provádění napadených rezolucí OSN.

VII. Seznam literatury

Monografie :

- 1) **Cremona, Marisa; De Wite, Bruno** : EU Foreign Relations Law, Constitutional Fundamentals – Essays in European Law, 2008
- 2) **Lavranos, Nikolaos** : Legal Interaction between Decisions of International Organizations and European Law, Europa Law Publishing, 2004
- 3) **Lenaerts, Koen; Van Nuffel, Piet** : Constitutional Law of the European Union, 2nd edition, 2005
- 4) **Lenaerts, Koen; Arts, Dirk and Maselis, Ignace** : Procedural Law of the European Union, 2nd edition, 2006
- 5) **Svoboda, Pavel** : Právo vnějších vztahů Evropské unie, 2. vydání, 2007
- 6) **Tichý/Arnold/Svoboda/Zemánek/Král** : Evropské právo, 3. vydání, 2006

Články :

- 1) **Lenaerts, Koen; De Smitjer, Eddy** : The European Union as an Actor Under International Law, *Yearbook of European Law*, 2000, Vol. 19
- 2) **Cremona, Marisa** : External Relations of the EU and the Member States : Competence, Mixed Agreements, International Responsibility, and Effects of International Law, *EUI Working Papers, LAW No. 2006/22, European University Institute*
- 1) **Uerpman, Robert** : International Law as an Element of European Constitutional Law: International Supplementary Constitutions, *Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg, February 2003*
- 2) **Eckes, Christina** : Judicial Review of European Anti-Terrorism Measures, The Yusuf and Kadi Judgements of the Court of First Instance, *European Law Journal, Vol. 14, No. 1, January 2008*
- 3) **Bianchi, Andrea** : Assessing the Effectiveness of the UN Security Council's Anti-terrorist Measures : The Quest For Legitimacy and Cohension, *The European Journal of International Law Vol. 17 no.5, 2007*
- 4) **Steinberger, Eva** : The WTO Treaty as a Mixed Agreement: Problems with the EC's and the EC Member States' Membership of the WTO, *The European Journal of International Law Vol. 17 no.4, 2006*
- 5) **Liivoja, Rain** : The Scope of the Supremacy Clause of the UN Charter, *International and Comparative Law Quarterly, Volume 57, Issue 03, Jul 2008*

- 6) **Sari, Aurel** : Conclusion of International Agreements by the EU in the Context of ESDP, *International and Comparative Law Quarterly*, Volume 57, Issue 01, Jan 2008
- 7) **Eeckhout, Piet** : Community Terrorism Listings, Fundamental Rights, and UN Security Council Resolutions. In Search of the Right Fit, *European Constitutional Law Review*, 3: 183–206, 2007
- 8) **Eckes, Christina** : Sanctions against Individuals – Fighting Terrorism within the European Legal Order, *European Constitutional Law Review*, 4: 205–224, 2008
- 9) **Kurpas, Sebastian** : The Treaty of Lisbon – How much ‚Constitution‘ is left?, An overview of the Main Changes, *CEPS Policy Brief*, december 2007, No. 147
- 10) **Duke, Simon** : The Lisbon Treaty and External Relations, *EIPASCOPE 2008/1*
- 11) **Donnelly, Brendan** : Justice and Home Affairs in the Lisbon Treaty : A Constitutionalising Clarification? , *EIPASCOPE 2008/1*
- 12) **Sergio Carrera and Florian Geyer** : The Reform Treaty and Justice and Home Affairs, *CEPS Policy Brief*, No. 141, August 2007
- 13) **Svoboda, Pavel** : Ke vztahu mezinárodních závazků EU a jejích členských států, *ipravnik.cz*
- 14) **Šlosarčík, Ivo** : Judikatura ESD a trestní právo – Euro-Nemesis nebo Euro-ochránce, *Jurisprudence 2/2006*, Vol. 15, str. 45-49
- 15) **Lyčka, Martin** : Vztah evropského a mezinárodního práva aneb komunikují spojené nádoby vnitřních a vnějších kompetencí ES tak, jak by měly?, *Jurisprudence 7/2006*
- 16) **Svoboda, Pavel** : Mezinárodněprávní subjektivita Společenství a EU, *Mezinárodní politika 2/2004*

Judikatura :

- 1) Rozhodnutí č. 26/62 *Van Gend en Loos* ze dne 5. února 1963
- 2) Rozhodnutí č. 6/64 *Costa v. ENEL* ze dne 15. července 1964
- 3) Rozhodnutí č. 22/70 *AETR* ze dne 31. března 1971
- 4) Rozhodnutí ve spojených věcech č. 21-24/72 *International Fruit Company* ze dne 12. prosince 1972
- 5) Rozhodnutí č. 4/73 *Nold v. Commission* ze dne 12. května 1974
- 6) Rozhodnutí č. C-167/73 *Commission v. France* ze dne 4. dubna 1974
- 7) Rozhodnutí č. C-181/73 *Haegemann* ze dne 30. dubna 1974

- 8) Rozhodnutí ve spojených věcech č. 3,4 a 6/76 *Officier van Justitie v. Kramer* ze dne 14. července 1976
- 9) Rozhodnutí č. 812/79 *Burgoa* ze dne 14. října 1980
- 10) Rozhodnutí č. C-104/81 *Hauptzollamt Mainz v. C.A. Kupferberg & Cie KG a.A* ze dne 26. října 1982
- 11) Rozhodnutí č. 294/83 *Les Verts vs. Parliament* ze dne 23. dubna 1986
- 12) Rozhodnutí č. 121/85 *Conegate v. HM Customs & Excise* ze dne 11. března 1986
- 13) Rozhodnutí č. C-12/86 *Demirel* ze dne 30. září 1987
- 14) Rozhodnutí č. 286/86 *Deserbais* ze dne 22. září 1988
- 15) Rozhodnutí č. C-70/87 *Fediol* ze dne 22. června 1989
- 16) Rozhodnutí č. C-69/89 *Nakajima* ze dne 7. května 1991
- 17) Rozhodnutí č. C-192/89 *Sevince* ze dne 20. září 1990
- 18) Rozhodnutí č. C-286/90 *Poulsen and Diva Navigation* ze dne 24. listopadu 1992
- 19) Rozhodnutí č. C-158/91 *Levy* ze dne 2. srpna 1993
- 20) Rozhodnutí č. C-312/91 *Metalsa* ze dne 1. července 1993
- 21) Rozhodnutí č. C-316/91 *European Parliament v Council (EDF)* ze dne 2. března 1994
- 22) Rozhodnutí č. C-327/91 *France v Commission* ze dne 9. srpna 1994
- 23) Rozhodnutí č. C-58/93 *Yousfi* ze dne 20. dubna 1994
- 24) Rozhodnutí č. C-84/94 *Bospohurs* ze dne 12. listopadu 1996
- 25) Rozhodnutí č. C-103/94 *Krid* ze dne 5. dubna 1995
- 26) Rozhodnutí č. T-115/94 *Opel Austria GmbH v Council* ze dne 15. července 1998
- 27) Rozhodnutí č. C-122/95 *Germany v. Council* ze dne 10. března 1998
- 28) Rozhodnutí č. C-149/96 *Portugal v Council* ze dne 23. listopadu 1999
- 29) Rozhodnutí č. C-162/96 *Racke GmbH & Co. vs. Hauptzollamt Mainz* ze dne 16. června 1998
- 30) Rozhodnutí č. C-170/96 *Commission and Parliament v. Council* ze dne 12. května 1998
- 31) Rozhodnutí č. C-416/96 *El Yassini* ze dne 2. března 1999
- 32) Rozhodnutí č. C-62/98 *Komise vs. Portugalsko* ze dne 4. července 2000
- 33) Rozhodnutí č. C-162/98 *Hartmann* ze dne 12. listopadu 1998
- 34) Rozhodnutí č. C-466/98, C-467/98, C-468/98, C-471/98, C-472/98, C-475/98, C-476/98, *Open Skies*
- 35) Rozhodnutí č. C-63/99 *Glozcuk* ze dne 27. září 2001
- 36) Rozhodnutí č. C-235/99 *Kondova* ze dne 27. září 2001
- 37) Rozhodnutí č. C-257/99 *Bakoci and Malik* ze dne 27. září 2001
- 38) Rozhodnutí č. C-268/99 *Jany and Others* ze dne 20. listopadu 2000

- 39) Rozhodnutí č. C-13/00 *Commission v Ireland* ze dne 19. března 2002
- 40) Rozhodnutí č. C-112/00 *Schmidberger* ze dne 12. června 2003
- 41) Rozhodnutí č. C-162/00 *Pokrzeptowicz-Meyer* ze dne 29. ledna 2002
- 42) Rozhodnutí č. T-174/00 *Biret* ze dne 21. března 2002
- 43) Rozhodnutí č. C-192/01 *Comission v Denmark* ze dne 23. září 2003
- 44) Rozhodnutí č. T-306/01 *Yusuf and Al Barakaat International Foundation* ze dne 21. září 2005
- 45) Rozhodnutí č. T-315/01 *Kadi v. Council and Commission* ze dne 21. září 2005
- 46) Rozhodnutí č. T-228/02 *Organisation des Modjehedines du peuple d'Iran* ze dne 23. října 2008
- 47) Rozhodnutí č. C-245/02 *Anheuser-Busch v Budějovický Budvar, národní podnik* ze dne 16. listopadu 2004
- 48) Rozhodnutí č. T-253/02 *Ayadi v. Council* ze dne 12. července 2006
- 49) Rozhodnutí č. C-105/03 *Maria Pupino* ze dne 16. června 2005
- 50) Rozhodnutí č. C-239/03 *Commission v France (Étang de Berre)* ze dne 7. října 2004
- 51) Rozhodnutí č. C-459/03 *Sellafield* ze dne 30. května 2006
- 52) Stanovisko Generálního advokáta Poiarese Madura ve věci č. C-459/03 *Commission v Ireland*
- 53) Rozhodnutí č. T-49/04 *Hassan v. Council and Commission* ze dne 12. července 2006
- 54) Rozhodnutí ve spojených věcech č. C-317/04 a C-318/04 *Parliament v Council* ze dne 30. května 2006
- 55) Rozhodnutí ve spojených věcech č. C-402/05 a C-415/05 *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission* ze dne 3. září 2008
- 56) Stanovisko Generálního advokáta Madura přednesené 16. ledna 2008 ve věci *Kadi C-402/05*

Internetové zdroje :

www.europa.eu - portál Evropské unie

www.eur-lex.europa.eu - přístup k právu Evropské unie

www.curia.europa.eu – Soudní dvůr Evropských společenství

www.psp.cz/kps/pi/cpep.htm - Parlamentní Institut, oddělení záležitostí EU

www.ipravnik.cz

www.ilaw.cas.cz/index.php?page=56 – Ústav státu a práva Akademie věd ČR, sekce práva EU

www.jinepravo.blogspot.com/

VIII. Resumé

The subject of my thesis is ,*The Acts of the International Public Law as a Source of the EU Law and Their Implementation in the domestic law of the Member States* .‘ The purpose of this paper is to describe how the acts of international public law nature interact with with the european legal order, especially with the Community law. The European Court of Justice has articulated in his decisons that the Community legal order represents an autonomous legal system independent of the international law. Despite of this fact, the European Communities and also the European Union enter into the international relations. The EU is not an isolated entity which does not communicate with the outside world. Therefore, the system of the international public law necessarily influences the european legal order in the ambit of its external relations.

My work consists of 3 main chapters, in which I attempt to analyze 3 different categories of the international public law acts, i.e. the system of international treaties, the decisions of the international organizations and the UN law, where I focus on the resolutions of the Security Council in the area of fighting the international terrorism.

Initially, in the second chapter, I endeavor to briefly define, on which legal ground the European Communities and the EU enter into the international negotiations and how is the legal relationship between the international public law and the system of the european law viewed by the European Court of Justice.

Third chapter deals with the system of international agreements. In the individual subchapters I study the international treaties concluded only by the EC, mixed agreements, international agreements concluded only by the member states, agreements concluded by the EU and some other instruments of international public law nature. Within each type of the international agreement I investigate especially their legal nature, effects on the european legal order and I try to define which place in the hierarchy of the sources of the european law they occupy. In the last subchapter of this part I outline the possibility of the judicial review of such agreements by the European Court of Justice.

Next chapter is addressed to the decisions of international organizations. An attempt is being made to illustrate how the ,classical legal situation‘ between the decisions of the international organizations and the domestic legal orders of the member states is influenced by the existence of the Community law and its vast external competences in some areas.

Fifth chapter deals with the recent issue of the legal interaction of the UN law and the european legal order. The main objective of this section is to analyze the legal reasoning of the Court of First Instance in the matters of implementing resolutions of the Security

Council of the UN in the area of the anti-terrorist measures. Besides, some critical commentaries of these decisions are supplemented. Lastly, the divergent opinions of the General Advocate and the European Court of Justice in the same matters are introduced.

The conclusion is drawn in the VI. Chapter where I highlight the main characteristics of the examined international law acts and provide my opinion on the position of Security Council resolutions in the European legal order.

Název diplomové práce v anglickém jazyce :

The Acts of the International Public Law as a Source of the EU Law and Their Implementation in the domestic law of the Member States

Klíčová slova :

- Mezinárodní právo veřejné jako pramen práva EU
- Mezinárodní smlouvy
- Právo OSN

Keywords :

- International public law as a source of the EU law
- International agreements
- UN law