



# SPECIÁLNÍ ANALÝZA

EU Office / Knowledge Centre | Srpen 2016

## Zmizení po anglicku?



## Zmizení po anglicku? Brexit a fungování evropských institucí

Vít Macháček, Tereza Hrtúsová

## Úvod

Výsledek rozhodnutí, které učinili britští voliči v referendu o setrvání v EU 23. června 2016, nedopadne pouze na Spojené království (UK). Odchod UK se však zcela jistě podepíše na dění v institucích EU.

Odchod Británie ale paradoxně může způsobit posílení integračních snah v rámci EU – hlavní integrační proud by ztratil velkého kritika. Posílení integrace dokresluje také značné posílení eurozóny, která by po vystoupení z Británie měla téměř 86 % evropského HDP. Takové úvahy ale může zvrátit odmítavý postoj k integraci ze strany evropských obyvatel. Ten by ale pravděpodobně jen ztěžil příchod před volbami do Evropského parlamentu (EP) v roce 2019.

Očekávat se po odchodu Británie dá také značné posílení velkých států na úkor těch menších. Zejména díky hlasování pomocí tzv. kvalifikované většiny se po odchodu UK zkomplikuje hledání partnerů pro schválení legislativy. Bez souhlasu velkých států (zejména Německa), se budou návrhy prosazovat mnohem komplikovaněji než doposud. Také blokování návrhů by bylo obtížnější. Z provedené analýzy také vyplývá významné strategické posílení Polska, které se definitivně zařadí mezi skutečně velké státy v EU.

Téma bylo zpracováno s využitím reportu „Analýza dopadů britského referenda o setrvání v EU“, který byl vytvořen Oddělením strategií a trendů EU při Úřadu vlády ČR.

### Vystoupení z EU dle čl. 50 Smlouvy o Evropské unii

Možnost vystoupení členského státu z Evropské unie byla výslovně zavedena až Lisabonskou smlouvou článkem 50. Neznamená to však, že by do té doby bylo vystoupení členského státu nemožné – názorným a jediným příkladem je Grónsko, které opustilo EU (tou dobou ještě Evropská společenství; ES) v roce 1985 – poté, co v roce 1979 získalo autonomii na Dánsku a o tři roky později uspořádalo referendum o vystoupení z ES.

Dle čl. 50 Smlouvy o Evropské unii (SEU) je postup pro vystoupení členského státu, v tomto případě Spojeného království, z EU následující:

- UK musí svůj záměr oznámit Evropské radě. Dle posledních informací by tak mělo učinit na přelomu roku 2016/2017.
- S ohledem na pokyny Evropské rady pak EU s UK uzavře dohodu o podmínkách vystoupení. Za EU ji uzavírá Rada EU, která rozhoduje kvalifikovanou většinou po obdržení souhlasu od Evropského parlamentu. Zde je důležité uvést, že se zástupci UK v Radě EU a Evropské radě nepodílejí na jednáních a rozhodnutích týkajících se výstupu své země z EU. Britští europoslanci však hlasovací pravomoci ve věci udělování souhlasu EP s dohodou o vystoupení nijak omezeny nemají a mohli by tedy přijetí dohody ovlivnit.
- Po uzavření dohody o vystoupení a jejího vstupu v platnost přestávají být smlouvy EU pro UK závazné. Pokud však k dohodě nedojde 2 roky po oznámení záměru vystoupit z EU a Evropská rada po dohodě s UK jednomyslně nerozhodne o prodloužení této lhůty, UK automaticky pozbývá členství v EU a smlouvy EU pro něj automaticky přestávají platit. Dva roky jsou však pro vyjednání podmínek poměrně krátká doba. Zjednodušeně - pokud by to některý ze států EU chtěl UK „osladiť“ a s prodloužením lhůty by souhlasil, na britských ostrovech by nastal právní zmatek.

## Institucionální kolečko

Abychom důsledkům Brexitu mohli lépe porozumět, připomeňme si úlohu stěžejních orgánů EU – tzv. institucionálního trojúhelníku, který je zodpovědný za tvorbu politiky a přijímání rozhodnutí v Unii. Tvoří jej Evropský parlament, Rada EU a Evropská komise. Jako poradní instituce jsou jim nápomocny Hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů.

Velká část unijní legislativy je schvalována tzv. řádným legislativním postupem, který ve společném procesu reflektuje názory jak členských států (Rada EU), tak Evropského parlamentu. Postup v mnoha oblastech (energetika, doprava, životní prostředí, ochrana spotřebitelů aj.) ukládá stejnou váhu jak Evropskému parlamentu, tak Radě EU - většinu právních předpisů přijímají tyto dvě instituce společně.

A jak to celé probíhá v praxi? Pokud se během prvního čtení EP a Rada EU neshodnou, koná se druhé čtení – opět mohou být navrženy změny a pokud dojde ke shodě, může být navrhovaný předpis přijat.

Pokud ani po druhém čtení obě instituce nenaleznou společnou řeč, je svolán dohodovací výbor, jehož úkolem je najít řešení. Během tohoto posledního (třetího) čtení může návrh zablokovat jak EP, tak Rada EU.

Kromě řádného legislativního postupu se při přijímání legislativy rozlišují ještě zvláštní legislativní postupy, kde je Rada EU prakticky jediným zákonodárcem. Evropský parlament je sice do postupu zapojen, jeho role se však v závislosti na případě omezuje na konzultaci nebo souhlas.

Zvláštní legislativní postupy jsou využívány například při přijímání nových právních předpisů o boji proti diskriminaci či stanovování výjimek z pravidel vnitřního trhu a v oblasti práva hospodářské soutěže. Dále je souhlas či konzultace EP vyžadována jako nelegislativní postup v případě přijímání mezinárodní dohody sjednané EU, při závažném porušení lidských práv, přistupování nových členských států, dohodě o podmínkách vystoupení z EU či sjednávání mezinárodních dohod v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky.

## Evropský parlament

Silnou roli Rady EU (a tedy národních států) v Evropské politice do jisté míry vyvažuje role Evropského parlamentu, který má přímou legitimitu od Evropských obyvatel. Jeho pravomoci jsou sice v porovnání s Radou EU slabší, avšak většina schvalované legislativy se bez jeho posvěcení neobejde.

Poslední volby do EP proběhly v roce 2014 a další jsou naplánovány na rok 2019. V aktuálním osmém volebním období se do parlamentu dostalo 751 poslanců, z nichž 73 reprezentovalo UK. Členové EP se organizují do tzv. frakcí, kde se sdružují lidé hlásající se k podobným ideologickým východiskům. Parlamentu dominují zejména 2 frakce – Evropská lidová strana (EPP) a Aliance progresivních socialistů (PASD) společně sdružují více než 50 % evropských poslanců. Třetí nejsilnější frakcí jsou euroskeptičtí Evropští konzervativci a reformisté (ECR).

Velká většina britských poslanců je v EP rozdělena do tří frakcí. Nejsilněji zastoupenou stranou je jinak poměrně marginální, silně euroskeptická, Evropa Svobody a přímé demokracie (EFD), ve které je 22 britských poslanců (z řad UKIP). Tím ale skepse k integraci mezi Britskými poslanci nekončí - 21 poslanců z Britské konzervativní strany se řadí k frakci Evropských konzervativců a reformistů, jejichž skepse není tak vypjatá jako v předchozím případě, ale stále je značná. Labourističtí poslanci se v Evropském parlamentu sdružují ve frakci PASD.

Odchod Britů v tomto volebním období by tedy znamenal dramatické snížení euroskeptického hlasu v EP. Z celkového počtu 46 poslanců frakce EFDD jich 22 pochází právě z Británie. Jejím předsedou je navíc Brit Nigel Farage. Odchod Britů z EU by tak s vysokou pravděpodobností vedl ke zrušení frakce nebo jejímu významnému útlumu. Podle současně platných pravidel by frakce navíc ztratila nárok na financování ze strany EP. Také pro frakci ECR jsou britští poslanci velmi důležití – z Británie pochází 21 ze 74 poslanců a jejich předsedou je opět poslanec z UK - Syed Kamall. Pro ECR by britský odchod v lepším případě znamenal marginalizaci, v horším případě odchod do zapomnění.

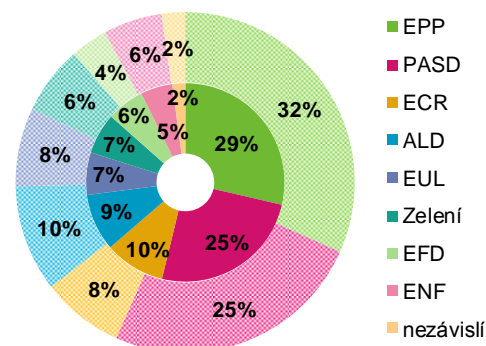
Rozprava nad jednotlivými návrhy směřující do Evropského parlamentu probíhá nejprve ve výborech, které tak mají poměrně značný vliv na konečné znění schvalovaných návrhů. Pokud výbor schválí znění zákona, pak směřuje k hlasování na plenárním zasedání. Náзор výboru je tak pro finální verdikt EP klíčový. Britští poslanci, kteří nadále zůstávají členy britského parlamentu, jsou v současnosti v období nejistoty, kdy budou činit rozhodnutí, která se na ně nakonec nebudou vztahovat. To se pravděpodobně projeví v jejich motivaci činit skutečně kvalifikovaná rozhodnutí. UK se jako velký stát přirozeně účastní ve všech 25 výborů. V téměř každém výboru je okolo 10 % britských poslanců. Nejsilnější účast je ve výboru pro rybolov, kde bylo přes 15 % členů zvoleno z UK. Značnou roli hrají také ve výboru pro kulturu a vzdělávání či práv žen.

Nejvlivnější jsou ve výborech předsedové a místopředsedové, kteří určují agendu a mají značný vliv na to, kdo se stane zpravodajem u konkrétních návrhů. Některé výbory, kterým předsedají britští poslanci, pokrývají důležitá témata – patří mezi ně výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní záležitosti (LIBE) nebo výbor pro rozvoj (DEVE).

Velmi strategickou se může v budoucnu ukázat role Velké Británie ve výboru pro vnitřní trh a ochranu spotřebitele, kde má Británie nejen předsedkyni Vicky Ford z Konzervativní strany, ale také místopředsedkyni Catherine Stihler

### Frakce v EP před a po výstupu UK

Současnost (vnitřní okruh): 751 MEP



Po Brexitu (vnější okruh): 678 MEP

Zdroj: Evropský parlament

z Labouristické strany. Agenda vnitřního trhu je pro UK v současné době klíčová, protože přístup k Evropskému vnitřnímu trhu je zdaleka nejdůležitější téma vzájemných vztahů po odchodu Británie z EU. Zejména předsedkyně výboru ze strany premiérky Theresy May tak může být pro Británii požehnáním. Mandát Britských poslanců by pravděpodobně zanikl až dnem výstupu z EU, poslanci by tedy do té doby měli mít možnost účastnit se rozhodování a to včetně otázek týkajících se výstupu.

Na druhou stranu - roli EP ve vyjednávání je dobré nepřeceňovat a navíc se dají očekávat tlaky na odstoupení z čela výboru kvůli zjevnému střetu zájmů.

Celou situaci však mohou změnit příští volby do EP v roce 2019, kdy euroskeptiky z Británie může vystřídat nová generace z řad ostatních členských států (např. Národní fronta Marine Le Pen).

## Rada Evropské unie

V Radě EU, která je spolu s Evropským parlamentem hlavním rozhodovacím orgánem, se scházejí ministři vlád členských zemí EU dle toho, jakou oblast projednávají (pokud se jedná o životním prostředí, scházejí se ministři pro oblast životního prostředí).

V současnosti se u většiny rozhodnutí hlasuje nejčastěji tzv. kvalifikovanou většinou. Lisabonskou smlouvou došlo k rozšíření oblastí, ve kterých se tímto způsobem hlasuje. V některých oblastech jako například přijímání rozpočtu EU, harmonizaci daní či zahraniční a bezpečnostní politice však je vyžadována jednomyslnost.

Až do 31. března 2017 je možné dosahovat kvalifikované většiny dvěma způsoby. Do tohoto dne totiž mohou členské státy žádat o hlasování dle „starého“ znění pravidla, kde každý členský stát disponuje určitým počtem hlasů (váhy odpovídají počtu obyvatel daného státu).

V případě UK se jedná o celkem 29 hlasů (po vystoupení by musely být pravděpodobně rozděleny mezi zbývající členské státy). K vystoupení UK z EU však do 31. března 2017 pravděpodobně nedojde – volání po změnách v této oblasti tedy není zcela na místě.

Od 1. listopadu 2014 se však používá postup „dvojitě většiny“ (pokud není vyžádán „starý“ postup), dle kterého musejí být splněny dvě podmínky:

- *pro návrh musí hlasovat 55 % členských států (nyní 16 z 28);*
- *návrh musí být podpořen tolika členskými státy, které dohromady zastupují nejméně 65 % z celkového počtu obyvatel.*

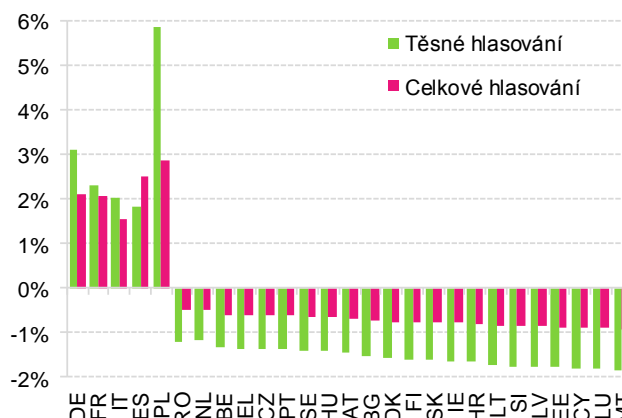
Vzhledem k velikosti (procentuálnímu zastoupení populace) UK by jeho odchod z EU mohl hlasování výrazně ovlivnit – zejména pak s ohledem na pozici malých členských států.

Pomocí jednoduché simulace byly nalezeny všechny kombinace hlasování, ve kterých jsou splněny obě podmínky kvalifikované většiny. Analýza hledala odpověď na jednoduchou otázku: Jak často se jednotlivé státy vyskytují ve „vítězných koalicích“? Sleduje 2 roviny – situaci těsného hlasování, kdy pro návrh hlasuje 16 členských států před britským odchodem, respektive 15 členských států po něm. Situace analyzující celkové hlasování, pak předchodí situaci zobecňuje na všechny situace, kdy návrh prochází.

Výsledky se nedají interpretovat absolutně, protože nezohledňují institucionální i jiné rozdíly mezi státy. Podíváme-li se však na výsledky v relativním srovnání před a po odchodu Velké Británie, dostaneme představu o tom, jak se usnadní či zkomplikuje pozice jednotlivých států při hledání potenciálních partnerů.

Díky vysoké populaci UK způsobí jeho odchod posílení ostatních velkých hráčů. To není příliš překvapivé – bude chybět jeden velký stát, který může pomoci splnit 65% podmínku. Tím se relativně zvýší cena ostatních velkých hráčů v jednání. Překvapivý je významný nárůst pozice Polska.

## Změna vyjednávací pozice v kvalifikované většině



Zdroj: vlastní kalkulace; podíl na vítězných koalicích po Brexitu - podíl na vítězných kombinacích před ním; státy seřazeny dle populace

To má téměř dvakrát více obyvatel, než po něm následující (z hlediska populace) Rumunsko. Po odchodu UK z EU a následným snížením populační hranice potřebné pro schválení návrhu se výrazně zvýší potřeba souhlasu Polska s navrhovanými opatřeními. Tento efekt je výrazně silnější v situaci těsné většiny - Polsko na Brexitu vydělá.

Posílení velkých států je logicky vykoupeno oslabením těch malých. Tyto ale nijak zvlášť strategickou pozici neměly ani před odchodem UK. V případě potřeby měly v Británii partnera, který za ně mluvil hlasitým protestním hlasem. Tohoto partnera Brexitem ztrácejí.

Stejně by tomu bylo v případě dosažení hlasů potřebných pro získání blokační menšiny. Pokud některý ze členů s výsledky nesouhlasí – pro blokaci jsou potřeba minimálně 4 členské státy, které reprezentují 35 % obyvatelstva).

Navíc vezmeme-li v úvahu, že již nyní členské eurozóny splňují kritéria většiny (19 států, 66,6 % obyvatelstva EU) a prakticky tak mohou přijímat legislativu, která jim vyhovuje, bude nutné zmírnění kritérií potřebných k dosažení blokační menšiny.

Odchodem UK dojde k výraznému posílení role Německa. Potvrzují to i výsledky simulace – díky populační převaze Německa se podíl čtyřčlenných koalic, které postačí k blokování návrhu, s Německou účastí zvýší z dřívějších 72 % na více než 86 %. Jinými slovy – blokovat hlasování bez účasti Německa bude v budoucnu výrazně složitější, než tomu bylo doteď. Dá se proto očekávat, že se objeví tlaky na změnu systému hlasování. Tlak na změnu rozhodovacích procesů by měl racionální jádro.

Z dat o hlasování v Radě EU vyplývá, že je to právě UK, které nejčastěji hlasuje proti přijímané legislativě. Vybízí se zde tedy otázka, zda se po odchodu UK z EU hlasování nezefektivní.

Podobný trend však mají země jako Švédsko, Nizozemsko a Dánsko – můžeme tedy očekávat, že pokud by návrh (z důvodu svého nečlenství v EU) nemohlo blokovat UK, učinily by tak právě tyto země. Přestože UK hlasuje v rozporu s většinou nejčastěji, v letech 2009-2015 stála na „vítězné“ straně návrhů, o kterých se hlasuje „pouze“ v 86,7 % případů.

A ve kterých oblastech je UK v rozporu s ostatními nejvíce? Nejčastěji se jedná o oblast rozpočtu EU, zahraniční a bezpečnostní politiky a mezinárodní rozvojové pomoci.

Na posledního člena trojúhelníku - Evropskou komisi - bude mít vystoupení UK z EU nejmenší dopad. Se slovy „co se stalo, nelze vzít zpět a teď musíme zapracovat na novém vztahu s Evropou“ odstoupil britský eurokomisař Jonathan Hill, který měl na starosti finanční stabilitu, služby a kapitálovou unii. Jeho agendu přezveze místopředseda Komise pro euro Valdis Dombrovskis. Dále pravděpodobně dojde k odchodu některých vysoce postavených úředníků v Komisi, jejichž funkce je politická a má se členstvím UK v EU něco společného.

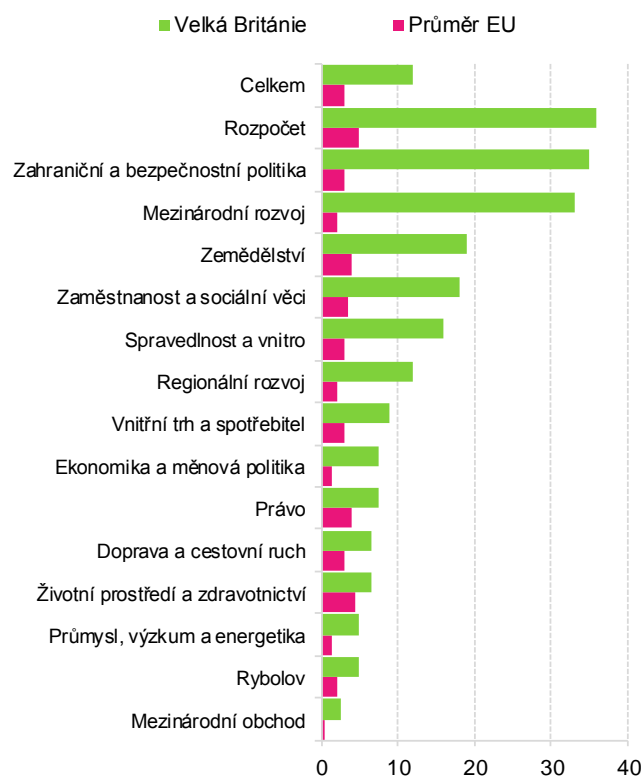
## Britové v Evropských institucích

Evropská unie se aktivně snaží, aby rozdělení rolí v evropských institucích odpovídalo podílu na populaci, jakkoliv se v některých případech dají nalézt výjimky. Jen v Komisi pracuje 1 126 britských občanů a celkově se v evropských institucích odhaduje téměř 2 000 Britů.

Počet lidí ve vedoucích pozicích může také do určité míry reflektovat schopnost států prosazovat své zájmy v evropských institucích. Vyšší podíl Belgičanů překvapivý není, nízký podíl Francouzů je ale poměrně zarážející.

Z analýzy bruselského think-tanku Bruegel vyplývá, že téměř 12 % z rozhodovacích pozic v Evropských institucích bylo v roce 2015 obsazeno reprezentanty UK. Přes 10 % pozic Britové mají v Evropské komisi (11 %), v Evropském parlamentu (12 %), v sekretariátech parlamentních frakcí (13 %) nebo například v Evropské investiční bance (14 %).

## Četnost hlasování Velké Británie proti většině (%)



Zdroj: London School of Economics and Political Science

Naopak v Evropské centrální bance, vzhledem k tomu, že UK není v eurozóně má Británie pouze jediného vedoucího pracovníka. Už současný stav nejistoty, kdy Britové pracující v evropských institucích nevědí, jak budou moci v budoucnu přispívat k evropské agendě a jak a zda se jejich práce projeví na jejich mateřské zemi, může významně poznamenat jejich pracovní motivace.

Odchod UK z EU nutně nemusí znamenat propuštění všech Britských občanů z řad Evropských institucí. Koneckonců, i dnes v Komisi pracuje několik Norů, kteří i přesto, že Norsko vstup do EU odmítlo, mohli v Komisi nadále pracovat. Je ale zřejmé, že minimálně na vedoucí pozice, které jsou obsazovány politicky, se projeví silný tlak a mnoho Britů v těchto pozicích o práci přijde. Britové na nižších pozicích možná o svá místa nepřijdou ihned, nicméně jejich vyhlídky kariérního postupu budou Brexitem silně zasaženy.

### Posílení Eurozóny

Mnoho zásadních rozhodnutí spojených s hospodářskými otázkami (ať už jde o otázku řešení dluhové krize na jihu Evropy, regulace finančních trhů či Bankovní unie) se přinejmenším z velké části odehrává v rámci Eurozóny. Odchodem největšího členského stojícího mimo eurozónu by se již tak poměrně silná pozice Eurozóny ještě dramaticky zvýšila. Zatímco v současnosti členské státy Eurozóny vytvářejí přes 70 % HDP EU, po očekávaném odchodu UK se tento podíl výrazně zvýší na 86 % HDP. Mimo eurozónu by v tuto chvíli zůstalo pouze Polsko, Rumunsko, Česká republika, Švédsko, Maďarsko, Bulharsko, Dánsko a Chorvatsko.

Již dnes eurozóna s přehledem splňuje podmínky tzv. kvalifikované většiny. Proto, aby si prosadila, co potřebuje, může hlasovat 19 zemí, které dohromady mají 67 % evropské populace. Nicméně stačí, když Rakousko nebo jakákoliv větší země svou podporu stáhne a Eurozóna svou kvalifikovanou většinu ztratí. Po odchodu z EU se ale tato křehká většina změní v drtivou převahu, zejména pokud se do Eurozóny přidá poslední velký členský stát, Polsko, které slovy polského ministra zahraničí: „by mělo urychleně vstoupit do eurozóny“. Koneckonců podle Frankfurter Allgemeine Zeitung si předseda Evropské komise představuje, že po Brexitu v brzké době bude eurem platit celá EU.

#### EU OFFICE / KNOWLEDGE CENTRE - Česká spořitelna, a.s.

Budějovická 1518/13b, 140 00 Praha 4

e-mail: [eu\\_office@csas.cz](mailto:eu_office@csas.cz)

<http://www.csas.cz/eu>

#### Tomáš Kozelský – manažer

e-mail: [tkozelsky@csas.cz](mailto:tkozelsky@csas.cz)

tel.: +420 956 718 013

#### Jan Jedlička

e-mail: [jjedlicka@csas.cz](mailto:jjedlicka@csas.cz)

tel.: +420 956 718 014

#### Tereza Hrtusová

e-mail: [thrtusova@csas.cz](mailto:thrtusova@csas.cz)

tel.: +420 956 718 012

#### Max Wandler

e-mail: [mwandler@csas.cz](mailto:mwandler@csas.cz)

tel.: +420 956 714 291

#### Radek Novák

e-mail: [radeknovak@csas.cz](mailto:radeknovak@csas.cz)

tel.: +420 956 718 015