

Konečný text publikován jako:

ZBÍRAL, Robert. Jednostranné vystoupení z EU v Lisabonské smlouvě jako poslední pojistka suverenity národních států? IN: GERLOCH, Aleš, WINTR, Jan (eds). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 147-154.

Jednostranné vystoupení z EU v Lisabonské smlouvě jako poslední pojistka suverenity národních států?

Robert Zbíral, Právnická fakulta UP v Olomouci

1 ÚVOD

Lisabonskou smlouvu lze vnímat jako další krok na cestě „k vytváření stále užšího svazku mezi národy Evropy“. Přesto zavádí dokument jednu významnou novinku, která jde zdánlivě proti tomuto vývoji. Poprvé v historii integrace je v textu výslovně upravena možnost jednostranného vystoupení členského státu z Evropské unie. Cílem předloženého krátkého příspěvku je zamyslet se nad možnými dopady ustanovení, zejména s ohledem na vnitrostátní dimenzi problému. Již zde je třeba upozornit, že článek poukazuje především na kritické aspekty výstupní klauzule.

Nejprve je potřebné se zastavit u otázky, zda vůbec uvedení výstupní klauzule do zřizovacích smluv něco mění. Mnoho osob se domnívá, že možnost vystoupit z Unie je zde již nyní, a považují úpravu v Lisabonské smlouvě za pouhé zpřesnění výstupní procedury.¹ Odhlédněme nyní od skutečnosti, že fakticky by jistě Evropská unie nebránila žádnému státu vystoupit, už jen proto, že nemá žádné silové donucovací nástroje, které by umožnily dotčený stát „přesvědčit“. Z čistě juristického hlediska však platí, že současná právní úprava neumožňuje jednostranné vystoupení členské země s Unie, jedinou dostupnou variantou by bylo vystoupení státu se souhlasem všech ostatních zemí a s tím spojená změna zřizovacích smluv dle čl. 48 SEU.

Na tomto místě není dostatečný prostor pro důkladné zdůvodnění předchozího argumentu a uvedu tudíž jen základní body, k podrobnostem odkazuji na svou jinou práci.² Platné primární právo o vystoupení mlčí a ani judikatura Soudního dvora nám situaci neosvětlí, naopak náznakově vyjadřuje skeptický pohled na jednostranné vypovězení smluv. Subsidiárně proto je možné použití mezinárodního práva veřejného, jmenovitě Vídeňské úmluvy o smluvním právu (VÚSP) z roku 1969, která kodifikuje základní pravidla spojená s mezinárodními smlouvami. VÚSP obsahuje oddíl 3 nazvaný „Zánik smluv a přerušování jejich provádění“, ani jeden z článků zde obsažených ovšem nelze aplikovat na Unii. Nejbližší je pravděpodobně čl. 56, který upravuje možnost vypovězení smlouvy, která neobsahuje ustanovení o svém zániku ani možném odstoupení od ní, což je samozřejmě případ SEU a SES. Podle čl. 56 VÚSP je vypovězení možné ale jen pod podmínkou, že byla možnost vypovězení úmyslem stran, případně to lze vyvodit z povahy smlouvy. Je zřejmé, že ani jedno z těchto kritérií pro zřizovací smlouvy neplatí.

¹ V podobném duchu argumentovali ve své ústní reakci na autorův příspěvek během konference 13. února 2009 také předseda Ústavního soudu Pavel Rychetský a vedoucí panelu profesor Michal Tomášek.

² Zbíral, Robert, 2008. Vystoupení z Evropské unie ve světle evropského a mezinárodního práva. *Právník*, roč. 147, č. 7, s. 752-774.

K závěru o právní nepřípustnosti jednostranné výpovědi zřizovacích smluv došla také většina odborníků, kteří se tématem vystoupení podrobněji zabývali a nespolehali jen na zběžnou analýzu.³

2 PRAKTICKÉ PROBLÉMY SPOJENÉ S APLIKACÍ KLAUZULE

Výstupní klauzule je obsažena ve většině bilaterálních i multilaterálních mezinárodních smluv, byť existují výjimky.⁴ Na Konventu se objevil návrh, aby podobná klauzule byla zařazena i do připravovaného textu ústavního dokumentu pro Evropu, což se nakonec po nepřítli široké diskuzi stalo.⁵ Předmětný článek „přežil“ také mezivládní konferenci a stal se součástí Smlouvy o ústavě jako čl. I-60. Změny nedoznal ani při přípravě Reformní (Lisabonské) smlouvy a ve shodném znění byl zařazen jako čl. 50 do Smlouvy o Evropské unii (konsolidovaná verze).

Aniž by bylo mojí ambicí podrobněji analyzovat řešení, které Lisabonská smlouva obsahuje,⁶ je na místě podotknout, že úprava je velmi nejasná a nabízí příliš mnoho otevřených konců. Problematická je především skutečnost, že čl. 50 předpokládá dohoda mezi vystupujícím státem a Uníí není nijak blíže popsána a její uzavření ani není podmínkou vystoupení. Již Abraham Lincoln sice tvrdil, že v den svatby je neslušné mluvit o podrobnostech rozvodu, ale případné dopady na práva fyzických a právnických osob by byly při „divokém“ rozchodu velmi vážné. Zvláště to platí (na rozdíl od metafory manželské) v situaci, kdy neexistuje žádný nezávislý orgán, který by mohl případné spory mezi stranami rozhodnout.

Jak jsem již předeslal v předchozí kapitole, včlenění výstupní klauzule do zřizovacích smluv poprvé přináší možnost vystoupení do integračního procesu, navíc z něj činí legitimní a právem upravený (a tedy posvěcený) krok. Nelze souhlasit s názorem, že se tím Unie změní ze subjektu se „zvláštním cílem“ na běžnou mezinárodní organizaci,⁷ nicméně s tím mohou být spojeny některé praktické důsledky.

Na evropské úrovni může být hrozba vystoupením využívána jako vyjednávací nástroj při diskuzi důležitých záležitostí, neboť zaprvé oznámení o vystoupení dle čl. 50 nové SEU není spojené s žádnou „sankcí“ a je možné ho vzít kdykoliv zpět, zadruhé nemusí být hrozba ani vyslovována přímo, postačí její tichá přítomnost v kuloárech. Je přitom zřejmé, že určité, pro integraci nepostradatelné státy hrají v tomto směru se s vyššími kartami než státy menší nebo ty nacházející se na geografickém okraji Unie.⁸ Někdy se proto výstupní klauzule přirovnává k obnovení Lucemburského kompromisu či super-vetu.⁹ Ačkoliv ani Lisabonská smlouva neobsahuje žádné ustanovení dovolující členský stát z Unie vyloučit, nelze přehlédnout, že

³ Viz početné zdroje zejména z německého prostředí citované tamtéž.

⁴ Příkladem mohou být zakládací dokumenty OSN či Světové zdravotnické organizace. Podrobněji k problematice Helfer, Laurence, 2005. *Exiting Treaties*. *Virginia Law Review*, roč. 91, s. 1596-1599.

⁵ Myšlenka zařadit výstupní klauzuli do zřizovacích smluv není nová, objevovala se v různých návrzích už od 80. let minulého století. Více k historickému exkurzu a detailní analýze debaty a návrhů na Konventu viz Zbiral, Robert, 2008. *Searching for an optima withdrawal clause for the European Union*. In: Matthias Nedobitek a Jiří Zemánek (eds), *Continuing the European Constitutional Debate*. Berlin: Duncker & Humblot, s. 304-315.

⁶ Podrobněji tamtéž, s. 315-322 a literatura tam uvedená.

⁷ Pro takový názor srv. Bruha, Thomas a Carsten Nowak, 2004. *Recht auf Austritt aus der Europäischen Union?* *Archiv des Völkerrechts*, roč. 42, s. 14-16.

⁸ Podrobněji k tomu Friel, Raymond, 2004. *Secession from the European Union: Checking out of the Proverbial “Cockroach Motel”*. *Fordham International Law Journal*, roč. 27, č. 2, s. 638-639.

⁹ 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. 1299.

například ve chvíli, kdy by jeden méně významný stát v budoucnu blokoval ratifikaci novelizace primárního práva, mohl by být ostatními státy tlakem přinucen využít výstupní klauzule.¹⁰

Výstupní klauzule má však také svůj praktický rozměr vnitrostátní. Téma opuštění Unie se díky zjednodušení celého procesu může stát běžnou součástí volebních kampaní; případně občané mohou přistupovat k podpoře politiků, kteří budou slibovat tvrdé hájení národních zájmů v Unii a využívat výše diskutovanou hrozbu vystoupení při vyjednávání.¹¹ Postižena bude také moc soudní. Ústavní soud v nálezu k cukerným kvótám představil svou doktrínu,¹² že je oprávněn ve výjimečných případech rozhodnout o neaplikaci normy komunitárního práva na českém území, potažmo zpětvzetí konkrétních pravomocí. V případě vzniku otevřeného střetu mezi českým právem a právem komunitárním by po mém soudu bylo jediným logickým řešením právě opuštění Unie české stranou. Podobně ve svém rozhodnutí *de lege ferenda* argumentoval polský ústavní tribunál.¹³ Existence výstupní klauzule činí scénář o mnoho realističtější a lze si proto představit, že v konečném důsledku může být omezen rozhodovací prostor ústavních soudů, protože ty, vědomy si dopadů svých rozhodnutí, se raději střetu vyhnou.

3 VYSTOUPENÍ Z UNIE A ČESKÝ ÚSTAVNÍ POŘÁDEK

Lisabonská smlouva říká, že se členský stát může rozhodnout vystoupit z Unie „v souladu se svými ústavními předpisy“. Je na místě otázka, zda je vůbec vhodné, aby zřizovací smlouvy i u příležitosti jejich vypovězení *de facto* nařizovaly členskému státu, jakým způsobem je tento krok proveditelný. Opět také není zřejmé, který orgán by rozhodoval o dodržení ústavnosti výstupního procesu.¹⁴

Nicméně i při zohlednění předchozí námitky docházíme k závěru, že česká ústava, potažmo celý ústavní pořádek, neobsahuje žádné ustanovení, které by jen naznačovalo postup, jakým je možné mezinárodní smlouvu vypovědět. Jedinou pomůckou je zde Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv, která v čl. 30 odst. 3 říká, že „platnost smlouvy ukončuje ten orgán, z jehož plné moci byla sjednána“.¹⁵ Metodická příručka ministerstva zahraničí k tomu ve výkladové části dodává, že „prezidentskou smlouvává vypovídá prezident republiky po předchozím souhlasu obou komor Parlamentu“.¹⁶

Ovšem ani takové upřesnění není pro naši situaci příliš nápomocné. Přístupová smlouva je samozřejmě smlouvou dle čl. 10a české Ústavy, v praxi byla podpořena občany v referendu. Pro její vypovězení (a vystoupení z Unie) by mohly připadat do úvahy tři varianty:

- 1) Prostá většina v obou komorách parlamentu: Ústavní většina je dle čl. 10a Ústavy požadována u mezinárodních smluv přenášejících pravomoci, při vystoupení z Unie k takovému přenosu nedochází, naopak jsou (formálně, viz dále) tyto vráceny na

¹⁰ Ostatně stejné řešení předkládalo množství odborníků i politiků v souvislosti s budoucím překonáním „excesů“ typu výsledku irského referenda, srv. např. Münchau, Wolfgang, 2008. *Europe's plan B for the Lisbon treaty*. Financial Times, 15. června 2008, s. 12.

¹¹ Odůvodnění hypotézy Eerola, Essi, 2004. Citizen Should Vote on Secession. *Topics in Economic Analysis and Policy*, roč. 4, č. 1, s. 6-8.

¹² Nález Pl. ÚS 50/04 z 8. března 2006.

¹³ Nález K 18/04 z 11. května 2005 (výslovně v anglickém shrnutí v odstavci 13).

¹⁴ Srv. také diskuzi v Gold, Marie, 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. 63-69; v průběhu mezivládní konference k ústavní smlouvě právní experti doporučili poznámku o ústavní souladnosti vyjmout, srv. dokument CIG 50/03 (dostupné na stránkách Rady).

¹⁵ Příloha k usnesení vlády č. 131 z 11. února 2004.

¹⁶ Ministerstvo zahraničních věcí ČR, 2004. *Metodická příručka ke sjednávání mezinárodních smluv*, s. 28.

vnitrostátní úroveň. Při použití jazykového výkladu by tedy mohla postačovat i prostá většina.

- 2) Ústavní většina v obou komorách parlamentu: Vystoupení je možné vnímat jako *actus contrarius* k Přístupové smlouvě, z hlediska logického a systematického výkladu, případně legitimacy rozhodnutí není vyloučena ani nutnost podpory tří pětín poslanců a senátorů.
- 3) Referendum: Je pouze umocněn argument z předchozí varianty, souhlas občanů s členstvím vyjádřený v referendu dává rozhodnutí nejsilnější mandát¹⁷ a by bylo možné jej zvrátit pouze v referendu pozdějším.

Po mém soudu nelze žádnou z variant jednoznačně prohlásit za jedinou možnou, u všech můžeme nalézt rozumné argumenty pro jejich obhajobu. Konečné rozhodnutí o volbě mezi nimi by tak bylo na politické reprezentaci, představitelná je jistě také interpretace celé situace Ústavním soudem.

4 ZÁVĚR: VYSTOUPENÍ VERSUS SUVERENITA STÁTU

Začlenění možnosti vystoupení do primárního práva je mnohými používáno jako podpůrný argument pro tvrzení, že přes pokračující prohlubování integrace ve Smlouvě o ústavě nebo Lisabonské smlouvě je suverenita státu zachována. V tomto směru se poprvé vyjádřil španělský ústavní tribunál v roce 2004, podle kterého je „suverenita španělského lidu nakonec vždy zajištěna v čl. I-60 Smlouvy o ústavě“ a dále rozebíral význam výstupní klauzule jako protikladu čl. I-6 upravujícího přednost evropského práva před právem vnitrostátním.¹⁸ Do podobných souvislostí výstupní klauzuli zařazovaly poté také jiné nejvyšší soudy v příslušných nálezech k ústavní a Lisabonské smlouvě i doktrína. Ústavní soud ČR v nálezu 19/08 nezůstal pozadu, když podle něj „svrchovanost členských zemí je toto možností [vystoupením, pozn. autora] naopak posílena“.¹⁹

Domnívám se, že uvedená teze není správná, což lze doložit právě na nálezu 19/08. Ten je postaven z větší části na myšlence, že účastí na integračním procesu dochází k posílení suverenity českého státu, jinými slovy, bez členství v Unii by Česká republika mohla v dnešní Evropě fungovat jen obtížně. Jak je ale možné zároveň tvrdit, že možnost vystoupení posiluje svrchovanost státu? Podle předchozí logiky by naopak ta byla existencí mimo Unii oslabena.

Uvedený paradox, který ovšem není odlišný od paradoxu suverenity jako takové, pokládám za určitý argumentační *faul* ze strany příznivců Lisabonské smlouvy a postupující integrace. Stavět možnost jednostranné vystoupení jako konečnou pojistku proti přesunu dalších pravomocí není udržitelné, pokud členství v Unii nemá alternativu a samotný pokračující integrační proces tento stav jen dále prohlubuje. Je proto nutné posuzovat ústavnost přenosu každé konkrétní pravomoci jednotlivě, což samozřejmě český Ústavní soud také dělal.

Slovy bývalého německého ústavního soudce Paula Kirchhofa se „členské státy vstupem nezavázaly k sebenaplňujícímu automatismu nezvratné integrace“.²⁰ Avšak jak plyne z předloženého krátkého příspěvku, zakotvení výstupní klauzule do zřizovacích smluv může do soukolí integračního procesu nasypat hodně písku. Uplatnění skutečného účelu výstupní klauzule není příliš reálné, jsou ale představitelné její (negativní) dopady pro jiné situace. Zároveň je třeba přiznat, že vystoupení zůstává svým způsobem konečným testem suverenity, extrémní situací,

¹⁷ Tezi o referendu jako nejsilnějším mandátu vyslovil ve svém ústním projevu na konferenci Pavel Rychetský.

¹⁸ Nález DTC 1/2004 z 13. prosince 2004.

¹⁹ Nález Pl. ÚS 19/08 z 26. listopadu 2008.

²⁰ Citováno dle 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. 61.

kteřá bude vřdy na pomezi řřava a politiky,²¹ tedy dvou systēmů, kteřé jsou od oddělené, ale zároveň na sobě bytostně závislé.

²¹ Parafráze myřlenky Carla Schmitta, podle kterého se suverenita rovná moci rozhodovat o výjimkách, viz Schmitt, Carl, 1985. *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*. Berlin: Duncker & Humblot, s. 9.