

Univerzita Karlova v Praze,
Právnická fakulta

Vít Hřivna

**Separatistické tendence v jednotlivých
členských státech EU a případný dopad na
volný pohyb občanů EU**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Tereza Kunertová LL.M., Ph.D.

Katedra Evropského práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 20. 1. 2016

Prohlašuji, že předloženou diplomovou práci jsem vypracoval samostatně a že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze, dne:

Autor diplomové práce

Poděkování:

Zde bych rád vyjádřil mé díky zejména vedoucí této práce JUDr. Tereze Kunertové LL.M., Ph.D. za její užitečné a věcné rady, včasnou reakci na všechny mé požadavky a problémy a za její čas, strávený nad textem této práce. Zároveň nesmím opomenout poděkovat svým rodičům; otci za pomoc s překladem německého textu a matce za trpělivost nad revizí formální stránky. A také všem mým kamarádům, kteří se mnou měli svatou trpělivost.

Úvod	1
1. Separatismus, jeho vliv na EU.....	4
1. 1. Definice pojmu separatismus	4
1. 2. Původ separatistických tendencí.....	5
1. 3. Otázka secesivního dilematu dotčeného regionu, kontext EU.....	6
1. 3. 1. Konflikt stranických zájmů, referendum a prosazování separatistické vůle v regionu	9
1. 4. Dilema centra a centrální pohled na problematiku secese v kontextu EU	10
1. 4. 1. Mezinárodní separatistický boom, solidarita a antipatie v mezinárodním měřítku	14
1. 5. Případ uznání Kosova z hlediska EU.....	16
1. 6. Možnosti preventivního řešení separatismu	20
2. Možnosti a varianty při postupu vnitřního rozšíření EU, zřízení Unie a kontext analogie mezinárodního práva	22
2. 1. Termín vnitřní rozšíření a jeho legislativní stránka	22
2.1.1. Nutnost rozšíření primárního práva formou dodatku ke smlouvám v případě vnitřního rozšíření	23
2. 2. Otázka legitimacy moci a sukcese politické reprezentace v případě separace z členského státu	26
2.2.1. Praktická otázka sukcese zástupců separatistického celku v orgánech EU, mezinárodněprávní praxe	27
2. 3. Možné vzory aplikovatelné pro řešení vnitřního rozšíření EU, otázka sukcese a kontinuity členství.....	29
2. 3. 1. Absence obecné secese ve smlouvách a mezinárodněprávní sukcese	30
2. 3. 2. Pohled mezinárodního práva na sukcesi států ve vztahu ke smlouvám a mezinárodním organizacím	31
2.3.3. Sukcese států ve vztahu ke smlouvám obecně	32
2.3.4. Praktická sukcese států a vztah k mezinárodním organizacím, případ ČR.....	34
2. 3. 5. Alternativa aplikace federálního modelu na vnitřní rozšíření, odlišení jednotlivých úrovní separatismu	38
2. 3. 6. Evropský kvazi-federalismus, balancování mezi mezinárodní organizací a federací.....	42
2. 3. 7. Přejít od konfederace k federaci, možnost analogie	46
2. 4. Příkladová studie federačního pohledu na vnitřní rozšíření - Jura.....	47
2. 5. Možná inspirace federálními a státními příklady a precedenty pro vnitřní rozšíření EU.....	48
2.6. Přístupový mechanismus nově vzniklého státu, Kodaňská kritéria a čl. 49 SEU	49
2.6.1. Politika rozšiřování EU a postup při přípravě teritoriálního rozšíření Unie.....	50
2.6.2. Praktické přijetí nově vzniklého státu, postup dle čl. 49	51

3. Případová studie: Katalánsko – historie a současnost separatistických nálad, problematika členství v EU.....	54
3. 1. Historické souvislosti, nástup Frankismu a jeho vztah k národnostnímu spektru a separatismu	54
3. 2. Současná politická situace	55
3. 3. Možné separatistické scénáře	56
3. 3. 1. Jednostranná secese.....	56
3. 3. 2. Kooperativní secese s účastí Španělska	58
3. 4. Otázka kontinuity Katalánska v rámci EU	59
3. 4. 1. Pohled EU na jednostrannou a kooperativní secesi v případě Katalánska.....	59
3. 5. Potenciální znovupřijetí Katalánska do EU a specifika tohoto kroku, další scénáře, které mohou nastat	62
3. 5. 1. Schengen a ostatní instituce.....	65
3. 6. Nejpravděpodobnější scénář v případě secese	66
4. Skotsko a jeho separatistický problém ve světle EU, rozdíl mezi situací Skotska a Katalánska	67
4. 1. Historické souvislosti	67
4. 2. Současná politická situace, referendum.....	68
4. 3. Secese od Británie, její charakteristika a její účinky na vztah k EU	69
4. 3. 1. Vztah britské vlády a parlamentu k problematice separace, ústavní specifikum	70
4. 3. 2. Otázka občanství, vliv na členství v EU	71
4. 3. 3. Pravděpodobný scénář	72
4. 3. 3. 1. Pohled evropských institucí a zástupců na otázku znovupřijetí Skotska do Unie	73
4. 3. 3. 2. Pravděpodobný scénář, aplikace čl. 48 vs. čl. 49.....	73
4. 3. 4. Procedurální stránka případného znovupřijetí.....	75
4. 4. Analýza rozdílů mezi katalánským a skotským scénářem	77
4. 4. 1. Ústava	77
4. 4. 2. Občanství	77
4. 4. 3. Kooperace.....	78
4. 4. 4. Unie.....	78
5. Analýza subjektivního dopadu vnitřní secese, otázka vlivu na občany EU.....	79
5. 1. Úvod do problematiky uchování občanství EU v případě secese.....	79
5. 2. Odlišnosti a specifika okolo zachování občanství mateřského státu na příkladu Katalánska ...	80
5. 3. Práva občanů EU v dotčených oblastech, teritoriální a personální působnost práva EU	83
5. 3. 1. Výkon občanských práv EU na praktickém příkladu – SVZ na Kypru.....	84
5. 4. Vliv vnitřního rozšíření na práva občanů ostatních členských států Unie.....	86

5. 5. Specifika občanství EU, kompetence a manipulace s tímto institutem	87
5. 5. 1. Příklad Rotman a kontroverze intervencí EU do otázky státního občanství	87
5. 6. Právo volného pohybu osob, Schengenský prostor a rozdíly mezi nimi	89
5. 6. 1. Varianty a rozdíly při praktickém postupu po secesi.....	91
Závěr	95
Zdroje	98
Knihy a články	98
Právní předpisy, judikáty a právní dokumenty.....	109
Čistě internetové zdroje.....	113
Abstrakt: Separatistické tendence v jednotlivých členských státech EU a případný dopad na volný pohyb občanů EU	115
Abstract: Separatist tendencies in individual EU Member States and the potential impact on the free movement of persons in the EU.....	117
Název práce:	119
Klíčová slova:	120

„Compromises are always found, sometimes with a bit of suspense involved, but they are always found to the big difficult issues in the EU.“

- *John Bruton, bývalý irský ministerský předseda a velvyslanec EU v USA*

Úvod

V této diplomové práci se budu zabývat separatistickým jevem v rámci států Evropské Unie. Tento problém je v současnosti velmi aktuální a jednotlivé separatistické tendence v různých zemích kontinentu tvoří dohromady celo-unijní regionální problém, který je schopen ohrozit integritu nejen jednotlivých států, avšak ve svém důsledku také Unie jako celku.

Bude proto zapotřebí nejprve definovat separatismus jako jev, aby bylo možno současným tendencím v jednotlivých státech lépe porozumět a hledat řešení jednotlivých separatistických kauz. Nadále bude nutné zahrnout do této práce historické souvislosti, zejména pak okolnosti vzniku dotčených států ve vztahu k daným regionům a menšinám. Domnívám se, že tato otázka je velmi podceňovaná, zvláště když nám může problematiku separatistických idejí mnohem lépe přiblížit.

Hlavním těžištěm práce však bude problematika vztahu EU k separatistickým regionům v rámci jejich členských států a analýza tohoto tématu z pohledu práva EU. Je nutno podotknout, že tato otázka nemá přímý precedens. Existuje pouze několik – z minulosti známých – případů, které mají podobné kontury jako oddělení regionu od členského státu Unie, žádný však neznamenal vypořádávání se se vznikem státu nového. Ve stínu této okolnosti bude nezanedbatelnou část práce tvořit vyhledávání možných zdrojů analogie vhodných k použití na tuto situaci v systému práva EU.

Názor Unie a pohled unijního práva na tuto problematiku bude dalším navazujícím tématem. Zejména v souvislosti se stupňujícími se tendencemi k odtržení a konáním referend v dotčených oblastech, se EU a její představitelé mnohem častěji vyjadřují k pravděpodobným scénářům v případě, že taková situace nastane. Skepse těchto názorů ve formě obstrukcí, souvisejících s plynulým přechodem a kontinuitou členství nejen z hlediska představitelů Unie, ale samozřejmě také ze strany centrálních vlád mateřských států, bude dalším problémem, kterým se v této práci budu muset zabírat.

Je zřejmé, že hlavním oborem, který bude nutno prozkoumat, bude evropské právo, konkrétně pak primární právo EU a specificky Lisabonská smlouva, která nově obsahuje

ustanovení o vystoupení členského státu z Unie. Toto však bude dalším úskalím v této diplomové práci, neboť bude třeba odlišit od sebe secesi členského státu Unie a oddělení a secesi od členského státu a následnou secesi daného regionu z Unie, které se však již Lisabonská smlouva nevěnuje a její praktická podoba tak zůstává otázkou. Toto odlišení různých úrovní separatismu se v práci jistě projeví. I když se tedy v současnosti tolik probíranému Brexitu zde věnovat nebudu, jeho dopad mne zřejmě v konečném důsledku nemine. Také v této souvislosti ale vyvstane otázka užití analogie; v tomto případě analogické aplikace ustanovení vlastního systému primárního práva. Varianta použití čl. 50 SEU, původně určeného pro vystoupení jednotlivých členů z Unie, by nám v tomto případě alespoň částečně obě úrovně secese vzájemně přiblížila. I zde se však samozřejmě jedná pouze o teoretickou alternativu. Práce se jí však bude věnovat, aby zjistila vhodnost její aplikace.

Z hlediska právního pak – z výše zmíněné úrovně separatismu - jednoznačně vyplývá, že bude nutné analyzovat také vnitrostátní předpisy a jejich vliv na secesi dotčeného regionu.

Tato otázka bude zřejmě nejpálčivější v případě subjektivního dopadu secese na jednotlivce a zejména pak v případě otázky kontinuity občanství – jak evropského, tak občanství mateřského státu. Zde bude nutné probrat nejen ustanovení primárního práva, týkající se občanství unijního, ale v návaznosti na toto také vnitrostátní právní předpisy do té míry, abychom byli schopni porozumět celé škále možných variant, které mohou pro občany dotčených území, ale také pro občany dalších členských států na takovém území pobývajících nastat. V tomto případě bude rovněž vhodné analyzovat naši situaci z praktického hlediska a úkolem práce tak bude vyhledat a zpracovat možný precedens ve formě, které se s podobnou problematikou již potýká. Dostupné zdroje ukazují, že tato problematika je hodně obávaným tématem, neboť úzce souvisí s volným pohybem osob, kterému se tato práce samozřejmě také věnuje, ale také například s výkonem volebního práva – a to jak evropského, tak vnitrostátního.

Důležitým prvkem této práce pak bude autentičnost. V této problematice se rozhodně nevyplatí spoléhat pouze na jednostranné regionální zdroje, či naopak pouze celostátní. Bude tedy nutné obsáhnout pohled na separatismus více zeširoka a zejména pak v kontextu odlišného pohledu regionálních, celostátních a unijních aktérů shledat, kde se nachází skutečný pravděpodobný scénář případné secese.

Je evidentní, že nebude obsahově přijatelné zkoumat všechny současné regiony a země, neboť je jich v nynější době tolik, že to rozsah této práce nedovoluje. Záměrem tedy

bude obsáhnout pouze vytyčené příklady separatistických tendencí v daných určitých oblastech. Z tohoto hlediska se bude jednat o ty nejdůležitější a nejsledovanější problémy. Nadále však tato práce také uvede příklady z praxe poněkud méně známé, u nichž se bude věnovat odlišnému přístupu k řešení a k nahlížení na tento fenomén, který by možná mohl posloužit jako vzor pro budoucí řešení tohoto problému v jiných regionech.

Hlavním cílem pak nebude pouze přiblížit situaci v jednotlivých dotčených státech, ale také prozkoumat v konkrétních případech řešení případného získání nezávislosti daného separatistického celku z hlediska unijního práva a zejména v kontextu přechodu jednotlivých práv a členství v Evropské Unii.

Tato problematika je taktéž velice diskutována a probírána v oblasti mezinárodního práva. Bude nutné se tedy i tomuto odvětví blíže věnovat a prozkoumat možné alternativy případně nastalé korelace mezi oběma právními odvětvími. Je však nutné si uvědomit, že se nic takového doposavad nikdy nestalo, neexistuje tedy žádný přímý precedens a faktický náhled na řešení této otázky, tak bude dosti obtížný.

Bude tedy nutné hledat možné alternativy a vzory pro řešení problémů, zejména pak v dřívější praxi Unie v podobných případech. Velmi důležitá budou také vyjádření představitelů Unie a členských států. Je nutné si uvědomit, že zde mohou přijít ke slovu také právní obyčeje, zejména tedy mezinárodního práva. Ze všech těchto hledisek pak bude zřejmě možné řešit problém separatismu v evropském prostoru a také celosvětově podle několika aplikovatelných možností řešení, ze kterých tato práce vybere to nejpravděpodobnější.

1. Separatismus, jeho vliv na EU

1. 1. Definice pojmu separatismus

Základem, na kterém je tato práce vystavena, je pojem separatismus. Je tedy bezpodmínečně nutné jej zde přesně definovat. Separatismus je společenský jev, a zároveň společenský problém, jenž náleží ve vymáhání práva národa, etnika či společenské skupiny na sebeurčení a následně v konfliktu této skupiny se státním či mezinárodním celkem, jehož je součástí v kontextu transpozice moci z původního nositele ve formě původního státního celku na státní celek nový¹.

V samotném základu pak pojem vyvstává z principu sebeuvědomění si národní společenské sounáležitosti². Bez tohoto vědomí není možné, aby se entita stala separatistickým subjektem v pravém slova smyslu.

Jako synonymum lze použít také pojem secesionismus či secese.

V rámci pojmu secese pak tedy hovoříme o jedné z variant vzniku nového státního útvaru. Ten tedy může vzniknout přechodem části území ze správy jednoho státu pod správu jiného, spojením dvou či více států, dekolonizací, nebo právě oddělením části státu a jejím osamostatněním s tím, že původní stát nepřestane existovat. Zde hovoříme o secesi, separaci³.

Nadále se bude tato práce týkat také pojmu sukcese. Ve své podstatě se jedná o jakousi veskrze právní návaznost, nástupnictví, zejména v kontextu přechodu práv a závazků na nově

¹Viz str. 1, *Secessionism and Separatism in Europe and Asia: To Have a State of One's Own*, Jean-Pierre Cabestan, Aleksandar Pavković, Routledge, New York, 2013

²Viz str. 58, *Separatism: Democracy and Disintegration*, Metta Spencer, Rowman & Littlefield, New York, Oxford, 1998

³Viz str. 276, *Unión europea y secesión de estados miembros. Deben intervenir las instituciones europeas? Teoría y realidad constitucional*, Francesc de Carreras Serra, núm. 33, 2014

vzniklé státy a státní celky. Sukcese je vždy vázána na separaci, tedy konečný produkt separatismu v podobě oddělení se od původního celku⁴.

1. 2. Původ separatistických tendencí

Samotný původ separatistických či sukcesivních tendencí je další otázkou nutnou Co vede daný region, potažmo národ, k touze po samostatnosti a tím k separatistickým tendencím prvoplánově?

Názory na tuto problematiku se celosvětově liší. Obecně se ale dá konstatovat, že většina teoretiků se přiklání k etnické teorii, kdy je daná entita vedena sounáležitostí spočívající ve společném původu a historických a kulturních tradicích a jazyku⁵. Je však evidentní, že pouze tato sounáležitost nestačí. Možná ještě důležitější je hledisko ekonomické a politické⁶.

V tomto směru je potřeba zdůraznit, že většina separatistických regionů v západním světě je ekonomicky silná a politicky různorodá. Mnoho teoretiků dokonce považuje ekonomicko- politický aspekt za jediného pravého původce separatismu⁷.

Je na místě se domnívat, že tato analýza není zcela přesná, neboť etnický nevyjímajících se ekonomicky silných separatistických regionů známe z historie pouze minimum. Musím říct, že v obecných rysech se ztotožňují s teorií, která za kořen separatismu ve společnosti považuje společnou identitu a společný zájem⁸.

Kombinace těchto dvou prvků pak tvoří základ pro potenciální secesionistické tendence. Na tom se v podstatě shodují všichni.

⁴Viz str. 7, Rozpravy Československé akademie věd: Řada společenských věd, Československá akademie věd, Academia, 1987

⁵Viz str. 58-60, The Foundations of Ethnic Politics, Henry E. Hale, Cambridge University Press, New York, 2008

⁶Viz ibidem

⁷Viz str. 60, ibidem

⁸Viz str. 6, Secessionism, Identity, Interest and Strategy: Jason Sorens, McGill-Queen University Press, Montreal, 2012

Naopak se, dle mého názoru, v této souvislosti stále zapomíná na další důležitý faktor, kterým jsou historické konsekvence. Velká část v současné době secesi nakloněných oblastí byla v minulosti samostatnými a suverénními státy a mnoho z nich bylo s použitím násilných prostředků a z donucení začleněno do jiného státního celku, kde setrvaly po mnoho let⁹; zde stačí uvést ty, kterým se tato práce bude dále věnovat: Skotsko a Katalánsko.

V této souvislosti je dobré zmínit také stále sílící svazek zemí EU, která až donedávna nepočítala s možností vystoupení daných členů z Unie a fakticky tak svazovala jejich suverenitu. Právě tato tendence je také mnohdy vnímána jako počátek separatismu v rámci EU¹⁰.

Daná historická souvislost spolu s výše zmíněným etnickým, ekonomickým a politickým aspektem tvoří dle mého názoru základ univerzálně aplikovatelného modelu a předpokladu pro vznik separatistických tendencí v konkrétním regionu.

1. 3. Otázka secesivního dilematu dotčeného regionu, kontext EU

Proto, abychom dokázali dokonale pochopit fenomén separatismu v univerzálním měřítku, je nutné v první řadě empaticky pojmut dilema dotčeného subjektu. Toto secesivní dilema spočívá v porovnání pozitiv a negativ v případě konečného dosažení potenciálního oddělení od státního celku, respektive pozitiv a negativ v případě opačném a nadále pak v porovnání rizik, která sebou oddělení, respektive setrvání v unii přináší¹¹. Po zvážení tohoto dilematu obvykle dochází k rozhodnutí, zdali se bude dále směřovat k nezávislosti na celku, či nikoliv. Je potřeba říci, že toto vysvětlení je velmi zjednodušené a nebere v potaz různorodost názorů

⁹Viz str. 117, *Democracy - the God That Failed: The Economics and Politics of Monarchy, Democracy, and Natural Order*, Hans-Hermann Hoppe, Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey, 2001

¹⁰Viz str. 213, *IS A FEDERAL EUROPEAN CONSTITUTION NECESSARY?* Friedrich SCHNEIDER, University of Linz, *Swiss Political Science Review*, Volume 11, Issue 4, Article first published online: 20 JAN 2011, viz dále

¹¹Viz str. 66, *The Foundations of Ethnic Politics*, Henry E. Hale, Cambridge University Press, New York, 2008

a politických postojů v rámci regionu. Veskrze stojí na principu, který definoval Henry E. Hale:

"Pojďme pojednávat o regionu tak, jako by to byl jednatel, kterýžto má své vlastní zájmy konkretizované možnými životními příležitostmi. V této rané fázi konstrukce naší teorie pak lze přemýšlet o regionálních zájmech v promítnutí zájmu všech jednotlivých občanů v kontextu moci federálních institucí."¹²

Je jasné, že se jedná o ohromné zjednodušení, což ostatně přiznává i sám autor¹³. Nicméně tato formulka nám skutečně může posloužit k pochopení dilematu, které stojí před každým secese chtivým celkem. Je samozřejmé, že toto dilema bude v každém z konkrétních příkladů ovlivněno danou situací v regionu, a to zejména ekonomickou, sociální a politickou, ale také situací v celostátním měřítku. Konečně i zde můžeme spatřit podobnost s jednatelcem.

K porovnání musíme v našem případě přidat také dilema z hlediska vystoupení z EU. Zde však vyvstává otázka, zdali se v případě daného subjektu bude jednat o kontinuitu členství, či nikoliv¹⁴.

V případě rozhodování pak bude tedy daný region zvažovat možné alternativy. Při zvolení cesty separace to bude pravděpodobnost, se kterou centrální stát zvolí násilnou cestu odvrácení odtržení oblasti; a ze zkušenosti víme, že to většinou znamená větší ztráty pro secese chtivý region, respektive cestu schválení nezávislosti. V případě naklonění se k setrvání ve svazku to pak bude zvážení pravděpodobnosti exploatace daného regionu ze strany celku, respektive vzájemné spolupráce¹⁵.

K těmto faktickým vyústěním je třeba dodat aspekt ekonomický, kdy musí daný separatistický subjekt reálně posoudit svou ekonomickou stabilitu a možnosti v případě oddělení¹⁶. Ta se samozřejmě musí řídit a posuzovat v kontextu výstupů výše zmíněného základního dilematu.

¹² Str. 65, *The Foundations of Ethnic Politics*, Henry E. Hale, Cambridge University Press, New York, 2008

¹³ Viz ibidem

¹⁴ Viz *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Svazek 13, Svazky 2010–2011, viz dále

¹⁵ Viz str. 66, *The Foundations of Ethnic Politics*, Henry E. Hale, Cambridge University Press, New York, 2008

¹⁶ Viz str. 197, *Scottish Independence*, Jo Eric Munkers, University College London, Londýn, 2002

Je třeba zdůraznit, že ze zkušeností je patrné, že tato ekonomická analýza je velmi složitá a občas se zdá být nemožná, neboť existuje příliš mnoho vstupů a situace je mnohdy nepřehledná¹⁷.

Velmi důležitá je i otázka bilance exportu a importu. Je potřeba vyzdvihnout fakt, že jako součást státního celku, se daný region pouze částečně podílí na exportu a importu daného státu; po dosažení nezávislosti tvoří tento celek v mezinárodním obchodu samostatný subjekt. S tím samozřejmě souvisí osamostatnění vývozu a dovozu. Opět, v rámci Unie vyvstává otázka kontinuity členství v Schengenském prostoru či v EMU. Explicitně se lze domnívat, že v případě vystoupení z Unie dojde taktéž k vystoupení z těchto přidružených smluv. Takový postup je zde tedy implicitní a spočívá v závislosti výstupu z EMU či Schengenu na výstupu z EU¹⁸. I toto musí separatistický celek v rámci Unie zahrnout do svých preferencí.

Před dosažením nezávislosti nebývá vždy pravidlem, že by daný celek vedl statistiky vlastního mezinárodního obchodu¹⁹. I když tomu tak však je, je situace i tak dosti nepřehledná, zpravidla z důvodu obchodování se zbytkem původního státu a také z důvodů otázky sukcese zdrojů primárního sektoru exportu. V zásadě lze konstatovat, že je potřeba zvážit exportní bilanci vůči ostatním státům a následně ji porovnat s bilancí se zbytkem původního státu. V našem případě by pak stálo za úvahu porovnání s bilancí EU, jako prostředek kontroly. Rozdíl mezi těmito bilancemi pak bude s největší pravděpodobností tvořit exportní bilanci nově vzniklého státního útvaru²⁰.

Je to však velmi složitě v praxi ověřitelné. Tento ekonomický aspekt bude následně celkově blíže analyzován na konkrétních případech evropského separatismu.

Dále dilema disponuje i prvky ostatními, jako je geografická izolovanost, či naopak výhodná pozice, nerostné bohatství a v neposlední řadě schopnost efektivního státoprávního řízení.

¹⁷ Viz str. 197, *Scottish Independence*, Jo Eric Munkers, University College London, Londýn, 2002

¹⁸ *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Svazek 13, Svazky 2010–2011

¹⁹ Viz str. 197, *Scottish Independence*, Jo Eric Munkers, University College London, Londýn, 2002

²⁰ Viz ibidem

1. 3. 1. Konflikt stranických zájmů, referendum a prosazování separatistické vůle v regionu

Pro tuto práci je relevantní zmínit, že je neoddiskutovatelným faktem to, že mnoho obyvatel dotčeného regionu ve skutečnosti není mnohdy pevně rozhodnuto, že by si odtržení přálo; část z nich je dokonce radikálně proti.

Když rozvineme teorii o jednotlivci a jeho jedinečných požadavcích, pak se dostaneme zákonitě právě do situace, kdy je společnost rozdvojena a mnohdy spíše nepatrně nakloněna k setrvání ve státním svazku. Zde je potřeba si uvědomit, že v demokratických společnostech je referendum stěžejním krokem v rámci cesty k separaci a proto je názor občana tím nejdůležitějším v této problematice²¹.

Jenže v současné komplikované situaci v rámci EU není pro občany jednoduché zvolit cestu secese, neboť to s sebou přináší mnohé nezodpovězené otázky a nejistotu²². Jak přiblíží závěrečná kapitola této práce, stěžejním tématem je zde otázka zachování občanských práv v rámci Unie.

Ovládnutí mínění lidí je zde pak dalším stěžejním bodem, jak naznačil Tom Nairns:

„Nacionalismus vzniká a současně potřebuje ke svému vzniku zneužívání periférií, jejichž deprimované elity nemají na výběr, než se obrátit na masu lidí pod nimi a zapojit je do svého nacionalistického programu.“²³

Separatistické tendence se pak často ztotožňují s politickými uskupeními, respektive vice-versa. A tyto, nejčastěji politické strany, pak mívají velkou moc a to mnohdy i v celostátním měřítku, stačí zmínit nedávno rozpuštěnou koalici nacionálních katalánských stran CIU (Convergencia i Unió)²⁴, nebo - dovedeno do důsledku - Sudetoněmeckou stranu v

²¹ Viz str. 66, El proceso de constitucionalización de la Unión Europea: de Roma a Niza, Celso Cancela Outeda, Univ Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 2001

²² Viz López Basaguren: Si se hace un referendo ilegal, solo votarán los que estén a favor de la consulta. <http://www.abc.es/espana/20140927/abci-entrevista-lopez-basaguren-201409251753.html>

²³ Str. 339, The Break up of Britain, Tom Nairns, NLB, Londýn, 1977, str. 339, dále viz kapitola 5 této práce a problematika občanství v případě separace

²⁴ Viz str. 187, Alianzas políticas, relaciones de poder y cambio organizativo: el caso de Unió Democràtica de Catalunya, 1978-2003, Oscar Barberà i Aresté, CIS, Madrid, 2011

Československu²⁵. Tyto strany mnohdy využívají politické situace a svou aktivitou ovlivňují mínění ve společnosti, čímž zase zpětně vyživují secesivní nálady.

Tento začarovaný kruh je, společně ještě s nátlakem médií, dle mého pohledu jedním z největších a nejvíce opomíjených původců separatistických tendencí současnosti.

1. 4. Dilema centra a centrální pohled na problematiku secese v kontextu EU

Poté, kdy dojde ze strany regionu ke zvolení cesty separace, respektive případně setrvání ve státním celku, záleží na centrální moci původního státu, aby na toto jednání zareagoval. Ať už se situace v regionu vyvine jakkoliv, má centrální moc vždy dvě možnosti. V případě, že se daná oblast rozhodne jít cestou separace, oněmi možnostmi jsou buďto násilný konflikt s cílem zamezit odtržení od státního celku, nebo upuštění od tohoto jednání a ponechání svobody a umožnění nenásilného odtržení²⁶.

Moc původního státu zde samozřejmě musí vzít v potaz zejména faktické hodnoty, které region přináší a v neposlední řadě také bere v potaz vojenskou sílu separatistů a jejich tendence či naklonění k válečnému konfliktu. Z historických souvislostí víme, že v případě násilného potlačení separace to povětšinou znamená kruté ztráty pro separatisty a potlačení jejich pokusu o samostatnost²⁷.

Čímž se dostáváme k opci, která zbývá centru v případě, že se státní útvar zachová. Může zvolit buďto cestu exploatace, nebo kooperace²⁸. Tedy v prvním případě využívat přírodní zdroje, pracovní síly a jiný potenciál regionu bez větších, než udržovacích investic.

²⁵ Viz Němci v českých zemích v 19. a 20. století. Společnost a kultura, Thomas Oellermann, M.A., NĚMECKÉ POLITICKÉ STRANY V ČESKOSLOVENSKÉ REPUBLICE 1918-1938, http://www.slu.cz/slu/cz/projekty/webs/popularizace/postery-sylaby-publikace-1/poster/4-cyklus/0320_oellermann.pdf, V době První republiky existovalo v naší zemi několik německých stran, avšak pouze ta Sudetoněmecká byla radikální, respektive její vyhraněné křídlo podporující NSDAP v Německu a hájící připojení k Říši.

²⁶ Viz str. 65-67, The Foundations of Ethnic Politics, Henry E. Hale, Cambridge University Press, New York, 2008

²⁷ Viz ibidem

²⁸ Viz ibidem

V případě kooperace se samozřejmě jedná o nejefektivnější cestu, neboť dle obecných standardů je cesta exploatace nejen nemorální, ale také dlouhodobě ekonomicky neudržitelná a jednoznačně vede k anti centralistickým náladám v exploatované oblasti²⁹.

Je vhodné se domnívat, že centrální moc preferuje pro unijní nálady a profederální tendence v rámci všech svých regionů³⁰.

Tento princip je viditelný také v poslední době v novelizaci evropského práva, ve sbližování a federačních tendencích v Unii a mimo jiné také v zakomponování práva na secesi v unijním právu³¹.

Jednalo se o zcela logický krok, neboť s postupným zesilováním vazeb v rámci Unie a její postupnou federalizací, se začaly jednotlivé členské státy obávat, že její moc roste příliš rychle a nekontrolovatelně a že by případné kompetence, které Unii svěřují, už nemuselo být možné kontrolovat či získat zpět³². Státy se tak začaly zdráhat v pokračování integrace:

„Důsledkem tohoto je, že se jednotlivé členské státy zdráhají hlouběji ponořit do integračního procesu. Tato tendence má samozřejmě negativní dopad na efektivitu EU. Naproti tomu, jakmile má stát právo vystoupit z Unie, kdykoliv si toho bude žádat, nebude mít žádné potíže s přesunem své suverenity na EU v takové míře, v jaké je to nutné pro zajištění prohloubení evropské integrace.“³³

Zakotvení práva na vystoupení z tohoto svazku tedy zůstalo jako jediné možné řešení. Také se můžeme bavit o řešení neochoty k širší integraci právě separatistických celků v rámci jednotlivých členů Unie. Když vezmeme v potaz Ústavu EU a její neúspěch v roce 2005³⁴,

²⁹ Viz str. 65-67, *The Foundations of Ethnic Politics*, Henry E. Hale, Cambridge University Press, New York, 2008

³⁰ Viz <https://stephanedion.liberal.ca/en/articles-en/federalism-face-secessionist-pressure/>

³¹ Viz čl. 50 SEU Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, 2012/C 326/01, Viz <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT>

³² Viz str. 139 *Journal of Politics and Law: Secession Right – an Anti-Federal Principle? Comparative Study of Federal States and the EU* Florentina Harbo Norwegian Institute for Strategic Studies Youngstorget 5, N-0181, Oslo, Norge (Norway) vol 1. No. 3 september 2008

³³ ibidem

³⁴ Viz *The New York Times*, 31.5.2005, http://www.nytimes.com/2005/05/31/world/europe/french-no-vote-on-european-constitution-rattles-continent.html?_r=0

zjistíme, že to nebyly jen samotné státy, jako třeba Francie, které vyhlásily nesouhlas s Ústavou. Byly to právě také separatistické ohniska v rámci členských států, které se postavily proti tomuto dokumentu³⁵. Možnost vystoupení z Unie, i když nespecifikovaná na separované regiony, tak může mít svůj význam i zde.

Je to logické, neboť jakékoliv riziko separace znamená pro daný stát také riziko ekonomických a mocenských ztrát. Pro oživení profederálních nálad tak státní moc užívá strategie, kteréžto ve svém důsledku přímo či nepřímo odrazují dané etnikum, či region od secese.

Praktickým faktem také je, že státy, které mají historicky tvrdší centrální režim s malou svobodou pro regionální hnutí a jejich zájmy, se častěji potýkají s nárůstem právě separatistických nálad³⁶. Lze konstatovat, že země, které mají k tomuto fenoménu liberálnější postoj a poskytují svým specifickým regionům větší svobodu, nejen právně zakotvenou, ale hlavně faktickou mají následně mnohem menší problémy se separatistickými hnutími³⁷. Jako typický příklad takového liberálního řešení může sloužit Dánsko, které Grónsku a Faerským ostrovům poskytuje značnou volnost³⁸. Otázkou zůstává, zdali se toto projeví také v případě EU.

Naopak v ostatních případech, kdy se secesionistické tendence stupňují a vytvářejí problémy, se v drtivé většině případů jedná o státy, které jsou buď silně centralistické, nebo do nedávné minulosti svým regionům nedopřávaly dostatečných samosprávných svobod³⁹.

³⁵ Viz str. 53-98, *Scottish Party Responses to Europe and Devolution*. "Scottish Party Responses to Europe and Devolution". Using Europe: Territorial Party Strategies in a Multi-level System. Eve Hepburn, Manchester University Press, 2010.

³⁶ Viz str. 2-3, *Designing a Constitutional Right of Secession: Applying Normative Principles and Empirical Findings*, Jason Sorens, Department of Government, Dartmouth College October 22, 2013, <http://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=389082074026095001118109098006080087049011003078061021028122004100005070112102107025033007120040011005124116003121089074098097012091022050034003081107093125004095033080083026075026112080076007082094113104002121113005002117000109098064010083031101067&EXT=pdf>

³⁷ Viz ibidem

³⁸ Viz *Autonomy and Demilitarisation in International Law: The Åland Islands in Changing European Context*, Lauri Hannikainen, Frank Horn, Kluwer Law International, Haag, Nizozemsko, 1997

³⁹ Viz str. 2-3, *Designing a Constitutional Right of Secession: Applying Normative Principles and Empirical Findings*, Jason Sorens, Department of Government, Dartmouth College October 22, 2013, <http://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=389082074026095001118109098006080087049011003078061021028122004100005070112102107025033007120040011005124116003121089074098097012091022050034003081107093125004095033080083026075026112080076007082094113104002121113005002117000109098064010083031101067&EXT=pdf>

Zde jako příklad z minulosti může sloužit Španělsko, které je i přes částečnou autonomii svých regionů stále dosti centralistické⁴⁰, což lze považovat za pozůstatek Francovy vlády, či Velká Británie, která až donedávna nepřipouštěla uvolnění poměrů pro své jednotlivé oblasti. Ani cesta poskytnutí částečné autonomie není totiž zcela bezproblémová. V dlouhodobém časovém horizontu docela nefunguje. Dá se říct, že autonomie zde vystupuje jako jakýsi počáteční bod. Pokud však region nevidí možnost dalšího naplnění jeho politických požadavků a případně možné směřování k dalším pravomocem, neřkuli dokonání odtržení od státu, je za nějaký čas efekt minimálně stejně negativní, jako kdyby k žádné autonomii ani nedošlo. Zde stojí za zmínku také uvažovaný institut veta případné separace či celostátního schválení takového kroku; zde souhlasím se Sorensem, který to považuje za negativní řešení s nejistým výsledkem⁴¹.

Můžeme konstatovat, že v extrémních případech, kdy stát explicitně zakazuje či znemožňuje danému subjektu separaci, zvyšuje tímto krokem značně riziko vzrůstu radikálních tendencí směřujících k odtržení dané oblasti. Zrod teroristických skupin pak může následovat a přivodit občanskou válku. Zde jako příklad lze uvést potlačení separatismu v Čečensku, kteréžto vedlo ke zradikalizování povstaleckých skupin a mimo jiné také k masakru v beslanské škole⁴².

I když se může zdát pochybné, že by jakýkoliv stát dobrovolně začlenil do své ústavy přímo právo jeho součástí na separaci, známe příklady, např. Srbsko a Černou Horu či Etiopii, kdy se tak stalo⁴³. V prvním případě šlo o klidnou separaci Černé hory, v případě druhém pouze o bezvýznamné ustanovení.

⁴⁰ Viz *Federalismo y cuestión federal en España*, Manuel Chust Calero, Universitat Jaume I, 2004

⁴¹ Viz str. 10-11, *Designing a Constitutional Right of Secession: Applying Normative Principles and Empirical Findings*, Jason Sorens, Department of Government, Dartmouth College October 22, 2013, <http://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=389082074026095001118109098006080087049011003078061021028122004100005070112102107025033007120040011005124116003121089074098097012091022050034003081107093125004095033080083026075026112080076007082094113104002121113005002117000109098064010083031101067&EXT=pdf>

⁴² Viz http://www.teinteresa.es/mundo/masacre-Beslan-antecedente-secuestros-escuelas_0_1267673539.html, dále viz <http://www.infobae.com/2004/09/07/137964-putin-rechaza-relacion-su-politica-y-la-toma-rehenes-beslan>

⁴³ Viz str. 116, *Secessionism, Identity, Interest and Strategy*: Jason Sorens, McGill-Queen University Press, Montreal, 2012

Lze shrnout, že toto ustanovení se povětšinou – v jeho pravém smyslu – týká vyspělých zemí⁴⁴. Tento krok pak znamená bezpochyby uvolnění poměrů a zcela jistě zlepšení vzájemných vztahů do budoucna.

Také v tomto lze spatřovat dilema centrálních vlád. Prioritou je jim samozřejmě udržení celistvosti a stálosti státního útvaru, ale také udržení bezpečnosti a svobody v rámci státu. Z tohoto ohledu by možná bylo vhodné zvážit všechna rizika, která představuje přílišné potlačování práva na sebeurčení a v protikladu pak postupné uvolňování státního svazku. Toto rozhodování v souvislosti s potenciální jednostrannou secesí, tedy secesí bez konsenzu s původním státem, nás staví před střet dvou zásad mezinárodního práva, zásady celistvosti státního území a zásady práva na sebeurčení národa⁴⁵. Hledání ideálního kompromisu mezi oněmi extrémami není jednoduché, ale v poslední době se stále častěji státy přiklánějí k liberálnějšímu přístupu.

Jako velký paradox pak vnímám fakt, že v zemích, kde nakonec postupnou liberalizací dojde k referendům o separaci od státního celku, končí tato referenda většinou těsně ve prospěch setrvání ve státním svazku původním. Jako příklad nám může posloužit dvojice referend v případě Quebecu a Skotska⁴⁶. Tímto se můžeme navrátit k faktu, že region, který má svobodu rozhodování o svém osudu najednou ztrácí potřebu rebelovat a snažit se odtrhnout. Ona zmíněná paralela mezi celou oblastí a jednotlivcem tak částečně - v psychologické rovině - funguje i v tomto případě.

1. 4. 1. Mezinárodní separatistický boom, solidarita a antipatie v mezinárodním měřítku

Existuje ještě jeden prvek, stojící poněkud mimo klasickou konstrukci separatistické teorie. Původ a často oživení těchto nálad ve společnosti totiž nezřídka záleží na vývoji

⁴⁴ Viz str. 116, *Secessionism, Identity, Interest and Strategy*: Jason Sorens, McGill-Queen University Press, Montreal, 2012

⁴⁵ Viz str. 54, *INTERNATIONAL JOURNAL OF BALTIC LAW, VITA GUDELEVIČIŪTĒ*, Vytautas Magnus, University School of Law Volume 2, No. 2 (April, 2005), <https://www.tamilnet.com/img/publish/2009/10/Gudeleviciute.pdf>

⁴⁶ Viz http://www.huffingtonpost.ca/2015/10/28/1995-referendum-20-years-later-country-still-standing-but-so-is-sovereignty_n_8405268.html

aktuální situace, zejména v daném regionu, ale také globálně. Jako typický příklad můžeme uvést boom, který v secesionistických hnutích nastal po rozpadu Sovětského svazu, vlastně ještě během jeho postupného rozkladu⁴⁷.

„Nacionalistická horečka, vypuknuvší v Sovětském svazu a v Jugoslávii popohnala separatistická a vzpurná regionální hnutí, která oslabují a rozdělují italskou politickou scénu. Německy hovořící separatisté z oblasti Alto Adagia na hranicích s Rakouskem oživili dlouho zapomenutou tendenci odtrhnout se od zbytku Itálie. Valdôtainská Unie, jinak umírněně nacionalistické hnutí spravující údolí Aosty na hranicích Švýcarska a Francie, včera uvedla do pohybu proces začínající secese. Následují ozvěny obnovené aktivity militantních separatistů na Sardinii a stále silící Lombardské Ligy.“⁴⁸

Takto se o situaci vyjadřuje The Guardian ze 4. září roku 1991, kdy ještě osud obou velkých státních celků visel ve hvězdách.

Od té doby se toho událo hodně a separatistický boom je, dle mého, jediné vhodné pojmenování. Ona druhá vlna dekolonizace, nastartovaná rozpadem Sovětského svazu, zasáhla celý svět. Právo národů na sebeurčení se stalo opět aktuálním a nové státy od té doby vznikají na všech kontinentech.

Vzájemná provázanost jednotlivých separatistických tendencí v různých zemích však jde ještě dál, než by se podle výše zmíněného mohlo zdát. Důležitou roli zde hraje mezinárodní právo veřejné, zvláště pak institut mezinárodního uznání státní suverenity. Není náhodou, že nově vzniklé státní útvary bývají s pravidelností nejprve uznávány státy jen o pár let staršími a někdy pouze jimi. Je jasné, že uznání různými státy má podle jejich vztahu k nově vzniklému státu různou váhu⁴⁹.

Dále pak celky mezinárodně neuznané, či jen zcela marginálně uznané státy bývají zpravidla uznávány dalšími nově vzniklými státy podobného charakteru. Zde stačí zmínit vzájemné uznání Abcházie a Jižní Osetie, či uznání obou ze strany Podněstří či Luhanské republiky⁵⁰.

⁴⁷ Viz str. 3-4, *Secessionism, Identity, Interest and Strategy*: Jason Sorens, McGill-Queen University Press, Montreal, 2012

⁴⁸ Ibidem, viz The Guardian, 4. září 1991

⁴⁹ Viz str. 57, *Derecho Internacional*, Antonio Remiro Brotons a kol., McGraw-Hill, Madrid, 1997, dále viz <https://taklama.com/2015/05/24/abkhazia-south-ossetia-lugansk-donetsk-the-demerits-of-mutual-recognition/>

⁵⁰ Viz str. 159, *The European Union's Shaping of the International Legal Order*, Dimitry Kochenov, Fabian Amtenbrink, Cambridge University Press, 14. 11. 2013

Tato separatistická solidarita je pochopitelná. Zatímco podobné kroky však nemají v mezinárodním právu velkou váhu, lze tuto solidaritu invertovat a podívat se na případy, kdy dochází k neuznání nezávislosti daného subjektu ze strany jiného státu, který se sám potýká se separatistickým problémem. Proto nikdy nedošlo k uznání Kosova Španělskem nebo například Řeckem, protože obě země mají se separatismem neblahé zkušenosti a uznáním by se tak vlastně chovaly nelogicky⁵¹.

Je to však jen tato solidarita a logika v jejich chování? Budu zde odvážný a půjdu ještě dál. V kontextu výše zmíněného separatistického boomu. Je nepochybné, že každé další uznání podobného nového státního útvaru vytváří lepší živnou půdu pro separatistické tendence zejména v daném regionu, ale také globálně⁵². Neuznání nemusí nutně být jen formálním a diplomatickým gestem soudržnosti, lze jej vnímat přeneseně jako volební hlas proti secesivnímu boomu současnosti.

1. 5. Případ uznání Kosova z hlediska EU

Uznání nově vzniklého státu je obecně stěžejní pro jeho mezinárodněprávní subjektivitu a existenci jako takovou⁵³.

Pokud se na danou problematiku budeme dívat v kontextu EU, zjistíme, že potenciální uznání či neuznání právě Kosova má v současné době ještě výraznější podtext a to v souvislosti s rozšiřováním EU na Balkán a s nedávným přistoupením Chorvatska a vedením rozhovorů s dalšími státy jako je např. Makedonie⁵⁴.

⁵¹ Viz <http://www.dw.com/en/kosovo-question-still-divides-eu/a-16226802>

⁵² Viz str. 3-4, *Secessionism, Identity, Interest and Strategy*: Jason Sorens, McGill-Queen University Press, Montreal, 2012

⁵³ Viz str. 2, Meeting Summary Recognition of States: the Consequences of Recognition or NonRecognition in UK and International Law Summary of the International Law Discussion Group meeting held at Chatham House on 4 February 2010, www.chathamhouse.org.uk, kap. 2 RALPH WILDE: RECOGNITION IN INTERNATIONAL LAW

⁵⁴ Viz The EU: wider and deeper with the Balkans, CHRISTOPHE SOLIOZ 8 October 2014

<https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/christophe-solioz/eu-wider-and-deeper-with-balkans>

Také Srbsko by mělo zájem o členství. Napjatá situace s logickým odmítáním uznání Kosova a s nárokováním kosovského teritoria však takovému postupu brání. Přesto nebo možná právě proto figuruje EU jako prostředník sblížující oba dva celky a uklidňující situaci v regionu z logických ekonomických a politických důvodů. Právě vidina vstupu do EU částečně boří vysoké barikády mezi oběma celky. Jak je vidět například z konference v Bruselu z roku 2013, kterou vedla vysoká představitelka pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku EU Catherine Ashton⁵⁵. Dle Smlouvy o EU - a konkrétně pak dle čl. 24 – je to krom Evropské rady a Rady EU právě vysoký představitel pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, který zahraniční politiku EU vykonává⁵⁶. Zvláštní roli pak Smlouvy přisuzují Evropskému parlamentu (viz dále).

Velmi důležitou úlohu zde hrál právě Evropský Parlament. Už v jeho zprávě o *Budoucnosti Kosova a roli EU*⁵⁷, vidíme jednoznačnou tendenci a názor pro samostatnost, neboť se zde hovoří o suverenitě pod mezinárodním dohledem, z níž jednoznačně vychází budoucí suverenita státu bez mezinárodního prvku⁵⁸.

Navíc je ona sblížovací tendence podpořena terminologií, kterou parlament používá a – mimo jiné – také parlamentní konferencí západo-balkánských států, na níž bylo Kosovo reprezentováno jako suverénní stát, stejně jako ostatní balkánské země, což vyvolalo pobouření zejména ze strany srbských zástupců⁵⁹. Je potřeba ale zdůraznit, že toto uznání, a de facto ani žádné jiné projevy Unie, nemají z mezinárodního práva význam.

Kompetence uznání nově vzniklého státu náleží výhradně členským **státům**. Nevychází to pouze z mezinárodněprávních koncepcí suverenity státu, ale také z práva EU, konkrétně pak ze zásady svěřených pravomocí dle čl. 5, odst. 2 SEU⁶⁰. Z jeho ustanovení jasně vyplývá, že pravomoce, které nebyly Unii členským státem svěřeny, jsou ponechány

⁵⁵ Viz How the EU Brought Serbia and Kosovo to a Deal, Posted by: JUDY DEMPSEY, SUNDAY, FEBRUARY 2, 2014, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=54403>

⁵⁶ Viz čl. 24, SEU, Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, 2012/C 326/01, Viz <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT>

⁵⁷ Viz <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2007-0067+0+DOC+XML+V0//EN>

⁵⁸ Viz The European Parliament and its International Relations, Stelios Stavridis, Daniela Irrera, Routledge, 24. 3. 2015

⁵⁹ Viz The mutual reinforcement of Parliamentary oversight and Parliamentary diplomacy, The European Parliament and its International Relations, Stelios Stavridis, Daniela Irrera, Routledge, 24. 3. 2015

⁶⁰ Viz čl. 5, SEU, Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, 2012/C 326/01, Viz <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT>

v kompetenci členských států. V návaznosti na toto již po zevrubné analýze článků 3 a 4 SFEU⁶¹, které se věnují výlučným a sdíleným pravomocem, zjistíme, že kompetence uznání nově vzniklého státu mezi pravomoce Unie patřit nemůže. To však neznamená, že by Unie v tomto směru nebyla aktivní. Již několik hodin po vyhlášení nezávislosti reagovala – na úrovni ministrů zahraničních věcí v rámci Rady – svoláním zasedání. Zde je vhodné připomenout čl. 26 SEU, který upravuje dělbu kompetencí mezi členskými státy a Radou a podle nějž Rada dbá na to, aby byla zahraniční politika Unie jednotná⁶². Tato jednota je však konfrontována s faktem, že kompetence uznání nově vzniklého státu náleží členům Unie. Bylo tomu tak i v tomto případě⁶³.

Přestože Rada reagovala velmi rychle a dynamicky⁶⁴, osud zasedání na úrovni ministrů zahraničních věcí byl evidentní od počátku. Pravděpodobnost, že by dva protichůdné tábory odpůrců uznání v podobě Španělska, Řecka či Slovenska na straně jedné a států uznání nakloněných – Velké Británie, Francie či Německa na straně druhé, našly společnou řeč, byla minimální. Závěr vlastně v kontextu výše zmíněné dělby pravomocí nemohl být jiný. Rada na úrovni ministrů zahraničních věcí, případně zmocněnců pro EU prohlásila, že si každý stát musí své vztahy ke Kosovu vyjednat sám.

„Rada došla k závěru, že členské státy samy rozhodnou – v souladu s vnitrostátní praxí a mezinárodním právem – o svém vztahu ke Kosovu.“⁶⁵

Toto koresponduje s výše zmíněnou dělbou kompetencí. Zajímavá je pak užitá formulace, kdy Rada nehovoří o uznání nezávislosti, ale o vyjednání vzájemných vztahů. Rada se však podílela na řešení kosovské situace ještě výrazněji ve formě zřízení EULEXu, doposud největší civilní mise EU⁶⁶. Jejím úkolem

⁶¹ Viz čl. 3 a násl., SEU, Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, 2012/C 326/01, Viz <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT>

⁶² Viz čl. 26 SEU, Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, 2012/C 326/01, Viz <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT>

⁶³ Viz čl. 28 SEU, ibidem

⁶⁴ Viz 2851st Council meeting, General Affairs and External Relations, EXTERNAL RELATIONS, President: Mr Dimitrij Rupel, Minister for Foreign Affairs of Slovenia, Brussels, 18 February 2008, COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, EN PRESS RELEASE 6496/08 (Presse 41)

⁶⁵ str. 7, ibidem

⁶⁶ doslovný název zní European Union Rule of Law mission in Kosovo, doslova tedy Mise vlády práva EU v Kosovu, viz The Governance of Kosovo: Security Council Resolution 1244 and the Establishment and Functioning of Eulex, Erika de Wet, *The American Journal of International Law*, Vol. 103, No. 1 (Jan., 2009), pp. 83

bylo postupně převzít a zastávat kompetence již předtím prováděné misí OSN (UNMIK) a dalšími institucemi (OBSE); ze začátku pak hlavně finanční a ekonomické záležitosti, obnovení měny, mezinárodního obchodu a spolupráce⁶⁷.

Ani v současné době však tenze na západním Balkáně v kontextu EU není zažehnána, a to ani s účastí EULEXU. V poslední době se naopak zdá, že právě Unie může působit spíše negativně. Srbská strana se totiž obává, že – v souvislosti s finanční a k tomu ještě uprchlickou krizí – bude Unie používat ekonomických prostředků k tomu, aby donutila Řecko – jeden ze států neuznavších kosovskou nezávislost k tomu, aby tak učinilo⁶⁸.

Přesto se však na jednom obě vlády shodnou:

„Je zde shoda v tom, že ani jedna z vlád nebude stát té druhé v cestě při vstupu do EU.“⁶⁹

V tomto ohledu však musíme zvážit paradox trvajících neuznání Kosova Srbskem a dalšími státy s přístupovým mechanismem v podobě čl. 49 SEU, který vyžaduje souhlas všech členských států s přistoupením nového členu⁷⁰. Toto se však týká pouze případu, kdy by došlo k přistoupení Srbska dříve, než k přistoupení Kosova. V případě Španělska, Řecka a dalších zemí EU se této překážce vyhnout nelze. V kontextu výše zmíněného však nelze vyloučit alternativu kombinace, kdy Srbsko a další země (členové EU) Kosovo oficiálně neuznají, ale nebudou bránit jeho vstupu do Unie. S tímto paradoxem pak souvisí nátlak na Srbsko ze strany Unie, která si pro hladký průběh přístupových rozhovorů a mechanismu samozřejmě přeje uznání Kosova co nejdříve státy a zejména Srbskem⁷¹.

⁶⁷ Viz The Governance of Kosovo: Security Council Resolution 1244 and the Establishment and Functioning of Eulex, Erika de Wet, *The American Journal of International Law*, Vol. 103, No. 1 (Jan., 2009), pp. 84.

⁶⁸ Viz Serbia fears EU will pressure Greece to recognise Kosovo, Georgi Gotev, 17.8.2015 <http://www.euractiv.com/section/enlargement/news/serbia-fears-eu-will-pressure-greece-to-recognise-kosovo/>. Zde je vhodné dále zmínit odlišnosti mezi postavením členu a nečlenu EU. Neboť v případě členského státu může Unie mnohem širěji využívat ekonomických nástrojů, naproti tomu v případě nečlenského státu se bude spíše jednat o diplomatickou záležitost v souvislosti s průběhem přistoupení k Unii

⁶⁹ Viz str. 491, Nordic, Central, and Southeastern Europe 2015-2016, Wayne C. Thompson, Rowman & Littlefield

⁷⁰ Viz čl. 49, SEU, Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, 2012/C 326/01, Viz <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT>

⁷¹ Viz EU and US put pressure on Serbia to approve Kosovo plan, <http://www.euractiv.com/section/global-europe/news/eu-and-us-put-pressure-on-serbia-to-approve-kosovo-plan/>, 18. 4. 2007 (updated: 28. 5. 2012), viz dále: Russia: EU Will Pressure Serbia over Kosovo, 12. Zář 2008, <http://www.balkaninsight.com/en/article/russia-eu-will-pressure-serbia-over-kosovo/1615/5>

V této souvislosti však stejně můžeme vysledovat precedens pohledu EU na právo národa na sebeurčení a také zakomponování práva člena EU na vystoupení z Unie do primárního práva, což spolu úzce souvisí⁷². Přestože Rada ve svém prohlášení uvedla, že se jedná o situaci *sui generis* a v žádném případě ne o precedens⁷³, faktem zůstává, že přes neuznání Kosova mnoha členy EU, vstoupila již 1. dubna 2016 v platnost asociační dohoda Kosova s EU (SAA), což se dá považovat za první krok vedoucí ke vstupu do EU⁷⁴.

Zároveň zde také vidíme důležitou roli Evropského parlamentu, který bez zřejmého oficiálního zmocnění funguje jako důležitý diplomatický element a prostředník v diplomatických vztazích EU s třetími zeměmi⁷⁵.

1. 6. Možnosti preventivního řešení separatismu

V tomto kontextu lze spatřit nečekané řešení. Tím, že státní celek umožní regionu konání referenda a následně jej fakticky zplnomocní, v rámci zásady práva národa na sebeurčení, aby se dle své vůle od státního celku odtrhl, nejenže tím pravděpodobně zažehná mnoho politických a sociálních svárů, ale zřejmě také tímto uvolněním situace nepřímo přispěje k přiživení pro-centralistických nálad v rámci regionu a tím také k zápornému výsledku referenda a setrvání oblasti ve státě v případě státního celku a ke zklidnění politické situace v kontextu přenesení pravomocí v případě EU⁷⁶.

⁷² Viz čl. 50 SEU, Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, 2012/C 326/01, Viz <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT>

⁷³ Viz str. 7, 2851st Council meeting, General Affairs and External Relations, EXTERNAL RELATIONS, President: Mr Dimitrij Rupel, Minister for Foreign Affairs of Slovenia, Brussels, 18 February 2008, COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, EN PRESS RELEASE 6496/08 (Presse 41)

⁷⁴ Viz Stabilisation and Association Agreement (SAA) between the European Union and Kosovo enters into force, European Commission - Press release, Brussels, 1 April 2016, viz http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1184_en.htm

⁷⁵ Viz The European Parliament as a Diplomatic Precedent-Setter: The Case of Parliamentary Relations with Kosovo, Lorinc Redei, http://www.academia.edu/11354220/The_European_Parliament_as_a_Diplomatic_Precedent-Setter_The_Case_of_Parliamentary_Relations_with_Kosovo

C 326/01, Viz <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT>

⁷⁶ Viz str. 139 Journal of Politics and Law: Secession Right – an Anti-Federal Principle? Comparative Study of Federal States and the EU Florentina Harbo Norwegian Institute for Strategic Studies Youngstorget 5, N-0181, Oslo, Norge (Norway) vol 1. No. 3 september 2008

Samozřejmě se na tento kauzální nexus nelze v praxi spoléhat, ale ze zkušenosti víme, že by pravděpodobně fungoval⁷⁷.

Obecně však můžeme shrnout, že problematika jednotlivých dilemat obou stran a případně EU jako třetí strany, vedoucí ke konečnému jednání a rozuzlení dané situace je natolik komplikovaná, že je nemožné ji v obecných měřítkách přesně analyzovat. Naopak je potřeba toto téma aplikovat ad hoc na jednotlivé případy podle výše nastíněného modelu, který nám slouží jako obecný vzorec⁷⁸.

⁷⁷ Viz str. 151, *Secessionism, Identity, Interest and Strategy*: Jason Sorens, McGill-Queen University Press, Montreal, 2012

⁷⁸ Viz str. 151, *Secessionism, Identity, Interest and Strategy*: Jason Sorens, McGill-Queen University Press, Montreal, 2012

2. Možnosti a varianty při postupu vnitřního rozšíření EU, zřízení Unie a kontext analogie mezinárodního práva

2. 1. Termín vnitřní rozšíření a jeho legislativní stránka

Termínem vnitřní rozšíření, myslíme zde separaci jednoho či více členských států EU, a tím vytvoření nového státu v unijním prostoru, který by fakticky nadále pokračoval v členství v Unii bez změny jejich vnějších hranic. Sukcese členství je pak samostatnou a komplikovanou otázkou, která je jedním ze stěžejních bodů v případě procesu separace celku z jednoho z členů EU⁷⁹. Jak již bylo zmíněno, v tomto případě nedisponujeme použitelným přímým precedentem, avšak ani potřebnou legislativou, která by byla přímo použitelná v takovém případě. Je evidentní, že v tomto ohledu jsou stěžejní smlouvy primárního práva EU. Když do nich však nahlédneme, zjistíme, že samotný zákonodárce, přeneseně EU, sama nepředpokládá a přímo neupravuje scénář, v němž by k podobnému případu separace regionu z členského státu došlo a že by tím došlo k sukcesi členství a závazků vůči EU⁸⁰.

Aplikace zakládajících smluv přichází do úvahy zejména v části Smlouvy o EU a to zejména v části okolo článku 50⁸¹. Zejména se jedná o článek 49 této smlouvy, kterýžto pojednává o rozšíření EU o nový členský stát. Tento článek nicméně nepředpokládá vyčlenění takového státu z již existujícího členského státu; nepočítá totiž s nezměněným územím a se shodným počtem obyvatel. V tomto článku se hovoří o rozšíření EU o nového členu a je zde upraven postup v případě jeho přijetí⁸². V případě článku 50 se v podstatě jedná o případ téměř opačný, a sice o zánik členství jednoho ze členů EU. Tento článek je tedy použitelný na vystoupení z EU konkrétního státu jako celku, v našem případě je potřeba zkoumat možnost analogického použití tohoto článku pouze na otázku zániku členství v EU (viz dále), neboť zde vzniká zcela nový stát, jehož vztah k EU je potřeba vyřešit. A není zde ani rozhodné, zdali bude členství dané oddělené entity pokračovat či nikoliv. Tento článek tak není přímo použitelný na situaci, kdy by nemělo dojít k sukcesi členství v případě nově vzniklého státu⁸³.

⁷⁹ Viz str. 8-9, *The internal enlargement of the European Union, Analysis of the legal and political consequences of secession or dissolution of a member state*, 2nd edition, Centre Maurits Coppieters, Brussels 2011

⁸⁰ Viz čl. 48-50 SEU, Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, 2012/C 326/01, Viz <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT>

⁸¹ Viz ibidem

⁸² Viz čl. 49 ibidem, V rámci tohoto procesu se jedná nejprve o splnění přístupových podmínek, pak informování EP a parlamentů členských států a nakonec jednohlasný souhlas Rady a většinové schválení EP, v tomto viz dále Str. 64, *The internal enlargement of the European Union, Analysis of the legal and political consequences of secession or dissolution of a member state*, 2nd edition, Centre Maurits Coppieters, Brussels 2011

⁸³ Viz ibidem

Nás však musí zákonitě nejvíce zajímat článek 48, neboť je z výše uvedeného patrné, že v případě kontinuity členství je v něm jediná schůdná cesta - rozšíření primárních smluv a přizpůsobení primárního práva⁸⁴. Zde však nejprve vyvstává otázka na jakém základě a v jakých mezích toto rozšíření provést. Základem je samozřejmě časová náročnost takového dodatku - vzhledem k jeho schvalovacímu procesu - jako primárního práva EU (viz dále):

"Konečně, jednou z otázek, které vyvstávají, je otázka správného načasování, kdy by měl proces rozšíření základních smluv začít. Když zvážíme čas nutný ke zformulování a schválení takového dodatku, musela by procedura, uvedená v čl. 48 SEU, začít souběžně s potřebnou adaptací institucionální struktury, která bude nutná k zajištění účasti zástupců nového členského státu v mezivládních institucích a organizacích..."⁸⁵

Bylo by možná vhodné pojmout do úvahy tento problém ještě dříve, než taková situace fakticky nastane a dojde k separaci některého z regionu v rámci státu EU. Není dle mého názoru vhodné se spoléhat na to, že evropská legislativa dokáže v tomto případě efektivně a dostatečně rychle reagovat – podobně, jako tomu bylo v případě Grónska či spojení SRN s NDR⁸⁶(viz dále v této kapitole) - a vzhledem k docela pokročilému stádiu separatistických problémů ve Skotsku a ve Španělsku a k reálné možnosti, že k takové separaci v brzké době dojde, bylo by vhodné tyto dodatky ke smlouvám vyřešit již nyní.

2.1.1. Nutnost rozšíření primárního práva formou dodatku ke smlouvám v případě vnitřního rozšíření

Podle článku 48 SEU přichází do úvahy dvojí varianta procesu rozšíření primárních smluv. Jedním z nich je proces řádné revize smluv, tím druhým proces zjednodušené revize.

⁸⁴ Viz str. 64, *The internal enlargement of the European Union, Analysis of the legal and political consequences of secession or dissolution of a member state*, 2nd edition, Centre Maurits Coppieters, Brussels 2011

⁸⁵ Viz str. 65, *ibidem*

⁸⁶ Viz str. 35 a 43, *ibidem*, dále viz <http://balticworlds.com/a-process-of-no-return-responses-within-the-european-community-to-the-fall-of-the-berlin-wall-and-the-prospect-of-german-reunification/>

Řádný postup pro přijímání změn

2. Vláda kteréhokoli členského státu, Evropský parlament nebo Komise mohou Radě předkládat návrhy na změnu Smluv. Tyto návrhy mohou mimo jiné směřovat k rozšíření nebo omezení pravomocí svěřených Unii ve Smlouvách. Tyto návrhy předá Rada Evropské radě a oznámí se vnitrostátním parlamentům⁸⁷.

Z tohoto vyplývá, že může samotný stát navrhnout změny primárního práva a usnadnit tak postup z hlediska secese práva a členství nově vzniklého státu. Dle mého názoru by ona usnadněná právní secese měla být v zájmu jak samozřejmě nově vzniklého státu, tak také státu původního.

Dalším procesem, který následuje je pak konzultace Rady s Parlamentem a Komisí. Dále Rada schválí prostou většinou rozhodnutí o prozkoumání dodatku ke smlouvám. Prezident Evropské rady následně svolá shromáždění reprezentantů národních parlamentů, hlav států, či zástupců vlád členských států. Nadále pak také zástupců Evropského parlamentu a Komise⁸⁸.

Úkolem shromáždění je zkoumat návrhy na rozšíření smluv a podle tohoto postupu pak přijmout konsenzem doporučení pro zástupce vlád členských států⁸⁹. V úvahu přichází také postup bez svolání mezivládního shromáždění, tedy zjednodušený postup revize smluv.

Otázkou však zůstává samotná iniciativa k oné revizi. Vzhledem k charakteru našeho problému by se dalo očekávat, že hlavní iniciativa bude ležet na bedrech členských států, avšak problém je, že by tím hojně ublížily svým vlastním zájmům:

„Jak může někdo očekávat, že se britská vláda při vyjednávání vysloví ve smyslu: „My bychom rádi, jménem Skotska, ustanovili dodatek ke smlouvám, který by v konečném důsledku diskriminoval všechny občany ze zbytku Británie, které reprezentujeme“? To se nikdy nestane. Existují zde však jednoznačné tendence, které naznačují, že by možnou cestou

⁸⁷ Čl. 48 SEU Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, 2012/C 326/01, Viz <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT>, viz http://www.euroskop.cz/gallery/54/16335-smlouva_o_eu.pdf

⁸⁸ Viz ibidem, odst. 3

⁸⁹ Viz ibidem

*mohla být varianta článku 48, neboť se zde jedná o zájem dvou politicky odlišných členských států.*⁹⁰

Nutnost a obsah zásahu do smluv však zůstává diskutabilní. Obecně se dá říci, že se mnoho politiků a právníků spíše potenciálnímu zásahu snaží vyhnout. Je však evidentní, že v případě změny hranic v rámci Unie je úprava unijního práva palčivým tématem. Jako příklad nám zde může posloužit sjednocení Německa. I zde vyvstala otázka revize primárního práva. Hlavním aktérem v případě posuzování tohoto tématu byl Evropský parlament. Ten stanovil *Dočasnou komisi pro účely analýzy dopadu sjednocení na Evropské společenství*. Krom této komise hrála významnou úlohu také Právní rada EP (*Legal Service*). Oba orgány EP na začátku, v čase sjednocování Německa, pojaly na problematiku revize smluv odlišný názor⁹¹. Zatímco Právní rada zastávala stanovisko pro změnu smluv, Komise byla opačného názoru.

Je nutné si uvědomit, že se jedná o poněkud odlišný případ, neboť zde došlo pouze ke změně území a k připojení NDR, zatímco v našem případě se však o rozšíření území nejedná, lze ony argumenty použít v omezené míře i zde.

Pro rozšíření a úpravu smluv ve stanovisku Právní rady hovořilo právě územní rozšíření. Vzhledem k tomu, že má EU vlastní právní systém, nelze aplikovat vzor mezinárodní organizace a automatického rozšíření pravomocí na dané území⁹². To však není náš případ, toto se nás tedy netýká. Co do samotného přijetí nového člena, ani při vzniku nového subjektu – což je tedy případ jak Německa, tak případ náš v rámci separace – neuznávala Rada rozšíření smluv o dodatky za nutné⁹³, avšak žádala, aby:

‘všechny smluvní strany došly ke shodě přijímající změnu územního rozsahu smluv o ES’⁹⁴.

⁹⁰ Viz str. 19, The European Parliament and German unification, Cardoc Journal, N° 5, November 2009, Archive and documentation centre (Cardoc), directorate-general for the presidency, European parliament, 2009

⁹¹ Viz ibidem

⁹² Viz str. 20, ibidem

⁹³ Ibidem

⁹⁴ Ibidem, Dopady sjednocení Německa na smlouvy ES, Studie vytvořena Právní radou EP, EPHA, ref.: PE3 AP RP/UNIF.1990 A3-0183/90.

Toto jednoznačně souvisí s přístupovým procesem, který je dnes upraven v čl. 49 SEU, kde se také požaduje schválení ze strany všech členských států Unie.

2. 2. Otázka legitimacy moci a sukcese politické reprezentace v případě separace z členského státu

Vzhledem k tomu faktu, že v našem případě ani k rozšíření území nedochází, není tedy z tohoto pohledu rozšíření smluv nutné. Dochází ale ke vzniku nového státu. Zcela jiná situace tak nastane v případě volených zástupců v EP. I v tomto případě nám příklad Německa poslouží. I zde však najdeme jisté odlišnosti. Zatímco v našem případě již dané území své zástupce v EP mělo, v případě NDR nikoliv.

U NDR byla situace nakonec vyřešena 18 jmenovanými zástupci, kteří se jednání Parlamentu účastnili⁹⁵. V tomto případě tedy neproběhla revize smluv, ale pouze Procesního řádu EP (*Rules of procedure*), která ustanovila pozici voleného pozorovatele jako účastníka zasedání EP bez hlasovacího práva⁹⁶. Toto by v případě separace nebylo nutné. Vyvstává však otázka, jak by došlo k přesunu zástupců od jedné strany ke druhé.

V článku 14 SEU se uvádí, že v EP zastupují občany jejich volení zástupci. Faktem tedy je, že také občané nově vzniklého státu v našem případě, mají v parlamentu své zástupce⁹⁷. V článku se dále uvádí, že se zastoupení neváže na jednotlivé státy. Zde to tedy vypadá, že by zástupci zvolení původním státem mohli ve výkonu svých mandátů pokračovat. Problém nastává v případě přidělení počtu členů nově vzniklému státu v následujícím období. Jelikož je stanovena maximální hranice 750 členů plus president a počet jednotlivých zástupců musí být proporcionální, muselo by se vzhledem k aktuálnímu celkovému počtu poslanců toto číslo v ostatních zemích snížit, což by vyvolalo automaticky volby⁹⁸. Z Lisabonské smlouvy však vyčteme, že změna počtu členů provizorním způsobem na dobu jednotlivého volebního období možná je; mohlo by se tak tedy postupovat i v tomto případě⁹⁹.

Podobná situace nastává v případě Rady. Také zde by ke změnám dojít nemělo, neboť smlouvy vyloženě nestanovují všechny členy Rady. Nově vzniklí členové se

⁹⁵ Viz str. 22, *The European Parliament and German unification*, Cardoc Journal, N° 5, November 2009, Archive and documentation centre (Cardoc), directorate-general for the presidency, European parliament, 2009

⁹⁶ Ibidem

⁹⁷ Viz str. 57, *The internal enlargement of the European Union, Analysis of the legal and political consequences of secession or dissolution of a member state*, 2nd edition, Centre Maurits Coppieters, Brussels 2011

⁹⁸ Ibidem

⁹⁹ Viz Protokol čl. 36, čl. 2 k Lisabonské smlouvě, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

tak mohou připojit automaticky bez nutných změn. I tady však může nastat komplikace ve formě poměru hlasů a konkrétně rozhodování kvalifikovanou většinou¹⁰⁰.

A co by se dělo v případě, že by bylo členství v Unii přerušeno a došlo by následně k opětovnému přijetí státu jako nového člena později? Zde vyvstává otázka potenciální kontinuity zástupců separatistického celku v orgánech EU.

2.2.1. Praktická otázka sukcese zástupců separatistického celku v orgánech EU, mezinárodněprávní praxe

Z výše uvedeného je zřejmé, že primární právo EU na tuto otázku přímo nepamatuje. V případě, že budeme chtít blíže analyzovat situaci reprezentantů mateřského či nově vzniklého státu v orgánech Unie, bude tak nejlepším řešením vyzkoumat praxi mezinárodních organizací, které se v minulosti s podobným fenoménem potýkaly.

Když budeme analyzovat případ rozdělení Jugoslávie v kontextu kontinuity jejich zástupců v OSN (kontinuita samotného členství nově vzniklých států je analyzována na příkladu Jugoslávie dále v této kapitole), zjistíme, že samotný Právní výbor Valného Shromáždění při reakci na rezoluci 47/1, která znemožňovala zástupcům Srbska a Černé Hory vykonávat jejich funkci¹⁰¹, poodhalil, že jedinou faktickou konsekvencí pro reprezentanty nově vzniklého státu, který ještě není členem OSN, je nemožnost se fakticky účastnit jednání Valného shromáždění či jeho orgánů. Na druhou stranu však poznamenal, že členství Jugoslávie nebylo narušeno. Došlo tak pouze fakticky k tomu, že zástupci nově vzniklých států nemohli jako takoví oficiálně reprezentovat Jugoslávii, i když ta zůstala členem OSN¹⁰². Je velice pravděpodobné, že by k podobnému přístupu došlo i ze strany EU, neboť mateřský stát by v našem případě také setrval jako řádný člen v Unii.

¹⁰⁰ Viz str. 57, *The internal enlargement of the European Union, Analysis of the legal and political consequences of secession or dissolution of a member state*, 2nd edition, Centre Maurits Coppieters, Brussels 2011,

Protokol č. 36, čl. 2 k Lisabonské smlouvě, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

¹⁰¹ Viz General Assembly, Distr. General, A/RES/47/1 7th plenary meeting, 22 September 1992, Recommendation of the Security Council of, 19 September 1992, viz dále <http://www.un.org/documents/ga/res/47/a47r001.htm>

¹⁰² Viz str. 247-248, *Repertoire of the Practice of the Security Council: Supplement 1989-1992*, United Nations. Department of Political Affairs, United Nations Publications, 29. 1. 2008

Musíme si však uvědomit specifika unijního práva. Je nutné vzít v potaz analogické použití čl. 50 odst. 3 SEU¹⁰³ při secesi části území. Je tedy evidentní, že při takové analogii dojde k uchování aplikace Smluv na oddělené území až do uzavření dohod o sukcesi se separujícím se státem. Lze se domnívat, že ona dvouletá lhůta z čl. 50 nebude překročena a aplikace unijního práva na daném území tak bude zaručena, včetně zachování politické a úřednické reprezentace daného státu v orgánech Unie¹⁰⁴.

Když tedy aplikujeme tento scénář s tím, že dojde spolu se secesí k vystoupení z Unie, bude původní stát stále členem Unie; zde tedy jednoznačně vidíme shodu s výše zmíněným případem Jugoslávie

„Takováto změna v jeho suverenitě a otázka aplikace unijního práva na jeho území nemůže být brána v potaz jen v souvislosti s dotčeným státem. Článek 50 SEU prokazuje, že každá změna ve složení EU se musí odehrát se schválením všech členských států. To znamená, že během tohoto času musí bývalý členský stát jako celek zůstat členem EU.“¹⁰⁵

Z toho vyplývá, že oba státy – nově vzniklý i mateřský – budou fakticky v Unii reprezentovat po toto období jeden celek, zatímco v jiných mezinárodních organizacích bude nově vzniklý stát žádat o členství *de novo* (viz dále v této kapitole).

Je však potřeba vzít v potaz motivaci stávajících zástupců nově vzniklého státu. Je možné, že se reprezentace takového státu oddělí od mateřského státu a bude jednat pouze ve svém zájmu. Bude to tedy jedině v tomto případě, kdy dojde k narušení rovnováhy rozhodování v unijních institucích. Devolutivní smlouva by zde dle prof. Martiniho neměla žádnou váhu, neboť by byla závazná jen *inter partes*¹⁰⁶.

¹⁰³ Viz čl. 50 SEU Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, 2012/C 326/01, Viz <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT>, viz str. 177-178, ANCILLA IURIS (anci.ch) 2014: 159 – Article, str. 19-20 článku: Mario Martini/Matthias Damm – Succession of States in the EU,

http://www.anci.ch/_media/beitrag/ancilla2014_159_martini_damm.pdf

¹⁰⁴ Dle profesora Martiniho je takovéto analogické užití čl. 50 v pořádku, neboť účelem tohoto ustanovení je zabezpečit hladký průběh přechodného období pro členský stát, který se rozhodne z Unie vystoupit, a tento účel bude v našem případě zachován, jelikož i část členského státu se bude potýkat s podobnými, ne-li většími problémy, Viz ibidem

¹⁰⁵ str. 177-178, ANCILLA IURIS (anci.ch) 2014: 159 – Article, str. 19-20 článku: Mario Martini/Matthias Damm – Succession of States in the EU,

http://www.anci.ch/_media/beitrag/ancilla2014_159_martini_damm.pdf

¹⁰⁶ Viz ibidem

2. 3. Možné vzory aplikovatelné pro řešení vnitřního rozšíření EU, otázka sukcese a kontinuity členství

Tímto se dostáváme k problematice kontinuity členství. Je potřeba vyřešit situaci, kdy vznikne separací nový stát. Otázkou je, zdali bude v době svého vzniku a oddělení od člena EU ihned automaticky členem, či nikoliv.

Dá se konstatovat, že existují tři vhodné vzory, které lze v této situaci aplikovat. Lze je rozdělit do dvou skupin. Kdy v prvním případě je nově vzniklý stát po svém vytvoření členem Unie a v případě druhém nikoliv.

Jedná se tedy nejprve o případ automatické kontinuity členství a sukcese členství vyžadující odezvu Unie, následně pak o případ přijetí člena ex novo; tedy o ztrátu členství v případě oddělení od stávajícího člena Unie a o možnost členství opět nabýt¹⁰⁷.

Lze vyzorovat, že obě dvě základní možnosti mají svou výhodu a zároveň nevýhodu¹⁰⁸. Zatímco při kontinuitě členství je výhoda v zajištění práv garantovaných již jednou Unií a možnosti jejich následného vykonávání, tak v případě přerušování členství by se jednalo z hlediska smluv o nejschůdnější cestu – procedura úpravy smluv a jejich dodatků tak, jak bylo stanoveno výše, by nebyla nutná.

Toto lze zároveň spatřit jako nevýhodu teorie kontinuity, kdy by ona revize tedy nutná byla. Nevýhodou diskontinuity pak logicky je přerušování závazků s Unií a relativní poškození obyvatel daného území na jejich právech¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Viz str. 36-37, *The internal enlargement of the European Union, Analysis of the legal and political consequences of secession or dissolution of a member state*, 2nd edition, Centre Maurits Coppieters, Brussels 2011

¹⁰⁸ Viz ibidem

¹⁰⁹ Viz str. 37, *The internal enlargement of the European Union, Analysis of the legal and political consequences of secession or dissolution of a member state*, 2nd edition, Centre Maurits Coppieters, Brussels 2011

2. 3. 1. Absence obecné secese ve smlouvách a mezinárodněprávní sukcese

V případě, že by daný nově vzniklý stát z Unie vystoupil, vyvstává zde poněkud upozaděná otázka secese státu z Unie samotné. Jsme tak opět o úroveň výš, když řešíme vystoupení státu z Unie, nikoliv jeho secesi z členského státu a následnou otázku členství. Je tedy vůbec možné za současného stavu z Unie vystoupit, a když ano, jak?

Zde nám jako první v hrubých obrysech vyvstane otázka zřízení Unie jako celku. Donedávna byla otázka secese z Unie víceméně tabuizována:

„...právníci se stále nemohou dohodnout, zdali smlouvy o ES/EU připouští secesi. Jestli pojmem EU na mezinárodněprávních základech, pak je, v souladu s článkem 54 b, Vídeňské úmluvy o smluvním právu (23. 5. 1969), jednostranné vypovězení vyloučeno, krom případů, kdy vysloveně ve smlouvě ustanoveno (Note 33), jelikož toto by jinak odporovalo zásadě pacta sunt servanda.“¹¹⁰

Z mezinárodně právního hlediska je pak vypovězení smlouvy, která je časově a ani jinak neomezena, možné pouze v určitých případech, jako je stanovení, že strany mají v úmyslu schválit možnost odstoupení, či v případě, že tato možnost vyplývá z charakteru smlouvy. Toto se EU až do doby nedávno minulé netýkalo vzhledem k absenci podobného ustanovení ve smlouvách¹¹¹.

Bylo evidentní, že toto bylo v konfliktu s přirozenou suverenitou státu jako člena Unie¹¹².

¹¹⁰ str. 141, Journal of Politics and Law: Secession Right – an Anti-Federal Principle? Comparative Study of Federal States and the EU Florentina Harbo Norwegian Institute for Strategic Studies Youngstorget 5, N-0181, Oslo, Norge (Norway) vol 1. No. 3 september 2008

¹¹¹ Viz ibidem

¹¹² Viz str. 408, International and Comparative Law Quarterly / Volume 53 / Issue 02 / April 2004

Tato otázka se začala řešit až s návrhem nové Ústavy pro EU v roce 2005. Jak známo tento návrh nakonec neuspěl, avšak v člancích 59 a hlavně pak 60 poprvé nastínil možnost vystoupení členského státu z Unie¹¹³. Byl to zárodek práva na secesi státu v rámci Unie tak, jak jej známe dnes v článku 50 SEU¹¹⁴.

Ona, výše zmíněná, státoprávní teorie suverenity se projeví i v případě, kdy začneme analyzovat vznik Unie jako společenství nezávislých států, které se vzájemně dohodly na zakládajících smlouvách¹¹⁵. Tím se dostaneme nejen k otázce vystoupení státu z Unie, ale také k našemu tématu sukcese členství v případě secese.

2. 3. 2. Pohled mezinárodního práva na sukcesi států ve vztahu ke smlouvám a mezinárodním organizacím

Z toho vydedukujeme, že nově vzniklý stát jako suverénní subjekt mezinárodního práva nebyl účasten této dohody, a nemůže tak být automaticky stranou daných smluv a – v našem případě – členem EU, automatická kontinuita z pohledu této argumentace proto není možná¹¹⁶:

„Jestliže vezmeme v potaz, že nový stát získává – z logiky věci – novou mezinárodněprávní subjektivitu a jedná se tedy o stát odlišný od toho, jehož byl součástí, pak stát, který nikdy nebyl členem Unie, neboť nebyl smluvní stranou zakládajících smluv, se tedy musí ucházet o to, aby se jí stal.“¹¹⁷

Zde jasně vyvstává podstata role mezinárodního práva v našem případě. Tento princip však jednoznačně, vzhledem k absenci takového ustanovení v evropském právu, vychází z Vídeňské úmluvy z roku 1978¹¹⁸, která se týká výhradně smluv v mezinárodním právu.

¹¹³ Viz Smlouva o Ústavě pro Evropu, čl. 59-60, <http://www.bbc.co.uk/czech/euroustava.pdf>

¹¹⁴ Viz čl. 50 SEU, Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, 2012/C 326/01, Viz <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT>

¹¹⁵ Viz str. 279, Teoría y Realidad Constitucional, núm. 33, 2014, UNIÓN EUROPEA Y SECESIÓN DE ESTADOS MIEMBROS. ¿DEBEN INTERVENIR LAS INSTITUCIONES EUROPEAS? FRANCESC DE CARRERAS SERRA

¹¹⁶ Viz ibidem

¹¹⁷ Viz ibidem

¹¹⁸ Viz čl. 8 Vídeňské úmluvy o sukcesi států ve vztahu ke smlouvám z roku 1978, viz str. 328, 342, Právo mezinárodních smluv, P. Šturma, Č. Čepelka, V. Balaš, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň 2011, Zde je nutné zdůraznit dle mého názoru zejména článek 34, který i v případě řízení se touto úmluvou stanovuje podmínku, že nemožnost sukcese státu nevyplývá ze smlouvy.

2.3.3. Sukcese států ve vztahu ke smlouvám obecně

Přestože tato zmíněná Vídeňská úmluva o sukcesi států ve vztahu ke smlouvám již byla ratifikována dostatečným počtem států, jedná se fakticky o shrnutí mezinárodněprávních obyčejů a je potřeba říct, že takové shrnutí není jednoduché¹¹⁹. V kontextu logické argumentace předešlých odstavců se zdá, že je situace jasná, zbývá se však zaměřit na to, jaké závěry vyplývají právě z této úmluvy a z pravidel mezinárodněprávní sukcese obecně. Nejprve je potřeba přesně vymežit okolnosti našeho případu. Jedná se tedy o situaci, kdy dojde k secesi území, které bylo spravováno mocí jiného státu a současně ke zrodu nového nezávislého státu¹²⁰.

Právě pojem *nový nezávislý stát* je v našem případě stěžejní. Je potřeba naši situaci odlišit od postupu, v němž se potýkáme se státem nástupnickým¹²¹. V případě nástupnictví je dle čl. 8 této úmluvy obecně vyloučeno, aby byl nástupnický stát vázán smlouvou státu předchůdce, nehledě na jakékoliv ujednání mezi nimi. Tento princip reflektuje to, co ve svém článku píše Francesc de Carreras Serra (viz výše). Nás však musí více zajímat čl. 17, který se zabývá našim případem nového nezávislého státu. Dle tohoto článku je takovému státu přiznáno právo notifikace, tedy prohlášením, projevem vůle, být stranou smlouvy, kterou uzavřel mateřský stát, pod jehož nadvládou se území nově vzniklého státu nacházelo¹²². Na toto benevolentní ustanovení však navazuje omezení v případě podmínění takového kroku souhlasem ostatních smluvních stran¹²³. To je bezesporu případ EU z hlediska jejího přístupového mechanismu dle čl. 49 SEU (viz dále v této kapitole)¹²⁴.

¹¹⁹ Viz str. 115, Mezinárodní právo veřejné, soukromé, obchodní, 5. rozšířené vydání, Jan Ondřej, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2014, zde možno srovnat argumentaci před platností této dohody: viz str. 57, Mezinárodní vztahy, Vol 32 (1997), No 4, Sukcese do smluv a rozpad ČSFR, Daniela Drtinová

¹²⁰ Viz čl. 17 Vídeňská úmluva o sukcesi států ve vztahu ke smlouvám (23. srpna 1978), <http://smsjm.vse.cz/wp-content/uploads/2008/10/mp6.pdf>

¹²¹ Viz stát nástupce nahrazuje stát předchůdce, čl. 8 Vídeňská úmluva o sukcesi států ve vztahu ke smlouvám (23. srpna 1978), <http://smsjm.vse.cz/wp-content/uploads/2008/10/mp6.pdf>

¹²² Viz čl. 17 ibidem

¹²³ Viz ibidem, dále Viz str. 115, Mezinárodní právo veřejné, soukromé, obchodní, 5. rozšířené vydání, Jan Ondřej, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2014.

¹²⁴ Viz čl. 49 SEU, Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, 2012/C 326/01, Viz <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT>

Z tohoto mezinárodněprávního pohledu tedy takto postavená kontinuita členství v podobě notifikace možná není¹²⁵.

Jak již bylo řečeno, vídeňské úmluvy týkající se sukcese slouží dodnes spíše jako vzory, sebrání obyčejového práva, tak typického pro mezinárodněprávní oblast. Jejich faktická váha je neoddiskutovatelná, podobně jako je tomu u dohod a konferencí z nedávné minulosti; Arbitrážní komise konference o bývalé Jugoslávii či Londýnské konference o bývalé Jugoslávii¹²⁶.

Je potřeba se zabírat ještě Vídeňskou úmluvou o smluvním právu z roku 1969. Ta se v části druhé zabývá způsobem a možnostmi uzavírání smluv. Stěžejní je pak čl. 11, který tyto možnosti demonstrativně vyjmenovává¹²⁷. Hovoří o způsobech vyjádření souhlasu s tím být vázán smlouvou. Případ takového vyjádření nově vzniklého státu související s otázkou sukcese zde nenajdeme¹²⁸.

Tady se objevuje zřejmý rozpor s článkem D. Drtinové, která konstatuje, že nezařazení sukcese do tohoto - zjevně demonstrativního - výčtu způsobů vyjádření souhlasu je důvodem toho, že sukcese není titulem, jehož prostřednictvím se stát stane stranou mezinárodní úmluvy. Zde je potřeba si uvědomit, že tato argumentace pochází ještě z doby, kdy Vídeňská úmluva z roku 1978 nebyla v platnosti (viz výše)¹²⁹. Tento demonstrativní výčet ale obsahuje ještě alternativu souhlasu jiným dohodnutým způsobem¹³⁰.

Je otázkou, zda by se za určitých okolností tak mohlo jednat i o prohlášení nově vzniklého státu. Když se budeme řídit čl. 17 VÚ o sukcesi států ve vztahu ke smlouvám, tak to možné v našem případě nebude. Sukcese však v této problematice hraje významnou roli a právě souhlas, který projeví nově vzniklý či nástupnický stát je stěžejní pro zajištění kontinuity mezinárodněprávních závazků; i v případě mezinárodních organizací, což ostatně

¹²⁵ Na tomto místě je vhodné zmínit zajímavou korelaci mezi čl. 9 a v návaznosti na náš případ zejména právě čl. 17 VÚ o sukcesi států ve vztahu ke smlouvám a obecnou tendencí v rámci Unie týkající se možnosti stát se stranou smlouvy (případně členem Unie) notifikací; „Stát se nestane členem Unie tím, že zašle dopis.“ (Viz kapitola 3) Okrajově je možné tady zmínit ještě situaci dle čl. 10 této úmluvy, který umožňuje, v případě, že to smlouva sama předpokládá, pro nástupnický stát možnost notifikace.

¹²⁶ Viz kap. II, str. 62 učebnice Mezinárodní právo veřejné, Šturma, Čepelka, C. H. Beck, Praha, 2008

¹²⁷ Viz čl. 11 VÚ o smluvním právu, <http://smsjm.vse.cz/wp-content/uploads/2008/10/mp5.pdf>

¹²⁸ Viz ibidem

¹²⁹ Viz str. 57, Mezinárodní vztahy, Vol 32 (1997), No 4, Sukcese do smluv a rozpad ČSFR, Daniela Drtinová

¹³⁰ Viz čl. 11 VÚ o smluvním právu, <http://smsjm.vse.cz/wp-content/uploads/2008/10/mp5.pdf>

sama autorka na další straně dodává¹³¹, tak – dovedeno do důsledku - v případě uzavření smlouvy de novo¹³².

Že nám vídeňské úmluvy v tomto nedají jednoznačnou odpověď, je v kontextu výše analyzovaného článku 11 jasné. Podpoří nás v tom i čl. 73 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, který jednoznačně utne výše shrnutou polemiku s D. Drtinovou a článkem 11, když výslovně stanoví, že:

*„Ustanovení této úmluvy se nebudou dotýkat žádné otázky, která v souvislosti se smlouvou může vzniknout ze sukcese států...“*¹³³

Tento článek tak částečně nabourává naše pokusy o možnou aplikaci čl. 11 a dalších ustanovení. Je to v návaznosti na obyčejové právo právě mezinárodněprávní praxe, z níž vyplývají některé instituty a postupy v případě sukcese do smluv nově vzniklého státu. Jedním z nich je počáteční projev vůle dané státní entity¹³⁴. Ta musí zákonitě počít svou existenci bez mezinárodních závazků (princip tabula rasa)¹³⁵. Toto souvisí se zásadou svobodného souhlasu stran při samotném sjednávání a uzavírání smluv. Tuto zásadu najdeme již v preambuli Vídeňské úmluvy o smluvním právu z roku 1969¹³⁶.

2.3.4. Praktická sukcese států a vztah k mezinárodním organizacím, případ ČR

Z praktického hlediska je potřeba vytyčit rozdíl mezi bilaterálními smlouvami a smlouvami mnohostrannými. Zatímco u prvně jmenovaných dochází většinou cestou dvoustranných jednání plynule ke konkludentnímu provádění smluv novými státy, v případě

¹³¹ Viz str. 58, Mezinárodní vztahy, Vol 32 (1997), No 4, Sukcese do smluv a rozpad ČSFR, Daniela Drtinová, Viz kap. II učebnice Mezinárodní právo veřejné, Šturma, Čepelka, C. H. Beck, Praha, 2008

¹³² Viz str. 226-227, Mezinárodní právo, zvláštní část, 6. doplněné a přepracované vydání, Miroslav Potočný, Jan Ondřej, C.H.Beck, 2011

¹³³ čl. 73 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, <http://smsjm.vse.cz/wp-content/uploads/2008/10/mp5.pdf>, dále viz str. 195, Právo mezinárodních smluv, Pavel Šturma, Čestmír Čepelka, Vladimír Balaš, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., Plzeň, 2011

¹³⁴ Viz ibidem

¹³⁵ Viz str. 65, učebnice Mezinárodní právo veřejné, Šturma, Čepelka, C. H. Beck, Praha, 2008, zde je zajímavé, že učebnice v této kapitole několikrát zaměňuje pojem nástupnického a nově vzniklého státu, přičemž sama rozdíly těchto pojmů vymezuje. Ty jsou navíc jednoznačně dány diferenciací čl. 8 a násl., který lze postavit proti čl. 17 VÚ o sukcesi státu ve vztahu ke smlouvám

¹³⁶ Viz str. 226-227, Mezinárodní právo, zvláštní část, 6. doplněné a přepracované vydání, Miroslav Potočný, Jan Ondřej, C.H.Beck, 2011

smluv mnohostanných je situace komplikovanější a pravděpodobnost plynulého přechodu a pokračování smlouvy nižší. V případě rozpadu ČSFR došlo k zaslání diplomatických nót deponitářů těchto smluv, kterým byl generální tajemník OSN. Ten sdělil vůli ČR - jako nástupnického státu - ostatním stranám těchto smluv¹³⁷.

Až právě projevem vůle může počít proces opětovné vázanosti smluv ve vztahu k území nově vzniklého státu, ale také státu nástupnického. Takto to probíhalo také v případě sukcese České republiky, která ještě před svým vznikem prohlásila, že se považuje za vázanou mezinárodními smlouvami ČSFR¹³⁸. Problém nastává v případě vázanosti přístupu ke smlouvě na členství v mezinárodní organizaci, vytvořené často pro účely realizace takové mnohostranné smlouvy¹³⁹. Taková situace následovala i v případě České republiky a Rady Evropy, případně OSN. Do těchto organizací byla naše republika přijata jako zcela nový člen¹⁴⁰.

Musíme si zde opět uvědomit, že vídeňské úmluvy jsou v první řadě pokusem o sebrání obyčejového práva a že – i přes existenci Vídeňské úmluvy o sukcesi států ve vztahu ke smlouvám – nejsou zcela kompletní. V některých otázkách tak stále rozhoduje výhradně obyčejové právo¹⁴¹. V případě sukcese států je pak rozhodná tzv. nástupnická dohoda. Ta samozřejmě závisí na projevu vůle nově vzniklého státu, zhmotněném v prohlášení o sukcesi. Závisí pak na protistranách, jestli takovouto ofertu budou akceptovat svým souhlasem¹⁴².

Podobný souhlas již ze 17. 12. 1992 (spolu s výše uvedeným ústavním zákonem č. 4/1993) – ve formě *Prohlášení k parlamentům a národům světa* - hrál stěžejní roli i v případě sukcese do smluv a členství v mezinárodních organizacích pro ČR¹⁴³. Přestože ve většině případů nedošlo k sukcesi a kontinuitě členství (např. OSN)¹⁴⁴, pomohlo toto prohlášení určit

¹³⁷ Viz str. 116-117, Mezinárodní právo veřejné, soukromé, obchodní, 5. rozšířené vydání, Jan Ondřej, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2014

¹³⁸ Viz str. 63 učebnice Mezinárodní právo veřejné, Šturma, Čepelka, C. H. Beck, Praha, 2008, poznámka pod čarou, č. 32

¹³⁹ Viz str. 66, ibidem

¹⁴⁰ Viz str. 66-67, ibidem, viz dále v této kapitole

¹⁴¹ Viz str. 195, Právo mezinárodních smluv, Pavel Šturma, Čestmír Čepelka, Vladimír Balaš, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., Plzeň, 2011

¹⁴² Viz ibidem

¹⁴³ Viz str. 63 učebnice Mezinárodní právo veřejné, Šturma, Čepelka, C. H. Beck, Praha, 2008, poznámka pod čarou, č. 32, viz dále str. 195, Právo mezinárodních smluv, Pavel Šturma, Čestmír Čepelka, Vladimír Balaš, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., Plzeň, 2011

¹⁴⁴ Viz str. 237, Admission to the United Nations: Charter Article 4 and the Rise of Universal Organization, Thomas D. Grant, BRILL, 7. 4. 2009

směrování ČR a umožnilo její rychlé přijetí *de novo* do mnoha mezinárodních organizací. V případě OSN tak například došlo k přijetí ČR 19. 1. 1993¹⁴⁵.

Zde je ještě vhodné – s přihlédnutím k obyčejové povaze tohoto institutu - zmínit problematiku automatické sukcese členství bývalých států Jugoslávie v OSN. Konkrétně pak požadavek automatické kontinuity členství bývalé Jugoslávie, vznesený nástupnickým státem (Srbsko a Černá Hora); právě tento požadavek byl – s odvoláním na obyčejovou praxi mezinárodního práva – zamítnut s tím, že žádný z nově vzniklých států si nemůže takovou kontinuitu nárokovat, neb žádný nedisponuje natolik převažujícím územím původního státu, aby se mohl považovat za jeho nástupce. Nově vzniklá federace tak musela požádat o členství *de novo*¹⁴⁶.

Lze se domnívat, že i v souvislosti s tímto případem, můžeme lépe pochopit konkrétní postup při řešení sukcese ČR a členství nejen v OSN. Stálí zástupci ČSFR sami totiž již před prohlášením ze 17. prosince, konkrétně 10. prosince, informovali Generálního tajemníka dopisem o tom, že se nově vzniklé státy – ČR a SR – budou ucházet o členství *de novo*¹⁴⁷. I když váha takového dopisu může být diskutabilní, faktem je, že praxe je v tomto případě jasná a případ rozdělení Československa to jen potvrdil. Mnohem větší váhu pak měl oficiální dopis předsedy vlády ČR Generálnímu tajemníkovi OSN ze 4. ledna 1993, na jehož základě a po doporučení Komitétu OSN pro přijetí nových států, došlo k přijetí ČR 19. ledna 1993¹⁴⁸.

¹⁴⁵ Viz učebnice Mezinárodní právo veřejné, Šturma, Čepelka, C. H. Beck, Praha, 2008, viz dále Česká republika a OSN, http://www.mzv.cz/un.newyork/cz/ceska_republika_a_osn_1/index.html, viz dále Security Council resolution 801 (1993) [Admission of a new Member: Czech Republic], S/RES/801 (1993), viz <http://www.refworld.org/docid/3b00f11c18.html>

¹⁴⁶ Viz str. 246, Repertoire of the Practice of the Security Council: Supplement 1989-1992, United Nations. Department of Political Affairs, United Nations Publications, 29. 1. 2008, viz dále str. 249-250, State Succession and Membership in International Organizations: Legal Theories Versus Political Pragmatism, Konrad G. Bühler, Martinus Nijhoff Publishers, 8. 2. 2001

¹⁴⁷ Viz Press Release, ORG/1289, UNITED NATIONS MEMBER STATES, 15 SEPTEMBER 1999 viz <http://www.un.org/press/en/1999/19990915.org1289.doc.html>

¹⁴⁸ Žádostí o přijetí se zabývala Rada Bezpečnosti 7. ledna na jejím 3156. zasedání, předala ji Komitétu, který téhož dne, na jeho 92. Zasedání rozhodl o doporučení Valnému Shromáždění k přijetí ČR za člena OSN, Viz REPORT OF THE COMMITTEE ON THE ADMISSION OF NEW MEMBERS CONCERNING THE APPLICATION OF THE CZECH REPUBLIC FOR ADMISSION TO MEMBERSHIP IN THE UNITED NATIONS, SECURITY Council S/25067, Distr. General, 7 January, 1993, viz dále Application of the Czech Republic for admission to membership in the United Nations, General Assembly, Security Council, A/47/851, S/25045, 4 January, 1993, viz dále http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/50328/S_25067-EN.pdf?sequence=3&isAllowed=y, http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/50385/A_47_851%3bS_25045-EN.pdf?sequence=21&isAllowed=y

Velmi podobná byla situace v případě členství v Radě Evropy, kde také došlo k přijetí *de novo*, kdy se oba státy, ČR a SR, staly členy dokonce až 30. června 1993. Také zde záviselo členství nejen na projevu vůle dotčeného státu, ale na postoji samotné mezinárodní organizace. Státy měly původně přistoupit společně, avšak přijetí Slovenska bylo pozastaveno Maďarskem¹⁴⁹. Tady je ještě nutné doplnit zajímavou stránku kontinuity členství v Radě Evropy ve formě kontinuity v případě navazujících úmluv. Zejména pak *Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod*. Jedná se o institut navazující na členství v RE. Faktické přerušení kontinuity začlenění do této úmluvy by však mělo potenciální vážné následky pro zaručení ochrany práv jednotlivce a možnosti jejich dovolání se. Proto Výbor ministrů rozhodl, že v mezidobí od 1. 1. 1993 do 30. 6. 1993, bude kontinuita a platnost této úmluvy pro ČR a SR zachována¹⁵⁰.

„Praxe Rady Evropy v záležitostech sukcese dokazuje, že se jedná o politickou svobodu a že v přijatých rozhodnutích do značné míry převládá pragmatismus“¹⁵¹

Sukcese a kontinuita smluv a členství v mezinárodních organizacích tak mnohem více vyplývá z ustálené praxe a obyčejového práva, než z práva psaného a často tak bývá dle rozdílného výkladu těžko interpretována¹⁵². Z výše uvedených praktických postupů u mezinárodních organizací si však lze udělat o pravděpodobném schématu sukcese v těchto případech dostatečně určitý obrázek. Při aplikaci této mezinárodněprávní praxe na případ sukcese členství v případě separatistického celku odděleného z členského státu Unie tak dojde k vystoupení tohoto nově vzniklého státu z Unie. Zde lze srovnat vhodnost analogie užití čl. 50 SEU, který jsme aplikovali již na sukcesi v případě zástupců daného separatistického území, kdy budou zachována členská práva pro zmíněné území do doby, než se proces oddělení a vystoupení z Unie vyřeší. Následoval by pak případně standardní proces přijetí nového členského státu dle čl. 49 SEU¹⁵³.

¹⁴⁹ Viz str. 25, *Dissolution, Continuation, and Succession in Eastern Europe*, Brigitte Stern, Martinus Nijhoff Publishers, 1998

¹⁵⁰ Viz str. 25-26, *Dissolution, Continuation, and Succession in Eastern Europe*, Brigitte Stern, Martinus Nijhoff Publishers, 1998, viz dále

¹⁵¹ *ibidem*, viz Table ronde, J. Malenovský, str. 134, *Dissolution, continuation et succession en Europe de l'Est*, Geneviève Burdeau, Brigitte Stern (dir.), Cahiers internationaux N° 9, CEDIN-Paris I, Paris, Montchrestien, 1994

¹⁵² Zde je užitečné srovnat diferentní postup soudů USA, které uznávají inherenci bilaterálních smluv a postup odvislý od the *United States Restatement of Foreign Relations Law* uznávající doktrínu čistého štítu, viz *ibidem*, dále viz *Ivacevic v. Artucovic*, 211 F.2d 565 (9th Cir. 1954) Zde najdeme potvrzení automatické kontinuity bilaterální smlouvy mezi USA a Srbským královstvím (Jugoslávií), viz *ibidem*.

¹⁵³ Viz str. 168 *ANCILLA IURIS (anci.ch) 2014: 159 – Article*, str. 10 článku: Mario Martini/Matthias Damm – *Succession of States in the EU*, http://www.anci.ch/_media/beitrag/ancilla2014_159_martini_damm.pdf

Stále však hovoříme o sukcesi do smluv a navazujícím členství v mezinárodní organizaci. Nelze ale opomenout specifika našeho konkrétního případu a zřízení EU *sui generis*. Otázkou tedy stále zůstává, jak v současné době koncipovat rozdělení člena EU a jak jeho kontinuitu v Unii pojmout. Je nutné vzít v potaz jedinečnou charakteristiku EU jako jakéhosi mezistupně mezi mezinárodní organizací a federací států. Je možné spatřovat v ní prvky jak prvního, tak druhého. Názory na to, čemu je EU blíže se různí, avšak to, že se již nejedná čistě o mezinárodní organizaci, je nejspíše zřejmé. Hlavním argumentem zde je přímý účinek a vynutitelnost práva EU, nejlépe charakterizována judikaturou SDEU¹⁵⁴.

2. 3. 5. Alternativa aplikace federálního modelu na vnitřní rozšíření, odlišení jednotlivých úrovní separatismu

Podle některých odborníků je spíše vhodnější se orientovat na federální model a na způsoby, jakým se federace potýká s oddělením či separací jednoho ze svých států¹⁵⁵. Problém je v tom, že motivy, kteréžto vedou k takové separaci, jsou odlišné od našeho případu oddělení části státu EU a tedy i právní a politický charakter je jiný. V případě rozdělení federálního státu, tedy státu, jež je součástí federace se zpravidla jedná o strategický politický tah federální moci a spíše je to tedy rozdělení z hlediska správní vhodnosti, či politického tahu. Vznikají tak mnohé politické rozpory týkající se rozsahu či vhodnosti onoho rozdělení v daných konkrétních případech¹⁵⁶.

Taková dělba je tedy iniciována a vedena zcela jinak, než separace svébytného regionu v rámci konkrétního státu EU a tomuto odpovídá také její charakter. Tento akt bývá nejčastěji veden státem seshora a na vůli dotčeného regionu či oblasti se zpravidla příliš nepřihlíží. Daný stát, respektive státy pak samozřejmě zůstávají součástí federace, neboť samostatnost a

¹⁵⁴ Viz str. 132, *The Autonomy of Community Law*, R. Barents, Kluwer Law International, 2004
Jedná se zejména o případy *Costa vs. ENEL* a *Van Gend en Loos* v nichž byla stvrzena existence samostatného právního systému. Stalo se tak ve druhém jmenovaném případě v návaznosti na kauzu *Van Gend en Loos*.

Dále viz str. 31-35, *Princip přednosti evropského práva v teorii a soudní praxi*, Jana Ondřejková, Leges, Praha, 2012

¹⁵⁵ Viz str. 65, *The internal enlargement of the European Union, Analysis of the legal and political consequences of secession or dissolution of a member state*, 2nd edition, Centre Maurits Coppieters, Brussels 2011

¹⁵⁶ Viz Debata o rozdělení provincie Buenos Aires, <http://www.lanacion.com.ar/1815425-la-propuesta-de-dividir-la-provincia-de-buenos-aires-genero-rechazo-en-el-oficialismo-y-discrepancias-en-la-oposicion>

nezávislost nehrála v případě této separace od začátku žádnou roli. Logicky tedy ani samotné ústavy federací pak neobsahují ustanovení o tom, jak postupovat v případě oddělení takového nově vzniklého celku od federace samotné, neboť se zde pohybujeme ve dvou úrovních; a to nejprve na úrovni jednotlivých federačních celků a pak na úrovni suverénních států z hlediska mezinárodního práva. Ústavy federací tak nejčastěji obsahují články, které upravují postup při změně hranic vnitřních provincií, jejich sloučení, rozdělení, či vznik provincií nových, jak si můžeme demonstrovat na následujících příkladech, liší se nejčastěji jen v tom, komu přísluší kompetence o tomto rozhodovat:

„K území se mohou připojovat nové provincie; ale není možné ustanovit provincií novou na území jiné provincie či jiných provincií, ani vytvořit z více provincií jedinou, bez souhlasu dotčené provinční Legislatury a Kongresu.“¹⁵⁷

„Nové státy mohou být přijímány Kongresem do této Unie; ale žádný nový stát nesmí být vytvořen nebo ustanoven v rámci jurisdikce jiného státu; ani spojením dvou nebo více států či součástí států, bez souhlasu zákonodárných sborů dotčených států a Kongresu.“

Kongres má pravomoc vytvářet a nakládat se všemi potřebnými zákony a předpisy ohledně území a dalšího vlastnictví USA; a nic v této Ústavě nesmí být vyloženo tak, aby se to dotklo nároků USA či jeho členského státu.“¹⁵⁸

¹⁵⁷ Kapitola 1, čl. 13, Ústavy Argentinské republiky, viz <http://www.senado.gov.ar/deInteres>

¹⁵⁸ Článek IV, část 3, Ústavy Spojených států, viz http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html

„3. Parlament může zákonem—

(a) vytvořit nový stát separací území jiného státu nebo spojením dvou či více států nebo částí států či připojením dalšího území k části státu;“¹⁵⁹

Klasický případ důvodu dělby federálního státu ve státě je příklad SRN a jejich západních spolkových republik. Rozdělení na oblasti se zde událo na základě dohody Spojenců a jednotlivé země tak neměly potřebnou sounáležitost a národní uvědomění. Jak jsme si již ověřili, právě národní vědomí je základním předpokladem ke vzniku separatismu jako takového. Přestože byla Ústava SRN na takovou změnu v uspořádání spolkových zemí v rámci článku 29, který upravoval dokonce, na rozdíl od výše zmíněných ústav, referendum o změně uspořádání hranic¹⁶⁰, nebylo toho využito:

„...v celé 43leté historii SRN nebyla žádná územní reforma podle čl. 29 učiněna. Jediná reorganizace území se udála v roce 1952, když došlo v jihozápadním spolkovém území Bádenska ke sloučení, Württemberg-Badenu a Württemberg-Hohenzollernu, které tak vytvořily Badensko-Württembersko. To se událo podle ustanovení čl. 118 Ústavy, který byl určen specificky pro zvláštní podmínky, které vyvstaly ze struktury okupačních zón a následného ustanovení jihozápadních Lander.“¹⁶¹

¹⁵⁹ Část 1, odst. 3, Ústavy Indické republiky, viz <http://lawmin.nic.in/olwing/coi/coi-english/coi-4march2016.pdf>

¹⁶⁰ viz čl. 29 Ústavy SRN z roku 1949,

https://www.bundestag.de/blob/284870/ce0d03414872b427e57fccb703634dcd/basic_law-data.pdf

¹⁶¹ Str. 40, Eds. Federalism, Unification and European Integration, Jeffery, Ch., Sturm, R.; Benz, A., Redrawing the map, The Question of Territorial Reform in the Federal Republic, Londýn, Velká Británie, Routledge, 1993.

Je dobré vyzdvihnout, že některé federace toto ustanovení ve svých ústavách nezmiňují vůbec. Obecně se dá říci, že se jedná o ty federace, kde nebyla při vzniku ústavy situace s provinciemi natolik živelná, jako například v případě USA či Indie. Jedná se například o Československo či o Kanadu¹⁶².

V případě EU se však jedná o situaci odlišnou, neboť to není Unie, která by iniciovala či spravovala rozdělení svého člena; naopak to zde jde proti jejím zájmům. Na druhou stranu se můžeme přesvědčit o opačném jevu, kdy federální stát v rámci federace je natolik svébytný a odlišný, že jeho národní uvědomění může v omezené míře existovat a skutečně můžeme spatřovat zárodky separatismu vycházejícího zdola, tedy od členského státu federace. Jedná se však o velmi raritní jev a jako jediný příklad si zde můžeme uvést separatistické snahy Québecu, snažícího se o oddělení od Kanady¹⁶³.

Náš případ je však ještě o úroveň níž, jedná se o separaci státu ve státě, tedy konkrétně jeho části. Tento rozdíl jednoznačně demonstruje Ústava JAR¹⁶⁴:

„Právo lidu Jižní Afriky jako celku na sebeurčení tak, jak je zajištěno v Ústavě, nevyklučuje, v rámci tohoto práva, uznání k přístupu k právu na sebeurčení jakékoliv komunity, která sdílí společné kulturní a jazykové dědictví, v rámci územní jednotky Republiky, nebo jiným způsobem určeným národním zákonodárstvím.“¹⁶⁵

¹⁶² Viz str. 137. Journal of Politics and Law: Secession Right – an Anti-Federal Principle? Comparative Study of Federal States and the EU Florentina Harbo Norwegian Institute for Strategic Studies Youngstorget 5, N-0181, Oslo, Norge (Norway) vol 1. No. 3 september 2008

¹⁶³ Viz str. 41-42, The internal enlargement of the European Union, Analysis of the legal and political consequences of secession or dissolution of a member state, 2nd edition, Centre Maurits Coppieters, Brussels 2011

¹⁶⁴ Viz Čl. 235 Ústavy JAR,

<https://www.capetown.gov.za/en/CityHealth/Documents/Legislation/Act%20-%20Constitution%20of%20the%20RSA%20Act%20-%20108%20of%201996.pdf>

¹⁶⁵ Viz str 136, Journal of Politics and Law: Secession Right – an Anti-Federal Principle? Comparative Study of Federal States and the EU Florentina Harbo Norwegian Institute for Strategic Studies Youngstorget 5, N-0181, Oslo, Norge (Norway) vol 1. No. 3 september 2008

Zde jasně vidíme, která samotná ústava předpokládá a počítá se separatistickým problémem, avšak limituje ho pouze v rámci jednotlivých států federace. Oddělení pouhé části tak není možné. Je to klasický příklad rozdílu mezi secesí federálního státu a secesí jeho části.

Těchto příkladů a případů, kdy by šlo o iniciativu zespoda, najdeme v historii naopak méně. Jedná se například o separatistické snahy tzv. Severní Kalifornie o odtržení od Kalifornie. Je to však pouze marginální a ojedinělé. Navíc i v tomto případě se stále jedná o situaci, kdy daná entita automaticky setrvává ve federaci; o tom není nejmenších pochyb jak na straně federální ústavy (např. USA), tak na straně separatistů¹⁶⁶.

Rozdíl mezi článkem 50 SEU a výše zmíněnými úryvky z jednotlivých ústav je patrný na první pohled a z tohoto důvodu je aplikace čistě federálního modelu na náš případ přinejmenším nešikovná.

2. 3. 6. Evropský kvazi-federalismus, balancování mezi mezinárodní organizací a federací

Abychom mohli porovnat vhodnost aplikace určité teorie či modelu na náš případ, je potřeba zde analyzovat charakter EU z hlediska jejího postavení v mezinárodním právu. Názory na tuto problematiku se různí a mnohé jsou ve své definici zdánlivě bezvýhodné:

„EU tedy, nejen že není mezinárodní organizací, není ani konfederací států a není pak ani státem federálním, tedy státem suverénním a nezávislým na mezinárodním poli. Je něčím jiným, „neidentifikovatelným politickým objektem“, jak ji nazval Jacques Delors.“¹⁶⁷

¹⁶⁶ Viz http://articles.latimes.com/1991-12-24/news/mn-959_1_california-split/2

¹⁶⁷ Str. 272, Teoría y Realidad Constitucional, núm. 33, 2014, UNIÓN EUROPEA Y SECESIÓN DE ESTADOS MIEMBROS. ¿DEBEN INTERVENIR LAS INSTITUCIONES EUROPEAS? FRANCESC DE CARRERAS SERRA

I kdyby to však bylo jediné možné vysvětlení, nemůžeme se s ním spokojit, pokud chceme použít inspiraci z některého již známého modelu. Musíme zde tedy analýzou dojít k závěru, který model je pro EU nejlépe aplikovatelný. Jinak řečeno, kterému zřízení je EU nejbliže.

Již bylo předesláno, že EU je v jistém smyslu mezinárodní organizace *sui generis*. Přestože při jejím vzniku nikdo nepochyboval o jejím zřízení formou mezinárodní organizace¹⁶⁸:

*„A tedy, ..., původcem EU, normou, která ji zakládá, je smlouva, tedy psaná dohoda mezi státy řízená mezinárodním právem (čl. 2 Vídeňské konvence z roku 1969). A proto jsou základním stavebním kamenem EU členské státy disponující mezinárodněprávní subjektivitou...“*¹⁶⁹

Již v době jejího vzniku ale bylo jasné, že forma integrace států je na takové úrovni a na cestě k takové provázanosti, že bude potřeba nahradit onen termín „mezinárodní organizace“ termínem naznačujícím větší semknutost a provázanost také ve vztahu k našemu problému vnitřního rozšíření či secese z Unie¹⁷⁰. To se však dosud nestalo, stále se hovoří o zřízení *sui generis* a jen občas se objeví kvazi-federální teorie, která poukazuje na federační či konfедераční prvky, kterými evropská integrace disponuje.

Laickou veřejností je zmiňovaná společná měna, Schengenský prostor či mezinárodní politika. Síla prvních dvou je diskutabilní. Nedávné události související s hospodářskou krizí a bankrotem, který hrozil, či postihl některé země Eurozóny, dokázaly, že měnová integrace je vrtkavá a navíc je pouze jednou ze součástí integračního procesu¹⁷¹. Podobný efekt má v současnosti uprchlická krize na již tak značně vrtkavou Eurozónu a Schengenský prostor, kdy dochází k jeho postupnému ústupu s množícími se kontrolami na hranicích uvnitř EU¹⁷². Nejhmataelnějším integračním pojátkem tak zůstává mezinárodní subjektivita.

¹⁶⁸ Viz str. 272, Teoría y Realidad Constitucional, núm. 33, 2014, UNIÓN EUROPEA Y SECESIÓN DE ESTADOS MIEMBROS. ¿DEBEN INTERVENIR LAS INSTITUCIONES EUROPEAS? FRANCESC DE CARRERAS SERRA

¹⁶⁹ Ibidem

¹⁷⁰ Viz str. 141, Journal of Politics and Law: Secession Right – an Anti-Federal Principle? Comparative Study of Federal States and the EU Florentina Harbo Norwegian Institute for Strategic Studies Youngstorget 5, N-0181, Oslo, Norge (Norway) vol 1. No. 3 september 2008, Zde je vhodné také připomenout výše zmíněný argument samostatného právního systému a kauzy Costa vs. ENEL a Van Gend en Loos

¹⁷¹ Viz The European Union as a Model for Regional Integration, Fraser Cameron, <http://www.cfr.org/world/european-union-model-regional-integration/p22935>

¹⁷² Viz ibidem

Zde je nejvíce patrný rozdíl mezi charakteristikou mezinárodní organizace a faktickým fungováním EU jako subjektu mezinárodního práva. EU má v mezinárodním právu postavení, které se mnohem více podobá státu, než mezinárodní organizaci. Toto unikum souvisí s dělbou pravomocí mezi Unií a členskými státy, kdy členský stát zůstává subjektem mezinárodního práva, a to přestože již delegoval některé své pravomoci na Unii, která se tak též stala subjektem mezinárodního práva. Tyto pravomoci tak stojí vedle sebe a Unie je schopna se díky svému vnitřnímu zřízení a primárnímu právu v mezinárodním právu pohybovat jako samostatný subjekt¹⁷³. Díky tomu je tak členem několika mezinárodních organizací, vysílá své zástupce do těchto organizací, či své diplomaty do jednotlivých států, mnohdy se účastní konferencí atd¹⁷⁴.

Tato dělená mezinárodněprávní subjektivita je nejlépe vidět v článku č. 35 SEU, kdy se Unie účastní prostřednictvím svých zástupců diplomatických misí ve třetích státech a tím pomáhá mezinárodní ochraně svých občanů na úrovni státu. Je evidentní, že taková pravomoc je mnohem více charakteristická pro státy, než pro mezinárodní organizace¹⁷⁵.

Hlavní provázanost a federální charakteristiku však vidím v organizační struktuře Unie. Vše, krom mezinárodněprávní subjektivity, je ze své podstaty spíše marginálního charakteru v tom smyslu, že se jedná o opatření, která mohou být jednoduše měněna a upravována podle situace a často tomu tak v nedávné minulosti bývalo a zřejmě to hrozí i dnes¹⁷⁶. Naproti tomu organizační struktura je něco mnohem trvalejšího, něco, co mnohem lépe vypovídá o skutečné podstatě unijního zřízení. Pravomoci převedené na Unii na základě přístupových smluv a zakotvené v ústavách členských států a v jejich právních řádech¹⁷⁷ logicky vyžadují zřízení organizační struktury a aparátu, který daný rozsah pravomocí spravuje. Při pohledu na stavbu a hierarchii této struktury zjistíme, že se do značné míry odlišuje od klasického státního či federálního modelu, tak jak jej známe z praxe moderního státu. Značně se liší také oproti obvyklému modelu mezinárodní organizace¹⁷⁸.

¹⁷³ Viz str. 10-11, *The internal enlargement of the European Union, Analysis of the legal and political consequences of secession or dissolution of a member state*, 2nd edition, Centre Maurits Coppieters, Brussels 2011

¹⁷⁴ Viz str. 10 ibidem

¹⁷⁵ Viz str. 11 ibidem

¹⁷⁶ Viz Schengen: Controversial EU free movement deal explained, 24 April 2016, From the section: Europe, <http://www.bbc.com/news/world-europe-13194723>

¹⁷⁷ Viz Čl. 10a Ústavy ČR

¹⁷⁸ Viz *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 33, 2014, *UNIÓN EUROPEA Y SECESIÓN DE ESTADOS MIEMBROS. ¿DEBEN INTERVENIR LAS INSTITUCIONES EUROPEAS?* FRANCESC DE CARRERAS SERRA

Tuto diferenciaci lze vnímat ve dvou rovinách. Nejprve se jedná o způsob zastoupení členů v Komisi. Je nutné si uvědomit, že zatímco zástupci člena mezinárodní organizace jsou vázáni přímo k zastupování výlučně jeho zájmů, v případě Komise tomu tak není a národní zájmy zde jdou stranou¹⁷⁹. V druhé rovině pak vidíme způsob rozhodování hlavních institucí EU. Zatímco v případě mezinárodních organizací se jedná výlučně o jednohlasný proces, je s postupem integrace stále častější většinové hlasování, které je zase naopak typické pro státní celky¹⁸⁰. Dost důležité jsou také právní nástroje a normy, které tyto instituce ve vzájemné kooperaci vytváří. Jedná se o sekundární právo EU, které je konkrétním výrazem přenesení pravomocí na Unii ze strany členských států. Je to tedy relativně ucelený komplex právních norem tvořící právní systém. Vztah mezi komunitárním a vnitrostátním právem byl dlouho předmětem sporu. Je jasné, že zastaralé řešení v podobě analogie vztahu vnitrostátního a mezinárodního práva je nedostatečné, federální řešení v tomto také selhává, zůstává pouze definice tohoto vztahu založena na jeho svébytných vlastnostech¹⁸¹. I zde však narazíme na problém s existencí ústavy jako základního stavebního kamene systému práva¹⁸². Také s tímto si však teorie dokáže poradit; mnoho odborníků považuje zakládající smlouvy de facto za ústavu EU¹⁸³, přestože konkrétní pokus o její faktické schválení v roce 2005 selhal. Institucionální zřízení Unie, které v průběhu její existence dochází změn zejména a pouze z důvodů rozšiřování Unie a je tvořeno tak, jak ho známe Evropským parlamentem, Radou, Evropskou radou, Komisí a Soudním dvorem EU, ECB a Účetním dvorem¹⁸⁴, tedy tvoří kostru organizační struktury Unie a vypovídá o jejím zřízení více, než cokoliv jiného. Přesto, že zde můžeme vidět odlišnosti¹⁸⁵, lze zde v základních obrysech onu tripartici moci spatřit. Parlament jako zákonodárny sbor, distribuce moci výkonné mezi Komisí a Radou a zastoupení moci soudní v ESD lze vysledovat, dle mého názoru jako dostatečnou dělbou moci.

¹⁷⁹ Viz str. 273, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 33, 2014, UNIÓN EUROPEA Y SECESIÓN DE ESTADOS MIEMBROS. ¿Deben Intervenir las Instituciones Europeas? Francesc de Carreras Serra

¹⁸⁰ Viz ibidem, Str. 352, *Státověda*, Jan Svatoň, Jan Filip, Wolters Kluwer, 2011

¹⁸¹ Viz str. 240, *Evropské právo*, 5. vydání, L. Tichý, R. Arnold, J. Zemánek, R. Král, T. Dumbrovský, C. H. Beck, Praha, 2014, dále viz Rozsudek ESD č. 6/64, *Costa vs E.N.E.L.*, http://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-CS-ARRET-C-0006-1964-200406979-05_05.html

¹⁸² Viz str. 34, *Estado de derecho y Principio de Legalidad*, Diego García Ricci, Comisión nacional de los derechos humanos, Mexiko, 2011

¹⁸³ Viz *El País*, 10. března 2014, *La UE y la secesión en Estados miembros*, Francesc de Carreras, str. 4, http://elpais.com/elpais/2014/03/05/opinion/1394047861_892553.html

¹⁸⁴ Viz čl. 13 SEU, *Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie*, 2012/C 326/01, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT> dále viz str. 119, *Evropské právo*, 5. vydání, L. Tichý, R. Arnold, J. Zemánek, R. Král, T. Dumbrovský, C. H. Beck, Praha, 2014

¹⁸⁵ Viz str. 17, *The internal enlargement of the European Union, Analysis of the legal and political consequences of secession or dissolution of a member state*, 2nd edition, Centre Maurits Coppieters, Brussels 2011

Je zde spíše problém v legitimitě moci, to je však mimo naše pole působnosti. My se zde musíme zajímat o to, zda se EU svou organizační strukturou podobá spíše mezinárodní organizaci, či federaci. A ihned při pohledu na dělbu kompetencí vidíme jednoznačnou federální strukturu centrálních úřadů s delegovanými kompetencemi a v druhé rovině pak zřízení na úrovni jednotlivých států Unie s vlastními ústavami a vlastní státní mocí přesně tak, jak je to charakteristické pro federaci. V této velmi důležité rovině bychom tedy podobnost s federacím našli. Faktem však zůstává, že federální model – počítající se státním prvkem – je EU ještě natolik vzdálen, že aplikace federální koncepce a přisouzení tak této kompetence některému z orgánů Unie by dnes byla z pohledu dělby kompetence neúnosná¹⁸⁶.

2. 3. 7. Přejít od konfederace k federaci, možnost analogie

Je tedy evidentní, že Unii jako takovou za federaci považovat nelze, neboť i přes její zvláštní mezinárodněprávní charakter nevystupuje a zřejmě ještě dlouho vystupovat nebude jako jednotná státní entita¹⁸⁷. Z tohoto pohledu se Unie v současné době jeví jako společenství států, které jsou navzájem provázané mnohem více, než členové klasické mezinárodní organizace či konfederace¹⁸⁸, ale zároveň je ještě dlouhá cesta k federálnímu zřízení. Podle Gabriela Hazaka je Unie buďto federace s určitými charakteristikami konfederace, nebo se jedná o případ, kdy Unie jako celek ještě nedosáhla federálního zřízení, ale již překonala zřízení konfederací¹⁸⁹. Je tedy nutné vzít v potaz aktuální stádium integrace¹⁹⁰ a proto je, dle mého názoru, v současné době při hledání ideálního vzoru pro postupy při vnitřním rozšíření EU vhodné poohlížet se spíše po příkladu vhodné analogie přechodu od konfederace k federaci.

¹⁸⁶ Viz str. 57, LA SECESIÓN DE TERRITORIOS EN UN ESTADO MIEMBRO: EFECTOS EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA, Araceli Mangas Martín, Revista de Derecho de la Unión Europea, Madrid ISSN 1695-1085. nº 25 - julio-diciembre 2013

¹⁸⁷ Viz str. 273, Teoría y Realidad Constitucional, núm. 33, 2014, UNIÓN EUROPEA Y SECESIÓN DE ESTADOS MIEMBROS. ¿DEBEN INTERVENIR LAS INSTITUCIONES EUROPEAS? FRANCESC DE CARRERAS SERRA

¹⁸⁸ Viz ALGUNOS PLANTEAMIENTOS SOBRE EL FEDERALISMO Y LA UNIÓN EUROPEA, Augusto M. GUEVARA PALACIOS, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/13/ard/ard3.htm>, *A confederation is "a system of government or administration in which two or more distinct political units keep their separate identity but transfer specified powers to a higher authority for reasons of convenience, mutual security, or efficiency.*, str. 85, John McCormick, *The European Union: Politics and Policies*, Westview Press: Boulder, Colorado, 1999

¹⁸⁹ Viz str. 63, *European Union—A Federation or a Confederation?*, Gabriel Hazak, *Baltic Journal of European Studies* Tallinn University of Technology (ISSN 2228-0588), Vol. 2, No. 1 (11)

¹⁹⁰ Viz *El País*, 10. března 2014, *La UE y la secesión en Estados miembros*, Francesc de Carreras, str. 4, http://elpais.com/elpais/2014/03/05/opinion/1394047861_892553.html

Konfедераční teorie je vůbec v případě EU hodně skloňované téma¹⁹¹ a přesto, že ji lze považovat v procesu rozvoje Unie za překonanou a že se v současném případě jedná o jakýsi dočasný mezistupeň, pro účely řešení současného problému separace od unijního státu se musíme poohlížet po příkladu, který vychází z podobného prostředí. Problém je v tom, že není jednoduché a ani vhodné hledat v současnosti čistě konfедераční případ secese jednoho z členských států.

Z historie na toto téma však známe jeden velmi specifický příklad, který by se mohl jevit jako nápomocný.

2. 4. Příkladová studie federačního pohledu na vnitřní rozšíření - Jura

Nejvhodnější názorná ukázka je území Jury v rámci Švýcarské konfederace. Toto území, spadající původně pod kanton Bern, které bylo připojeno ke Švýcarsku po Vídeňském kongresu v roce 1815, bylo od začátku odsouzeno k separaci svou charakteristikou. Francouzsky hovořící region s převládající katolickou vírou, který byl víceméně z donucení, jako kompenzace, připojen k německy hovořícímu a protestantskému kantonu¹⁹².

Po skončení druhé světové války se separatistické tendence v Juře začaly stupňovat a hlasy pro oddělení od kantonu byly čím dál hlasitější¹⁹³. I zde tak vidíme parafrázi s naším problémem. Separatisté požadovali oddělení pouze od kantonu, nikoliv od Švýcarska. Nacházíme se tedy na stejné úrovni, jako Katalánsko či Skotsko vůči EU.

Vzhledem k uniku ve formě přímé demokracie byla celá situace řešena referendem, nejprve celo-kantonovým, které vyšlo negativně, tedy proti oddělení, a následně, po reformě ústavy Bernského kantonu, která umožnila parciální referenda v jednotlivých částech kantonu v roce 1970, se čtyři roky nato konalo referendum pouze v Juře o vytvoření nového kantonu, a to již vyšlo pozitivně, tedy pro nový kanton¹⁹⁴.

¹⁹¹ Viz str. 63, *European Union—A Federation or a Confederation?*, Gabriel Hazak, *Baltic Journal of European Studies* Tallinn University of Technology (ISSN 2228-0588), Vol. 2, No. 1 (11)

¹⁹² Viz str. 38-39, *The internal enlargement of the European Union, Analysis of the legal and political consequences of secession or dissolution of a member state*, 2nd edition, Centre Maurits Coppieters, Brussels 2011

¹⁹³ Viz *ibidem*

¹⁹⁴ Viz *ibidem*

Po následném procesu, spočívajícím v dalších referendech o ustálení hranice kantonu a příslušnosti jednotlivých obcí či částí kantonů k Juře či k Bernu, byl v roce 1977 vytvořen kanton nový, který byl následně v roce 1979 začleněn do konfederace¹⁹⁵.

Tento proces se však neobešel bez reformy Konfедераční ústavy a také bez tomu předcházející agitace. Referendum o reformě však skončilo pozitivně a Švýcarská ústava byla upravena pro vnitřní rozšíření konfederace¹⁹⁶.

V průběhu let však doznala ústava dalších změn:

„Specifické změny práva na secesi se udály v Ústavě z roku 1999. Hl. 53, §3 říká, že: “Územní změny kantonu jsou subjektem souhlasu dotčené populace dotčeného kantonu, a souhlasu Federálního Parlamentu ve formě federálního usnesení.”¹⁹⁷

2. 5. Možná inspirace federálními a státními příklady a precedenty pro vnitřní rozšíření EU

Tím se opět dostáváme k otázce nutnosti změny primárního práva a kontinuity členství. Je zřejmé, že tento krok by znamenal další posun k federalizaci Unie. Nicméně z logicky nastíněných důvodů nejspíš zatím není možný, nebo je minimálně málo pravděpodobný. Mnohem zřejmější je cesta podle již zmíněné Vídeňské úmluvy o sukcesi států a návrat k názoru, že se státy fakticky původně zavázaly ke členství v mezinárodní organizaci – tedy řešení čistě mezinárodně-právní; samozřejmě řízené dle již mnohokrát zmíněného čl. 49 SEU¹⁹⁸.

¹⁹⁵ Viz str. 38-39, The internal enlargement of the European Union, Analysis of the legal and political consequences of secession or dissolution of a member state, 2nd edition, Centre Maurits Coppieters, Brussels 2011

¹⁹⁶ Viz ibidem

¹⁹⁷ Viz str. 137, The Journal of Politics and Law, Secession Right – an Anti-Federal Principle? Comparative Study of Federal States and the EU Florentina Harbo Norwegian Institute for Strategic Studies Youngstorget 5, N-0181, Oslo, Norge (Norway) vol 1. No. 3 september 2008

¹⁹⁸ Viz bod č. 142, Annex A Opinion: Referendum on the Independence of Scotland – International Law Aspects Professor James Crawford SC Professor Alan Boyle, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/79408/Annex_A.pdf

Nutno dodat, že k tomuto názoru se v poslední době v souvislosti s otázkou vnitřního rozšíření přiklonili i hlavní političtí představitelé Unie.

Není však vyloučeno, že by ona inspirace byla možná v případě budoucích reforem primárního práva, například z hlediska dalšího posílení unijní federalizace. Otázkou však zůstává proces změny primárního práva, který by toto přinesl, a to zejména v otázce iniciativy k takovému kroku ze strany členských států jako navrhovatelů takové reformy. V současnosti tak podobný krok zřejmě nenastane.

2.6. Přístupový mechanismus nově vzniklého státu, Kodaňská kritéria a čl. 49 SEU

Dle výše zmíněného a také v kontextu všeobecně převládajícího názoru, včetně názoru současných či minulých vrcholných představitelů Unie (viz následující kapitoly), se zdá, že jedinou schůdnou cestou pro nově vzniklý stát v našem případě bude mechanismus dle čl. 49 SEU. To je však pouze část celého procesu, ke kterému náleží ještě podmínky v čl. 6 SEU a také ustanovení a jednotlivé body Kodaňských kritérií¹⁹⁹. Právě ona kritéria jsou v poslední době nejvíce skloňována v případě Turecka²⁰⁰.

Právě zmiňovaná Kodaňská kritéria stojí na začátku celého přístupového mechanismu. Byla přijata Evropskou Radou v Kodani v roce 1993²⁰¹. Lze je rozdělit do dvou hlavních oblastí; a sice na ekonomické ukazatele, podmiňující vstup fungující tržní ekonomikou, či atributy právní a politické, které hovoří o stálosti demokratického zřízení nebo vlády práva. Dále jsou tyto podmínky doplňovány sblížováním vnitrostátního a unijního práva²⁰².

„Přidružené země ze střední a východní Evropy, které tak žádají, by se měly stát členy Evropské Unie. Přijetí se uskuteční ihned, jakmile přidružená země

¹⁹⁹ Viz <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT>

Viz str. 5 Steiner and Woods EU Law, Twelfth Edition, Lorna Woods, Philippa Watson, Oxford University Press, Oxford, 24. 7. 2014, Zde ještě musíme doplnit čl. 2 SEU, na nějž autorky Steiner a Woods v na tomto místě jejich publikace pozapomněly, viz Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, 2012/C 326/01

²⁰⁰ zde viz Turkish Accession to the EU: Satisfying the Copenhagen Criteria, Od autorů: Eric Faucompret, Jozef Konings, Routledge, 23. 5. 2008

²⁰¹ Viz čl. Conditions for membership, http://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership_en

²⁰² Viz str. 10, Perspectives on the Enlargement of the European Union, Cameron Ross, BRILL, 1. 1. 2002, viz dále Copenhagen European Council - 21-22 June 1993, PRESIDENCY CONCLUSIONS, bod 7. Relations with the Countries of Central and Eastern Europe, http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/cop_en.htm, Podmínka sblížování právních systémů bývá často opomíjena, např. Cameron Ross se o ní v jeho citaci Předsednictva Rady z Kodaně vůbec nezmiňuje

bude schopna převzít závazky z členství tím, že splní požadovaná ekonomická a politická kritéria.

Členství také obsahuje podmínku toho, aby kandidátská země dosáhla institucionální stability zaručující demokracii, vládu práva, lidská práva a respektování a ochranu menšin, existenci funkční tržní ekonomiky, stejně tak jako schopnost odolat tlaku hospodářské soutěže a tržním silám v rámci Unie.“²⁰³

2.6.1. Politika rozšiřování EU a postup při přípravě teritoriálního rozšíření Unie

Jak vyplývá z výše zmíněného, bylo hlavní intencí Kodaňských kritérií zjednodušení a plynulé umožnění přijetí států ze střední a východní Evropy do Unie. S tím samozřejmě úzce souvisí v této práci blíže specifikovaný případ Kosova a Balkánu obecně. V současnosti totiž dochází k něčemu podobnému. Unie se snaží přiblížit možnost členství těmto zemím prostřednictvím posílené spolupráce ve formě dlouhodobého stabilizačního a asociačního procesu na západním Balkáně²⁰⁴. Účelem tohoto procesu je přiblížit těmto státům možnost začlenit se v budoucnu do institucionálních struktur fungování Unie a zajistit jim již před přijetím přístup na trh EU²⁰⁵. Musíme dodat, že tento přípravný postup před předpokládaným rozšířením není vždy úplně férový a vždy se najdou státy, které se cítí být znevýhodněny, či opomíjeny. Za všechny zmiňme Turecko, které obzvláště jednání v Kodani a jeho výstup vnímalo jako křivdu²⁰⁶. Jak se však ve zprávě v bodě 7 dodává hned následně, závisí přístupový mechanismus nejen na splnění podmínek ze strany státu, ale též na momentální situaci v Unii samotné (např. z hlediska kapacitního). Jinak řečeno to ale v praxi znamená, že Unie má v otázce odmítnutí případné kandidátské země volné ruce²⁰⁷.

Je tedy otázkou, jaká by byla tendence při přistoupení takto nově vzniklého státu.

²⁰³ str. 10, Perspectives on the Enlargement of the European Union, Cameron Ross, BRILL, 1. 1. 2002), viz dále Copenhagen European Council - 21-22 June 1993, PRESIDENCY CONCLUSIONS, bod 7.

Relations with the Countries of Central and Eastern Europe,
http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/cop_en.htm

²⁰⁴ Viz str. 4-5, Steiner and Woods EU Law, Twelfth Edition, Lorna Woods, Philippa Watson, Oxford University Press, Oxford, 24. 7. 2014

²⁰⁵ Viz str. 12, Faculty of International Relations Working Papers, Deset let Stabilizačního a asociačního procesu v zemích západního Balkánu Veronika Řehořová, 4/2011, Volume V

²⁰⁶ Viz str. 58-60, Turkish Accession to the EU: Satisfying the Copenhagen Criteria, Eric Faucompret, Jozef Konings, Routledge, 23. 5. 2008

²⁰⁷ Viz str. 10, Perspectives on the Enlargement of the European Union, Cameron Ross, BRILL, 1. 1. 2002), viz dále Copenhagen European Council - 21-22 June 1993, PRESIDENCY CONCLUSIONS, bod 7. Relations with the Countries of Central and Eastern Europe,
http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/cop_en.htm

2.6.2. Praktické přijetí nově vzniklého státu, postup dle čl. 49

Tato práce pojímá za jistý fakt, že kdyby za současného stavu došlo ke znovupřijetí daného nově vzniklého státu do Unie, stalo by se tak dle čl. 49 SEU, a tedy podle řádného přístupového mechanismu.

Samotnému přijetí nového člena však předchází - krom výše zmíněné praxe v teritoriálním rozšiřování - ještě několik kroků. Nejvýznamnějším jsou asociační dohody, jejichž hlavním cílem je připravit nový členský stát na podmínky vstupu do Unie²⁰⁸. Nesmíme zanedbat fakt, že tyto dohody a jejich uzavírání bývají často pod drobnohledem ze strany stávajících členů Unie, pro které představují významný ekonomický faktor, například ve formě analýzy bilancí exportu a importu mezi danými státy²⁰⁹. Je logické se domnívat, že vzhledem k úzkým vazbám mezi nově vzniklým a mateřským státem by pro tento taková, nebo podobná dohoda a její analýza byla ještě důležitější. Mohla by pak potenciálně mít i vliv na postoj tohoto státu k přístupu onoho nově vzniklého státu do EU.

S ohledem na specifika našeho případu je však samotná podstata takové dohody otázkou a její vznik tak není jistý. Daný stát totiž již fakticky součástí Unie byl, i když ne v této podobě. Spíše se dá očekávat uzavření specifické dohody pojednávající o určeném mezidobí, kdy daná státní entita nebude členem Unie (viz kapitola pátá této práce). Také zde se však lze inspirovat asociačními dohodami, neboť například v případě střední a východní Evropy došlo k platnosti tržních dočasných dohod - s ohledem na délku procesu ratifikace kompletní asociační dohody jednotlivými parlamenty – již v mezidobí²¹⁰. I taková dočasná dohoda však bude jistě podrobně analyzována mateřským státem a bude mít stěžejní vliv na jeho postoj k přistoupení nově vzniklého státu.

Tím se dostáváme k čl. 49 a k faktickému postupu přijetí do Unie. I zde totiž bude hrát mateřský stát důležitou roli. Dle tohoto článku se může stát členem Unie každý stát, který respektuje hodnoty č. 2 SEU²¹¹; v tomto ohledu lze v našem případě předpokládat pozitivní

²⁰⁸ Viz str. 5, Steiner and Woods EU Law, Twelfth Edition, Lorna Woods, Philippa Watson, Oxford University Press, Oxford, 24. 7. 2014

²⁰⁹ Viz Ekonomické dopady Asociační dohody EU s Ukrajinou, SEZ Policy Brief, č.1, Úřad vlády ČR, https://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/analyzy-EU/SEZUV-2014-2/Ekonomicke_dopady_Asociacni_dohody_EU_s_Ukrajinou-.pdf

²¹⁰ Asociační dohody byly podepsány v prosinci 1991 a Dočasné bilaterální tržní dohody vstoupily v platnost v březnu 1992. Viz str. 1, The Significance of the "Europe Agreements" for Central European Industrial Exports, Introduction, Bartłomiej Kamiński, World Bank Publications, 1994 –

²¹¹ Viz čl. 2, ČL. 49 SEU, Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, 2012/C 326/01, Viz <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT>

výsledek. V kontextu naší situace však musíme probrat faktický postup a také praktickou odchylku od čl. 49. Dle tohoto stěžejního článku má hlavní úlohu Rada, která rozhoduje o podané žádosti jednomyslně po konzultaci s Komisí a po obdržení souhlasu EP. Je to také Rada, které se žádost členského státu má předložit²¹². Pro naši analýzu však potřebujeme vzít v potaz faktický praktický postup – nezdědkakdy odlišný od teoretického - který evropské instituce v tomto případě následují. Z podrobnějšího pohledu je jasné, že definice postupu dle čl. 49 je poněkud vágní²¹³. Z toho vyplývá, že bude potřeba ustanovení dále interpretovat. Takováto interpretace náleží podle primárního práva SDEU²¹⁴. Přestože interpretace ustanovení primárního práva vyplývá z obou smluv, které jsou součástí Lisabonské smlouvy (zejména z čl. 18 SEU a čl. 267 SFEU), judikoval SDEU již v případě *Mattheus v Doego* (93/78), že:

„...existující právní podmínky pro přijetí nového členského státu do ES mohou být definovány pouze v rámci procedury uzpůsobené k tomuto účelu v čl. 237 Smlouvy o EHS, čl. 205 Smlouvy o ESAE a čl. 98 Smlouvy o ESUO.“²¹⁵

SDEU tímto stanovil, že není možné soudním výkladem dopředu interpretovat ustanovení o přijetí nového člena (čl. 49, dříve čl. 237), nýbrž že podmínky takového přijetí jsou v rámci těchto článku vytyčeny evropskými institucemi a záleží na kontextu daného případu. Interpretace těchto ustanovení tak byla ponechána členským státům a institucím EU²¹⁶.

V praxi můžeme tento výklad ilustrovat na – pro náš případ velmi zajímavým – příkladu nedávné žádosti Albánie. Ta byla podána Radě dle procesu v čl. 49, měl tedy správně následovat návrh Rady na přijetí stanoviska vůči Komisi. Místo toho však byl postup přerušeno

²¹² Viz čl. 49 SEU, Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, 2012/C 326/01, Viz <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT>

²¹³ Viz str. 205, *The Evolution of EU Law*, Paul P. Craig, Gráinne De Búrca, Oxford University Press, 2011

²¹⁴ Viz str. 151-152, *European Union Law: Cases and Materials*, Damian Chalmers, Gareth Davies, Giorgio Monti, Cambridge University Press, 24. 6. 2010

²¹⁵ CASE 93/78, OPINION OF MR ADVOCATE GENERAL MAYRAS DELIVERED ON 26 OCTOBER 1978, viz <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=89885&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=73429>, dále viz str. 205 *The Evolution of EU Law*, Paul P.

Craig, Gráinne De Búrca, Oxford University Press, 2011

Čl. 237 Smlouvy o EHS je původní variantou současného čl. 49 SEU, viz SMLOUVA O ZALOŽENÍ EVROPSKÉHO HOSPODÁŘSKÉHO SPOLEČENSTVÍ, viz dále

http://www.vyzkum.cz/storage/att/1490A5E023DCEB5FB9A53DCAB559C1B5/SML_ehs_1957.pdf

²¹⁶ Viz str. 205, *The Evolution of EU Law*, Paul P. Craig, Gráinne De Búrca, Oxford University Press, Oxford, 2011

německou vládou, která se rozhodla nejprve pro konzulaci s parlamentem. Stalo se tak s odvoláním na nový ratifikační zákon přijatý jako reakce na rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ohledně Lisabonské smlouvy²¹⁷.

Tato situace a fakt, že postup dle článku 49 mohl pokračovat až následně, nám jasně demonstruje nejen skutečné rozložení kompetencí při přijímacím mechanismu, ale také ukazuje na možnosti a kompetence, které náleží při tomto mechanismu členským státům. Ty tak mohou tento proces nejen přibrzdit, ale lze si z logiky věci dovodit, že i zastavit²¹⁸.

Jednoznačnou otázkou je tedy reakce mateřského státu a jeho případná úloha v daném výše popsaném mechanismu. Jak je však uvedeno ještě výše v této kapitole, vztahy – a to zejména ekonomické – mezi mateřským a nově vzniklým státem zůstanou zřejmě i po separaci velmi úzké a intenzivní. Z tohoto pohledu tak bude spíše mateřský stát favorizovat rychlé přijetí nově vzniklého státu do Unie. Je potřeba dodat, že tyto úvahy jsou však již v hodně teoretické rovině a bude potřeba detailněji porozumět poměrům a vztahům mezi současnými separatistickými ohnisky a jejich mateřskými státy.

²¹⁷ Viz str. 206, *The Evolution of EU Law*, Paul P. Craig, Gráinne De Búrca, Oxford University Press, Oxford, 2011

²¹⁸ Viz ibidem

3. Případová studie: Katalánsko – historie a současnost separatistických nálad, problematika členství v EU

Katalánsko je jedním z největších adeptů na odtržení od členského státu v celé EU a je jedním ze španělských separatistických ohnisek. V současné době je součástí Španělska jako *Comunidad Autónoma de Catalunya* a požívá tedy výhod částečné autonomie. Podobně jako Galicie, Baskicko nebo Katalánsku jazykově bližší *Comunidad Valenciana* či v omezené míře Andalusie, se však Katalánci v současnosti hlasitě dožadují odtržení od Španělska. Pro pochopení těchto tendencí je nutné se alespoň rámcově obeznámit s historickými souvislostmi, které v nedávné minulosti vedly k utužení pro-separatistických nálad.

3. 1. Historické souvislosti, nástup Frankismu a jeho vztah k národnostnímu spektru a separatismu

Po poválečném ustanovení Frankovy moci se Španělsko stalo diktátorským a autoritářským státem. Zde můžeme konstatovat, že generál Franko využil onoho typického otupení priorit obyvatelstva v poválečné době, kdy se hlavním cílem nestává politická svoboda, nýbrž materiální a mnohdy duševní zajištění a vlastní obživa. S tímto souvisí i Frankova politika. Politika, která kladla důraz na sociální jistoty a na upřednostnění státního náboženství – katolického náboženství²¹⁹.

V začátcích režimu tak veškeré politické a národnostní zájmy byly v tomto kontextu umlčeny. To se týkalo nejvíce Katalánska a Baskicka. Možná separace samozřejmě z mocenských a ekonomických důvodů nepřicházela do úvahy, a tak se režim snažil ve jménu centralistické politiky potlačovat veškeré odlišnosti od kastilského Španělska. Ten největší rozdíl byl, dle mého názoru, v jazyku. Oficiální úředníci dosazení z Madridu a úřady obecně

²¹⁹ Viz str. 39-45, *Catalan Nationalism, Francoism, transition and democracy*, Montserrat Guibernau, First published 2004 by Routledge, 11 New Fetter Lane, London

pak komunikovali s občany pouze kastilskou španělštinou, která se sice od katalánštiny neodlišuje tak výrazně, jako od baskičtiny, přesto s tím mnoho občanů v Katalánsku mělo potíže, neboť i oficiální podání musela být vystavována v kastilštině²²⁰.

Pak následovalo prosazování centralistické státní politiky a zájmů před lokálními zájmy a samozřejmě již zmíněného katolického náboženství, které bylo jediné oficiální v zemi²²¹. Zde je možno spatřit paralelu a potvrzení teorie vzrůstu separatistických tendencí při utvrzování centralismu v zemi. Je jednoznačné, že centralismus je obecným znakem všech diktátorských režimů a lze ho pozorovat i v případech autoritářství. I zde logicky došlo ke vzrůstu těchto nálad.

Můžeme tady pozorovat jakousi paralelu s českým Občanským fórem. Přestože se v našem případě nejednalo o separaci od jiného státního celku, stmelil nátlak vládnoucí třídy dohromady lidi ze zcela odlišných stran politického spektra a sociálních skupin. V případě Katalánců se ne vždy jednalo o rozhodnuté nacionalisty či separatisty, ale Frankův útlak byl natolik výrazný, že dokázal tyto lidi s nacionalisty sjednotit²²².

Ke konci Frankismu docházelo v Katalánsku k ojedinělým teroristickým akcím, protestům a výtržnostem, které měly za cíl poukázat na slabost režimu, který byl v té době již veden přestárlým a politicky vymřelým Frankem. Tyto akce se nejčastěji soustřeďovaly na oficiálních oslavách či slavnostních příležitostech, ale byly spíše výjimečné a nenásilné²²³.

3. 2. Současná politická situace

Zlom nastal v roce 2010, kdy volby jednoznačně ovládla pro-separatistická *CiU* (*Convergencia i Unió*), která získala většinu hlasů na úkor oslabených socialistů a otevřela si tak na čtyři roky pole působnosti pro směřování k referendu o separaci od Španělska. Do čela katalánské *Generalitat* se pak postavil předseda a pro-soberanista Artur Mas²²⁴.

²²⁰ Viz str. 49, Catalan Nationalism Francoism, transition and democracy Montserrat Guibernau First published 2004 by Routledge 11 New Fetter Lane, London

²²¹ Viz ibidem

²²² Viz str. 65-66, ibidem

²²³ Viz str. 65-66, ibidem

²²⁴ Viz *CiU* vuelve a gobernar, Las elecciones dejarán una Cámara autonómica con siete partidos, FRANCESC VALLS, Barcelona, 28 - NOV 2010 - 20:53 CET, http://politica.elpais.com/politica/2011/05/14/actualidad/1305399300_626534.html

Od té doby se jeho politika jasně orientovala k referendu. Nakonec vše vyvrcholilo na podzim roku 2014, kdy se slibované referendum skutečně odehrálo, avšak kvůli restrikcím španělských soudů v ne zcela regulérní podobě. Vlastně o žádné referendum ani nešlo. Organizováno bylo dobrovolníky a samotní političtí představitelé si byli vědomi, že nemá žádnou oficiální váhu²²⁵.

Je potřeba taktéž zdůraznit, že ač jasně pro-separatistické, jeho váha je vzhledem k pravděpodobné proporcionalitě účastněných voličů i z neoficiálního pohledu minimálně narušena. Tezi o aktivní účasti pouze pro-separatisticky smýšlejících voličů naznačil profesor Lopéz Basaguren (viz dále).

3. 3. Možné separatistické scénáře

Existuje několik variant a možností řešení pro případ, že by došlo k oddělení od Španělska. Pro začátek si však musíme uvědomit, že přístup španělské vlády je v tomto prozatím neoblohmý a že by zatím vláda považovala takovýto krok v podstatě za státní puč²²⁶. Je tedy zcela evidentní, že postoj Španělska, ale také v souvislosti s uznáním následně přístup ostatních států a zejména přístup EU, bude v této otázce stěžejní.

3. 3. 1. Jednostranná secese

Je nutné si uvědomit, že zde hovoříme o konfliktu dvou mezinárodně-právních principů, o zásadě ochrany státní integrity a o právu na sebeurčení národa. Z tohoto konfliktu nám vyplývá explicitně omezená možnost unilaterální secese daného separatistického celku. A to tedy pouze v těch podmínkách, kdy se jedná o útlak ze strany centrální moci; tedy

²²⁵ Viz Catalonia to hold unofficial poll instead of independence referendum, Ashifa Kassam in Madrid, Tuesday 14 October 2014 16.22 BST
<http://www.theguardian.com/world/2014/oct/14/catalonia-calls-off-november-independence-referendum>

²²⁶ Viz García-Margallo advierte que el referéndum catalán sería "un golpe de Estado", 12.11.2012, <http://www.publico.es/espana/garcia-margallo-advierte-referendum-catalan.html>

v případě zneužívání moci, například v případech dekolonizace. Je evidentní, že toto není případ Katalánska²²⁷.

Navíc můžeme konstatovat, že španělská ústava žádnou variantu unilaterální secese nepovažuje za únosnou:

„Článek 2 ověřuje toto prohlášení: ‘‘Ústava se zakládá na nerozpustné jednotě španělského národa, nerozlučné vlasti společné všem Španělům.’’²²⁸

Bude tedy třeba kooperace. Prozatím se tato situace však zdá jako bezvýhodná, jak naznačil profesor sociologie na univerzitě v Zaragoze, Pau Mari-Klose:

„Katalánská vláda má široké kompetence, ale není schopna deklarovat nezávislost, aniž by porušila základní části Ústavy, což by v zásadě vedlo k okamžité reakci soudů a španělské vlády.’’²²⁹

Bylo by tedy nutné novelizovat španělskou ústavu takovým způsobem, aby dovozovala dialog mezi separatisty a vládou a umožňovala tak případnou cestu k realizaci secese. Tento krok se však v současnosti zdá tedy velmi nepravděpodobný.

Pro vedoucí činitele katalánského autonomního křídla v čele s Arturem Masem, předsedou Strany Konvergence je však jednostranná secese stále hlavní alternativou. Ukázalo se to také v případě onoho „nelegálního“ referenda. To se konalo po odmítavém postoji španělských orgánů ke konání regulérního referenda podobnému tomu skotskému²³⁰.

²²⁷ Viz str. 276-277, UNIÓN EUROPEA Y SECESIÓN DE ESTADOS MIEMBROS. ¿DEBEN INTERVENIR LAS INSTITUCIONES EUROPEAS? FRANCESC DE CARRERAS SERRA Catedrático de Derecho Constitucional

²²⁸ Str. 5, Fundació Alternativas, Cataluña ante la Unión Europea Las consecuencias jurídicas de la independencia Septiembre 2015 Diego López Garrido (Coordinador), Francisco Aldecoa y Gregorio Cámara

²²⁹ Los escenarios de la pretensión secesionista en los comicios regionales de hoy en Cataluña, domingo, 27 de septiembre de 2015

GASPAR RAMÍREZ, Internacional, El Mercurio,
<http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=187035>

²³⁰ Viz Catalan separatist leaders vow to unilaterally declare independence from Spain, By Guy Hedgecoe, Madrid, 5:37PM BST, 21 Jul 2015,

<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/spain/11754189/Catalan-separatist-leaders-vow-to-unilaterally-declare-independence-from-Spain.html>

Tento akt však měl dva hlavní zádrhele. Nejprve se lze domnívat, že se k takovému referendu dostavili pouze vyhraněnější stoupenci odtržení. Přesně tak, jak se domníval López Basaguren, španělský odborník na ústavní právo²³¹.

Což mimo jiné můžeme přímo napojit na nárůst pro-separatistických tendencí v rámci Katalánska, které jinak lze samozřejmě také spojit s ekonomickou nevyvážeností celého Španělska a ekonomickou krizí²³².

Ve shrnutí tedy lze konstatovat, že unilaterální secese je velice nevhodná a ani při zvážení již dříve zmíněného konfliktu práva na sebeurčení a principu unitárního státu nelze nesouhlasit s postojem španělské vlády; v tomto konkrétním případě s názorem ministra zahraničních věcí García Margally, který by podobné jednání za státní puč považoval:

„Nakonec poznamenal (García Margallo), že nezávislé Katalánsko by nemohlo setrvat v EU a zaručil, že žádná země nebude akceptovat takovou unilaterální deklaraci.“²³³

3. 3. 2. Kooperativní secese s účastí Španělska

Nejdeálnějším příkladem je druhá možnost, kdy by se podařilo dospět ke konsenzu se španělskou vládou, která by tak souhlasila s konáním regulérního referenda (s případnou změnou ústavy) a tím pádem také s potenciálním odtržením Katalánska od Španělska

V tomto případě by nejspíše došlo k bezproblémovému uznání nově vzniklého státu ostatními subjekty mezinárodního práva a další cesta směrem k pokračování existence Katalánska v rámci EU by se zdála mnohem otevřenější. Zde je vhodné odkázat na skotský scénář v následující kapitole.

²³¹ Viz López Basaguren, Si se hace un referendum ilegal, sólo starán los quo estén a favor de la consulta, GUILLERMO GINÉS / MADRID, ABC.es, 27/09/2014, <http://www.abc.es/espana/20140927/abci-entrevista-lopez-basaguren-201409251753.html>

²³² Viz Independentismo en Cataluña: cómo convencer a ese 48%, LUCÍA MÉNDEZ, ACTUALIZADO 29/09/2015, <http://www.elmundo.es/espana/2015/09/29/5609bf1d268e3e426c8b45a8.html>

²³³ García-Margallo advierte que el referéndum catalán sería "un golpe de Estado", <http://www.publico.es/espana/garcia-margallo-advierte-referendum-catalan.html>, 12.11.2012

Tento scénář se však v kontextu výše uvedeného postoje španělské vlády zdá v nejbližší době jako utopický a velice nepravděpodobný.

3. 4. Otázka kontinuity Katalánska v rámci EU

I zde musíme rozlišit ony dva základní scénáře. V prvním případě se opět jedná o složitější situaci. Zejména v tom směru, že zastánci a vůdci separatistických tendencí ve svých tezích předpokládají automatickou nepřerušenu kontinuitu členství v EU, neboť podle nich (zejména podle Artura Masy) primární právo a Lisabonská smlouva konkrétně neobsahují ustanovení o vystoupení integrovaného člena či konkrétněji části jeho území z EU²³⁴.

I Mas si však reálně uvědomuje, že automatická kontinuita členství nebude fungovat nijak hladce, když hovoří o uznání Katalánska a ratifikaci jeho členství ze strany ostatních členů EU:

„Riziko nezávislosti je, že během procesu ratifikace některý ze států Evropy bude klást více obstrukcí, než by demokraticky klást měl.“²³⁵

3. 4. 1. Pohled EU na jednostrannou a kooperativní secesi v případě Katalánska

Jako první interakci s problémem vztahu s Unií lze vnímat dopisy, které posílal Artur Mas zástupcům členských států a zejména pak dopis z ledna 2014, v němž po lídrech EU a zástupcích diplomacií členských států požadoval uznání suverénních nároků jménem Katalánska²³⁶.

²³⁴ Viz *Permanecerá Cataluña en la UE si se declara independiente?*, María Hernández, 17.09. 2015, Barcelona, El mundo.es,

<http://www.elmundo.es/cataluna/2015/09/17/55f99d0722601da52a8b45c7.html>

²³⁵ Artur Mas, a Ana Pastor, sobre la entrada de Cataluña en la UE: "Nos pueden dar la espalda, pero... ¿durante cuánto tiempo?", Ecoteuve.es,

<http://ecoteuve.economista.es/programas/noticias/6999480/09/15/Artur-Mas-a-Ana-Pastor-Si-las-listas-del-si-suman-mayoria-absoluta-iniciare-el-proceso-para-crear-un-Estado-catalan.html>

²³⁶ Viz *Permanecerá Cataluña en la UE si se declara independiente?*, María Hernández, 17.09. 2015, Barcelona, El mundo.es,

<http://www.elmundo.es/cataluna/2015/09/17/55f99d0722601da52a8b45c7.html>

Reakce na tyto dopisy byla veskrze negativní, podle samotného Mase mu například německá kancléřka Merkelová odpovídala dle libosti²³⁷. Co se však týká onoho hlavního dopisu, bylo stanovisko reprezentantů Unie zcela odmítavé. Předseda Evropské Komise – v té době José Manuel Barroso – se vyjádřil jednoznačně v tom smyslu, že případná otázka odtržení Katalánska od Španělska je pouze otázkou na úrovni členských států. Dle mého názoru bylo toto prohlášení zcela nesmyslné a absolutně nebralo zřetel na dopad takové secese na tripartitní vztah Španělska, Katalánska a EU. Navíc je zde třeba doplnit Barrosovo prohlášení, které učinil o dva roky dříve, kdy prohlásil:

„Řešení (katalánské secese) se bude muset vyhledat a sjednat na úrovni mezinárodního práva.“²³⁸

Tedy logicky vzato, za účasti EU, což již vypadá jako mnohem logičtější přístup. Tato názorová nestejnorodost, navíc v případě předsedy komise je minimálně znepokojující. Navíc když vezmeme v potaz čl. 4 odst. 2 SEU, kde se jasně hovoří o respektování ústavních charakteristik členských států a o problému regionální nestability a případné jednostranné secesi:

“Unie bude respektovat rovnost členských států před smlouvami, stejně jako jejich národní identitu, inherentní s jejich základními politickými a ústavními strukturami a s tím související lokální a regionální autonomii. Bude respektovat základní funkce státu, obzvláště ty, které mají za cíl zaručit územní integritu, zajistit veřejný pořádek a zachovat národní bezpečnost.“²³⁹

Následovník Barrosa ve funkci, Jean Claude Juncker se pak k Masovu dopisu také vyjádřil, když dodal, že:

„Stát se nemůže stát členem EU tím, že pošle dopis.“²⁴⁰

²³⁷ Viz Artur Mas, a Ana Pastor, sobre la entrada de Cataluña en la UE: "Nos pueden dar la espalda, pero... ¿durante cuánto tiempo?", Ecoteuve.es, <http://ecoteuve.economista.es/programas/noticias/6999480/09/15/Artur-Mas-a-Ana-Pastor-Si-las-listas-del-si-suman-mayoria-absoluta-iniciare-el-proceso-para-crear-un-Estado-catalan.html>

²³⁸ Bruselas abre la puerta a una negociación internacional de la independencia de Catalunya, el Periódico, Política, 31 DE AGOSTO DEL 2012, <http://www.elperiodico.com/es/noticias/politica/bruselas-habla-independencia-catalunya-2195069>,

²³⁹ čl. 4, SEU, Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, 2012/C 326/01, Viz <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT>

²⁴⁰ Permanecerá Cataluña en la UE si se declara independiente?, María Hernández, El mundo.es, 17.09. 2015, Barcelona, <http://www.elmundo.es/cataluna/2015/09/17/55f99d0722601da52a8b45c7.html>

Tento postoj, který sdílí i prezident Herman van Rompuy jednoznačně reflektuje současný pohled reprezentantů Unie – názor předsedy Komise má bezpochyby velkou váhu – na automatickou kontinuitu členství Katalánska v Unii v případě unilaterální secese²⁴¹.

Zde můžeme tuto argumentaci navíc podepřít faktem, který spočívá v tom, že Katalánsko nebylo stranou jakékoliv zakládací či jiné smlouvy primárního práva a nemůže jimi tedy být vázáno; v případě oddělení jakéhokoliv teritoria od členského státu tak dochází ke vzniku nového subjektu mezinárodního práva a tedy třetího subjektu ve vztahu k Unii či jejím členům²⁴².

Tento názor sdílí také prezident van Rompuy:

*„Jestliže část území členského státu přestane být součástí tohoto z důvodu vzniku nového nezávislého státu, smlouvy se již nebudou na toto území aplikovat. Jinými slovy, nový nezávislý stát, se právě svou nezávislostí stane třetím státem ve vztahu k Unii a ke smlouvám a ode dne nabytí této nezávislosti se již na jeho území nebudou vztahovat. V souladu s článkem 49 SEU, jakýkoli evropský stát, který respektuje zásady stanovené v článku 2 SEU, se může ucházet o členství v Unii v souladu s předpokládanými procesy takového přijetí. V každém případě, toto bude subjektem ratifikace ze strany všech členských států a státu o členství žádajícího.“*²⁴³

Z tohoto pohledu je tedy jasné – v kontextu obsahu druhé kapitoly – že v případě dokončení unilaterální secese by nedošlo k automatickému přístupu Katalánska ke smlouvám o EU. Pravděpodobným scénářem tedy zůstává vystoupení Katalánska z Unie v momentě jeho separace od Španělska²⁴⁴.

Zde je pro doplnění argumentace vhodné připomenout ještě neúspěch Evropské občanské iniciativy (ECI), která reprezentovaná politickou skupinou *Reagrupament*

²⁴¹ Viz *Permanecerá Cataluña en la UE si se declara independiente?*, María Hernández, El mundo.es, 17.09. 2015, Barcelona, <http://www.elmundo.es/cataluna/2015/09/17/55f99d0722601da52a8b45c7.html>

²⁴² Viz *ibidem*

²⁴³ Viz str. 8-9 *Fundació Alternativas, Cataluña ante la Unión Europea Las consecuencias jurídicas de la independencia Septiembre 2015* Diego López Garrido (Coordinador), Francisco Aldecoa y Gregorio Cámara

²⁴⁴ Viz *Permanecerá Cataluña en la UE si se declara independiente?*, María Hernández, El mundo.es, 17.09. 2015, Barcelona, <http://www.elmundo.es/cataluna/2015/09/17/55f99d0722601da52a8b45c7.html>

International, navrhovala Komisi formát automatického přijetí separatistického regionu členského státu do Unie. Tento návrh byl Komisí odmítnut s tím, že občanství EU se váže na občanství členského státu a takovýto krok tedy není možný²⁴⁵.

3. 5. Potenciální znovupřijetí Katalánska do EU a specifika tohoto kroku, další scénáře, které mohou nastat

Jak již bylo zmíněno dříve, jediná možnost, jak toto změnit a přizpůsobit právo EU tak, aby umožnilo održenému celku setrvat v Unii, by spočívala v revizi primárního práva, která však je proveditelná pouze na návrh Komise či členského státu, který tak ze zřejmých důvodů neučiní.

S tímto však katalánská *Generalitat* a separatisté nesouhlasí. Je tedy možné, že se dá tento scénář zvrátit? Je evidentní, že v tomto případě bude muset dojít ke specifickému jednání mezi Katalánskem a EU, avšak ještě před rozdělením, aby se případně dojednala daná specifika²⁴⁶.

Samotná Generalitat ve své zprávě *Las vías de integración de Catalunya en la Unión Europea*, uznává čtyři základní modely²⁴⁷:

Prvním z nich je automatická kontinuita členství, která, jak jsem zmínil, vyhovuje separatistům nejvíce. Je však třeba říct, že tato představa je poněkud iluzivní, odvolává se totiž na moc Rady na analogii s případem sjednocení Německa z unijního kontextu, kterým jsem se již také zabýval (tedy pouze minimální změny unijního práva). Tento pohled je však

²⁴⁵ Viz *Could An Independent Catalonia (Re)Join The EU?: The Debate Is On*, 22 October 2015, UCL European Institute, <https://britain-europe.com/2015/10/22/could-an-independent-catalonia-rejoin-the-eu-the-debate-is-on/>

²⁴⁶ Viz str. 9 *Fundació Alternativas, Catalunya ante la Unión Europea, Las consecuencias jurídicas de la independencia*, Septiembre 2015, Diego López Garrido (Coordinador), Francisco Aldecoa y Gregorio Cámara

²⁴⁷ Viz str. 20-23, *Las vías de integración de Catalunya en la Unión Europea*, http://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits_actuacio/consells_assessors/catn/informes_publicats/inf_6_castella.pdf

velice naivní a je to spíše přání otce myšlenky, než cokoliv jiného. Spoléhání se na flexibilní rozhodování Unie v případě nepředvídaných událostí je dle mého názoru špatné rozhodnutí²⁴⁸.

Druhým a mnohem reálnějším scénářem je zde pak přijetí ad hoc. Dle mého názoru je vhodné vzít v potaz jedinečnost takového přijetí, což ostatně reflektuje i samotná zpráva s akcentací nutnosti rychlého přijetí. Toto je samozřejmě umožněno charakterem území, které již fakticky bylo součástí člena Unie. I v případě zjednodušeného přijetí ad hoc nalzáme podporu ve smlouvách, konkrétněji v člancích 212 a 218 SFEU, kde se hovoří o možnosti sjednávat smlouvy mezi kandidátskou zemí a EU. Mohlo by zde dojít k dohodám směřujícím k rychlému procesu vstupu do Unie²⁴⁹.

Dle Kaie Olafa Langa dokonce existuje varianta aplikace unijního práva na území Katalánska i v případě, že není členem. Tento princip, označovaný jako invertované kyperské řešení (neboť v případě severní části Kypru fungoval přesně naopak) se jeví jako zajímavá alternativa pro dočasné řešení právní stránky v mezičase před vstupem zpět do Unie²⁵⁰.

Třetím scénářem je řádný vstup do Unie. Zde se jedná dle mého názoru o krok zpátky, neboť staví naroveň Katalánsko a ostatní kandidátské země²⁵¹. Z mého úhlu pohledu je však nutné spatřovat nejen specifika Katalánska jako kandidátské země, ale také vhodnost a nutnost zrychleného přijetí vzhledem k právní jistotě a pořádku.

Poslední variantou je vyloučení z Unie bez dalšího přijetí. Někteří odborníci, jako například Molina se dokonce domnívají, že právě unilaterální secese mohla být oním důvodem, z hlediska již zmiňovaného čl. 4, odst. 2 SEU, ke zplnomocnění Unie k odmítnutí Katalánska jako kandidátské země pro vstup do Unie. Toto je však dle mého názoru a podle čl 2 SEU již příliš extenzivní výklad primárního práva²⁵².

²⁴⁸ Viz str. 20-23, *Las vías de integración de Catalunya en la Unión Europea*, http://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits_actuacio/consells_assessors/catn/informes_publicats/inf_6_castella.pdf

²⁴⁹ Viz str. 26-28 ibidem

²⁵⁰ Viz Fundación "Stiftung Wissenschaft und Politik", Kai-Olaf Lang: "Katalonien auf dem Weg in die Unabhängigkeit? Der Schlüssel liegt in Madrid" (Trad. Catalunya, camino hacia la independencia? La llave la tiene Madrid), SWP-Aktuel, 2013/A, 50, agosto 2013, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2013A50_Ing.pdf

²⁵¹ Viz str. 29, *Las vías de integración de Catalunya en la Unión Europea*, http://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits_actuacio/consells_assessors/catn/informes_publicats/inf_6_castella.pdf

²⁵² Viz *Permanecerá Cataluña en la UE si se declara independiente?*, El mundo.es, María Hernández, 17.09. 2015, Barcelona, <http://www.elmundo.es/cataluna/2015/09/17/55f99d0722601da52a8b45c7.html>

Je důležité si uvědomit, že v případě řádného přijetí je nutný konsenzus všech stávajících členů Unie s přijetím člena nového²⁵³.

Toto by v případě napjatých katalánsko-španělských vztahů mohlo činit obtíže. Je však podle mě záhodno se domnívat, že – ačkoliv bude španělská strana možná klást důraz na možnost svého veta – v konečném důsledku se bude sama snažit o co nejhladší vstup Katalánska do EU. A to logicky z důvodů ekonomických a politických²⁵⁴.

Po pravděpodobném vystoupení z Unie by mělo dojít k uzavření spektra smluv, k nimž má EU pravomoc a které budou nutné pro koexistenci a následnou reintegraci Katalánska. Jedná se o smlouvy dle čl. 218 SEU, které se týkají zejména ekonomické oblasti, politiky, ale také například rybolovu²⁵⁵.

Nás však nejvíce zajímají smlouvy asociačního charakteru podle článku 217 SFEU, tedy se souhlasem Parlamentu, schválené Radou kvalifikovanou většinou. V případě bilaterální dohody bez účasti členských států se jedná o komunitární záležitost a není zde tedy nutný jednohlasý souhlas členských států²⁵⁶.

Právě tento proces schválení asociačních dohod využívá například Kosovo, neboť ona většina je ideální způsob, jak se vyhnout nutnosti ratifikace ze strany znesvářeného státu (zde státu, který neuznal Kosovo). I v potenciálním případě konfliktu Španělska a Katalánska by tedy tato cesta mohla být schůdná. Jak jsem však poznamenal výše – není to pravděpodobné. Je však - nejen dle mého názoru - vhodné zaměřit se na ty dohody, které spadají výhradně pod kvalifikovanou většinu²⁵⁷. Takto popsané dohody se pak řídí následujícím schvalovacím procesem:

„Postup při přijímání těchto dohod je následující: Komise poté, co zaslala Radě své připomínky, následně od ní získá oprávnění vyjednávat o návrhu se třetím státem. Komise vede jednání a je povinna dostatečně o jeho průběhu informovat Radu (konkrétně

²⁵³ Viz čl. 49 SEU, Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, 2012/C 326/01, Viz <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT>

²⁵⁴ Viz Europa, Europa, 13 Nov 2012, Escrito por Col·lectiu Wilson, Publicado en Comunicados conjuntos <http://www.wilson.cat/es/comunicats-conjunts/item/197-europa-europa.html>

²⁵⁵ Viz str. 42, *Las vías de integración de Catalunya en la Unión Europea*, http://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits_actuacio/consells_assessors/catn/informes_publicats/inf_6_castella.pdf

²⁵⁶ Viz ibidem, dále viz čl. 217 SFEU, <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-the-functioning-of-the-european-union-and-comments/part-5-external-action-by-the-union/title-5-international-agreement/505-article-217.html>

²⁵⁷ Viz ibidem

Comité especial de comercio) a Evropský parlament. Když vyjednávání skončí, Rada uzavře hospodářskou dohodu a, v případě, že se její obsah může schválit kvalifikovanou většinou, nemůže žádný stát tento proces zablokovat.“²⁵⁸

Asociační dohody jsou dle mého názoru stěžejním prvkem pro hladký přechod od separace od Španělska po znovupřijetí Katalánska jako členského státu Unie.

3. 5. 1. Schengen a ostatní instituce

Jak vhodně poznamenali odpůrci madridského diktátu, který se před referendem snažil – dle jejich pohledu - zastrážit Katalánce před hrozivým scénářem po odtržení od Španělska, EU není jedinou institucí, jejíž členství přijde na přetřes či o které se bude v případě separace jednat. Těmi dalšími je zejména dohoda o Schengenském prostoru, Eurozóně, Evropském hospodářském prostoru či Evropském sdružení volného obchodu.

Existuje zde názor, že členství v Schengenském prostoru či v Eurozóně, respektive tyto dohody jsou vázány na členství v EU²⁵⁹.

Avšak je skutečně logické, že by s vystoupením z Unie přestalo Katalánsko jako takové být členem Maastrichtských dohod a SFEU, které jsou základním kamenem Eurozóny. Nemohlo by se tak podílet na správě společné měny a fakticky by nebylo členem Eurozóny. Nic by mu však nebránilo v dalším užívání eura jako oficiální měny²⁶⁰.

V případě Schengenského prostoru se jednalo o poněkud odlišnou situaci, neboť ten na počátku stál mimo komunitární právo, když v polovině osmdesátých let vznikl. Byl do

²⁵⁸ Viz str. 44 ibidem

²⁵⁹ Viz LUIS AYLLÓN, Fuera de España, y de todo el mundo, 19.9.2015, <http://www.abc.es/elecciones/catalanas/2015/abci-futuro-cataluna-internacional-201509182115.html>

²⁶⁰ Viz str. 16, Cataluña ante la Unión Europea, Las consecuencias jurídicas de la independencia, Septiembre 2015, Diego López Garrido (Coordinador), Francisco Aldecoa y Gregorio Cámara, Fundació Alternativas, http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/fundacion_documentos_archivos/c4bf6ae25f99cbb0f6209c3ed715d972.pdf

unijního práva začleněn až později v rámci Amsterdamské smlouvy a nyní je v rámci Protokolu 19 začleněn do primárního práva²⁶¹.

I zde by však, s ohledem na vázanost smluv, neproběhla sukcese práv a Katalánsko by tak v momentě svého vystoupení z EU vystoupilo i ze Schengenského prostoru (viz závěrečná kapitola).

3. 6. Nejpravděpodobnější scénář v případě secese

Když vyloučíme jednoznačně nemožný scénář setrvání v Unii na základě principu integrace a občanství, což je scestné, zůstaneme u jediného možného scénáře – tedy vystoupení z Unie.

Dle mého názoru je zde veliká iniciativa ze strany separatistů v rámci jednání o smlouvách s EU v případě secese. Tyto, již zmíněné smlouvy, by pak svým asociačním charakterem mohly zajistit hladký průběh mezidobí mezi separací od Španělska a opětovným přijetím do Unie. Mohly by nastolit také onen inverzní kyperský scénář spojený s aplikací práva EU v tomto mezidobí. Vzhledem k aktuální situaci a vztahům mezi zejména Generalitou a EU se nezdá pravděpodobný scénář dohody opětovného přijetí ihned v době separace dle vzoru prof. Averyho (viz dále).

Avšak co onen kritický pohled naznačující nemožnost opětovného přijetí? Je třeba zdůraznit, že tato možnost zde přetrvává, avšak je z politických a ekonomických důvodů nepravděpodobná (např. význam Barcelony jako evropského přístavu). Právně pak bude záležet na výkladu čl. 2, respektive přeneseně čl. 4, odst. 2 SEU. Když se však zaměříme znovu na vztah Unie a Kosova z posledních let (viz kap. 1 této práce), zjistíme, že ani tento scénář není příliš pravděpodobný. A lze se proto domnívat, že by přistoupení mělo hladký průběh.

²⁶¹ Viz 12008M/PRO/19, Consolidated version of the Treaty on European Union - PROTOCOLS - Protocol (No 19) on the Schengen, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:12008M/PRO/19>

4. Skotsko a jeho separatistický problém ve světle EU, rozdíl mezi situací Skotska a Katalánska

4. 1. Historické souvislosti

Skotsko, podobně jako Katalánsko a snad ještě výrazněji, disponuje bohatou historií svébytného a hrdého národa. Toto národní uvědomění sahá až do římských dob²⁶², pokračuje slavným vzepřením proti Angličanům vedeným Williamem Wallacem se slavnou bitvou u Sterlingu a následnou porážkou Skotů králem Edwardem a neslavným osudem W. Wallace²⁶³.

V následujících staletích pak docházelo k obnově skotské státnosti, dokonce k hlubokým invazím do anglického teritoria²⁶⁴.

Úplná nezávislost Skotska skončila s rokem 1707 a s připojením do Unie. Nedá se říci, že by se jednalo o násilný čin, připojení bylo schváleno skotským parlamentem. Jak však poukázal G. W. S. Barrow v šedesátých letech minulého století, lze zde vidět parafrázi mezi tehdejší skotskou politicko-ekonomickou situací a situací Británie na konci 60. let²⁶⁵.

V obou případech se jednalo o hrdý národ, který byl víceméně z ekonomických důvodů donucen vstoupit do Unie. Můžeme zde vidět tedy podobnost mezi současným skotským hnutím za nezávislost a Brexitem²⁶⁶.

²⁶² Viz Book the first, chapters I-IV, History of Scotland ... [80-1707 A.D.], Daniel Macintosh, Longman, Hurst, Rees, Orme, and Brown, 1822

²⁶³ Viz Book the third, chapter II, ibidem

²⁶⁴ Viz dále, ibidem

²⁶⁵ Viz The Anglo-scottish Union of 1707, By G.W.S. Barrow, Published in History Today Volume 19 Issue 8 August 1969, Early Modern (16th-18thC) England, Scotland

<http://www.historytoday.com/gws-barrow/anglo-scottish-union-1707#sthash.nfnsE8S8.dpuf>

²⁶⁶ Viz ibidem

Ve Skotsku se separatistické tendence začaly projevovat s nástupem SNP – *Scottish National Party*. Ta byla od jejího vzniku ve třicátých letech minulého století dlouho upozaděná a spíše dokonce terčem posměchu. Zlom nastal až se zvolením Winnie Ewingové do parlamentu ve volbách v Hamiltonu roku 1967²⁶⁷. Tato situace nesouvisela se vzrůstem separatistických tendencí, ale spíše s neschopností a strnulostí tehdejší sociálně-demokratické vlády. Od té doby vliv SNP stále rostl a roste i dnes. Pro-separatisté dosáhli uzákonění Skotského aktu v roce 1997 s rozšířením autonomie a opětovným vznikem Skotského Parlamentu o dva roky později. Definitivní zlom přišel s vítězstvím ve volbách do SP v roce 2007²⁶⁸.

4. 2. Současná politická situace, referendum

Bylo evidentní, že vítězství SNP přinese novou vlnu pro-separatistické politiky ve Skotském parlamentu a společnosti. Na rozdíl od španělského pohledu a následného katalánského nepravomocného referenda se zde však podařilo dojít ke konsenzu s britskou vládou, která nakonec s referendem souhlasila a dokonce svými kroky napomohla jeho uskutečnění²⁶⁹.

Otázkou pouze bylo, jakým způsobem referendum organizovat. V podstatě se nabízely dvě možnosti. Nejprve založení referenda na části 30 tzv. Skotského aktu z roku 1998, nebo na základě vytvoření nového primárního právního předpisu speciálně pro tento případ. Nakonec došlo k ustanovení sekundárnímu, které se zakládalo právě na onom Skotském aktu, konkrétně na jeho části 30²⁷⁰.

²⁶⁷ Viz str. 1-2, kap. I., *The Modern SNP: From Protest to Power*, Gerry Hassan, Edinburgh University Press, 2009

²⁶⁸ Viz ibidem

²⁶⁹ Viz str. 3, *The Agreement on a Referendum on Independence for Scotland, Great Britain: Parliament: House of Lords: Select Committee on the Constitution*, Stationery Office (U.k., The Stationery Office, Londýn, 13. 11. 2012

²⁷⁰ Viz *Referendum on independence for Scotland, Standard Note: SN/PC/06478* Last updated: 15 January 2013 Author: Paul Bowers Section Parliament and Constitution Centre, Library, House of Commons

Zdůvodnění pro tento krok bylo prosté; jedná se o delegaci práva na Skotský parlament, byla to právě skotská vláda, která měla tuto iniciativu směrem k referendu a jedná se o otázku s výhradně skotským zájmem²⁷¹.

Primárním právem mohl být speciální Skotský zákon z roku 2012. V době jednání o způsobu přenesení kompetencí však ještě byl tento zákon ve schvalovacím procesu a jeho osud nebyl jistý. Britská vláda se tak nakonec z výše zmíněných důvodů rozhodla, vzhledem ještě k malé podpoře takového kroku, že bude lepší založit propůjčení pravomoci ke konání referenda na Skotském aktu²⁷².

Zvláštností pak byl volební elektorát, kdy oprávněnými voliči byli nezvykle také občané mladší 18 let a taktéž lidé, kteří neměli britské občanství a měli pouze trvalý pobyt ve Skotsku, naopak Skotové, žijící mimo území Skotska, krom vojáků ve službách britské armády, volit nemohli²⁷³.

4. 3. Secese od Británie, její charakteristika a její účinky na vztah k EU

V případě oddělení Skotska od Británie dojde opět ke vzniku nového subjektu mezinárodního práva a je tedy nutné i zde analyzovat možné dopady na členství samostatného

²⁷¹ Viz str. 6, The Agreement on a Referendum on Independence for Scotland, Great Britain: Parliament: House of Lords: Select Committee on the Constitution, Stationery Office (U.k.), The Stationery Office, 13. 11. 2012,

V otázce použití části 30 je vhodné dále vzít na zřetel také:

Devolution Guidance Note 14 Orders made under Section 30(2) of the Scotland Act (Alterations to Legislative Competence)

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/465294/Devolution_Guidance_Note_14_orders_made_under_section_30_2_of_the_scotland_act_alterations_to_legislative_competence.pdf

²⁷² Viz str. 6, The Agreement on a Referendum on Independence for Scotland, Great Britain: Parliament: House of Lords: Select Committee on the Constitution, Stationery Office (U.k.), The Stationery Office, 13. 11. 2012,

Zde ještě viz <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/11/contents/enacted>

²⁷³ Viz Scots aren't the only ones voting on whether Scotland should become independent, Jason Karaian, September 15, 2014, <http://qz.com/262329/scots-arent-the-only-ones-voting-on-whether-scotland-should-become-independent/>

Zde je ještě vhodné poukázat na zmínku A. Schrauwenové: Secession within the Union, Intersection points of International and European Law, Universiteit van Amsterdam, ACELG – ACIL, 23/5/2014 Collected Think Pieces, Secession and the Loss of Rights for EU Citizens, Annette Schrauwen

Skotska v EU a na jeho vztah k Británii jako k mateřské zemi. Zde je nutno avizovat, že případ Skotska má svá specifika a v mnohém se odlišuje od zmíněného příkladu Katalánska.

4. 3. 1. Vztah britské vlády a parlamentu k problematice separace, ústavní specifikum

Je potřeba si opět uvědomit, že konání referenda se událo se souhlasem britské vlády a také to, že zde byl v této problematice konsenzus a vzájemná spolupráce britské a skotské vlády, kdy oba celky v roce 2012 zveřejnily své návrhy na konání skotského referenda. Tuto problematiku nejlépe vystihuje zpráva Sněmovny Lordů ohledně kooperace vlád, *The Agreement on a Referendum on Independence for Scotland*²⁷⁴.

Následná dohoda obou vlád pak tedy zplnomocnila skotský parlament k zákonným krokům potřebným pro konání referenda. Zde je nyní patrná jasná kooperace a souhlasné stanovisko britské strany k referendu²⁷⁵.

Je nutné z právního hlediska vyzdvihnout, že onen přechod pravomocí se stal na základě zmiňovaného Skotského aktu, který byl však citován (jeho čl. 30) v nařízení Královské rady (*Orders in Council*)²⁷⁶. Jak ona výše citovaná zpráva zdůrazňuje, takovýto počín může mít v britském ústavním systému do budoucna velkou váhu²⁷⁷. Zvláště, zvážíme-li jedinečnou nepsanou povahu britské ústavy, spočívající v Aktech Parlamentu a dalších dokumentech, například také Královské rady²⁷⁸.

²⁷⁴ Viz str. 3, *The Agreement on a Referendum on Independence for Scotland*, Great Britain: Parliament: House of Lords: Select Committee on the Constitution, Stationery Office (U.k.), The Stationery Office, Londýn, 13. 11. 2012

²⁷⁵ Viz ibidem

²⁷⁶ Viz 2013 No. CONSTITUTIONAL LAW DEVOLUTION, SCOTLAND Scotland Act 1998 (Modification of Schedule 5) Order 2013, Coming into force in accordance with article 2 ,..., At the Court at Buckingham Palace, ..., Present, The Queen's Most Excellent Majesty in Council, <http://www.gov.scot/Resource/0040/00404790.pdf>

²⁷⁷ Viz ibidem

²⁷⁸ Viz Britain's unwritten constitution, Article by: Robert Blackburn, Theme: Magna Carta today <http://www.bl.uk/magna-carta/articles/britains-unwritten-constitution#sthash.1iECIF1S.dpuf>

Není snad třeba zdůrazňovat, že se v tomto případě jedná o velmi relevantní precedens i v našem případě odmítavého stanoviska v referendu samotném²⁷⁹.

Za zmínku zde stojí také politický zájem vlády a hlavně vládní strany Konzervativců v čele s předsedou Davidem Cameronem. Toryové mají z dlouhodobého hlediska ve Skotsku negativní volební preference. Zejména v kontextu porovnání s výsledky Labouristů²⁸⁰.

Je evidentní, že v případě oddělení od Británie, by tento krok přispěl k lepšímu výsledku Konzervativní strany ve volbách. I v případě negativního výsledku by - dle mého názoru - mohly preference, konkrétně ve Skotsku, růst. Někteří kritici dokonce v současnosti podezírají premiéra Camerona z plánování dalšího referenda právě z tohoto důvodu²⁸¹.

4. 3. 2. Otázka občanství, vliv na členství v EU

I zde samozřejmě hraje otázka občanství velkou roli, avšak v kontextu britského obyčejového práva ještě větší, než jinde. Není třeba již zdůrazňovat význam dočasné ztráty evropského občanství pro dotčené obyvatele, a že je vhodné, v případě jednoznačného vyslovení pro setrvání secesivního celku v Unii, zajistit vhodnými prostředky překrytí tohoto období²⁸².

²⁷⁹ Viz str. 17, Troubled Membership: Dealing with secession from a member state and withdrawal from the EU, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Global Governance Programme-127, RSCAS 2014/91

http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/32651/RSCAS_2014_91rev.pdf?sequence=3

²⁸⁰ Viz Elections 2015, SNP surges to Scottish landslide,

<http://www.bbc.com/news/election/2015/results/scotland>

²⁸¹ Viz General Election 2015: Conservatives accused of pushing for another Scottish referendum, The Tories are undermining the Lib Dems' efforts to stop the rise of the SNP in Scotland, says Willie Rennie, Chris Green, @cghgreen, Tuesday 14 April 2015

<http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/generalelection/general-election-2015-conservatives-accused-of-pushing-for-another-scottish-referendum-10176640.html>

²⁸² Viz str. 21, Troubled Membership: Dealing with secession from a member state and withdrawal from the EU, Robert Schuman Centre for Advanced Studies Global Governance Programme-127, RSCAS 2014/91

http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/32651/RSCAS_2014_91rev.pdf?sequence=3

Nadále zde vidíme příklad Severního Irska jako precedens a tato situace je přesně v souladu se zájmem skotské vlády. Není však jistota, že dojde k uzákonění možnosti dvojího, skotského a britského občanství zároveň, tedy k přijetí zákonné úpravy, která by umožnila Skotům opci, případně dvojí občanství. Zde pak samozřejmě nastává otázka praktických dopadů tohoto kroku, zejména pak ve výkonu volebního práva v rámci Británie²⁸³.

Výhodou je, že by tak zůstali fakticky občany EU i po potenciálním vystoupení Skotska z Unie po secesi. Je však záhodno se domnívat, že by tento krok, pomineme-li onen praktický volební problém, byl poněkud nezvyklý z hlediska mezinárodního práva, neboť toto se snaží spíše dvojí občanství potlačovat²⁸⁴.

Tento problém je tedy mnohem komplexnější a obsahuje také dopad na ostatní občany EU, proto se mu zvláště věnuje poslední kapitola této práce.

4. 3. 3. Pravděpodobný scénář

Z parlamentní zprávy jednoznačně vyplývá, že evropský status občanů Skotska má být zaručen a neporušen a není tedy možné přerušit členství. Toto samozřejmě předpokládá scénář ztráty britského občanství při secesi a tím i ztrátu občanství evropského. To je tedy poněkud zajímavý konflikt pravděpodobných scénářů²⁸⁵.

²⁸³ Viz str. 21, *Troubled Membership: Dealing with secession from a member state and withdrawal from the EU*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies Global Governance Programme-127, RSCAS 2014/91,

http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/32651/RSCAS_2014_91rev.pdf?sequence=3
Nadále je vhodné zde uvést také článek Jo Shawa: *SCOTTISH CITIZENSHIP: NOW IS THE TIME TO START DISCUSSING IT*, Jo Shaw

<http://citsee.eu/citsee-story/scottish-citizenship-now-time-start-discussing-it>

²⁸⁴ Viz *ibidem*

²⁸⁵ Viz *The foreign policy implications of and for a separate Scotland*, HC 643, Graham Avery, Senior Member of St. Antony's College, Oxford University, Senior Adviser at the European Policy Centre, Brussels, and Honorary Director-General of the European Commission

4. 3. 3. 1. *Pohled evropských institucí a zástupců na otázku znovupřijetí Skotska do Unie*

Z prvního pohledu se zdá, jakoby se náhled institucí EU a jejich zástupců na případy Skotska a Katalánska nelišil. Opět lze zmínit univerzální stanovisko třetí strany, kterák spatřují nově vzniklý stát jak Barroso, tak van Rompuy²⁸⁶.

Skotská vláda však tyto komentáře předních představitelů Unie na svůj případ nevztahuje a naopak poukazuje na to, že se týkají pouze situace v Katalánsku:

*"Tyto komentáře se jednoznačně a výslovně týkají situace ve Španělsku a Katalánsku – ne ve Skotsku, kde jsou ústavní okolnosti velice odlišné, jak je patrné v Edinburghské dohodě (Edinburgh Agreement)."*²⁸⁷

V návaznosti na toto téma nadále mluvčí skotské vlády dodala, že ve lhůtě 18 měsíců mezi případným vyslovením se pro separaci a samotným nabytím nezávislosti na Británii by bylo možné a reálné vyjednat specifika nezávislého členství v Unii. Vláda se zde opírá o názory mezinárodních expertů a o vzájemnou korespondenci s Komisí²⁸⁸.

4. 3. 3. 2. *Pravděpodobný scénář, aplikace čl. 48 vs. čl. 49*

Hlavním argumentem zde ale je použití čl. 48 SEU, který se na tuto problematiku však vztahuje pouze nepřímo. Z analýzy, kterou jsem provedl v kap. 2, pak jednoznačně vyplývá, že aplikace tohoto ustanovení není z hlediska aktuální situace příliš pravděpodobná. V konkrétním případě Skotska se nadále můžeme opřít o stanovisko britské vlády, která odmítá předbíhat případnou skotskou samostatnost také v případě vznesení předběžné otázky

²⁸⁶ Viz Barroso doubts Scotlands EU membership, září 2012,
<http://www.theguardian.com/politics/2012/sep/12/barroso-doubt-scotland-eu-membership>
<http://www.ibtimes.co.uk/scottish-independence-no-automatic-admission-eu-after-yes-vote-brussels-warns-1464569>

²⁸⁷ Viz Van Rompuy torpedoed SNP claims on EU membership, 14 Dec 2013/Magnus Gardham, Political Editor,
http://www.heraldscotland.com/news/13136306.Van_Rompuy_torpedoed_SNP_claims_on_EU_membership/

²⁸⁸ Viz ibidem

ohledně členství v EU a tím nepřímo naznačuje také svůj postoj k případnému návrhu změny Smluv podle čl. 48, který by se navíc musel začít realizovat ještě před případným osamostatněním Skotska²⁸⁹.

Zde je nutno podotknout, že i když EU konstatovala, že právní stanoviska k tomuto lze poskytovat jen členským státům²⁹⁰, přesto se zřejmě takové stanovisko na jaře 2013, tedy ještě před konáním referenda, dostalo do rukou skotské vlády. Ta však odmítla zveřejnit, jakého charakteru ono stanovisko bylo. Jediné, co bylo zveřejněno, bylo, že

„Důležitým dokumentem je zde Bílá kniha, která stanoví podmínky pro zisk nezávislosti a bude v souladu s právním stanoviskem, které jsme obdrželi.“²⁹¹

Opět můžeme zmínit licenci Komise či Parlamentu, kteří podle čl. 48 mohou také podávat návrhy na změny Smluv Radě. Tato varianta se však - z hlediska praktického příklonu samotných představitelů EU k užití čl. 49 SEU – zdá možná ještě méně pravděpodobná²⁹².

Článek 49 se pak vztahuje na regulérní přistoupení nového člena do Unie. Ani v případě postupu podle čl. 49, který zde mám za pravděpodobnější řešení, se však nemusí naplnit scénáře skeptiků, např. ze strany Labouristů, kteří se domnívají, že Skotsko bude ordinérním čekatelem na členství jako další, třeba balkánské země²⁹³.

Musíme opět vzít v potaz jedinečnost této situace a politické i ekonomické zájmy zúčastněných stran – i v kontextu zájmů samotných skotských občanů. Je tak vysoce pravděpodobné, že by zde došlo k vyjednání platnosti Smluv a evropského práva na skotském

²⁸⁹ Viz Van Rompuy torpedoes SNP claims on EU membership, 14 Dec 2013/Magnus Gardham, Political Editor, http://www.heraldscotland.com/news/13136306.Van_Rompuy_torpedoes_SNP_claims_on_EU_membership/

²⁹⁰ Viz ibidem

²⁹¹ Viz Ministryně zahraničních věcí Fiona Hyslop, rozhovor pro BBC, Scottish referendum: EU legal advice received but will not be disclosed, 16 May 2013, From the section, Scotland politics <http://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-22550425>

²⁹² Viz Čl. 48-49, SEU, Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, 2012/C 326/01, Viz <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT>

²⁹³ Viz Van Rompuy torpedoes SNP claims on EU membership, 14 Dec 2013 / Magnus Gardham, Political Editor, http://www.heraldscotland.com/news/13136306.Van_Rompuy_torpedoes_SNP_claims_on_EU_membership/

území ještě před přístupem dle čl. 49, tedy před schválením skotské akcese ostatními členskými státy²⁹⁴.

Tento krok v hrubých obrysech připomíná onen inverzní kyperský scénář, zmiňovaný v předcházející kapitole.

Pro podepření argumentace i zde bude potřeba připomenout ono ustanovení čl. 34, Vídeňské úmluvy o sukcesi států v mezinárodním právu, kdy se odborníci i v případě Skotska přiklánějí na stranu řešení dle vzoru mezinárodního práva pro mezinárodní organizace a tedy přerušení kontinuity členství v případě, že toto vyplývá z právních poměrů mezinárodní organizace; zde tedy konkrétně z praktických názorů jejich představitelů. Profesor Allen Boyle pak konkrétně zmiňuje, že SEU je právě takovou smlouvou, u níž je automatická kontinuita v tomto případě vyloučena. Zároveň však dodává, že Británie není smluvní stranou této dohody a že je tak její užití a váha nejisté. Aplikace tohoto procesu je však přesto více než pravděpodobná²⁹⁵.

4. 3. 4. Procedurální stránka případného znovupřijetí.

Bylo by vhodné se zde zaměřit na to, jak bude probíhat vyjednávání o podrobnostech případného znovupřijetí.

„Následně po hlasování pro nezávislost bude skotská vláda ihned usilovat o diskuzi s vládou Westminsterskou a s členskými státy a institucemi EU za účelem umožnění hladkého přechodu členství v EU v den, kdy se Skotsko stane nezávislou zemí.“²⁹⁶

²⁹⁴ Viz str. 2, An Independent Scotland: The Road to Membership of the European Union Stephen Tierney and Katie Boyle, ESRC Scottish Centre on Constitutional Change Briefing Paper: 20 August 2014

²⁹⁵ Viz str. 93-94, Annex A Opinion: Referendum on the Independence of Scotland – International Law Aspects Professor James Crawford SC Professor Alan Boyle, Scotland analysis: Devolution and the implications of Scottish independence, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/79408/Annex_A.pdf

²⁹⁶ Viz Accession of an Independent Scotland to the European Union: A View of the Legal Issues, Stephen Tierney, ESRC Scottish Centre on Constitutional Change, Briefing Paper 2, December 2013, <http://www.centreonconstitutionalchange.ac.uk/sites/default/files/papers/ESRC%20Briefing%20on%20Scotland%20and%20European%20Union.pdf>

Z tohoto se dá vydedukovat, že Velká Británie bude v případě souhlasného stanoviska v referendu o secesi hrát roli jedné ze stran v procesu znovuzískání členství, i když to bude zřejmě role nepřímá a jak vyplývá z předešlých podkapitol také nepřilíš chtěná. Osobně bych se však přiklonil k alternativě větší koncentrace vyjednávacích pravomocí do rukou skotské vlády a to ještě před nabytím samostatnosti²⁹⁷.

Podobný názor vyplývá i z myšlenky G. Averyho, předního britského odborníka na evropské právo a čestného generálního ředitele Komise. Ten se domnívá, že by Skotsko, respektive skotská vláda, mohla být účastna přístupových jednání v rámci svého kladného postoje k budoucímu členství a to by následně znamenalo pokračování jednacího procesu mezi Skotskou vládou, evropskými institucemi a parlamenty ostatních členských zemí včetně toho skotského. To, že by vláda ještě neexistujícího státu nemohla být takového kroku podle čl. 49 schopna, by pak nemělo vliv. Zde by se pak dalo uvažovat dokonce o variantě, že by v den osamostatnění Skotska přistoupila země k EU²⁹⁸.

I v tomto případě tedy bude záležet na stanovisku ostatních států Unie a zejména pak bude zajímavý postoj Španělska, potýkajícího se s podobnou situací²⁹⁹.

²⁹⁷ Viz Accession of an Independent Scotland to the European Union: A View of the Legal Issues Stephen Tierney, ESRC Scottish Centre on Constitutional Change, Briefing Paper 2, December 2013 <http://www.centreonconstitutionalchange.ac.uk/sites/default/files/papers/ESRC%20Briefing%20on%20Scotland%20and%20European%20Union.pdf>

²⁹⁸ Viz bod č. 10, HC 643, The foreign policy implications of and for a separate Scotland, Graham Avery, Senior Member of St. Antony's College, Oxford University, Senior Adviser at the European Policy Centre, Brussels, and Honorary Director-General of the European Commission, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmfaaff/writev/643/m05.html>

²⁹⁹ Viz bod č. 142, Annex A Opinion: Referendum on the Independence of Scotland – International Law Aspects, Professor James Crawford SC, Professor Alan Boyle, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/79408/Annex_A.pdf,

Viz v tomto dále: Str. 93-94, Annex A Opinion: Referendum on the Independence of Scotland – International Law Aspects Professor James Crawford SC Professor Alan Boyle, Scotland analysis: Devolution and the implications of Scottish independence, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/79408/Annex_A.pdf

4. 4. Analýza rozdílů mezi katalánským a skotským scénářem

Z předešlých kapitol vyplývá, že na první pohled dva podobné případy separatistických tendencí v EU, jsou ve skutečnosti ve většině základních atributů diametrálně odlišné. Z těchto odlišností pak plynou rozdíly mezi scénáři, kteréžto pravděpodobně nastanou v otázkách členství v EU. Hlavní lišící se témata jsou následující:

4. 4. 1. Ústava

Zatímco v rámci Španělské ústavy je jasně stanovena unitární a nedílná charakteristika státního území, v případě Británie nic takového neexistuje a ani nemůže. Pšaná ústava zde totiž neexistuje a největší důraz je kladen, v souladu s Common Law, na právo precedentu. V rámci Katalánského scénáře by tak pro poklidnou separaci byla reforma ústavy nezbytná, v případě Británie již vlastně k takové reformě nepřímo došlo, nebo bylo alespoň dosaženo položení základů pro takovou změnu.

4. 4. 2. Občanství

Občanství jako nejdůležitější atribut individualizované stránky secese a důležitý element v rámci kontinuity členství je v obou případech také odlišná. V případě Španělska je evidentní, podle vyjádření oficiálních autorit, že dojde ke ztrátě občanství pro Katalánce v případě jejich separace, skutečnost je však – jak se ukáže v následující kapitole – docela jiná. Naproti tomu v případě Británie, vzhledem k jejímu obyčeji v otázce občanství existuje evidentní shoda v možnosti zachování britského občanství pro občany odtrženého území, zde tedy Skotska. Toto, v kontextu názoru EU na požadavek občanské iniciativy o zaručení automatické kontinuity (viz výše), může znamenat značnou výhodu a minimálně usnadnění postupu v rámci kontinuity skotského členství v Unii.

4. 4. 3. Kooperace

Tato oblast je úzce spjata s otázkou ústavnosti. Je evidentní, že pohled britské vlády je diametrálně odlišný od pohledu vlády Španělska. Zatímco španělská vláda opakovaně dementovala jakékoliv otázky referenda o separaci Katalánska, v případě Británie bylo Skotského referenda dosaženo konsenzem britské a skotské vlády. Tento krok jednoznačně napovídá kooperované secesi v rámci Británie. V rámci otázky katalánského členství v Unii jsme mohli pozorovat negativní názor Unie na unilaterální secesi. I když je tento pohled ve značném kontrastu s postupem a vztahem Unie k problematice Kosova, jedná se stále o relevantní názor.

4. 4. 4. Unie

Postoj Unie se v případě vnitřní secese zdá být univerzální a - přestože se odlišné strany snaží distancovat od názorů výslovně se vztahujících na stranu druhou – zejména tedy v případě Skotska – dá se předpokládat, že v základech bude přístup Unie shodný – tedy bude převládat názor, že dojde k vystoupení z Unie po separaci. Bude pak následně záležet na vyjednávacích schopnostech a faktických možnostech daného regionu, zdali dojde k ujednání zvláštních přístupových podmínek, či – zejména v případě Skotska – ke sjednání vstupu v okamžiku rozdělení a k plynulému přechodu členství. Je však nepochybné, že pozice Skotska je – v porovnání s Katalánkem – výhodnější.

5. Analýza subjektivního dopadu vnitřní secese, otázka vlivu na občany EU

Již předcházející kapitoly se okrajově věnovaly otázce občanství a je evidentní, že při řešení problematiky vnitřního rozšíření Unie, se nelze tomuto tématu vyhnout. Je vhodné je analyzovat zejména z hlediska dopadu secese na jednotlivce nejen z dané oblasti, ale také na ostatní občany Unie. Navíc i zde je samozřejmě možné spatřovat rozdíly mezi jednotlivými separatistickými regiony EU a přiblížit si tak v kontextu praktického pohledu orgánů EU pravděpodobný sled událostí v případě secese.

5. 1. Úvod do problematiky uchování občanství EU v případě secese

Nejprve je potřeba dodat, že EU je konstruována jako společenství států, nikoliv společenství občanů. To vyplývá přímo ze zakládajících smluv a nepřímo pak z čl. 20, odst. 1 SFEU, kde se uvádí, že občanem Unie je ten, kdo disponuje občanstvím některého z jejich členských států³⁰⁰.

Z tohoto jednoznačně plyne vázanost občanství Unie na občanství jejího člana, akcesorita a komplementarita tohoto institutu. V případě, že tedy dojde k secesi a tím pádem ke ztrátě občanství členského státu, dojde u občanů odděleného celku také ke ztrátě občanství Unie. V podobném duchu se vyjádřila také Komise v odpovědi na dříve zmíněnou iniciativu skupiny Reagrupment International³⁰¹, která požadovala automatickou kontinuitu občanství EU.

³⁰⁰ Viz čl. 20, SFEU, Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, 2012/C 326/01, Viz <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT>, <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-the-functioning-of-the-european-union-and-comments/part-2-non-discrimination-and-citizenship-of-the-union/162-article-20.html>, viz také: SECESIÓN Y PERTENENCIA A LA UNIÓN EUROPEA: DE ESCOCIA A CATALUÑA, Dr. Alfredo Galán Galán, Profesor de Derecho Administrativo, Universidad de Barcelona, Institut de dret públic, Universitat de Barcelona, 16.10.2014

³⁰¹ Viz <https://britain-europe.com/2015/10/22/could-an-independent-catalonia-rejoin-the-eu-the-debate-is-on/>, dále Viz Odpověď Komise na návrh skupiny Reagrupment Internacional: Brusel 30.5. 2012, C(2012)3689 final, SG-Greffe (2012) D/8977 Srov. D. Joan Carretero Grau, viz http://www.reagrupament.cat/reagrupament/documents/iniciativa_ciudadana_europea_ampliacio_interna_ue

pro dotčený region, respektive jeho obyvatele. Lze zde vidět mimo jiné také paralelu mezi nemožností této automatické kontinuity z důvodu vázanosti občanství Unie na občanství jejího člena a nemožností automatické kontinuity členství oddělujícího se regionu³⁰².

Z tohoto a také z předešlých kapitol tedy vyplývá, že osud občanství, jak národního, tak přeneseně i evropského, tedy závisí na vnitrostátní úpravě mateřského státu. Tento názor sdílí také prof. G. Garzón z Barcelonské Univerzity, který této problematice navíc dodává další zajímavý aspekt:

„Nelze říci, ... jestli by si v případě secese uchovali všichni Katalánci španělskou národnost ... jelikož se to v praxi mezinárodního práva nikdy nestalo.“³⁰³

Profesor Garzón se takto vyjádřil před Komisí pro právní otázky Katalánského Parlamentu 11. března 2014 a je evidentní, že z něj vychází určitá skepse vzhledem k otázce, zdali by tento krok uchování si občanství byl vůbec v praxi možný.

5. 2. Odlišnosti a specifika okolo zachování občanství mateřského státu na příkladu Katalánska

V případě Katalánska jsem došel k závěru, že automatická kontinuita není možná a následuje tedy přerušení členství regionu v Unii a s tím také přerušení členství v Schengenském prostoru, Eurozóně atd. Výše jsem však uvedl rozdíl mezi společenstvím států a společenstvím občanů. Co tento krok bude znamenat pro samotné Katalánce?

Je zřejmé, že stěžejní otázkou bude občanství Unie, respektive tedy zachování španělského občanství. Ze všech stran se ozývá, že v případě secese dojde automaticky ke ztrátě španělského občanství u všech Katalánců. A nebylo to jen ze strany centrální vlády³⁰⁴.

³⁰² Viz <https://britain-europe.com/2015/10/22/could-an-independent-catalonia-rejoin-the-eu-the-debate-is-on/>, dále viz Odpověď Komise na návrh skupiny Reagrupment Internacional: Brusel 30.5. 2012, C(2012)3689 final, SG-Greffe (2012) D/8977 Srov. D. Joan Carretero Grau, viz. http://www.reagrupament.cat/reagrupament/documents/iniciativa_ciudadana_europea_ampliacio_interna_ue

³⁰³ str. 5, poznámka pod čarou, Independencia de Cataluña y nacionalidad española, Oriol Vidal-Aparicio, http://www.constitucio.cat/wp-content/uploads/2015/09/Vidal20150924_IndCatNacEsp.pdf

³⁰⁴ Viz str. 4, ibidem

„Nechceme, aby nás nutili vybrat mezi tím, jestli jsme Katalánci, nebo Španělé.“³⁰⁵

Takto agitoval volební program *Partido Popular de Cataluña* před volbami v roce 2012. Z čehož jasně vyplývá nemožnost ponechání si španělského občanství při vzniku samostatného Katalánska. K tomuto se připojil také tehdejší španělský ministr spravedlnosti - Alberto Ruiz-Gallardón:

„Existují stovky tisíc katalánských občanů, kteří nechtějí být nuceni zřít se jedné, či druhé identity.“³⁰⁶

Takto reagoval dokonce i předseda vlády Španělska Mariano Rajoy, který 31. března 2015 řekl, že by katalánská nezávislost znamenala minimálně pro většinu Katalánců ztrátu španělského a tím i evropského občanství. Zdá se to tedy jako nevyhnutelné³⁰⁷.

Proto, abychom mohli dopad na jednotlivce v tomto případě analyzovat, je potřeba nahlédnout do španělské Ústavy a zákonů³⁰⁸.

V článku 11 Ústavy se uvádí nejprve v odstavci 1, že se získání, uchování a ztráta občanství řídí zákonem. V navazujícím odstavci se pak doplňuje, že občanství nemůže být nikdo zbaven. Znamená to tedy absolutní trvání jednou nabytého španělského občanství a jistotu občanství evropského pro Katalánce? Situace není tak jednoduchá³⁰⁹.

V případě, že daný občan (Katalánc) splní podmínky uvedené v čl. 17 Španělského občanského zákoníku, skutečně nemůže být dle čl. 11 Ústavy občanství zbaven. Co však tato nemožnost zbavení občanství v praxi znamená? Znamená právě nemožnost svévolného zbavení občanství, tedy bez relevantního právního titulu³¹⁰.

Tento poznatek nás vrací zpět k odstavci 1, článku 11 Ústavy, který nás odkazuje na zákonnou úpravu. A tím pádem zpět na Občanský zákoník. Jeho článek 24 nám pak přibližuje čtyři možné podmínky, za nichž může dojít ke ztrátě občanství Španělského království³¹¹:

³⁰⁵ str. 4, *Independencia de Cataluña y nacionalidad española*, Oriol Vidal-Aparicio, http://www.constitucio.cat/wp-content/uploads/2015/09/Vidal20150924_IndCatNacEsp.pdf

³⁰⁶ *Ibidem*

³⁰⁷ *Viz ibidem*

³⁰⁸ *Viz str. 7-9 ibidem*

³⁰⁹ *Viz ibidem*

³¹⁰ *Viz ibidem*

³¹¹ *Viz ibidem*

„1. Španělské občanství ztratí ti emancipovaní občané, kteří mají trvalý pobyt v cizině a dobrovolně získají jiné občanství či používají výhradně cizí občanství, které získali již dříve. Ke ztrátě dojde po uplynutí lhůty tří let od nabytí cizího občanství či od emancipace. Této ztrátě lze nicméně zamezit tím, že dotčení občané v dané lhůtě projeví vůli zachovat jejich španělské občanství matričnímu zmocněnci (Registro Civil). Zisk občanství španělsky mluvících jihoamerických zemí, Andorry, Filipín, Rovníkové Guiney či Portugalska není dostatečný k tomu, aby způsobil ztrátu španělského občanství podle tohoto odstavce.“³¹²

Emancipovanými občany se zde myslí ti, kteří opustili španělské území. V tomto případě by tak za tyto emancipované občany bylo možno považovat také Katalánce a není tedy pochyb o tom, že by se tento odstavec na jejich pozici vztahoval. Na druhou stranu můžeme uvažovat o tom, že by bylo Katalánsko pravděpodobně přidáno do seznamu oněch zemí, na které se ztráta občanství nevztahuje.

³¹² Viz str. 7-9, Independencia de Cataluña y nacionalidad española, Oriol Vidal-

Aparicio, [http://www.constitucio.cat/wp-](http://www.constitucio.cat/wp-content/uploads/2015/09/Vidal20150924_IndCatNacEsp.pdf)

content/uploads/2015/09/Vidal20150924_IndCatNacEsp.pdf, dále viz Čl. 24, Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil. Ministerio de Gracia y Justicia «BOE» núm. 206, de 25 de julio de 1889, Referencia: BOE-A-1889-4763, TEXTO CONSOLIDADO, Última modificación: 6 de octubre de 2015, Legislación consolidada, <https://www.boe.es/buscar/pdf/1889/BOE-A-1889-4763-consolidado.pdf>

Pro úplnost je zde vhodné zmínit také fakt, že existují i další zmíněné způsoby ztráty španělského občanství, kterým se tento článek věnuje. Pro naše účely je však stěžejní odst. 1. Přesto zde uvádím další možnosti:

2. En todo caso, pierden la nacionalidad española los españoles emancipados que renuncien expresamente a ella, si tienen otra nacionalidad y residen habitualmente en el extranjero.

3. Los que habiendo nacido y residiendo en el extranjero ostenten la nacionalidad española por ser hijos de padre o madre españoles, también nacidos en el extranjero, cuando las leyes del país donde residen les atribuyan la nacionalidad del mismo, perderán, en todo caso, la nacionalidad española si no declaran su voluntad de conservarla ante el encargado del Registro Civil en el plazo de tres años, a contar desde su mayoría de edad o emancipación. Téngase en cuenta que la disposición adicional segunda de la Ley 36/2002, de 8 de octubre, de modificación del Código Civil en materia de nacionalidad, establece que la causa de pérdida prevista en este apartado sólo será de aplicación a quienes lleguen a la mayoría de edad o emancipación después del 9 de enero de 2003, fecha de su entrada en vigor.

4. No se pierde la nacionalidad española, en virtud de lo dispuesto en este precepto, si España se hallare en guerra.“

Vzhledem k tomu, že se nedá očekávat, že bude příliš občanů, kteří by se občanství zřekli dle odstavce 2, bude nás jistě zajímat spíše odstavec první, neboť jistě bude – nejen z evropského kontextu – v zájmu většiny Katalánců ponechání si španělského občanství.

Postačí k tomu tedy pouze vyjádření vůle si toto občanství ponechat a to do tří let od nabytí či používání občanství nového – zde tedy katalánského. Toto ustanovení tak bylo zřejmě přehlíženo nejen odpůrci katalánské samostatnosti, politickými špičkami Španělska, ale také mnoha Katalánci³¹³.

Tímto krokem dle Občanského zákoníku by se tak docílilo uchování jak španělského, tak katalánského občanství a došlo by k výraznému paradoxu, neboť by v tomto případě Katalánsko nebylo členem EU, ani dalších institucí (alespoň dočasně), avšak jeho občané, kteří by měli danou vůli, by zůstali občany Unie teoreticky se všemi právy a povinnostmi, které k tomuto institutu náleží dle článku 20, odst. 2 SFEU³¹⁴.

I když se tato samotná situace může jevit jako nezvyklá, není neobvyklá a můžeme zde vidět paralelu například v souvislosti s Francouzi žijícími ve Švýcarsku či Němci, kteří žijí v Norsku, v obou případech se jedná o občany EU v návaznosti na německé, potažmo francouzské občanství, kteří žijí a mají občanství v zemi mimo EU³¹⁵.

5. 3. Práva občanů EU v dotčených oblastech, teritoriální a personální působnost práva EU

Když tedy budeme akceptovat fakt, že může dojít k tomu, že bude velký počet občanů EU žít na území nečlenského státu, je evidentní, že to přinese změny a komplikace ve výkonu práv těchto občanů, ale také v aplikaci práva EU. Z pohledu na čl. 5 SEU vydedukujeme základní ustanovení o aplikaci unijního práva v členských státech. V této souvislosti a v návaznosti na toto, pak při pohledu na čl. 52 SEU a následně na bývalý čl. 299 Smlouvy o ES, nyní čl. 355 SFEU, zjistíme skutečný teritoriální rozsah smluv³¹⁶.

Je tedy evidentní, že se působnost Smluv vztahuje pouze na členské státy a i v těchto případech může u území se zvláštním režimem dojít k omezení aplikace unijního práva (viz dále). My zde můžeme pouze zvážit možnost dočasné provizorní aplikace práva EU

³¹³ Viz str. 7-9, Independencia de Cataluña y nacionalidad española, Oriol Vidal-Aparicio, http://www.constitucio.cat/wp-content/uploads/2015/09/Vidal20150924_IndCatNacEsp.pdf,

³¹⁴ Viz str. 20 a násl. Ibidem

³¹⁵ Viz ibidem

³¹⁶ Viz čl. 52 SEU, Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, 2012/C 326/01, Viz <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT>, viz dále Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union - PART SEVEN: GENERAL AND FINAL PROVISIONS - Article 355 (ex Article 299(2), first subparagraph, and Article 299(3) to (6) TEC)

v mezidobí oněch dvou let dle čl. 50 SEU³¹⁷. I když je zde varianta, že by daný stát znovu vstoupil do Unie ještě před uplynutím této doby, je tento krok velmi nepravděpodobný, a to i přes možnost Rady tuto lhůtu v součinnosti s dotčeným státem prodloužit³¹⁸. Varianta s občany EU žijícími na území nečlenského státu je tak téměř jistá a je potřeba s ní počítat. Následný postup bude velmi záviset na dohodě EU a dotčeného státu podle čl. 218 SFEU³¹⁹.

5. 3. 1. Výkon občanských práv EU na praktickém příkladu – SVZ na Kypru

Právě výše zmíněná exkludovaná teritoria jednotlivých členských států nám mohou posloužit jako nejrelevantnější příklad občanů EU žijících na území, které je z působnosti unijního práva vyloučeno. Přímou zde dochází k hledání kompromisu mezi personální a teritoriální působností unijního práva. Nejzářnějším příkladem je zřízení Suverénních vojenských základů VB na Kypru (dále jen SVZ). Přestože se nejedná o suverenní stát, je režim tohoto území vhodnou inspirací pro možné řešení našeho problému³²⁰. Výhodou těchto oblastí je, že jejich režim byl zřízen již před vstupem Kypru do EU dle mezinárodního práva. Velká Británie si však SVZ ponechala i po vstupu Kypru do Unie, což si samozřejmě vyžádalo mnoho změn ve statusu tohoto území a v aplikaci unijního práva na něm³²¹. Obnášelo to dokonce doplnění tehdejšího čl. 299 SES v rámci Smlouvy o přijetí Kypru do EU z roku 2003. Jedná se tedy o typický příklad teritoriální exkluze v evropském právu³²².

I když se tento případ zdánlivě svou charakteristikou od našeho příkladu odlišuje, nás více než faktický statut daného území zajímá bilance mezi personálním a teritoriálním výkonem práva EU. Mimo jiné proto, že zde Velká Británie fakticky dosáhla zachování mezinárodněprávního *status quo* cestou změny primárního práva EU³²³. Dle tehdy nového čl. 299 SES se tak unijní právo na dané území nevztahovalo s výjimkou práv v Protokolu 3³²⁴.

³¹⁷ Viz čl. 50 SEU, Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, 2012/C 326/01, Viz <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT>

³¹⁸ Viz ibidem

³¹⁹ Viz Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union - PART SEVEN: GENERAL AND FINAL PROVISIONS - Article 218

³²⁰ Viz str. 162, EU Law of the Overseas: Outermost Regions, Associated Overseas Countries and Territories, Territories Sui Generis, Dmitry Kochenov, Kluwer Law International, 2011

³²¹ Viz str. 163, ibidem

³²² Viz str. 160, ibidem, viz PROTOCOL No 3 ON THE SOVEREIGN BASE AREAS OF THE UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND IN CYPRUS, viz http://www.europarl.europa.eu/enlargement_new/treaty/default_en.htm

³²³ Viz str. 162-163, EU Law of the Overseas: Outermost Regions, Associated Overseas Countries and Territories, Territories Sui Generis, Dmitry Kochenov, Kluwer Law International, 2011

³²⁴ Viz PROTOCOL No 3 ON THE SOVEREIGN BASE AREAS OF THE UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND IN CYPRUS, viz http://www.europarl.europa.eu/enlargement_new/treaty/default_en.htm

Po vstupu Kypru do EU zde byla, vzhledem k samozřejmě velké provázanosti SVZ s Kyprem a fluktuaci pracovních sil a usazování občanů EU na území SVZ, velká snaha o záruku práv zmíněných v Protokolu. Styčné plochy teritoriální působnosti zmíněné v Protokolu se nacházely zejména v oblasti vnitřního trhu³²⁵. Zatímco v rámci ustanovení čl. 355 SFEU tak nespadá SVZ do působnosti práva EU, je dle čl. 2 Protokolu 3 začleněna do celní unie a působí zde ustanovení sekundárního práva ohledně poplatků a cel, která jsou zmíněna ve druhé části dodatku k tomuto Protokolu³²⁶.

Ani personální působnost unijního práva nebyla opomenuta. Článek 4 Protokolu například uvádí, že obyvatelé či pracovníci na území SVZ, kteří jsou součástí sociálního zákonodárství Kyperské republiky, mají být - dle postoje Rady ohledně sociálního systému v případě stěhování zaměstnanců³²⁷ – považováni za rezidenty Kyperské republiky³²⁸. Přestože tak - dle mého názoru - není důvod, aby většina práv kyperských občanů a občanů EU vůbec byla na tomto území dotčena, jedno právo opominuto v protokolech bylo. Jednalo se o právo volební. V návaznosti je potřeba se zamyslet nad tím, z jakého důvodu by měla – v souvislosti s antidiskriminačním principem – být omezena práva občanů EU na těchto územích se zvláštním režimem³²⁹.

Je jasné, že v našem případě by se jednalo o nepoměrně větší rozsah z hlediska jak teritoriální, tak personální působnosti práva EU. Rozhodně se však lze domnívat, že by neaplikovatelnost unijního práva nebyla absolutní, a že by z výše zmíněného pragmatického hlediska, v případě, že by takováto situace se zachováním občanství nastala, došlo v případě dohody podle čl. 218 SFEU k uzavření podobného protokolu v takové dohodě, dokonce si myslím, že je to jediné logické řešení v případě, že situace nastane.

³²⁵ Viz str. 166, EU Law of the Overseas: Outermost Regions, Associated Overseas Countries and Territories, Territories Sui Generis, Dimitry Kochenov, Kluwer Law International, 2011

³²⁶ Viz PROTOCOL No 3 ON THE SOVEREIGN BASE AREAS OF THE UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND IN CYPRUS, viz http://www.europarl.europa.eu/enlargement_new/treaty/default_en.htm (Viz str. 166-167, EU Law of the Overseas: Outermost Regions, Associated Overseas Countries and Territories, Territories Sui Generis, Dimitry Kochenov, Kluwer Law International, 2011)

³²⁷ Viz Regulation (EEC) No 1408/71 of the Council of 14 June 1971 on the application of social security schemes to employed persons and their families moving within the Community, *Official Journal L 149*, 05/07/1971 P. 0002 – 0050

³²⁸ Viz PROTOCOL No 3 ON THE SOVEREIGN BASE AREAS OF THE UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND IN CYPRUS, viz http://www.europarl.europa.eu/enlargement_new/treaty/default_en.htm

³²⁹ Viz str. 173-174, EU Law of the Overseas: Outermost Regions, Associated Overseas Countries and Territories, Territories Sui Generis, Dimitry Kochenov, Kluwer Law International, 2011, Tohoto se úzce dotýká ustanovení čl. 20 odst. 1b, Evropské úmluvy o státním občanství, ETS 166, 6.XI.1997, který stanovuje rovné podmínky pro občany mateřského státu na území státu nástupnického v oblasti ekonomických a sociálních práv, zde tedy vidíme parafrázi s našim případem.

Je evidentní, že to přináší úskalí, které by se mohlo stát z praktických důvodů kamenem úrazu. Například fakt, že ve výše uvedeném příkladě je kyperská strana odpovědná za výplatu a administrativu evropských fondů adresátům v SVZ, ale také třeba za platbu sociálního pojištění v případě, že subjekt spadá pod kyperské či evropské právo³³⁰. Je potřeba si uvědomit, že v případě SVZ vše stálo na počátku na základech bilaterálních smluv a je potřeba se domnívat, že i v našem případě k uzavření takových smluv dojde.

5. 4. Vliv vnitřního rozšíření na práva občanů ostatních členských států Unie

Další – s touto problematikou související - otázkou je samozřejmě výkon a existence práv občanů ostatních členských států Unie, zejména pak těch, nacházejících se přímo na území nově vzniklého státu či území, dotčeném separací od původního člena. Takoví občané si samozřejmě zachovají své občanství a tím také občanství evropské, je však jasné, že i jejich práva budou nějakým způsobem dotčena³³¹. Musíme si však uvědomit, že se bavíme o specifických případech a že není jednoduché předpovědět, jaká práva budou na daném území občanům EU zachována a jaká ne³³². Obecně můžeme konstatovat, že se uchování práv občanů EU bude týkat práv souvisejících s diplomatickou ochranou evropských občanů ve třetích zemích, také práva petičního směrem k Evropskému Parlamentu a stejně tak práv souvisejících s právní ochranou Evropského ombudsmana. Samozřejmě se to bude týkat práva na kontaktování evropských institucí v jakémkoli jazyku členského státu a následného práva na odpověď v tomto jazyce³³³. Na výše zmíněném příkladu vidíme, že některých politických práv se to dotknout může. Velký rozdíl pak bude v případě práva na volný pohyb osob na dotčeném území mezi občany mateřského státu a ostatními občany EU.

„Občané mateřského státu, kteří jsou usídleni na území, jehož suverenita byla přenesena na nástupnický stát a kteří nenabývali jeho občanství, mají mít zajištěno právo v tomto státě pobývat.“³³⁴

³³⁰ Viz str. 167-168, EU Law of the Overseas: Outermost Regions, Associated Overseas Countries and Territories, Territories Sui Generis, Dimitry Kochenov, Kluwer Law International, 2011

³³¹ Viz Secession within the Union, Intersection points of International and European Law, Universiteit van Amsterdam, ACELG – ACIL, 23/5/2014, Collected Think Pieces, State Succession and EU Citizenship, Paula García Andrade

³³² Viz str. 174-175, EU Law of the Overseas: Outermost Regions, Associated Overseas Countries and Territories, Territories Sui Generis, Dimitry Kochenov, Kluwer Law International, 2011

³³³ Viz Secession within the Union, Intersection points of International and European Law, Universiteit van Amsterdam, ACELG – ACIL, 23/5/2014, Collected Think Pieces, State Succession and EU Citizenship, Paula García Andrade

³³⁴ čl. 20, odst. 1a, Evropské úmluvy o státním občanství, ETS 166, 6.XI.1997, Viz str. 344-345, Evropské právo, Karel Klíma a kol., Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň, 2011, Zde je nutno dodat, že některé státy EU nejsou stranou této úmluvy, jako např. Belgie či VB. Postup v případě secesivních ohnisek a občanů těchto států je tak otázkou.

5. 5. Specifika občanství EU, kompetence a manipulace s tímto institutem

Institut občanství EU se stal součástí primárního práva až s Maastrichtskou smlouvou, když byl zakomponován ve formě článku 17 SES; souviselo to s prohloubením nejen ekonomické, ale také politické integrace³³⁵. Již předtím Unie k jeho zavedení spěla a již zde byla zakotvena akcesorita občanství unijního vůči občanství členského státu. Musíme dodat, že unijní občanství nenahrazuje občanství státní, nejedná se o žádnou novou entitu³³⁶, pouze o institut navazující na občanství daného členského státu, jehož účelem je garance práv jednotlivců plynoucích z unijního práva³³⁷. Zde je vhodné zmínit čtyři základní právní pilíře evropského občanství zakotvené již v čl. 8a a násl. Smlouvy o ES, obsahující právo volného pohybu a pobytu, pasivní a aktivní volební právo do EP zajištěné ve všech členských státech Unie³³⁸, právo na diplomatickou ochranu v třetích zemích a právo petiční³³⁹. Právě výše zmíněná navazující akcesorická povaha může být zdrojem problémů a právní nejistoty. Občanství státní, na které to evropské navazuje, je totiž samozřejmě plně v kompetenci členských států³⁴⁰.

5. 5. 1. Případ Rotman a kontroverze intervencí EU do otázky státního občanství

Je potřeba si tedy uvědomit, že spolu s akcesorickou povahou občanství Unie sahá toto daleko za hranice unijního práva. V této souvislosti je vhodné připomenout Evropskou úmluvu o státní příslušnosti z roku 1997 v rámci Rady Evropy. Ta zdůraznila právo státu jako suveréna na určení podmínek okolo nabývání a pozbývání státního občanství³⁴¹. Z našeho pohledu je zajímavé, že Španělsko je stranou této úmluvy, zatímco VB nikoliv³⁴².

³³⁵ Viz str. 24, *The Principle of Subsidiarity and European Citizenship*, Alessandro Colombo, Vita e Pensiero, 2004

³³⁶ Toto ustanovení bylo explicitně přidáno do SES až s Amsterdamskou smlouvou, viz str. 24, *The Principle of Subsidiarity and European Citizenship*, Alessandro Colombo, Vita e Pensiero, 2004, viz str. 709, *EC LAW, Text, Cases & Materials*, Paul Craig, Gráinne De Búrca, Oxford University Press, 1995

³³⁷ Viz str. 24, *The Principle of Subsidiarity and European Citizenship*, Alessandro Colombo, Vita e Pensiero, 2004

³³⁸ V případě tohoto institutu došlo k rozsáhlým sporům s ústavními předpisy některých členských států, viz str. 709, *EC LAW, Text, Cases & Materials*, Paul Craig, Gráinne De Búrca, Oxford University Press, 1995

³³⁹ Viz str. 708-709, *EC LAW, Text, Cases & Materials*, Paul Craig, Gráinne De Búrca, Oxford University Press, 1995

³⁴⁰ Viz ibidem

³⁴¹ Viz str. 344, *Evropské právo*, Karel Klíma a kolektiv, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň, 2011

³⁴² Viz ibidem

V kontextu argumentace 2. kapitoly této práce a praktického postupu v případě ČR (viz kap. druhá této práce) se lze domnívat, že by kontinuita této úmluvy byla v našem případě zachována. Hlavním účelem tohoto dokumentu pak bylo zamezení případů bezdomovectví a diskriminace v případě nabývání občanství³⁴³.

Je jasné, že taková je intence i samotné Unie. Její praktické nástroje si můžeme přiblížit kontroverzí případu Rotman. Jednalo se o rakouského občana, který získal naturalizací německé občanství. To podle rakouských zákonů znamenalo ztrátu rakouského občanství. Rotman však při naturalizaci zamlčel stíhání pro spáchání trestného činu v Rakousku; z tohoto titulu mu bylo německé občanství retrospektivně odebráno. Protože však rakouské zákonodárství neznalo institut znovunabytí státního občanství, stal se z něj v konečném důsledku apatrida. I přesto *Bayerischer Verwaltungsgerichtshof* (Bavorský správní soud) rozhodl, že takový postup je v souladu s německým právem³⁴⁴. Zatímco státní občanství spadá do kompetence členských států, SDEU zde zmiňuje, že v případě bezdomovectví a dotčení práv z tehdejšího čl. 17 SES, spadá tato záležitost do působnosti unijního práva. Zlomová je pak argumentace SDEU v případě výkonu práva ze státní příslušnosti, podle níž musí stát brát do úvahy důsledky, které z toho vyplynou pro právo Unie³⁴⁵.

SDEU ve svém rozhodnutí dokonce ustanovil, že je potřeba, aby členský stát v případě odebrání nabytého občanství zvážil závažnost provinění a tím také přehodnotil vhodnost takového kroku z hlediska proporcionality. Již zde byl zásah do kompetencí členských států dle mého nepřiměřený. Následoval však zásah ještě větší:

„Článek 17 SES musí být interpretován takovým způsobem, že členský stát, jehož státní příslušnost (Rottman) původně držel, je povinen vykládat své zákonodárství takovým způsobem, aby to zamezilo její ztrátě tím, že mu dovolí ji znovu nabýt.“³⁴⁶

³⁴³ Viz str. 344, Evropské právo, Karel Klíma a kolektiv, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň, 2011

³⁴⁴ Viz RECENT CASE-LAW - Results 02/03/2010, JUDGMENT OF THE COURT (Grand Chamber) 2 March 2010, In Case C-135/08, made by decision of 18 February 2008, received at the Court on 3 April 2008, in the proceedings Janko Rottmann v Freistaat Bayern, viz http://eudo-citizenship.eu/docs/Rottmann_Judgment.pdf Zde viz další rozsudky Case C-274/96 Bickel and Franz [1998] ECR I-7637

³⁴⁵ Viz RECENT CASE-LAW - Results 02/03/2010, JUDGMENT OF THE COURT (Grand Chamber) 2 March 2010, In Case C-135/08, made by decision of 18 February 2008, received at the Court on 3 April 2008, in the proceedings Janko Rottmann v Freistaat Bayern, viz http://eudo-citizenship.eu/docs/Rottmann_Judgment.pdf dále viz Micheletti and Others, paragraph 10; Mesbah, paragraph 29; Case C-192/99 Kaur [2001] ECR I-1237, paragraph 19; and Zhu and Chen, paragraph 37

³⁴⁶ Viz ibidem

Je otázkou, jakým způsobem by postupoval SDEU při výkladu práva v naší otázce sukcese státního občanství. Výše zmíněný zásah totiž jednak souvisel s trestným stíháním daného občana, hlavně se však jednalo o případ, kdy jednotlivec nejen přišel o občanství EU, ale zároveň se stal apatridou. Bude tedy záležet, jakým způsobem se nově vzniklé státy postaví k otázce vlastního občanství. Je však spíše rozumnější se domnívat, že se instituce EU budou snažit o zamezení výše zmíněného vysokého počtu občanů EU žijících na území nečlenského státu.

Musíme však dodat, že je to právě občanství EU, které směřuje Unii vstříc hlubší politické a sociální integraci³⁴⁷.

5. 6. Právo volného pohybu osob, Schengenský prostor a rozdíly mezi nimi

Na tomto místě je potřeba odlišit pojem volného pohybu osob od zřízení Schengenského prostoru. Zatímco prvně zmíněné je plně pod patronací EU, Schengenský prostor vznikl na mezivládní bázi mimo strukturu EU³⁴⁸. Volný pohyb osob v rámci Unie je tedy jedním z pilířů unijního občanství a je založen zejména primárním právem³⁴⁹. Podpořen je pak mnoha předpisy práva sekundárního, zejména směrnicemi; nejdůležitější z nich je potom směrnice č. 2004/38, která volný pohyb občanů EU konkretizuje v praxi. Na rozdíl od praktického volného pohybu osob, souvisí s tímto v rámci EU ještě mnoho dalších institutů. Jsou jimi například diplomatická ochrana, volební právo a instituty související s ekonomickou aktivitou obyvatel, zejména pak svoboda usazování³⁵⁰.

³⁴⁷ zde je nutno vzít do úvahy kap. 2 této práce s ohledem na charakter Unie, kde občanství bude v budoucnu hrát jistě významnou roli, Viz str. 44-45, Evropské právo, Karel Klíma a kolektiv, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň, 2011

³⁴⁸ Viz str. 18-19, The Schengen Area, European Commission, NE-30-10-368-EN-C

³⁴⁹ Viz čl. 3, odst. 2 SEU, Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, 2012/C 326/01, Viz <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT>, Viz čl. 20-21, Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, 2012/C 326/01, Viz <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT>, viz dále str. 24, The Principle of Subsidiarity and European Citizenship, Alessandro Colombo, Vita e Pensiero, 2004

³⁵⁰ Viz čl. 21 a násl. SFEU, Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, 2012/C 326/01, Viz <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT>, viz dále str. 24, The Principle of Subsidiarity and European Citizenship, Alessandro Colombo, Vita e Pensiero, 2004

V tomto, a zejména pak při konsolidaci unijní úpravy, hrála hlavní úlohu právě směrnice EP a Rady č. 2004/38, která změnila či zrušila dřívější sekundární předpisy, jejichž rozdrobenost praxi příliš nesvědčila³⁵¹. Toto sjednocení bylo navíc podpořeno unifikací jednotlivých postupů (například při vydávání pobytových karet³⁵²), ale také rovným přístupem k rodinným příslušníkům, jimž směrnice zaručila shodná práva i v případě, že nejsou občany EU³⁵³.

Zlomovým prvkem bylo stanovení limitů krátkodobého pobytu, jemuž byla vytyčena délka tří měsíců s tím, že je zde občan Unie či jeho rodinný příslušník prakticky omezen jen držením platného dokladu a tím, že by se neměl stát faktickou zátěží pro sociální systém³⁵⁴. V případě pobytu dlouhodobého může následně dotčený členský stát vyžadovat po občani jiného členského státu pouze registraci v místě pobytu³⁵⁵.

Naproti tomu Schengenský prostor žádný základ v právu EU původně neměl. Je ale pravda, že již ve Smlouvě o EHS, respektive v její novelizaci v podobě Smlouvy o ES, v čl. 8a byl prostor bez vnitřních hranic a jeho možnost naznačena³⁵⁶. Zde je vhodné zmínit, že ještě před začleněním čl. 8a a násl. v rámci Maastrichtské smlouvy, došlo v roce 1990 k přijetí tří nařízení Rady. Nařízení č. 90/366, 90/365 a 90/364. Týkala se práva na svobodné usazování studentů, respektive podnikatelů, kteří v daném státě zanechali činnosti. Poslední zmíněné nařízení pak obsahovalo zbytkovou klauzuli pro všechny ostatní osoby, které dle

³⁵¹ „Směrnice změnila nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství [5] a zrušil tyto akty: směrnice Rady 68/360/EHS ze dne 15. října 1968 o odstranění omezení pohybu a pobytu pracovníků členských států a jejich rodinných příslušníků uvnitř Společenství [6], směrnice Rady 73/148/EHS ze dne 21. května 1973 o odstranění omezení pohybu a pobytu státních příslušníků členských států uvnitř Společenství v oblasti usazování a pohybu služeb [7], směrnice Rady 90/364/EHS ze dne 28. června 1990 o právu pobytu [8], směrnice Rady 90/365/EHS ze dne 28. června 1990 o právu pobytu zaměstnaných osob a osob samostatně výdělečně činných po skončení jejich pracovní činnosti [9] a směrnice Rady 93/96/EHS ze dne 29. října 1993 o právu pobytu pro studenty [10].“, důvod č. 4, *Úřední věstník L 158*, 30/04/2004 S. 0077 – 0123, Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES, ze dne 29. dubna 2004

³⁵² Viz důvod č. 14, *Úřední věstník L 158*, 30/04/2004 S. 0077 – 0123, Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES, ze dne 29. dubna 2004

³⁵³ zde je vhodné zmínit, že otázku definice rodinného příslušníka ponechala směrnice fakticky na vnitrostátní úpravě (Viz důvod č. 6, *Úřední věstník L 158*, 30/04/2004 S. 0077 – 0123, Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES, ze dne 29. dubna 2004), absolutní jednota v tomto případě v rámci Unie tedy zajištěna není (např. rozdílný přístup k registrovanému partnerství)

³⁵⁴ Viz důvod č. 9 – 10, ibidem

³⁵⁵ Viz důvod č. 12, ibidem

³⁵⁶ Viz str. 296, Textbook on EC LAW, 7th Edition, Josephine Steiner, Lorna Woods, Blackstone Press Limited, London, 2000, viz dále str. 708, EC LAW, Text, Cases & Materials, Paul Craig, Grainne De Búrca, Oxford University Press, 1995

komunitárního práva takovou možností nedisponovali³⁵⁷. Proces integrace takového rozsahu byl z pochopitelných důvodů pomalý (viz dále), a tak v roce 1985 při založení Schengenského prostoru byla právě ona již zmíněná roztržitost unijní úpravy – mimojiné - důvodem pro mezivládní aktivitu a následné uzavření dohody o Schengenském prostoru. Hlavní příčinou však byl odlišný pohled na rozsah volného pohybu v rámci Unie. Neboť jen některé státy souhlasily s principem kompletního ustoupení od vnitřních hraničních kontrol a tím s faktickým umožněním všeobecného volného pohybu, tedy i pro osoby mimo občany EU. Právě tyto státy stály u zrodu smlouvy o Schengenském prostoru³⁵⁸. Ta se od začátku týkala výhradně zrušení omezení ve formě hraničních kontrol na vnitřních hranicích smluvních států a naopak posílení kontrol na jejich vnějších hranicích³⁵⁹.

Musíme konstatovat, že i když se úprava Schengenského prostoru s úpravou volného pohybu osob ze strany Unie stále více spojuje a prolíná; například možností volného pohybu držitelů dlouhodobých víz členských států po Schengenském prostoru od roku 2010³⁶⁰. Stále zde vidíme velké odlišnosti, zejména pak v členské základně obou institucí³⁶¹. Zde spatříme velký rozdíl právě při porovnávání případných dvou příkladů secese v našem případě.

5. 6. 1. Varianty a rozdíly při praktickém postupu po secesi

Zatímco v již zmíněném případě Katalánska tak půjde o možnost uplatnění práva nejen z unijního občanství, ale také z členství v Schengenském prostoru (samozřejmě pro ty, kteří si ponechají španělské občanství, viz výše), v případě Skotska by se jednalo – v rámci udržení si britského občanství – pouze o právo volného pohybu v čistě unijním rámci, nikoliv tedy v rámci Schengenského prostoru, neboť toho Velká Británie není členem³⁶².

³⁵⁷ Viz ibidem Vhodné je ještě doplnit rámcové nařízení 64/221, které stanoví podmínky omezení volného pohybu osob v rámci Společenství a jeho procedurální stránku. Viz str. 357, Textbook on EC LAW, 7th Edition, Josephine Steiner, Lorna Woods, Blackstone Press Limited, London, 2000

³⁵⁸ Viz str. 296, Textbook on EC LAW, 7th Edition, Josephine Steiner, Lorna Woods, Blackstone Press Limited, London, 2000, viz dále The Schengen area and cooperation, Summaries of EU legislation, Viz <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AI33020>, Viz čl. 2, Úmluva k provedení schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích, *Úřední věstník L 239*, 22/09/2000 S. 0019 – 0062

³⁵⁹ Viz str. 6-7, The Schengen Area, European Commission, NE-30-10-368-EN-C

³⁶⁰ Viz str. 8, ibidem

³⁶¹ Viz str. 2, ibidem

³⁶² Viz ibidem

Upozaděno pak bývá právo volného pohybu občanů EU, o to budou občané EU v daném odtrhnutém se státě ochuzeni, tedy s částečnou výjimkou občanů původního mateřského státu. Tato problematika souvisí také s již zmiňovaným podmíněným vystoupením ze Schengenského prostoru (viz výše). Toto však nezabraňuje nově vzniklému státu, aby ve svém vnitrostátním předpise takový volný pohyb občanům EU umožnil³⁶³. Vzhledem ke kladnému vztahu obou zde probíraných regionů ke znovupřijetí do Unie je tento krok v podání nově vzniklého státu velmi pravděpodobný.

Musíme si uvědomit, že s tímto souvisí také výkon dalšího důležitého občanského práva Unie, aj. práva volebního a to jak pasivního, tak aktivního. V tomto případě je právo zajištěno pouze občanům EU, žijícím na území některého členského státu. Zda bude možné takto volební právo vykonávat, však v tomto případě bude záležet na vnitrostátní úpravě státu původu konkrétního občana EU³⁶⁴.

Jako velký paradox pak lze vnímat fakt, že někteří občané nově vzniklého státu budou mít zachována práva občana EU, podobně jako občané ostatních členských států na nově vzniklém území, a budou tedy mít zajištěn volný pohyb v rámci EU, a ostatní občané nového státu toto právo mít nemusejí. To je například situace v případě Katalánska, za předpokladu, že ne všichni Katalánci prohlásí v dané lhůtě, že si chtějí ponechat španělské občanství³⁶⁵.

Na tyto občany pak bude pohlíženo jako na občany třetího státu a bude tím samozřejmě omezen nejen jejich pohyb v Unii, ale také například právo na volný pohyb jejich rodinných příslušníků v případě zaměstnání v členském státě.

Bude zde vůbec problém s jejich pracovním uplatněním, vzhledem ke zřejmému problému s uznáním diplomů a certifikátů³⁶⁶.

Zcela paradoxní pak může být nastalá situace, kdy si občané na území nového státu ponechají původní občanství mateřské země, avšak nenabudou již občanství nové, například katalánské. Lze se domnívat, že v tomto případě bude jejich pozice podobná té u občanů

³⁶³ Viz *Secession within the Union, Intersection points of International and European Law*, Universiteit van Amsterdam, ACELG – ACIL, 23/5/2014, Collected Think Pieces, State Succession and EU Citizenship, Paula García Andrade

³⁶⁴ Viz *ibidem*

³⁶⁵ Viz *Secession within the Union, Intersection points of International and European Law*, Universiteit van Amsterdam, ACELG – ACIL, 23/5/2014 Collected Think Pieces, Secession and the Loss of Rights for EU Citizens, Annette Schrauwen

³⁶⁶ Viz *ibidem*

ostatních států Unie, tedy bude zachován volný pohyb po EU, avšak budou čelit zřejmým restrikcím na území vlastního státu. Toto je však pouze hypotetický případ, kdy by nově vzniklý stát nepovolil dvojí občanství a donutil tak obyvatele k rozhodnutí se mezi ponecháním si občanství evropského, či získáním občanství nového³⁶⁷.

Jako nejvhodnější scénář v tomto ohledu tak sledávám uzavření dohody o volném pohybu osob mezi Unií a nově vzniklým státem. Tato dohoda by mohla zamezit výše zmíněným nežádoucím situacím a usnadnit tak praktické fungování státu a zejména jeho občanů v mezidobí před předpokládaným znovupřijetím do Unie. Neboť, jak zmiňuje ve svém článku Annette Schrauwenová, jednostranné uzákonění právního předpisu v dotčeném státě není způsobilé docílit všech účinků s ohledem na mezinárodní aspekt evropského občanství³⁶⁸.

Takto zmiňovaná dohoda by se mohla inspirovat již existujícími dohodami o volném pohybu osob. Jednak Dohodou o volném pohybu osob se Švýcarskem a pak také Dohodou o Evropském Hospodářském Prostoru. Dohoda se Švýcarskem obecně zajišťuje, že se smluvní strany pokusí všemi prostředky umožnit, aby práva a povinnosti shodné s těmi, které jsou obsaženy v právních předpisech EU a které jsou v ní zmíněny, platily také mezi těmito stranami³⁶⁹.

Také Dohoda o EHP obsahuje ustanovení ve stejném smyslu. Oba dokumenty navíc zdůrazňují, v případě nutnosti a vhodnosti, aplikaci zásad evropského práva a judikatury SDEU³⁷⁰; ustanovení Dohody o EHP, která jsou shodná s právem EU pak navíc:

³⁶⁷ Viz *Secession within the Union, Intersection points of International and European Law*, Universiteit van Amsterdam, ACELG – ACIL, 23/5/2014 Collected Think Pieces, *Secession and the Loss of Rights for EU Citizens*, Annette Schrauwen

³⁶⁸ Viz *ibidem*

³⁶⁹ Viz *ibidem*, dále pak viz čl. 16, *Agreement between the European Community and its Member States, of the one part, and the Swiss Confederation, of the other, on the free movement of persons - Final Act - Joint Declarations - Information relating to the entry into force of the seven Agreements with the Swiss Confederation in the sectors free movement of persons, air and land transport, public procurement, scientific and technological cooperation, mutual recognition in relation to conformity assessment, and trade in agricultural products*, Official Journal L 114 , 30/04/2002 P. 0006 – 0072, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:22002A0430\(01\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:22002A0430(01):EN:HTML)

³⁷⁰ Viz *Secession within the Union, Intersection points of International and European Law*, Universiteit van Amsterdam, ACELG – ACIL, 23/5/2014 Collected Think Pieces, *Secession and the Loss of Rights for EU Citizens*, Annette Schrauwen

„mají, v jejich implementaci a aplikaci, být interpretována v souladu s příslušnými rozsudky SDEU předcházejícími podpisu této Dohody.“³⁷¹

Nakonec je zde potřeba ještě zdůraznit, že takto koncipovaná dohoda nevyklučuje svým charakterem rozdílný vývoj v otázce volného pohybu osob, který by se odlišoval od praxe EU a zároveň také poskytuje onomu nečlenskému státu dostatečnou volnost upravovat tuto otázku v rámci svého vnitrostátního práva. Dle vzoru Dohody o EHP by bylo možno ještě dodat zaručení nabytých práv bez ohledu na odlišný vývoj situace v rámci Unie, což je dost specifický krok, bonifikující občany dotčeného regionu³⁷².

³⁷¹ Viz Čl. 6, Dohoda o EHP, dále zde viz *The Agreement on the European Economic Area (EEA): A Guide to the Free Movement of Goods and Competition Rules*, Thérèse-Blanchet, Risto Piipponen, Maria Westman-Clément, Clarendon Press, 1994, a dále viz *ibidem*

³⁷² Viz *Secession within the Union, Intersection points of International and European Law*, Universiteit van Amsterdam, ACELG – ACIL, 23/5/2014 *Collected Think Pieces, Secession and the Loss of Rights for EU Citizens*, Annette Schrauwen

Závěr

Na počátku této práce stála domněnka nemožnosti automatické kontinuity členství v případě secese regionu z členského státu Unie a jeho osamostatnění. V průběhu zkoumání jsem došel k závěru, že tato otázka je závislá na relativně velkém množství faktorů a jejich vyhledávání se ukázalo jako boj s porovnáváním opačných názorů. Je nutné tady ještě zmínit velký význam interpretace jednotlivých předpisů či jejich ignoraci. A to jak ze strany politiků a vrcholných představitelů, tak autorů a novinářů. Význam tohoto faktoru mi byl jasný od počátku, ale během práce se zdroji jsem se utvrdil v jeho síle. Potřeba je však také dodat, že se nelze omezit na konstatování, že regionální zájem reprezentuje separaci, zatímco celostátní pak unitu státního celku. Jedná se o mnohem více politickou, než národnostní debatu, jak je konečně patrné z kapitoly o Skotsku. Z toho jednoznačně vyplývá, že některé faktické stránky věci jsou – ať už úmyslně či z nedbalosti – opomíjeny nebo mylně podávány. To je příklad třeba otázky španělského občanství v poslední kapitole. Právě tyto misinterpretace právních předpisů a z nich plynoucí nepravdy prezentované často politickými špičkami, pak mají v konečném důsledku vliv na mylnou představu o pravděpodobném scénáři v případě secese daného regionu a – logicky – také na vůli obyvatel tohoto regionu k jeho separaci.

Úkolem zde tedy bylo postupovat dle autentického výkladu právních předpisů, nejen EU a dle autentických a nezkreslených zdrojů, ze kterých by bylo patrné další směřování dané oblasti po separaci a osamostatnění. Něco takového však – v kontextu absence přímého precedentu - znamenalo vyhledávat a analyzovat podobné případy a zkoumat možnosti analogie práva, jako se tomu děje v kapitolách 1 a zejména 2. Možností analogie v případě otázky výkonu občanských práv se zabývá i závěrečná kapitola.

Je jasné, že onen zmíněný příklad SVZ na Kypru nelze považovat za zcela identický – vzhledem k tomu, že se nejedná o suverénní stát. Jako vzor pro možný analogický postup v případě výkonu takovýchto práv na území, kde právo EU neplatí, však dle mého názoru posloužil dobře.

Pokus o analogické užití federálního modelu na příkladu EU tak, jak o tom uvažuje například Jordi Matas I Dalmases, se pak ukázal jako zcela neprůchodný a pokus o upřesnění charakteru unijního zřízení za účelem zpřehlednění naší situace a nabídky možných řešení tak selhal.

Následně se práce jala tyto analogické možnosti řešení porovnávat s aktuálním zněním primárního práva a povahou vyjádření představitelů Unie a předních odborníků na ústavní a evropské právo z dotčených lokalit; to pak zejména v kapitolách případové studie Skotska a Katalánska.

Výsledkem tohoto porovnání bylo relativně jasné znění primárního práva, zejména pak čl. 48-50 SEU. I zde se však možnost analogie objevila v podobě aplikace čl. 50 a jeho dvouleté lhůty na náš případ. Vzhledem k tomu, že toto dvouleté období má za úkol umožnění hladkého průběhu vystoupení členského státu z Unie, jeho analogická aplikace je zde dle prof. Martiniho vhodná. I když se s tímto názorem plně ztotožňuji, takový postup není v praxi jistý. Zdá se však být velmi pravděpodobný, zvláště pak v kontextu momentální situace ve Skotsku.

Jednota pak panovala v projevech představitelů Unie, tedy až na někdejšího předsedu Komise Barrosa, a – naproti tomu – naprostá odlišnost v postavení dvou probíraných regionů; na jedné straně zdánlivě neproniknutelná ústavní bariéra v případě Španělska, která je ještě potvrzena neoprávněnou obavou o ztrátu evropského občanství, a na straně druhé vzájemný konsenzus britské a skotské vlády, podpořený reálnou možností zachování tohoto občanství a také zdánlivé možnosti plynulé kontinuity členství. Přes mnohdy shodné vnímání těchto dvou separatistických ohnisek, je jejich odlišnost po bližším zkoumání ohromující.

Otázkou zůstává, jak bude ve skutečnosti – v případě, že k secesi dojde – reagovat Unie. Je zřejmé, že úpravy primárního práva před získáním nezávislosti tak, jak naléhal prof. Matas, se nejspíše nedočkáme, neboť taková reálná možnost zde již – v případě Skotska – byla a nic podobného se nestalo. Jak jsme však viděli na příkladu sjednocení Německa, není zde taková alternativa ani potřebná a dle mého názoru není ani chtěná. Byla by totiž zbytečně zdouhává a – vzhledem ke schvalovacímu procesu – zřejmě také neschůdná.

Jak zdůrazňuje většina odborníků a autorů publikací na toto téma, jedná se zde o spekulace, co se stane, neboť s jistotou to předpovědět nelze. Jako jediná jistota tak zůstává

vystoupení z Unie v případě regulérního oddělení, přesně podle výkladu obou zmiňovaných předsedů Komise. Musím zde říct, že s ohledem na obsah kapitol 3 a hlavně 4 věřím, s důrazem na názor prof. Averyho, s nímž se ztotožňuji, v plynulou kontinuitu výkonu a působnosti unijního práva, respektive v možnost jejího vyjednání. Musíme zde vzít v potaz i specifika analogie čl. 50 SEU a dohody dle čl. 218 SFEU, které také zřejmě k hladkému průběhu mezidobí a případné faktické kontinuitě teritoriální působnosti práva EU na daném území přispějí. Věřím, že minimálně tato kontinuita bude výsledkem kompromisu, který se zatím vždy v komplikovaných případech a situacích v rámci EU našel.

V tomto názoru mě podporuje také analogie mezinárodního práva, která na mnoha případech ukazuje, že i v případě přerušení členství daného státu v mezinárodní organizaci a jeho přijetí *de novo*, může vše proběhnout relativně plynule. Toto koresponduje také se zřejmou kontinuitou jednotlivých zástupců dotčených regionů v rámci zastoupení původního členského státu dle mezinárodněprávního vzoru.

Takto pojatý mechanismus je dle mého názoru nejen velmi pravděpodobný, ale v kontextu sjednání vzájemných podpůrných bilaterálních smluv mezi dotčeným nově vzniklým státem a EU tak, jak e známe z čl. 212 a 218 SFEU, také velmi vhodný a rozhodně přijatelnější, než komplikovaná a těžko představitelná cesta změny primárního práva. Obzvláště, zvážíme-li ve třetí kapitole zmíněné asociační dohody dle čl. 217 SFEU, které podléhají schválení pouze kvalifikovanou většinou a jsou tak mnohem průchodnější.

Zcela zvláštní je pak otázka subjektivního dopadu vnitřní secese na jednotlivce s paradoxy, které toto – v kapitole 5 - přináší. Řekl bych, že zde, více, než kdekoliv jinde, je nutnost uzavření dohod nového státu s EU nejpálčivější. Dle mého závěru by právě uzavření takovéto dohody mělo být jedním z bodů vyjednávání nově vzniklého státu s EU a třeba ještě před jeho samotným vznikem, dle modelu prof. Averyho.

Zdroje

Knihy a články

2013 No. CONSTITUTIONAL LAW DEVOLUTION, SCOTLAND Scotland Act 1998 (Modification of Schedule 5) Order 2013, Coming into force in accordance with article 2 ,..., At the Court at Buckingham Palace, ..., Present, The Queen's Most Excellent Majesty in Council, <http://www.gov.scot/Resource/0040/00404790.pdf>

12008M/PRO/19, Consolidated version of the Treaty on European Union - PROTOCOLS - Protocol (No 19) on the Schengen, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:12008M/PRO/19>

Accession of an Independent Scotland to the European Union: A View of the Legal Issues, Stephen Tierney, ESRC Scottish Centre on Constitutional Change, Briefing Paper 2, December 2013, <http://www.centreonconstitutionalchange.ac.uk/sites/default/files/papers/ESRC%20Briefing%20on%20Scotland%20and%20European%20Union.pdf>

Admission to the United Nations: Charter Article 4 and the Rise of Universal Organization, Thomas D. Grant, BRILL, 7. 4. 2009

ALGUNOS PLANTEAMIENTOS SOBRE EL FEDERALISMO Y LA UNIÓN EUROPEA, Augusto M. GUEVARA PALACIOS, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/13/ard/ard3.htm>

Alianzas políticas, relaciones de poder y cambio organizativo: el caso de Unión Democrática de Catalunya, 1978-2003, Oscar Barberà i Aresté, CIS, Madrid, 2011

An Independent Scotland: The Road to Membership of the European Union Stephen Tierney* and Katie Boyle*, ESRC Scottish Centre on Constitutional Change Briefing Paper: 20 August 2014

ANCILLA IURIS (anci.ch) 2014: 159 – Article, Mario Martini/Matthias Damm – Succession of States in the EU, http://www.anci.ch/_media/beitrag/ancilla2014_159_martini_damm.pdf

Annex A Opinion: Referendum on the Independence of Scotland – International Law Aspects Professor James Crawford SC Professor Alan Boyle, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/79408/Annex_A.pdf

Artur Mas, a Ana Pastor, sobre la entrada de Cataluña en la UE: "Nos pueden dar la espalda, pero... ¿durante cuánto tiempo?", Ecoteuve.es, <http://ecoteuve.economista.es/programas/noticias/6999480/09/15/Artur-Mas-a-Ana-Pastor->

Si-las-listas-del-si-suman-mayoria-absoluta-iniciare-el-proceso-para-crear-un-Estado-catalan.html

Autonomy and Demilitarisation in International Law: The Åland Islands in Changing European Context, Lauri Hannikainen, Frank Horn, Kluwer Law International, Haag, Nizozemsko, 1997

Barroso doubts Scotlands EU membership, září 2012,
<http://www.theguardian.com/politics/2012/sep/12/barroso-doubt-scotland-eu-membership>

<http://www.ibtimes.co.uk/scottish-independence-no-automatic-admission-eu-after-yes-vote-brussels-warns-1464569>

Book the first, chapters I-IV, History of Scotland ... [80-1707 A.D.], Daniel Macintosh, Longman, Hurst, Rees, Orme, and Brown, 1822

Book the third, chapter II, History of Scotland ... [80-1707 A.D.], Daniel Macintosh, Longman, Hurst, Rees, Orme, and Brown, 1822

Britain's unwritten constitution, Article by: Robert Blackburn, Theme: Magna Carta today
<http://www.bl.uk/magna-carta/articles/britains-unwritten-constitution#sthash.1iECIF1S.dpuf>

Bruselas abre la puerta a una negociación internacional de la independencia de Catalunya, el Periódico, Política, 31 DE AGOSTO DEL 2012,
<http://www.elperiodico.com/es/noticias/politica/bruselas-habla-independencia-catalunya-2195069>

Cambridge Yearbook of European Legal Studies, Svazek 13, Svazky 2010–2011

Catalan Nationalism, Francoism, transition and democracy, Montserrat Guibernau, First published 2004 by Routledge, 11 New Fetter Lane, London

Catalan separatist leaders vow to unilaterally declare independence from Spain, By Guy Hedgecoe, Madrid, 5:37PM BST, 21 Jul 2015,
<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/spain/11754189/Catalan-separatist-leaders-vow-to-unilaterally-declare-independence-from-Spain.html>

Catalonia to hold unofficial poll instead of independence referendum, Ashifa Kassam in Madrid, Tuesday 14 October 2014 16.22 BST
<http://www.theguardian.com/world/2014/oct/14/catalonia-calls-off-november-independence-referendum>

Cataluña ante la Unión Europea, Las consecuencias jurídicas de la independencia, Septiembre 2015, Diego López Garrido (Coordinador), Francisco Aldecoa y Gregorio Cámara, Fundació Alternativas,
http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/fundacion_documentos_archivos/c4bf6ae25f99cbb0f6209c3ed715d972.pdf

CiU vuelve a gobernar, Las elecciones dejarán una Cámara autonómica con siete partidos, FRANCESC VALLS, Barcelona, 28 - NOV 2010 - 20:53 CET, http://politica.elpais.com/politica/2011/05/14/actualidad/1305399300_626534.html

Conditions for membership, http://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership_en

Could An Independent Catalonia (Re)Join The EU?: The Debate Is On, 22 October 2015, UCL European Institute, <https://britain-europe.com/2015/10/22/could-an-independent-catalonia-rejoin-the-eu-the-debate-is-on/>

Česká republika a OSN, http://www.mzv.cz/un.newyork/cz/ceska_republika_a_osn_1/index.html

Debata o rozdělení provincie Buenos Aires, <http://www.lanacion.com.ar/1815425-la-propuesta-de-dividir-la-provincia-de-buenos-aires-genero-rechazo-en-el-oficialismo-y-discrepancias-en-la-oposicion>

Democracy - the God That Failed: The Economics and Politics of Monarchy, Democracy, and Natural Order, Hans-Hermann Hoppe, Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey, 2001

Derecho Internacional, Antonio Remiro Brotons a kol., McGraw-Hill, Madrid, 1997

Designing a Constitutional Right of Secession: Applying Normative Principles and Empirical Findings, Jason Sorens, Department of Government, Dartmouth College October 22, 2013, <http://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=389082074026095001118109098006080087049011003078061021028122004100005070112102107025033007120040011005124116003121089074098097012091022050034003081107093125004095033080083026075026112080076007082094113104002121113005002117000109098064010083031101067&EXT=pdf>

Devolution Guidance Note 14 Orders made under Section 30(2) of the Scotland Act (Alterations to Legislative Competence) https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/465294/Devolution_Guidance_Note_14_orders_made_under_section_30_2_of_the_scotland_act_alterations_to_legislative_competence.pdf

Dissolution, Continuation, and Succession in Eastern Europe, Brigitte Stern, Martinus Nijhoff Publishers, 1998

Dopady sjednocení Německa na smlouvy ES, Studie vytvořena Právní radou EP, EPHA, ref.: PE3 AP RP/UNIF.1990 A3-0183/90

EC LAW, Text, Cases & Materials, Paul Craig, Gráinne De Búrca, Oxford University Press, 1995

Eds. Federalism, Unification and European Integration, Jeffery, Ch., Sturm, R.; Benz, A., Redrawing the map, The Question of Territorial Reform in the Federal Republic, Londýn, Velká Británie, Routledge, 1993

Ekonomické dopady Asociační dohody EU s Ukrajinou, SEZ Policy Brief, č.1, Úřad Vlády ČR, https://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/analyzy-EU/SEZUV-2014-2/Ekonomicke_dopady_Asociacni_dohody_EU_s_Ukrajinou-.pdf

El País, 10. Března 2014, La UE y la secesión en Estados miembros, Francesc de Carreras, str. 4, http://elpais.com/elpais/2014/03/05/opinion/1394047861_892553.html

El proceso de constitucionalización de la Unión Europea: de Roma a Niza, Celso Cancela Outeda, Univ Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 2001

Elections 2015, SNP surges to Scottish landslide, <http://www.bbc.com/news/election/2015/results/scotland>

Estado de derecho y Principio de Legalidad, Diego García Ricci, Comisión nacional de los derechos humanos, Mexiko, 2011

EU and US put pressure on Serbia to approve Kosovo plan, <http://www.euractiv.com/section/global-europe/news/eu-and-us-put-pressure-on-serbia-to-approve-kosovo-plan/>, 18. 4. 2007 (updated: 28. 5. 2012),

European Union Law: Cases and Materials, Damian Chalmers, Gareth Davies, Giorgio Monti, Cambridge University Press, 24. 6. 2010

Europa, Europa, 13 Nov 2012, Escrito por Col·lectiu Wilson, Publicado en Comunicados conjuntos <http://www.wilson.cat/es/comunicats-conjunts/item/197-europa-europa.html>

European Union—A Federation or a Confederation?, Gabriel Hazak, Baltic Journal of European Studies Tallinn University of Technology (ISSN 2228-0588), Vol. 2, No. 1 (11)

Evropské právo, 5. vydání, L. Tichý, R. Arnold, J. Zemánek, R. Král, T. Dumbrovský, C. H. Beck, Praha, 2014

Evropské právo, Karel Klíma a kolektiv, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň, 2011

Faculty of International Relations Working Papers, Deset let Stabilizačního a asociačního procesu v zemích západního Balkánu Veronika Řehořová, 4/2011, Volume V

Federalismo y cuestión federal en España, Manuel Chust Calero, Universitat Jaume I, 2004

Fundació Alternativas, Cataluña ante la Unión Europea Las consecuencias jurídicas de la independencia Septiembre 2015 Diego López Garrido (Coordinador), Francisco Aldecoa y Gregorio Cámara

Fundación "Stiftung Wissenschaft und Politik", Kai-Olaf Lang: "Katalonien auf dem Weg in die Unabhängigkeit? Der Schlüssel liegt in Madrid" (Trad. Catalunya, camino hacia la independencia? La llave la tiene Madrid), SWP-Aktuel, 2013/A, 50, agosto 2013, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2013A50_lng.pdf

García-Margallo advierte que el referéndum catalán sería "un golpe de Estado", 12.11.2012, <http://www.publico.es/espana/garcia-margallo-advierte-referendum-catalan.html>

General Election 2015: Conservatives accused of pushing for another Scottish referendum, The Tories are undermining the Lib Dems' efforts to stop the rise of the SNP in Scotland, says Willie Rennie, Chris Green, @cghgreen, Tuesday 14 April 2015
<http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/generalelection/general-election-2015-conservatives-accused-of-pushing-for-another-scottish-referendum-10176640.html>
How the EU Brought Serbia and Kosovo to a Deal, Posted by: JUDY DEMPSEY, SUNDAY, FEBRUARY 2, 2014, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=54403>

Independencia de Cataluña y nacionalidad española, Oriol Vidal-Aparicio, http://www.constitucio.cat/wp-content/uploads/2015/09/Vidal20150924_IndCatNacEsp.pdf

Independentismo en Cataluña: cómo convencer a ese 48%, LUCÍA MÉNDEZ, ACTUALIZADO 29/09/2015, <http://www.elmundo.es/espana/2015/09/29/5609bfl1d268e3e426c8b45a8.html>

International and Comparative Law Quarterly / Volume 53 / Issue 02 / April 2004

INTERNATIONAL JOURNAL OF BALTIC LAW, VITA GUDELEVIČIŪTĖ, Vytautas Magnus, University School of Law Volume 2, No. 2 (April, 2005), <https://www.tamilnet.com/img/publish/2009/10/Gudeleviciute.pdf>

IS A FEDERAL EUROPEAN CONSTITUTION NECESSARY? Friedrich SCHNEIDER, University of Linz, Swiss Political Science Review, Volume 11, Issue 4, Article first published online: 20 JAN 2011

Journal of Politics and Law: Secession Right – an Anti-Federal Principle? Comparative Study of Federal States and the EU Florentina Harbo Norwegian Institute for Strategic Studies Youngstorget 5, N-0181, Oslo, Norge (Norway) vol 1. No. 3 september 2008

Kap. I., The Modern SNP: From Protest to Power, Gerry Hassan, Edinburgh University Press, 2009

LA SECESIÓN DE TERRITORIOS EN UN ESTADO MIEMBRO: EFECTOS EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA, Araceli Mangas Martín, Revista de Derecho de la Unión Europea, Madrid ISSN 1695-1085. n° 25 - julio-diciembre 2013

Las vías de integración de Catalunya en la Unión Europea,
http://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits_actuacio/consells_assessors/catn/informes_publicats/inf_6_castella.pdf

Law of the Overseas: Outermost Regions, Associated Overseas Countries and Territories, Territories Sui Generis, Dimitry Kochenov, Kluwer Law International, 2011

López Basaguren: Si se hace un referendo ilegal, solo votarán los que estén a favor de la consulta. GUILLERMO GINÉS / MADRID, ABC.es, 27/09/2014,
<http://www.abc.es/espana/20140927/abci-entrevista-lopez-basaguren-201409251753.html>

Los escenarios de la pretensión secesionista en los comicios regionales de hoy en Cataluña, domingo, 27 de septiembre de 2015
GASPAR RAMÍREZ, Internacional, El Mercurio,
<http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=187035>

LUIS AYLLÓN, Fuera de España, y de todo el mundo, 19.9.2015,
<http://www.abc.es/elecciones/catalanas/2015/abci-futuro-cataluna-internacional-201509182115.html>

Meeting Summary Recognition of States: the Consequences of Recognition or NonRecognition in UK and International Law Summary of the International Law Discussion Group meeting held at Chatham House on 4 February 2010, www.chathamhouse.org.uk, kap. 2 RALPH WILDE: RECOGNITION IN INTERNATIONAL LAW

Mezinárodní právo, zvláštní část, 6. doplněné a přepracované vydání, Miroslav Potočný, Jan Ondřej, C.H.Beck, 2011

Mezinárodní právo veřejné, Šturma, Čepelka, C. H. Beck, Praha, 2008

Mezinárodní právo veřejné, soukromé, obchodní, 5. rozšířené vydání, Jan Ondřej, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2014

Mezinárodní vztahy, Vol 32 (1997), No 4, Sukcese do smluv a rozpad ČSFR, Daniela Drtinová

Ministryně zahraničních věcí Fiona Hyslop, rozhovor pro BBC, Scottish referendum: EU legal advice received but will not be disclosed, 16 May 2013, From the section, Scotland politics <http://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-22550425>

Němci v českých zemích v 19. a 20. století. Společnost a kultura, Thomas Oellermann, M.A., NĚMECKÉ POLITICKÉ STRANY V ČESKOSLOVENSKÉ REPUBLICE 1918-1938, http://www.slu.cz/slu/cz/projekty/webs/popularizace/postery-sylaby-publikace-1/poster/4-cyklus/0320_oellermann.pdf

Nordic, Central, and Southeastern Europe 2015-2016, Wayne C. Thompson, Rowman & Littlefield

Odpověď Komise na návrh skupiny Reagrupment Internacional: Brusel 30.5. 2012, C(2012)3689 final, SG-Greffe (2012) D/8977 Srov. D. Joan Carretero Grau, viz http://www.reagrupament.cat/reagrupament/documents/iniciativa_ciudadana_europea_ampliacio_interna_ue

Permanecerá Cataluña en la UE si se declara independiente?, María Hernández, 17.09. 2015, Barcelona, El mundo.es, <http://www.elmundo.es/cataluna/2015/09/17/55f99d0722601da52a8b45c7.html>

Perspectives on the Enlargement of the European Union, Cameron Ross, BRILL, 1. 1. 2002

Právo mezinárodních smluv, P. Šturma, Č. Čepelka, V. Balaš, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň 2011

Press Release, ORG/1289, UNITED NATIONS MEMBER STATES, 15 SEPTEMBER 1999 viz <http://www.un.org/press/en/1999/19990915.org1289.doc.html>

Princip přednosti evropského práva v teorii a soudní praxi, Jana Ondřejková, Leges, Praha, 2012

Referendum on independence for Scotland, Standard Note: SN/PC/06478 Last updated: 15 January 2013 Author: Paul Bowers Section Parliament and Constitution Centre, Library, House of Commons

Repertoire of the Practice of the Security Council: Supplement 1989-1992, United Nations. Department of Political Affairs, United Nations Publications, 29. 1. 2008

REPORT OF THE COMMITTEE ON THE ADMISSION OF NEW MEMBERS CONCERNING THE APPLICATION OF THE CZECH REPUBLIC FOR ADMISSION TO MEMBERSHIP IN THE UNITED NATIONS, SECURITY Council S/25067, Distr. General, 7 January, 1993

Rozprawy Československé akademie věd: Řada společenských věd, Československá akademie věd, Academia, 1987

Russia: EU Will Pressure Serbia over Kosovo, 12. Zář 2008, <http://www.balkaninsight.com/en/article/russia-eu-will-pressure-serbia-over-kosovo/1615/5>

SECESIÓN Y PERTENENCIA A LA UNIÓN EUROPEA: DE ESCOCIA A CATALUÑA, Dr. Alfredo Galán Galán, Profesor de Derecho Administrativo, Universidad de Barcelona, Institut de dret públic, Universitat de Barcelona, 16.10.2014

Secession within the Union, Intersection points of International and European Law, Universiteit van Amsterdam, ACELG – ACIL, 23/5/2014 Collected Think Pieces, Secession and the Loss of Rights for EU Citizens, Annette Schrauwen

Secession within the Union, Intersection points of International and European Law, Universiteit van Amsterdam, ACELG – ACIL, 23/5/2014, Collected Think Pieces, State Succession and EU Citizenship, Paula García Andrade

Schengen: Controversial EU free movement deal explained, 24 April 2016, From the section: Europe, <http://www.bbc.com/news/world-europe-13194723>

Scots aren't the only ones voting on whether Scotland should become independent, Jason Karaian, September 15, 2014, <http://qz.com/262329/scots-arent-the-only-ones-voting-on-whether-scotland-should-become-independent/>

SCOTTISH CITIZENSHIP: NOW IS THE TIME TO START DISCUSSING IT, Jo Shaw <http://citsee.eu/citsee-story/scottish-citizenship-now-time-start-discussing-it>

Scottish Independence, Jo Eric Munkers, University College London, Londýn, 2002

Scottish Party Responses to Europe and Devolution". "Scottish Party Responses to Europe and Devolution". *Using Europe: Territorial Party Strategies in a Multi-level System*. Eve Hepburn, Manchester University Press, 2010

Secessionism, Identity, Interest and Strategy: Jason Sorens, McGill-Queen University Press, Montreal, 2012

Secessionism and Separatism in Europe and Asia: To Have a State of One's Own, Jean-Pierre Cabestan, Aleksandar Pavković, Routledge, New York, 2013

Separatism: Democracy and Disintegration, Metta Spencer, Rowman & Littlefield, New York, Oxford, 1998

Serbia fears EU will pressure Greece to recognise Kosovo, Georgi Gotev, 17.8.2015 <http://www.euractiv.com/section/enlargement/news/serbia-fears-eu-will-pressure-greece-to-recognise-kosovo/>

Stabilisation and Association Agreement (SAA) between the European Union and Kosovo enters into force, European Commission - Press release, Brussels, 1 April 2016, viz http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1184_en.htm

State Succession and Membership in International Organizations: Legal Theories Versus Political Pragmatism, Konrad G. Bühler, Martinus Nijhoff Publishers, 8. 2. 2001

Steiner and Woods EU Law, Lorna Woods, Philippa Watson, Oxford University Press, 24. 7. 2014

Table ronde, J. Malenovský, str. 134, Dissolution, continuation et succession en Europe de l'Est, Geneviève Burdeau, Brigitte Stern (dir.), Cahiers internationaux N° 9, CEDIN-Paris I, Paris, Montchrestien, 1994

Teoría y Realidad Constitucional, núm. 33, 2014, UNIÓN EUROPEA Y SECESIÓN DE ESTADOS MIEMBROS. ¿DEBEN INTERVENIR LAS INSTITUCIONES EUROPEAS? FRANCESC DE CARRERAS SERRA

Textbook on EC LAW, 7th Edition, Josephine Steiner, Lorna Woods, Blackstone Press Limited, London, 2000

The Anglo-scottish Union of 1707, By G.W.S. Barrow, Published in History Today Volume 19 Issue 8 August 1969, Early Modern (16th-18thC) England, Scotland <http://www.historytoday.com/gws-barrow/anglo-scottish-union-1707#sthash.nfnsE8S8.dpuf>

The Agreement on a Referendum on Independence for Scotland, Great Britain: Parliament: House of Lords: Select Committee on the Constitution, Stationery Office (U.k., The Stationery Office, Londýn, 13. 11. 2012

The Autonomy of Community Law, R. Barents, Kluwer Law International, 2004

The Break up of Britain, Tom Nairns, NLB, Londýn, 1977, str. 339

The EU: wider and deeper with the Balkans, CHRISTOPHE SOLIOZ 8 October 2014 <https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/christophe-solioz/eu-wider-and-deeper-with-balkans>

The European Parliament and German unification, Cardoc Journal, N° 5, November 2009, Archive and documentation centre (Cardoc), directorate-general for the presidency, European parliament, 2009

The European Parliament and its International Relations, Stelios Stavridis, Daniela Irrera, Routledge, 24. 3. 2015

The European Parliament as a Diplomatic Precedent-Setter: The Case of Parliamentary Relations with Kosovo, Lorinc Redeai,

http://www.academia.edu/11354220/The_European_Parliament_as_a_Diplomatic_Precedent-Setter_The_Case_of_Parliamentary_Relations_with_Kosovo

The European Union as a Model for Regional Integration, Fraser Cameron,
<http://www.cfr.org/world/european-union-model-regional-integration/p22935>

The European Union's Shaping of the International Legal Order, Dimitry Kochenov, Fabian Antenbrink, Cambridge University Press, 14. 11. 2013

The Evolution of EU Law, Paul P. Craig, Gráinne De Búrca, Oxford University Press, 2011

The foreign policy implications of and for a separate Scotland, HC 643, Graham Avery, Senior Member of St. Antony's College, Oxford University, Senior Adviser at the European Policy Centre, Brussels, and Honorary Director-General of the European Commission

The Foundations of Ethnic Politics, Henry E. Hale, Cambridge University Press, New York, 2008

The Governance of Kosovo: Security Council Resolution 1244 and the Establishment and Functioning of Eulex, Erika de Wet, *The American Journal of International Law*, Vol. 103, No. 1 (Jan., 2009), pp. 84 .

The internal enlargement of the European Union, Analysis of the legal and political consequences of secession or dissolution of a member state, 2nd edition, Centre Maurits Coppieters, Brussels 2011

The mutual reinforcement of Parliamentary oversight and Parliamentary diplomacy, The European Parliament and its International Relations, Stelios Stavridis, Daniela Irrera, Routledge, 24. 3. 2015

The New York Times, 31.5.2005, http://www.nytimes.com/2005/05/31/world/europe/french-no-vote-on-european-constitution-rattles-continent.html?_r=0

The Principle of Subsidiarity and European Citizenship, Alessandro Colombo, Vita e Pensiero, 2004

The Schengen Area, European Commission, NE-30-10-368-EN-C

The Schengen area and cooperation, Summaries of EU legislation, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3A133020>

The Significance of the "Europe Agreements" for Central European Industrial Exports, Introduction, Bartłomiej Kamiński, World Bank Publications, 1994

Troubled Membership: Dealing with secession from a member state and withdrawal from the EU, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Global Governance Programme-127, RSCAS 2014/91
http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/32651/RSCAS_2014_91rev.pdf?sequence=3

Turkish Accession to the EU: Satisfying the Copenhagen Criteria, Eric Faucompret, Jozef Konings, Routledge, 23. 5. 2008

Unión europea y secesión de estados miembros. Deben intervenir las instituciones europeas? Teoría y realidad constitucional, núm. 33, Francesc de Carreras Serra, 2014

Van Rompuy torpedoed SNP claims on EU membership, 14 Dec 2013/Magnus Gardham, Political Editor,
http://www.heraldscotland.com/news/13136306.Van_Rompuy_torpedoed_SNP_claims_on_EU_membership/

Právní předpisy, judikáty a právní dokumenty

2851st Council meeting, General Affairs and External Relations, EXTERNAL RELATIONS, President: Mr Dimitrij Rupel, Minister for Foreign Affairs of Slovenia, Brussels, 18 February 2008, COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, EN PRESS RELEASE 6496/08 (Presse 41)

Application of the Czech Republic for admission to membership in the United Nations, General Assembly, Security Council, A/47/851, S/25045, 4 January, 1993

CASE 93/78, OPINION OF MR ADVOCATE GENERAL MAYRAS DELIVERED ON 26 OCTOBER 1978,
<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=89885&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=73429>

Case C-192/99 Kaur [2001] ECR I-1237

Case C-274/96 Bickel and Franz [1998] ECR I-7637

Copenhagen European Council - 21-22 June 1993, PRESIDENCY CONCLUSIONS, bod 7. Relations with the Countries of Central and Eastern Europe,
http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/cop_en.htm

Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union - PART SEVEN: GENERAL AND FINAL PROVISIONS - Article 218

Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union - PART SEVEN: GENERAL AND FINAL PROVISIONS - Article 355 (ex Article 299(2), first subparagraph, and Article 299(3) to (6) TEC)

Část 1, odst. 3, Ústavy Indické republiky, viz <http://lawmin.nic.in/olwing/coi/coi-english/coi-4march2016.pdf>

čl. 2, Úmluva k provedení schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích, *Úřední věstník L 239*, 22/09/2000 S. 0019 – 0062

čl. 3 a násl., SEU Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, 2012/C 326/01

Čl. 4, SEU, Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, 2012/C 326/01

čl. 5, SEU, Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, 2012/C 326/01

Čl. 6, Dohoda o EHP, dále zde viz The Agreement on the European Economic Area (EEA): A Guide to the Free Movement of Goods and Competition Rules, Theodor E. Blanchet, Risto Piipponen, Maria Westman-Clément, Clarendon Press, 1994

Čl. 8 Vídeňské úmluvy o sukcesi států ve vztahu ke smlouvám z roku 1978, <http://smsjm.vse.cz/wp-content/uploads/2008/10/mp6.pdf>

Čl. 10a Ústavy ČR

Čl. 16, Agreement between the European Community and its Member States, of the one part, and the Swiss Confederation, of the other, on the free movement of persons - Final Act - Joint Declarations - Information relating to the entry into force of the seven Agreements with the Swiss Confederation in the sectors free movement of persons, air and land transport, public procurement, scientific and technological cooperation, mutual recognition in relation to conformity assessment, and trade in agricultural products, Official Journal L 114 , 30/04/2002 P. 0006 – 0072, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:22002A0430\(01\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:22002A0430(01):EN:HTML)

čl. 17 Vídeňská úmluva o sukcesi států ve vztahu ke smlouvám (23. srpna 1978), <http://smsjm.vse.cz/wp-content/uploads/2008/10/mp6.pdf>

čl. 20, odst. 1a, Evropské úmluvy o státním občanství, ETS 166, 6.XI.1997

Čl. 20, SFEU, Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, 2012/C 326/01

Čl. 20-21, SEU, Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, 2012/C 326/01

Čl. 24, Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil. Ministerio de Gracia y Justicia «BOE» núm. 206, de 25 de julio de 1889, Referencia: BOE-A-1889-4763, TEXTO CONSOLIDADO, Última modificación: 6 de octubre de 2015, Legislación consolidada, <https://www.boe.es/buscar/pdf/1889/BOE-A-1889-4763-consolidado.pdf>

čl. 24, SEU, Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, 2012/C 326/01

čl. 26 SEU, Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, 2012/C 326/01

čl. 28 SEU, Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, 2012/C 326/01

Čl. 29 Ústavy SRN z roku 1949, https://www.bundestag.de/blob/284870/ce0d03414872b427e57fccb703634dcd/basic_law-data.pdf

Čl. 48, SEU, Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, 2012/C 326/01

Čl. 49, SEU, Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, 2012/C 326/01

Čl. 50, SEU, Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, 2012/C 326/01

čl. 52, SEU, Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, 2012/C 326/01

čl. 73 Vídeňské úmluvy o smluvním právu

Čl. 217 SFEU, Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, 2012/C 326/01

Čl. 235 Ústavy JAR,

<https://www.capetown.gov.za/en/CityHealth/Documents/Legislation/Act%20-%20Constitution%20of%20the%20RSA%20Act%20-%20108%20of%201996.pdf>

Čl. 237 Smlouvy o EHS, SMLOUVA O ZALOŽENÍ EVROPSKÉHO HOSPODÁŘSKÉHO SPOLEČENSTVÍ,

http://www.vyzkum.cz/storage/att/1490A5E023DCEB5FB9A53DCAB559C1B5/SML_ehs_1957.pdf

Článek IV, část 3, Ústavy Spojených států, viz

http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html

důvod č. 4, *Úřední věstník L 158*, 30/04/2004 S. 0077 – 0123, Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES, ze dne 29. dubna 2004

důvod č. 6, *Úřední věstník L 158*, 30/04/2004 S. 0077 – 0123, Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES, ze dne 29. dubna 2004

důvod č. 14, *Úřední věstník L 158*, 30/04/2004 S. 0077 – 0123, Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES, ze dne 29. dubna 2004

General Assembly, Distr. General, A/RES/47/1, 7th plenary meeting, 22 September 1992, Recommendation of the Security Council of, 19 September 1992, viz dále <http://www.un.org/documents/ga/res/47/a47r001.htm>

Ivacevic v. Artucovic, 211 F.2d 565 (9th Cir. 1954)

Kapitola 1, čl. 13, Ústavy Argentinské republiky, viz <http://www.senado.gov.ar/deInteres>

PROTOCOL No 3 ON THE SOVEREIGN BASE AREAS OF THE UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND IN CYPRUS,
http://www.europarl.europa.eu/enlargement_new/treaty/default_en.htm

Protokol č. 36, čl. 2 k Lisabonské smlouvě, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

RECENT CASE-LAW - Results 02/03/2010, JUDGMENT OF THE COURT (Grand Chamber) 2 March 2010, In Case C-135/08, made by decision of 18 February 2008, received at the Court on 3 April 2008, in the proceedings Janko Rottmann v Freistaat Bayern, viz http://eudo-citizenship.eu/docs/Rottmann_Judgment.pdf

Regulation (EEC) No 1408/71 of the Council of 14 June 1971 on the application of social security schemes to employed persons and their families moving within the Community, *Official Journal L 149*, 05/07/1971 P. 0002 – 0050

Rozsudek ESD č. 6/64, Costa vs E.N.E.L., http://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-CS-ARRET-C-0006-1964-200406979-05_05.html

Security Council resolution 801 (1993) [Admission of a new Member: Czech Republic], S/RES/801 (1993), viz <http://www.refworld.org/docid/3b00f11c18.html>

Smlouva o Ústavě pro Evropu, čl. 59-60, <http://www.bbc.co.uk/czech/euroustava.pdf>

Čisté internetové zdroje

<https://stephanedion.liberal.ca/en/articles-en/federalism-face-secessionist-pressure/>

http://www.teinteresa.es/mundo/masacre-Beslan-antecedente-secuestros-escuelas_0_1267673539.html

<http://www.infobae.com/2004/09/07/137964-putin-rechaza-relacion-su-politica-y-la-toma-rehenes-beslan>

http://www.huffingtonpost.ca/2015/10/28/1995-referendum-20-years-later-country-still-standing-but-so-is-sovereignty_n_8405268.html

<https://taklama.com/2015/05/24/abkhazia-south-ossetia-lugansk-donetsk-the-demerits-of-mutual-recognition/>

<http://www.dw.com/en/kosovo-question-still-divides-eu/a-16226802>

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2007-0067+0+DOC+XML+V0//EN>

<http://balticworlds.com/a-process-of-no-return-responses-within-the-european-community-to-the-fall-of-the-berlin-wall-and-the-prospect-of-german-reunification/>

[http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/50328/S_25067-EN.pdf?sequence=3&isAllowed=y,](http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/50328/S_25067-EN.pdf?sequence=3&isAllowed=y)

http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/50385/A_47_851%3bS_25045-EN.pdf?sequence=21&isAllowed=y

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT>

http://articles.latimes.com/1991-12-24/news/mn-959_1_california-split/2

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/11/contents/enacted>

<https://britain-europe.com/2015/10/22/could-an-independent-catalonia-rejoin-the-eu-the-debate-is-on/>

Seznam zkratek

EHP – Evropský hospodářský prostor

ES – Evropské Společenství

ESAE – Evropské společenství pro atomovou energii

ESUO – Evropské společenství uhlí a oceli

EU – Evropská Unie

EULEX – The European Union Rule of Law Mission in Kosovo

OBSE – Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě

RE – Rada Evropy

SAA – Stabilisation and Association Agreement

SFEU – Smlouva o fungování Evropské Unie

SES – Smlouva o Evropském Společenství

SEU – Smlouva o Evropské Unii

UNMIK – United Nations Mission in Kosovo

Komise – Evropská komise

Rada – Rada Evropské Unie

ECB – Evropská centrální banka

EP – Evropský parlament

SDEU – Soudní dvůr EU

VB – Velká Británie

Unie – viz EU

Abstrakt: Separatistické tendence v jednotlivých členských státech EU a případný dopad na volný pohyb občanů EU

Tato diplomová práce se zabývá separatistickými tendencemi v rámci členských států Evropské Unie. Jedná se tedy o případ, kdy se určitý region v rámci členského státu rozhodne od něj odtrhnout. Toto je potřeba odlišit od situace, kdy se celý členský stát rozhodne z Unie vystoupit. Cílem práce je pak analyzovat jednotlivé možné scénáře v případě, kdy dojde k separaci takového regionu od členského státu, v kontextu jeho případné kontinuity v rámci Unie; dále bude práce zkoumat rozdíly mezi dvěma nejžehavějšími ohnisky secese v současné Evropě: Katalánskem a Skotskem, nejpravděpodobnější scénáře v obou případech a následný subjektivní dopad takové secese na občany dotčeného území a na jejich práva v kontextu Unie, zejména na právo volného pohybu. První kapitola práce se věnuje definici pojmu separatismus a obecným charakteristikám praktického chování dotčených regionů a mateřských států v jednotlivých případech a následně v návaznosti a v kontextu EU, zejména pak pohledu na vztah mateřského státu a regionu a EU a dotčeného regionu, zde na příkladu Kosova. Druhá kapitola pak v návaznosti analyzuje otázku vnitřního rozšíření Unie a následků, které tento krok přináší v kontextu primárního práva. Tento problém pojímá i z pohledu mezinárodního práva a pokouší se o analýzu možné analogie, použitelné na problematiku vnitřního rozšíření. Dále nabízí tato kapitola možný pohled na zřízení Unie jako takové a na následnou aplikaci různých vzorových modelů na případ řešení vnitřního rozšíření EU. Na závěr se zaobírá praktickým postupem v takovém případě, dle čl. 49 SEU. Třetí kapitolou začíná praktická část práce, tj. případová studie, zde analýzou Katalánského případu se stručným historickým přehledem, analýzou možného oddělení od Španělska a možným a pravděpodobným scénářem v případě takového oddělení. Čtvrtá kapitola se pak v podobném duchu věnuje Skotsku, znovu analyzuje historické souvislosti a přibližuje lepší vztahy skotské a britské vlády na příkladu referenda. Následně opět ukazuje možné scénáře při separaci a nakonec zdůrazňuje rozdíly mezi oběma případy. Pátá a poslední kapitola pak analyzuje subjektivní dopad vnitřní secese na občany dotčeného území a poukazuje na možné paradoxní scénáře, které mohou nastat a také na vhodnost předběžné dohody o volném pohybu osob mezi EU a separatistickým celkem. Závěr práce pak zdůrazňuje problematiku absence precedentu a zároveň jednotný negativní postoj představitelů Unie k automatické kontinuitě

členství. Také však zdůrazňuje odlišnou situaci v obou zkoumaných regionech a důvěru v možnou plynulou kontinuitu práva v případě nevyhnutelného vystoupení z Unie.

Abstract: Separatist tendencies in individual EU Member States and the potential impact on the free movement of persons in the EU

This thesis deals with the separatist tendencies within the Member States of the European Union. It is therefore a case when a certain region within a Member State decides to secede from it. This needs to be distinguished from a situation when a whole Member State decides to withdraw from the Union. The aim of this thesis is to analyze the various possible scenarios in the case where there is a separation of that region from the Member State. It deals with it in the context of the regions potential continuity within the Union and furthermore it examines the differences between the two most important cases of possible internal secession in the EU of today: Catalonia and Scotland. The thesis evaluates the most probable scenarios in both cases and the consequent impact of such subjective secession of the regions on citizens and their rights in the EU context, in particular the free movement of persons. The first chapter deals with the definition of separatism and general characteristics of the practical behavior of the regions and the state they secede from in the context of the EU. It looks especially at the relationship between the original country and the separatist region and the EU and the region respectively. It mentions Kosovo as an example. The second chapter follows with an analysis of the internal enlargement of the EU and the consequences that this step would mean in the context of the primary law. It deals with the problem from the point of view of the International Law and it is trying to analyze possible analogy. Furthermore, this chapter offers a few possible models of establishment of the Union as such that could be applied and it analyzes the subsequent applications of the models and its ability to resolve the problem of internal enlargement. Finally, it deals with the practical issues of internal enlargement using art. 49 TEU. The third chapter is where the practical part begins. The case study is analyzing the Catalan secession problem with a brief historical overview, analysis of the possible separation from Spain and a probable scenario in the case if such a thing would happen. The fourth chapter deals with the situation in Scotland in a similar way, again analyzing the historical context and studying the better relation between the Scottish and the British government as shown on the example of the referendum. Then again it offers the possible scenarios for the separation and ultimately it highlights the differences between the

two cases (Catalonia and Scotland). The fifth and last chapter analyzes the subjective impact on citizens in the case of the internal secession of a region and it highlights the paradoxical scenarios that may occur. It also deals with the suitability of the preliminary agreement on the free movement of persons between the EU and the separatist entity. The conclusion of the work then highlights the issue of the absence of a precedent and it deals with the negative attitude of the Union in the question of the automatic continuity of membership. But it also considers the different situations in both of the surveyed regions and it shows confidence in the smooth continuity of law, even in the case of leaving the Union, which is inevitable.

Název práce:

**Separatistické tendence v jednotlivých členských státech EU a
případný dopad na volný pohyb občanů EU**

**Separatist tendencies in individual EU Member States and the
potential impact on the free movement of persons in the EU**

Klíčová slova:

EU, Separatismus, Vnitřní rozšíření EU, Secese, Volný pohyb osob