

Václav Šmejkal (ed.) a kol.: Evropská unie po brexitu: Právně-institucionální aspekty evropské integrace.

1. vydání. Praha: Walter Kluwers, 2018, 223 stran, ISBN 978-80-7598-098-4.

DOI: <<https://doi.org/10.32422/mv.1614>>, článek publikován online 16. května 2019.

Výsledek referenda o vystoupení Velké Británie z Evropské unie (EU) se nepochybně stal dějinným milníkem. Následný průběh jednání a otázky spojené s vystoupením přinesly akademické obci velké množství podnětů pro výzkum. Spuštění článku 50, které brexit vyvolal, bylo v EU využito historicky poprvé. Je zřejmé, že při jeho přípravě nikdo netušil, že k tomuto kroku někdy členský stát přistoupí, natož co bude následovat. Monografie kolektivu odborníků z Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze nazvaná *Evropská unie po brexitu: Právně-institucionální budoucnost evropské integrace* se pokouší analyzovat komplexnost vybraných oblastí vystoupení Velké Británie, a to zejména z perspektivy právní.

Jak napovídá úvodní slovo editora Václava Šmejkala, publikace nemá za cíl zabývat se „standardní“ předpovědí následků a vývoje po brexitu. Jednotlivé rozebírané oblasti, jež jsou členěny do dvanácti kapitol, mají nadčasový charakter s cílem poukázat nejen na problematičnost rozchodu, ale zejména na pozadí jednotlivých problémů. Spojitost vývoje po brexitu s dalším směřováním EU je nepochybná. Autoři se proto v jednotlivých kapitolách přímo věnují dopadům v kontextu integračního procesu a jeho podobě v budoucnosti.

V první části Lenka Pítrová poukazuje na důsledky brexitu z hlediska reformy rozpočtu EU a architektury institucí. Témata, na něž musí unie nově reagovat – migrace, modernizace zemědělské politiky, další financování kohezní politiky aj. –, často rozdělují členské státy. V tomto ohledu je vystoupení Británie dalším střínkem v diskusi o prioritách a podobě nového finančního rámce EU.

Podobně obtížnou reformou bude bezpochyby nové nastavení fungování unijních institucí, které reflektují zastoupení členských zemí. V otázce konstitucionalismu Jiří Zemánek argumentuje, že poučení z důsledků brexitu lze hledat v posílení ústavních záruk na úrovni EU, a to pro občany, kteří jsou vystaveni dopadům jednotlivých politik (s. 24).

Výraznou pozornost kniha věnuje budoucímu uspořádání vztahů Velké Británie s EU. Jak upozorňuje Pavel Svoboda, opouštějící stát se automaticky stává třetí zemí, jeho budoucí vztahy tak budou upraveny v oblasti takzvaných vnějších vztahů EU. V tomto ohledu je pak nutné rozlišovat, o které typy mezinárodních smluv jde, jelikož z nich pak plyne i závazek a eventuální dopad odstoupení od smlouvy. Velkou neznámou je dopad brexitu pro společnou obchodní politiku EU. Autor poukazuje na různé typy překážek a případných modelů vztahů unie s Velkou Británií a zabývá se také otázkami v návaznosti na zastoupení v mezinárodních organizacích. Svoboda také upozorňuje na nejasnost právní úpravy. Podle něj není možné vyloučit ani případný přezkum dohody o vystoupení, jelikož článek 50 Smlouvy o EU, tedy jeho výklad, respektive věcná působnost nejsou zcela jasné, a to po pokrytí přechodného období.

Pravděpodobně nejvíce se v kampani o referendu k brexitu diskutovalo o migraci. Argumenty, které skupiny podporující odchod často zmiňovaly, obhajovaly větší kontrolu pohybu osob směřujících do Británie. Jak však v úvodu čtvrté kapitoly zmiňuje Magdaléna Svobodová, tyto výhrady nezaznívaly jenom z Británie a problémy, které volný pohyb osob zahrnuje, souvisely zejména se vstupem méně vyspělých nových členských zemí do EU. Autorka připomíná, že takzvaný sociální dumping a sociální turistika jsou jádrem problémů, které hrály a stále hrají velkou roli v debatách o možných úpravách a regulaci volného pohybu osob. Ilustruje to také historická zkušenost s východním rozšířením. V kontextu brexitu autorka podotýká, že se tehdejšímu britskému premiérovi Davidu Cameronovi

v jednáních s Evropskou radou podařilo dojednat několik úprav, které (mimo jiné) řešily i problém migrace. Ty však vzhledem k vystoupení nebudou realizovány. Svobodová upozorňuje na fakt, že v oblasti volného pohybu osob docházelo a dochází k řadě úprav podmínek. Zároveň poukazuje na to, že cílem není omezovat pohyb osob, ale pouze ho korigovat (s. 58).

Další otázkou, které se publikace věnuje, je směřování k sociální Evropě. Václav Šmejkal v úvodu poukazuje na fakt, že postoj Británie byl v oblasti budování sociálních oblastí integrace již od začátku velice vlažný, což samozřejmě může do budoucna (následkem brexitu) otevřít komplexnější diskusi o skutečném posílení sociálního rozměru EU. Je však nutné vnímat dělení pravomocí, u nichž je posun skutečně možný. Zároveň je namístě otázka, co lze jako sociální vnímat, kde jsou hranice národních sociálních modelů a do jaké míry je unie schopna vytvořit pravidla, která by byla jakýmsi průnikem akceptovatelným zejména občany EU.

V kapitole o Evropské občanské iniciativě Richard Král vysvětluje fungování tohoto institutu, a to v návaznosti nejen na dosavadní praxi, ale také ve vztahu k otevřenějšímu přístupu občana EU k problémům, které může přímo ovlivnit. Nejenže shrnuje pohledy odborníků, ale také analyzuje vnímání a návrh revize občanské iniciativy ze strany evropských institucí a následně doplňuje vlastní pohled. Král upozorňuje na to, že pokud EU chce, aby občanská iniciativa byla do budoucna respektovaným nástrojem zájmů občanů, musí být dostatečně posílena i legislativně. I tento aspekt může významně přispět k transparentnosti a k větší váze slova občanů – a tak eventuálně odradit členské státy od úvah o opuštění EU.

Druhou část monografie uzavírá analýza k mezinárodní ochraně lidských práv v EU. Harald Christian Scheu se v ní věnuje problému přistoupení EU k mezinárodním úmluvám o lidských právech. Zkoumá jak vymezení pravomocí ve vnějších vztazích EU v návaznosti na ochranu lidských práv, tak dělbu pravomocí uvnitř EU. Konkrétní případy pak ilustruje na výhradách k Úmluvě o právech osob s postižením a k Úmluvě Rady Evropy o prevenci a potírání násilí vůči ženám a domácího násilí neboli takzvané Istanbulské úmluvě. Scheu vidí většinu problémů s přístupem EU k mezinárodní ochraně lidských práv ve vnitřním uspořádání právního řádu unie. Navzdory shodě členských států s principy mezinárodní ochrany lidských práv mohou být jistým ohrožením zásahy ze strany EU. V takzvané variabilní geometrii mezinárodní ochrany lidských práv není hlavním problémem vystoupení členského státu z EU; komplikovanější je vyjasnit, zda a jakým způsobem má sama EU vstupovat do jednání o úmluvách o mezinárodní ochraně lidských práv.

Skeptický postoj Británie vůči integračním procesům se také odrážel v nezájmu při vzniku Evropské hospodářské a měnové unie (EHMU). Spojenému království byla od-souhlasena nejen tato výjimka, ale i mnoho dalších. Třetí část knihy se věnuje dopadům brexitu na budoucnost měnové unie a konkrétně souvislostem s reformami eurozóny, s následky hospodářské a dluhové krize, ale i finančnímu sektoru, jeho významu jak pro londýnskou City, tak pro evropskou a britskou ekonomiku. Na začátku této části si kladou autoři otázky, zda může brexit katalyzovat reformu Evropské hospodářské a měnové unie, nebo ji spíš zpomalí, respektive do jaké míry vůbec změni podobu EHMU.

Aneta Vondráčková nejprve poukazuje na evoluci Evropské hospodářské a měnové unie a pozici Británie v ní. Následně analyzuje návrhy v současné diskusi o reformě eurozóny. Upozorňuje například na to, že v případě návrhu bankovní unie sice lze očekávat další pokrok, ale zůstává otázkou, jestli rychlost nepřeváží nad kvalitou. Británie kritizovala i záměr, aby vznikla unie kapitálových trhů. Jak komentuje autorka, souvisí to s celkovou pozicí Británie a skepsí vůči posilování pravomocí Evropské centrální banky a Evropského orgánu pro cenové papíry na úkor národních regulátorů. Autorka nakonec poukazuje na zajímavý paradox – brexit podnítil další spolupráci v eurozóně. I navzdory tomu, že záměry, o nichž se v současnosti debatuje, vyvolávají řadu emocí a zatím je těžké předpokládat, jak reforma dopadne, je jisté, že EU do budoucna potřebuje silnější eurozónu, která bude připravena na výzvy budoucnosti.

Jednotlivé kroky, kterými eurozóna reagovala na dopady krize, detailněji analyzuje Olga Francová. Připomíná nedokonalosti řízení ekonomických záležitostí v eurozóně před krizí, ale také samu podstatu problému – že je dobré fungování EU jako homogenního celku obtížné za stavu, kdy jsou některé země členy eurozóny, a jiné ne. Postkrizové reformy přinesly úpravy institucionálních vazeb v eurozóně, která musela reagovat na specifika krize a na problémy, kterými byly státy zasaženy. Podle Francové tyto kroky přispívají k asymetrii mezi členskými a nečlenskými zeměmi eurozóny. Tento fakt se zároveň odráží v diskusi o budoucí podobě eurozóny a eventuálně může vést k úvahám o novém nastavení vztahů mezi členy a nečleny eurozóny.

Roman Vybíral se v desáté kapitole věnuje širší analýze daňových otázek, a to jak z pohledu Británie, tak z pohledu EU, respektive ČR. Soustředí se jak na otázky spojené s přímými daněmi, tak na problematiku zapojení do mezinárodní spolupráce k správě daní. Poukazuje na fakt, že Velká Británie je jedním ze států, které jsou mezi nejvýznamnějšími plátcí do společného evropského rozpočtu. Dopady odchodu Británie tak logicky otevírají otázky, jakým způsobem budou tyto výpadky nahrazeny. Zásadní ale podle autora zůstává konkrétní podoba vazeb mezi EU a Velkou Británií do budoucna.

Pro Británii je vzhledem k pozici Londýna jako finančního centra také velkou otázkou případné omezení využívání výhod vnitřního trhu EU. Těmto aspektům se věnuje kapitola Terezy Kunertové. Vysvětluje podstatu svobody usazování a volného pohybu služeb právnických osob v EU a poté se zaměřuje na sektor pojišťoven. Poukazuje na fakt, že bankovní sektor je daleko provázanější než pojišťovnictví. Jak autorka na závěr dodává, jednání musí velice přesně cílit na možné dopady v oblasti finančních služeb; největším rizikem je však nejistota a časová tíseň, které mohou celý proces brexitu komplikovat.

Závěrečná kapitola se zabývá finančním dohledem. Ten je podle autora Michaela Kohajdy výzvou jak pro Británii, tak pro EU. Kohajda se nejprve zaměřuje na teoretické aspekty dohledu jako takového. Následně popisuje vývoj finančního dohledu v EU, který podle něj dlouho nebyl upraven, jelikož státy preferovaly národní přístup před společným evropským. Dále autor věnuje pozornost uspořádání finančního dohledu v EU. V tomto kontextu pak analyzuje možné zapojení Velké Británie po vystoupení z EU. Autor je toho názoru, že samotný brexit pravděpodobně urychlí úpravy fungování dohledu nad finančními trhy.

Monografii uzavírají krátké komentáře autorů jednotlivých kapitol, kteří se zamýšlejí nad budoucností EU. Dílo disponuje množstvím zajímavých postřehů a informací, které poukazují na komplexnost procesu vystoupení z EU. Pro mnohé odborníky i veřejnost se sice některé otázky mohou zdát snadné, nicméně publikace dokazuje, že podstatou vystoupení členského státu z EU jsou zejména právní otázky a technické postupy.

Jako možnou slabinu práce lze vnímat detailnost některých informací, které se místy mohou zdát čtenáři nadbytečné. I navzdory tomu, že publikaci napsal tým dvanácti autorů, je do značné míry ohlídána následnost a propojenost jejich příspěvků. Kapitoly na sebe vhodně a logicky navazují. Ať dopadne rozchod Británie s EU jakkoliv, tato publikace může sloužit nejen jako „případová studie“, ale také jako vhodná literatura pro ty, kteří se ve věcech mezinárodního práva, politiky či hospodářských vztahů orientují. Umožní jim, případně čtenářům z řad veřejnosti, pochopit právní aspekty jednotlivých problémů vystoupení členského státu z EU a nabízí též vyvážené pohledy a odborné úvahy nad stavem a hlavními problémy unie. Tato monografie nepochybně obohacuje současnou literaturu a diskusi o podstatě, souvislostech a dopadech procesu vystoupení Velké Británie z EU. Dílo bezpochyby přispívá do debaty o dalším směřování EU ve vybraných oblastech, a to v návaznosti na reformy a výzvy integračního procesu, o nichž se diskutovalo již před brexitem.

Jarolím Antal