

5 Úplné zpětvzetí pravomocí členským státem (vystoupení z Evropské unie)

Pokud částečný zpětný přenos pravomocí je v EU bílou vránou, tak by vystoupení někteří mohli považovat za Yettiho. Jedná se ale o koncept přirozeně navazující na částečné zpětvzetí, jde vlastně o úplný zpětný přenos pravomocí a bude proto předmětem našeho zájmu. Páta část je rozdělena do šesti podkapitol. V první je vystoupení z EU zakotveno do historické i současné perspektivy vývoje integrace. Druhá podkapitola nabízí teoretický rámec modelových výstupních klauzulí převzatých z mezinárodního práva. Výstupní klauzule jako součást zřizovacího dokumentu je důležitý prvek, který určuje základní podmínky výstupního procesu, potažmo široké spektrum dalších záležitostí s vystoupením souvisejících. Cílem kapitoly jako celku přitom není pouze analyzovat současný stav, ale zamyslet se rovněž nad strukturou vhodné výstupní klauzule pro EU. Třetí podkapitola stručně analyzuje právní stav před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost, dokazujíc, že zatímco souhlasné vystoupení vyloučeno nebylo, o jednostranném to neplatí. Následující část věnuje pozornost vzniku současné podoby klauzule. Rozbor klauzule ve formě kritického výkladu čl. 50 L-SEU je obsahem části 5.5. Protože znění daného ustanovení ponechává řadu otázek otevřených a nelze ho považovat za nejšťastnější, pokusím se v závěru nabídnout řešení úpravy vystoupení *de lege ferenda*.

5.1 Relevance vystoupení z Evropské unie

Je vystoupení členského státu z EU skutečně nemyslitelné? Prozkoumejme nejprve historické empirické zkušenosti. V roce 1962 získalo na Francii nezávislost Alžírsko, do té doby pojímané jako nedílná součást metropolitního území. S Francií jsou spojeny daleko známější události z roku 1965, kdy se země na popud Charlese de Gaulla z důvodu nespokojenosti se směřováním ES rozhodla bojkotovat veškerá jednání Rady (tzv. politika prázdné židle), podle některých názorů se jednalo o *de facto* dočasné vystoupení hrozící přerůst ve vystoupení trvalé.⁴⁴¹ Hrozba byla odvrácena až uzavřením Lucemburského kompromisu. O deset let později se vláda Harolda Wilsona uspořádala referendum s otáz-

⁴⁴¹ KAISER, Joseph. Das Europarecht in der Krise der Gemeinschaften. *Europarecht*, 1966, roč. 1, č. 1, s. 22, citováno dle BAQUERO-CRUZ, Julio. The Luxembourg Compromise from a Legal Perspective. In PALAYRET, Jean-Marie (ed.). *Visions, Votes and Vetoes*. Brussels: Peter Lang, 2006, s. 255.

kou „Domníváte se, že Spojené království má setrvat v Evropském společenství (společném trhu)?“ Důvodem pro konání referenda byla spíše snaha urovnat spory uvnitř labouristické strany, vláda i konzervativní opozice doporučovaly občanům hlasovat kladně, čemuž odpovídal také výsledek.⁴⁴² Vystoupení slibovala v předvolební kampani v roce 1981 řecká strana PASOK;⁴⁴³ přestože volby vyhrála, o realizaci svého záměru se pokusit nemohla, nepřál mu prezident Konstantinos Karamanlis. Zhruba ve stejné době zařadila opuštění ES do svého programu britská labouristická strana, ta ale měla v tomto období k vládním křeslům hodně daleko.⁴⁴⁴

V neposlední řadě je zde případ Grónska, které je velmi často uváděno jako subjekt, který z EU vystoupil. Grónsko jako integrální součást Dánska se stalo členem ES vstupem v roce 1973, o pět let později Dánsko udělilo Grónsku autonomii. Přes významnou pomoc, kterou Grónsko od ES získávalo, bylo členství nepopulární z kulturních, ale především hospodářských důvodů.⁴⁴⁵ V únoru 1982 grónská samospráva uspořádala referendum, ve kterém se 52 % hlasujících vyslovilo pro opuštění ES, samospráva následně vyzvala dánskou vládu, aby vyjedнала s ES podmínky vystoupení.⁴⁴⁶ Rada začala vyjednávat s Dánskem již v roce 1982, nejspornějším bodem kupodivu nebyla samotná možnost opuštění ES, ale budoucí statut Grónska a z toho vyplývající charakter vzájemných vztahů včetně příslušejících výhod se zaměřením na rybolov. 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 Evropský parlament a Rada schválila znění dohody v březnu 1984, formálně byla provedena změnou zřizovacích smluv. Po její ratifikaci členskými státy vstoupila v platnost v roce 1985 a Grónsku byl udělen statut zámořského území.⁴⁴⁷

⁴⁴² Více k referendu IRVING, Robert. The United Kingdom Referendum, June 1975. *European Law Review*, 1976, roč. 1, č. 1, s. 3–10. Referendum nebylo vzhledem k absolutní suverenitě britského parlamentu závazné.

⁴⁴³ Srv. MILLER, Henry a kol. Yes to the Prospect of Allani. *Time*, 2. listopadu 1981. Dostupné na <<http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,950587,00.html>>.

⁴⁴⁴ HAMILTON, Scott, BICKHAM, Edward. Britain in the European Community. The advantages and opportunities. *Politics Today*, 1981, roč. 17, č. 3, s. 315–322.

⁴⁴⁵ K důvodům podrobně příspěvky v RASMUSSEN, Hjalte (ed.). *Greenland in the process of leaving the European Communities*. Copenhagen: Forlaget Europa, 1983.

⁴⁴⁶ Viz KRÄMER, Hans. Greenland's European Community (EC)-referendum, background and consequences. *German Yearbook of International Law*, 1982, roč. 25, s. 309–315.

⁴⁴⁷ 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 srv. WEISS, Friedl. Greenland Withdrawal from the European Communities. *European Law Review*, 1985, roč. 10, č. 2, s. 179–184.

Otázkou je, nakolik se citované případy dají považovat za skutečné precedenty vystoupení. U případu typu osamostatnění Alžírsko platí, že každý členský stát je oprávněn si svobodně určovat rozsah území dle své vůle, pokud tato změna nenarušuje mocenské poměry v EU nebo jinak neohrožuje zřizovací smlouvy.⁴⁴⁸ Při konání referenda ve Spojeném království v roce 1975 orgány ES ani zbylé členské státy otevřeně neprotestovaly ani neargumentovaly zákazem vystoupení, což někteří autoři vykládají jako tichý souhlas s možností vystoupení.⁴⁴⁹ Tento názor je však snadno vyvratitelný. Jak bylo uvedeno, referendum dopadlo ve prospěch pokračování členství Spojeného království, otázka vystoupení tedy *de facto* nebyla na pořadu dne. Právní otázky zůstaly stranou, neboť země nadále plnila všechny závazky vyplývající ze zřizovacích smluv a ostatní partneři rozumně čekali na výsledek referenda s tím, že případné problémy se mají řešit, až když opravdu nastanou.⁴⁵⁰ 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 také jeho geografickou odlehlost a hospodářskou a populační bezvýznamnost. Podle většinového názoru také z právního hlediska grónský případ představuje územní omezení působnosti evropského práva a nikoliv vystoupení.⁴⁵¹ Veškeré kroky se k tomu uskutečnily s jednomyslným souhlasem členských států, nikoliv jednostranně.

Historické případy nám problematiku vystoupení tedy příliš nepřiblíží. Navíc od nich uběhlo minimálně 25 let, za kterých se integrační proces rozvinul a vzájemná závislost členských zemí zvýšila. Je díky tomu vystoupení méně pravděpodobné? Domnívám se, že nelze automaticky odpovědět kladně.⁴⁵² Nejprve je třeba upozornit na to, že i když se tato kapitola zaměřuje na právní faktory vystoupení, fakticky jde v první řadě o politické rozhodnutí, byť by se všichni aktéři pravděpodobně snažili, aby se proces odehrál v souladu s právem.⁴⁵³ Je v této souvislosti nadbytečné připomínat maximy, že nic netrvá věčně a v politice je všechno možné. Situace se v dnešním světě neustále mění. Kdo by před několika

⁴⁴⁸ Například požadavkem na změnu počtu přidělených hlasů v Radě nebo europoslanců. Nezávislost Alžírsko na pozici Francie nezměnila nic, viz EHLERMAN, Claus Dieter. Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft – Rechtsprobleme der Erweiterung, der Mitgliedschaft und der Verkleinerung. *Europarecht*, 1984, roč. 19, č. 1, s. 122.

⁴⁴⁹ Například SHAW, Jo. What Happens if the Constitutional Treaty Is Not Ratified? *European Policy Brief*, 2004, č. 6, s. 7.

⁴⁵⁰ IRVING 1976, s. 11–12.

⁴⁵¹ Za všechny WEISS 1985, s. 182–185.

⁴⁵² Logiku úvahy dokládá příklad Sovětského svazu, který se rozpadl přes 70 let centralizace a zvyšující se vzájemné závislosti jeho členů.

⁴⁵³ Ke zdůvodnění viz ZBÍRAL, Robert. Vystoupení z Evropské unie ve světle evropského a mezinárodního práva. *Právník*, 2007, roč. 148, č. 7, s. 755–756.

lety čekal, že několik států EU bude na pokraji bankrotu (nebo již v něm), ostatní státy jim budou půjčovat stamiliardy eur na jejich záchranu a euro může bojovat o přežití? Právě často zoufalé reakce států, vedoucí až k dříve zcela nemyslitelným finančním řešením⁴⁵⁴ nebo návrhům na společnou hospodářskou vládu,⁴⁵⁵ mohou logicky vyvolat také odstředivé reakce. Ostatně z pěti obecných faktorů, které teorie uvádí jako možné příčiny opuštění nějakého svazku, se na EU vztahují minimálně tři.⁴⁵⁶

Latentní důvody pro vystoupení by zde tedy byly, to ale neříká nic o pravděpodobnosti využití konceptu. Zde bohužel je nutné konstatovat, že odhadnout vývoj a tak reálnou relevanci vystoupení jako takového není jednoduché. První námitka spočívá v tom, že rozhodnutí vystoupit vůbec nemusí být založeno na racionálních úvahách. Může se jednat o impulsivní akci momentální politické reprezentace té které země, provedenou bez ohledu na náklady. Takové chování předvídat nelze. Předpokládejme však, že se politici chovají racionálně a zvážili by zisky a náklady spojené s vystoupením a teprve pokud by byl výsledek kladný, přistoupili by na odchod z EU. Naneštěstí faktorů k započítání je tolik, že jejich zpracování by bylo velmi pracné.⁴⁵⁷ Záleží i na tom, které z faktorů budou zařazeny do analýzy: ekonomické, politické, lidskoprávní nebo dokonce mravní? Vymezením rámce se situace zjednoduší jen částečně, neboť neznámých je příliš mnoho. Už pouze rozdíly mezi možnými budoucími podobami vztahů s EU (v době úvah o vystoupení nemůže být jasno o podobě vztahů) činí racionální odhad nemožným (viz diskuze dále). Zobecnění jsou zcela vyloučená, pro každou zemi bychom i při stejné zvolené srovnávací základně dostali odlišné výsledky, neboť jejich závislost (propojenost) na integraci je jiná. Výsledky dosavadních pokusů o provedení výpočtů k „výhodnosti“ vystoupení potvrzují ošidnost záměru, neshodly se ani výzkumy analyzující stejnou zemi, ve stejný časový okamžik a pouze ekonomické dopady vystoupení.⁴⁵⁸

⁴⁵⁴ Například nákup státních dluhopisů Evropskou centrální bankou v možném rozporu s čl. 125 SFEU, nebo úvahy o evropských dluhopisech (vzájemné ručení za dluhy).

⁴⁵⁵ Iniciativa Nicolase Sarkozyho a Angely Merkelové ze srpna 2011, viz KOUBOVÁ, Kateřina. Cesta z krize: společná vláda eurozóny. *MF Dnes*, 17. srpna 2011, s. A8; jde samozřejmě jen o realizaci dávno známé teze, že měnová unie musí být doprovázena unií fiskální.

⁴⁵⁶ Návrh a analýza těchto pěti obecných faktorů viz SUNSTEIN, Cass. *Constitutionalism and Secession. University of Chicago Law Review*, 1990, roč. 58, č. 2, s. 655–666; podobný seznam příčin vystoupení BUCHANAN, Allen. *Secession: The Morality of Political Divorce from Fort Sumter to Lithuania and Quebec*. Boulder: Westview Press, 1991, s. 29–75.

⁴⁵⁷ Pro (pouze rámcový) přehled překážek vystoupení z EU viz BERGLUND, Sara. Prison or Voluntary Cooperation? The Possibility of Withdrawal from the European Union. *Scandinavian Political Studies*, roč. 29, č. 2, s. 161–163.

⁴⁵⁸ Šlo o studie věnující se Spojenému království; první z nich uzavřela, že vystoupení by zemi přineslo nižší hospodářský růst (PAIN, Nigel, YOUNG, Garry. The macroeconomic impact of UK withdrawal from the EU. *Economic Modelling*, 2004, roč. 21, č. 3, s. 405–406),

Oklikou se tak dostáváme zpátky na začátek, racionální uvažování se přesvědčivě uplatnit nedá a při rozhodování půjde více o pocity, politické cíle jednotlivých aktérů a aktuální situaci. Přitom tam, kde místo rozumu nastupují emoce, nelze nic vyloučit. Důkazem předchozího tvrzení a zároveň vyvrácením teze o neopakující se historii je slib britského premiéra Davida Camerona, že v případě vítězství v příštích parlamentních volbách uspořádá v roce 2017 referendum o vystoupení Spojeného království z EU. Není jisté, že daná podmínka bude naplněna, a mnozí pozorovatelé zpochybňují, zda Cameron vůbec má zájem referendum uspořádat, považují to za gesto namířené k uklidnění zejména euroskeptické části Konzervativní strany, potažmo jako nástroj k tlaku na prosazení ústupků ze strany EU.⁴⁵⁹ Dosvědčuje to však zároveň, že vystoupení členského státu z EU nemusí ani v současnosti patřit do říše pohádek.

5.2 Teoretické modely podoby výstupní klauzule v mezinárodních smlouvách

Před započítím rozboru právní úpravy vystoupení z EU může být užitečné nastítnit jednoduchý teoretický rámec, jak je možné dle doktríny mezinárodního práva formulovat do textu smluv modely odstoupení od nich. Někteří by mohli namítnout, že využití modelů z mezinárodního práva není pro nadnárodní podobu EU vhodné, ale při bližším pohledu skeptici zjistí, že seznam obsahuje všechny představitelné možnosti. Ty jsou následující:

- 1) smlouvy dovolující vystoupení kdykoliv;
- 2) smlouvy znemožňující vystoupení po pevně určený počet let, běh lhůty může počínat datem vstupu smlouvy v platnost nebo od data ratifikace daným státem;
- 3) smlouvy umožňující vystoupení pouze v pevně určených časových intervalech;
- 4) smlouvy umožňující vystoupení při jedinečné příležitosti, stanovené jako časový okamžik nebo při výskytu určité události;
- 5) smlouvy vyžadující automatické vystoupení, jestliže stát ratifikuje nějakou následnou dohodu;

druhá naopak došla k ekonomické prospěšnosti vystoupení (MINFORD, Patrick a kol. *Should Britain Leave the EU? An Economic Analysis of a Troubled Relationship*. Cheltenham: Edward Elgar, 2005, s. 215–216), viz také hodnocení dopadu vystoupení na různé oblasti v MILLER, Vaughne (ed.). *Leaving the EU*. House of Common Library Research Paper, 2013, č. 42, s. 24–90.

⁴⁵⁹ Více k tomu tamtéž, s. 2–7.

- 6) smlouvy, které o vystoupení mlčí;
- 7) smlouvy zcela zakazující vystoupení.⁴⁶⁰

Je očividné, že povaha EU a zřizovacích smluv nedovoluje využití některých bodů. Jmenovitě model č. 2 je obtížně představitelný, neboť není kompatibilní s procesem prohlubující se integrace. Důvodem pro obsažení ustanovení tohoto modelu je obvykle zákaz vystoupení z důvodu dosažení okamžitého cíle smlouvy, po jeho úspěšném naplnění je vystoupení dovoleno.⁴⁶¹ Jiné varianty jsou rovněž nepředstavitelné, avšak aspoň teoreticky možné. U modelu č. 3, který je opakem č. 2, je vystoupení otevřeno jen po určitou dobu po ratifikaci smlouvy nebo po přistoupení k ní. Členství na zkoušku v EU ovšem moc smyslu nedává, pravidla jejího fungování a působení jsou dlouhodobě známá, kandidáti se na ně dlouze připravují a těžko pak mohou být z členství překvapeni. Klauzule modelu č. 4 dovoluje vystoupení při určité předem ve smlouvě definované příležitosti, č. 5 vyžaduje povinné vystoupení, jestliže strana ratifikuje jinou smlouvu, která není kompatibilní s předchozí. Oba modely si lze v EU představit.

Ve světle uvedeného úprava vystoupení v EU může nabýt podoby modelů č. 1, 4, 5, 6 a 7. Každá z variant přitom posouvá charakter EU do jiné roviny. Poslední z nich by EU přiblížila federaci, neboť by naznačovala přesun suverenity jako takové na centrální úroveň (viz také podkapitola 3.1).⁴⁶² Model č. 1 naopak ponechává právo na jednostranné vystoupení každé straně a zaručuje převahu států v procesu. Varianta č. 6 se kontroverzní otázce raději vyhýbá se s tím spojenými výhodami i nevýhodami (viz dále). Model č. 4 zastřešuje několik možností a závisí na tom, jak definujeme termín „jedinečná příležitost“. Buď ho chápeme *stricto sensu* a jde o událost odehrávající se pouze jednou, nebo širěji a zahrnuje také události opakované. Druhá z variací je pro EU v praxi představitelnější, daná událost by mohla být například představována změnou Smluv přijatou většinou členů, umožňující (přikazující) nesouhlasícímu státu (státům) opustit EU.

⁴⁶⁰ Seznam je založen na UN Office of Legal Affairs. *Final Clauses of Multilateral Treaties Handbook*. New York: United Nations, 2003, s. 109–112; Council of Europe. *Model Final Clauses for Conventions and Agreements Concluded within the Council of Europe*. Nedatováno. Dostupné na <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/clausesfinales.htm>>; k diskuzi srv. HELFER, Laurence. Exiting Treaties. *Virginia Law Review*, 2005, roč. 91, č. 7, s. 1596–1599.

⁴⁶¹ Příkladem takových smluv jsou vojenské aliance namířené proti bezprostřednímu nebezpečí. Srv. čl. 13 Severoatlantické smlouvy, dávající právo odstoupit od smlouvy po dvaceti letech její platnosti (text k dispozici ve sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 66/1999 Sb., o přístupu České republiky k Severoatlantické smlouvě).

⁴⁶² Staré právní diktum říká, že z federace se vystoupit nedá, zatímco z volnějších svazků ano. Srv. podobné závěry Carla Schmitta, Georga Jellineka a Hanse Kelsena citované ve FEINBERG, Nathan. Unilateral Withdrawal from an International Organization. *The British Yearbook of International Law*, 1963, roč. 39, s. 213–214.

Konečně podle scénáře č. 5 je skupina států oprávněna dohodnout a ratifikovat zcela novou smlouvu, která by třeba výrazně prohloubila integraci, ve stejnou chvíli by tyto státy automaticky vypověděly platné smlouvy.⁴⁶³

Úprava vystoupení v duchu uvedených modelů může být doplněna řadou jiných požadavků, jako je oznámení o vystoupení, povinnost poskytnout hmotněprávní důvody pro vypovězení nebo předvídanou dohodou mezi vystupující zemí a organizací. Tyto podmínky významně ovlivní základní rámec. Jelikož podobných faktorů je celá řada, nebudou zde obecně diskutovány. I bez toho je zřejmé, že existuje mnoho způsobů formulace vystoupení v mezinárodní smlouvě s velmi odlišnými důsledky pro smlouvu (organizaci) a její strany.

5.3 Historický exkurz: vystoupení z Evropské unie dle právního stavu před platností Lisabonské smlouvy

Ať již byly důvody zakladatelů integrace jakékoliv, do zřizovacích smluv s výjimkou Smlouvy o ESUO nebyla při jejich přípravě včleněna žádná ustanovení týkající se postupu pro jejich ukončení nebo vypovězení. To je praxe v mezinárodních smlouvách nezvyklá, ale ne výjimečná.⁴⁶⁴ Daný stav se přes bouřlivý rozvoj primárního práva nezměnil až do okamžiku přijetí Lisabonské smlouvy. Evropská unie se tudíž po dlouhou dobu řadila k představitelům modelu č. 6. Jak již bylo řečeno, jedná se o střední cestu, jejíž výhodou bylo udržení si distance od dvou extrémů, modelů č. 1 a 7. Zřejmým negativem byla naopak jistá právní nevyjasněnost situace, patrná také v EU. V této podkapitole se stručně zaměřím na důsledky, které to pro případné vystoupení z EU historicky mělo, a to pohledem unijního práva a mezinárodního práva veřejného.

Nejméně kontroverzní variantou bylo souhlasné vystoupení, tedy opuštění EU s jednomyslným souhlasem všech zbývajících členů. Menšina doktríny se domnívala, že i tato cesta je uzavřená, odvozovala to například právě z toho, že primární právo neobsahovalo klauzuli o vystoupení⁴⁶⁵ nebo že členství v EU

⁴⁶³ Struktura klauzule může být i jiná: Stát přestane být členem EU, pokud již nebude stranou jiné smlouvy i třeba s integrací nesouvisející. Podle čl. XXX odst. 5 již citovaného návrhu Evropské ústavní skupiny z roku 1993 by stát musel opustit EU, pokud by přestal být členem Rady Evropy.

⁴⁶⁴ Zhruba pětina smluv zakládajících mezinárodní organizace postrádá podobná ustanovení, viz WIDDOWS, Kelvin. The unilateral denunciation of treaties containing no denunciation clause. *The British Yearbook of International Law*, 1982, roč. 53, s. 98.

⁴⁶⁵ Werner Thieme citovaný v DAGTOGLOU, Prodromos. How Indissoluble is the Community? In DAGTOGLOU, Prodromos (ed.). *Basic Problems of the European Community*. Oxford: Blackwell, 1975, s. 260.

garantuje občanům práva, jež jim jejich stát nemůže nabídnout, a tak je jich ani nemůže zbavit.⁴⁶⁶ Tyto názory však byly ojedinělé a naprostá většina odborníků se domnívala, že členské státy jako „páni Smluv“ mají možnost upravovat parametry integračního procesu, mezi které složení jeho účastníků nesporně patří, dle své libosti.⁴⁶⁷ Vyloučeno tak nebylo ani úplné rozpuštění EU, aniž by tomu mohly například nadnárodní instituce zabránit (tedy dle naší klasifikace zpětvzetí v úvodu model č. 1).⁴⁶⁸ Jisté neshody panovaly v tom, zda souhlasné vystoupení mělo být pojato jako zrcadlový opak k přistoupení členské země, upravený v čl. 49 SEU, nebo jako tradiční novelizace Smluv zakotvená v čl. 48 SEU, z praktických důvodů by byla pravděpodobnější druhá varianta.

Lze se domnívat, že souhlasné vystoupení bylo za předchozí úpravy plně legitimní a v případě vůle nějakého státu opustit EU by to byl také nejpravděpodobnější výsledek celého procesu.⁴⁶⁹ Na druhou stranu podmínka jednomyslnosti, následné ratifikace a další překážky by znamenaly, že vyjednávací pozice opouštějícího státu by byla poměrně slabá. Proto měla svůj význam také úvaha o možnosti jednostranného opuštění EU.

Už v podkapitole 4.1 byla podrobně analyzována skepse unijního práva k jednostranným krokům členských zemí. Tatáž pravidla a judikaturu by zdánlivě bylo možné aplikovat i na otázku vystoupení: jestliže není možné převzít jednostranně jednu z pravomocí, tím spíše to musí platit pro pravomoci všechny (pravidlo *a maiore ad minus*). Úvaha je to ale správná jen zčásti, vystoupením by stát chtěl rozvázat všechny své závazky vůči EU, včetně výhod z integrace plynoucích. Kvůli nepřítomnosti ustanovení vázajících se k ukončení platnosti Smluv by se k otázce nejbližší vázal čl. 51 SEU (stejně čl. 312 SES pro tuto smlouvu), podle kterého se „tato smlouva uzavírá na dobu neurčitou.“ V literatuře probíhaly vášnivé debaty o tom, co věta znamená pro charakter EU a možnost vystoupení, ale ani s použitím veškerých představitelných metod výkladu nešlo poskytnout jasnou odpověď. Pokud bychom však dohromady zvážili obsah jiných částí primárního práva, cíl a povahu integrace a náznaky v jurisprudenci Soudního dvora, lze dojít k závěru, že jednostranné vystoupení založené na unijním právu bylo velmi problematické.⁴⁷⁰

⁴⁶⁶ EVERLING, Ulrich, 1983. Sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft noch Herren der Verträge? In BERNHARDT, Rudolf (ed.). *Zum Verhältnis von Europäischen Gemeinschaftsrecht und Völkerrecht*. Berlin: Springer, 1983, s. 189, viz také diskuze v podkapitole 6.2.

⁴⁶⁷ Argumentace se zde částečně překrývá se spory o nezměnitelnosti určitých částí Smluv, viz podkapitola 4.2.1.

⁴⁶⁸ Srv. analýzu a četnou literaturu v GÖTTING, Friedemann. *Die Beendigung der Mitgliedschaft in der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos, 2000, s. 59–62.

⁴⁶⁹ Viz také analogické řešení situace Grónska.

⁴⁷⁰ Srv. podrobnou analýzu a odkazy na další literaturu v ZBÍRAL 2007, s. 760–766.

Při nedostatečném právním základu pro vystoupení v právu EU se řada odborníků i politiků obracela k mezinárodnímu právu veřejnému. To je obecně závazné pro všechny subjekty mezinárodního společenství, včetně EU a členských zemí, k tomu jsou zřizovací smlouvy nesporně akty mezinárodního práva. Na druhou stranu bývá EU často označována za „uzavřený režim“, ve kterém jsou pravidla mezinárodního práva aplikovatelná jen v míře chybějícího unijního *lex specialis*. Jestliže ale právní řád EU o vystoupení mlčel, jednalo se právě o takovou situaci. Nejdůležitějším dokumentem by pak byla VÚSP, podepsaná v roce 1969 a vstoupivší v platnost o 11 let později.⁴⁷¹ VÚSP se vztahuje na všechny smlouvy zřizující mezinárodní organizace, aniž by byla dotčena pravidla předmětné organizace (čl. 5 VÚSP). Je pravda, že VÚSP vstoupila v platnost až po ratifikaci SES a ne všechny členské země jsou jejími stranami,⁴⁷² všeobecně je ale akceptován názor, že VÚSP pouze kodifikovala odvěké obyčejové mezinárodní právo z oblasti smluvních vztahů,⁴⁷³ platnost pravidel v ní obsažených pro EU potvrdil rovněž Soudní dvůr.⁴⁷⁴

VÚSP obsahuje několik článků týkajících se ukončení smluv. Podle čl. 54 písm. a) VÚSP je strana oprávněna odstoupit od smlouvy v souladu s jejími ustanoveními, což dříve logicky nemělo pro EU význam, podle písm. b) stejného článku je vypovězení možné se souhlasem všech ostatních stran, potvrzující oprávněnost hypotézy o souhlasném vystoupení. Čl. 56 VÚSP upravuje podmínky pro odstoupení u smluv, které o proceduře mlčí, a bytostně se tak EU dotýká. Odstoupit pak je dovoleno tehdy, jestliže takové právo bylo zamýšleno stranami při sepisování smlouvy nebo to plyne z její povahy. Ani jeden případ ale podle všeho na EU nedopadal. Podobně nemohly jako základ pro jednostranné vystoupení z důvodu uzavřenosti systému sloužit záminky materiálního porušení smlouvy jinou stranou (čl. 60 odst. 2 VÚSP, zásada *exception non adimpleti contractus*), nemožnosti splnit cíle smlouvy (čl. 61 VÚSP, zásada *ad impossibilia nemo tenetur*) a, i když zde se řada odborníků kloní k opaku, ani zásadní změna podmínek výkonu smlouvy (čl. 62 VÚSP, zásada *clausula rebus sic stantibus*). Krátký exkurz dosvědčuje, že rovněž dovolání se pravidel mezinárodního práva veřejného nevedlo k právnímu ospravedlnění jednostranného vystoupení.⁴⁷⁵ Lze tak uzavřít, že optikou práva nebylo až do přijetí Lisabonské smlouvy jed-

⁴⁷¹ V ČR vyhlášena pod č. 15/1988 Sb.

⁴⁷² Celkem ji prozatím neratifikovalo pět států EU, viz seznam stran VÚSP dostupný na <http://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?&src=UNTSOnline&mtdsg_no=XXIII~1&chapter=23&Temp=mtdsg3&lang=en>.

⁴⁷³ SINCLAIR, Ian. *The Vienna Convention on the Law of Treaties*. Manchester: Manchester University Press, 1984, s. 252.

⁴⁷⁴ T-115/94 *Opel Austria v. Council* [1997] ECR II-39, bod 77.

⁴⁷⁵ Srv. podrobnou analýzu a odkazy na další literaturu v ZBÍRAL 2007, s. 766–771.

nostranné vystoupení z EU dovoleno, jedinou legitimní cestou bylo pokusit se o opuštění organizace se souhlasem ostatních členů.

5.4 Cesta k výstupní klauzuli v čl. 50 L-SEU

Po dlouhou dobu členským zemím výstupní klauzule nechyběla, není známo, že by se během dřívějších mezivládních konferencí o dané otázce byť jen diskutovalo. Situace se změnila v prvních letech nového milénia, kdy hlavní aktéři v EU začali požadovat realizaci kroků, které by přiblížily organizaci k jejím občanům. V prosinci 2002 Evropská rada na svém zasedání v Laekenu zřídila Evropský konvent, kvaziústavní těleso politiků z evropských institucí a členských států. Cílem Konventu bylo diskutovat budoucí vývoj EU a navrhnout řešení pro její větší efektivitu a demokratičnost, včetně možnosti přípravy nového evropského ústavního dokumentu.⁴⁷⁶ Ačkoliv Laekenská deklarace určila Konventu množství zadání, posouzení možnosti začlenění práva na vystoupení mezi ně nepatřilo. Přesto Konvent v konečné fázi schválil návrh SÚE, který výstupní klauzuli obsahoval. Ve zbývajících částech této podkapitoly bude analyzován proces, který k zahrnutí klauzule do závěrečného textu dokumentu vedl. Kromě uvedení hlavních souvislostí má přehled význam pro historický výklad ustanovení.⁴⁷⁷

Hned na počátku je třeba přiznat, že přes svůj nepopiratelný význam otázka vystoupení nezískala potřebnou pozornost, například nebyla zřízena žádná specializovaná pracovní skupina nebo diskuzní kruh na toto téma.⁴⁷⁸ Z tohoto důvodu musí analýza vycházet pouze z návrhů prezidia Konventu a dodatků k těmto návrhům. Je politováníhodné, že z jednání prezidia i pléna jsou k dispozici pouze shrnující záznamy.⁴⁷⁹

Od počátku debaty mnoho členů Konventu prezentovalo své představy, jak by případný dokument měl vypadat. Několik z návrhů nových ústav pro EU zmínilo také otázku vystoupení a nabídlo několik řešení. Některé návrhy dávaly členským státům možnost vystoupit bez jakýchkoliv podmínek kdykoliv (model č. 1),⁴⁸⁰

⁴⁷⁶ Presidency Conclusions, European Council Meeting in Laeken. SN 300/1/01 REV 1, 15. prosince 2001, s. 19–25.

⁴⁷⁷ K významu přípravného procesu pro interpretaci ústav viz GOLDSWORTHY, Jeffrey. *Interpreting Constitutions: A Comparative Study*. Oxford: Oxford University Press, 2006, zvláště s. 126–127, 284.

⁴⁷⁸ Prezidium pravděpodobně považovalo záležitost za příliš kontroverzní a upřednostnilo její potlačení do pozadí, podobně jako u institucionálních otázek.

⁴⁷⁹ Evropský parlament zveřejňoval stenozáznamy z jednání konventního pléna, ale ty již na jeho stránkách nejsou dále k dispozici.

⁴⁸⁰ Návrh Alana Dashwooda, CONV 345/02, 15. října 2002, výstupní klauzule a komentář k ní na s. 46–47.

další vystoupení podmiňovaly uzavřením dohody vystupujícího státu s EU a nahrazení ztrát, které by z takového kroku EU měla (formálně model č. 1, fakticky bez souhlasu ostatních model č. 7),⁴⁸¹ řada příspěvků navrhovala zachování tehdejšího stavu (model č. 6),⁴⁸² jako překvapující lze označit skutečnost, že žádný z návrhů otevřeně nezakazoval vystoupení z EU (model č. 7). Zajímavou konstrukci obsahoval neoficiální dokument naznačující priority Komise (*Penelope*), jenž vystoupení zaručoval pouze tehdy, pokud členský stát nesouhlasil s většinou přijímanými změnami primárního práva (kombinace modelů č. 4 a 6).⁴⁸³

V říjnu 2002 po ukončení přípravné fáze Konventu jeho prezidium představilo první „oficiální“ předběžný návrh ústavní smlouvy nastiňující strukturu a obsah nejdůležitější části dokumentu. Pod hlavičkou čl. 46 bylo uvedeno: „Tento článek by měl zmínit možnost zavedení procedury pro dobrovolné vystoupení z EU z rozhodnutí členského státu a institucionální následky takového vystoupení.“⁴⁸⁴ Výraz „by měl zmínit možnost“ je dosti neobvyklý ve srovnání s ostatními články návrhu, které ve své většině začínají s větěmi typu „tento článek... zřizuje ... určí ... by měl určit“. Je pravděpodobné, že prezidium nechtělo otázku prosazovat příliš ostře. Přes zmíněnou podmíněnost se jedná o model č. 1, protože rozhodnutí vystoupit by bylo učiněno pouze vystupujícím státem. Není úplně zřejmé, kdo se zasadil o včlenění výstupní klauzule do textu. Pravděpodobně byl jejím prvotním původcem zástupce Komise v prezidiu Michel Barnier,⁴⁸⁵ kterého podpořil předseda Konventu Giscard d'Estaing.⁴⁸⁶ Podle Giscarda bylo logické zahrnout do ústavní smlouvy právo na vystoupení, jelikož ta měla být uzavřena na dobu neurčitou.⁴⁸⁷ Toto zdůvodnění není zrovna přesvědčivé: tehdejší Smlouvy měly stejný charakter a vystoupení neumožňovaly. Pravděpodobnější

⁴⁸¹ Návrh Roberta Badintera, CONV 317/02, 30. září 2002, výstupní klauzule na s. 50; návrh Andrew Duffa, CONV 234/02, 3. září 2002, relevantní ustanovení na s. 3, 7.

⁴⁸² Například CONV 335/02, 19. listopadu 2002 (návrh Eleny Paciottiové); CONV 325/1/02 REV 1, 6. prosince 2002 (návrh představený Elmarem Brokem); CONV 495/03, 20. ledna 2003 (tzv. Freiburský návrh).

⁴⁸³ Srv. čl. 101/1/b návrhu. Text je k dispozici na <http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/Penelope%20pdf_en.pdf>. Podrobná analýza dokumentu MATTERA, Alfonso a kol. *Pénelope: projet de constitution de l'Union européenne*. Brussels: Clément Juglar, 2003.

⁴⁸⁴ CONV 369/02, 28. října 2002, s. 17.

⁴⁸⁵ Dle tvrzení Jense-Petera Bondeho, CONV 277/02, 1. října 2002, s. 20.

⁴⁸⁶ LOUIS, Jean-Victor. Union Membership: Accession, Suspension of Membership Rights and Unilateral Withdrawal. Some Reflections. In PERNICE, Ingolf, ZEMÁNEK, Jiří (eds.). *A Constitution for Europe: The IGC, the Ratification Process and Beyond*. Baden-Baden: Nomos, 2005, s. 231.

⁴⁸⁷ NORMAN, Peter. *The Accidental Constitution: The Making of Europe's Constitutional Treaty*. Brussels: Eurocomment, 2005, s. 58.

vysvětlení zní, že prezidium chtělo uspokojit euroskeptickou skupinu na Konventu a usnadnit dosažení závěrečného konsenzu.⁴⁸⁸

Po zveřejnění říjnového předběžného návrhu byly na agendě další záležitosti a podle všech náznaků se na setkáních pléna ani prezidia o tématu vystoupení významně nediskutovalo. Otázka se znovu objevila až v dubnu 2003, kdy prezidium představilo podrobný návrh čl. 43–46 ústavní smlouvy. Znění čl. 46 si uchovalo přístup modelu č. 1 z říjnové verze, ale podrobně celou proceduru popsalo. Členský stát mohl vystoupit pouze v souladu s jeho ústavním pořádkem, musel informovat Radu, která následně vyjedná a kvalifikovanou většinou schválí jménem EU výstupní dohodu. I v případě, že dohoda není uzavřena, členský stát přestává být součástí EU dva roky po oznámení svého záměru. V poznámkách k čl. 46 prezidium požádalo Konvent o zvážení potřebnosti dohody (naznačující přitom svůj postoj, že dohoda nemá být podmínkou), právních následků vystoupení bez dohody a rozhodovacích procedur pro uzavření dohody.⁴⁸⁹

Reakce členů Konventu potvrdila kontroverzi spojenou s tématem. Celkem bylo předloženo 35 návrhů na dodatky s účastí téměř všech členů Konventu.⁴⁹⁰ Většinový postoj obhajoval odstranění čl. 46 (10 návrhů podporovaných celkem 41 členy), a tedy pokračování tehdejšího stavu (model č. 6). Několik návrhů podporovalo omezení vystoupení pouze pro ojedinělé události, především změny ústavní smlouvy (model č. 4). Dále mnoho členů trvalo na podmíněnosti vystoupení uzavřením výstupní dohody (model č. 1/ č. 7). Zbytek souhlasil s konstrukcí modelu č. 1, ale žádal procesní vyjasnění postupu, například kdo bude odpovědný za ztráty způsobené vystoupením, zavedení čekacích dob v případě, že vystupující stát bude chtít znovu přistoupit a samozřejmě množství variací v otázce, které instituce a jakými většinami mají za EU uzavřít výstupní dohodu. Pouze tři členové chtěli odchod usnadnit zkrácením „automatické výstupní doby“ ze dvou na jeden rok. Dne 25. dubna 2003 byla záležitost poprvé otevřeně diskutována na jednání pléna, kde se toho dne setkala s největším zájmem delegátů.⁴⁹¹ Mluvčí většinově začlenění klauzule z různých důvodů kritizovali, objevilo se ale i několik obhájců novinky.⁴⁹²

Z uvedených reakcí je patrné, že na Konventu v otázce vystoupení stěží můžeme mluvit o konsenzu, ale přeplněný časový harmonogram znemožnil další širokou diskuzi. V druhé polovině května prezidium zveřejnilo upravenou ver-

⁴⁸⁸ Tamtéž, s. 178.

⁴⁸⁹ CONV 648/03, 2. dubna 2003, s. 9.

⁴⁹⁰ Shrnutí návrhů na změny je dostupné v CONV 672/03, 14. dubna 2003, s. 10–12, 17–18.

⁴⁹¹ V debatě vystoupilo 42 členů Konventu, viz jejich seznam v CONV 693/03, 23. dubna 2003, s. 16.

⁴⁹² Více ve shrnutí debat dostupné na <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+PRESS+BI-INDEX-2003+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>>.

zi textu části I ústavní smlouvy, čl. 46 byl přečíslován na čl. 59 a byly v něm učiněny kosmetické změny.⁴⁹³ Radu jako instituci zodpovědnou za určení vodítek pro vyjednávání s vystupujícím státem nahradila Evropská rada, ale celá dohoda měla být stále uzavřena Radou se souhlasem Evropského parlamentu. Podle prezidia úprava reagovala na podněty z pléna a posílila výstupní proceduru. Evropská rada získala oprávnění prodloužit jednání i za dvouletou lhůtu. V neposlední řadě byl přidán odstavec, podle kterého by vystupující stát v případě obnoveného zájmu o členství měl být posuzován podle stejných měřítek jako ostatní kandidáti. Návrh tentokrát přilákal daleko méně žádostí o změny a pouze pět členů Konventu požadovalo odstranění článku. Pokud srovnáme toto číslo se situací v dubnu, je zřejmé, že většina dřívějších odpůrců se mezitím smířila s uvedením výstupní klauzule modelu č. 1.⁴⁹⁴ Květnová verze se následně bez jakýchkoliv změn stala čl. 59 (části I) Návrhu Smlouvy základající ústavu pro Evropu, který byl poté předložen italskému předsednictví a mezivládní konferenci.⁴⁹⁵

Mezivládní konference neprobíhala bez obtíží, členské státy řešily množství sporů a celá jednání přechodně zkrachovala na summitu v prosinci 2003. Avšak zatímco záležitosti typu váženého hlasování kvalifikovanou většinou v Radě nebo počtu členů Komise byly příčinou většiny neshod, výstupní klauzule byla v agendě sotva zmíněna. Kosmetické změny byly navrženy sekretariátem mezivládní konference, nejdůležitější z nich byl návrh na odstranění ustanovení o podmíněném vystoupení dodržením ústavních pravidel vystupujícího státu.⁴⁹⁶ Skupina právních expertů vedená Jean-Claudem Pirisem toto odstranění nepodpořila, doporučila ale jiné menší úpravy.⁴⁹⁷ Podněty ze strany členských států byly minimální, z přezkumu dostupných dokumentů z konference plyne, že pouze Řecko (s ohledem na některé názory v posledních letech paradoxně velmi předvídatelně) požadovalo odstranění článku jako celku, v čemž neuspělo.⁴⁹⁸ Závěrečná podoba znovu přečíslovaného ustanovení (nakonec čl. I-60 SÚE) výrazně vycházela z konvenční verze, reflektovala také komentáře Pirisovy skupiny. Nově byla definována kvalifikovaná většina nutná pro odhlasování výstupní dohody směrem výše (srv. čl. I-25 odst. 1 až 2 SÚE).⁴⁹⁹

⁴⁹³ Text návrhu v CONV 724/1/03 REV 1, 28. května 2003, příslušná část na s. 130–132.

⁴⁹⁴ Kromě uvedených pěti odpůrců dalších 22 členů požadovalo podmínit vystoupení uzavřením dohody s EU, srv. CONV 779/03, 4. června 2003, s. 32.

⁴⁹⁵ CONV 850/03, 18. července 2003, čl. 59 na s. 46.

⁴⁹⁶ CIG 4/1/03 REV 1, 6. října 2003, s. 126, všechny dokumenty označené zkratkou CIG jsou dostupné ze stránky Rady na <<http://www.consilium.europa.eu/treaty-of-lisbon/previous-igcs/igc-2004.aspx?lang=en>>.

⁴⁹⁷ CIG 50/03, 25. listopadu 2003, s. 63–64.

⁴⁹⁸ CIG 37/03, 24. října 2003, s. 18.

⁴⁹⁹ Konečný návrh SÚE byl zveřejněn v Úř. věst. C 310, 16. prosince 2004, s. 1 a násl.

Neslavný osud SÚE je všem dobře známý, stejně jako nakonec úspěšná snaha přetransformovat většinu jejího obsahu do platného znění Smluv. I z německým předsednictvím zvolené strategie měnit pouze ústavní symboliku je patrné, že výstupní klauzule nepatřila ke znovu otevíraným otázkám, ani z dokumentů mezivládní konference nejde odhalit nějaký návrh na její odstranění. V textu ustanovení byly uskutečněny výhradně stylistické úpravy, vynechán nadpis (Dobrovolné vystoupení) a logicky byl článek přečíslován – stal se z něj čl. 50 L-SEU. Jeho doslovné znění je následující:

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

5.5 Analýza čl. 50 L-SEU: nedokonalá úprava pro vyhrocenou situaci?

V této části se zaměříme na rozbor čl. 50 L-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 (model č. 1), otázkou také je, kdo by naplně-

ní podmínky kontroloval.⁵⁰⁰ Jestliže by to byl (jako nejpravděpodobnější kandidát) Soudní dvůr, mohl by se stát orgánem posuzujícím ústavní záležitosti členských zemí.⁵⁰¹ Obava je to nadsazená. Zprv 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 zřizovací smlouvy u procesu své novelizace a přitom u něj chybí Soudnímu dvoru přezkumná jurisdikce. Kromě toho je možné požadavek vysvětlit také jinak: frázi o ústavních předpisech lze pojmout jako vyjádření převahy členského státu, jedinými podmínkami vystoupení jsou ty, které určují vnitrostátní ústavy (viz podkapitola 6.2).

Odstavce 2 až 4 čl. 50 L-SEU upravují samotnou proceduru vystoupení. Pokud by někdy k vystoupení z EU došlo, lze předpokládat, že se bude jednat o kontroverzní a z obou stran emocemi nabitý proces, proto by bylo velmi vhodné, aby pravidla procesu byla co nejpřesnější a nenabízela několik možností výkladu. Bohužel, v tomto směru výsledná podoba textu vyznívá značně rozpačitě.

Procedura počíná oznámením záměru Evropské radě. Není patrné, jaké závaznosti tento krok nabývá: lze ho vzít bez dalšího zpět nebo se jedná o nevratné rozhodnutí? Pro první variantu mluví výklad jazykový („záměr“) a asi i teleologický, těžko si lze představit, že by ostatní členské státy trvaly na odchodu dané země, pokud by ta mezitím změnila názor, například z důvodu výměny vlády. Naopak nezávaznost záměru zvyšuje vyděračský potenciál klauzule: jestliže se záměrem není spojena žádná sankce kromě snížení důvěryhodnosti státu, mohou mít někteří politici motivaci vystoupením hrozit za účelem bezpodmínečného prosazení svých zájmů.⁵⁰²

⁵⁰⁰ Srv. diskuzi v GOLD, Marie-Therese. Voraussetzungen des freiwilligen Austritts aus der Union nach Art. I-60 Verfassungsvertrag. In NIEDOBITEK, Matthias, RUTH, Simone (eds.). *Die neue Union – Beiträge zum Verfassungsvertrag*. Berlin: Duncker & Humblot, 2006, s. 61–63.

⁵⁰¹ 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.

⁵⁰² Nikdo asi nemůže zpochybnit, že případný „přesvědčovací“ potenciál takového kroku bude od velkých zemí (Německo, Francie) jaksilnější než od malých nebo periferních (Portugalsko, Estonsko), takže může být narušena zásada rovnosti států. K obecné diskuzi o hrozbě vystoupení jako nástroji vydírání na pozadí demokratické teorie viz SHORTEN, Andrew. *Constitutional Secession Rights, Blackmail Threats and Multinational Democracy*. Červen 2010. Dostupné na <http://eis.bris.ac.uk/~plcdib/territory/papers/shorten_blackmail.pdf>. Klíčovou by se samozřejmě stala uvěřitelnost hrozby pro ostatní, k tomu 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 Economics*, 2011, roč. 32, č. 3, s. 357–375.

Možná přechodným problémem, nicméně v jisté fázi velmi důležitým, by bylo postavení odcházejícího státu v období mezi oznámením záměru a vystoupením. Čl. 50 L-SEU zjevně předvídá, že se vůči zemi nadále plně uplatňují veškeré závazky a práva plynoucí ze členství v EU. Výjimku upravuje odst. 4, stát se nepodílí na vyjednávání smlouvy se sebou samým na straně unijních institucí. Zdánlivě se jedná o nenapadnutelný koncept, při bližším zkoumání se ovšem nabízí řada otázek. Odst. 4 opomíjí europoslance vystupující země, kteří tak mohou hlasovat o souhlasu s dohodou dle odst. 2. Friel to považuje za chybu ustanovení,⁵⁰³ po mém soudu to je logické opatření vycházející z charakteru Evropského parlamentu, který zastupuje občany EU, a europoslanci tudíž rozhodně nemají být reprezentanty členských zemí (srv. čl. 14 odst. 2 L-SEU). Závažnější následky by mohlo mít právo vystupujícího státu podílet se na běžném rozhodovacím procesu v Radě a Evropské radě, stát se účastní vyjednávání a schvalování legislativy, kterou se nebude v budoucnu řídit, může se pokusit i o strategii blokování (zdržování) veškerého rozhodování. Oproti tomu bude velmi obtížné vynucovat dodržování závazků ze strany vystupující země v daném období, když jejím cílem je odchod z EU. Jak by ta byla schopna si dodržování podmínek vynutit?

Klíčovým faktorem procedury je uzavření dohody EU s vystupujícím státem. Provázanost v současné EU je natolik vysoká, že bez dohody si úspěšné vystoupení lze představit jen těžko. Nejde jen o praktické otázky samotného procesu, ale zvláště vypořádání vzájemných závazků a samozřejmě podobu budoucích vztahů. Čl. 50 L-SEU dohodu předpokládá, otázky panují nad tím, jestli je dohoda nezbytnou podmínkou vystoupení, jaký by měl být její obsah a jak vhodně nastavený je příslušný rozhodovací rámec.

V první záležitosti je ze znění odst. 3 očividná dobrovolnost dohody, pokud není uzavřena do dvou let od oznámení záměru, stát vystoupí i bez ní. Marie-Therese Goldová se přesto domnívá, že dohoda je povinná, odvozuje to ze zásad solidarity a loajální spolupráce spolu s dodržováním práv občanů.⁵⁰⁴ Zejména druhý faktor nelze zpochybňovat, ale odvolávat se na uvedené zásady v době rozchodu není zcela na místě. Především však nelze vykládat předpis *contra legem* a text ustanovení je nesporný, stejně jako komentář prezidia Konventu.⁵⁰⁵ K obsahu dohody nabízí doktrína na základě analýzy odst. 2 výklad, že L-SEU jde hlavně o úpravu procesního průběhu vystoupení, možná včetně řešení vypořádání závazků, budoucí vztahy v ní ale obsaženy být nemají a jsou vyhrazeny

⁵⁰³ FRIEL 2004, s. 426.

⁵⁰⁴ GOLD 2006, s. 65–72.

⁵⁰⁵ Viz také diskuze 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.

pro následující samostatnou dohodu.⁵⁰⁶ Aniž by bylo nutné daný názor vyvracet, odst. 2 dovoluje i variantní výklad, podle kterého v dohodě má být vše. Text ustanovení nakonec výslovně zdůrazňuje, že podmínky vystoupení, respektive jejich vstřícnost, budou přímo úměrné rámci budoucích vztahů vystupujícího státu s EU. Bylo by pravděpodobně 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,⁵⁰⁷ za EU vyjednává Komise.⁵⁰⁸ O konečné podobě nerozhoduje Rada překvapivě jednomyslně, ale postačí většina, byť ve své tzv. superkvalifikované formě (72 % členů Rady zastupujících nejméně 65 % obyvatelstva). Méně pochopitelný je požadavek souhlasu Evropského parlamentu.⁵⁰⁹ I když z hlediska legitimacy to snad smysl dává, nadnárodní charakter instituce do značné míry předurčuje její negativní postoj k vystoupení (srv. diskuzi v kapitole 4.3).⁵¹⁰ Vzhledem k očekávané náročnosti jednání je nutné pochybovat o dostatečnosti dvouleté lhůty. Ta sice byla podle některých názorů nastavena podle zkušeností s grónskou epizodou,⁵¹¹ vystoupení plnoprávného člena za dnešního stavu věcí s uvedeným případem 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. Jistí 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.⁵¹² To je námitka ne zcela podložená. Zaprve není jasné, proč by měla existovat nějaká speciální (snad automatická?) cesta pro změnu Smluv po vystoupení, zadruhé, a to především, se primární právo přijetím Lisa-

⁵⁰⁶ 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.

⁵⁰⁷ 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.

⁵⁰⁸ 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.

⁵⁰⁹ Formalista by se (nyní vehementněji) ptal, proč je v odst. 2 čl. 50 L-SEU poslední věta, když v ostatních podobných případech ve Smlouvách jsou tyto podrobnosti přímou součástí čl. 218 SFEU.

⁵¹⁰ Připomenout lze, že v případě Grónska byl Evropský parlament jediným orgánem, ve kterém byly vyjádřeny pochyby o použitém řešení, viz WEISS 1985, s. 178.

⁵¹¹ 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. 1757.

⁵¹² Například FRIEL 2004, s. 426; HOFMEISTER 2010, s. 594–595.

bonské smlouvy stalo obecnějším, takže jeho hlavní části jsou nyní nezávislé na počtu členů organizace.⁵¹³

Čl. 50 L-SEU je zakončen trochu kryptickým odst. 5, majícím původ v pozdější fázi Konventu. Neopakuje jen zbytečně něco, co by i bez něj bylo nezpochybnitelné? Akceptujeme-li východisko, že zákonodárce nezatěžuje právní řád nepotřebnými ustanoveními,⁵¹⁴ co mohlo být jeho zařazením zamýšleno? Vybraní odborníci to interpretují jako formu trestu pro vystupující stát, vzniká tím „okamžité obnovení odstupu mezi členy a nečleny“ bez automatického práva na vstup nebo přidružené členství.⁵¹⁵ Opět jde o nepřesvědčivou argumentaci. Především proč by ustanovení bylo nutné pro obnovení odstupu, když touž plyne ze samotného konceptu vystoupení? Automatické právo na vstup nebo přidružení nikde obsaženo není (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 je možné 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 snáze než nový zájemce.

5.6 Závěr: hledání ideální výstupní klauzule pro Evropskou unii

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.⁵¹⁶ Na základě tohoto mylného východiska (viz podkapitola 4.3) protestovaly určité subjekty též proti zařazení výstupní klauzule do primárního práva. Argumentovaly, že jde o další pravomoc, kterou si EU přivlastňuje a že klauzule v praxi možnost vlastně dosud volného vystoupení omezuje kladením si podmínky, například dvouletou čekací lhůtou při nedohodě.⁵¹⁷

⁵¹³ Dotýká se to hlavně ustanovení dříve upravujících institucionální otázky k jednotlivým zemím (počet hlasů v Radě, europoslanců atd.).

⁵¹⁴ Nutno přiznat, že ve střetu s realitou jde o hypotetický předpoklad v duchu Fullerovy morálky aspirace.

⁵¹⁵ SHAW, Jo. Legal and Political Sources of the European Constitution. *Northern Ireland Legal Quarterly*, 2004, roč. 55, č. 3, s. 233.

⁵¹⁶ Zejména již citované rozhodnutí německého ústavního soudu *Maastricht*, bod 112.

⁵¹⁷ Pro výstižnou ukázkou teze srv. *Návrh skupiny senátorů na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společen-*

Většina odborníků z nepřítomnosti klauzule vyvozovala přesný opak. Ostatně návrhy změn primárního práva představené v podkapitole 5.4, které prosazovaly zachování přístupu modelu č. 6, byly dominantně předloženy profederalistickými subjekty. Nelze zpochybnit, že toto řešení se v praxi osvědčilo. Nepřítomnost klauzule činí vystoupení nákladnější, posiluje EU a její hlavní cíle jako vnitřní trh nebo měnovou unii. Na základě obecných poznatků určité proudy ústavní teorie obhajují hypotézu, že připuštění vystoupení z jakéhokoliv subjektu podkopává jeho fungování.⁵¹⁸ To vše byly silné argumenty, nelze ale nevidět negativa předchozí úpravy. Jak bylo naznačeno, mlčení ohledně vystoupení neznamená jeho zákaz a výzkum jiných odborníků dokázal, že základní dokumenty organizací nebo států by měly mlčet nebo bránit vystoupení jen tehdy, pokud jsou schopny a ochotny si daný závazek vynutit.⁵¹⁹ To případ EU pravděpodobně nebyl.

Jestliže akceptujeme koncept integrace jako dobrovolného procesu, není zde jiná volba než zaručit právo na vystoupení dle vůle státu (model č. 1). To potvrzují také studie založené na teorii her. Podle jedné z nich jestliže mají strany úplné informace a zamýšlejí vytvořit smlouvu počítající se všemi možnými budoucími variantami vývoje, měla by obsahovat také výstupní klauzuli, jinak případný rozpad může být velmi nákladný.⁵²⁰ Zřizovací smlouvy do této kategorie dokumentů určitě spadají. Poznátky z jiného formálního (matematického) modelu ukazují, že v případě vyššího počtu stran dohody než tři má klauzule být vždy součástí zřizujícího textu.⁵²¹ Některé další zde dosud nezmíněné podpůrné argumenty nabízí teorie ústavního práva.⁵²²

Ve stejnou chvíli je myslím patrné, že vystoupení z EU by bylo nesmírně komplikovaným procesem, s mimořádnými důsledky pro EU, státy a fyzické a právnické osoby obou stran. Úspěšnost procesu a výše možných ztrát s ním spojených bytostně závisí na pokojném průběhu rozchodu, vyúsťujícím v oboustranně akceptovatelnou dohodu a normalizovanou podobu budoucích vztahů. Ačkoliv je takový scénář poměrně pravděpodobný, měla by úprava pamatovat

ství, resp. jejich vybraných ustanovení, s ústavním pořádkem. 28. září 2009, s. 36–37. Dostupné na <http://www.usoud.cz/assets/N_vrh_Lisabonsk_smlouva_29-9-2009.pdf>.

⁵¹⁸ Srv. SUNSTEIN 1990, s. 648–652.

⁵¹⁹ CHEN, Yan, ORDESHOOK, Peter. Constitutional Secession Clauses. *Constitutional Political Economy*, 1994, roč. 5, roč. 1, s. 47–50.

⁵²⁰ Viz BORDIGNON, Massimo, BRUSCO, Sandro. Optimal secession rules. *European Economic Review*, 2001, roč. 45, č. 10, s. 1828.

⁵²¹ CHEN a ORDESHOOK 1994, s. 48.

⁵²² Například WEINSTOCK, Daniel. Constitutionalizing the Right to Secede. *The Journal of Political Philosophy*, 2001, roč. 9, č. 2, s. 182–203; NORMAN, Wayne. *Negotiating Nationalism: Nation-Building, Federalism and Secession in the Multinational State*. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 185–210.

také na variantu rozchodu méně přátelského. Slovy Raymonda Friela, „během obtížného období doprovázejícího každé možné vystoupení, by jeden očekával ustanovení poskytující jasné a nesporné odpovědi“.⁵²³ Bohužel, toto kritérium čl. 50 L-SEU z analyzovaných důvodů nesplňuje. Některé citované návrhy na Konventu podmiňovaly vystoupení uzavřením dohody, což zdánlivě situaci řešilo, nikde ale nebyly specifikovány podrobnosti jak strany k dohodě donutit a co by mělo být jejím obsahem, nehledě na to, že se tak varianta jednostranného vystoupení vlastně opouští.

Domnívám se, že vyřešení rozporu mezi praktickými obtížemi způsobenými jednostranným vystoupením a právem na takový odchod lze nalézt ve dvojím přístupu k vystoupení. Zřizovací smlouvy by jednoduše obsahovaly dvě výstupní klauzule. První z nich, nazvěme ji nepřátelský odchod, by mohla být velice krátká: „Každý členský stát má právo vystoupit z EU v souladu s pravidly mezinárodního práva. Vystoupivší stát ztrácí možnost stát se v budoucnu členem EU.“ Jestliže některá země využije takové klauzule, bude to znamenat, že hodlá opustit EU bez dohody, a procedura vystoupení a její podmínky se budou řídit Vídeňskou úmluvou o smluvním právu. Případně vzniklé nároky fyzických a právnických osob by byly řešeny u vnitrostátních soudů (v EU s možností využití unijního soudnictví) nebo arbitrážemi, potažmo v konečné fázi u Evropského soudu pro lidská práva.

Druhý přístup lze označit jako přátelské vystoupení a byl by podmíněn uzavřením dohody mezi oběma stranami. To samozřejmě není objevený návrh, je však klíčové vymezit dopředu alespoň základy budoucí podoby vztahů již v samotné výstupní klauzuli a neponechávat je otevřené k jednání. Toto jádro by mělo být zastoupeno pokračující účastí vystupující země v Evropském hospodářském prostoru, a pokud je stát součástí eurozóny, tak povinností zachovat euro po definovanou dobu například pěti let, včetně dodržování s tím spojených pravidel. Oba subjekty se zavážou k vzájemné nediskriminaci, i když to do značné míry plyne už z členství v Evropském hospodářském prostoru. Další podrobnosti by byly obsahem dohody, ani její neuzavření by nebránilo přátelskému vystoupení za zřizovací smlouvou upravených podmínek. Vzhledem k tomu, že jsou dopředu dány klíčové parametry vystoupení a následné úpravy vztahů, časový rámec procedury by mohl být ponechán na maximálně dvou letech, klíčový není ani rozhodovací mechanismus pro schválení dohody.⁵²⁴ K omezení vyděračského potenciálu by nebylo možné vzít záměr vystoupit zpět, s výjimkou jednomyslného souhlasu všech států. Odcházející stát by se v období vystupování

⁵²³ FRIEL 2004, s. 426.

⁵²⁴ Vzhledem k dotčení práv občanů je otevřenou otázkou, zda by nebylo legitimní u mírného vystoupení požadovat také uspořádání referenda ve vystupujícím státu (k tomu viz podkapitola 6.2).

radě neúčastnil rozhodování v Radě a Evropské radě kromě přijímání sekundární legislativy s dopadem na Evropský hospodářský prostor, ale také by pro něj nebyly jiné předpisy závazné.

Důsledky aplikace obou variant jsou evidentní. První případ adresuje situaci, kdy členský stát požaduje plný návrat všech na EU přenesených pravomocí a je ochoten ve jménu „obnovy samostatnosti“, ať si již pod tím představíme cokoli, riskovat působení mimo integraci a na ní navázané procesy. Samozřejmě to neznamená, že by se z takové země musel nutně stát vyvrhel Evropy s autarkním hospodářstvím typu KLTR, například obchodní vazby by mohly být upraveny na základě doložky nejvyšších výhod dle Světové obchodní organizace.⁵²⁵ Každopádně by se jednalo o velmi rizikovou operaci a ztráty by byly pro vystupující stát vyšší než pro EU. V praxi je proto nepřátelské vystoupení velmi málo pravděpodobné, jako možnost *ultima ratio* ale dává smysl.

Přátelské vystoupení na jednu stranu činí odchod pro obě strany výrazně jednodušší,⁵²⁶ zároveň by měla procedura pevný rámec s předvídatelnými dopady. Pokračující účast vystupujícího státu na vnitřním trhu prostřednictvím Evropského hospodářského prostoru zaručuje zachování nejdůležitějších práv občanů a firem a nenarušení obchodních vazeb. Dostatečně dlouhé přechodné období pro opuštění eura zajistí, že ostatní státy a trhy se připraví na novou situaci a zabrání se zbytečným turbulencím a spekulacím. Přátelský odchod využije stát, který má vůli těžit z regulativního rámce EU (vnitřní trh), ale chce se zbavit dopadů zejména redistributivních společných politik (SZP, regionální politika), potažmo nesouhlasí s rozvojem aktivit, jako je společná zahraniční a bezpečnostní politika nebo prostor svobody, bezpečnosti a práva. Zároveň by přátelské vystoupení nemělo být chápáno jako možnost vybrat si z integrace pouze to, co se danému státu hodí. I za toto vystoupení by se platila nemalá cena. Zaprvé podmínky vystoupení by byly nastaveny právem EU a vystupující stát by se jim musel podřídít. Za druhé, a to zvláště, by pro něj jako člena Evropského hospodářského prostoru byla nadále závazná velká část sekundární legislativy, ovšem aniž by se v případě nových aktů po vystoupení podílel na jejím vzniku.

Na úplný závěr kapitoly se vrátíme k návrhům, které spojovaly vystoupení členského státu s procesem přijetí nových zřizovacích smluv nebo novelizacemi primárního práva. Byly by vhodné tyto podněty zpracovat do „ideální“ výstupní klauzule? Model vystoupení č. 5 by mohl být použit pro koncept tzv. ústavního zlomu, ve kterém jsou opuštěny některými státy současné Smlouvy a založe-

⁵²⁵ Jak si někteří představují možnost následné existence státu zcela bez spolupráce s EU, konkrétně na příkladu Spojeného království, srv. BAIMBRIDGE, Mark. Alternative Relationship between Britain and the EU: New Ways Forward? *The Political Quarterly*, 2006, roč. 77, č. 3, s. 406–411.

⁵²⁶ Byť jistě nebude bezproblémové.

ny nové. Tato konstrukce je však natolik právně a politicky problematická, že ji nelze doporučit v žádné formě.⁵²⁷ Návrh *Penelope* i pokusy některých odborníků doporučovaly klauzuli modelu č. 4, podle které by bylo dovoleno přijímat změny zřizovacích smluv většinově. Nesouhlasící země pak stojí před volbou, zda se přizpůsobit nebo EU opustit.

Procedura novelizace patří k metaprávidlům zaručujícím sebereflexi zřizovacích smluv a určuje složení *pouvoir constituant* legitimovaného k ovlivnění procesu změny Smluv.⁵²⁸ Je mimo rámec tohoto textu se podrobně zabývat otázkou, zda by bylo vhodné měnit Smlouvy nějakou formou většiny členských států. Poslední dekáda naznačila složitost schvalovacího a ratifikačního procesu při tolika členech,⁵²⁹ úplné zablokování se však nepotvrdilo. Na druhou stranu EU zůstává hlavně organizací států, „není produktem autonomní *pouvoir constituant européen* (...) ale odrazem *volonté constituante* členských zemí“.⁵³⁰ Většinově přijímaná změna Smluv, k tomu spojená s povinností odchodu nesouhlasících zemí, by posunula EU ke skutečné federaci,⁵³¹ a je proto v nejbližší době mimo jakoukoliv realitu, s tím je vyloučena také klauzule modelu č. 4. Do jisté míry by její důsledky šlo nahradit navrhovaným přátelským vystoupením: země nesouhlasící s dalším prohlubováním integrace by dobrovolně mohla EU opustit.

⁵²⁷ Podobný pohled po pečlivé analýze WEILER, Joseph, MODRALL, James. The Creation of the European Union and its Relation to the EEC Treaties. In BIEBER, Roland a kol. (eds.). *An Ever Closer Union: A Critical Analysis of the Draft Treaty Establishing the European Union*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1985, s. 170–174.

⁵²⁸ FRANKENBERG, Günter. The Return of the Contract: Problems and Pitfalls of European Constitutionalism. *European Law Journal*, 2000, roč. 6, č. 3, s. 270.

⁵²⁹ Viz také diskuze o jednomyslnosti a změnách primárního práva v podkapitole 4.4.

⁵³⁰ KOKOTT, Julianne, RUTH, Alexandra. The European Convention and its Draft Treaty establishing a Constitution for Europe: Appropriate answers to the Laeken questions? *Common Market Law Review*, 2003, roč. 40, č. 6, s. 1320.

⁵³¹ K propojení způsobu změn rozhodovacích pravidel základního dokumentu s konceptem federace a aplikaci na případ EU viz TRECHSEL, Alexander. How to federalize the European Union ... and why bother. *Journal of European Public Policy*, 2005, roč. 12, č. 3, s. 406–407.