

Lisabonská smlouva – nový rámec pro mezinárodně právní postavení Evropské unie a její vnější činnosti*

Abstrakt:

Přijetí Lisabonské smlouvy změnilo mezinárodně právní postavení Evropské unie. Při akceptaci většinového odborného názoru se přeměnila z mezinárodní organizace sui generis a subjektu bez mezinárodně právní subjektivity v jednoznačně identifikovaný nadnárodní subjekt – mezinárodní organizaci s vnější subjektivitou. Tato skutečnost má své dopady i na její vnější činnost. Lisabonská smlouva tak vytvořila nový rámec pro specifikaci podstaty, zásad, cílů, elementů i správy vnějších vztahů daného subjektu. Stať komparuje mezinárodně právní postavení Evropské unie před a po přijetí Lisabonské smlouvy a usiluje především o charakteristiku nového právně institucionálního základu pro zapojování EU do globální dělbý práce.

Klíčová slova:

Lisabonská smlouva, Evropská unie, právní suverenita, vnější vztahy, vnější činnosti

Přijetí Lisabonské smlouvy, neboli Smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, která je tvořena novelizovanou Smlouvou o EU a Smlouvou o fungování EU, které vstoupily v platnost 1. prosince 2009, předznamenalo nejen změnu mezinárodně právního postavení Evropské unie (EU, Unie), ale v jejím důsledku i proměnu právně institucionálního rámce pro provádění vnějších vztahů, nebo (dnes snad vhodněji) vnější činnosti EU. Akceptací nové zakládací smlouvy byly ukončeny vleklé debaty o charakteru Evropské unie, jako tzv. pilířové struktury, i o její mezinárodně právní subjektivitě.

Cílem této statě je však nejen porovnat mezinárodně právní postavení Evropské unie jako mezinárodní organizace před a po schválení Lisabonské smlouvy a výsledky komparace aplikovat na otázky její mezinárodně právní subjektivity, ale zejména vymezit dopady Lisabonské smlouvy jako nového rámce na podstatu, zásady, cíle, elementy a správu vnějších vztahů EU. Jinými slovy, autoři usilují především o charakteristiku nového právně institucionálního základu pro zapojování EU do globálních klíčových vazeb politické, ekonomické a právní povahy, kterému zatím nebyla věnována odpovídající publikační pozornost. Východis-

* Tato stať vznikla v rámci výzkumného záměru Fakulty mezinárodních vztahů „Governance v kontextu globalizované ekonomiky a společnosti“, č. MSM6138439909.

kem pro daný rozbor jsou primární pramenná díla v podobě konsolidovaných verzí zakládacích smluv.

V první části článku jsou hledány odpovědi na dvě základní otázky, jež vévodily diskusi právníků i ekonomů před přijetím Lisabonské smlouvy – zda EU ve své podobě byla či nebyla mezinárodní organizací a zda byla či nebyla nadána mezinárodně právní¹ subjektivitou? Druhá část se pokouší o vymezení současného postavení Evropské unie, které je potažmo, tam, kde je to možné a vhodné, konfrontováno s předchozím postavením, event. jsou uváděny dopady dané změny, které nastolují nové otázky (např. jaký je rozsah nových pravomocí EU a zda bude dostatečný pro posílení postavení Unie v globálních vztazích?). Třetí část, jež je těžištěm statě, specifikuje dopady Lisabonské smlouvy na podstatu, zásady, cíle, elementy (prvky) a správu vnějších vztahů (nebo také tzv. vnější politiky) Evropské unie. V závěru je vysloven hodnotící názor autorů na proměnu rámce pro mezinárodně právní postavení EU a její vnější činnosti.

1. Mezinárodně právní postavení Evropské unie před přijetím Lisabonské smlouvy

Intenzivní diskusi o mezinárodně právním postavení Evropské unie před přijetím Lisabonské smlouvy dlouhodobě vévodily dvě základní otázky – za prvé, zda EU je mezinárodní organizací dle mezinárodního práva veřejného, a za druhé, zda je nadána mezinárodně právní subjektivitou? Odpovědi expertů z řad právníků i ekonomů na dané záležitosti sice převážně vyznívaly negativně, avšak bylo možné setkat se i s argumenty ve prospěch nastíněných otázek.

Pojetí, podle kterého EU nevykazovala rysy mezinárodní organizace, vycházelo z norem obecného mezinárodního práva veřejného a jejich výkladu.² Podle nich mezinárodní organizací je takové sdružení států, které vzniká na základě mezinárodní smlouvy uzavírané státy, na jejímž základě trvale vykonává úkoly, jež mu ukládají členské státy (stanovují se tzv. pravomoci a působnost mezinárodní organizace), a vytváří vlastní stálé orgány.³ EU vznikla na bázi Smlouvy o Evropské unii vstoupivší v platnost k 1. 11. 1993. Ze strukturálního hlediska ale zahrnovala Evropská společenství (1. pilíř) a dále společnou zahraniční a bezpeč-

¹ Často se také hovoří o tzv. vnější subjektivitě.

² Srovnej: ČEPELKA, Č. – ŠTURMA, P.: Mezinárodní právo veřejné. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 78 a SEIDL-HEHENVELDERN, I.: Mezinárodní právo veřejné. 3. vyd. Praha: ASPI, 2006, s. 76 a 157.

³ Smlouvy, které jsou zakládací listinou mezinárodních organizací, obsahují zpravidla statut mezinárodní organizace, včetně určení jejího názvu a sídla, její cíle, zásady činnosti, podmínky členství, práva a povinnosti členů, strukturu orgánů a jejich kompetence a způsob financování. Kromě zakládací smlouvy uzavírají členské státy smlouvu se státem, ve kterém bude mít daná mezinárodní organizace své sídlo (tzv. sídelní smlouva) a smlouvu o výsadách a imunitách mezinárodní organizace, včetně jejich orgánů a pracovníků, v členských státech (tzv. imunitární smlouva).

nostní politiku (2. pilíř) a spolupráci v oblasti justice a vnitřních věcí (3. pilíř). Smlouvy o založení Evropských společenství [Smlouva o založení Evropského společenství (ES) a Smlouva o založení Evropského společenství pro jadernou energii (EURATOM)] naplňovaly dvě základní podmínky pro vznik mezinárodní organizace. Jelikož v obou případech šlo o instituce nadstátního charakteru, mohly být stanoveny jejich pravomoci i působnost (např. pravomoc ES uzavírat mezinárodní smlouvy s třetí zemí, skupinou zemí či mezinárodními organizacemi;⁴ do působnosti ES patřilo provádění společné obchodní politiky⁵). Pro 1. pilíř fungovaly také orgány EU – Rada, Komise, Evropský parlament, Soudní dvůr, Účetní dvůr, poradní funkci měly Hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů. Proto také mohl Mezinárodní soudní dvůr uznat Evropská společenství explicitě za mezinárodní organizace. 2. a 3. pilíř měly ovšem nikoliv nadstátní, nýbrž mezistátní charakter, tzn. že členské státy si ponechávaly své rozhodovací pravomoci. V těchto pilířích tudíž nemohly být stanoveny ani pravomoci, ani působnost EU. Tím vlastně nebyla naplněna v plném rozsahu první podmínka, tj. výkon úkolů (činností) uložených státem. A i když druhá podmínka, tj. existence vlastních orgánů naplněna byla⁶, Evropská unie nebyla ve smyslu ustáleného výkladu norem mezinárodního práva uznána za mezinárodní organizaci.

Protože však ES a EURATOM jako mezinárodní organizace byly základem Evropské unie, řada expertů považovala EU za mezinárodní organizaci sui generis (svého druhu).

Mezinárodní organizace jsou již tradičně pokládány za subjekty mezinárodního práva. To znamená, že mají způsobilost být nejen účastníky vztahů upravených normami mezinárodního práva veřejného, ale mají i způsobilost k právním úkonům a k právní odpovědnosti. Právní subjektivita mezinárodních organizací je subjektivitou propůjčenou (přenesenou – odvozenou), neboť vyplývá z vůle států, které jsou členy dané mezinárodní organizace. Kromě toho je subjektivitou omezenou, a to co do rozsahu, protože ten určují cíle a působnost dané mezinárodní organizace. Subjektivita mezinárodních organizací v mezinárodním právu je zpravidla vyjádřena implicitně a je dovozována z rozsahu působnosti mezinárodní organizace zakotvené v její zakládací smlouvě (zakládacích dokumentech).⁷

⁴ Čl. 300 Smlouvy o založení ES. VLÁDA ČR: Konzolidovaná verze Smlouvy o založení Evropského společenství ve znění Smlouvy z Nice [2010-09-10]. In: Primární právo. Historický vývoj zakládajících smluv. Praha: Vláda České republiky, s. 235. Dostupné z: <http://www.euroscop.cz/gallery/2/756-smlouva_o_es.nice.pdf>.

⁵ Čl. 133 Smlouvy o založení ES. VLÁDA ČR: Konzolidovaná verze Smlouvy o založení Evropského společenství ve znění Smlouvy z Nice [2010-09-10]. In: Primární právo. Historický vývoj zakládajících smluv. Praha: Vláda České republiky, s. 185. Dostupné z: <http://www.euroscop.cz/gallery/2/756-smlouva_o_es.nice.pdf>.

⁶ Kromě orgánů EU v 1. pilíři existovaly i další orgány, mezi které patřily: ve 2. pilíři – Politický a bezpečnostní výbor, Generální tajemník Rady a Vysoký představitel pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku; ve 3. pilíři – Koordinační výbor vyšších úředníků.

⁷ V souladu s normami vnitrostátních právních řádů mají mezinárodní organizace právní subjek-

Právní subjektivita propůjčená mezinárodními organizacím, byť má stejný obsah jako subjektivita států⁸, je subjektivitou odlišnou od subjektivity členských států. Uznání právní subjektivity mezinárodní organizace státem (a to jak členským, tak nečlenským) neznamená automatický závazek státu podřizovat se pravidlům dané mezinárodní organizace. Ten může vyplývat jen ze samotné zakládací smlouvy podepsané daným (členským) státem, nebo z výslovného vyjádření státu, že se takovým pravidlům podřídí. (V této souvislosti je nutné – s ohledem na níže zkoumané záležitosti – zdůraznit vztah mezi právní subjektivitou, kterou má mezinárodní organizace, a vnějšími pravomocemi, v jejichž rámci může jako subjekt mezinárodních vztahů vystupovat.)

Zvláštní povahu a účinky má uznání mezinárodně právní subjektivity mezinárodní organizace nadstátního (nadmárodního) charakteru. To vyplývá především ze znaků, kterými se nadstátní (nadmárodní) mezinárodní organizace odlišují od organizací mezistátních. Těmito znaky jsou:

- orgány mezinárodní organizace (alespoň některé z nich) jsou při rozhodování nezávislé na pokynech členských států;
- většinová rozhodnutí zavazují i ty členské státy, které byly „přehlasovány“;
- osoby mající trvalý pobyt na území členských států podléhají přímo pravidlům dané organizace – státy jejich závaznost nezprostředkovávají;
- organizace mají vlastní soudní a „kvaziparlamentní“ orgány;
- financování není závislé na přispěvcích členských států, mají vlastní finanční příjmy.⁹

V případě nadstátních organizací tak jsou kompetence členských států a jejich orgánů překrývány, popř. nahrazovány kompetencemi mezinárodní organizace, resp. kompetencemi jejich orgánů. Proto rovněž otázka, zda je Evropská unie nadána právní subjektivitou¹⁰, vyvolávala před přijetím Lisabonské smlouvy značné spory.

Evropským společenstvím, jako součástí Evropské unie, byla přiznána mezinárodně právní subjektivita, byť tato subjektivita byla omezena pravomocemi definovanými v zakládacích smlouvách a smlouvách, které je měnily a doplňovaly (tedy stupněm suverenity, jenž na ES a EURATOM, jakož i dříve Evropské

titivu i v právu vnitrostátním (především v právu členských států). Zde je téměř vždy vymezována explicitně.

⁸ Obsahem mezinárodně právní subjektivity je právo: diplomacie a legace, požívat výsady a imunity, uzavírat mezinárodní smlouvy, přijímat jednostranná opatření, jakož i povinnost: nést mezinárodní odpovědnost.

⁹ Blíže viz např. POTOČNÝ, M. – ONDŘEJ, J.: Mezinárodní právo veřejné. Zvláštní část. 5. doplněné a rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 282 a 320; SEIDL-HEHENVELDERN, I.: Mezinárodní právo veřejné. 3. vyd. Praha: ASPI, 2006, s. 155.

¹⁰ Mezinárodně právní subjektivita je způsobilost být nositelem práv a povinností na úrovni mezinárodního práva veřejného, tj. na úrovni suverénů mezinárodního společenství – národních států a mezinárodních organizací s právní subjektivitou.

společenství uhlí a oceli, přenesly členské státy). Tuto subjektivitu společenství neovlivnilo ani vytvoření společných orgánů. Mezinárodně právní subjektivita byla Evropským společenstvím přiznána jak podle mezinárodního práva (čl. 281 Smlouvy o ES a čl. 184 Smlouvy o EURATOM), tak v rámci vnitrostátního práva členských států (čl. 282 Smlouvy o ES a čl. 185 Smlouvy o EURATOM). Na právní subjektivitě Evropských společenství se nic nezměnilo ani po přijetí Smlouvy o Evropské unii v Maastrichtu v roce 1992 a vzniku Evropské unie. Postavení společenství v mezinárodně právních vztazích zůstalo podle základacích smluv, včetně jejich změn, zachováno; Evropská unie je nenahradila.

Evropské unii jako celku mezinárodně právní subjektivita přiznána nebyla, jelikož členské státy ji ve Smlouvě o EU výslovně nedohodly a tuto „nedohodu“ nebylo možné nahradit judikaturou Soudního dvora, který byl příslušný k výkladu pouze 3. pilíře EU, nikoli však pilíře 2. Posílení nadstátního charakteru EU, včetně některých ujednání o spolupráci s třetími zeměmi, nicméně vedlo k diskusím i o mezinárodně právní subjektivitě Unie a jejím rozsahu. Zastánci existence jakési zárodečné právní subjektivity EU argumentovali třemi skutečnostmi:

- existencí občanství EU: zdůrazňovali, že těžko si lze představit občanství k subjektu, který nemá právní subjektivitu;
- podstatou institutu přistoupení k EU: přistoupení se vztahovalo nejen k ES (EURATOM), ale i ke 2. a 3. pilíři, neboť přistupující stát na sebe musel převzít závazky vyplývající ze všech pilířů;
- pravomocí Rady pozastavit některá práva členskému států, včetně práv hlasovacích: prvek subjektivity byl spatřován v nadřazenosti pravomoci Rady, která měla ve 2. a 3. pilíři pravomoc kvalifikovanou většinou a s odhlédnutím od hlasů dotčeného státu pozastavit práva členskému státu, nad pravomocemi členských států.

Mezinárodně právní subjektivita Evropské unie tak byla, možno říci, považována za spornou, přesto však názory, že EU má právní subjektivitu, ať v plném či částečném rozsahu, zůstaly v teorii i praxi výrazně menšinovými.

2. Mezinárodně právní postavení Evropské unie po přijetí Lisabonské smlouvy

Přijetím Lisabonské smlouvy dochází k významné změně – Evropská unie nahrazuje Evropské společenství a je jeho nástupkyní, čímž dochází k jednoznačné identifikaci tohoto nadnárodního subjektu¹¹. Lisabonská smlouva ruší tzv. pilířovou strukturu dosavadní EU. Dle hlavy V., kap. 2., čl. 24 Smlouvy o EU¹²

¹¹ Nutno dodat, že vedle Evropské unie bude i nadále existovat EURATOM se samostatnou právní subjektivitou.

¹² ÚV ČR: Lisabonská smlouva. Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování

má EU pravomoc v otázkách společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP), která „se vztahuje na všechny oblasti zahraniční politiky a všechny otázky týkající se bezpečnosti Unie, včetně postupného vymezení společné obranné politiky, která by mohla vést ke společné obraně“. Přitom ale platí, že „základní charakter SZBP jako oblasti mezivládní spolupráce, kde členské státy mají výlučné postavení v rozhodovacím procesu, zůstává zachován“.¹³ V oblasti „prostor svobody, bezpečnosti a práva“ (dříve spolupráce v oblasti justice a vnitřních věcí) nabývá EU sdílené pravomoci spolu s členskými státy. Tím vlastně dochází k naplnění první podmínky – stanoví se pravomoci a působnost EU v celé šíři jejího obsahového záběru. Orgány EU jsou dle Smlouvy o EU – Evropský parlament, Evropská rada, Rada, Evropská komise, Soudní dvůr EU, Evropská centrální banka a Účetní dvůr (zvyšuje se tedy jejich počet). Specifikují se i další orgány s poradními funkcemi. S ohledem na změnu ve vnitřním uspořádání EU se mění pravomoci těchto orgánů. Je tudíž naplněna i druhá podmínka jsoucnosti mezinárodní organizace.

Lisabonská smlouva explicitně zakotvila, stejně jako tomu bylo dříve u ES, vnitřní a vnější subjektivitu Evropské unie. Vnitřní subjektivita je stanovena čl. 335 Smlouvy o fungování EU a vymezuje postavení EU na území členských států. Unie má v každém z členských států nejširší způsobilost k právům a právním úkonům, jakou jejich vnitrostátní právo přiznává právnickým osobám; může zejména nabývat a zcizovat movitý a nemovitý majetek a vystupovat před soudem. Pro tento účel je zastupována Komisí. (V otázkách spojených s fungováním svých jednotlivých orgánů je zastupována vzhledem k jejich správní samostatnosti každým z nich.)¹⁴ Vnější subjektivita stanoví postavení EU vůči mezinárodnímu společenství. Konstatování, že „Unie má právní subjektivitu“ (čl. 47 Smlouvy o EU)¹⁵ znamená, že EU má subjektivitu odlišnou od právní subjektivity zakladatelských členských států. Vnější subjektivita je základem pro provádění vnějších aktivit EU. Vyjadřuje skutečnost, že EU (stejně jako dříve ES):

- může uzavírat (vedle členských států) dohody s jedním nebo více třetími státy, či mezinárodními organizacemi za určitých vymezených podmínek (viz dále);
- odpovídá za porušení dohod, jimiž je vázána;
- může vznášet mezinárodní nároky v souvislosti s protiprávním vyvlastněním jejího majetku;

Evropské unie. 2. přepracované a doplněné vydání. Praha: Úřad vlády České republiky, Odbor informování o evropských záležitostech, 2009, s. 36.

¹³ ÚV ČR: Analýza dopadů Lisabonské smlouvy. Praha: Úřad vlády České republiky, leden 2010 [2010-08-13], s. 55. Dostupné z: <<http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/dokumenty/Analýza-dopadu-Lisabonske-smlouvy.pdf>>.

¹⁴ ÚV ČR: Lisabonská smlouva. Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie. 2. přepracované a doplněné vydání. Praha: Úřad vlády České republiky, Odbor informování o evropských záležitostech, 2009, s. 254.

¹⁵ Ditto, s. 51.

- ♦ může předkládat k arbitrážnímu rozhodnutí spory, které vede s jinými subjekty mezinárodního práva apod.

Mezinárodní společenství (třetí – nečlenské země a mezinárodní organizace) považuje v současné době Evropskou unii (i EURATOM) za nositele mezinárodně právní subjektivity (a mezinárodní organizaci), což dokládají mj. uplatňováním práva diplomacie a legace, včetně uznání výsad a imunit EU a jejích představitelů, či uzavíráním mezinárodních smluv, které byly před přijetím Lisabonské smlouvy sjednávány téměř výhradně mezi ES na straně jedné a státy a mezinárodními organizacemi na straně druhé. (Určitou výjimkou byly dohody uzavřené EU v rámci 2. a 3. pilíře. Amsterodamská smlouva dala tuto pravomoc Radě EU. Takovéto dohody samozřejmě nezavazovaly ten členský stát EU, jehož zástupce prohlásil, že „musí splnit své ústavní předpisy“.) Po přijetí Lisabonské smlouvy bude signatářem mezinárodních smluv pouze Evropská unie, resp. EU a její členské státy. To platí jak ve vztahu k nově uzavíraným dohodám, tak i dohodám již uzavřeným jménem ES, neboť EU se stala jeho právním nástupcem.

Právo diplomacie představuje po Evropskou unii nárok komunikovat s ostatními subjekty mezinárodního práva veřejného jako rovný s rovným. Tuto komunikaci umožňuje aktivní vyslanecké právo, které opravňuje EU být zastoupena u ostatních subjektů stálým orgánem (s chráněným postavením). Tento stálý orgán nabývá nově dle Lisabonské smlouvy (Smlouva o fungování EU, čl. 221) podoby delegace Evropské unie, jež působí pod vedením Vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a vykonává mimo jiné i reprezentační a koordinační funkce, které dosud náležely předsednickému státu. Delegace EU jedná v úzké spolupráci s diplomatickými misemi a konzulárními zastoupeními členských států. V rámci pasivního vyslaneckého práva dosud akreditovalo v sídle EU své diplomatické mise více než 150 států. Vzhledem k tomu, že u EU není možné zřizovat diplomatické mise mezinárodních organizací, několik z nich zde vytvořilo tzv. úřady důvěrných vztahů v podobě buď pozorovatelských misí (OSN, OECD, ILO) či styčných kanceláří (Rada Evropy, ESVO, Arabská liga), na něž se vztahuje národní (belgické) právo. Ochranu stálých orgánů EU zajišťuje udělení výsad (zvláštní právní úprava) a imunit (vynětí diplomatických misí z moci obecně platných předpisů v sídelní zemi). Na území členských států používá Unie výsad a imunit nezbytných k plnění jejího poslání za podmínek stanovených v Protokolu o výsadách a imunitách EU z roku 1965. Totéž dnes platí i pro Evropskou centrální banku a Evropskou investiční banku.

Hlavním obsahem mezinárodně právní subjektivity EU je, jak bylo již uvedeno, pravomoc uzavírat mezinárodní smlouvy (tzv. vnější dohody) s jednou nebo více třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi, stanoví-li tak Smlouvy (myšleno zakládací) nebo je-li uzavření dohody buď nezbytně nutné k dosažení cílů stanovených Smlouvami v rámci politik Unie nebo je stanovené právně závazným aktem Unie nebo se může dotknout společných pravidel či

změnit jejich oblast působnosti (čl. 216 Smlouvy o fungování EU).¹⁶ Zpřesnění tohoto článku ve srovnání s dikcí obdobného článku Smlouvy o ES představuje explicitní zakotvení podmínek uzavíraných dohod, které byly až dosud vyvozovány na základě judikatury Soudního dvora. V důsledku přerozdělení určitých vnitřních pravomocí mezi EU a členskými státy na základě Lisabonské smlouvy se změnil okruh otázek, které budou moci být předmětem mezinárodních smluv uzavíraných Unii. Lisabonská smlouva přináší také změny v proceduře sjednávání mezinárodních smluv. Např. uzavření dohody může nadále doporučovat nejen Komise, ale i Vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, pokud se zamýšlená dohoda týká výlučně nebo zejména společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Sjednáváním smluv nemusí být pověřena pouze Komise, ale kdokoli, koho Rada jmenuje vyjednávačem nebo vedoucím vyjednávacího týmu. Evropský parlament nově vydává souhlas v případech uzavírání dohod v oblastech, na něž se vztahuje řádný či zvláštní legislativní postup.¹⁷

Přijetí Lisabonské smlouvy explicitně vymezující právní subjektivitu Evropské unie tedy na jedné straně vede k ukončení diskuse o mezinárodně právním postavení EU, na druhé straně ale nastoluje otázky nové, např. jaký je rozsah pravomocí EU v jejich vnějších vztazích?.

3. Dopady Lisabonské smlouvy na podstatu, zásady, cíle, elementy a správu vnějších vztahů EU¹⁸

Kategorie vnějších vztahů Evropské unie není evropským právem definována, byť jde o pojem velmi často používaný. Již před přijetím Lisabonské smlouvy začali proto právní experti hledat vlastní vymezení, pro které využili čl. 3 Smlouvy o EU z roku 1993 (v současně platné smlouvě byl tento článek zrušen), a za vnější vztahy EU obvykle považují souhrn právních vztahů EU, které se realizují v rámci jejich vnějších pravomocí a jsou rozvíjeny v různých oblastech – ekono-

¹⁶ ÚV ČR: Lisabonská smlouva. Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie. 2. přepracované a doplněné vydání. Praha: Úřad vlády České republiky, Odbor informování o evropských záležitostech, 2009, s. 190.

¹⁷ Řádný legislativní postup Evropského parlamentu a Rady spočívá v tom, že tyto orgány přijímají společně na návrh Komise nařízení, směrnice nebo rozhodnutí. Legislativní akty takto přijaté podepisuje předseda Evropského parlamentu a předseda Rady. Zvláštní legislativní postup znamená, že ve zvláštních případech stanovených Smlouvami je možné přijetí nařízení, směrnice nebo rozhodnutí Evropským parlamentem za účasti Rady nebo Radou za účasti Evropského parlamentu. Legislativní akty podepisuje předseda orgánu, který je přijal. Blíže viz: ÚV ČR: Lisabonská smlouva. Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie. 2. přepracované a doplněné vydání. Praha: Úřad vlády České republiky, Odbor informování o evropských záležitostech, 2009, s. 190.

¹⁸ Tato třetí část statě je aktualizovanou a doplněnou verzí výkladu Právní stránky vnějších vztahů, publikované v CIHELKOVÁ, E.: Vnější ekonomické vztahy Evropské unie. Praha: C. H. Beck, 2003, zejména s. 55–60.

mické, politické, rozvoje atd. V čl. 3 byl reziduálně použit pojem „vnější činnosti“. V Lisabonské smlouvě vnější činnosti získávají na svém významu a jsou pravděpodobně konceptem více frekventovaným než vnější vztahy. Vnější činnosti Unie je věnována hlava V. Smlouvy o EU a část V. Smlouvy o fungování EU, čímž vnější činnost EU získává jednotné a soustředěné vymezení. Evropské právo však nevymezuje relaci pojmů „vnější vztahy“ a „vnější činnosti“. První pojem je širší, jelikož kromě vnějších činností EU zahrnuje i naplňování pasivního vyslaneckého práva, které nelze řadit mezi činnosti.

Pro výklad mezinárodních smluv EU s třetími zeměmi a mezinárodními organizacemi, jakož i pro výklad sekundárního práva EU, jsou velmi důležité zásady Evropské unie. Zatímco v Niceské smlouvě byly vymezeny zásady EU jako takové – zásada demokracie, právního státu a úcty k lidským právům a základním svobodám, v Lisabonské smlouvě jsou vymezeny zásady vnější činnosti Unie. Smlouva o EU konstatuje, že Evropská unie usiluje o rozvíjení vztahů a budování partnerství se třetími zeměmi a mezinárodními regionálními nebo světovými organizacemi, jež sdílejí zásady, které se uplatnily při jejím založení, rozvoji a rozšiřování a které hodlá podporovat i v ostatním světě. Jedná se o zásady: demokracie, právního státu, univerzálnosti a nedělitelnosti lidských práv a základních svobod, úcty k lidské důstojnosti, rovnost a solidaritu, dodržování zásad Charty OSN a mezinárodního práva. Evropská unie také podporuje vícestranná řešení společných problémů, především v rámci Organizace spojených národů.

Pro výklad mezinárodních smluv a sekundárního práva jsou rovněž velmi důležité cíle vnějších vztahů EU. V Niceské smlouvě byly tyto cíle stanoveny jako obecné a specifické (pro jednotlivé elementy vnějších vztahů). Obecné cíle byly vymezeny primárním právem, většinou v preambuli zakládacích smluv nebo v jiných společných ustanoveních – např. „zabezpečit společným postupem hospodářský a sociální růst .. zemí ..“ (Smlouva o založení ES)¹⁹; „mluvit jedním hlasem a jednat důsledně a solidárně k účinnější ochraně svých společných zájmů a nezávislosti“ (Jednotný evropský akt)²⁰; „dosáhnout posílení a sblížení svých ekonomik ..“ (Smlouva o EU)²¹. Specifické cíle byly definovány jak primárním, tak sekundárním právem, zejména v nařízeních Rady.

Lisabonská smlouva významně mění svůj přístup k vymezení cílů vnějších vztahů (vnější činnosti) EU. Cíle Unie v oblasti vnější činnosti zahrnují jakési tři

¹⁹ VLÁDA ČR: Konzolidovaná verze Smlouvy o založení Evropského společenství ve znění Smlouvy z Nice [2010-09-10]. In: Primární právo. Historický vývoj zakládajících smluv. Praha: Vláda České republiky, s. 143. Dostupné z: <http://www.euroscop.cz/gallery/2/756-smlouva_o_es.nice.pdf>.

²⁰ ÚMV: Akt o jednotné Evropě. Evropská integrace v dokumentech. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 1993, s. 5.

²¹ VLÁDA ČR: Konzolidovaná verze Smlouvy o Evropské unie ve znění Smlouvy z Nice [2010-09-10]. In: Primární právo. Historický vývoj zakládajících smluv. Praha: Vláda České republiky, s. 122. Dostupné z: <http://www.euroscop.cz/gallery/2/760-smlouva_o_eu.pdf>.

roviny. První rovinu představují cíle vnějších vztahů vymezené v rámci obecných cílů Unie, druhou – cíle pro vypracovávání a provádění vnější činnosti v jednotlivých oblastech a dosažení Vysokého stupně spolupráce ve všech oblastech mezinárodních vztahů, třetí – cíle jednotlivých elementů (oblastí) vnějších vztahů.

V rámci první úrovně Evropská unie „ve svých vztazích s okolním světem zastává a podporuje své hodnoty a zájmy a přispívá k ochraně svých občanů. Přispívá k míru, bezpečnosti, udržitelnému rozvoji této planety, k solidaritě a vzájemné úctě mezi národy, volnému a spravedlivému obchodování, vymýcení chudoby, ochraně lidských práv, především práv dítěte, a k přísnému dodržování a rozvoji mezinárodního práva, zejména k dodržování zásad Charty Organizace spojených národů.“ Se zeměmi ve svém sousedství Unie rozvíjí výsadní vztahy s cílem vytvořit prostor prosperity a dobrých sousedských vztahů, založený na hodnotách Unie a vyznačující se úzkými a mírovými vztahy spočívajícími na spolupráci. Za tímto účelem může s dotýcnými zeměmi uzavírat zvláštní dohody. Tyto dohody mohou obsahovat vzájemná práva a povinnosti, jakož i možnost vyvíjet společnou činnost.²² Konceptí pro rozvíjení těchto výsadních vztahů je již dříve existující Evropská sousedská politika či nově realizované Východní partnerství.

V rámci druhé úrovně Unie usiluje o dosažení vysokého stupně spolupráce ve všech oblastech mezinárodních vztahů, a to ve snaze:

- chránit své hodnoty, základní zájmy, svou bezpečnost, nezávislost a celistvost;
- upevňovat a podporovat demokracii, právní stát, lidská práva a zásady mezinárodního práva;
- zachovávat mír, předcházet konfliktům a posilovat mezinárodní bezpečnost v souladu s cíli a zásadami Charty OSN, jakož i v souladu se zásadami Helsinského závěrečného aktu a s cíli Pařížské charty, včetně těch, které se týkají vnějších hranic;
- podporovat udržitelný rozvoj v hospodářské a sociální oblasti a v oblasti životního prostředí v rozvojových zemích s hlavním cílem vymýcení chudoby;
- povzbuzovat zapojení všech zemí do světové ekonomiky, včetně postupného odstraňování překážek mezinárodního obchodu;
- přispívat k vypracování mezinárodních opatření pro ochranu a zlepšení kvality životního prostředí a udržitelné hospodaření se světovými přírodními zdroji, aby se zajistil udržitelný rozvoj;
- pomáhat lidem, zemím a regionům čelícím přírodním nebo člověkem způsobeným pohromám;

²² ÚV ČR: Lisabonská smlouva. Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie. 2. přepracované a doplněné vydání. Praha: Úřad vlády České republiky, Odbor informování o evropských záležitostech, 2009, s. 19 a 22.

- ♦ podporovat mezinárodní systém založený na posílené mnohostranné spolupráci a na řádné správě věcí veřejných v celosvětovém měřítku.²³

Uvedené zásady a cíle ve druhé rovině jsou rozhodující při vypracování a provádění vnější činnosti v jednotlivých oblastech hlavy V. Smlouvy o EU, části V. Smlouvy o fungování EU, jakož i vnějších aspektů ostatních politik.

EU dbá na soudržnost mezi jednotlivými oblastmi své vnější činnosti, jakož i mezi těmito oblastmi a ostatními politikami. Soudržnost zajišťují ve spolupráci Rada a Komise, kterým je nápomocen Vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku.

V rámci třetí úrovně EU vymezuje cíle jednotlivých elementů (oblastí) její vnější činnosti, které specifikuje Smlouva o fungování EU a navazující akty sekundárního práva, zejména nařízení Rady.

Nejdůležitějšími prvky vnějších vztahů EU, nebo také vnějšími politikami, dle Smlouvy o fungování EU jsou:

- ♦ činnosti prováděné v rámci zásad vytěčených v preambuli smlouvy
 - ♦ přidružení zámořských zemí a území (čl. 198–204);
- ♦ činnosti prováděné v rámci zásad a cílů vnější činnosti Unie
 - ♦ společná obchodní politika (čl. 206–207),
 - ♦ spolupráce se třetími zeměmi a humanitární pomoc,
 - ♦ rozvojová spolupráce (čl. 208–211),
 - ♦ hospodářská, finanční a technická spolupráce se třetími zeměmi (čl. 212–213),
 - ♦ humanitární pomoc (čl. 214),
 - ♦ čistá – typická asociace (čl. 217);
- ♦ obecná a závěrečná ustanovení zaměřená na plnění cílů EU zavádějící
 - ♦ kooperační politiku (čl. 352);
- ♦ vnější aspekty vnitřních politik
 - ♦ politiky v oblasti vzdělávání (čl. 166),
 - ♦ politiky v oblasti kultury (čl. 167),
 - ♦ výzkumné a technologické politiky (čl. 180, 186),
 - ♦ politiky na ochranu životního prostředí (čl. 191) atd.

Smlouva o EU má relevanci k(e):

- ♦ společné zahraniční a bezpečnostní politice (čl. 23–46),
- ♦ přijímání nových členů (čl. 49).²⁴

²³ Ditto, s. 33–34.

²⁴ Nejdůležitější z uvedených článků jsou tzv. hmotně právní články, které explicitně i implicitně stanoví pravomoci EU v dané oblasti a jsou právním základem pro uzavírání příslušného druhu vnějších dohod EU: čl. 207 pro obchodní dohody, čl. 209 pro dohody o rozvojové spolupráci, čl. 212 pro dohody o hospodářské, finanční a technické spolupráci, čl. 214 pro dohody o humanitární pomoci, čl. 217 pro asociací dohody (dohody o přidružení), čl. 352 pro dohody o hospodářské spolupráci (kooperační dohody). Významné jsou rovněž tzv. procesní články, jež stanoví postup pro uzavírání vnějších dohod a mají charakter buď obecný (čl. 218), jenž stanoví obecný postup uzavírání dohody,

Z uvedeného vyplývá, že Smlouva o fungování EU poněkud změnila uspořádání jednotlivých elementů vnějších vztahů Unie oproti předchozí právní úpravě. Přidružení zámořských zemí a území vyňala z činností prováděných v rámci zásad a cílů činnosti Unie a považuje je za činnost prováděnou v rámci zásad preambule, hodlající „potvrdit solidaritu, která spojuje Evropu a zámořské země, a přejíce si zajistit rozvoj jejich blahobytu v souladu se zásadami Charty OSN“.²⁵ Čistou (typickou) asociaci, která byla součástí činností zaměřených na plnění cílů Evropského společenství, avšak v rámci všeobecných a závěrečných ustanovení Smlouvy o založení ES, do těchto činností naopak zařadila. Humanitární pomoc jako samostatný element extrahovala z rozvojové spolupráce. Finanční a technickou spolupráci se třetími zeměmi, která byla dříve samostatnou politikou, zahrnula spolu s rozvojovou spoluprací a humanitární pomocí do hlavy III, souhrnně pojmenované – spolupráce se třetími zeměmi a humanitární pomoc.

Ke změně došlo i v rámci Smlouvy o EU, pokud jde o společnou zahraniční a bezpečnostní politiku. Již z dříve uvedeného je patrné, že tato politika si sice zachovala mezivládní charakter, díky kterému zůstává, na rozdíl od ostatních oblastí vnější činnosti Unie, upravena v celém rozsahu ve Smlouvě o EU, avšak Lisabonská smlouva změnila dosavadní strukturu úpravy společné zahraniční a bezpečnostní politiky, neboť hlava V. renovované Smlouvy o EU obsahuje v kap. 1 obecná ustanovení o vnější činnosti Unie společná pro všechny její oblasti, tedy i ty, jež jsou dále upraveny v části páté Smlouvy o fungování EU, a kap. 2 je věnována zvláštním ustanovením o SZBP. Článek 49 respektuje jak nově definované hodnoty v čl. 2 Smlouvy o EU, tak explicitě i informační povinnost vůči Evropskému parlamentu a parlamentům členských států. Při rozhodování Rady (a potažmo i Evropského parlamentu, jež musí vyslovit souhlas) o žádosti státu o členství v EU, který musí nejen uznávat hodnoty čl. 2, ale zavázat se k jejich podpoře, budou zohledněna kritéria, na nichž se dohodne Evropská rada.

Vnější vztahy se dotýkají většiny oblastí, spadajících do pravomoci EU. Proto se jimi zabývají všechny hlavní orgány EU, zejména Evropská rada, Rada, Komise, Evropský parlament a Soudní dvůr.

Novým orgánem EU v organizační struktuře je dle Lisabonské smlouvy Evropská rada. Ta na základě zásad a cílů pro vypracování a provádění vnější činnosti v jednotlivých oblastech (2. rovina) stanoví strategické zájmy a cíle EU. Ty se mohou týkat vztahů EU s některou zemí či regionem nebo mohou být zaměřeny tematicky. Rovněž je stanoveno trvání zájmů a cílů a prostředky, které mají k jejich zajištění poskytnout EU a členské státy. Rozhodnutí Evropské rady o strategických zájmech a cílech se vztahují na SZBP a jiné oblasti vnější činnosti EU.

nebo zvláštní (čl. 207 a čl. 48 a 49 Smlouvy o EU).

²⁵ ÚV ČR: Lisabonská smlouva. Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie. 2. přepracované a doplněné vydání. Praha: Úřad vlády České republiky, Odbor informování o evropských záležitostech, s. 62.

Předseda Evropské rady zajišťuje vnější zastupování EU v záležitostech týkajících se SZBP, aniž jsou dotčeny pravomoci Vysokého představitele pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku (viz níže). Stálý Předseda zastupuje Unii jako její vrcholný představitel např. na summitech se třetími státy (bilaterální vztahy EU-Rusko, EU-USA, biregionální summit EU-Afrika apod.). V důsledku vzniku této nové funkce ztrácí na významu úloha předsedy vlády či prezidenta státu vykonávajícího předsednictví.

Podle strategických směrů vymezených Evropskou radou celou vnější činnost Unie, zejména ale SZBP, společnou obchodní politiku, rozvojovou spolupráci a humanitární pomoc, vytváří a její soudržnost zajišťuje Rada pro zahraniční věci. Radě předsedá Vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Rada pro zahraniční věci je tedy jedinou formací Rady, ve které nebude uplatňován systém rotujícího předsednictví.

Vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku personálně slučuje dosavadní funkce Vysokého představitele pro SZBP, komisaře pro vnější vztahy a předsedy Rady pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy (tento orgán byl rozdělen na Radu pro obecné záležitosti a Radu pro zahraniční věci). Jedná jménem Rady v politickém dialogu se třetími zeměmi na ministerské úrovni, kde nahradil ministra zahraničí předsednické země. Současně působí jako místopředseda Komise, v rámci které zajišťuje soudržnost vnější činnosti Unie. Jeho mandát je pětiletý, což vyplývá právě ze skutečnosti, že je současně členem, resp. místopředsedou Komise. Vysoký představitel je vedoucím Evropské služby pro vnější činnost, jež se skládá z úředníků Generálního sekretariátu Rady a Komise, jakož i z vyslaného personálu diplomatických služeb členských států.

Rozhodnutí o vypracování návrhu obsahujícího základní rysy fungování nové Evropské služby pro vnější činnost bylo přijato Evropskou radou v prosinci 2009.²⁶ Úkolem byla pověřena Vysoká představitelka pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Protože se ale evropské instituce (Komise, Rada, Evropský parlament) neshodly na principech jejího fungování, byla rozvinuta diskuse. Ta vyústila v konečné rozhodnutí přijaté na jednání ministrů zahraničních věcí 26. července 2010²⁷ a po souhlasu Evropského parlamentu ze 6. července²⁸ začne nová diplomatická služba EU fungovat od prosince 2010.

Na základě dosaženého kompromisu tak vznikne jednotný útvar podřízený Vysoké představitelce pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Pro výkon této

²⁶ European Council: European Council Conclusions, 2009 [2010-08-13]. Dostupné z: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/111877.pdf>.

²⁷ Council of EU: Council establishes the European External Action Service, 2010 [2010-08-13]. Dostupné z: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/genaff/115960.pdf>.

²⁸ European Parliament: EU diplomatic service: Foreign Affairs Committee green light for Madrid deal, 2010 [2010-08-13]. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/030-77751-186-07-28-903-20100705IPR77750-05-07-2010-2010-false/default_cs.htm>.

funkce bude pomocným orgánem, především pokud jde o soudržnost a koordinaci vnějších činností Unie, jakož i přípravu politických návrhů a jejich provádění po schválení Radou²⁹. Vliv na působení služby bude mít prostřednictvím schvalování rozpočtu také Evropský parlament. Ten si také vymohl záruku, že poslanci budou předem informováni o jakémkoliv politickém kroku služby. Oproti původním plánům nezíská nová instituce silné pravomoci u rozvojové politiky a sousedské politiky EU, kde si i nadále silnou pozici zachová Komise. Přesto diplomatická služba bude moci přijímat návrhy na změnu těchto aktivit.

Pro praktické fungování vnějších vztahů má největší význam činnost Komise. Vnějšími vztahům se zde věnují v současné době kromě místopředsedkyně – Vysoké představitelky pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, jež nahradila komisaře pro vnější vztahy a evropskou sousedskou politiku, čtyři komisaři – pro obchod, pro rozvoj, pro mezinárodní spolupráci, humanitární pomoc a řešení krizí, pro rozšíření a politiku sousedství. Za vnější vztahy v rámci Komise i nadále odpovídá Generální ředitelství pro vnější vztahy. Na zajišťování vnějších vztahů participují také Generální ředitelství pro obchod, Generální ředitelství pro rozvoj a vztahy s africkými, karibskými a tichomořskými zeměmi a Generální ředitelství pro rozšíření.

Do odpovědnosti Generálního ředitelství pro vnější vztahy patří účast na koordinaci SZBP jako platforma pro řešení krizí, spolupráce s mezinárodními organizacemi (na mnohostranné úrovni) a prosazování lidských práv ve světě. Další významnou odpovědností je ručení za diplomatické mise EU ve třetích zemích (odpovídá za lidské zdroje a administrativu, finanční a rozpočtové záležitosti, řízení zdrojů a dokumentů, vztahy mezi institucemi, informace a komunikaci). Generální ředitelství odpovídá i za tzv. vnější službu, do které spadají takové činnosti, jako např. péče o úředníky a spolupracovníky na dohodu, práva a povinnosti úředníků a spolupracujících osob, místní zaměstnanci, protokolární a diplomatická agenda, infrastruktura a bezpečnost, preventivní a krizový management, následná kontrola. Do činnosti Generálního ředitelství spadá i zpracovávání koncepčních studií a analýz. Těžištěm činnosti je udržování vztahů se zeměmi a skupinami zemí (s výjimkou zemí Afriky, Karibiku a Tichomoří a zemí žádajících o vstup do EU). Za jednotlivé typy vztahů jsou zodpovědná Ředitelství C–H [C: Severní Amerika (USA, Kanada), východní Asie (Japonsko, Jižní Korea), Austrálie, Nový Zéland, ESVO, Evropský hospodářský prostor, Andorra, Monako, San Marino; D: Evropská sousedská politika – obecná a sektorová koordinace (východní Evropa a jižní Kavkaz bez Ruska a 10 zemí jižního Středomoří a Blízkého východu); E: Východní Evropa, jižní Kavkaz, středoasijské republiky (Rusko, Bělorusko, Moldavsko, Ukrajina; Arménie, Ázerbájdžán, Gruzie; Kaza-

²⁹ Rada EU: Vysoký představitel pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku/Evropská služba pro vnější činnost, 2009 [2010-08-13]. Dostupné z: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Bacground-HighRepresentative_CS.pdf>.

chstán, Kyrgyzstán, Uzbekistán, Tádžikistán, Turkmenistán); F: Jižní Středomoří (Maroko, Alžírsko, Tunisko, Libye), Střední východ (Blízký východ – Egypt, Izrael, PAŮ, Libanon, Sýrie, Jordánsko; země Zálivu; Irán, Irák, Jemen); G: Latinská Amerika (horizontální otázky; Mexiko, Střední Amerika; Andské společenství; MERCOSUR, Chile); H: Asie (bez Japonska a Jižní Koreje) (horizontální otázky; Čína, Hongkong, Macao, Tchaj-wan, Mongolsko; Indie, Bhútán, Nepál; Pákistán, Afghánistán, Srí Lanka, Bangladéš, Maledivy; jihovýchodní Asie)].

Generální ředitelství pro obchod je odpovědné za řízení společné obchodní politiky EU v souladu s cíli vymezenými v čl. 207 Smlouvy o fungování EU. Prostřednictvím této politiky usiluje o prosperitu, solidaritu a bezpečnost ve světě, pomáhá Komisi vytvářet vhodné podnikatelské prostředí, a to jak pro výrobce, tak spotřebitele. Vyjednává bilaterální a multilaterální dohody, vykonává dohled nad jejich plněním, spolupracuje s WTO a dalšími mezinárodními organizacemi. Dbá na to, aby firmy mohly podnikat jak v rámci EU, tak v zahraničí za stejných podmínek a nebyly obětí nekalé konkurence či dumpingu. V centru zájmu Generálního ředitelství je trvale udržitelný rozvoj a rozvojová politika, jelikož obchodní úspěch EU je úzce spjat s úspěchem obchodních partnerů nejen z vyspělých, ale i rozvojových zemí.

Generální ředitelství pro rozvoj a vztahy s africkými, karibskými a tichomořskými zeměmi formuluje politiku rozvojové spolupráce, koordinuje tuto politiku vůči všem rozvojovým zemím a zajišťuje vnější vztahy EU s více než polovinou zemí světa, tj. se zeměmi Afriky, Karibiku a Tichomoří. Rovněž je odpovědné za postoj EU vůči zámořským zeměním a územím. Hlavním cílem Generálního ředitelství je prostřednictvím trvale udržitelného rozvoje, demokracie, míru a bezpečnosti eliminovat a vymýtit chudobu v rozvojových zemích.

Generální ředitelství pro rozšíření zajišťuje kroky vedoucí k budoucímu sjednocení evropského kontinentu mírovou cestou a rozšiřování zóny stability a prosperity přijímáním nových členů EU. Kromě horizontálních otázek, mezi které patří strategie rozšíření, zajišťování informací a komunikace, finančních nástrojů a finanční pomoci po přistoupení, regionálních programů a institucionální výstavby toto Generální ředitelství zajišťuje mezikulturní dialog s kandidátskými zeměmi, jakož i zeměmi západního Balkánu, které se na kandidátsví připravují.

Oproti předchozí právní úpravě došlo k posílení role Evropského parlamentu, především v rámci společné obchodní politiky. Podle Niceské smlouvy totiž Komise předkládala návrhy k provádění této politiky pouze Radě. Rovněž dohody, sjednávané s jedním nebo více státy nebo s mezinárodními organizacemi, byly vyjednávány Komisí na základě zmocnění Rady. Obě tyto instituce poté odpovídaly za to, že sjednané dohody byly slučitelné s vnitřními politikami a předpisy Unie (resp. Společenství). Rada v rámci této pravomoci rozhodovala kvalifikovanou většinou (s přesně vymezenými výjimkami dle čl. 133, odst. 5, kde bylo nutno rozhodovat jednomyslně).

Dle Lisabonské smlouvy – při vymezení rámce pro provádění společné obchodní politiky – příslušná nařízení přijímají řádným legislativním postupem Rada i Evropský parlament. V případě sjednávání mezinárodních smluv dle čl. 218 Smlouvy o fungování EU musí být vysloven souhlas rovněž Evropského parlamentu v případě, pokud jde o:

- dohody o přidružení;
- dohody o přistoupení Unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod;
- dohody vytvářející zvláštní institucionální rámec zavedením postupů spolupráce;
- dohody mající významný dopad na rozpočet Unie;
- dohody v oblastech, na něž se vztahuje buď řádný legislativní postup, nebo zvláštní legislativní postup, v němž je vyžadován souhlas Evropského parlamentu.³⁰

V ostatních případech je Evropský parlament pouze konzultován.

Pokud jde o rozvojovou spolupráci, byla již před Lisabonskou smlouvou realizována procedura spolurozhodování, která Evropskému parlamentu dávala rovnocenné pravomoci jako Radě. V současné době se rámec této politiky schvaluje řádným legislativním procesem. Naopak silnější postavení Evropský parlament nabyl v rámci hospodářské, finanční a technické spolupráce a humanitární pomoci. Rámec pro tyto aktivity byl zahrnut do řádného legislativního procesu.

Pozice Soudního dvora při posuzování slučitelnosti zamýšlených dohod se zakládacími smlouvami (na základě výzvy členského státu, Evropského parlamentu, Rady nebo Komise), včetně důsledků jeho rozhodnutí, byla zachována.

Závěr

Vyvrcholením dlouhodobých politických diskusí a soustředění se na vnitřní strukturální problémy Evropská unie bylo přijetí Lisabonské smlouvy, která nabyla platnosti k 1. prosinci 2009. Tato skutečnost uzavřela složitou dekádu dohadování ohledně vnitřního organizačního uspořádání a fungování daného subjektu. Jinými slovy, Lisabonská smlouva definitivně završila proces, který vytváří institucionální podmínky pro posilování společné zahraniční a bezpečnostní politiky a vnějších vztahů EU jako takových.

Vstupem v platnost Lisabonská smlouva zacílila další vývoj EU směrem k tomu, aby se stala odpovídajícím a flexibilním hráčem při řešení problémů a výzev stojících před globálním společenstvím. Současně ale vyvolala řadu

³⁰ ÚV ČR: Lisabonská smlouva. Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie. 2. přepracované a doplněné vydání. Praha: Úřad vlády České republiky, Odbor informování o evropských záležitostech, 2009, s. 191.

doprovodných otázek typu: „Vytvoří nové struktury vzniklé na bázi Lisabonské dohody efektivní společnou vnější strategii, nebo získá zahraniční politika EU pouze byrokratický zahraniční servis bez jasného obsahu? Pomohou tyto struktury zbytku světa rozpoznat EU jako relevantního hráče? Učiní tyto změny Evropskou unii více čtivou a jasnou? A konečně: jsou globální ambice post-lisabonské Evropy snem či realitou?³¹

Ať již časem budeme moci odpovědět na dané otázky více či méně pozitivně, pravdou je, že Lisabonská smlouva učinila z Evropské unie mezinárodní organizaci, jež disponuje dle norem obecného mezinárodního práva veřejného a jejich výkladu mezinárodně právní subjektivitou, která je základem pro provádění jejích vnějších aktivit. Zrušením „pilířové“ struktury dochází k celkovému sjednocení vnější činnosti EU, a to jak po obsahové stránce, se zachováním některých výjimek v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky, tak i institucionálně, a to jednak úpravou pravomocí Komise a Rady, jednak vytvořením dvou nových reprezentativních funkcí – Vysokého představitele pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a Předsedy Evropské rady. Vznik těchto postů, momentálně zastávaných baronkou Catherine Ashton a Hermanem van Rompuyem, se zdá být unijní odpovědí na známou otázku Henryho Kissingera: „Koho mám volat, když chci mluvit s Evropou?“.

Předchozí stav primárního práva prakticky znamenal oddělené fungování společné zahraniční a bezpečnostní politiky na straně jedné a vnějších vztahů EU na straně druhé. Vzhledem k tomu, že Lisabonská smlouva nově zavádí právní subjektivitu Evropské unie v mezinárodních vztazích a také nově vymezuje principů, cílů a obecných ustanovení společných pro všechny vnější politiky, patří mezi očekávané efekty nového legislativního rámce dosažení větší soudržnosti a efektivity vnějších aktivit Unie. Vysoký představitel pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, v jehož pravomoci bude i předsednictví v Radě EU pro vnější vztahy, bude zároveň místopředsedou Evropské komise. Tím došlo také k propojení dosud institucionálně i personálně oddělených úřadů zaměřených na zahraniční politiku EU. Vysoký představitel tak bude mít k dispozici zázemí vycházející z příslušných útvarů Komise, Rady i nově zformované Evropské služby pro vnější činnost.

Na rozdíl od Smlouvy o Ústavě pro Evropu, jsou ale vnější činnosti Unie vymezené odděleně od společné zahraniční a bezpečnostní politiky a společné bezpečnostní a obranné politiky, a to ve Smlouvě o fungování Evropské unie. Toto lze chápat také jako zdůraznění mezivládního charakteru těchto dvou politik (stejně jako tomu bylo v období před Lisabonskou smlouvou). Základem vnějších činností zůstává společná obchodní politika, která se v nově vymezené kla-

³¹ Na tyto otázky hledají odpověď jak jednotliví odborníci, tak celé jejich kolektivy, např. v rámci různých mezinárodních fór. Jedním z významných konferencí v tomto ohledu byla i GLOBSE 2010 – 5th Bratislava Security Conference, konaná 13. až 14. září 2010. Blíže viz <http://www.globsec.org>.

sifikaci politik řadí do sféry výlučné pravomoci udělené orgánům EU. Její obsah je nově rozšířen také o aktivity v oblasti přímých zahraničních investic (vedle realizace celní unie, vyjednávání na mezinárodní scéně v otázkách podpory harmonického rozvoje a odstraňování bariér mezinárodního obchodu či snižování tarifních a netarifních překážek). Z institucionálního hlediska byla v rámci společné obchodní politiky posílena role Evropského parlamentu, který v případě uzavírání mezinárodních smluv má stejně silnou pravomoc jako předtím měla Rada.

I v rámci vnější činnosti EU, včetně uzavírání mezinárodních smluv³², dochází k posílení významu explicitního a implicitního vymezení kompetencí orgánů EU a vymezení výlučných pravomocí EU, pravomocí sdílených a pravomocí souběžných. S ohledem na formální zakotvení implicitního vymezení pravomocí EU v Lisabonské smlouvě bude mít pro posuzování uplatňování pravomocí ve vnější činnosti EU v nadcházejícím období zásadní význam nejen judikatura Soudního dvora, ale vzhledem k posílení postavení národních parlamentů i jejich aktivita.³³

Z hlediska sjednávání mezinárodních smluv Evropské unie se třetími státy, popř. s jinými mezinárodními organizacemi, v kontextu uvedeného dělení pravomocí, bude možné rozlišit smlouvy mezi EU a členskými státy, mezi EU a třetími státy (tzv. vnější smlouvy), mezi EU a členskými státy na straně jedné a státy, popř. mezinárodními organizacemi na straně druhé (tzv. smíšené smlouvy), mezi členskými státy EU navzájem v rámci působnosti EU. Vnější smlouvy jsou, zaprvé, součástí práva EU. Z toho vyplývá, že jsou závazné jak pro EU, tak pro členské státy. Zadruhé, jsou nadřazeny sekundárnímu právu EU, zatřetí, mají přímý účinek a konečně začtvrté, podléhají jurisdikci Soudního dvora. Také smíšené smlouvy se stávají obecným pramenem práva EU. Jejich působnost v členských státech ale bude závislá na ústavních pravidlech členského státu, tzn. na úpravě transformace (implementace) mezinárodních smluv do vnitrostátního práva.

Očekávání ohledně posílení postavení Evropské unie v globálním rozměru jsou tedy velká. Skutečné výsledky bezprostředně po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost však budou dány tím, jak účinně bude Vysoká představitelka pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku (a celá EU) schopná využít nově nabyté nástroje a jak konkrétně bude fungovat Evropská služba pro vnější činnost.

³² Na uzavírání mezinárodních smluv EU bude přiměřeně aplikována Vídeňská úmluva o smluvní právu z roku 1969, neboť Vídeňská úmluva o smlouvách uzavíraných mezi státy a mezinárodními organizacemi nebo mezinárodními organizacemi navzájem z roku 1978 dosud nevstoupila v platnost.

³³ V souvislosti s vymezením pravomocí EU v oblasti vnějších vztahů v Lisabonské smlouvě stojí za zmínku Nález Ústavního soudu České republiky z 26. 11. 2008 publikovaný pod č. 466/2008 Sb., ze kterého vyplývá, že nová úprava uzavírání mezinárodních smluv v rámci Evropské unie není sice v rozporu s ústavním pořádkem ČR, ale je „na hranici slučitelnosti s nároky na určitost textu právní normy“ i s názory na „ohraničenost, rozpoznatelnost a dostatečnou určitost přenosu pravomocí podle čl. 10a Ústavy ČR“.

Literatura:

- 1) CIHELKOVÁ, E.: Vnější ekonomické vztahy Evropské unie. Praha: C. H. Beck, 2003.
- 2) Council of EU: Council establishes the European External Action Service, 2010 [2010-08-13]. Dostupné z: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/genaff/115960.pdf>.
- 3) ČEPELKA, Č. – ŠTURMA, P.: Mezinárodní právo veřejné. Praha: C. H. Beck, 2008.
- 4) European Council: European Council Conclusions, 2009 [2010-08-13]. Dostupné z: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/111877.pdf>.
- 5) European Parliament: EU diplomatic service: Foreign Affairs Committee green light for Madrid deal, 2010 [2010-08-13]. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/030-77751-186-07-28-903-20100705IPR77750-05-07-2010-2010-false/default_cs.htm>.
- 6) POTOČNÝ, M. – ONDŘEJ, J.: Mezinárodní právo veřejné. Zvláštní část. 5. doplněné a rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2006.
- 7) Rada EU: Vysoký představitel pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku/Evropská služba pro vnější činnost, 2009 [2010-08-13]. Dostupné z: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Background-HighRepresentative_CS.pdf>.
- 8) SEIDL-HEHENVELDERN, I.: Mezinárodní právo veřejné. 3. vyd. Praha: ASPI, 2006.
- 9) SVOBODA, P.: Právo vnějších vztahů Evropské unie. 2. vyd. Praha: Linde 2007.
- 10) ÚMV: Akt o jednotné Evropě. Evropská integrace v dokumentech. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 1993.
- 11) ÚV ČR: Analýza dopadů Lisabonské Smlouvy. Praha: Úřad vlády České republiky, leden 2010 [2010-08-13]. Dostupné z: <<http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/dokumenty/Analyza-dopadu-Lisabonske-smlouvy.pdf>>.
- 12) ÚV ČR: Lisabonská smlouva. Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie. 2. přepracované a doplněné vydání. Praha: Úřad vlády České republiky, Odbor informování o evropských záležitostech, 2009.
- 13) VLÁDA ČR: Konsolidovaná verze Smlouvy o Evropské unie ve znění Smlouvy z Nice [2010-09-10]. In: Primární právo. Historický vývoj zakládajících smluv. Praha: Vláda České republiky, s. 122–146. Dostupné z: <http://www.euroskop.cz/gallery/2/760-smlouva_o_eu.pdf>.

- 14) VLÁDA ČR: Konsolidovaná verze Smlouvy o založení Evropského společenství ve znění Smlouvy z Nice [2010-09-10]. In: Primární právo. Historický vývoj zakládajících smluv. Praha: Vláda České republiky, s. 143–251. Dostupné z: <http://www.euroskop.cz/gallery/2/756-smlouva_o_es.nice.pdf>.

Summary:

Lisbon Treaty – a new framework for international-law status of the European Union and its external activities

Coming Lisbon Treaty into force has changed status of the European Union within international law. Agreeing with major expert opinion it has transformed an international organization of sui generis and a subject without internationally juridical subjectivity into unequivocally identified subject – international organization with external subjectivity. This reality impacts also on external activities of the EU. Thus, Lisbon Treaty has created new framework for specification of nature, principles, aims, elements and governance of external relations of given subject. Internationally law status of the EU before and after the Lisbon Treaty approval is compared in this article. It is also attempted to characterize legal-institutional foundation of global division of labour participation of the EU.

Keywords:

Lisbon Treaty, European Union, Legal sovereignty, External relation, External activities