

I. JAKÝM ZPŮSOBEM SE VYVÁŽE UK Z ČLENSTVÍ V EU?

I.1. Vypovězení Smlouvy o přistoupení

1. Vzápětí po referendu 23/06/2016 se objevil názor, že se UK může snadno a rychle vyvázat z členství EU prostým **vypovězením** své přístupové smlouvy (1972) podle Vídeňské úmluvy o smluvním právu (1969, VÚSP). K tomu je zapotřebí uvést, že **VÚSP** sama tento postup **neumožňuje**, když ve svém čl. 5 stanoví: „*tato úmluva se vztahuje na každou smlouvu, která je zakládající listinou mezinárodní organizace, a na každou smlouvu přijatou v mezinárodní organizaci, bez újmy všech příslušných pravidel dané organizace.*“ Jinými slovy, jakmile si členové nějaké mezinárodní organizace mezi sebou domluví určitá pravidla, jsou povinni je mezi sebou dodržovat přednostně před pravidly VÚSP (v dotčeném případě před pravidly týkajícími se zániku smlouvy výpovědí; viz zejména čl. 54 a násl. VÚSP). V případě EU došlo ke stanovení takových pravidel týkajících se ukončování členství v EU Lisabonskou smlouvou prostřednictvím nového čl. 50 Smlouvy o EU (dále jen „SEU“), **ČS EU proto musí podle tohoto ustanovení SEU postupovat** bez možnosti využití nějaké alternativní cesty.
2. Podle čl. 50 Smlouvy o EU má být s UK sjednána dohoda o podmínkách vystoupení, a to s přihlédnutím k rámci budoucích vztahů mezi UK a Uníí. Z tohoto ustanovení však není zcela zřejmé, resp. dosud nebylo vyjasněno, zda bude nezbytné, aby existovaly oddělené smluvní instrumenty – dohoda o podmínkách vystoupení a jeden či více dalších instrumentů, které by upravovaly nové pojetí vztahů mezi UK a EU.

I.2. Jediná dohoda o podmínkách vystoupení a rámci budoucích vztahů EU-UK

3. Podle našeho názoru by bylo teoreticky možné, aby **přímo v dohodě o podmínkách vystoupení byla obsažena i úprava vztahů mezi EU a UK** jako třetí zemí, protože podmínky vyvázání z členství v EU a navázání nových vztahů mohou úzce souviset a představovat strany jedné a téže mince. Nicméně bude samozřejmě záležet na tom, jaký model vzájemných vztahů se nakonec zvolí, což je do značné míry politické rozhodnutí. Výhodou jediného smluvního instrumentu by byla jeho **ucelenost a procesní úspornost**. Pokud by byl sjednán takový instrument pouze za účelem vyvázání UK z členství v EU, tj. v rozsahu, v jakém ČS přenesly pravomoc na Unii, jménem Unie by jej uzavřela Rada, a to kvalifikovanou většinou, bez účasti UK a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu (EP).¹ Jestliže by zasahoval také do vnitrostátních pravomocí, bylo by nutné, aby jej ratifikovaly i členské státy.²

I.3. Dohoda o podmínkách vystoupení v kombinaci se smlouvou či smlouvami k úpravě vztahů EU-UK

4. Z předpokladu, že vedle dohody o podmínkách vystoupení bude sjednán **druhý smluvní instrument nově upravující vztahy mezi EU a UK**, vychází např. studie Výboru pro EU Sněmovny lordů Parlamentu UK.³ V takovém případě by dohoda o podmínkách vystoupení mohla být pouze unijní, nikoli smíšená – toliko by UK vyvazovala z unijního

¹ Britští MEPs by se na hlasování v EP nejspíše podíleli, protože Smlouvy jejich účast výslovně nevylučují. Bez ohledu na charakter dohody z hlediska práva EU bude muset být dohoda schválena v UK v souladu s vnitrostátními pravidly vstupu UK do mezinárodněprávních závazků, tj. velmi pravděpodobně bude vyžadován souhlas britského parlamentu s ratifikací takové dohody.

² Vyjednávačem „EU-only“ dohody by v souladu se stávající praxí byla pravděpodobně Komise, případně také vysoká představitelka Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku v otázkách společné zahraniční a bezpečnostní politiky. V případě smíšené dohody by v oblastech vnitrostátních pravomocí svého vyjednávače určily rovněž členské státy.

³ <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/lddeucom/138/138.pdf>, body 31 a násl.

acquis, tj. týkala by se pravomocí, které již ČS na Unii přenesly, a nebyl by důvod aktivovat vnitrostátní pravomoci.

5. Otázka charakteru druhé smlouvy (tj. smlouvy o úpravě vztahů) zůstává otevřena. Pokud by smlouva byla ambiciózní a zahrnovala i **záležitosti v pravomocích ČS, byla by smíšená**, tj. vedle Unie by smluvními stranami musely být i ČS. Jménem EU by smlouvu uzavírala Rada, bez účasti UK a po obdržení souhlasu EP. V Radě by bylo třeba jednomyslnosti, pokud by se jednalo o dohodu o přidružení či dohodu týkající se oblastí, v nichž platí jednomyslnost (např. společná zahraniční a bezpečnostní politika). Smíšená smlouva by též byla předmětem vnitrostátních ratifikačních procedur.⁴
6. Dohoda o podmínkách vystoupení by měla být sjednávána **paralelně a koordinovaně** se smlouvou stanovující rámec budoucích vztahů EU-UK a oba instrumenty by měly být **právně** provázány, a to zejména v načasování vstupů v platnost, aby byla zajištěna žádoucí kontinuita ve vztazích mezi EU a UK.
7. V závislosti na tom, jaký model vzájemných vztahů bude nakonec zvolen, by též přicházelo do úvahy, aby vedle dohody o podmínkách vystoupení bylo sjednáno **více smluv, např. sektorových**. Jejich charakter a modalita sjednávání a uzavírání by byly určovány podle obsahu (mohlo by se jednat o unijní i smíšené smlouvy; specifická pravidla by platila pro oblast společné zahraniční a bezpečnostní politiky, tj. uplatnila by se iniciační a vyjednávací role vysoké představitelky Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, jednomyslnost v Radě a omezené pravomoci EP). V takovém případě by ale projednávání a schvalování všech dokumentů mohlo být **delší a zajišťování kontinuity ve vztazích mezi EU a UK obtížnější**.
8. Čl. 50 SEU mlčí o tom, **co by konkrétně mělo být obsahem dohody** o podmínkách vystoupení. Lze predikovat, že taková dohoda bude obsahovat celou řadu **přechodných ustanovení** upravující postupný přechod z plného členství na volnější formu navázání na EU. Z podstaty věci nemůže mít výsledný produkt negociací *win-win* povahu. Pro EU by sice na jednu stranu bylo výhodné zachovat si co nejužší vazbu na trh UK s jeho velkou absorpční kapacitou, jakož i možnost opřít se o zahraničně politický kapitál UK včetně jeho obranných kapacit a informací od jeho tajných služeb, na druhou stranu nemůže jít EU tak daleko, že by za to UK nabídla Evropu *à la carte*, protože tím by povzbudila odstředivé tendence některých dalších ČS. Zásadním okamžikem, který předurčí obsah budoucí dohody a který není radno podcenit, bude formulování **pokynů Evropské rady** ve smyslu čl. 50 odst. 2 SEU. Je to jediný procesní stupeň, kdy je na úrovni EU rozhodováno **konsensem**. Pokud si tedy ČR vymezí pro vyjednávání nějaké *red lines*, toto je nejvhodnější fáze, kdy požadovat jejich zohlednění. V pozdějších fázích bude ČR muset hledat více spojenců pro jejich prosazení.

II. BUDE ZAPOTŘEBÍ KVŮLI VYSTOUPENÍ UK MĚNIT ZAKLÁDACÍ SMLOUVY EU?

9. Vystoupení UK z Unie si vyžádá **změnu primárního práva EU**. Bude třeba vypustit ustanovení vztahující se specificky k UK (např. protokoly týkající se postavení UK v hospodářské a měnové unii a prostoru svobody, bezpečnosti a práva či vztahu UK k Listině základních práv EU) a upravit ustanovení vymezující územní působnost zakládacích smluv.
10. **Institucionální ustanovení podle našeho názoru mohou zůstat nedotčena**. Pokud jde o hlasování kvalifikovanou většinou v Radě, od 1. listopadu 2014 je používán systém procentních podílů z počtu členů Rady a populace Unie.⁵ Vážené hlasování se

⁴ Pro vyjednávání této smlouvy platí to, co je uvedeno v pozn. pod čarou č. 1.

⁵ Od 1. listopadu 2014 je kvalifikovaná většina vymezena jako nejméně 55 % členů Rady, tvořených nejméně patnácti z nich a zastupujících ČS, které představují nejméně 65 % obyvatelstva Unie. Blokační menšinu musejí tvořit nejméně čtyři členové Rady, jinak se kvalifikovaná většina považuje za dosaženou. *Pozn.: Požadavek patnácti ČS nutných pro dosažení kvalifikované většiny de facto ztratil svůj význam již po přistoupení BG a RO, neboť v Unii dvaceti sedmi států koresponduje právě s 55 %*

může uplatňovat již jen jako výjimka – v jednotlivých případech na žádost některého z ČS, a to pouze do 31. března 2017 (je zřejmé, že UK vystoupí z EU až po tomto datu). Jde-li o složení orgánů, zakládací smlouvy zakotvují toliko základní limity, konkrétní úprava je např. v případě EP přenechána rozhodnutí Evropské rady,⁶ v případě Hospodářského a sociálního výboru a Výboru regionů rozhodnutí Rady.⁷

11. **Změny** primárního práva nezbytně vyvolané vystoupením UK tedy **budou spíše technické**, byť substantivnější otázky mohou vznikat spolu s tím, jaké postavení si v závislosti na specifickém vztahu k UK bude chtít ponechat IE v prostoru svobody, bezpečnosti a práva,⁸ včetně volného pohybu osob.⁹
12. Přestože se sama dohoda o podmínkách vystoupení stane součástí primárního práva, **není do ní dle našeho názoru možné zahrnout revizi zakládacích smluv**. To proto, že pro dohodu o podmínkách vystoupení a revizi primárního práva EU platí odlišné, vzájemně neslučitelné postupy (proces změn primárního práva je specificky upraven v čl. 48 Smlouvy o EU) a čl. 50 Smlouvy o EU – na rozdíl od čl. 49 SEU týkajícího se přistupování k EU – výslovně nepředvídá, že by bylo možné současně provést související nezbytné následné úpravy Smluv.¹⁰ **Systematický výklad** vycházející z porovnání, resp. systematického zařazení čl. 49 a 50 SEU tedy hovoří jednoznačně **proti** tomuto postupu. Nelze nicméně vyloučit, že by mohla být politická vůle takto postupovat s ohledem na to, že (i) jde o primární právo, které podléhá omezenému dohledu SDEU¹¹ a (ii) neexistuje předchozí (limitující) zkušenost s aplikací čl. 50 SEU. Pak by bylo možné argumentovat tím, že je třeba rozlišit *změnu* primárního práva (*amendment*) na jedné straně a jeho prostou *technickou adaptaci* (*adjustment*) na straně druhé. V takovém případě by za technickou adaptaci bylo možné považovat takové úpravy textu, kdy by byla odstraněna odvolávka na UK bez toho, aby text musel doznat dalších změn a přijaté řešení bylo výsledkem politické volby.¹² Úskalí tohoto, do značné míry pragmatického, řešení je nasnadě. Nakonec by touto cestou nicméně mohly „projít“ i změny, které už výsledkem politického uvážení ovšem jsou a měly by být proto provedeny výhradně postupem dle čl. 48 Smlouvy o EU.
13. Rovněž podle našeho názoru nelze vystoupení UK změnou primárního práva podmínit, neboť by tím mohl být mařen účel čl. 50 Smlouvy o EU, který koncipuje právo na vystoupení v zásadě jako jednostranné právo vystupujícího členského státu. **Revize**

podílem členů Rady. Požadavek, aby blokační menšinu tvořily nejméně čtyři ČS, byl zakotven proto, že jinak by bylo početně možné, aby rozhodování blokovaly pouze tři ze čtyř velkých ČS. Tento požadavek zůstane opodstatněný i po vystoupení UK z EU.

Pokud Rada nerozhoduje na návrh Komise nebo vysoké představitelky pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, je kvalifikovaná většina vymezena jako nejméně 72 % členů Rady zastupujících členské státy, které představují nejméně 65 % obyvatelstva Unie.

⁶ Podle čl. 14 odst. 2 Smlouvy o EU nesmí počet členů EP překročit 751, minimální počet poslanců za jeden členský stát je 6, maximální 96. Počet poslaneckých křesel každého ČS se řídí zásadou degresivní proporcionality a je určován rozhodnutím Evropské rady, které je přijímáno jednomyslně, z podnětu EP a po obdržení jeho souhlasu.

⁷ Počet členů Hospodářského a sociálního výboru a stejně tak i Výboru regionů nesmí překročit 350 (čl. 301 pododst. 1 a čl. 305 pododst. 1 Smlouvy o fungování EU). Složení výborů určuje Rada jednomyslně na návrh Komise (čl. 301 pododst. 2 a čl. 305 pododst. 2 Smlouvy o fungování EU).

⁸ Protokol o postavení Spojeného království a Irska s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva.

⁹ Protokol o použití některých hledisek článku 26 Smlouvy o fungování Evropské unie na Spojené království a Irsko.

¹⁰ Na rozdíl od čl. 49 Smlouvy o EU, který výslovně předpokládá, že ve smlouvě o přistoupení nového ČS se upraví nejen podmínky jeho přistoupení k EU, ale též „(...) nezbytné následné úpravy smluv, na nichž je Evropská unie založena (...)“.

¹¹ Je však třeba upozornit, že Soudní dvůr dovodil svoji pravomoc přezkoumávat zjednodušenou změnu Smluv prostřednictvím rozhodnutí Evropské rady z hlediska podmínek stanovených v čl. 48 odst. 6 Smlouvy o EU – viz rozsudek ve věci *Pringle*, C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, body 35-37. Analogicky by SDEU mohl přezkoumávat platnost dohody o vystoupení z hlediska dodržení pravidel stanovených v čl. 48 a čl. 50 Smlouvy o EU.

¹² Např. výmaz UK z ustanovení čl. 52 Smlouvy o EU stanovujícího územní působnost zakládacích smluv EU.

zakládacích smluv EU by tedy měla na vystoupení UK navázat a z důvodů právní jistoty by **neměla být nepřiměřeně oddalována** (byť po nezbytnou dobu by např. bylo možné dotčená ustanovení zakládacích smluv překlenout výkladem). Je třeba doplnit, že taková revize **nemůže být provedena zjednodušeným postupem**, protože se netýká pouze ustanovení části třetí Smlouvy o fungování EU, která upravují vnitřní politiky a činnosti Unie. Musí být realizována řádným postupem pro přijímání změn primárního práva a **vyžádá si ratifikaci všemi členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy**. V ČR bude opět diskutováno o tom, jakým kvorem by měl dát PČR souhlas k ratifikaci takovéto změny zakládacích smluv EU. Vzhledem k tomu, že *technickým* přizpůsobením Smluv nedojde k dalšímu přenosu pravomocí ČR na orgány EU, měla by postačit nadpoloviční většina přítomných poslanců nebo senátorů.¹³

III. JAK BY PROBĚHL PŘÍPADNÝ PŘÍSTUP NOVĚ SAMOSTATNÉHO SKOTSKA K EU?

14. V mezinárodněprávní nauce se stále vede diskuse o tom, zda a jak by např. při oddělení části území státu (tzv. secese) měla být zajišťována kontinuita ve vztahu k mezinárodním smlouvám, které platily na území státu-předchůdce (tzv. sukcese). Je třeba odlišit dvě základní situace: (i) obecnou sukcesí do smluvních vztahů na jedné straně a (ii) nástupnictví v mezinárodní organizaci na straně druhé. Obecnou sukcesí do smluvních vztahů řeší Vídeňská úmluva o sukcesí států ve vztahu ke smlouvám (dále jen „Vídeňská úmluva“),¹⁴ která současně ve svém v čl. 4 předznamenává specifickou situaci smluv zakládajících mezinárodní organizace: kontinuita zde může být zcela vyloučena či podrobena zvláštním pravidlům a v každém případě je třeba respektovat normy, které v mezinárodních organizacích platí pro nabývání členství. Toto pravidlo specifčnosti je podle našeho názoru přenositelné do unijního kontextu, byť Vídeňská úmluva v současné době zavazuje stále ještě relativně úzký okruh států (22; z toho pouze 6 ČS EU), přičemž UK tuto dohodu ani nepodepsalo.
15. Pokud by se totiž ještě před vystoupením UK z EU Skotsko stalo novým státem, jen stěží by kvůli faktickým okolnostem mohlo členství v EU získat automaticky. Otázkou by např. bylo, zda převezme postavení UK v hospodářské a měnové unii či prostoru svobody, bezpečnosti a práva, což by bylo třeba zakotvit do primárního práva EU (změnu by si ostatně vyžádala i ustanovení upravující územní působnost zakládacích smluv). Pokud by se Skotsko v oblasti justice a vnitra vzdalo mechanismu *opt-in*, bylo by příhodné revidovat akty, jimiž UK nebylo vázáno, a určit, zda by jim v zájmu koherence unijních instrumentů Skotsko dodatečně nemělo přizpůsobit svůj právní řád. Další substantivní otázky by mohly být spjaty s případným specifickým vztahem Skotska k UK apod. Také by vyvstala řada technických otázek: bylo by třeba provést důkladný *screening* všech unijních sekundárních právních aktů, z nichž některé např. obsahují odkazy na příslušné orgány ČS, které by v případě UK bylo třeba nahradit skotskými atd.
16. Je tedy třeba uzavřít, že **před vystoupením UK z EU by případné členství Skotska v Unii muselo být předmětem jednání a vyvolalo by úpravy primárního i sekundárního práva EU a případně právních aktů Skotska**. Pokud by se Skotsko osamostatnilo až po vystoupení UK z Unie, nelze samozřejmě o jeho sukcesí do unijního členství hovořit vůbec a muselo by splnit veškeré náležitosti a požadavky zmiňovaného čl. 49 Smlouvy o EU, jenž upravuje přijímání nových ČS.

¹³ Čl. 39 odst. 2 Ústavy ČR.

¹⁴ Sjednána byla v roce 1978 a vstoupila v platnost v roce 1996. Pro ČR platí od 25. srpna 1999; č. 292/1999 Sb.

ZÁVĚRY

1. Členství UK v EU nelze ukončit prostou výpovědí smlouvy o přistoupení UK k EU.
2. Je nezbytné postupovat dle čl. 50 SEU, přičemž se nabízí dvě alternativy: (i) jediná smlouva o podmínkách vystoupení a současně o rámci budoucích vztahů EU-UK a (ii) jedna smlouva o podmínkách vystoupení a jedna či více smluv upravujících rámec budoucích vztahů EU-UK (všechny smlouvy by měly být právně provázané, aby vstoupily v platnost ve stejný okamžik).
3. Vystoupení UK z EU si vyžádá změnu zakládacích smluv EU, která by měla proběhnout separátně dle čl. 48 SEU.
4. Pokud by se Skotsko oddělilo od UK, nemohlo by se stát automaticky členem EU. Muselo by k EU přistoupit na základě čl. 49 SEU.

* * *