

# Postavení a účinky mezinárodních smluv v právu Evropských společenství

Monika NOVOTNÁ

## I.

### Úvod

Dne 1. února 1995 vstoupila v platnost Evropská dohoda zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropským společenstvím a jeho členskými státy na straně druhé. Některá její ustanovení byla zahrnuta do Prozatímní dohody uzavřené mezi bývalou ČSFR a EHS a ESUO, prováděné již od 1. března 1992, která na základě sukcese přešla na Českou republiku. Účelem této dohody bylo prozatímně realizovat některá oprávnění a povinnosti vyplývající pro obě strany z přidružení. Proto některé účinky dohody o přidružení mohou být hodnoceny již dnes, dva měsíce po jejím vstupu v platnost. Mnohé občany ČR však bude spíše než příznivé ukazatele obchodní výměny zajímat přímý dopad dohody o přidružení na jejich právní postavení. Zde je možné rozlišit dva pohledy. Postoj českého právního řádu ve vztahu k mezinárodním smlouvám a jejich účinkům na právní postavení jednotlivce. Na druhé straně právní režim mezinárodních smluv a jejich právní účinky na postavení jednotlivců v rámci právního řádu Společenství.

Tento článek si klade za cíl objasnit postavení a účinky mezinárodních smluv uzavíraných Společenstvím, jakož i Společenstvím a jeho členskými státy, z pohledu práva Evropských společenství. Tento pohled „z druhé strany“ byl zvolen především vzhledem ke skutečnosti, že ambice ČR ohledně členství v Evropské unii by se měly odrazit nejenom v politických přístupech, ale především ve sžítí se s právním rádem tohoto zvláštního subjektu a trvalé přítomnosti hlediska Společenství v řešení právních problémů, s nimiž se potýkáme.

## II.

## Evropská společenství a jejich právní řád

Tři mezinárodní smlouvy, Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli, Smlouva o založení Evropského společenství a Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii (dále jen smlouva ESUO, smlouva ES a smlouva ESAE) položily základy zcela specifických subjektů mezinárodního práva. Takto z vůle šesti evropských států (Německo, Francie, státy Beneluxu, Itálie) vznikly tři mezinárodní organizace, jež od ostatních klasických mezinárodních organizací odlišoval zcela nový kvalitativní rys, rys supranacionality neboli nadstátnosti. Tento spočívá v přenesení určitého okruhu svrchovaných práv členských států na tyto organizace.

Jedním z projevů supranacionality je schopnost orgánů mezinárodní organizace vytvářet právní normy bezprostředně závazné nejenom pro členské státy, ale i pro jednotlivce, tj. fyzické a právnické osoby. Prostřednictvím výše zmíněných smluv tedy byly položeny základy nového právního systému, odlišného jak od práva mezinárodního, tak od právních řádů členských států. Tyto základy jsou dotvářeny akty orgánů Společenství, přičemž práva a povinnosti z nich vyplývající jsou určeny nejenom Společenstvím a členským státům, ale i jednotlivcům. V této nové kvalitě spočívá smysl a význam Evropských společenství pro občany jejich členských států. V souladu s těmito skutečnostmi můžeme v právu Společenství rozlišit primární prameny práva, tvořené těmito zakládajícími smlouvami, a dále prameny sekundární, zastoupené právními akty orgánů Společenství.

## III.

Zásada přímého účinku jako zásada aplikace práva  
Evropských společenství

Jednou ze základních zásad tohoto nového právního systému je zásada přímého účinku jeho právních norem, která je právním výrazem skutečnosti, že i jednotlivci jsou subjekty specifického právního řádu. Byla definována Evropským soudním dvorem v rámci jeho rozhodovací činnosti, poprvé ve věci 26/62 Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen.<sup>1</sup> V souladu s touto zásadou Společenství vytváří nový právní řád v rámci mezinárodního práva, v jehož prospěch státy omezily svá svrchovaná práva a jehož subjekty jsou nejenom členské státy – smluvní strany, ale i jejich subjekty. Nezávisle na právních rádech členských států pak právo Společenství ukládá jednotlivcům nejenom povinnosti, ale přiznává jim i práva, která se stávají součástí jejich právního postavení. Tato práva jsou jim přiznána nejenom výslovně smlouvou, ale i prostřednictvím přesně definovaných závazků, určených

<sup>1</sup> Případ 26/62 Van Gend en Loos, (1963) ECR 1

jednotlivcům a především členským státům a Společenstvím, reprezentovaným jeho orgány.<sup>2</sup> V podstatě tedy význam přímého účinku práva Společenství spočívá v tom, že jeho prostřednictvím se jednotlivec stává subjektem nového právního řádu, jeho právní postavení je ohohaceno o nová práva a povinnosti.

Již od okamžiku formulace zásady přímého účinku vyvstala otázka souvislosti této zásady s tzv. self-executing mezinárodními smlouvami, neboli smlouvami přímo aplikovatelnými. A to právě díky nabízející se analogii mezi pojmy přímá aplikovatelnost a přímý účinek.

Tzv. self-executing či bezprostředně (přímo) aplikovatelné (použitelné) smlouvy jsou druhem mezinárodních smluv, které ke své aplikaci vnitrostátním soudcem státu, který je stranou dané smlouvy, nevyžaduje vnitrostátní prováděcí akt. V souladu s dualistickou koncepcí poměru mezinárodního a vnitrostátního práva (která je značně rozšířena) totiž tvoří vnitrostátní a mezinárodní právo samostatné celky a k tomu, aby byl mezinárodně právní závazek státu účinný i z pohledu práva vnitrostátního, je třeba aktu státu, který tento závazek mezinárodního práva převede do sféry práva vnitrostátního.<sup>3</sup> Pokud má být mezinárodní smlouva označena za self-executing, musí být její ustanovení natolik jednoznačné a bezpodmínečné, že soudce smluvního státu jej může aplikovat na vnitrostátní právní vztahy bez dalšího. Tato kategorie mezinárodních smluv často zahrnuje smlouvy upravující problematiku lidských práv a základních svobod. Upravuje tedy přímo postavení jednotlivců a má podobné účinky jako zásada přímého účinku práva Společenství. Ovšem mezinárodní smlouvy upravující lidská práva a základní svobody jsou pouze jedním typem self-executing smluv, vedle nich existují ještě další.

Existence těchto smluv tedy přispěla k dodnes probíhajícím diskusím, zda přímý účinek má tentýž význam jako přímá či bezprostřední aplikovatelnost ve světle self-executing mezinárodních smluv. Tato debata především vyvstala v souvislosti s ustanovením čl. 189 odst. 2 definujícím akty orgánů Společenství, které stanoví: „Nařízení má obecnou závaznost. Je závazné ve všech svých částech a bezprostředně použitelné v každém členském státě.“<sup>4</sup> Právě ustanovení o bezprostřední použitelnosti vedlo k závěru, že tento pojem byl zamýšlen jako synonymum pro přímý účinek, a tedy každé nařízení je bez dalšího přímo účinné, tj. vyplývá z něj oprávnění a povinnosti pro jednotlivce, kterých se tento může bez dalšího domáhat u národního soudu. Navíc Soudní dvůr ve svých rozhodnutích týkajících se přímého účinku používal jak pojmu přímý účinek (direct effect), tak i pojmu bezprostřední použitelnost (direct applicability), a to zcela náhodně, bez zvláštního rozšíření.

Je sice pravdou, že Soudní dvůr v souvislosti s posuzováním přímého účinku ustanovení práva Společenství nečiní rozdíl mezi termínem přímá aplikovatelnost či použitelnost a pojmem přímý účinek a používá je ve vzájemně zaměnitelném poměru. Ovšem na druhé straně Soudní dvůr definoval podmínky, které musí být splněny,

<sup>2</sup> §§ 12, 13 cit. 1

<sup>3</sup> Blíže viz Malenovský, J., Mezinárodní právo veřejné, Doplněk Brno, 1993, str. 55

<sup>4</sup> srov. ustanovení čl. 189 smlouvy o založení Evropského společenství

aby daná právní norma mohla být považována za přímo účinnou ve smyslu přiznání práv nebo uložení povinností jednotlivci. Pak tedy ustanovení čl. 189 odst. 2 o přímé použitelnosti zajistí přímý „přístup“ nařízení do vnitrostátních právních řádů členských států s vyloučením recepčního či implementačního aktu. Aby však mohlo být považováno za přímo účinné ve smyslu práva ES a jednotlivec se jej mohl dovolat, musí dané ustanovení splňovat kritéria vytvořená Soudním dvorem pro přiznání přímého účinku, tedy musí být jednoznačné, není kvalifikováno splněním podmínky, a jeho implementace není dána na uvážení státu. To znamená, že z ustanovení čl. 189 odst. 2 nevyplývá a priori přímý účinek všech nařízení či jejich ustanovení.

Soudní dvůr šel ve své tvůrčí činnosti týkající se zásady přímého účinku práva Společenství velmi daleko. V současnosti je rozlišováno mezi tzv. vertikálním a horizontálním přímým účinkem právní normy. Vertikální přímý účinek umožňuje jednotlivci domáhat se svých práv vyplývajících pro něj z ustanovení práva Společenství vůči členskému státu, zatímco na základě horizontálního přímého účinku ukládá právní norma jednotlivci povinnosti, které má tento ve vztahu k ostatním jednotlivcům. Jelikož žádná z právních norem Společenství neobsahuje ve svém textu nic o svém možném přímém účinku, posuzuje Soudní dvůr tuto otázku ad hoc.

#### IV.

### Mezinárodní smlouvy uzavírané Evropským společenstvím

Evropská společenství však nepůsobí pouze v rámci vnitřních poměrů, tedy ve vztahu ke svým členským státům, ale byla zřizovacími smlouvami zmocněna i k jednání ve vnějších vztazích, tj. ve vztahu k ostatním státům a mezinárodním organizacím, jakožto subjektům mezinárodního práva. Toto zmocnění pro mezinárodní organizaci obecně vyplývá z čl. 6 Vídeňské úmluvy o smlouvách uzavíraných mezi státy a mezinárodními organizacemi nebo mezi dvěma či více mezinárodními organizacemi navzájem. Ustanovení čl. 6 zní: „Způsoblost mezinárodní organizace uzavírat smlouvy se řídí příslušnými pravidly organizace.“<sup>5</sup> V podmínkách Společenství jsou jimi zakládající smlouvy, v první řadě smlouva ES, která ve vztahu k ostatním dvěma působí jako *lex generalis* (z tohoto důvodu bude nadále pojednáváno pouze o této smlouvě). Zde pak lze nalézt následující články:

- a) čl. 131 upravující dohody o přidružení neevropských zemí a území k Evropskému společenství (toto se týká především bývalých kolonií členských států)<sup>6</sup>,
- b) čl. 238 upravující dohody o přidružení třetích států a mezinárodních organizací k Evropskému společenství (např. Evropské dohody se zeměmi střední a východní Evropy)<sup>7</sup>,

<sup>5</sup> srov. Vídeňská úmluva o smlouvách uzavíraných mezi státy a mezinárodními organizacemi nebo mezi dvěma či více mezinárodními organizacemi navzájem, 1983, čl. 6

<sup>6</sup> srov. čl. 131 smlouvy o založení Evropského společenství

<sup>7</sup> srov. čl. 238 smlouvy o založení Evropského společenství

- c) čl. 113 upravující obchodní dohody uzavírané se třetími státy a mezinárodními organizacemi.<sup>8</sup>

Na tomto místě je třeba uvést ještě čl. O Smlouvy o Evropské unii, upravující dohody o přístupu, které uzavírá Evropská unie se třetími státy.<sup>9</sup>

Procesní stránka uzavírání těchto mezinárodních smluv je upravena čl. 228 smlouvy ES.<sup>10</sup> Takto je tedy partikulárně upravena způsobilost Společenství uzavírat mezinárodní smlouvy.

V souladu s přenesením svrchovaných práv členských států na Společenství je toto v některých oblastech napříště výlučně kompetentní, ovšem jsou oblasti, kde se Společenství dělí o kompetence se členskými státy, navíc značná míra jiných záležitostí je stále ještě ve výlučné kompetenci členských států. Tato dělba kompetencí se pak promítá i v rámci mezinárodních smluv, k jejichž uzavření je Společenství způsobilé. Z hlediska předmětu mezinárodních smluv se tyto neomezují na úzké oblasti výlučných kompetencí Společenství (s výjimkou obchodních dohod, ovšem i zde bývá někdy zapotřebí participace členských států, např. při zajištění finančních otázek), a pak bývá nutné, aby na jedné straně stálo Společenství společně se členskými státy, a na straně druhé třetí stát. V mezinárodním právu se tento typ dohod označuje za smíšený, přičemž jeho použití je v rámci Společenství velmi časté, zejména v případě asociačních dohod, neboli dohod o přidružení.

Bez ohledu na to, zda se jedná o mezinárodní smlouvu uzavřenou výlučně Společenstvím nebo dohodu smíšenou, na které participují členské státy společně se Společenstvím (a dokonce v případě tří mezinárodních smluv, jejichž stranami jsou výlučně členské státy) jsou tyto považovány za součást práva Společenství, a to na základě čl. 228 odst. 7, který stanoví: „Dohody uzavřené za podmínek stanovených tímto článkem jsou závazné pro orgány Společenství i pro členské státy.“<sup>11</sup> Účinky těchto smluv se pak projeví v rámci práva mezinárodního, v rámci práva Společenství a konečně i v rámci jednotlivých právních řádů členských států.

V rámci práva Společenství skutečnost, že zde participuje subjekt z vnějšku tohoto právního řádu, má za následek i specifické postavení těchto mezinárodních smluv v rámci hierarchie norem práva Společenství. Pak platí, s ohledem na způsobilost Společenství k uzavření dané smlouvy vyplývající z textu zakládající smlouvy, že tato mezinárodní smlouva musí být s onou zakládající smlouvou v souladu. Na druhé straně, jejich mezinárodně právní původ je nadřazuje aktům orgánů Společenství, které musí být s touto mezinárodní smlouvou v souladu. Tímto se mezinárodní smlouvy v rámci práva Společenství „vklíňují“ mezi jeho primární a sekundární normy.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> srov. čl. 113 smlouvy o založení Evropského společenství

<sup>9</sup> srov. čl. O smlouvy o Evropské unii; srov. Týč, V., Jilek, D., Základy práva Evropských společenství, Doplněk Brno, 1993, str. 23–26

<sup>10</sup> srov. čl. 228 smlouvy o založení Evropského společenství

<sup>11</sup> srov. cit. 10

<sup>12</sup> srov. Hartley, T., C.: The Foundation of European Community Law: An Introduction to the

K postavení těchto mezinárodních smluv ve vztahu k vnitrostátním právním řádům členských států se vyjádřil Soudní dvůr ve svém rozhodnutí ve věci 181/73 Haegeman: „Na úrovni právních řádů členských států se pak takovýto pramen práva Společenství uplatňuje v souladu se dvěma základními zásadami pro jeho aplikaci, a to zásadou přímého účinku a zásadou nadřazenosti práva Společenství.“<sup>13</sup>

## V.

### Přímý účinek mezinárodních smluv uzavíraných Společenstvím

V souladu s výše citovaným rozhodnutím ve věci Haegeman je tedy nutno posuzovat ad hoc jednotlivá ustanovení dané mezinárodní smlouvy, zda je možno je z pohledu práva Společenství považovat za normu s přímým účinkem. Zde se opět, a ne oprávněně, nabízí analogie s již výše zmíněnou teorií tzv. self-executing smluv spolu s diferenciací mezi přímým účinkem a přímou aplikovatelností, použitelností. V současnosti již není ojedinělým názorem stanovisko, že jestliže u primárních a sekundárních norem není třeba oba pojmy rozlišovat, neboť jejich účinky jsou v zásadě shodné, pak v případě mezinárodních smluv, jež jsou součástí práva Společenství, to možné není, o čemž svědčí i závěry rozhodovací činnosti Soudního dvora.<sup>14</sup>

K otázce přímé aplikovatelnosti, či použitelnosti mezinárodní smlouvy se Soud vyslovil v tom smyslu, že pokud je dané ustanovení jednoznačné, konkrétní, bezpodmínečné, jeho implementace si nevyžaduje žádného dalšího aktu, a to s ohledem na charakter a účel dané mezinárodní smlouvy, pak je přímo aplikovatelným (v souladu se self-executing charakterem mezinárodních smluv).

Na druhé straně k otázce přímého účinku mezinárodních smluv uzavíraných Společenstvím v porovnání s primárním a sekundárním právem je třeba přistupovat odlišně. U mezinárodních smluv, s ohledem na jejich nímokomunitární charakter, je třeba vzít v úvahu skutečnost, že zásada přímého účinku je zásadou, které byla vytvořena Soudním dvorem zvláště pro poměry Společenství, nezasahující za hranice práva Společenství. Pak je tedy třeba primárně zkoumat otázku přímé aplikovatelnosti, tj. zda má právní norma přímý přístup do práva Společenství, a následně, zda z ustanovení dané právní normy vyplývají oprávnění či povinnosti pro jednotlivce.<sup>15</sup>

Tento individuální přístup k otázce možného přímého účinku ustanovení mezinárodní smlouvy je výsledkem rozhodovací činnosti Evropského soudního dvora,

Constitutional and Administrative Law of the European Community, Oxford University Press, New York, 1991, str. 154–165

<sup>13</sup> srov. případ 181/73 Haegeman v. Belgie (1974) ECR 449, § 5, volný překlad autorky

<sup>14</sup> srov. Meessen, H., The Application of Rules of Public International Law, Common Market Law Review 13, 1976, str. 487–501 Cheyne, I., International Agreements and the European Community Legal System, European Law Review 19, 1994, str. 581–595

<sup>15</sup> srov. případ 12/86 Demirel v. Stadt Schwabisch Gmund (1987) ECR 3719 případ 18/90 ONEM v. Kziber (1991) ECR I-199

ostatně jako všechny progresivní kroky ve vývoji práva Společenství. Ačkoli v porovnání s počtem „běžných“ případů, je počet případů, ve kterých se Soudní dvůr zabýval mezinárodními smlouvami, které se staly součástí práva Společenství, relativně nízký, přesto i zde je možno vysledovat etapy vývoje přístupu Soudního dvora k otázce přímého účinku jejich ustanovení. Výsledkem je specifický test pro určení přímého účinku mezinárodní smlouvy ve světle práva Evropských společenství, jež je založen na následujících kriteriích:

1. Otázka přímé aplikovatelnosti ustanovení mezinárodní smlouvy (určuje zda je třeba dalšího aktu k implementaci daného ustanovení či zda může být použito soudcem okamžitě bez dalšího) je určována v souladu s klasickými kriterii self-executing smluv. Pokud je dané ustanovení přímo aplikovatelným ve smyslu výše uvedeného, pak Soudní dvůr přistoupí k posouzení přímého účinku daného ustanovení.
2. Otázka přímého účinku ustanovení mezinárodní smlouvy (určuje, zda dané ustanovení přiznává jednotlivci práva a ten se jej může dovolat před soudním orgánem) je určována primárně na základě rozboru smyslu, struktury, cíle, charakteru a podmínek dané smlouvy, sekundárně ve světle standardních kriterií přímého účinku práva Společenství, tak jak byla vyvinuta Soudním dvorem (tj. jednoznačnost, bezpodmínečnost).<sup>16</sup>

V praxi se Soudní dvůr nejčastěji zabýval hodnocením přímého účinku především ustanovení Všeobecné dohody o clech a obchodu, ale i ustanovení asociačních dohod a dohod o volném obchodu. Je možné vysledovat postupný vývoj v hodnocení Soudního dvora, mezinárodních smluv uzavíraných Společenstvím, přičemž současná fáze je charakterizována více méně ustáleným testem přímého účinku ustanovení mezinárodních smluv, tak jak byl výše uveden. Vzhledem k omezenému prostoru, určenému pro tento článek, není možné se rozhodovací činností Evropského soudního dvora v této oblasti zabývat podrobněji, jakkoli by to bylo zajímavé.<sup>17</sup>

## VI.

### Závěr

Evropská dohoda zakládající přidružení mezi Českou republikou na straně jedné a Evropským společenstvím a jeho členskými státy na straně druhé bezesporu náleží do okruhu mezinárodních smluv uzavíraných Společenstvím. Platí pro ni tedy výše uvedené závěry týkající se jak jejího postavení v rámci práva Evropských společenství, tak i závěry ohledně přímého účinku jejich ustanovení. Je sice na začátku svého právního života, avšak je její otázkou času, kdy vyvstane otázka rozporu mezi aktem státu, Společenství nebo jednáním jednotlivce a ustanoveními Evropské

<sup>16</sup> srov. cit. 14, Cheyne, I., str. 587

<sup>17</sup> srov. cit. 14, str. 494–496, Bebr, G., Agreements Concluded by the Community and their Possible Direct Effect.

dohody. Pak bude velmi zajímavé sledovat, jak se k možnému přímému účinku některého z jejích ustanovení postaví Evropský soudní dvůr. Není vyloučeno, že pak bude mít i tento článek pokračování.

\* \* \*

#### S U M M A R Y

### *Position and Effect of International Treaties in EC Law*

The conclusion of the European Association Agreement between Czech Republic on the one side and the European Community and its member states on the other side brought about the question of the position of international agreements concluded by the Community within the framework of EC law. Therefore, the essay is focused on international treaties concluded by the European Community, especially it analyses their position and their legal effect in the European Community law.

The position of international treaties within the Community legal order originates in their extra-community character. That nature is also decisive for placing them between primary and secondary sources of EC law. Thus international treaties concluded by the European Community have to comply with basic treaties (i.e. EC Treaty, ECSC Treaty, ECAE Treaty) on the one side. On the other side acts of secondary legislation (i.e. regulations, directives, decisions of the institutions of the European Communities) have to comply with those international treaties.

The legal effects of international treaties as a part of the Community legal order are analysed from the point of view of direct effect of EC law. The principle of direct effect is one of the leading principles of the Community legal order. It means that not only the member states and the Communities but individual as well derive rights and obligations from the Community law. However, standard requirements of direct effect of EC law, as they were developed by the European Court of Justice, cannot be applied entirely to international treaties. As it is shown by judgments of the Court there are special criteria for analyses of direct effect of international treaties provisions.