

Účinky preambúl medzinárodných zmlúv v úniovom práve

Dominika Moravcová*

Abstrakt: Moderné preambuly medzinárodných zmlúv sú často komponované z odôvodnení, ktoré presahujú ich historicky významný ceremoniálny účel. Pri preambulách medzinárodných zmlúv sa často stretávame s prezumpciou ich právnej nezáväznosti. Európska únia je významným aktérom medzinárodného spoločenstva. Únia *per se* uzatvára medzinárodné zmluvy, ktoré sa stávajú súčasťou únievého *acquis*. Cieľom predloženého článku je identifikovať účinky preambúl medzinárodných zmlúv v úniovom práve, čomu predchádza ich identifikácia všeobecne v medzinárodnom práve verejnom. Ako východiskový formálny prameň úpravy analyzovanej oblasti použijeme Viedenský dohovor o zmluvnom práve, ktorý spomína preambulu v kontexte interpretácie medzinárodných zmlúv. Vyvodenie všeobecného záveru k účinkom preambúl medzinárodných zmlúv z perspektívy medzinárodného práva verejného je východiskom pre analýzu účinkov v úniovom práve. Článok sa zameriava nielen na hodnotenie teoretickej roviny, ale aj na prípadný exces od vyvodených záverov pri materializovaní do praxe.

Kľúčové slová: únievé *acquis*, preambula, medzinárodná zmluva, priamy účinok, nepriamy účinok

Úvod

Medzinárodná zmluva je v globalizovanom svete tým najpreferovanejším prameňom úpravy v rámci medzinárodného práva verejného. Európska únia, významný aktér medzinárodného spoločenstva, je zmluvnou stranou bipartitných aj multipartitných medzinárodných zmlúv s rôznorodou pôsobnosťou. Súdny dvor Európskej únie má právomoc podávať výklad celého únievého práva, súčasťou ktorého sú aj medzinárodné dohody, ktorých zmluvnou stranou je Únia *per se*. Vo vzťahu k medzinárodným zmluvám je Súdnemu dvoru EÚ zverená aj právomoc podávať stanoviská k zlučiteľnosti zamýšľaných dohôd *ex ante* s ustanoveniami zmlúv.¹ Judikatúra Súdneho dvora k medzinárodným zmluvám je rozsiahla a Súdny dvor sa niekoľkokrát vyjadril k ich účinkom v úniovom *acquis*. V judikatúre Súdneho dvora však nenachádzame analýzu účinkov medzinárodných zmlúv, ktorá by sa zamerala striktne len na účinky recitálov, ustanovení, ktoré sú obsiahnuté v preambulách medzinárodných zmlúv.

Preambulám medzinárodných zmlúv sa v právnej teórii z nášho pohľadu nevenuje značnejšia pozornosť. Vznik preambúl sa datuje k samotnému vzniku medzinárodných zmlúv, pričom pôvodne preambuly pozostávali len z krátkeho vyhlásenia o účeloch, za ktorým nasledovali už samotné články zmluvy.² V preambulách medzinárodných zmlúv

* JUDr. Ing. Dominika Moravcová, PhD., MBA, odborný asistent, Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave. E-mail: dominika.moravcova@truni.sk. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0936-6749>. Táto práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-20-0567.

¹ Čl. 218 ods. 11 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“), OJ C 326, 26. 10. 2012, s. 47–390.

² HULME, M. H. Preambles in treaty interpretation. *University of Pennsylvania Law Review*. 2016, Vol. 164, No. 5 [cit. 2023-11-18]. Dostupné z: https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=9527&context=penn_law_review&httpsredir=1&referer=.

dnes nachádzame ďaleko viac ako len ceremoniálny aspekt venujúci sa prijatiu zmluvy a jej účelu. Moderné preambuly zmlúv sú rôznorodé, diferencujú sa tak rozsahovo, ako aj obsahovo. Existujú medzinárodné zmluvy obsahujúce len stručné preambulové deklarácie zmluvných strán, ale aj zmluvy s rozsiahlou preambulárnou časťou s množstvom odôvodnení, tzv. recitálov. Niektoré, najmä staršie zmluvy, obsahujú vágnejšie formulácie cieľov a hodnôt zmluvných strán, iné naopak jasne formulované ciele, *nexus* na dodržiavanie základných práv a hodnôt až miestami pomerne detailne identifikované ďalšie záväzky strán. Ak si prejdeme preambuly bipartitných aj multipartitných zmlúv rôznej pôsobnosti, zistíme, že najčastejšie obsahujú formulácie určitých cieľov zmluvných strán, pohnútok a okolností, pre ktoré sa rozhodli uzavrieť tú ktorú zmluvu, a predpoklady, ktoré strany primäli k negociáciám. Ustanovenia preambuly práve preto označujeme ako odôvodnenia, pretože formálne zhmotňujú, čo bolo motíváciou strán, a obsahujú aj úvahy, ktoré zohrali významnú rolu pri príprave textu zmluvy.³ Rovnako v nich nachádzame čoraz častejšie deklaratórne ustanovenia, prostredníctvom ktorých sa zmluvné strany hlásia k dodržiavaniu záväzkov vyplývajúcich najmä z kľúčových ľudskoprávných medzinárodných dokumentov, ale tiež iných medzinárodných zmlúv, tradícií, právnej obyčaje a pod. Práve z uvedeného dôvodu je imanentnou funkciou preambúl, podľa jurisprudencie mnohých justičných orgánov, určenie cieľa a účelu zmluvy.

Vonkajšie právomoci EÚ sa zhmotňujú vo forme uzatvárania medzinárodných dohôd Úniou *per se*, ktoré „sú záväzné pre inštitúcie Únie a pre členské štáty“.⁴ Tieto „vonkajšie“ zmluvy sa stávajú súčasťou úniového *acquis*.⁵ Napriek tomu, že záväznosť medzinárodnej dohody v rámci úniového *acquis* nie je možné spochybníť, právna záväznosť a účinky preambúl týchto dohôd vo vzťahu k úniovému právu sú spôsobilé vyvolávať určité pochybnosti.

Cieľom predloženého článku je analyzovať preambuly medzinárodných zmlúv uzavretých Úniou z hľadiska ich právnej záväznosti a účinkov, ktoré sú spôsobilé vyvolať v právnom poriadku Európskej únie, ktorého sú súčasťou. Vzhľadom k tomu, že Únia aj Súdny dvor vo svojej judikatúre zdôrazňujú dodržiavanie medzinárodného práva a povinnosť Únie vykonávať zverené právomoci v súlade s medzinárodným právom,⁶ imanentná časť predloženého článku bude skúmať pôsobnosť preambúl v kontexte medzinárodného práva všeobecne, a to najmä z pohľadu Viedenského dohovoru o zmluvnom práve. Všeobecná analýza bude slúžiť ako východisko pri identifikácii účinkov v úniovom *acquis*, kde sa zameriame na preskúmanie judikatúry Súdneho dvora EÚ a pokúsime sa identifikovať, či sú preambuly právne záväzné a akú majú právnu silu a účinky práve z perspektívy úniového práva.

³ GARDINER, R. Part II Interpretation Applying the Vienna Convention on the Law of Treaties, A The General Rule, 5 The General Rule: (1) The Treaty, its Terms, and their Ordinary Meaning. *Oxford Public International Law*. 2015 [cit. 2023-11-18]. Dostupné z: https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/RelatedRecords/CR2018_04585.PDF.

⁴ Čl. 216 ods. 2 ZFEÚ.

⁵ SIMAN, M. – SLAŠŤAN, M. *Právo Európskej únie*. Bratislava: Euroiuris, 2012, s. 296.

⁶ Rozsudok zo 16. júna 1998, *Racke/Hauptzollamt Mainz*, C-162/96, EU:C:1998:293, bod 45.

1. Preambuly medzinárodných zmlúv v kontexte Viedenského dohovoru o zmluvnom práve

Európska únia prispieva k prísne dodržiavaniu a rozvoju medzinárodného práva⁷ a pri prijímaní aktov má povinnosť dodržiavať „medzinárodné právo ako celok vrátane medzinárodného obyčajového práva“.⁸ Sme toho názoru, že pre identifikáciu účinkov preambúl medzinárodných zmlúv v úniomom *acquis* by sme mali vychádzať z toho, aké účinky sú týmto zmluvám priznávané z pohľadu medzinárodného práva verejného všeobecne. Následne budeme všeobecný záver aplikovať v medziach úniového práva s ohľadom na jeho špecifické vlastnosti. Pri snahe o vyvodenie jednoznačného záveru o účinkoch preambúl vo všeobecnosti sme nenašli formálny prameň práva, ktorý by jednoznačne identifikoval tento účinok. Právo medzinárodných zmlúv je kodifikované vo Viedenskom dohovore o zmluvnom práve (ďalej len „Dohovor“, alebo „Viedenský dohovor“), a preto považujeme za nevyhnutné vychádzať práve z tejto medzinárodnej zmluvy. Zásada *pacta sunt servanda* vyjadrená v čl. 26 Dohovoru hovorí, že „každá platná zmluva zaväzuje zmluvné strany a musí byť nimi plnená dobromyseľne“. Článok hovorí o zmluve ako takej, nerozlišuje medzi jej jednotlivými ustanoveniami z hľadiska toho, v ktorej časti zmluvy sa nachádzajú. Priame prepojenie k vymedzenému vedeckému problému nachádzame v čl. 31 Dohovoru, ktorý zakotvuje všeobecné pravidlá výkladu. V prvom rade hovorí o tom, že zmluva musí byť vykladaná „dobromyseľne, v súlade s obvyklým významom, ktorý sa dáva výrazom v zmluve v ich celkovej súvislosti, a takisto s prihliadnutím na predmet a účel zmluvy.“ Z nášho pohľadu sa tu objavuje jasne formulovaná povinnosť zmluvných strán vykladať zmluvu s prihliadnutím aj na účel zmluvy, ktorý je častokrát determinovaný práve v recitáloch preambuly. Pokiaľ by sme nepriznali právnu záväznosť preambulám medzinárodných zmlúv, prichádza z nášho pohľadu do úvahy aj určitá kolízia s princípom dobromyseľnosti. Preambulu ale priamo spomína čl. 32 ods. 2 Dohovoru, v ktorom približuje termín celková súvislosť v kontexte výkladu zmluvy. „Na účely výkladu zmluvy sa okrem textu, včítane preambuly a príloh, celkovou súvislosťou rozumie: [...]“. Citovaný odsek hovorí o zmluve ako o texte zmluvy, vrátane preambuly a príloh. Táto formulácia je zakotvená v Dohovore tak, ako bola obsiahnutá aj v pôvodných návrhoch článkov Komisie pre medzinárodné právo,⁹ a to napriek tomu, že niektoré vlády, napríklad Spojené kráľovstvo, navrhovali vynechať „vrátane jej preambuly a príloh“ z formulácie dotknutého článku z dôvodu, že tvoria súčasť zmluvy.¹⁰ Mohlo by to do určitej miery evokovať, že nie sú súčasťou zmluvy. Napriek tomu, že vnímame priestor pre akýsi odklon, sme toho názoru, že z formulácie prijatej v Dohovore nevyplýva, že by preambula a prílohy neboli súčasťou zmluvy, práve naopak, skôr tento fakt podčiarkuje. Viedenský dohovor teda vymedzuje zmluvu extenzívnejšie ako len text pozostávajúci zo samotných článkov a považuje za jej súčasť aj analyzovanú preambulu a prílohy. Teleologický výklad citovaného ustanovenia z nášho pohľadu neprezumuje právnu nezáväznosť preambuly medzinárod-

⁷ Čl. 3 ods. 5 Zmluvy o Európskej únii (ďalej len „ZEÚ“), OJ C 326, 26.10.2012, s. 13–390.

⁸ Rozsudok z 21. decembra 2011, *Air Transport Association of America a i.*, C-366/10, EU:C:2011:864, bod 101. Rozsudok z 24. novembra 1992, *Anklagemindigheden/Poulsen a Diva Navigation*, C-286/90, EU:C:1992:453, bod 9.

⁹ *Draft Articles on the Law of Treaties with commentaries 1966*. United Nations, 2005 [online] [cit. 2023-11-18]. Dostupné z: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/1_1_1966.pdf.

¹⁰ Reports of the Commission to the General Assembly. *Yearbook of the International Law Commission*. 1966, Vol. 2, s. 346 [cit. 2023-11-18]. Dostupné z: https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/english/ilc_1966_v2.pdf.

nej zmluvy. Nenachádzame tu akýkoľvek náznak, že by sme mali pre účely posudzovania právnej záväznosti zmluvy preambulu diferencovať od samotných článkov zmluvy. Pravidlo *pacta sunt servanda* sa aplikuje na celú zmluvu. Stotožňujeme sa s názorom, že preambula, ako výsledok negociácie medzi zmluvnými stranami, existuje v hraniciach zmluvy.¹¹

Pre účely interpretácie, ktorá je jediným usmernením pri skúmaní záväznosti preambúl medzinárodných zmlúv, nie je pochybnosť o tom, že preambula je súčasťou zmluvy.¹² Pokiaľ by sme chceli diferencovať medzi ustanoveniami preambuly, recitálmi a článkami zmluvy, prijímame názor, že na rozdiel od preambuly, články zmluvy môžeme označiť ako tzv. operatívnu časť zmluvy.¹³ Ak si pozrieme znenia niektorých medzinárodných zmlúv, v závere preambuly stojí: „[...] sa rozhodli uzavrieť túto zmluvu:“.¹⁴ Z takejto formulácie môžeme vyvodiť záver, že samotná zmluva začína až prvým jej článkom a preambula nie je súčasťou zmluvy. V kontexte citovaného čl. 31 Dohovoru nie je možné tento záver prijať, a preto sme názoru, že takáto formulácia v medzinárodnej zmluve nie je správna. Preambuly medzinárodných zmlúv väčšinou uvádzajú samotné články spojením „[...] dohodli sa na tomto:“,¹⁵ alebo „[...] sa dohodli nasledovne:“,¹⁶ čo považujeme za rozhodne vhodnejšie formulácie než tie, ktoré tacitne oddeľujú zmluvu od jej preambulárnej časti.

Pri interpretácii zmlúv zohráva preambula nezastupiteľné miesto. Tu je dôležité spomenúť, že vzhľadom na rôznorodosť preambúl, ktoré sa vyskytujú v medzinárodných zmluvách, nemožno im priznať ani rovnakú výpovednú hodnotu.¹⁷ Ako sme spomínali, moderná preambula štandardne obsahuje, okrem iného, formuláciu cieľov a účelu celej zmluvy. Môže obsahovať napríklad aj samotnú zásadu *pacta sunt servanda*, prípadne zdôrazňovať dôležitosť princípu dobromyseľnosti.¹⁸ Niektoré preambuly môžu napríklad interpretáciou odôvodnení priamo ovplyvňovať pôsobnosť danej zmluvy.¹⁹ Napriek tomu, že niektoré recitály determinujúce cieľ môžu byť vágne, judikatúra Medzinárodného súdneho dvora ukazuje, že Súd vo svojej rozhodovacej praxi používa pravidelne preambulu ako nástroj pre zistenie cieľov zmluvných strán²⁰ práve pre teleologický výklad

¹¹ HULME, M. H. *Preambles in treaty interpretation*, s. 1342.

¹² Third Report on the law of treaties, by Sir Humphrey Waldock, Special Rapporteur. *Yearbook of the International Law Commission*. 1964, Vol. 2, s. 57 [cit. 2023-11-18]. Dostupné z: https://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_167.pdf.

¹³ Summary records of the meetings of the sixty-seventh session 4 May–5 June and 6 July–7 August 2015. *Yearbook of the International Law Commission*. 2015, Vol. 1, s. 98 [cit. 2023-11-18]. Dostupné z: https://legal.un.org/ilc/dtSearch/Search_Forms/dtSearch.html.

¹⁴ Napr. Zmluva medzi Slovenskou republikou a Českou republikou o právnej pomoci poskytovanej justičnými orgánmi a úprave niektorých právnych vzťahov v občianskych a trestných veciach.

¹⁵ Napr. Viedenský dohovor o zmluvnom práve.

¹⁶ Napr. Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (Aarhuský dohovor).

¹⁷ GARDINER, R. *Part II Interpretation Applying the Vienna Convention on the Law of Treaties, A The General Rule, 5 The General Rule: (1) The Treaty, its Terms, and their Ordinary Meaning*, s. 34.

¹⁸ *Reports of the Commission to the General Assembly, Yearbook of the International Law Commission*. 1966, s. 60.

¹⁹ NOVOTNÁ, M. – HANDRLICA, J. The Vienna convention on civil liability for nuclear damage: Past, evolution and perspectives. *Juridical Tribune – Tribuna Juridica*. 2018, roč. 8, Special Issue [cit. 2023-11-18]. Dostupné z: <http://www.tribunajuridica.eu/arhiva/An8vS/5.%20Handrlica,%20Novotna.pdf>.

²⁰ Napr. *Case concerning rights of nationals of the United States of America in Morocco (France v. United States of America)*. 1952 ICJ Rep. [cit. 2023-11-11]. Dostupné z: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/11/011-19520827-JUD-01-00-EN.pdf>; *Case concerning border and transborder armed actions (Nicaragua v. Honduras)*. 1988 ICJ Rep. [cit. 2023-11-18]. Dostupné z: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/74/074-19881220-JUD-01-00-EN.pdf>.

operatívnej časti zmluvy.²¹ V prípade pochybností o výklade niektorého z článkov zmluvy môže byť preambula kľúčová pre umožnenie a odôvodnenie extenzívneho výkladu dotknutého ustanovenia. Preambula ako návod pre účely interpretácie sa využíva aj pri medzinárodnej arbitráži. V praxi by sme ešte chceli upozorniť na potenciálnu vágnosť odôvodnení v niektorých preambulách, čo môže následne spôsobiť, že preambula nebude slúžiť k interpretácii, ale môže byť predmetom interpretácie *per se*.²²

Ďalším aspektom, ktorý sa zohľadňuje v kontexte výkladu, ale aj v súvislosti so zásadou *pacta sunt servanda*, je dobromyselnosť. Analogicky si dovoľíme extrahovať z judikatúry Medzinárodného súdneho dvora. Dobromyselnosť je základný princíp, ktorým za riadi plnenie záväzkov, a to bez ohľadu na to, aký je ich zdroj.²³ Ako upozorňujú niektorí autori, dobromyselnosti chýba normatívna kvalita, avšak legitímne očakávania zmluvných strán by mali byť čestné a dobromyselnosť sama o sebe implikuje ohľad na predmet a účel zmluvy,²⁴ ktoré sú častokrát vymedzené práve v preambule.

Z doposiaľ uvedeného z nášho pohľadu vyplýva prezumpcia právnej záväznosti celej medzinárodnej zmluvy, vrátane jej preambuly. V čom vnímame určitý priestor pre spochybnenie materializovanej záväznosti preambuly je následná prax štátov, ktorú vyjadruje čl. 31 Dohovoru v ods. 3 písm. b) ako súčasť celkovej súvislosti pre účely vyššie citovaného článku 31 ods. 1 Dohovoru. Samotné strany medzinárodnej zmluvy sú jej „pánmi“ a neskoršia prax nevyklučuje odklon od interpretácie zmluvy, ktorý by sme predpokladali. Je špecifická tým, že sa vytvára až *ex post* po uzavretí zmluvy a predpokladá, že si ju osvoja všetky strany bez námietok.²⁵ Tu vidíme určitý priestor aby sa potenciálne ustanovenie preambuly stalo právne nezáväzným materializovaním v praxi. Následná prax sa ale nevzťahuje len na preambulu, ale na celú medzinárodnú zmluvu, a preto je irelevantná pre formuláciu čo možno najvšeobecnejšieho záveru k záväznosti preambúl.

Na základe uvedeného môžeme povedať, že formálne pramene medzinárodného práva neprezumujú právnu nezáväznosť preambúl a z doposiaľ uvedeného, opierajúc sa aj o princíp dobromyselnosti, vyvodzujeme záver, že vzhľadom na povinnosť výkladu zmluvy v kontexte preambuly sú právne záväzné. Otázkou, ktorá sa tu nastoľuje, je, či sú právne záväzné len do interpretácie, a teda právne záväzné s tzv. nepriamym účinkom, alebo či môžu vyvolávať aj iný ako nepriamy účinok. Napriek uvedenému, závery, ku ktorým sme dospeli, vykazujú určitý exces pri sledovaní materializovanej praxe. Stotožňujeme sa z názorom, že priznanie právnej záväznosti preambúl často záleží na tom, kto danú zmluvu interpretuje a ako pristupuje k skúmaniu jej účelu.²⁶ Medzinárodný súdny dvor vo svojej judikatúre odkazuje na preambulu pri skúmaní účelu zmluvy pomerne často, a preto sme názoru, že prezumuje jej právnu záväznosť minimálne s nepriamym interpretačným účinkom. V právnej teórii sa však preambula často jednoznačne označuje za

²¹ *Case concerning sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan (Indonesia v. Malaysia) (merits)*. 2002 ICJ Rep., s. 265–266 [cit. 2023-11-18]. Dostupné z: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/102/10570.pdf>.

²² GARDINER, R. *Part II Interpretation Applying the Vienna Convention on the Law of Treaties, A The General Rule, 5 The General Rule: (1) The Treaty, its Terms, and their Ordinary Meaning*, s. 35, 41.

²³ *Nuclear tests case (Australia v. France)*. 1974, bod 46 [cit. 2023-11-18]. Dostupné z: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/58/058-19741220-JUD-01-00-EN.pdf>.

²⁴ VILLINGER, M. E. *Commentary on the 1069 Vienna Convention on the Law of Treaties*. Leiden: Koninklijke Brill NV, 2009, s. 425–426.

²⁵ *Ibidem*, s. 429–431.

²⁶ HULME, M. H. *Preambles in treaty interpretation*, s. 1305.

právne nezáväznú,²⁷ čím by sa vylučovalo skúmanie tak potenciálneho priameho účinku, ako aj nepriameho účinku vo vzťahu k preambulám. Keď si porovnáme rôzne prístupy k analyzovanej téme, rieši sa otázka právnej záväznosti len v kontexte spôsobilosti vyvolať priamy účinok. V tomto vnímame kľúčový problém, ktorý následne vyvoláva dojem, že nepriznanie priameho účinku preambule implikuje jej právnu nezáväznosť, pričom právna záväznosť s nepriamym účinkom sa opomína. Keď si pozrieme napríklad záznam Kongresu Spojených štátov k tzv. New START Treaty, aj tu prebehla debata k preambulám. Na tomto príklade chceme poukázať na odlišný prístup v závislosti od interpretujúceho subjektu. S čím jednoznačne súhlasíme sú vyjadrenia o tom, že analyzované ustanovenia preambuly nie sú nositeľmi priameho účinku.²⁸ Upozorňujeme však, že aj ustanovenia operatívnej časti zmluvy môžu, a nie výnimočne, v niektorých článkoch obsahovať ustanovenia, ktoré tiež nie sú spôsobilé vyvolať priamy účinok svojim charakterom. Kde máme už dôvodné pochybnosti, vyplývajúce z analýzy vyššie, sú explicitné tvrdenia, že preambulárny jazyk je nezáväzný.²⁹ Ako uvádza M. H. Hulme, aj tu vznikali názorové disparity, ktoré vyvolávali na jednej strane obavy z právnej záväznosti ustanovenia preambuly, na strane druhej vtedajší predseda senátneho výboru pre zahraničné vzťahy bez výhrady uviedol: „*Samozrejme, preambula nie je právne záväzná.*“³⁰ Ak by sme prijali záver, že preambula nie je právne záväzná, znamenalo by to, že zmluvu tvorí nezáväzná časť obsiahnutá v preambule a záväzná časť, obsiahnutá v článkoch zmluvy, prípadne jej prílohách. Z uvedeného by preto vyplývalo, že preambula, ako norma nižšej právnej sily, je podriadená operatívnej časti zmluvy, ako norme vyššej právnej sily. Tento záver by podľa nášho názoru kolidoval s účelom, ktorý sleduje čl. 31 Viedenského dohovoru. Pre vnesenie právnej istoty do predmetných vzťahov spadajúcich pod pôsobnosť zmluvy by bolo podľa nášho názoru *pro futuro* žiadúce, aby strany v zmluve vhodným spôsobom deklarovali právnu záväznosť celej zmluvy, vrátane jej preambuly, čím by sa zabránilo súdu interpretujúcemu zmluvu odkloniť sa od záväznosti významnej preambulárnej časti.

Z doposiaľ uvedeného by sme chceli zosumarizovať, že napriek tomu, že rôzne autority interpretujúce zmluvu, a aj právna teória, môžu zastávať odlišný názor, v zmysle judikatúry Medzinárodného súdneho dvora, aj na základe analýzy v kontexte Viedenského dohovoru sme preukázali, že nemožno vo všeobecnom formálnom zmysle v medzinárodnom práve prezumovať právnu nezáväznosť preambúl medzinárodných zmlúv. Prikláňame sa preto k názoru, že preambuly sú právne záväzné. Toto tvrdenie ale nie je komplexné, nakoľko je nevyhnutné preskúmať aj účinky týchto preambúl. Ako sme uviedli, nepriznanie priameho účinku a nezáväznosť nie je možné stotožňovať. Priamy účinok predstavuje vlastnosť skúmaného ustanovenia uložiť jasnú a presnú povinnosť, prípadne priznať právo, pričom účinky nezávisia od vydania žiadneho ďalšieho aktu a takéto ustanovenie je priamo spôsobilé upraviť právne postavenie jednotlivca.³¹ K tomu, aby bolo ustanovenie spôsobilé disponovať priamym účinkom, malo by spĺňať podmienky subjektívneho aj objektívneho charakteru. Objektívne by malo byť ustanovenie dostatočne striktné a jasne

²⁷ ŠMIGOVÁ, Ka. *Princíp komplementarity v medzinárodnom trestnom práve*. Passau – Berlin – Prague: rw&w Science & New Media, 2019, s. 45–46.

²⁸ Congressional record — Senate (S10266). In: *Congress.gov* [online]. 2010 [cit. 2023-11-01]. Dostupné z: <https://www.congress.gov/111/crec/2010/12/15/CREC-2010-12-15-pt1-PgS10265-2.pdf>.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ HULME, M. H. *Preambles in treaty interpretation*, s. 1285.

³¹ Rozsudok z 13. decembra 2007, *Asda Stores*, C-372/06, EU:C:2007:787, bod 82.

formulované a malo by obsahovať konkrétne nárokovateľné právo či vymožitelnú povinnosť. Okrem objektívnej stránky je potrebný aj subjektívny aspekt, ktorý spočíva v úmysle zmluvných strán priznať takémuto ustanoveniu priamy účinok. Hlbšie sa budeme tejto problematike venovať až pri skúmaní účinkov preambúl medzinárodných zmlúv v úniovom *acquis*, nakoľko judikatúra k priamemu účinku práve v medziach úniového práva obsahuje rozsiahlu výkladovú matériu. Podmienky pre naplnenie priameho účinku medzinárodnej zmluvy sú prevzaté zo všeobecnej medzinárodnoprávnej prizmy. Tu by sme ešte chceli upozorniť na nepresnosť formulácie „medzinárodná zmluva s priamym účinkom“, ktorá sa často skloňuje aj v odbornej literatúre. Každá medzinárodná zmluva, ktorá obsahuje ustanovenia, ktorým je možné priznať priamy účinok, obsahuje zároveň aj množstvo ďalších právne záväzných ustanovení, ktoré ale svojim charakterom nie sú spôsobilé vyvolať priamy účinok, čo ale nespochybňuje ich právnu záväznosť. Z toho dôvodu považujeme za presnejšiu formuláciu „medzinárodná zmluva s vybranými ustanoveniami s priamym účinkom“ než formuláciu „medzinárodná zmluva s priamym účinkom“, pretože táto formulácia *de lege* nebude nikdy správna.

Ak si prejdeme preambuly niekoľkých medzinárodných zmlúv, zistíme, že obsahujú množstvo rôznorodých recitálov, ktoré ale nie sú spravidla formulované dostatočne jasne, prípadne neobsahujú konkrétnu povinnosť či právo, a preto nie sú spôsobilé vyvolať priamy účinok. Pôvodne ceremoniálny charakter preambúl sa síce v čase modifikuje, stále sa však preferuje zaradenie priamo účinných ustanovení zmluvy do operatívnej časti textu. V niektorých prípadoch môže byť vyjadrené právo či povinnosť aj v preambule, ale spravidla je duplicitne obsiahnutá v niektorom z článkov zmluvy, čo prirodzene v praxi spôsobuje, že strany sa odvolávajú priamo na dotknutý článok. Vzhľadom na rôznorodosť preambúl v zmluvách nie je možné formulovať jednoznačný záver, ale môžeme aspoň čiastočne tvrdiť, že neobsahujú štandardne ustanovenia s priamym účinkom. Priamy účinok preto preambuly nemajú, ale nie z titulu, že ide o umiestnenie ustanovenia v preambule, ale z titulu, že nenapĺňajú podmienky pre priznanie priameho účinku obdobne, ako niektoré ustanovenia v samotných článkoch zmluvy. Vzhľadom na citovaný článok 31 Viedenského dohovoru, aj vzhľadom na prístup Medzinárodného súdneho dvora k využívaniu preambúl pre interpretačné účely môžeme vyvodiť záver, že preambuly sú právne záväzné, ale disponujú štandardne len nepriamym účinkom, ktorý má interpretačný význam a predpokladá výklad celej zmluvy konformne s jej preambulárnou časťou. Ako uvádza R. Gardiner, preambula je spôsobilá uložiť interpretačné záväzky, porovnateľné napr. s protokolmi.³² Náš záver je teda nasledovný: preambula je právne záväzná a vzhľadom k tomu, že štandardne obsahuje ustanovenia, ktoré nie sú svojim charakterom spôsobilé vyvolať priamy účinok, priznávame jej účinok nepriamy pre interpretačné účely.

Európska únia vytvorila vlastný právny poriadok, ktorý je nadradený právnym poriadkom členských štátov.³³ Nakoľko úniové právo má špecifické vlastnosti³⁴ a charakter, všeobecný záver formulovaný v tejto časti článku budeme v nasledujúcej kapitole skúmať v úniovom rozmere, a to najmä s ohľadom na judikatúru Súdneho dvora Európskej únie.

³² GARDINER, R. *Part II Interpretation Applying the Vienna Convention on the Law of Treaties, A The General Rule, 5 The General Rule: (1) The Treaty, its Terms, and their Ordinary Meaning.*

³³ Rozsudok Súdneho dvora z 15. júla 1964, *Costa p. ENEL*, C 6/64, EU:C:1964:66.

³⁴ VARGA, P. Priamy a nepriamy účinok práva Európskej únie v kontexte prípadu Haasová. *Acta Universitatis Tyrnaviensis – Iuridica*. 2012, s. 147.

2. Účinky preambúl medzinárodných zmlúv v úniomom *acquis*

Európska únia, ako sme už spomínali, v rámci svojich vonkajších právomocí uzatvára množstvo dohôd, ktoré sú záväzné tak pre členské štáty, ako aj Úniu *per se*.³⁵ Medzinárodné zmluvy uzavreté Úniou sa stávajú súčasťou úniového právneho poriadku,³⁶ ktorý disponuje viacerými špecifickými vlastnosťami. Za dohodu je potrebné považovať vo všeobecnom zmysle akýkoľvek záväzok, ktorý uzavreli subjekty medzinárodného práva a ktorý je záväzný.³⁷ Súdny dvor EÚ má nielen právomoc podávať stanoviská k zamýšľaným medzinárodným dohodám *ex ante*, ale judikatúra Súdneho dvora je bohatá aj na výklad týchto zmlúv a skúmanie ich účinkov. Medzinárodná zmluva je produktom medzinárodného práva verejného a začlenením do úniového *acquis* nemení svoju povahu.³⁸ Súdny dvor niekoľkokrát deklaroval dodržiavanie medzinárodného práva Úniou a pri posudzovaní predloženého prípadu sa pravidelne odvoláva na pravidlá, princípy a zásady medzinárodného práva.³⁹ Súdny dvor potvrdzuje, že každá medzinárodná zmluva musí byť vykladaná *bona fide*.⁴⁰ Dobromyseľnosť sme rozobrali v predchádzajúcej časti, kde sme dospeli k záveru, že priznanie záväznosti obsahu, na ktorom sa zmluvné strany dohodli a ktorý je umiestnený práve v preambule, nekoliduje s podmienkou dobromyseľnosti. Súdny dvor dodáva, že princíp *bona fide* je dôsledkom zásady ochrany legitímnych očakávaní, ktorá je aj súčasťou Úniového práva.⁴¹

Analýzu, ktorú sme využili v predošlej stati, je možné aplikovať aj v rámci úniového práva, pretože vychádza z čl. 31 Viedenského dohovoru, na ktorý sa Súdny dvor odvoláva vo viacerých svojich rozsudkoch⁴² a stanoviskách,⁴³ a preto predpokladáme, že interpretáciu zmlúv podľa Dohovoru nasleduje aj Súdny dvor EÚ, hoci využíva aj iné výkladové metódy, typické pre úniové právo. Zmluvné strany plne zodpovedajú za naplnenie záväzkov, ktoré prijali.⁴⁴ Súdny dvor nešpecifikuje časť zmluvy, z ktorej majú tieto záväzky prameniť. Ako sme už spomínali, jazyk preambuly často nie je striktný a konkrétne hmotné záväzky neformuluje. Súdny dvor zdôrazňuje pri výklade potrebu zohľadniť predmet zmluvy a odkazuje aj na teleologický výklad,⁴⁵ pričom účel často nachádzame práve v preambulárnych recitáloch. V judikatúre Súdneho dvora môžeme obdobne ako v prípade Medzinárodného súdneho dvora sledovať odkaz na preambulu medzinárodnej zmluvy pre interpretačné účely.⁴⁶ Jednoznačné vymedzenie právnej záväznosti preambúl medzinárodných zmlúv zo strany Súdneho dvora ale nenachádzame. Súdny dvor EÚ oddeľuje preambuly od ostatných ustanovení zmluvy, čo potvrdzuje, že Súdny dvor vníma pream-

³⁵ Čl. 216 ods. 2 ZFEÚ.

³⁶ Rozsudok z 30. apríla 1974, *Haegemann/Belgické kráľovstvo*, C-181/73, EU:C:1974:41, bod 5.

³⁷ Stanovisko z 24. marca 1995, *Troisième décision révisée de l'OCDE relative au traitement national*, 2/92, EU:C:1995:83, bod 8.

³⁸ SIMON, D. *Komunitární právní řád*. Praha: ASPI, 2005, s. 362.

³⁹ Rozsudok z 21. decembra 2011, *Air Transport Association of America a i.*, C-366/10, EU:C:2011:864, bod 101.

⁴⁰ Rozsudok z 26. októbra 1982, *Hauptzollamt Mainz/Kupferberg & Cie.*, C-104/81, EU:C:1982:362, bod 18.

⁴¹ Rozsudok z 22. januára 1997, *Opel Austria/Rada*, T-115/94, EU:T:1997:3, bod 93.

⁴² Napr. Rozsudok z 1. júla 1993, *Metalsa*, C-312/91, EU:C:1993:279, bod 12.

⁴³ Napr. Stanovisko zo 14. decembra 1991, *Accord EEE – I*, 1/91, EU:C:1991:490, bod 14.

⁴⁴ Rozsudok z 26. októbra 1982, *Hauptzollamt Mainz/Kupferberg & Cie.*, C-104/81, EU:C:1982:362, bod 18.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Rozsudok z 12. decembra 1972, *International Fruit Company a i./Produktschap voor Groenten en Fruit*, C-21/72, EU:C:1972:115, bod 21.

bulu ako súčasť zmluvy, ktorá ale nemá normatívny charakter.⁴⁷ Implicitne z tohto záveru nemožno z nášho pohľadu vyvodiť, že by nemohla mať záväzný charakter s nepriamym účinkom. Niektorí autori uvádzajú, že nepriamy účinok spôsobujúci princíp konzistentnej interpretácie nie je aplikovaný často, nakoľko množstvo zmlúv ma priznaný priamy účinok, ktorý vedie k ich priamej uplatniteľnosti, a stáva sa tak užitočným nástrojom pri dohodách, ktoré priamy účinok nemajú.⁴⁸ S týmto tvrdením nemôžeme bez výhrady súhlasiť, pretože aj zmluva, ktorá obsahuje určité ustanovenia s priamym účinkom, obsahuje aj množstvo ďalších ustanovení, ktoré nie sú spôsobilé byť nositeľmi priameho účinku, a preto nemôžeme povedať, že by mohla mať zmluva ako celok len priamy, alebo len nepriamy účinok, a sme toho názoru, že sa môžu oba účinky v jednej zmluve kumulovať v závislosti od charakteru jednotlivých ustanovení.

Vzhľadom na to, že Súdny dvor jasne nedeterminoval záväznosť ani účinok preambuly medzinárodnej zmluvy, zamerali sme sa na preskúmanie stanoviska k preambulám iných prameňov únievého práva. Primárne právo Únie je tvorené najmä zakladajúcimi zmluvami, ktoré sú tiež medzinárodnými zmluvami. Dopusiaľ sme sa týmto zmluvám nevenovali, pretože Súdny dvor zdôraznil, že sa diferencujú od klasických zmlúv interpretačnými pravidlami výkladu.⁴⁹ V prípade zakladajúcich zmlúv Súdny dvor obdobne odkazuje na preambulárne odôvodnenia pri skúmaní najmä cieľov strán a účelu, ktorý strany sledujú.⁵⁰ Napriek tomu, že Súdny dvor na preambuly zakladajúcich zmlúv často odkazuje, aj v prípade zakladajúcich zmlúv ponecháva informačné vákuum o ich záväznosti a účinkoch. Jediný prameň, pri ktorom Súdny dvor jasne determinuje záväznosť preambúl, sú akty sekundárneho práva Únie. Napriek tomu, že priznáva, že preambula môže upresniť obsah dotknutého aktu,⁵¹ nemôžeme sa na ňu odvolať spôsobom, ktorý by kolidoval so znením dotknutého ustanovenia,⁵² alebo by bol s ním v rozpore.⁵³ Jednoznačne upresnil, že preambula aktu Únie nie je právne záväzná, nemá silu právnej záväznosti.⁵⁴ Súdny dvor sporadicky, najmä v niektorých starších rozsudkoch, naznačil, že vzhľadom na to, že medzinárodnú zmluvu uzatvára inštitúcia Únie, na základe podmienok vyplývajúcich z rozhodnutia inštitúcie Únie, zmluva je v podstate aktom jednej z inštitúcií.⁵⁵ Sme toho názoru, že vzhľadom k rozsiahlej judikatúre Súdneho dvora venovanej práve medzinárodným zmluvám a ich vzťahom k ustanoveniam sekundárneho práva Únie nemožno tieto pramene stotožniť, a preto nemôžeme pre medzinárodné zmluvy implicitne prijať záver, že obdobne ako akty sekundárneho práva nemajú právne záväzné preambuly. Napriek tomu, že vnímame prienik a podobnosť v niektorých vlastnostiach týchto prameňov, pre účely posúdenia účinkov preambúl z nášho pohľadu absentuje analógia. Generálny advokát M. Bobek uvádza, že „*je pravda, že v zmysle ustálenej judikatúry, [...] sa odôvodnenia*

⁴⁷ Stanovisko zo 14. februára 2017, *Avis rendu en vertu de l'article 218, paragraphe 11 TFUE*, 3/15, EU:C:2017:114, bod 43.

⁴⁸ ECKHOUT, P. *External relations of the European union – legal and constitutional foundations*. New York: Oxford University Press, 2004, s. 314.

⁴⁹ Napr. Rozsudok z 9. februára 1982, *Polydor a i./Harlequin a i.*, C-270/80, EU:C:1982:43.

⁵⁰ Napr. Uznesenie z 19. októbra 2018, *Wightman a i.*, C-621/18, EU:C:2018:851, ale aj v stanoviskách a návrhoch generálnych advokátov, napr. Stanovisko generálnej advokátky Juliane Kokott prednesené 26. októbra 2012, C-370/12, EU:C:2012:675, bod 142.

⁵¹ Rozsudok Súdneho dvora zo 16. februára 2022, *Maďarsko/Parlament a Rada*, C-156/21, EU:C:2022:97, bod 332.

⁵² Rozsudok Súdneho dvora z 25. novembra 1998, *Manfredi/Regione Puglia*, C-308/97, EU:C:1998:566, bod 30.

⁵³ Rozsudok z 10. januára 2006, *IATA a ELFAA*, C-344/04, EU:C:2006:10, bod 76.

⁵⁴ Rozsudok z 19. novembra 1998, *Nilsson a i.*, C-162/97, EU:C:1998:554, bod 54.

⁵⁵ Rozsudok z 30. apríla 1974, *Haegemann/Belgické kráľovstvo*, C-181/73, EU:C:1974:41, bod 4.

*nemôžu odchylovať od samotných ustanovení, ktoré majú vykladať, ani nemôžu predstavovať základ výkladu, ktorý je s uvedenými ustanoveniami zjavne v rozpore, a to tak, že napríklad pridávajú nové požiadavky, ktoré sa v hlavnej časti právneho aktu nenachádzajú. Odôvodnenia teda prirodzene nie sú samé osebe normatívnou časťou právnych predpisov“.*⁵⁶ Návrhy sa týkajú aktu sekundárneho práva Únie, ale záver, že nie sú normatívnou časťou prameňa, môžeme prijať aj pre medzinárodné zmluvy. Preambuly sú súčasťou zmluvy, nie sú ale normatívneho charakteru, čo spôsobuje najmä jazyk preambúl a znenie jej recitálov. Preambuly medzinárodných zmlúv však sú z nášho pohľadu záväzné aj v kontexte úniového *acquis* a prijímame rovnaký záver, ako sme sformulovali v predošlej časti k medzinárodným zmluvám všeobecne. Svoje závery opierame aj o Návrhy generálneho advokáta N. Jääskinena, ktorý v súvislosti s Aarhuským dohovorom uviedol, že analyzovaný článok dohovoru sa má vykladať vo svetle preambuly.⁵⁷ Okrem záväznosti je potrebné identifikovať aj samotný účinok preambúl. Súdny dvor definoval náležitosti ustanovenia zmluvy pre priznanie priameho účinku, ktoré vychádzajú z rovnakého základu ako v prípade medzinárodného práva verejného. Ustanovenie by malo vzhľadom na jeho znenie, predmet, účel a povahu obsahovať „jasnú a presnú povinnosť, ktorej splnenie alebo účinky nezávisia od vydania žiadneho ďalšieho aktu,“⁵⁸ k čomu sa pripája subjektívna stránka úmyslu strán. Ako sme uviedli v predošlej časti, takéto ustanovenia sa spravidla umiestňujú v normatívnej, operatívnej časti zmluvy, a preto nie je možné recitálom preambuly priznať priamy účinok. Preambula v kontexte úniového práva preto z nášho pohľadu je záväzná s nepriamym interpretačným účinkom. Právna sila preambuly môže byť preto *de facto* akoby ponížená v porovnaní so samotnými článkami s priamym účinkom, avšak napriek tomu ju považujeme pre interpretačné účely za záväznú. Vzhľadom na to, že je to analýza vypracovaná na základe aktuálne dostupných informácií a výkladovej matérie Súdneho dvora, budeme sledovať rozhodovaciu činnosť a veríme, že Súdny dvor ozrejmi odpoveď na otázku záväznosti preambúl medzinárodných zmlúv v úniovom *acquis*. Bude zaujímavé sledovať, či v tejto oblasti Súdny dvor poukáže na analógiu medzi aktom sekundárneho práva a medzinárodnou zmluvou, alebo bude skúmať záväznosť preambúl výlučne podľa Viedenského dohovoru.

Záver

Cieľom predloženého článku bolo identifikovať účinky preambúl medzinárodných zmlúv a analyzovať ich právnu záväznosť v rámci práva Európskej únie. Medzinárodné zmluvy vo všeobecnosti spadajú pod režim medzinárodného práva verejného, ku ktorého dodržiavaniu sa hlási aj Európska únia. Práve z tohto dôvodu sme prvú časť článku venovali záväznosti preambúl a ich účinkom z pohľadu medzinárodného práva verejného, aby sme získali východiskový záver pre ich subsekventnú analýzu v úniovom *acquis*. Napriek tomu, že v právnej teórii aj v praxi niektorých subjektov interpretujúcich medzinárodnú zmluvu sa preambuly označujú ako právne nezáväzné, Viedenský dohovor o zmluvnom práve ani judikatúra Medzinárodného súdneho dvora neprezumuje ich právnu nezáväz-

⁵⁶ Návrhy generálneho advokáta prednesené 29. júla 2019, C-418/18, EU:C:2019:640, bod 92.

⁵⁷ Návrhy generálneho advokáta prednesené 8. mája 2014, C-401/12 P až C-403/12 P, EU:C:2014:310, pozn. 116.

⁵⁸ Rozsudok z 8. marca 2011, *Lesoochrannárske zoskupenie*, C-240/09, EU:C:2011:125, bod 44.

nosť a v predloženom článku sme dospeli k záveru, že nie je možné vyvrátiť záväzný charakter preambuly medzinárodnej zmluvy. Práve naopak, prostredníctvom interpretačných nástrojov výkladu medzinárodnej zmluvy sme prijali záver, že celý text zmluvy v režime Viedenského dohovoru o zmluvnom práve je záväzný a samotný Dohovor pre elimináciu pochybností uvádza, že na zmluvu je potrebné nazeráť ako na celok s prílohami aj jej preambulárnou časťou.

Následne sme sa venovali identifikácii účinkov preambúl, kde sme dospeli k záveru, že ustanovenia, respektíve odôvodnenia obsiahnuté v recitáloch preambuly nie sú štandardne nositeľmi priameho účinku, a to nie z dôvodu zakotvenia v prambulárnej časti, ale z dôvodu nenaplnenia podmienok pre priznanie priameho účinku. Z minulosti si preambuly ponechali svoj ceremoniálnejší charakter a sústreďujú sa skôr na ciele zmluvných strán, účel zmluvy, okolnosti prijatia a pod. Preambuly štandardne neobsahujú hmotnoprávny input do zmluvy, ktorý by striktno formuloval určité právo či povinnosť. Ak v nich aj nachádzame zdroj povinnosti, častokrát je premietnutý a jasnejšie formulovaný aj v samotných článkoch zmluvy, ktoré môžeme označiť ako operatívnu časť zmluvy. Fakt, že niektoré ustanovenia zmluvy nemajú svojim charakterom priamy účinok neznamená, podobne ako pri preambulách, že sú nezáväznú. Upozorňujeme, že aj v samotných článkoch sa vyskytujú určité ustanovenia, ktoré nie sú spôsobilé byť nositeľom priameho účinku, a preto hovoriť o medzinárodnej zmluve ako o celkovo priamo účinnej nie je právne perfektné. Suplovali by sme to skôr spojením medzinárodná zmluva obsahujúca ustanovenia s priamym účinkom. Nakoľko teda preambula z nášho pohľadu je právne záväzná, ale štandardne nie je priamo účinná, priznávame jej nepriamy interpretačný účinok. Zmluvu je potrebné vykladať konformne s jej preambulárnou časťou. Z pohľadu medzinárodného práva verejného sme jasne formulovali uvedené závery, ktoré sme následne použili ako východiskovú hodnotu pre skúmanie účinkov preambúl medzinárodných zmlúv v úniovom *acquis*.

Ako sme v článku spomínali, priznanie záväznosti preambule medzinárodnej zmluvy môže v praxi závisieť od konkrétneho subjektu interpretujúceho danú zmluvu. V záujme zabrániť vnášaniu neistoty do právnych vzťahov sme toho názoru, že v samotnej zmluve by bolo vhodné deklarovať právnu záväznosť preambuly. Judikatúra Súdneho dvora EÚ je bohatá na skúmanie účinkov úniového práva ako celku, súčasťou ktorého sú aj medzinárodné zmluvy, ktoré uzavrela Únia. V prípade aktov sekundárneho práva Únie bola Súdny dvorom deklarovaná právna nezáväznosť ich preambúl, avšak pri medzinárodných zmluvách sledujeme v judikatúre Súdneho dvora len odkazy na odôvodnenia obsiahnuté v preambulách zmlúv bez definovania ich účinkov. Nariadenie je akt záväzný vo svojej celistvosti a napriek tomu bola Súdny dvorom jasne deklarovaná nezáväznosť preambúl aktov sekundárneho práva EÚ. Staršia judikatúra Súdneho dvora do určitej miery prirovnala medzinárodnú zmluvu k aktom inštitúcií Únie. Otázkou preto zostáva, či by Súdny dvor videl analógiu aj v analyzovanom kontexte a vylúčil by právnu záväznosť preambúl medzinárodných zmlúv obdobne, ako tomu bolo pri sekundárnych aktoch. Vzhľadom k tomu, že Únia rešpektuje medzinárodné právo verejné a Súdny dvor EÚ pri interpretácii zmlúv odkazuje aj na analyzovaný čl. 31 Viedenského dohovoru, sme toho názoru, že rovnaký záver o účinkoch preambúl medzinárodných zmlúv ako sme prijali všeobecne, by sme mohli prijať aj v kontexte úniového *acquis*. Svoj názor opierame aj o názory niektorých generálnych advokátov, ktorí definujú povinnosť vykladať určité ustanovenie zmluvy v súlade s preambulou a ktoré ju označujú za inú ako normatívnu časť zmluvy. Sme toho názoru, že preambula medzinárodnej zmluvy je v kontexte úniového *acquis* záväzná,

avšak výlučne s nepriamym interpretačným účinkom, čo je spôsobené najmä vágnejším a ceremoniálnym jazykom preambúl. Tento účinok spôsobuje výklad článkov, respektíve operatívnej časti zmluvy, v súlade s preambulou, pričom tento výklad by nemal byť v rozpore s dotknutým ustanovením, mal by ho len ozrejmovvať. Toto dáva preambule v praxi akoby nižšiu právnu silu, ako má operatívna časť zmluvy, ale nemôžeme z toho jednoznačne vyvodiť, že by mala byť nezáväzná. Preambula by nemala vytvárať nové práva a povinnosti, ktoré by obsahovali jasné formulácie spôsobilé smerovať k priamemu účinku, pretože tieto je žiadúce priamo zahrnúť do operatívnej časti zmluvy. Keďže zovšeobecnené povedané, preambuly v praxi spravidla neobsahujú ustanovenia, ktoré by vyvolávali priamy účinok, jej účinky sú ustálené na tie nepriame a zmluva ako celok by mala byť vykladaná v súlade s preambulou. Vzhľadom k tomu, že preambuly sa v priebehu času menia, naberajú na svojom rozsahu a ich charakter už nie je dávno čisto ceremoniálny, veríme, že Medzinárodný súdny dvor alebo Súdny dvor EÚ sa budú touto otázkou hlbšie zaoberať a vyplnia sudcovskou „normotvorbou“ vákuum, ktoré sme v predložennom článku identifikovali.

Effects of Preambles to International Treaties within the EU

Dominika Moravcová (<https://orcid.org/0000-0003-0936-6749>)

Abstract: Modern preambles to international treaties are often composed of recitals that transcend their historically significant ceremonial purpose. Preambles to international treaties are often met with a presumption of non-binding legal effect. The European Union is a key actor of the international community. The Union per se concludes international treaties which become part of the EU acquis. The aim of the present article is to identify the effects of preambles of international treaties within the EU law, which is preceded by their identification in public international law in general. We draw on the Vienna Convention on the Law of Treaties, which mentions the preamble in the context of the interpretation of international treaties, as the initial formal source for the regulation of the area under analysis. Drawing a general conclusion on the effects of preambles of international treaties from a public international law perspective is the starting point for the analysis of the effects in the Union law. The article focuses not only on the assessment of the theoretical level, but also on the possible divergence from the drawn conclusions when materialized in practice.

Keywords: union acquis, preamble, international treaty, direct effect, indirect effect