

# Právní subjektivita Evropské unie

## Význam, vývoj a právní úprava

*Ivana Chlapcová a Zuzana Trávníčková<sup>1</sup>*

Mít subjektivitu podle mezinárodního práva znamená mít právo uzavírat mezinárodní smlouvy s jinými subjekty, udržovat s nimi diplomatické styky, požívat výsad a imunit podle mezinárodního práva, být účastníkem soudních řízení podle mezinárodního práva, nést odpovědnost a vznášet nároky vyplývající z odpovědnosti jiných subjektů. Evropská unie vznikla v roce 1992, aniž by se její zakladatelé o případné subjektivitě EU v Maastrichtské smlouvě zmínili. Význam Evropské unie v reálných vztazích ale intenzivně rostl a nedostatek právní subjektivity začal být chápán jako problém. I když se jednalo spíše o problém teoretický, který do praxe žádné zásadní komplikace nepřinesl, rozhodla se evropská patnáctka využít příležitosti přípravy Evropské ústavy a otázku subjektivity jednoznačně upravit. Cílem této stati je vysvětlit institut mezinárodněprávní subjektivity (se zaměřením na subjektivitu mezinárodních organizací), shrnout nejdůležitější úvahy, které se otázkou subjektivity EU od jejího vzniku zabývaly a zhodnotit poslední kroky členů a přistupujících zemí EU v této oblasti.

## Pojem právní subjektivity podle mezinárodního práva

Mezinárodněprávní subjektivita je vlastností, která rozlišuje mezinárodní aktéry na dvě významné skupiny. Jednak na ty, kteří subjektivitu mají (státy, mezivládní organizace, Svatý Stolec...) a jednak na ty, kteří ji nemají (transnacionální korporace, nevládní organizace...). Subjektivita podle mezinárodního práva bývá přiznávána i jednotlivcům. Je odvozena od vůle států a svým rozsahem je nesrovnatelná s právy a povinnostmi, které mají státy. Subjektivita jednotlivců je omezována jen na dvě oblasti, za prvé na ochranu lidských práv (jednotlivec, jehož lidská práva podle mezinárodních smluv byla dotčena, se může dovolávat ochrany u mezinárodního soudního orgánu, např. Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku) a za druhé na individuální trestní odpovědnost jednotlivce (povinnost jednotlivce nést následky svého protiprávního jednání, které spočívá ve zločinu proti míru, válečných zločinech, zločinech proti lidskosti, před mezinárodním soudním orgánem, jako je v této době souzen např. bývalý srbský prezident Milošević mezinárodním trestním tribunálem pro bývalou Jugoslávii v Haagu.)<sup>2</sup>

Subjekty mezinárodního práva jsou jednotky, kterým mezinárodní právo přiznává způsobilost k právům a povinnostem a zpravidla i k právním úkonům<sup>3</sup> nebo na něž se přímo aplikují pravidla mezinárodního práva a pro které z těchto pravidel přímo vyplývají

1 Ing. Ivana Chlapcová a Ing. Mgr. Zuzana Trávníčková jsou asistentkami Střediska mezinárodních studií Jana Masaryka na VŠE.

2 Podrobněji Malenovský, J.: *Mezinárodní právo veřejné – obecná část*. Doplněk Brno, 2002, str. 89 an.; Potočný, M. – Ondřej, J.: *Mezinárodní právo veřejné – zvláštní část*. Praha, C. H. Beck, 2002, str. 69 an.

3 Malenovský, J., c. d., str. 58.

práva a povinnosti.<sup>4</sup> Nejdůležitějšími subjekty mezinárodního práva v současné době jsou státy a mezinárodní organizace. Subjektivita států vyplývá z jejich faktické existence a zahrnuje široký rozsah práv a povinností. Subjektivita mezinárodních organizací je podstatně užší a je závislá na vůli států – označujeme ji jako odvozenou subjektivitu, na rozdíl od subjektivity států, kterou charakterizujeme jako primární neboli původní. Mezinárodní organizace vzniká z vůle států, její vznik a povaha jsou závislé na vůli zakládajících států. Bez vůle svrchovaných států by mezinárodní organizace vůbec vzniknout nemohla.

Od Vestfálského míru (1648) do poloviny devatenáctého století (kdy vznikaly první mezinárodní organizace, tzv. administrativní unie) byly jedinými a nezpochybnitelnými subjekty mezinárodního práva suverénní státy. Teprve po vzniku OSN (1945) byla definitivně uznána i subjektivita mezinárodních organizací, a to v roce 1949 v posudku Mezinárodního soudního dvora v Haagu ve věci Bernadotte (známý též jako posudek ve věci Náhrady škod utrpěných ve službách OSN). Mezinárodní soudní dvůr byl tehdy Generálním tajemníkem OSN požádán o právní stanovisko, jak může OSN reagovat na zabití zprostředkovatele OSN v Jeruzalémě hraběte Bernadotte. Soudcové došli k závěru, že OSN (a další mezinárodní organizace) je nadána mezinárodněprávní subjektivitou a od té doby je mezinárodním organizacím bez většího zpochybňování subjektivita přiznávána.<sup>5</sup>

## Obsah subjektivity – práva a povinnosti subjektů

Státy a mezinárodní organizace jako subjekty mezinárodního práva mají řadu oprávnění, např. uzavírat mezinárodní smlouvy, navazovat a udržovat diplomatické styky (tzv. legační právo<sup>6</sup>), uplatňovat své nároky před mezinárodními soudy, stát se stranou mezinárodní smlouvy nebo členem mezinárodní organizace, mají právo na výsady a imunity

4 Seidl-Hohenveldern, Ignaz: *Mezinárodní právo veřejné*. ASPI Praha, 2001, str. 125.

5 Případ je popsán in Malenovský J., c. d., str. 58 an a Scheu, Ch. – Danová, E. – Urbanová, V.: *Případy a materiály ke studiu mezinárodního práva*. Praha, Karolinum, 2000, str. 24 an.

6 Mise členských států u ES se nazývají Stálá zastoupení (*Permanent Representation*) a mají postavení diplomatické mise. Výsady a imunity reprezentantů ES v členských zemích a stálých zástupců (*permanent representatives*) členských zemí u ES jsou upraveny Protokolem o výsadách a imunitách z 8. dubna 1965 ([europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/selected/livre501.html](http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/selected/livre501.html)). Stálí zástupci členských států v Bruselu, Luxemburgu a Strasburku požívají diplomatické výsady a imunity podle Vídeňské úmluvy o diplomatických stycích (1961) v plném rozsahu. Méně jasné je postavení jiných delegátů členských států, kteří se účastní jednání orgánů ES, ale nejsou akreditováni na stálém zastoupení. V praxi je jim přiznáno vynětí z civilní jurisdikce, osobní nedotknutelnost a nedotknutelnost dokumentů po dobu výkonu funkce. Daňová a celní imunita jim naopak nepřísluší. Vztahy mezi ES a členskými státy jsou dostatečně intenzivně udržovány prostřednictvím bruselských misí a ES jako celek nemají svá formální zastoupení v hlavních městech členských zemí. Vlastní stálá zastoupení v členských státech ale pěstují Evropská komise a Evropský parlament. Smyslem těchto delegací ale není formální reprezentace ES, ale spíše poskytování informací veřejnosti. Výsady a imunity pracovníků jsou rámcově upraveny Protokolem o výsadách a imunitách. Vztahují se nejen na členy delegací, ale i na členy Evropské komise a Evropského parlamentu, soudce a vysoké úředníky Evropského soudu, členy Účetního dvora, představitele Evropské investiční banky, Evropského měnového institutu a Evropské centrální banky. Vztahy se třetími státy udržují Evropská společenství obvykle prostřednictvím stálých zastoupení států u ES. Navázání diplomatických vztahů s ES není podmíněno diplomatickými styky se všemi členskými státy Společenství. Stejně jako pro zřízení diplomatické mise u suverénního státu, i pro zahájení funkce zastoupení u ES je vyžadován souhlas obou stran (obvykle formou bilaterální smlouvy ES – třetí stát). Pracovníkům zastoupení jsou na základě protokolu zaručeny „obvyklé (*customary*) diplomatické výsady a imunity“, tedy výhody kodifikované Vídeňskou úmluvou o diplomatických stycích z roku 1961. V nečlenských zemích jsou ES zastoupeny prostřednictvím delegací Evropské komise a diplomatickými misemi členských zemí ES. Díky delegacím jsou ES reprezentovány v 106 zemích (stav z roku 1996), v dalších deseti zemích fungují tiskové a informační kanceláře ES (*press and information office*). Vedoucí delegace bývá označován jako „velvyslanec – vedoucí delegace“. Výsady a imunity členů delegací nevycházejí z obecného diplomatického práva, ale zakládají se na dvoustranných dohodách mezi ES a přijímajícím státem, výjimečně na základě jednostranného

pro sebe a své úředníky a mají také povinnost nést odpovědnost za své protiprávní chování. Státy dále požívají právo registrovat letadla, lodě a kosmické objekty, právo sebeobran, právo poskytovat diplomatickou ochranu svým státním příslušníkům (fyzickým i právnickým osobám) a z dalších např. právo vydávat poštovní známky a bankovky. Subjektivita mezinárodních organizací je tedy svým rozsahem užší než subjektivita států.<sup>7</sup> Konkrétní rozsah subjektivity každé mezinárodní organizace vyplývá z jejího zakládajícího dokumentu. Mezinárodní smlouva, která mezinárodní organizaci zakládá, buď přímo obsahuje výčet kompetencí, které jsou nově vznikající instituci svěřeny, nebo alespoň vymezuje cíle, k jejichž plnění je organizace zakládána. Pokud nejsou kompetence upraveny výslovně, ale známe cíle organizace, můžeme z těchto cílů vyvodit i kompetence, a to na základě tzv. teorie implicitních pravomocí.<sup>8</sup>

## Mezinárodněprávní subjektivita ES a EU

Chceme-li posoudit, zda ES<sup>9</sup> a EU jsou nebo nejsou subjektem mezinárodního práva,<sup>10</sup> případně jaké kompetence jsou na ně přeneseny, musíme se v první řadě zaměřit na zakládací dokumenty. V případě Evropské unie a Evropských společenství máme k dispozici hned celou řadu na sebe navazujících ujednání. Po srovnání římských smluv o založení ESUO (Evropské sdružení uhlí a oceli), EHS (Evropské hospodářské společenství) a ESAE (Evropské společenství atomové energie – Euroatom) zjistíme velmi rychle, že každá z těchto tří zakládajících smluv obsahuje výslovné přiznání mezinárodněprávní subjektivity každému ze tří Evropských společenství (čl. 6 smlouvy o založení ESUO, čl. 184 smlouvy o založení ESAE, čl. 281 (210) smlouvy o založení ES). Subjektivita ES je tedy nesporná. V Maastrichtské smlouvě o založení Evropské unie (SEU), ani Amsterdamské smlouvě ale podobné ustanovení nenajdeme.<sup>11</sup> Další posouzení subjektivity EU tedy před-

---

aktu přijímajícího státu (delegace ES ve Washingtonu). Macleod, I. – Hendry, I.D. – Hyett, S.: *The External Relations of the European Communities*, Oxford 1996, kapitola 8, str. 208–222. Delegace Evropské komise v Praze působí na základě Dohody mezi Českou a Slovenskou federativní republikou a Komisí Evropských společenství o zřízení Zastoupení Komise Evropských společenství v ČSFR a jeho výsadách a imunitách ze dne 11. prosince 1991 (sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 330/1992Sb.).

- 7 Vedle subjektivity podle mezinárodního práva můžeme u mezinárodních organizací zkoumat také to, jaký bude rozsah jejich subjektivity podle vnitrostátního práva. Z vnitrostátní subjektivity plynou oprávnění nabývat a zcizovat movitý a nemovitý majetek, vstupovat do závazkových a jiných právních vztahů a tzv. procesní legitimace (právo vznášet u soudu nároky nebo být žalován). Vnitrostátní subjektivita obvykle vyplývá ze zřizovacích dokumentů mezinárodních organizací nebo ze smluv, uzavřených mezi organizací a státem (pravidelně takové smlouvy uzavírají organizace se státy, ve kterých mají své sídlo). Vnitrostátní subjektivita ES vyplývá ze smluv (čl. 210 SES, čl. 6 SESUO, čl. 184 Smlouvy o založení ESAE)
- 8 Podle teorie implicitních pravomocí disponuje mezinárodní organizace takovými kompetencemi, které jsou podstatné pro výkon jejich funkcí a cílů, i když jí výslovně nebyly svěřeny v zakládajícím dokumentu. Podrobněji Malenovský J., c.d., str. 86 an.
- 9 Zkratka ES je alternativně používána pro Evropské společenství (bývalé EHS) a Evropská společenství jako souhrn všech tří, resp. dvou společenství. Z kontextu je zřejmé, které označení ES zkracuje, a tam, kde to zřejmé není je použit plný název nebo označení Společenství pro souhrn Evropského společenství a ESAE.
- 10 ES i EU jsou z politického hlediska něčím více, než jen mezinárodní organizací. Jejich nadnárodní charakter, právo vydávat rozhodnutí závazná pro členské státy, aniž by vyžadovaly výslovné přijetí členskými státy, je povyšuje nad mezinárodní organizace kooperativního charakteru. Viz rozhodnutí ESD ve věci Van Gend en Loos (ES 26/1962), podle kterého „Společenství tvoří nový právní řád mezinárodního práva, v jehož prospěch státy omezily svá suverénní práva, který jako své subjekty zahrnuje nejen členské státy ale i státní příslušníky, Nezávisle na legislativě členských států proto může Společenství jednotlivcům ukládat povinnosti a obdařovat je právy.“ Z hlediska mezinárodního práva ale ES i EU zůstávají být mezinárodní organizací.
- 11 Je sice pravda, že výslovné přiznání subjektivity EU bylo opakovaně některými členskými státy navrhováno (např. nizozemský návrh z roku 1997), ale k realizaci žádného z návrhů nedošlo. Tento fakt nahrává spíše těm, kteří tvrdí, že EU subjektivitu nemá.

pokládá, že přijmeme teorii implicitních pravomocí a budeme hlouběji studovat cíle EU zakotvené v SEU. Odpůrci subjektivity EU namítají, že aplikace teorie implicitních pravomocí je umělým krokem, že pokud by zakladatelé chtěli, mohli EU přiznat subjektivitu stejně explicitně jako ji přiznali jednotlivým Společenstvím.

Odpověď na otázku, zda EU subjektivitu má či nemá tedy není úplně jednoduchá a vyžaduje více než jen letmý pohled do smlouvy o EU. Článek 24, resp. 38 SEU (doplněné Amsterodamskou smlouvou) dává Radě EU právo uzavírat mezinárodní smlouvy. Toto oprávnění je ale striktně omezeno na oblast druhého, resp. třetího pilíře (společná bezpečnostní a zahraniční politika a spolupráce v otázkách vnitra a justice) a jen na situace, kdy je uzavření smlouvy nutné (necessary). Rada může zmocnit předsedajícího, aby případně s pomocí Komise vedl jednání, vlastní dohodu potom uzavírá Rada na základě doporučení předsedajícího, a to jednomyslně.

Uvedené ustanovení může být interpretováno dvěma způsoby. Je možné ho vnímat buď jako zjednodušení procedury, kdy Unie prostřednictvím svých orgánů přebírá možnost uzavřít dohodu za členské státy. Takový výklad by vedl k závěru, že stranou sjednané dohody jsou členské státy, ne Unie jako taková, která pouze poskytla určité služby. V jeho prospěch mluví i skutečnost, že podle článku 23 SEU v případě nutnosti ratifikace smlouvy na národní úrovni daná dohoda tento stát nezavazuje, ale je možná její prozatímní aplikace pouze na ostatní státy. Některým autorům<sup>12</sup> toto jediné ustanovení stačilo k prokázání právní subjektivity EU. Tím, že byla Unii přiznána možnost uzavírat mezinárodní dohody týkající se hlav V a VI, získala podle nich Unie de facto postavení subjektu mezinárodního práva. Z hlediska práva by nebyla zcela správné z tohoto jediného ustanovení extenzivním výkladem dovodit, že EU subjektivitu má.<sup>13</sup>

K aplikaci čl. 24 považujeme za významné uvést, že jej poprvé bylo použito teprve v roce 2001. V květnu, resp. září 2001 uzavřela Rada EU dohodu mezi EU na straně jedné a Svazovou republikou Jugoslávie, resp. Makedonií na straně druhé, o činnosti monitorovacích misí (EUMM). V roce 2002 k oběma dohodám přibyla smlouva EU s Bosnou a Hercegovinou o činnosti policejní mise.<sup>14</sup> Na základě čl. 38 byla uzavřena např. smlouva mezi EU a Švýcarskem o jeho participaci na Schengenské dohodě.<sup>15</sup>

I když uzavření zmíněných smluv můžeme chápat jako vyjádření vůle členských států EU, aby Unie subjektivitu získala, bylo by příliš odvážné jejich z uzavření již přímo existenci subjektivity Unie dovozovat. Rozhodně ale zmíněné smlouvy přispěly k tomu, že předchozí striktní odmítání subjektivity Unie bylo oslabeno. Do třetího tisíciletí tak EU vstoupila jako jednotka s nejasným právním základem. Právníci, kteří vycházeli z právního formalismu a zkoumali zakládající smlouvy, jí subjektivitu nepřiznávali (a tento názor mů-

12 Např. dále zmiňovaný Jean-Claude Piris.

13 Z nedostatku právní subjektivity plyne pro EU řada nepříjemných důsledků:

- oprávnění a povinnosti vyplývající z mezinárodního práva mohou být adresovány jen ES nebo členským státům, nikoliv EU;
- Unie nemá způsobilost činit právní úkony podle mezinárodního práva (uzavírat mezinárodní smlouvy a činit jednostranné právní akty, které by měly účinky podle mezinárodního práva);
- Unie nemůže být účastníkem soudního řízení (nemá aktivní a pasivní procesní legitimaci);
- s ohledem na pilířovou strukturu je složité vnímání Unie vnějším světem. Je zřejmá nerovnováha mezi plněním cílů prvního pilíře (kde hlavní roli hraje ES s právní subjektivitou) a druhým a třetím pilířem.

14 Rozhodnutí Rady EU č. 2001/352 (Svazová republika Jugoslávie), č. 2001/862 (Makedonie) a č. 2000/845 (Bosna a Hercegovina). Dohody byly publikovány v Úředním věstníku EU jako č. 2001/505 (Svazová republika Jugoslávie), č. 2001/911 (Makedonie) a č. 2002/1029 (Bosna a Hercegovina).

15 Další smlouvy viz příloha pracovního dokumentu WD 3 – WG III In: <http://european-convention.eu.int/docs/wd3/1959.pdf>

žeme považovat za většinový).<sup>16</sup> Menší část autorů, která překračovala meze formalismu a analyzovala i politické kroky, byla schopna subjektivitu EU dovodit.<sup>17</sup>

V mezistátní praxi se stav nejasné právní subjektivity EU stal předmětem kritických úvah a zvažování úprav, které by vedly k posílení postavení EU. Velkou roli při mimoprávních úvahách hrály především sílící faktické mezinárodní postavení EU a nesrozumitelnost stávajícího uspořádání pro občany. EU byla na mezinárodním poli ze strany ostatních partnerů stále silněji vnímána a přijímána jako specifický aktér. Tento fakt ale neladil s ustanoveními Maastrichtské smlouvy, která EU vymezuje velmi nejednoznačně a právní subjektivitu jí výslovně nepřiznává.<sup>18</sup> Stávající uspořádání, založené na pilířové struktuře, spolu s netransparentností „ Bruselského“ politického procesu, se zdá být ne příliš srozumitelné a jasné pro normální občany členských států, o jejichž širší podporu se Unie snažila ucházet a jimž se chtěla přiblížit. Ve skutečnosti se Unie lidem vzdalovala, v očích širší veřejnosti se jevila jako „překomplikovaná“ a její podporu spíše ztrácela. Stále hlasitěji se ozývaly hlasy pro zjednodušení zakládajících smluv (souboru primárního práva) a potenciálně i nového uspořádání „evropské architektury“.

Příležitost pro naplnění těchto výzev se naskytla během mezivládní konference v roce 1996, která vyústila o rok později v revizi zřizovacích smluv v podobě Amsterodamské smlouvy.<sup>19</sup> Stanovisko Irska a Nizozemí (podporované Komisí a Evropským parlamentem), že by Unie měla mít svou vlastní subjektivitu, se ale na mezivládní konferenci prosadit nepodařilo.<sup>20</sup> I přesto Amsterodamská smlouva posílila postavení Unie navenek, a to zavedením již zmíněného ustanovení čl. 24, resp. čl. 38 SEU, podle kterého má nově Unie možnost uzavírat mezinárodní dohody v oblastech týkajících se hlavy V (II. pilíře), respektive hlavy VI (III. pilíře).

Otázka právní subjektivity zůstala i po roce 1997 nevyjasněná. Její definitivní vyřešení bylo posunuto až na jednání probíhající v rámci hlubší a širší debaty v Konventu o budoucnosti Evropské unie (dále jen Konvent).<sup>21</sup> Do diskuse v Konventu se zapojily i kandidátské

16 Tichý, L. a kol.: *Evropské právo*. Praha, C. H. Beck, 1999; Svoboda, P.: *Právo vnějších vztahů Evropské Unie*. Praha, Linde, 1999; Zpráva Výboru pro ústavní záležitosti (Committee on Constitutional Affairs) Evropského parlamentu (EP) z 21. listopadu 2001 (A5-0409/2001).

17 Např. Karásek, T.: Problém subjektivity Evropské unie z pohledu společné zahraniční a bezpečnostní politiky, in *Právnick* 5/03.

18 Na tento problém poukazují např. Bretherton a Vogler, a to v souvislosti s otázkou, zda je EU skutečným globálním aktérem, na kterou odpovídají v zásadě kladně. Argumentují tím, že EU splňuje dle jejich názoru základní podmínky „aktérství“ na mezinárodní scéně, tj. EU např. vykazuje určitou autonomii v tom smyslu, že je schopná hrát určitou roli nezávislou na členských státech, a kromě určitého stupně vnitřní koheze splňuje i to, že jako specifický aktér je uznávána svým okolím – ostatními aktéry. Zároveň podotýkají, že explicitní nepřiznání právní subjektivity Unii v zakladatelské smlouvě může toto její sílící postavení do budoucna oslabovat. Bretherton, Ch. – Vogler, J.: *The European Union as a Global Actor*. London, Routledge, 1999, s. 22. V podobném duchu se vyslovil při svém vystoupení na zasedání pracovní skupiny Konventu věnované právní subjektivitě EU i přizvaný expert Jean-Claude Piris, který podtrhl skutečnost, že Unie jedná navenek, je aktérem s vlastními cíli, jako aktér a specifická jednotka oddělená od členských států, je také ostatními vnímána a má tedy právní subjektivitu „de facto“. Podle jeho názoru EU fakticky splňuje kritéria právní subjektivity uvedené v rozhodnutí Mezinárodního soudního dvora z roku 1949, na základě kterého byla potvrzena právní subjektivita OSN, která také není v Chartě OSN explicitně zmíněna. (vystoupení expertů – Jean-Claude Piris, Pietera Kuijera a Gregoria Garzona na zasedání pracovní skupiny 26. 6. 2002 WD 003 – WG III In: <http://european-convention.eu.int/docs/wd3/1959.pdf>

19 Amsterodamská smlouva byla podepsána 2. 10. 1997, v platnost vstoupila 1. 5. 1999.

20 Viz zpráva ze zasedání pracovní skupiny 16. 7. 2002 CONV 201/02  
In: <http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/02/cv00/00201f2.pdf>

21 O uspořádání Konventu o budoucnosti EU najdeme zmínku už v Deklaraci Evropské rady o budoucnosti Evropské unie, přijaté na Evropské radě v Nice v prosinci 2000 (deklarace č. 23 ke smlouvě z Nice). Deklarace rozložila proces diskuzí o budoucí podobě EU do tří fází. První etapa, představující otevřenou debatu za



státy, které tak dostaly poprvé možnost podílet se na řešení zásadních otázek budoucího vývoje a směřování EU. Mandát Konventu, jehož poslání lze charakterizovat jako roli „pestrého“ poradního orgánu,<sup>22</sup> byl v zásadě omezený pouze na projednání a zvážení návrhů, které vykrystalizovaly v předcházející širší debatě. Konečné rozhodnutí ve věci (schválení Evropské ústavy jako výsledného dokumentu Konventu) musí být učiněno mezivládní konferencí.<sup>23</sup>

## Konvent – pracovní skupina „Právní subjektivita“

Na zasedání Evropské rady v Laekenu v prosinci 2001, kde byla přijata Deklarace o budoucnosti Evropské unie (tzv. Laekenská deklarace)<sup>24</sup>, bylo rozhodnuto o svolání Konventu o budoucnosti EU. Diskuze účastníků Konventu měly podle původního záměru přispět ke konsolidaci, reorganizaci a zjednodušení stávající struktury Unie a vytvoření souhrnu primárního práva tak, aby se Unie stala ve výsledku demokratičtější, transparentnější a efektivnější. Pokud jde o složení Konventu, členské i kandidátské státy byly zastoupeny jedním vládním delegátem a dvěma zástupci národních parlamentů.<sup>25</sup> Dále se na grémiu podílelo 16 poslanců Evropského parlamentu, 2 zástupci Evropské komise a předseda Konventu, kterým byl zvolen Valéry Giscard d'Estaing, spolu se dvěma místopředsedy. (jedním z nich se stal i předseda pracovní skupiny „Právní subjektivita“ Giuliano Amato.

Zahajovací zasedání Konventu se uskutečnilo 28. února 2002. Činnost Konventu měla probíhat ve třech fázích – fázi naslouchací, spočívající především ve shromažďování informací a ujasňování počátečních stanovisek (do července 2002); fázi analytické, kdy měla být hlavní pozornost věnována diskusi a posuzování nejrozumnějších návrhů v rámci pracovních skupin (do konce roku 2002); fázi formulační (časově spadající do roku 2003), kdy měla být provedena syntéza návrhů a vypracován závěrečný dokument – základ pro jednání mezivládní konference.<sup>26</sup>

Otázkou právní subjektivity se zabývala samostatná pracovní skupina (skupina III - „Právní subjektivita“). III. skupina zahájila svou činnost v květnu 2002 a konečnou zprávu předložila 1. 10. 2002. Veřejně byla zpráva prezentována na plenárním zasedání Konventu

---

účasti co nejširší veřejnosti, měla být následována právě jednáním v rámci Konventu, o jehož výsledcích v podobě konkrétních návrhů by měla nakonec rozhodnout mezivládní konference. Vedle právní subjektivity EU se měl Konvent dále zabývat přesnějším rozdělením kompetencí mezi EU a členskými státy, Chartou základních práv EU, zjednodušením smluv a vymezením úlohy národních parlamentů v evropské architektuře.

22 Obecně lze konvent definovat jako atypický orgán vytvořený ad hoc k řešení zásadního strukturálního problému procesu evropské integrace. V minulosti se uskutečnily již dva konventy – v listopadu 1991 čtyři dny trvající konvent složený ze zástupců národních parlamentů a Evropského parlamentu, který předcházel Maastrichtské konferenci a v roce 1999 byl svolán Konvent k vytvoření Charty základních práv EU. Předností konventu jakožto specifické metody je, že nabízí možnost diskuse podstatných otázek v rámci širokého grémia, což zajišťuje bohaté a různorodé spektrum návrhů, přinášejících alternativní návrhy řešení.

23 Ta začala dříve než se původně předpokládalo (rok 2004), a sice 4. 10. 2003. V současné době (prosinec 2003) stále probíhá.

24 viz Deklarace z Laekenu In:

<http://www.euroskop.cz/cze/article.asp?id=40068&chapter=0&preview=&cat=5088&ts=1ec63>

25 ČR reprezentoval za vládu na jednáních Konventu nejprve Jan Kavan, který byl vzhledem k předsednictví Valného shromáždění OSN brzy nahrazen Janem Kohoutem, za PSP ČR Jan Zahradil a za Senát Parlamentu ČR Josef Zieleniec.

26 Blíže o Konventu viz např. Fogada, J.: *Evropský konvent* In: <http://csop.koniklec.cz/konvent.htm> nebo Libánský, V.: *Průběh a výsledky Konventu a působení ČR* In: <http://www.euroskop.cz/cze/article.asp?id=41845&cat=5088&ts=3ec7>

3. – 4. 10. 2002. Předsedou pracovní skupiny byl Ital Giuliano Amato. Na činnosti pracovní skupiny se podílel také český vládní delegát Jan Kohout.

Obecně se dá konstatovat, že téma subjektivity patřilo ke konsenzuálně vnímaným záležitostem. V rámci celé pracovní skupiny panovala shoda ohledně nutnosti přiznat EU v textu revidované Smlouvy (nazývané jako ústavní smlouva nebo ústava) explicitně právní subjektivitu. Toto stanovisko bylo víceméně předjímano, a tak hlavním úkolem pracovní skupiny nebylo rozhodnout, zda subjektivitu přiznat či nikoliv, ale spíše se vyslovit k důsledkům přiznání subjektivity. Pracovní skupina se měla v závěrečné zprávě vyjádřit k následujícím otázkám: Je třeba zachovat odlišení (rozlišení) mezi Uníí a Společenstvími? Co vyplývá z případné fúze právních subjektivit EU a právních subjektivit jednotlivých Společenství a zda tyto předpokládané změny mohou přispět ke zjednodušení smluv? Jak se postavit k otázce pilířové struktury Unie? Jak zvýšit koherenci (celistvost) „zahraniční politiky“ Unie?<sup>27</sup>

## Činnost pracovní skupiny

Pracovní skupina se bez problémů shodla na explicitním přiznání právní subjektivity Unii (pouze jeden zástupce se v diskuzi vyslovil proti). Stávající situaci (viz schéma) označila jako ne zcela jednoznačnou a konstatovala, že její zachování by mohlo v budoucnosti vzbuzovat jisté pochybnosti. Proto je podle ní z hlediska právní jistoty žádoucí jasně deklarovat právní subjektivitu EU. Dalším argumentem ve prospěch udělení právní subjektivity, který pracovní skupina zdůraznila, byla možnost jasnější a výraznější prezentace EU na mezinárodní scéně. Tzn., že tak dojde k narovnání stávajícího poněkud nerovnovážného stavu, kdy Unie je fakticky považována za významného hráče na mezinárodním poli, ale její právní subjektivita je diskutabilní. Pokud faktické postavení Unie bude podpořeno explicitním přiznáním právní subjektivity, může to zvýšit efektivitu EU, posílit její identitu a přispět k větší transparentnosti a průhlednosti Unie nejen z pohledu třetích zemí, ale i vůči občanům členských zemí.<sup>28</sup>

V úvahu přicházely dvě varianty, jak Unii právní subjektivitu přiznat. Budby Unii byla přiznána subjektivita vedle existující subjektivity ES a Euroatomu<sup>29</sup>, nebo by EU získala jedinou subjektivitu, která by pokryla Unii ve své celistvosti a která by nahradila stávající subjektivitu Společenství. Pracovní skupina od počátku podporovala (stejně jako přizvání experti) jednoznačně druhý z uvedených přístupů řešení, protože první varianta, tj. exis-

27 viz mandát pracovní skupiny o právní subjektivitě CONV 73/02  
In: <http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/02/cv00/00073f2.pdf>

28 Závěry pracovní skupiny tak víceméně podpořily zprávu Výboru pro ústavní záležitosti (Committee on Constitutional Affairs) Evropského parlamentu (EP) z 21. listopadu 2001 (A5-0409/2001), která se otázkou subjektivity EU zabývala pro potřeby EP a uvedla ve své zprávě tři skupiny výhod plynoucí z přiznání subjektivity:

1. Výhody vztahující se k jednání EU na mezinárodní úrovni – pro nečlenské země odpadne rozlišování mezi EU a ES. S ohledem na intenzitu mezinárodních vztahů EU (především v oblasti obchodu, kapitálových investic a rozvojové pomoci) přinese subjektivita EU do těchto vztahů zjednodušení a transparentnost. Subjektivita EU může mít také příznivé dopady na její aktivity v mezinárodních organizacích. Populárně řečeno dojde ke zlepšení mezinárodní image EU. Jako subjekt mezinárodního práva bude EU moci udržovat s ostatními subjekty diplomatické styky.
2. Výhody pro občany Unie (třetí pilíř) – občanství Unie získá přesnější obrysy, práva občanů budou lépe vymahatelná a přiznání subjektivity může mít i pozitivní psychologický dopad na občany, kteří se budou moci snáze identifikovat s jasným právním útvarem.
3. Výhody plynoucí z „právní čistoty“ (legal clarity) – nejistota o právním postavení EU přinášela i nejistotu ohledně kompetencí EU a přesnou hranici mezi kompetencemi EU na straně jedné a ES na straně druhé.

29 V souladu se zněním smlouvy o ESUO, která byla přijímána s platností na 50 let, došlo v roce 2002 k faktickému zániku tohoto společenství a tím i jeho právní subjektivity s tím, že veškeré závazky a agenda vyplývající z existence ESUO přešla na ES.

tence tří vedle sebe stojících subjektů, by byl v rozporu s principem zjednodušení a vyjasnění.

V závěrečné zprávě Konvent navrhuje začlenit do textu I. části ústavní smlouvy článek 6. tohoto znění: „Unie má právní subjektivitu.“<sup>30</sup> Dále doporučuje, aby bylo výslovně uvedeno, že Unie přebírá právní závazky ES a Euroatomu. Jak jsme již zmínily, otázka přiznání subjektivity nepatřila ke sporným bodům. Můžeme tedy předpokládat, že probíhající mezivládní konference na navrženém čl. 6 nic nezmění a schválením ústavní smlouvy bude nejasnost právní subjektivity EU definitivně překonána.

## Důsledky přiznání subjektivity

Přiznání právní subjektivity Unii bude spojeno s těmito důsledky:

- Unie bude moci přijímat komunitární právní akty a mezinárodně právní akty (tzn. uzavírat smlouvy a dohody a činit jednostranné právní akty),
- Unie bude mít mezinárodněprávní odpovědnost,
- Unie bude moci uplatňovat svou suverenitu navenek – bude moci udržovat diplomatické vztahy s třetími státy nebo mít zastoupení u mezinárodních organizací v souladu s jejich zakládajícími dokumenty,<sup>31</sup>
- Unie (jako mezinárodní organizace) a její reprezentanti (jako mezinárodní úředníci) budou moci užívat diplomatických výsad a imunit
- Unie získá subjektivitu podle vnitrostátního práva členských států.

Se subjektivitou je dále úzce spjata otázka kompetencí EU a celá pilířová struktura. A v těchto bodech se již o širokém konsenzu hovořit nedá. Také koncepce jediné subjektivity EU (která má podle návrhu pracovní skupiny nahradit stávající subjektivitu ES a Euroatomu), našla mimo pracovní skupinu řady kritiků. Přizvaní experti konstatovali, že „fúze“ subjektivit z čistě právního hlediska nepřinese změny v rozdělení kompetencí mezi členskými státy a Unií (resp. Společenstvími), že se nutně nedotkne ani stávajících procedur sjednávání mezinárodních smluv, ani pilířového uspořádání. Unie si dovnitř zachová různé procedury pro různé kompetence. Navenek ale pilíře prezentovány nebudou, aby tak nebyla narušována jednota Unie. S ohledem na obecné cíle Konventu (zvýšení účinnosti Unie, zjednodušení existujících procedur, posílení identity a transparentnosti Unie) navrhla pracovní skupina v závěrečné zprávě<sup>32</sup> provést ve věci pilířů jisté modifikace („žádoucí změny“). V souvislosti s fúzí subjektivit se logicky nabízí i úvaha o sloučení zakladatelských smluv. Tím by došlo k odstranění stávající duality smluv (smlouvy o ES, resp. o Euroatomu, na jedné a SEU na straně druhé). Restrukturalizace smluv v jednotný instrument by navíc značně přispěla ke zpřehlednění primárního práva. Pracovní skupina se proto vyslovila pro sloučení smlouvy o ES, resp. o Euroatomu, a smlouvy o EU a jejich protokolů v jeden text. Kloní se přitom k variantě rozdělení textu do dvou částí: první části, složené ze základních ustanovení ústavní povahy, a druhé části, obsahující zbytek primár-

30 <http://www.euroskop.cz/cze/article.asp?id=41912&cat=5088&ts=10ec48>

31 Pokud jde o uplatnění legačního práva (tzn. práva vysílat a přijímat diplomatické zástupce) ve vztahu ke třetím zemím, předpokládá se, že dojde k přeměně stávajících Delegací Evropské komise ve Stálá zastoupení Unie. I nadále ale bude přetrvávat jistá dualita, vyplývající z faktu, že neformálně bude Unie zastoupena ve třetích zemích i prostřednictvím mise členského státu, který Unii v dané době předsedá.

32 viz závěrečná zpráva CONV 305/02 In : <http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/02/cv00/00305f2.pdf>



ního práva (jednotlivé politiky).<sup>33</sup> Výsledkem návrhu by tedy byla jedna smlouva pro jednu entitu mající právní subjektivitu, přičemž tato jediná smlouva by umožňovala zachování různých rozhodovacích procedur a instrumentů s různým právním dopadem.

Pokud by došlo k naplnění navržených změn, další zachování pilířové struktury by se jevilo jako anachronismus. Obavy z nebezpečí zániku institucionálních partikularismů a sjednocení procedur pro všechny tři pilíře jednotně, které tyto záměry mohou vyvolávat, se zdají být neopodstatněné. Naopak kdyby se stávající pilířové uspořádání vypustilo, přispělo by to k zjednodušení „architektury Unie“, bez přímého vlivu na uplatňování různých specifických procedur a instrumentů v záležitostech jednotlivých pilířů. Konkrétně to lze ukázat na příkladu sjednávání mezinárodních smluv. Závěrečná zpráva doporučuje zjednodušení stávajících ustanovení týkající se uzavírání mezinárodních smluv. Pracovní skupina navrhuje ponechat současné dvě smluvní báze pro sjednávání smluv, tj. čl. 24 (resp. čl. 38) smlouvy o EU a čl. 300 smlouvy o ES s tím, že pokud se uzavření smlouvy týká exkluzivních kompetencí Společenství, uplatní se čl. 300,<sup>34</sup> pokud se týká výlučně hlavy V a VI (II. a III. pilíř) uplatní se čl. 24, resp. čl. 38.<sup>35</sup> Zmíněné články by měly být integrovány v jeden, jehož základem by bylo ustanovení čl. 300 smlouvy o ES, doplněné o speciální ustanovení čl. 24, resp. 38. Obě procedury tak budou zachovány.

Beze změn bude ponechána možnost uzavírání tzv. „smíšených smluv“, které se dotýkají sdílených politik, kde jsou kompetence v souladu s principem subsidiarity rozděleny mezi komunitární a národní úroveň. V těchto případech jsou smluvní stranou jak členské státy, tak ES, resp. EU. V případě tzv. „cross-pillar“ smluv, které se dotýkají jak Společenství, tak EU (jak 1. pilíře, tak 2. nebo 3. pilíře) pracovní skupina doporučuje uplatnit upřesňující kritérium. To stanoví, že pokud v připravované smlouvě převažují záležitosti 2. a 3. pilíře, jednání povede předsedající Rady ve spolupráci s Komisí (podle čl. 24, resp. 38), pokud naopak převažuje komunitární právo povede jednání Komise (podle čl. 300). Už nyní můžeme namítnout, že toto kritérium se bude v praxi jen těžko objektivně uplatňovat a dává široký prostor politickému rozhodování.

Ve věci mezinárodních smluv dále závěrečná zpráva doporučuje doplnit souhrnný článek, podle nějž Rada bude moci ve všech případech (i u smíšených nebo „cross pillar“ smluv) pověřit k jednáním jménem Unie Komisi. V praxi se již s tímto pověřováním můžeme setkat, neboť umožňuje Unii vystupovat koherentněji a posiluje vyjednávací pozici členských států. Pracovní skupina také doporučuje zapojení Evropského parlamentu formou konzultací do procesu sjednávání smluv nově i v oblasti II. a III. pilíře (dosud se tato praxe uplatňovala pouze v I. pilíři), čímž by byl alespoň částečně kompenzován demokratický deficit v této oblasti.

Podobná pravidla jako u uzavírání mezinárodních smluv by měla platit i v otázce zastoupení Unie u mezinárodních organizací. Unie bude mít právo jednat v mezinárodních

33 Přizvaný expert Bruno de Witte prezentoval ve svém vystoupení tři možnosti reorganizace smluv: 1. jedna smlouva se dvěma částmi; 2. přijetí dvou samostatných smluv, které by odpovídaly dvěma zamýšleným částem; 3. přijetí jedné smlouvy se základními ustanoveními a převedené druhé části – zbytku primárního práva – do podoby sekundárního práva (což ovšem osobně považuje za ne příliš reálné). Viz pracovní dokument WD 27 – WG III In: <http://european-convention.eu.int/docs/wd3/3035.pdf>

V konečné podobě dopovídá návrh ústavní smlouvy logice prvně jmenované možnosti, s tím, že se ústavní smlouva skládá ze čtyř částí: 1. tzv. ústavy v užším smyslu (základní ustanovení); 2. Charty základních práv; 3. ustanovení týkající se politik a nástrojů Unie; a 4. závěrečných ustanovení.

34 Procedura je následující: Komise dá doporučení Radě, která zmocní Komisi zahájit jednání. Komise vede jednání, konzultuje různé výbory jmenované Radou a jedná podle případných směrnic Rady. Rada se o přijetí smlouvy usnáší kvalifikovanou většinou s výjimkou případů, kdy je požadována jednomyslnost.

35 Rada může jednomyslně zmocnit předsedajícího, aby případně s pomocí Komise zahájil jednání. Dohodu uzavírá Rada na doporučení předsedajícího.

organizacích v souladu s jejich statutem a v rámci svých kompetencí. Unie bude zastupovat členské státy v těch záležitostech, kde jsou jí svěřeny výsadní kompetence. V otázkách spadajících do oblasti sdílených kompetencí můžeme paralelně ke smíšeným smlouvám hovořit o „smíšené účasti“. Ta předpokládá jak účast představitelů Unie, tak členských států. Členské státy samozřejmě mohou (bude-li se jim to zdát vhodné pro dosažení svých zájmů) zastupováním pověřit představitele Unie. Tato praxe je podle pracovní skupiny žádoucí zejména u organizací ekonomického a monetárního charakteru.

## Stanovisko českých zástupců k otázce právní subjektivity EU

Členem pracovní skupiny Právní subjektivita byl český vládní zástupce v Konventu – Jan Kohout. Ve svém vystoupení, předneseném na plenárním zasedání Konventu 2002 k tomuto tématu dne 3. 10. zdůraznil, že evropská integrace byla od počátku politickým projektem. Podle něj právní subjektivita Unie přinese především tři důležité věci: zvýší transparentnost Unie ve vztahu k občanům členských států, přispěje ke zjednodušení smluv a dopomůže větší akční efektivitě Unie navenek. Dále už jen zopakoval některé body, které jsou obsaženy v závěrečné zprávě a jejichž zdůraznění považoval za důležité, např. skutečnost, že specifické procedury hlavy V a VI nepřestanou automaticky existovat apod.<sup>36</sup> Obecně se dá konstatovat, že jeho stanovisko bylo plně v souladu s konsensuálním návrhem, ke kterému dospěla pracovní skupina.

## Závěr

Otázka právní subjektivity Unie názorným způsobem dokresluje mechanismus fungování evropské integrace v praxi. Evropská integrace je totiž mimo jiné specifická tím, že není jasně definována z hlediska svého směřování, její finalita je v podstatě stále otevřená a její konkrétní podoba se tak utváří „za pochodu“ v reakci na impulsy vyplývající z vnitřní integrační dynamiky nebo z potřeb členských států. Tato metoda umožňuje „pružně“ přizpůsobovat zavedené instituce, procedury i podobu celkovou evropské architektury potřebám a možnostem nové situace.

Když v roce 1992 členské státy podepisovaly Maastrichtskou smlouvu a zakládaly tím Evropskou unii, byly mimo jiné vedeny úmyslem doplnit (rozšířit) evropskou integraci o dvě nové dimenze – spolupráci v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky a na poli justice a vnitřních věcí. Tyto nové oblasti měly fungovat vedle stávající spolupráce opírající se o existenci tří Evropských společenství (Společenství) – ESUO, ES a ESAE, měla se na ně proto vztahovat jiná pravidla spolupráce, která měla mít čistě mezivládní, nikoliv supranacionální (komunitární), charakter. Tím byly položeny základy tzv. pilířové struktury Unie, v rámci které disponovala právní subjektivitou byla pouze Společenství, nikoliv Unii jako zastřešující celek. Unie byla vnímána jako nadstavba Společenství a také jako výraz budoucího směřování integračního procesu. Zpočátku členské státy necítily potřebu přiznávat Unii subjektivitu, naopak nově definovanou strukturou naznačovaly potřebu oddělení dvou nových pilířů od stávajícího prvního z hlediska jejich povahy a charakteru uplatňované spolupráce.

Tato situace se však ukázala jako neudržitelná z dlouhodobého hlediska. Tím jak se Unie začala postupně prosazovat na mezinárodní úrovni, začal se zvyrazňovat rozpor mezi

36 Kohout, J: *Some remarks on Legal personality for the Union and on the European Constitution*. In: <http://www.mzv.cz/missionEU/Kohout-9thConvention.pdf>

deklarovanými cíly Unie a jejími formálními možnostmi, tzn. mezi tím, jak byla Unie fakticky navenek vnímána a formálním stavem vyplývajícím z ustanovení zřizovací smlouvy. Popsaný rozpor částečně řešila Amsterodamská smlouva, která Unii umožnila angažovat se v mezinárodních dohodách, nicméně otázky právní subjektivity se tím nikterak nedotkla.

Unie efektivně využila diskusí probíhajících v rámci Konventu i k projednání otázky subjektivity. Bylo jednoznačně řečeno, že Unii by měla být explicitně přiznána subjektivita, která by nahradila stávající subjektivitu Společenství. Zároveň s tím se pracovní skupina, která se touto problematikou zabývala, vyslovila, že by bylo vhodné při této příležitosti formálně zrušit pilířovou strukturu Unie, aniž by se tato skutečnost jakkoliv musela dotknout specifických procedur uplatňovaných v jednotlivých pilířích, a dále také podpořila sloučení zakládajících smluv v jeden text. Výsledkem činnosti Konventu je návrh ústavní smlouvy (ústavy) EU, která ve svém čl. 6 stanoví, že: „Unie má právní subjektivitu.“ Krach nedávného bruselského summitu, na kterém měly nejvyšší představitelé členských a nově přistoupivších států ústavu schválit, sice přiznání subjektivity Unii oddálil, nicméně neznamená zásadní problém či překážku angažovanosti Unie na mezinárodním poli. Unie může i nadále využívat ustanovení článku 24, resp. 38 SEU, jak to ostatně již v několika případech učinila. Navíc otázka udělení subjektivity Unii rozhodně není záležitostí, na které by se státy neshodly. Naopak v této věci panuje všeobecná shoda, neboť je všeobecně vnímáno, že přiznáním subjektivity Unie dojde k posílení její legitimity, zvýší se její transparentnost a že tento krok přispěje ke zjednodušení stávající struktury.

## Literatura

- SEIDL-HOHENVELDERN, I.: *Mezinárodní právo veřejné*. Praha, 2001.
- MACLEOD, I. – HENDRY, I., HYETT, S.: *The External Relations of the European Communities*. Oxford, 1996.
- POTOČNÝ, M. – ONDŘEJ, J.: *Mezinárodní právo veřejné: Zvláštní část*. Praha, 2002.
- MALENOVSKÝ, J.: *Mezinárodní právo veřejné: Obecná část*. Brno, 2002.
- SVOBODA, P.: *Právo vnějších vztahů Evropské unie*. Praha, Linde, 1999.
- SCHEU, H. Ch. – DANOVÁ, E. – URBANOVÁ, V.: *Případy a materiály ke studiu mezinárodního práva*. Praha, Karolinum, 2000.
- BRETHERTON, Ch. – VOGLER, J.: *The European Union as a Global Actor*. Routledge. London, 1999.
- POTOČNÝ, M. – ŠIBAJEVOVÁ E. A.: *Právo mezinárodních organizací*. Praha, Panorama, 1983.
- [www.integrace.cz](http://www.integrace.cz)
- [www.europeum.cz](http://www.europeum.cz)
- [www.euroskop.cz](http://www.euroskop.cz)
- <http://european-convention.eu.int>

## Summary

The legal personality (or capacity) is an attribute that can belong to the participants in international relations. It divides all the members of international society into two groups. First of them consists of entities, that enjoy the legal personality – we describe them as subjects of international law. In this group belong states, intergovernmental organisations (so called IGOs) and a group of various other units, e.g. The Holy See or the Sovereign Order of Malta. The second group is composed from the entities without legal personality under international law. Here we could find wide group of non-governmental organisations and strong supranational corporations. They may possess significant political power and heavily influence deciding of the states and intergovernmental organisations, they may have legal personality under municipal law but they do not enjoy the legal personality under the international public law.

The legal personality is defined as possessing rights and duties enforceable at law. It means, that the subject under international law can conclude agreements, can enter into diplomatic relations (enjoys so called right of legation), can submit claims and act before international court or judge, has right to enjoy immunities for itself and for its representatives, can become a member of international organisation or become a party of international convention and also has to hold the responsibility for own unlawful actions.

International organisations, as a subject of international law, enjoy the legal personality different from the personality of member states. There is no doubt about the legal personality of European Communities. Every of the three charters founding the European Coal and Steel Community, European Community and Euroatom includes explicit provision, that the founded organisation enjoys legal personality. Looking at the Maastricht and as well at the Amsterdam treaty, we cannot find any similar provision concerning the legal personality of European Union. The issue of whether the Union has legal personality is disputed. The prevailing view is been that it was not the will of the member states to give the Union legal personality. Expert opinion generally maintains that an international organisation such as the European Union doesn't have the legal personality unless its founders confer such personality on it expressly. In contradistinction to the original treaties about Communities the member states in Maastricht treaty did not acknowledged the personality of Union. Article 24 and 38 of the Treaty of the European Union (added by the Treaty of Amsterdam) give the Council of the European Union the capacity to conclude international agreements. But this competence is strictly limited only on areas covered by the Common Foreign and Security Policy and Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters and only when it is necessary to implement those titles. The legal effects of such agreement apply only on member states individually and according to the terms and conditions laid down by national law. Regarding this provision the European Union must be seen as a Union of States without legal personality of its own under international public or domestic law, which, when it takes action at international level, does so on the behalf of the member states on not on his own account.

The question of legal personality was comprehensively researched by the European Convention. There was created a working group on legal personality. The group examined the matter closely and for the purpose heard the views of a number of experts. In the final report that was brought into open in October 2002 the working group recommended conferring explicit legal personality on the Union. The single legal personality, according to the opinion of working group, should replace the existing legal personalities. The question of legal personality was one of the “simple” issues discussed by Convention. The

working group on legal personality has finished its search quite early (comparing with other working groups) and the final report was established on broad consensus.

### Schéma: Subjektivita Evropských společenství a Evropské unie

