

# POLICY PAPER

## Dopady Brexitu na Českou republiku v rámci rozhodovacího procesu EU

Vít Havelka

- **V případě, že nastane Brexit, přijde EU o největší zemi stojící mimo eurozónu a zároveň stát, který má pověst „průkopníka jednotného trhu“.**
- **V myslích Čechů bude ztráta ještě větší – čeští úředníci a do jisté míry i politici totiž vždy považovali českou podporu prohlubování jednotného trhu za pozitivní příspěvek České republiky k evropské integraci.**
- **V tomto smyslu bylo Spojené království vnímáno jako země, která by mohla pomoci České republice stát se se vlivným a váženým členským státem EU.**



## Úvod

Na druhou stranu je možné říci, že popularita Velké Británie v České republice je neopodstatněná. Brexit byl důsledkem absolutním odmítnutím svobody pohybu, jednoho z pilířů jednotného trhu. Za druhé, nejnovější sociologické údaje<sup>1</sup> naznačují, že občané České republiky nerozumí ekonomickým aspektům EU, nebo je jednoduše berou jako samozřejmost a nepovažují je za zásadní. Zdá se, že Češi primárně požadují, aby EU poskytovala především ochranu před „vnějším světem“ - zachováním míru a sociální soudržnosti, či cosi co můžeme nazvat „všeobecnou kvalitou života“ (bezpečné produkty, čisté životní prostředí, vysokou kvalitou zdravotního systému). Otázky, jako je volný obchod nebo harmonizace jednotného trhu, nevnímají nijak palčivě.

Brexit představuje pro EU velkou výzvu, redukcí jeho dopadů na rozhodovací procesy v EU v oblasti jednotného trhu nebo mezinárodního obchodu by však byly velkým zjednodušením. Tento článek se proto snaží rozšířit debatu o dopadech Brexitu na české postavení v EU z úzce obchodně zaměřeného na komplexní analýzu měnící se politické mapy EU. Bude se postupně zabývat změnou sil v systému hlasování kvalifikovanou většinou, dopadem Brexitu na evropskou politickou scénu a jeho vlivem na vybrané politiky. Cílem je poskytnout čtenáři komplexní analýzu dopadů Brexitu na českou evropskou politiku a navrhnout další kroky, které by mohly České republice pomoci přizpůsobit se nové evropské realitě.

## Váha českého hlasu po Brexitu

Současný lisabonský systém hlasování kvalifikovanou většinou říká, že k dosažení rozhodnutí musí alespoň 55 % členských států hlasovat pro návrh zákona, přičemž tyto země musí současně představovat minimálně 65 % celkové populace EU. Blokující menšina musí shromáždit nejméně

tři země představující více než 35 % populace EU. Důležité je, že tato čísla nevznikla náhodně, ale byla určena s ohledem na tehdejší rovnováhu sil mezi členskými státy EU a případná budoucí rozšíření. Jak anonymně připustil jeden vyšší úředník z českého ministerstva zahraničí, kdyby došlo k novému vyjednávání o kvalifikované většině, požadovaná procenta pro dosažení dohody by byla stanovena výše a počet států potřebných k blokování menšiny by se snížil. Jinými slovy, současný systém kvalifikované většiny byl určen mimo jiné s ohledem na členství Velké Británie v EU.

Na základě výpočtů provedených institutem CERGE-EI<sup>2</sup> posílí váhou svého hlasu nejlidnatější státy EU jako Německo, Francie, Itálie, Španělsko a Polsko, zatímco pro ostatní členské země bude znamenat Brexit mírný pokles váhy jejich hlasu. Kromě toho bude prakticky nemožné dosáhnout blokující menšiny bez Německa. Z českého pohledu je také důležité zmínit, že Polsko se z důvodu počtu svého obyvatelstva stane silným a důležitým aktérem – CERGE-EI tvrdí, že jeho přítomnost ve vítězných koalicích bude rozhodující o 13 % více.

Tyto výpočty by se však měly brát s jistou rezervou. Ačkoli naznačují poměrně rozsáhlý posun v rozložení sil, dle Švédského institutu pro evropskou politiku<sup>3</sup> bude skutečný dopad Brexitu spíše mírný. Analýzou minulého hlasování QMV dospěli jeho výzkumníci k závěru, že přibližně 90–95 % hlasování kvalifikovanou většinou by mělo stejný výsledek, jako kdyby Spojené království tehdy nebylo členem EU. Dále tvrdí, že Česká republika nebyla největším spojencem UK v neformálních vyjednávacích sítích, protože Spojené království mělo tendenci více komunikovat s Irskem, Dánskem a Švédskem. Celkově se zdá, že česká hlasovací síla nebude Brexitem nijak výrazně trpět. Čeští politici makeři si ale budou muset zvyknout na novou politickou realitu, kdy populačně silnější státy EU budou hrát větší roli v rozhodovacím procesu EU.

<sup>1</sup> Sociologická data byla sesbírána agenturou STEM a Behavior Labs ve spolupráci z Institutem pro evropskou politiku EUROPEUM na začátku roku 2019. Více informací je možné nalézt na iRozhlas.cz: [https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/ev-evropske-volby-studie-vyzkum-data-euroskeptici\\_1904290706\\_jab](https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/ev-evropske-volby-studie-vyzkum-data-euroskeptici_1904290706_jab)

<sup>2</sup> Dostupné na: [https://idea.cerge-ei.cz/files/Brexit\\_MachacekHrtusova\\_CZE.pdf](https://idea.cerge-ei.cz/files/Brexit_MachacekHrtusova_CZE.pdf)

<sup>3</sup> Huhe, Narisong, Naurin, Daniel, Tomson, R.: „With or without you? Policy impact and networks in the Council of the EU after Brexit“. Swedish Institute for European Policy Studies, 2017.

## Nová evropská politická realita

Předtím než popíše, jakým způsobem by se ČR mohla přizpůsobit nové politické realitě po Brexitu, dovolím si zde zmínit několik obecných poznámek k české EU politice. V první řadě by měla Česká republika jasně definovat své postoje na základě analýz, nikoliv dojmů. Zároveň by měla vědět, co může nabídnout jiným státům výměnou za podporu pozice ČR. Toto je důležité, neboť Česká republika je známá jako reaktivní partner, který si spíše stěžuje na přijatá rozhodnutí, než přináší vlastní nápady. Pokud chce být Česká republika po Brexitu úspěšná, musí změnit tento modus operandi a stát se výrazně konstruktivnějším.

Česká republika by také měla začít kreativněji přemýšlet o nových hlasovacích koalicích a neomezovat se pouze na již existující a zavedená partnerství (např. Visegrádská čtyřka). To především znamená přestat prezentovat odlišné názory od zbytku V4 jako „vraženou dýku do zad“, ale spíše jako běžný nesouhlas s pozicí jiného státu. Česká republika není povinna podporovat své blízké spojence v každém jednotlivém případě, a to zejména v okamžiku, kdyby kopírování pozic ostatních poškodilo českou pověst v EU či způsobilo přímo její izolaci. K tomu by mohlo například dojít, pokud by Česká republika otevřeně podpořila Polsko a Maďarsko v jejich sporech o právní stát s Evropskou komisí. Čeští politici makeři by naopak mohli využít polských/maďarských problémů a prezentovat Českou republiku jako umírněnou zemi, která nemá problém s dodržováním právního státu.

V neposlední řadě by se měla Česká republika, z důvodu své relativně malé hlasovací síly, snažit být přítomna na dělicích liniích vyjednávání. Cílem by mělo stát někde uprostřed a snažit se kreativním způsobem posunout celoevropský konsenzus směrem, který nejvíce ČR vyhovuje. Dobrým příkladem této taktiky byla revize směrnice o vyslaných pracovnících, kde se českým vyjednavčům společně se Slováký a Rakušany podařilo navrhnout kompromisní návrh, který byl nakonec přijat.

## Regionální spolupráce

V důsledku Brexitu se objevila nová regionální uskupení a tradiční partnerství začala uvažovat o tom, jak by měla změnit svůj modus operandi tak, aby lépe odpovídal měnící se evropské politické mapě. Česká republika by si tohoto měla být vědoma a měla by se pokusit přizpůsobit své zapojení do regionálních integrací.

### Visegrádská čtyřka

Visegrádská čtyřka je dobře známá regionální organizace, jejímiž členy jsou Polsko, Maďarsko, Slovensko a Česká republika. Ačkoli uskupení vzniklo již v roce 1991, V4 se dostala do obecného povědomí až během migrační krize v letech 2015/16. Její značka značně utrpěla kvůli odporu vůči migračním kvótám a zhoršujícím se stavu právního státu kombinovaným s „ideologickým sporem o evropských hodnotách“, který zahájil maďarský premiér Viktor Orbán a polská vládnoucí strana PiS. V současné době je značka V4, často oprávněně, spojována s korupcí, iliberalní demokracií a nekonstruktivní opozicí vůči řešením důležitých evropských otázek.

Není tedy divu, že přítomnost České republiky v takovém seskupení představuje výzvu. Na jedné straně se jedná o užitečnou platformu pro diskusi o evropských i regionálních otázkách (jako je kultura, ekonomika a doprava). Na druhou stranu být vnímán jako oddaný člen V4 poškozuje českou pověst. V4 je často považován za jednotný blok, což má za následek, že mnoho evropských politiků připisuje České republice vlastnosti, které si vytvořili na základě svých zkušeností s Maďarskem a Polskem. V důsledku toho jsou evropští partneři výrazně citlivější na jakoukoli odchylku české pozice od hlavního proudu EU. To jim zároveň usnadňuje odmítnutí jakéhokoli nepohodlného konstruktivního návrhu, který přichází z české strany.

Češi by se tedy měli vyhýbat propagaci V4 jako rigidního a zcela jednotného bloku, stejně jako by se měli držet dále od kulturních sporů, které propaguje Maďarsko. V4 by měla být považována pouze za organizaci vytvořenou s cílem usnadnit regionální vztahy a harmonizovat pozice v otázkách EU, ale nikdy by neměla být vnímána jako

maďarský nebo polský projekt, jejichž vedení by se ČR měla podřizovat. Úzké sladění s V4 by mohlo způsobit českou izolaci na úrovni EU, což je přímo v rozporu s českými národními zájmy – tj. být uznávaný jako slušná a konstruktivní země s úzkými a pevnými vazbami na jádro evropské integrace.

## Nová Hansa

Nová Hansa byla založena v únoru 2018 osmi členskými státy EU<sup>4</sup> jako reakce na Brexit. Seskupení prosazuje liberální hospodářské politiky, prohlubování jednotného trhu a volný obchod. Jeho cílem je do jisté míry naplnit mocenské vakuum, které zůstalo ve Velké Británii, přičemž členské státy Nové Hansy doufají, že se jim podaří alespoň trochu nahradit pozici UK jakožto vyvažovatele francouzsko-německého motoru integrace. Kromě toho je seskupení velmi užitečnou platformou pro dosažení dohody mezi eurozónou a zbytkem EU, jelikož se skládá jak z členských států Eurozóny, tak i těch stojících mimo ni.

Nová Hansa představuje pro Českou republiku dobrého koaličního partnera. Nejedná se pouze o tržně orientované uskupení, ale o sdružení států, které euro dosud nepřijaly nebo nikdy nepřijmou. Zdá se, že Češi tomu rozumějí. Dne 21. února 2019 se čeští úředníci společně s Novou Hansou zúčastnili přípravného zasedání ministrů financí a harmonizovali svůj postoj pro nadcházející zasedání ECOFINu. Podobné rozhovory pokračovaly od té doby a prozatím tento volný systém spolupráce funguje dobře.

Otázkou je samozřejmě, zda by se Česká republika měla snažit o plné členství ve sdružení. Určitě by to pomohlo její pověsti a pomohlo by to ČR se přiblížit blíže jádru integrace. Zdá se však, že hlavní překážkou je nezájem ze strany Nové Hansy. Česká republika nemá přístup k Baltskému moři a je otázkou, zdali by Češi byli považováni za důvěryhodného partnera vzhledem ke svému těsnému svazku v rámci V4.

## Slavkovský formát

Slavkovský formát byl založen v roce 2015 třemi středoevropskými zeměmi – Rakouskem, Českou republikou a Slovenskem – za účelem posílení regionální spolupráce a vytvoření platformy pro diskusi o celoevropských otázkách. Navázání spolupráce bylo nadšeně přivítáno mezi českými úředníky a diplomaty, kteří byli znepokojeni rostoucím příkopem mezi EU a V4 během migrační krize. Hlavní obavou bylo, aby Česká republika nebyla izolována spolu s dalšími členskými státy V4, což by bylo dále zesíleno, pokud by se eurozóna začala rozvíjet v silné jádro EU bez úzkých vazeb na zbytek EU. V tomto ohledu byl Slavkovský formát vnímán jako další komunikační nástroj k V4. Češi doufali, že by to mohlo přispět ke změně vnímání V4 – tj. že V4 není rigidní a formalizovaná organizace a její členové by neměli být zaměňováni s kontroverzním Maďarskem.

Problém však je, že ačkoli se Slavkovský formát již v praxi osvědčil, např. hrál klíčovou roli při hledání konsensu ohledně revize směrnice o vyslaných pracovnících, dá se říci, že v současné době spíše přežívá, než že by byl aktivní. Čeští státní úředníci si často stěžují, že na rakouské straně není dostatek zájmu a že současná česká politická elita nevidí potenciál tohoto formátu.

Přestože by někdo mohl vznést vážné pochybnosti o udržitelnosti Slavkovského formátu, stále je možné doporučit, aby Česká republika do spolupráce investovala svou energii a politický kapitál. Další rozvoj formátu by mohl umožnit Čechům prezentovat se jako smířlivá země, která je jasněji odlišená od současného Maďarska a Polska. Rakousko navíc ještě není členem významné regionální spolupráce a jistým způsobem stojí na křižovatce mezi východem x západem a jihem x severem. Úzká spolupráce s Rakouskem by mohla posílit postavení České republiky jako zprostředkovatele dohod na evropské úrovni.

---

<sup>4</sup> Členy Nové Hansy jsou Irsko, Nizozemí, Dánsko, Švédsko, Finsko, Litva, Lotyšsko a Estonsko.

## Nejvýznamnější EU politiky<sup>5</sup>

### Jednotný trh

Jak bylo uvedeno v úvodu, Češi si spojují se Spojeným královstvím převážně liberální hospodářské politiky, fiskální obezřetnost, snahy o prohloubení jednotného trhu a podporou dohod o volném obchodu EU. Přestože odmítnutí volného pohybu byl jeden z hlavních důvodů Brexitu, můžeme s jistotou tvrdit, že Spojené království (stále) patří k ekonomicky nejliberálnějším členským státům EU. Velká Británie také působila dlouhá léta jako protiváha francouzsko-německého tandemu, který měl vždy klíčovou roli při hledání konsenzu na evropské úrovni.

Pro ČR Brexit znamená, že bude muset jednat prozřetelněji a hledat jiné partnery než Spojené království. Z českého pohledu totiž neexistuje žádná jiná země EU, která by mohla nahradit odcházející Brity – nikdo nemá takovou ekonomickou a populační sílu a současně by upřednostňoval liberální hospodářské politiky. Při členění francouzsko-německého vlivu budou tedy muset malé a střední členské státy více spolupracovat a koordinovat své kroky. Pro Českou republiku to znamená především oslovit Novou Hansu, která by mohla do jisté míry vyplnit politické vakuum způsobené Brexitem. Také by mělo dojít k posílení spolupráce v rámci Slavkovského formátu a zvýšení flexibility při vytváření nových ad-hoc koalic.

### Eurozóna

Největším problémem pro Českou republiku je rostoucí síla eurozóny. Až do Brexitu se Spojené království chovalo jako primární opozice vůči měnové unii a zajišťovalo, aby rozhodnutí EU přijímaly všechny členské státy, nikoliv na základě předem dojednané dohody v rámci Eurozóny. To se zcela změnilo s Brexitem, kdy se Eurozóna stane hlavním evropským politickým hráčem. Matematické modely říkají,

že žádné hlasování/blokování v Radě neprojde bez souhlasu alespoň jedné země eurozóny.

Vzhledem k tomu, že eurozóna může podle smluv vytvořit paralelní Radu a Francie pod vedením Emmanuela Macrona více než touží po vytvoření dvourychlostní Evropy, mohla by Česká republika potenciálně skončit na evropské periférii, kde by byl její vliv výrazně omezen. Jinými slovy, pokud by eurozóna začala rozšiřovat svou činnost na celoevropské otázky, nemohla by si Česká republika již dále dovolit přešlapování na prahu Eurozóny.

Prozatím však bude stačit, pokud bude ČR věnovat více pozornosti otázkám Eurozóny. To především znamená, že si Češi musí vytvářet pozice pro otázky eurozóny a aktivně je komunikovat. Mohli by také zvážit připojení k Bankovní unii a vyjednávat o účasti v budoucích projektech eurozóny. Je totiž zásadní, aby Česká republika nezůstala mimo skutečný rozhodovací proces v EU.

V neposlední řadě je nutné upozornit na to, že čeští politici a vlivní lidé musí konečně zahájit seriózní diskusi o konečném datu vstupu České republiky do Eurozóny. Musí začít vysvětlovat české populaci, která je vůči euru nesmírně negativní, jaká rizika představuje současný nevyjasněný vztah k Eurozóně a vysvětlit jí výhody spojené se členstvím v této organizaci. Bez vlivných lidí stojících za členstvím v Eurozóně, nebudou Češi nikdy přesvědčeni o vhodnosti vstupu do Eurozóny.

### Obrana a bezpečnost

V posledních několika letech došlo k rychlému rozvoji obranné a bezpečnostní politiky EU, a to zejména v souvislosti s vytvořením spolupráce PESCO, v jehož rámci patřila Česká republika k nejinitiativnějším zemím a zúčastnila se první vlny projektů PESCO. Bohužel, od parlamentních voleb v roce 2017, se zdá, že česká politická reprezentace o projekty PESCO ztratila zájem. Takováto názorová otočka byla pro mnoho lidí překvapením. Pro české odborníky totiž znamenala spolupráce PESCO

<sup>5</sup> Následující politiky byly také nezávisle identifikovány v analýze VoteWatch, která se zaměřila na podíl národních reprezentací ve výběrech EP. Zjistili, že středovýchodní Evropa je proporcčně více zastoupena ve výběrech zabývajících se vnitřním

trhem a obranou/bezpečností. Více na: <https://www.votewatch.eu/blog/concentration-of-nationalities-in-key-ep-committees-reveals-agendas/>.



mnohem více než začátek budoucí evropské armády, ale také nástroj určený k udržení České republiky blízko integračního jádra.

Jedním z důvodů tohoto politického posunu může být to, že nová vláda vedená Andrejem Babišem jednoduše upřednostňuje mezivládní Evropu a nevnímá žádné riziko v tom, kdyby se ČR objevila na politické periférii Evropy<sup>6</sup>. Dalším aspektem by mohlo být to, že se „vícerychlostní Evropa“ zatím nenaplnila a Macronův reformní étos pomalu uhasíná. Jinými slovy, něco, co se zdálo pravděpodobné v letech 2016 a 2017, již nikoho z českých politiků příliš nezajímá.

Z čistě dlouhodobého hlediska ale nemá smysl, aby se Češi stáhli z PESCO nebo v něm výrazně omezili svou působnost. Pokud Brexit proběhne, způsobí to jeden z největších posunů v evropské rovnováze moci od konce studené války. S nepředvídatelným americkým prezidentem Donaldem Trumpem a revizionistickým Ruskem musí EU investovat do své obrany. Dalším problémem by mohlo být nestabilní okolí EU. Jak ukázala Schengenská krize a boj proti terorismu v subsaharské Africe, je současná vojenská schopnost EU mimořádně omezená. Svět se od 90. let 20. století změnil a není zaručeno, že stará spojení vydrží. Pokud chce EU prosperovat, musí do své obrany investovat.

Nakonec je třeba zmínit argument týkající se české podpory členství v EU. Hlubší zapojení do obranných a bezpečnostních struktur EU by mohlo napomoci posílení proevropských nálad u českého obyvatelstva. Čechům totiž schází „velký narativ“ o jejich členství v EU a obranný pilíř EU by mohl tomuto účelu dobře posloužit. V našem sociologickém výzkumu data ukázala, že Češi se cítí ohroženě, a ocenili by, kdyby EU byla aktivnější v oblasti obrany a bezpečnosti. Politici a tvůrci politik by měli využít těchto nálad a začít prezentovat EU jako něco, co občanům České republiky poskytuje bezpečnost. Nechat proklouznout

takovou příležitost mezi prsty může být z dlouhodobého hlediska osudové.

---

<sup>6</sup> Programové prohlášení české vlády obsahuje skutečně jiné teze než program bývalé Sobotkovy vlády. Zatímco předchozí kabinet deklaroval snahu „o návrat České republiky do Evropy“ spojenou s konstruktivnější pozicí v EU otázkách a přiblížení se

Eurozóně, současná vláda si vytkla za cíl vytvořit EU, která dělá „méně a lépe“, přičemž rozhodnutí by se měly činit na základě mezivládní dohody.

## Hlavní zjištění

- Obavy z Brexitu, že by způsobil trvalé politické škody České republice se, zdají být neopodstatněné. Česká republika utrpí pouze mírný pokles hlasovací síly v systému kvalifikované většiny a její neformální vyjednávací síť se pravděpodobně snadno přizpůsobí.
- Češi by však měli celkově přehodnotit svůj současný přístup k jednáním v rámci EU. Eurozóna se po Brexitu stane ještě důležitějším hráčem a politická mapa EU bude rozdrobenější. Současně se objevily nové regionální spolupráce, jako je například Nová Hansa.
- Česká republika by měla pěstovat kontakty se zeměmi mimo V4 a zdržet se jakékoli kontroverzní aktivity V4. To znamená hlavně podporovat spolupráci s Novou Hansou a Slavkovským formátem.
- Češi také musí být aktivnější ve vztahu k eurozóně – udržovat blízké vztahy se zeměmi tohoto bloku a neignorovat jeho problémy. Kromě toho musí Češi začít debatovat o konečném datu vstupu České republiky do eurozóny.
- Česká republika by se měla aktivněji účastnit evropské obranné a bezpečnostní politiky. EU nejenže potřebuje rozvíjet své obranné schopnosti, ale podpora bezpečnostních aspektů Unie může mít potenciálně pozitivní dopad na české vnímání EU.

### Vít Havelka

Vít Havelka studuje doktorský program na Katedře evropských studií, IMS, Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy. Zaměřuje se na institucionální vztahy EU a jejích členských států, EU rozpočet, europeizaci a transformativní roli Evropské unie. Od ledna 2016 byl zaměstnán Velvyslanectvím Norského království v České republice na pozici Political Officer a od roku 2018 pracuje v EUROPEUM jako výzkumný pracovník.



Co-funded by the  
Europe for Citizens Programme  
of the European Union

*The European Commission support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents which reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.*