

Pavel Svoboda

PŘIDRUŽENÍ K EVROPSKÉ UNII PO LISABONSKÉ SMLOUVĚ

Abstrakt: V posledních letech se věcná působnost institutu přidružení k Evropské unii podstatně změnila, a to zejména jako důsledek změn primárního práva EU, spočívajících v přijímání specifických právních základů pro ty vnější vztahy, jež podle původního znění zakládacích Smluv byly pokryty právě přidružením. Současný stav poté, co Amsterdamská smlouva (1997) dala samostatný právní základ rozvojové spolupráci (ex-čl. 177-181 SES), Niceská smlouva (2001) zakotvila výslovně hospodářskou, finanční a technickou spolupráci (HFTS; ex-čl. 181a SES) a Lisabonská smlouva v čl. 8 SEU dala základ EPS, umožňuje EU dva ne zcela souladné přístupy: buď EU může konkrétní vnější smlouvu uzavírat na co nejpřesnějším základě, anebo – což považujeme za pravděpodobnější – flexibilně využívat nejednoznačného obsahového vymezení přidružení, HFTS a EPS k zohlednění politické vůle druhé smluvní strany. Rozdíly mezi těmito jednotlivými instituty vnějších vztahů EU, ale hlavně přesahy mezi nimi vskutku poskytují EU značnou flexibilitu, umožňující jak zohlednit politická přání mimounijní smluvní strany, tak i nenarušit princip svěřeni pravomocí v EU, vyžadující dostatečný právní základ ve Smlouvách pro každou činnost EU.

Tento flexibilní potenciál je ale třeba nejprve osvědčit v praxi: článku 212 SFEU o HFTS možná bylo od Niceské smlouvy (2001) dopřáno málo času, aby jeho působnost byla dostatečně využita, a již vznikl další lisabonský čl. 8 SEU o EPS. Zatímco z čl. 212 SFEU (HFTS) vyplývá jasná souvislost s rozvojovou politikou, čl. 8 SEU (EPS) hovoří o výsadních vztazích, a má tak blíže k přidružení podle čl. 217 SFEU (přidružení). Z toho by se dalo dovodit, že implicitně existuje určitá hierarchie mezi těmito srovnatelnými právními základy vnějších vztahů EU: rozvojová spolupráce – HFTS – přidružení – EPS. Tuto posloupnost podporuje i systematika SFEU, ovšem s výjimkou ustanovení o EPS: jde o čl. 208-211, 212-213 a 217 SFEU (a čl. 8 SEU), stejně jako úvahy o využitelnosti čl. 8 SEU jako právního základu „pokročilého statusu“ zemí jižního partnerství EPS oproti současnému přidružení podle čl. 217 SFEU. Nicméně možnost použití dohody o HFTS jako předpokojce pozdějšího přistoupení, výslovně předvídaná čl. 218/8 SFEU, však tuto hierarchii relativizuje. Je tedy třeba vyčkat, zda i v praxi vnějších vztahů EU bude tuto právně-teoretickou hierarchii respektovat a podporovat.

Klíčová slova: přidružení, evropská politika sousedství, rozvojová spolupráce, hospodářská, finanční a technická spolupráce, Lisabonská smlouva, vnější vztahy EU

ÚVOD

Lisabonská smlouva značně ovlivnila právní úpravu tzv. vnějších vztahů Evropské unie jako celku;¹ o čemž bylo napsáno značné množství literatury, zejména pokud jde o institucionální změny a nové právní základy společné zahraniční a bezpečnostní politiky.² Stranou pozornosti zůstávají zdánlivě méně frekventované právní instituty, mj. přidružení (angl. *association*) k EU. Jde však o institut významný nejen právně, ale i politicky, jak ukazují komplikovaná jednání o uzavření asociační dohody s Ukrajinou. Obsah tohoto institutu byl rovněž Lisabonskou smlouvou pozměněn, a to mj. nepřímo – vytvořením speciálního právního základu pro evropskou politiku sousedství (*European Neighbourhood Policy* – EPS). Před analýzou těchto „lisabonských“ změn si připomeneme mezinárodněprávní a unijněprávní základy institutu přidružení obecně, posléze

¹ Autor děkuje za cenné poznámky JUDr. Emilu Rufferovi, Ph.D.

² Srov. zejm. literaturu průběžně podávanou ve vynikající práci EECKHOUT P. *EU External Relations Law*. Oxford University Press 2011. Srov. též VAN ELSUWEGE, P. *EU External Action after the Collapse of the Pillar Structure. In Search of a New Balance between Delimitation and consistency*. CMLR 47/2010, s. 987.

provedeme komparaci s právními instituty příbuznými přidružení, obsaženými v primárním právu EU.

1. MEZINÁRODNĚPRÁVNÍ ZÁKLADY PŘIDRUŽENÍ EU

Přidružení není vynálezem EU; jde o institut používaný i jinými mezinárodními organizacemi. Z mezinárodněprávního pohledu nás mohou zajímat zejména dva okruhy problémů: (a) přidružení k jiným mezinárodním organizacím, (b) vztah k doložce nejvyšších výhod podle dohod WTO.³

1.1 Přidružení k jiným mezinárodním organizacím

Přidružení je institut zhusta využívaný v praxi mezinárodních organizací.⁴ Důvody jeho používání spočívají zpravidla buď v nemožnosti plného členství (např. závislost přidruženého území na některém suverénním státu podle mezinárodního práva), nebo neochota přijmout plně cíle dané organizace. Příklady mezinárodních organizací a institucí, které používají institut přidružení, jsou Rada Evropy (SRN do r. 1951, Sársko do zániku své autonomie r. 1957), OECD, EFTA (Finsko), Inter-American Bank (extraregionální členové), Asijská banka, OSN a jeho specializované organizace, WTO (Světová turistická organizace, rozlišující členství plné, přidružené a afilované), Západoevropská unie (přidružení vnější i vnitřní), WHO (Světová zdravotnická organizace), FAO, WMO (Světová meteorologická organizace), ITU – International Telecommunication Union, IMC (mezivládní námořní konzultativní organizace).

Při hledání vzoru vhodné právní úpravy přidružení pro někdejší Evropská společenství měli autoři zakládacích smluv na vybranou mezi dvěma možnostmi, jež používá výše naznačená mezinárodněprávní praxe, a to buď jako přidružení *vnitřní*, v němž se přidružený účastní všech nebo některých aktivit dané organizace jen s omezenými právy, nebo jen s některými právy v plném rozsahu rovnocenně členským státům, ale je situován uvnitř organizace, nebo přidružení *vnější*, kdy přidružený zůstává vně organizace, i když s touto organizací vytváří přidružené orgány.

V praxi dnešní EU⁵ byly použity obě alternativy. Vnější přidružení bylo použito pro vztahy se suverénními státy podle mezinárodního práva, vnitřní přidružení pro vztahy menšího významu – se zámořskými územími některých členských států (viz část 4.1 níže). Volba vnějšího přidružení pro důležité vnější vztahy je zdůvodnitelná zejména integračními záměry EU: členství v EU s sebou nese soubor práv, jimž odpovídají závazky nutně víceméně stejné pro všechny. Z toho vyplývá, že absence přímého zapojení přidružené země do činnosti orgánů EU je symptomem vnějšího přidružení.

Skutečnost, že přidružený stát není členem EU, má i významnou ochrannou funkci pro něj samotný: chrání jej proti hospodářským a politickým rozhodnutím ze strany EU,

³ World Trade Organization – Světová obchodní organizace vznikla na základě dohod z r. 1994, srov. sdělení MZV ČR v č. 191/1995 Sb.

⁴ Srov. SCHERMERS, G. H. – BLOKKER, N. *International Institutional Law*, Leiden: Martinus Nijhoff, 2004. 5. vydání, 2011.

⁵ Přesněji: možnost uzavírat dohody o přidružení byla od počátku předvídána v Římských smlouvách (SEHS, SESAE), Smlouva o ESUO s ní nepočítala.

kteřá jsou vhodná pro členské státy. Tyto státy se zpravidla svojí vyspělostí liší od přidružených zemí, jejichž ekonomiky by mohly být realizací takového rozhodnutí ohroženy.

1.2 Vztah přidružení podle práva EU a závazku nejvyšších výhod podle dohod WTO

Podstatnou součástí asociačních dohod je usnadnění obchodu mezi zeměmi EU a přidružovanou zemí. Přitom ale sama EU i všechny její členské státy jsou členy Všeobecné dohody o obchodu a clech (GATT 1994), jež je mj. postavena na zásadách nediskriminace, spočívajících v *národním zacházení* a poskytnutí *nejvyšších výhod*. SDEU se snaží zajistit dovozcům z nečlenských zemí národní zacházení.⁶

Z těchto zásad je ale podle čl. XXIV GATT možná *výjimka* ve prospěch vyšších forem mezistátní ekonomické integrace (zóna volného obchodu, celní unie), kterou EU sama dostala. Takovou výjimku ale vyžaduje každá privilegovaná dohoda, je-li uzavřena s jinou signatářskou zemí WTO, tedy i dohody o přidružení.⁷

2. POJEM A DRUHY PŘIDRUŽENÍ K EVROPSKÉ UNII

Až do Jednotného evropského aktu (1986) byla pravomoc uzavírat dohody o přidružení – vedle pravomoci v oblasti společné obchodní politiky – jedinou výslovnou vnější pravomocí Evropského hospodářského společenství. První asociační dohody byly uzavřeny krátce po vstupu v platnost Smlouvy o EHS (1958), a to s Řeckem a Tureckem, stejně jako se zeměmi AKP (Afrika, Karibik, Pacifik) v Yaoundé.⁸ Asociační dohody také byly předmětem řady žalob před SDEU, z nichž vyplynulo, že – jako jiné tzv. vnější smlouvy – tyto dohody jsou integrální součástí práva EU a SDEU má rozsáhlou pravomoc k jejich přezkumu.⁹ V době, kdy Evropská společenství či Evropská unie neměly speciální právní základ pro rozvojovou spolupráci, pro hospodářskou, technickou a finanční pomoc, ani pro politiku sousedství, tehdy bylo přidružení (asociace) sběrnou kategorií pro privilegované vztahy s těmi třetími zeměmi, jež se k EU/ES chtěly politicky a ekonomicky přiblížit, zejména pro vztahy s kandidáty členství. Tehdy plně platilo, že „přidružení může být cokoliv mezi plným členstvím minus jedno % a dohodou o spolupráci plus jedno %“.¹⁰ To ale dnes neplatí: jak z níže uvedeného vyplývá, dnes se pojem přidružení používá ve více smyslech, jež nemají konkrétnější společný jmenovatel než snahu o přiblížení k EU.

Poté, co Amsterdamská smlouva (1997) dala samostatný právní základ rozvojové spolupráci (ex-čl. 177-181 SES), Niceská smlouva (2001) zakotvila výslovně hospodářskou, finanční a technickou spolupráci se třetími zeměmi (ex-čl. 181a SES) a Lisabonská smlouva v čl. 8 SFEU dala základ evropské politice sousedství (*European Neighbourhood*

⁶ C-280/93 SRN v. Rada; C-122/95 SRN v. Rada, body 59–72; C-364&365/95 T Port v. Hauptzollamt, body 78–89.

⁷ Viz přehled udělených či zkoumaných výjimek na http://www.wto.org/english/res_e/books_p_e/analytic_index_e/gatt1994_09_e.htm#article24.

⁸ Srov. ÚV 1963 L 26/296; ÚV 1964 L 27/3685; ÚV 1964 193/1430.

⁹ Srov. zejm. C-235/99 Kondova; C-257/99 Barkoci a Malik; C-63/99 Gloszczuk; C-268/99 Jany; C-162/00 Pokrzepowicz-Meyer.

¹⁰ Srov. HALLSTEIN, W. Österreich und die EWG. *Das Salzburger Expertengespräch*, s. 30.

Policy–EPS), nelze pod pojem dohod o přidružení (asociačních dohod) řadit jiné než ty, které výslovně spadají pod některý výslovně uvedený typ přidružení. I přes výše naznačené zúžení používá právo EU pojem přidružení i dnes ve více rozdílných významech:

- přidružení subjektů mezinárodního práva (států a mezinárodních organizací) k cílům EU, a to buď
- ke všem (obecné přidružení podle čl. 217 SFEU), anebo
- jen k části cílů a politik EU: jako příklad zde může posloužit zejména přidružení některých států ESVO k Schengenskému systému (čl. 6/1 Protokolu k SEU o začlenění Schengenského systému do rámce EU [pro Island a Norsko]), i když i Dohoda o Evropském hospodářském prostoru („EHP“), představující přidružení většiny států ESVO k politikám vnitřního trhu a jejich účast na programech a akcích EU, tj. ne ke všem aktivitám EU, by sem také mohlo patřit;¹¹
- přidružení závislých území členských států k EU (čl. 198-204 SFEU); zde ale nejde o subjekty mezinárodního práva.

Z výše uvedeného vyplývá, že přidružení je široký pojem, jenž se v jednotlivých případech liší právním základem, obsahem i okruhem možných subjektů přidružení. Nepřekvapí proto, že neexistuje žádná jednotná doktrinální ani soudní definice přidružení k EU. Zatímco primární právo stanoví některé definiční znaky vzhledem k jednotlivým typům přidružení, doktrína se o definici přidružení trvale (a neúspěšně) pokouší.

Můžeme však najít *charakteristiky obsahu*, společné všem typům přidružení: 1. podíl jen na některých cílech EU, 2. bez interního vztahu k EU (vnější přidružení), 3. dlouhodobost smluv o přidružení, 4. asymetrie práv a povinností a 5. zvláštní institucionální rámec.

3. PŘIDRUŽENÍ PODLE ČL. 217 SFEU

Na následujících stránkách nejprve prozkoumáme povahu a význam přidružení podle čl. 217 SFEU, poté provedeme typologii příslušných dohod o přidružení, budeme analyzovat postup jejich uzavírání a konečně se budeme zabývat speciálními případy přidružení – Evropským hospodářským prostorem a přidružením zámořských zemí a území některých členských států EU.

Čl. 217 SFEU (a čl. 206 SESAE) opravňuje EU „uzavřít s jednou nebo více třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi dohody o přidružení, které stanoví vzájemná práva a závazky, společné postupy a zvláštní řízení“. Takové obecné podmínky ovšem splňuje většina vnějších smluv EU, nejen dohody o přidružení. Toto jsou strukturální, formální či procesní aspekty, o obsahu dohody o přidružení však nevypovídají téměř nic. Prozkoumejme podrobněji věcnou a osobní působnost tohoto ustanovení.

¹¹ Srov. též Dohodu EU/ES-Švýcarsko o přidružení Švýcarska k uplatňování a rozvoji schengenského *acquis* z 26. 10. 2004, dokument Rady 13054/04). Tento typ sektorového přidružení svádí k extenzivnímu pojmání přidružení, jemuž je ale třeba se vyhnout. Toto přidružení k schengenskému *acquis* je třeba chápat v tom kontextu, že dané přidružené státy jsou již zapojeny do přidružení v rámci EHP na základě čl. 217 SFEU. Proto tento typ přidružení nelze plně chápat jako samostatný typ přidružení.

3.1 Věcná působnost čl. 217 SFEU

Shora uvedené vágní obsahové vymezení přidružení doplnil Soudní dvůr EU („SDEU“) tak, že jde o „dohodu vytvářející zvláštní a privilegované vztahy se třetím státem, jenž se musí přinejmenším částečně podílet na režimu Společenství ... článek [217] musí nutně poskytovat Společenství pravomoc přijímat závazky vůči nečlenským zemím ve všech oblastech pokrytých Smlouvou“ (12/86 Demirel, bod 9).¹² Takové vymezení je třeba vysvětlit následovně:

- „Podílet se na režimu Společenství“ neznamená účastnit se práce vnitřních orgánů EU, neboť přidružení podle čl. 217 SFEU je přidružením vnějším (viz výše). Jde tedy o odkaz na podíl na politikách a svobodách EU, zejména na usnadnění obchodu zbožím mezi smluvními stranami.
- „Vágní výraz přinejmenším částečně“ je matoucí: pojmově nemůže existovat asociace, při níž by se přidružený přinejmenším částečně nepodílel na životě organizace, k níž je přidružen – v opačném případě nejde totiž o přidružení; pokud se přidružený podílí na životě příslušné organizace více než „přinejmenším částečně“, tj. úplně, nejde již o přidružení, ale o plnohodnotné členství.
- Požadavek čl. 217 SFEU na „vzájemnost závazků a práv“ je navíc typický u tohoto typu asociačních smluv modifikován asymetrií ve prospěch asociovaného, která spočívá v závazcích EU a jejich členských států, jimž neodpovídá obdobný závazek přidružené země (např. finanční pomoc), nebo v přísnějších či méně výhodných podmínkách plnění oboustranných závazků (typicky rychlejší odstraňování celních a množstevních překážek vzájemného obchodu ze strany EU a jejich členských států),¹³ v přímém účinku ustanovení asociačních dohod jakožto aktů práva EU, a tím i integrální součásti práv členských států¹⁴ (aplikační asymetrie), způsobující, že zatímco státní příslušník asociované země se může určitých práv z asociační dohody dovolat před národními soudy členských států, občan EU se obdobných práv v přidružené zemi dovolat nemůže, pokud má právní řád přidružené země dualistické řešení vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva.

Tuto asymetrii ale často eliminuje

- voluntaristické ukládání antidumpingových cel na citlivé výrobky ze strany EU,¹⁵
- opačná právní asymetrie v neprospěch přidruženého: asociační dohody obsahují četné *stand-still* klauzule o nezavedení přísnější úpravy než ke dni podpisu dohody.

¹² V případě C-12/86 Demirel šlo o německou předběžnou otázku, týkající se turecké státní příslušnice paní Demirel, která r. 1984 přijela do SRN na turistické vízum, aby se připojila ke svému manželovi, jenž tam žil. Paní Demirel v SRN zůstala i po vypršení víza a hrozbě vyhoštění se bránila poukazem na asociační dohodu s Tureckem, jejímž cílem bylo mj. více liberalizovat vstup tureckých pracovníků na evropský pracovní trh, a to v privilegovaném asociačním režimu, přibližujícím režim asociační dohody režimu Společenství. Tím došlo k analogické aplikaci režimu komunitárního pracovníka na oblast vnějších vztahů, ale hlavně si tím SDEU přisvojil pravomoc rozhodovat o imigračních otázkách, jež s režimem cizích státních příslušníků – pracovníků nutně obsahově souvisí, ale pro něž intra-komunitárně neexistovala v té době žádná pravomoc!

¹³ EU se zpravidla zavazuje aplikovat nulová či snížená dovozní cla (vyjma asociační dohody s Izraelem, kde jde o reciproční cla) výměnou za doložku nejvyšších výhod a zákaz daňové diskriminace v přidružené zemi.

¹⁴ Srov. C-268/99 Jany pro dohody o přidružení (české a polské „samostatné výdělečné činné“ prostitutky v Nizozemsku před přistoupením).

¹⁵ Srov. např. nař. 358/2002 a 1514/2002 o uložení antidumpingových cel na dovoz některých ocelářských výrobků, mj. z České republiky.

Přidružený stát, jemuž mnohdy chybí zkušenosti se zálužnostmi vnitřního trhu EU, má mírnější, liberálnější úpravu než EU a jeho členské státy, ale v důsledku *stand-still* klauzule nemůže svoji úpravu zpřísnit na stejnou úroveň, jaká je v EU, čímž otevírá přístup z EU na svůj liberální trh, ale jeho vlastní podnikatelé se již na přísněji regulované trhy starších členských států nedostanou.¹⁶

- Slova „závazky vůči nečlenským zemím ve všech oblastech pokrytých Smlouvou“ jsou proto nejvýznamnější výrok citovaného judikátu. Věcná působnost přidružení podle čl. 217 SFEU, tj. vymezení těch cílů EU, na nichž má mít přidružený účast, může podle SDEU zahrnovat všechny politiky EU.¹⁷

Z výše uvedeného vyplývá, že asociační dohoda může upravovat oblasti, jež intra-unijně spadají jak do vylučných, tak do sdílených pravomocí, což mj. vysvětluje i to, že jsou uzavírány jako smlouvy smíšené (viz bod níže).¹⁸

Od r. 1996 se přidružené země (a země ESVO) – na základě ustanovení o politickém dialogu formou společných prohlášení¹⁹ – přidružovaly i *ke společným postojům SZBP*.²⁰ Z pohledu právní povahy takových prohlášení však nejde o mezinárodní dohody ve zjednodušené formě, ale o jednostranné akty, neboť je lze měnit nezávisle na společném prohlášení; navíc takové prohlášení může jakýkoliv i nečlenský stát učinit i proti vůli EU.²¹

Míra účasti na režimu EU vyplývá také z toho, zda se jedná o *přidružení dynamické*, směřující k pozdějšímu členství v EU, anebo *přidružení statické* bez perspektivy členství. Postupné obsahové omezování institutu přidružení, zejména zavedení Hospodářské, finanční a technické spolupráce se třetími zeměmi (viz níže bod 3.2), za jejíž součást lze považovat i politiku sousedství podle SFEU, však dnes zásadně přiklonilo používání čl. 217 SFEU k přidružení dynamickému.

3.2 Osobní působnost článku 217 SFEU

Přidruženým subjektem ve smyslu čl. 217 SFEU mohou být tudíž nejen státy, ale i mezinárodní organizace.²² I když v minulosti šlo o přidružení – přibližování těchto subjektů k EU, ustanovení může být teoreticky použito obousměrně – i pro přidružení EU

¹⁶ Na tuto obrácenou asymetrii, obsaženou v čl. 45/2 ED (podnikání) narazilo Česko např. při jednáních o zákonu o loteriích v r. 1998. Např. závazek nezhoršování podmínek pro podnikání znamenala, že ČR se nemohla přizpůsobit v oblasti loterií členských zemí EU, jež měly regulaci daleko přísnější anebo jejich loteriijní trh je dokonce ovládan státním monopolem.

¹⁷ Srov. též 181/73 Haegeman.

¹⁸ Srov. NEFRAMI, E. *L'action extérieure de l'Union européenne*. LGDJ, Paříž 2010, s. 100: „*La politique de voisinage regroupe ainsi les accords de coopération et de partenariat ou d'association existants.*“ (Politika sousedství tak seskupuje existující dohody o spolupráci, o partnerství nebo o přidružení – překlad autor).

¹⁹ Srov. tiskovou zprávu č. 10752/97 ke společnému postoji 1997/625 o Bosně a Hercegovině: „*Přidružené země střední a východní Evropy, přidružená země Kypr a členské země ESVO – členové EHP prohlašují, že sdílejí cíle společného postoje ... o omezeních proti osobám v Bosně a Hercegovině, jež jednají proti mírovým dohodám, a že dohlédnou na to, aby jejich národní politika byla v souladu s tímto společným postojem.*“ Za EU předsednictví prohlašuje, že „*Evropská unie bere na vědomí tento závazek a vítá jej.*“

²⁰ K seznamu těchto společných postojů k r. 2001 srov. KRONENBERG, V. Third Countries and EU Common Positions. In: *The European Union and the International Legal order: Discord or Harmony?* T.M.C. Aster Press Haag, 2001, s. 370.

²¹ Srov. VENTURINI, G. La portée et les effets juridiques des attitudes et des actes unilatéraux des Etats, RCADI 112/1964, s. 400; KRONENBERG V. cit. Third Countries ... s. 361.

²² Tuto možnost obsahovala již původní Smlouva o EHS (1957).

k jiné mezinárodní organizaci či třetí zemi. Nutno připomenout, že ve vztahu k mezinárodním organizacím toto ustanovení nikdy nebylo použito.

3.3 Uzavírání a změny asociačních dohod

Uzavírání dohody: Přidružení přichází v úvahu jen k EU a ESAE najednou, a je tedy nutno vyhovět podmínkám postupů podle SFEU i SESAE – i když to výslovně z ničeho nevyplývá, doposud se nepřipouštěla možnost vybrat si jen jednoho z obou partnerů, k němuž by se případně přidružovaná země chtěla přidružit. Režim uzavírání dohod o přidružení k EU je procesně postaven na čl. 218 SFEU. Režim čl. 206 SESAE je obdobný jako u SFEU, ale dochází k zásadní změně v úloze orgánů: nejdůležitější úlohu plní Komise, která dohody sama sjednává i uzavírá.

Asociační dohody jsou uzavírány jako vnější smlouvy *smíšené*, tj. mezinárodní dohody EU, jež vedle EU (popř. ESAE) uzavírají na unijní straně i členské státy.²³ To, že na straně EU figuruje větší počet signatářů (členské státy, EU, ESAE), nesmí ale zastřít skutečnost, že tato množina signatářů je – zejména pro účely odpovědnosti – jedinou stranou dané vnější smlouvy.²⁴ To je zřejmé i z označení smluvních stran, kdy celá množina signatářů z EU je „na straně jedné...“, zatímco druhá smluvní strana je „na straně druhé“. Důsledkem techniky smíšených smluv je, že (a) členské státy takto k uzavření příslušné vnější smlouvy získávají prostřednictvím vnitrostátního ratifikačního procesu právo veta, použitelné i tehdy, když v orgánech EU hlasovaly pro uzavření vnější smlouvy; (b) podstatné zpoždění vstupu v platnost, a tedy plné použitelnosti²⁵ smíšených smluv: např. dohoda o spolupráci EU – Alžírsko podepsaná 26. 4. 1976 vstoupila v platnost až 1. 11. 1978.²⁶

Změna vnějších smluv o přidružení existuje – kromě stejného postupu jako při jejich přijímání – též na základě tzv. flexibility; v tomto případě jde o dvojitou či dvoustupňovou flexibilitu: nejprve čl. 217 SFEU stanoví, že vnější smlouva bude obsahovat mj. „společné postupy a zvláštní řízení“; konkrétní vnější smlouva pak jako společný postup či zvláštní řízení zakotví novelizační pravomoc společných orgánů zřízených dle těchto dohod, teprve při využití této pravomoci se dopracujeme ke konečnému hmotněprávnímu pravidlu chování. Např. podle čl. 50/4 Dohody o stabilizaci a přidružení ES-Albánie²⁷ Rada stabilizace a přidružení²⁸ svým rozhodnutím změnila Dohodu tím, že „stanoví úpravu pro rozšíření výše uvedených ustanovení o usazování státních příslušníků obou stran

²³ Srov. EECKHOUT, P. op. cit. s. 219.

²⁴ Srov. shodně MLSNA, P. – KNĚŽÍNEK, J. *Mezinárodní smlouvy v českém právu*. Praha: Linde, 2009, s. 210; srov. též EECKHOUT, P. op. cit. s. 262–264.

²⁵ Dohoda může být prozatímně prováděna, zpravidla však pouze v těch částech, jež jsou v pravomoci EU.

²⁶ V době, kdy ještě neexistoval možnost prozatímního provádění vnějších smluv (dnes čl. 218/5 SFEU) bylo EU nuceno podepsat samostatné prozatímní dohody, dovolující okamžitou aplikaci obchodních ustanovení těchto smluv o spolupráci; to bylo možné proto, že obchodní ustanovení spadají do výlučné pravomoci EU: „... jde-li o pomoc pocházející z rozpočtu EU poskytnutou třetí zemi na základě smlouvy s ní, je Společenství samo oprávněno uzavřít takovou smlouvu. To platí, ať je zdroj rozpočtu Společenství jakýkoliv (příspěvky členských států či vlastní zdroje).“ Viz odpověď Rady na písemný dotaz 396/77 poslance Dodlingera, ÚV 1977 C 277/7-8.

²⁷ Plným názvem Dohoda o stabilizaci a přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Albánskou republikou na straně druhé; ÚV 2009 L 107/166.

²⁸ Paritně složený orgán určený zejm. ke správě příslušné dohody a řešení sporů z ní vyplývajících; blíže srov. SVOBODA, P. *Právo vnějších vztahů EU*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 40.

této dohody za účelem vykonávání ekonomické činnosti jako osoby samostatně výdělečně činné“. ²⁹ Jde tedy opět o předvídatelnou změnu původní normy, dokonce v předvídatelném čase. Daleko méně předvídatelné je ale např. oprávnění Rady stabilizace a přidružení „rozšířit nebo změnit“ pojem finanční služby podle čl. 49(i) téže Dohody; tady jde o skutečnou plnohodnotnou změnu pravidla chování. ³⁰

3.4 Typologie platných dohod o přidružení podle čl. 217 SFEU

Platné dohody uzavřené na základě čl. 217 SFEU dnes ³¹ zahrnují:

- *dohodu o přidružení*, výslovně předpokládající pozdější členství, s Tureckem; ³²
- *dohoda* z Porta (1992), vytvářející Evropský hospodářský prostor se členskými státy Evropského sdružení volného obchodu (ESVO – EFT ³³) – Norskem, Islandem a Lichtenštejnskem („Portská smlouva“). ³⁴ Její analýza je předmětem řady samostatných prací, na něž odkazujeme; pro účely tohoto textu jen připomeňme, že cílem této vnější smlouvy je „zavést co možná nejuplněji volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu v celém EHP tak, aby vnitřní trh zavedený na území Unie zahrnoval také státy ESVO“ (C-72/09 Rimboud, bod 20). EHP vytváří společný trh (volný pohyb zboží, osob, služeb, kapitálu), nikoliv však celní unii: obchod je volný mezi členy EHP, ale neexistuje společná ekonomicko-celní hranice. Tento společný trh však má některé zvláštnosti: především jsou členové EHP podřízeni společné disciplíně, která je identická s disciplínou členů EU, zejména s principem loajality: povinnost přijímat opatření k provádění Smluv, zákaz opatření ohrožujících uskutečňování Smluv, zákaz diskriminace z důvodu státní příslušnosti. Kromě toho Portská smlouva ukládá státům EFTA přizpůsobit své zákonodárství EU v souladu s interpretací SDEU podle stavu před uzavřením Portské smlouvy;
- *dohody* se Švýcarskem, ³⁵ které referendem odmítlo smlouvu o EHP;

²⁹ Podobně např. podle čl. 50/5(b) téže Dohody „[s]edm let po vstupu této dohody v platnost Rada stabilizace a přidružení stanoví úpravy pro rozšíření práv podle tohoto odstavce na vyňaté sektory“.

³⁰ K dalším pravomocem těchto paritních orgánů vytvořených dohodami o přidružení srov. např. JACOBS, F. Direct effect and interpretation of international agreements in the recent case law of the European Court of Justice, DASHWOOD, A. – MARESCEAU, M. (eds.) *Law and Practice of EU External Relations*. Cambridge University Press 2008, p. 16.

³¹ V minulosti též dohody o přistoupení s Řeckem (platnost od 1. 11. 1962) a tzv. evropské dohody o přidružení s Maltou, Kypr, Polskem, Maďarskem, Českou republikou, Slovenskem, Bulharskem, Rumunskem, Litvou, Lotyšskem, Estonskem, a Slovinskem.

Srov. MARESCEAU, M. *Bilateral Agreements Concluded by the European Community*. *Hague Academy of International Law*, 2004, 309 Recueil des cours, část II; PEERS, S. *EC Framework in International Relations*. In: DASHWOOD, A. – HILLION, C. (eds.) *The General Law of EC External Relations*. Sweet & Maxwell 2000, s. 160–176.

³² „Uznávající, že podpora, kterou přináší Evropské hospodářské společenství snahám tureckého lidu ke zlepšení životní úrovně, usnadní pozdější přistoupení Turecka ke Společenství“ (odst. 4 preambule asociační dohody Turecko-ES [1963], ÚV 1964 L 217/ 3705).

³³ European Free Trade Association.

³⁴ V době uzavření dohody též Rakousko, Finsko, Švédsko; Švýcarsko ji odmítlo referendem. K této dohodě srov. např. C-321/97 Andersson, body 26 až 31; C-300/01 Salzmann, bod 65; C-452/01 Ospelt, bod 27.

³⁵ Vztah EU se Švýcarskem byl upraven původní dohodou o volném obchodu z r. 1972 (ÚV 1972 L 300/198) novelizovanou sedmi dohodami z r. 2002 (ÚV 2002 L 114/1) o volném pohybu osob, letecké dopravě, přepravě zboží a osob po silnici a železnici, o obchodu zemědělskými produkty, vzájemném uznávání posuzování shody, o vládních zakázkách a vědecké a technologické spolupráci. Tento smluvní rámec se pravidelně rozšiřuje a aktualizuje.

- *dohody o stabilizaci a přidružení* výslovně předpokládající pozdější členství, s Makedonií (2001), Chorvatskem (2005),³⁶ Albánií (2009) a Černou Horou (2010);
- *euro-středomořské dohody o přidružení*, jež dnes patří do politiky sousedství (viz níže bod 4.2): Tunisko (1995), Izrael (1995), Maroko (1996), Palestinská samospráva (1997), Jordánsko (1997), Egypt (2001), Alžírsko (2002), Libanon (2002), Sýrie (v jednání);
- *dohoda o obchodu, rozvoji a spolupráci* s Jihoafrickou republikou (1999);
- *dohodu o přidružení* s Chile (2005) zakládající nejen zónu volného obchodu, ale politický dialog a řadu oblastí spolupráce. Dnes by patrně tato dohoda ale byla uzavírána na základě čl. 212 SFEU jako součást Hospodářské, finanční a technické spolupráce se třetími zeměmi (viz níže bod 4.2);
- *úmluvu o partnerství AKP – EU* z Cotonou (2000) je obsahem dohoda o rozvojové spolupráci se 78 zeměmi atlanticko-pacificko-karibské oblasti, převážně bývalými koloniemi některých členských států EU. Úmluva je uzavřena na 20 let se zpětnou účinností od 1. 3. 2000 (čl. 95/1 úmluvy). Jejím právním základem je ex-čl. 310 SES o přidružení (dnes čl. 217 SFEU), jakoby její podstatou nebyla rozvojová spolupráce, pro níž již tehdy existoval samostatný právní základ (od Maastrichtské smlouvy ex-čl. 130u-130y SES).

3.5 Pojmenování asociačních dohod podle čl. 217 SFEU

Z výše uvedeného je zjevná *variabilita pojmenování asociačních dohod*. EU je na základě čl. 217 SFEU oprávněna uzavírat „dohody vytvářející přidružení“. Tato formulace umožňuje nejen velkou různost obsahu jednotlivých smluv, ale i variabilitu jejich pojmenování. Na dotaz z Evropského parlamentu zdůraznila Komise, že „Smlouva EHS neobsahuje žádnou přesnou definici názvů jednotlivých kategorií dohod, jež může Společenství uzavírat v mezích svých pravomocí. Stejně jako jejich obsah, tak i jejich název často nezávisí jen na Společenství, ale je často výsledkem jednání.“³⁷ Z toho vyplývá, že dohody obsahově shodné se mohou jmenovat rozdílně a dohody obsahově rozdílné se mohou jmenovat shodně. V odpovědi na podobnou otázku Rada zdůraznila, že tzv. „dohody o spolupráci mohou mít rozličný obsah, a právě podle tohoto obsahu se volí právní základ dohody“.³⁸

4. SROVNÁNÍ PŘIDRUŽENÍ PODLE ČL. 217 SFEU S PŘÍBUZNÝMI INSTITUTY A POLITIKAMI VNĚJŠÍCH VZTAHŮ EU

Úvodem tohoto článkem jsme konstatovali, že věcná působnost institutu přidružení byla postupně omezována, tak jak přibývaly konkrétní právní základy pro speciální vnější vztahy EU, původně pokryté institutem přidružení. Je proto nanejvýš užitečné uvědomit si zásadní rozdíly, které tyto politiky a instituty podle čl. 217 SFEU od přidružení odlišují.

³⁶ Chorvatsko se stane členem EU od 1. 7. 2013, čímž bude tato asociační dohoda překonána a stává se obsolentní.

³⁷ Odpověď Komise na písemnou otázku č. 731/77, ÚV 1978 C 88/ 2.

³⁸ Odpověď Rady na písemnou otázku č. 732/77, ÚV 1978 C 88/ 3.

4.1 Přidružení zámořských zemí a území

Právní úprava tohoto druhu přidružení je zakotvena v čl. 198-204 SFEU, rozhodnutí 2001/822 o přidružení zámořských zemí a území k EU (ve znění rozh. 2007/249) a prováděcí nařízení Komise 2304/2002.

Čl. 198 SFEU předpokládá zvláštní režim přidružení pro „mimoevropské země a území, které mají zvláštní vztah k Dánsku, Francii, Nizozemsku nebo Spojenému království“, jejichž seznam je obsažen v Příloze II SFEU („ZZÚ“).³⁹

Cílem tohoto přidružení je „podporovat hospodářský a sociální rozvoj těchto zemí a území a navazovat úzké hospodářské vztahy mezi nimi a Uníí jako celkem“ (čl. 198/2 SFEU). V praxi to dnes zahrnuje hospodářskou a obchodní spolupráci včetně obchodu službami a dalších souvisejících oblastí, což mj. předpokládá sociální rozvoj a rozvoj lidských zdrojů, regionální spolupráce a integrace, kulturní a sociální spolupráce.

Zásady tohoto přidružení (mylně označené v čl. 199 SFEU jako „cíle“) zahrnují stejné zacházení v obchodních věcech, jako by šlo o kontinentální území členského státu (čl. 199/1,2 SFEU), souběh investic členských států a EU (čl. 199/3,4 SFEU), zákaz diskriminace při usazování v jiných státech EU (čl. 199/5 SFEU), zákaz dovozních cel do členských států EU, ale dovozenost dovozních cel do ZZÚ, pokud jsou přiměřená potřebám rozvoje ZZÚ (čl. 200, 201 SFEU), omezený rozsah pohybu pracovníků, jenž je předmětem sekundárních aktů, přijímaných zvláštním legislativním postupem (čl. 202, 203 SFEU).⁴⁰ Samozřejmě je i toto přidružení postaveno na dodržování lidských práv, právního státu, demokracie, řádné správy atd.

O *povaze* přidružení ZZÚ lze mít ale pochybnosti, vyplývající z toho, že ZZÚ ústavně závisejí na některém členském státu EU, ale nejsou součástí území EU: to, že EU je entita odlišná od ZZÚ, vyplývá jednoznačně např. z čl. 198 SFEU.⁴¹ ZZÚ tedy požívají výhod plynoucích z úzké spolupráce s EU přímo na základě Smluv, jejichž smluvními stranami však nejsou. Nejedná se proto o přidružení smluvní mezi suverény podle mezinárodního práva. Proto také přidružení podle čl. 198 SFEU není skutečné přidružení, ale spíše (i) zvláštní způsob rozšíření územní působnosti Smluv,⁴² anebo (ii) skryté vnitřní přidružení.⁴³ Obsahově má toto přidružení blízko k rozvojové spolupráci se zeměmi ACP podle dohody z Cotonou.

4.2 Hospodářská, finanční a technická spolupráce se třetími zeměmi

Hospodářská, finanční a technická spolupráce se třetími zeměmi („HFTS“) byla mezi pravomoci EU zařazena Niceskou smlouvou (2001; ex-čl. 181a SES) jako další typ vnějších vztahů, jehož význam a uplatnění se ale dosud tříbí, protože jednak nebyla příliš

³⁹ Srov. C-100&101/89 Kaefer, C-260/90 Leplat, C-430/92 Nizozemí v. Komise, T-480&483/93 Antillean Rice Mills, C-310/95 Road Air BV, C-110/97 R Nizozemí v. Rada, C-106/97 Dutch Antilles Dairy, C-301/97 Emesa Sugar aj.; dále obecně Prohlášení k Maastrichtské smlouvě č. 25 o zastupování zájmů těchto území (1992).

⁴⁰ V minulosti byly tyto otázky předmětem „smluv“ mezi jednotlivými ZZÚ a členskými státy podle ex-čl. 187 SES.

⁴¹ K velmi obtížné otázce vztahu zámořských zemí a území k území EU srov. např. C-148/78 Hansen, jenž se však týká francouzských zámořských departmentů – součástí francouzského území.

⁴² Obecně k územní působnosti Smluv srov. SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva*. 4. vydání, Praha: C. H. Beck, 2011, s. 83.

⁴³ Srov. BARTELS, L. The Trade and Development Policy of the European Union. *European Journal of International Law*, č. 18, část 4, s. 715–756.

využita, jednak Lisabonská smlouva její použitelnost omezila přijetím nového právního základu čl. 8 SEU o politice sousedství.

4.2.1 Právní základ

HFTS je upravena v čl. 212-213 SFEU, systematicky je zařazena rovněž do Části páté (Vnější činnost Unie), která před Lisabonskou smlouvou neexistovala.

Článek 212

1. Aniž jsou dotčena ostatní ustanovení Smluv, a zejména články 208 až 211, provádí Unie činnosti hospodářské, finanční a technické spolupráce, včetně pomoci zejména ve finanční oblasti, s jinými než rozvojovými třetími zeměmi. Tyto činnosti jsou v souladu s rozvojovou politikou Unie a jsou prováděny v rámci zásad a cílů její vnější činnosti. Činnosti Unie a členských států se navzájem doplňují a posilují.

2. Evropský parlament a Rada přijmou řádným legislativním postupem opatření nezbytná k provedení odstavce 1.

3. V rámci svých pravomocí spolupracují Unie a členské státy se třetími zeměmi a příslušnými mezinárodními organizacemi. Způsoby spolupráce Unie mohou být upraveny dohodami mezi Uníí a danými třetími stranami.

První pododstavec se nedotýká pravomoci členských států vést jednání na mezinárodní úrovni a uzavírat mezinárodní smlouvy.

Článek 213 Vyžaduje-li situace ve třetí zemi naléhavou finanční pomoc ze strany Unie, přijme Rada na návrh Komise nezbytná rozhodnutí.

4.2.2 Pravomoc

Pravomoc EU v oblasti HFTS není výslovně uvedena v katalogu čl. 3-6 SFEU, a proto podle obecného pravidla – negativního vymezení čl. 4/1 SFEU patrně patří mezi sdílené pravomoci EU.⁴⁴ Poslední věta čl. 212/1 „Činnosti Unie a členských států se navzájem doplňují a posilují“ neříká zcela jasně, zda se jedná o pravomoc sdílenou konkurenčně či paralelně.⁴⁵ Pravomoci sdílené paralelně mívají ve Smlouvách dovětek typu „výkon této pravomoci nesmí členským státům bránit ve výkonu jejich pravomocí“ (srov. čl. 4/2,3 SFEU); minimálně v oblasti uzavírání vnějších smluv o paralelní pravomoc jde, protože podle čl. 212/3/2 SFEU pravomoc EU v rámci HFTS uzavírat vnější smlouvy se třetími stranami „se nedotýká pravomoci členských států vést jednání na mezinárodní úrovni a uzavírat mezinárodní smlouvy“. Toto lze ukázat na příkladu nedávno uzavřené smlouvy o přistoupení EU k ASEAN, jejímž členem již po nějakou dobu je Francie.⁴⁶

4.2.3 Věcná působnost

HFTS zahrnuje „činnosti hospodářské, finanční a technické spolupráce, včetně pomoci zejména ve finanční oblasti“, ale „[a]niž jsou dotčena ostatní ustanovení Smluv,

⁴⁴ Shodně např. PINGEL, I. *Commentaire article par article des traités UE et CE*. Paříž: Dalloz, 2010, s. 1261. K této otázce zatím chybí relevantní rozsudek SDEU.

⁴⁵ K dělení sdílených pravomocí na konkurenční a paralelní viz SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva*. 4. vydání, Praha: C. H. Beck, 2011, s. 38–39.

⁴⁶ Tato dohoda o přistoupení byla uzavřena na základě čl. 31/1 a 37 SEU a čl. 209 a 212 SFEU.

a zejména články 208 až 211“, tedy ustanovení o rozvojové spolupráci. Navíc HFTS má být prováděna „v souladu s rozvojovou politikou Unie“. Tuto odlišnost a vztah speciality čl. 212-3 SFEU vůči čl. 208 an. SFEU potvrdil i SDEU ve věci C-155/07 Evropský parlament v. Rada, body 39–48.

Jelikož HFTS umožňuje EU poskytovat finanční pomoc, je v HFTS přítomen prvek asymetrie práv a povinností ve prospěch mimounijní smluvní strany, typický pro privilegiované vztahy, což HFTS spojuje s rozvojovou spoluprací, politikou sousedství i s přidružením.

Zatímco níže u dohod o sousedství poukážeme na vztah spolupráce mezi smluvními stranami jakožto signál o absenci perspektivy pozdějšího přistoupení mimounijní smluvní strany, u HFTS nemůžeme přehlédnout čl. 218/8 SFEU: podle tohoto ustanovení Rada „[j]ednomyslně však rozhoduje ... i v případě dohod o přidružení a dohod podle článku 212 se státy, které jsou kandidáty na přistoupení“. Primární právo tedy počítá i s tzv. dynamickou formou dohod o HFTS, podobně jako u dohod o přidružení podle čl. 217 SFEU. Praktický příklad takové dohody ale nemáme.

4.2.4 Osobní působnost

HFTS má jiné adresáty než rozvojová spolupráce: probíhá „s jinými než rozvojovými třetími zeměmi“. Tím je dáno jasné odlišení od rozvojové spolupráce, kterou EU rozvíjí na základě čl. 208 an. SFEU. Z prováděcích nařízení (2112/2005 a 1905/2006; viz níže 4.2.6) vyplývá, že adresáty HFTS jsou některé ne-rozvojové země na seznamech OECD.

Původně byla HFTS orientována na země Latinské Ameriky a Asie. Od vstupu v platnost Niceské smlouvy (2003) byla na základě dnešního čl. 212 SFEU uzavřena dohoda o partnerství a spolupráci (PCA) s Tádžikistánem (2009).

Na rozdíl od přidružení není HFTS adresována mezinárodními organizacím (tj. mezinárodní organizace nejsou potenciálním beneficentem těchto vztahů), ale – na rozdíl od politiky sousedství – se v jejím rámci předpokládá spolupráce s mezinárodními organizacemi, a to i formou vnější smlouvy: tu může EU v rámci HFTS uzavřít se „třetími stranami“, do kteréhožto pojmu spadají jak státy, tak mezinárodní organizace.

4.2.5 Nástroje

Prováděcí opatření zahrnují (i) právní akty Evropského parlamentu a Rady přijímané řádným legislativním postupem a (ii) vnější dohody se třetími zeměmi a mezinárodními organizacemi; to se nedotýká pravomoci členských států vést jednání na mezinárodní úrovni a uzavírat mezinárodní smlouvy.

4.2.6 Financování

Příbuznost s politikou rozvojové spolupráce EU naznačuje i způsob financování HFTS: je upraven v nařízení 2112/2005 o přístupu k vnější pomoci Společenství a v nařízení 1905/2006, o tzv. finančním nástroji (tj. fondu) pro rozvojovou spolupráci. Financování se děje na základě konkrétních tematických a zeměpisných programů.

Financování HFTS je podmíněno dodržováním hodnot EU stejně jako u EPS (viz bod níže 4.3.2).

4.2.7 Perspektivy čl. 212 SFEU

Patrně by na tomto základě mohly být postaveny vztahy s Ruskem, jež výslovně odmítlo status přidružení⁴⁷ i EPS, založené na asymetrii závazků, na přibližování k právu EU a na podmíněnosti smluvního vztahu dodržováním lidských práv či hodnot EU: prezidenti/premiéři Putin a Medveděv mj. upozornili, že zásady demokracie a svobody musejí být vykládány ve shodě s ruskými hodnotami, zejména s aspirací na posílení ruské státnosti a suverenity, což je potřeba číst v kontextu Čečenska, Jižní Osetie, Abcházie a ruský mluvících menšin v EU.⁴⁸ Rusko dává přednost bilaterálnímu strategickému partnerství založenému na čtyřech „společných prostorech“ (*common spaces*),⁴⁹ potenciálně obsahujících zónu volného obchodu a bezvízový režim.

Nicméně smlouva o přistoupení k ASEAN (viz bod 4.2.2 shora) nedávno uzavřená mj. na základě čl. 212 SFEU ukazuje další možnosti HFTS, protože ASEAN zahrnuje země od Indonésie po USA a škálu aktivit od (privilegované) rozvojové spolupráce po neprivilegované vztahy, např. s USA.

4.3 Evropská politika sousedství

Evropská politika sousedství (EPS) je dnes uznávána za klíčovou prioritu vnějších vztahů EU.⁵⁰ Byla sice ustavena v r. 2003,⁵¹ ale její kořeny můžeme hledat již v dohodách o partnerství a spolupráci, které ES uzavíralo se zeměmi bývalého Sovětského svazu po r. 1990.⁵²

4.3.1 Právní základ

Podle čl. 8 SEU „1. Unie rozvíjí se zeměmi ve svém sousedství 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. 2. Pro účely odstavce 1 může Unie s dotýcnými zeměmi uzavírat zvláštní dohody. Tyto dohody mohou obsahovat vzájemná práva a povinnosti, jakož i možnost vyvíjet společnou činnost. Jejich provádění podléhá pravidelným konzultacím.“

⁴⁷ Srov. VAN ELSUWEGE, P. – PETROV, R. Article 8 TEU: Towards a New Generation of Agreements with the Neighbouring Countries of the European Union. *European Law Review*. 36/2011, s. 699.

⁴⁸ Srov. LEINO, P. – PETROV, R. op. cit., s. 654, 667–670; srov. též VAN ELSUWEGE, P. *From Soviet Republics to EU Member States: A Legal and Political Assessment of the Baltic States*, Leiden: Martinus Nijhoff, 2008, s. 404–405.

⁴⁹ Společný hospodářský prostor; společný prostor bezpečnosti a spravedlnosti; společný prostor vnější bezpečnosti; společný prostor výzkumu a vzdělání, včetně kulturních aspektů; srov. VAN ELSUWEGE, P. *The Four Spaces: New Impetus to the EU-Russia Strategic Partnership? Law and Practise of EU External Relations*. 2008, s. 334–359.

⁵⁰ Viz Sdělení komisařky Ferrero-Waldner Komisi „Implementing and Promoting the ENP“, 22. 11. 2005, SEC (2005) 1521.

⁵¹ Viz Komise, *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Partners*, COM(2003) 104 final.

⁵² Pro velmi detailní analýzu EPS viz CREMONA, M. *The European Neighbourhood Policy – More than a Partnership?* In: Cremona, M. (ed.) *Developments in EU External Relations Law*. Oxford University Press, 2008, s. 244. Pro stručnou a přehlednou politickou analýzu zejména Východního partnerství viz KUROWSKA, X. – PAWLAK, P. *The EU's Eastern partnership – More for More or More of the Same? Yearbook of Polish European Studies*. Vol. 14/2011, s. 109.

Jde o nový právní základ, vnesený Lisabonskou smlouvou, vyhrazený pro „výhradní vztahy“, „spočívající na spolupráci“ se „sousedními zeměmi“, respektujícími „hodnoty Unie“. K jejich formalizování může EU uzavírat „zvláštní dohody“, eventuálně obsahující „vzájemná práva a povinnosti“, umožňující „vyvíjet společnou činnost“ a podléhající „pravidelným konzultacím“.

Inspirace článkem 217 SFEU je více než zjevná. Nicméně jeho nesystematické umístění v SEU mimo hlavy o vnějších činnostech EU (viz blíže bod 4.3.1), jeho opomenutí v katalogu pravomocí čl. 3-6 SFEU, stejně jako v čl. 218 SFEU o postupu uzavírání příslušných vnějších smluv (viz bod 4.3.4) zavdává důvody k názoru, že jde o spíše proklamativní politické ustanovení, jež je třeba používat jen spolu s jiným právním základem ve Smlouvách.

Systematika

Toto ustanovení se nalézá zcela mimo pasáž o vnějších vztazích EU, zejm. mimo čl. 23-41 SEU a čl. 205-222 SFEU.⁵³ Podle *travaux préparatoires* se v Konventu v rámci příprav Smlouvy o ústavě pro Evropu projednával i návrh speciální hlavy a článku „Unie a její bezprostřední okolí“.⁵⁴ Tento článek byl umístěn před hlavu o členství v EU, čímž se nejen zdůrazňoval význam těchto vztahů s EU, ale i jejich oddělenost od rozšiřování (přistoupení),⁵⁵ což mělo jiným způsobem dávat neunijní smluvní straně najevo absenci perspektivy přistoupení. Neúspěchem Ústavní smlouvy tato systematika skončila a článek o EPS nesystematicky osiřel, byv začleněn do Hlavy I. SEU „Společná ustanovení“, zatímco ustanovení o členství (čl. 49 SEU) odlétlo na opačný konec SEU do Hlavy VI „Závěrečná ustanovení“.

Jedno vysvětlení, byť chabé, přesto nabízíme: čl. 8 SEU o EPS založené mj. na hodnotách EU navazuje na předchozí čl. 7 SEU o následcích porušení hodnot EU členských státy či na čl. 6 SEU o postavení základních práv, jež jsou podstatnou částí hodnot EU; společným jmenovatelem této systematiky se tak stávají hodnoty EU. Vzájemná souvislost těchto ustanovení je ale dosti vzdálená. Vysvětlit proto právní logikou současné (ne)systematické umístění čl. 8 SEU představuje spíše okultní snažení či příspěvek do oblasti sci-fi a podporuje tvrzení J.-C. Pirise, šéfa právní služby Rady, o absenci právníků při psaní Lisabonské smlouvy.⁵⁶

Povaha pravomoci

EPS není uvedena v čl. 3-6 SFEU o druzích pravomocí EU; proto – v důsledku negativního vymezení čl. 4/4 SFEU – spadá podle našeho názoru do sdílené pravomoci EU a členských států.

⁵³ Přesto někteří dovozují, že právním základem pro tuto politiku je i hlava V SEU (vnější činnost EU), čl. 207 (obchod) a 216-218 (mezinárodní dohody) SFEU; srov. SOURANDER, D. Evropská politika sousedství a Východní partnerství, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/cs/FTU_6.3.3.pdf.

⁵⁴ Srov. dokument CONV 649/03 z 2. 4. 2003.

⁵⁵ Srov. VAN ELSUWEGE, P. – PETROV, R. op. cit., s. 689.

⁵⁶ „...Konvent čítal 220 osob, z nichž približne dve tretiny byly zvolení poslanci (51 procent z národních parlamentů a 14 procent z Evropského parlamentu) a jen 25 procent bylo jmenováno vládami ... Práce byly připravovány řídicím výborem, prezidiem, jež se skládalo z dvanácti členů plus jeden pozvaný za každý přístupující stát. Tento orgán měl krucialní úlohu při přípravě dokumentů a návrhů právních textů, jež se předkládaly plenárnímu jednání Konventu. Na rozdíl od samotného Konventu nepracovalo prezidium veřejně a vlastně bylo dost tajnostkářské ... Nebyl ani právní poradce, ani návrhový či právní výbor. Ke konci práce Konventu malá

4.3.2 Věcná působnost

Jak výše naznačeno, čl. 8 SEU představuje nový právní základ, vnesený Lisabonskou smlouvou, vyhrazený pro „výhradní vztahy“, „spočívajícími na spolupráci“ se „sousedními zeměmi“, respektujícími „hodnoty Unie“. K jejich formalizování může EU uzavírat „zvláštní dohody“, eventuálně obsahující „vzájemná práva a povinnosti“, umožňující „vyvíjet společnou činnost“ a podléhající „pravidelným konzultacím“.

Cílem EPS je přiblížit sousedy EU bezpečnostně, ekonomicky a politicky, vytvořit „výsadní vztahy“ se sousedy EU a „vytvořit prostor prosperity a dobrých sousedských vztahů, založený na hodnotách Unie a vyznačující se úzkými a mírovými vztahy spočívajícími na spolupráci“ (čl. 8 SEU). Přeloženo do jazyka praxe: jde o otevření některých sektorů vnitřního trhu EU partnerům EPS a zintenzivnění politického dialogu s nimi výměnou za zásadní politické, ekonomické a právní reformy. Takovou spoluprací se sousedy se chce mj. zabránit vzniku nových dělicích čar v Evropě a zajistit jí stabilitu. Patří sem oblasti jako trvale udržitelný rozvoj, zapojení do společného trhu, sbližování práva, otevírání trhů cestou zón volného obchodu, integrace do dopravních, energetických a telekomunikačních sítí EU, smluvní ochrana investic, správa legální migrace (související s vymíráním Evropy), prevence bezpečnostních rizik, podpora lidských práv.

V politice sousedství tedy jde o privilegované – výsadní vztahy s EU, založené na společných hodnotách, míru a spolupráci, upravené v každém konkrétním případě vnější smlouvou. EU (0,5 mld. obyvatel, HDP 12.000 mld. €) je v přímém kontaktu s chudšími sousedy, s nimiž chce vytvořit „přátelský kruh“ (*ring of friends*).⁵⁷

„Výsadní vztahy“

Česká verze SEU používá pojem „výsadní vztahy“, shodně s verzí francouzskou (*relations privilégiées*) a na rozdíl od verze anglické a německé, hovořících vágněji jen o „zvláštních vztazích“ (*special relationships, besondere Beziehungen*). Tímto ustanovením se poprvé do primárního práva EU výslovně dostává rozlišení vnějších vztahů na privilegované a neprivilegované.⁵⁸ Zároveň ale je použita terminologie, vztahující se k dohodám o přidružení, jež podle SDEU vytváří „zvláštní a privilegované vztahy se třetím státem“ (12/86 Demirel, bod 9). Podobně odkaz na „vzájemná práva a povinnosti“ v čl. 8/2 SEU koresponduje s pojmem „vzájemná práva a závazky“ podle čl. 217 SFEU a čl. 206 SESAE. Konečně i odkaz na pravidelné konzultace zohledňuje dohody o přidružení, kde takovéto konzultace probíhají v tzv. radě přidružení, ustavené takovými dohodami.

Také schopnost ustanovení v rámci Východního partnerství používaných dohod o partnerství a spolupráci (*Partnership and Cooperation Agreements – PCA*) mít přímý účinek⁵⁹ je důkazem užšího vztahu mezi smluvními stranami, vztahu analogického přidružení.⁶⁰

skupina právních expertů Evropského parlamentu, Rady a Komise na žádost prezidia pomáhala narychlo s kontrolou změn, jež měly být přijaty v části III o pravomocech EU.“ In: PIRIS, J. – C. *The Lisbon Treaty – A Legal and Political Analysis*. Cambridge University Press 2010, s. 15–16; překlad autor.

⁵⁷ Tento kruh přátel zahrnuje 16 zemí: Alžírsko, Arménie, Ázerbajdžán, Bělorusko, Egypt, Gruzie, Izrael, Jordánsko, Libanon, Libye, Moldavsko, Maroko, Palestina, Sýrie, Tunisko a Ukrajina.

⁵⁸ V doktríně toto rozlišení ale existuje dlouhodobě; srov. EECKHOUT, P. op. cit. p. 126; SVOBODA, P. *Právo vnějších vztahů EU*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 117–118.

⁵⁹ Srov. C-265/03 Simutenkov.

⁶⁰ Srov. shodně např. VAN ELSUWEGE, P. – PETROV, R. op. cit., s. 698.

Dvoustupňový test přímého účinku vnějších smluv SDEU vskutku nejprve zjišťuje, zda přímý účinek nevylučuje povaha a struktura vnější smlouvy jako celku,⁶¹ poté následuje ještě obecný test za obecných podmínek přímého účinku.⁶² Kritériem tohoto testu tedy implicitně je cíl vnější smlouvy – intenzita a obsah vztahu mezi smluvními stranami.

„Hodnoty Unie“

Vnější vztahy EU jsou – jako celá EU – hodnotově orientovány: hodnoty EU jsou vyjmenovány v čl. 2 EU. Podle čl. 3/5 SEU „[v]e svých vztazích s okolním světem Unie zastává a podporuje své hodnoty...“ Čl. 8/1 SEU („prostor prosperity a dobrých sousedských vztahů, založený na hodnotách Unie“) pak aplikuje tento princip na EPS.

Pro doplnění připomeňme, že ve vnějších smlouvách se již dlouhodobě vyskytuje tzv. klauzule o podstatném prvku (*essential element clause*), jež z dodržování demokratických principů a lidských práv, tedy z podstaty hodnot EU, činí podstatný prvek vnější smlouvy, a tak ji i terminologicky provazuje na institut podstatného porušení mezinárodní smlouvy podle čl. 60/3(b) VÚSP.⁶³

Dokumenty EPS ale hovoří nikoliv o hodnotách EU, ale o společných nebo sdílených hodnotách.⁶⁴ Vysvětlení této dvojí terminologie lze jistě spatřovat nejen v politické korektnosti vůči třetím sousedským zemím, ale i v tom, že EU považuje tyto hodnoty za univerzální.⁶⁵ Proto demokracie, svoboda či rovnost mohou být považovány za sdílené. Praxe ovšem ukazuje, že kdyby pozice EU v některých bilaterálních vztazích byla slabší, výklad sdílených hodnot by nebyl shodný: např. ve vztazích s Ukrajinou se EU může projevit jako dominantní partner a normativní mocnost a trvat na sdílených hodnotách,⁶⁶ ve vztazích s Ruskem toto ale možné není (viz níže bod 4.3.5).

Jak správně upozorňují Van Elsuwege a Petrov, rozsah hodnot uváděných v akčních plánech EPS ale přesahuje hodnoty podle čl. 2 SEU a zahrnuje hodnotové standardy jiných mezinárodních organizací – OSN, OBSE, Rady Evropy, WTO, a to podle toho, zda

⁶¹ V nejstarší judikatuře byla tato podmínka vyjadřována jako „*duch, systém a pojmy*“ vnější smlouvy – „*l'ésprit, l'économie et les termes*“ (fr.) či „*význam, struktura a znění*“ – „*the meaning, the structure and the wording*“ (angl.); 9/73 Schüster).

⁶² Viz blíže *Právo vnějších vztahů EU*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 39–40.

⁶³ Srov. čl. 1 Dohody o obchodu a obchodní a hospodářské spolupráci s Estonskem, ÚV 1992 L 403, 2. Srov. též čl. 6 Evropské dohody s ČR: „*Úcta k demokratickým zásadám a lidským právům stanoveným v Helsinském závěrečném aktu a Pařížské chartě pro novou Evropu, stejně jako zásady tržní ekonomiky, působí na domácí a zahraniční politiku stran a vytváří základní prvky tohoto přidružení.*“ VÚSP není pro EU závazná: srov. C-368/08 Brita, bod 42.

⁶⁴ Srov. např. Komise, On Strengthening the European Neighbourhood Policy, COM(2004) 373 final, s. 3; srov. též společné prohlášení ze summitu Východního partnerství (Varšava 2011): „*Východní partnerství je založeno na společenství hodnot a na zásadách svobody, demokracie, dodržování lidských práv a základních svobod a právního státu*“; „*všechny země zapojené do Východního partnerství se prostřednictvím příslušných mezinárodních nástrojů zavázaly k dodržování těchto hodnot*“; citováno podle usnesení Parlamentního shromáždění EURONEST z 30. 5. 2012, ÚV 2012/C 153/03.

⁶⁵ Srov. LEINO, P. – PETROV, R. Between Common Values and Competing Universals: The Promotion of the EU's Values through the European Neighbourhood Policy. *European Law Journal*. 15/2009, s. 654–655.

⁶⁶ Srov. např. tiskové prohlášení na http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/117912.pdf.

Van Elsuwege a Petrov spatřují v tomto „vnucování“ údajně „sdílených“ hodnot asymetrickou povahu EPS (viz VAN ELSUWEGE, P. – PETROV, R. op. cit., s. 694). My tento názor nesdílíme: asymetrii spatřujeme v nerovnosti práv a povinností smluvních stran, ne v tom, že jedna smluvní strana přijme závazek, který by bez smluvního vztahu neplnila. K asymetrii v tomto smyslu viz bod shora.

jde o sousedy východní, kde se používají standardy evropských integračních organizací, anebo o sousedy jižní, kde převažují odkazy na OSN a jiné universální organizace. Kromě toho tyto plány zahrnují i prvky mimo tradiční hodnoty mezinárodního společenství, např. boj proti terorismu, omezování šíření zbraní hromadného ničení či snahu o smírné řešení sporů.⁶⁷

Respektování hodnot EU podmiňuje v každém případě financování programů jak EPS, tak HFTS: původní tzv. suspenzivní klauzule, vtělované do vnějších smluv,⁶⁸ byly kodifikovány do nař. 1638/2006 (tzv. evropský nástroj sousedství a partnerství pro spolupráci s dalšími nerozvojovými zeměmi), a to takto: čl. 1 nař. nejprve konstatuje, že „Evropská unie je založena na hodnotách svobody, demokracie, respektování lidských práv a základních svobod a právního státu a snaží se prostřednictvím dialogu a spolupráce podporovat oddanost těmto hodnotám v partnerských zemích“. Poté nastupuje čl. 28/1 nař. s jednoznačným názvem „Pozastavení pomoci Společenství“, umožňující – „[a]niž jsou dotčena ustanovení o pozastavení pomoci v dohodách o partnerství a spolupráci a v dohodách o přidružení“ (tj. suspenzivní klauzule) –, aby Rada na návrh Komise kvalifikovanou většinou přijala „odpovídající opatření v souvislosti s jakoukoli pomocí Společenství poskytnutou partnerské zemi..., pokud partnerská země nedodrží zásady uvedené v článku 1“. Efektivitu pozastavující sankce podle čl. 28/1 nař. umocňuje jeho odst. 2: EU může přesměřovat zamýšlenou pomoc z partnerského státu „na podporu nestátních účastníků na opatření zaměřená na podporu lidských práv a základních svobod a na podporu demokratizačního procesu v partnerských zemích“.

Kromě negativní motivace (sankce pozastavení financování programů spolupráce) je tedy respektování hodnot EU podporováno i pozitivně – tzv. pravidlem *plus-plus*: za více pokroku při prosazování hodnot EU na straně partnerské země je odměnou více výhod ve třech oblastech: více financí do akčních plánů, lepší přístup na trh EU a volnější pravidla pro vstup osob do EU.⁶⁹

„Prostor prosperity vyznačující se úzkými a mírovými vztahy spočívajícími na spolupráci“

Inspirace článkem 217 SFEU o přidružení je zde více než zjevná: jde o „výsadní vztahy“, a proto část doktríny považuje zejména tzv. statické přidružení (bez perspektivy přistoupení; viz bod 3.4 výše) za součást politiky sousedství, jež se tak naopak stává součástí politiky přidružení.⁷⁰

Na rozdíl od přidružení podle čl. 217 SFEU ale vztahy na bázi čl. 8 SEU spočívají na „spolupráci“. Jisté ale jde o víc než pouhou spolupráci, jinak by EPS nemohla představovat „výsadní vztahy“. ⁷¹ Stanovit pevnou mez, kde EPS co do rozsahu spolupráce končí, je proto obtížné; lze tak souhlasit s bývalým předsedou Komise R. Prodim, že vyloučen je pouze podíl sousedské země na rozhodování – tedy sdílení orgánů a institucí EU.⁷²

⁶⁷ Srov. VAN ELSUWEGE, P. – PETROV, R. op. cit., s. 694–695.

⁶⁸ Viz blíže SVOBODA, P. *Právo vnějších vztahů EU*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 113.

⁶⁹ V angličtině tzv. 3M: *money, market access, mobility partnership*.

⁷⁰ Srov. LAENERTS, K. – VAN NUFFET, P. *European Union Law*. 3. vydání, Londýn: Sweet & Maxwell, 2011, s. 980.

⁷¹ Někteří autoři mají za to, že výslovný odkaz na „spolupráci“ vylučuje budoucí členství zemím v EU: srov. např. CRAIG, P. – DE BÚRCA, G. *EU Law*. 5. vydání, Oxford University Press 2011, s. 324.

⁷² Srov. PRODI, R. *A Wider Europe – A Proximity Policy as the Key to Stability*, cit. In: Van Elsuwege, P. – Petrov, R. op. cit., s. 696.

4.3.3 Osobní a územní působnost

Čl. 8 SEU je vyhrazen vztahům EU „se zeměmi ve svém sousedství“. Z tohoto vymezení osobní působnosti vyplývá několik skutečností.

Zprvée, mezinárodní organizace – na rozdíl od čl. 217 SFEU – nemohou na tomto druhu vztahů participovat.

Zadruhé, pojem sousedství se vyvíjel. Podle *travaux préparatoires* se v Konventu v rámci příprav Smlouvy o ústavě pro Evropu projednával i návrh speciální hlavy a článku „Unie a její bezprostřední okolí“. ⁷³ Jelikož ale měly být zahrnuty země bez hranice s EU – Gruzie, ⁷⁴ Arménie a Ázerbájdžán, pojem sousedství v čl. 8 SEU nelze chápat přísně geograficky. Výčet států a jejich geografická poloha – nejbližší sousedé EU, jichž se týká EPS, vyplývá nejlépe z přílohy finančního nařízení 1638/2006 o obecných ustanoveních o zřízení evropského nástroje sousedství a partnerství: ta zmiňuje dva okruhy států, vůči nimž jsou ale praktikovány rozdílné přístupy – tzv. Východní partnerství a tzv. Unii pro Středomoří – Jižní spolupráci.

Východní partnerství

Východní partnerství zahrnuje země bývalého SSSR – tzv. západní Nové nezávislé státy (*WNIS – Western New Independant States*) – Ukrajinu, Moldavsko, Bělorusko, Arménii, Ázerbájdžán a Gruzii (Rusko má zvláštní bilaterální privilegovaný statut – tzv. strategické partnerství). Východní partnerství bylo zahájeno v květnu 2009 na summitu v Praze.

Nástroje tohoto partnerství jsou – kromě akčních plánů pro každou zemi – dohody o partnerství a spolupráci (*Partnership and Cooperation Agreements – PCA*). ⁷⁵ Tyto dohody – na rozdíl od dohod o přidružení – neobsahují ani příslib budoucího členství v EU, ani obchodní preference. Dohoda s Tádžikistánem (2009) nově obsahuje ustanovení o boji proti terorismu.

Unie pro Středomoří

Politiku EU vůči Středozeří formuloval nejprve evropský summit v Paříži (říjen 1972), omezující dané vztahy na obchodní a hospodářské aspekty. V Barceloně (listopad 1995) bylo pak založeno euro-středozeří partnerství s cílem podporovat bezpečnost, mír, životní úroveň Středozeří, posléze nahrazené Unii pro Středomoří (2008), na níž se mají podílet mj. i Liga arabských států a Palestinská samospráva. Partnery tohoto partnerství pro EU je 10 zemí – Alžírsko, Egypt, Izrael, Jordánsko, Libanon, Libye, Maroko, Palestina, Sýrie a Tunisko.

Spolupráce se Středomořím má tři základní cíle: finanční (přímá) pomoc, liberalizace obchodu a humanitární dimenze – dialog s islámským světem. Nástroje tohoto partnerství budou především právní – *euro-středozeří dohody o přidružení* ⁷⁶ podle čl. 217 SFEU: jejich *obsah* se od bývalých evropských dohod uzavřených se zeměmi střední a východní Evropy liší především v absenci vize přistoupení k EU, dále není zdůrazňován

⁷³ Srov. dokument CONV 649/03 z 2. 4. 2003.

⁷⁴ Gruzie má od přístupu Rumunska a Bulharska (2007) mořskou hranici s EU.

⁷⁵ Tyto dohody nahradily dohody o obchodu a hospodářské spolupráci s bývalým Sovětským svazem z r. 1989 (ÚV 1990 L 68); uzavřelo je Rusko, Ukrajina, Moldavsko, Kyrgyzstán, Bělorusko, Kazachstán, Arménie, Ázerbájdžán, Uzbekistán, Gruzie a Tádžikistán.

⁷⁶ Izrael (platnost 1. 6. 2000), Alžírsko (platnost 1. 5. 2005), Tunisko (platnost), Egypt (platnost 1. 1. 2001), Maroko (platnost 1. 3. 2000), Jordánsko (platnost 1. 5. 2002), Libanon (platnost 1. 4. 2006).

požadavek vytváření tržního hospodářství, které v těchto zemích existuje, zvýšený důraz je naopak kladen na dodržování lidských práv.

Zvláštního postavení se dostává Izraeli, který nově získává účast na evropských programech rozvoje technologií a na tendrech vypisovaných v rámci EU. Vedle těchto obecných dohod se uzavírají dohody specifické, např. o vědecké a technické spolupráci (např. s Izraelem – viz rozh. 1999/223).

4.3.4 Provádění EPS

Pro provádění EPS jsou zejména po přijetí „nového přístupu“⁷⁷ typické dvě zásady: *podmíněnost* dodržováním zásad demokracie, právního státu a lidských práv, tj. podstatnými hodnotami EU (viz bod 4.3.2 shora) a *diferenciaci* – ke každému partnerskému státu EU přistupuje individuálně, a to podle tří kritérií: potřeby partnerského státu, jeho možnosti a regionální souvislosti.⁷⁸

Nástroje provádění EPS zahrnují akční plány a hodnotící zprávy, „zvláštní dohody“ a monitoring paritně složeným Parlamentním shromážděním EURONEST.⁷⁹

Akční plány

Akční plány a hodnotící zprávy stanovují krátkodobé a střednědobé cíle pro každou zemi zvlášť.⁸⁰

Dohody o sousedství

Na počátku EPS chtěla Komise zavést novou formu vnějších smluv – dohod o sousedství (*neighbourhood agreements*)⁸¹ nebo evropských dohod o sousedství (*European neighbourhood agreements*).⁸² Po neúspěchu Ústavní smlouvy však Komise tuto terminologii opouští a v jejích dokumentech se objevují „hluboké a obsažné dohody o volném obchodu“ (*deep and comprehensive free trade agreements*), „posílené dohody“ (*enhanced agreements*) či nová generace asociačních dohod.⁸³

Čl. 8 SEU tak představuje samostatný *právní základ* pro uzavírání vnějších smluv, není třeba se dovolávat jiného právního základu navíc. Navíc čl. 216/1 SFEU – obecná úprava pravomoci EU k uzavírání vnějších smluv – jasně říká, že právní základ k uzavření vnější smlouvy může být nalezen i v SEU: „Unie může uzavřít dohodu..., stanoví-li tak *Smlouvy* nebo je-li uzavření dohody... nezbytné k dosažení cílů stanovených *Smlouvami* v rámci politik Unie...“

Postup uzavírání dohod o sousedství není v čl. 8 SEU specificky upraven, proto přichází v úvahu obecný postup uzavírání vnějších smluv podle čl. 218 SFEU; ten v odstavci 6(a)

⁷⁷ Sdělení Komise „Nový přístup k sousedství, jež prochází změnami“ (KOM(2011) 303 v konečném znění).

⁷⁸ Viz blíže BOUTAYEB, Ch. Les nouveaux axes de la politique européenne de voisinage face au printemps arabe. *Revue de l'Union européenne*. 577/1 2012, s. 270 an.

⁷⁹ Srov. např. usnesení Euronestu k situaci J. Tymoščenskovej, ÚV 2012/C 153/05. Práce Euronestu se v současnosti neúčastní Bělorusko.

⁸⁰ Sdělení Komise „Nový přístup k sousedství, jež prochází změnami“ (KOM(2011) 303 v konečném znění) požaduje větší flexibilitu akčních plánů a silnější podmíněnost financování dodržováním demokracie.

⁸¹ Komise, *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Partners*, COM(2003) 104 final, s. 17.

⁸² Komise, *On Strengthening the European Neighbourhood Policy*, COM(2004) 373 final, s. 9.

⁸³ Srov. dokumenty Komise o politice sousedství COM(2006) 726 final a COM(2007) 774 final.

předpokládá hlasování kvalifikovanou většinou v Radě a souhlas Evropského parlamentu mj. pro „(iii) dohody vytvářející zvláštní institucionální rámec zavedením postupů spolupráce“ (viz bod 4.3.2 níže), popř. pro „(iv) dohody mající významný dopad na rozpočet Unie“ (viz níže). Zároveň dohody o sousedství nespádají mezi taxativně vyjmenované případy čl. 218/8 SFEU, kdy se v Radě vyžaduje jednomyslnost: týká-li se dohoda oblasti, kde se intraunijně vyžaduje jednomyslnost; dohody o přidružení; dohody o hospodářské, finanční a technické spolupráci podle čl. 212 SFEU se státy, které jsou kandidáty na přistoupení; dohoda o přistoupení Unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.⁸⁴

(Ne)systematické zařazení čl. 8 SEU v zakládacích smlouvách (blíže viz bod 4.3.1 shora) ani jeho znění teoreticky nevylučují, že by dohody o sousedství mohly být použity i jako nástroj SZBP, takže by čl. 8 SEU představoval *lex specialis* k čl. 37 SEU o vnějších smlouvách SZBP. Uzavírání dohod o sousedství by pak probíhalo podle čl. 218 SFEU, ale s určitými specifiky, jež obsahuje přímo toto ustanovení:

- doporučení Radě sjednat vnější smlouvu v rámci SZBP dává Vysoký představitel pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku EU, nikoliv Komise (čl. 218/3 SEFU);
- EP není vtažen do rozhodování o podpisu a uzavření takové vnější smlouvy (čl. 218/6/2 SEFU);
- vnější smlouvy v rámci SZBP jsou většinou uzavírány jednomyslně, protože Rada „[j]ednomyslně však rozhoduje tehdy, týká-li se dohoda oblasti, kde je pro přijetí aktu Unie požadována jednomyslnost“ (čl. 218/8/2 SFEU); to je mj. případ SZBP: „Rozhodnutí podle této kapitoly přijímá Evropská rada a Rada jednomyslně, není-li v této kapitole stanoveno jinak“ (čl. 31 SEU).

Tato speciální procesní úprava se však uplatní jen tehdy, „týká-li se zamýšlená dohoda výlučně nebo zejména společně zahraniční a bezpečnostní politiky“ (čl. 218/3 SFEU), jinak se uplatní obecná úprava čl. 218 SFEU; kdy tomu tak je, určí v případě sporu SDEU, jehož judikatura má již připravena kritéria pro zjištění splnění této podmínky z minulosti.⁸⁵ V případě dohod EPS, kde jde především o participaci na politikách vnitřního trhu, proto nepovažujeme tento postup uzavírání dohod o sousedství za pravděpodobný.

Jelikož čl. 8 SEU ukazuje na to, že dohody o sousedství mohou být obecné povahy s velmi širokým záběrem, včetně politického dialogu a podmíněnosti dodržováním hodnot EU, lze předpokládat, že – podobně jako u dohod asociačních – půjde o *dohody smíšené*, tedy o dohody na unijní straně uzavírané nejen EU a ESAE, ale též všemi členskými státy.

Financování

Financování EPS základně upravuje nařízení 1638/2006 – tzv. *Nástroj pro evropské sousedství a partnerství* (ENSP). Na období 2007–2013 je pro tento nástroj k dispozici 11 mld. €. Podle počtu obyvatel jsou prostředky ENSP rozděleny mezi jižní a východní

⁸⁴ Pro opačný závěr, klonící se k potřebě jednomyslnosti v Radě, a to z důvodu příbuznosti mezi dohodami o sousedství a o přidružení, tedy k analogickému použití čl. 218/8/2 SFEU, viz VAN ELSUWEGE, P. – PETROV, R. op. cit., s. 697.

⁸⁵ Srov. C-91/05 Komise v. Rada (*ECOWAS Small Arms Embargo*).

partnerství v poměru 2:1 tak, aby podpora v přepočtu na jednoho obyvatele dosahovala podobné výše.

Pro financování EPS se také používají

- *Nástroj pro demokracii a lidská práva* (EIDHR, nař. 1889/2006), jímž se v rámci politiky sousedství podporuje občanská společnost;
- *Nástroj pro stabilitu* (nař. 1717/2006);
- *Nástroj pro jadernou bezpečnost* (nař. 300/2007);
- tematické programy v rámci nástroje rozvojové spolupráce, např. v oblasti migrace a azylu a pro podporu nestátním organizacím a místním subjektům;
- výhodné půjčky od Evropské investiční banky (EIB): pro období 2007–2013 je k dispozici přes 12 mld. € pro EPS.

4.3.5 Perspektivy čl. 8 SEU

Právně vzato, vymezení osobní a územní působnosti nebrání tomu, aby se čl. 8 SEU stal právním základem pro vztahy se státy EFTA a s evropskými mikrostáty.

Ukrajina, stejně jako Rusko, o dohody o sousedství nestojí.⁸⁶ *Ukrajina*, jež je zahrnuta do EPS, chce přidružení, i když z něho nevyplývá žádný automatický nárok na pozdější přistoupení; totéž bylo posléze nabídnuto Pražskou deklarací z 7. 5. 2009 i ostatním zemím Východního partnerství. Jistě, rozličnost názvů smluv uzavřených podle čl. 217 SFEU (viz bod 3.5) nabízí myšlenku uzavřít specifickou dohodu o přidružení i podle čl. 8 SEU;⁸⁷ to je sice formálně jednostranné vnitřní rozhodnutí EU, ale podle našeho názoru takový přístup podceňuje politickou vyspělost a právní erudici druhé smluvní strany. Totéž lze říci i o použití dvojího právního základu – čl. 8 SEU a čl. 217 SFEU pro tyto smlouvy.⁸⁸

Státy Unie pro Středomoří by však mohly mít na využití čl. 8 SEU zájem: jejich stávající dohody o přidružení jsou uzavřeny na základě dnešního čl. 217 SFEU. Po arabských revolucích jim EU nabídla „pokročilý status“,⁸⁹ takže i využití jiného právního základu by se mohlo jevit jako politicky vhodné.⁹⁰

I když čl. 8 SEU byl koncipován pro vztahy s „novými“ sousedy, jeho osobní působnost (viz bod 4.3.3 výše) nevylučuje, aby byl právním základem i pro vztahy se sousedy „starými“, zejména se zeměmi EFTA a některými evropskými mikrostáty.

Pokud jde o *Norsko, Lichtenštejnsko a Island*, ke stávající dohodě o EHP (viz výše bod 3.4) asi není mnoho co dodat. Zato vztahy se *Švýcarskem*, zahrnující více než 120 sektorových bilaterálních dohod, kopírujících podstatu EHP (ale bez možnosti flexibilní adaptace podle vývoje práva EU a bez svorníkového institucionálního rámce), by jistě nějakou rámcovou dohodu zasluhovaly a čl. 8 SEU by mohl být vhodným právním základem, protože Švýcarsko vždy odmítalo institut „přidružení“ (čl. 217 SFEU) z důvodů suverenity.

⁸⁶ Srov. např. VAN ELSUWEGE, P. – PETROV, R. op. cit., s. 697 a tam uvedená literatura.

⁸⁷ Srov. např. HANE, D. The EPS in the Light of the New Neighbourhood Clause, College of Europe. *Research Papers in Law*. 2/2011, cit. In: VAN ELSUWEGE, P. – PETROV, R. op. cit., s. 698.

⁸⁸ Srov. VAN ELSUWEGE, P. – PETROV, R. op. cit., s. 698.

⁸⁹ Srov. Document conjoint UE-Maroc sur le renforcement des relations bilatérales/Statut Avancé, dokument Rady 13653/08; srov. též společné sdělení Komise a VP-ZVBP „A Partnership for Democracy and Shared Prosperity within the Southern Mediterranean“ COM(2011) 200 Final.

⁹⁰ Viz blíže BOUTAYEB, Ch. op. cit., s. 270 an.

Zatímco původní adresáti čl. 8 SEU (východní partneři) se k dohodám o sousedství nehlásí, z podnětu některých evropských mikrostátů – *Andorra, San Marino a Monako*⁹¹ – naopak bylo k Lisabonské smlouvě přijato 3. Prohlášení k čl. 8 SEU: „Unie bere v úvahu zvláštní situaci malých států, které s ní udržují specifické blízké vztahy.“ San Marino dokonce navrhlo možnost přistoupení,⁹² což by v EU ale vyvolalo řadu problémů, a proto by zvláštní status založený na čl. 8 SEU mohl přinést vhodné řešení.

5. ZÁVĚR

Z výše uvedeného vyplývá, že v posledních letech se zejména věcná působnost institutu přidružení k Evropské unii podstatně změnila. Příčinu lze hledat především ve změnách primárního práva EU, spočívajících v přijímání specifických právních základů pro ty vnější vztahy, jež podle původního znění zakládacích Smluv byly pokryty právě přidružením. Současný stav poté, co Amsterdamská smlouva (1997) dala samostatný právní základ rozvojové spolupráci (ex-čl. 177-181 SES), Niceská smlouva (2001) zakotvila výslovně HFTS (ex-čl. 181a SES) a Lisabonská smlouva v čl. 8 SEU dala základ EPS, umožňuje EU dva ne zcela souladné přístupy: buď EU může konkrétní vnější smlouvu uzavírat na co nejpřesnějším základě, anebo – což považujeme za pravděpodobnější – flexibilně využívat nejednoznačného obsahového vymezení přidružení, HFTS a EPS k zohlednění politické vůle druhé smluvní strany.⁹³ Rozdíly mezi těmito jednotlivými instituty vnějších vztahů EU, ale hlavně přesahy mezi nimi vskutku poskytují EU značnou flexibilitu, umožňující jak zohlednit politická přání mimounijní smluvní strany, tak i nenarušit princip svěřené pravomoci v EU, vyžadující dostatečný právní základ ve Smlouvách pro každou činnost EU.

Z tohoto pohledu např. čl. 8 SEU (EPS) představuje *alternativu* k čl. 217 SFEU (přidružení) či k čl. 212 SFEU (HFTS). Některé země nechtějí být „přidruženy“ kvůli svému mocenskému egu (Rusko, dříve Švýcarsko). Jiné země naopak přidružení vyžadují (kvůli vizi pozdějšího přistoupení), jakkoliv tím EU není nadšena.

Stejně dobře však lze uvažovat o EPS jako o *součásti* HFTS, neboť EPS spočívá „na spolupráci“ (čl. 8 SEU) a HFTS rovněž zakládá vztahy spolupráce, popř. finanční pomoci (čl. 212/1 SFEU); ve prospěch tohoto výkladu svědčí i to, že finanční nařízení pro tento typ spolupráce (1638/2006) a jediná vlastní sousedská dohoda od vstupu v platnost Niceské smlouvy (2003) – dohoda o partnerství a spolupráci (PCA) s Tádžikistánem (2009) – byla uzavřena právě na základě dnešního čl. 212 SFEU o HFTS.⁹⁴

Tento flexibilní potenciál je ale třeba nejprve osvědčit v praxi: článek 212 SFEU o HFTS možná bylo od Niceské smlouvy (2001) dopřáno málo času, aby jeho působnost byla

⁹¹ S Vatikánem spojuje EU jen jediná Měnová dohoda (ÚV 2010C 28/05).

⁹² Srov. MARESCEAU, M. *The Relations between the EU and Andorra, San Marino and Monaco. Law and Practice of EU External Relations*. 2008, s. 291.

⁹³ Srov. Van VOOREN, B. *EU External Relations Law and the European Neighbourhood Policy*. Abingdon: Routledge 2012.

⁹⁴ Srov. NEFRAMI, E. op. cit., s. 100; autorka zde rozvíjí i myšlenku, že politika sousedství zastřešuje jak přidružení, tak hospodářskou, technickou a finanční spolupráci. Navíc před platností Niceské smlouvy byly tyto dohody uzavírány na základě ex-čl. 133 SES (obchodní politika) a flexibilní klauzule ex-čl. 308 SES, nikoliv tedy na základě „asociačního“ ex-čl. 310 SES.

dostatečně využita, a již vznikl další lisabonský čl. 8 SEU o EPS. Oba instituty jsou založeny na principu spolupráce, nepočítají tedy s následným přistoupením mimounijního partnera k EU. Zatímco z čl. 212 SFEU (HFTS) vyplývá jasně souvislost s rozvojovou politikou, čl. 8 SEU (EPS) hovoří o výsadních vztazích, a má tak blíže k přidružení podle čl. 217 SFEU (přidružení). Z toho by se dalo dovodit, že implicitně existuje určitá hierarchie mezi těmito srovnatelnými právními základy vnějších vztahů EU: *rozvojová spolupráce – HFTS – EPS – přidružení*. Tuto posloupnost podporuje i systematika SFEU, ovšem s výjimkou ustanovení o EPS: jde o čl. 208-211, 212-213 a 217 SFEU (a čl. 8 SEU). Nicméně možnost použití dohody o HFTS jako předpokojí pozdějšího přistoupení, výslovně předvídaná čl. 218/8 SFEU, stejně jako úvahy o využitelnosti čl. 8 SEU jako právního základu „pokročilého statusu“ zemí jižního partnerství EPS oproti současnému přidružení podle čl. 217 SFEU však tuto hierarchii relativizují. Je tedy třeba vyčkat, zda i praxe vnějších vztahů EU bude tuto právně-teoretickou hierarchii respektovat a podporovat.

doc. JUDr. Pavel Svoboda, Ph.D., D.E.A.

Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze

Pavel Svoboda

Accession to the European Union after the Lisbon Treaty

Abstract: *Over the last years, the scope of the association with the European Union has changed fundamentally. It was mainly due to the modifications of the EU primary law, namely the adoption of specific legal bases for external relations which, in the founding Treaties, had been covered by the notion of association – development cooperation by the Amsterdam Treaty (1992) (ex Art. 177-181 TEC); the express regulation of the Economic, Financial and Technical Cooperation (EFTC) by the Treaty of Nice (2001) (ex Art. 181 TEC); and the European Neighbourhood Policy (ENP) provisions in Article 8 TEU of the Lisbon Treaty – allows the EU to adopt two not entirely coherent approaches. The first option is to conclude a specific external agreement on as precise a legal basis as possible; the other – and in our view more likely – option is to use flexibly the vague definitions of association, EFTC and ENP to account for the political will of the other party.*

This flexibility potential first needs to be tried out in practice. The scope of Article 212 TFEU on EFTC had not been given enough time to be used more extensively between the adoption of the Treaty of Nice (2001) and the introduction of the new Lisbon article 8 TEU on the ENP. Whilst article 212 TFEU on EFTC introduces a clear link to the development policy, article 8 TEU on ENP talks about privileged relations and bears thus more resemblance to association pursuant to Article 217 TFEU.

Implicitly, there exists a hierarchy between these comparable legal bases of the EU external relations: development cooperation – EFTC – ENP – association. This order is backed up also by the structure of the TFEU, (provisions on ENP being an exception): Articles 208-211, 212-213 and 217 TFEU (and Article 8 TEU). This hierarchy is, though, set into perspective by the possibility to use EFTC agreements as an antechamber to accession expressly provided for in Article 218(8) TFEU, as well as by suggestions indicating a possible use of Article 8 TEU as a legal basis for the “advanced status” of the southern countries within the ENP, as opposed to the current association pursuant to Article 217 TFEU. Therefore we need to wait and see whether the actual application of the EU external relations policy will respect and comfort this legal-theory hierarchy.

Key words: *association, development cooperation, European neighbourhood policy, Economic, Financial and Technical Cooperation, Lisbon Treaty, EU external relations*