

Konečný text publikován jako:

ZBÍRAL, Robert. Několik poznámek k statutu a dopadům lucemburského kompromisu na rozhodování v Radě. IN: TUNKROVÁ, Lucie a kol. Vybrané otázky rozhodování a vyjednávání v Radě EU. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2009, s. 27-38.

a

ZBÍRAL, Robert. Vystoupení z Unie jako nástroj k ochraně národních zájmů. IN: TUNKROVÁ, Lucie a kol. Vybrané otázky rozhodování a vyjednávání v Radě EU. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2009, s. 107-130.

1 NĚKOLIK POZNÁMEK K STATUTU A DOPADŮM LUCEMBURSKÉHO KOMPROMISU NA ROZHODOVÁNÍ V RADĚ

Konsenzuální rozhodování v Radě je možná nejcharakteričtějším rysem jejího fungování. Proč se však členské státy shodnou téměř na všech legislativních aktech Unie, aniž by některý z nich hlasoval proti? Zřizovací smlouvy přece předvídají v mnoha záležitostech hlasování kvalifikovanou většinou, této možnosti se ale využívá minimálně.¹ Jedním z možných vysvětlení této praxe je její ukotvení v historickém vývoji Společenství/Unie spojené se vznikem a následným uplatňováním tzv. lucemburského kompromisu. Ten je jedním z nekontroverznějších příběhů historie integrace a podle mnohých měl závažné důsledky pro její vývoj. Dle často zastávaného názoru kompromis, řešící v roce 1966 několikaměsíční krizi ve Společenství, dával všem členským státům právo veta nad jakýmkoliv rozhodnutím v Radě, což vedlo k dlouhodobému zpomalení rozvoje integrace. Přijetím Jednotného evropského aktu ale přestal být kompromis platným a od té doby již není využíván.² Jak bude dále rozvedeno, situace je poněkud složitější. Status, dopady, i současnou platnost kompromisu je možné vykládat několika způsoby, které přináší odlišné závěry. Úkolem kapitoly je odpovědět na otázku, zda má dnes lucemburský kompromis pouze historickou relevanci nebo je stále jednou ze skutečností

¹ Podrobněji Zbiral 2008c, s. 40-62.

² Klasickým příkladem této interpretace je například Fiala a Pitrová 2003, s. 209-210 a dále na příslušných místech citovaná literatura.

příspěvající k dominanci politiky konsenzu v Radě. V první části příspěvku jsou předložena historická fakta o vzniku kompromisu a jeho praktickém využívání, stejně jako postoji jednotlivých členských států k němu až do počátku 90. let. Na základě těchto východisek se pokusíme odpovědět na otázku, jakou právní formu vlastně kompromis má, zda je v současnosti nadále platný a použitelný, případně jaké reálné důsledky má pro rozhodování v Radě.

1.1 Vznik lucemburského kompromisu

Události vedoucí k uzavření lucemburského kompromisu jsou všeobecně známy.³ Na počátku července 1965 francouzský ministr zahraničí Couve de Murville opustil jednání Rady ministrů, neboť nesouhlasil s návrhem Komise na financování společné zemědělské politiky, které bylo propojené se vznikem systému vlastních finančních zdrojů pro Společenství a zvýšením rozpočtových pravomocí pro Evropský parlament. Francie započala svůj bojkot činnosti Společenství, tradičně nazývaný politika prázdné židle (*politique de la chaise vide*). Ve skutečnosti byl hlavním důvodem pro tento krok odpor francouzského prezidenta Charlese de Gaulla k nadnárodním prvkům integrace, specificky k silné roli Komise a k přechodu k hlasování kvalifikovanou většinou, které dle SES mělo v určitých oblastech nastat od 1. ledna 1966. Toto hledisko ostatně zdůraznil de Gaulle i na tiskové konferenci v září 1965, kde požadoval také výraznou revizi Římských smluv. Ostatních pět členů Společenství odmítlo Francii ustoupit, schůzky Rady pokračovaly i bez francouzského zástupce a Rada dokonce přijala písemnou procedurou i určitá rozhodnutí.⁴ Po prezidentských volbách ve Francii v prosinci 1965, ve kterých byl de Gaulle znovu zvolen až ve druhém kole, krize dospěla k rychlému konci. V lednu 1966 proběhla dvě mimořádná setkání Rady, na kterých byla přítomna i Francie. Na prvním z nich bylo dosaženo dohody o financování zemědělské politiky a o rozpočtové politice Společenství, v diskuzi o hlasování se ale nepokročilo. Průlom byl dosažen až na druhém setkání, výsledkem bylo uzavření lucemburského kompromisu (někdy také označovaného jako lucemburské dohody), jehož text byl přiložen k zápisu z jednání Rady.

První čtyři články kompromisu citujeme v plném znění:⁵

1. Pokud v případě rozhodnutí schopného přijetí většinovým způsobem na návrh Komise budou ve hře velmi důležité zájmy jednoho nebo více partnerů, členové Rady

³ Podrobněji k událostem vedoucím ke vzniku kompromisu srv. Gerbet 2004, s. 198-20 nebo historiografické příspěvky v Palayret (ed) 2006; pro dobovou analýzu Lambert 1966, s. 195-228; Newhouse 1997; pro dobové dokumenty Jouve 1967, s. 426-454; viz také server <http://www.ena.lu> (navštíveno 10. června 2008).

⁴ Přijetí ovšem proběhlo s tichým souhlasem Francie, nikoliv proti její vůli.

⁵ Originál zveřejněn v Bulletin of the European Communities 1966, s. 5-11, překlad dle Gerbet 2004, s. 205.

budou usilovat o to, aby v rozumném čase došli k řešení, které by mohlo být přijato všemi členy Rady, při respektování jejich zájmů a zájmů Společenství podle článku 2 smlouvy.

2. K předcházejícímu bodu se francouzská delegace domnívá, že pokud půjde o velmi důležité zájmy, musí se diskutovat do té doby, dokud nebude dosaženo jednomyslného souhlasu.
3. Šest delegací konstatovalo, že přetrvávají rozdílné názory na to, co by se mělo udělat pro případ, že nebude dosaženo dohody.
4. Šest delegací se nicméně domnívá, že tyto rozdílné pohledy nebrání normálnímu obnovení prací Společenství.

Z předloženého je zřejmé, že tehdejší členské státy měly odlišné názory na výsledky jednání i jejich dopady na rozhodovací procesy v Radě. Článek 1 upravuje již předtím prováděnou praxi, kdy byla vynakládána snaha dosáhnout společné dohody i v oblastech spadajících pod hlasování kvalifikovanou většinou, nejsou zde ale definovány dva zásadní termíny, totiž „velmi důležité zájmy“ a „rozumná doba“. Články 2 a 3 jasně potvrzují rozdíly mezi Francií a zbývajících pěti státy. Z toho důvodu je také někdy výsledek označován za „dohodu o nedohodě.“⁶ Francouzský postoj předpokládal jednostranné právo veta, s tím ostatní státy nesouhlasily, aniž by ovšem naznačily, jak rozpory řešit. Podle většinového pohledu se následně v praxi prosadila interpretace Francie. Antony Teasdale uvádí, že Francie „získala svůj hlavní cíl, kterým bylo vytvořit v Radě pevný předpoklad ve prospěch jednomyslného hlasování jako normy od roku 1966, a to i v oblastech, kde SES předpokládá výslovně hlasování většinové a i když nebyly dotčeny velmi důležité národní zájmy.“⁷ Podobně Peterson a Bomberg tvrdí: „po roce 1966 vznikla ‘kultura veta’ a nejdůležitější rozhodnutí v Radě byla přijímána konsenzem, bez ohledu na znění SES o hlasování kvalifikovanou většinou. Radou prostoupil étos, že všechny rozhodnutí musí být přijata jednomyslně.“⁸

Tento přístup potvrzují i některé náznaky v oficiálních dokumentech. Spojené království při svém vstupu považovalo jednomyslné hlasování ve všech záležitostech za samozřejmou věc, na zasedání Evropské rady v Paříži v prosinci 1974 prosadil francouzský prezident Giscard d'Estaing do závěrů summitu následující prohlášení: je potřebné „odmítnout praxi podmiňující

⁶ Dinan 1999, s. 48.

⁷ Teasdale 1993, s. 570.

⁸ Peterson a Bomberg 1999, s. 49; na těchto základech je vystaven i většinový pohled na lucemburský kompromis zmiňovaný na začátku kapitoly.

dosažení dohod ve všech otázkách jednomyslným souhlasem všech členských států“.⁹ Shodně Tindemansova zpráva doporučovala, aby „většinové hlasování v Radě se znovu stalo normální praxí v záležitostech Společenství“.¹⁰ Byla tedy jednomyslnost a právo veta zaručenými nástroji pro členy Rady? Důkazy o praktických dopadech lucemburského kompromisu na rozhodování mezi lety 1966-1980 ve skutečnosti chybí, neboť data z jednání Rady nebyla zveřejňována a my tak nemáme k dispozici údaje, kolikrát se který stát výslovně odvolával na použití kompromisu. V rozporu s předchozími názory se podle analýzy Jonathana Goluba kompromis příliš neuplatňoval, podle něj většina vet byla použita v oblastech, u kterých sama SES zachovávala jednomyslnost.¹¹ Hlasování bylo také obvyklé v Radě ve všech rozpočtových záležitostech, neboť kde by jinak hrozily časové prodlevy se závažnými důsledky pro financování činnosti Společenství.¹²

1.2 Praktické využívání kompromisu v první polovině 80. let

Na přelomu 70. a 80. let došlo ke změně v chápání lucemburského kompromisu a opět se projevují velké rozdíly v jeho výkladu členskými státy. Ve Společenství se utvořily dvě skupiny států- Francie, Irsko, Británie, Dánsko a Řecko považovaly kompromis za legitimní nástroj, ostatní země, překrývající se s pěti odpůrci kompromisu z roku 1966, se snažily situaci změnit. První otevřený střet proběhl za belgického předsednictví v květnu 1982, kdy Británie odmítla rozhodnutí o cenách zemědělských produktů z důvodu jejich finanční zátěže pro rozpočet Společenství, odvolávajíc se přitom na důležité národní zájmy. Británii podpořilo Dánsko a Řecko, ostatní státy, včetně Francie, naopak tvrdily, že zájem Británie se netýká přímo zemědělských cen, ale ve skutečnosti je v pozadí tlak na snížení jejich příspěvků do rozpočtu Společenství. Předseda Rady s podporou Komise nakonec přistoupil k hlasování a rozhodnutí bylo přijato, neboť tři zmíněné státy hlasující proti nedisponovaly dostatečným počtem hlasů k utvoření blokační menšiny.¹³ Podobně neúspěšně se na lucemburský kompromis několikrát odvolávalo Dánsko při vyjednávání o zásadách společné rybolovné politiky mezi lety 1982-1983.¹⁴ Ačkoliv Rada stále nezveřejňovala výsledky svého hlasování, odhady v literatuře naznačují, že frekvence použití hlasování kvalifikovanou většinou v této době narůstala, z šesti až deseti takto

⁹ Bulletin of the European Communities 1974, s. 8.

¹⁰ Bulletin of the European Communities 1976, s. 31.

¹¹ Srv. Golub 2006, s. 286-299.

¹² Nicoll 1984, s. 37; to je ve zřejmém rozporu s dikcí, že „ve všech záležitostech“ bylo zaručeno a využíváno právo veta.

¹³ Vasey 1988, s. 729, srv. také tiskovou zprávu ze 771. zasedání rady dostupnou (s. 55) na http://aei.pitt.edu/4451/01/000490_1.pdf (navštíveno 18. září 2007).

¹⁴ Conceicao-Heldt 2006, s. 157-159.

přijatých rozhodnutí mezi léty 1966-1974, na asi 35 v období 1974-1979 a na více než 90 případů mezi léty 1980-1984.¹⁵

Ve stejné době, kdy Británie poprvé neuspěla s využitím kompromisu k zabránění přijetí rozhodnutí, probíhalo i úsilí o vyjasnění rozhodovací praxe v Radě doprovázené návrhy na institucionální změny. V roce 1981 pracovaly Itálie a Německo na tzv. Genscher-Columbově plánu, v průběhu jeho přípravy bylo navrženo několik variant, jak upřesnit používání lucemburského kompromisu s tím, aby byla zároveň usnadněna aplikace většinového hlasování. Postižené národní zájmy neměly být nově pouze „velmi důležité“, ale „životní“ a musely se týkat přímo projednávané otázky, dále měl být příslušný požadavek podán písemně.¹⁶ Ve finální verzi plánu, který byl odsouhlasen jako Slavnostní deklarace o Evropské unii na summitu Evropské rady ve Stuttgartu (1983), ale nebylo dosaženo shody a do textu se dostala jen věta proklamující, že aplikace rozhodovacích pravidel ve zřizovacích smlouvách má rozhodující důležitost pro zlepšení činnosti Evropských společenství. V prohlášeních členských států přiložených k deklaraci se zřetelně odrážejí již zmíněné neshody mezi členskými státy o použitelnosti a interpretaci lucemburského kompromisu při (ne)hlasování v Radě. Německo, Itálie, Belgie, Nizozemí a Lucembursko se domnívaly, že „předsednictví musí přejít k hlasování v případech, kde to smlouvy umožňují“, Francie a Irsko vyžadovaly odložení hlasování, pokud se členský stát odvolá na životní národní zájmy přímo související s projednávanou otázkou a požadavek je podán písemně, podle Řecka bylo nutné pokračovat v diskuzi až do jednomyslného rozhodnutí při splnění podmínek definovaných stejně jako v předchozím případě. Nejextrémnější pozici zastávaly Británie a Dánsko, podle kterých musela diskuze pokračovat do získání jednomyslné podpory pro rozhodnutí, postačovalo přitom dotčení velmi důležitých zájmů některé země bez dalších kritérií.¹⁷

Nadnárodní instituce Společenství, Evropský parlament a Komise, neustále požadovaly po Radě a členských zemích dodržování platného primárního práva a umožnění využití hlasování. Francie, která předsedala Společenství v první polovině roku 1984, se více a více vymezovala proti lucemburskému kompromisu, až nakonec její prezident Francois Mitterand ve svém projevu v Evropském parlamentu 24. května potvrdil, že Francie se již nebude na kompromis dále odvolávat a vyslovil přání „navrátit se k zřizovacím smlouvám“.¹⁸ Změna byla zaznamenána i v rámci práce výboru pro institucionální reformu (Doogeův výbor), který v téže době připravoval

¹⁵ De Ruyt 1989, s. 116, citováno dle Hayes-Renshaw a Wallace 2006, s. 268.

¹⁶ Srv. diskuzi v Nicoll 1984, s. 39-40.

¹⁷ Bulletin of the European Communities 1983, s. 26; Británie a Dánsko tak vyjádřily požadavek pokračovat ve francouzské jednostranné interpretaci kompromisu z roku 1966.

¹⁸ Srv. citace z Mitterandova projevu v Nicoll 1984, s. 41.

na základě mandátu hlav států a vlád další návrh změny zřizovacích smluv. Zástupci vlád sice opět nebyli schopni dosáhnout konsenzu, ovšem tábor států trvajících na uchování lucemburského kompromisu se zúžil na Británii, Řecko a Dánsko.¹⁹ Na setkání Evropské rady v Miláně v červnu 1985 probíhala diskuze o svolání mezivládní konference vedoucí ke změně zřizovacích smluv. Jedním z hlavních témat byla i budoucnost veta v otázkách životních národních zájmů. Shora zmíněné tři země nesouhlasily se svoláním mezivládní konference, neboť se obávaly přechodu k většinovému hlasování, svůj postoj proti pořádání konference přitom podpořily právě svými životními národními zájmy.²⁰ Ostatní státy vedené italským předsednictvím tento přístup odmítly a za použití pravidla prosté většiny odhlasovaly svolání mezivládní konference.²¹ Lucemburský kompromis byl znovu zpochybněn a oslaben.

Jak jsme již uvedli, Jednotný evropský akt je často považován za dokument, který značí opuštění lucemburského kompromisu. Akt významně rozšířil počet oblastí, ve kterých se místo jednomyslnosti nově mohlo hlasovat kvalifikovanou většinou (jednotný trh, životní prostředí, dopravní politika atd.). Ve skutečnosti ale v textu Aktu nenalezneme žádnou zmínku o tom, že by lucemburský kompromis pozbyl platnosti, jedná se tedy pouze o implicitní interpretaci. V roce 1987 byl změněn jednací řád Rady, ustanovení čl. 5 umožňovalo nově předsedovi Rady přistoupit k hlasování na návrh členského státu nebo Komise, jestliže byl takový návrh podpořen prostou většinou členských zemí.²² Přesto nemůžeme mluvit o tomto momentu jako o absolutní „smrti“ kompromisu, britský ministr zahraničí Geoffrey Howe prohlásil v roce 1986, že „jako poslední záchrana zůstává lucemburský kompromis nedotčen a nezměněn“. Jeho nástupce Douglas Hurd přesvědčoval v roce 1990, že kompromis „je naživu a v plné kondici, zcela k dispozici každé vládě“.²³ Dostupné záznamy i literatura naopak potvrzují, že přímý odkaz na lucemburský kompromis, případně požadavek veta z důvodu obhajoby životních národních zájmů, již není od roku 1988 v Radě používán.²⁴

¹⁹ Bulletin of the European Communities 1983, s. 102-110.

²⁰ Jednalo se svým způsobem o argumentaci kruhem: bojíme se změny v chápání národních zájmů jako nástroje ve vyjednávání v duchu lucemburského kompromisu, proto vetujeme rozhodnutí o svolání konference z důvodu dotčení národních zájmů.

²¹ Itálie tvrdila, že svolání mezivládní konference je čistě procesní záležitostí, národní zájmy mohou být dotčeny až následně při samotném vyjednávání smluv, kde je nutný jednomyslný souhlas všech členů. Jelikož ve zřizovacích smlouvách nebyla pro svolání mezivládní konference stanovena žádná potřebná většina, platilo obecné pravidlo o prosté většině (srv. čl. 148 odst. 1 SES v tehdejšímu znění)

²² Amendment of the Council's Rules of procedure adopted by the Council on 20 July 1987, on the basis of Article 5 of the Treaty of 8 April 1965 establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities. OJ L 291, 15. října 1987, s. 27.

²³ Citováno v Teasdale 1993, s. 572-573.

²⁴ Posledním případem, kdy se některý stát odvolal na národní zájmy ve smyslu lucemburského kompromisu, byla pozice Řecka v roce 1988 ohledně cen zemědělských produktů. Řecko však uspělo také proto, že jeho požadavek byl podpořen dostatečným počtem států, které by případně tvořily blokační menšinu. Řešení, které Komise následně

1.3 Současná relevance kompromisu

Z historického přehledu vyplývá, že mezi členskými státy i odbornými názory v literatuře do značné míry chyběl konsenzus ohledně charakteru kompromisu, možností jeho uplatnění v praxi. Musíme také opětovně zdůraznit rozdíly mezi textem kompromisu a jeho následným praktickým využíváním. Přímou text samotný umožňoval odlišný výklad, kompromis stál vždy na hranici mezi právem a politikou, přitom druhý prvek do značné míry převládal. Následující řádky se pokusí odpovědět na některé otázky, které jsou s kompromisem spojené.

1. Jaký právní status lucemburský kompromis má?

Právní věda čelí při kvalifikaci lucemburského kompromisu velkým obížím. Jak již bylo řečeno, formálně byl jeho text přílohou záznamu z jednání Rady. Co ale z jeho obsahu i způsobu přijetí plyne: je součástí *acquis*? jakou disponuje právní silou? není nakonec protiprávním aktem? Právní odborníci v průběhu času nabídli několik variant možného výkladu charakteru textu kompromisu:²⁵

- **Mezivládní smlouva.** Extrémní pohled zastávaný zejména hned po uzavření kompromisu ho vidí jako mezivládní akt uzavřený zástupci členských států podle pravidel mezinárodního práva veřejného, který vlastně modifikuje zřizovací smlouvy. Tento názor je ovšem neudržitelný, kompromis nemohl mít právně vyšší nebo stejnou sílu, jako primární právo. Dohodu o nedohodě je těžko možné pokládat za jasný záměr smluvních stran. V neposlední řadě text vůbec neprošel ratifikací v členských státech, což je u aktů mezinárodního práva veřejného pravidlem.
- **Politická dohoda.** Podle jiných názorů nebylo cílem kompromisu změnit smlouvy, ale pouze vyjádřit ochotu členských států hledat konsenzus po rozumnou dobu, což není s primárním právem v rozporu. Jde tedy pouze o politické ujednání bez jakéhokoliv právní závaznosti,²⁶ které se nicméně stalo součástí *acquis communautaire* přístupovou smlouvou z roku 1972.²⁷

navrhla, chtělo Řecko opět odmítnout z důvodu obhajoby národních zájmů, jelikož ale tentokrát nemělo oporu jiných zemí, neuspělo. Viz Vasey 1988, s. 731.

²⁵ Tato část textu do značné míry vychází z Baquero-Cruz 2006, s. 262-269.

²⁶ Již 30. ledna 1966 na tiskové konferenci tehdejší předseda Rady Pierre Werner prohlásil, že kompromis je „deklarace politického záměru“. Note from the European Commission concerning to Luxembourg Extraordinary Council. *SEC(66) 300*. Dostupné ze serveru <http://www.ena.lu> (navštíveno 20. září 2007).

²⁷ Součástí *acquis* jsou tradičně i nezávazné politické dohody mezi členskými zeměmi navzájem nebo mezi institucemi Společenství.

- **Ústavní zvyklost.** Konečně poslední skupina se soustředí spíše než na text kompromisu na praxi, která se díky němu vyvinula. Text právního předpisu je modifikován praxí, která se postupně stává ústavní zvyklostí a mění vnímání původního předpisu (zde zřizovacích smluv).

Pokud jsme dopředu vyloučili možnost označení kompromisu za mezinárodní smlouvu, je otázkou, zda se kompromis stal ústavní zvyklostí, platnou alespoň v určité době, nebo je prostou politickou dohodou. Na první pohled je myšlenka ústavní zvyklosti lákavá, neboť právně zařazuje jinak rozporuplný text kompromisu a zdánlivě není ani v konfliktu s primárním právem, pouze mu dává nový materiální význam. Podrobnější zkoumání ale odhalí závažné právní překážky. Především ústavní zvyklost je možné rozvinout pouze *praeter legem*, nemělo by se tak stát *contra legem*, což by byl případ výkladu kompromisu jako nástroje dávajícímu členským státům právo veta.²⁸ Vznik zvyklosti také vyžaduje její dlouhodobé aktivní užívání a shodu všech stran o jednotné interpretaci zvyklosti a její právní závaznosti.²⁹ Druhá podmínka splněna být nemůže, státy měly rozdílné názory již při podpisu textu, a ačkoliv pro léta 1966-1980 nemáme dostatek informací, události i prohlášení členských států v 80. letech potvrzují zcela odlišné postoje členských zemí. Ostatně ani pro splnění podmínky aktivního užívání kompromisu ve smyslu práva veta nemáme dostatek důkazů. Z těchto důvodů je nutné odmítnout všechny názory, které by lucemburskému kompromisu chtěly dávat právní závaznost. Jedná se pouze o politickou dohodu, jejímž cílem bylo ukončit krizi prázdné židle a která zakotvila závazek členských států, že se budou snažit o dosažení konsenzu při rozhodování v Radě.

2. Dával lucemburský kompromis členskému státu právo veta?

Francouzský výklad textu lucemburského kompromisu, vycházející z francouzského jednostranného prohlášení, na kompromis nahlížel jako na právo veta pro každý stát i v oblastech, kde bylo možné hlasovat většinově. Výše uvedené citace z literatury dokládají, že tento přístup údajně převládl a byl uznávaný v praxi. Již v předchozím bodě jsme ale doložili, že z právního hlediska nárok na veto nikdy nemohl být garantován z důvodu neexistence příslušné ústavní zvyklosti, kompromis byl jen politickou dohodou. Mezi léty 1966-1980 se dle omezeně dostupných dat s výjimkou rozpočtových záležitostí

²⁸ Soudní dvůr ve své judikatuře v 70. letech ostatně určil, že modifikace zřizovacích smluv jiným postupem než předepsaným ve smlouvách není možná. 43/75 *Defrenne* [1976] ECR 455, bod 58.

²⁹ Rozsudek Mezinárodního soudního dvora z 20. února 1969, *North Sea Continental Shelf Cases*, zejména bod 77.

hlasování neuplatňovalo. Naopak z podrobněji popsaných konkrétní případů počátku 80. let, ve kterých členský stát z důvodu nedostatku podpory ostatních států neuspěl ve svém odvolání se na lucemburský kompromis v obhajobě svých zájmů, vyplývá podmínka propojení lucemburského kompromisu se zformováním zřizovacími smlouvami požadované blokační menšiny v Radě. V takových případech by ale rozhodnutí logicky nemohlo být přijato ani bez existence kompromisu. Jediný rozdíl tak mohl být ten, že k členskému státu, který odmítal přijetí rozhodnutí s odvoláním na významné národní zájmy, se dobrovolně připojily země se stejným výkladem kompromisu bez ohledu na jejich substantivní postoj k diskutované otázce. To ovšem nelze pokládat za jednostranné veto a také tato konstrukce byla, jak je zřejmé, po roce 1982 opouštěna.

3. Je dnes lucemburský kompromis platný?

Z formálního hlediska je lucemburský kompromis stále součástí *acquis*, protože nebyl nikdy formálně odvolán. Sama Komise na písemnou otázku europoslance Jense-Petera Bondeho ohledně platnosti kompromisu po případném přijetí Smlouvy z Nice odpověděla, že status kompromisu „zůstane nezměněn“. Tato replika je na první pohled neurčitá, ve stejné odpovědi se však Komise vypořádává i se statusem kompromisu z Ioanniny,³⁰ který podle názoru Komise již nebude nadále aplikovatelný.³¹ Platnost lucemburského kompromisu je ale omezena pouze na politickou dohodu obsaženou v čl. 1 jeho textu, tedy že členské státy se snaží pokud možno dosáhnout konsenzu. Komise poskytla podobný výklad v odpovědi na jinou otázku od téhož europoslance, kdy ohledně její pozice k otázce kompromisu diplomaticky uvedla: „fakt, že smlouvy v mnoha případech umožňují většinová rozhodnutí, nebrání členům Rady před jejím rozhodnutím snažit se urovnat vzájemné rozdíly a názory, jak je jen možné.“³²

Lucemburský kompromis se dle všeho projevil na vývoji integraci méně, než by obecné mínění i některé zdroje naznačovaly. Konsensuální rozhodování v Radě bylo tradicí před jeho

³⁰ Ioanninský kompromis z března 1994 požadoval pokračování rozhovorů v Radě tehdy, jestliže při přijímání rozhodnutí kvalifikovanou většinou byly proti jeho přijetí státy mající dohromady 23-25 hlasů, tedy o něco méně než blokační menšinu. Tento kompromis byl již klasickým rozhodnutím Rady, přímo dle svého textu se ale nijak neměl dotknout obsahu primárního práva či sekundární legislativy. Srv. Council Decision of 29 March 1994 on qualified majority decision-making by the Council. OJ C 105, 13. dubna 1994, s. 1; v literatuře Hayes-Renshaw a Wallace 2006, s. 274-275; Westlake a Galloway 2004, s. 245.

³¹ Reply to written question E-1109/01. OJ C 364 E, 20. prosince 2001, s. 48.

³² Reply to written question P-2887/01. OJ C 134 E, 6. června 2002, s. 134.

přijetím,³³ během „zlatých časů“ kompromisu a do značné míry přetrvává i po „zásadním zlomu“ spojeného s přijetím Jednotného evropského aktu. Přímo se na lucemburský kompromis členské státy odvolávaly pouze omezeně, naposledy se tak stalo v roce 1988, i tehdy to ale byl pouze prostředek Řecka napomáhající zformovat potřebnou blokační menšinu. Ve své podstatě je odkaz lucemburského kompromisu pro členy Rady jednoduchý: vyvíjejme co největší snahu, aby byly brány při rozhodování v Radě ohledy na co největší množství států a jejich zájmy, i pokud by to někdy mělo vést k prodloužení vyjednávání. Kompromis je tak možné chápat i jako otevřené politické přiznání členských států, že konsenzus je racionálním a vhodným prostředkem pro rozhodování v Radě. Skutečné právo veta, navíc snad zajištěné právní závazností, kompromis nezaručoval v minulosti a přes svou přetrvávající platnost jako politická dohoda ho nezaručuje ani dnes.

³³ Srv. postřeh Ernsta Haase, který si již při výzkumu Rady Evropského sdružení uhlí a oceli povšiml, že „Rada vnímá jako základ svojí role [...] dosažení a udržení konsenzu mezi svými členy.“ Haas 1958, s. 490.

2 VYSTOUPENÍ Z UNIE JAKO NÁSTROJ K OCHRANĚ NÁRODNÍCH ZÁJMŮ

Svoboda jednotlivce zvolit si svobodně svůj vlastní osud a definovat závazky vůči ostatním je v centru pozornosti politické filozofie po tisíciletí, aniž by bylo dosaženo byť jen minimální shody. Na jedné straně je zde libertariánský koncept absolutní svobody, včetně práva každého člověka opustit politický útvar, který neslouží jeho zájmům, na druhé vzájemná závislost dnešního světa je nezpochybnitelná a maxima Johna Donna „žádný člověk není ostrovem“ nebyla nikdy pravdivější. V politologii a právu je uvedené dilema přeneseno na úroveň států: je zde právo menších jednotek vystoupit z většího státního svazku? Diskuze, často propojená s otázkou práva na sebeurčení, neustává od občanské války ve Spojených státech, přes dekolonizační proces až k rozpadu mnohonárodnostních států ve východní Evropě.³⁴ Pokud se posuneme o další stupeň, vystoupení se netýká pouze států, ale je relevantní i pro mezinárodní organizace.³⁵ Otázka vystoupení států (či jiných subjektů mezinárodního práva) z mezinárodních organizací je aktuální již od počátku minulého století, ale teprve geometrický růst počtu mezinárodních organizací po druhé světové válce z ní učinil samostatné téma výzkumu.

Kapitola zkoumá vystoupení členského státu z Evropské unie jako nástroj k ochraně jeho národních zájmů. V první části jsou zkoumány obecná východiska problematiky vystoupení a jsou předloženy tři varianty rozdílného užití vystoupení, potažmo hrozby vystoupením jako kroku k hájení zájmů členské země. Dále jsou uvedeny podmínky, které musí být pro uplatnění daných variant naplněny. V dalších částech se přesuneme od obecné roviny ke konkrétní situaci v Unii. Stručně představíme dosavadní nesmělé pokusy o opuštění integračního procesu a současné právně-politické podmínky vztahující se k vystoupení z Unie ve světle představených variant. V závěrečné části budou hypotézy analyzovány i s ohledem na úpravu obsaženou v nyní ratifikačním procesem procházející Lisabonské smlouvě, která by zcela proměnila právní rámec vystoupení.

³⁴ Mezi nejvlivnější knihy diskutující různé aspekty vystoupení a secese v obecné rovině patří Buchanan 1991; Buchheit 1978; Kohen (ed) 2006.

³⁵ V této oblasti stále neexistuje ustálená terminologie, zejména dochází k zaměňování pojmů secese a vystoupení. Domníváme se, že první z nich je případný pro opuštění unitárního státu, případně federace, druhý nevhodnější pro mezinárodní organizace. Dále v textu bude tedy využíván termín vystoupení, byť Unie je nutné považovat za mezinárodní organizaci *sui generis*.

2.1 Úvod do problematiky vystoupení z Unie

Mezinárodní organizace jsou dobrovolná sdružení subjektů mezinárodní práva (v naprosté většině případů suverénních států), která jsou zakládána s účelem naplnit předem definované cíle, jejichž dosažení by pro subjekty uzavírající smlouvu bylo při samostatném postupu nemožné nebo alespoň obtížné. Mezinárodní organizace jsou založeny smlouvami, které popisují práva a povinnosti jejich stran. Vstup do mezinárodní organizace není právně obvykle nijak problematický a až na naprosté výjimky se jedná o krok dobrovolný, byť obvykle podmíněný naplněním určitých podmínek. Naopak vystoupení z organizace nemusí být nutně zrcadlově opačným postupem s rychlým a snadným průběhem. Valná většina mezinárodních organizací má ve svých zřizovacích smlouvách ustanovení umožňující vystoupení, přitom existuje několik modelových příkladů, jak právo na vystoupení pojmovit.³⁶ Výjimkou ale nejsou ani organizace vystoupení neupravující nebo ho přímo zakazující.³⁷ Statistiky naznačují, že vystoupení není ojedinelou záležitostí, od roku 1945 státy vypověděly (vystoupily z) celkem 1547 multilaterálních smluv.³⁸ Je nutné upozornit, že vystoupení je vždy oficiálním a formálním aktem, z tohoto důvodu je třeba ho odlišovat například od porušování smlouvy nebo bojkotu práce organizace.

Vystoupení z mezinárodních organizací vzbuzuje kontroverze, které se ještě prohloubí, pokud se přesuneme z obecné roviny mezinárodní do situace v Unii. Odborníci uvádějí početné argumenty, které mají dokládat výhodnost, jakou by otevření možnosti vystoupení přineslo pro fungování Unie a obhajobu zájmů členských států. Některé ekonomické teorie významně podporují myšlenku vystoupení, jejich výchozími předpoklady jsou pojmy jako je optimální integrační prostor nebo teorie klubů.³⁹ V dnešní podobě je Unie hospodářsky i politicky příliš heterogenní, aby mohla fungovat efektivně. Možným řešením je větší flexibilita integrace, nejlépe naplněná formou opt-outů či posílené spolupráce. Tyto nástroje, diskutované v jiných částech naší knihy, by měly být vždy upřednostňovány před vystoupením, které je krokem radikálním a s trvalými následky. V některých oblastech ovšem opt-outy nejsou možné, případně vhodné, zvláště pokud je jedna ze sporných stran ve výrazné menšině a není ochotná k ústupkům. Hrozba vystoupením může obecně působit jako přirozený prvek seberestrikce centralizační tendence a zlepšit tak například výkon zásady subsidiarity.

³⁶ Srv. možnosti navržené manuály pro přípravu závěrečných článků mezinárodních smluv: UN Office of Legal Affairs 2003, s. 109-12; Council of Europe, nedatováno.

³⁷ Mezi první patří mimo jiné i Organizace spojených národů či Světová zdravotnická organizace. Pro diskuzi viz Feinberg 1963, s. 189; zhruba jedna pětina mezinárodních smluv zřizujících mezinárodní organizace neupravuje právo na vystoupení z nich: Widdows 1982, s. 98

³⁸ Více viz Helfer 2002, s. 1602-10.

³⁹ Pro podrobnější analýzu vystoupení z Unie z hlediska ekonomických teorií srv. Doering 2002; Lechner 2005; Schäfer 2004.

Úzce propojené s ekonomickými teoriemi jsou dopady možnosti vystoupení na efektivitu rozhodování, zejména v oblastech pokrytých jednomyslností. Známa je hrozba rozhodovací pasti, při které uplatňování jednomyslného rozhodování bez možnosti vystoupení může přinášet neoptimální politická rozhodnutí.⁴⁰ Nikde jinde to v současné době není patrnější než při změnách zřizovacích smluv. Zkušenosti z mezinárodního práva potvrzují, že pokud je možné smlouvu později snadněji vypovědět a opustit závazky s ní spojené, státy jsou při jejím uzavírání a pozdějších změnách ochotny přistoupit k odvážnějším krokům. To platí zvláště pokud dopady ustanovení smluv nejsou předvídatelné (neúplný kontrakt).⁴¹

Vystoupení má i symbolické pozadí, zdůrazňující chápání integrace jako dobrovolného procesu. Podle bývalého soudce německého ústavního soudu Paula Kirchhofa se „členské státy vstupem nezavázaly k sebenaplňujícímu automatismu nezvratné integrace“.⁴² Znamý federalista Altiero Spinelli lakonicky prohlásil, že „Unie není vězením“.⁴³ Právo na vystoupení je tak možné považovat za demokratický prvek, který z Unie činí konsensuální společenství a tím paradoxně zmenšuje i legitimní důvody pro její opuštění. Vystoupení řeší i praktické problémy, které vyplývají z dále diskutovaných rozdílů mezi politickým a právním rozměrem vystoupení.⁴⁴

Nelze zastírat, že oproti výše představeným pozitivním stránkám jsou zde s možností vystoupení spojené také negativní důsledky. Pokud je vystoupení z organizace příliš jednoduché a lze ho učinit jednostranně bez uvedení důvodu, je následně otázkou, zda strany budou vůbec ochotny do dohody investovat své úsilí a další cenné zdroje, neboť dosažení cílů smluv je obvykle úzce spojeno s počtem a konkrétním složením smluvních stran.⁴⁵ V Unii obzvláště je věrohodnost vzájemných závazků jednou z příčin, proč se státy rozhodly sdílet a delegovat suverenitu.⁴⁶ Přestože vystoupení je pojímáno jako formální krok, při obraně národních zájmů je možné ho využít i nepřímo, ve formě hrozby vystoupením, pak ovšem nejsou členské státy ve vzájemně rovném postavení.

Odborné, politické i mediální kruhy diskutující otázku vystoupení se shodují, že tento krok, zvláště v případě vystoupení z Evropské unie, není standardní cestou k dosažení cílů a je spojen s naplněním mnoha závažných podmínek. Tím se vystoupení liší nejen od běžných nástrojů pro

⁴⁰ Zejména Scharpf 1988, 265-271.

⁴¹ Obecně Sykes 1991, s. 255-305.

⁴² Citováno dle Beck 2005, s. 61.

⁴³ Citováno Jens-Peterem Bondem v CONV 277/02, s. 21.

⁴⁴ Pokud by vystoupení bylo právně nemožné, ale členský stát by již dále nesouhlasil se svým členstvím, mohl by svým záměrně excesivním chováním (např. radioaktivní členství nebo nulová tolerance) přivodit zhroucení celého integračního procesu. Více Weiler 1985, s. 286-290.

⁴⁵ Dilema je možné vyjádřit následovně: „Jak rozlišit mezi právem státu na vystoupení ze vztahu, který se neosvědčil, a mezi oportunistickým pokusem využít výhod vytvořených pro celou skupinu?“ Stephan 1999, s. 1583.

⁴⁶ Srv. východiska liberálně mezivládního přístupu: Moravcsik 2003, s. 485-489.

obhajobu zájmů členských zemí při rozhodování v Unii, potažmo Radě (veto při jednomyslnosti, tvorba blokujících koalic při hlasování kvalifikovanou většinou, snaha o ústupky v rámci dosažení konsenzu), ale i od mimořádných kroků, které se nicméně stále drží v dimenzích právně v Unii přijatelných (opt-outs). Podle našeho názoru je v Unii koncept vystoupení pro obhajobu zájmů členských států využitelný ve třech směrech, které jsou ve zbytku kapitoly představeny. Každý z nich ale předpokládá splnění předem daných kritérií, z nichž jedno - možnost vystoupit, je podmínkou *sine qua non* pro všechny uvedené varianty. Jestliže není vystoupení umožněno, nebylo by možné koncept využít vůbec. Vystoupení z Unie je především politické rozhodnutí a politika by při něm hrála nejdůležitější roli. V případě, že se nějaká země pevně rozhodne Unii opustit, je velmi nepravděpodobné, že jí v tom Unie zabrání silou, prostředky k tomu jí ostatně chybí. V praxi má ale otázka vystoupení i své právní aspekty, které by vystupující stát stěží mohl pominout. Zaprvé, Unie je „společenstvím založeném na vládě práva“, důležitost vlády práva v procesu integrace je nezpochybnitelná.⁴⁷ Je možné namítnout, že stát opouštějící Unii nemusí brát ohledy na zásady organizace, se kterou se rozchází, žádná země ale nemůže ignorovat pravidla mezinárodního společenství. Samotná existence států je založena na jejich uznání jinými subjekty mezinárodního práva, státy se ostatně snaží právně ospravedlnit své jednání, i když jednají jednostranně.⁴⁸ Ve světle těchto faktů je možné považovat vystoupení za strukturální propojení práva a politiky (s použitím terminologie Niklase Luhmanna), ačkoliv tedy vystoupení je možné dosáhnout politickou mocí, výkon této moci podléhá právním normám.⁴⁹

2.2 Varianty použití jako nástroje k obhajobě zájmů členské země

Koncept vystoupení může být členskými státy používán v mnoha rovinách, hranice mezi nimi je velmi úzká a často by se jednalo spíše o celý soubor příčin takového kroku. Stejně široké by pravděpodobně bylo i spektrum očekávaných dopadů. Podle našeho názoru je možné komplexní situaci zredukovat do tří základních schématických variant, jak lze vystoupení použít v rámci vyjednávacího procesu. Jak již bylo řečeno, každé užití je nezbytně spojeno s okruhem bodů, jejichž naplnění variantu užití podmiňuje.

Varianta užití č. 1: Vystoupení jako nástroj vyjednávání

⁴⁷ 294/83 *Parti Ecologiste „Les Verts“ v. Parliament* [1986] ECR 1339, bod 27; srv. také Pernice 2001.

⁴⁸ Widdows 1982, s. 94.

⁴⁹ Analogie s Luhmannem je vypůjčena z Brunkhorst 2006, s. 168.

Vystoupení členského státu z Unie, jak již bylo několikrát zdůrazněno, by mělo závažné důsledky pro její fungování i „étos“ integrace. Je proto možné předpokládat, že Unie i její členové budou ochotni činit téměř vše, aby vystoupení zabránili. Členský stát (státy) může této situaci využít (zneužít) a v případě pro něj nevýhodného rozhodnutí⁵⁰ informovat ostatní státy o svém úmyslu vystoupit, pokud nebudou splněny jeho požadavky. Rozhodovací proces se následně může ocitnout pod permanentním stínem hrozby vystoupením. Zbytek Unie může obecně reagovat třemi způsoby: 1) ustoupit a vyhovět státu hrozícímu vystoupením; 2) neustoupit tlaku s tím, že hrozba není míněna vážně, 3) neustoupit tlaku, hrozící stát skutečně vystoupí. Hrozba vystoupením se stává složitou hrou s mnoha neznámými, ve které je nutné přesně odhadnout, jestli je stát ochoten svoji hrozbu vystoupení naplnit. Využití konceptu vystoupení jako nástroje při vyjednávání je proto podmíněno naplněním následujících kritérií:

- **Věrohodnost.** Jde o klíčový prvek, celý koncept má smysl pouze tehdy, jestliže ostatní státy považují hrozbu vystoupením za reálnou. Jelikož vystoupení je radikálním krokem, je možné hrozbu uplatnit pouze při skutečně mimořádném ohrožení národních zájmů.
- **Výhodnost.** Úzce souvisí s věrohodností. Výše ztráty, která je spojená s rozhodnutím, kvůli kterému hrozí členská země vystoupením, musí být pro tento stát alespoň blízká výhodnosti členství. Argument platí pouze při racionálním chování představitelů států, tento předpoklad není samozřejmý, psychologické modely ukazují, že existují politici, kteří jsou schopni setrvat na své představě řešení problémů, byť by se objevil návrh pro jejich zemi daleko výhodnější.⁵¹
- **Objektivní podmínky.** Velmi náročná kritéria podmiňující vystoupení by ztížila možnost uplatnění směru užití č. 1 a vyjasnila problém věrohodnosti hrozby - pokud by členský stát vynaložil skutečnou snahu předepsané podmínky naplnit, lze hrozbu automaticky považovat za věrohodnou.
- **Síla (důležitost) státu.** Směr užití č. 1 dává silnější pozici zemím, které jsou pro integraci důležité. U členských zemí, které jsou malé, hospodářsky nevýznamné nebo na geografickém okraji Unie, může hrozba vystoupením vyznít naprázdno, i když by byla věrohodná. Je proto velmi pravděpodobné, že tyto státy by se užití hrozby vystoupením vyhnuly. Naopak u států, jako jsou Francie a Německo, bez kterých by

⁵⁰ Ať již v průběhu vyjednávacího procesu, kdy hrozí přehlasování státu, nebo i aktu již přijatého. Nemusí jít nutně pouze o jedno rozhodnutí, ale jejich soubor, případně dlouhodobější rozhodovací trend.

⁵¹ Srv. Eerola et al 2004, s. 6-8.

fungování Unie bylo neudržitelné,⁵² by ostatní země nebo instituce mohly brát ohledy i na pouhý neformální náznak hrozbou vystoupení, případně tuto hrozbu reflektovat již *apriori* při rozhodovacím procesu.

Varianta užití č. 2: Vystoupení z důvodu přetrvávající nevýhodnosti členství v Unii

Jedná se o klasické použití konceptu vystoupení, které je nejčastějším důvodem pro opuštění mezinárodní organizace. Většina smluv zakládajících mezinárodní organizace má podobu již zmíněného neúplného kontraktu, kdy není možné předem odhadnout jak budoucí dopad některých ustanovení, tak logicky i vývoj vnějších okolností, které mohou cíle kontraktu ovlivnit. Jestliže se následně nenaplní původní očekávání a smlouva se pro někoho ukáže jako nevýhodná, je právem (podle některých názorů i povinností) státu takovou smlouvu vypovědět a nepoškozovat setrváním v organizaci své občany. Původní Římské smlouvy naplňují charakteristiku neúplného kontraktu,⁵³ postupem času ale došlo k jejich „zpřesňování“, ať již dalšími změnami zřizovacích smluv samotných, ale také judikaturou Soudního dvora, sekundární legislativou a samozřejmě i politickou praxí. V dnešní době jsou již proto všichni současní členové i zájemci o přistoupení dobře seznámeni s fungováním Unie a jen velmi obtížně by šlo argumentovat „náhlou“ přetrvávající nevýhodností členství, zvláště když otázky dotýkající se hlavních zájmů členských států a jádra jejich suverenity jsou chráněny jednomyslností (vetem). Přesto si lze představit situaci, kdy se pro některou zemi (země) může stát členství dlouhodobě nevýhodné, například pokud by se vytvořila většinová koalice s konkrétním programem v Radě, která by při hlasování kvalifikovanou většinou nestále přehlasovávala (diskriminovanou) menšinu. Tento směr využití konceptu vystoupení je podmíněn naplněním následujících kritérií:

- **Výhodnost.** Pokud akceptujeme zásadu, že žádný stát vědomě nepoškodí svoje zájmy, je vystoupení podmíněno kalkulací nákladů a výhod (*cost-benefit* analýza), které ze členství plynou s tím, že pouze při výrazně záporném výsledku se členský stát rozhodne pro vystoupení. Zde bychom čelili obtížím, neboť není zcela jasné, co všechno do výpočtu zahrnout, jak některé skutečnosti vyjádřit číselně a do rovnice by bylo třeba zařadit i ztráty/výnosy z budoucí existence státu mimo prostor Unie (včetně podmínek vztahu mezi státem a Unií). O složitosti úkolu svědčí i některé předběžné kalkulace výhodnosti členství, které již byly učiněny.⁵⁴ Je samozřejmě

⁵² Garrett 1992, s. 546-7.

⁵³ Srv. Dowding 2000, s. 137.

⁵⁴ Dostupné výpočty potvrzují komplexnost otázky. Například v případě Británie jedna studie spojuje s vystoupením ekonomické ztráty (Pain a Young 2004, s. 387-408), jiná naopak ho považuje za výhodné (Minford et al 2005).

představitelné, že se členský stát rozhodne pro vystoupení i z důvodů početně zcela nepostižitelných, například kvůli obhajobě kulturních či jazykových tradic nebo obraně před imigrací.

- **Věrohodnost.** Každý požadavek na vystoupení ve smyslu směru č. 2 je třeba považovat za věrohodný, konečným cílem a zájmem státu je vystoupit z Unie, nikoliv si vynutit ústupky z její strany.
- **Objektivní podmínky.** Stát je ochotný naplnit veškeré hmotné i procesní podmínky, které jsou na proces vystoupení navázány, byť by byly velmi náročné materiálně nebo časově. Jelikož je ale rozhodnut Unii opustit, nemusel by při případných potížích ze strany Unie jejím požadavkům vyhovět, stačilo by splnění podmínek mezinárodního práva.
- **Síla (důležitost) státu.** Faktor nehraje větší roli, rozhodnutí není chápáno jako forma nátlaku na ostatní členy. Méně důležité státy nebo země na periferii budou zřejmě náchylnější k používání tohoto směru, protože jejich zájmy nemusí být zohledněny ve standardním rozhodovacím procesu a zároveň je jejich vzájemná závislost s ostatními státy Unie obvykle méně výrazná než u států centra, u kterých je v současné době existence mimo struktury Unie obtížně představitelná.⁵⁵

Varianta užití č. 3: Vystoupení (vyloučení) jako forma nátlaku na členský stát

Poslední diskutovaná varianta je strukturálně postavena obráceně oproti předchozí, představuje situaci, kdy určitý členský stát dlouhodobě neumožňuje naplnění cílů požadovaných většinou Unie a je proto na něj vyvíjen tlak, aby buď ustoupil, nebo Unii opustil. Řešením je toto opatření zejména proti rozhodovací pasti jednomyslnosti, v Unii si ho lze představit například při schvalování změn primárního práva.⁵⁶ V jiných ohledech je směr č. 3 velmi podobný směru č. 1, první krok (hrozbu) ale činí Unie, adresátem je členský stát.

- **Věrohodnost.** Hrozba je využitelná pouze za mimořádných okolností, pokud má být adresátem považována za reálnou.
- **Výhodnost.** U Unie zastoupené skupinou států lze očekávat racionální jednání, proto ztráty pro integraci způsobené neústupností členské země musí přesáhnout výhody,

⁵⁵ Oba argumenty jsou v podstatě stranami jedné mince.

⁵⁶ Samozřejmě by takový krok vyžadoval právě změnu primárního práva, včetně jejího schválení v současnosti požadovaným způsobem (čl. 48 SEU).

které z členství tohoto státu Unie má. Nemusí se ale přitom jednat pouze o náklady a ztráty spojené s členstvím daného státu, ale i pro integrační proces jako celek.

- **Objektivní podmínky.** Unie je povinna naplnit veškeré procesní i hmotné podmínky, které by se variantu č. 3 vázaly, není možné působit mimo rámec evropského práva.
- **Síla (důležitost) státu.** Faktor propojený s výhodností a věrohodností. Cílem směru užití č. 3 mohou být pouze státy, jejichž členství není pro Unii nepostradatelné. Čím méně je země pro Unii důležitá, tím méně závažnější mohou být záležitosti, kvůli kterým je hrozba uplatněna.

2.3 Historické zkušenosti s konceptem vystoupení v Unii

Uplatnění vystoupení jako nástroje k obhajobě národních zájmů patří k mimořádným krokům, proto chybí větší historická empirická zkušenost s tímto konceptem z dosavadního vývoje integrace. Žádný stát samozřejmě dosud Unii neopustil, přesto je zde několik případů, kdy vystoupení členského státu přinejmenším hrozilo. V této podkapitole budou tyto události stručně popsány a analyzovány dle představených variant.

Prvním příkladem je známá politika „prázdné židle“ praktikovaná Francií v roce 1965. Ačkoli Francie nikdy oficiálně nepohrozila vystoupením a dále se účastnila práce ve strukturách Společenství, podle některých názorů se jednalo o *de facto* dočasné vystoupení hrozící přerůst ve vystoupení trvalé.⁵⁷ Nátlak Francie byl úspěšný, spor byl ukončen lucemburským kompromisem, který ve své podstatě přispěl k zachování jednomyslného hlasování až do 80. let.⁵⁸ Politika prázdné židle je variací užití vystoupení ve smyslu varianty č. 1, hrozba byla ostatními považována za věrohodnou. K její realitě přispívala vážnost postižených zájmů pro Francii, její nepostradatelnost pro zbytek Společenství (síla státu) i osobnost de Gaulla, který své postoje nezakládal pouze na objektivních hlediscích nákladů (neracionalita posouzení výhodnosti). Období prázdné židle zapadá do teorie neúplného kontraktu, neboť byly řešeny spory, které byly v době podepsání Římských smluv odsunuty do budoucna.

Británie po svém vstupu v roce 1973 projevila nespokojenost s vyjednanými podmínkami členství. Nová labouristická vláda požadovala znovuprojednání některých bodů, opírala se přitom o zhoršující se hospodářskou situaci. Evropská rada se na svém zasedání v Dublinu v březnu 1975 dohodla na změnách v rozpočtu Společenství, které byly pro Spojené království výhodnější. Vláda Harolda Wilsona se rozhodla následně uspořádat referendum s otázkou „Domníváte se, že

⁵⁷ Kaiser 1966, s. 22, citovaný v Baquero-Cruz 2006, s. 255.

⁵⁸ Ke vzniku a dopadům lucemburského kompromisu srv. kapitolu XXX (doplnit na konci odkaz na předchozí kapitolu).

Spojené království má setrvat v Evropském společenství (společném trhu)?“ 5. června 1975 67,2 % voličů na otázku odpovědělo kladně při 65% účasti. Hlavní důvod pro konání referenda byl politický, cílem bylo zejména překonat rozpory uvnitř Labouristické strany, referendum nesloužilo jako forma nátlaku na ostatní členy Společenství.⁵⁹ Z tohoto důvodu je složité zařazení situace do variant, nejbližší je směr užití č. 2. Britská vláda usoudila, že členství Spojeného království ve Společenství nemá vyšší užitek než vnitřní politická stabilita země, konání referenda by naznačovalo věrohodnost možnosti vystoupení, přestože s ohledem na suverenitu britského parlamentu nebylo referendum závazné.

Podobným procesem jako Spojené království prošlo po přistoupení ke Společenství i Řecko. Na podzim 1981 v kampani před volbami do národního parlamentu slíbila řecká socialistická strana (PASOK) pod vedením Andrease Papandrea, že v případě svého vítězství uspořádá referendum o setrvání země ve Společenství. Přestože volby socialisté skutečně vyhráli, referendum se nekonalo, neboť jeho vyhlášení by musel schválit tehdejší prezident Konstantin Karamanlis, horlivý zastánce evropské integrace.⁶⁰ Opět se jedná o model č. 2, samozřejmě s výhradou, že se jednalo o pouze nenaplněný záměr. Zajímavým prvkem je použití institutu referenda v britském i řeckém případě, který řeší jinak obtížnou otázku výhodnosti vystoupení - rozhodnutí (výpočet) je jednoduše ponecháno na občanech, zvyšuje se také legitimita takového kroku.

V létě 1981 zveřejnil Národní výkonný výbor britské Labouristické strany prohlášení, ve kterém se strana zavázala prosadit v případě svého volebního vítězství vystoupení Spojeného království ze Společenství, a to bez konání referenda. Dokonce byl připraven i podrobný plán popisující postup vystoupení, celý proces neměl trvat déle než rok. Mezi důvody pro opuštění byly jmenovány vysoké příspěvky Spojeného království do rozpočtu Společenství, zvyšující se cena ropy z nalezišť v Severním moři a slabost britského průmyslu.⁶¹ Z těchto údajů vyplývá, že strana považovala vystoupení Spojeného království za výhodné, definovala si i objektivní podmínky (byť jednostranně) a jednoznačnost i zveřejnění záměru naznačuje jeho věrohodnost. Praktická realizace nenastala z důvodu volební prohry labouristů.

Poměrně nedávnou situací, při které bylo téma vystoupení diskutováno, byla ratifikace Maastrichtské smlouvy. Občané Dánska jako jediného členského státu v referendu v červnu 1992 její text odmítli. Zbytek Společenství si přál, aby byl obsah smlouvy naplněn, proto bylo nutné najít cestu ven z krize. Jednou z možností, která byla navržena a realisticky zvažována i právním oddělením Rady, bylo vystoupení všech zbývajících 11 členů ze Společenství a založení nové

⁵⁹ Více k referendu Irving 1976, s. 3-12.

⁶⁰ Srv. Miller 1981.

⁶¹ Statement by the National Executive Committee of the Labour Party of 27 July 1981. *Doc. B/053/81*.

Unie na základě Maastrichtské smlouvy.⁶² Tento krok by byl spojením modelů č. 2 a 3, v praktické rovině by účel odpovídal zejména modelu č. 3, cílem bylo vyvolat tlak na Dánsko, aby smlouvu ratifikovalo. Nakonec byla zmíněná konstrukce zavrhnuta ve prospěch méně radikálních řešení, na kterých se shodla Evropská rada na zasedání v Edinburghu. Dánsko v opakovaném referendu upravenou smlouvu schválilo.

V neposlední řadě je zde případ Grónska, které je velmi často citováno jako jediné území, které z Unie skutečně vystoupilo. Grónsko se stalo součástí Společenství jako integrální součást Dánska jeho vstupem v roce 1973. V roce 1978 mu byla Dánskem udělena autonomie. Přes významnou pomoc, kterou Grónsko od Společenství získávalo, bylo členství nepopulární z kulturních, ale především hospodářských důvodů.⁶³ V únoru 1982 grónská samospráva uspořádala referendum, ve kterém se 52 % hlasujících vyslovilo pro opuštění Společenství, samospráva následně vyzvala dánskou vládu, aby vyjedнала se Společenstvím změnu zakládajících smluv a podmínky vystoupení. Po vyjádření kladných stanovisek Komise i Parlamentu Rada schválila znění dohody v březnu 1984, po její ratifikaci členskými státy vstoupila v platnost v roce 1985 a Grónsku byl udělen statut zámořského území. Z právního hlediska se díky zvláštnímu postavení Grónska, které nebylo samostatným členem Společenství, ale nedá mluvit o vystoupení *de iure*, jedná se spíše o územní omezení působnosti evropského práva.⁶⁴ Grónsko fakticky odpovídá modelu č. 2, ale ačkoli jsou splněny všechny předepsané podmínky (výhodnost: rozhodnutí učiněno po pečlivé úvaze, potvrzeno legitimně občany; dodržení objektivních podmínek: jednání o podmínkách, dohoda odsouhlasena všemi státy; síla státu: nedůležité území na periferii, Společenství nebylo ochotné činit významné ústupky či udělovat výjimky), z právního i politologického hlediska jsou grónské zkušenosti relevantní pro naši analýzu pouze částečně a nemůžeme je aplikovat na plné členy.

24 Rámec vystoupení z Unie za současného právního stavu

Z historického přehledu vyplývá, že doposud v Unii/Společenství nedošlo k plnému uplatnění žádné z variant, která by využívala potenciálu vystoupení jako nástroje pro obhajobu národních zájmů. Nezapomínejme na shora uvedenou tezi, že vystoupení je záležitostí politickou, ale realizovanou v mantinelech práva. Protože nemáme k dispozici precedent naznačující možnost použití vystoupení v praxi, je třeba provést právní analýzu, která by napověděla, nakolik je

⁶² Oppermann a Classen 1993, s. 7, citováno dle Waltemathe 2000, s. 25.

⁶³ V hospodářské oblasti se spory týkaly práva na rybolov v grónských vodách, vysokých cen potravin díky společné zemědělské politice, důležité byly i kulturní otázky či volný pohyb osob; více příspěvky v Rasmussen (ed) 1983.

⁶⁴ Více o grónském případě, včetně právní analýzy, srv. Weiss 1985, s. 173-185.

v současné době možnost vystoupení či hrozba jím vzhledem k představeným variantám využitelná.

Existuje několik způsobů, jak přistoupit k nalezení právního základu pro vystoupení z Unie.⁶⁵ Jeden z nich vychází z tradiční právní maximy: opuštění unitárního státu nebo federace by mělo být zapovězeno, ale je možné z volnějších svazků jako je například konfederace.⁶⁶ Jestliže bychom správně určili, jakým subjektem dnešní Unie je, odpověděli bychom si i na otázku o charakteru vystoupení a jeho možnosti, potažmo legalitě. Bohužel Unii lze stěží zařadit do kategorií federace/konfederace, navíc když na samotné státoprávní definici těchto termínů nepadají v doktríně shoda. Podle našeho názoru je výhodnější metodou posoudit vystoupení z pohledu různých právních systémů platných v Evropské unii. Působí zde tři částečně autonomní, ale úzce propojené a někdy se překrývající právní systémy: národní právo, evropské právo a mezinárodní právo veřejné. Tyto systémy mají vzájemnou dynamiku, ale je nemožné určit absolutní hranice hierarchie mezi nimi. Systemické vztahy mezi třemi systémy závisejí více na postoji hodnotitele než na vlastních kvalitách systémů.⁶⁷ Nejčastěji uváděnou perspektivou je vztah vzájemného respektu a tolerance.⁶⁸ V následující analýze je otázka vystoupení v zrcadle třech právních systémů analyzována bez *a priori* posuzování jejich pozice v systemické síti, zároveň se pokoušíme zachovat alespoň základní logiku vzájemných vztahů.⁶⁹

Prvním zkoumaným okruhem je oblast evropského práva. Zřizovací smlouvy (Smlouva zakládající Evropské společenství, Smlouva o Evropské unii) neobsahují žádné ustanovení umožňující jejich vypovězení. To je pro mezinárodní smlouvy neobvyklé, ale jak již bylo řečeno výše, není to naprostá výjimka. Čl. 312 SES (ex čl. 240 SES) uvádí: „Tato smlouva je uzavřena na dobu neurčitou.“⁷⁰ Jsou vedeny vášnivé debaty o tom co tato věta znamená pro podobu Unie a právo na vystoupení, ale ani užití všech představitelných metod interpretace neposkytne definitivní odpověď.⁷¹ Nejpravděpodobnější vysvětlení zní, že tvůrci smluv nechtěli učinit Společenství/Unii nerozpustitelným, zároveň si ale přáli znemožnit jednostranné vystoupení. Pokud vezmeme v úvahu znění ostatních částí zřizovacích smluv, účel a charakter integrace a jurisprudenci Soudního dvora, můžeme uzavřít, že jednostranné vystoupení podpořené

⁶⁵ Pro podrobnější rozbor právní situace spojené s vystoupením z Unie srv. Zbíral 2008b, s. 752-773.

⁶⁶ Podobná tvrzení lze nalézt v dílech klasiků právní teorie jako byli Carl Schmitt, Georg Jellinek nebo Hans Kelsen. Pro diskuzi srv. Feinberg 1963, s. 213-214.

⁶⁷ Pro výborný (byť stále obecný) rozbor srv. Bethlehem 1998, s. 169-196.

⁶⁸ Srv. příspěvky v Wind a Weiler (eds) 2003.

⁶⁹ Přiznáváme kontroverzi této metody, domníváme se ale, že pro potřeby textu politologického charakteru postačuje.

⁷⁰ Totéž v čl. 51 SEU pro SEU.

⁷¹ Pro přehled srv. Weber 2004, body 1-3.

evropským právem je vysoce problematické.⁷² Komise zastává také názor o nemožnosti jednostranného vystoupení na základě evropského práva.⁷³ Na druhou stranu, vystoupení podpořené jednomyslným souhlasem zbývajících členských států není právně napadnutelné. Ačkoliv existují opačné pohledy,⁷⁴ většina odborníků se domnívá, že v případě náležitého dodržení procesu pro změnu zřizovacích smluv (v současnosti čl. 48 SEU) jsou strany smluv oprávněné měnit jejich obsah dle libosti, včetně změny členské základny.

Mezinárodní právo veřejné je obecně aplikovatelné na všechny subjekty mezinárodního společenství, včetně Společenství a jeho členských zemí. Avšak přestože jsou zřizovací smlouvy akty mezinárodního práva, ambivalentní vztah mezi evropským a mezinárodním právem je všeobecně známý. Soudní dvůr, stejně jako množství expertů na evropské právo, považuje Unii za „soběstačný režim“,⁷⁵ ve kterém jsou pravidla mezinárodního práva použitelná pouze v případech, kdy není k dispozici *lex specialis* práva evropského. Jelikož ale evropské právo vystoupení neupravuje, je analýza vystoupení z pohledu mezinárodního práva v případě Unie relevantní. Nejvýznamnějším dokumentem je pro nás Vídeňská úmluva o smluvním právu (VÚSP), která kodifikuje základní pravidla mezinárodního práva v oblasti mezinárodních smluv.⁷⁶ Je pravdou, že Společenství, stejně jako některé členské státy, nejsou stranou VÚSP⁷⁷ a že SES byla ratifikována před vstupem VÚSP v platnost. To ale není závažnou překážkou, neboť VÚSP kodifikuje obyčejové mezinárodní právo aplikovatelné na smluvní vztahy.⁷⁸ Platnost pravidel ve VÚSP potvrdil i Soud prvního stupně.⁷⁹

VÚSP obsahuje několik článků zabývajících se vypovězením smluv. Čl. 54 písm. a) VÚSP určuje, že každá smlouva může být vypovězena v souladu s textem této smlouvy, toto ustanovení není pro Unii použitelné. Podle čl. 54 písm. b) VÚSP je vystoupení dovolené se souhlasem ostatních stran smlouvy, což potvrzuje hypotézu o možnosti konsenzuálního vystoupení z Unie. Čl. 56 VÚSP upravuje podmínky pro vypovězení smlouvy, která neobsahuje ustanovení o této otázce (případy SES a SEU). Podle čl. 56 odst. 1 písm. a) VÚSP lze smlouvu vypovědět, jestliže strany implicitně s touto eventualitou počítaly. Bohužel záměr tvůrců zřizovacích smluv není

⁷² Podrobněji viz Waltemathe 2000, s. 29-50.

⁷³ Reply to written question no. 1321/81. OJ C 82, 4. dubna 1982, s. 5; Reply to oral question no. 59/1998. OJ C 113, 11. dubna 1998, s. 26.

⁷⁴ Například Werner Thieme citovaný v Dagtoglou 1975, s. 259.

⁷⁵ Termín užitý v Hofstätter 2001, s. 40.

⁷⁶ Smlouva byla podepsána v roce 1969 a vzešla v platnost v roce 1980. ČSSR VÚSP ratifikovala, byla vyhlášena Ministerstvem zahraničních věcí (15/1988 Sb.), smlouva je samozřejmě platná i pro ČR.

⁷⁷ Seznam zemí, které VÚSP ratifikovaly, je dostupný na <http://www.walter.gehr.net/frame24.html> (navštíveno 15. března 2008).

⁷⁸ Podle doktríny „je možné spolehlivě předpokládat, že právní poradci se v současnosti budou obracet na Úmluvu pro vodítka v případě obtížných bodů práva mezinárodních smluv.“ Sinclair 1984, s. 252.

⁷⁹ T-115/94 *Opel Austria v Council* [1997] ECR II-39.

zřejmý, neboť *travaux préparatoires* nejsou doposud zveřejněny a proto si musíme vystačit s interpretací textu smluv se shora naznačeným nejasným výsledkem. Právo na vystoupení lze vyvodit i z povahy smlouvy (čl. 56 odst. 1 písm. b) VÚSP), ale doktrína mezinárodního práva měla na mysli smlouvy jiné povahy než SES a SEU.⁸⁰ Strany mohou vypovědět smlouvu při jejím materiálním porušení jinou stranou (stranami) (čl. 60 odst. 2 VÚSP, zásada *exception non adimpleti contractus*) nebo nemožnosti naplnění účelu smlouvy (čl. 61 VÚSP, zásada *ad impossibilia nemo tenetur*), ale tato obecná ustanovení nejsou pro Unii aplikovatelná, protože zřizovací smlouvy samy poskytují množství specializovaných nástrojů řešících podobné situace.⁸¹ Nakonec čl. 61 VÚSP vyjadřuje starou doktrínu o významné změně okolností (*clausula rebus sic stantibus*). Někteří experti se domnívají, že může sloužit jako základ pro jednostranné vystoupení z Unie,⁸² na druhou stranu je *clausula* jedním z nejproblematictějších otázek mezinárodního práva a v poslední době není znám žádný případ, kdy by byla použita v řízení před mezinárodními soudy nebo diplomatických jednáních.⁸³ Obtížnost odvolání se na *clausulu* při vystoupení z Unie je dána i existencí ustanovení v zakládacích smlouvách, které dovolují přizpůsobit se téměř jakékoliv změně okolností, o čemž nakonec svědčí i měnící se obsah i hloubka integrace. Můžeme uzavřít, že pravidla mezinárodního práva (jmenovitě VÚSP) týkající se vypovězení smluv nedávají právo na vystoupení z Unie.

Na rozdíl od evropského a mezinárodního práva národní právo za jistých podmínek poskytuje platformu pro vystoupení. Na tomto místě se ocitáme na křehké ledové vrstvě vztahu mezi národním ústavním a evropským právem. Samozřejmě pokud bychom posoudili otázku pohledem Soudního dvora a akceptovali absolutní přednost evropského práva nad právem národním, náš rozbor bychom zde byli nuceni ukončit. Realita ale není tak jednoduchá, což potvrzuje i početná řada rozhodnutí vybraných ústavních soudů členských států Unie.⁸⁴ Kdy a kde má národní právo převážet nad právem evropským a umožnit vystoupení? S jistou dávkou představivosti to můžeme odvodit z čl. 6 odst. 3 SEU, který garantuje členským státům ochranu národní identity: Pokud by Unie ustanovení překročila, státy mohou, po vyčerpání všech ostatních nástrojů, nakonec Unii opustit.⁸⁵ Jiní uplatňují teorii zbytkové suverenity - stát je vázán

⁸⁰ Užití čl. 56 VÚSP je obecně v doktríně považováno za velmi kontroverzní, nejen v případě Evropské unie. Srv. Widdows 1982, s. 106-14.

⁸¹ Například čl. 226 a 228 SES, detailněji viz Hilf 1997, bod 12; o nemožnosti užití doktríny *exception non adimpleti contractus* v Unii, srv. případy 90-91/63 *Commission v Luxembourg and Belgium* [1964] ECR 625.

⁸² Berglund 2006, s. 152.

⁸³ Setear 1996, s. 209; je ale třeba přiznat, že doktrínu *rebus sic stantibus* uznal Soudní dvůr: C-162/96 *Racke v Hauptzollamt Mainz* [1998] ECR I-3655, body. 24, 53-5.

⁸⁴ Srv. za všechny přehled ve Witte de 1999, s. 177-213.

⁸⁵ Manin 1998, s. 76, citováno dle Waltemathe 2000, s. 92; klíčová je otázka, jak vůbec neuznávání národní identity ze strany Unie kvalifikovat, podle našeho názoru to je téměř nemožné.

svými mezinárodními závazky, jestliže je ale jejich výkonem ohrožena jeho státnost nebo samotná existence, má právo (povinnost) závazky vypovědět, nikdy přitom nemůže převést jádro své státnosti na jiný subjekt, pokud nechce jako stát zaniknout.⁸⁶ Ústavy členských států poskytují rozdílné základy pro účast států na integračním procesu. Je zde široké spektrum monistických i dualistických přístupů, musíme brát v úvahu judikaturu národních ústavních soudů. Obecně lze prohlásit, že většina ústav zajišťuje právo na vystoupení z Unie, v některých státech jednoduše, v jiných pouze za výjimečných podmínek.⁸⁷ V České republice Ústavní soud v rozsudku o cukerných kvótách potvrdil, že ČR vstupem přenesla určité pravomoci na Unii, ale že přesun se nemůže dotknout formálního a materiálního jádra Ústavy ČR, konkrétně čl. 9 odst. 2 a 3 Ústavy, které chrání základní zásady demokratického státu. Můžeme dovést, že v případě ohrožení uvedených hodnot naším členstvím v Unii by se neuplatnila přednost evropského práva a ČR by mohla vystoupit.⁸⁸

Zopakujme, že zřizovací smlouvy o vystoupení mlčí, přesto je akceptována možnost opuštění Unie se souhlasem všech jejích členů. Naopak jednostranné vystoupení je v mezích evropského a mezinárodního práva zapovězeno, podle většiny odborníků je právní základ možné nalézt v ústavním právu členských států, pouze ale jako *ultima ratio* krok vyhrazený pro skutečně mimořádné případy. Jak se současná komplexní právní situace spojená s vystoupením z Unie odráží v možnosti aplikace našich tří směrů užití vystoupení pro obhajobu národních zájmů?

Varianta užití č. 1: Vystoupení jako nástroj vyjednávání

Z právního hlediska je vystoupení z Unie nyní možné pouze za naprosto výjimečné situace a při splnění složitých podmínek.⁸⁹ Z tohoto důvodu bude nelze hrozbu vystoupením za běžné situace považovat za věrohodnou. Vystoupení není zvažováno ani jako neformální prvek stojící v pozadí vyjednávání, na který by bylo potřeba brát zřetel. Uplatnění varianty č. 1 v současné praxi nelze doporučit.

⁸⁶ Pro detailní rozbor srv. Götting 2000, s. 109-112; vybrané doktríny mezinárodního práva poskytují „přirozené“ důvody, proč státy mohou jednostranně vypovědět smlouvy, viz Feinberg 1963, s. 212-214; jiní odborníci použitelnost doktríny zbytkové suverenity jako základu pro jednostranné vypovězení smlouvy odmítají Akehurst 1979, s. 152.

⁸⁷ Omezený prostor zabraňuje podrobnému rozboru situace ve všech členských státech, pro detailní přehled tradičních (15) členů srv. Waltemathe 2000, s. 102-71, pro nové členy srv. Albi 2005, s. 67-137.

⁸⁸ Podobná byla i argumentace polského ústavního tribunálu v jeho rozsudku o rámcovém rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkaze- podle soudců k jeho řádnému provedení buď Polsko musí změnit ústavu, nebo vystoupit z Unie, srv. Sadurski 2008, s. 15-19.

⁸⁹ Souhlasné vystoupení nedává u modelu č. 1 smysl.

Varianta užití č. 2: Vystoupení z důvodu přetrvávající nevýhodnosti členství

Vystoupení je natolik obtížné, že míra nevýhodnosti by musela vysoce převyšovat hodnotu zisků z členství. Reálně lze vystoupení očekávat spíše z důvodů nemateriálních, ať již je to ohrožení demokratických zásad členského státu ze strany Unie (například přílišný přenos suverenity), nebo z důvodů vnitropolitických. Jestliže by záměr vystoupit oznámil stát pro integraci méně důležitý, lze očekávat dosažení dohody se zbytkem Unie a uplatnění konsensuálního vystoupení, které by proces právně i prakticky usnadnilo.

Varianta užití č. 3: Vystoupení (vyloučení) jako forma nátlaku na členský stát

Zřizovací smlouvy nedovolují vyloučení členského státu,⁹⁰ jakákoliv forma nátlaku v tomto duchu se musí minout účinkem. Možností je pouze dobrovolná dohoda na odchodu „problematického“ státu za pro něj výhodných podmínek (*de facto* konsensuální vystoupení), nebo naopak vystoupení celého zbytku států Unie a jejich založení nové organizace, tento postup by ale nebyl právně zcela čistý.⁹¹

2.5 Vystoupení z Unie ve světle navržených změn primárního práva

Nové tisíciletí je pro Unii obdobím mohutných změn. Kromě východního rozšíření mezi ty nejvýznamnější patří i neustálé snahy o reformu primárního práva. Na základě mandátu daného Evropskou radou v Laekenu v období 2002-2003 připravilo těleso nazvané Evropský konvent návrh Smlouvy o ústavě pro Evropu. V průběhu jednání Konventu byla diskutována i problematika právní úpravy vystoupení z Unie. Prezidium Konventu se snažilo prosadit včlenění ustanovení o možnosti jednostranného vystoupení do textu návrhu, delegáti vedli ostré spory o potřebnosti tohoto opatření, stejně tak i o podobě výstupní klauzule. Prezidium v konečné verzi prosadilo svůj záměr, který byl následně po mírných legislativních úpravách schválen i mezivládní konferencí a stal se jako čl. I-60 součástí všemi členskými státy podepsané Smlouvy o ústavě pro Evropu.⁹² Smlouva o ústavě je v dnešní době již právně mrtvá, významná část jejího obsahu včetně článku obsahujícího úpravu vystoupení byla ale převzata do nově vyjednané Lisabonské smlouvy, konkrétně by je jednalo o čl. 50 SEU ve znění Lisabonské smlouvy. Citujeme jej v plném znění:

⁹⁰ Čl. 7 SEU upravuje pouze pozastavení členství, a to jen z předem daných důvodů.

⁹¹ Srv. také diskuzi v Weiler a Modrall 1985, s. 161.

⁹² Pro podrobnou analýzu jednání Konventu a mezivládní konference o otázce vystoupení srv. Zbiral 2008a, s. 308-315.

1. Každý členský stát se v souladu se svými ústavními předpisy může rozhodnout z Unie vystoupit.
2. Členský stát, který se rozhodne vystoupit, oznámí svůj záměr Evropské radě. S ohledem na pokyny Evropské rady Unie sjedná a uzavře s tímto státem dohodu o podmínkách jeho vystoupení, s přihlédnutím k rámci jeho budoucích vztahů s Unií. Tato dohoda se sjednává v souladu s čl. 218 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie. Jménem Unie ji uzavře Rada, která rozhoduje kvalifikovanou většinou po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.
3. Smlouvy přestávají být pro dotýčný stát použitelné dnem vstupu dohody o vystoupení v platnost, nebo, nedojde-li k tomu, dva roky po oznámení podle odstavce 2, nerozhodne-li Evropská rada jednomyslně po dohodě s dotýčným členským státem o prodloužení této lhůty.
4. Pro účely odstavců 2 a 3 se člen Evropské rady nebo Rady, který zastupuje vystupující členský stát, nepodílí na jednáních ani rozhodnutích Evropské rady nebo Rady, která se jej týkají.
Kvalifikovaná většina je vymezena v souladu s čl. 238 odst. 3 písm. b) Smlouvy o fungování Evropské unie.
5. Pokud stát, který z Unie vystoupil, požádá o nové přistoupení, podléhá tato žádost postupu podle článku 49.

Úprava vystoupení z Unie se proti dnešnímu stavu přijetím článku drasticky promění. Poprvé bude přímo v primárním právu obsažena klauzule umožňující vystoupení a dávající proceduře jasný rámec. Článek garantuje členským státům jednostranné vystoupení z Unie, materiální podmínkou je jen soulad s ústavními předpisy dotčeného státu, to je ale kritérium vnitrostátní a není ze strany Unie vynutitelné. Procesní podmínky jsou také omezené: je zde povinnost svůj záměr ohlásit Evropské radě a předpokládá se uzavření dohody o podmínkách vystoupení a rámci budoucích vztahů mezi Unií a vystupujícím státem. Dohodu uzavírá jménem Unie Rada tzv. superkvalifikovanou většinou po obdržení souhlasu Evropského parlamentu. Dohoda ale není podmínkou vystoupení *per se*, jestliže jedna ze stran její znění neschválí nebo se vůbec nezačne jednat, stává se vystoupení platné dva roky po oznámení záměru. Členský stát tedy může

vystoupit i zcela bez součinnosti ostatních zemí Unie.⁹³ Jak se změna přístupu primárního práva k vystoupení z Unie projeví při aplikaci jednotlivých variant?

Varianta užití č. 1: Vystoupení jako nástroj vyjednávání

Čl. I-60 Smlouvy o ústavě činí formálně z vystoupení jednoduchý jednostranný krok. Navíc samotné sdělení záměru vystoupit podle všeho není spojeno s právní závazností, členský stát může svůj úmysl v průběhu dvouleté lhůty vzít zpět bez jakýchkoliv následků. Nová klauzule o vystoupení je proto v extrémním pojetí výkladu využitelná jako nástroj pro prosazení národních zájmů v procesu vyjednávání, neboť hrozba vystoupením ani oznámení záměru nejsou spojeny s negativními dopady.⁹⁴ Za této situace získávají na důležitosti další prvky modelu, jako je věrohodnost úmyslu a důležitost státu. Jelikož vystoupení zůstává v praxi obtížné, hrozbu jím lze uplatnit pouze v případech mimořádného ohrožení národních zájmů, což platí pro všechny země. Zároveň je zde ale pozitivní diskriminace vůči významnějším státům, u kterých můžeme očekávat, že zbytek Unie raději ustoupí jejich požadavkům, jestliže bude vnímat jejich hrozbu vystoupením jako věrohodnou. U méně významných členů předpoklad platit nemusí. Objevují se proto názory kritizující klauzuli a připodobňující ji k novému Lucemburskému kompromisu⁹⁵ nebo absolutnímu práva veta.⁹⁶ Tato přirovnání jsou přesná jen částečně, ať již z formálních,⁹⁷ nebo výše zmíněných reálných důvodů. Naopak samotná možnost vystoupení může rozhodování posouvat ve prospěch pro integraci důležitých států i bez přímého uplatňování, postačí stín hrozby v pozadí.

Varianta užití č. 2: Vystoupení z důvodu přetrvávající nevýhodnosti členství

Členský stát požadující vystoupení by měl silnější pozici než podle stávající úpravy, pro svůj krok by nepotřeboval jednomyslný souhlas ostatních zemí, naopak je Unie samotným čl. 50 SEU ve

⁹³ Více k analýze čl. I-60 Smlouvy o ústavě srv. detail Bruha a Nowak 2004, s. 7-8; Gold 2006, s. 56-59; Zbiral 2008a, s. 315-322.

⁹⁴ V praxi by zde samozřejmě byly náklady spojené ohrožením statusu a vlivu státu v Unii, neboť takové chování by bylo ostatními členy považováno pravděpodobně za nepřijatelné.

⁹⁵ Klabbers a Leino 2003, s. 1299.

⁹⁶ Člen Konventu Pervenche Beres v diskuzi o návrhu, citováno dle přepisu debaty dostupné na <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+PRESS+BI-20030429-1+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN#top> (navštíveno 15. února 2008).

⁹⁷ Uplatnění lucemburského kompromisu bylo podmíněno naplněním materiální podmínky (významný národní zájem), procesně nebylo omezeno. U vystoupení dle čl. I-60 Smlouvy o ústavě je to přesně naopak (žádné zdůvodnění není potřeba, ale je nutné naplnit některá procesní kritéria, jako je oznámení záměru a dodržení výpovědní lhůty).

znění Lisabonské smlouvy zavázána ke snaze dosáhnout dohody blíže upravující vystoupení včetně podoby budoucích vztahů mezi oběma subjekty. Vystoupení by proto nemuselo být vyhrazeno pro naprosto mimořádné příležitosti, ale i na situace, kdy je míra nevýhodnosti členství nižší.⁹⁸ Vystoupení z Unie se může stát předmětem vnitrostátní politické debaty jako reálná alternativa a téma budou využívat nejen radikální strany jako v současnosti.

Varianta užití č. 3: Vystoupení (vyloučení) jako forma nátlaku na členský stát

Změny obsažené v Lisabonské smlouvě stále nezavedly postup vedoucí k vyloučení členského státu, proto forma nátlaku v tomto duchu nebude v běžném rozhodování účinná. Primární právo se i nadále má měnit jednomyslně, takže není možné počítat ani s ratifikací jeho změn většinovým způsobem. Snadnější by byla realizace hromadného odchodu, kdyby oznámilo záměr vystoupit z Unie 26 států, maximálně po dvou letech by Unie existovala již jen s jedním zbývajícím členem.

2.6 Závěr

V úvodu kapitoly jsme představili kladné i záporné dopady obecně spojené s možností vystoupení z Unie. Současná právní úprava činí vystoupení natolik problematickým, že tento krok zůstává v oblasti teorie. Stejně tak aplikace tří představených variant je jen velmi obtížně realizovatelná, snad s výjimkou č. 2 pro skutečně mimořádné situace. Výrazné posuny můžeme očekávat po případné účinnosti Lisabonské smlouvy, která by do primárního práva zavedla výstupní klauzuli poměrně jednoduše umožňující jednostranné vystoupení. Z důvodu neexistence zkušeností s jejím fungováním v praxi je i zde analýza spekulativní. Největší změnou bude pravděpodobně reálnost využití modelu č. 1 velkými státy při rozhodujících okamžicích vývoje Unie, přitom se nemusí jednat pouze o blokaci rozhodnutí, ale i vynucování vlastní pozice proti většině. Menší a střední státy budou diskriminovány. Znění čl. 50 SEU ve znění Lisabonské smlouvy je z právního hlediska nepřesné a ponechává mnoho otázek nezodpovězených.⁹⁹

Vystoupení z Unie je tématem, které stojí mimo větší pozornost výzkumu evropské integrace. To je podle našeho názoru škoda, protože prohlubující se vzájemná závislost států Unie je doplněna i rostoucí heterogenitou a rozpory o dalším směřování integrace. Standardní rozhodovací proces je schopen reagovat na tuto situaci pouze do jisté míry, ani úvahy o flexibilní nebo vícerychlostní Evropě nemohou být všelékem. Vystoupení by proto nemělo být tabu, ostatně v reakci na negativní výsledek referenda v Irsku se mnozí významní představitelé Unie a

⁹⁸ Příkladem je již diskutovaná možnost vzniku stálých koalic v Radě, z nichž jedna bude dlouhodoběji v menšině.

⁹⁹ Podrobnější rozbor problematických bodů stejného ustanovení obsaženého ve Smlouvě o ústavě viz Friel 2004, s. 424-427.

členských států nezdráhali poukázat na řešení situace spočívající ve vystoupení Irska z Unie.¹⁰⁰ Na druhou stranu je třeba přiznat, že uplatnitelnost konceptu pro obhajobu národních zájmů je velmi omezená, a to za současného právního stavu, ale i v podobě, kterou nabízí Lisabonská smlouva. Využití vystoupení jako nástroje pro vyjednávání (varianta č. 1) je buď nemožné (současný stav), nebo použitelné jen pro významné unijní členy (Lisabonská smlouva), u varianty č. 2 (dlouhodobá nevýhodnost členství) je dnes vystoupení právně neupravené a muselo by být řešeno *ad hoc* s pravděpodobně z toho plynoucími nekonečnými spory. Čl. 50 SEU ve znění Lisabonské smlouvy postupuje přesně opačně, vystoupení je příliš snadné a je možné ho provést i jednostranně bez ohledu na zájmy ostatních států, což by také způsobilo významné rozpory. Model č. 3 je neaplikovatelný podle platné i budoucí úpravy. Přitom je možné navrhnout výstupní klauzuli, která by vyloučila negativní využití modelu č. 1 všemi členskými státy, stanovila jasná pravidla pro model č. 2 a dokonce umožnila uplatnění modelu č. 3 ve chvíli, kdy by byl další vývoj integračního projektu zablokovan neracionálním chováním nebo požadavky jedné z členských zemí. Takový návrh by plně využil i potenciálu zejména ekonomických teorií vystoupení.¹⁰¹

Dokud nebude přijata podobná progresivní úprava, z hlediska středně velkého státu jako je ČR jsou dnešní stav i formulace Lisabonské smlouvy přes své výrazné rozdíly z hlediska jejich praktického využití vystoupení jako nástroje k obhajobě národních zájmů podobně (ne)využitelné. Varianta č. 3 je nerealistická obecně, stejně jako varianta č. 1 v platném právu, využití varianty č. 1 po účinnosti Lisabonské smlouvy pro ČR nelze doporučit, neboť nedisponujeme dostatečným potenciálem pro „poškození“ zbytku Unie vystoupením. U modelu č. 2 je možné nad vystoupením uvažovat pouze v případě reálné dlouhodobé nevýhodnosti členství v Unii, i pak by se ale mělo jednat o postup použitý pouze za skutečně výjimečných příčin po vyčerpání všech ostatních prostředků a pečlivé úvaze o výhodnosti takového kroku, nejlépe doplněné referendem. Jediným rozdílem tak zůstává, že zatímco současný stav omezuje důvody pro vystoupení na porušení materiálního i formálního jádra Ústavy ČR ve smyslu jejího čl. 9 odst. 2 a 3, Lisabonská smlouva rozšiřuje tento okruh na libovolné důvody. Nutnost zachování prvku výhodnosti vystoupení za předpokladu racionálního chování české politické reprezentace i veřejnosti v případě vyhlášení referenda ale zůstává.

¹⁰⁰ Byl mezi nimi např. i německý ministr zahraničí Walter Steinmeier. Pro citace dalších osobností srv. Münchau 2008, s. 12.

¹⁰¹ Pro návrh takové výstupní klauzule srv. Zbiral 2008a, s. 323-328.

3 CITOVANÁ LITERATURA

3.1 Primární zdroje

294/83 Parti Ecologiste „Les Verts“ v. Parliament [1986] ECR 1339.

43/75 Defrenne [1976] ECR 455.

90-91/63 Commission v Luxembourg and Belgium [1964] ECR 625.

Amendment of the Council' s Rules of procedure adopted by the Council on 20 July 1987, on the basis of Article 5 of the Treaty of 8 April 1965 establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities. OJ L 291, 15. října 1987, s. 27.

Bulletin of the European Communities, 1966, č. 3.

Bulletin of the European Communities, 1974, č. 12.

Bulletin of the European Communities, 1976, č. 1.

Bulletin of the European Communities, 1983, č. 3.

Bulletin of the European Communities, 1983, č. 6.

C-162/96 Racke v Hauptzollamt Mainz [1998] ECR I-3655.

Council Decision of 29 March 1994 on qualified majority decision-making by the Council. OJ C 105, 13. dubna 1994, s. 1.

Council of Europe, nedatováno. Model Final Clauses for Conventions and Agreements Concluded within the Council of Europe. Dostupné na <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/ClausesFinales.htm> (navštíveno 5. března 2008).

Note from the European Commission concerning to Luxembourg Extraordinary Council. SEC(66) 300.

Reply to oral question no. 59/1998. OJ C 113, 11. dubna 1998, s. 26.

Reply to written question E-1109/01. OJ C 364 E, 20. prosince 2001, s. 48.

Reply to written question no. 1321/81. OJ C 82, 4. dubna 1982, s. 5.

Reply to written question P-2887/01. OJ C 134 E, 6. června 2002, s. 134.

Rozsudek Mezinárodního soudního dvora z 20. února 1969, North Sea Continental Shelf Cases.

Statement by the National Executive Committee of the Labour Party of 27 July 1981. Doc. B/053/81.

T-115/94 Opel Austria v Council [1997] ECR II-39.

UN Office of Legal Affairs, 2003. Final Clauses of Multilateral Treaties Handbook. New York: United Nations Press.

3.2 Sekundární zdroje

Akehurst, Michael, 1979. Withdrawal from International Organization. *Current Legal Problems*, roč. 32, s. 143-154.

Baquero-Cruz, Julio, 2006. The Luxembourg Compromise from a Legal Perspective. IN: Palayret, Jean-Marie (ed), *Visions, votes and vetoes : the Empty Chair Crisis and the Luxembourg Compromise forty years on*. Brussels: Peter Lang, s. 251-279.

Beck, Gunnar, 2005. The problem of Kompetenz-Kompetenz: A conflict between Right and Right in which there is no praetor. *European Law Review*, roč. 30, č. 1, s. 42-67.

Berglund, Sara, 2006. Prison or Voluntary Cooperation? The Possibility of Withdrawal from the European Union. *Scandinavian Political Studies*, roč. 29, č. 2, s. 147-167.

Bethlehem, Daniel, 1998. International Law, European Community Law, National Law: Three Systems in Search of a Framework. IN: Naryti Koskenniemi (ed), *International Law Aspects of the European Union*. The Hague: Asser Press, s. 169-196.

Bruha Thomas a Carsten Nowak, 2004. Recht auf Austritt aus der Europäischen Union. *Archiv des Völkerrechts*, roč. 42, č. 1, s. 1-25.

Brunkhorst, Hauke, 2006. The Legitimation Crisis of the European Union. *Constellations*, roč. 13, č. 2, s. 165-180.

Buchanan, Allen, 1991. *Secession: The Morality of Political Divorce from Fort Sumter to Lithuania and Quebec*. Boulder: Westview Press.

Buchheit, Lee, 1978. *Secession: The Legitimacy of Self-Determination*. New Haven: Yale University Press.

Conceicao-Heldt, Eugenia, 2006. Integrative and Distributive Bargaining Situations in the European Union: What Difference Does It Make? *Negotiation Journal*, roč. 22, č. 2, s. 145-165.

- Dagoglou, Prodromos, 1975. How Indissoluble is the Community? IN: Prodromos Dagoglou (ed), *Basic Problems of the European Community*. Oxford: OUP, s. 258-272.
- De Ruyt, Jean, 1989. *Acte Unique Européen*. Brussels: Editions de L'ULB.
- Dinan, Desmond, 1999. *Ever Closer Union*. Basingtoke: Palgrave.
- Doering, Detmar, 2002. *Friedlicher Austritt: Braucht die Europäische Union ein Sezessionsrecht?*
Dostupné na http://www.cne.org/pub_pdf/Doering_Friedlicher_Austritt.pdf (navštíveno 17. února 2008).
- Eerola, Essi et al , 2004. Citizens Should Vote on Secession. *Topics in Economic Analysis & Policy*, roč. 4, č. 1, s. 1-8.
- Feinberg, Nathan, 1963. Unilateral Withdrawal from an International Organization. *British Yearbook of International Law*, roč. 39, s. 194-219.
- Fiala, Petr a Markéta Pitrová, 2003. *Evropská unie*. Brno: CDK
- Friel, Raymond, 2004. Providing a Constitutional Framework for Withdrawal from the EU: Article 59 of the Draft European Constitution. *International Constitutional Law Quarterly*, roč. 53 , č. 22, s. 407-427.
- Gerbet, Pierre, 2004. *Budování Evropy*. Praha: Karolinum.
- Gold, Marie-Therese, 2006. Voraussetzungen des freiwilligen Austritts aus der Union nach Art. I-60 Verfassungsvertrag. IN: Matthias Niedobitek a Simone Ruth (eds), *Die neue Union – Beiträge zum Verfassungsvertrag*. Berlin: Duncker & Humblot, s. 51-68.
- Golub, Jonathan, 2006. Did the Luxembourg Compromise Have Any Consequences? IN: Palayret, Jean-Marie (ed), *Visions, votes and vetoes : the Empty Chair Crisis and the Luxembourg Compromise forty years on*. Brussels: Peter Lang, s. 286-299.
- Götting, Friedemann, 2000. *Die Beendigung der Mitgliedschaft in der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos.
- Haas, Ernst, 1958. *The Uniting of Europe*. Stanford: Stanford University Press.
- Hayes-Renshaw, Fionna a Helen Wallace, 2006. *The Council of Ministers*. Houndmills: Palgrave.
- Helfer, Laurence, 2005. Exiting Treaties. *Virginia Law Review*, roč. 91, č. 7, s. 1579-1648.
- Hilf, Meinhard, 1997. Art. 240 EGV. IN: Hans von der Groeben (ed), *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag: Band 5*. 5. Auflage. Baden-Baden: Nomos.

- Hofstötter, Michael, 2001. Suspension of rights by international organisations: The European Union, the European Communities and other international organisations. IN: Vincent Kronenberger a Paul Kapteyn (eds), *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony?* The Hague: Asser Press, s. 23-52.
- Irving, R., 1976. The United Kingdom Referendum, June 1975. *European Law Review*, roč. 1, č. 1, s. 3-12.
- Jouve, Edmund, 1967. *Le Général de Gaulle et la construction européenne*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- Klabbers, Jan a Päivi Leino, 2003. Death by Constitution? The Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe. *German Law Journal*, roč. 4, č. 12, s. 1293-1306.
- Kohen, Marcelo (ed), 2006. *Secession: international law perspectives*. Cambridge: CUP.
- Lambert, John, 1966. The Constitutional Crisis 1965-66. *Journal of Common Market Studies*, roč. 4, č. 3, s. 195-228.
- Lechner, Susanne, 2005. *A right of withdrawal in the Constitution: Are member states going to make use of it?* Dostupné na <http://www.sigov.si/zmar/conference/2005/papers/Lechner.pdf> (navštíveno 18. února 2008).
- Manin, Philippe, 1998. *Les Communautés Européennes – L' Union Européenne*. Paris: Pedone.
- Menéndez, Agustín, 2003. Three Conceptions of the European Constitution. *ARENA Working Paper 12/03*.
- Miller, Henry, 1981. *Yes to the Prospect of Allani*. Time, 2. listopadu 1981. Dostupné na <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,950587,00.html> (navštíveno 15. března 2008).
- Minford, Patrick et al, 2005. *Should Britain Leave the EU? An Economic Analysis of a Troubled Relationship*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Münchau, Wolfgang, 2008. *Europe's plan B for the Lisbon treaty*. Financial Times, 15. června 2008, s. 12.
- Newhouse, John, 1967. *Collision in Brussels: The Common Market Crisis of 30 June 1965*. New York: Norton.
- Nicoll, William, 1984. The Luxembourg Compromise. *Journal of Common Market Studies*, roč. 23, č. 1, s. 35-43.

- Palayret, Jean-Marie (ed), 2006. *Visions, votes and vetoes : the Empty Chair Crisis and the Luxembourg Compromise forty years on*. Brussels: Peter Lang.
- Pernice, Ingolf, 2001. Der Beitrag Walter Hallstein zur Zukunft Europas - Begründung und Konsolidierung der Europäischen Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft. *WHI-Paper 9/01*.
- Peterson, John a Elizabeth Bomberg, 1999. *Decision-making in the European Union*. Basingtoke: Palgrave.
- Rasmussen, Hjalte (ed), 1983. *Greenland in the process of leaving the European Communities*. Copenhagen: Forlaget.
- Sadurski, Wojciech, 2008. Solange, Chapter 3: Constitutional Courts in Central Europe – Democracy – European Union. *European Law Journal*, roč. 14, č. 1, s. 1-35.
- Schäfer, Wolf, 2004. *Withdrawal Legitimised? On the Proposal by the Constitutional Convention for the Right of Secession from the EU*. Dostupné na http://www.hsu-hh.de/schaefer/index_EKUrfaoIKj35UYRU.html (navštíveno 17. února 2008).
- Scharp, Fritz, 1988. The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration. *Public Administration*, roč. 66, č. 4, s. 239-278.
- Sinclair, Ian, 1984. *The Vienna Convention on the Law of Treaties*. Manchester: Manchester University Press.
- Stephan, Paul, 1999. The New International Law - Legitimacy, Accountability, Authority, and Freedom in the New Global Order. *University of Colorado Law Review*, roč. 70, č. 3, s. 1555-1587.
- Sykes, Alan, 1991. Protectionism as a Safeguard: A Positive Analysis of the GATT Escape Clause with Normative Speculation. *University of Chicago Law Review*, roč. 58, č. 1, s. 255-305.
- Teasdale, Anthony, 1993. The Life and Death of the Luxembourg Compromise. *Journal of Common Market Studies*, roč. 31, č. 4, s. 567-579.
- Vasey, Martin, 1988. Decision-making in the Agriculture Council and the Luxembourg Compromise. *Common Market Law Review*, roč. 25, č. 4, s. 725-732.
- Waltemathe, Arwed, 2000. *Austritt aus der EU. Sind die Mitgliedstaaten noch souverän?* Frankfurt/M: Peter Lang.
- Weber, Albrecht, 2004. Art. 312 EGV. IN: Hans von der Groeben a Jürgen Schwarze (eds), *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft: Band 4*. 6. Auflage. Baden-Baden: Nomos.

- Weiler, Joseph a James Modrall, 1985. The Creation of the European Union and its Relation to the EEC Treaties. IN: Roland Bieber (ed), *An Ever Closer Union: A critical analysis of the Draft Treaty establishing the European Union*. Brussels: European Commission, s. 155-176.
- Weiler, Joseph, 1985. Alternatives to Withdrawal from an International Organization: The Case of the European Economic Community. *Israel Law Review*, roč. 20, č. 2, s. 282-298.
- Weiss, Friedl, 1985. Greenland's withdrawal from the European Communities. *European Law Review*, roč. 10, č. 2, s. 173-185.
- Westlake, Martin a David Galloway, 2004. *The Council of the European Union*. London: John Harper.
- Widdows, Kelvin, 1982. The Unilateral Denunciation of Treaties Containing No Denunciation Clause. *British Yearbook of International Law*, roč. 53, s. 83-114.
- Wind, Marlene a Joseph Weiler (eds), 2003. *European Constitutionalism beyond the State*. Cambridge: CUP.
- Witte de, Bruno, 1999. Direct Effect, Supremacy, and the Nature of Legal Order. IN: Paul Craig a Grainne de Búrca (eds), *The Evolution of EU Law*. Oxford: OUP, s. 177-213.
- Zbiral, Robert, 2008a. Searching for an optimal withdrawal clause for the European Union. IN: Matthias Niedobitek a Jíří Zemánek (eds), *Continuing the European Constitutional Debate*. Berlin: Duncker & Humblot, 2008, s. 290-328.
- Zbiral, Robert, 2008b. Vystoupení z Evropské unie ve světle komunitárního a mezinárodního práva. *Právník*, roč. 147, č. 7, s. 752-773.
- Zbiral, Robert, 2008c. Expressing Disagreement in the Council of the European Union. *Contemporary European Studies*, 2008, roč. 3, č. 1, s. 40-62.