

**Sehnálek David. Vnější činnost Evropské unie perspektivou práva unijního a mezinárodního. Brno: Masarykova univerzita, 2016, 244 s.**

Právo vnějších vztahů EU je oblastí, kde se prolíná rovina mezinárodního práva a práva Evropské unie. Většina tuzemských publikací na toto téma se zabývá pouze unijním pohledem na danou problematiku, který je z povahy věci poněkud omezený, nebo naopak pohlíží na toto téma pohledem mezinárodního práva, který ne vždy plně postihuje specifika práva Evropské unie. Recenzovaná publikace, jak je ostatně patrné už z jejího názvu, oba pohledy kombinuje a vytváří tak komplexní obraz zkoumané problematiky.

Cílem této odborné monografie je prozkoumat vzájemné působení vesmírů mezinárodního práva a práva Evropské unie a do určité míry také vnitrostátního práva, které se prolínají v oblasti vnější činnosti Evropské unie.<sup>1</sup> V úvodní kapitole knihy autor nejprve představuje vnější činnost Evropské unie a jednotlivé oblasti, které zahrnuje, a jejich obecnou charakteristiku. Jednotlivé oblasti<sup>2</sup> vnější činnosti pak blíže postupně charakterizuje v kapitolách II. až V. Tyto kapitoly, ač jsou spíše popisné, obsahují v přehledné formě informace potřebné pro vědecké rozvinutí tématu, které se uskutečňuje v dalších částech publikace.

V kapitole šesté autor nejprve zkoumá povahu samotné EU a její rysy, aby s tímto vymezením mohl dále pracovat. Následně rozebírá možné právní nástroje Evropské unie využívané v oblasti vnější činnosti, přičemž mezinárodní smlouvy zde rozděljuje do několika kategorií – mezinárodní smlouvy uzavírané Evropskou unií, smíšené smlouvy, mezinárodní smlouvy uzavírané členskými státy pro Evropskou unii, pozornost je věnována i kategorii mezinárodních smluv uzavíraných členskými státy, jejichž smluvní stranou se EU stala sukcesí, a mezinárodním smlouvám uzavíraným členskými státy mimo dosah pravomocí EU v souladu s cíli EU. V souvislosti se subsidiárními smlouvami autor vyslovuje (právní) názor, s nímž lze rozhodně polemizovat, a sice že subsidiární smlouvy přijaté na základě čl. 293 Smlouvy o založení ES ve znění před Lisabonskou smlouvou nejsou pramenem unijního práva, ale pramenem mezinárodního práva veřejného. Odlišný charakter a postavení těchto smluv od jiných pramenů práva EU je samozřejmě evidentní, to však samo o sobě nebrání tomu je za pramen unijního práva považovat, jelikož byly přijímány minimálně s odkazem, mnohdy přímo na základě ustanovení Smlouvy, za účelem uskutečňování cílů EU a přístup k těmto smlouvám byl vyhrazen pro členské státy. Podpurným argumentem je také, že k interpretaci těchto smluv byl povolán Soudní dvůr jakožto unijní instituce. Autor ale nijak nezakrývá, že na dané téma nepanuje v odborné literatuře shoda.

Tím se autor dostává ke kapitolám VII.–IX., které tvoří těžiště práce. V sedmé kapitole se věnuje závaznosti mezinárodních smluv pro Evropskou unii a členské státy a rozebírá klasický problém, který vzniká u mezinárodních smluv uzavřených Evropskou unií – z pohledu mezinárodního práva je smlouvou vázána Unie, povinné k plnění závazků ze smlouvy jsou však často členské státy.

Poukazuje také na zajímavý problém, kdy pokud stát při sjednávání dohody podle čl. 37 Smlouvy o Evropské unii (dále jen „SEU“) využije možnosti konstruktivní abstinence, která je mu dána článkem 31 SEU, nebude dohodou vázán. Navenek tato skutečnost ale nebude seznatelná (stranou dohody je totiž Unie jako celek), mezinárodní smlouva přitom v daném státě nebude mít účinky. Množství členských států, které budou smlouvou vázány, se bude

<sup>1</sup> Autor sám popisuje působení mezinárodního a unijního práva na příkladu vesmíru „*plného nejrůznějších planetárních soustav*“, s. 8 recenzované publikace.

<sup>2</sup> Jmenovitě společnou zahraniční a bezpečnostní politikou, společnou bezpečnostní a obrannou politikou, společnou obchodní politikou a spoluprací se třetími zeměmi a humanitární pomocí.

moci měnit, pokud členské státy v souladu s unijními pravidly se rozhodnou se dohodou nově účastnit či neúčastnit (s. 154). Tato úvaha by zasloužila rozvést, zejména co se týče případných odpovědnostních vztahů. Unie bude patrně vůči třetímu státu odpovědná za neplnění dohody jejím členským státem, nebude však mít možnost plnění dohody dosáhnout – pokud stát postupoval v souladu s čl. 31 odst. 1 druhým pododstavcem SEU, tedy v souladu s unijním právem, nemůže plnění povinností plynoucích z dohody Unie vůči němu vynucovat. Otázkou hodnou úvahy je řešení situace, kdy poté, co dohoda vstoupila v platnost, by se některé členské státy (více než jedna třetina členských států, které představují více než jednu třetinu obyvatelstva Unie, v krajním případě všechny státy) v souladu s unijním právem přestaly dohody účastnit. Odpadla by tím základní podmínka pro to, aby dohoda mohla Unii vůbec být uzavřena. Vyjdeme-li z předpokladu, že nesplnění této podmínky navenek, tj. v rovině mezinárodního práva veřejného, by nemělo vliv na platnost dohody, nastala by poněkud kuriózní situace, kdy by Unie byla zavázána ke splnění určitého závazku, nebyl by ale jediný členský stát, který by se dohodou musel řídit, a zároveň by Unie neměla žádnou možnost splnění svého závazku zajistit, protože členské státy se ve vztahu k Unii ani ke třetímu státu žádného porušení práva nedopouštějí a jednají zcela podle práva. Bylo by zajímavé přečíst si názor autora, zda je možné řešení této situace za stávající úpravy ve Smlouvách.

Kapitola osmá se zabývá mezinárodní odpovědností Unie, kterou je přirozeně nutno posuzovat podle pravidel mezinárodního práva veřejného (s. 163), a rozhraněním odpovědnosti mezi členské státy a Unii – zásadním problémem zde bude otázka přičitatelnosti, a to kvůli specifické povaze vztahů mezi Unii a jejími členskými státy (autor popisuje situaci jako „složitý propletenec vztahů mezi Evropskou unií a jejími členskými státy, který se projevuje jak v rovině právní, tak i faktické“, s. 164). Tento problém přirovnává k situaci Organizace spojených národů a vojenských akcí prováděných pod její záštitou. Řešení pak vidí v aplikaci návrhu článků o odpovědnosti mezinárodních organizací, které stanovují odpovědnost toho (státu či mezinárodní organizace), kdo vykonává efektivní kontrolu, jakkoli výklad tohoto pojmu není ustálený a v praxi může působit nejasnosti (s. 165). Autor dále analyzuje různé varianty mezinárodní odpovědnosti, které mohou vzniknout ve vztazích mezi Unii, jejími členskými státy, třetími státy a jednotlivci, a přitom posuzuje, zda se bude odpovědnostní vztah v těchto jednotlivých případech řídit právem mezinárodním či unijním.

V obsáhlé deváté kapitole se autor nejprve zabývá poměrem mezinárodního práva veřejného a práva Evropské unie, což uzavírá zjištěním, že vnější a vnitřní pohled na tento poměr je rozdílný – z vnějšího pohledu má Unie povinnost dodržovat pravidla mezinárodního práva veřejného (což Soudní dvůr výslovně uznává), na druhou stranu možnost jejich provedení v unijním právu podmiňuje tím, že vyhoví unijním standardům ochrany lidských práv.<sup>3</sup> Výstižně při tom poznamenává, že Soudní dvůr EU se ke vztahu mezinárodního a unijního práva postavil stejně jako některé ústavní soudy členských států ve své judikatuře k přednosti unijního práva před právem ústavním (s. 180). Vzhledem k významu rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Kadi* pro zkoumanou otázku a k bohaté diskuzi, kterou vzbudilo, by na tomto místě byl vhodný hlubší rozbor tohoto rozsudku.

Na podkladě bohaté judikatury Soudního dvora je postupně analyzován přímý účinek zásad mezinárodního obyčejového práva, mezinárodních smluv uzavřených Unii a rozhodnutí mezinárodních organizací, přičemž nejvíce pozornosti je přirozeně věnováno přímému účinku mezinárodních smluv. Velmi podnětná je také další část kapitoly, kde autor podrobně

<sup>3</sup> Tak, jako se stalo v proslulém rozsudku *Kadi* (Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 3. září 2008. *Yassin Abdullah Kadi a Al Barakaat International Foundation proti Radě Evropské unie a Komisi Evropských společenství*, spojené věci C-402/05 P a C-415/05), blíže viz s. 178–180 recenzované knihy.

rozebírá přednost práva EU a mezinárodních smluv uzavřených Evropskou unií před mezinárodními smlouvami uzavřenými členskými státy. Přitom vykresluje varianty, které nastávají při interakci práva mezinárodního, unijního a vnitrostátního, a tyto varianty nazírá pohledem mezinárodního i unijního práva a v případě unijního práva zohledňuje jak právo primární, tak sekundární. Snaží se rovněž nalézt řešení možných kolizí vznikajících při této trojstranné interakci, které je souladné jak s právem mezinárodním, tak unijním. Analýza provedená v této kapitole je možno hodnotit jako cennou.

Desátá kapitola, která je zaměřena na výklad mezinárodních smluv Soudním dvorem, je v porovnání s ostatními kapitolami veskrze stručná a nepřináší mnoho nového. Autor v ní v podstatě pouze opakuje, že k mezinárodnímu právu Soudní dvůr přistupuje dualisticky a mezinárodní a unijní právo vykládá rozdílným způsobem, tedy autonomně. V závěru knihy autor konstatuje, že kategorie, které dnešní mezinárodní právo používá, nejsou schopny postihnout specifickou povahu Evropské unie, kvůli čemuž vzniká nebezpečí, že přístup k Evropské unii bude buď příliš zdůrazňovat její podobnost se státy, nebo naopak na ni bude pohlížet jako na běžnou mezinárodní organizaci. Kritizuje však také Evropskou unii, či spíše členské státy, které v zakládacích smlouvách neupravily poměr mezinárodního práva k právu unijnímu a vnitrostátnímu.

Recenzovaná monografie představuje souhrnný pohled na vnější činnosti Evropské unie. Hlavním jejím kladem je skutečnost, že se autor nevěnuje pouze typicky unijním aspektům vnější činnosti Unie, jak je obvyklé u autorů vědecky se zaměřujících na právo na EU, ale doplňuje je o aspekty mezinárodněprávní.

Tato publikace je rozhodně přínosem pro právní teoretiky zabývající se unijním a mezinárodním právem, ale stejně tak bude užitečná pro právní praxi v oblastech, jichž se tematicky dotýká. Je na vysoké odborné úrovni, je originální a obsahuje mnoho cenných myšlenek.

Iva Palkovská\*

---

\* Mgr. Iva Palkovská, Právnická fakulta Masarykovy univerzity. E-mail: iva.palk@mail.muni.cz.