

NĚKTERÁ SPECIFIKA SJEDNÁVÁNÍ DOHOD O PŘIDRUŽENÍ V POSTLISABONSKÉM KONTEXTU A JEJICH ÚČINKY V UNIJNÍM PRÁVNÍM ŘÁDU

EMIL RUFFER*

Abstract: **Some Specific Aspects of Negotiating Association Agreements
in the Post-Lisbon Context and Their Effects in EU Law**

This contribution is focused on certain recent developments in the practice of negotiating and concluding association agreements in the framework of the European Union since the entry into force of the Treaty of Lisbon. We shall look at the concept of the legal basis of such agreements and reflect whether a sole Article 217 TFEU is sufficient, or whether it should be accompanied by Article 37 TEU for matters falling under the Common Foreign and Security Policy. Further, we shall deal with the practice of splitting the Council decision on signing / conclusion of international agreements into two acts to accommodate the position of the United Kingdom, Ireland and Denmark in the Area of Freedom, Security and Justice under the Protocols No 21 and No 22. Finally, the recent exclusion of direct effect of association agreements with Ukraine, Moldova and Georgia before the EU courts by means of a Council decision will be discussed.

Keywords: European Union, external relations, international agreements, association agreements, mixed agreements, Treaty on EU, Treaty on the Functioning of the EU, Court of Justice of the EU, legal basis, Common Foreign and Security Policy, provisional application, Area of Freedom, Security and Justice, Protocol No 21 on the position of the United Kingdom and Ireland, Protocol No 22 on the position of Denmark, direct effect, effects of international agreements in national law

Klíčová slova: Evropská unie, vnější vztahy, mezinárodní smlouvy, dohody o přidružení, smíšené dohody, Smlouva o EU, Smlouva o fungování EU, Soudní dvůr EU, právní základ, společná zahraniční a bezpečnostní politika, prozatímní provádění, prostor svobody, bezpečnosti a práva, Protokol č. 21 o postavení Spojeného království a Irska, Protokol č. 22 o postavení Dánska, *splitting*, přímý účinek, vnitrostátní účinky mezinárodních smluv

Cílem tohoto příspěvku je upozornit na některé sporné otázky z praxe sjednávání mezinárodních dohod,¹ které vyvstaly v období po vstupu Lisabonské

* Autor byl ředitelem Odboru komunitárního práva Ministerstva zahraničních věcí ČR a v současné době působí jako velvyslanec a stálý představitel ČR při Radě Evropy. Názory obsažené v tomto příspěvku jsou však osobními názory autora a nemusejí se nutně shodovat s oficiálním stanoviskem MZV ČR.

¹ Pojmy „dohoda“ a „smlouva“ používáme jako ekvivalenty, jak to ostatně činí i primární právo EU (srov. čl. 216 a násl. SFEU, kde je používán pojem „dohoda“, ovšem nadpis Hlavy V. Části páté SFEU zní „Mezinárodní smlouvy“).

smlouvy² (dále jen „LS“) v platnost. Ačkoliv jedním z cílů LS bylo zajistit větší soudržnost jednání Unie v mezinárodních vztazích obecně a při sjednávání mezinárodních smluv zvláště, současný stav má daleko k uvedenému ideálu. Snad tedy níže popsanými problémovými okruhy, jež se v různé míře týkají práva unijního, mezinárodního a ústavního, přispějeme k vyjasnění některých otázek nebo alespoň upozorníme na některá úskalí současné praxe. Zajištění soudržnosti a koherence vnější činnosti Unie bychom pak ve vší skromnosti přenechali spíše budoucí generaci.³

1. PRÁVNÍ ZÁKLAD DOHOD O PŘIDRUŽENÍ (UNIJNÍ ÚSTAVNĚPRÁVNÍ ROZMĚR)

Jednou z problematických otázek sjednávání dohod o přidružení v post-lisabonském kontextu⁴ je jejich právní základ, resp. nezbytnost více právních základů.⁵ Volba vhodného právního základu má přitom s ohledem na princip svěřených pravomocí, zakotvený v čl. 5 Smlouvy o Evropské unii (dále jen „SEU“), ústavní význam. Pokud není nalezen odpovídající právní základ, není dána pravomoc Unie a její orgány nesmějí v dané oblasti jednat.

V minulosti (tj. do vstupu v platnost LS) bylo pravidlem, že rozhodnutí Rady o podpisu, resp. uzavření dohod o přidružení byla vždy založena na jednom právním základě, a to čl. 310 Smlouvy o založení Evropského společenství (dále jen „SES“). V nedávné době však rozhodnutí o podpisu a prozatímním provádění dohod o přidružení s Ukrajinou, Moldavskem a Gruzii⁶ obsahovala kromě

² Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, podepsaná v Lisabonu dne 13. prosince 2007 (Úř. věst. C 306, 17. 12. 2007, s. 1–271). V platnost vstoupila dnem 1. prosince 2009.

³ Ve smyslu výstižného reklamního sloganu na hodinky Patek Philippe: „*You never actually own a Patek Philippe. You merely look after it for the next generation.*“

⁴ Pro ucelený přehled a rozbor různých aspektů režimu přidružení k EU, včetně „lisabonských“ změn, viz SVOBODA, P.: Přidružení k Evropské unii po Lisabonské smlouvě. *Právník*. 2013, č. 7, s. 641.

⁵ Právní základ aktu EU je vhodné ustanovení zakládacích smluv (SEU / SFEU / Euratom), jež umožňuje příslušnému orgánu EU takový akt přijmout. Právní základ musí odpovídat obsahu a účelu aktu, a pokud takový akt sleduje více účelů, z nichž žádný není vedlejší, může být výjimečně založen na více právních základech. Viz zejména rozsudek C-130/10 *Parlament v. Rada*, EU:C:2012:472, body 42 až 45 a tam citovaná konstantní judikatura Soudního dvora EU (dále jen „Soudní dvůr“ či „SDEU“).

⁶ **Ukrajina:** 2014/295/EU: Rozhodnutí Rady ze dne 17. března 2014 o podpisu jménem Evropské unie a prozatímním provádění Dohody o přidružení mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím pro atomovou energii a jejich členskými státy na jedné straně a Ukrajinou na straně druhé, pokud jde o její preambuli, článek 1 a hlavy I, II a VII (Úř. věst. L 161, 29. 5. 2014, s. 1–2); 2014/668/EU: Rozhodnutí Rady ze dne 23. června 2014 o podpisu jménem Evropské unie a prozatímním provádění Dohody o přidružení mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím pro atomovou energii a jejich členskými státy na jedné straně a Ukrajinou na straně druhé, pokud jde o hlavu III (s výjimkou ustanovení o zacházení s pracovníky, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí a jsou legálně zaměstnáni na území druhé strany) a hlavy IV, V, VI a VII dohody a související přílohy a protokoly (Úř. věst. L 278, 20. 9. 2014, s. 1–3); 2014/669/EU: Rozhodnutí Rady ze dne 23. června 2014 o podpisu jménem Evropské unie Dohody o přidružení mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím pro atomovou energii a jejich členskými státy na jedné straně a Ukrajinou na straně druhé, pokud jde o ustanovení o zacházení s pracovníky, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí a jsou legálně zaměstnáni na území druhé strany (Úř. věst. L 278, 20. 9. 2014, s. 6–7); **Moldavsko:** 2014/492/EU: Rozhodnutí Rady ze dne 16. června 2014 o podpisu jménem Evropské unie a prozatímním provádění Dohody o přidružení mezi Evropskou unií a Evropským

čl. 217⁷ Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) také jako právní základ čl. 37 SEU, příp. rovněž čl. 31 odst. 1 SEU.

Čl. 217 SFEU stanoví následující: „*Unie může uzavřít s jednou nebo více třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi dohody o přidružení, které stanoví vzájemná práva a povinnosti, společné postupy a zvláštní řízení.*“ Vzhledem ke své dikci bylo uvedené ustanovení obvykle považováno za komplexní právní základ zahrnující veškeré politiky Společenství, resp. Unie obsažené ve Smlouvách, tj. SEU / SFEU.⁸ Tento přístup pak nevyžadoval, aby byla jako právní základ uváděna další ustanovení, např. čl. 207 SFEU (společná obchodní politika), čl. 191 SFEU (životní prostředí) nebo čl. 43 SFEU (společná zemědělská politika). Zdálo se, že je to z právního hlediska ustálená a konsensuální praxe, jež byla sdílěna jednotlivými orgány EU. Z praktického hlediska to pak bylo samozřejmě nepoměrně jednodušší, než vypočítávat všechny dotčené právní základy u komplexních dohod o přidružení, jež zahrnovaly ustanovení o spolupráci ve většině oblastí v působnosti Unie.

Změnilo se snad něco na těchto východiscích po vstupu LS v platnost? Dovolil bych si tvrdit, že nikoliv. Tak proč se v rozhodnutích objevuje vedle čl. 217 SFEU rovněž čl. 37 SEU, jež upravuje sjednávání dohod v oblasti Společné zahraniční a bezpečnostní politiky (dále jen „SZBP“)? Níže se pokusím nabídnout své úvahy a dílčí vysvětlení tohoto trendu.

Jestliže vyjdeme z minulé praxe, kdy postačoval jeden právní základ čl. 310 SES, tím spíše by měl být jeden právní základ dostatečný po přijetí LS, neboť čl. 21 SEU nově stanovil jednotné cíle a zásady vnější činnosti EU, jež platí i pro SZBP (viz čl. 23 odst. 1 SEU). Na společné zásady vnější činnosti Unie rovněž odkazuje čl. 205 SFEU: „*Činnost Unie na mezinárodní scéně podle této části [Vnější činnost Unie] spočívá na zásadách, sleduje cíle a je prováděna v souladu s obecnými ustanoveními, která jsou obsažena v hlavě V kapitole 1 Smlouvy o Evropské unii.*“

Pokud bychom hledali odůvodnění zahrnutí čl. 37 SEU do právního základu, neměli bychom opomenout, že odkaz v čl. 205 SFEU míří pouze na kapitolu 1, nikoliv na kapitolu 2 hlavy V SEU (kde se nachází zvláštní úprava SZBP). Z toho by se zřejmě dalo dovozovat, že zásady a cíle SZBP nejsou tímto odkazem v rámci vnější činnosti Unie pokryty. To ovšem naráží na již citovaný čl. 23 odst. 1 SEU, jež pro oblast SZBP výslovně stanoví, že „*[č]innost Unie na mezinárodní scéně podle této kapitoly spočívá na zásadách, sleduje cíle a je prováděna v souladu s obecnými ustanoveními, která jsou*

společenstvím pro atomovou energii a jejich členskými státy na jedné straně a Moldavskou republikou na straně druhé (Úř. věst. L 260, 30. 8. 2014, s. 1–3); **Gruzie:** 2014/494/EU: Rozhodnutí Rady ze dne 16. června 2014 o podpisu jménem Evropské unie a prozatímním provádění Dohody o přidružení mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím pro atomovou energii a jejich členskými státy na jedné straně a Gruzii na straně druhé (Úř. věst. L 261, 30. 8. 2014, s. 1–3). Jedná se o dohody o přidružení poslední generace, jež obsahují mj. obsáhlou obchodní část (tzv. DCFTA – *Deep and Comprehensive Free Trade Agreement*) a vytvářejí velmi těsné právní vazby mezi přidruženým státem a EU, vč. závazku implementovat unijní *acquis* ve značném rozsahu.

⁷ Býv. čl. 310 SES, jež byl doslovně převzat do SFEU.

⁸ Pro účely tohoto příspěvku ponecháme stranou čl. 8 SEU, jež umožňuje Unii uzavírat zvláštní dohody se zeměmi ve svém sousedství. K tomu více PETROV, R. – VAN ELSUWEGE, P.: Article 8 TEU: Towards a New Generation of Agreements with the Neighbouring Countries of the European Union? *E.L. Rev.* 2011, roč. 36, s. 688–703.

obsažena v kapitole 1.“ Je tedy zřejmé, že vnější činnost Unie, včetně sjednávání dohod o přidružení, spočívá na stejných zásadách a sleduje stejné cíle jako oblast SZBP. Samostatný, resp. dodatečný právní základ čl. 37 SEU se pak rozhodně nejeví jako nezbytný, byť zřejmě není jeho zakotvení z právního hlediska vyloučeno.

V této souvislosti je zajímavá argumentace SDEU z rozsudku ve věci C-81/13 *Spojené království v. Rada*.⁹ Soudní dvůr se zabýval vhodným právním základem rozhodnutí Rady 2012/776/EU o postoji, který má být zaujat jménem EU v Radě přidružení zřízené Dohodou zakládající přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem k přijetí opatření pro koordinaci systémů sociálního zabezpečení.¹⁰ SDEU shledal, že kromě čl. 48 SFEU by měl být doplněn i právní základ čl. 217 SFEU, přičemž konstatoval, že „článek 217 SFEU musí nezbytně svěřovat Unii pravomoc zajistit splnění závazků vůči třetím zemím ve všech oblastech, na které se vztahuje Smlouva o FEU“.¹¹ Lze z toho snad *a contrario* dovozovat, že čl. 217 SFEU nelze použít pro plnění závazků z oblastí, na které se vztahuje SEU? Dle mého názoru nikoliv, a vysvětlení může být zcela prozaické: SDEU použil formulaci z historického rozsudku *Demirel* (na nějž v rozsudku výslovně odkazuje),¹² který však byl vydán v době, kdy SEU ještě neexistovala, a zabýval se tak pouze působností tehdejší SES. Z uvedeného rozsudku *Komise v. Rada* lze proto jen stěží dovozovat nezbytnost použití právního základu čl. 37 SEU. Ostatně bod 4 preambule rozhodnutí Rady 2015/1988 o podpisu dohody o přidružení s Kosovem¹³ potvrzuje širokou působnost čl. 217 SFEU, ačkoliv se zároveň odvolává i na čl. 37 SEU, a je tak vnitřně poněkud rozporný: „Rozhodnutí podepsat dohodu by proto mělo vycházet z právního základu pro přidružení, který Unii umožňuje činit závazky ve všech oblastech, na něž se vztahují Smlouvy, a z právního základu pro dohodu v oblastech, na něž se vztahuje hlava V kapitola 2 Smlouvy o Evropské unii“ (zdůraznění doplněno).

Zahrnutí čl. 37 SEU by snad mohlo být odůvodněno v případech, kdy je v rozhodnutí Rady o podpisu výslovně zmíněno prozatímní provádění ze strany Unie ustanovení spadajících do pravomoci SZBP (tak tomu bylo ve všech uvedených případech dohod o přidružení s Ukrajinou, Moldavskem a Gruzii). Pak může být čl. 37 SEU relevantní, aby bylo zajištěno odpovídající prozatímní provádění ustanovení dohody spadajících do oblasti SZBP předtím, než jsou tato ustanovení schválena členskými státy v rámci jejich pravomoci a v souladu s jejich ústavními předpisy. Tím se však dostáváme na

⁹ C-81/13 *Spojené království v. Rada*, EU:C:2014:2449.

¹⁰ Rozhodnutí Rady 2012/776/EU ze dne 6. prosince 2012 o postoji, který má být zaujat jménem Evropské unie v Radě přidružení zřízené Dohodou zakládající přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem k přijetí opatření pro koordinaci systémů sociálního zabezpečení (Úř. věst. L 340, 13. 12. 2012, s. 19–25).

¹¹ C-81/13 *Spojené království v. Rada*, EU:C:2014:2449, bod 61.

¹² Rozsudek 12/86 *Demirel*, EU:C:1987:400, bod 9.

¹³ Rozhodnutí Rady (EU) 2015/1988 ze dne 22. října 2015 o podpisu Dohody o stabilizaci a přidružení mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím pro atomovou energii na jedné straně a Kosovem na straně druhé jménem Unie (Úř. věst. L 290, 6. 11. 2015, s. 4–6). Případ Kosova, jež není uznáváno některými členskými státy EU, je však zcela specifický. Proto byla v tomto výjimečném případě sjednána dohoda o přidružení pouze v rámci unijní pravomoci (s částečně omezeným rozsahem proti jiným dohodám o přidružení), aby nebylo třeba ratifikačních procesů ze strany členských států, které nejsou smluvními stranami, a dohoda mohla být schválena pouze jménem Unie.

velmi tenký led rozdělení pravomocí mezi EU a její členské státy v oblasti SZBP, což nám zpětně může ozřejmit důvody, proč Evropská komise začala uvádět čl. 37 SEU jako samostatný právní základ dohod o přidružení.

Jestliže totiž ustanovení o politickém dialogu, politické doložky¹⁴ a další oblasti týkající se zahraničních vztahů a bezpečnostní politiky budou zahrnuta pod SZBP jako unijní pravomoc, nebudou moci být zároveň zahrnuta pod pravomoci členských států v oblasti zahraniční politiky. Přitom historicky byla právě výše uvedená ustanovení zpravidla důvodem pro tzv. „smíšenost“ dohod o přidružení, tj. zahrnutí členských států vedle Unie jako smluvních stran dohody. Jestliže budou nyní výslovně pokryta pravomocí Unie v oblasti SZBP, a uvedení právního základu čl. 37 SEU v rozhodnutí Rady o podpisu, resp. uzavření dohody toho bude jasným důkazem, odpadne jeden významný důvod pro smíšenost tohoto typu dohod (ačkoliv Unie nemá dostatečné pravomoci provádět např. veškeré standardní politické doložky, a nutně potřebuje součinnost členských států v rámci jejich pravomocí). Eliminace smíšených dohod ve prospěch čistě unijních dohod je přitom jedním z hlavních cílů Evropské komise ve vnějších vztazích od vstupu LS v platnost. Pokud bude někomu uvedené tvrzení připadat příliš paranoidní, stačí odkázat na sérii soudních řízení vedených Komisí proti Radě, kde byl předmětem sporu právě rozsah vnější pravomoci Unie.¹⁵ A ostatně jak správně zpíval Kurt Cobain: „*To, že jsi paranoidní, ještě neznamená, že po tobě nejdou.*“¹⁶

Každopádně je však nutné považovat za nadbytečný procesněprávní základ čl. 31 odst. 1 SEU, který stanoví jednomyslné rozhodování v Radě, neboť veškeré postupy pro sjednávání mezinárodních smluv EU se řídí čl. 218 SFEU. Tato skutečnost je poměrně nesporná a byla potvrzena judikaturou SDEU, viz C-658/11 *Parlament v. Rada*: „*Pokud jde o cíle článku 218 SFEU, je třeba uvést, že v návaznosti na vstup Lisabonské smlouvy v platnost stanoví toto ustanovení nyní za účelem splnění požadavků jasnosti, soudržnosti a racionalizace jednotný a obecně platný postup sjednávání a uzavírání mezinárodních dohod, které je Unie oprávněna uzavírat v oblastech své činnosti, včetně SZBP, s výjimkou případů, kdy Smlouvy stanoví speciální postupy.*“¹⁷ Podle čl. 218 odst. 8 pododst. 2 SFEU je pro rozhodování v případě dohod o přidružení stanovena jednomyslnost, a dojdeme tedy k přesně stejnému procesnímu postupu, jaký předvídá čl. 31 odst. 1 SEU.

¹⁴ Jako politické doložky jsou označována standardní ustanovení, jež Unie vždy požaduje zahrnout do dohod o přidružení a zpravidla se týkají následujících oblastí: podpora lidských práv a právního státu, nešíření zbraní hromadného ničení, podpora Mezinárodního trestního soudu, potírání nezákonného obchodu s ručními palnými a lehkými zbraněmi a mezinárodní boj proti terorismu.

¹⁵ Z poslední doby probíhající řízení o *posudku 2/15* (týkající se pravomoci Unie samostatně uzavřít Dohodu o volném obchodu se Singapurem); probíhající řízení ve věci C-389/15 *Komise v. Rada* (týkající se výlučné pravomoci Unie sjednat revizi Lisabonské dohody na ochranu označení původu a o jejich mezinárodním zápisu); srov. také rozsudky C-28/12 *Komise v. Rada*, EU:C:2015:282 (týkající se tzv. hybridních rozhodnutí přijímaných společně Radou a členskými státy při sjednávání smíšených dohod); C-114/12 *Komise v. Rada*, EU:C:2014:2151 (týkající se výlučné pravomoci Unie ke sjednání Úmluvy Rady Evropy o ochraně práv vysílacích organizací souvisejících s autorským právem); C-137/12 *Komise v. Rada*, EU:C:2013:675 (týkající se výlučné pravomoci Unie ve vztahu k Úmluvě Rady Evropy o právní ochraně služeb s podmíněným přístupem a služeb tvořených podmíněným přístupem).

¹⁶ „*Just because you're paranoid, doesn't mean they aren't after you.*“ (skladba „Territorial Pissings“ z alba *Nevermind*, David Geffen Company Records, 1991).

¹⁷ Rozsudek C-658/11 *Parlament v. Rada*, EU:C:2014:2025, bod 52.

2. ROZDĚLENÍ ROZHODNUTÍ RADY (TZV. SPLITTING) – MEZINÁRODNĚPRÁVNÍ ROZMĚR

Dalším zajímavým fenoménem, o němž se vedly v pracovních orgánech Rady opakovaně diskuse, je rozdělování rozhodnutí Rady o podpisu / uzavření dohody o přidružení s ohledem na postavení Spojeného království a Irsku dle Protokolu č. 21, resp. Protokolu č. 22 o postavení Dánska (tzv. *opt-out* z Prostoru svobody, bezpečnosti a práva). Namísto jednoho rozhodnutí jsou pak přijímána rozhodnutí dvě, téměř identická co do formy a velmi podobného obsahu, ovšem každé se vztahuje k jiným částem dohody a každé rovněž přijímá jiná skupina členských států EU (tj. rozhodnutí týkající se částí dohody, jež spadají pod tzv. *opt-out* dle Protokolu č. 21 / č. 22, není přijímáno Spojeným královstvím, Irskem a Dánskem). Zpravidla je uvedené rozdělení prováděno z důvodu ustanovení v dohodě, jež spadá do působnosti čl. 79 SFEU (přistěhovalecká politika / vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí na území členských států EU).¹⁸

Zastánci praxe tzv. *splittingu* argumentují ve prospěch rozdělení rozhodnutí Rady tím, že Spojené království, Irsko a Dánsko se nemohou účastnit přijímání rozhodnutí Rady v částech, jež spadají do působnosti Protokolu č. 21 / č. 22, pokud uvedené členské státy neuplatnily tzv. *opt-in* (tj. rozhodnutí pro ně v těchto částech nemá být závazné ani použitelné). Pokud by totiž bylo přijato pouze jedno rozhodnutí, pro něž by hlasovaly i výše uvedené členské státy, jeho závaznost a použitelnost v celém rozsahu by z hlediska unijního práva byla v rozporu s postavením těchto států garantovaným Protokolem č. 21 / č. 22, tedy primárním právem EU.

Nicméně proti uvedenému striktnímu přístupu se nabízí argumentace (již sdílí i ČR), jež by nevyžadovala rozdělování rozhodnutí Rady v případech tzv. smíšených dohod, mezi něž náleží dohody o přidružení. Tento pohled více zdůrazňuje mezinárodněprávní dimenzi sjednávání smíšených dohod a nesoustředí se pouze na rozhodnutí Rady jako akt unijního práva. Spojené království, Irsko a Dánsko se totiž jako samostatné smluvní strany smíšené dohody (vedle EU) zavazují z hlediska *mezinárodního práva* k celé dohodě o přidružení, včetně částí spadajících z hlediska *unijního práva* do působnosti Protokolu č. 21 / č. 22. Přijetím jednoho rozhodnutí Rady, jež by pokrývalo všechny ustanovení dohody, by tedy nedocházelo k žádnému rozšíření *mezinárodněprávních závazků* dotčených členských států. Právě prostřednictvím schválení a ratifikací dohody dle jejich příslušných vnitrostátních postupů by v takových případech Spojené království, Irsko a Dánsko realizovalo svůj *opt-in* vůči závazkům, jež podléhají Protokolu č. 21 / č. 22.

Z hlediska unijního práva by tak bylo zcela dostatečné, aby pozice Spojeného království, Irsku a Dánska byla náležitě vysvětlena v preambuli příslušného rozhodnutí Rady (v r. 2012 byl v tomto smyslu navržen standardní text ke schválení COREPE-Rem II).¹⁹ Při přijímání rozhodnutí Rady by se pak vycházelo z právní fikce, že Spojené království, Irsko a Dánsko se přijímání účastní pouze v rozsahu, jenž nespadá pod Protokol č. 21 / č. 22, a zbývajícími částmi dohody nejsou vázány jako členské státy EU

¹⁸ Viz např. čl. 17 dohody o přidružení s Ukrajinou, resp. rozhodnutí Rady 2014/669/EU založené na právním základě čl. 79 odst. 2 písm. b) SFEU.

¹⁹ Dokument Rady č. 7004/12 ze dne 16. dubna 2012.

prostřednictvím Unie jako smluvní strany dohody, ale pouze ve své mezinárodněprávní kapacitě jako samostatné smluvní strany dohody.

Doposud se nenašla na uvedeném postupu shoda a praxe je poněkud rozkolísaná, nejednotná a vyvolává opakující se diskuse, přičemž již byla přijata řada „rozdělených“ rozhodnutí Rady. Z hlediska autoritativního posouzení právní nezbytnosti rozdělování rozhodnutí Rady zatím nemáme žádný rozsudek SDEU zabývající se přímo touto otázkou, ale pouze zmínku o pozicích Rady a Komise v rozsudku ve věci C-377/12 *Komise v. Rada*.²⁰ V tomto řízení Komise požadovala zrušení rozhodnutí Rady 2012/272/EU o podpisu, jménem EU, Rámcové dohody o partnerství a spolupráci mezi EU a jejími členskými státy na jedné straně a Filipínskou republikou na straně druhé (dále jen „rozhodnutí 2012/272/EU“)²¹ v rozsahu, v němž do něj Rada doplnila právní základy týkající se zpětného přebírání státních příslušníků třetích států (čl. 79 odst. 3 SFEU), dopravy (články 91 SFEU a 100 SFEU), jakož i životního prostředí (čl. 191 odst. 4 SFEU). Zde je nutno zdůraznit, že ačkoliv předmětná dohoda dle názoru Rady upravovala problematiku spadající pod čl. 79 odst. 3 SFEU (a tedy týkající se postavení Spojeného království, Irsko a Dánska dle Protokolu č. 21 / č. 22), bylo přijato pouze jedno rozhodnutí Rady a pozice dotčených členských států byla náležitě vysvětlena v preambuli rozhodnutí 2012/272/EU.²² Komise k tomu uvedla, že doplnění čl. 79 odst. 3 SFEU jako právního základu „vyvolává neopodstatněné právní účinky jak na vnitřní, tak vnější úrovni“, neboť „[t]oto doplnění totiž vede z důvodu existence protokolu (č. 21) a protokolu (č. 22) k aplikaci rozdílných a neslučitelných pravidel o hlasování a zároveň ke změně územní působnosti napadeného rozhodnutí, právní nejistotě při určování těch ustanovení rámcové dohody, která spadají pod čl. 79 odst. 3 SFEU...“²³ Rada hájila zvolený přístup a poznamenala, že „členské státy, na které se vztahuje protokol (č. 21), mohou využít práva účastnit se přijetí rozhodnutí Rady o podpisu a uzavření rámcové dohody, a že pokud konkrétně ve vztahu k Filipínské republice nesjednají závazky na základě hlavy V třetí části Smlouvy o FEU jakožto členské státy Unie, mohou tak tyto státy v případě zájmu učinit bilaterálně“.²⁴

Přístup zvolený Radou tedy vycházel z převzetí závazků spadajících pod Protokol č. 21/ č. 22 dotčenými členskými státy v jejich mezinárodněprávní kapacitě jako samostatných smluvních stran dohody. Dle mého názoru se jedná o přístup rozumný a právně obhajitelný, což ovšem neznamená, že se v rámci smluvní praxe Unie prosadí. Také nelze zapomínat, že postavení Spojeného království dle Protokolu č. 21 má v současném kontextu jednání o britských požadavcích na reformu EU značný politický význam, což je vždy okolností komplikující hledání pragmatického právního řešení.²⁵

²⁰ Rozsudek C-377/12 *Komise v. Rada*, EU:C:2014:1903.

²¹ Rozhodnutí Rady 2012/272/EU ze dne 14. května 2012 o podpisu, jménem Unie, Rámcové dohody o partnerství a spolupráci mezi Evropskou unií a jejími členskými státy na jedné straně a Filipínskou republikou na straně druhé (Úř. věst. L 134, 24. 5. 2012, s. 3).

²² Viz body 2 a 3 preambule rozhodnutí 2012/272/EU.

²³ Rozsudek C-377/12 *Komise v. Rada*, EU:C:2014:1903, bod 22. Komise byla samozřejmě vedena snahou zpochybnit nezbytnost čl. 79 odst. 3 SFEU a z její pozice před SDEU asi nelze bezpodmínečně vyvozovat, že by byla jednoznačnou zastánkyní tzv. *splittingu*.

²⁴ *Ibid.*, bod 31.

²⁵ Viz dopis předsedy Evropské rady Donalda Tuska ze dne 2. února 2016 členům Evropské rady ohledně návrhu na nové uspořádání pro Spojené království v rámci EU: „*On sovereignty, the proposed Decision*

Pro úplnost je třeba uvést, že Spojené království v několika případech žalovalo Radu pro údajně nesprávný právní základ opatření, jež se týkala koordinace systémů sociálního zabezpečení v rámci volného pohybu osob ze třetích zemí na území členských států Unie dle příslušných mezinárodních dohod.²⁶ Ve všech těchto případech Spojené království namítalo, že čl. 48 SFEU nebyl vhodným právním základem, neboť se použije pouze na opatření týkající se pracovníků, jež jsou občany EU, a měl být správně použit čl. 79 odst. 2 písm. b) SFEU, týkající se postavení státních příslušníků třetích zemí legálně pobývajících v členských státech EU. Použití posledně uvedeného ustanovení by aktivovalo Protokol č. 21 a Spojené království by se mohlo rozhodnout, zda se má na přijetí takového opatření podílet a být jím vázáno či nikoliv. Volbou čl. 48 SFEU, jež nenáleží do působnosti Protokolu č. 21, však bylo Spojené království takové možnosti zbaveno.

Soudní dvůr ve všech třech případech žaloby zamítl a potvrdil správnost čl. 48 SFEU jako vhodného právního základu. Ve vztahu k argumentaci Spojeného království ohledně dopadů na jeho postavení dle Protokolu č. 21 SDEU uvedl, že to „nemůže mít žádný vliv na otázku náležitého právního základu pro přijetí napadeného rozhodnutí“,²⁷ a připomenul svůj standardní objektivní test právního základu, jež se odvíjí od obsahu a účelu předmětného unijního aktu.²⁸

V této souvislosti bude však zajímavé sledovat, jaký dopad na uvedené principy stanovené v judikatuře SDEU bude mít návrh rozhodnutí hlav států a vlád, zasedajících v Evropské radě, ohledně nového uspořádání pro Spojené království v rámci EU (dále jen „návrh rozhodnutí“).²⁹ Část C odst. 4 pododst. 3 návrhu rozhodnutí totiž zdůrazňuje význam Protokolu č. 21 / č. 22 následovně: „*The representatives of the Member States acting in their capacity as members of the Council will ensure that, where a Union measure, in the light of its aim and content, falls within the scope of Title V of Part Three of the TFEU, Protocols 21 and 22 will apply to it, including when this entails the splitting of the measure into two acts*“ (zdůraznění doplněno).

of the Heads recognises that in light of the United Kingdom's special situation under the Treaties, it is not committed to further political integration. It also reinforces respect for subsidiarity, and I propose that the Member States discontinue the consideration of a draft legislative act where a number of national parliaments object to it on the grounds of subsidiarity, unless the concerns raised can be accommodated. The importance of respecting the opt-out regime of Protocols 21 and 22, as well as national security responsibilities is also underlined“ (zvýraznění doplněno).

²⁶ Rozsudky ve věcech C-431/11 *Spojené království v. Rada*, EU:C:2013:589 (týkající se Dohody o Evropském hospodářském prostoru); C-656/11 *Spojené království v. Rada*, EU:C:2014:97 (týkající se Dohody mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy na jedné straně a Švýcarskou konfederací na straně druhé o volném pohybu osob); a C-81/13 *Spojené království v. Rada*, EU:C:2014:2449 (týkající se Dohody zakládající přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem).

²⁷ Rozsudek C-81/13 *Spojené království v. Rada*, EU:C:2014:2449, bod 37.

²⁸ Srov. také dřívější rozsudek ve věci C-137/12 *Komise v. Rada*, EU:C:2013:675, bod 74: „Právě právní základ aktu – jehož správnost se podle judikatury uvedené v bodech 52 a 53 tohoto rozsudku posuzuje na základě objektivních skutečností, jakými je jeho hlavní či převažující cíl a obsah – totiž určuje případně použitelné protokoly, a nikoli naopak.“

²⁹ *Draft Decision of the Heads of State or Government, meeting within the European Council, concerning a New Settlement for the United Kingdom within the European Union*, dokument EUCO 4/16 ze dne 2. února 2016. Návrh rozhodnutí byl zveřejněn spolu s dopisem předsedy Evropské rady Donalda Tuska z téhož dne (viz pozn. pod čarou č. 25 *supra*).

S ohledem na výše uvedenou judikaturu SDEU by měly pod právní základ z Hlavy V. části třetí SFEU, a tedy do působnosti protokolu č. 21 / č. 22, spadat jen ta opatření, jež mají skutečně odpovídající obsah a účel. Uvedenou podmínku (*in the light of its aim and content*) ostatně obsahuje i citovaná pasáž z návrhu rozhodnutí. Nicméně v každém případě návrh rozhodnutí, pokud bude v této podobě přijat, zakotvuje povinné rozdělení na dva akty, tj. kodifikoval by do budoucna dosavadní spornou praxi tzv. *splittingu* a tím ukončil veškeré diskuse o jeho (mezinárodně)právní nezbytnosti.

3. VYLOUČENÍ PŘÍMÉHO ÚČINKU (VNITROSTÁTNÍ ÚSTAVNĚPRÁVNÍ ROZMĚR)

Konečně stojí za pozornost jasný a opakovaně potvrzený trend omezení či vyloučení přímého účinku ustanovení dohod o přidružení před soudy Unie nebo členských států. Nabízí se otázka, zda takový obrat od dlouhodobě opačného přístupu, tj. umožnění přímého účinku dohod o přidružení v rámci unijního právního řádu, nezakládá dokonce neslučitelnosti se zakládacími smlouvami EU a případně judikaturou SDEU.

Pro ilustraci tohoto trendu lze uvést např. čl. 7 rozhodnutí Rady 2014/668/EU a čl. 3 rozhodnutí Rady 2014/669/EU (k dohodě o přidružení s Ukrajinou): „*Dohoda nesmí být vykládána tak, že uděluje práva nebo ukládá povinnosti, které by mohly být přímo uplatňovány u soudů Unie nebo členských států.*“ Takové omezení, resp. vyloučení přímého účinku lze považovat za sporné, mj. s ohledem na rozsudek ve věci C-265/03 *Simutenkov*,³⁰ nicméně z hlediska práva EU se jedná zřejmě o přípustné omezení jak ve vztahu k SDEU, tak i vnitrostátním soudům (s ohledem na princip přednosti práva EU).

Je sice pravda, že dle čl. 216 SFEU jsou pro EU a její orgány závazné mezinárodní *dohody* uzavřené Uníí, jež tvoří integrální součást práva EU³¹ a jsou nadřazeny normám sekundárního práva EU. Jako na součást unijního práva by se na ně tedy měly aplikovat veškeré strukturální zásady práva EU, včetně doktríny přímého účinku při splnění standardních podmínek jasnosti, přesnosti a bezpodmínečnosti. Rozhodnutí Rady o podpisu/uzavření dohody jako akt sekundárního práva by tedy nemělo bránit aplikaci shora uvedených obecných zásad práva EU.

Ovšem je třeba vzít v úvahu, že rozhodnutí Rady o podpisu/uzavření dohody není standardním sekundárním předpisem, nýbrž aktem *sui generis*, jímž je dohoda inkorporována do právního řádu EU.³² Takové rozhodnutí Rady je tedy (z hlediska práva EU) nedílně spjata s uzavíranou dohodou, tvoří s ní jeden celek a může stanovovat její právní účinky. Není rovněž žádný právní důvod, proč by SDEU neměl respektovat vůli Rady

³⁰ Rozsudek C-265/03 *Simutenkov*, EU:C:2005:213 (rozsudek se týkal přiznání přímého účinku ustanovení čl. 23 odst. 1 Dohody zřizující partnerství mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Ruskou federací na straně druhé).

³¹ Viz konstantní judikatura SDEU založená rozsudky 181/73 *Haegeman*, EU:C:1974:41; 270/80 *Polydor*, EU:C:1982:43; a 104/81 *Kupferberg*, EU:C:1982:362.

³² Obecným inkorporačním ustanovením je sice čl. 216 odst. 2 SFEU, ovšem každé rozhodnutí Rady o podpisu/uzavření dohody může stanovit konkrétní podmínky aplikace dohody v unijním právním řádu, včetně rozsahu prozatímního provádění (v případě rozhodnutí o podpisu).

omezit přímý účinek některých dohod v unijním právním řádu. Je to ostatně vyjádření vůle jedné smluvní strany (Rady jednající jménem Unie), jak by měla být dohoda vykládána, a SDEU by těžko mohl proti takovému požadavku postavit jakýkoliv imperativ plynoucí z primárního práva EU.

V této souvislosti je třeba poznamenat, že v případech, kdy SDEU v minulosti judikoval přímý účinek mezinárodních dohod, nikdy nebyl přímý účinek výslovně vyloučen rozhodnutím či jiným aktem Rady, ani nebyl výslovně vyloučen ustanoveními předmětné dohody. J. Malenovský shrnuje možnost přiznání přímého účinku následovně: „*Při určení, zda bezprostředně závazná dohoda vyvolává přímé účinky i ve vztahu k soukromým osobám a jednotlivcům se jí tak může dovolat před soudem, Soudní dvůr postupuje ‚kelsenovsky‘: hledá odpověď na takovou otázku v dohodě samé. Ustanovení dané dohody jsou zásadně přímo použitelná tehdy, pokud si to její strany přály, což vyplývá z jejího výkladu. Nevede-li výklad dohody k jednoznačnému závěru, přísluší rozhodnout o přímých účincích unijnímu zákonodárci, nebo, častěji, Soudnímu dvoru, který se musí pro účely svého konstatování ujistit, že je dané smluvní ustanovení natolik přesné i jasné, že jsou mu soukromé osoby schopny přizpůsobit své chování.*“³³

Pokud se vrátíme ke klasickému rozsudku *Kupferberg*, tak se zdá, že SDEU tehdy zaujal přístup v maximální možné míře zohledňující právě vůli smluvních stran.³⁴ To znamená i pouze jedné ze smluvních stran, pokud je jasně vyjádřena. Výše citovaná rozhodnutí o podpisu / uzavření dohod o přidružení přitom takový požadavek na jasnost vyjádření bezpochyby splňují. Soudní dvůr by tedy, s ohledem na svoji dlouholetou judikaturu, neměl vyloučení přímého účinku bránit.

Pokud tedy akceptujeme vyloučení možnosti dovolávat se přímo ustanovení dohod o přidružení v rámci práva EU před soudy Unie nebo členských států, vyvstává ovšem zajímavá ústavněprávní otázka vnitrostátního působení mezinárodní smlouvy v přidružených státech. Jejich soudní orgány nejsou rozhodnutím Rady o podpisu/uzavření samozřejmě vázány (na rozdíl od vnitrostátních soudů členských států EU). Pokud bude v jejich vnitrostátním právu přiznán ustanovením dohody přímý účinek, dostáváme se do asymetrické situace v neprospěch subjektů dovolávajících se dohody před soudními orgány EU. To je zvláštní důsledek v tom ohledu, že doposud bývala asymetrie v režimu přidružení vždy *ve prospěch* subjektů z přidružených států, právě s ohledem na možnost dovolat se dohod o přidružení přímo před soudy členských států a SDEU.³⁵ *The Times They Are a-Changin'...*³⁶

V tomto ohledu jsou rovněž zajímavá ustanovení v dohodách o přidružení o přístupu k vnitrostátním soudům, jako např. čl. 471 dohody o přidružení s Ukrajinou: „*V rámci*

³³ TOMÁŠEK, M. – TÝČ, V. a kol.: *Právo Evropské unie*. Leges, 2013, s. 83.

³⁴ 104/81 *Kupferberg*, EU:C:1982:362, bod 17: „*In conformity with the principles of public international law Community institutions which have power to negotiate and conclude an agreement with a non-member country are free to agree with that country what effect the provisions of the agreement are to have in the internal legal order of the contracting parties*“ (není k dispozici v češtině).

³⁵ V řadě přidružených států, jejichž ústavní systémy vycházejí pro vztah mezinárodního a vnitrostátního práva z principů dualismu, nebylo možné dovolávat se ustanovení dohod o přidružení přímo před soudy, což poškozovalo převážně subjekty z EU.

³⁶ Třetí studiové album amerického folkrockového zpěváka a skladatele Boba Dylana, jež vyšlo 13. ledna 1964 u Columbia Records.

působnosti této dohody se obě strany zavazují zajistit, aby fyzické a právnické osoby druhé strany neměly ve srovnání s vlastními státními příslušníky znevýhodněný přístup k příslušným soudům a správním orgánům za účelem obhajoby svých osobních a vlastnických práv.“ Takové ustanovení však nezakazuje, aby jedna ze smluvních stran vyloučila přímý účinek dohod a možnost dovolávat se jí přímo před soudními orgány. Je pouze požadováno, aby přístup k soudům a správním orgánům nebyl diskriminační, tj. pokud např. EU vyloučí přímý účinek dohody o přidružení, musí být vyloučen jak vůči občanům přidruženého státu, tak i vůči občanům EU.

4. ZÁVĚR

Jak je snad patrné z výše uvedených postřehů, smluvní praxe EU není po vstupu LS v platnost ještě zdaleka ustálena a vykazuje určitou rozkolísanost i odklon od některých dlouhodobě budovaných konceptů (zejména v otázce přímého účinku dohod o přidružení). V řadě případů navíc zatím nemáme k dispozici autoritativní rozhodnutí SDEU, ačkoliv jinak je Soudní dvůr nucen se velmi intenzivně zabývat spory z oblastí vnějších vztahů, ovšem hlavně o rozsah pravomocí EU a jejích orgánů, resp. rozsah zbývajících pravomocí členských států.

Situaci rovněž komplikuje způsob „konsensuálního“ řešení právních problémů či „hledání kompromisu“ v rámci EU, kdy je často zvoleno polovičaté řešení, které nemá úplnou podporu nikoho, ale nikomu ani zásadně nevadí. Takové řešení je pak zpravidla doprovázeno různými prohlášeními orgánů EU a/nebo členských států, v nichž více či méně srozumitelně deklarují své původní pozice. Klíčové pak je vzájemné ujištění všech aktérů, že zvolené kompromisní řešení nepředstavuje „precedens“ a sporné právní otázky budou v budoucnu náležitě analyzovány a hledáno odpovídající řešení. Není snad třeba dodávat, že zpravidla již na příštím jednání příslušné pracovní skupiny Rady se někdo na předchozí kompromis důrazně odvolává jako na zavedenou praxi, pokud se mu to zrovna hodí.

Navzdory uvedenému však Unie v procesu sjednávání mezinárodních dohod nadále disponuje funkčními mechanismy, a to díky odbornému aparátu orgánů EU (zejm. Právní služby Rady, ale i Komise) a právním expertům členských států. Smluvní praxe EU tak není rozkolísána tak, jak by mohla být s ohledem na komplexní průniky unijního, mezinárodního a ústavního práva, a v řadě otázek panuje jasná shoda a uplatňují se standardní postupy. Jistě by soudržnost a koherence vnější činnosti Unie mohla být vyšší, ale o to se jistě postarají budoucí generace.

Autor:

JUDr. Emil Ruffner, Ph.D.,
Ministerstvo zahraničních věcí ČR,
emil_ruffner@mzv.cz