



MASARYKOVA UNIVERZITA
PRÁVNICKÁ FAKULTA

DNY PRÁVA 2016

DAYS OF LAW 2016

Část VI.

Skončení mezinárodního závazku
výpovědí či rozvázáním a vystoupení
z mezinárodní organizace
- se zvláštní pozorností „Brexitu“

ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS

IURIDICA

vol. 587

SPISY PRÁVNICKÉ FAKULTY
MASARYKOVY UNIVERZITY

řada teoretická
svazek č. 587

DNY PRÁVA 2016 – DAYS OF LAW 2016

Část VI.

Skončení mezinárodního závazku výpovědí či rozvázáním a vystoupení z mezinárodní organizace - se zvláštní pozorností „Brexitu“

Eds.:

Filip Křepelka, Jíří Valdhans

Masarykova univerzita

Brno 2017

Recenzenti:

doc. JUDr. Václav Stehlík, LL.M., Ph.D, JUDr. Ondrej Hamuřák, Ph.D.

© 2017 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-8557-2

Obsah

Předmluva	7
Analýza způsobů výstupu Spojeného království Velké Británie a Severního Irska z Evropské unie ve světle mezinárodního, evropského a britského práva	11
<i>Filip Glézl</i>	
Dopad vystoupení Spojeného království z Evropské unie na jeho závazky v oblasti nadnárodního azylového práva	29
<i>Eva Šmakalová</i>	
Brexit jako krok vpřed? Úvaha nad možnými pozitivně integračními dopady aktivace článku 50 SEU	40
<i>Kristína Špottová</i>	

Předmluva

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

tématem sekce evropského a mezinárodního práva loňského ročníku konference Dny práva na Právnické fakultě Masarykovy univerzity bylo dne 11. listopadu 2016 „Skončení mezinárodního závazku výpovědí či rozvázáním a vystoupení z mezinárodní organizace – se zvláštní pozorností brexitu“.

Podnětem byl odchod Velké Británie z Evropské unie, známý pod úderným neologismem „brexit“, který nastartoval výsledek referenda konaného 23. června 2016. Přitom však byla potřeba též obecná reflexe rozpadů států a mezinárodních organizací, ba dokonce ukončování uplatňování mezinárodních smluv a rozvazování závazků mezi státy.

Na Dnech práva se stala zvykem možnost publikovat písemné rozpracování příspěvku v post-konferenčních sbornících, které jsou nyní všeobecně elektronicky dostupné. Náš sborník nicméně zachycuje jen menšinu přednesených příspěvků. Starší přednášející totiž dali přednost jiným publikacím a dalším aktivitám. V tomto ohledu zůstává sborník prací pouhých tří doktorandů, kterým chci takto poděkovat. Sborník vychází později než sborníky ostatních sekcí. Potřebná byla totiž aktualizace všech textů. V mezidobí *brexit* vstoupil do své další fáze: 29. března 2017 Velká Británie oznámila svůj odchod předsedovi Evropské rady. Teprve takto se aktivoval známý článek 50 Smlouvy o Evropské unii, který po Lisabonské smlouvě zakotvil či potvrdil – též o tomto se totiž svedeme přít – možnost odchodu.

Už jenom tato skutečnost nás nutí ke skromnosti. Ve Velké Británii se o vystoupení jejich za poslední roky – již před referendem, ale pochopitelně hlavně po něm - napsaly tisíce novinových článků, stovky odborných textů a desítky špičkových studií, které jsou světu díky znalosti angličtiny dostupné. Naše reflexe tohoto děje je tak pochopitelně letmá. Přesto nám

může být užitečná. Česko je členským státem zmenšující se Evropské unie, ve kterém notabene členství také kdekdo zpochybňuje. *Brexit* nám přitom prozrazuje leccos o Evropské unii a jejím právu samotných. Máme konečně zkušenosti s událostmi, které přes všechny odlišnosti můžeme s *brexitem* srovnávat. Před čtvrtstoletím se spořádaně rozdělilo Československo, které samo vzniklo před stoletím při rozpadu Rakouska-Uherska, stejně jako jsme před vstupem do evropských struktur demontovali Radu vzájemné hospodářské pomoci a Varšavský pakt.

Sama Velká Británie je rozpolcená. Rozhodnutí referenda bylo těsné. Nejen podle všeobecného mínění, ale též podle řady průzkumů pro odchod (*leave*) hlasovaly lidové masy cítící se ohrožené globalizací a integrací, zatímco elity byznysu, vědy a kultury vesměs byly zastánci setrvání (*remain*). Nelze říct, že by se tyto elity s *brexitem* smířily, natožpak ztotožnily, naopak, část se jej pokouší brzdit. Spojené království je rozdělené více než dříve též územně, když Skotsko a Severní Irsko hlasovaly jinak než dominantní Anglie.

Rozvody jsou náročné pro zúčastněné stejně jako jejich okolí. Mnohé rozvádějící se manžele spojují děti a majetek a budou je spojovat též roky po rozdělení. Jsou rozvody slušné, ale také nenávislné. Vypjaté jsou však pravidelně, neboť manželství je přes všechno své zpochybňování zásadním sociálním institutem. Jak se ukazuje, obdobně to platí to též pro národy a jejich vzájemné propojení, nejen pro obchod zbožím a službami a investice kapitálu, ale zejména pro migraci, která je citlivá přímo intimně. Důležité je uspořádání vztahů „poté“, takže již víme, že *brexit* může být *soft*, ale také *hard*.

Pro právníky je ovšem *brexit* také příležitostí, stejně jako rozvody vytvořily specializované advokáty. Zmíněný čl. 50 postup při odchodu jen naznačuje, moc se vlastně nepředpokládalo, že se uplatní. *Brexit* je tak za popsání rozdání karet sledem nejistých kroků, které budou všechny přísně sledované.

Velká Británie opouští ve světě jedinečnou nadnárodní organizaci. Je to tedy daleko zásadnější krok než opuštění jakékoli běžné mezinárodní organizace. Dosud však *brexit* neznamená jakoukoli revoluci ani improvizaci, kterou musela jít většina vznikajících států.

Brexit je pochopitelně zásadní proměnou hlavně pro Velkou Británii samotnou. Na území Velké Británie se přestane uplatňovat nadnárodní právo Evropské unie, které je však složitě propletené s vnitrostátním právem. Reagovat ve svém právu však bude muset též Evropská unie samotná a ostatní členské státy.

Neměli bychom přitom zapomínat, že *brexit* představuje vážný úder Evropské unii, kterou již roky další vážné krize: dluhová (Řecko) a potenciálně měnová krize, migrační a uprchlická krize, jakož také krize právního státu a demokracie (Polsko, Maďarsko). Všechny tyto krize odhalují, že evropské národy a jejich zástupci svedou spolupracovat a sblížit své standardy jen do určité míry, přičemž některé jsou bohužel připravené jenom do dobrého počasí. Odchod třetího nejlidnatějšího a druhého nejvýkonnějšího státu Evropské unie, členu solidního právě ve své zdrženlivosti vůči některým integračním projektům, které se ukázaly být uspěchané, je výstrahou pro celý svazek evropských států. Evropská integrace totiž nemůže trvale postrádat alespoň vlážnou podporu obyvatel. Ta se však vytratí, nebude-li jim připadat užitečná, ba ji začnou vnímat jako škodlivou.

Filip Křepelka

Analýza způsobů výstupu Spojeného království Velké Británie a Severního Irska z Evropské unie ve světle mezinárodního, evropského a britského práva

Filip Glézl

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Česká republika

Abstract in original language

Dne 29. 3. 2017 formálně oznámilo Spojené království Velké Británie a Severního Irska Evropské unii svůj úmysl vystoupit z Evropské unie podle článku 50 Smlouvy o Evropské unii. Byť Spojené království tak jasně dalo najevo, kterou cestou se při vystupování z Unie vydá, přichází v potaz i další možnosti, jež mohly být po teoretické stránce využity; jmenovitě se jedná o článek 54 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, článek 48 Smlouvy o Evropské unii nebo pouhé ukončení platnosti zákona o Evropských společenstvích z roku 1972. Cílem této práce je tak analýza nastíněných možností a zhodnocení, proč je článek 50 skutečně tím jediným možným správným řešením.

Keywords in original language

Vídeňská úmluva o smluvním právu; mezinárodní obyčej; Smlouva o Evropské unii; Zákon o Evropských společenstvích z roku 1972.

Abstract

On 29 March 2017, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland formally notified the European Union of its intention to leave in accordance to Article 50 of the Treaty on European Union. While the United Kingdom has made it clear when it comes legal solution of leaving the Union, there are other options that could be used theoretically; Namely Article 54 of the Vienna Convention on the Law of Treaties, Article 48 of the Treaty on European Union, or the mere repeal of the European Communities Act 1972. The aim of this work is to analyse these options and to assess why Article 50 is indeed the only possible and right solution.

Keywords

Vienna Convention on the Law of Treaties; Customary International Law; Treaty on European Union, European Communities Act 1972.

1 Úvod

Dne 23. června 2016 se státní orgány Spojeného království Velké Británie a Severního Irska zeptaly svých občanů, jestli by mělo Spojené království vystoupit z Evropské unie, nebo v ní setrvat. Občané Spojeného království se rozhodli pro odchod.

Vůli svých občanů Spojené království Unii formálně oznámilo dne 29. 3. 2017, čímž aktivovalo článek 50 Smlouvy o Evropské unii¹. Při posuzování procesu vystoupení tohoto problematického státu z Unie, avšak přichází do úvahy i další právní instrumenty, jež by měly být v této práci spolu s daným článkem 50 SEU stručně analyzovány. Autor tohoto příspěvku se totiž domnívá, že by ostatní způsoby ukončení členství v Unii neměly být tak jednoduše zapovězeny; a to i z důvodu potenciálního rizika odchodu jiného členského státu z Unie užitím jiného způsobů vystoupení, než užitím článku 50 SEU.

Hypotéza práce tedy zní, jestli je z právního hlediska možné využít jiný způsob pro vystoupení Spojeného království Velké Británie a Severního Irska z Evropské unie, než článek 50 Smlouvy o Evropské Unii (dále jen SEU), a pokud ano, jestli je i fakticky možné vydat se touto cestou.

2 Článek 54 Vídeňské úmluvy o smluvním právu z roku 1969

Občané Spojeného království Velké Británie a Severního Irska se rozhodli vystoupit z Evropské unie jakožto organizace mající svůj původ a kořeny v mezinárodním právu veřejném. Lze proto usuzovat, že v tomto právním systému bude existovat právní norma, která najde svoje uplatnění v případě odstoupení subjektu mezinárodního práva od mezinárodní smlouvy nebo mezinárodních smluv.

¹ Smlouva o Evropské unii, v znění Lisabonské smlouvy ze dne 13. 12. 2007 (účinnost 1. 12. 2009). In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 8. 1. 2017].

Jako první v této souvislosti přichází do úvahy Vídeňská úmluva o smluvním právu, protože tato smlouva ve svých ustanoveních o odstoupení a výpovědi kodifikuje mezinárodní obyčej² závazný pro všechny státy, a nikoliv jenom pro signatáře této úmluvy. Skutečnost, že Vídeňská úmluva pouze kodifikuje a ozřejmuje mimo ni stojící mezinárodní obyčej, je důležitá z toho důvodu, že všichni signatáři zakládajících smluv Evropské unie nejsou členy mezinárodního společenství, které je vázáno ustanoveními Vídeňské úmluvy (například Francie³). Proto Vídeňská úmluva a její ustanovení pojednávající o ukončení mezinárodního závazku jsou aplikovatelná i na případ odstoupení Spojeného království od multilaterální mezinárodní smlouvy, jejíž součástí je také nečlenský stát Vídeňské úmluvy.

Článek 54 Vídeňské úmluvy o smluvním právu (ve spojení s článkem 5 Vídeňské úmluvy, který uvádí, že Vídeňská úmluva se vztahuje také na každou smlouvu, která zakládá mezinárodní organizaci), jež kodifikuje mezinárodní obyčejové právo, připouští dva způsoby, jak je možné odstoupit od mezinárodní smlouvy zakládající mezinárodní organizaci, a tím pádem vystoupit i ze samotné mezinárodní organizace, a sice:

„Zánik smlouvy nebo odstoupení některé strany od ní může nastat:

a) v souladu s ustanovením smlouvy; nebo

b) kdykoliv se souhlasem všech stran po poradě s ostatními smluvními státy.“⁴

Písm. a) v podstatě odkazuje na *lex specialis* pro odstoupení od mezinárodní smlouvy obsažený v samotné mezinárodní smlouvě. Ve zkoumaném případě se tak jedná o pouhý odkaz na článek 50, popř. článek 48 SEU, proto ho autor nebude dále rozebírat.

Důležitější je ovšem článek 54 písm. b) jakožto alternativa k článku 54 písm. a), který uvádí jako jednu z možností odstoupení od mezinárodní Smlouvy souhlas všech její signatářů po předchozí dohodě.

² DAHM, Georg, JOST, Delbrück, RÜDIGER Wolfrum. *Völkerrecht, Band 1/3*. 2. vyd. Berlín: Nakladatelství Der Gruyter Recht, 2002, s. 729. ISBN 3-89949-024-X.

³ Vienna Convention on the Law of Treaties. In: *United Nations 2016* [online]. [cit. 8. 1. 2017].

⁴ Vídeňská úmluva o smluvním právu. In: *Zákony pro lidi* [online právní informační systém]. AION CS, s. r. o. [cit. 8. 1. 2017].

Dle tohoto článku, pokud by nato byla politická vůle všech zúčastněných států, je možná dohoda všech členských států, že jeden členský stát od mezinárodní smlouvy odstupuje. Dohoda může být učiněna třemi způsoby, a to⁵:

1. písemná dohoda, resp. jakási nová mezinárodní smlouva
2. ústní dohoda
3. konkludentní – kdy by Spojené království informovalo ostatní členské státy o tom, že vystupuje z Evropské unie, a přestalo by dodržovat svoje závazky plynoucí z SEU a Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“)⁶, Smlouvy o založení evropského společenství pro atomovou energii a přístupové smlouvy z 1. 1. 1973⁷ (aktuálně účinné Smlouvy primárního práva), a ostatní členové Evropské unie by nevznesly žádný protest.

Zbývá posoudit, jestli aplikace daného ustanovení není v rozporu s právním řádem Evropské unie. K tomu je nejdříve potřebné připomenout, že Soudní dvůr Evropské unie je k mezinárodnímu právu vstřícný a považuje ho za nedílnou součást evropského práva⁸. To platí jak o mezinárodním právu smluvním, tak o mezinárodním obyčejovém právu. Jelikož pravidlo, dle kterého jsou smluvní strany páni každé své smlouvy (stejně jako je SEU a SFEU) a mohou ji libovolně měnit, resp. snižovat počet svých členů, je mezinárodní obyčej, podívejme se, jestli není primární právo Unie obsažené v článku 50 SEU (popř. článek 48 SEU) o vystoupení z Evropské unie nadřazené nad výše uvedeným obyčejem, tedy jestli SEU omezuje své tvůrce v tom, aby postupovali jinak, než si předem stanovili.

⁵ VILLIGER, Mark E. *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the law of the treaties*. Leiden: Martinus Nijhof Publishers, s. 331–354, 2012. ISBN 978-90-04-16804-6, s. 686–687.

⁶ Smlouva o fungování Evropské unie. In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 8. 1. 2017].

⁷ Smlouva o přístupu Dánského království, Irska, Norského království a Spojeného království Velké Británie a Severního Irska do Evropského hospodářského společenství a do Evropského společenství pro atomovou energii. In: *EUR-Lex* [online právní informační systém]. European Union, 1998-2016 [cit. 9. 1. 2017].

⁸ Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 4. 1976. Věc C-181/73. In: *InfoCuria* [online právní informační systém] [cit. 10. 1. 2017] a Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. 10. 1982. Věc C-104/81. In: *InfoCuria* [online právní informační systém]. [cit. 10. 1. 2017].

Mezinárodní obyčej přitom byl Soudním dvorem ve své judiciální praxi opakovaně aplikován. Tak např. ve věci C-70/09⁹ Evropský soudní dvůr přímo aplikoval Vídeňskou úmluvu o smluvním právu bez toho, že by byla Evropská unie její smluvní stranou; uznal tak obecnou platnost mezinárodního obyčeje v rámci Evropského práva. Podobně postupoval SDEU v případech C-38/08¹⁰ a T-115/94¹¹. V těchto případech ale nebylo žádné dotčené ustanovení evropského práva v rozporu s mezinárodním obyčejem; to ale na první pohled není případ článku 54 Vídeňské úmluvy a článku 50 SEU. Přednost mezinárodního obyčeje před unijním právem v případě vzájemné rozpornosti tak nebyla doposud řešena, a tudíž judikatura řešení nenabízí.

Jistou indicií o nesouladu aplikace Vídeňské úmluvy s evropským právem nabízí fakt, že evropské právo může své tvůrce omezovat – viz zásada přednosti evropského práva¹². Zásada suverenity států, dle které zůstávají členské státy vždy v pozici hegemónů smluv, jež jsou součástí, je tak v rámci Evropského práva poněkud oslabena. Rovněž se normy mezinárodního práva nachází v pomyslné pyramidě hierarchie pramenů práva Unie pod primárním právem. Proto se může zdát, že zakotvení speciálního pravidla pro výstup členského státu z Unie v nadnárodním právním systému omezuje tvůrce tohoto pravidla.

Dále automaticky přichází v potaz argument, že článek 50 SEU je oproti Vídeňské úmluvě speciálním pravidlem, a tudíž se musí i v rámci unijního řádu aplikovat přednostně.

Tyto argumenty (nadřazenost unijního práva, popř. specialita článek 50 SEU) pro nemožnost použití článku 54 písm. b) Vídeňské úmluvy pro jeho rozpornost se SEU však nereflktují povahu zásad, na kterých tyto argumenty stojí.

⁹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 7. 2010. Věc C70/09. In: *InfoCuria* [online právní informační systém] [cit. 10. 1. 2017].

¹⁰ Rozsudek Soudního dvora ze dne 25. 2. 2010. Věc C386/08. In: *InfoCuria* [online právní informační systém] [cit. 10. 1. 2017].

¹¹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. 1. 1997. Věc T-115/94. In: *InfoCuria* [online právní informační systém] [cit. 10. 1. 2017].

¹² Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 7. 1964. Věc C-6/64. In: *InfoCuria* [online právní informační systém] [cit. 10. 1. 2017].

Princip nadřazenosti evropského práva vychází z pojetí, podle kterého se členské státy vzdaly části svých kompetencí nikoliv jenom tak (bez sukcesora), ale ve prospěch Unie¹³, aby tato za členské státy v přesně vymezených pravomocech jednala. Přitom odstupování od mezinárodních smluv (SEU nebo SFEU), které členské státy platně sjednaly a kterými jsou vázány, mezi svěřené pravomoci rozhodně nepatří. V tomto ohledu proto nejsou státy žádným způsobem limitovány. V právu Evropské unie neexistuje ani žádná „záchranná brzda“ v podobě jakéhosi „materiálního jádra (např. *ius cogens*)“, která by jako jediná mohla své tvůrce zastavit a zneplatnit jimi přijaté změny v obsahu primárního práva (což dohoda o odstoupení jednoho člena zřejmě bude).

Dále vytvořením jakési samostatné dohody všech členských států *ad hoc* o tom, že Spojené království odstoupí od svých závazků vyjádřených v zakládacích smlouvách Unie, dojde k vytvoření speciálního a pozdějšího pravidla, mající pak ze své podstaty přednost před článkem 50 SEU¹⁴.

Proto, je-li dán absolutní konsenzus členských států, které se rozhodnou ignorovat postup stanovený článkem 50 SEU, nemůže být žádný jimi zřízený orgán legitimován k tomu, aby důsledky jejich projevu vůle zastavil. SDEU totiž není povolán k tomu, aby svého tvůrce (mezinárodní společenství členských států) v něčem omezoval, ale pouze k tomu, aby vykládal jeho vůli obsaženou v pramenech evropského právního řádu. A je-li obsahem evropského právního řádu dohoda o odstoupení Spojeného království Unie, vůle autorů dohody je jasná – neřídít se pro daný případ článkem 50 SEU. A tato vůle by měla být rovněž tímto orgánem respektována. Autor je proto toho názoru, že kdyby existoval zřejmý úmysl všech členských států „uvolnit Spojené království“ a obejít tak článek 50 SEU, nemohl by být SDEU proti, neboť by takovéto odstoupení bylo i v souladu s právem Unie.

Z uvedeného proto vyplývá, že také obecné mezinárodní právo dává možnost Spojenému království, aby platně z pohledu mezinárodního nebo evropského práva vystoupilo ze systému evropského práva. I tak se ale autor nedomnívá, že by tato možnost mohla nastat, jelikož shoda 28

¹³ Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. 12. 1970. Věc C-11/70. In: *InfoCuria* [online právní informační systém] [cit. 10. 1. 2017].

¹⁴ *Lex specialis derogat legi generali, lex posterior derogat legi priori.*

států, že Spojené království nebude součástí vnitřního trhu a ani celní unie, rybolovské a zemědělské politiky, popř. součástí jiných převážně ekonomických vymožeností, ze kterých kontinentální Evropa benefituje i proto, že Spojené království se na tvorbě těchto projektů účastní, je nepředstavitelný. Také přichází do úvahy argument, že nikoliv všechny členské státy by mohly souhlasit s tím, že takovýto postup je možný¹⁵, a proto by návrh dohody o odstoupení Spojeného království od SEU a SFEU mohly vetovat.

3 Článek 48 SEU

Článek 48 SEU se jeví jako další právní cesta pro Spojené království za účelem jeho odchodu z Unie. Tento článek stanoví postup přijetí změn Smluv za účasti Unie, což v širším pojetí implikuje také změny v seznamu signatářů SEU a SFEU nebo možnost doplnění ustanovení Smluv o tom, že Spojené království rezignuje na své závazky vyplývající ze Smluv a od Smluv odstupuje. Pro přijetí takovýchto změn je ovšem nutné dodržet proces stanovený článkem 48 SEU¹⁶.

Diskutuje se o tom, že když byl tento článek (resp. jeho tehdejší ekvivalent) již jednou použit pro „vystoupení“ Grónska z Unie z roku 1985¹⁷, je ho možné použít opět, tentokrát na odchod Spojeného království.

K uvedenému „grónskému precedentu“ je nutné podotknout, že není na odchod suverénního státu z Unie aplikovatelný. Grónsko totiž doposud není suverénní stát, ale součást Dánského království a v rámci tohoto celku užívá vysokou míru autonomie. Ta se začala budovat v 70. letech, kdy Dánské království začalo umožňovat obyvatelům Grónska, ze kterých 90 % tvoří domorodý kmen Inuitů, spravovat si svoje záležitosti svými volenými

¹⁵ S touto možností nepočítá ani Kenneth Armstrong – viz ARMSTRONG, Kenneth. The Vote leave Framework for a New UK-EU Deal: Analysis. In: *University of Cambridge, Faculty of law. CELS Working paper series* [online]. June 2016 [cit. 10. 1. 2017]; a stejně se vyjádřila vláda v reakci na petici spuštěnou pro zrušení Zákona o Evropských společenství z roku 1972; reakce dostupná na <https://petition.parliament.uk/petitions/125333> [cit. 4. 6. 2017].

¹⁶ V procesu figuruje Komise jako poradní orgán pro jiné instituce Unie sestávající z volených představitelů členských států – hlavy států a ministrů. I z tohoto lze vyvodit, že do ústavněprávní normotvorné agendy není Unie jako autonomní entita nějak zvlášť zakomponována – působí pouze jako jakýsi zprostředkovatel při jednáních, a nikoli jako její tvůrce nebo rovnocenný partner s právem revízi smluv vetovat.

¹⁷ ARMSTRONG, op. cit.

orgány. Na základě takto svěřené autonomie se obyvatelé Grónska roku 1982 v referendu rozhodli, že nechtějí být součástí tehdejšího Evropského hospodářského společenství. Kvůli tomuto rozhodnutí začala rokování, na jejichž základě se mělo Grónsko vyjmout z územní působnosti práva Společenství. To bylo učiněno v roce 1985 změnou Smluv tak, že se přijala ustanovení, která právě vylučují Grónsko ze své působnosti¹⁸.

Takovýto postup je ale nemyslitelný pro Spojené království jakožto suverénní stát (jeden kontrahent mezinárodní smlouvy by jí nebyl vázán?); nadto by Spojené království formálně v Evropské unii stále bylo, což jednoznačně nebyla vůle obyvatelstva Británie a což také není vůle nynějšího vládního kabinetu Spojeného království¹⁹.

Pokud by ale byl článek 48 SEU využit k dosažení dohody všech členských států o vystoupení Spojeného království z Unie, a nikoliv k teritoriálnímu omezení platnosti unijního práva, výsledkem by byla stejná dohoda o odstoupení Spojeného království z Unie, jakou předvídá článek 54 Vídeňské úmluvy. Jedná se tak pouze o konkrétnější pravidlo k pravidlu zakotvenému v článku 54 písm. b) Vídeňské úmluvy. Kdyby tedy členské státy, a hlavně unijní orgány, byly ochotny postupovat podle tohoto článku a dohodu o vystoupení tímto způsobem uzavřít, měl by výsledek stejné účinky, jako dohoda podle článku 54 písm. b) Vídeňské úmluvy. S odkazem na obhajobu použitelnosti článku 54 Vídeňské úmluvy pro vystoupení Spojeného království z Unie se proto autor domnívá, že také článek 48 SEU nabízí platní právní cestu ukončení členství v Evropské unii. Obdobně ale jako v případě článku 54 písm. b) Vídeňské úmluvy, po faktické stránce není tato možnost přijatelná.

4 Článek 50 SEU

V současnosti se jeví proces podle článku 50 jako jediné řešení pro poměrně klidné vystoupení Spojeného království z Evropské unie. Článek 50 SEU

¹⁸ Treaty amending, with regard to Greenland, the Treaties establishing the European Communities. In: *Official Journal of the European Communities*, L 29, vol. 29, 1. February 1985. ISSN 0378-6978.

¹⁹ Theresa May indicates „Hard Brexit“ and dismisses free movement deal to keep single market acces. *The Independent* [online]. Independent Digital News & Media. [cit. 11. 1. 2011]. ISSN 0951-9467.

stanoví, že se každý členský stát může v souladu se svými ústavními předpisy rozhodnout z Unie vystoupit. Pokud tak učiní, musí tuto skutečnost oznámit Evropské radě, aby se začalo dvouleté období stanovené pro dojednání podmínek odchodu. Unie při sjednávání této dohody postupuje podle článku 218 odst. 3 SFEU.

K platnému vystoupení tak dojde až po splnění třech podmínek, a to a) rozhodnutí v souladu s ústavními předpisy členského státu, b) oznámení rozhodnutí Evropské radě a c) nabytí platnosti dohody o vystoupení z Unie, nebo uplynutí dvou let od oznámení svého rozhodnutí Evropské radě o vystoupení, nebo jiné, delší lhůty schválené absolutní většinou.

Posoudit souladnost učiněného rozhodnutí členského státu se svými ústavními předpisy se může jevit poněkud problematické. Hypotéza této normy mající svůj původ v mezinárodním, resp. v evropském právu, přejímá vnitrostátní ústavní pořádek jako zdroj poznání, jestli došlo k rozhodnutí pro vystoupení z Unie definovaného v článku 50 odst. 1 SEU, nebo nikoliv. Článek 50 odst. 1 SEU tedy operuje s ústavním pořádkem členského státu jako s právní skutečností, jež má za následek oprávněnost onoho rozhodnutí z pohledu evropského práva.

Z důvodu tohoto ustanovení tak např. hlava členského státu při pravidelném summitu Evropské rady nemůže svévolně oznámit záměr své země vystoupit z Unie, pokud k tomu nebude mít mandát v souladu s ústavním pořádkem svého domovského státu (resp. může, ale bez právních následků vyplývajících z článku 50 SEU). Tato skutečnost by měla být ovšem předmětem přezkumu ze strany členského státu, nikoliv ze strany Unie, jelikož žádný orgán Evropské unie nemá pravomoc posuzovat soulad vnějšího jednání státu s jeho ústavními předpisy. Komise, Evropská rada a Rada by přitom měly postupovat v souladu s pokyny a právními stanovisky judiciálních a jiných orgánů členského státu, jehož představitel oznámil, že jeho domovský členský stát vystupuje z Unie. Může tak dojít k celkem paradoxní situaci, kdy by orgány Unie čekaly za účelem posouzení právních účinků oznámení na vyřešení předběžné otázky – souladu rozhodnutí s ústavním pořádkem členského státu – soudem nebo jiným orgánem členského státu²⁰.

²⁰ Obdobně se vyjádřil také Mark Elliot ve své analýze: ELLIOT, Mark. Can the EU force the UK to trigger the two-year Brexit process? [online]. *WordPress.com* [cit. 10. 1. 2017].

V případě odchodu Spojeného království z Unie ale nastíněný problém nebude nutné řešit. Nejvyšší soud ve Spojeném království totiž stanovil, že je nutný souhlas obou komor parlamentu pro to, aby mohla Koruna, za níž jedná v zahraničních otázkách vláda, oficiálně oznámit Unii svůj záměr z ní vystoupit²¹. Na toto rozhodnutí navázal parlament Spojeného království přijetím zákona o zmocnění výkonné moci k aktivaci článku 50 SEU²². Rozhodnutí členského státu tak bezpochyby bylo přijato v souladu s jeho ústavním pořádkem.

Článek 50 je nejpříjemnějším řešením pro vystoupení členského státu z Unie, které zohledňuje složitost a provázanost vzájemných vztahů Unie a členských států (jakési ex officio spuštění vyjednávacího procesu s opouštějící zemí a Unii). Tvůrci článku 50 SEU také počítali s právní, politickou a ekonomickou náročností oddělovacího procesu, která sebou nese faktickou nemožnost sjednotit se v odpovědích na každou z otázek z uvedených odvětví pro řešení vztahů po vystoupení členského státu z Unie²³, a také si uvědomovali katastrofálnost donucení formální platnosti práva Unie i v členském státě, který si to nepřeje²⁴.

5 Zrušení zákona o Evropských společenstvích z roku 1972

Jako poslední relevantní řešení vztahující se výlučně na Spojené království je zrušení zákona o Evropských společenstvích z roku 1972, známého jako European Communities Act 1972 (dále jen „Zákon z roku 1972“). Tato myšlenka má základ z dualistického principu při aplikaci mezinárodněprávních závazků Spojeného království²⁵ a ze základní ústavní zásady svrchovanosti parlamentu²⁶.

²¹ The Supreme Court. Judgment case [2017] UKSC 5 from 24. 1. 2017. In: *Supremecourt.uk* [online]. Crown [cit. 4. 6. 2017].

²² European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017. In: *legislation.gov.uk* [online]. Crown [cit. 4. 6. 2017].

²³ Rozhodnutí Rady o textu dohody o vystoupení se přijímá kvalifikovanou většinou.

²⁴ Jak by to tomu bylo v případě, kdyby bylo jako jediné použitelné pravidlo pro odchod z Unie čl. 54 písm. b) Vídeňské úmluvy a nebyl by dán absolutní konsenzus smluvních států.

²⁵ VALEŠOVÁ, Tereza. *Vztah Mezinárodního práva a vnitrostátního práva, vztah práva Evropských společenství, Evropské unie a vnitrostátního práva*. Justiční akademie České republiky, 2003, s. 32.

²⁶ VALEŠOVÁ, op cit., s. 32.

Zákon z roku 1972²⁷ přejímá závazky vyplývající z primárního práva, resp. derivativně také z práva sekundárního, do práva Spojeného království. Bez tohoto zákona není žádný pramen jak sekundárního, tak primárního práva Unie právně závazným na území Spojeného království a žádné osoby a státní orgány se nemohou platně domoci evropského práva před soudy Spojeného království²⁸. Pokud by došlo k jeho zrušení (což má parlament plně ve svých kompetencích²⁹), Spojené království by jednostranně upustilo od vykonávání svých závazků k Unii a ostatním členským státům. Evropská unie by tak nemohla počítat s žádným výsledkem v řízeních o porušení povinnosti členského státu dle článku 260 SFEU, a ani jednotlivci by nemohli požadovat po Spojeném království náhradu škody za neaplikování práva Unie.

Kromě formální „nedotknutelnosti“ Spojeného království z pohledu Unie by to ale také způsobilo právní vakuum. Právo Unie totiž za 40 let svého působení ve Spojeném království tak silně transformovalo jeho právní řád (a to jak po kvantitativní, tak po kvalitativní stránce), že by bylo absurdní odstříhnout jeho podstatnou část jenom pro heslo „take back control“³⁰. Nařízení, směrnice, výklad vnitrostátního práva v duchu směrnic a také svobody pohybu by přestaly na území Spojeného království platit bez žádné alternativy. Např. nařízení ohledně označování chemických výrobků³¹ by ztratilo vynutitelnost ve Spojeném království, a výrobci by tedy nemuseli označovat svoje produkty, což by mělo samozřejmě neblahé účinky pro jejich obchodní partnery a pro spotřebitele. To je pouze jeden z následků, který by nastal, dopady by byly hmatatelné téměř ve všech fragmentech společenského života, jelikož dle výpočtů Dolní komory Parlamentu je od 15-50 % legislativy přímo ovlivněné právem Unie³².

²⁷ European Communities Act 1972. In: *legislation.gov.uk* [online]. Crown [cit. 11. 1. 2017].

²⁸ The UK's legal relationship with the EU. In: *Parliament.uk* [online]. United Kingdom Parliament [cit. 11. 1. 2017].

²⁹ The Supreme Court. Judgment case [2014] UKSC 3 from 22. 1. 2014. In: *Supremecourt.uk* [online]. Crown [cit. 11. 1. 2017]. Bod 207.

³⁰ Hlavní heslo zastánců odchodu Spojeného království z Unie.

³¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1272/2008 ze dne 16. prosince 2008 o klasifikaci, označování a balení látek a směsí, o změně a zrušení směrnic 67/548/EHS a 1999/45/ES a o změně nařízení (ES) č. 1907/2006. In: *EUR-Lex* [online právní informační systém]. Evropská unie [cit. 11. 1. 2017].

³² House of Commons. Research paper 10/62: How much legislation comes from Europe? In: *Parliament.uk* [online]. United Kingdom Parliament [cit. 10. 1. 2017].

Navenek by se pak ze Spojeného království stala země nedodržující své nejdůležitější závazky, což by ochromilo její postavení světové velmoci; hlavně v Evropě by Spojené království nebylo považováno za spolehlivého partnera. Export Spojeného království do zbytku Evropy by se mohl také úplně zmrazit, což by výrazně poškodilo celou ekonomiku Spojeného království³³.

Jednoduše řečeno, izolace způsobená zrušením Zákona o Evropských společenstvích z roku 1972 by jí dovedla k právnímu, ekonomickému a sociálnímu zmatku a úpadku.

Nicméně, byť byla spuštěna (už neúspěšně ukončená) petice pro zrušení tohoto zákona okamžitě po referendu, ve kterém se britští občané vyslovili pro opuštění Spojeného království z Unie³⁴, zrušení Zákona z roku 1972 bez toho, aby předtím Spojené království vystoupilo z Unie, či už podle článku 54 Vídeňské úmluvy či článku 48 SEU nebo článku 50 SEU, je neuskutečnitelné. Zákon, kterým by se zrušil Zákon o Evropských společenstvích z roku 1972, by musel být schválen oběma komorami parlamentu, a vzhledem k tomu, že většina obou komor jsou zastánci setrvání v Unii³⁵, šance pro úspěšné zrušení Zákona z roku 1972 nulová. I když většina zastánců setrvání Spojeného království v Evropské unii se vyjádřila v tom smyslu, že podporují výsledek referenda, zrušení Zákona z roku 1972 by vedlo k popření výsledku referenda, a ne k jeho naplnění. Spojené království by totiž zůstalo formálně členem Unie, což dle výsledku referenda nebyla vůle občanů Spojeného království³⁶.

Dále lze poukázat na to, že Spojené království zůstává liberální demokracií a jeho zájem je udržet přátelské vztahy se zbytkem Evropy. Vzhledem k těmto skutečnostem jsou dány hlavní předpoklady k tomu, aby Spojené

33 House of Commons, Number 06091: UK-EU Economic relations In: *Parliament.uk* [online]. United Kingdom Parliament [cit. 10. 1. 2017]. Dle uvedeného 43% exportu Británie směřuje do Evropské unie.

34 Elektronická petice na stránkách Parlamentu Spojeného království, dostupná z: <https://petition.parliament.uk/petitions/125333>

35 Full list of Remain MPs who could block a Brexit by voting Article 50 down. In: *International Business Times*. [online]. IBTimes Co., Ltd. [cit. 10. 1. 2017].

36 Otázka zněla: „Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?“ - European Union Referendum Act 2015. In: *legislation.gov.uk* [online]. Crown [cit. 10. 1. 2017].

království dobrovolně dodrželo své mezinárodní závazky a vystoupilo z Unie v souladu s nimi³⁷.

Poukazuje na uvedenou argumentaci, byť je tento způsob pro „opětovné získání kontroly“ právně možný a docílil by předvídané právní účinky, byl by vysoce nevhodný a nežádoucí pro celé Spojené království.

6 Závěr

Odchod z mezinárodních organizací je po praktické stránce velice zajímavé téma. Nese s sebou řadu komplikací a konfliktů různých právních norem různých právních řádů – zejména v případě odchodu členského státu z nikoliv klasické mezinárodní organizace, nýbrž z nadnárodní entity zvané Evropská unie, jež oplývá svým vlastním právním řádem. Přesto je tato problematika opomíjena pouhým odkazem na speciální úpravu článku 50 SEU, což je podle autora nesprávné. Proto byl cíl tohoto příspěvku uvedený právní problém prozkoumat hlouběji.

V tomto příspěvku byly analyzovány čtyři relevantní právní cesty upravující odchod Spojeného království z Unie. Z výše uvedených argumentů je autor tohoto příspěvku přesvědčen, že každá z nich může vést k platnému vystoupení Spojeného království z Unie (snad kromě zrušení Zákona z roku 1972, jež by vedlo pouze k nevymahatelnosti evropského práva na území Spojeného království), z nichž je jenom jedna možná ale i fakticky (vezmeme-li do úvahy politickou situaci v Evropě) – článek 50 SEU.

Nicméně, i tato cesta s sebou nese řadu komplikací a nejasností. Poprvé, není zjevné, jakým způsobem bude nahrazen právní řád Unie po ukončení jeho platnosti na území Spojeného království. Premiérka Mayová ve svém projevu z 3. října 2016 naznačila, že tento problém bude vyřešen tak, že všechna evropská pravidla budou doslovně převzata a následně postupně podrobena změnám tak, aby byla použitelná v prostředí Spojeného království³⁸.

³⁷ Jelikož je dobrovolné dodržování mezinárodních závazků pro mezinárodněprávní prostředí klíčové a často i samozřejmé, lze očekávat, že i členské státy Unie se budou cítit být těmito imperativy vázány – viz HONGJU, Harold Koh. Why the nations obey international law? *The Yale Journal Company* [online]. 1991, vol. 106, s. 35–36. [cit. 10. 1. 2017]. ISSN 0277-5778.

³⁸ Conservative conference: Theresa May's speech in full. In: *bbc.com* [online]. 2017 BBC [cit. 11. 1. 2017].

V právním prostředí to bude ovšem značit mnoho komplikací – budou muset být tyto předpisy interpretovány a aplikovány v souladu s předchozí interpretací Soudního dvora Evropské unie? Bude doslovně přejato také směrnice právo? Bude zabezpečeno právo pobytu ve Spojeném království stávajícím 7,5 milionům občanů Evropské unie, kteří zde žijí? Na tyto a další nevyřešené otázky ukáže odpověď až čas.

Podruhé, není zřejmé, jaký model uspořádání vztahů se podaří Britům vyjednat. Prozatím lze ze strany premiérky Mayové zpozorovat inklinaci k tzv. hard Brexitu³⁹, tedy zpřetrhání přístupu na vnitřní trh. Uvedené směřování Spojeného království se ovšem může změnit po parlamentních volbách, vyhlášených na 8. 6. 2017.

I když už je právní úprava řídicí proces rozvodu Spojeného království s Uníí zřejmá, stále není jasný obsah jejich následných vztahů. Jestli si jejich společné dítě (vnitřní trh) ponechá pouze Unie, nebo jestli bude moci Spojené království být s ním také v kontaktu a kolik by ho to v takovémto případě stálo, je otázka budoucnosti. Oba aktéři se ovšem můžou nechat inspirovat rozpadem Česko-slovenské federativní republiky, jež neznamenal zpřetrhání veškerých ekonomických a politických vztahů dotčených zemí. Právě naopak, po rozpadu vzniklo několik desítek obchodních a politických smluv, jež dobré vztahy mezi Českou a Slovenskou republikou jenom utužily.⁴⁰

Literature

Odborná literatura

ARMSTRONG, Kenneth. The Vote leave Framework for a New UK-EU Deal: Analysis. In: *University of Cambridge, Faculty of law. CELS Working paper series* [online]. June 2016 [cit. 10. 1. 2017]. Dostupné z: http://resources.law.cam.ac.uk/cels/working_papers/CELS_Analysis_the_Leave_Roadmap.pdf

³⁹ Theresa May indicates „Hard Brexit“ and dismisses free movement deal to keep single market access. Op. cit.

⁴⁰ Ke vztahům České a Slovenské republiky, viz článek KŘEPELKA, Filip. Loučení s česko-slovenským hospodářským prostorem: právní úprava hospodářských vztahů po rozdělení federace (1992) a společný vstup do Evropské unie (2004). *Časopis pro právní vědu a praxi*, Brno: Masarykova univerzita, 2004, Roč. 12, č. 1. ISSN 1210-9126. s. 56–60.

- ELLIOT, Mark. Can the EU force the UK to trigger the two-year Brexit process? [online]. *WordPress.com* [cit. 10. 1. 2017]. Dostupné z: <https://publiclawforeveryone.com/2016/06/26/brexit-can-the-eu-force-the-uk-to-trigger-the-two-year-brexit-process/>
- DAHM, Georg, JOST, Delbrück, RÜDIGER Wolfrum. *Völkerrecht, Band 1/3*. 2. vydání. Berlín: Nakladatelství Der Gruyter Recht, 2002, 1175 s. ISBN 3-89949-024-X.
- HONGJU, Harold Koh. Why the nations obey international law? *The Yale Journal Company* [online]. 1991, vol. 106 [cit. 10. 1. 2017]. ISSN 0277-5778. Dostupné z: http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2897&context=fss_papers
- KŘEPELKA, Filip. Loučení s česko-slovenským hospodářským prostorem: právní úprava hospodářských vztahů po rozdělení federace (1992) a společný vstup do Evropské unie (2004). *Časopis pro právní vědu a praxi*, Brno: Masarykova univerzita, 2004, roč. 12, č. 1, s. 56–60. ISSN 1210-9126.
- VALEŠOVÁ, Tereza. *Vztah Mezinárodního práva a vnitrostátního práva, vztah práva Evropských společenství, Evropské unie a vnitrostátního práva*. Justiční akademie České republiky, 2003, 155 s.
- VILLIGER, Mark E. *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the law of the treaties*. Leiden: Martinus Nijhof Publishers, 2012, 1058 s. ISBN 978-90-04-16804-6.

Právní předpisy

- European Communities Act 1972. In: *legislation.gov.uk* [online]. Crown [cit. 11. 1. 2017]. Dostupné z: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/68/contents>
- European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017. In: *legislation.gov.uk* [online]. Crown [cit. 4. 6. 2017]. Dostupné z: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/9/contents/enacted/data.htm>
- European Union Referendum Act 2015. In: *legislation.gov.uk* [online]. Crown [cit. 10. 1. 2017]. Dostupné z: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/36/section/1/enacted>

Nariadení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1272/2008 ze dne 16. prosince 2008 o klasifikaci, označování a balení látek a směsí, o změně a zrušení směrnic 67/548/EHS a 1999/45/ES a o změně nařízení (ES) č. 1907/2006. In: *EUR-Lex* [online právní informační systém]. Evropská unie [cit. 11. 1. 2017].

Smlouva o Evropské unii, v znění Lisabonské smlouvy ze dne 13. 12. 2007 (účinnost 1. 12. 2009). In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 8. 1. 2017].

Smlouva o fungování Evropské unie. In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 8. 1. 2017].

Smlouva o přístupu Dánského království, Irska, Norského království a Spojeného království Velké Británie a Severního Irska do Evropského hospodářského společenství a do Evropského společenství pro atomovou energii. In: *EUR-Lex* [online právní informační systém]. European Union, 1998-2016 [cit. 9. 1. 2017]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11972 B/TXT & from=CS>

Treaty amending, with regard to Greenland, the Treaties establishing the European Communities. *Official Journal of the European Communities*, L 29, vol. 29, 1. February 1985. ISSN 0378-6978.

Vienna Convention on the Law of Treaties. In: *United Nations 2016* [online]. [cit. 8. 1. 2017]. Dostupné z: https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY & mtdsg_no=XXIII-1 & chapter=23 & Temp=mtdsg3 & clang=_en

Vídeňská úmluva o smluvním právu. In: *Zákony pro lidi* [online právní informační systém]. AION CS, s. r. o. [cit. 8. 1. 2017]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1988-15>

Soudní rozhodnutí

Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 7. 1964. Věc C-6/64. In: *InfoCuria* [online právní informační systém]. [cit. 10. 1. 2017].

Dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=6-64&td=ALL>

Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. 12. 1970. Věc C-11/70. In: *InfoCuria* [online právní informační systém] [cit. 10. 1. 2017].

Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX%3A61970CJ0011>

Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 4. 1976. Věc C-181/73. In: *InfoCuria* [online právní informační systém]. [cit. 10. 1. 2017].

Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61973CJ0181>

Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. 10. 1982. Věc C-104/81. In: *InfoCuria* [online právní informační systém]. [cit. 10. 1. 2017].

Dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=104/81&td=ALL>

Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. 1. 1997. Věc T-115/94. In: *InfoCuria* [online právní informační systém]. [cit. 10. 1. 2017].

Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61994TJ0115>

Rozsudek Soudního dvora ze dne 25. 2. 2010. Věc C386/08. In: *InfoCuria* [online právní informační systém]. [cit. 10. 1. 2017].

Dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-386/08>

Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 7. 2010. Věc C70/09. In: *InfoCuria* [online právní informační systém]. [cit. 10. 1. 2017].

Dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-70/09>

The Supreme Court. Judgment case [2014] UKSC 3 from 22. 1. 2014. In: *Supremecourt.uk* [online]. Crown [cit. 11. 1. 2017]. Dostupné z: https://www.supremecourt.uk/decided-cases/docs/UKSC_2013_0172_Judgment.pdf

The Supreme Court. Judgment case [2017] UKSC 5 from 24. 1. 2017. In: *Supremecourt.uk* [online]. Crown [cit. 4. 6. 2017]. Dostupné z: <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2016-0196-judgment.pdf>

Ostatní zdroje

Conservative conference: Theresa May's speech in full. In: *bbc.com* [online]. 2017 BBC [cit. 11. 1. 2017]. Dostupné z: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-37563510>

House of Commons, Number 06091: UK-EU Economic relations. In: *Parliament.uk* [online]. United Kingdom Parliament [cit. 10. 1. 2017]. Dostupné z: <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06091/SN06091.pdf>

House of Commons. Research paper 10/62: How much legislation comes from Europe? In: *Parliament.uk* [online]. United Kingdom Parliament [cit. 10. 1. 2017]. Dostupné z: <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP10-62/RP10-62.pdf>

The UK's legal relationship with the EU. In: *Parliament.uk* [online]. United Kingdom Parliament [cit. 11. 1. 2017]. Dostupné z: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmeuleg/633/63304.htm>

Theresa May indicates „Hard Brexit“ and dismisses free movement deal to keep single market acces. *The Independent* [online]. Independent Digital News & Media. [cit. 11. 1. 2011]. ISSN 0951-9467. Dostupné z: <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/theresa-may-hard-brexit-soft-article-free-movement-deal-single-market-access-a7341886.html>

Full list of Remain MPs who could block a Brexit by voting Article 50 down. In: *International Business Times*. [online]. IBTimes Co., Ltd. [cit. 10. 1. 2017]. Dostupné z: <http://www.ibtimes.co.uk/full-list-remain-mps-who-could-block-brexit-by-voting-article-50-down-1589766>

Contact – e-mail

filip.glezl@botmail.com

Dopad vystoupení Spojeného království z Evropské unie na jeho závazky v oblasti nadnárodního azylového práva

Eva Šmakalová

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Česká republika

Abstract in original language

Příspěvek se zabývá dopadem, který může mít vystoupení Spojeného království z Evropské unie na jeho dosavadní mezinárodní a nadnárodní (evropské) závazky v oblasti azylového práva, s ohledem na prohlášení, která k této problematice Spojené království učinilo. V této souvislosti se příspěvek věnuje zejména závazkům Spojeného království plynoucím z Úmluvy o právním postavení uprchlíků, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 (tzv. nařízení Dublin III) a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU (tzv. kvalifikační směrnice).

Keywords in original language

Azylové právo; Brexit; imigrace; mezinárodní závazky; nadnárodní závazky; nařízení Dublin III; Úmluva o právním postavení uprchlíků.

Abstract

The article deals with the possible impact of Brexit on existing international and supranational (European) obligations of the United Kingdom in the field of asylum law with regard to statements made by the United Kingdom on this issue. In this context, the paper pays particular attention to the obligations of the United Kingdom stemming from the Convention Relating to the Status of Refugees, Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council (The Dublin Regulation III) and the Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council (Qualifications Directive).

Keywords

Asylum Law; Brexit; Convention Relating to the Status of Refugees; Immigration; International Obligations; Supranational Obligations; The Dublin Regulation III.

1 Úvod

Tento příspěvek analyzuje závazky Spojeného království Velké Británie a Severního Irska v oblasti azylového práva se zaměřením na to, které z nich jsou unijního původu a které mezinárodního. V této souvislosti poukazuje na prohlášení některých politiků Spojeného království, kteří otázky imigrace využívali v kampani před referendem o členství Spojeného království v Evropské unii. Jeho záměrem je objasnit, kterých právních závazků Spojeného království v oblasti azylového práva se jeho vystoupení z Evropské unie může dotknout a kterých nikoli.

2 Co bylo před Brexitem

Ve Spojeném království proběhlo v nedávné době referendum o členství Spojeného království v Evropské unii, jehož výsledkem by mělo být vystoupení Spojeného království z Evropské unie, tzv. Brexit. Před tímto referendem se mezi argumenty pro vystoupení Spojeného království opakovaně vyskytovala otázka imigrace. Jedna z britských ministryní podporujících Brexit kupříkladu před referendem prohlásila, že imigrace by mohla Británii zahltit a že pro britskou společnost byla prospěšná pouze do doby, než se členy Evropské unie staly země východní Evropy (mezi nimi i Česká republika).¹

Součástí tohoto argumentu využívajícího spíše emoce voličů než jejich intelekt² byla například tvrzení o tom, že imigrace má vliv na nižší mzdy rodilých Britů a vede ke zneužívání veřejných služeb³. Rovněž se zdůrazňovalo, že bez omezení Evropské unie by Británie mohla mít racionálnější imigrační politiku orientovanou například na vzdělané pracovníky⁴.

¹ ASTHANA, A., MASON, R. Immigration could overwhelm Britain, says pro-Brexit minister. *The Guardian* [online]. Publikováno 14. 6. 2016 [cit. 15. 1. 2017]. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/politics/2016/jun/14/immigration-could-overwhelm-britain-says-pro-brexit-minister-andrea-leadsom>

² LEE, T. B. Brexit: the 7 most important arguments for Britain to leave the EU. *Vox* [online]. Publikováno 25. 6. 2016 [cit. 15. 1. 2017]. Dostupné z: <http://www.vox.com/2016/6/22/11992106/brexit-arguments>

³ Ibidem.

⁴ Ibidem.

Hned úvodem je třeba poukázat na to, že argumenty týkající se imigrace se dotýkaly vnitrouijních imigrantů, tj. imigrantů pocházejících ze členských států často z oblasti východní Evropy, kteří se do Británie mohli vydat na základě unijní svobody pohybu osob a jejich usazování⁵. Dotýkaly se však i imigrantů z jiných států přicházejících v souvislosti s tzv. evropskou migrační krizí, v níž byly Evropské unii vytýkána nedostatečná řešení.⁶ Británie se ale zároveň již léta potýká s velkým množstvím imigrantů ze zemí Commonwealthu a bývalých britských kolonií.⁷

3 Co bylo po Brexitu

Poté, co referendum proběhlo, se ukázalo, že ne všechny argumenty použité v kampani pro Brexit byly pravdivé, což se týkalo i problematiky imigrace.⁸ Dále se ukázalo, že referendum samotné způsobilo paniku mezi potenciálními vnitrouijními imigranty a proto se jejich příliv do Spojeného království před referendem zvýšil.⁹ Referendum také vedlo ke zvýšeným projevům nenávisti k cizincům, z nichž některé skončily i smrtí.¹⁰ Konečně se ukázalo, že bezprostředně po referendu se mnoho v právním přístupu k imigraci

⁵ Telegraph ve svém shrnutí poukazoval pouze na tyto imigranty, jiná média tak však nečinily (viz výše). Srov. RILEY-SMITH, B. Leave or Remain in the EU? The arguments for and against Brexit. *The Telegraph* [online]. Publikováno 20. 6. 2016 [cit. 15. 1. 2017]. Dostupné z: <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/06/16/leave-or-remain-in-the-eu-the-arguments-for-and-against-brexite/>

⁶ REKLAITIS, V. 5 arguments in favor of a U.K. 'Brexit' from the EU — and 5 against. *MarketWatch* [online]. Publikováno 23. 6. 2016 [cit. 15. 1. 2017]. Dostupné z: <http://www.marketwatch.com/story/5-arguments-why-uk-should-vote-for-a-brexite-and-5-against-2016-04-29>

⁷ Office for National Statistics. Immigration Patterns of Non-UK Born Populations in England and Wales in 2011. *The National Archives* [online]. Publikováno 17. 12. 2013 [cit. 15. 1. 2017]. Dostupné z: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20160105160709/http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171776_346219.pdf

⁸ Srov. např. HALL, R. How the Brexit campaign used refugees to scare voters. *PRI* [online]. Publikováno 24. 6. 2016 [cit. 15. 1. 2017]. Dostupné z: <http://www.pri.org/stories/2016-06-24/how-brexite-campaign-used-refugees-scare-voters>

⁹ TRAVIS, A. Immigration to UK hit record levels prior to Brexit vote, data shows. *The Guardian* [online]. Publikováno 1. 12. 2016 [cit. 15. 1. 2017]. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/uk-news/2016/dec/01/immigration-to-uk-hit-record-levels-in-run-up-to-brexite-vote-latest-figures-show>

¹⁰ Weaver, M. Hate crimes soared after EU referendum, Home Office figures confirm. *The Guardian* [online]. Publikováno 13. 10. 2016 [cit. 15. 1. 2017]. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/politics/2016/oct/13/hate-crimes-eu-referendum-home-office-figures-confirm>

do Británie nezměnilo a čekalo se na postupné zahájení formálních jednání o vystoupení z Evropské unie, která ovšem neměla konkrétní podobu.¹¹

Britská premiérka zdůrazňovala potřebu snižovat důvody k migraci v zemích původu, potírat pašování migrantů, rozlišovat mezi ekonomickými a politickými migranty a pomáhat těm, kteří pomoc skutečně potřebují.¹² V první polovině roku 2017 pak došlo k další politické destabilizaci Spojeného království, když premiérka vyhlásila předčasné volby za účelem upevnění své pozice při vyjednávání o Brexitu, z voleb však vyšla sice vítězně, ale značně oslabená a bojující se silnou opozicí.¹³ Přestože už byla oficiální jednání s Evropskou unií zahájena, víze „tvrdého Brexitu“ se zdá být nereálná.¹⁴

4 Právní závazky Spojeného království v oblasti azylového práva

Na politickém argumentu o imigraci se zřetelně ukazuje nutnost rozlišovat mezi jednotlivými aspekty této otázky. Zatímco vnitrouijní migraci může vystoupení Spojeného království z Evropské unie ovlivnit podstatně, uprchlickou migraci osob, které následně požádají o azyl v Británii, by tolik ovlivnit nemělo.

-
- ¹¹ TAYLOR, M. UK's Brexit approach is not muddled at all, says Theresa May. *The Guardian* [online]. Publikováno 8. 1. 2017 [cit. 15. 1. 2017]. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/politics/2017/jan/08/uks-brexit-approach-is-not-muddled-at-all-says-theresa-may>; WALKER, P. End Brexit uncertainty for EU citizens in the UK, report urges. *The Guardian* [online]. Publikováno 12. 12. 2016 [cit. 15. 1. 2017]. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/politics/2016/dec/12/end-brexit-uncertainty-for-eu-citizens-in-the-uk-report-urges>
- ¹² PM Commons statement on the European Council: 19 December 2016. *GOV.UK* [online]. Publikováno 19. 12. 2016 [cit. 15. 1. 2017]. Dostupné z: <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-commons-statement-on-the-european-council-19-december-2016>
- ¹³ MANSIGANI, R. In one fell swoop, Theresa May's hard Brexit mandate has been destroyed. *The Independent* [online]. Publikováno 8. 6. 2017 [cit. 19. 7. 2017]. Dostupné z: <http://www.independent.co.uk/voices/theresa-may-hard-brexit-dream-denied-jeremy-corbyn-lib-dems-european-union-denied-a7780386.html>
- ¹⁴ The Latest: Theresa May's Next Move, and „Brexit“ Questions. *The New York Times* [online]. Publikováno 9. 6. 2017 [cit. 19. 7. 2017]. Dostupné z: <https://www.nytimes.com/2017/06/09/world/europe/uk-election-theresa-may-conservatives.html>; MACDONALD, A. No quick results in Brexit talks, negotiators say. *Reuters* [online]. Publikováno 19. 7. 2017 [cit. 19. 7. 2017]. Dostupné z: <http://www.reuters.com/article/us-britain-eu-negotiations-idUSKBN1A42AD?il=0>

4.1 Mezinárodní závazky

V oblasti azylového práva je totiž Spojené království především vázáno Úmluvou o právním postavení uprchlíků¹⁵. Úmluva o právním postavení uprchlíků byla přijata roku 1951 a upravila základní principy cizineckého práva. Přistoupením k Úmluvě na sebe jednotlivé státy převzaly závazky, která pak dále provádí ve svých národních předpisech (v případě Evropské unie to jsou mimo jiné i níže zmíněné nadnárodní předpisy).

Pro účely tohoto příspěvku je podstatné, že Úmluva obsahuje mezinárodněprávní definici uprchlíka v čl. 1¹⁶ a obsahuje také nejvýznamnější princip uprchlického (azylového) práva, princip *non-refoulement*, podle něhož uprchlík nemůže být vrácen do státu, kde by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení.¹⁷ Úmluva dále obsahuje základní práva a povinnosti osob, které splní definiční podmínky uprchlíka dle čl. 1 Úmluvy ve znění Protokolu.

Dále je Spojené království doposud¹⁸ vázáno také Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod¹⁹. Evropská úmluva ve svých základních ustanoveních neupravuje právo na azyl, jejím prostřednictvím

¹⁵ Úmluva o právním postavení uprchlíků ze dne 28. 7. 1951, Ženeva, 189 U.N.T.S. 150. In: *United Nations Treaty Collection* [online]. Office of Legal Affairs [cit. 15. 1. 2017]. Dostupné z: <http://treaties.un.org/doc/publication/UNTS/Volume%20189/v189.pdf>. V ČR publikovaná Sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb. (dále jen „Úmluva o právním postavení uprchlíků“, příp. jen „Úmluva“).

¹⁶ Protokolem k Úmluvě o právním postavení uprchlíků přijatým v roce 1967 (dále jen „Protokol“) bylo odstraněno časové a geografické omezení definice uprchlíka, za uprchlíka se tak považuje prakticky kdokoli, kdo je pronásledován z důvodů uvedených v čl. 1 Úmluvy. Viz čl. 1 odst. 2 a 3 Protokolu o právním postavení uprchlíků ze dne 31. 1. 1967, New York, 606 U.N.T.S. 267. In: *United Nations Treaty Collection* [online]. Office of Legal Affairs [cit. 15. 1. 2017]. Dostupné z: <http://treaties.un.org/doc/publication/UNTS/Volume%20606/v606.pdf>. V ČR publikovaný jako Příloha č. 2 Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb.

¹⁷ Čl. 33 Úmluvy. Srov. HATHAWAY, J. C. *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, s. 279 an. ISBN 0521542634.

¹⁸ Byť zde existovaly ohlasy, že by Spojené království mohlo vypovědět tuto Úmluvu. Srov. např. ASTHANA A., MASON, R. UK must leave European convention on human rights, says Theresa May. *The Guardian* [online]. Publikováno 25. 4. 2016 [cit. 15. 1. 2017]. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/politics/2016/apr/25/uk-must-leave-european-convention-on-human-rights-theresa-may-eu-referendum>

¹⁹ Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ze dne 4. 11. 1950, Řím. V ČR publikovaná Sdělením federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb. (dále jen „Evropská úmluva“).

se však uprchlík může dovolávat mimo jiné zákazu mučení, práva na svobodu a osobní bezpečnost či práva na respektování soukromého a rodinného života.²⁰ Lze přitom poukázat na to, že Spojené království neratifikovalo dodatkový Protokol č. 4 k Evropské úmluvě, který upravuje otázky svobodného pohybu a mezi nimi i zákaz hromadného vyhošťování cizinců.²¹

4.2 Nadnárodní závazky

Z evropských nadnárodních předpisů v oblasti azylového práva, které vychází jak z Úmluvy o právním postavení uprchlíků, tak i Evropské úmluvy, jsou nejvýznamnější Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (tzv. Dublin III); Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přepřacované znění tzv. přijímací směrnice); Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepřacované znění tzv. procedurální směrnice); a Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (přepřacované znění tzv. kvalifikační směrnice).

Z těchto předpisů je však pro Spojené království závazné pouze nařízení Dublin III.²² Spojené království také není členem Schengenského prostoru.²³

²⁰ Čl. 3, 5 a 8 Evropské úmluvy, srov. také Krejčí, P. Azylové právo a právo týkající se migrace. *Bulletin advokacie* [online]. Publikováno 22. 10. 2015 [cit. 15. 1. 2017]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/azylove-pravo-a-pravo-tykajici-se-migrace?browser=full>

²¹ Chart of signatures and ratifications of Treaty 046. *Council of Europe. Treaty Office* [online]. Publikováno 15. 1. 2017 [cit. 15. 1. 2017]. Dostupné z: http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/046/signatures?p_auth=TUHHw23a

²² Srov. bod 41 preambule nařízení Dublin III, bod 33 preambule přepracované přijímací směrnice, bod 58 preambule přepracované procedurální směrnice a bod 50 preambule přepracované kvalifikační směrnice.

²³ Schengen Area Countries List. *Schengen Visa Info* [online]. [cit. 15. 1. 2017]. Dostupné z: <http://www.schengenvisainfo.com/schengen-visa-countries-list/>

Z toho vyplývá, že při vystoupení Spojeného království z Evropské unie se bude Spojené království muset nadále řídit pro azylové právo základní Úmluvou o právním postavení uprchlíků i Evropskou úmluvou. Vzhledem k tomu, že k většině úpravy společných postupů Evropské unie v rámci azylové politiky Spojené království nepřistoupilo²⁴, v případě jeho vystoupení z Evropské unie se ho dotknou převážně negativa spojená s tím, že již nebude součástí jednotného dublinského systému a ani ostatní evropské státy s ním tak nebudou muset počítat.

Nařízení Dublin III totiž především upravuje systém jediné žádosti a příslušnosti jediného členského státu k posuzování žádosti konkrétního žadatele.²⁵ V případě, že po vystoupení Spojeného království z Evropské unie žadatel přicestuje do Spojeného království a Spojené království zjistí, že k posouzení jeho žádosti by dle nařízení Dublin III byl příslušný jiný členský stát Evropské unie, nebude již tento stát vázán povinností přijmout žadatele ze Spojeného království. Stejně tak ani Spojené království nebude povinno přijmout předávaného žadatele z jiných členských států. Spojené království je převážně cílovou zemí žadatelů a Spojené království tak mohlo dublinského systému často využívat, pokud žadatelé před vstupem na území Spojeného království požádali o mezinárodní ochranu na území jiného státu. Proto by vystoupení Spojeného království z Evropské unie znamenalo větší zátěž právě pro Spojené království, které bude muset posuzovat každou žádost osob nacházejících se na jeho území a nebude schopno je doposud formalizovaným způsobem dle dublinského systému předávat na území jiných států.²⁶ Lze však očekávat vyjednávání Spojeného království s Evropskou unií, aby nastíněným negativním důsledkům v oblasti azylového práva předešlo.²⁷

²⁴ Spojené království nepřistoupilo k jejich poslední verzi úpravy, tj. k evropským směrnici zmíněným v textu příspěvku. Srov. HARVEY, C. Refugees and Human Rights: The Future of International Protection in the United Kingdom. *European Human Rights Law Review*, r. 2015, č. 6, s. 599. ISSN 13611526.

²⁵ Srov. čl. 1 a 3 nařízení Dublin III.

²⁶ K tomuto názoru srov. SIEGFRIED, K. What does Brexit mean for refugees? *IRIN* [online]. Publikováno 27. 6. 2016 [cit. 15. 1. 2017]. Dostupné z: <http://www.irinnews.org/analysis/2016/06/27/what-does-brexit-mean-refugees>; nebo WIGMORE, T. How will Brexit affect the refugee crisis? *NewStatesman* [online]. Publikováno 16. 6. 2016 [cit. 15. 1. 2017]. Dostupné z: <http://www.newstatesman.com/politics/uk/2016/06/how-will-brexit-affect-refugee-crisis>

²⁷ GREGG, L. What Brexit means for... the refugee crisis. *Politics.co.uk* [online]. Publikováno 4. 7. 2016 [cit. 15. 1. 2017]. Dostupné z: <http://www.politics.co.uk/comment-analysis/2016/07/04/brexit-drama-must-not-lead-to-the-refugee-crisis-being-forgo>

5 Závěr

S ohledem na to, že konkrétní vyjednávání o vystoupení z Evropské unie jsou zatím v plenkách, nelze dovozovat zcela konkrétní důsledky vystoupení Spojeného království v oblasti azylového práva. Je však zřejmé, že většina právních závazků v oblasti azylového práva pro Spojené království plyne z mezinárodních předpisů, nikoli z předpisů Evropské unie. Proto by vystoupení Spojeného království z Evropské unie nemělo mít zásadní dopad na postavení osob, které naplní definici obsaženou v čl. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Z hlediska evropských předpisů se vystoupení může negativně projevit pro Spojené království v tom, že pak již nebude partnerem ostatních členských států v dublinském systému, ostatní členské státy tedy nebudou povinny přijímat žadatele ze Spojeného království. To však bude platit tehdy, pokud tuto otázku Spojené království specificky neošetří v rámci svých vyjednávání.

Literature

Primary Legal Sources

Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ze dne 4. 11. 1950, Řím. V ČR publikovaná Sdělením federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.

Narízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (tzv. Dublin III).

Protokol o právním postavení uprchlíků ze dne 31. 1. 1967, New York, 606 U.N.T.S. 267. In: United Nations Treaty Collection [online]. Office of Legal Affairs [cit. 15. 1. 2017]. Dostupné z: <http://treaties.un.org/doc/publication/UNTS/Volume%20606/v606.pdf>. V ČR publikovaný jako Příloha č. 2 Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodních ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (přpracované znění tzv. kvalifikační směrnice).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepracované znění tzv. procedurální směrnice).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přepracované znění tzv. přijímací směrnice).

Úmluva o právním postavení uprchlíků ze dne 28. 7. 1951, Ženeva, 189 U.N.T.S. 150. In: United Nations Treaty Collection [online]. Office of Legal Affairs [cit. 15. 1. 2017]. Dostupné z: <http://treaties.un.org/doc/publication/UNTS/Volume%20189/v189.pdf>. V ČR publikovaná Sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb.

Books and Articles

HARVEY, C. Refugees and Human Rights: The Future of International Protection in the United Kingdom. *European Human Rights Law Review*, r. 2015, č. 6, s. 595–603. ISSN 13611526.

HATHAWAY, J. C. *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, s. 1184. ISBN 0521542634.

Online sources

ASTHANA, A., MASON, R. Immigration could overwhelm Britain, says pro-Brexit minister. *The Guardian* [online]. Publikováno 14. 6. 2016 [cit. 15. 1. 2017]. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/politics/2016/jun/14/immigration-could-overwhelm-britain-says-pro-brexit-minister-andrea-leadsom>

ASTHANA A., MASON, R. UK must leave European convention on human rights, says Theresa May. *The Guardian* [online]. Publikováno 25. 4. 2016 [cit. 15. 1. 2017]. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/politics/2016/apr/25/uk-must-leave-european-convention-on-human-rights-theresa-may-eu-referendum>

GREGG, L. What Brexit means for... the refugee crisis. *Politics.co.uk* [online]. Publikováno 4. 7. 2016 [cit. 15. 1. 2017]. Dostupné z: <http://www.politics.co.uk/comment-analysis/2016/07/04/brexit-drama-must-not-lead-to-the-refugee-crisis-being-forgo>

HALL, R. How the Brexit campaign used refugees to scare voters. *PRI* [online]. Publikováno 24. 6. 2016 [cit. 15. 1. 2017]. Dostupné z: <http://www.pri.org/stories/2016-06-24/how-brexit-campaign-used-refugees-scare-voters>

- KREJČÍ, P. Azylové právo a právo týkající se migrace. *Bulletin advokacie* [online]. Publikováno 22. 10. 2015 [cit. 15. 1. 2017]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/azylove-pravo-a-pravo-tykajici-se-migrace?browser=full>
- LEE, T. B. Brexit: the 7 most important arguments for Britain to leave the EU. *Vox* [online]. Publikováno 25. 6. 2016 [cit. 15. 1. 2017]. Dostupné z: <http://www.vox.com/2016/6/22/11992106/brexit-arguments>
- MACDONALD, A. No quick results in Brexit talks, negotiators say. *Reuters* [online]. Publikováno 19. 7. 2017 [cit. 19. 7. 2017]. Dostupné z: <http://www.reuters.com/article/us-britain-eu-negotiations-idUSKBN1A42AD?il=0>
- MANSIGANI, R. In one fell swoop, Theresa May's hard Brexit mandate has been destroyed. *The Independent* [online]. Publikováno 8. 6. 2017 [cit. 19. 7. 2017]. Dostupné z: <http://www.independent.co.uk/voices/theresa-may-hard-brexit-dream-denied-jeremy-corbyn-lib-dems-europe-an-union-denied-a7780386.html>
- REKLAITIS, V. 5 arguments in favor of a U.K. 'Brexit' from the EU — and 5 against. *MarketWatch* [online]. Publikováno 23. 6. 2016 [cit. 15. 1. 2017]. Dostupné z: <http://www.marketwatch.com/story/5-arguments-why-uk-should-vote-for-a-brexit-and-5-against-2016-04-29>
- RILEY-SMITH, B. Leave or Remain in the EU? The arguments for and against Brexit. *The Telegraph* [online]. Publikováno 20. 6. 2016 [cit. 15. 1. 2017]. Dostupné z: <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/06/16/leave-or-remain-in-the-eu-the-arguments-for-and-against-brexit/>
- SIEGFRIED, K. What does Brexit mean for refugees? *IRIN* [online]. Publikováno 27. 6. 2016 [cit. 15. 1. 2017]. Dostupné z: <http://www.irinnews.org/analysis/2016/06/27/what-does-brexit-mean-refugees>
- TAYLOR, M. UK's Brexit approach is not muddled at all, says Theresa May. *The Guardian* [online]. Publikováno 8. 1. 2017 [cit. 15. 1. 2017]. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/politics/2017/jan/08/uks-brexit-approach-is-not-muddled-at-all-says-theresa-may>
- TRAVIS, A. Immigration to UK hit record levels prior to Brexit vote, data shows. *The Guardian* [online]. Publikováno 1. 12. 2016 [cit. 15. 1. 2017]. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/uk-news/2016/dec/01/immigration-to-uk-hit-record-levels-in-run-up-to-brexit-vote-latest-figures-show>

- WALKER, P. End Brexit uncertainty for EU citizens in the UK, report urges. *The Guardian* [online]. Publikováno 12. 12. 2016 [cit. 15. 1. 2017]. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/politics/2016/dec/12/end-brexit-uncertainty-for-eu-citizens-in-the-uk-report-urges>
- WEAVER, M. Hate crimes soared after EU referendum, Home Office figures confirm. *The Guardian* [online]. Publikováno 13. 10. 2016 [cit. 15. 1. 2017]. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/politics/2016/oct/13/hate-crimes-eu-referendum-home-office-figures-confirm>
- WIGMORE, T. How will Brexit affect the refugee crisis? *New Statesman* [online]. Publikováno 16. 6. 2016 [cit. 15. 1. 2017]. Dostupné z: <http://www.newstatesman.com/politics/uk/2016/06/how-will-brexit-affect-refugee-crisis>
- Chart of signatures and ratifications of Treaty 046. *Council of Europe. Treaty Office* [online]. Publikováno 15. 1. 2017 [cit. 15. 1. 2017]. Dostupné z: http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/046/signatures?p_auth=TUHhw23a
- Office for National Statistics. Immigration Patterns of Non-UK Born Populations in England and Wales in 2011. *The National Archives* [online]. Publikováno 17. 12. 2013 [cit. 15. 1. 2017]. Dostupné z: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20160105160709/http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171776_346219.pdf
- PM Commons statement on the European Council: 19 December 2016. *GOV.UK* [online]. Publikováno 19. 12. 2016 [cit. 15. 1. 2017]. Dostupné z: <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-commons-statement-on-the-european-council-19-december-2016>
- Schengen Area Countries List. *Schengen Visa Info* [online]. [cit. 15. 1. 2017]. Dostupné z: <http://www.schengenvisainfo.com/schengen-visa-countries-list/>
- The Latest: Theresa May's Next Move, and „Brexit“ Questions. *The New York Times* [online]. Publikováno 9. 6. 2017 [cit. 19. 7. 2017]. Dostupné z: <https://www.nytimes.com/2017/06/09/world/europe/uk-election-theresa-may-conservatives.html>

Contact – e-mail

257269@mail.muni.cz

Brexit jako krok vpřed? Úvaha nad možnými pozitivně integračními dopady aktivace článku 50 SEU

Kristina Špottová

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Česká republika

Abstract in original language

Text je úvahou nad potenciálním pozitivně integračním vývojem spojeným s aktivací čl. 50 SEU a následným vystoupením Spojeného království. Úvaha vychází z chápání možnosti vystoupení a její realizace nikoliv pouze ve smyslu ohrožení integrace, ale jako vyjádření její zralosti a lepšího právního ukotvení. Dále je předpokladem postavení Spojeného království jako problematického člena ES/EU a tudíž potenciální otevření nových integračních možností po jeho odchodu, které mohou spočívat jak ve vytváření nových závazků, tak změně závazků starých, jejichž podoba byla determinována negativními postoji Spojeného království.

Keywords in original language

Brexit; čl. 50 SEU; evropská integrace.

Abstract

The text is a consideration on the potential positive development of the integration associated with the activation of the article 50 TEU and the subsequent withdrawal of the United Kingdom. The reasoning is based on the understanding of the possibility of the withdrawal and its realisation not only in terms of threatening the integration but as an expression of its maturity and better legal establishment. Another assumption is the position of the United Kingdom as a problematic member of the EC/EU and thus potential initiation of a new integration options after its departure, which may consist in the creation of both new commitments and changes of the old ones, which form was determined by the negative attitude of the United Kingdom.

Keywords

Brexit; Article 50 TEU; European Integration.

1 Úvod

Ačkoliv byla otázka takzvaného Brexitu a jeho možných důsledků, jak pro Spojené království, tak pro zbývající členské státy, rozebírána z mnoha pohledů, jak v médiích, tak v odborné literatuře, většina příspěvků na toto téma se drží pohledu „rozbití integrace“.¹ Vystoupení jednoho z členských států samozřejmě není možné chápat jako přímočarý krok k posílení integrace, nicméně je vhodné zamyslet se i nad pozitivními dopady, které tato bezprecedentní událost může pro vývoj Evropské unie (EU) mít.

Následující text představuje úvahu právě nad těmito potenciálními pozitivními dopady pro evropskou integraci (v podobě EU), které může mít vystoupení členského státu, v tomto případě Spojeného království. Je třeba již v úvodu zdůraznit, že fakt, že se jedná právě o Spojené království, tedy stát s velmi specifickým vztahem a postojem k evropské integraci, představuje zásadní prvek předkládané úvahy. Některé závěry budou mít samozřejmě obecnou platnost, nicméně právě díky unikátnosti postavení Spojeného království v rámci evropské integrace, není možné považovat veškeré závěry za zobecnitelné na jakýkoliv další případ aktivace článku 50 Smlouvy o Evropské unii (dále jen „čl. 50 SEU“).² Právě specifičnost daného případu představuje klíčový prvek pro následující úvahu a jako takovou je třeba ji uchopit, tedy nikoliv jako zvažování výstupu členského státu jako prointegračního kroku, ale jako zamýšlení se nad možnými pozitivními dopady v dané situaci vystoupení jednoho konkrétního státu.

Vzhledem k charakteru předkládaného textu jako úvahového, autorka předem upouští od snahy poskytnout analýzu mechanismu výstupu, srovnání pro a proti tohoto kroku, či snad snahy o předpovídání dalšího vývoje

¹ Zajímavou analýzu mediálních zpráv o Brexitu z pohledu jejich pozitivivity, neutrálnosti a negativity představila European Journalism Observatory, viz Brexit v evropských médiích. Zabije, nebo posílí EU? *European Journalism Observatory* [on-line]. Publikováno 28. 7. 2016 [cit. 4. 1. 2017].

² Čl. 50 Smlouvy o Evropské unii, Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie 2012/C 326/01 ze dne 13. 12. 2007 (Lisabonská smlouva).

v této citlivé otázce. Cílem je odmítnutí černobílého pohledu na vystoupení Spojeného království a zamyšlení se nad možností EU jako celku profitovat z tohoto neočekávaného směřování, a to nejen ve smyslu poučení se z minulosti.

2 Explicitní možnost vystoupit z EU jako pozitivní prvek?

V první řadě je třeba se alespoň krátce (detailní rozbor již byl a jistě i nadále bude předmětem jiných studií) věnovat samotnému institutu vystoupení z EU, neboť ten hraje v daném případě klíčovou roli. Evropská společenství, ani jejich nástupce Evropská unie nedisponovaly až do smluvní revize primárního práva Lisabonskou smlouvou ustanovením upravujícím možnost vystoupení členského státu. Z pohledu mezinárodního práva nicméně tato absence explicitního ustanovení upravujícího možnost vystoupit z mezinárodní organizace neznamena, že by členské státy tuto možnost v žádném případě neměly. Nelze předpokládat, že by státy uzavřely závazek nevýslovně „na věčné časy“ (ve skutečnosti na dobu neurčitou³) bez možnosti jej v budoucnosti nějakým způsobem vypovědět. Otázka vystoupení, resp. vypovězení uzavřeného závazku mezi státy (neboť právě o ten se v případě přístupu členského státu jedná, tedy nikoliv o závazek mezi mezinárodní organizací a státem ale o závazek mezi státy samotnými – na jedné straně členskými a na druhé straně státy vstupujícími) by se tak řídila obecnými pravidly mezinárodního práva, v souladu s nimiž státy uzavírají a vypovídají své závazky. Je třeba uvést, že je do jisté míry sporné, zda by v tomto případě bylo možné aplikovat konkrétní pravidla vyplývající z Vídeňské úmluvy o smluvním právu,⁴ jejímž signatářem je Spojené království od roku 1970. V souladu s Vídeňskou úmlouvou má každý stát způsobilost uzavírat smlouvy (čl. 6), bez výslovného ustanovení ve smlouvě je pak jednostranné vystoupení možné za předpokladu, že bylo úmyslem stran vypověď či odstoupení umožnit anebo toto právo vyplývá ze samotné povahy smlouvy. V případě ES/EU byl úmysl stran či povaha smlouvy stran případné vypovědi

³ K analýze ES/EU jako závazku na dobu neurčitou viz ZBÍRAL, Robert: Vystoupení z Evropské unie ve světle evropského a mezinárodního práva. *Právník*, 2008, roč. 147, č. 7, s. 9. ISSN 0231-6625.

⁴ V českém právním prostředí viz Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 15/1988 Sb., o Vídeňské úmluvě o smluvním právu. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2. 1. 2017].

minimálně sporný,⁵ čili jednoznačná aplikace Vídeňské úmluvy mohla být problematická. To ovšem neznamená, že členský stát by byl svázán bez možnosti se jakkoliv vyvázat. Vzhledem k tomu, že legitimita EU je odvozena od suverenity členských států, mohou tyto dále v tomto smyslu svá suverénní práva vykonávat a se svým závazkem disponovat a měnit jej,⁶ což zahrnuje také možnost vyvázat se ze svých mezinárodních závazků.⁷

V okamžiku přijetí smluvní revize primárního práva v podobě Lisabonské smlouvy byla tato obecná pravidla mezinárodního práva nahrazena konkrétním explicitním ustanovením, upravujícím situaci, kdy se členský stát EU rozhodne z této mezinárodní organizace vystoupit. Ačkoliv se na první pohled může zdát, že primární právo nově obsahuje ustanovení, které může potenciálně oslabit integraci (a to poměrně kvantifikovatelným způsobem – o jednoho či více jejích členů), lze ve skutečnosti tuto možnost chápat i zcela opačně. Dané ustanovení jenom upravuje již implicitně existující možnost vystoupení a dává jí jasná (či alespoň jasnější než nevyslovená) pravidla. Takové zpřesnění právní úpravy a tím také zvýšení právní jistoty členských států stran jejich závazku nelze chápat výlučně jako krok integraci ohrožující, ale minimálně alespoň z části naopak integraci posilující. V době, kdy jsou aktuální témata, jako je demokratický deficit EU, lze chápat vyjasnění právního postavení a postupů pro specifický případ vystoupení spíše jako krok vpřed ve snaze o jasné a transparentní nastavení pravidel.

Bylo by samozřejmě přitažené za vlasy tvrdit, že úpravou možnosti členského státu vystoupit z EU došlo přímo k posílení integrace. Jak nicméně naznačily výše představené úvahy, možnost vystoupit rozhodně není v rozporu s integračním procesem⁸ a nutně nemusí znamenat jeho oslabení. Naopak je možné jej hodnotit jako prvek, který potenciálně pozitivní dopad na charakter integrace jako takové (což ve svém důsledku nutně znamená její posílení) má.

⁵ ZBÍRAL, Robert. Vystoupení z Evropské unie ve světle evropského a mezinárodního práva. *Právník*, 2008, roč. 147, č. 7, s. 17. ISSN 0231-6625.

⁶ Tamtéž, s. 7.

⁷ ATHANASSIOU, Phoebus. Withdrawal and Expulsion from the EU and EMU: Some Reflections. *Legal Working Paper Series* [on-line], 2009, roč. 4, č. 10, s. 11 [cit. 29. 12. 2009].

⁸ KULPA, Bartolomiej. Is Article 50 TEU Valid? *EU Law Analysis* [on-line]. Publikováno 26. 9. 2016 [cit. 29. 12. 2016].

V návaznosti na uvedené je vhodné na tomto místě také vyjasnit, co chápe autorka pod pojmem posílení integrace. Posílením integrace je zde rozuměna situace dalšího sblížování členských států, přenosy pravomocí na EU, samozřejmě také spillover procesy a v nejkrajnějším důsledku až federalizační tendence. Toto pojetí je zcela zjevně nezávislé na zvětšující se či zmenšující se členské základně EU. Takové rozlišení ovšem není ničím novým, již v rámci snahy o překlenutí období tzv. eurosklerózy měl klíčový summit v Haagu roku 1969 za své cíle „dokončení, prohloubení a rozšíření“.¹ Posílení integrace pak ze vsí tří nejlépe odpovídá pojem prohloubení, který autorka tohoto textu chápe jako obsahově shodný. Oproti tomu rozšíření je vyčleněno jako zvláštní jev. Samozřejmě posilování/oslabování integrace a (doposud pouze) rozšiřování členské základny jsou jevy vzájemně propojené a ovlivňující se. Paradoxně nicméně nelze paušálně stanovit, že rozšíření členské základny iniciuje posílení integrace. Naopak, po přijetí nových členských států je možné pozorovat v určitých oblastech efekt „rozmělnění“, zvláště v případě států méně ochotných podílet se na posilování integrace (typicky právě Spojené království) či států, které nejsou určité úrovně integrace dosáhnout schopny (státy východního rozšíření jako státy, které musely a do jisté míry stále musejí „dohánět“ své pokročilejší partnery). Je tedy patrné, že jevy rozšiřování a posilování integrace jsou sice ve vzájemném vztahu, nicméně tento vztah je proměnlivý a nelze na jeho základě dovodit vždy platnou korelaci mezi rozšířením (a nyní i vystoupením) a posílením či oslabením integrace. Tento závěr bude klíčový také pro další úvahy, které se již budou zabývat konkrétním případem Spojeného království.

3 Spojené království jako specifický člen EU

Pokud se chceme zabývat konkrétním případem, kdy k aktivaci čl. 50 přistoupilo Spojené království, je třeba se blíže věnovat také specifickému postavení, které Spojené království vždy v rámci evropské integrace mělo, neboť toto zvláštní postavení nutně ovlivňuje specifika dopadu budoucího vystoupení z EU.

¹ Více k Haagskému summitu viz např. FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 2. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, s. 96–98.

Již v počátcích budování evropské integrace, tak jak ji známe nyní (tedy v období 50. let), se Spojené království vyprofilovalo jako svébytný aktér, jehož pojetí evropské integrace se ukázalo jako minoritní. Uvedená představa Spojeného království o evropské integraci a jejím vlastním postavením v ní má samozřejmě mnohem hlubší a komplikovanější kořeny, jejichž důkladný popis by vydal na samostatnou publikaci. Pro účely tohoto textu je však třeba alespoň nastínit tyto realie. Spojené království je státem, jehož postavení v mezinárodních vztazích je silně zatíženo jeho minulostí jako světové a koloniální velmocí. I jeho specifická geografická poloha ilustruje jistou „odtrženost“ od kontinentální Evropy. Ve své historii se tak Spojené království neorientovalo čistě na své nejbližší evropské sousedy, ale naopak rozvíjelo své působení a vazby takřka po celém světě, což vyústilo ve vybudování koloniální říše a postavení světové velmocí. Neznamená to ovšem, že by vazby na kontinentální Evropu neexistovaly, jen nebyly pro Spojené království jedinou či nejvýznamnější možností. Zásadní přelom nicméně nastává po druhé světové válce, kdy ač Spojené království stojí na straně vítězů, jeho reálné politické postavení na mezinárodní scéně je oslabeno. Klíčovými hráči se stávají Spojené státy americké a Sovětský svaz, Spojené království oproti tomu ztrácí svůj vliv a také přestává být koloniální mocností, byť se vazeb na své bývalé kolonie rozhodně nevzdává a do jisté míry jimi determinuje i svůj přístup k pozdější evropské integraci. Ve chvíli, kdy je zřejmé, že samo Spojené království nemůže tvořit onu „třetí sílu“ stojící mezi Spojenými státy a Sovětským svazem a na území kontinentální Evropy se rozvíjejí plány vzájemné integrace, která by tuto „třetí sílu“ mohla vytvořit, je to právě postoj Spojeného království, co rozdělí evropské státy v jejich pohledu na podobu evropské integrace.

V období vytváření evropské integrace se proti sobě octly dva názorové proudy, co se týče její podoby. V čele jednoho stálo Spojené království se svou vizí klasické mezivládní organizace, která by státy neomezovala vlastními ambicemi a která by především Spojenému království umožňovala dále rozvíjet své vazby na bývalé kolonie, aniž by byly tyto vztahy omezovány či přílišně regulovány ze strany dalších smluvních partnerů. Druhý názorový proud pak reprezentoval tandem Francie–Německo (SRN), který naopak prosazoval silnější integraci založenou na nadnárodní myšlence

a předpokladu omezení vlastní svrchovanosti ve prospěch integračního celku. Vzhledem k tomu, že vzájemný kompromis se ukázal v dané době jako nereálný, bylo založeno Evropské společenství uhlí a oceli a následující Evropské hospodářské společenství a Evropské společenství pro atomovou energii bez účasti Spojeného království. To nicméně taktéž dospělo společně s několika dalšími státy k realizaci své vize prostřednictvím založení Rady Evropy jakožto klasické mezivládní organizace.

Již poměrně záhy se ukázalo, že mnohem úspěšnějším projektem byla Evropská společenství, která umožnila nebyvalou obnovu poválečné Evropy, ale především bezprecedentní úroveň vzájemné spolupráce a samozřejmě také integrace. Státy, které byly těchto Společenství součástí, silně profitovaly právě z vysoko nastavené úrovně integrace, která jim umožnila ekonomický rozvoj a postupně také zajistila postavení na mezinárodní scéně, jako významného subjektu, se kterým je třeba v mezinárodní politice počítat. Tento vývoj se nemohl odehrávat mimo pozornost Spojeného království (či ostatních evropských států) a i přesto, že původní plán společné integrace s Francií a Německem se nezdařil, v návaznosti na nepopíratelný úspěch jejich vize, bylo Spojené království donuceno přehodnotit svůj postoj. Po tomto přehodnocení dospělo Spojené království zjevně k názoru, že benefity připojení se k členské základně Evropských společenství převyšují nevýhody v podobě příliš pokročilé integrace a omezení vlastní suverenity.

Logickým krokem bylo podání žádosti o přistoupení k Evropským společenstvím. Následovala ovšem paradoxní situace, kdy Spojené království, které překonalo svůj negativní postoj vůči nadstátní formě spolupráce a pokročilému stupni integrace, bylo ze strany Evropských společenství odmítnuto, a to hned dvakrát (v letech 1963 a 1967). V obou případech vetovala možnost vstupu Spojeného království Francie, kdy důvodem byla především obava z konkurenta se silnými zámořskými vazbami, které by mohly podstatně změnit směřování a povahu tehdejší evropské integrace.² Je nutno dodat, že vzhledem k postavení Spojeného království jako velkého a ekonomicky stále významného státu, stáhly své žádosti i zbylé státy (Dánsko a Irsko), které o vstupu žádaly společně se Spojeným královstvím.

² FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 2. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, s. 88–89.

Třetí pokus o vstup se nicméně podařil a po vyjednání přístupových podmínek, které měly reflektovat právě zvláštnosti postavení Spojeného království a především jeho vazby na mimoevropské státy (což, jak se ukázalo později, se nezdařilo), došlo ke vstupu Spojeného království do Evropských společenství roku 1973.³ Od této chvíle je další postoj Spojeného království k evropské integraci spjat s pozicí členského státu, nicméně členského státu, který se jím stal nikoliv z přesvědčení, ale po zvážení všech, především ekonomických, pro a proti.

Pozice Spojeného království v rámci EU je pak v zásadě reflexí jeho rezervovaného postoje vůči podobě a směřování evropské integrace. Od svého přistoupení se Spojené království stavělo často velmi skepticky k dalšímu posilování integrace (zejména mimo oblast jednotného trhu) a jejímu celkovému rozvoji. V souvislosti s těmito postoji byla jak již v rámci přístupového procesu, tak později při přijímání smluvních revizí vyjednána pro Spojené království řada výjimek a specifických režimů. Nejvýznamnějšími z těchto je bezpochyby trvalé odmítnutí společné měny, což je, kromě ekonomických aspektů, taktéž velmi silný signál vůči evropské integraci, a to signál negativní. Neúčast na společné měně je mimo jiné i symbolem odmítání dalšího, hlubšího stupně integrace. Mezi další výjimky, které si Spojené království v průběhu let v rámci ES/EU vyjednalo, pak patří také nezačlenění do Schengenského prostoru a především související omezení volného pohybu osob. Obdobně zásadní byla také neúčast na úpravě sociálních práv v podobě Sociální charty (byť byl tento opt-out později odstraněn)⁴ a v neposlední řadě i tzv. výjimka z Listiny základních práv a svobod EU, která v případě Spojeného království cílila taktéž především na svébytnou ochranu sociálních práv, u níž si Spojené království nepřálo její úpravu na úrovni unijní.⁵

³ Konkrétně viz Smlouva o přistoupení Dánska, Irska a Spojeného království ze dne 9. 10. 1978. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 2. 1. 2017].

⁴ Podrobněji k postoji Spojeného království k Sociální chartě a jeho pozdější změně viz FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 2. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, s. 534–543.

⁵ Ve skutečnosti má výjimka mnohem spíš než povahu vnyetí charakter interpretační pomůcky, její reálný význam je tudíž nejen ve vztahu ke Spojenému království do značné míry sporný. Více k postoji Spojeného království k Listině základních práv EU a důvodech vyjednání výjimky viz SPOTTOVÁ, Kristina. *Česká výjimka z Lisabonské smlouvy v kontextu ochrany lidských práv na úrovni EU*. Brno, 2013, s. 26–28. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce David Sehnálek.

Zdaleka nejzásadnějším vyjádřením nespokojenosti s vlastní pozicí v rámci ES/EU (až do aktuálních událostí kolem Brexitu) bylo první referendum o setrvání ve Společenství a následná renegociace podmínek členství. Již několik let po vstupu Spojeného království do Evropských společenství se ukázalo, že za podmínek, které byly vyjednány, není toto členství natolik všestranně výnosným projektem, jakým mělo být. Spojené království se po svém přístupu stalo také příspěvatelem do rozpočtu Společenství, přičemž finance, které Spojené království získávalo zpět (v souladu s nastavením tehdejší integrace především prostřednictvím společné zemědělské politiky), nebyly v porovnání s příspěvkem adekvátní. Důvod této neúměrnosti spočíval právě v nezohlednění reálií souvisejících s velkým podílem obchodu se zemědělskými výrobky mezi Spojeným královstvím a jeho bývalými koloniemi.⁶ V důsledku těchto neúměrných plateb rostla nespokojenost s tehdejšími podmínkami členství. Tato nespokojenost vyústila až v referendum o setrvání v ES roku 1975, které nicméně tehdy dopadlo ve prospěch zachování členství. Trvalá nespokojenost s nevýhodně nastavenými podmínkami členství později vedla k potřebě tyto podmínky renegociovat. Výsledkem jednání (na kterých měla značný osobní podíl tehdejší předsedkyně vlády Spojeného království Margaret Thatcher) je tzv. britský rabat, tedy pravidelné navracení dřívějšího „nespravedlivě“ vyměřeného příspěvku.⁷

Uvedené shrnutí nejzásadnějších momentů Spojeného království ve vztahu k evropské integraci poměrně jasně ilustruje fakt, že tento stát byl vždy jakousi samostatně stojící entitou, která se do hlubší integrace zapojovala nanejvýš neochotně a vždy až po zvážení nákladů a výnosů jakéhokoliv dalšího omezení suverenity ve prospěch nadnárodního celku. V některých případech pak odpor k dalšímu posilování integrace vyústil až v úplnou neochotu účastnit se některých jejích aspektů a následné vyjednání výjimek a zvláštních režimů.

⁶ BALDWIN, Richard, WYPLOSZ, Charles. *Ekonomie evropské integrace*. 2. vyd. Grada Publishing: Praha, 2008, s. 88.

⁷ Více o rozpočtovém uspořádání a britském rabatu viz BALDWIN, Richard, WYPLOSZ, Charles. *Ekonomie evropské integrace*. 2. vyd. Grada Publishing: Praha, 2008, s. 88–89; dále viz FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 2. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, s. 110–112.

4 Brexit jako odstranění problematického člena?

V návaznosti na výše předložené úvahy, které staví na problematické pozici Spojeného království v EU a zároveň nepovažují ustanovení možnosti vystoupit za svévolné ohrožení integračního projektu, bude další text směřovat k zamyšlení se nad paradoxní situací, kdy by vystoupení člena, který je vůči integraci dlouhodobě skeptický (a do jisté míry ji „narušuje“ zevnitř) mohlo mít za následek umožnění dalšího rozvoje a posílení integrace mezi členy zbývajícími.

Je třeba říci, že myšlenka možnosti posílit integraci odchodem problematického členského státu se objevila nedlouho po oznámení výsledků referenda, a to jako možnost hlubší integrace po „zbavení se“ Spojeného království. Tyto spekulace mají ve smyslu předložených úvah poměrně racionální základ, byť jsou zřejmě podbarveny také šokem z rozhodnutí občanů Spojeného království a do jisté míry také úvahou „pokud chtějí odejít, ať je to něco stojí“.⁸ Právě podobné uvažování, kdy „potrestání“ odcházejícího státu má mít mmj. odstrašující účinky pro státy ostatní (které by případně také zvažovaly možnost z EU vystoupit) může mít do jisté míry kontraproduktivní účinek. Konkrétní podoba sjednaných podmínek vystoupení je v době finalizace tohoto příspěvku⁹ stále nejasná, co se týče formátu vystoupení, počítá se s uzavřením dvou separátních smluv – jedné o vystoupení a druhé o úpravě budoucích vztahů (kdy největším rizikem bude časová prodleva mezi uzavřením těchto smluv).¹⁰ Ať už bude konečná podoba těchto smluv jakákoliv, je jasné, že příliš tvrdé podmínky a vyjednávání ze strany EU ve smyslu snahy znepříjemnit Spojenému království odchod jak jen to bude možné, sice mohou vést k pocitu zadostiučinění, nicméně určitě nepovedou samy o sobě k posílení integrace. Jakkoliv se jedná o „měkký“ argument, dobré

⁸ V tomto smyslu se vyjádřil dokonce i předseda Evropské rady Donald Tusk, (dnes již notorické prohlášení o „tvrdém Brexitu nebo žádném Brexitu“) (Speech by President Donald Tusk at the European Policy Centre conference. European Council. *Council of the European Union* [on-line]. Publikováno 13. 10. 2016 [cit. 3. 1. 2017]), který dříve spíše varoval před utopickými představami přílišného prohloubení integrace (Stop dreaming of integrated EU utopia, says Tusk. *Euobserver* [on-line]. Publikováno 31. 5. 2016 [cit. 3. 1. 2017]).

⁹ Červenec 2017.

¹⁰ Podrobněji k charakteru obou smluv a právním aspektům jejich přijetí viz FLAVIER, Hugo, PLATON, Sébastien. Brexit: A tale of two agreements? *European law blog* [on-line]. Publikováno 30. 8. 2016 [cit. 3. 1. 2017].

vztahy s bývalým členským státem a významným obchodním partnerem (kterým Spojené království bezpochyby zůstane), vysílají signál vyrovnané Unie, která je schopná dále důstojně pokračovat ve své existenci a rozvíjet se, namísto Unie bojící se o vlastní existenci a z tohoto důvodu „kopající“ do původce současného stavu. Jistě to neznamená, že by měla být naplněna představa některých zastánců Brexitu, že bude Spojené království státem stojícím vně EU, ale se všemi benefity, které ji ze členství vyplývaly, na druhou stranu nemusí být pro integraci prospěšné ani neúměrné potrestání státu za jeho suverénní volbu.

Odhlédneme-li od citového podbarvení předchozích úvah, můžeme dále rozvíjet argumenty nad jejich racionálním základem. Jak bylo popsáno v předchozí kapitole, Spojené království je skutečně stát, který se odmítal podílet na určitých aspektech posilování evropské integrace a jeho neúčast ve formě různých opt-outů a výjimek integraci fakticky oslabovala. Čím heterogennější integrační celek je, tím obtížnější je samozřejmě posouvat jej integračně kupředu. Po vystoupení Spojeného království bude EU chudší o problematického člena, který v mnoha případech bránil jejímu dalšímu vývoji či jej zpomaloval. Definitivní odchod Spojeného království tak může znamenat otevření cesty k integračním cílům, které by narážely právě na odpor tohoto státu. Realnost tohoto vývoje naznačuje i obava vyjádřena předsedou Aliance evropských konzervativců a reformistů (která představuje hlavní euroskeptický proud v Evropském parlamentu) Janem Zahradilem ze ztráty silného spojení.¹¹

V krajním případě by byl možný i integrační posun formou znovuupravení již dříve nastavených pravidel pro zbývající členské státy. Zde si lze představit snahu EU o větší sjednocení úrovně integrace a odstranění výjimek a opt-outů dalších států. Spojené království bylo dlouhou dobu jakýmsi „vůdcem odporu“ vůči určitým formám prohlubování integrace, je tak možné, že po odchodu tohoto hlavního dezintegračního článku budou některé státy

¹¹ Pro upřesnění je třeba dodat, že silného spojení dle Zahradila ztratí střední Evropa, nicméně důvody, proč se jedná o spojení (boj za deregulaci, nižší byrokracii, posilování transatlantických vazeb aj.), se shodují s preferencemi konzervativistů (Brexit připraví střední Evropu o silného spojení. *Jan Zahradil* [on-line]. Publikováno 16. 6. 2016 [cit. 3. 1. 2017].).

nuceny přehodnotit podobu vlastních závazků, neboť jim i do budoucna odpadne poměrně silný spojenec pro jejich další rozvoj či podporu.

Kromě možné úpravy starých závazků je nejpodstatnějším jádrem potenciálního posílení integrace především přijímání závazků nových (ať už v souvislosti s vystoupením Spojeného království či v rámci přirozeného chodu EU). Na tomto místě je nutné připomenout, že mechanismus vystoupení, tak jak je popsán v čl. 50 SEU sice počítá s tím, že vystupující členský stát se nebude podílet na jednání ani rozhodování Evropské rady nebo Rady EU, která se jej týká,¹² nicméně toto ustanovení se vztahuje pouze na jednání a hlasování o vystoupení. Je třeba mít na paměti, že vystupující členský stát se i nadále podílí na rozhodování v rámci EU, neboť smlouvy nepředvídají oslabení jeho dalších rozhodovacích pravomocí. Tato situace je samozřejmě poněkud problematická. Ve chvíli, kdy stát opouští EU a stále se podílí na hlasování pro její další směřování, může být tohoto využito v krajním případě i jako vyjednávacího prostředku pro výhodnější podmínky vystoupení, byť je tato možnost limitována pravděpodobným dvouletým obdobím od oznámení záměru vystoupit,¹³ čili pro EU i v tomto případě existuje východisko v podobě pozdržení klíčových rozhodnutí po okamžiku vystoupení Spojeného království. Vzhledem k tomu, že v primárním právu není nikde stanoveno omezení členských práv ve vztahu k vystupujícímu státu, bude třeba řešit tento problém neformálně politickou dohodou nebo na nižších úrovních. V rámci neformálních jednání tak mohou zbylé členské státy jednat o dalším směřování integrace mezi sebou a do jisté míry přitom Spojené království odstavit. Formální schvalovací procedury se však bez Spojeného království ani nadále neobejdou.

Další, poměrně komplexní argument, kteří hovoří ve prospěch posílení integrace následkem Brexitu, spočívá ve větší politizaci veřejné debaty o EU právě v jeho důsledku. Ačkoliv je tento jev často spojován se vzrůstajícím euroskepticismem, může konečný efekt spočívat v oživení politické

¹² Čl. 50 odst. 4 Smlouvy o Evropské unii, Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie 2012/C 326/01 ze dne 13. 12. 2007 (Lisabonská smlouva).

¹³ Čl. 50 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii, Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie 2012/C 326/01 ze dne 13. 12. 2007 (Lisabonská smlouva).

soutěže na unijní úrovni a zkvalitnění zpětné vazby, kterou EU poskytuje.¹⁴ Obdobně jako argument v úvodních částech tohoto textu, který explicitní možnost vystoupit chápe jako potenciální posílení integrace ve smyslu jejího vnímání a zvýšení transparentnosti, existuje i v tomto případě možnost paradoxní situace, kdy EU bude beneficentem „krizového vývoje“. To, co Unii v současné době chybí, je zájem občanů a celková blízkost (o čemž svědčí mj. stabilně velmi nízká účast ve volbách do Evropského parlamentu). V okamžiku, kdy se v národních médiích poměrně intenzivně rozvíjí debata o budoucnosti EU, dochází k jejímu přiblížení občanům, a tudíž se také zvyšuje šance na jejich intenzivnější zapojení a zájem o její chod, což lze chápat jako jednoznačný přínos. Unie, která bude občanům bližší a o jejíž budoucnost se budou zajímat je automaticky posílená, protože roste její legitimita.

5 Závěr

Ačkoliv referendum o Brexitu vyvolalo kromě řady emotivních reakcí také jisté znepokojení především mezi zastánci integrace, je třeba uvědomit si, že z hlediska posilování/oslabování integrace nemůže být pohled na Brexit černobílý. Předložený text měl charakter úvahy právě nad pozitivně integračními důsledky, které by mohla mít aktivace čl. 50 SEU a především následné vystoupení Spojeného království z EU. Vzhledem k úvahovému charakteru nebylo ambicí tohoto textu předložit potenciální řešení různých aspektů Brexitu ani představit vyčerpávající analýzu tohoto nesmírně komplexního problému. Snahou bylo naopak rozvíjet myšlenku možnosti profitu evropské integrace ze zdánlivě negativního vývoje.

Je jasné, že vyrovnat se s Brexitem nebude snadné ani pro Spojené království ani pro Evropskou unii, je však možné chápat tuto situaci i jako podnět k usměrnění dalšího vývoje či dokonce k „novému začátku“. Unijní lídři mají v tomto období šanci reflektovat nově hlasitěji formulované názory občanů a případně využít tohoto přelomového období k představení dalšího směřování EU, ať už bude mít směr užší integrace (což je uvažováno

¹⁴ KANIOK, Petr. Brexit further polarises EU statehood. *Europe's world* [on-line]. Publikováno 26. 7. 2016 [cit. 4. 1. 2017].

v tomto textu) nebo naopak integrace rozvolněnější.¹⁵ I v případě příklonu k posílení integrace by však bylo dle názoru autorky tohoto textu chybou přistoupit k násilné a skokové snaze extrémně prohloubit integraci. Takový postup by se s největší pravděpodobností setkal s odporem ze strany členských států a mohly by se dokonce naplnit teorie o dominovém efektu, který může vystoupení Spojeného království spustit. Pokud k plánovanému posílení, resp. prohloubení evropské integrace dojde, je třeba, aby proběhlo po zralé úvaze a důkladném zvážení všech přijatelných variant.

Ačkoliv tento text představil jen jedno z možných obecných směřování, bude jistě zajímavé sledovat vývoj, kterým EU po aktivaci čl. 50 SEU prochází v kontextu nastíněných úvah. I při možném negativním vývoji jistě není beze smyslu poukázat i na variantu vývoje pozitivního, koneckonců stále se jedná o nejúspěšnější integrační projekt na evropském kontinentu, který se jeho tvůrci budou dozajista snažit uchovat i přes nadcházející krizové období. Možnost pozitivního vývoje, byť v současné době ve spekulacích opomíjená, není až tak nereálná jak by se mohlo zdát.

Literature

- ATHANASSIOU, Phoebus. Withdrawal and Expulsion from the EU and EMU: Some Reflections. *Legal Working Paper Series* [on-line], 2009, roč. 4, č. 10, 50 s. [cit. 29. 12. 2009]. Dostupné z: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scplps/ecblwp10.pdf>
- BALDWIN, Richard, WYPLOSZ, Charles. *Ekonomie evropské integrace*. 2. vyd. Grada Publishing: Praha, 2008, 480 s. ISBN 978-80-247-1807-1.
- FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 2. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, 803 s. ISBN 978-80-7325-180-2.
- ŠPOTTOVÁ, Kristina. *Česká výjimka z Lisabonské smlouvy v kontextu ochrany lidských práv na úrovni EU*. Brno, 2013, 76 s. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce David Sehnálek.

¹⁵ Jednotlivými variantami (včetně varianty užší spolupráce) se zabývá také Bílá kniha o budoucnosti Evropy (Bílá kniha o budoucnosti Evropy. *Evropská komise* [on-line]. Publikováno 1. 3. 2017 [cit. 18. 7. 2017].), která byla vydána Evropskou komisí v době po odeslání tohoto příspěvku.

ZBÍRAL, Robert. Vystoupení z Evropské unie ve světle evropského a mezinárodního práva. *Právník*, 2008, roč. 147, č. 7, s. 752–773. ISSN 0231-6625. Dostupné z: http://www.pf.upol.cz/fileadmin/user_upload/PF-katedry/politologie/Vystoupeni_z_Unie_do_Pravnika.pdf

Internetové články

Brexit připraví střední Evropu o silného spojence. *Jan Zabradil* [on-line]. Publikováno 16. 6. 2016 [cit. 3. 1. 2017]. Dostupné z: <http://zahradil.cz/2016/06/16/brexit-pripravi-stredni-evropu-o-silneho-spojence/>

Brexit v evropských médiích. Zabije, nebo posílí EU? *European Journalism Observatory* [on-line]. Publikováno 28. 7. 2016 [cit. 4. 1. 2017]. Dostupné z: <http://cz.ejo-online.eu/4095/top-prispevky/brexit-v-evropskych-mediich>

FLAVIER, Hugo, PLATON, Sébastien. Brexit: A tale of two agreements? *European law blog* [on-line]. Publikováno 30. 8. 2016 [cit. 3. 1. 2017]. Dostupné z: <http://europeanlawblog.eu/2016/08/30/brexit-a-tale-of-two-agreements/>

KANIOK, Petr. Brexit further polarises EU statehood. *Europe's world* [on-line]. Publikováno 26. 7. 2016 [cit. 4. 1. 2017]. Dostupné z: <http://europesworld.org/2016/07/26/brexit-polarises-eu-statehood/#.WHVR2tThCt9>

KULPA, Bartolomiej. Is Article 50 TEU Valid? *EU Law Analysis* [on-line]. Publikováno 26. 9. 2016 [cit. 29. 12. 2016]. Dostupné z: <http://eulawanalysis.blogspot.cz/2016/09/is-article-50-teu-valid.html>

Speech by President Donald Tusk at the European Policy Centre conference. *European Council. Council of the European Union* [on-line]. Publikováno 13. 10. 2016 [cit. 3. 1. 2017]. Dostupné z: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/10/13-tusk-speech-epc/>

Stop dreaming of integrated EU utopia, says Tusk. *Euobserver* [on-line]. Publikováno 31. 5. 2016 [cit. 3. 1. 2017]. Dostupné z: <https://euobserver.com/political/133613>

Právní předpisy

Smlouva o přistoupení Dánska, Irska a Spojeného království ze dne 9. 10. 1978 In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 2. 1. 2017]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:11972B/TXT>

Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 15/1988 Sb., o Vídeňské úmluvě o smluvním právu. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2. 1. 2017].

Smlouva o Evropské unii, Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii 2012/C 326/01 ze dne 13. 12. 2007 (Lisabonská smlouva). In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 25. 12. 2016]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC>

Další

Bílá kniha o budoucnosti Evropy. *Evropská komise* [on-line]. Publikováno 1. 3. 2017 [cit. 18. 7. 2017]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe_cs

Contact – e-mail

kristina.spottova@lam.muni.cz

Vědecká redakce MU

prof. MUDr. Martin Bareš, Ph.D.; Ing. Radmila Droběnová, Ph.D.;
Mgr. Michaela Hanousková; doc. Mgr. Jana Horáková, Ph.D.;
doc. PhDr. Mgr. Tomáš Janík, Ph.D.; doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D.;
Mgr. et Mgr. Oldřich Krpec, Ph.D.; prof. PhDr. Petr Macek, CSc.;
PhDr. Alena Mizerová; doc. Ing. Petr Pirožek, Ph.D.;
doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.; Mgr. David Povolný;
Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.; prof. RNDr. David Trunec, CSc.;
prof. MUDr. Anna Vašků, CSc.; Mgr. Iva Zlatušková;
doc. Mgr. Martin Zvonař, Ph.D.

Ediční rada PrF MU

doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D. (předseda)
prof. JUDr. Josef Bejček, CSc.; prof. JUDr. Jan Hurdík, DrSc.;
doc. JUDr. Věra Kalvodová, Dr.; prof. JUDr. Vladimír Kratochvíl, CSc.;
doc. JUDr. Petr Mrkývka, Ph.D.; doc. JUDr. Radim Polčák, Ph.D.;
prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.; doc. JUDr. Markéta Selucká, Ph.D.

DNY PRÁVA 2016 – DAYS OF LAW 2016

**Část VI. – Skončení mezinárodního závazku výpovědí
či rozvázáním a vystoupení z mezinárodní organizace
- se zvláštní pozorností „Brexitu“**

Eds.: doc. JUDr. Filip Křepelka, Ph.D., JUDr. Jiří Valdhans, Ph.D.

Vydala Masarykova univerzita, Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno

Spisy Právnické fakulty MU č. 587 (řada teoretická)

1. vydání, 2017

ISBN 978-80-210-8557-2