

# Ustanovení o vystoupení z EU v Lisabonské smlouvě: Nedokonalá úprava pro vyhrocenou situaci

ROBERT ZBÍRAL, PRÁVNICKÁ FAKULTA UP  
V OLOMOUCI

Vystoupení členského státu z EU lze na první pohled považovat za čistě akademické téma. Každý přece ví, že takový případ nikdy nenastal<sup>1</sup> a ani v současnosti se k tomu nikdo nechystá. Nebudu zde vypočítávat případy, kdy o tom v minulosti bylo reálně uvažováno, ani popisovat aktuální problémy, které by mohly v budoucnu k vystoupení některého člena vést. Domnívám se, že pokud je nízká pravděpodobnost výskytu určitého jevu vyvážena jeho velmi výraznými následky, stojí za to se takovým jevem zabývat. Kromě toho se jedná o problematiku, které je pro řadu sporných míst velmi zajímavá po právní stránce.

V prvních 50 letech integračního procesu zřizovací smlouvy o možnosti jednostranného vystoupení mlčely, čímž umožnily vznik živé odborné diskuse o tom, zda bylo opuštění EU možné a právně přípustné. Osobně jsem se přiklonil na stranu tvrdící, že to interpretace tehdy platného komunitárního i mezinárodního práva nedovolovala.<sup>2</sup> Při tvorbě Smlouvy o Ústavě prezidium Konventu prosazovalo, aby do textu byla včleněna klauzule, která by výslovně opravňovala členskou zemi k jednostrannému opuštění EU. Přes odpor značné části delegátů byla snaha prezidia úspěšná a potvrdila ji též následující mezivládní konference.<sup>3</sup> Ustanovení následně sdílelo osud většiny nového obsahu neratifikované Smlouvy o Ústavě a bylo jen s kosmetickými změnami převzato Lisabonskou smlouvou. Konkrétně je promítnuto v čl. 50 Smlouvy o Evropské unii (SEU), který doslovně zní:

- 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 Uní. 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 dotyčný 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 dotyčným 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.

Předkládaný příspěvek má ambici s určitým časovým odstupem otázku začlenění klauzule analyticky uchopit a ukázat, že zvolené řešení nemusí být automaticky krokem vpřed. Text je členěn do tří hlavních kapitol: první z nich rozebírá širší souvislosti včlenění jednostranné výstupní klauzule do zřizovacích smluv ve smyslu jejího dopadu na charakter a fungování EU. Následující část kriticky analyzuje obsah čl. 50 SEU, neboť ten je bohužel v mnoha ohledech nejasný či dokonce sporný. Vystoupení z EU však není pouze unijní záležitostí, pravděpodobně mnohem více se dotkne daného státu, který vlastně přistupuje k úplnému zpětvzetí svých pravomocí přenesených na EU. Z tohoto důvodu by možnost vystoupení mělo reflektovat rovněž vnitrostátní právo. Poslední kapitola článku proto zkoumá, jakým způsobem se s problematikou v ústavní i podústavní rovině vypořádává ČR jako jedna z členských zemí EU. Text používá při analýze veškeré metody výkladu práva a snaží se postupovat objektivně, jak ale myslím bude zřejmé, místy jsem se nevyhnul ani použití normativního přístupu.

<sup>1</sup> Často zmiňovaný příklad Grónska je z mnoha důvodů tomu vzdálen, srv. Weiss, Friedl. Greenland Withdrawal from the European Communities. *European Law Review*, 1985, roč. 10, č. 2, s. 182–185.

<sup>2</sup> Zbíral, Robert. Vystoupení z Evropské unie ve světle evropského a mezinárodního práva. *Právník*, 2007, roč. 148, č. 7, s. 752–773.

<sup>3</sup> Obsažena byla v čl. I-60. K popisu vyjednávání podrobně Zbíral, Robert. Searching for an optimal withdrawal clause for the European Union. In: Niedobitek, Matthias, Zemánek, Jíří (eds). *The Constitutional Treaty – A Critical Appraisal*. Berlin: Duncker & Humblot, 2007, s. 309–315.

## Obecná pozitiva a negativa včlenění výstupní klauzule do primárního práva

Začlenění ustanovení upravujícího „dobrovolné vystoupení“<sup>4</sup> z EU do zřizovacích smluv, přes poměrně malý zájem obecné i odborné veřejnosti, považuji za jeden z nejzásadnějších posunů poslední novelizace. Pravda, možná je dopad takového kroku spíše symbolický než praktický, to ale dnes můžeme odhadnout jen obtížně. Z textu čl. 50 L-SEU plyne, že bylo zvoleno řešení dovolující jednostranné vystoupení z vůle státu i bez souhlasu ostatních členů EU. Podrobný rozbor předmětné právní úpravy bude tématem následující kapitoly, v této se zaměřím na stručné představení možných obecných důsledků novinky pro integrační proces.

Začnu s pozitivními aspekty klauzule. Pravidelně nejdůležitějším faktorem pro uvedení klauzule byla povaha integrace jako dobrovolného procesu. Jeden z největších podporovatelů federalizace Evropy Altiero Spinelli prohlašoval, že „Evropská unie by neměla být vězením“.<sup>5</sup> K témuž závěru došel také euroskepticky naladěný Paul Kirchof, autor slavného rozhodnutí německého ústavního soudu *Maastricht*. Podle něj se „členské státy nezavázaly vstupem k sebenaplňujícímu automatismu nezvratné integrace“.<sup>6</sup> Ačkoliv to je na první pohled paradoxní, právo na odchod je demokratickým prvkem, který může učinit integraci stravitelnější rovněž pro odpůrce EU. Je možné argumentovat následovně: centrum (EU) zaručuje každému státu právo na vystoupení; když teď je k dispozici, jedná se o konsenzuálnější a demokratičtější společenství, proto je o důvod méně ho opouštět.<sup>7</sup> Ze symbolického hlediska klauzule potvrzuje, že EU není federací.

S tvrzením vyjádřeným v předchozím odstavci je úzce propojen argument, že klauzule vyvažuje jinak federativně orientované dopady přednosti unijního práva. Smlouva o ústavě přednost výslovně upravovala v čl. I-6, Lisabonská smlouva příslušný článek nepřevzala, to ovšem neznamená, že by zásada zmizela.<sup>8</sup> Tuto linii uvažování, byť tehdy ještě jako reakci na Smlouvu o ústavě, přesně vymezil ve své argumentaci španělský ústavní soud. Dle jeho posudku z prosince 2004 je suverenity španělského lidu „vždy nakonec zajištěna čl. I-60 smlouvy, skutečným protipólem čl. I-6, který umožňuje přednost deklarovanou v druhém článku pojmout v její opravdové poloze, která nemůže převýšit výkon vystoupení – to zůstává vyhrazeno pro suverenní, nadřazenou vůli členských států“.<sup>9</sup> Ale není to pouze suverenity členských států, která je chráněna proti konečné

přednosti ústavní smlouvy, právo na vystoupení chrání stejně tak EU a činí ji autonomnější, neboť předpokládá, že každá země, která nemůže (či nechce) dodržovat zásadu přednosti nebo jiné základní zásady integrace, je oprávněna EU opustit. Vystoupení dovoluje elegantní únik ze situace, kdy není politická vůle obou stran případné neshody řešit. Polský ústavní tribunál v rozhodnutí k ústavnosti Přístupové smlouvy danou logiku v návodu pro zákonodárce aplikoval jako možnost *ultima ratio*, když veškeré jiné varianty, jako je například změna vlastní ústavy, selžou.<sup>10</sup>

Ekonomické teorie přispěly velkou měrou k rozvoji myšlení o vystoupení, včetně případu EU.<sup>11</sup> Obecné východisko zní, že pokud je nějaký subjekt příliš veliký a heterogenní, nefunguje již efektivně a neodpovídá optimálnímu integračnímu prostoru. Odpovědí je co největší flexibilita uskupení. Toho lze dosáhnout mimo jiné s funkčním systémem přijímání sekundárního práva, které musí reagovat na momentální situaci. To předpokládá nejen příležitostný přesun pravomocí zpět na členské státy, ale například i řadu výjimek z aplikace práva, aby se opatření dotýkala jen zemí, kde mají pozitivní dopad. Doposud podobné tendence nejsou v EU s odkazem na nutnost uniformity příliš podporovány, jelikož je zde ale výstupní klauzule, může se tomu členský stát postavit a EU opustit, nebo hrozbou vystoupením přivést většinu ke zohlednění jeho požadavků.

Samozřejmě že podobný důsledek by měla klauzule jen tehdy, jestliže by hrozba byla věrohodná pro ostatní členské státy. Ekonomicky vyjádřeno, po vypracování detailní analýzy nákladů a užitků (*cost-benefit*) musí být náklady na odchod pro vystupující stát nižší než zisky s krokem spojené. Zde ale čelíme obtížím s proveditelností a vypovídací hodnotou takové analýzy. Na druhou stranu je možné, že pouhá existence možnosti vystoupení jako skrytá hrozba přinese pozitivní dopady předpokládané

<sup>4</sup> Viz nadpis, jímž byl uveden čl. I-60 návrhu Smlouvy o ústavě.

<sup>5</sup> Citováno Jensem-Peterem Bondem v CONV 277/02, 1. října 2002, s. 21.

<sup>6</sup> Citováno dle Beck, Gunnar. The problem of Kompetenz-Kompetenz: A conflict between Right and Right in which there is no praeter. *European Law Review*, 2005, roč. 30, č. 1, s. 61.

<sup>7</sup> Parafraze Kreptul, Andrei. The Constitutional Right of Secession in Political Theory and History. *Journal of Libertarian Studies*, 2004, roč. 17, č. 1, s. 53.

<sup>8</sup> U Lisabonské smlouvy členské státy alespoň uznaly zásadu přednosti v prohlášení č. 17 o přednosti práva. Úř. věst. C 83, 30. března 2010, s. 344.

<sup>9</sup> Posudek ze dne 13. prosince 2004, sp. zn. DTC 1/2004, bod 4.

<sup>10</sup> Rozhodnutí z 11. května 2005, sp. zn. K 18/04, část 6.4.

<sup>11</sup> Pro podrobnější analýzu výstupní klauzule EU pohledem ekonomů srv. Doering, Detmar. *Friedlicher Austritt: Braucht die Europäische Union ein Sezessionsrecht?* Trier: The Centre for the New Europe, 2002, s. 7–55; Schäfer, Wolf., *Withdrawal Legitimised? On the Proposal by the Constitutional Convention for the Right of Secession from the EU.* *Intereconomics*, 2003, roč. 38, č. 4, s. 182–185.

1 ekonomickými teoriemi, přispěje k překonání  
2 faktorů bránících částečnému návratu pravo-  
3 mocí členským zemím a bude tak fungovat jako  
4 nástroj proti převažující centralizaci.

5 V neposlední řadě výstupní klauzule zprů-  
6 hledňuje předchozí ne zcela ideální stav, podle  
7 kterého by sice bylo bývalo jednostranné vy-  
8 stoupení z EU fakticky možné, ale zároveň zde  
9 nebylo žádné právní ustanovení, jež by jej ga-  
10 rantovalo. Obtížně lze nicméně v moderní době  
11 přisvědčit argumentu, že výstupní klauzule  
12 ochraňuje EU od budoucí nákladné „secesní  
13 války“, přeci jen dnešní Evropa není srovnatel-  
14 ná s USA 19. století,<sup>12</sup> členský stát, kterému by  
15 ve vystoupení bylo bráněno, by mohl fungová-  
16 ní EU výrazně poškodit, například uplatněním  
17 tzv. radioaktivní nebo vetující strategie,<sup>13</sup> ve-  
18 doucí až k paralýze rozhodovacího procesu.<sup>14</sup>

19 Námitky proti zařazení výstupní klauzule  
20 do primárního práva ve svém počtu a závažnos-  
21 ti nezaostávají za diskutovanými pozitivními  
22 aspekty. Oproti symbolickému pojetí klauzule  
23 jako demokratické zásady stojí dlouhou dobu  
24 prosazovaný a většinově přijímaný závazek in-  
25 tegrace jako prohlubujícího se procesu, který by  
26 odchod některého z členů možná nezvratitelně  
27 narušil. Teze byla reflektována v diskusi na  
28 Konventu, Carola Puwaková připomínala, že  
29 EU nemůže být „otevřeným domem“, Manuel  
30 Antunes argumentoval, že „místo stále užší EU  
31 budeme mít stále neurčitější EU“.<sup>15</sup> Do značné  
32 míry vychází tato kritika z východiska, že EU  
33 sice není federací, zároveň ale také nepatří ke  
34 klasickým mezivládním mezinárodním organi-  
35 zacím.<sup>16</sup> Podle mého názoru je to obava poněkud  
36 nadsazená a přichází zejména od přesvědče-  
37 ných federalistů. Je poněkud zjednodušující či-  
38 nit definitivní závěry o povaze EU pouze  
39 z (ne)existence výstupní klauzule.

40 Závažnějším problémem souvisejícím s prá-  
41 vem na vystoupení je dopad tohoto nástroje na  
42 rozhodovací proces v EU. I v tomto případě jde  
43 o zrcadlový odraz výhody, zdůrazňované příz-  
44 nivci ekonomických teorií. Nebezpečí je zřejmé  
45 – stát nesouhlasící s určitým rozhodnutím ozná-  
46 mí ostatním zemím svůj úmysl vystoupit, jestliže  
47 jeho požadavky nebudou splněny.<sup>17</sup> Ustanove-  
48 ní proto také bylo označováno za znovuobno-  
49 vení Lucemburského kompromisu<sup>18</sup> nebo  
50 superveto.<sup>19</sup> Navíc je zřejmé, že v tomto ohledu  
51 je narušena zásada rovnosti států, nikdo asi ne-  
52 může zpochybnit, že „přesvědčovací“ potenciál  
53 hrozby vystoupením bude od velkých států,  
54 které tvoří základní kameny integrace (napří-  
55 klad Německo, Francie), jaksí silnější než od  
56 malých nebo periferních zemí (například Portu-  
57 galsko nebo Kypr).<sup>20</sup> Vnímavý pozorovatel fun-  
58 gování EU může samozřejmě namítnout, že to

není žádná novinka a mocenské rozdíly mezi  
státy se v EU projevují na všech úrovních.

Po mém soudu ne zcela přesné je srovnávání  
klauzule s Lucemburským kompromisem. V je-  
ho případě muselo být veto ospravedlněno ob-  
sahově, konkrétně byla podmínkou existence  
vyznaných národních zájmů, procesně veto  
omezeno nebylo.<sup>21</sup> Naopak čl. 50 L-SEU má pa-  
rametry nastavené obráceně: pro krok není tře-  
ba žádného ospravedlnění, musí se ale  
postupovat podle určitých (byť ne nepřekona-  
telných) procesních podmínek. Pochopitelně  
uplatnění vystoupení není běžným vetem a jsou  
s ním spojeny dalekosáhlé následky, platí již vy-  
řčené, že výhrůžka odchodem by byla proto  
z těchto důvodů účinná pouze tehdy, pokud by  
ostatní státy pokládaly hrozbu za věrohodnou.<sup>22</sup>  
To je krajně nepravděpodobné za předpokladu  
racionálního chování politiků a u otázek, jež ne-  
jsou naprosto zásadního charakteru. Na druhou  
stranu, ve smyslu naplnění první podmínky  
Essi Eerola a jeho kolegové představili hypoté-  
zu, že voliči v národních státech by díky klauzuli  
mohli mít tendenci volit neústupné kandidáty,  
kteří by byli schopni získat ze strany EU a ostat-  
ních států více ústupků.<sup>23</sup> Naplnění druhého

<sup>12</sup> Pro názor poukazující na důležitost možnosti vystoupení jako únikového ventilu před případnou válkou srv. McGee, Robert. Some Comments on the Draft EU Constitution's Exit Proposal. *Policy Briefing of the Adam Smith Institute*, červenec 2003, s. 5.

<sup>13</sup> K vysvětlení obou konceptů viz Weiler, Joseph. Alternatives to Withdrawal from and International Organization: The Case of the European Economic Community. *Israel Law Review*, 1985, roč. 20, č. 2–3, s. 288–294.

<sup>14</sup> Praktické výhody vystoupení jako menšího z více zel zdůrazňuje i Herbst, Jochen. Observations on the Right to Withdraw from the European Union: Who are the „Masters of the Treaties“. *German Law Journal*, 2005, roč. 6, č. 11, s. 1759–1760.

<sup>15</sup> Viz záznam debaty z 23. dubna 2003 dostupný na na <http://www.europarl.europa.eu>.

<sup>16</sup> Pro podrobný přehled tohoto typu uvažování, včetně řady odkazů na literaturu, srv. Bruha, Thomas, Nowak, Carsten. Recht auf Austritt aus der Europäischen Union? *Archiv des Völkerrechts*, 2004, roč. 42, č. 1, s. 14–16.

<sup>17</sup> K obecné diskusi o hrozbě vystoupení jako nástroji vydrápaní na pozadí demokratické teorie viz Shorten, Andrew. *Constitutional Secession Rights, Blackmail Threats and Multinational Democracy*. Červen 2010. Dostupné na <http://eis.bris.ac.uk>.

<sup>18</sup> Klabbers, Jan, Leino, Päivi. Death by Constitution? The Draft Establishing a Constitution for Europe. *German Law Journal*, 2003, roč. 4, č. 12, s. 1299.

<sup>19</sup> Člen Konventu Pervenche Beres v debatě z 23. dubna 2003 citované výše.

<sup>20</sup> O silnější pozici velkých zemí díky klauzuli srv. Friel, Raymond. Secession for the European Union: Checking out of the Proverbial „Cockroach Motel“. *Fordham International Law Journal*, 2003, roč. 27, č. 2, s. 638–639.

<sup>21</sup> V roce 1982 se Spojené království pokusilo uplatnit kompromis, ale ostatní státy to odmítly s tvrzením, že daná věc je pouze záminkou nedotýkající se britských zájmů, k tomu Teasdale, Anthony. Life and Death of the Luxembourg Compromise. *Journal of Common Market Studies*, 1993, roč. 31, č. 4, s. 570–571.

<sup>22</sup> Jaké důsledky možnost vystoupení může přinést pro rozhodovací procesy v EU, se snažili zjistit pomocí teorie her Lechner, Susanne, Ohr, Renate. The rights of withdrawal in the treaty of Lisbon: a game theoretic reflection of different decision processes in the EU. *European Journal of Law and Economy*, 12. leden 2010. Dostupné na <http://www.springerlink.com>.

<sup>23</sup> Hypotéza byla potvrzena matematickými modely. Tvrdohlaví politici typu Charlese de Gaulla, Margaret Thatcherové či Silvia Berlusconiho byli schopni odmítnout i pro ně příznivý kompromis, pokud zcela nedosáhli svých záměrů. Eerola, Essi a kol. Citizens Should Vote on Secession. *Topics in Economic Analysis & Policy*, 2004, roč. 4, č. 1, s. 6–8; příkladů praktického

kritéria také nelze zcela vyloučit, v EU jsou přijímána také rozhodnutí s významnými následky, vždyť současné aktivity související s řešením krize v eurozóně mohou ohrožovat samotnou finanční existenci některých zemí. Připomínám, že hrozba vystoupení nemusí být ani vyslovována otevřeně, postačí její tichá přítomnost v zákulisí.<sup>24</sup>

Podle teoretiků mezinárodního práva je jednou z nejčastěji citovaných výhod včlenění výstupní klauzule do smluv to, že dává státům možnost vypovědět dohodu nesplňující jejich původní očekávání. Jinými slovy, státy jsou připraveny zavázat se k odvážnějším dohodám, jestliže vědí, že je mohou později opustit.<sup>25</sup> Na druhou stranu, pokud by byl odchod příliš jednoduchý, strany smlouvy nemusí být ochotné do dohody investovat vůbec, protože cíle a účel smlouvy jsou obvykle navázány na počet a složení stran. Dilema výstižně popsal Paul Stephan: „Jak je možné odlišit legitimní předpoklad státu na právo na vystoupení ze vztahu, který se ukázal špatným, od oportunistického pokusu přisoudit si výhody vytvořené pro kolektivní dobro?“<sup>26</sup> V EU pravděpodobně druhé nebezpečí převládá nad původní výhodou. Z povahy EU, jejích cílů a nástrojů plyne požadavek velmi úzké spolupráce, projekty typu vnitřního trhu a hospodářské a měnové unie vyžadují věrohodný výkon závazků od všech zúčastněných států.<sup>27</sup> I přes tyto argumenty je představitelné, že začlenění možnosti vystoupení může usnadnit dosažení dohody, zejména během složitých vyjednávání o změnách zřizovacích smluv.

Významným faktorem v rovnici jednostranného vystoupení jsou subjektivní práva občanů a právnických osob. Ačkoliv je přehnané tvrdit, že občané samotní jsou držiteli integračního procesu,<sup>28</sup> spolu s členskými státy jsou jeho subjekty (srv. čl. 10 odst. 2 L-SEU). EU zaručuje občanům a firmám řadu práv a jiných výhod, včetně čtyř základních svobod spojených s vnitřním trhem. Vystoupením tato práva mohou být logicky odňata nebo omezena, a to s nezodpovědnými ekonomickými následky a právním vakuem, přinejmenším pokud není dosaženo dohody mezi EU a odcházející zemí.<sup>29</sup> Tezi lze vyjádřit rovněž v abstraktnější rovině. EU vytváří další stupeň vládnutí k státům a místní samosprávě, ty se vzájemně vyvažují, kontrolují a zajišťují práva subjektům na jejich území působícím. Jedním z hlavních cílů centrální (unijní) úrovně je zabránit protekcionismu a diskriminaci, tuto politiku by vystupující stát nemusel následovat. Souhrnně řečeno, vystoupení lze zneužít jako nástroj většiny k poškození práv menšin.<sup>30</sup>

## Právní rozbor čl. 50 SEU: Plejáda nejasností a nezamýšlených účinků

Všeobecné negativní a pozitivní aspekty včlenění výstupní klauzule do primárního práva jsou jednou stránkou věci, konkrétní podoba ustanovení druhou. V této části se proto zaměřím na rozbor čl. 50 SEU se všemi jeho důsledky. Samozřejmě že většina analýzy bude teoretického rázu z důvodu dosavadního nedostatku empirických zkušeností s uplatněním výstupní procedury.

První sporný bod se nachází hned v prvním odstavci a týká se požadavku na soulad rozhodnutí o vystoupení s ústavními předpisy vystupujícího státu. Podle některých názorů to je v rozporu s povahou „dobrovolného vystoupení“, kde nemají být žádné podmínky, otázkou také je, kdo by naplnění podmínky kontroloval.<sup>31</sup> Jestliže by to byl (jako nejpravděpodobnější kandidát) Soudní dvůr EU, mohl by se stát orgánem posuzujícím ústavní záležitosti členských zemí.<sup>32</sup> Obava je to nadsazená. Zprvé jde jen o výzvu, aby rozhodnutí o vystoupení neproběhlo zcela mimo demokratický proces dané země, například osobním prohlášením ministerského předsedy Evropské radě. Není ani jisté, že by o dodržení podmínky nutně rozhodoval Soudní dvůr, stejný požadavek kladou

naplnění hrozby je řada, například v parlamentních volbách ve Finsku velmi úspěšná strana Práví Finové, neboť občanům slibovala odmítnutí účasti Finska na finanční záchraně Řecka.

<sup>24</sup> Pokračujíc v slavné metafoře Josepha Weilera, mohl by nastat posun od historického stínu veta, přes stín hlasování (Weiler, Joseph. *The Transformation of Europe*. *Yale Law Journal*, 1991, roč. 100, č. 8, s. 2461) k budoucímu stínu vystoupení.

<sup>25</sup> Obecně viz Sykes, Alan. *Protectionism as a Safeguard: A Positive Analysis of the GATT Escape Clause with Normative Speculation*. *University of Chicago Law Review*, 1991, roč. 58, č. 1, s. 255–305.

<sup>26</sup> Stephan, Paul. *The New International Law – Legitimacy, Accountability, Authority, and Freedom in the New Global Order*. *University of Colorado Law Review*, 1999, roč. 70, č. 3, s. 1583.

<sup>27</sup> Podle liberálně-mezivládní teorie to byla právě věrohodnost závazků, která se stala základní motivací států pro rozhodnutí přenést určité pravomoci na EU, srv. Moravcsik, Andrew. *Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press, 1998, s. 485–489.

<sup>28</sup> Tak ale Bogdandy, Von Armin, Bitter, Stephan. *Unionsbürgerschaft und Diskriminierungsverbot. Zur wechselseitigen Beschleunigung der Schwungräder unionaler Grundrechtsjudikatur*. IN: Gaitanides, Charlotte a kol. (eds). *Europa und seine Verfassung, Festschrift für Manfred Zuleeg zum siebzigsten Geburtstag*. Bader-Baden: Nomos, 2002, s. 319–322.

<sup>29</sup> Detailně Bruha a Nowak 2004, s. 17–21.

<sup>30</sup> Pro podrobný rozbor tohoto bodu srv. Apolte, Thomas. *Secession Clauses: A Tool for the Taming of an Arising Leviathan in Brussels? Constitutional Political Economy*, 1997, roč. 8, č. 1, s. 57–70. Apolte to empiricky dokazuje na příkladu Quebecu. Jeho secese nebyla míněna jako obrana proti útlaku ze strany zbytku Kanady, ale jako prostředek k uzavření Quebecu od Kanady a tak k omezení volného pohybu mezi oběma územími (s. 66).

<sup>31</sup> Srv. diskusi v Gold, Marie-Therese. *Voraussetzungen des freiwilligen Austritts aus der Union nach Art. I-60 Verfassungsvertrag*. IN: Niedobitek, Matthias, Rruth, Simone (eds). *Die neue Union – Beiträge zum Verfassungsvertrag*. Berlin: Duncker & Humblot, 2006, s. 61–63.

<sup>32</sup> Friel, Raymond. *Providing a Constitutional Framework for Withdrawal from the EU: Article 59 of the Draft European Constitution*. *International Constitutional Law Quarterly*, 2004, roč. 53, č. 2, s. 426.

1 zřizovací smlouvy u procesu své novelizace  
2 a u něj chybí Soudnímu dvoru přezkumná ju-  
3 risdikce. Kromě toho je možné požadavek vy-  
4 světlit také jinak: frázi o ústavních předpisech  
5 lze pojmout jako vyjádření převahy členského  
6 státu, jedinými podmínkami vystoupení jsou ty,  
7 které určují národní ústavy.

8 Odstavce 2 až 4 čl. 50 SEU upravují samotnou  
9 proceduru vystoupení. Pokud by někdy k vystou-  
10 pení z EU došlo, lze předpokládat, že se bude jed-  
11 nat o kontroverzní a emocemi nabitý proces z obou  
12 stran, proto by bylo velmi vhodné, aby pravidla  
13 procesu byla co nejpřesnější a nenabízela několik  
14 možností výkladu. Bohužel, v tomto směru vý-  
15 sledná podoba textu vyznívá značně rozpačitě.

16 Procedura počíná oznámením záměru Evrop-  
17 ské radě. Není patrné, jaké závaznosti tento  
18 krok nabývá: lze ho vzít bez dalšího zpět nebo  
19 se jedná o nevratné rozhodnutí? Pro první va-  
20 riantu mluví výklad jazykový („záměr“) a asi  
21 i teleologický, těžko si lze představit, že by ostat-  
22 ní členské státy trvaly na odchodu dané země,  
23 pokud by ta mezitím změnila názor, například  
24 z důvodu výměny vlády. Naopak nezávažnost  
25 záměru zvyšuje vyděračský potenciál klauzule:  
26 jestliže se záměrem není spojena žádná sankce  
27 kromě snížení důvěryhodnosti státu, mohou mít  
28 někteří politici (viz výše) motivaci ji využívat  
29 k bezpodmínečnému prosazení svých zájmů.

30 Možná přechodným problémem, nicméně  
31 v jisté fázi velmi důležitým, by bylo postavení  
32 odcházejícího státu v období mezi oznámením  
33 záměru a vystoupením. Čl. 50 SEU zjevně před-  
34 vídá, že se vůči zemi nadále plně uplatňují veš-  
35 keré závazky a práva plynoucí ze členství v EU.  
36 Výjimku upravuje odst. 4, stát se nepodílí na vy-  
37 jednávací smlouvy se sebou samým na straně  
38 unijních institucí. Zdánlivě se jedná o nenapad-  
39 nutelný koncept, při bližším zkoumání se  
40 ovšem nabízí řada otázek. Odst. 4 opomíjí euro-  
41 poslance vystupující země, kteří tak mohou hla-  
42 sovat o souhlasu s dohodou dle odst. 2. Friel to  
43 považuje za chybu ustanovení,<sup>33</sup> po mém sou-  
44 du to je logické opatření vycházející z charakte-  
45 ru Evropského parlamentu, který zastupuje  
46 občany EU, a europoslanci tudíž rozhodně ne-  
47 mají být reprezentanty členských zemí (srv. čl. 14  
48 odst. L-SEU). Závažnější následky by mohlo mít  
49 právo vystupujícího státu podílet se na běžném  
50 rozhodovacím procesu v Radě a Evropské radě,  
51 stát se účastní vyjednávání a schvalování legis-  
52 lativy, kterou se nebude v budoucnu řídit, mů-  
53 že se pokusit i o již citovanou strategii stálého  
54 veta. Oproti tomu bude velmi obtížné vynu-  
55 covat dodržování závazků ze strany vystupující  
56 země v daném období, když jejím cílem je od-  
57 chod z EU. Jak by byly Komise a Soudní dvůr  
58 schopny dodržování podmínek vynutit?

Klíčovým faktorem procedury je uzavření do-  
hody EU s vystupujícím státem. Provázanost  
v současné EU je natolik vysoká, že bez dohody  
si úspěšné vystoupení lze představit jen těžko.  
Stačí si vzpomenout, jak obtížné bylo rozdělení  
například Československa. Nejde jen o praktic-  
ké otázky samotného procesu, ale zvláště vypo-  
řádání vzájemných závazků a samozřejmě  
podobu budoucích vztahů. Čl. 50 SEU dohodu  
předpokládá, otazníky panují nad tím, jestli je  
dohoda nezbytnou podmínkou vystoupení, jak-  
ký by měl být její obsah a jak vhodně nastavený  
je příslušný rozhodovací rámec.

V první záležitosti je ze znění odst. 3 očivid-  
ná dobrovolnost dohody, pokud není uzavřena  
do dvou let od oznámení záměru, stát vystoupí  
i bez ní. Marie-Therese Goldová se přesto do-  
mnívá, že dohoda je povinná, odvozuje to ze zá-  
sad solidarity a loajální spolupráce spolu  
s dodržováním práv občanů.<sup>34</sup> Na potřebu řeše-  
ní situace občanů již bylo poukázáno, ale odvo-  
lávat se na uvedené zásady v době rozchodu asi  
není zcela na místě. Především však není mož-  
né vykládat předpis *contra legem* a text ustanov-  
ení je nesporný, stejně jako komentář prezidia  
Konventu.<sup>35</sup> K obsahu dohody nabízí doktrína  
na základě analýzy odst. 2 výklad, že SEU jde  
hlavně o úpravu procesního průběhu vystoupe-  
ní, možná včetně řešení vypořádání závazků,  
budoucí vztahy v ní ale obsaženy být nemají  
a jsou vyhrazeny pro následující samostatnou  
dohodu.<sup>36</sup> Aniž bych měl ambici názor zpochy-  
bnovat, domnívám se, že odst. 2 dovoluje  
i alternativní výklad, podle kterého v dohodě  
má být vše. Text ustanovení nakonec výslovně  
zdůrazňuje, že podmínky vystoupení, respekti-  
ve jejich vstřícnost, budou přímo úměrné rámci  
budoucích vztahů vystupujícího státu s EU. Při-  
padá mi logičtější, aby se všechny otázky řešily  
najednou než „salámovou“ metodou.

Třetí okruh námitek souvisí s rozhodovacími  
procedurami. Ze strany EU je dohoda pojímána  
jako kterákoliv jiná mezinárodní smlouva,<sup>37</sup> za  
EU vyjednává Komise.<sup>38</sup> O konečné podobě ne-  
rozhoduje Rada překvapivě jednomyslně, ale  
postačí většina, byť ve své tzv. superkvalifiko-

<sup>33</sup> Tamtéž.

<sup>34</sup> Gold 2006, s. 65–72.

<sup>35</sup> Viz také diskuse ve Waele, Henri de. The European Union on the road to a new legal order – the changing legality of Member State withdrawal. *Tilburg Foreign Law Review*, 2005, roč. 12, č. 2, s. 180.

<sup>36</sup> To se domnívá například Hofmeister, Hannes. 'Should I Stay or Should I Go?' – A Critical Analysis of the Rights to Withdraw from the EU. *European Law Journal*, 2010, roč. 16, č. 5, s. 593.

<sup>37</sup> Formalista by upozornil, že čl. 218 odst. 1 SFEU mluví o dohodách s „třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi“, vystupující země v době vyjednávání nespadá do žádné z kategorií.

<sup>38</sup> Pokyny určuje Evropská rada, není jasné, zda si udržuje kontrolu také v průběhu vyjednávání, nebo tuto funkci přebírá standardně Rada, jak předvídá čl. 218 SFEU.

vané formě (72 % členů Rady zastupujících nejméně 65 % obyvatelstva). Méně pochopitelný je požadavek souhlasu Evropského parlamentu.<sup>39</sup> I když z hlediska legitimacy to snad smysl dává, nadnárodní charakter instituce do značné míry předurčuje její negativní postoj k vystoupení.<sup>40</sup> Vzhledem k očekávané náročnosti jednání je nutné pochybovat o dostatečnosti dvouleté lhůty. Ta sice byla podle některých názorů nastavena podle zkušeností s grónskou epizodou,<sup>41</sup> vystoupení plnoprávného člena za dnešního stavu věcí s tím lze však srovnávat jen těžko. Problém zdánlivě řeší eventuální prodloužení lhůty, to však proces zbytečně zatěžuje další dávkou nejistoty, pokud s tím budou státy souhlasit, může člen být ve stavu permanentního vystupování řadu let. Někteří autoři pokládají za negativum znění klauzule to, že řeší jen samotné vystoupení, ale ne již související úpravu vztahů uvnitř EU, podle nich by bylo nezbytné měnit následně také zřizovací smlouvy.<sup>42</sup> Zde naopak velký problém nevidím. Zaprvé není jasné, proč by měla existovat nějaká speciální cesta (snad automatická?) pro změnu zřizovacích smluv po vystoupení, zadruhé, a to především, se primární právo přijetím Lisabonské smlouvy stalo obecnějším, takže jeho hlavní části jsou nyní nezávislé na počtu členů organizace.<sup>43</sup>

Čl. 50 SEU je zakončen trochu kryptickým odst. 5, majícím původ v pozdější fázi Konventu. Neopakuje jen zbytečně něco, co by i bez něj bylo nezpochybnitelné? Akceptují-li východisko, že zákonodárce nezatěžuje právní řád nepotřebnými ustanoveními,<sup>44</sup> co mohlo být jeho zařazením zamýšleno? Někteří odborníci to interpretují jako formu trestu pro vystupující stát, vzniká tím „okamžitě obnovení odstupu mezi členy a nečleny“ bez automatického práva na vstup nebo přidružené členství.<sup>45</sup> Přiznám se, že to je pro mě argumentace trochu zmatená, netuším, proč by ustanovení bylo nutné pro obnovení odstupu, to už plyne ze samotného konceptu vystoupení, automatické právo na vstup nebo přidružení jsem rovněž nikde nenašel (a jeho zákaz v odst. 5 také ne). Jádrem teze, že cílem odstavce je naznačit odcházejícímu státu, že v případě zájmu o přistoupení s ním bude jednáno jako s jinými zájemci, lze akceptovat. Méně jisté je, jestli se to má vnímat jako trest. Se stejnou přesvědčivostí mohu tvrdit, že odst. 5 zabraňuje budoucí diskriminaci vystoupivšího státu při nové žádosti, a tak je vůči němu naopak pozitivně naladěný. Země, která má se členstvím zkušenosti, bude mít šanci splnit podmínky relativně snadněji než nový zájemce.

## Vystoupení z EU prizmatem vnitrostátního práva: Příklad České republiky

Úplné zpětvzetí pravomocí je rozhodnutím daného státu, je proto přirozené, že má tento proces svou výsostně vnitrostátní dimenzi: měly by o něm rozhodovat národní instituce a ideálně též upravovat příslušné právní předpisy. Tato část analyzuje problematiku na příkladu ČR s důrazem na ústavní rozměr otázky, a jelikož se podle mých informací situace neliší od jiných členských států, lze poznatky z podkapitoly aplikovat i na ně.

Nejprve posoudím variantu, že vnitrostátní ústavní právo vystoupení z EU nedovoluje. Myšlenka je to možná kacířská, ne ale úplně zcestná. Argumentace by mohla vypadat následovně: Výše byly diskutovány závažné dopady vystoupení na práva fyzických a právnických osob nacházejících se ve státu opouštějícím EU. Nejde pouze o bezprostřední škody, ale vystoupivší stát jednoduše není schopen svým občanům nadále sám zajistit všechna práva, která jim byla k dispozici prostřednictvím členství, sahající od volného pohybu pracovníků po přístup k financím z evropských fondů.<sup>46</sup> Pokud k tomu připojím také ztrátu přístupu k soudnímu systému EU, není nutné použít přílišnou představivost ke konstatování, že odchodem z EU se snižuje úroveň ochrany základních práv a svobod v daném státě.<sup>47</sup> Odtud je pouze krok k aplikaci dobře známé doktríny Ústavního soudu, podle které „žádnou novelu Ústavy nelze interpretovat v tom smyslu, že by jejím důsledkem bylo omezení již dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svo-

<sup>39</sup> Formalista by se (nyní vehementněji) ptal, proč je v odst. 2 čl. 50 SEU poslední věta, když v ostatních podobných případech ve zřizovacích smlouvách jsou tyto podrobnosti přímou součástí čl. 218 SFEU.

<sup>40</sup> Připomenout lze, že v případě Grónska byl Evropský parlament jediným orgánem, ve kterém byly vyjádřeny pochyby o použitím řešení, viz Weiss 1985, s. 178.

<sup>41</sup> Herbst 2005, s. 1757.

<sup>42</sup> Například Friel 2004, s. 426; Hofmeister 2010, s. 594–595.

<sup>43</sup> Dotýká se to hlavně ustanovení dříve upravujících institucionální otázky k jednotlivým zemím (počet hlasů v Radě, europoslanců atd.).

<sup>44</sup> Protože i jako akademik sleduji realitu, upozorňuji, že tezi o racionálním zákonodárci vnímám jako hypotetický předpoklad v duchu Fullerovy morálky aspirace...

<sup>45</sup> Shaw, Jo. Legal and Political Sources of the European Constitution. *Northern Ireland Legal Quarterly*, 2004, roč. 55, č. 3, s. 233.

<sup>46</sup> Rozsah zachovaných práv závisí samozřejmě na podobě dohody o budoucích vztazích, vždy ale bude nižší než předtím, jinak by vystoupení nedávalo smysl.

<sup>47</sup> Podrobnější zdůvodnění tvrzení viz Bieber, Roland. An Association of Sovereign States. *European Constitutional Law Review*, 2009, roč. 5, č. 3, s. 399–402, 404–406; zhodnocení to je ovšem normativní, kritik by poukázal na to, že přizpůsobení se členství EU vedlo v některých státech ke snížení úrovně lidských práv, pro příklady Albi, Anneli. From the Banana saga to a sugar saga and beyond: Could the post-communist constitutional courts teach the EU a lesson in the rule of law? *Common Market Law Review*, 2010, roč. 47, č. 4, s. 814.

1 bod.<sup>48</sup> Vystoupení z EU asi nelze považovat za  
2 novelizaci ústavního pořádku,<sup>49</sup> analogické  
3 použití ale nelze vyloučit, neboť fakticky by  
4 k omezení ochrany došlo.

5 Není proto vyloučeno, že by Ústavní soud při  
6 přezkumu mezinárodní smlouvy upravující vy-  
7 stoupení mohl představenou argumentaci vyu-  
8 žít a prakticky tak vystoupení zmařit, byť ho  
9 unijní právo dovoluje.<sup>50</sup> Procesně scénář ztěžu-  
10 je skutečnost, že podle všeho je odstoupení od  
11 smlouvy v ČR vždy pojmáno jako nerozporné  
12 s ústavním pořádkem a proto nelze podat návrh  
13 na posouzení věci Ústavnímu soudu (výslovně  
14 § 117c jednacího řádu Senátu). Jan Filip to  
15 ovšem, také s ohledem na citovanou hrozbu sní-  
16 žení úrovně lidských práv, považuje za mezeru  
17 v právní úpravě.<sup>51</sup> Možnou nápravou by bylo  
18 následné posouzení ústavnosti mezinárodní  
19 smlouvy, které ve své judikatuře jako výjimečný  
20 krok nevyločil (tedy spíše naznačil) Ústavní  
21 soud,<sup>52</sup> otázkou ovšem je, co by takové posou-  
22 zení *ex post facto* mohlo v praxi způsobit a jaké  
23 by mělo následky.

24 Ačkoliv předchozí konstrukce není extrém-  
25 ním výkladem, její naplnění je poněkud ne-  
26 pravděpodobné a dále budu předpokládat, že  
27 české ústavní právo vystoupení *a priori* nevy-  
28 čuje. Nicméně ještě chvíli je vhodné zastavit se  
29 u zřizovacích smluv a zopakovat si, v kterých  
30 momentech musí v rámci procedury obsažené  
31 v čl. 50 L-SEU vnitrostátní úroveň reagovat. Před-  
32evším se jedná o samotné oznámení záměru  
33 vystoupit Evropské radě. Poté existují dvě cesty  
34 k cíli: první předvídá uzavření dohody, mající  
35 formu mezinárodní smlouvy mezi EU a vystu-  
36 pujícíím státem, pokud té není dosaženo, nastá-  
37 vá vystoupení po dvou letech automaticky  
38 a právním základem pro něj zůstává pouze sa-  
39 motná zřizovací smlouva a projevený záměr.

40 Pro následující výklad je determinující jedna  
41 zásadní skutečnost: v Ústavě ani žádném jiném  
42 legislativním aktu není žádný náznak, neřku-li  
43 návod, jaké vnitrostátní procedury by měly být  
44 aplikovány při vystupování z EU. Zatímco  
45 ústavní zakotvení členství a podmínek přenosu  
46 pravomocí na EU v ústavách již dnes není výji-  
47 mečné, opačný proces jako kdyby neexistoval.  
48 U ústav lze mezeru ještě pochopit, méně již u zá-  
49 konných předpisů. Proč například novely jedna-  
50 cích řádů komor parlamentů přijaté kvůli  
51 Lisabonské smlouvě dávají parlamentům právo  
52 (i předběžného) veta nad kdejakým přenosem pra-  
53 vomocí na EU, ale tak klíčový krok jako vystoupe-  
54 ní nechávají stranou?<sup>53</sup> Znamená to snad, že jej  
55 považují automaticky za tak pozitivní krok, že  
56 může probíhat bez jejich účasti? V dalších částech  
57 se z tohoto důvodu musí čtenář spokojit s vý-  
58 kladem vycházejícím pouze z mých spekulací.

Předchozí námitky o pochybné roli parlamen-  
tů platí především pro první fázi vystoupení.  
Oznámení záměru vystoupit je svěřeno exekuti-  
vě, a jelikož v ČR jednací řády Senátu ani Posla-  
necké sněmovny neobsahují tuto událost  
v seznamu otázek vyžadujících jejich předběž-  
ný souhlas, záměr by pravděpodobně podléhal  
standardnímu projednání ve výborech. Výsled-  
né stanovisko by tak bylo pro vládu nezávazné.  
Hrozba to je o to větší, že při neuzavření do-  
hody sám záměr je podkladem pro vystoupení.  
V extrémním případě může vystoupení nastat,  
aniž by vlastně Parlament (nemluvě o obča-  
nech, viz dále) měl vlastně možnost se k věci zá-  
vazně vyjádřit.<sup>54</sup> Jediný nástroj, který by mohl  
scénáři zabránit, je vyslovení nedůvěry vládě  
Poslaneckou sněmovnou, to lze ale stěží pova-  
žovat za praktickou a dostatečnou pojistku.  
Fakticky by totiž vládě stačilo k obhájení svého  
postupu 101 hlasů ve Sněmovně, vůle zbývajíc-  
ích 99 poslanců nebo klidně celého Senátu ji  
může nechat klidnou. Obecně doufám, že i po-  
kud by vystoupení probíhalo bez dohody  
(a následně mezinárodní smlouvy), byla by exe-  
kutiva ochotná činit podobně závazné kroky  
pouze s náležitou podporou výrazných většin  
v obou komorách a u veřejnosti. Kromě mého  
optimismu mluví proti načrtnutému schématu  
také prvek sebezáchovy, výše bylo podrobně  
vysvětleno, že bez dohody by bylo jakékoliv vy-  
stoupení nepředstavitelným rizikem s mnoha  
otevřenými konci. Každá racionálně uvažující  
politická reprezentace, a to na obou stranách, by  
ji tak měla upřednostnit a promítnout do pří-  
slušné mezinárodní smlouvy.

Kam ale tuto smlouvu z ústavního hlediska  
zařadit? Z pohledu unijního práva se formálně  
nejedná o *actus contrarius* k přístupové smlouvě,  
o čemž svědčí rozdílná přijímací procedura.<sup>55</sup>  
Česká ústava nemusí přebírat „náповědu“ zří-  
zovacích smluv.<sup>56</sup> Ani tak v ní ale nenajdeme  
ustanovení, které by se vypovězením smluv za-  
bývalo. Jedinou pomůckou je zde Směrnice vlá-

48 Nález ze dne 25. června 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01, část VII.

49 Viz ale diskuse níže či názory Jiřího Malenovského (za všechny Malenovský, Jiří. Znovu k navrhované ratifikaci Římského statutu Českou republikou. *Právní rozhledy*, 2007, roč. 15, č. 22, s. 805–806).

50 Připomínám nicméně, že čl. 50 odst. 1 SEU podmiňuje vystoupení souladem s ústavními předpisy daného státu. Jestliže ty by vystoupení bránily (viz výklad), pak by ho zakazovalo také unijní právo a nešlo by se na něj odvolávat.

51 Filip, Jan. Komentář k čl. 87. In: Bahýlová, Lenka a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 1175–1176.

52 Nález ze dne 3. června 2002, sp. zn. II ÚS 405/02, nečíslováno.

53 Evropský parlament takto nedůsledný nebyl, viz čl. 74d jednacího řádu Evropského parlamentu. Září 2011. Dostupné na <http://www.europarl.europa.eu/>.

54 Podle všeho by tento postup byl, alespoň formálně, v souladu s českým i unijním právním řádem! Navíc, vláda by samozřejmě sama mohla ovlivnit, jestli nějaká dohoda s EU vyjednána bude.

55 Stejně HERBST 2005, s. 1758.

56 K tomu Zbíral, Robert. Obsah pojmu „pravomoc“ v článku 10a Ústavy ČR. *Jurisprudence*, 2011, roč. 20, č. 2, s. 6–12.

dy 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“.<sup>57</sup> Metodická příručka ministerstva zahraničí k tomu ve výkladové části dodává, že „prezidentskou smlouvu vypovídá prezident republiky po předchozím souhlasu obou komor Parlamentu“.<sup>58</sup> Přijmeme nyní pro zjednodušení hypotézu, že dohoda o vystoupení z EU je vlastně zároveň ukončením platnosti (odstoupením od) zřizovacích smluv pro ČR.<sup>59</sup> Podle citovaných dokumentů je vyžadována účast Parlamentu,<sup>60</sup> i s tímto upřesněním připadají do úvahy tři schvalovací procedury:

- 1) Prostá většina v obou komorách Parlamentu: Jelikož dohodou nejsou přenášeny žádné pravomoci ČR, ale naopak jsou tyto vráceny na vnitrostátní úroveň, čl. 10a Ústavy se neuplatní. Jednalo by se o běžnou smlouvu podléhající režimu čl. 49 Ústavy (jazykový výklad).
- 2) Ústavní většina v obou komorách Parlamentu: Vystoupení je fakticky opakem přístupové smlouvy, proto je z hlediska legitimacy analogicky vyžadována kvalifikovaná většina jako u čl. 10a Ústavy (systematický výklad).
- 3) Referendum: Je pouze umocněn argument z odrážky č. 2, svůj souhlas s členstvím vyjádřili občané v referendu, měli by tak být dotázáni rovněž při odchodu z EU („demokratický“ výklad).

Po mém soudu nelze žádnou z variant jednoznačně prohlásit za jedinou možnou, u všech můžeme nalézt rozumné argumenty pro jejich obhajobu. Osobně bych ovšem vřele podporoval referendum, na zbývajících řádcích se pokusím svůj postoj obhájit. Ačkoliv v ústavním právu se neuplatňuje automaticky předpoklad „kdo schvaluje, ten i odvolává“, u mezinárodních smluv (ratifikace vs vypovězení) tomu tak podle všeho je. Jestliže souhlas se schválením přístupové smlouvy byl dán v referendu, je logický požadavek na dodržení této procedury. Podceňovat nelze legitimitu kroku: několikrát jsem poukazoval na (pravděpodobně negativní) dopad vystoupení na práva občanů, je na nich, aby sami posoudili, zda je pro ně návrh akceptovatelný. V neposlední řadě je výrazný praktický moderační rozměr referenda, výzkumy potvrdily, že lidové hlasování by zabránilo nepříznivým aspektům výstupní klauzule, jmenovitě jejímu vyděračskému potenciálu a iracionálnímu jednání některých politiků.<sup>61</sup>

Za současného právního stavu by v ČR připadalo ve věci vystoupení pouze vyhlášení *ad-hoc* referenda formou ústavního zákona (čl. 2 odst. 2 Ústavy). Četné návrhy ústavních zákonů o obecném referendu zde není prostor rozebírat,

posoudíme krátce jeden z těch posledních.<sup>62</sup> Přiznám se, že mi není zcela jasné, jakou relevanci by mělo pro hlasování o vystoupení ustanovení, vylučující z působnosti zákona rozhodnutí o závazcích plynoucích pro ČR z mezinárodního práva. Při úzkém výkladu by to mohlo znamenat, že o vystoupení z EU hlasovat možno není, je ale rovněž možný výklad, že pokud zřizovací smlouvy vystoupení dovolují, v rozporu se závazky to není. Pak by naopak existovalo nebezpečí, že návrh na konání referenda může vycházet pouze od občanů nebo menšiny zákonodárců, v konečném důsledku by tak mohlo být vystoupení schváleno, byť by pro něj nebyla k dispozici kvalifikovaná většina v komorách Parlamentu. Také s ohledem na tyto okolnosti opakuji, že ač referendum považují za nejvýhodnější pro souhlas s vystoupením, rozhodně nejde o variantu zcela bezproblémovou. Negativní aspekty referenda jsou dobře známy a jeho exkluzivitu ve výstupní proceduře nabourávají rovněž komparativní postřehy, když v řadě zemí EU je viditelná obecná skepse k lidovému hlasování (například Německo), někde je uplatňována výlučka právě na mezinárodní závazky (Maďarsko). Konečné rozhodnutí tak bude vycházet z momentální situace a postoje nejen veřejnosti, ale zejména politické reprezentace.

### Závěr: Klauzule ano, ale jinak

Po téměř půlstoletí zřizovací smlouvy neobsahovaly ustanovení umožňující jednostranné vystoupení členského státu. Velká skupina osob se nicméně domnívala, že i tak má každý členský stát právo na jednostranné vystoupení přirozeně zaručeno, v čemž je podporovala judikatura některých národních ústavních soudů.<sup>63</sup> Na základě tohoto mylného východiska protestovaly určité subjekty též proti zařazení výstupní klauzule do primárního práva. Argumentovaly, že jde o další pravomoc, kterou si tím EU přivlastňuje a že klauzule v praxi možnost vlastně dosud volného vystoupení omezuje kladením si podmínek, například dvouletou čekací lhůtu při nedohodě.<sup>64</sup>

<sup>57</sup> Příloha k usnesení vlády č. 131 ze dne 11. února 2004.

<sup>58</sup> Ministerstvo zahraničních věcí ČR. *Metodická příručka ke sjednávání mezinárodních smluv*. Praha: MZV ČR, 2004, s. 28.

<sup>59</sup> Tato teze rozhodně není bezkonfliktní. Znamenala by totiž pravděpodobně naplnění již vyslovené hrozby o nemožnosti Ústavního soudu takovou smlouvu předběžně přezkoumat.

<sup>60</sup> Výslovně to uvádějí také §108 odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny a §115 jednacího řádu Senátu.

<sup>61</sup> Podrobně Eeerola a kol. 2004, s. 6–13.

<sup>62</sup> Návrh ČSSD obsažený ve Sněmovní tisk 8. VI. volební období.

<sup>63</sup> Například již zmíněné rozhodnutí ze dne 12. října 1993, *Maastricht*, sp. zn. 2 BvR 2134/92, bod 112.

<sup>64</sup> Pro výstižnou ukázkou teze srv. *Návrh skupiny senátorů na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu*



1 Většina odborníků z nepřítomnosti klauzule  
2 vyvozovala přesný opak. Nelze přitom zpo-  
3 chybnit, že řešení se v praxi osvědčilo. Nepřítomnost  
4 klauzule činí vystoupení nákladnější, zvyšuje vůli členských států vázat se a posiluje  
5 EU a její hlavní cíle jako vnitřní trh nebo měno-  
6 vou unii. Na základě obecných poznatků určité  
7 proudy ústavní teorie obhajují hypotézu, že  
8 umožnění vystoupení z jakéhokoliv subjektu  
9 podkopává jeho fungování.<sup>65</sup> To vše byly silné  
10 argumenty, nelze ale nevidět negativa předchozí  
11 úpravy. Jak bylo naznačeno, mlčení ohledně  
12 vystoupení neznamená jeho zákaz a bylo empiricky  
13 dokázáno, že základní dokumenty organizací  
14 nebo států by měly mlčet nebo bránit  
15 vystoupení jen tehdy, pokud jsou schopny  
16 a ochotny závazek vynutit.<sup>66</sup> To případ EU  
17 pravděpodobně nebyl.

18 Jestliže akceptujeme koncept integrace jako  
19 dobrovolného procesu, není zde jiná volba než  
20 zaručit právo na vystoupení dle vůle státu. To  
21 potvrzují také výzkumy založené na teorii her.  
22 Podle jedné studie jestliže mají strany úplné in-  
23 formace a zamýšlejí vytvořit smlouvu počítající  
24 se všemi možnými budoucími variantami vý-  
25 voje, měla by obsahovat také výstupní klauzuli,  
26 jinak případný rozpad může být velmi náklad-  
27 ný.<sup>67</sup> Zřizovací smlouvy do této kategorie dok-  
28 mentů určitě spadají. Poznátky z jiného  
29 formálního (matematického) modelu ukazují, že  
30 v případě vyššího počtu stran dohody než tři má  
31 klauzule být vždy součástí zřizujícího textu.<sup>68</sup>  
32 Některé další zde dosud nezmíněné podpůrné  
33 argumenty nabízí teorie ústavního práva.<sup>69</sup>

34 Ve stejnou chvíli je myslím zřejmé, že vystou-  
35 pení z EU by bylo nesmírně komplikovaným  
36 procesem, s mimořádnými důsledky pro EU,  
37 státy a fyzické a právnické osoby obou stran.  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58

Úspěšnost procesu a výše možných ztrát s ním  
spojených bytostně závisí na pokojném průbě-  
hu rozchodu, vyústujícím v oboustranně akcep-  
tovatelnou dohodu a normalizovanou podobu  
budoucích vztahů. Ačkoliv je takový scénář po-  
měrně pravděpodobný, měla by úprava pama-  
tovat také na variantu rozchodu méně  
přátelského. Slovy Raymonda Friela, „během  
obtížného období doprovázejícího každé možné  
vystoupení, by jeden očekával ustanovení po-  
skytující jasné a nesporné odpovědi“.<sup>70</sup> Bohužel,  
toto kritérium čl. 50 SEU z důvodů uvedených  
v tomto článku nesplňuje. Co víc, příklad ČR do-  
svědčil rovněž nepřipravenost vnitrostátních  
úprav. V konečném důsledku tak platí, že cíl učí-  
nit vystoupení z EU transparentnějším nebyl Li-  
sabonskou smlouvou naplněn a výsledek  
přináší více otázek než odpovědí. Určitě si lze  
představit méně sporné a dokonce efektivnější  
podoby výstupní klauzule,<sup>71</sup> jejich praktické  
provedení však již je úkolem pro „pány Smluv“  
při dalších změnách primárního práva.

*o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, resp. jejich vybraných ustanovení, s ústavním pořádkem.* 28. září 2009, s. -37. Dostupné na <http://swww.usoud.cz>.

<sup>65</sup> Srv. kritiku v Sunstein, Cass. *Constitutionalism and Secession. University of Chicago Law Review*, 1990, roč. 58, č. 2, s. 648–652.

<sup>66</sup> Chen, Yan, Ordeshook, Peter. *Constitutional Secession Clauses. Constitutional Political Economy*, 1994, roč. 5, roč. 1, s. 47–50.

<sup>67</sup> Viz Bordignon, Massimo, Brusco, Sandro. *Optimal secession rules. European Economic Review*, 2001, roč. 45, č. 10, s. 1828.

<sup>68</sup> Chen a Ordeshook 1994, s. 48.

<sup>69</sup> Například Weinstock, Daniel. *Constitutionalizing the Right to Secede. The Journal of Political Philosophy*, 2001, roč. 9, č. 2, s. 182–203.

<sup>70</sup> Friel 2004, s. 426.

<sup>71</sup> Viz můj návrh řešení ve Zbiral 2007, s. 323–328.