

## VNĚJŠÍ SMLOUVY EU V KONTEXTU BREXITU

1. Evropská unie (dále jen „EU“ či „Unie“) jakožto mezinárodní organizace a subjekt mezinárodního práva je způsobilá uzavírat v rámci svých pravomocí (tj. v oblastech, ve kterých došlo k přenosu pravomocí z jednotlivých členských států EU na Unii)<sup>1</sup> mezinárodní smlouvy s nečlenskými státy a mezinárodními organizacemi; v tomto kontextu hovoříme o tzv. vnějších smlouvách/dohodách EU<sup>2</sup>. Mezinárodní smlouvy uzavřené Uníí jsou integrální součástí unijního práva a jsou závazné jak pro orgány Unie, tak pro její členské státy.<sup>3</sup>

### Smlouvy ve výlučné pravomoci EU (*EU-only agreements*)

2. V oblastech spadajících do výlučné pravomoci EU<sup>4</sup> jsou smluvními stranami těchto mezinárodních smluv toliko EU na straně jedné a příslušný stát nebo mezinárodní organizace na straně druhé; z hlediska mezinárodního práva tedy jednotlivé členské státy EU nejsou stranami těchto smluv.
3. Pokud jde o vystoupení Spojeného království Velké Británie a Severního Irska (dále jen „Velká Británie“) z EU, okamžikem tzv. „*Brexit Day*“<sup>5</sup> přestane být Velká Británie vázána unijním právem, tzn. včetně mezinárodních smluv uzavřených Uníí, které jsou jeho nedílnou součástí.
4. Vzhledem k tomu, že (i) Velká Británie není smluvní stranou smluv ve výlučné pravomoci EU a že (ii) je těmito smlouvami vázána (jakožto unijním právem) právě prostřednictvím svého členství v EU<sup>6</sup>, přestanou být tyto smlouvy ve vztahu k ní pozbytím statusu „členský stát EU“ automaticky nadále použitelné.
5. Vnější smlouvy EU zpravidla obsahují tzv. „*territorial application clause*“ upravující jejich územní působnost.<sup>7</sup> V důsledku vystoupení Velké Británie z EU, a tedy změny územní působnosti zakládacích smluv EU, se automaticky zmenší rozsah územní působnosti těchto smluv o oblasti územní jurisdikce Velké Británie. Z procesního hlediska bude zapotřebí, aby EU tuto faktickou změnu územní působnosti předmětné mezinárodní smlouvy vždy druhé smluvní straně oznámila.

---

<sup>1</sup> Čl. 216 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie.

<sup>2</sup> Smlouva o Evropské unii (dále jen „SEU“) a Smlouva o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) [dále také jen „zakládací smlouvy EU“] používají pro tyto smlouvy pojem „dohody“.

<sup>3</sup> čl. 216 odst. 2 SFEU.

<sup>4</sup> Srov. čl. 3 odst. 1 a 2 SFEU. V důsledku přiznání mezinárodněprávní subjektivity EU po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost je EU nadále oprávněna uzavírat tzv. *EU-only agreements* se třetími státy rovněž v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP), ačkoliv se nejedná o výlučnou pravomoc ve výše uvedeném smyslu, ale o unijní pravomoc zvláštního charakteru podle čl. 2 odst. 4 SFEU.

<sup>5</sup> V souladu s čl. 50 odst. 3 SEU přestávají být zakládací smlouvy EU pro Velkou Británii použitelné dnem vstupu dohody o jejím vystoupení z EU v platnost, nebo, nedojde-li k tomu, dva roky poté, co Velká Británie oznámí svůj záměr z EU vystoupit.

<sup>6</sup> Viz pozn. pod čarou č. 3.

<sup>7</sup> Viz např. čl. 12 Dohody mezi Evropskou unií a Moldavskou republikou o ochraně zeměpisných označení zemědělských produktů a potravin (Úř. věst. L 10, 15. 1. 2013, s. 2): „*Tato dohoda se vztahuje (...) na území, na které se vztahuje Smlouva o Evropské unii, a to za podmínek stanovených v uvedené smlouvě (...)*“.

## Smíšené smlouvy EU (*mixed agreements*)

6. Na rozdíl od dohod *EU-only* se jedná o dohody, jejichž obsah není plně pokryt výlučnými unijními pravomocemi a zahrnuje též oblasti, které spadají zčásti nebo zcela do pravomoci členských států. Unie jako subjekt mezinárodního práva tudíž není oprávněna sama sjednat s příslušným státem (mezinárodní organizací) celý obsah smlouvy a smí tak učinit pouze společně se svými členskými státy (hovoříme proto o tzv. smíšených smlouvách).
7. Jakmile členský stát jakožto suverénní stát schválí tuto mezinárodní smlouvu v souladu se svými vnitrostátními ústavními postupy, projevuje navenek svůj souhlas s tím, že smlouvou bude vázán, a stává se tak její stranou (srov. čl. 2 odst. 1 písm. b), f) a g) Vídeňské úmluvy o smluvním právu z roku 1969 [dále jen „VÚSP“]<sup>8</sup>). Bez projevení souhlasu být se smlouvou mezinárodněprávně vázán ve všech členských státech EU by smíšená smlouva nemohla vstoupit v platnost, a stát se tak nedílnou součástí právního řádu EU.<sup>9</sup>
8. Vzhledem ke skutečnosti, že smíšené smlouvy jsou svou povahou smlouvami bilaterálními,<sup>10</sup> jednotlivé členské státy EU v nich figurují jako součást jediné „smluvní strany EU“<sup>11</sup> (nikoli tedy jako samostatné smluvní strany mnohostranné mezinárodní smlouvy).
9. Členské státy přitom provádějí pouze ty části smíšené smlouvy, které náležejí do jejich pravomoci, případně v nichž jsou Unií k provádění zpětně zmocněny.<sup>12</sup> V tomto ohledu je však třeba připomenout, že linie mezi ustanoveními smlouvy spadajícími do oblasti pravomocí EU a do oblasti pravomocí členských států není vždy zcela jednoznačná. Jednotlivé smíšené smlouvy zpravidla konkrétně nevymezují, které její části spadají do čí pravomoci; tato skutečnost bývá v obecném slova smyslu reflektována pouze v definici pojmu „smluvní strana EU“.<sup>13</sup> Výjimkou je v tomto ohledu odkaz na ustanovení spadající do oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva ve vztahu k Velké Británii, Irsku a Dánsku v preambuli smluv, který upřesňuje, že tyto státy jsou těmito ustanoveními vázány jako samostatné smluvní strany, a nikoli jako součást EU.<sup>14</sup> Je tomu tak proto, že tyto státy mají v souladu

---

<sup>8</sup> Vyhlášená pod č. 15/1988 Sb.

<sup>9</sup> Rozsudek Soudního dvora EU ve věci 181/73, *Haegeman*, bod 5, ECLI:EU:C:1994:76.

<sup>10</sup> Rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-316/91, *Evropský parlament v. Rada*, bod 29, ECLI:EU:C:1994:76.

<sup>11</sup> Srov. např. čl. 1.2 Dohody o volném obchodu mezi Evropskou unií a jejími členskými státy na jedné straně a Korejskou republikou na straně druhé (Úř. věst. L 127, 14. 5. 2011, str. 6), v němž je „strana EU“ definována jako „*Evropská unie nebo její členské státy nebo Evropská unie a její členské státy v rámci svých příslušných oblastí pravomocí podle Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie*“.

<sup>12</sup> Přičemž tyto „části“ bývají málokdy přesně definovány. Světlou výjimkou byla např. Úmluva OSN o právech osob se zdravotním postižením (Úř. věst. L 23, 27. 1. 2010, s. 35).

<sup>13</sup> K tomu srov. např. čl. 352 odst. 1 Dohody zakládající přidružení mezi Evropskou unií a jejími členskými státy na jedné straně a Střední Amerikou na straně druhé (Úř. věst. L 346, 15. 12. 2012, s. 3): „(...) *Evropská unie, nebo její členské státy, nebo Evropská unie a její členské státy v rámci svých pravomocí, uváděné jako „EU“ nebo „Evropská unie“, na straně druhé*“; viz též pozn. pod čarou č. 11.

<sup>14</sup> Viz např. bod 10 preambule Dohody zakládající přidružení mezi Evropskou unií a jejími členskými státy na jedné straně a Střední Amerikou na straně druhé (Úř. věst. L 346, 15. 12. 2012, s. 3), který stanoví, že „*ustanovení této dohody, jež spadají do působnosti části III hlavy V Smlouvy o fungování*

s Protokoly č. 21 a 22 k zakládacím smlouvám EU výjimku ze společné unijní politiky v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva, a tímto způsobem je vymezen jejich právně seznatelný status ve vztahu k těmto ustanovením. Linie mezi ustanoveními smlouvy spadajícími do oblasti pravomocí EU a do oblasti pravomocí členských států se navíc může v průběhu času měnit s ohledem na paralelismus vnitřních a vnějších pravomocí.

10. Z uvedeného vyplývá, že pokud nebudou učiněny další kroky, bude Velká Británie i po ztrátě statusu „členský stát EU“ (na rozdíl od tzv. dohod *EU - only*) z pohledu mezinárodního práva stále vázána smíšenou smlouvou, a to ať už se jedná o záležitosti spadající do oblasti výlučných pravomocí členských států, sdílených pravomocí členských států a EU (v nichž vnitřní pravomoc EU doposud nebyla vykonána, resp. její výkon navenek nenaplnuje podmínky čl. 3 odst. 2 SFEU), anebo oblastí, v nichž má tento stát z unijního práva výjimku (viz předchozí bod a tzv. *opt-in* Velké Británie v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva).
11. Nelze tudíž souhlasit s názorem, že účast členských států na takových dohodách je *de facto* „druhotným“ projevem účasti EU jako takové, a že tudíž stačí prosté oznámení EU příslušnému státu v tom smyslu, že Velká Británie již není členem EU, a tedy už není ani stranou dané smíšené smlouvy. Tento názor nebere v potaz pravidla mezinárodního práva, konkrétně skutečnost, že Velká Británie je jejich smluvní stranou (a tudíž má k tomu rovněž „co říci“, na rozdíl od dohody *EU-only*).
12. Lze připustit, že z textu smíšených smluv zpravidla vyplývá úmysl jejich smluvních stran omezit účast v nich (rozuměj na „straně EU“) jen na členské státy EU. Na takovýto úmysl lze usuzovat jednak z vymezení smluvních stran v úvodu mezinárodních smluv a často i v jejich závěrečných ustanoveních,<sup>15</sup> jednak z ustanovení upravujících jejich územní působnost.<sup>16</sup>
13. Na druhou stranu je třeba si uvědomit, že při sjednávání těchto smluv nebyla možnost ukončení členství v EU zásadně brána v potaz. Proto tyto smlouvy nejenže neobsahují žádná specifická ustanovení pro případ ukončení členství v EU některé z jejich smluvních stran, ale ani z kontextu jejich dalších ustanovení nemusí být snadné dovodit, jaký byl pro podobný případ jejich úmysl v okamžiku sjednání smlouvy. Dokonce i v případě, že z textu smlouvy je jednoznačné, že úmyslem smluvních stran bylo omezit účast ve smlouvě na členské státy, nevyplyvá z toho, kdy a jakým způsobem stát, jehož členství v EU skončí, přestane být smluvní stranou dané smlouvy. Představa, že se tak stane

---

*Evropské unie, zavazují Spojené království a Irsko jako samostatné smluvní strany a nikoli jako součást Evropské unie, pokud Evropská unie spolu se Spojeným královstvím nebo Irskem středoamerickým republikám společně neoznámí, že Spojené království nebo Irsko je vázáno v rámci Evropské unie v souladu s protokolem (č. 21) o postavení Spojeného království a Irska s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práv připojeným ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o fungování Evropské unie“.*

<sup>15</sup> Srov. např. úvod Dohody zakládající přidružení mezi Evropskou unií a jejími členskými státy na jedné straně a Střední Amerikou na straně druhé (viz pozn. pod čarou č. 13), kde se na jednotlivé členské státy EU odkazuje jako na „smluvní strany Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, dále jen „členské státy Evropské unie“.

<sup>16</sup> Srov. např. čl. 360 Dohody zakládající přidružení mezi Evropskou unií a jejími členskými státy na jedné straně a Střední Amerikou na straně druhé (viz pozn. pod čarou č. 13).

automaticky v den zániku členství Velké Británie v EU, tedy ke dni, kdy Velká Británie přestane být smluvní stranou zakládacích smluv EU, je mylná.

14. Jak bylo již uvedeno, stejně jako smlouvy ve výlučné pravomoci EU, tak i smíšené smlouvy zpravidla obsahují tzv. „*territorial application clause*“ upravující jejich územní působnost. I v tomto případě dojde v důsledku vystoupení Velké Británie z EU k faktickému zmenšení rozsahu územní působnosti těchto smluv o oblasti územní jurisdikce Velké Británie, avšak pouze co do oprávnění Unie jednat za Velkou Británií ve věcech spadajících do pravomoci EU. I zde tedy Unie bude moci jednostranně oznámit druhé smluvní straně změnu územní působnosti předmětné mezinárodní smlouvy, avšak pouze v rozsahu záležitostí spadajících do její pravomoci.

### **Shrnutí:**

15. Z hlediska závaznosti vnějších smluv EU ve vztahu k členským státům je s ohledem na výše uvedené třeba rozlišovat dvě dimenze: (i) v rámci práva EU jsou členské státy těmito smlouvami vázány prostřednictvím čl. 216 odst. 2 SFEU bez ohledu na to, zda jsou jejich smluvní stranou či nikoliv; (ii) z pohledu mezinárodního práva jsou členské státy EU vázány pouze tzv. smíšenými smlouvami (na rozdíl od dohod „*EU-only*“, u nichž členské státy nejsou v pozici smluvních stran).
16. Z uvedeného vyplývá, že smlouvy ve výlučné pravomoci EU přestanou být okamžikem tzv. „*Brexit Day*“ ve vztahu k Velké Británii nadále použitelné, neboť ta je jimi vázána toliko prostřednictvím svého členství v EU. Naproti tomu, daným okamžikem nedojde ve vztahu k Velké Británii k automatickému ukončení platnosti tzv. smíšených smluv, neboť ta na mezinárodním poli projevila samostatně svou vůli být těmito smlouvami vázána.
17. Po vystoupení Velké Británie z EU bude Unie u obou dvou uvedených kategorií vnějších smluv EU oprávněna jednostranně oznámit druhé smluvní straně faktickou změnu rozsahu územní působnosti předmětné mezinárodní smlouvy, nicméně v případě smíšených smluv tak smí učinit pouze ve vztahu k částem smlouvy spadajících do její pravomoci. Skutečnost, zda, kdy a jakým způsobem skončí účast Velké Británie na předmětné smlouvě, resp. jaký bude do té doby rozsah jejich práv a povinností vůči příslušné druhé smluvní straně, již nemůže být předmětem jednostranného prohlášení EU vůči druhé smluvní straně.
18. Teprve v závislosti na posouzení konkrétního předmětu a obsahu té které vnější smlouvy EU (ať už smlouvy ve výlučné pravomoci EU či smíšené smlouvy) však bude možné usuzovat, jaký věcný či praktický dopad bude mít vystoupení Velké Británie z EU na její další provádění (tj. mezi EU a druhou smluvní stranou). Konkrétní reakci druhé smluvní strany na novou situaci, pokud jde o další trvání vzájemných smluvních vztahů mezi ní a EU, přitom v tuto chvíli předvídat nelze vůbec.<sup>17</sup> Případně může v tomto ohledu také záležet na tom, jak Velká Británie vyřeší svůj smluvní vztah s příslušným

---

<sup>17</sup> Teoreticky by druhá smluvní strana mohla namítat i podstatnou změnu okolností podle čl. 62 VÚSP jako důvod pro zánik smlouvy/odstoupení od ní/přerušeni jejího provádění. Nicméně tento argument by zřejmě neměl s ohledem na judikaturu Mezinárodního soudního dvora příliš šancí na úspěch. Lze si též představit, že by si pod hrozbou přerušeni provádění smlouvy druhá smluvní strana chtěla v jejím textu vyjednat substantivní změny zaručující jí lepší podmínky (jiné kvóty apod.).

státem, resp. mezinárodní organizací. Proto může být na místě i např. určité přechodné dvoustranné (EU + druhá smluvní strana), případně též třístranné ujednání (EU + druhá smluvní strana + Velká Británie) ohledně technických modalit přechodu na novou situaci (viz níže).

### **Varianty dalšího postupu u tzv. smíšených smluv:**

19. Velká Británie nebude chtít být nadále smluvní stranou smlouvy:

- a. platnost smlouvy ve vztahu k Velké Británii se ukončí dohodou smluvních stran (tzn. EU a jejích členských států, Velké Británie a příslušného státu), eventuálně s vymezením přechodných ustanovení umožňujících dočasnou participaci Velké Británie pouze po přechodnou dobu, potažmo též zohledňujících nové podmínky smlouvy (srov. bod 23);
- b. jinak může Velká Británie smlouvu jednostranně vypovědět, resp. od ní odstoupit podle mezinárodního práva (v souladu s ustanoveními smlouvy či jiným způsobem podle VÚSP);
- c. v úvahu v tomto ohledu připadá též námitka podstatné změny okolností podle čl. 62 VÚSP jako důvodu pro zánik závazku Velké Británie nebo jejího odstoupení od smlouvy (už není členským státem EU, smlouvu ratifikovala pouze z titulu svého členství v EU).

20. Velká Británie bude chtít být dále vázána smlouvou: v takovém případě se se souhlasem všech smluvních stran (tzn. EU a jejích členských států, Velké Británie a příslušného státu) připojí ke smlouvě jako třetí strana a ze smíšené smlouvy se stane třístranná smlouva; v protokolu připojeném ke smlouvě budou specifikovány části dohody, které se nadále budou mezi Velkou Británií a příslušným státem (případně také mezi Velkou Británií a EU) uplatňovat, upravena bude rovněž definice smluvních stran a, tam kde je to relevantní, i složení a fungování společných orgánů zřízených mezinárodní smlouvou, případně další ustanovení smlouvy.

21. U mnohostranných smluv, ke kterým Velká Británie přistoupila samostatně (např. Pařížská „klimatická“ dohoda stanovící závazky smluvních stran k omezení emisí CO<sub>2</sub> od roku 2020, jejímiž smluvními stranami jsou EU i členské státy v rámci svých příslušných pravomocí) není účast omezena pouze na členské státy EU (k tomu srov. bod 12), tzn. Velká Británie nabude svým vystoupením z EU v plném rozsahu práv a povinností smluvní strany; v takovém případě by mohla s EU uzavřít dodatkový protokol o převzetí části závazků za podmínek VÚSP.<sup>18</sup> (Závazek ke sjednání takového protokolu by teoreticky mohl být obsažen v dohodě o podmínkách vystoupení Velké Británie z EU.)

22. Pokud jde o smíšené smlouvy, které budou ke dni vystoupení Velké Británie z EU prozatímně prováděny, lze dojít k závěru, že jestliže dohoda dosud nevstoupila v platnost, Velká Británie není její smluvní stranou, a tudíž se jí nestane ani po svém odchodu z EU. Ovšem i v tomto případě by Unie měla notifikovat druhé smluvní straně změnu územní působnosti příslušné smlouvy.

---

<sup>18</sup> Čl. 41 odst. 1 písm. b) VÚSP.

### **Doporučení pro rezorty:**

23. Vytipovat ta ustanovení vnějších smluv EU, která mohou v důsledku vystoupení Velké Británie z EU vyžadovat substantivní změnu tak, aby byly náležitě zohledněny nové podmínky (např. složení společných orgánů v rámci institucionálního rámce založeného smlouvou, vymezení kvót apod.), a u klíčových mezinárodních smluv identifikovat, v jakém rozsahu jsou prováděny členskými státy jako samostatnými smluvními stranami (s ohledem na očekávaný praktický dopad odchodu Velké Británie z EU na její další provádění).
24. Identifikovat smíšené smlouvy, které jsou v současné době prozatímně prováděny, včetně výhledu jejich očekávaného vstupu v platnost.
25. Identifikovat mnohostranné smlouvy, ke kterým Velká Británie i EU přistoupily samostatně a u nichž by teoreticky připadalo v úvahu převzetí části závazků EU ze strany Velké Británie.

\* \* \*

*Ministerstvo zahraničních věcí ČR*

*31. srpna 2016*