

Některá specifika prozatímního provádění smíšených dohod

Mgr. BARBARA ŠINKOVÁ

Právnická fakulta Univerzity Karlovy

DOI: <https://doi.org/10.24132/ZCU.NADEJE.2022.676-688>

Klíčová slova:

Evropská unie, smíšené dohody, prozatímní provádění mezinárodních smluv, členské státy Evropské unie, Vídeňská úmluva o smluvním právu

Úvod

Evropská unie („EU“) již několik desítek let využívá mechanismus prozatímního provádění mezinárodních smluv v podobě, v jaké je zakotven v článku 25 Vídeňské úmluvy o smluvním právu („VÚSP“)¹ a v mezinárodním právu veřejném. Prozatímní provádění využívá zejména za účelem rychlejšího provádění smíšených dohod, které EU uzavírá společně s členskými státy EU na straně jedné a nečlenskými státy EU případně mezinárodními organizacemi na straně druhé.

Tato práce stručně objasňuje, co je to prozatímní provádění mezinárodních smluv, co jsou smíšené dohody a proč se prozatímní provádění využívá právě u smíšených dohod. Následně se zabývá některými specifiky prozatímního provádění smíšených dohod, které toto provádění odlišují od prozatímního provádění jiných mezinárodních smluv, jejichž smluvní stranou není EU a členské státy na straně jedné.

¹ *Vídeňská úmluva o smluvním právu*. 23. 5. 1969. United Nations, Treaty Series, Vol. 1155, p. 331. Úřední překlad viz Vyhláška č. 15/1988 Sb. ministra zahraničních věcí o Vídeňské úmluvě o smluvním právu. Čl. 25.

K pojmu prozatímního provádění a jeho úpravě v mezinárodním právu veřejném

Prozatímní provádění smluv je zakotveno v článku 25 VÚSP a v mezinárodním právu veřejném funguje jako institut, který urychluje provádění celé mezinárodní smlouvy anebo některých jejích podstatných ustanovení oproti stavu, kdy by smlouva mohla být prováděna až po jejím vstupu v platnost.² U mezinárodních smluv bývá totiž vstup v platnost ve většině případů podmíněn požadavky vnitrostátního práva, typicky vyslovením souhlasu příslušného signatáře být vázán smlouvou prostřednictvím ratifikace.³ Prozatímní provádění nastává před vstupem v platnost smlouvy a pomáhá budoucím smluvním stranám překlenout časovou mezeru, jež může vzniknout mezi ověřením textu smlouvy (ve většině případů od podpisu) a vstupem v platnost,⁴ jelikož není vyloučeno, že v případě některých mezinárodních smluv vstup v platnost nastane až za několik let od ověření jejího textu.

Co jsou smíšené dohody?

Smíšené dohody představují jednu z podmnožin mezinárodních smluv tzv. vnějších smluv,⁵ kterými EU realizuje vnější vztahy EU a upravuje konkrétní otázky ve vztahu EU k nečlenským státům a mezinárodním organizacím, případně orgánům.⁶ Rozumí se jimi dohody, které jsou uzavírány společně členskými státy EU a EU na straně jedné a třetími státy nebo mezinárodními organizacemi na straně druhé.⁷

² BRÖLMANN, C. – DEKKER, G. D. Treaties, Provisional Application. *Max Planck Encyclopedia of Public International Law [MPEPIL]*. February 2022, para 2, [cit. 2022-11-27]. Dostupné z: <https://opil-ouplaw-com.ezproxy.is.cuni.cz/search?sfam=&q=treaties+provisional+application&prd=MPIL&searchBtn=Search>.

³ ŠTURMA, P. – BALAŠ, V. (eds). *Vybrané problémy sjednávání a provádění mezinárodních smluv*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2011, s. 9.

⁴ QUAIST MERTSCH, A. *Provisionally Applied Treaties: Their Binding Force and Legal Nature*. Leiden: Brill Nijhoff, Queen Mary Studies in International Law, 2012, Volume 9, p. 10.

⁵ SVOBODA, P. K aktuálním právním problémům smíšených vnějších smluv EU. *Právník*. 2009, roč. 148, č. 2, s. 140.

⁶ TOMÁŠEK, M. – TÝČ, V. (eds). *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, s. 113.

⁷ SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 98: Svoboda označuje všechny vnější mezinárodní smlouvy jako „dvou či vícestranný závazný písemný projev shodně vůle podle mezinárodního práva jehož jednou smluvní stranou je ESAE nebo EU, případně i jejich členské státy a současně jedna smluvní strana není ESAE, EU nebo jejich členské státy.“

Je tedy nutné, aby jejich stranami byla nejenom EU ale i jednotlivé členské státy.⁸ Tím se odlišují od dalších vnějších smluv EU uzavíraných v oblasti výlučných pravomocí EU tzv. výlučných dohod, jejichž stranou nejsou jednotlivé členské státy, ale pouze EU na straně jedné.

To, zda bude vnější smlouva uzavřena jako smíšená, závisí přitom na vyřešení otázky, jak jsou rozděleny pravomoci mezi EU a členskými státy. Rozdělení pravomocí mezi EU a členskými státy celkově vychází ze základní zásady svěřeni pravomocí upravené v článku 5 Smlouvy o EU, dle které platí, že „*vymezení pravomocí se řídí zásadou svěřeni pravomocí*“ a dále, že „*podle zásady svěřeni pravomocí jedná Unie pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách. Pravomoci, které nejsou Smlouvami Unii svěřeny, náležejí členským státům.*“⁹ Výše citovaná zásada svěřených pravomocí tedy znamená, že EU vykonává pravomoci pouze v oblastech, které jí členské státy svěřily. Ve zbylých (EU nesvěřených oblastech) vykonávají zbytkové pravomoci členské státy. Pravomoci, které byly svěřeny EU, se ve Smlouvě o fungování Evropské unie výslovně člení na oblasti výlučné pravomoci, oblasti sdílené pravomoci a na oblasti podpůrné, koordinační.¹⁰ Zcela samostatně, jako zvláštní druh pravomocí, se uvádí ještě pravomoc EU provádět zahraniční a bezpečnostní politiku včetně postupného vymezení společné obranné politiky.¹¹ Výlučné pravomoci EU, ve kterých EU uzavírá výlučné dohody, jsou tedy pravomocemi v oblastech, které členské státy svěřily výlučně EU. Nespadá-li vnější smlouva, kterou chce EU uzavřít se zemí mimo EU případně mezinárodní organizací, pouze do výlučné pravomoci EU, ale určité části smlouvy spadají do pravomocí členských států, bude taková vnější dohoda uzavřena jako smíšená.¹² Smíšené dohody jsou také většinou¹³

⁸ SVOBODA, O. Smíšená či výlučná? Povaha Dohody WTO o usnadňování obchodu z pohledu evropského práva. *Jurisprudence*. 2015, č. 6, s. 26.

⁹ *Smlouva o Evropské unii*. 26. 10. 2012. Úřední věstník Evropské unie č. C 326/13. Článek 5.

¹⁰ *Smlouva o fungování Evropské unie*. 26. 10. 2012. Úřední věstník Evropské unie č. C 326/47. Článek 3 – Článek 6.

¹¹ TOMÁŠEK, M. – TÝČ, V. (eds). *Právo Evropské unie*, s. 154.

¹² *Ibidem*, s. 116.

¹³ Pojem „většinou“ byl použitý, protože v některých případech může vnější dohoda obsahovat i oblasti, které spadají do sdílených pravomocí a stejně je vyhodnoceno, že bude uzavřena jako smlouva výlučná, kterou uzavře pouze EU. Např. Srov. HANNES, L. – GÁSPÁR-SZILÁGYI, S. Case C-600/14, Germany v Council (OTIF). More Clarity over Facultative ‘Mixity’? In: *European Law Blog* [online]. 11. 12. 2017, Part 1, Setting the context, [cit. 2022-11-27]. Dostupné z: <https://europeanlawblog.eu/2017/12/11/case-c-60014-germany-v-council-otif-more-clarity-over-facultative-mixity/>.

uzavírány, spadají-li některá ustanovení dohody do oblastí, které patří mezi sdílené pravomoci.

S ohledem na to, že rozhodnutí, zda bude vnější dohoda uzavřena jako smíšená, je spojeno s vyřešením otázky týkající se rozdělení kompetencí mezi EU a členskými státy, nabízí se často příležitost pro vznik kompetenčních sporů v rámci EU, které mohou prodlužovat proces uzavření takové dohody.¹⁴

Proč se využívá mechanismus prozatímního provádění práv u smíšených dohod?

Jak bylo uvedeno výše, typickým znakem smíšených dohod je to, že jejich smluvní stranou jsou jednotlivé členské státy. Dochází proto k prodloužení okamžiku vstupu smíšených dohod v platnost, který je delší, než kdyby dohody uzavírala výlučně EU jako strana smlouvy. Předpokládá se totiž, že pro vstup smíšené dohody v platnost musí proběhnout ratifikační procesy dle vnitrostátního práva jednotlivých členských států.¹⁵ Ratifikační procesy v členských státech proces přijetí smíšených dohod značně prodlužují, v některých případech až o několik desítek let. Například Dohoda o volném obchodu mezi Evropskou unií a jejími členskými státy na straně jedné a Korejskou republikou na straně druhé¹⁶ vstoupila v platnost až po pěti letech od svého podpisu a Dohoda o spolupráci a celní unii se San Marinem¹⁷ vstoupila v platnost až po deseti letech od svého podpisu.¹⁸

Na toto značné prodloužení vstupu smíšených dohod v platnost může EU reagovat dvěma způsoby, aby zajistila rychlejší provádění dohody, než kdyby se dohoda prováděla až po její ratifikaci jednotlivými členskými státy, a to prostřednictvím:

¹⁴ SVOBODA, O. *Smíšená či výlučná? Povaha Dohody WTO o usnadňování obchodu z pohledu evropského práva*, s. 25.

¹⁵ PANTALEO, L. The provisional application of CETA: Selected issues. In: *Questions of International Law*. 2017, p. 59–60, [cit. 2022-11-27]. Dostupné z: http://www.qil-qdi.org/wp-content/uploads/2017/08/04_CETA_Pantaleo_FIN-2.pdf.

¹⁶ *Dohoda o volném obchodu mezi Evropskou unií a jejími členskými státy na jedné straně a Korejskou republikou na straně druhé*. 14. 5. 2011. Úřední věstník Evropské unie č. L 127/6.

¹⁷ *Dohoda o spolupráci a celní unii mezi Evropským hospodářským společenstvím a Republikou San Marino*. 28. 3. 2002. Úřední věstník Evropské unie č. L 084/43.

¹⁸ Zjištěno z údajů zveřejněných v databázi smluv a dohod evidované Radou EU. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/>.

- a) samostatných prozatímních dohod, které obsahují pouze úpravu části vztahů (nejčastěji hospodářských vztahů) a nepodléhají schválení parlamentů členských států, tj. jejich stranou může být pouze EU a třetí stát nebo mezinárodní organizace na straně druhé;
- b) prozatímního provádění smíšené dohody (nebo jejích částí) před vstupem v platnost.¹⁹

Obě možnosti jsou výhodné, jelikož řeší potíže s tím, že se pro vstup smíšených dohod v platnost čeká na ratifikaci členskými státy. Prozatímní provádění a ani samostatné prozatímní dohody nepodléhají ratifikaci jednotlivými členskými státy²⁰ a na upřesnění jejich obsahu se podílejí členské státy v rámci příslušných orgánů v rámci EU (členské státy nejsou samostatnou smluvní stranou). EU však v posledních letech častěji volí možnost b) a využívá mechanismus prozatímního provádění. I kdyby EU nevyužívala další výhody prozatímního provádění, které budou v tomto článku popsány níže (výhody při zahájení a určení jeho rozsahu), minimálně z pohledu ustanovení VÚSP se jedná o elegantnější řešení, než kdyby EU volila možnost a). V případě prozatímních dohod se totiž jedná o samostatné smlouvy, které podléhají z pohledu VÚSP ustanovením o ukončení a výhradách, a to ve stejném rozsahu jako jiné mezinárodní smlouvy.

Některá specifika prozatímního provádění smíšených dohod

Právní základ prozatímního provádění smíšených dohod pramení z mezinárodního práva veřejného, jelikož úprava v evropském právu je stručná. Vycházející z úpravy v článku 25 VÚSP, EU při aplikaci prozatímního provádění smíšených dohod musela čelit některým specifickým otázkám, kterými také přispěla k rozvoji výkladu článku 25 VÚSP, který upravuje prozatímní provádění mezinárodních smluv. Tato práce se konkrétně zaměřuje na některá specifika prozatímního provádění smíšených dohod, a to na:

- a) zahájení prozatímního provádění smíšených dohod;

¹⁹ TOMÁŠEK, M. – TÝČ, V. (eds). *Právo Evropské unie*, s. 117.

²⁰ Prozatímní provádění bývá označeno jako jednání EU: Srov. GATTI, M. Provisional Application of EU Trade and Investment Agreements: A Pragmatic Solution to Mixity Issues. In: FACH GOMÉZ, K. *La Política de La Unión Europea En Materia de Derecho de Las Inversiones Internacionales: Eu Policy on International Investment Law*. J.M BOSCH EDITOR, 2017, p. 75.

- b) vymezení rozsahu, v jakém mohou být, resp. jsou smíšené dohody prozatímně prováděny.

K zahájení prozatímního provádění smíšených dohod

Článek 218 odst. 5 Smlouvy o fungování Evropské unie je celkově stručný a nespecifikuje konkrétně veškeré procedurální otázky, které by prozatímní provádění smíšených dohod více upřesnily. Rovněž ani mezinárodní právo veřejné (článek 25 VÚSP) přesně nestanoví, jak by se mělo postupovat při zahájení prozatímního provádění.

Na základě článku 218 odst. 5 Smlouvy o fungování Evropské unie lze dospět k závěru, že o prozatímním provádění v souladu s článkem 218 odst. 5 Smlouvy o fungování EU rozhoduje Rada EU na návrh vyjednavatele.²¹ Rada EU dává zmocnění k zahájení jednání, podpisu dohod a k prozatímnímu provádění. O tomto prozatímním provádění by přitom měl být v souladu s odstavcem 10 výše citovaného článku informován Evropský parlament,²² aby mohl případně vyjádřit svůj postoj.

Z praxe EU lze následně dovodit, že Rada EU může rozhodnutí o prozatímním provádění učinit jedním aktem anebo prostřednictvím dvou rozdílných jednání. Například u Dohody o volném obchodu mezi Evropskou unií a Korejskou republikou Rada EU dne 16. 9. 2010 rozhodla o prozatímním provádění pouze jedním rozhodnutím.²³ V případě Komplexní hospodářské a obchodní dohody mezi Kanadou na straně jedné a Evropskou unií a jejími členskými státy na straně druhé se však jednalo o dvě samostatná rozhodnutí – rozhodnutí o podpisu a rozhodnutí o prozatímním provádění.²⁴

²¹ Smlouva o fungování Evropské unie, článek 218 odst. 5.

²² Povinnost informovat Evropský parlament ve smyslu článku 218 odst. 10 Smlouvy o fungování EU byla potvrzena v Rozsudku soudního dvora Evropské unie ze dne 14. 6. 2016 ve věci C-263/1, para 76.

²³ Rozhodnutí Rady (EU) ze dne 16. 9. 2010, o podpisu jménem Evropské unie a prozatímním uplatňování Dohody o volném obchodu mezi Evropskou unií a jejími členskými státy na jedné straně a Korejskou republikou na straně druhé (2011/265/EU). 16. 9. 2010. Úřední věstník Evropské unie č. L 127/1.

²⁴ Rozhodnutí Rady (EU) 2017/37 ze dne 28. 10. 2016, o podpisu Komplexní hospodářské a obchodní dohody (CETA) mezi Kanadou na jedné straně a Evropskou unií a členskými státy na straně druhé jménem Evropské unie. 28. 10. 2016. Úřední věstník Evropské unie č. L 11/1.; a Rozhodnutí Rady (EU) 2017/38 ze dne 28. 10. 2016, o prozatímním provádění Komplexní hospodářské a obchodní dohody (CETA) mezi Kanadou na jedné straně a Evropskou unií a jejími členskými státy na straně druhé. 28. 10. 2016. Úřední věstník Evropské unie č. L 11/1080.

Nejvíce zajímavé je však to, že si EU při zahájení prozatímního provádění smíšených dohod vytvořila vlastní praxi. Tato praxe často sestává z toho, že se do znění dohod inkorporují stručná ustanovení o tom, že mezinárodní smlouva bude prozatímně prováděna. Dohoda o prozatímním provádění se však stane perfektní až odesláním vzájemných oznámení (nebo také prohlášení) obou stran, které o prozatímním provádění rozhodují – EU a zároveň třetího státu nebo mezinárodní organizace.²⁵ V těchto prohlášeních EU na straně jedné uvádí, která ustanovení mohou být prozatímně prováděna a třetí stát (resp. mezinárodní organizace) často uvádí, že byly naplněny podmínky dle jeho vnitrostátního práva nezbytné k tomu, aby se mohla dohoda prozatímně provádět.²⁶

Z pohledu obecného mezinárodního práva veřejného byla tato praxe dost inovativní. Článek 25 VÚSP totiž takové zahájení prozatímního provádění výslovně neupravuje. Pouze stanoví, že základem prozatímního provádění mezinárodních smluv je *ustanovení ve znění smlouvy* nebo *dohoda*.²⁷ Právě stručnost článku 25 VÚSP vedla k tomu, že se vyvinul výše popsaný postup při zahájení prozatímního provádění. EU se od konce devadesátých let raději snaží postupovat opatrně, aby zahájení prozatímního provádění nebylo v rozporu s článkem 25 VÚSP. Toto lze ilustrovat mj. tím, že na konci 90. let se praxe při zahájení prozatímního provádění upravila. Například Meziregionální rámcová dohoda o spolupráci mezi Evropským společenstvím a Společným jižním trhem²⁸ ještě neobsahovala ve svém znění žádné ustanovení o prozatímním provádění. Provádění bylo proto založeno a započato pouze na základě vzájemných prohlášení Evropského společenství a Společného jižního trhu.²⁹ Jak však bylo uvedeno výše, článek 25 VÚSP výslovně nepředpokládá zahájení prozatímního provádění pouze prostřednictvím vzájemných prohlášení (upravuje výslovně „dohodu“). EU se proto snaží při zahájení prozatímního provádění smíšených dohod

²⁵ CHAMON, M. Provisional Application of Treaties: The EU's Contribution to the Development of International Law. In: *The European Journal of International Law*. 2020, Vol. 31, No. 3, p. 895.

²⁶ SUSE, A. - WOUTLERS, J. *Exploring the Boundaries of Provisional Application: The EU's Mixed Trade and Investment Agreements*. In: *Journal of World Trade*. 2019. Vol. 53, No. 3, p. 401.

²⁷ *Vídeňská úmluva o smluvním právu*, čl. 25.

²⁸ *Meziregionální rámcová dohoda o spolupráci mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy na straně jedné a společným jižním trhem a jeho smluvními státy na straně druhé*. 19. 3. 1996. Úřední věstník Evropské unie č. L 69/4.

²⁹ *Srov. Rozhodnutí Rady EU ze dne 20. 11. 1995 o prozatímním provádění některých ustanovení Meziregionální rámcové dohody o spolupráci mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy na straně jedné a společným jižním trhem a jeho smluvními státy na straně druhé (96/205/EC)*. 19. 3. 1996. Úřední věstník Evropského společenství č. L 69/1.

postupovat tak, že pro jistotu navrhuje, aby bylo do znění smíšené dohody inkorporováno obecné ustanovení o tom, že se bude smíšená dohoda prozatímně provádět, čímž se vyhovuje znění VÚSP. Až následně provádění započne vzájemnými prohlášeními, kterými se dohoda o prozatímním provádění stane perfektní.

Způsob zahájení prozatímního provádění prostřednictvím vzájemných prohlášení poprvé rozeznala Komise OSN pro mezinárodní právo („**Komise pro MP**“) ve své druhé zprávě,³⁰ přičemž lze uzavřít, že není v rozporu ani s novým zněním směrnic přijatými Komisí pro MP v roce 2021.³¹

Z nových směrnic Komise pro MP již výslovně vyplývá, že dohoda, kterou lze dle článku 25 VÚSP založit prozatímní provádění, může mít více forem, a to i například podobu vzájemných prohlášení stran smlouvy. Směrnice u takových prohlášení akcentují prvek vzájemnosti, tj. taková prohlášení musí být výslovně přijata i druhou stranou. Nemůže se tedy jednat o zcela jednostranná prohlášení.³² Podle současných závěrů Komise pro MP ohledně zahájení provádění smíšených dohod, není již nezbytné, aby smíšené dohody ve svém znění obsahovaly stručná ustanovení o prozatímním provádění. Dohody ve smyslu článku 25 VÚSP může být dosaženo pouze vzájemnými prohlášeními. Na druhé straně současná praxe EU není v rozporu se směrnicemi, jelikož k přehlednosti pouze přispívá, že ustanovení ve smíšené dohodě prozatímní provádění předběžně avizují a dohoda o provádění se stane perfektní až odesláním vzájemných prohlášení.

Lze tedy závěrem shrnout, že výše uvedená praxe zahájení prozatímního provádění smíšených dohod není v rozporu s článkem VÚSP a ani se současným výkladem v dokumentech přijatých Komisí pro MP. Naopak lze spíše dovodit, že praxe EU přispěla k rozvoji prozatímního provádění, které se při zahájení prozatímního provádění nejdříve striktně řídilo přesným zněním článku 25 VÚSP.

³⁰ Srov. GOMÉZ-ROBLEDO, J. M. Second report on provisional application of treaties by Special Rapporteur Juan Manuel Gómez-Robledo. In: *United Nations Digital Library* [online]. 9. 6. 2014, Doc. A/CN.4/675, p. 7–9, [cit. 2022-11-27]. Dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/782805#record-files-collapse-header>.

³¹ Draft guidelines and draft annex constituting the Guide to Provisional Application of Treaties, with commentaries thereto. In: *International Law Commission* [online]. 2021, Doc. A/76/10, p. 76–78. Dostupné z: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/1_12_2021.pdf.

³² Ibidem.

Rozsah prozatímního provádění u smíšených dohod

Možnost upravovat rozsah, v jakém bude dohoda prozatímně prováděna, je klíčem k rychlému provádění smíšených dohod. EU (společně s členskými státy, které rozhodují v jednotlivých orgánech) v praxi při prozatímním provádění postupují vůči třetím státům (případně mezinárodním organizacím) rozdílně a snaží se vyhnout tomu, aby se provádění smíšené dohody oddálilo. Zřídka se lze setkat s tím, že by smíšené dohody přesně vymezovaly, která ustanovení dohody budou prozatímně prováděna.³³ V samotném textu smíšených dohod lze nalézt spíše jednoduché formulace, přičemž upřesnění rozsahu prozatímního provádění si strany smíšené dohody potvrdí až následně ve vzájemných prohlášeních.

Předmětem prozatímního provádění mohou být přitom pouze ta ustanovení smíšených dohod, o jejichž provádění může rozhodnout Rada EU, tj. nejčastěji ta ustanovení, která spadají do oblastí ve výlučné pravomoci případně do pravomoci sdílené.³⁴ Neměla by se však provádět ta ustanovení, která spadají do výlučné pravomoci členských států.³⁵

Rozdílný přístup při vymezení rozsahu prozatímního provádění smíšených dohod

Jak bylo uvedeno již výše, při vymezení rozsahu prozatímního provádění se uplatňuje rozdílný přístup.³⁶ Rozsahově může být provádění limitováno tím, že jedna ze stran dohody (zpravidla EU) oznámí druhé straně (zpravidla třetí stát mimo EU nebo mezinárodní organizace), která ustanovení nemohou být prozatímně prováděna, případně uvede naopak pozitivní výčet, která ustanovení mohou být prozatímně prováděna.³⁷ Druhá strana dohody může následně toto oznámení sporovat do 10 dnů, jinak se má za to, že s prováděním souhlasí

³³ Přesné vymezení ustanovení, která budou prozatímně prováděna je ojedinělé. Lze jmenovat např. *Dohodu zakládající přidružení mezi Evropskou unií a jejími členskými státy na jedné straně a Střední Amerikou na straně druhé*. 15. 12. 2012. Úřední věstník Evropské unie č. L 346/3.

³⁴ GATTI, M. *Provisional Application of EU Trade and Investment Agreements: A Pragmatic Solution to Mixity Issues*, p. 75.

³⁵ Srov. rozhodnutí, které přijal ve věci vymezení rozsahu prozatímního provádění Komplexní hospodářské a obchodní dohody (CETA) mezi Kanadou na jedné straně a Evropskou unií a členskými státy na straně druhé německý Ústavní soud dne 13. 10. 2016, sp. zn. 2 BvR 1368/16.

³⁶ PASSOS, R. Some Issues Related to Provisional Application of International Agreements and the Institutional Balance. In: CZUCZAI, J. – NAERT, F. *The EU as a Global Actor – Bridging Legal Theory and Practice*. Leiden: Brill Nijhoff, 2017, p. 385–386.

³⁷ *Ibidem*.

v rozsahu, v jakém ho specifikovala první ze stran. Vyše uvedený způsob určení rozsahu prozatímního provádění lze nalézt v některých smíšených dohodách, a to v Dohodě o volném obchodu mezi Evropskou unií a jejími členskými státy na jedné straně a Korejskou republikou na straně druhé,³⁸ Dohodě o ochraně investic mezi Evropskou unií a jejími členskými státy na straně jedné a Vietnamem na straně druhé.³⁹ Výhodou tohoto vymezení rozsahu je, že stranám poskytuje stejnou možnost rozsah prozatímního provádění ovlivnit a vzájemně si ho odsouhlasit.

Jiný přístup však EU zaujala v případě Dohody o přidružení mezi Evropskou unií na straně jedné a Ukrajinou na straně druhé,⁴⁰ Dohody o přidružení mezi Evropskou unií na straně jedné a Gruzii na straně druhé⁴¹ a Dohody o přidružení mezi Evropskou unií na straně jedné a Moldavskou republikou na straně druhé,⁴² v nichž se přímo stanovilo, že strany souhlasí s prozatímním prováděním pouze v rozsahu, v jakém stanoví EU. Třetímu státu jako druhé straně smíšené dohody tedy EU umožnila ovlivnit rozsah prozatímního provádění v podstatně menší míře.

Lze proto nalézt rozpory při určení rozsahu prozatímního provádění smíšených dohod, kdy např. některá ustanovení stejné povahy mohou být v případě některé smíšené dohody prozatímně prováděna, zatímco u jiné smíšené dohody nejsou předmětem prozatímního provádění. Například některá ustanovení, která se týkají lidskoprávních otázek, byla prozatímně prováděna v Dohodě o partnerství a spolupráci mezi Evropskou unií a jejími členskými státy na jedné straně a Iráckou republikou na straně druhé,⁴³ a zároveň nebyla prozatímně

³⁸ *Dohoda o volném obchodu mezi Evropskou unií a jejími členskými státy na jedné straně a Korejskou republikou na straně druhé*, čl. 15.10 odst. 5.

³⁹ *Dohoda o ochraně investic mezi Evropskou unií a jejími členskými státy na straně jedné a Socialistickou republikou Vietnam na straně druhé*. 28. 6. 2019. Úřední věstník Evropské unie č. L 175/1. Čl. 4.13.

⁴⁰ *Dohoda o přidružení mezi Evropskou unií a jejími členskými státy na jedné straně a Ukrajinou na straně druhé*. 29. 5. 2014. Úřední věstník Evropské unie č. L 161/3. Čl. 486 odst. 3.

⁴¹ *Dohoda o přidružení mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím pro atomovou energii a jejich členskými státy na jedné straně a Gruzii na straně druhé*. 30. 8. 2014. Úřední věstník Evropské unie č. L 261/4. Čl. 431 odst. 3.

⁴² *Dohoda o přidružení mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím pro atomovou energii a jejich členskými státy na jedné straně a Moldavskou republikou na straně druhé*. 30. 8. 2014. Úřední věstník Evropské unie č. L 260/4. Čl. 464 odst. 3.

⁴³ *Rozhodnutí Rady ze dne 21. 12. 2011 k podpisu a prozatímnímu provádění některých ustanovení Dohody o partnerství a spolupráci mezi Evropskou unií a jejími členskými státy na jedné straně a Iráckou republikou na straně druhé*. 21. 12. 2011. Úřední věstník Evropské unie č. L 204/18.

prováděna např. v Dohodě zakládající přidružení mezi Evropskou unií a jejími členskými státy na jedné straně a Střední Amerikou na straně druhé.⁴⁴

Lze tedy shrnout, že EU při vymezení rozsahu prozatímního provádění ve smíšených dohodách aplikuje rozdílný přístup, který je ovlivněn také tím, kdo je druhou smluvní stranou smíšené dohody.

Porušuje rozdílný přístup k vymezení rozsahu prozatímního provádění smíšených dohod článek 25 VÚSP?

S ohledem na to, že se aplikuje rozdílný přístup při vymezení prozatímního provádění mezinárodních smluv, lze se zamýšlet nad tím, zda je tento přístup v souladu s článkem 25 VÚSP. Obecně lze zhodnotit, že článek 25 VÚSP nestanoví, jak by rozsah prozatímního provádění měl být vymezen. Ponechává zcela v diskreci smluvních stran, jakou možnost vymezení rozsahu předběžného provádění zvolí. Nelze proto dospět k závěru, že by praxe při vymezení rozsahu smíšených dohod byla v rozporu s tímto ustanovením. Lze však upozornit na to, že dle mezinárodního práva lze dovést odpovědnost strany, není-li schopna dodržet ustanovení o prozatímním provádění, přičemž za ospravedlnění tohoto nedodržení se nepovažuje odkaz na vnitrostátní právo nebo na pravidla mezinárodní organizace.⁴⁵ EU a druhá strana smíšené dohody by tedy při vymezení rozsahu prozatímního provádění měly dbát na to, aby své stanovisko neměnilo poté, co se na rozsahu prozatímního provádění dohodnou.

Skutečnost, že nekonzistentní vymezení rozsahu není v rozporu s článkem 25 VÚSP (a ani jiným předpisem mezinárodního nebo evropského práva) však neznamená, že tato praxe respektuje právní jistotu. Druhá strana smíšené dohody nemůže, na základě přechodí praxe při provádění smíšených dohod, před zahájením jednání o rozsahu prozatímního provádění předpokládat, jak bude rozsah prozatímního provádění smíšené dohody upraven. Výsledek přitom často závisí na vyjednávacích schopnostech, případně politické síle, což přispívá k právní nejistotě a nekonzistentnosti při vymezení rozsahu prozatímního provádění smíšených dohod.

⁴⁴ *Rozhodnutí Rady ze dne 25. 6. 2012 k podpisu Dohody zakládající přidružení mezi Evropskou unií a jejími členskými státy na jedné straně a Střední Amerikou na straně druhé a prozatímnímu provádění části IV, která zahrnuje obchodní otázky*, 25. 6. 2012. Úřední věstník Evropské unie č. L 346/1.

⁴⁵ *Draft guidelines and draft annex constituting the Guide to Provisional Application of Treaties, with commentaries thereto*, Guideline 8, Commentary (1).

Závěr

Mechanismus prozatímního provádění mezinárodních smluv je využíván při uzavírání a vstupu smíšených dohod v platnost. Plní zásadní funkci, když urychluje provádění smíšených dohod do té doby, než se uskuteční ratifikační procesy ve všech členských státech EU (je-li ratifikace všemi členskými státy podmínkou pro vstup smíšené dohody v platnost).

Prozatímní provádění smíšených dohod je přitom zvláštní ve více ohledech. Tato práce analyzovala pouze některá jeho specifika. Konkrétně se zabývala zahájením prozatímního provádění smíšených dohod a vymezením jeho rozsahu. Při analýze zahájení prozatímního provádění tato práce dospěla k závěru, že prozatímní provádění smíšených dohod často započne tak, že EU a druhá strana smíšené dohody odešlou vzájemná prohlášení o takovém provádění, čímž se stane jejich dohoda o prozatímním provádění (obsažená nejprve ve smíšené dohodě) perfektní. Při analýze vymezení rozsahu prozatímního provádění dospěla tato práce k závěru, že se při vymezení rozsahu prozatímního provádění smíšených dohod postupuje nekonzistentně, což může přispívat k právní nejistotě nečlenských států EU nebo mezinárodních organizací, které v postavení druhé strany smíšených dohod nemohou na základě předchozí praxe při provádění smíšených dohod před zahájením jednání o rozsahu prozatímního provádění odhadnout, jak bude rozsah prozatímního provádění vymezen. Závěrem tato práce uvádí, že i přestože prozatímní provádění smíšených dohod vykazuje některá specifika, které nejsou upravena v článku 25 VÚSP (a ani v jiném předpisu), toto provádění není v rozporu s článkem 25 VÚSP, a naopak v některých případech spíše napomáhá jeho rozvoji.

Abstract

Some specificities of provisional application of mixed agreements

For several decades, the European Union has used the mechanism of provisional application of international treaties as enshrined in Article 25 of the Vienna Convention on the Law of Treaties and Public International Law. It is used for the purpose of early application of mixed agreements. Mixed agreements are agreements concluded jointly by the Member States of the European Union and the European Union, on the one hand, and third States or international organisations, on the other. Given that the Member States are parties to mixed

agreements, they must ratify these agreements in accordance with their national law in order for them to enter into force. In some cases, therefore, the entry into force of a mixed agreement may take up to several years. Provisional application serves a crucial purpose by acting as a mechanism that speeds up the application of the mixed agreements (or parts thereof) as opposed to when the agreement in question could only be applied after its entry into force (after ratification by Member States).

The paper first briefly analyses how the provisional application of mixed agreements works. It then focuses on some of the specificities of the provisional application of these agreements, which distinguish it from the provisional application of other international treaties to which the European Union is not a party. In particular, it deals with the issue of the initiation of provisional application of mixed agreements and the determination of its scope.