

**Konečný text publikován jako:**

**ZBÍRAL, Robert. Lucemburský kompromis včera a dnes. *Sborník z mezinárodní konference Monseho dny*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2007, s. 885-901.**

## Lucemburský kompromis včera a dnes

Robert Zbiral, Právnická fakulta UP Olomouc

### 1 ÚVOD<sup>1</sup>

Rozhodování v Radě Evropské unie je proslulé svoji komplexností. Z formálního hlediska je Rada vícevrstevným tělesem, skládajícím z pracovních skupin, Výboru stálých zástupců (Coreper), nejvýše stojí zasedání Rady na ministerské úrovni, nyní se schází devět takových ministerských formací.<sup>2</sup> Dle Smlouvy o Evropských společenství (čl. 205 SES) Rada může rozhodovat (hlasovat) různými způsoby, nejčastěji by se tak při současném stupni integrace mělo dít kvalifikovanou většinou. Rozhodování ale není řízeno pouze formálními hledisky, Rada je více než jiná politická tělesa ovlivňována i politickou praxí. Jejím nejvýraznějším projevem je tzv. kultura konsenzu, podle které je většina záležitostí v Radě schválena pouze tehdy, pokud s jejich přijetím souhlasí všichni její členové, ačkoliv by příslušná věc mohla být odhlasována i většinovým způsobem. Statistiky ukazují, že kolem 75-80 procent rozhodnutí v oblastech spadajících pod kvalifikovanou většinu je přesto přijímáno konsenzem.<sup>3</sup> V literatuře existuje množství vysvětlení oblíbenosti konsenzu, někteří autoři argumentují realistickými teoriemi,<sup>4</sup> jiní používají východiska konstruktivismu.<sup>5</sup> Cílem této stati ale není zabývat se všemi aspekty neformálního rozhodování v Radě, nýbrž pouze jednou jeho součástí, Lucemburským kompromisem.

Lucemburský kompromis je jedním z nekontroverznějších příběhů historie integrace a podle mnohých měl závažné důsledky pro její vývoj. Dle nejrozšířenějšího 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.

---

<sup>1</sup> Příspěvek vznikl v rámci projektu Národního plánu výzkumu II., „Česká republika v Evropské unii: Postavení a prosazování národních zájmů“.

<sup>2</sup> Srv. podrobněji Westlake, Martin a David Galloway. *The Council of the European Union*. 3rd edition. London: John Harper, s. 47-170; Zbiral, Robert, 2007. *Institucionální rámec Evropské unie: právně-politologický pohled*. Praha: Linde, s. 80-86.

<sup>3</sup> Hayes-Renshaw, Fiona, Helen Wallace a Wim van Aken, 2006. When and Why the EU Council of Ministers Votes Explicitly. *Journal of Common Market Studies*, roč. 44, č. 1, s. 163.

<sup>4</sup> Například Schneider, Gerald, 2007. Neither Goethe nor Bismarck: On the Link between Theory and Empirics in Council Decision Making Studies. Dostupné na [www.uni-konstanz.de/FuF/Verwiss/GSchneider/downloads/papers/ResponsetoHeisenberg14062007-internet.pdf](http://www.uni-konstanz.de/FuF/Verwiss/GSchneider/downloads/papers/ResponsetoHeisenberg14062007-internet.pdf) (navštíveno 21. září 2007).

<sup>5</sup> Například Heisenberg, Dorothee, 2005. The institution of 'consensus' in the European Union: Formal versus informal decision-making in the Council. *European Journal of Political Research*, roč. 44, č. 1, s. 65-90.

Přijetím Jednotného evropského aktu ale přestal být kompromis platným a od té doby již není uplatňován.<sup>6</sup> Jak bude dále rozvedeno, situace je poněkud složitější. Status, dopady, i současnou platnost kompromisu je možné vykládat několika způsoby, které přináší odlišné závěry. Úkolem předkládaného textu je analyzovat odlišné úhly pohledu a doložit hypotézu, že Lucemburský kompromis není zcela mrtvý, jen je změněn přístup k jeho užívání, a i nadále ovlivňuje a přispívá 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.

## 2 VZNIK LUCEMBURSKÉHO KOMPROMISU

Události vedoucí k uzavření Lucemburského kompromisu jsou dobře známy.<sup>7</sup> 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 Parlament. Francie započala svůj bojkot činnosti Společenství, tradičně nazvaný 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 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 dokonce Rada přijala i určitá rozhodnutí (písemnou procedurou) se souhlasem Francie. Po prezidentských volbách ve Francii v prosinci 1965, ve kterých byl de Gaulle znovu zvolen, ale až ve druhém kole, krize dospěla k rychlému konci. V lednu 1966 proběhly dvě mimořádná setkání Rady, na kterých byla přítomna i Francie. Na prvním z nich bylo dosaženo dohody o financování zemědělské politiky i 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:<sup>8</sup>

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

<sup>6</sup> Klasickým příkladem této interpretace je například Fiala, Petr a Markéta Pitrová, 2003. *Evropská unie*. Brno: CDK, s. 209-210.

<sup>7</sup> Podrobněji viz Gerbet, Pierre, 2004. *Budování Evropy*. Praha: Karolinum, s. 198-206; historiografické příspěvky v Palayret, Jean-Marie (ed), 2006. *Visions, votes and vetoes : the Empty Chair Crisis and the Luxembourg Compromise forty years on*. Brussels: Peter Lang; pro dobovou analýzu Lambert, 1966. *The Constitutional Crisis 1965-66. Journal of Common Market Studies*, roč. 4, č. 3, s. 195-228; Newhouse, John, 1967. *Collision in Brussels: The Common Market Crisis of 30 June 1965*. New York: Norton; pro dobové dokumenty Jouve, Edmund, 1967. *Le Général de Gaulle et la construction européenne*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, s. 426-454; viz také server <http://www.ena.lu> (navštíveno 20. září 2007).

<sup>8</sup> Originál zveřejněn v Bulletin of the European Communities, 1966, č. 3, s. 5-11, překlad dle Gerbet 2004, s. 205.

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 ohledně výsledků jednání i jejich dopadů na rozhodovací procesy v Radě. Článek první upravuje již předtím prováděnou praxi, kdy byla vynakládána snaha dosáhnout společného dohody i v oblastech spadajících pod hlasování kvalifikovanou většinou, nejsou zde ale definovány dva zásadní termíny, totiž „velmi důležité zájmy“ a „rozumná doba“. Články dva a tři jasně potvrzují rozdíly mezi Francií a zbývajících pěti státy. Proto je také někdy výsledek označován za „dohodu o nedohodě.“<sup>9</sup> Francouzský postoj předpokládal jednostranné právo veta, s tím ostatní státy nesouhlasily, aniž by ovšem naznačily, jak rozpory řešit. Podle většinového názoru se následně v praxi prosadila interpretace Francie. Dle názoru Antony Teasdalea 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.“<sup>10</sup> 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. Étos, že všechny rozhodnutí musí být přijata jednomyslně, prostoupil Radou.“<sup>11</sup>

Tento přístup potvrzují i některé náznaky v oficiálních dokumentech. Británie při svém vstupu považovala 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 následující prohlášení: je potřebné „odmítnout praxi podmiňující dosažení dohod ve všech otázkách na jednomyslném souhlasu všech členských států“.<sup>12</sup> Shodně i Tindemansova zpráva doporučovala, aby „většinové hlasování v Radě se znovu stalo normální praxí v záležitostech Společenství“.<sup>13</sup> Byla tedy jednomyslnost a právo veta běžným úkazem? Ve skutečnosti jsou praktické dopady Lucemburského kompromisu na rozhodování mezi lety 1966-1980 ne zcela průkazné, neboť data z rozhodování 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 neprojevoval, podle něj většina vet byla aplikována v oblastech spadající pod jednomyslnost.<sup>14</sup> Hlasování bylo také obvyklé v Radě ve všech rozpočtových záležitostech, neboť zde by jinak docházelo k časovým prodávám se závažnými důsledky pro financování činnosti Společenství.<sup>15</sup>

### 3 VYUŽITÍ KOMPROMISU V PRAXI

Na přelomu 70. a 80. let došlo k jisté strukturální změně v chápání Lucemburského kompromisu a projevují se opět velké rozdíly v jeho výkladu členskými státy. Ve Společenství se utvořily dvě skupiny- 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.

<sup>9</sup> Dinan, Desmond, 1999. *Ever Closer Union*. 2nd edition. Basingtoke: Palgrave, s. 48.

<sup>10</sup> Teasdale, Anthony, 1993. The Life and Death of the Luxembourg Compromise. *Journal of Common Market Studies*, roč. 31, č. 4, s. 570.

<sup>11</sup> Peterson, John a Elizabeth Bomberg, 1999. *Decision-making in the European Union*. Basingtoke: Palgrave, s. 49.

<sup>12</sup> Bulletin of the European Communities, 1974, č. 12, s. 8.

<sup>13</sup> Bulletin of the European Communities, 1976, č. 1, s. 31.

<sup>14</sup> Srv. Golub, Jonathan, 2006. Did the Luxembourg Compromise Have Any Consequences? IN: Palayret 2006, s. 286-299.

<sup>15</sup> Možno dát že to říkal Nicoll, William, 1984. The Luxembourg Compromise. *Journal of Common Market Studies*, roč. 23, č. 1, s. 37; to by neodpovídalo dikci, že „ve všech záležitostech“ bylo právo veta.

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, 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 neměly dostatečnou sílu k vytvoření blokační menšiny.<sup>16</sup> Podobně neúspěšně se na Lucemburský kompromis několikrát odvolávalo Dánsko při vyjednávání o zásadách společné rybolovné politiky mezi lety 1982-1983.<sup>17</sup> 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 přijatých rozhodnutí mezi léty 1966-1974, asi 35 v období 1974-1979 na více než 90 případů mezi léty 1980-1984.<sup>18</sup>

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. Genschler-Columbově plánu, v průběhu jeho přípravy bylo navrženo několik možností, jak upřesnit používání Lucemburského kompromisu s tím, aby bylo zároveň usnadněna aplikace většinového hlasování. Zprvce postižené národní zájmy neměly být pouze „velmi důležité“, ale „životní“ a musely se týkat přímo projednávané otázky, dále měl být příslušný požadavek podán písemně.<sup>19</sup> Ve finální verzi plánu, který byl odsouhlasen jako Slavnostní deklarace o Evropské unii na summitu Evropské rady ve Stuttgartu (1983), ale shody nebylo dosaženo a do konečné verze se dostala jen věta proklamující, že aplikace rozhodovacích pravidel v zakládacích 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 stejných podmínek jako v předchozím případě, nejtvrďší pozici zastávaly Británie a Dánsko, podle kterých musela diskuze pokračovat k jednomyslnému rozhodnutí, postačovalo přitom dotčení velmi důležitých zájmů některé země bez dalších kritérií.<sup>20</sup>

Nadnárodní instituce Společenství, Evropský parlament a Komise, neustále požadovaly po Radě a členských zemích dodržování smluv a přechod k hlasování. Francie, která předsedala Společenství v první polovině roku 1984, se více a více vymezovala vůči Lucemburskému kompromisu, až nakonec její prezident Francois Mitterand ve svém projevu v Evropském parlamentu 24. května potvrdil opuštění kompromisu Francií a vyslovil přání „navrátit se k zakládacím smlouvám“.<sup>21</sup> Změna byla zaznamenána i v rámci práce výboru pro institucionální reformu (Doogův výbor), který v téže době připravoval z mandátu hlav států další návrh změny zakládacích smluv. Zástupci vlád sice opět nebyli schopni dosáhnout dohody, ovšem tábor států

---

<sup>16</sup> Vasey, Martin, 1988. Decision-making in the Agriculture Council and the Luxembourg compromise. *Common Market Law Review*, roč. 25, č. 4, s. 729, srv. také tiskovou zprávu ze 771. zasedání rady dostupnou (s. 55) na [http://aei.pitt.edu/4451/01/000490\\_1.pdf](http://aei.pitt.edu/4451/01/000490_1.pdf) (navštíveno 18. září 2007).

<sup>17</sup> Conceicao-Heldt, Eugenia, 2006. Integrative and Distributive Bargaining Situations in the European Union: Chat Difference Does It Make? *Negotiation Journal*, roč. 22, č. 2, s. 157-159.

<sup>18</sup> De Ruyt, Jean, 1989. *Acte Unique Européen*. Brussels: Editions de L'ULB, s. 116, citováno dle Hayes-Renshaw a Wallace 2006, s. 268.

<sup>19</sup> Srv. diskuzi v Nicoll 1984, s. 39-40.

<sup>20</sup> Bulletin of the European Communities, 1983, č. 6, s. 26; Británie a Dánsko tak vyjádřily požadavek pokračovat ve francouzské jednostranné interpretaci kompromisu z roku 1966.

<sup>21</sup> Srv. citace z Mitterandova projevu v Nicoll 1984, s. 41.

trvajících na uchování Lucemburského kompromisu se zúžil na Británii, Řecko a Dánsko.<sup>22</sup> Na setkání Evropské rady v Miláně v červnu 1985 probíhala diskuze o svolání mezivládní konference ke změně zakládacích smluv. Jedním z hlavních témat byla i budoucnost veta v otázkách životních národních zájmů. Shora zmíněné tři země nesouhlasily se svoláním konference, neboť se obávaly posunu v použití veta, svůj postoj proti svolání konference přitom podpořily právě svými životními národními zájmy.<sup>23</sup> Ostatní státy, vedené italským předsednictvím, tento přístup odmítly a prostou většinou bylo odhlasováno svolání mezivládní konference.<sup>24</sup> 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 ale změněn jednací řád Rady, jeho čl. 5 umožňoval nově předsedovi Rady přistoupit k hlasování na návrh členského státu nebo Komise, jestliže byl návrh podpořen prostou většinou členských zemí.<sup>25</sup> Přesto se nedá mluvit o absolutní smrti kompromisu, britský ministr zahraničí Geoffrey Howe prohlásil v roce 1986, že „jako poslední záchrana, Lucemburský kompromis zůstává nedotčen a nezměněn“, jeho nástupce Douglas Hurd v roce 1990 potvrdil, že kompromis „je naživu a v plné kondici, zcela k dispozici každé vládě“.<sup>26</sup> Praxe ale skutečně potvrzuje, že přímý odkaz na Lucemburský kompromis, případně požadavek veta z důvodu obhajoby životních národních zájmů, již není od roku 1988 v Radě používán.<sup>27</sup> Opět je ale třeba zdůraznit, že Lucemburský kompromis nebyl nikdy formálně odvolán.

## 4 NĚKOLIK POZNÁMEK K SOUČASNÉ RELEVANCI KOMPROMISU

Z historického přehledu vyplývá, že chybí jakýkoliv konsenzus ohledně charakteru kompromisu, možností jeho uplatnění v praxi, nehledě již na jeho případnou platnost a uplatnitelnost v dnešní době. Musíme také upozornit na rozdíly mezi textem kompromisu a následnou praxí. Text samotný přímo umožňoval odlišný výklad, kompromis samotný byl 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?

---

<sup>22</sup> Bulletin of the European Communities, 1983, č. 3, s. 102-110.

<sup>23</sup> Jednalo se o argumentaci kruhem: bojíme se změny v chápání národních zájmů jako nástroje pro použití veta, proto vetujeme rozhodnutí o svolání konference z důvodu dotčení národních zájmů.

<sup>24</sup> Itálie tvrdila, že svolání mezivládní konference je čistě procesní záležitostí, národní zájmy jsou dotčeny až následně při samotném vyjednávání smluv, kde platí jednomyslnost. Jelikož nebyla v zakládacích smlouvách nebyla pro svolání mezivládní konference stanovena žádná potřebná většina, platilo obecné pravidlo o prosté většině (srv. čl. 148 odst. 1 SES v tehdejší znění)

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> Citováno v Teasdale 1993, s. 572-573.

<sup>27</sup> 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 uspělo, ale i proto, že jeho požadavek byl podpořen dostatečným počtem států, které by případně tvořily blokační menšinu. Řešení, které Komise následně navrhla, chtělo Řecko opět odmítnout z důvodu obhajoby národních zájmů, jelikož ale nemělo tentokrát oporu jiných zemí, tak neuspělo. Viz Vasey 1988, s. 731, srv. také tiskovou zprávu ze 771. zasedání rady dostupnou (s. 55) na [http://aei.pitt.edu/4451/01/000490\\_1.pdf](http://aei.pitt.edu/4451/01/000490_1.pdf) (navštíveno 18. září 2007).

Právní věda má velké obtíže s kvalifikací Lucemburského kompromisu. Jak již bylo řečeno, formálně je jeho text přílohou záznamu z jednání Rady- jakou ale má právní sílu, není celkově protiprávní, je součástí *acquis*? Obecně v literatuře můžeme nalézt několik názorů, jaký právní charakter text kompromisu má:<sup>28</sup>

- **Mezivládní smlouva.** Extrémní názor, zastávaný zejména hned po uzavření kompromisu, ho vidí jako mezivládní akt uzavřený zástupci členských států podle pravidel mezinárodního práva veřejného, který vlastně modifikuje zakládací smlouvy. Tento názor je ovšem neudržitelný, kompromis nemohl mít právně vyšší nebo stejnou sílu, jako zakládací smlouvy. Dohodu o nedohodě je těžko možné pokládat za jasný záměr smluvních stran. Nakonec 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 ze strany členských států hledat konsenzus po rozumnou dobu, což není v rozporu se zakládacími smlouvami. Jde tedy pouze o politické ujednání bez jakéhokoliv právní závaznosti,<sup>29</sup> které se nicméně stalo součástí *acquis communautaire* přístupovou smlouvou z roku 1972.<sup>30</sup>
- **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 zakládacích smluv).

Pokud jsme dopředu vyloučili možnost označení kompromisu za mezinárodní smlouvu, je otázkou, zda se kompromis stal ústavní zvyklostí, alespoň pro určitou dobu, 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 se zakládacími smlouvami. 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.<sup>31</sup> Vznik zvyklosti také vyžaduje její dlouhodobé aktivní užívání a shodu všech stran o jednotné interpretaci zvyklosti a její právní závaznosti.<sup>32</sup> 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

---

<sup>28</sup> Tato část textu do značné míry vychází z Baquero-Cruz, Julio, 2006. The Luxembourg Compromise from a Legal Perspective. IN: Palayret 2006, s. 262-269.

<sup>29</sup> 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).

<sup>30</sup> Součástí *acquis* jsou tradičně i nezávazné politické dohody mezi členskými zeměmi navzájem nebo mezi institucemi Společenství.

<sup>31</sup> Soudní dvůr ve své judikatuře v 70. letech ostatně určil, že modifikace zakládacích smluv jiným postupem než předepsaným ve smlouvách není možná. 43/75 *Defrenne* [1976] ECR 455, bod 58.

<sup>32</sup> Srv. rozsudek Mezinárodního soudního dvora z 20. února 1969, *North Sea Continental Shelf Cases*, zejména bod 77. Dostupné na [http://www.law.nyu.edu/kingsburyb/fall03/intl\\_law/PROTECTED/unit3/intl\\_law2001\\_unit3\\_II.3.2\\_north\\_sea\\_case\\_EDIT.html](http://www.law.nyu.edu/kingsburyb/fall03/intl_law/PROTECTED/unit3/intl_law2001_unit3_II.3.2_north_sea_case_EDIT.html) (navštíveno 21. září 2007).

cílem bylo ukončit krizi prázdné židle a která určila 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 ovšem členské státy snažily, alespoň dle dostupných dat, dodržovat rozhodování konsenzem, s výjimkou rozpočtových záležitostí. Naopak zmíněné konkrétní případy, kdy členský stát z důvodu nedostatku podpory ostatních států neuspěl ve svém odvolání se na Lucemburský kompromis v obhajobě svých zájmů, naznačují, že Lucemburský kompromis byl vždy spojen s potřebou zformovat alespoň blokační menšinu v Radě. V takových případech by ale rozhodnutí logicky nemohlo být přijato ani bez existence kompromisu. Jediný rozdíl tak mohl být ten, že členský stát, který odmítal přijetí rozhodnutí s odvoláním na významné národní zájmy, byl automaticky podpořen zeměmi se stejným pohledem na kompromis bez ohledu na jejich postoj k diskutované otázce. To ovšem nelze pokládat za jednostranné veto a i uvedená konstrukce byla, jak je zřejmé, po roce 1982 opouštěna.

## 3. Je dnes Lucemburský kompromis platný?

Z formálního hlediska je Lucemburský kompromis stále součástí *acquis*, neboť nebyl nikdy formálně odvolán. Ostatně na písemnou otázku europoslance Jense-Petera Bondeho ohledně platnosti kompromisu po přijetí Smlouvy z Nice Komise odpověděla, že status kompromisu „zůstane nezměněn“. Tato replika je na první pohled neurčitá, ve stejné odpovědi se však Komise vypořádává i z kompromisem z Ioanniny,<sup>33</sup> který podle ní již není nadále aplikovatelný.<sup>34</sup> Platnost je ale omezena pouze na politickou dohodu obsaženou v čl. 1 textu kompromisu, tedy že členské státy se snaží dosáhnout konsenzu. Komise předeslala stejný výklad v odpovědi na jinou otázku od stejné osoby: „fakt, že smlouvy v mnoha případech umožňují většinová rozhodnutí, nebrání členům Rady snažit se obecně urovnat vzájemné rozdíly a názory, jak je jen před rozhodnutím Rady možné.“<sup>35</sup>

Odmítnutí chápání kompromisu jako nástroje veta neznamená, že by členské státy rezignovaly na obhajobu svých životních národních zájmů v procesu integrace. Při přijímání smluvních změn patří k nejkontroverznějším otázkám, které otázky se přesunou z rozhodování jednomyslného k rozhodování kvalifikovanou většinou, neboť jednomyslnost logicky zachovává možnost veta a výsledek je stejný jako dřívější francouzský výklad kompromisu. Proto i dnes

---

<sup>33</sup> 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 nemělo dotknout obsahu základacích smluv 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.

<sup>34</sup> Written question E-1109/01 by Jens-Peter Bonde (EDD) to the Council. The Luxembourg compromise and the Ioannina compromise after the ratification of the Nice Treaty. OJ C 364 E, 20. prosince 2001, s. 48.

<sup>35</sup> Written question P-2887/01 by Jens-Peter Bonde (EDD) to the Council. Luxembourg compromise. OJ C 134 E, 6. června 2002, s. 134.

nejdůležitější rozhodnutí v Evropské unii spadají pod jednomyslnost, na úrovni Evropské rady je ostatně rozhodování konsenzem pravidlem. Naopak instrumenty jako je posílená spolupráce mají umožnit akceschopnost Unie i v otázkách, kde by jinak obhajoba národních zájmů hrozila zablokováním dalšího rozvoje integrace. Zároveň několikrát členské státy od roku 1986 přijaly opatření připomínající slovně Lucemburský kompromis. V předem vymezených případech je podle čl. 23 odst. 2 SEU možné i v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky rozhodovat kvalifikovanou většinou, jestliže ale člen Rady z důležitých důvodů státní politiky je proti přijetí rozhodnutí, nehlasuje a věc může být postoupena Evropské radě, která již rozhoduje jednomyslně.<sup>36</sup>

Také již zmíněný Ioanninský kompromis je přímo příbuzný s lucemburským svou terminologií o „dosažení uspokojivého řešení v rozumném čase“. Smlouva o ústavě pro Evropu přímo přebírá myšlenku kompromisu z Ioanniny ve svém prohlášení č. 5 připojeném k závěrečnému aktu mezvládní konference.<sup>37</sup> Opět jestliže členové Rady zastupující alespoň tři čtvrtiny počtu států nebo tři čtvrtiny obyvatel nutných pro vytvoření blokační menšiny nesouhlasí s přijetím navrhovaného rozhodnutí, „Rada vynaloží nejvyšší možné úsilí, aby v přiměřené době a aniž jsou dotčeny povinné lhůty stanovené právem Unie, dosáhla uspokojivého řešení obav vyjádřených členy Rady uvedenými v článku 1.“<sup>38</sup> Ústavní smlouva je dnes samozřejmě právně mrtvá, ale mandát pro právě probíhající (podzim 2007) mezvládní konferenci, přijatý Evropskou radou v červnu 2006, přebírá znění prohlášení č. 5 a aplikuje ho na nově navržený systém hlasování kvalifikovanou většinou.<sup>39</sup> O konečný charakter nového kompromisu lze ale očekávat tvrdý střet, zatímco většina zemí chce nový kompromis přijmout ve formě prohlášení mezvládní konference a tak mu dát nižší právní sílu než zakládacím smlouvám,<sup>40</sup> například Polsko požaduje přímé zařazení prohlášení č. 5 do textu smluv a termín „přiměřená doba“ chce vykládat extenzivně jako „čas potřebný k dosažení konsenzu“.<sup>41</sup> Jestliže by se prosadil polský postoj a jeho právní zakotvení, byly by *de facto* zvýšeny hranice pro přijetí rozhodnutí kvalifikovanou většinou. Nejedná se ale rozhodně o návrat k rétorice Lucemburského kompromisu.

Lucemburský kompromis se dle všeho projevil na vývoji integraci méně, než by obecná znalost i některé zdroje naznačovaly. Konsensuální rozhodování v Radě bylo tradicí před jeho přijetím, po něm a do značné míry přetrvává i po „zásadním zlomu“ 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 ve snaze 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. Takový postup je jistě doporučitelný v organizaci sdružující suverénní státy. Skutečné právo veta, navíc snad zajištěné právní závazností, kompromis nezaručoval v minulosti a přes svoji přetrvávající platnost ho nezaručuje ani dnes.

---

<sup>36</sup> Podobně mluví i Smlouva o ústavě pro Evropu ve svém čl. III-300 odst. 2, který by měl být převzat i do Reformní smlouvy.

<sup>37</sup> Prohlášení k čl. I-25 Smlouvy o ústavě. CIG 87/04 ADD 2 REV 1, s. 21.

<sup>38</sup> Čl. 2 prohlášení k čl. I-25 Smlouvy o ústavě (jednalo se pouze o návrh příslušného evropského rozhodnutí).

<sup>39</sup> Srv. *Závěry předsednictví*, Brusel, 21.-22. června 2007, 11177/1/01 REV 1, s. 17.

<sup>40</sup> Srv. předběžný návrh portugalského předsednictví obsažený v CIG 3/07, s. 4-5.

<sup>41</sup> Srv. CIG 5/07, s. 1-2. Dříve panovala předběžná dohoda, že „přiměřený čas“ s prohlášení č. 5 se bude rovnat nejdéle dvou letům.