

Konečný text publikován jako:

ZBÍRAL, Robert. Vystoupení z Evropské unie ve světle evropského a mezinárodního práva. *Právník*, 2008, roč. 147, č. 7, s. 752-773.

Vystoupení z Evropské unie ve světle evropského a mezinárodního práva

Robert Zbiral, Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

1 ÚVOD

Napětí mezi svobodou jednotlivce zvolit si svůj vlastní osud a jeho závazky k ostatním bytostem patří k neustávajícím subjektům četných filozofických disputací. Obě strany mají k dispozici velmi silné argumenty a konečná odpověď je v nedohlednu. Dnešní svět je natolik vzájemně provázaný, že maxima Johna Donna „žádný člověk není ostrovem“ nebyla nikdy pravdivější. Není již možné podporovat libertariánský koncept absolutní svobody s otevřenou možností opustit kterýkoliv stát, pokud dobře neslouží mým požadavkům. Na Zemi jednoduše již není žádné volné území. Na druhou stranu, současný život je vysoce individualistický a pocit sounáležitosti mezi lidmi se stále více vytrácí.

V politické filozofii je zmíněné dilema přeneseno na úroveň státu. Existuje právo jednotlivých součástí větší jednotky na odtržení? Od občanské války ve Spojených státech, přes dekolonizační proces a s ním spojené právo na sebeurčení, po rozpad mnohonárodnostních států východní Evropy téma podněcuje kontroverzní diskuze.¹ Pokud se posuneme o stupeň dále, secese se netýká pouze států, ale i mezinárodních organizací.² Po 2. světové válce vznikly tisíce organizací a členství v nich se stalo nezbytným pro státy k vyjádření jejich názorů na světové nebo regionální dění. Zatímco ve většině případů vstup a opuštění těchto organizací není obtížné, někdy je vystoupení považováno za problematické.

Evropská unie je klasickou ukázkou takové organizace. Podle známého amerického politologa Andrewa Moravscika „EU byla a zůstává nejspěšnější dobrovolnou mezinárodní

¹ Mezi nejvlivnější knihy obecně diskutující různé aspekty secese patří Buchanan, Allen, 1991. *Secession: The Morality of Political Divorce from Fort Sumter to Lithuania and Quebec*. Boulder: Westview Press ; Buchheit, Lee, 1978. *Secession: The Legitimacy of Self-Determination*. New Haven: Yale University Press; Moore, Margaret, 1998. *National Self-Determination and Secession*. Oxford: OUP; Kohen, Marcelo (ed), 2006. *Secession: International Law Perspectives*. Cambridge: CUP.

² Dále bude „secese“ nahrazena termínem „vystoupení“, které podle našeho názoru lépe vystihuje podstatu situace Evropské unie.

organizací ve světové historii.“³ Je ale skutečně dobrovolná? Může členský stát opustit Unii? Toto jsou velmi důležité otázky, na které je třeba odpovědět. Bohužel, problematika vystoupení je dle našeho názoru nerozvinutá v evropských studiích i právu. Pravdou je, že v České republice nejenže zatím nebyl vydán žádný souhrnný text, který by se vystoupením z Unie zabýval, ale dokonce se objevují mýty či přímo nepravdy o této otázce, a to i od expertů.⁴ Hlavním důvodem pro psaní tohoto článku je pokusit se mezeru zaplnit.

Dopředu musíme upozornit, že článek vychází z právního stavu platného v době psaní textu (jaro-podzim 2007). Přitom právní úprava vystoupení by byla zcela změněna případnou ratifikací již nyní na politické úrovni schválené Reformní smlouvy. Článek se jejího obsahu dotýká pouze krátce v závěru. Strategie opomenutí budoucí úpravy byla zvolena záměrně z následujících důvodů: Zaprvé není vůbec jisté, že Reformní smlouva bude ratifikována ve všech členských státech, mnoho z nich navíc stále váhá, zda nepředložit dokument k posouzení občanům v referendu. V případě neratifikace by samozřejmě platil i nadále současný právní stav a otázka vystoupení bude možná ještě aktuálnější, neboť neschválení smlouvy by jistě vedlo k vážné krizi Unie. Zadruhé by zahrnutí nových skutečností zkrátilo prostor pro analýzu nynějšího stavu, který je velmi zajímavý i z hlediska práva obecně. Diskuze obsažená v článku může sloužit i jako základ pro řešení sporných ustanovení neúplných smluv, kdy je nutné přistoupit k několikastupňovému výkladu nejen předmětných ustanovení smlouvy, ale i dalších skutečností s ní souvisejících.

2 RELEVANCE VÝZKUMU VYSTOUPENÍ Z UNIE

Nedostatek literatury věnující se vystoupení a nezájem o tuto problematiku mezi běžnou i odbornou veřejností nás nutí odpovědět na otázku, zda je vůbec nutné se tématem zabývat. Je opuštění Unie členským státem reálné nebo už jsou pouta mezi členy natolik pevná, že něco takového nepřípadá v úvahu? Není naším cílem zde zkoumat výhodnost/nevýhodnost členství pro jednotlivé země či případné ztráty s vystoupením spojené pro subjekty veřejného a soukromého práva. Dále jsou proto představeny jen případy, kdy vystoupení ze Společenství bylo zvažováno a dnešní situace.

Evropská integrace se od svého založení na počátku 50. let stále prohlubuje a vzájemná závislost členských států stoupá. Přesto se v průběhu uplynulého půlstoletí došlo k situacím, kdy vystoupení státu nebylo nemyslitelné. Prvním příkladem je politika „prázdné židle“ praktikovaná Francií v roce 1965, kdy se podle některých názorů jednalo o *de facto* dočasné vystoupení hrozící

³ Moravcsik, Andrew, 2002. *Europe without Illusions*. Příspěvek prezentován na Third Spaak Foundation – Harvard University Conference, Brusel, 6.-8. září 2002, s. 2.

⁴ Například významný ekonom Libor Ševčík při své přednášce zhodnocující vstup ČR do EU prohlásil, že „že každá organizace má ve svém zakládajícím dokumentu článek o vystoupení.“ Ševčík, Libor, 2003. *Teoretické a praktické dopady vstupu do EU*. Plzeň: Fousek & Hájek, s. 17; v nedávném článku v časopise Týden označil jeho bruselský korespondent vystoupení za „snadnou záležitost“. Nikdo vás tu nedrží. *Týden*, 12. března 2007, s. 60.

přerůst ve vystoupení trvalé.⁵ O deset let později se vláda Harolda Wilsona rozhodla uspořádat referendum s otázkou „Domníváte se, že Spojené království má setrvat v Evropském společenství (společném trhu)?“.⁶ Občané ale výraznou většinou odpověděli kladně.⁶ Vystoupení slibovaly v předvolební kampani i významné politické strany, například řecký PASOK v roce 1981⁷ nebo ve stejnou dobu britští labouristé.⁸ V neposlední řadě je zde případ Grónska, které je velmi často citováno jako jediné území, které z Unie vystoupilo. Grónsko se stalo součástí Společenství jako integrální součást Dánska jeho vstupem v roce 1973, o pět let později Dánsko udělilo Grónsku autonomii. Přes významnou pomoc, kterou Grónsko od Společenství získávalo, bylo členství nepopulární z kulturních, ale především hospodářských důvodů. V únoru 1982 grónská samospráva uspořádala referendum, ve kterém se 52 % hlasujících vytvořilo pro opuštění Společenství, samospráva následně vyzvala dánskou vládu, aby vyjednala se Společenstvím změnu zakládajících smluv a podmínky vystoupení.⁹ Rada začala vyjednávat s Dánskem již v roce 1982, nejspornějším bodem nebyla samotná možnost opuštění Společenství, ale budoucí statut Grónska a z toho vyplývající charakter vzájemných vztahů včetně příslušejících výhod. Jediným, kdo protestoval proti nastalé situaci byla skupina poslanců Evropského parlamentu, kteří argumentovali ustanovením SES o jejím uzavření na dobu neurčitou (viz dále). Komise naopak se změnou statutu Grónska souhlasila, nakonec tak učinil i Parlament a Rada schválila znění dohody v březnu 1984, jednalo se vlastně o změnu zakládacích smluv. Po její ratifikaci členskými státy vstoupila v platnost v roce 1985 a Grónsku byl udělen statut zámořského území.¹⁰

V dnešní době je vzájemná závislost členských států Unie nezpochybnitelná, přesto snad nikdy nebyla budoucnost Unie více otevřená. Mohutné rozšíření skládající se ze zemí s různorodými zájmy, pokračující spory o vstupu Turecka, daňové a sociální konkurenci, podpoře válce v Iráku a politice Spojených států obecně, to vše vyvolává pocit vážné krize v Unii. Společenství je nyní daleko heterogennější než dříve. Zatímco zejména Německo, Itálie či Španělsko nyní prosazují směřování integrace směrem k federaci, tomu se snaží zabránit skupina euroskeptických států s Británií, Nizozemím (dříve i Polskem) a částečně i Českou republikou jako svými hlavními zástupci. Narůstá kritický pohled veřejnosti na vývoj v Unii, její podpora

⁵ Baquero Cruz, Julio, 2006. The Luxembourg Compromise from a Legal Perspective. IN: Jean-Marie Palayret (ed), *Visions, Votes and Vetoes*. Brussels: Peter Lang, s. 255.

⁶ Více k referendu Irving, Robert, 1976. The United Kingdom Referendum, June 1975. *European Law Review*, roč. 1, č. 1, s. 3-12. Referendum nebylo vzhledem k absolutní suverenitě britského parlamentu závazné.

⁷ Sr. Miller, Henry, 1981. Yes to the Prospect of Allani. *Time*, 2. listopadu 1981. Dostupné na <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,950587,00.html>; PASOK volby vyhrál, svůj záměr ovšem nemohl uskutečnit z důvodu odporu prezidenta Karamanlise.

⁸ Statement by the National Executive Committee of the Labour Party. 27. července 1981. Doc. B/053/81.

⁹ Viz Krämer, Hans, 1982. Greenland's European Community (EC)-referendum, background. and consequences. *German Yearbook of International Law*, roč. 25, s. 307-17.

¹⁰ Treaty amending, with regard to Greenland, the Treaties establishing the European Communities. OJ L 29, 1. února 1985, s. 1-7; k událostem mezi lety 1982-1985 sr. Weiss, Friedl, 1985. Greenland Withdrawal from the European Communities. *European Law Review*, roč. 10, č. 2, s. 177-185.

integraci i Unie obecně je v některých státech nejnižší od jejího založení a euroskeptické strany získaly silné zastoupení v Evropském parlamentu ve volbách v roce 2004.¹¹

Ačkoliv v žádném ze států Unie v současnosti není vystoupení na programu rozhodujících politických sil, není to ani prioritou pouze pro extremistické strany. Pravděpodobně „nejblíže“ vystoupení je Malta, kde v rámci dvoustranného politického systému je jedna ze stran proti členství Malty v Unii. V Británii jsou k členství skeptičtí mnozí poslanci dvou hlavních politických stran, zejména konzervativci. Skupina z nich v roce 2002 prosadila zřízení komise zkoumající možnost vystoupení Británie z Unie a případné následky s tím spojené.¹² V některých zemích jsou politické strany požadující vystoupení menšinovými partnery vládních. Někdy může být požadavek na vystoupení spojen i s konkrétní událostí v Unii, například v roce 2006 švédský ministr zaměstnanosti Hans Karlsson podporován odbory veřejně obhajoval nutnost zvažování setrvání v Unii, jestliže by Soudní dvůr v rozsudku *Vaxholm* nevyhověl pozici švédské strany.¹³

Empirické poznatky naznačují, že přestože vystoupení v historické retrospektivě nebylo nikdy ve Společenství/Unii žádným státem požadováno, nejedná se o koncept zcela nemyslitelný. Ústavní právník Cass Sunstein jmenuje pět obecných důvodů, proč se nějaká územní jednotka může oddělit od větší jednotky, v Unii je možné pozorovat naplnění přinejmenším tří z nich.¹⁴ Několik případů, kdy se vystoupení stalo součástí vážných vnitropolitických diskuzí, dnešní nejasná situace v Unii i zkušenosti z mezinárodního prostředí ospravedlňují téma jako subjekt výzkumu.¹⁵

3 NĚKOLIK PŘEDBĚŽNÝCH POZNÁMEK K PROBLEMATICE VYSTOUPENÍ

Vystoupení členského státu z Unie je prvně a především politickým rozhodnutím a byla by to politika, která by hrála hlavní roli. Pokud by se nějaká země rozhodla Unii opustit, je velmi nepravděpodobné, že by Unie byla schopna tomuto kroku zabránit. Unie nemá k dispozici žádné reálné donucovací prostředky, ostatně lze stěží očekávat, že by v současné Evropě byla vůbec ochotná silově zasáhnout. Na druhou stranu je členství v Unii velmi komplexní záležitostí s politickými i hospodářskými dopady na subjekty práva veřejného i soukromého. Vystupující stát i Unie by byly konfrontovány s množstvím problémů, jejichž řešení je pouze obtížně

¹¹ Na jaře 2007 se např. pouze 35 procent obyvatel Rakouska domnívalo, že „členství v Unii je dobrá věc“. Standard Eurobarometer 67, June 2007, s.

¹² European Union (Implications of Withdrawal) Bill, HL Bill 44, 2002, 54/1. Výsledky budou zveřejněny na konci roku 2008.

¹³ Srv. Minister in EU withdrawal "threat". *The Local*, 30. ledna 2006. Dostupné na <http://www.thelocal.se/article.php?ID=2957&date=20060130> (navštíveno 16. srpna 2007); případ nebyl v říjnu 2007 dosud rozhodnut.

¹⁴ Srv. Sunstein, Cass, 1991. Constitutionalism and Secession. *University of Chicago Law Review*, roč. 58, č. 2, s. 654-666.

¹⁵ Ostatně například problematice užší spolupráce byla a je věnována velká pozornost, ačkoliv v praxi nebyla v Unii nikdy využita.

představitelné. Jaké by byly vztahy mezi státem, který Unii opustil a zbytkem organizace? Zde už nejsou odpovědi natolik zřejmé jako u použití síly.

Praktické obtíže s vystoupením spojené nás vedou k závěru, že přes možnost jednostranného vystoupení podpořeného jen politickým rozhodnutím by tento krok byl vždy dobrovolně proveden v souladu s právem. Je zde i několik dalších důvodů. Unie je „společenství založené na vládě práva“, důležitost zásady vlády práva pro integraci i evropské demokratické státy jako takové je nezpochybnitelná.¹⁶ Samozřejmě můžeme namítnout, že odcházející stát není povinen dodržovat zásady organizace, kterou již nepokládá za užitečnou, ale žádná země by neměla ignorovat pravidla mezinárodního společenství. Samotná existence států vychází z jejich vzájemného uznání založeném v mezinárodním právu veřejném, které musí být respektováno všemi aktéry.¹⁷ Státy samotné při vypovězení smluv, pokud zde není přímo ustanovení, na které se mohou obrátit, tuto činnost zakládají na právních důvodech, „at' již mají nějaké opodstatnění či nikoliv.“¹⁸ Znamená to, že stát se snaží ospravedlnit své jednání právně i tehdy, jestliže by vzhledem ke své politické či vojenské síle, případně příznivým vnějším okolnostem mohl jednat i bez těchto podmínek. Na základě těchto argumentů se domníváme, že vystoupení je vždy „strukturálním propojením práva a politiky“ - vystoupení je sice dosažitelné jen prostředky politické moci, výkon této moci ale podléhá právním normám.¹⁹ Vystoupení z Evropské unie by proto proběhlo vždy v souladu s právem, práce vychází z předpokládané platnosti této hypotézy.

Velmi složitou se jeví otázka, z jaké subjektu vlastně členský stát může vystupovat. Z Evropské unie, Evropských společenství, z obou najednou, nebo si může vybrat? Čeho jsou vlastně státy členem? V současné době je možné žádat pouze o členství v Unii (čl. 49 pododstavec první SEU), členství samotné ale SEU neupravuje, je sporné, zda vůbec něco jako členství existuje. Unii chybí výslovná právní subjektivita,²⁰ je potom obtížné být členem něčeho, co vlastně právně neexistuje. Správně bychom měli mluvit o členech SEU či státech Unie. Subjektivitu má naopak Společenství (čl. 281 SES), SES ale chybí ustanovení o přistoupení k němu.²¹ Podle našeho názoru je ale toto rozdělení umělé a příliš legalistické. Uzavřením SEU se členské státy rozhodly vstoupit „do nové etapy procesu evropské integrace“ (preambule SEU),

¹⁶ 294/83, *Les Verts* [1986] ECR 1339, bod 27; podrobněji viz Pernice, Ingolf, 2001. Der Beitrag Walter Hallstein zur Zukunft Europas - Begründung und Konsolidierung der Europäischen Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft. *WTHI-Paper 9/01*.

¹⁷ Je zde rozdíl mezi vnitřní a vnější suverenitou, vnější vychází z mezinárodního práva.

¹⁸ Phillimore, Walter, 1917. Three Centuries of Treaties of Peace and their Teaching. *American Journal of International Law*, roč. 12, č. 3, s. 681.

¹⁹ Termín „strukturální propojení práva a politiky“ pochází z učení Niklase Luhmanna. Citováno dle Brunkhorst, Hauke, 2006. The Legitimation Crisis of the European Union. *Constellations*, roč. 13, č. 2, s. 168. (165-180).

²⁰ Často se ale dovozuje subjektivita Unie implicitně, zejména z čl. 24 SEU.

²¹ Před přijetím Maastrichtské smlouvy měla každá ze tří smluv (SES, SESUO, Euratom) vlastní ustanovení o přistoupení, nebylo ale možné výběrové přistoupení, neboť už v roce 1960 Soudní dvůr určil, že smlouvy tvoří „funkční jednotu“. 27/59 a 39/59 *Campolongo v. Haute Autorité* [1960] Rec. 795, s. 824..

kteřá měla logicky navázat a prohloubit tehdejší stupeň integrace. Proto také byly klauzule o přistoupení a změně smluv včleněny pouze do SEU, tyto důležité kroky je možné činit jen pro všechny smlouvy najednou. Unie disponuje i jednotnou soustavou orgánů (čl. 3 pododstavce první SEU), které vykonávají svou činnost pod stejnou hlavičkou v záležitostech Unie i Společenství. Z těchto důvodů považujeme SEU a SES za vzájemně provázané jednotky, což nakonec dokazují i analogie přirovnávající Unii k chrámu se třemi sloupy, ale společnými základy a střechou. Jelikož SEU, jak již bylo naznačeno, obsahuje obecná ustanovení o změně smluv a přistoupení k Unii, budeme dále používat termín „vystoupení z Unie“, které by samozřejmě znamenalo pro členský stát i vystoupení ze Společenství.

Teoreticky existuje několik způsobů, jak přistoupit k řešení otázky, zda je podle současné platného práva možné vystoupit z Unie. První z nich vychází z tradiční právní poučky, že územní jednotka je oprávněná opustit konfederaci nebo organizaci mezinárodního společenství, ale toto je zapovězeno ve federaci či unitárním státu.²² Stačilo by poté určit politickou formu Unie a mohli bychom dospět k případné legalitě vystoupení z ní. Takový postup ale čelí dvěma problémům. Zaprvé uvedená maxima není všeobecně přijímána, mnoho autorů se domnívá, že vystoupit nelze ani z konfederace,²³ naopak jiní dovozují právo na vystoupení i u federací.²⁴ Ale i v případě, že by tyto doktrinální rozpory neexistovaly, bylo by nutné překonat obtíže s aplikací termínů federace/konfederace na Unii. Sporné „kategorizace“ Unie jsou si vědomi i odborníci, kteří se snaží najít cestu ven ze slepé uličky, aby v ní ale často sami znovu skončili, případně si pomohli označením Unie za subjekt *sui generis*.²⁵

Nadějnějším postupem se proto jeví druhý způsob, který zkoumá možnost vystoupení z hlediska různých právních systémů platných v Evropské unii. Subjekty v ní se nacházejí v komplexním právním prostředí. Existují zde tři částečně autonomní, přesto úzce vzájemně závislé a někdy se překrývající právní systémy: národní právo, evropské právo a mezinárodní právo veřejné. Systémy jsou ve vzájemné dynamice a je téměř nemožné určit jasné hierarchické postavení mezi nimi, jaké známe například ve vztahu mezi národním ústavním právem a běžnými zákony. Systemické vztahy mezi třemi systémy závisejí spíše na postavení hodnotitele než na

²² Kelsen, Hans, 1945. *General Theory of Law and State*. Cambridge: Harvard University Press, s. 323, citováno dle Feinberg, Nathan, 1963. Unilateral Withdrawal from an International Organization. *The British Yearbook of International Law*, roč. 39, s. 214.

²³ Například Georg Jellinek, citováno ve Feinberg, s. 214; jediná konfederace, která kdy ve svém zakládajícím dokumentu umožňovala vystoupení, byly jižanská Konfederace při občanské válce ve Spojených státech.

²⁴ Například Weinstock, Daniel, 2001. Constitutionalizing the Right to Secede. *Journal of Political Philosophy*, roč. 9, č. 2, s. 182-203; srv. také diskuzi v Buchanan 1991, s. 127-148; k příkladům z praxe: Sovětský svaz a Jugoslávie, ač federace, umožňovaly (alespoň formálně) ve svých ústavách vystoupení členských států.

²⁵ Viz debata v Caporaso, James, Gary Marks, Mark Pollack, a Andrew Moravcsik, 1997. Does the European Union Represent an n of 1? *EC&A Review*, roč. 10, č. 3, s. 1-8.

vnitřních kvalitách samotných systémů.²⁶ Mnohdy citovanou perspektivou je potřeba vztahu vzájemného respektu a tolerance.²⁷ Toto východisko přijímáme i my, v následující analýze bude vzhledem k prostoru adresována otázka vystoupení pouze z hlediska dvou právních systémů. Nejdříve rozebereme situaci ohledně souhlasného vystoupení a následně jednostranné vystoupení z hlediska práva evropského a nakonec mezinárodního práva veřejného.

4 SOUHLASNÉ VYSTOUPENÍ Z UNIE

V případě, že členský stát vystoupí z Unie s jednomyslným souhlasem všech ostatních členských zemí, mluvíme o souhlasném vystoupení. Již na první pohled je zřejmé, že uvedený koncept je méně kontroverzní než vystoupení jednostranné. Ani zde ale nepanuje v literatuře jasná shoda o tom, zda jde o dovolený krok. Někteří autoři se domnívají, absolutní nemožnost vystoupení členského státu lze odvodit z nepřítomnosti klauzule o vystoupení,²⁸ z členství v Unii mají občané práva, která jim negarantuje jejich stát, těchto práv by je nikdo bez jejich souhlasu neměl zbavit, případně by se tak mělo dít pouze za mimořádných okolností.²⁹ Na druhou stranu jsou tyto názory ojedinělé a naprostá většina odborníků se domnívá, že členské státy mají svobodnou volbu změnit charakter integrace i její složení, jestliže se tak stane jednomyslně. Výkon této pravomoci připodobňuje členské státy k „pánům smluv“,³⁰ které založily Unii, jejíž legitimita je odvozena pouze ze suverenity členských zemí. Proto se státy mohou kdykoliv rozhodnout třeba Unii opět rozpustit, aniž by jim v tom kdokoli (například instituce Společenství) mohl zabránit.³¹

Jelikož ale zřizovacím smlouvám chybí ustanovení, které by přímo upravovalo souhlasné vystoupení, naskytá se otázka, který článek by sloužil jako základ pro uvedený krok. Vystoupení je jistě závažnější než pouhé pozastavení členství, pro které jsou v čl. 7 SEU nastavena velmi vysoká kvóra nutná k dosažení přijetí rozhodnutí, včetně jednomyslného souhlasu Rady složené z hlav států a vlád. Proto pro vystoupení nepostačí běžný souhlas států (například v Radě), v úvahu připadají čl. 48 SEU a 49 SEU. Druhý z nich upravuje proceduru přistoupení členského státu k Unii, vystoupení je možné pojmout jako *actus contrarius* k přistoupení. Pro použití čl. 49 SEU

²⁶ Pro hlubší (byť stále obecný) rozbor srv. Bethlehem, Daniel, 1998. International Law, European Community Law, National Law: Three Systems in Search of a Framework. IN: Naryti Koskenniemi (ed), *International Law Aspects of the European Union*. The Hague: Kluwer, s. 169.

²⁷ Viz příspěvky obsažené ve Wind, Marlene a Joseph Weiler (eds), 2003. *European Constitutionalism beyond the State*. Cambridge: CUP.

²⁸ Werner Thieme citovaný v Dagoglou, Prodrimos, 1975. How Indissoluble is the Community? IN: Prodrimos Dagoglou (ed), *Basic Problems of the European Community*. Oxford: Blackwell, s. 260.

²⁹ Everling, Ulrich, 1983. Sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft noch Herren der Verträge? IN: Rudolf Bernhardt (ed), *Zum Verhältnis von Europäischem Gemeinschaftsrecht und Völkerrecht*. Berlin: Springer, s. 189.

³⁰ Termín pocházející z německého prostředí (*Herren der Verträge*), použitý v judikátech německého soudního dvora (BVerfGE 75, s. 242; BVerfGE 89, s. 190) a v nekonečném množství literatury.

³¹ Srv. diskuzi a četnou literaturu uvedenou v Götting, Friedemann, 2000. *Die Beendigung der Mitgliedschaft in der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos, s. 59-62.

mluví jeho speciální status oproti čl. 48 SEU, je zde ale i několik nevýhod. Především sám čl. 49 předvídá obecnou změnu smluv, v případě jednomyslného vystoupení by bylo nutné změnit i zřizovací smlouvy, problematickou se jeví také potřeba získání souhlasu Evropského parlamentu. Lze předpokládat, že důvodem pro vystoupení by byla pro většinu států nespokojenost s vývojem či fungováním Unie ve smyslu přílišné nadnárodnosti, nebylo by proto vhodné, aby se k vystoupení vyjadřoval nadnárodní orgán, byť s legitimitou odvozenou od přímé volby. Čl. 48 SEU popisující postup obecné změny smluv je vhodnější platformou pro souhlasné vystoupení než specifický čl. 49 SEU.³²

Považujeme tedy za potvrzené, že souhlasné vystoupení z Unie je legitimní a možné, domníváme se dokonce, že v případě vůle nějakého členského státu by vzájemná dohoda byla nejpravděpodobnějším výsledkem jednání.³³ Ve stejné chvíli je potřeba jednomyslnosti zřejmou zátěží, kdy pouze nesouhlas jediné strany s podobou dohody tu ruší. To vše při nepředvídatelnosti ratifikačního procesu a neexistenci alespoň základních pravidel jak pro proces vystoupení, tak pro podmínky s ním spjaté. Je představitelné, že i když by všichni aktéři souhlasili s vystoupením státu *per se*, při vyjednávání o podrobnostech vystoupení by státy zůstávající v Unii mohly využít zásad jednomyslnosti a snažit se získat co největší ústupky ze strany vystupující země, až ta by odmítla dále ustupovat a celá konstrukce souhlasného vystoupení by padla. Proto se v dalších podkapitolách soustředíme na legitimitu jednostranného vystoupení, ke kterému není třeba souhlasu ostatních států Unie.

5 DÍL I.: PRÁVO EVROPSKÉ

Proces evropské integrace je od svého počátku nerozlučně spjat s právem, evropským zvláště. To se v čase proměňovalo skrz změny zakládacích smluv, přijímání sekundární legislativy, nebo judikaturu Soudního dvora. Jak se právo stavělo a staví k otázce jednostranného vystoupení a jak se k němu staví to nyní platné? V této části jsou nejdříve analyzovány možné precedenty pro vystoupení, následně ustanovení zřizovacích smluv a relevantní judikatura Soudního dvora.

Nejdříve prozkoumejme případy, které by mohly sloužit jako precedent pro vystoupení. Při konání referenda v Británii o setrvání ve Společenství v roce 1975 jeho orgány ani zbylé členské státy otevřeně neprotestovaly ani neargumentovaly nemožností vystoupení. Někteří autoři to vykládají jako tichý souhlas s vystoupením.³⁴ Tento názor je však obhájitelný pouze obtížně. Jak již víme, referendum dopadlo ve prospěch pokračování členství Británie, otázka vystoupení tedy *de facto* nebyla na pořadu dne. Právní otázky vůbec nebyly zvažovány, neboť Británie plnila

³² Použití také lépe odpovídá představě států jako panů smluv, které mohou měnit smlouvy skrz obecný čl. 48 SEU.

³³ Srv. analogický příklad Grónska.

³⁴ Shaw, Jo, 2004. *What Happens if the Constitutional Treaty Is Not Ratified?* Dostupné na www.eugrondwet.nl/IMG/pdf/Shaw.pdf (navštíveno 17. srpna 2007).

všechny závazky vyplývající ze zřizovacích smluv a ostatní partneri rozumně čekali na výsledek referenda s tím, že případné problémy se mají řešit, až když opravdu nastanou. Stejně tak vystoupení Grónska nemůže být precedents pro jednostranné vystoupení členského státu. Z praktického hlediska Grónsko nebylo samostatným členem, ale jen autonomním územím jednoho z členů, v úvahu je nutné brát i jeho geografickou odlehlost a hospodářskou a populační bezvýznamnost. Podle většinového názoru grónský případ představuje územní omezení působnosti evropského práva.³⁵ Veškeré kroky se navíc uskutečnily s jednomyslným souhlasem členských států, proto i kdybychom připustili existenci precedentu, jednalo by se o precedent vystoupení souhlasného. V roce 1962 se osamostatnilo od Francie Alžírsko, které do té doby tvořilo nedílnou součást metropolitní Francie a proto bylo i územím Společenství. Každý členský stát si ale může určovat rozsah svého území podle své vůle, aniž by bylo nutné měnit zakládací smlouvy, pokud změna není příliš významná a neprojevuje se na poměru sil mezi členskými státy v Unii.³⁶

5.1 Jednostranné vystoupení dle zřizovacích smluv

Zřizovací smlouvy ve svých textech neobsahují žádné ustanovení týkající se postupu pro jejich ukončení či vypovězení. Jedinou výjimkou byla SESUO, která byla uzavřena na 50 let (čl. 97 SESUO) a zanikla v roce 2002. Nejblíže má k uvedeným ustanovením čl. 51 SEU, podle kterého se „tato smlouva uzavírá na dobu neurčitou“ (stejně čl. 312 SES pro tuto smlouvu, před přečíslováním čl. 240 SES). Jaký je význam této normy a co znamená pro možnost jednostranného vystoupení? Mnoho autorů vyvozuje ze spojení „doba neurčitá“ trvalost Unie/Společenství a tudíž nedovolenost jednostranného vystoupení.³⁷ Řešení ale není jednoduché. Slovní výklad termínu „doba neurčitá“, v angličtině „for an unlimited period“, ve francouzštině „pour une durée illimitée“, v němčině „auf unbegrenzte Zeit“, v polštině „na czas nieograniczony“, neříká nic o věčnosti Unie. Nejlépe to vynikne ve srovnání s jinými smlouvami, které takové prohlášení obsahovaly. Tak například čl. V Závěrečného vídeňského aktu zakládající Německý spolek mluvil o nerozpustitelné Unii (unauflöslicher Verein),³⁸ zákon o vzniku unie mezi Anglií a Skotskem z roku 1707 mluví v čl. I o spojení navždy (for ever after).³⁹ Pro situaci

³⁵ Například Weiss 1985, s. 182-185.

³⁶ Například v poměru hlasů v Radě při hlasování kvalifikovanou většinou. Přestože Alžírsko při uzavírání Římských smluv bylo její součástí, Francie nezískala z této skutečnosti žádné dodatečné výhody. Detailněji Ehlermann, Claus Dieter, 1984. Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft – Rechtsprobleme der Erweiterung, der Mitgliedschaft und der Verkleinerung. *Europarecht*, roč. 19, č. 1, s. 122.

³⁷ Např. Akehurst, Michael, 1979. Withdrawal from International Organisations. *Current Legal Problems*, roč. 32, s. 150-152, srv. také literaturu a citace obsažené v Dagtoglou 1975, s. 258.

³⁸ Wiener Schlussakte. Dostupné na <http://www.verfassungen.de/de/de06-66/schlussakte20.htm> (navštíveno 17. srpna 2007).

³⁹ The Treaty (or Act) of Union, 1707. Dostupné na <http://personal.pitnet.net/primarysources/act.html> (navštíveno 17. srpna 2007).

v roce 1957 je ale nejbližším příkladem Evropské politické společenství, které bylo plánovaným předchůdcem Evropských společenství. EPS mělo doplňovat ve své činnosti Evropské obranné společenství, po odmítnutí jeho ratifikace Francií byl potichu opuštěn i projekt politického společenství. Přesto stojí za zmínku, že návrh smlouvy zakládající EPS v čl. 1 pododstavci druhém požaduje nerozpuštěnost společenství (*Elle est indissoluble*).⁴⁰ Tvůrci Římských smluv již podobné ustanovení vynechali, z komparace lze tedy stěží dovozovat trvalost Unie. Ovšem tvůrci se vyhnuli i použití adjektiv „unbestimmt“, „indefinite“ či „indéterminée“, které jsou slabší než ty nakonec použité, proto je nepravděpodobné i ponechání volnosti vystoupení⁴¹ Jedinou jistotu, kterou slovní výklad dává, je že SES i SEU jsou uzavřeny na dobu delší než 50 let, což vyplývá ze srovnání se SESUO.

Historický výklad není o nic objektivnější. Je velmi obtížné určit záměry stran při uzavření zřizovacích smluv, neboť nejlepší interpretační pomůcka, přípravné dokumenty (*travaux préparatoires*), nebyly v případě SES ani SEU nikdy v plném znění zveřejněny. Andreas Maurer tvrdí, že ostatní státy v průběhu příprav Římských smluv odmítly návrh Francie na včlenění klauzule o vystoupení,⁴² což by vyjadřovalo úmysl neumožnit vystoupení, jiní se naopak domnívají, že vyjednávači se záměrně vyhnuli označení Společenství za nerozpuštělné.⁴³ Záměr stran by mohlo naopak naznačit prohlášení, které přijalo Německo v roce 1957, podle kterého si Německo v případě sjednocení vyhrazovalo právo na revizi smluv. Prodromos Dagtoglou se domnívá, že vzhledem k nepopření tohoto prohlášení ostatními stranami smlouvy se jedná o implicitní umožnění vystoupení do budoucna.⁴⁴ V prohlášení se ale nikde nemluví o jednostranné revizi a již vůbec ne o vystoupení, při sjednocení Německa nedošlo nakonec ani ke změně smluv, ale pouze byla rozšířena jejich územní působnost, samozřejmě s jednomyslným souhlasem ostatních členských zemí i orgánů Společenství.

Proč ale byly čl. 51 SEU/312 SES poté vůbec do zakládacích smluv uvedeny? Při jejich nevčlenění by právní situace byla stejná, při neurčení časového trvání smluv jsou ty *a priori* uzavřeny na dobu neurčitou.⁴⁵ Nejasnost celé situace reflektuje pravděpodobné rozpory v pozicích mezi členskými státy při přípravách smluv, některé z nich odmítaly učinit ze

⁴⁰ *Projet de traité portant statut de la Communauté européenne*. Dostupné na <http://www.ena.lu> (navštíveno 17. srpna 2007); pro analýzu otázky nerozpuštělosti viz také Briggs, Herbert, 1954. *The Proposed European Political Community*. *American Journal of International Law*, roč. 48, č. 1, s. 112-113.

⁴¹ V českém jazyce tyto jazykové nuance splývají či jsou dokonce zavádějící. Smlouva na dobu neurčitou je sice ustálený právní termín, v tomto případě, kdybychom se chtěli držet ostatních jazyků, mělo by se jednat o „dobu neomezenou“. Slovo „neurčitý“ lze považovat za synonymum oněch slabších výrazů.

⁴² Maurer, Andreas, 2005. *Austritt, Ausschluss oder Institutionelle Anpassung: Optionen nach dem Scheitern des EU-Verfassungsvertrages*. *Internationale Politik und Gesellschaft*, Heft 1/2005, s. 174.

⁴³ Neopakování ustanovení ze smlouvy zakládající Evropské politické společenství nemohlo být náhodné.

⁴⁴ Dagtoglou 1975, s. 266-268.

⁴⁵ Mnoho smluv zřizujících mezinárodní organizace se nijak nedotýká délky svého trvání, implicitně jsou pak uzavřeny na dobu neurčitou (například Rada Evropy, Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj).

Společenství volnou organizaci, případně nechtěly přiznávat možnost řešit možné budoucí problémy vystoupením, jiné země zase nesouhlasily s definicí Společenství jako věčného nerozpuštělného subjektu připomínajícího federaci. Výsledkem byl kompromis zhruba mezi oběma pozicemi, který ovšem nechal otázku do značné míry nezodpovězenou. Výslovné uvedení čl. 51 SEU a 312 SES, přestože právně nadbytečné, má programatický charakter, podtrhuje význam smluv, které vedly ke vzniku nových subjektů a potvrzuje kontinuitu integrace.⁴⁶ Na každý pád je zřejmé, že jednostranné vystoupení není možné z čl. 312 SES/51 SEU odvodit, zmíněnému kompromisu nejlépe odpovídá pouze uznání možnosti souhlasného vystoupení.

SES obsahuje i další články, které mají pro otázku vystoupení svůj význam. Jedná se především o čl. 226-228 SES, řešící situaci, kdy strany (členské státy) jednájí v rozporu se smlouvou, čl. 230 až 233 SES, upravující ochranu před protiprávním jednáním orgánů Společenství, čl. 292 SES, zavazující členské státy, že spory o výklad nebo provádění této smlouvy nebudou řešit jinak, než jak sama SES stanoví, a čl. 297 SES, upravující společný postup v případě ohrožení vnitřního trhu opatřeními ze strany státu ocitnuvšího se ve vážných problémech. Všechny tyto články nepřímo jednostranné vystoupení přinejmenším ztěžují, zvláště s ohledem na jejich dopad pro situaci z hlediska mezinárodního práva veřejného (viz dále). Analýza SES by nebyla kompletní bez zmínky o její preambuli, ve které je obsažené známé sousloví o záměru smluvních stran „položít základy stále užšího svazku evropských národů“. Preambule není právně závazná a nevyplývají z ní žádná práva a povinnosti, přesto má důležitou úlohu pro interpretaci SES. Někteří poté vykládají termín „stále užší svazek“, ve spojení ustanovením čl. 312 SES, jako další argument pro nezvratnost integrace a tudíž nemožnost jednostranného vystoupení.⁴⁷ Podle našeho názoru má ale závazek pouze proklamativní charakter, navíc i slovní výklad výslovně nezakazuje vystoupení. Užší svazek je zde myšlen ve smyslu prohloubení integrace, nikoliv nezměnitelnosti členství: rychlý pokrok k federaci, byť s méně členy, by nebyl s preambulí v rozporu.⁴⁸

Kromě čl. 51 SEU, který je shodný s čl. 312 SES a byl diskutován výše jednotně, SEU nabízí i několik dalších ustanovení, které se v SES nenacházejí a přitom jsou pro vystoupení alespoň vzdáleně relevantní. Čl. 1 pododstavec druhý SEU opět připomíná požadavek na vytváření stále užšího svazku, jedinou změnou oproti SES je zařazení závazku do právně závazné části.⁴⁹ V čl. 2 odrážce páté SES je mezi cíle Unie zařazeno „v plném rozsahu zachovávat *acquis communautaire* a

⁴⁶ Hilf, Meinhard, 1997. Artikel 240. IN: Hans von der Groeben (ed), *Kommentar zum EU-/EG- Vertrag*, Baden-Baden: Nomos, s. 781-782.

⁴⁷ Například Meier, Gert, 1974. Die Beendigung der Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft. *Neue Juristische Wochenschrift*, roč. 27, s. 391.

⁴⁸ Pro jazykový výklad rozebírající německé a francouzské znění preambule srv. Hilf 1997, s. 780.

⁴⁹ Stejně sousloví je i v preambuli SEU, důvod zbytečné duplicity není jasný. SEU „představuje novou etapu v procesu vytváření stále bližšího svazku“, což by snad bylo možné vykládat tak, že s přijetím SEU se integrace posunula hlouběji a vystoupení by mělo být obtížnější než předtím.

rozvíjet je“, ale i zde je podobně jako u užšího svazku sporné, zda zachování znamená nezměnitelnost a zda rozvíjení nemůžeme chápat i jako prohlubování bez vystoupivšího státu, který by jinak hlubší integraci vetoval. V literatuře byl vyjádřen názor odvozující právo na vystoupení z čl. 6 odst. 3 SEU, který zní: „Unie ctí národní identitu svých členských států.“ Jestliže by státnost či identita členského státu byly vážně ohroženy, mohl by tento stát poté vystoupit.⁵⁰ Takový výklad se nám zdá velmi odvážný, čl. 6 odst. 3 SEU ani implicitně nepočítá s možností vystoupení, jeho hlavním účelem je zdůraznění významu členských států pro Unii, která respektuje jejich odlišnosti. Konečně posledním ustanovením SEU, které analyzujeme v souvislosti s vystoupením, je čl. 7 SEU, upravující pozastavení členství v Unii. Tuto sankci je možné uplatnit pouze proti státu, který závažně porušuje zásady, na kterých je Unie založena (srv. čl. 6 odst. 1 SEU), a to pouze po složitém rozhodovacím procesu. V případě, že je členskému státu členství pozastaveno, musí ten dál plnit své povinnosti vyplývající ze zřizovacích smluv (čl. 7 odst. 3 pododstavec první SEU). Jestliže ani při takto závažných okolnostech nemůže potrestaný členský stát volně vystoupit (musí přece dále dodržovat své povinnosti) a ze strany zbytku členských zemí je nejtvrďší sankcí pozastavení členství (ne ukončení), mohli bychom *a maiore ad minus* dovodit, že jednostranné vystoupení z méně závažných důvodů není možné.

5.2 Jednostranné vystoupení v judikatuře Soudního dvora

Zřizovací smlouvy lze označit za typ „neúplných smluv“, jejich strany ponechaly otázky v době uzavření sporné otevřené a z toho důvodu smlouvy obsahovaly mnoho mezer vhodných k interpretaci.⁵¹ Vystoupení je nakonec ukázkovým příkladem. Výkladu smluv se chopila instituce, která byla i pro tento účel zřizovacími smlouvami založena, totiž Soudní dvůr, byť je nutné přiznat, že tak učinil způsobem, se kterým mnohé členské státy při podepsání Římských smluv ani nepočítaly. Soudní dvůr během prvních let integrace zcela přetvořil charakter evropského práva pomocí nových soudních doktrín, i poté pokračoval v zaplňování mezer ve smlouvách, případně někdy zacházel i za jejich rámec. Analýza vztahu evropského práva k jednostrannému vystoupení by proto nemohla být úplná, jestliže bychom neprozkoumaly postoje Soudního dvora.

Hned na počátku je třeba uznat, že Soudní dvůr nikdy neřešil věc, ve kterém by vystoupení bylo hlavním předmětem případu a proto se k otázce nevyjádřil přímo, v jiných judikátech ale můžeme vystopovat alespoň pomocná vodítka. Především se jedná o známou doktrínu přednosti evropského práva nad právem národním. Tu poprvé dovedl Soudní dvůr ve svém judikátu *Costa*

⁵⁰ Manin, Philippe, 1998. *Les Communautés Européennes – L' Union Européenne*. Paris: Pédone, s. 78, citováno v Arwenathe, Arved, 2000. *Austritt aus de EU: Sind die Mitgliedstaaten noch souverän?* Frankfurt: Peter Land, s. 41.

⁵¹ Pro teorii neúplných smluv a roli Soudního dvora viz Sweet, Alec a Thomas Brunell, 1998. The European Courts and National Courts: A Statistical Analysis of Preliminary Reference 1961-1995. *Journal of European Public Policy*, roč. 5, č. 1, s. 67-71.

již v roce 1964, doktrínu podpořil několika argumenty, které mají svůj význam pro charakter Společenství, potažmo i vystoupení z něj. Ocitujme vybrané pasáže přímo:

„Založením Společenství na neomezenou dobu...

...členské státy nemohou proti právnímu řádu jimi přijatému na základě vzájemnosti s úspěchem uplatnit pozdější jednostranné opatření, jehož se tak nelze proti němu dovolávat ...

...přenos práv a povinností odpovídajících ustanovením Smlouvy ..., *způsobuje konečné omezení jejich suverénních práv, nad nímž nemůže převážet pozdější jednostranný akt neslučitelný s pojmem Společenství.*⁵²

Ze zde citovaných částí vyplývá, že jedním z důvodů pro přednost evropského práva je i založení Společenství na dobu neurčitou.⁵³ Zvýrazněná část rozsudku navíc mluví o konečném omezení suverénních práv, přenos dále nelze zrušit pozdějším jednostranným aktem, také proto, že právní řád byl přijat na základě vzájemnosti. Podle některých názorů, jestliže by členský stát jednostranně vystoupil z Unie, vzájemnost by již nebyla uplatňována a tím by padla i přednost evropského práva pro tento stát.⁵⁴ Vzájemnost ve skutečnosti ale není neustále se obnovující koncept, byla uplatněn jednorázově při samotném podepsání smluv. Rozsudek *Costa* přes několik náznaků nás ale k řešení příliš neposouvá. Omezení suverénních práv se podle nás týká pouze přesně vymezených pravomocí přenesených na Společenství/Unii, nevyplývá z něj nic o nemožnosti vystoupení neboli vypovězení právního řádu jako takového. V roce 1971 se Soudní dvůr vyjádřil i k otázce, zda při nepoužívání určité části smluv mohou členské státy převzít své pravomoci zpět: „Pravomoci přenesené na Společenství nemohou být jednostranně vzaty zpět, stejně jako cíle, se kterými se tyto pravomoci vážou, do působnosti autority členských států, vyjma výslovných ustanovení smlouvy.“⁵⁵ Opět podle některých to lze považovat za zákaz vystoupení,⁵⁶ podle jiných tomu tak není.⁵⁷ V pozdějších letech Soudní dvůr dále upřesnil doktrínu přednosti, když judikoval, že jakýkoliv předpis evropského práva má přednost před jakýmkoliv národním předpisem, včetně ústav členských států.⁵⁸ I v tomto případě ale není zřejmé, že Soudní dvůr vykládal charakter smluv jako věčný, neboť u přednosti se vždy jedná o

⁵² 6/64 *Costa v ENEL* [1964] Rec. 1141, s. 1159, překlad dle oficiální české verze poskytnuté Soudním dvorem, dostupné na http://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-CS-ARRET-C-0006-1964-200406979-05_05.html (navštíveno 22. srpna 2007). Zvýrazněno autorem.

⁵³ Oficiální překlad judikátu ovšem zní na dobu neomezenou, což by dále podpořilo naše závěry vyslovené výše.

⁵⁴ Friel, Raymond, 2004. Providing a Constitutional Framework for Withdrawal from the EU: Article 59 of the Draft European Constitution. *International Constitutional Law Quarterly*, roč. 53, č. 2, s. 413.

⁵⁵ 7/71 *Commission v France* [1971] Rec. 1003, body 19-20.

⁵⁶ Weiler 1985, s. 285-286.

⁵⁷ Obradovic, Daniela, 1997. Repatriation of Powers of the European Community, roč. 34, č. 1, s. 62 (59-88).

⁵⁸ Srv. 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft* [1970] Rec. 1125. 106/77 *Simmmenthal* [1978] ECR 629.

přednost aplikační, při které je vnitrostátní právo, u nějž je shledán rozpor s právem evropským, neaplikovatelné domácími soudy, není ale prohlášena jeho neplatnost. Je logické, že v případě věčné platnosti evropského práva by musely být rozporné národní předpisy zrušeny, a to nejlépe Soudním dvorem samotným, ostatně je to standardní postup nejvyšších soudů ve federacích.

Kromě rozebírané linie rozsudků dotýkající se vystoupení prizmatem přednosti, jsou zde také vybrané judikáty nahlížející na problém z hlediska porušení zřizovacích smluv a vzájemnosti. V rozsudku z roku 1964 Soudní dvůr prohlásil, že neplnění povinností ze strany orgánů Společenství nedovoluje členským státům neplnit jejich závazky ze smluv a uchýlovat se k vlastním řešením problému.⁵⁹ Stejně tak těžkosti s vnitrostátní aplikací evropské legislativy, ať již jsou pro ni důvody jakékoliv, nedávají právo jednostranně se zbavit svých závazků,⁶⁰ je dokonce nepřipustné omlouvat porušení smlouvy jejím porušováním ze strany jiného členského státu.⁶¹ Smlouvy samy nabízejí množství nástrojů k řešení těchto situací, aniž by bylo nutné uchýlovat se k jednostranným krokům (srv. dále). Soudní dvůr na druhou stranu neřešil situaci, kdy by smlouvou předvídaná řešení selhala, ani se nevyjadřoval k otázce, kdy by některý stát ustanovení nabízená smlouvami vůbec použít nechtěl.

Celkově je možné shrnout, že judikatura Soudního dvora, podobně jako ustanovení zřizovacích smluv, *de facto* o problému vystoupení mlčí a nelze z ní vyvodit ani absolutní zákaz jednostranného vystoupení, ani jeho výslovné umožnění. Věty obsažené v některých rozsudcích by naznačovaly restriktivní přístup Soudního dvora k uvedené možnosti, je ale třeba si uvědomit, že Soudní dvůr se v těchto případech vyjadřoval obvykle ke zcela jiným záležitostem než vystoupení, proto nelze podobné termíny pojímat izolovaně, ale vždy vzhledem k věci, které se týkají. I tak je ale zřejmé, že označení evropského práva za „nový právní řád“, spolu s navazujícími doktrínami přímého účinku a přednosti, to vše dává integraci speciální rozměr, ze kterého je libovolné jednostranné vystoupení právně značně problematické.

6 DÍL II.: MEZINÁRODNÍ PRÁVO VEŘEJNÉ

Jednostranné vystoupení z Unie nyní platné evropské právo neumožňuje, proto je vhodné prozkoumat další právní systém, totiž mezinárodní právo veřejné a jeho náhled na možnost opuštění Unie členským státem. Mezinárodní právo je obecně aplikovatelné pro všechny subjekty mezinárodního společenství, včetně Unie (Společenství) a jejích členských zemí. Na druhou stranu použitelnost mezinárodního práva ve vnitřních záležitostech Unie je dlouhodobě velmi spornou otázkou. Není pochyb o tom, že Římské smlouvy jsou akty mezinárodního práva. Avšak podle názoru určitých právních odborníků se od té doby rozvinulo evropské právo do

⁵⁹ 90 a 91/63 *Commission v Luxembourg et Belgique* [1964] Rec. 1217.

⁶⁰ 39/72 *Commission v Italy* [1973] ECR 101.

⁶¹ C-14/96 *Criminal proceedings against Paul Denuit* [1997] ECR I-2785, body 31-35.

samostatného právního systému, který je na mezinárodním právu nezávislý.⁶² Tato pozice je odůvodněna jak faktickým vývojem integrace, tak zejména judikaturou Soudního dvora a zavedením doktrín přímého účinku a přednosti, což jsou koncepty mezinárodnímu právu ne zcela vlastní. V konečném důsledku jsou pak zřizovací smlouvy někdy označovány za ústavu Unie⁶³ a ta za „uzavřený režim“,⁶⁴ ve kterém pravidla mezinárodního práva veřejného nemají co dělat. Opačné stanovisko pojímá Unii a její právní systém stále jako doménu vycházející a do značné míry i podřizující se mezinárodnímu právu veřejnému.⁶⁵

Oba pohledy je nutné pokládat za extrémní. Ačkoliv Unie a evropské právo v průběhu let opustily při jejich založení striktně mezinárodněprávní povahu, neznamena to, že by mezinárodní právo bylo pro ně zcela neaplikovatelné. Jejich vztah není konkurenční, ale vzájemně doplňující. Zjednodušeně je evropské právo *lex specialis* k právu mezinárodnímu, tedy v těch případech, kdy zde není k dispozici norma evropského práva, je možné subsidiárně použít právo mezinárodní. Ostatně i Soudní dvůr se ve své judikatuře na mezinárodní právo odvolává.⁶⁶

Jestliže přijmeme závěr vyslovený v předchozím odstavci a zároveň akceptujeme i další podmínku, totiž že evropské právo ve svém důsledku o vystoupení mlčí (viz výše), je vhodné analyzovat pravidla mezinárodního práva ohledně vystoupení z mezinárodních organizací a aplikovat je na případ Unie. Hlavním dokumentem, který je relevantní pro náš přezkum, je Vídeňská úmluva o smluvním právu (VÚSP), která byla podepsána v roce 1969 a vešla v platnost v roce 1980.⁶⁷ VÚSP kodifikuje hlavní zásady mezinárodního práva týkající se smluv, dle čl. 5 VÚSP se ta „vztahuje na každou smlouvu, která je zakládající listinou mezinárodní organizace ... bez újmy všech příslušných pravidel dané organizace“. Zde je třeba se vypořádat se dvěmi námitkami. Zaprvé čl. 4 VÚSP omezuje platnost úmluvy pouze na smlouvy, které byly uzavřeny po vstupu VÚSP v platnost, což znamená, že úmluva by pokrývala SEU, ale ne SES. Zadruhé ne všechny členské státy Unie ratifikovaly VÚSP.⁶⁸ Z těchto důvodů není úmluva aplikovatelná

⁶² Pro klasický příklad viz Weiler, Joseph, 1991. The Transformation of Europe. *The Yale Law Journal*, roč. 100, č. 8, zejména s. 2412-2431.

⁶³ Viz Zbiral, Robert, 2007. Má Evropská unie materiální ústavu? *Acta Iuridica Olomucensis*, roč. 2 (v tisku) a literatura a judikatura zde uvedena.

⁶⁴ Hofstötter, Michael, 2001. Suspension of Rights by International Organisations: The European Union, the European Communities and other International Organizations. IN: Vincent Kronenberger (ed), *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony?* The Hague: Aster Press, s. 40.

⁶⁵ Allain, Jean, 1999. The European Court of Justice Is an International Court. *Nordic Journal of International Law*, roč. 68, č. 3, s. 261-274.

⁶⁶ Za všechny C-162/96 *Racke v. Hauptzollamt Mainz* [1998] ECR 3655; pro podrobnou diskuzi komplexnosti vztahu evropského a mezinárodního práva (mezinárodních smluv i mezinárodního obyčejového práva), srv. Schütze, Robert, 2007. On 'Middle Ground'. *The European Community and Public International Law. EUI Working Paper Law 2007/13*, s. 1-12.

⁶⁷ Text úmluvy včetně komentáře viz Čepelka, Čestmír, 1999. *Právo mezinárodních smluv. Vídeňská úmluva o smluvním právu (1969) - s komentářem*. Praha: Karolinum.

⁶⁸ Ze současných členů Unie VÚSP neratifikovaly Francie, Lucembursko, Rumunsko, Malta a Portugalsko. Údaje jsou z roku 2001, dostupné na <http://www.walter.gehr.net/frame24.html> (navštíveno 8. srpna 2007).

přímo. Na druhou stranu VÚSP vyjadřuje hlavní zásady mezinárodního obyčejového práva v oblasti mezistátních smluv, které jsou platné již po dlouhou dobu, včetně období přípravy Římských smluv. Stejně se vyjádřil ve svých rozhodnutích i Mezinárodní soudní dvůr⁶⁹ a je to i náhled doktríny.⁷⁰ V neposlední řadě závaznost a použitelnost VÚSP pro Unii judikoval i Soud prvního stupně.⁷¹ Je zde ale ještě jedna významná námitka. Někteří autoři odmítají aplikovatelnost mezinárodního práva veřejného na problematiku vystoupení z Unie i při platnosti VÚSP. Podle nich články 292 SES a 312 SES dohromady tvoří ona „pravidla dané organizace“, které mají přednost před obecnými pravidly týkající se vypovězení smluv ve VÚSP a proto pro Unii nemají význam.⁷² Domníváme se, že tento výklad je sporný a platí analýza z kapitoly předchozí, termín „doba neurčitá“ není možné považovat za jasné vyjádření vztahující se k vystoupení nebo definující zřejmou dobu trvání organizace. Ostatně existuje několik mezinárodních organizací, které také byly uzavřeny na dobu neurčitou a přitom v zakládací smlouvě mají výstupní klauzuli.⁷³ Z těchto důvodů nelze *a priori* použití dále příslušných článků VÚSP vyloučit.

Základní maximou smluvního práva je pravidlo *pacta sunt servanda*- smlouva, která je uzavřená a ratifikovaná, zavazuje všechny smluvní strany a musí být jimi plněna v dobré víře (srv. čl. 26 VÚSP). Zásada ale neplatí absolutně. Pokud nyní ponecháme stranou teorie vycházející ze suverenity států, jsou zde i další výjimky, které dovolují právu reagovat na nutně se měnící situaci v mezinárodním prostředí. Na následujících řádcích budou postupně představeny relevantní články VÚSP z jejího Oddílu č. 3: „Zánik smluv a přerušování jejich provádění“ a možnost jejich aplikace na Evropskou unii.

- a. čl. 54 VÚSP.** Článek v písmenu a) umožňuje smluvní straně odstoupení od smlouvy v souladu s ustanoveními této smlouvy, je zřejmé, že tato část je pro Unii neaplikovatelná. Písmeno b) pak připouští vypovězení se souhlasem všech stran smlouvy, tím je znovu potvrzena hypotéza o možnosti vystoupení z Unie, jestliže by členský stát získal podporu všech ostatních členů.⁷⁴
- b. čl. 56 VÚSP.** Jedná se o jedno z nejkontroverznějších ustanovení VÚSP, které se navíc Unie bytostně dotýká, proto citujeme první odstavec v plném znění:

⁶⁹ Srv. například *Fisheries Jurisdiction* [1973] ICJ Reports, s. 20-21.

⁷⁰ Sinclair, Ian 1984. *The Vienna Convention on the Law of Treaties*. Manchester: Manchester University Press, p. 252.

⁷¹ T-115/94 *Opel Austria v Council* [1977] ECR II-39.

⁷² Ehlermann 1984, s. 124; podle Akehursta chybí smlouvám ustanovení o způsobu jejich zániku, ale nikoliv o délce trvání, zánik a trvání jsou přitom „dvě strany stejné mince“ (Akehurst 1979, s. 151).

⁷³ Např. Mezinárodní organizace práce (čl. 1 odst. V Ústavy), Společnost národů (čl. 1 odst. III Paktu), Mezinárodní měnový fond (čl. 15 Dohody), v těchto případech pak je možné ustanovení VÚSP vyloučit.

⁷⁴ Jak již ale bylo uvedeno, členské státy by byly oprávněny souhlasit s jednostranným vypovězením smlouvy pouze v rámci mantinelů daných jim zřizovacími smlouvami, jiný postup by byl v rozporu s evropským právem. Srv. také 43/75 *Defrenne* [1976] ECR 455, bod 58.

1. Smlouvu, která neobsahuje ustanovení o svém zániku a která nepředvídá, že může být vypovězena nebo že od ní může být odstoupeno, není možno vypovědět nebo od ní odstoupit, ledaže:

- a) je potvrzeno, že bylo úmyslem stran připustit možnost výpovědi nebo odstoupení; nebo
- b) právo smlouvu vypovědět nebo od ní odstoupit lze vyvodit z povahy smlouvy.

U úmyslu stran nezbyvá než zopakovat již na jiných místech zmíněná fakta. Úmysl stran při uzavření smlouvy lze nejlépe zjistit z výzkumu *travaux préparatoires*, ty ale nebyly v případě SES ani SEU nikdy v plném znění zveřejněny. Úmysl stran nelze vyvozovat ani z následných kroků členských zemí, například při referendu v Británii v roce 1975 nebo z vystoupení Grónska. Aniž bychom se chtěli na tomto místě zabývat klauzulí o vystoupení obsaženou v Reformní smlouvě, mohli by někteří namítat, že při jejím podepsání všemi členskými státy plánované na prosinec 2007 tento článek naznačuje úmysl stran umožnit jednostranné vystoupení. Podle našeho názoru je tento pohled problematický, jestliže bude Reformní smlouva v některém státě výslovně odmítnuta, nelze mechanicky přebírat články nové smlouvy jako úmysl stran pro smlouvy staré (přesto nyní platné).

Otázka povahy smlouvy je obecně v doktríně mezinárodního práva velmi kontroverzní a diskutuje se o ní již od počátku minulého století. Některé proudy se domnívaly, že smlouvy obchodní, alianční nebo o vojenské spolupráci je možné vypovědět, jiné nikoliv a doktrinální spor se přenesl i do textu VÚSP.⁷⁵ Z povahy zřizovacích smluv je ale zřejmé, že jejich cílem je sblížení stran, nikoliv volné propojení s možností libovolného odchodu. Můžeme proto uzavřít, že přestože čl. 56 VÚSP je aplikovatelný i na Unii, žádná z jeho částí nemůže být základem pro vystoupení z Unie.

- c. **čl. 60 odst. 2 až 4 VÚSP.** Ustanovení upravuje postupy pro případ, kdy jedna ze stran mnohostranné smlouvy ji podstatně poruší. Jedná se o materiální porušení smlouvy, neboli zásadu *exception non adimpleti contractus*. Čl. 60 VÚSP ale nemůže být základem pro jednostranné vystoupení z několika důvodů. Zaprvé samotný text (čl. 60 odst. 2 písm. a) VÚSP) umožňuje pouze vypovězení dohody mezi porušujícím státem a ostatními stranami (tedy *de facto* vyloučení), případně vypovězení mezi všemi stranami (rozpuštění). Písm. b) a c) ve stejném odstavci připouští jen přerušování provádění smlouvy. Odst. 3 vymezuje termín „podstatné porušení smlouvy“, důležitý je ale především odst. 4, podle kterého se čl. 60 VÚSP nijak nedotýká žádného ustanovení smlouvy použitelného v případě jejího porušení.

⁷⁵ Srv. rozsáhlou diskuzi ve Widdows, Kelvin, 1982. The unilateral denunciation of treaties containing no denunciation clause. *The British Yearbook of International Law*, roč. 53, s. 83-114.

SES a SEU přitom obsahují množství nástrojů, jak vyřešit jejich případné porušení, nejvýznamnějším z nich je žaloba na porušení smlouvy v čl. 226-228 SES, kterou může podat kdykoliv i členský stát. Zakládací smlouvy lze v tomto smyslu považovat za uzavřený režim, podle čl. 292 SES se členské státy zavazují, „že spory o výklad nebo provádění této smlouvy nebudou řešit jinak, než jak stanoví tato smlouva“.

- d. čl. 61 VÚSP.** Strana může odstoupit od smlouvy, jestliže je plnění z její strany nemožné z důvodu trvalé ztráty nebo zničení předmětu nezbytného pro provádění smlouvy (zásada *ad impossibilia nemo tenetur*). Vzhledem k velkému množství funkcí, které Unie vykonává a které nejsou závislé na jednom předmětu, je použitelnost čl. 61 VÚSP pro Unii obtížně představitelná. Výjimkou by mohla být ztráta suverenity některého z členských států, i v tomto případě jsou ale k dispozici lepší řešení.⁷⁶
- e. čl. 62 VÚSP.** Podstatná změna okolností (zásada *clausula rebus sic stantibus*) může sloužit jako základ pro vypovězení smlouvy. O potřebnosti doktríny se vedou dlouhodobé spory, jeden tábor tvrdí, že jde o nástroj nutný v boji proti zastarávání smluv, druhý oponuje, že využívání *clausuly* je náchylné k zneužívání a může zpochybnit celý systém mezinárodního práva.⁷⁷ Ačkoliv zásada byla kodifikována v čl. 62 VÚSP, stalo se tak ve velmi restriktivní formě a *clausula* již není dále užívána.⁷⁸ Podstatná změna poměrů musí nastat se zřetelem na poměry existující v době uzavření smlouvy, nesměla být stranami předvídána a změna musí zásadně měnit rozsah závazků (srv. čl. 62 odst. 1 VÚSP).

V Unii by bylo použití čl. 62 VÚSP velmi problematické.⁷⁹ Podle obecných zásad není možné *clausulu* užit z důvodů vnitrostátních změn, ať se to již týká výměny vlády, výsledku referenda, voleb nebo vydání soudního rozhodnutí.⁸⁰ V úvahu připadají domácí nepokoje, hrozba války nebo jiné mezinárodní události, ale s těmito okolnostmi SES počítá ve svém čl. 297, podle kterého členské státy společně konzultují opatření učiněná v souvislosti se zmíněnými událostmi tak, aby nebylo dotčeno fungování společného trhu.⁸¹ Ostatně zřizovací smlouvy obsahují množství ustanovení, které dovolují reagovat na téměř každou představitelnou změnu okolností. Jedná se o standardní změnu smluv (čl. 48 SEU), rozšíření členství (čl. 49 SEU), ale i různé ochranné klauzule pokrývající specifickou situaci (např. čl. 39

⁷⁶ Viz sjednocení Německa. Srv. také Hilf 1997, s. 785-786.

⁷⁷ Srv. diskuzi v Sinclair 1984, s. 192-196.

⁷⁸ „Není znám žádný nedávný případ úspěšného užití doktríny před soudem ani v diplomatickém styku“. Helfer 2005, s. 1643.

⁷⁹ Přesto někteří autoři vidí *clausulu* jako možný základ pro vystoupení. Srv. literaturu uvedenou v Hilf 1997, s. 787.

⁸⁰ Srv. také čl. 27 VÚSP: „Strana se nemůže dovolávat ustanovení svého vnitrostátního práva jako důvodu pro neplnění smlouvy.“

⁸¹ Srv. Koutrakos, Panos, 2000. Is Article 297 EC a „Reserve of Sovereignty“?. *Common Market Law Review*, roč. 37, č. 6, s. 1339-1362, viz také již diskutovaný čl. 292 SES.

odst. 3 SES, čl. 59 SES, čl. 134 SES). V neposlední řadě je flexibilita Unie zajištěna přijímáním sekundárních právních aktů v běžném legislativním procesu.

Analýza by nebyla úplná bez zvážení dosavadního vývoje integrace doprovázené častými změnami, většinou ve smyslu prohlubování integračního úsilí. Podle čl. 45 VÚSP stát nemůže odstoupit od smlouvy podle čl. 60 a 62 VÚSP poté, co se dozvěděl o daných skutečnostech, jestliže buď výslovně nebo mlčky souhlasil s další platností smlouvy nebo pokračoval v jejím provádění. Pokud tedy stát čelí situaci, kdy by mohl vypovědět smlouvu s odkazem na materiální porušení smlouvy nebo na podstatnou změnu okolností a neučiní tak, ztrácí do budoucna tuto šanci. Za uplynulých 50 let od uzavření Římských smluv členské státy jistě prošly téměř všemi představitelnými situacemi a žádný z nich se na uvedené články neodvolal, naopak všechny výslovně souhlasily s platností smluv vzhledem k několikeré jednomyslné ratifikaci smluvních změn.

7 ZÁVĚR A VÝHLED DO BUDOUCNA

Evropské právo sice dle všeho umožňuje vystoupení se souhlasem všech členů Unie, výslovným soudům o jednostranném vystoupení se ale důsledně vyhýbá. Zřizovací smlouvy obsahují ustanovení o jejich uzavření na dobu neurčitou, ale ani různé právní výklady, ani odborníci se nedokáží jednoznačně shodnout na významu příslušných článků. Na jednu stranu z nich nelze dovodit věčnost a nerozpustitelnost Společenství/Unie, na druhou stranu by charakter smluv byl stejný i bez jejich explicitního včlenění do zakládacích smluv. Judikatura Soudního dvora, nezbytná součást evropského práva, je podobně ambivalentní- z mnoha jejích částí vyplývá soud o zvláštní povaze Společenství/Unie, ve které vnitrostátní i mezinárodní právo je možné aplikovat jen za určitých podmínek a která vylučuje použití opatření narušujících vzájemnost a jednotu evropského práva. Ovšem ani Soudní dvůr se nikdy přímo nestřetl s věcí týkající se jednostranného vystoupení.

Mezinárodní právo veřejné lze subsidiárně aplikovat na problematiku vystoupení členského státu z Evropské unie. Výchozím textem pro interpretaci je VÚSP, která kodifikuje obyčejové mezinárodní smluvní právo a jejíž platnost pro Unii potvrdil i Soudní dvůr. Ustanovení VÚSP jsou ovšem použitelná pouze subsidiárně k ustanovením smlouvy samotné (čl. 5 VÚSP), z bližší analýzy jednotlivých relevantních článků VÚSP je zřejmé, že v mnoha případech zřizovací smlouvy implicitně použitelnost VÚSP vylučují. Týká se to především čl. 60 odst. 2 VÚSP a čl. 62 VÚSP, kde smlouvy obsahují vlastní ustanovení k řešení předvídaných situací a tvoří uzavřený režim. Čl. 61 VÚSP nelze jako základ pro vystoupení použít z praktických důvodů. Spornější se jeví užití čl. 56 VÚSP, kde se ani odborníci mezinárodního práva nejsou schopni dohodnout na

jeho přesné aplikaci a použitelnosti, s ohledem na integrační charakter SES a SEU a nejasné záměry smluvních stran při jejich přípravě čl. 56 nelze jednostranné vystoupení odůvodňovat. Shrňme tedy, že ani mezinárodní právo veřejné neposkytuje stejně jako právo evropské základ pro jednostranné vystoupení, naopak vystoupení se souhlasem všech ostatních států je explicitně možné dle čl. 54 písm. b) VÚSP.

Článek by nebyl úplný bez alespoň krátké reflexe současného vývoje. Jak jsme již uvedli, v tomto odstavci uvádíme jen základní údaje a odkazy na literaturu, která otázky zkoumá podrobněji, neboť cíle tohoto článku byly jiné. Evropský konvent se po (byť krátké) diskuzi rozhodl při přípravě textu ústavní smlouvy vyřešit zde analyzovanou nejasnou situaci a v čl. I-59 jeho návrhu byla obsažena výstupní klauzule, kterou následně akceptovala i mezivládní konference.⁸² Tento krok vyvolal velkou vlnu zájmu, byl terčem výrazné kritiky i podpory, a to jak v rovině obecné (hledisko budoucnosti integrace a charakteru Unie), tak i specifické (konkrétní podoba článku I-60 Smlouvy o ústavě).⁸³ Po odmítnutí ústavní smlouvy bylo ustanovení o vystoupení převzato v nezměněné podobě do Reformní smlouvy přijaté mezivládní konferencí v říjnu 2007.⁸⁴ Autor tohoto textu se nicméně domnívá, že obsah a struktura klauzule přináší více otázek než odpovědí a není oproti současné situaci krokem vpřed. Přesto by bylo pro Unii výhodné, aby současní úprava analyzovaná v článku byla nahrazena jinou ve formě výstupní klauzule, ta však musí být koncipována zcela jinak, než nabízí Reformní smlouva.⁸⁵ To je však bohužel hudba vzdálené budoucnosti.

⁸² Pro podrobnou analýzu debaty na Konventu i mezivládní konferenci o otázce srv. Zbíral, Robert, 2007. Searching for an optimal withdrawal clause for the European Union. IN: Matthias Niedobitek a Jiří Zemánek (eds), *The Constitutional Treaty – A Critical Appraisal*. Berlin: Duncker & Humblot, s. 308-315.

⁸³ Přecíslování je výsledkem mezivládní konference. Pro diskuzi o podobě a významu čl. I-60, jeho dopadech i problematických bodech, srv. Zbíral 2007, s. 315-323; Waele, Henri de, 2005. The European Union on the Road to a New Legal Order- The Changing Legality of Member State Withdrawal. *Tilburg Foreign Law Review*, roč. 12, č. 3, s. 178-183; Friel 2004, s. 422-428; Bruha, Thomas a Casrten Nowak, 2004. Recht auf Austritt aus der Europäischen Union. *Archiv des Völkerrechts*, roč. 42, s. 6-24.

⁸⁴ Čl. 1 odst. 57 Reformní smlouvy (CIG 1/1/07 REV 1). Klauzule se má stát novým čl. 35 SEU.

⁸⁵ Srv. argumentaci a předběžný návrh podoby takového článku ve Zbíral 2007, s. 323-328.