

---

## VIII MEZINÁRODNĚPRÁVNÍ A UNIJNÍ ODPOVĚDNOST

### VIII.1 Odpovědnost Evropské unie v mezinárodním právu veřejném

Evropská unie je mezinárodní organizací, tedy subjektem odlišným od členských států. Otázkou, kterou musíme zkoumat je, zda tato odlišnost zahrnuje též samostatnou odpovědnost za porušení práva. Právní úpravu odpovědnosti Evropské unie přitom nalezneme přímo v primárním právu v článku 340 SFEU. Toto ustanovení nicméně upravuje pouze vnitřní odpovědnost Evropské unie vůči jednotlivcům a případně též členským státům. Nedopadá tedy na případnou odpovědnost za porušení mezinárodněprávních závazků. Z povahy věci totiž takováto odpovědnost musí být řešena samotným mezinárodním právem veřejným. Smluvní úprava odpovědnosti mezinárodních organizací však zatím bohužel chybí, a pokud jde o obyčejovou úpravu, i zde lze mít pochybnosti o tom, zda již plně vykryštovala pravidla upravující tento typ odpovědnosti.

Výchozím bodem dalšího zkoumání bude konstatování, že mezinárodní organizace jako entity odlišné od svých zakládajících států za porušení mezinárodního práva mezinárodněprávně odpovědné jsou.<sup>522</sup> Myslitelné přístupy alternativní, vycházející z přesvědčení, že státy, když zakládají mezinárodní organizaci a umožňují jí plnit určité úkoly, umožňují takové organizace jednat, a to pouze v souladu s právem, podle našeho soudu nemají v současném mezinárodním právu oporu.<sup>523</sup> Mezinárodní organizace podle tohoto náhledu, jako subjekt odvozený, jednající pouze v rozsahu pověření uděleného zpravidla v zakládacím dokumentu, nemůže jednat z povahy věci protiprávně, protože takové pověření od svých zakládajících

---

<sup>522</sup> Viz např. SCHEU, H. Ch. *Pojem odpovědnosti v mezinárodním právu*. [cit. 17. 8. 2016]. Dostupné z: <http://www.pravnickeforum.cz/archiv/dokument/doc-d33488v42932-pojem-odpovednosti-v-mezinarodnim-pravu/>

<sup>523</sup> V minulosti tomu tak nebylo. Viz např. KLABBERS, J. The Paradox of International Institutional Law. *International Organizations Law Review*, 2008/5, s. 9 a násl. [cit. 17. 8. 2016]. Dostupné z: <http://www.helsinki.fi/eci/Publications/Klabbbers/JKParadox.pdf>

či členských států přece získat nemohla. Pro tento přístup lze mít pochopení.<sup>524</sup> Právně je taková konstrukce možná a rozhodně by nebyla nová,<sup>525</sup> výhodou je striktně daná nemožnost na straně států vyhýbat se dodržování mezinárodního práva prostřednictvím jednání a účasti v mezinárodních organizacích s poukazem na jejich odlišnou osobnost. Vycházíme nicméně z přesvědčení, že tento přístup nereflektuje současnou realitu mezinárodního práva veřejného. Není ani praktický a spravedlivý. Mezinárodní organizace totiž mnohdy mohou jednat na členských státech skutečně nezávisle.<sup>526</sup> Odpovědnost by tak nesl stát, aniž by porušení způsobil, jakož i bez toho, že by nad ním měl jakoukoliv kontrolu.

Absence smluvní úpravy odpovědnosti mezinárodních organizací je sice problém, ne však neřešitelný. Relevantní je jednak stávající rozhodovací praxe, ta však dosud není rozvinutá obdobně, jako je tomu v případě praxe týkající se odpovědnosti států. Vodítkem pro určení toho, co je obsahem obvyčejové úpravy, může být též návrh článků o odpovědnosti mezinárodních organizací vypracovaný Komisí pro mezinárodní právo. Silná stránka návrhu spočívá zejména v tom, že představuje v zásadě ucelený a především propracovaný soubor pravidel, jimiž by se mohla odpovědnost mezinárodních organizací řídit.<sup>527</sup>

<sup>524</sup> Ryze soukromý názor autora je, že tento přístup by měl být v případě dostatečně závažného porušení práva aplikován také v případě české vnitrostátní odpovědnosti fyzické osoby za škodu způsobenou jednotlivci při výkonu veřejné moci. Autor si nicméně uvědomuje, že tento přístup je v rozporu s tradičními přístupy českého práva k institutu odpovědnosti státu za škodu a problematice by bylo v našich podmínkách i jeho teoreticko-právní zdůvodnění.

<sup>525</sup> Např. mechanismus odpovědnosti (vnitrostátní, ne mezinárodněprávní) státu vůči jednotlivci v USA za porušení federálního práva.

<sup>526</sup> Tato práce je zaměřena na Evropskou unii. V jejím případě může být členský stát zcela bez vlivu na její jednání. Nejde jen o samotné rozhodování, kdy většinové rozhodování z povahy věci může vést k přehlasování některého státu a proto přijetí takového aktu proti jeho vůli, či nezávislé (a členskými státy přímo nekontrolovatelné) postavení Evropské komise, ale též fakt, že legalitu aktů přijatých Uníí zajišťuje opět Unie sama prostřednictvím Soudního dvora EU, tedy bez možnosti přímého vlivu členského státu.

<sup>527</sup> Srov. ČEPELKA, Č., JÍLEK, D., ŠTURMA, P. *Mezinárodní odpovědnost*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2003, 339 s., s. 189. ISBN 80-210-3057-7.

Předtím, než se pustíme do vlastní analýzy návrhu článků o odpovědnosti mezinárodních organizací,<sup>528</sup> je nutné se vypořádat ještě s jedním problémem, který byl dosud přecházen, respektive mlčky pokládán za jasný a vyřešený. Evropská unie je v současné době mezinárodní organizací, u které se již nehovoří o pilířové struktuře. Přesto zvláštní povaha druhého pilíře přetrvávala a přenesla se i do současné úpravy společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Její fungování se principiálně příliš nezměnilo a její mezivládní charakter tak zůstal zachován. Vnitřně, vůči členským státům, tedy bylo dosaženo jisté homogenity v tom smyslu, že došlo k eliminaci dvoj-  
kolejnosti Evropské společnosti vs. Evropská unie, heterogenita v podobě nadstátního práva na straně jedné a aktů přijatých k provádění společné zahraniční a bezpečnostní politiky na straně druhé zůstala. Tato přetrvávající dichotomie totiž nemá své místo v mezinárodním společenství, tedy alespoň pokud jde o otázky mezinárodněprávní odpovědnosti. Navenek, vůči jiným subjektům mezinárodního společenství tak odpovědnost Evropské unie má jeden právní režim daný mezinárodním právem veřejným a tento režim zahrnuje společně jak oblast nadstátní spolupráce, tak i spolupráci fungující na principu mezivládním.<sup>529</sup> V tomto ohledu situaci zjednodušila především Lisabonská smlouva, a to nejen zrušením Evropského společenství, ale i výslovným přiznáním právní subjektivity Evropské unii.<sup>530</sup> Právní subjektivita je totiž dle návrhu článků o odpovědnosti mezinárodních organizací nutným předpokladem právní odpovědnosti.<sup>531</sup>

<sup>528</sup> Zdůrazňujeme přitom, že vlastní analýza nebude zaměřena komplexně na veškeré myslitelné otázky odpovědnosti mezinárodních organizací. Zabývat se budeme pouze vybranými problémy, které se mohou objevit vzhledem k specifickým vnitřním vztahům mezi Evropskou unií a jejími členskými státy. Kdy specifikum má svůj původ v přenosu pravomocí a v různé míře jejich svěření Evropské unii a tedy s rozdílnými dopady na vztahy se třetími státy.

<sup>529</sup> Zachována zůstává samostatná odpovědnost EURATOM, jako mezinárodní organizace, jež je z pohledu mezinárodního práva na Evropské unii samostatná.

<sup>530</sup> Výslovné zakotvení právní subjektivity v základacím dokumentu mezinárodní organizace přitom není nutně návrhem článků o odpovědnosti mezinárodních organizací požadováno. Rozhodný tedy není deklarovaný, ale skutečný stav. Viz Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries – 201, s. 8. [cit. 17. 8. 2016]. Dostupné z: [http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9\\_11\\_2011.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_11_2011.pdf)

<sup>531</sup> Viz článek 2 písm. b) ve spojení s článkem 1 odst. 1) návrhu článků o odpovědnosti mezinárodních organizací ve spojení. Z tohoto pohledu by proto byla problematická možná odpovědnost předlisabonské Evropské unie v jejímž případě byly vcelku oprávněné pochybnosti o tom, zda právní subjektivitu má a tedy zda ji lze považovat též za mezinárodní organizaci.

Odpovědnost Evropské unie bude založena tehdy, pokud se dopustí jednání v rozporu s mezinárodním právem a toto jednání jí zároveň bude přičitatelné. Otázka přičitatelnosti určitého jednání přitom představuje zcela zásadní problém, a to zejména v případě takové organizace jakou je Evropská unie. Důvodem je složitý propletenec vztahů mezi Evropskou unií a jejími členskými státy, který se projevuje jak v rovině právní, tak i faktické. Prvou rovinou máme na mysli situaci, kdy na sebe závazky bere Unie a/nebo její členské státy v oblastech, kde má pravomoc Unie buďto zcela, nebo alespoň částečně. Znamená to tedy, že ten, kdo má pravomoc určitou otázku regulovat (vnitřně, tzn. ve vztahu mezi EU a jejími členskými státy), nemusí nutně být ten, kdo bude právně zavázán vůči státům třetím.<sup>532</sup> Druhou rovinu pak představuje fakt, že praktická realizace závazků Evropské unie je zpravidla zajišťována členskými státy. Tzn. ten, kdo plní (a kdo může též porušit), nemusí nutně být ten, kdo je právně zavázán.<sup>533</sup> Situace se dále komplikuje, vezme-li v potaz také smíšené smlouvy. V jejich případě totiž může být obtížné určit, kdo má být za porušení takové smlouvy odpovědný, zda Unie, či členský stát.<sup>534</sup>

<sup>532</sup> Příkladem může být původní faktické zapojení EHS do GATT, kdy *de iure* byly smluvní stranou členské státy (pokud tedy nepřijmeme již v této publikaci diskutovanou tezi o sukcesi Evropské unie do závazků členských států), přestože vnitřně již pravomoci vykonávalo výlučně již zmíněné EHS.

<sup>533</sup> Příkladem může být praktická realizace např. společné obchodní politiky, která je administrativně zajišťována orgány členských států. Konkrétně se této problematice věnoval Panel WTO a tento stav uznal, když konstatoval: „*We recall the European Communities' explanation of its domestic constitutional arrangements, set out at paragraph 7.98, that Community laws are generally not executed through authorities at Community level but rather through recourse to the authorities of its member States which, in such a situation, «act de facto as organs of the Community, for which the Community would be responsible under WTO law and international law in general».* Viz *European Communities – Protection of Trademarks and Geographical Indications for Agricultural Products and Foodstuffs. Complaint by the United States. WT/DS174/R Report of the Panel* z 15. března 2005, odst. 7.269. [cit. 17. 8. 2016]. Dostupné z: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/174r\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/174r_e.pdf). Srov. též komentář k této problematice ve *Vídeňské úmluvě II*, z něhož vyplývá, že praxe mezinárodního práva v tomto není jednotná viz *Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries – 201*, s. 101. [cit. 17. 8. 2016]. Dostupné z: [http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9\\_11\\_2011.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_11_2011.pdf). Šturma rovněž dochází k závěru, že tento přístup WTO je patrně ojedinělý, když v obdobných situacích dosud nebyl Evropským soudem pro lidská práva aplikován. ŠTURMA, P. *Drawing a Line between the Responsibility of International Organization and its Member States under International Law*. In: *Czech Yearbook of Public & Private International Law (Vol.2)* [cit. 17. 8. 2016]. Dostupné z: <http://www.cyil.eu/contents-cyil-2011/>

<sup>534</sup> Máme za to, že to bude platit zejména pro případy, kdy porušení bude způsobeno protiprávní nečinností v oblasti spadající do sdílených pravomocí Evropské unie.