

## KOLIZE ZÁVAZKŮ PLYNOUCÍCH Z UNIJNÍHO PRÁVA A MEZINÁRODNÍHO PRÁVA

MAGDALÉNA SVOBODOVÁ

**Abstract:** **Conflicts of Obligations from European Union Law and International Law**

The paper focuses on three examples of conflicts of EU law and international law. First, conflict of bilateral investment agreements and EU law is analyzed, with emphasis on intra-EU BITs. The author deals with the *Micula* case concerning a conflict with Union state aids law. Subsequently, the *Kadi* case is mentioned and put into context of various opinions of courts in Europe. Finally, conflicts of EU law and the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms are analyzed. The author summarizes relevant case law of the European Court of Human Rights, particularly the *Matthews* case, the *Bosphorus* case and the *Michaud* case. The author points out the conciliatory attitude of the European Court of Human Rights. Two trends are stressed in connection with the issues in question. The EU tends to promote the principle of primacy of EU law also in relation to certain international obligations of EU Member States. However, there are objections to this approach. Another trend is the reinforcement of EU competences, which might help to remove some conflicts of international obligations in the future.

**Keywords:** conflict of treaties, intra-EU investment agreements, Kadi, UN Charter, European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms

**Klíčová slova:** kolize mezinárodních smluv, intraunijní investiční dohody, Kadi, Charta OSN, Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

Kolize mezi právními normami nejsou nijak řídkým jevem. Ke kolizím právních norem dochází jak uvnitř jednotlivých právních řádů, tak i mezi právními řády navzájem. Přístupy k řešení těchto kolizí jsou různé. Pokud jde o právo Evropské unie,<sup>1</sup> pozornost je obvykle věnována rozporům s vnitrostátními právními řády. Za účelem jejich řešení formuloval Soudní dvůr EU stěžejní principy přednosti a přímého účinku práva EU. Z pohledu členských států však nejsou relevantní jen rozpory jejich právních řádů s právem EU, ale také kolize jejich mezinárodních závazků s unijním právem. Ty mají jiný charakter již z toho důvodu, že se netýkají jen vztahů mezi Evropskou unií a jejími členskými státy, ale mohou se dotýkat také třetích zemí a mezinárodních organizací. Vzhledem k tomu, že pro členské státy představuje unijní právo mezinárod-

<sup>1</sup> Dále také „EU“.

ní závazky, které tyto státy převzaly,<sup>2</sup> jedná se v tomto případě o konflikty různých mezinárodních závazků členských států.

Ve svém příspěvku bych se chtěla zaměřit na konkrétní příklady rozporů mezinárodních závazků členských států EU s unijním právem ve třech problémových okruzích. Rozbor příkladů doplní úvahy, jak kolize řešit. Cílem však není komplexní zpracování uvedeného tématu, neboť jeho rozsah přesahuje možnosti tohoto článku.

## 1. ROZPORY BILATERÁLNÍCH INVESTIČNÍCH DOHOD ČLENSKÝCH STÁTŮ EU S UNIJNÍM PRÁVEM

Členské státy EU uzavřely v minulosti velké množství bilaterálních dohod o podpoře a vzájemné ochraně investic.<sup>3</sup> Tyto dohody jsou – posuzováno podle kritéria smluvních stran – dvojího druhu. Jedná se jedná o dohody uzavřené mezi členskými státy a třetími zeměmi (tzv. extraunijní), jedná se mezi členskými státy EU navzájem (tzv. intraunijní).

Vzhledem k tomu, že předmětem právní úpravy v těchto mezinárodních smlouvách jsou oblasti regulované také právem EU, zejména pohyb kapitálu, mohou se BITs dostat do rozporu s unijním právem. Známé jsou případy extraunijních dohod **Rakouska, Švédska a Finska**. Tyto státy žalovala Evropská komise<sup>4</sup> u Soudního dvora pro porušení komunitárního práva poté, co odmítly upravit své investiční dohody uzavřené se třetími státy v souvislosti se svým přistoupením k Evropským společenstvím.<sup>5</sup> Komise argumentovala tak, že uvedené investiční dohody jsou v rozporu s právem ES, protože mohou znemožnit uplatnění omezení pohybu kapitálu a plateb, která může Rada EU přijmout na základě relevantních ustanovení Smlouvy o založení Evropského společenství (SES). Soudní dvůr žalobě Komise vyhověl a konstatoval, že jmenované členské státy nespĺnily povinnost vyplývající z čl. 307 SES (nyní čl. 351 SFEU), protože nepoužily vhodných prostředků k odstranění neslučitelností, jak jim tento článek ukládá, týkajících se ustanovení v oblasti převodu kapitálu obsažených ve sporných investičních dohodách.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> K tomu srov. čl. 10 a čl. 10a ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném znění (dále také „Ústava ČR“). Na unijní právo se pohlíží jako na mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu ČR a mají přednost před zákonem. Tímto způsobem zajišťuje Ústava ČR působení principu přímého účinku a principu přednosti v právu ČR.

<sup>3</sup> Dále také „BITs“. Přehled dohod, kterými je vázána Česká republika, je uveden na webových stránkách Ministerstva financí ČR: <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/dohody-o-podpore-a-ochrane-investic/prehled-platnych-dohod-o-podpore-a-ochra> [cit. 4. 11. 2015]. Evropská komise uvádí, že členské státy EU jsou vázány 1400 investičními dohodami obsahujícími mechanismus urovnávání sporů mezi investory a státy. Viz dokument Evropské komise „Investor-to-State Dispute Settlement (ISDS), some facts and figures“, naposledy aktualizován 12. 3. 2015, dostupný na [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc\\_153046.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153046.pdf) [cit. 4. 11. 2015].

<sup>4</sup> Dále také „Komise“.

<sup>5</sup> C-205/06 *Komise ES proti Rakouské republice*, Sbírnka soudních rozhodnutí 2009 I-1301, C-249/06 *Komise ES proti Švédskému království*, Sbírnka soudních rozhodnutí 2009 I-1335, C-118/07 *Komise ES proti Finské republice*, Sbírnka soudních rozhodnutí 2009 I-10889.

<sup>6</sup> K tomu viz např. BUNGENBERG, M.: Going Global? The EU Common Commercial Policy After Lisbon. In HERMAN, Ch. – TERHECHTE, J. P. (eds): *European Yearbook of International Economic Law 2010*.

Na současné BITs má zásadní vliv skutečnost, že EU získala vstupem Lisabonské smlouvy v platnost výlučnou pravomoc v oblasti přímých zahraničních investic jako součásti společné obchodní politiky.<sup>7</sup> Evropská unie zastává proto názor, že intraunijní dohody byly nahrazeny unijním právem, a nelze je proto již aplikovat. Tento názor pak prosazuje v arbitrážních řízeních, kterých se účastní jako *amicus curiae*.<sup>8</sup> Podobně některé členské státy EU – neboť tento názor je pro ně výhodný – uplatňují v mezinárodních arbitrážních řízeních argument, že danou BIT nelze aplikovat z důvodu nesouladu s právem EU.<sup>9</sup>

Závažným případem, který demonstruje šíří tohoto problému, je případ *Micula proti Rumunsku*<sup>10</sup> týkající se intraunijní Dohody o podpoře a vzájemné ochraně investic uzavřené mezi Švédskem a Rumunskem před vstupem Rumunska do EU (dohoda vstoupila v platnost 1. 4. 2003). Spor v uvedené věci vznikl v důsledku toho, že Rumunsko zavedlo a následně zrušilo řadu ekonomických pobídek, což mělo způsobit škodu švédským státním příslušníkům rumunského původu Ioanu Miculovi, Viorelu Miculovi a švédským společností ovládaným těmito osobami – S.C. European Food S.A., S.C. Starmill S.R.L. a S.C. Multipack S.R.L. (všichni dále jen jako „investoři“).

Skutkové okolnosti případu jsou následující. V roce 1998 přijalo Rumunsko právní předpis „EGO 24“, který obsahoval ve prospěch určitých investorů ve znevýhodněných oblastech Rumunska řadu pobídek, např. osvobození od cla či daňové výhody. Investoři těchto pobídek využili a investovali v některých ze znevýhodněných oblastí. Rumunsko však v roce 2004 téměř všechny pobídky zrušilo, zejména v důsledku tlaku EU při vyjednávání vstupu Rumunska do EU. EU totiž označovala uvedené pobídky za státní podpory, které jsou v rozporu s komunitárním právem.

V reakci na zrušení pobídek investoři zahájili v roce 2005 arbitrážní řízení proti Rumunsku u rozhodčího soudu při Mezinárodním středisku pro řešení sporů z investic.<sup>11</sup> V žalobě nejprve požadovali znovuzavedení pobídek, nakonec však petit změnili

---

Berlin, Heidelberg: Springer, 2010, s. 141–142, nebo KOUTRAKOS, P.: Case C-205/06 Commission v. Austria, judgment of the Court (Grand Chamber) of 3 March 2009; Case C-249/06, Commission v. Sweden, judgment of the Court (Grand Chamber) of 3 March 2009. *Common Market Law Review*. 2009, roč. 46, č. 6, s. 2059–2076, či LAVRANOS, N.: Commission v. Austria. Case C-205/06. Judgment; Commission v. Sweden. Case C-249/06. Judgment. *The American Journal of International Law*. 2009, roč. 103, č. 4, s. 716–722. Evropská komise zahájila řízení také s Dánskem, které ovšem vyhovělo požadavkům Komise a ukončilo BIT s Indonésií a vyjednalo novou BIT s klauzulí umožňující Dánsku uplatnit případná omezení pohybu kapitálu plynoucí z práva EU. Viz SCHICHO, L.: Member State BITs after the Treaty of Lisbon: Solid Foundation or First Victims of EU Investment Policy? *College of Europe, Research Papers in Law* 2012, No. 2, s. 15. Dostupné z: <https://www.coleurope.eu/> [cit. 4. 11. 2015].

<sup>7</sup> Čl. 207 odst. 1 SFEU.

<sup>8</sup> Srov. LAVRANOS, N.: COMMENT: Turning the Tide on Deterioration EU Investment Protection Standards after Lisbon. In *Borderlex – Intelligent News on EU Trade & Investment Policy*, 24. 2. 2015, dostupné z: <http://www.borderlex.eu/comment-turning-tide-deteriorating-eu-investment-protection-standards-lisbon/> [cit. 4. 11. 2015]. Konkrétně viz dále případ *Micula*.

<sup>9</sup> Viz KOSTKA, V.: Mezinárodní investiční spory před obecnými soudy? *Bulletin advokacie*. 2012, č. 12, s. 32. V. Kostka poukazuje na spor *Achmea B.V. (dříve Eureko B.V.) v. Slovensko*, UNCITRAL, PCA Case No. 2008-13. Česká vláda ve sporu *Binder v. Česká republika*, IIC 508 (2007), argumentovala, že německo-česká BIT je ukončená s ohledem na čl. 59 VÚSP. Blíže viz BÉLOHLÁVEK, A.: *Ochrana přímých zahraničních investic v Evropské unii*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 96–97.

<sup>10</sup> Dále také „případ *Micula*“.

<sup>11</sup> ICSID Case No. ARB/05/20. Zde jsou také detailně popsány skutkové okolnosti případu.

a žalovali na náhradu škody. Evropská komise se účastnila arbitráže jako *amicus curiae*. Podle jejího vyjádření „by měl rozhodčí soud při interpretaci investiční dohody brát v úvahu evropský kontext a vznik této dohody. Poznává, že ESD doporučil interpretovat intraunijní BITs ve světle unijního práva (rozsudek ESD 26/62 *Van Gen den Loos* [1963], ECR 3). Komise dále uvádí, že úmyslem smluvních stran Evropské dohody bylo podřídit tomuto přístupu i budoucí BIT, pokud jde o právo státních podpor. Proto by měl rozhodčí soud brát v úvahu pravidla poskytování státních podpor při interpretaci určitých ustanovení BIT. Komise dále prohlašuje, že článek 30 odst. 3 VÚSP nařizuje soudu aplikovat přednostně unijní úpravu státních podpor oproti ustanovením investiční dohody neslučitelným se Smlouvou o ES.“<sup>12</sup>

Rozhodčí soud v nálezu odmítl argumentaci Evropské komise. V rozhodovaném případě neshledal žádný rozpor mezinárodních smluv. Konstatoval, že pravidla mezinárodního práva relevantní pro daný případ jsou obsažena v Evropské dohodě (která vstoupila v platnost 1. 2. 1995) a v BIT.<sup>13</sup> Při interpretaci BIT je třeba vzít jen fakticky v úvahu kontext přistupování Rumunska k EU. Rozhodčí soud žalobě v zásadě vyhověl a v rozhodčím nálezu z 11. prosince 2013 přiznal žalobcům náhradu škody ve výši několika set milionů rumunských lei.

V prosinci 2013 Rumunsko škodu zčásti uhradilo (prominutím dluhu na daních společnosti *European Food S.A.*).<sup>14</sup> Evropská komise následně přijala rozhodnutí C (2014) 3192 final ze dne 26. května 2014, kde kvalifikuje vyplacení náhrady škody Rumunskem investorům jako poskytnutí státní podpory ve smyslu práva EU a ukládá Rumunsku zdržet se jakéhokoli jednání, které by mohlo vést k výkonu rozhodčího nálezu z 11. prosince 2013, dokud Komise nepřijme konečné rozhodnutí o slučitelnosti této státní podpory s vnitřním trhem.

Investoři napadli toto rozhodnutí u Tribunálu žalobou na neplatnost podanou dne 2. 9. 2014<sup>15</sup> a požadují zrušení rozhodnutí Komise. Tribunál zatím o věci nerozhodl. Pro úplnost je třeba dodat, že investoři vymáhají povinnost zaplatit náhradu škody uloženou Rumunsku v exekučních řízeních v Rumunsku a ve Spojených státech.<sup>16</sup> Rumunsko dne 18. 4. 2014 zahájilo řízení o zrušení rozhodčího nálezu, které zatím probíhá.<sup>17</sup>

<sup>12</sup> Bod 317 rozhodčího nálezu: „*The Commission submits that the interpretation of the BIT should take into account the BIT's European context and origin. It notes that the ECJ has recommended interpreting intra-EU BITs in the light of EU law (ECJ Case 26/62, Van Gend en Loos [1963], ECR 3). The Commission also submits that the parties to the Europe Agreement intended that any future BIT should subscribe to the same logic regarding state aid law. Therefore, the Tribunal should take into account the EU's state aid rules when interpreting specific BIT provisions. The Commission further contends that Article 30(3) of the VCLT directs the Tribunal to apply the EU's state aid law rather than provisions of the BIT that would prove incompatible with the EC Treaty.*“ Z nejasných důvodů odkazuje Komise na případ *Van Gend en Loos*, ačkoli by z unijní perspektivy bylo logičtější odkazovat na rozsudek ve věci *6/64 Costa v. ENEL*, Sbírka soudních rozhodnutí 1964, 1251.

<sup>13</sup> Bod 319 rozhodčího nálezu.

<sup>14</sup> Viz dokument Evropské komise z 1. 10. 2014, C(2014) 6848 final – State aid SA. 38517(2014/C) (ex 2014/NN) – Romania, Implementation of Arbitral award Micula v Romania of 11 December 2013, bod 71.

<sup>15</sup> T-646/2014 *Micula a další v. Komise*.

<sup>16</sup> Viz dokument Evropské komise z 1. 10. 2014, C(2014) 6848 final – State aid SA. 38517(2014/C) (ex 2014/NN) – Romania, Implementation of Arbitral award Micula v Romania of 11 December 2013, body 21, 22 a 24.

<sup>17</sup> Srov. informace uvedené na webu Mezinárodního střediska pro řešení sporů z investic, dostupné z: <https://icsid.worldbank.org/apps/ICSIDWEB/cases/pages/casedetail.aspx?CaseNo=ARB/05/20> [cit. 6. 11. 2015].

Jak je uvedeno výše, Evropská komise prosazuje princip přednosti práva EU ve vztahu k intraunijním investičním dohodám členských států EU. Arbitrážní soudy ovšem tento přístup zatím odmítají.<sup>18</sup> V případě *Micula* došel rozhodčí soud k závěru, se kterým se lze ztotožnit, totiž že žádný rozpor mezinárodních smluv v daném případě neexistuje. Veškeré relevantní jednání Rumunska se vztahuje k období před vstupem Rumunska do EU, kdy pro Rumunsko nebyly Smlouvy EU závazné. Pro Rumunsko a Švédsko byla závazná Evropská dohoda a vzájemná BIT, mezi nimiž rozpor neshledal. Hlavní argument EU, kterým je čl. 30 odst. 3 VÚSP, tady proto není použitelný.

EU však prosazuje svůj názor i nadále a – jak bylo řečeno – kvalifikuje náhradu škody jako státní podporu ve smyslu práva EU.<sup>19</sup> Odkazuje přitom na čl. 30 odst. 3 Vídeňské úmluvy o smluvním právu z roku 1969.<sup>20</sup> Článek 30 VÚSP obsahuje pravidla pro „provádění po sobě uzavřených smluv, které se týkají téhož předmětu“. Jeho odstavec 3 stanoví následující: „*Jsou-li všechny smluvní strany dřívější smlouvy též stranami smlouvy pozdější, aniž podle čl. 59 dřívější smlouva zanikla nebo její provádění bylo přerušeno, provádí se dřívější smlouva pouze v tom rozsahu, v jakém jsou její ustanovení slučitelná s ustanoveními smlouvy pozdější.*“ Podle čl. 59 VÚSP, který jde ještě dál, se smlouva „*považuje za zaniklou, jestliže všechny její strany uzavřou pozdější smlouvu o téže předmětu a: a) z pozdější smlouvy vyplývá nebo je jinak potvrzeno, že úmyslem stran bylo upravit daný předmět touto smlouvou; nebo b) ustanovení pozdější smlouvy jsou natolik neslučitelná s ustanoveními smlouvy dřívější, že není možné provádět obě smlouvy současně.*“ Zatímco podle čl. 30 odst. 3 se ustanovení dřívější smlouvy pouze neaplikují, podle čl. 59 dřívější smlouva zaniká.<sup>21</sup>

Ať uvažujeme o použití čl. 30 odst. 3 či čl. 59, kardinální otázkou je, zda se skutečně jedná o smlouvy týkající se téhož předmětu a zda tedy lze tato ustanovení aplikovat. Tato problematika je sporná, protože Smlouvy EU<sup>22</sup> například neposkytují zahraničním investorům takovou ochranu, jako dvoustranné investiční dohody. Neumožňují jim obracet se na mezinárodní arbitrážní soudy v případě sporu mezi zahraničním investorem a státem.<sup>23</sup> Evropská unie navíc při prosazování principu přednosti unijního práva opomíjí legitimní očekávání zahraničních investorů. Evropská unie přitom uznává princip legitimních očekávání jako obecný princip práva EU.<sup>24</sup> V případě *Micula* je to zvláště patrné. Pokud investoři byli v mezinárodním rozhodčím řízení úspěšní a dosáhli v rozhodčím nálezu přiznání náhrady škody, mají legitimní očekávání, že jim Rumunsko náhradu škody vyplatí, resp. že se domůžou jejího vyplacení v exekuci apod. Rozhodčí

<sup>18</sup> Srov. LAVRANOS, N.: COMMENT: Turning the Tide on Deterioration EU Investment Protection Standards after Lisbon. In *Borderlex – Intelligent News on EU Trade & Investment Policy*, 24. 2. 2015, dostupné z: <http://www.borderlex.eu/comment-turning-tide-deteriorating-eu-investment-protection-standards-lisbon/> [cit. 4. 11. 2015].

<sup>19</sup> Pravidla pro poskytování státních podpor stanoví čl. 107 a násl. SFEU.

<sup>20</sup> V ČSSR publikována jako vyhláška č. 15/1988 Sb., dále také „VÚSP“.

<sup>21</sup> Viz k tomu ŠTURMA, P. – ČEPELKA, Č. – BALAŠ, V.: *Právo mezinárodních smluv*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 171–172.

<sup>22</sup> Smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování Evropské unie.

<sup>23</sup> K tomu viz též názor A. Bělohávkova, podle něž se o smlouvy s totožným předmětem nejedná: BĚLOHLÁVEK, A.: *Ochrana přímých zahraničních investic v Evropské unii*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 178.

<sup>24</sup> Viz např. CRAIG, P. – DE BÚRCA, G.: *EU Law. Text, Cases, and Materials*. Sixth Edition. Oxford: Oxford University Press, 2015, s. 558 a násl. a judikatura Soudního dvora EU tam uvedená.

nález je podle čl. 53 Úmluvy o řešení sporů z investic mezi státy a občany druhých států<sup>25</sup> pro Rumunsko závazný a nemůže být předmětem jiných opravných prostředků než těch, které jsou uvedeny v této úmluvě. Podle čl. 52 Washingtonské úmluvy může každá strana požádat o zrušení rozhodčího nálezu, avšak jen z důvodů taxativně zde uvedených. Pravidla této úmluvy neuvádějí jako důvod ke zrušení rozhodčího nálezu jiné závazky strany plynoucí z mezinárodního práva.

Názor Evropské unie o tom, že intraunijní dvoustranné investiční dohody nelze aplikovat pro jejich rozpor s právem EU, není dostatečně přesvědčivý. Aplikaci čl. 30 odst. 3 VÚSP mezinárodní arbitrážní soudy odmítají a názor právní vědy je nejednotný.<sup>26</sup> Případ *Micula* dále ukazuje, že jednostranný přístup EU prosazující přednost unijního práva vůči jiným mezinárodním závazkům svých členských států může porušovat princip legitimity očekávání jednotlivců.

## 2. KOLIZE PRÁVA EU S CHARTOU ORGANIZACE SPOJENÝCH NÁRODŮ

Známy případ *Kadi* je příkladem kolize unijního práva a Charty Organizace spojených národů (OSN).<sup>27</sup> Pan Kadi<sup>28</sup> byl jako osoba podezřelá z podpory Usámy bin Ládina a teroristické organizace Al-Kajdá zařazen na seznam osob Výboru OSN pro sankce,<sup>29</sup> vůči nimž mají členové OSN přijmout omezující opatření v podobě zmrazení prostředků a jiných finančních zdrojů. Právním základem byly rezoluce Rady bezpečnosti OSN,<sup>30</sup> které v EU neprováděly členské státy, ale přímo orgány EU, konkrétně Rada (a Evropská komise), formou nařízení. Pan Kadi napadl platnost relevantního nařízení u Soudu prvního stupně (dnešní Tribunál)<sup>31</sup> a v této kauze byla postupně vydána série rozsudků Soudu prvního stupně, resp. Tribunálu a Soudního dvora.<sup>32</sup> Pan Kadi v řízeních před Soudním dvorem EU zejména namítal, že přijetím omezujících opatření bylo porušeno jeho právo na obhajobu, právo na účinný soudní přezkum a právo na ochranu vlastnictví. Pan Kadi v těchto řízeních nakonec uspěl (nevyhovující byl pouze

<sup>25</sup> V ČR publikována pod č. 420/1992 Sb., dále také „Washingtonská úmluva“.

<sup>26</sup> Někteří autoři připouštějí aplikaci citovaných ustanovení Vídeňské úmluvy o smluvním právu – viz např. SCHICHO, L.: Member State BITs after the Treaty of Lisbon: Solid Foundation or First Victims of EU Investment Policy? *College of Europe, Research Papers in Law* 2012, No. 2, s. 8. Dostupné z: <https://www.coleurope.eu/> [cit. 4. 11. 2015].

<sup>27</sup> Podepsána v San Francisku 26. 6. 1945. V Československu publikována pod č. 30/1947 Sb.

<sup>28</sup> Pro zjednodušení je výslovně zmiňován jen pan Yassin Abdullah Kadi, ačkoli některá řízení se týkala i jiných subjektů, pana Ahmeda Ali Yusufa a společnosti Al Barakaat International Foundation.

<sup>29</sup> Jedná se o výbor Rady bezpečnosti OSN zřízený na základě její rezoluce 1267 (1999) ze dne 15. 10. 1999.

<sup>30</sup> Zejména rezoluce Rady bezpečnosti OSN 1390 (2002) ze dne 16. 1. 2002.

<sup>31</sup> T-315/01 *Yassin Abdullah Kadi proti Radě Evropské unie a Komisi Evropských společenství*, Sbirka soudních rozhodnutí 2005 II-03649.

<sup>32</sup> Spojené věci C-402/05 P a C-415/05 P *Yassin Abdullah Kadi a Al Barakaat International Foundation proti Radě Evropské unie a Komisi Evropských společenství*, Sbirka soudních rozhodnutí 2008 I-06351; T-85/09 *Yassin Abdullah Kadi proti Evropské komisi*, Sbirka soudních rozhodnutí 2010 II-05177; spojené věci C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P *Evropská komise a další proti Yassin Abdullah Kadi*, EU:C:2013:518. Citované rozsudky obsahují také podrobnosti o skutkových i právních okolnostech případu. Podrobnosti k jednotlivým řízením jsou uvedeny v článku HEDVÁBNÁ, M.: Fungování sankčních režimů ve světle závěrečného rozsudku Kadi. *Jurisprudence*. 2013, č. 8, s. 22 a následně.

první rozsudek Soudu prvního stupně). Soudní dvůr ve svých rozsudcích konstatoval, že pan Kadi byl na svých základních právech zkrácen a jeho jméno proto bylo vypuštěno z nařízení Rady č. 881/2002.<sup>33</sup>

Členské státy EU mají podle zásady loajální spolupráce povinnost učinit veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie. Mají dále povinnost zdržet se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie.<sup>34</sup> Členské státy EU tak mají povinnost respektovat rozsudky Soudního dvora EU a řádně aplikovat unijní právo. Pokud tak nečiní, vystavují se riziku řízení pro porušení Smluv, které proti nim může zahájit Evropská komise (případně jiný členský stát).<sup>35</sup> V rámci tohoto řízení může být státu uložena pokuta (v EU mnohdy vysoká).<sup>36</sup>

Povinnost respektovat rozsudek Tribunálu (T-85/09), potvrzený rozsudkem Soudního dvora (spojené věci C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P), ovšem staví členské státy EU do obtížné situace. Vede totiž k tomu, že tím samým členské státy EU porušují Chartu OSN,<sup>37</sup> a to navzdory tomu, že podle čl. 103 má mít přednost před závazky podle kterékoli jiné mezinárodní dohody.<sup>38</sup> Evropská unie sama členem OSN není,<sup>39</sup> ale k Chartě OSN se hlásí. Má za cíl přispívat „*k přísnému dodržování a rozvoji mezinárodního práva, zejména k dodržování zásad Charty Organizace spojených národů*“.<sup>40</sup> V daném případě se Soudní dvůr EU snažil hledat rovnováhu mezi ochranou mezinárodního míru a bezpečnosti na straně jedné a ochranou základních práv a svobod na straně druhé.<sup>41</sup> Fakticky však nakonec SDEU aplikoval přístup obdobný jako doktrína „Solange“ formulovaná v minulosti německým Spolkovým ústavním soudem,<sup>42</sup> a EU tak upřednostnila ochranu základních práv před závazky členských států plynoucími z Charty OSN.

V souvislosti s případem *Kadi* je třeba zmínit názor Soudu prvního stupně,<sup>43</sup> který byl odlišný oproti názorům SDEU v dalších řízeních (Soudním dvorem nebyl převzat). Soud prvního stupně konstatoval, že nemá pravomoc přezkoumávat legalitu rezolucí Rady bezpečnosti OSN.<sup>44</sup> Dovozuje, že tato pravomoc by byla v rozporu nejen s Char-

<sup>33</sup> Nařízení Rady (ES) č. 881/2002 ze dne 27. května 2002 o zavedení některých zvláštních omezujících opatření namířených proti některým osobám a subjektům spojeným s Usámou bin Ládinem, sítí Al-Kajdá a Talibanem a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 467/2001, kterým se zakazuje vývoz určitého zboží a služeb do Afghánistánu, zesiluje zákaz letů a rozšiřuje zmrazení prostředků a jiných finančních zdrojů afghánského Talibanu.

<sup>34</sup> Čl. 4 odst. 3 SEU.

<sup>35</sup> Čl. 258 a násl. SFEU.

<sup>36</sup> Čl. 260 odst. 2 SFEU.

<sup>37</sup> P. Svoboda dodává, že je jen důsledkem slabosti mezinárodního práva, že porušení Charty OSN není sankcionováno. Viz SVOBODA, P.: *Kadi 2013: tečka za jednou kapitolou protiteroristické judikatury SDEU? Právní rozhledy*. 2013, roč. 21, č. 23–24, s. 829.

<sup>38</sup> Také Vídeňská úmluva o smluvním právu respektuje přednost Charty OSN – viz čl. 30 odst. 1 VÚSP.

<sup>39</sup> P. Svoboda v této souvislosti mluví o členství *de facto* (s. 89) a dále uvádí, že EU není vázána rezolucemi Rady bezpečnosti, protože není signatářem Charty OSN (s. 171). Srov. SVOBODA, P.: *Právo vnějších vztahů EU*. Praha: C. H. Beck, 2010.

<sup>40</sup> Čl. 3 odst. 5 SEU. Srov. také čl. 21 SEU.

<sup>41</sup> Viz např. body 128–131 rozsudku ve spojených věcech C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P.

<sup>42</sup> Usnesení Spolkového ústavního soudu Spolkové republiky Německo z 29. 5. 1974, 2 BvL 52/71. Viz např. TICHÝ, L. a kol.: *Dokumenty ke studiu evropského práva*. Praha: Linde, 2006, s. 527 a násl.

<sup>43</sup> T-315/01.

<sup>44</sup> Dále také „RB“.

tou OSN, ale i se Smlouvami EU.<sup>45</sup> Soud je nicméně oprávněn přezkoumávat legalitu rezolucí Rady bezpečnosti s ohledem na kogentní normy mezinárodního práva, mezi něž patří i některá lidská práva.<sup>46</sup>

V Evropě tento názor ovšem není ojedinělý. S podobným přístupem se lze setkat u švýcarského Spolkového soudu. Případ *Nada v. Švýcarsko*<sup>47</sup> se týkal stěžovatele, který byl stížen sankcemi uvalenými Radou bezpečnosti OSN a implementovanými Švýcarskem. V odůvodnění je shrnut následující názor švýcarského Spolkového soudu, který vychází z přednosti Charty OSN před závazky z jiných mezinárodních smluv. Podle názoru Spolkového soudu by byla jednotná aplikace sankcí OSN ohrožena, pokud by soudy smluvních stran Evropské úmluvy<sup>48</sup> či Mezinárodního paktu o občanských a politických právech mohly nepřihlížet k těmto sankcím za účelem ochrany lidských práv některých jednotlivců.<sup>49</sup> Dále Spolkový soud konstatoval, že povinnost implementovat rezoluce Rady bezpečnosti je omezena kogentními normami mezinárodního práva. Mezi ně patří právo na život, ochranu před mučením a nelidským či ponižujícím zacházením, zákaz otroctví, zákaz kolektivního trestání, princip individuální trestně-právní odpovědnosti a princip zákazu navrácení (*non-refoulement*). Ochrana vlastnictví, hospodářské svobody, záruky spravedlivého procesu či právo na účinné opravné prostředky naopak nejsou chráněny kogentními normami.<sup>50</sup>

Evropský soud pro lidská práva (ESLP) jednomyslně odsoudil Švýcarsko v dané věci za porušení článku 8 EÚLP (právo na respektování soukromého a rodinného života) a čl. 13 (právo na účinné opravné prostředky) ve spojení s čl. 8 EÚLP.<sup>51</sup> Podle ESLP se Švýcarsko nesnažilo dostatečně sladit závazky vyplývající z členství v OSN a závazky plynoucí z Evropské úmluvy.<sup>52</sup> Švýcarsko mělo přitom při implementaci rezolucí RB určitou volnost, mohlo lépe zohlednit specifika daného případu a pomoci stěžovateli využít výjimky, které mohou být v rámci sankčního mechanismu OSN poskytnuty.<sup>53</sup> Velký senát ESLP se tak v rozsudku snažil najít maximální soulad mezi závazky plynoucími z Charty OSN a závazky z Evropské úmluvy.

V rozsudku ve věci *Al-Dulimi v. Švýcarsko*<sup>54</sup> jde ESLP ještě dál. Připomíná, že Evropská úmluva nezakazuje smluvním stranám přenášet své pravomoci na mezinárodní organizace (odkazuje na případ *Bosphorus*, o kterém bude podrobněji řeč dále). Uplatňuje domněnku, že jednání státu v souladu s těmito (jinými) mezinárodními závazky je ospravedlněné, pokud daná mezinárodní organizace chrání lidská práva způsobem alespoň srovnatelným s úrovní poskytovanou Evropskou úmluvou.<sup>55</sup> V rozhodovaném případě však považuje domněnku za vyvrácenou, protože ochrana lidských práv na

<sup>45</sup> Viz zejména body 220–225 rozsudku.

<sup>46</sup> Body 226 a násl. rozsudku.

<sup>47</sup> Stížnost č. 10593/08, rozsudek velkého senátu ze dne 12. 9. 2012.

<sup>48</sup> Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950, v ČSFR publikována pod č. 209/1992 Sb. (dále také „EÚLP“ či „Evropská úmluva“).

<sup>49</sup> Bod 45 cit. rozsudku.

<sup>50</sup> Bod 47 cit. rozsudku.

<sup>51</sup> Výroky 5 a 6 rozsudku.

<sup>52</sup> Viz bod 197 cit. rozsudku.

<sup>53</sup> Srov. např. body 180, 193, 195.

<sup>54</sup> *Al-Dulimi a Montana Management Inc. v. Švýcarsko*, stížnost č. 5809/08, rozsudek ze dne 26. 11. 2013.

<sup>55</sup> Srov. bod 114 cit. rozsudku.



mezinárodní úrovni není v tomto případě srovnatelná se standardem ÚLP.<sup>56</sup> ESLP „je toho názoru, že dokud není na úrovni OSN k dispozici účinný a nezávislý soudní přezkum platnosti uvedení jednotlivců na příslušný seznam [osob, vůči nimž je přijímáno sankční opatření – pozn. aut.], je podstatné, aby tito jednotlivci byli oprávněni žádat u národních soudů o přezkum každého opatření přijatého v rámci sankčního režimu“.<sup>57</sup> Uzavírá, že v rozhodovaném případě takovou možnost přezkumu neměl stěžovatel k dispozici a čtyřmi hlasy ku třem rozhodl, že Švýcarsko porušilo čl. 6 odst. 1 ÚLP (právo na spravedlivý proces). ESLP tedy nepřijal názor švýcarského Spolkového soudu a rozhodl obdobně jako Soudní dvůr v případě *Kadi*.<sup>58</sup> Pro úplnost je třeba dodat, že rozhodnutí ESLP není konečné, protože Švýcarsko požádalo o postoupení věci k velkému senátu, který zatím nerozhodl.

Vrátíme-li se zpět k Evropské unii, existuje zde určitý paradox spočívající v tom, že rezoluce Rady bezpečnosti OSN neprovádějí členské státy EU jakožto členové OSN, ale přímo Evropská unie, ačkoliv členem OSN není. Pravomoc EU<sup>59</sup> založená články 75 a 215 SFEU je v tomto směru spíše nevýhodou. Pokud Evropská unie poruší Chartu OSN jako v případě *Kadi*, neponese za to mezinárodněprávní odpovědnost, neboť není Chartou OSN vázána, jak již bylo řečeno. Za toto porušení naopak vzniká mezinárodněprávní odpovědnost členskými státy EU (pokud budou respektovat rozsudky Soudního dvora EU). Z pohledu mezinárodního práva není relevantní, že se tak stalo v důsledku plnění závazků z jiné mezinárodní smlouvy (zvláště s ohledem na čl. 103 Charty OSN). Ochrana základních práv jednotlivců, kterou však SD ve věci *Kadi* upřednostnil, je však nepochybně silným argumentem a jak již bylo řečeno, podobně rozhodl i ESLP (byť jeho rozhodnutí ještě není konečné). Je navíc nepřehlédnutelné, že problémy s ochranou základních práv vznikají primárně na úrovni OSN, kde není jednotlivcům dána možnost bránit se soudně, a přenášejí se tak na vnitrostátní (resp. unijní) úroveň. Přesto se nabízí otázka, zda by – zejména po teroristickém útoku v Paříži 13. listopadu 2015, ke kterému se přihlásil Islámský stát – oba evropské soudy neměly přehodnotit svůj názor více ve prospěch ochrany mezinárodního míru a bezpečnosti ve světě.

### 3. PRÁVO EU A EVROPSKÁ ÚMLUVA O OCHRANĚ LIDSKÝCH PRÁV A ZÁKLADNÍCH SVOBOD

Evropský soud pro lidská práva měl již mnohokrát příležitost projednávat případy, které se týkaly unijního (dříve komunitárního) práva. V této souvislosti lze

<sup>56</sup> Viz body 120 a 121 rozsudku. Na rozdíl od sankčního mechanismu proti Al-Kájdě nebyl v případě sankcí proti irácké vládě zřízen ani úřad ombudsmana.

<sup>57</sup> Bod 134 cit. rozsudku: „[T]he Court takes the view that, for as long as there is no effective and independent judicial review, at the level of the United Nations, of the legitimacy of adding individuals and entities to the relevant lists, it is essential that such individuals and entities should be authorised to request the review by the national courts of any measure adopted pursuant to the sanctions regime.“

<sup>58</sup> ESLP ve svém rozsudku odkazuje v první řadě právě na případ *Kadi* rozhodovaný Soudním dvorem EU.

<sup>59</sup> Blíže k pravomoci EU v této oblasti viz HILPOLD, P.: EU Law and UN Law in Conflict: The *Kadi* Case. *Max Planck Yearbook of United Nations Law*. 2009, roč. 13.

připomenout případ *Matthews v. Spojené království*<sup>60</sup> z devadesátých let minulého století. Spojené království vyjednalo v Aktu o volbě zastupitelů v Evropském parlamentu ve všeobecných a přímých volbách z roku 1976,<sup>61</sup> který je svou povahou mezinárodní smlouvou, že se volby do Evropského parlamentu (EP) budou konat jen ve Spojeném království.<sup>62</sup> Paní Matthews, státní občanka Spojeného království, se domáhala ochrany u ESLP z důvodu porušení svého volebního práva tím, že jí na Gibraltar nebylo umožněno volit do EP. Gibraltar je závislým územím Spojeného království, není však jeho součástí. ESLP stížnosti vyhověl a ve svém rozsudku konstatoval, že Spojené království porušilo článek 3 Protokolu č. 1 k EÚLP.<sup>63</sup> Podle ESLP nelze u tohoto soudu napadat akty Evropských společenství jako takové, protože Evropská společenství nejsou smluvními stranami EÚLP. Evropská úmluva nevyklučuje přenos pravomocí smluvních stran na mezinárodní organizace za předpokladu, že budou zajištěna práva chráněná úmluvou. Odpovědnost států proto trvá i po přenosu těchto pravomocí.<sup>64</sup> Akt, podobně jako Maastrichtská smlouva jsou mezinárodními smlouvami, jejichž závazky Spojené království dobrovolně převzalo.<sup>65</sup> ESLP se zde takto vypořádal s otázkou přičitatelnosti jednání státu, která je podmínkou vzniku mezinárodněprávní odpovědnosti státu za porušení mezinárodního práva (a tedy i Evropské úmluvy).

Případ *Matthews* je významný mj. proto, že se zde ESLP vypořádal se svou jurisdikcí ve vztahu ke komunitárním aktům. Sice konstatoval, že komunitární (nyní unijní) akty není možné přímo napadat, protože Evropská společenství (nyní EU) nejsou smluvní stranou Evropské úmluvy, ale svou jurisdikci paušálně neodmítl.

Na názor vyslovený v případě *Matthews* navázal ESLP stěžejním rozhodnutím ve věci *Bosphorus v. Irsko*.<sup>66</sup> Připomíná rozsudek ve věci *Matthews*<sup>67</sup> a dále uvádí, že smluvní strany EÚLP jsou odpovědné za všechna jednání a opomenutí svých orgánů bez ohledu na to, zda je dané jednání či opomenutí důsledkem vnitrostátního práva či povinnosti vyplývající z mezinárodních závazků.<sup>68</sup> Jinak řečeno, smluvní strany Evropské úmluvy, které jsou zároveň členskými státy EU, jsou odpovědné za dodržování EÚLP i v případě, že plní závazky plynoucí z členství v EU. Členské státy mají povinnost dodržovat veškeré své mezinárodní závazky v souladu se zásadou *pacta sunt servanda*.

ESLP si byl ale nepochybně vědom obtížné situace, ve které se členské státy mohou ocitnout, pokud mezi závazky z EÚLP a z členství v EU vznikne rozpor. Členské státy navíc nemají přijímání konkrétních závazků plynoucích z členství v EU vždy ve svých

<sup>60</sup> Stížnost č. 24833/94, rozsudek ze dne 18. 2. 1999.

<sup>61</sup> Připojen k rozhodnutí Rady složené ze zástupců členských států 76/787/ESUO, EHS, Euratom, Úř. věst. č. L 278, 8. 10. 1976, dále jen „Akt“.

<sup>62</sup> Viz příloha II Aktu.

<sup>63</sup> „Vysoké smluvní strany se zavazují konat v rozumných intervalech svobodné volby s tajným hlasováním za podmíněk, které zajistí svobodně vyjádření názorů lidu při volbě zákonodárního sboru.“

<sup>64</sup> Bod 32 rozsudku.

<sup>65</sup> Bod 33 rozsudku.

<sup>66</sup> Plným názvem *BOSPHORUS HAVA YOLLARI TURİZM VE TİCARET ANONİM ŞİRKETİ v. IRELAND*, stížnost č. 45036/98, rozsudek ze dne 30. 6. 2005.

<sup>67</sup> Bod 152 rozsudku *Bosphorus*.

<sup>68</sup> Bod 153 rozsudku *Bosphorus*.

rukou.<sup>69</sup> ESLP proto konstatuje, že jednání státu bude ospravedlněno plněním závazků plynoucích z členství v EU, dokud tato organizace chrání základní práva způsobem alespoň srovnatelným s ochranou (angl. *equivalent protection*) poskytovanou na základě Evropské úmluvy.<sup>70</sup> V takové situaci se uplatní vyvratitelná domněnka, že se členský stát EU neodchýlil od Evropské úmluvy. „*Tato domněnka bude nicméně vyvrácena, pokud ESLP v konkrétním případě dospěje k závěru, že ochrana práv v Úmluvě je zjevně nedostatečná.*“<sup>71</sup> ESLP tak poskytuje podmíněně určitou imunitu členským státům EU. Smluvní strany jinak nesou plnou odpovědnost podle Evropské úmluvy za všechna jednání mimo takové mezinárodní právní závazky.<sup>72</sup>

Limity použití této domněnky ukázal rozsudek ESLP ve věci *Michaud v. Francie*.<sup>73</sup> Pan Michaud, francouzský advokát, napadl u Státní rady (Conseil d'État) předpisy francouzské advokátní komory přijaté v souvislosti s implementací směrnic EU o boji proti praní špinavých peněz.<sup>74</sup> Tyto směrnice prolamují zásadu mlčenlivosti advokátů ve vztahu k jejich klientům. Pan Michaud argumentoval, že přijaté předpisy jsou v rozporu s čl. 7<sup>75</sup> a 8<sup>76</sup> Evropské úmluvy a požadoval, aby se Státní rada obrátila na Soudní dvůr s předběžnou otázkou. Státní rada však jeho návrhu nevyhověla (včetně požadavku na položení předběžné otázky). Pan Michaud se následně obrátil na ESLP.

ESLP nejprve připomíná případ *Bosphorus*. Dále však uvádí, že se domněnka srovnatelné ochrany v tomto případě nepoužije, protože se Státní rada neobrátila na SDEU a rozhodla, aniž by došlo k přezkumu napadených předpisů z hlediska ochrany základních práv na úrovni EU Soudním dvorem.<sup>77</sup> Byť ESLP porušení EÚLP v konečném důsledku neshledal, z rozsudku vyplývá, že členské státy musí v konkrétních případech v maximální míře umožnit realizaci mechanismu ochrany lidských práv na úrovni EU. V opačném případě se toto jednání přičítá státu (zde se konkrétně opomenutí Státní rady obrátit se na Soudní dvůr přičítá Francii), domněnka srovnatelné ochrany se neapliku-

---

<sup>69</sup> Jde například o to, že sekundární akty přijímá Rada obvykle kvalifikovanou většinou: „*Nestanoví-li Smlouvy jinak, rozhoduje Rada kvalifikovanou většinou.*“ (čl. 16 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii). Právní akt může být proto přijat i v případě nesouhlasu některých států, které jsou jím přesto vázány. Dle názoru autorky se tím oslabuje přičitatelnost jednání státu jako podmínka vzniku mezinárodní odpovědnosti, i když zcela vyloučena není, protože stát s tímto rozhodovacím mechanismem předem souhlasil ve Smlouvách EU.

<sup>70</sup> Bod 155 rozsudku. Soudci Rozakis, Tulkens, Traja, Botoucharova, Zagrebelsky a Garlicki nicméně vyjádřili ve svém odlišném stanovisku pochybnosti ohledně srovnatelné ochrany lidských práv poskytované na základě Evropské úmluvy a na úrovni EU. Zejména poukazují na limity přístupu jednotlivce k Soudnímu dvoru (konkrétně v souvislosti s řízením o předběžné otázce). Srov. též KUHNERT, K.: *Bosphorus – Double standards in European human rights protection?* *Utrecht Law Review*. 2006, roč. 2, č. 2. Dostupné z: <http://www.utrechtlawreview.org/index.php/ulr/article/viewFile/%2031/31> [cit. 24. 6. 2015].

<sup>71</sup> Bod 156 rozsudku.

<sup>72</sup> Bod 157 rozsudku.

<sup>73</sup> Stížnost č. 12323/11, rozsudek ze dne 6. 12. 2012.

<sup>74</sup> Směrnice 91/308/EHS, 2001/97/ES, 2005/60/ES.

<sup>75</sup> Čl. 7 EÚLP obsahuje zásadu uložení trestu jen na základě zákona.

<sup>76</sup> Čl. 8 EÚLP chrání právo na respektování soukromého a rodinného života.

<sup>77</sup> Bod 115 rozsudku. Pro úplnost je třeba dodat, že Soudní dvůr se vyjadřoval k souladu směrnice 2001/97/ES s čl. 6 Evropské úmluvy (nikoli ale s čl. 7 a 8), přičemž její porušení neshledal – viz rozsudek ve věci C-305/05 *Ordre des barreaux francophones et germanophones and Others v. Conseil des ministres*, Sbírka soudních rozhodnutí 2007 I-5305.

je a naopak se uskuteční plný přezkum jednání států z hlediska souladu s Evropskou úmluvou.

Unijní právo a Evropská úmluva představuje pro členské státy EU zdroj možných rozporů. Evropský soud pro lidská práva se snaží svou rozhodovací činností uvedené kolizní potenciál řešit. Stanoví ovšem určité podmínky, které musí být splněny, aby se uplatnila domněnka konstruovaná ESLP poskytující imunitu státům implementujícím závazky plynoucí z členství v EU. Zároveň je nepřehlédnutelné, že ESLP chápe tuto domněnku jako výjimku z plného přezkumu jednání států z hlediska dodržování Evropské úmluvy. Tuto výjimku vykládá restriktivně, jak ukazuje případ *Michaud*. Členské státy ponесou plnou odpovědnost za dodržování EÚLP v případě, že neumožní realizaci ochrany lidských práv na úrovni EU.

Soudce ESLP Ress ve svém odlišném stanovisku k rozsudku *Bosphorus* zdůrazňuje, že je velmi důležité, aby Evropská unie přistoupila k Evropské úmluvě, čímž by se kontrolní mechanismus EÚLP završil. Po přijetí posudku Soudního dvora 2/13 ze dne 18. 12. 2014 je zřejmé, že přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě nebude v dohledné době realizováno. Bude zachován status quo nebo Evropský soud pro lidská práva přehodnotí svůj postoj k unijním závazkům smluvních států EÚLP? Na tuto otázku je obtížné v danou chvíli odpovědět, ale nelze vyloučit, že ESLP bude aplikovat domněnku neporušení EÚLP za přísnějších podmínek než dosud, a nepřímou tak vyvíjet tlak na přístup EU k Evropské úmluvě.

#### 4. ZÁVĚR

V souvislosti se zkoumanou problematikou jsou v Evropské unii relevantní dva trendy. Evropská unie má jednak snahu řešit rozpory práva EU a některých mezinárodních závazků svých členských států (intraunijní investiční dohody, Charta OSN) cestou prosazení principu přednosti unijního práva, který se jinak uplatňuje ve vztahu k vnitrostátním právním řádům členských států.

V souvislosti s mezinárodními závazky členských států ovšem nelze tento přístup bez výhrad přijmout.<sup>78</sup> Jeho prosazování je z pohledu Evropské unie logické v tom, že jejím cílem je udržet autonomii a jednotnou aplikaci unijního práva. Z pohledu mezinárodního práva (zejména zásady *pacta sunt servanda*) však nemůže tento přístup obstát. Státy mají povinnost dodržovat veškeré své mezinárodní závazky a nemohou upřednostňovat závazky plynoucí z členství v EU. Případ *Micula* odhaluje další problém, a sice nerespektování legitimních očekávání jednotlivců ze strany EU (zde zahraničních investorů), ačkoli je jinak tento princip Evropskou unií uznáván. Zvláště v konfrontaci s případem *Kadi* nelze přehlédnout paradox, že EU v jednom případě (*Kadi*) upřednostňuje ochranu základních práv jednotlivců před závazky z Charty OSN, zatímco v druhém případě (intraunijní investiční dohody) práva jednotlivců v podstatě nebere v úvahu.

<sup>78</sup> Princip přednosti práva EU ostatně nebyl přijat v absolutní podobě ani ve vztahu k vnitrostátním právním řádům. Srov. např. judikaturu německého Spolkového ústavního soudu. TOMÁŠEK, M. – TÝČ, V. a kol.: *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, s. 87–94.

Dalším trendem, který lze v prostoru EU dlouhodobě sledovat, je posilování jejich pravomocí. Dochází k němu kontinuálně od počátků evropské integrace a mohlo by přispět k odstranění některých výše popsaných kolizí unijního a mezinárodního práva. Konkrétně je třeba zmínit pravomoci EU získané Lisabonskou smlouvou v oblasti přímých zahraničních investic<sup>79</sup> a pravomoc přistoupit k Evropské úmluvě.<sup>80</sup> Jejich výkon však není bezproblémový. Nově nabytou pravomoc EU v oblasti přímých zahraničních investic jako součást společné obchodní politiky začala Unie reálně vykonávat nedávno v souvislosti s vyjednáváním obchodních dohod s Kanadou, Singapurem a USA.<sup>81</sup> EU ovšem není státem, jehož regulativní možnosti jsou v zásadě neomezené. Činnost EU má limity stanovené čl. 207 odst. 6 SFEU, podle nějž se výkon pravomocí v oblasti společné obchodní politiky nedotýká vymezení pravomocí mezi Uníí a členskými státy a nesmí vést k harmonizaci, jestliže ji Smlouvy vylučují.<sup>82</sup> Pokud jde o existující intraunijní investiční dohody, chtějí-li členské státy předejít vzniku těžko řešitelných kolizí těchto dohod a práva EU, nezbyde jim než BITs renegociovat nebo ukončit.

Přistoupení EU k EÚLP by mělo zapojit Evropskou unii do mechanismu kontroly lidských práv ze strany Evropského soudu pro lidská práva s vyvozením její odpovědnosti za případná porušení Evropské úmluvy (event. spoluodpovědnosti s členskými státy). Přistoupení se však odkládá v důsledku posudku Soudního dvora 2/13 a jeho osud je značně nejistý. Smluvní státy Evropské úmluvy, které nejsou členy EU, udělaly při vyjednávání přístupové dohody řadu ústupků a lze si jen těžko představit, že akceptují další změny tak, aby návrh dohody o přistoupení EU k EÚLP vyhovoval veškerým námitkám Soudního dvora. Případná změna Smluv (jako cesta vyhovění posudku Soudního dvora) vyžaduje nalezení konsenzu 28 členských států EU a nezdá se, že by byla v krátkodobém horizontu plánována. Rozpory Evropské úmluvy a práva EU dosud nebyly závažným problémem v důsledku smířlivé judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Nelze však vyloučit, že se jeho postoj po vydání zamítavého posudku Soudního dvora změní.

Co se týče kolize závazků popsané v případě *Kadi*, je třeba hledat jádro problému primárně na úrovni OSN. Rozhodovací mechanismy v rámci OSN trpí lidskoprávním deficitem. V ideálním případě by proto měl být vyřešen tento deficit přímo na úrovni OSN. Možnost jednotlivců obracet se v rámci OSN na soudní orgán za účelem ochrany jejich práv, který by tento deficit dobře zhojil, si však za současné situace lze jen těžko představit. OSN sice disponuje Mezinárodním soudním dvorem jako svým orgánem, ten ale řeší spory mezi státy, s žalobami jednotlivců jeho Statut nepočítá.<sup>83</sup> Teroristické útoky v Paříži v listopadu 2015 bohužel opět připomněly, jak nesnadné je zajistit bezpečnost státu a kolik lidských životů mohou teroristické útoky zasáhnout.

<sup>79</sup> Čl. 207 odst. 1 SFEU.

<sup>80</sup> Čl. 6 odst. 2 SEU.

<sup>81</sup> Podrobně viz FECÁK, T.: *Mezinárodní dohody o ochraně investic a právo Evropské unie*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 278 a násl.

<sup>82</sup> Významný je v tomto ohledu též čl. 345 SFEU, podle nějž se Smlouvy nedotýkají úpravy vlastnictví uplatňované v členských státech.

<sup>83</sup> Srov. zejm. čl. 34 Statutu Mezinárodního soudního dvora, podle nějž pouze státy mohou být stranami řízení.

Ochrana základních práv, vyzdvihnutá Soudním dvorem EU v případě *Kadi* oproti provedení rezolucí Rady bezpečnosti OSN, je jistě pádným argumentem. Ale možná by měl Soudní dvůr EU do budoucna svůj postoj přehodnotit a více připustit, že základní práva mohou být v rozumné míře omezena z důvodu zachování bezpečnosti a míru ve světě.

**Autor:**

JUDr. Magdaléna Svobodová, Ph.D.,  
Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze,  
svobodom@prf.cuni.cz