

SPOLEČNÁ ZAHRA NIČNÍ A BEZPEČNOSTNÍ POLITIKA (SZBP) A EVROPSKÁ BEZPEČNOSTNÍ A OBRANNÁ POLITIKA (EBOP) EU: VÝZVY, MOŽNOSTI A MEZE

STANISLAVA HÝBNEROVÁ

Složitě strukturovaná třípilířová konstrukce EU vyjádřená v Maastrichtské smlouvě,¹ jakkoliv je často přisuzovaná právníkům, byla dílem politické vůle států, tehdejších členů ES, začlenit agendu zahraniční a bezpečnostní politiky do kompetence Unie, nikoliv však jako agendu komunitární, tj. podléhající předpisům komunitárního práva a jurisdikci Soudního dvora EU. Jako vhodné kompromisní řešení se ukázalo uplatnění mezistátního principu, včetně jednomyslného rozhodování a posílení pozic Evropské rady a Rady ministrů, na úkor Komise a Evropského parlamentu. Obdobně i agenda justice a vnitřních věcí byla, v době koncipování Maastrichtské smlouvy, oddělena od komunitárních mechanismů.² Výsledné hybridní uspořádání – ES plus 15 (posléze 25) reflektuje skutečnost, že není jednoduché sladit integrační proces v ekonomické oblasti s jeho nespornými výhodami pro všechny zúčastněné aktéry, s politicky náročnější a suverenitní států více se dotýkající spoluprací v oblasti zahraniční, bezpečnostní a obranné politiky. Je přitom paradoxem, že vše co v Evropě vedlo k nastartování integračního procesu i klíčovými momenty jeho vývoje souviselo s problematikou evropské bezpečnosti a dodávalo integračnímu procesu širší politický rozměr.

1. K METODOLOGII TÉMATU

Náležité metodologické uchopení otázek souvisejících se zahraničněpolitickou úlohou EU a jejími bezpečnostními a obrannými aktivitami přináší řadu úskalí. A to nejen s ohledem na složitost tématu, ale i s ohledem na skutečnost, že v odborných kruzích nepanuje shoda ohledně jeho analýzy. K uvedení jsou odlišné přístupy. Vycházející z evropské integrační teorie, z teorie mezinárodních vztahů a (méně často) i teorie mezinárodního práva.³ Akademické přístupy zahrnují různé koncepce včetně neorealismu, integovernmentalismu, institucionalismu, neopozitivismu a právního

¹ Maastrichtská smlouva. Praha, Ústav mezinárodních vztahů 1992, s. 20.

² Tato agenda je postupně úspěšně integrována do režimu komunitárního práva.

³ Souhrnně k teoretickým studiím problematiky zahraniční politiky EU, Carlsnaes, W. – Sjursen, H. – White, B. (ed.): *Contemporary European Foreign Policy*. Saga Publishers 2004, k otázce konceptualizace EU a její zahraniční úlohy Rosamond, B.: *Theories of European Integration*. London, Palgrave 2000.

normativismu. Ve vztahu k SZBP a EBOP lze vydedukovat z odborné literatury tři vzájemně odlišné přístupy. Zastánci prvního zkoumají zahraniční politiku EU více méně stejným způsobem jako zahraniční politiku národních států. V rámci tohoto přístupu není SZBP synonymem zahraniční politiky EU. Tu je nutno pojímat v širším kontextu se zahrnutím všech unijních aktivit v zahraničí, tzn. s využitím všech instrumentů, které dává k dispozici třípilířová struktura. Členské státy musí i nadále hrát klíčovou úlohu v otázkách obrany a bezpečnosti tak, jak je to vyjádřeno v Evropské bezpečnostní a obranné politice. Naproti tomu zahraniční politiku je třeba chápat komplexně, se zahrnutím všech unijních aktivit v zahraničí, tzn. že zahraniční politika zahrnuje všechny nástroje, jimiž třípilířová EU disponuje. Zatímco zahraniční aktivity jsou částečně svěřeny do pravomoci Komise, v otázkách spadajících do obranné a bezpečnostní politiky si státy zachovávají výlučné postavení. Viděno z této perspektivy je třeba diferencovat, zda operace EU v zahraničí je prováděna s uplatněním ekonomických nástrojů (rozvojovou pomocí i finanční podporou), nebo zda jde o akci vojenských sil.⁴ Lze se však setkat se zcela opačným akademickým přístupem, vycházejícím z teze, že EU nevykazuje charakteristické rysy státu, není vertikálním, subordinovaným systémem a jeho jednotlivé komponenty je proto třeba analyzovat separátně. Podle tohoto přístupu je nutné rozlišovat mezi komunitární zahraniční politikou (ta spadá do prvního pilíře), unijní zahraniční politikou (tj. SZBP a EBOP) a zahraniční politikou členských států. Pro tuto metodologii svědčí i téměř úplné vyloučení SZBP z jurisdikce Soudního dvora a neaplikovatelnost principu primátu unijního práva na její aktivity. Totéž se v plné míře týká i EBOP, která je integrální součástí SZBP.⁵

Jakkoliv jde o protichůdné přístupy, mají společnou určitou statickosti a neumožňují postihnout dynamiku a komplexnost společné zahraniční a bezpečnostní politiky. EU postrádá strukturovanost státu: nedisponuje centrálními institucemi a nástroji, které jsou charakteristické pro zahraniční politiku založenou na tradičním pojetí státu. Z toho vychází metodologický přístup Michaela Smitha, k zahraniční úloze EU jako k procesu probíhajícímu napříč všemi třemi pilíři EU s uvážením složité interakce mnohaúrovňového systému zahrnujícího členské státy jednotlivě i kolektivně.⁶ Viděno z této perspektivy má EU svou vlastní zahraniční a bezpečnostní politiku reflektovanou ve třech podobách: SZBP a EBOP jako diplomatická koordinace, dále jako částečně formulovaná zahraniční politika a konečně jako „postmoderní“ nebo „mimostátní“ zahraniční politika. Znamená to, že kromě SZBP a EBOP jako nástrojů koordinované diplomacie je zde zčásti formulovaná zahraniční politika složená z aktivit ES, které jsou striktně definované (vnější ekonomická politika, rozvoj a humanitární pomoc a také přijetí nových členů). Tato politika je zčásti formulovaná, protože odráží vzájemné působení zájmů členských států a požadavků evropského a globálního prostředí. Pod pojmem postmoderní a nebo postsuverénní zahraniční politikou autor rozumí proces, jehož prostřednictvím se evropský projekt jako celek spojuje se

⁴ Smith, H.: *European Union Foreign Policy, What It Is and What It Does*. London, Pluto 2002.

⁵ White, B.: *Understanding European Foreign Policy*. London, Palgrave 2001.

⁶ Smith, M.: *The Framing of European Foreign and Security Policy: towards a Postmodern Policy Framework*. *Journal of European Public Policy* 10, Vol. 4, 2003, s. 556–75.

složitostmi globalizovaného světa. Autor ponechává otevřenou otázku, na kolik je síť aktivit tvořících evropské pozice, rozhodnutí a akce ve světě homogenní, aby mohla vytvořit subsystém mezinárodního systému nebo stabilní formu víceúrovňového regulačního systému.

Z exkurzu do rozdílných metodických přístupů k problematice SZBP a EBOP je možné dovodit, že koherentní, aktivní a efektivní zahraniční a obranná politika je zatím spíše žádoucím cílem než realitou. Nicméně realitou je sám proces rozvoje zahraniční, bezpečnostní a obranné politiky.

Za nesporný příspěvek Smithovy práce lze považovat, že tento vývoj uchopil jako evoluční proces, jehož dynamiku určuje interakce vnitřních a vnějších faktorů. Tento přístup mu umožňuje akcentovat specifickou konfiguraci relevantních faktorů v konkrétní historické chvíli.⁷ V rozvoji zahraniční, bezpečnostní a obranné politiky Smith identifikuje dvě kategorie faktorů: vrstvy (layers) a hybné síly (drivers). K prvé vrstvě řadí ideje a formování přístupů, a to jak na ně členské státy reagují (což prakticky znamená vývoj sdílených porozumění a dosažených konsensů reflektovaný v odborné literatuře). Druhou vrstvu tvoří instituce pojímané jako procedury a smluvní ustanovení a též jako úloha organizačních faktorů. Třetí vrstvu tvoří politika definovaná jako vztah mezi zájmy formulující národní zahraniční, bezpečnostní a obrannou politiku a úroveň její závaznosti a přístupem k příslušným schopnostem ji použít. K hybným silám řadí autor snahu o dosažení legitimacy, preference členských států a požadavky na stabilizaci vnějšího prostředí.

Smithova analýza je užitečná z několika důvodů. Především vytváří rámec pro porozumění komplexnosti faktorů, které formují SZBP a EBOP. Rovněž demonstruje skutečnost, že zde není lineární vývoj od ekonomické integrace do vyšších sfér politického sjednocení. Smith však nedoceňuje dva faktory, které spoluurčují vývoj evropské zahraniční, bezpečnostní a obranné politiky. Je to jednak vztah k NATO a Spojeným státům, kde specifika tohoto faktoru spočívá v tom, že může být považován za vnitřní i vnější faktor. Druhým faktorem je latentní napětí mezi tradičně chápanou suverenitou ve vztahu k zahraniční bezpečnostní a obranné politice a bezpečnostními riziky, které přesahují možnosti každého suverénního státu. Tento faktor vykazuje jak prostorové působení – napříč všemi třemi pilíři – tak i výrazný vliv na dynamiku rozvoje zahraniční, bezpečnostní a obranné politiky. Jeho přítomnost a působení lze zaznamenat od samého počátku evropského integračního procesu v jeho progresivních, regresivních i krizových fázích. Má proto své místo i v úvahách o perspektivách evropského sjednocení a budování evropského politického bezpečnostního a obranného prostoru.

2. OD BRUSELSKÉHO PAKTU K MAASTRICHTSKÉ SMLOUVĚ

Na počátku úspěšné cesty západoevropských zemí k hospodářské integraci, prosperitě a dynamickému ekonomickému růstu, stál úkol ozdravit a obnovit válkou zpustošenou evropskou ekonomiku. To nebylo možné dosáhnout vlastními silami. Marshallův plán,

⁷ Ibid.

jímž americká administrativa intervenovala ve prospěch hospodářské obnovy v západní Evropě, sledoval i politické a bezpečnostní cíle: měl usnadnit a sjednotit postup demokratických evropských zemí vůči hrozbám sovětské expanze a začlenit západní Německo do rodících se demokratických struktur.⁸ Marshallův plán byl i na domácí půdě vítězstvím „internacionalistů“ nad „izolacionisty a unilateralisty“ a zahraniční politiku USA na dlouhou řadu let určovaly parametry nastavené prezidentem Trumanem.

První diplomatická jednání o zajištění evropské bezpečnosti a obrany byla zahájena na sklonku roku 1946 z podnětu Velké Británie. Jejich konečným výsledkem bylo uzavření Bruselského paktu v březnu roku 1948.⁹ Klíčovým ustanovením smlouvy byl závazek členských států Úmluvy o poskytnutí veškeré vojenské i jiné pomoci a podpory smluvní straně, která by se stala předmětem ozbrojeného útoku v Evropě. Závazek kolektivní sebeobrany byl formulován s odvoláním na článek 51 Charty OSN.¹⁰ Tvůrci smlouvy však neuvažovali jen v intencích rostoucího napětí mezi Západem a Východem. Rozhodující v té době byla válečná zkušenost a společně sdílené rozhodnutí „podniknout taková opatření, která by mohla být považována za nutná, pro případ obnovení německé politiky agrese“.¹¹ Rovněž dlouhodobější angažovanost USA v západní Evropě nebyla jistá. Spíše se předpokládalo, že se americké ozbrojené síly z Evropy stáhnou, obdobně jako po prvé světové válce.

Rozhodnutí Spojených států prodloužit svou přítomnost v Evropě umožnilo v průběhu roku 1947 otevřít tajná anglo-kanadsko-americká jednání ve Washingtonu o vytvoření atlantického bezpečnostního systému. Proces vyjednávání nesporně urychlily únorové události v Československu. Zejména otevřené potlačení relativně liberálního vývoje a demokratického systému bylo pro západní země alarmující a vyžadovalo opatření, které by mělo pozitivní psychologický efekt a zvýšilo důvěru obyvatel zemí západní Evropy v nastartované procesy hospodářské obnovy. Nicméně bylo třeba překonat tradiční nedůvěru Spojených států v pevné alianční závazky a spory ohledně otázky, které státy mohou být do atlantické aliance zapojeny. Nečekané vítězství demokratů ve volbách v roce 1948 výrazně přispělo k úspěchu jednání a Severoatlantická smlouva byla uzavřena v roce 1949.¹² NATO bylo v mnohém pokračováním Bruselského paktu. Závazek o vzájemné pomoci v případě ozbrojeného útoku (čl. 5) však byl členstvím USA a Kanady výrazně posílen. Bruselská smlouva de jure nezanikla, nicméně její hlavní orgán Poradní rada, oprávněný jednat o všech otázkách obsažených v Bruselské smlouvě, prakticky nevykonával žádnou činnost. NATO ve své konečné podobě převzalo závazky Bruselské smlouvy. Ve vojenské oblasti plnilo úlohu deterentu vůči možné sovětské vojenské hrozbě. Neméně důležité však byly i úkoly nevojenské povahy. Prioritním zájmem Spojených států bylo začlenění SRN do evropských politických a bezpečnostních struktur, přednostně pak do NATO. Podporu

⁸ Dunbabin, J.P.D.: *The Cold War*. London, Longman 1994, s. 38.

⁹ Bruselský pakt (1948) v českém překladu in: *Dokumenty ke studiu mezinárodního práva*, Praha, SNPL 1957, s. 501, v pozměněném znění tamtéž, s. 552.

¹⁰ Čl. V.: Kdyby se některá z Vysokých smluvních stran stala předmětem ozbrojeného útoku v Evropě, ostatní Vysoké smluvní strany poskytnou ve shodě s článkem 51 Charty Spojených národů straně takto napadené veškerou vojenskou i jinou pomoc a podporu, která je v jejich moci.

¹¹ Nerevidované znění preambule Smlouvy.

¹² Severoatlantická smlouva (1949) v českém překladu v: *Dokumenty ke studiu mezinárodního práva*, op. cit., s. 508.

nalezly ve Velké Británii, která věrná tradiční politice mocenské rovnováhy v Evropě, nesouhlasila s francouzskou malthusiánskou politikou vůči Německu usilující o nahrazení a vyřazení Německa jako důležitého aktéra evropského průmyslu. Pod tlakem Spojených států a Velké Británie ustoupila Francie od těchto záměrů a na přelomu roku 1948–49 otevřeně vyjádřila zájem na vytvoření společné základny pro ekonomické a politické spojení obou zemí. Přistoupila též na britsko-americké stanovisko, že nezbytné bezpečnostní záruky proti obnově německého militarizmu lze získat začleněním SRN do širšího evropského procesu obnovy.

Výsledkem tohoto nového postoje byl tzv. Schumanův plán, vypracovaný francouzským vysokým státním úředníkem Jeanem Monnetem, takto velkým stoupencem vize evropského sjednocení. Francouzská vláda jej schválila a zveřejnila v květnu roku 1950. Úvodní prohlášení připomínalo, že nenaplnění ideje sjednocení vedlo ke druhé světové válce a že ani poválečný proces evropského sjednocení nebude probíhat podle jediného celkového plánu a bude naopak vyžadovat řadu konkrétních opatření. Prvé z nich pak bude dosažení faktické solidarity. Dokument dále zdůrazňoval podmíněnost sjednocení evropských národů vyloučením starých nsvárů mezi Francií a Německem, a prioritní význam vztahu těchto dvou zemí pro každou aktivitu. V tomto smyslu offertovala francouzská vláda zahájení okamžité činnosti na jediném, avšak rozhodujícím místě, jímž bylo podřízení francouzsko-německé produkce uhlí a oceli pod společnou vyšší instituci, která by umožňovala i účast jiných evropských zemí.¹³ Není bez zajímavosti, že Schumanův plán měl velkou zaoceánskou podporu. Spojené státy záhy rezignovaly na svou původní představu, že Velká Británie bude hnacím motorem evropské integrace a již koncem roku 1949 se státní tajemník USA Dean Acheson začal zabývat myšlenkou, že klíčem k situaci bude Francie. V této věci napsal svému francouzskému partnerovi, že „...pouze Francie se může ujmout vedoucí role v integraci západního Německa do západní Evropy“.¹⁴

NSR a zejména kancléř K. Adenauer pochopil okamžité i dlouhodobé výhody francouzské nabídky pro návrat Německa na mezinárodní scénu a jeho rovnoprávnou účast při budování nových integračních struktur. Se Schumanovým plánem proto německá reprezentace vyslovila okamžité souhlas.

Projekt měl úspěch i u zemí Beneluxu a Itálie, tj. u dalších evropských producentů uhlí a oceli. Velká Británie, která podporovala politický aspekt projektu, odmítla akceptovat pravomoci správního orgánu Vysokého komisariátu s tím, že nehodlá připustit, aby nejzávažnější ekonomické otázky, jež se jí týkají, byly delegovány na orgán, který je nedemokratický a nikomu nepodléhá. Zájem Francie na vytvoření tohoto prvního nadnárodního uskupení byl však tak velký, že i když stála o účast Velké Británie v projektu, byla odhodlaná jej realizovat i bez ní. Zakládající smlouva Evropského sdružení uhlí a oceli (ESUO) byla podepsána dne 18. dubna šesti západoevropskými státy a v platnost vstoupila dne 25. července 1952.¹⁵ Založení ESUO zahájilo inte-

¹³ Dunbabin, J.P.D.: *The Cold War*, op. cit., s. 360; Milward, A.S.: *The Reconstruction of Western Europe 1945–1951*. London 1984, s. 129.

¹⁴ Robertson, A.H.: *European Institutions*. London, Stevens and Sons 1966, s. 128 a násl.

¹⁵ Text smlouvy publikován v *European Yearbook*, Vol. V., s. 587–595, komentář ke smlouvě Robertson, A.H.: *European Institutions*. ibid, s. 150, text smlouvy v Appendix 5, s. 299–316.

grační proces v ekonomické oblasti. Avšak již v průběhu roku 1950 otevřela Francie další kolo jednání nabídkou na vytvoření Evropského obranného společenství s tím, že projekt byl postaven na stejném nadnárodním principu jako ESUO. Dokument nesl název Plevelův plán a jeho jádrem bylo vytvoření společné evropské armády. Jednání o projektu byla komplikovaná s ohledem na jazykové odlišnosti, rozdíly ve vojenské tradici, velkých strukturách a citlivosti národních států na otázky bezpečnosti, obrany a armády zejména. Nicméně všech šest států demonstrovalo v té době dostatek vůle pokračovat v jednáních, která byla ukončena v květnu 1952 podpisem Smlouvy o vytvoření Evropského obranného společenství (EOS).¹⁶ Dokument vytvářel právní rámec pro spojení armád šesti zemí a jejich podřízení institucím podobným orgánům ESUO, i když výkonný orgán – Rada komisařů – měla mít menší pravomoci než Rada ministrů. Smlouva o EOS také předpokládala, že po přechodnou dobu bude Parlamentní shromáždění ESUO působit též jako parlamentní orgán Evropského obranného společenství a že připraví návrh statutu stálého Parlamentního shromáždění, které bude zvoleno demokratickou cestou. Článek 38 Smlouvy o EOS stanovil i principy, z nichž by měl návrh vycházet, a to včetně vytvoření trvalé organizace: „... jsouce rozhodnutí vytvořit jeden z prvků následné federální nebo konfederální struktury, založené na principu oddělených pravomocí a zejména na dvoukomorovém systému zastoupení“. Zároveň v září 1952 zahájili ministři zahraničních věcí „šestky“ spolu se zástupci Parlamentního shromáždění ESUO přípravu návrhu na vytvoření Politického společenství založeného na principech obsažených v článku 38 EOS. Ad hoc výbor za předsednictví M. Spaaka vypracoval a v březnu 1953 předložil ministrům zahraničních věcí „šestky“ návrh smlouvy obsahující statut Evropského společenství, což byl všezahrnující termín, pokrývající zahraniční politiku, obranu, průmysl a obchod.¹⁷

V létě roku 1953 se proces integrace šesti západoevropských států dostal do fáze, kdy se vytvoření společných institucí plnicích funkce vlády na federální nebo konfederální úrovni jevílo jen jako otázka času. Dobře nastartovaný proces integrace mohl být završen v průběhu jednoho či dvou let. Následné vnější i vnitřní okolnosti však způsobily radikální zvrát. Dosažení příměří v korejské válce¹⁸ a následné uvolnění napětí v Evropě a ukončení programu budování organizace a infrastruktury NATO, snížily naléhavost nezávislé evropské obrany. Naopak se zvýšila nechuť – zejména v případě Francie – přijmout opatření ke znovuvyzbrojení Německa, což byl jeden z hlavních úkolů a cílů EOS. Rovněž nová francouzská vláda Mendès-France byla méně proevropská než Schuman a Bidault. Ten svůj úřad zastával téměř bez přerušení po dobu deseti let. Otázka ratifikace Smlouvy o EOS se ve francouzském parlamentu dostala na pořad jednání v srpnu 1954, poté co ji ratifikovaly všechny ostatní partnerské země. Bylo proto pouze věcí souhlasu francouzského Národního shromáždění, aby došlo k vytvoření Evropského společenství a postupnému naplňování integračního unitárního projektu zahrnujícího oblast bezpečnosti, zahraniční politiky, průmyslu i obchodu. Francouzští poslanci smlouvu odmítli v poměru 319 proti 264. O samot-

¹⁶ Robertson, A.H.: *European Institutions*. *ibid.*, s. 20.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Příměří bylo podepsáno v Panmundžonu v červnu 1953, text v: *Documents on International Affairs*, 1953, s. 386–405.

ném obsahu smlouvu se přitom vůbec nejednalo. Smlouva byla pohřbena hlasováním o procedurální otázce odkladu jejího projednání sine die.¹⁹

Bylo by čirou spekulací uvažovat o vývoji evropské integrace v případě, že by Smlouva o EOS vstoupila v platnost. Je však relevantní poukázat na souvislosti mezi neúspěšným pokusem rozšířit integrační proces na oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky a dalším směřováním procesu evropské integrace do méně kontroverzní a ke konsensu způsobilé hospodářské oblasti. Již v roce 1955 vyzvaly země Beneluxu své partnery k ekonomické integraci v řadě sektorů, včetně jaderné energie, který byl institucionálně vyjádřen v mezinárodních smlouvách o zřízení Evropského hospodářského společenství (EHS) a Evropského společenství pro atomovou energii (EURATOM). K podpisu tzv. Římských smluv došlo v Římě 25. 3. 1956 zástupci všech šesti členů ESUO. V platnost vstoupily 1. ledna 1958, po dokončení ratifikačního procesu ve všech zúčastněných státech.²⁰

Preamble Smlouvy o zřízení EHS zdůrazňuje závazek členských států vytvořit základy trvalého užšího spojení mezi evropskými národy odstraňováním ekonomických důsledků politických hranic s cílem upevnit tímto spojením svých zdrojů záruky míru a svobody. I když je tímto zdůrazněn politický význam projektu, článek 3, definující hlavní oblasti činnosti EHS, zahraniční a bezpečnostní politiku nezahrnuje. A to bez ohledu na skutečnost, že ještě před podpisem Římských smluv a v průběhu negociace jejich obsahu vyvstaly otázky vztahů k ostatním západoevropským zemím. Následný vývoj, zejména pak vznik Evropské zóny volného obchodu (EFTA) z iniciativy Velké Británie, spojený s rozdělením západní Evropy na dva ekonomické bloky, ohrožoval politickou stabilitu a kohezivnost Atlantické aliance. EHS nemělo instrumenty k politickému řešení nastalé situace. Jako vhodné negociační forum se ukázala Západoevropská unie (ZEU), což byl nový název pro původní Bruselský pakt. Ten byl v roce 1954 doplněn – cestou dodatkového protokolu – o některé pravomoci v oblasti odzbrojení a též opatřen novým názvem. Rovněž přijal za členy SRN a Itálii. Výhodou ZEU v dané situaci tak bylo členství jak všech států „šestky“, tak i Velké Británie. Na půdě ZEU bylo též poprvé navrženo, aby se Velká Británie stala členem EHS.

Francouzské veto na vstup Velké Británie na dlouhou dobu (od roku 1961 do roku 1969) zablokovalo nejen otázku rozšíření evropského integračního uskupení o nové členy²¹, ale též sám proces ekonomické integrace. Kromě obav presidenta de Gaulla z přímého vlivu Spojených států na evropské záležitosti, vyvozované z nadstandardních vztahů mezi Spojenými státy a Velkou Británií, přispěla k dlouhodobé stagnaci integračního procesu i jeho koncepce „Europe des états“. Jejím jádrem bylo odmítavé stanovisko k dalšímu prohlubování integrace, které nebralo na zřetel, že jsou to národní státy a jejich vlády, které vytvářejí realitu mezinárodních vztahů a musí si proto zachovat svou integritu a akceschopnost, svou moc a suverenitu.²² Za těchto okolností byly jakékoliv snahy o společnou zahraniční a bezpečnostní politiku nereálné.

¹⁹ Ibid., s. 21.

²⁰ Český překlad Římských smluv v: Dokumenty ke studiu mezinárodního práva a politiky, op. cit., s. 434–456.

²¹ O členství v r. 1961 požádaly též Irsko a Dánsko. O status přidruženého členství projevil zájem Švýcarsko, Švédsko a též Rakousko. Tento statut již dříve získalo Řecko a začalo o něm jednat Turecko.

²² Hýbnerová, S.: Mezinárodní vztahy po roce 1945. Praha, Univerzita Karlova, Nakladatelství Karolinum 1998, s. 126–128.

Obrat nastal teprve v roce 1969, kdy na summitu šéfů vlád Evropských společenství, za účasti nového francouzského presidenta Georga Pompidoua, bylo dosaženo dohody, že v oblasti zahraniční politiky dojde k volné spolupráci bez toho, aby se vytvářely nové instituce. Lucemburská zpráva, přijatá na zasedání Rady ministrů zahraničních věcí vedla ke vzniku koncepce Evropské politické spolupráce (EPS), spočívající v pravidelných konzultacích a sladování diplomatických kroků.²³ Vznikl politický výbor, složený z vedoucích politických sekcí ministerstev zahraničních věcí, který se měl dvakrát do roka scházet k výměně názorů na důležité mezinárodní události a k přijetí konkrétních postojů k příslušným otázkám. V roce 1974 byla – na návrh Pompidoua – institucionalizovaná pravidelná setkání hlav států a vlád ve formě Evropské rady. Ta do svého středu přijala i předsedu Evropské komise, aby tak zdůraznila své politické a strategické pověření ve vztahu k celému Společenství.

I když tyto kroky nešly nad rámec koordinace národních politik v konkrétních otázkách (např. v otázce rozdělení Kypru, mírové smlouvy mezi Egyptem a Izraelem, či příprava na zasedání VS OSN) a hlavními aktéry zůstávaly státy, bylo zřejmé, že se na této úrovni vývoj nezastaví. Zkušenosti ukazovaly, že vytváření společného hospodářského prostoru, proces utváření vnitřní integrace a s tím souvisejících institucí vedly k situacím, kdy již nebylo možné ignorovat procesy probíhající za hranicemi tohoto prostoru. Tím spíše, že každá mezinárodní událost (v té době např. rozdělení Kypru) vedla k okamžitému utváření zájmových, ne vždy shodných pozic, které bylo třeba sladit, náležitě artikulovat a společně zastupovat. Také sám vývoj uvnitř EHS, především odstranění vnitřních cel a vytvoření společného celního tarifu navenek, jakož i výlučné kompetence Společenství v oblasti společné obchodní politiky, vyžadovaly prosazování společných zájmů v širokém mezinárodním prostředí. Zahraničně-politické aktivity se začaly rozvíjet jako důsledek a jako funkce vnitřního vývoje.

Vztah mezi EPS a vnitřním vývojem Společenství se však neodvíjel lineárně. Už sama skutečnost, že EPS byla založena výlučně na mezistátních vztazích a jejím principiálním prvkem bylo vyloučení komunitárních institucí, s výjimkou absolutní nezbytnosti, to vylučovala.²⁴ Prvních šestnáct let byla EPS formálně organizována výlučně členskými státy pro členské státy a byla téměř zcela závislá na schopnostech státu předsedajícího v příslušné době Radě. Teprve v roce 1981, po Londýnské zprávě o EPS, byl ustaven tzv. „létající sekretariát“, složený ze služebně mladších úředníků ministerstev zahraničních věcí země, která bezprostředně ukončila svou předsednickou funkci v Radě a její nástupkyní.²⁵ I tento jednoduchý systém komunikace se osvědčil, např. v době války o Falklandské ostrovy (v r. 1982). Přesto k jeho institucionalizaci došlo až v roce 1986, kdy byl sekretariát umístěn (trvale) v Bruselu s cílem upevnit kontinuitu zahraničně-politických aktivit a napomáhat předsedajícímu státu.²⁶ Důvodem tohoto zpoždění byla obstrukce Francie, která podmiňovala institucionalizaci sekretariátu jeho striktním oddělením od komunitárních struktur Společenství.

²³ Edwards, G.: Common Foreign and Security Policy, Incrementalism in Action. In: Koskenniemi, M. (ed.): International Law Aspects of the European Union. Kluwer Law International 1998, s. 3–18.

²⁴ Nuttal, S.: European Political Cooperation. Oxford, 1992.

²⁵ Hill, C.: European Foreign Policy. Power Bloc, Civilian Model-119Flopp, in: Rummel, R. (ed.): The Evolution of an International Actor. Boulder Westview, 1990, s. 31–51.

²⁶ Ibid.

Embrionální charakter EPS následně testovaly vnější události v Evropě – zejména Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě a nový arabsko-izraelský konflikt. V obou otázkách se prokázala rostoucí konvergence názorů, což vedlo k pozitivnímu hodnocení EPS.²⁷ Ta začala být považována za užitečný prostředek, doplňující a často i posilující vlastní zahraničně-politické pozice jednotlivých členských států. Tato motivace se týkala zejména Francie a Velké Británie s tím, že obě byly jejími velkými zastánci. Alternativně to mohl být i prostředek, s jehož pomocí bylo možné provádět určitou politiku bez připomínání minulosti, což byl případ SRN a příležitostně i Velké Británie. Ta v několika případech dala přednost společnému postupu, zejména s ohledem na své nedobré zkušenosti z angažovanosti na Středním východě.²⁸ Byla též považovaná za vhodný způsob participace na důležitých diplomatických aktivitách. Menší země s pomocí EPS čelily inertní tendenci, která byla (někdy i explicitně) prosazovaná většími členskými státy, nebo i třetími zeměmi (USA), a směřovala ke zvýšení úlohy těch větších a silnějších. ESP menším zemím poskytovala prostředky pro omezení této tendence, přičemž jim zároveň umožňovala využívat příležitost k reprezentaci Společenství jako celku ať již na mezinárodních jednáních v New Yorku, Washingtonu, Moskvě nebo při diplomatických akcích na Středním východě.

Důležitým aspektem byla i skutečnost, že EPS posílila autoritu jednotlivých ministerstev zahraničních věcí i samotných ministrů. Zvýšená frekvence vzájemných porad na úrovni ministrů zahraničních věcí a na úrovni Politického výboru rehabilitovala a zároveň zkvalitňovala tradiční diplomacii. Rovněž zřízení sítě evropských korespondentů a od Kodaňské zprávy i upevnění komunikace mezi diplomatickými zastupitelstvími v třetích zemích přispělo k dynamice celého procesu.

Trvalá a kvalifikovaná výměna informací, ať již v pracovních skupinách či prostřednictvím zastupitelských úřadů, byla podstatným aspektem procesu s ohledem na skutečnost, že základní, společné jádro informací určujících zahraniční politiku členských států se neustále rozrůstalo. Prostřednictvím průběžných diskusí a vyjednávání založených zčásti na těchto společných informacích, pak krystalizovaly ve shodné nebo konvergenující názory. Tyto diskuse a vyjednávání pak vytvářely základnu pro vypracování společných akcí. A tyto společné akce pak vykazovaly zpětnou vazbu na proces vyváření politiky, ať již jako právní nebo politické precedenty upevňující trvalou interakci mezi ministerstvy zahraničních věcí. Byla to zároveň logická cesta, jak dojít ke společným stanoviskům mezi ministerstvy zahraničních věcí, a též na úrovni předsedů vlád, i když ne vždy na úrovni představitelů nejvyšších.²⁹

I když v průběhu 15 let (1970–1985) nedospěl proces evropské politické spolupráce dále než k přijímání společných stanovisek v podobě deklarací a byl přijímán především jako diplomatický proces s malým zájmem o aktivnější politiku, nelze dosažené výsledky bagatelizovat. Už sama snaha postupovat společně byla inovativní a vedla k řadě pokusů o společnou iniciativu, i když často sledovala především sladění různých

²⁷ Nuttal, S. op. cit.

²⁸ Allen, D. – Pijpers, A. (eds.): *European Foreign Policy – Making and the Arab-Israeli Conflict*. Dordrecht, Martius Nijhoff 1984.

²⁹ de Schoutheete, P.: *The Creation of the Common Foreign and Security Policy in: Regelsberger, E. et al. (eds.): Foreign Policy of the European Union*. Boudler, Lynne Rienner 1992, s. 41–63.

ných přístupů členských států. Např. Benátská deklarace z roku 1980 byla důležitější z hlediska smíření postojů proizraelských států (Německo a Holandsko) s proarabskou Francií a Itálií, než z hlediska vlivu na arabsko-izraelské vztahy. Přesto však sehrála svou úlohu v mírovém procesu umírněnější části arabského veřejného mínění, jakož i u Spojených států a patrně i u Izraele. Členské státy ES působily aktivně na základě německé iniciativy ve střední Americe na podporu mírového procesu Contadora.³⁰ Je však pravda, že těchto příkladů není v patnáctileté historii EPS mnoho.

Pro EPS byla určena diplomacie jako její hlavní politický instrument, obdobně jako tomu je u jednotlivých členských států. Význam této „deklaratorní“ diplomacie však spočíval i v tom, že vytvářela nutné spojení s výchovou domácí veřejnosti a s informováním třetích zemí o přijatých stanoviscích, a tak je mohla připravit nebo varovat před použitím jiných prostředků (např. poskytnutí nebo odebrání obchodních výjimek či zavedení úplného obchodního embarga, či účast na tomto embargu), tzn. politických prostředků ES. V následujících letech to byl právě nedostatek těchto jiných politických prostředků a snaha některých členů ES o návrat k unilaterálním akcím (během války v Perském zálivu v otázce rukojmích a mírových iniciativ), které vedly tehdejšího předsedu Komise Jacquese Delorse k výzvě adresované členskými zeměmi k posílení EPS.³¹

Z organizačního hlediska předcházela Delorsově výzvě důležitý krok směřující k institucionalizaci dosavadních výsledků ESP. Byl jím Jednotný evropský akt (JEA), přijatý v roce 1986, který (jakožto smluvní instrument), zahrnoval kapitolu III. nazvanou „Ustanovení o evropské spolupráci v oblasti zahraniční politiky“. Kromě obecně formulovaného závazku usilovat o „formulování a provádění EPS“ ukládal členským státům povinnost vzájemně se informovat a radit o jakýchkoliv zahraničně-politických záležitostech tak, aby zajistily, že jejich společný vliv je uplatňován co nejúčinnější koordinací, sblížením stanovisek a uskutečňováním společných kroků. Zavázal je též k povinnosti plně brát v úvahu stanoviska svých partnerů při zaujímání svých stanovisek a vyvarovat se jakýchkoliv kroků nebo postojů snižujících jejich soudržnost v mezinárodních vztazích nebo mezinárodních organizacích.³²

V rámci JEA byla potvrzena i institucionální struktura a režim spolupráce. Určité novum byl způsob zapojení Komise a Evropského parlamentu do tohoto systému. Bylo stanoveno, že ministři zahraničních věcí a člen Komise se budou scházet k projednávání agendy čtyřikrát v roce. Rada byla autorizovaná zabývat se zahraničně-politickými otázkami, a to i těmi, které dříve byly tabu a dotýkaly se bezpečnostní agendy. Evropská komise se měla na EPS „plně podílet“ a Evropský parlament se měl do této agendy „plně zapojit“. Předsedajícím státu ES bylo uloženo pravidelně informovat Evropský parlament o otázkách projednávaných v rámci EPS. Předsedající stát měl též za povinnost odpovídat za podněty ke krokům, koordinaci a předkládání stanovisek týkajících se EPS. Byla potvrzena existence a agenda Politického výboru složeného z politických ředitelů ministerstev zahraničních věcí, jakož i skupiny evropských

³⁰ Smith, H.: *European Union Foreign Policy and Central America*. Basingstore, McMillan 1995.

³¹ Delors, J.: *European Integration and Security*. *Survival* XXXIII (2), 1991, s. 99–109.

³² Wallace, H. – Wallace, W.: *Policy – Making in the European Union*. Oxford University Press 1998, s. 413–435.

korespondentů. Byl zřízen stálý sekretariát v Bruselu mající za úkol pomáhat předsedajícímu státu v záležitostech EPS. Tím definitivně skončila značně neefektivní forma koordinace zahraniční politiky, kdy se ministři zahraničních věcí setkali v Bruselu na jednání Rady, a poté co vyřídili záležitosti týkající se ES, se přesouvali např. do Říma nebo Kodaně a tam se, jako by v jiném postavení, zabývali EPS.

3. MAASTRICHTSKÝ KOMPROMIS A JEHO MEZINÁRODNĚPRÁVNÍ RÁMEC

Období, jež následovalo po přijetí Jednotného Evropského aktu přineslo zásadní změny v mezinárodních vztazích jak v evropském, tak i širším měřítku. Ty nejpodstatnější byly spojeny s ukončením studené války, sjednocením Německa, rozpadem sovětského bloku a zánikem samotného Sovětského svazu. Všechny tyto události se dotýkaly budoucnosti Evropských společenství a potvrzovaly nezbytnost posílení spolupráce v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky. Na pořad dne se dostávala řada ambiciózních návrhů, které však vesměs vyvolávaly rozporuplné reakce. Patřila k nim Francouzsko-německá iniciativa z dubna 1991 na svolání mezivládní konference o politické Unii, na níž by se mj. jednalo o definování a uvedení do života společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Ta vyvolala negativní odezvu M. Thatcherové, která na zasedání Evropské rady v Dublinu odmítala kroky, jež by mohly vést k vytvoření jednotného státu. Výhrady vyslovily i zástupci Dánska a Portugalska.³³

Konečné znění Maastrichtské smlouvy bylo produktem kompromisu mezi stoupeni komunitárního přístupu (osm států v čele se SRN) a zastánci mezistátního přístupu (čtyři státy vedené Velkou Británií a Francií). Třípilířová struktura pak vyjadřovala i snahu o rovnováhu mezi ES (Komisí a Parlamentem) a členskými státy i mezi členskými státy navzájem. Tomu odpovídá i definice Evropské unie obsažená v Maastrichtské smlouvě. Podle článku A je Unie strukturou založenou „na Evropských společenstvích, doplněných politikou a formami spolupráce stanovenými touto smlouvou. Jejím úkolem je organizovat, způsobem projevujícím jednotu a solidaritu, vztahy mezi členskými státy a mezi jejich národy“.

O obsahu Maastrichtské smlouvy se jednalo od roku 1991. K podpisu byla členskými státy předložena 7. 2. 1992 avšak v platnost vstoupila teprve 1. listopadu 1993. Jde nad rámec tohoto textu posuzovat přínos Maastrichtské smlouvy jako celku, nicméně ambiciózní projekt budoucí hospodářské a měnové unie směřoval logicky i k širší politické unii, se zahrnutím zahraniční a bezpečnostní agendy. Snaha spojit pod unijním zastřešením oblast těsné integrační spolupráce, vybavené nadstátními orgány, s oblastí klasické spolupráce na mezivládní úrovni, vedla k třípilířové právní konstrukci, což bylo v dané době patrně jediné schůdné řešení, byť v praxi komplikované a dosti těžkopádné. Stěžejní v této konstrukci je tzv. první pilíř zahrnující všechna tři Evropská společenství, tj. vše čeho bylo v rámci dosavadního integračního procesu dosaženo včetně vnitřního trhu, společné zemědělské politiky, hospodářské politiky, dopravní,

³³ Ibid.

soutěžní, ekologické a sociální politiky. Druhým pilířem je společná zahraniční a bezpečnostní politika, která je právně oddělena od agendy spolupráce vnitřní v oblasti bezpečnosti a justice, která spadá do pilíře třetího. Zatímco aktivity rámci prvního pilíře jsou podřízeny komunitárnímu právu, pilíř společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP) a aktivity v rámci třetího pilíře, zůstaly vyhrazeny mezivládní spolupráci. Znamená to, že nebyly podřízeny jurisdikci komunitárních institucí, zejména Soudního dvora EU. Relevantní ustanovení Maastrichtské smlouvy v druhém a třetím pilíři nemohou však být měněny ani vynucovány na základě rozhodnutí vnitrostátních soudů. Jejich režim podléhá mezinárodnímu právu.

Společné zahraniční a bezpečnostní politice, která vykazuje kontinuitu se SZP, byla vyhrazena v Maastrichtské smlouvě kapitola V., článek J. Příslušná ustanovení reflektují ustálený přístup k zahraniční a bezpečnostní politice jako k prostoru par excellence pro uplatnění vůle suverénů a národních zájmů. Mezinárodní právo je zde k uplatnění výlučně jako prostředek pro vyjádření a realizaci těchto vůlí a zájmů, jako instrument diplomatů nebo politiků zajišťující komunikační jazyk a institucionální uspořádání, které usnadňuje dosažení konsensu a je koordinačním regulátorem mezinárodních vztahů.³⁴

V tomto smyslu čl. L.1 formulující priority společné zahraniční politiky nejde nad rámec odhodlání „zabezpečit společné hodnoty, základní zájmy a nezávislost Unie“. Text samotný však tyto hodnoty a zájmy neupřesňuje. Jejich artikulaci přesunuli tvůrci Smlouvy na výkonný orgán tj. na Radu, tzn. že unijní cíle zahraniční politiky bude určovat Rada, tj. členské státy. To je též logický důvod proč byla SZBP vyloučena z jurisdikce Evropského soudu (čl. L). Je však otázkou, zda budou k použití v případě sporných situací „klasické“ postupy a prostředky.³⁵

Příslušné ustanovení určuje dále za cíl SZBP „posilovat bezpečnost Unie a jejich členských států ve všech směrech, jakož i chránit mír a posilovat mezinárodní bezpečnost v souladu s principy Charty OSN ...“, „podporovat mezinárodní spolupráci“ a „rozvíjet a upevňovat demokracii a právní stát a respektování lidských práv a základních svobod“. S ohledem na takto abstraktně vyjádřené principy, z nichž většina je pro státy závazná už z Charty OSN, se ustanovení o SZBP jeví jako mezinárodní rámcová smlouva srovnatelná s řadou smluvních instrumentů z oblasti smluvního práva životního prostředí či mezinárodního obchodu.³⁶ Účelem SZBP není zavázat státy konkrétními povinnostmi v politické oblasti, ale vytvořit procedurální postupy, které by stranám Úmluvy umožňovaly formulovat a prosazovat své zájmy prostřednictvím společných cílů, usnadňovat koordinovanou reakci na vnější podněty a rozdělovat kompetence.³⁷

I když se tak mezinárodní právo uplatňuje především jako nástroj zahraniční politiky, nelze opominout ani zpětnou vazbu, kdy právo, bez ohledu na obecně formulované principy identifikující danou komunitu, dává aktivitám států váhu precedentů

³⁴ Koskenniemi, M.: *The Place of Law in: Collective Security*, 1996, 17 Mich. JIL, s. 455–490.

³⁵ Eaton, M.R.: *Common Foreign and Security Policy*. In O'Keefe, D. and Tromeys, P.M.: *Legal Issues of Maastricht Treaty*. London, Chancey Law Pub. 1994, s. 216.

³⁶ Koskenniemi, M.: *International Law Aspects of the Common Foreign and Security Policy*. In: *International Law Aspects of the EU*, op. cit.

³⁷ *Ibid.*

a racionální spojení těchto aktivit pak vytváří identitu dané instituce. Právo tím, že vytváří rámec procesu institucionálního rozhodování, zajišťuje kontinuitu a koherenci politiky a umožňuje státům, aby se s ní identifikovali jako její účastníci. Kontinuita a návaznost SZBP na EPS je předpokladem pro formování společné praxe a toho co lze též nazvat společnou pamětí. Proces jejího propojení s uvědomováním si Unie jako evropské identity, může přispět k transformaci politiky ve smyslu sebeuvědomění si vlastního charakteru možností i omezení. Argumentem pro tuto tezi je proces začlenění lidských práv, smluvně normovaný, do zahraniční politiky EU.

Vztahy založené Maastrichtskou smlouvou mezi členskými státy a Unii pro oblast SZBP jsou regulovány obecným mezinárodním právem s tím, že jejich interpretace a aplikace se řídí Vídeňskou úmluvou o smluvním právu. S ohledem na skutečnost, že ustanovení o SZBP jsou formulované jako právní rámec pro následnou praxi orgánů Unie a členských států, nevyplývají z nich pro státy jednoznačně formulované právní povinnosti. Čl. J.2 obsahující zahraničně-politické instrumentárium vychází z předchozí praxe tak, jak se utvářela v rámci ESP. Společné postoje původně založené na neformální, právně nezávazné spolupráci, získala právně silnější formu. Ustanovení zmocňuje Radu, aby „všude, kde to bude považovat za nezbytné“ definovala společný postoj. Členským státům pak ukládá zajistit, aby „jejich národní politiky odpovídaly společným postojům“.

Spíše než z imperativní formulace „státy zajistí“, je možné odvodit charakter závaznosti společných stanovisek z obecného mezinárodního práva. I společná stanoviska lato sensu ve formě deklarací a společných komuniké a dalšího instrumentária SZBP mohou vytvořit právní povinnosti.³⁸ Pokud tyto instrumenty vyjadřují závazek k budoucí akci mohou být závazné buď na základě doktríny dobré víry, nebo jako smlouva uzavřena ve zjednodušené formě.³⁹ V každém případě jakýkoliv typ a forma konsensu dosaženého v Radě, pokud vyžaduje splnění určitých požadavků, a tento záměr je možné jednoznačně odvodit z příslušného kontextu, může být uplatňován vůči členskému státu jako právní závazek.⁴⁰

Na druhé straně určité nejasnosti vzbuzuje požadavek zajistit, aby národní politiky odpovídaly společným stanoviskům. Jde nad rámec možnosti této práce provést analýzu společných postojů přijatých Radou v období od přijetí Maastrichtské smlouvy. Z rozboru provedeného M. Koskenniemi vyplývá, že společné postoje přijaté Radou v letech 1994–1996 lze rozdělit do čtyř skupin.⁴¹ Nejpočetnější se týká realizace rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN o ekonomických sankcích, což jsou opatření, která jsou pro státy závazná podle čl. 25 a 48 Charty OSN. Druhá skupina společných postojů směřovala k vyhlášení zbrojního embarga na konkrétní země (Barmu, Nigérii a Afghánistán) nezávisle na rozhodnutích Rady bezpečnosti OSN. Třetí skupina sloužila k zajištění koordinace postupů členů Unie na mezinárodních konferencích a čtvrtá formulovala podobnou koordinaci ve vztahu ke konkrétním zemím nebo krizovým

³⁸ Klabbers, J.: *The Concept of Treaty in International Law*. The Hague, Kluwer Law International 1996, s. 15–25.

³⁹ Viz *Nuclear Test Cases ICJ Rep. 1974*, s. 268 (para 46).

⁴⁰ Viz *Vídeňská úmluva o smluvním právu*, čl. 2 (1) a).

⁴¹ Koskenniemi, M.: *International Law Aspects of the Common Foreign and Security Policy*, op. cit.

situacím (např. vůči Rwandě, Ukrajině, Burundi, Angole, Východnímu Timoru, Nigérii a Kubě). Podle autora však žádný z těchto instrumentů nestanovil pevná pravidla chování s tím, že i politické povinnosti, které určuje, jsou velmi měkké. Jako příklad uvádí tíživé finanční problémy komplikující zahájení smysluplného trestního postihu válečných zločinů ve Rwandě, což bylo účelem jednoho ze společných postojů v roce 1994.⁴²

Uvedená kategorizace je k uplatnění i pro následující léta s tím, že se agenda společných postojů rozšířila o oblast protiteroristických aktivit. Např. v roce 2003 bylo přijato sedm společných postojů týkajících se stanovení nebo prodloužení restriktivních opatření vůči jednotlivým státům.⁴³ Dva instrumenty vyslovovaly podporu mezinárodním trestním orgánům,⁴⁴ jeden se týkal dodávek určitého vybavení do Demokratické republiky Kongo.⁴⁵

Dva společné postoje se vztahovaly k problematice kontroly zbrojení a odzbrojení.⁴⁶ Dva další se zabývaly bojem proti terorismu.⁴⁷ I v těchto případech převazuje politická koordinace stanovisek a postojů (např. na půdě OSN), která byla uplatňována už v rámci SZP a je dnes rutinní záležitostí a je otázkou, zda vyžaduje právní formu. Komise již v minulosti upozorňovala na disproporci mezi formou a obsahem společných postojů.⁴⁸ Ať už je důvod obecných formulací jakýkoliv, společné postoje jako právní instrument SZBP vesměs dublují povinnosti stanovené jinde nebo koordinují stanoviska bez konkrétních závazků. Na druhé straně to Radě umožňuje svobodně se pohybovat ve velké světové diplomacii a flexibilně reagovat na rychlý mezinárodní vývoj.

„Tvrdí formu“ závazného chování v mezičlenských vztazích SZBP představují společné akce. Podle čl. J.1 (3) se za společné akce považují „společné činnosti v oblastech, v nichž mají členské státy významné společné zájmy“. Vlastní definici společných akcí Smlouva neuvádí, přestože pro jejich přijetí byla zvolena samostatná procedura s tím, že Rada je pověřena rozhodováním, které záležitosti by měly být předmětem společné akce a činí tak na základě obecných doporučení Evropské rady (čl. J.3 (1)). Smlouva nadto *expressis verbis* zdůrazňuje závaznost společných akcí. Článek J.3 (4) uvádí, že „společné akce budou členské státy zavazovat v postojích, které zaujímají a v řízení jejich činnosti“. V případě rozhodnutí o zahájení akce musí Rada

⁴² Common Position 94/697/CFSP, 24 October 1994.

⁴³ Common Position 2003/115/CFSP Amending C.P. 2002/145/CFSP concerning restrictive measures in relation to Zimbabwe, Common Position 2003/365/CFSP, 2003/666/CFSP, 2003/771/CFSP on restrictive measures in relation to Liberia, Common Positions 2003/495/CFSP and 2003/735/CFSP on restrictive measures in relation to Iraq.

⁴⁴ Common Position 2003/608/CFSP in support of effective implementation of the mandate of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, a Common Position 2003/444/CFSP on the Intern. Criminal Court, designed to support for it.

⁴⁵ Common Position 2003/680/CFSP.

⁴⁶ Common Position 2003/468/CFSP on the control of arms brokering in which Council called for controls on brokering activities and the adoption of a legal framework to help combat illicit brokering and Common Position 2003/805/CFSP on the universalisation and reinforcement of multilateral agreements in the field of nonproliferation of weapons of mass destruction and means of delivery.

⁴⁷ The Council updated Common Position 2001/931/CFSP on specific measures to combat terrorism so as to bring the list of persons, groups and entities which they covered up to date, as regard measures targeting the Al-Queda network, the Council adopted Common Position 2003/140/CFSP.

⁴⁸ Commission Report to the IGC SEC/95/731 Final, Brussels, 10. 5. 95, s. 63–66.

přesně stanovit její cíle, proceduru a veškeré modalitty. Společné akce, stejně jako společné postoje, se nevztahují na vlastní zahraniční politiku členských států, avšak všude tam, kde existuje nějaký plán na přijetí národního postoje nebo národní akce podle společného postupu, musí být tato opatření v předstihu projednána v Radě (čl. J.3 (5)).

Avšak v případě naléhavé potřeby vyplývající se změn v situaci a/nebo z nedostatečného rozhodnutí Rady, mohou státy „učinit nezbytná naléhavá opatření“ s tím, že o tom budou informovat ihned Radu (čl. J.3 (6)). Článek J.3 (2) umožňuje, aby Rada ve věcech společné akce rozhodovala kvalifikovanou většinou, a to způsobem stanoveným v článku J.3 (2).

V prvních dvou letech po vstupu Maastrichtské smlouvy v platnost, bylo přijato třicet šest rozhodnutí o společných akcích. Týkaly se jak určitých geopolitických oblastí (bývalé Jugoslávie, mírového procesu na Středním východě, Paktu stability pro střední a východní Evropu, demokratických změn v jižní Africe), tak i tematických okruhů jako revize Smlouvy o zákazu šíření jaderných zbraní, nášlapných min či monitorování voleb v Rusku.

Ve většině případů mohly tyto akce vykazovat praktický, někdy i dlouhodobý efekt, zejména pokud se jednalo o akce spojené s humanitární pomocí či asistencí při pořádání demokratických voleb v postkomunistických zemích. Ke společným akcím, které by překročily diplomatickou koordinaci a založily konkrétní mezinárodní právní povinnost však – až na výjimky typu dočasného moratoria na vývoz nášlapných min – nedošlo.⁴⁹

Na druhé straně docházelo k tomu, že jedna a tatáž otázka byla předmětem koordinace v rámci společného postoje i společné akce, což nutně vyvolávalo nejasnosti ohledně účelu obou instrumentů. V některých případech se implementace společné akce dostala do potíží z důvodů nedostatečného finančního zabezpečení, což byl problém spojený s nedostatečně jasnou úpravou hrazení operativních výdajů. Společné akce o správě EU města Mostar (EUAM), kromě finančních obtíží vyvolaly i problém kompetence Rady přijmout mezinárodněprávní závazné rozhodnutí.⁵⁰ S ohledem na skutečnost, že Evropská unie nemohla být považována za stranu této smlouvy, nesly z ní plynoucí povinnosti společně členské státy Unie.

Z mezinárodněprávního hlediska vyvolávala nejasnosti i otázka povinnosti loajality vyjádřená v čl. J.1 (4) požadující od členských států „podporovat zahraniční a bezpečnostní politiku Unie, aktivně a bezvýhradně v duchu loajality a vzájemné solidarity“. Dále sem spadá povinnost zdržet se „jakékoliv činnosti, která je v rozporu se zájmy Unie nebo může snižovat její působnost jako soudržné síly v mezinárodních vztazích“. Radě pak přísluší zajišťovat, aby byly tyto principy plněny. Tato povinnost je obsažena i na jiných místech v článku J. např. sebekontrolní ustanovení v čl. J.3 (7) požaduje od států, členů EU, aby při vzniku obtíží v souvislosti s uskutečňováním společných akcí nepřijaly akci, která by byla v rozporu s cíli společné akce a snižovala

⁴⁹ Společné akce 95/170/CFSP a 96/588/CFSP neobsahují úplný zákaz nášlapných min, pouze od států požadují implementovat vnitrostátními omezeními zákaz i obsah Protokolu II z r. 1980 k Úmluvě o zákazu zbraní působících zvláštní utrpení.

⁵⁰ Viz Special Report No. 2/96 concerning the accounts of the Administrator and the EU Administration Mostar, OJC278 30. 9. 1996, s. 1.

jejich efektivitu.⁵¹ Z této formulace lze těžko vyvodit konkrétní povinnosti států v případě konkrétních společných akcí. Je otázkou co lze např. požadovat od států v případě, že jsou formálně zavázány společnou akcí poskytovat zemím určité geografické oblasti – Afrických velkých jezer – pomoc při řešení tamní krize a podporovat v tomto směru úsilí OSN a OAJ. Jaká povinnost vyplynula členským státům ze společné akce o jmenování zvláštního představitele EU pro tuto krizovou oblast.⁵² Co lze požadovat od obecně formulovaného závazku spolupracovat k dosažení úplného vyloučení nášlapných min zejména od těch členských států, které je dosud považují za prostředek národní bezpečnosti.⁵³ Projevem neloajality zjevně není, když Rakousko, Finsko a Švédsko interpretovaly své členství v Unii jako kompatibilní s hlavními elementy své neutrality, tj. s neúčastí ve vojenských akcích, obranných uskupeních, a se zákazem umísťovat na svém území cizí armády a vojenské základny.

Praxe Společenství SZP potvrzuje, že členský stát může odmítnout podílet se na sankčním opatření vůči třetímu státu z důvodu nesouladu se svou zahraniční politikou a bezpečnostními zájmy, a že je takováto eventualita přípustná. Jinými slovy: loajalita má své meze zejména v případě, že by odporovala zahraničním a bezpečnostním zájmům členských států. To je též bráno v úvahu v čl. L Maastrichtské smlouvy, který vylučuje materii SZBP z jurisdikce Soudního dvora EU. Nicméně podle čl. M má Soudní dvůr pravomoc sřežít hranici mezi Společenstvím a mezivládními kompetencemi způsobem, který může dostat mezinárodní právní vztahy členů a zejména jejich mezinárodní závazek loajality do systému judiciálního přezkoumání.⁵⁴

Na druhé straně je obtížné a patrně i kontraproduktivní oddělovat zahraniční politiku od ostatních aspektů politiky. To implicitně potvrzuje komprehenzivní koncepce bezpečnosti vyjádřená v Deklaraci Rady bezpečnosti OSN z ledna 1992, která zdůrazňuje, že „nevojenské zdroje nestability v ekonomické, sociální, humanitární a ekologické oblasti se staly nebezpečím pro mezinárodní mír a bezpečnost“. Z tohoto souhrnného pojetí bezpečnosti vychází SZBP a její praktické uplatnění reflektuje řada konkrétních aktivit realizovaných zejména v rámci Evropské bezpečnostní a obranné politiky. V komplexní podobě ji pak vyjadřuje Evropská bezpečnostní strategie. To však samo o sobě neřeší otázku hranic mezi komunitárními a mezistátními kompetencemi a otázky společných akcí s implikacemi pro první pilíř jsou začasto zdrojem politického napětí, a to zejména v případech, kdy společný postoj či akce SZBP vyžadují aplikaci ekonomických sankcí vůči třetím státům, a dotýkají se tak kompetencí Společenství podle čl. 113 Římské smlouvy.

Z relevantní kazuistiky Soudního dvora vyplývá, že svoboda členských států v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky je omezena společnou komunitární

⁵¹ V jiné verzi je závazek obsažen i v Deklaraci, podle níž se státy zavázaly neuplatňovat veto v situaci, kdy existuje kvalifikovaná většina ve prospěch relevantního rozhodnutí.

⁵² 96/670/CFSP Council Decision of 22 November 1996 adopted on the basis of Article J.4(2) of the Treaty on European Union on the elaboration and the implementation of Joint Action by the Union in the Great Lakes Region, 96/669/CFSP Joint Action of 22 November 1996 adopted by the Council on the basis of Article J.3 of the Treaty on European Union on the Great Lakes Region, a Council Joint Action of 14 December 2000 appointing the Special Representative of the European Union for the African Great Lakes Region and repealing Joint Action 96/250/CFSP.

⁵³ 96/588/CFSP of 1 October 1996, Article 2.

⁵⁴ Neuwahne, N.: Foreign and Security Policy and the implementation of the Requirement of Consistency under the Treaty on European Union. In: O'Keeffe and Twomex, op. cit., s. 244–296.

obchodní politikou přinejmenším tam, kde se uplatňují měřítka a komunitární právo Společenství.⁵⁵ Ale i v těch případech, kdy nejsou komunitární právní normy k uplatnění pro rozhodování o oprávněnosti určitého kroku členského státu (např. embarga vůči třetímu státu) odůvodněné vnějším ohrožením, jsou zde uplatněna mezinárodněprávní kritéria pro posouzení legálnosti relevantního aktu. Sama skutečnost, že SZBP není v jurisdikci Evropského soudního dvora neznámá, že je podřízená výlučně diskreci členských států. To, že členský stát jedná dle vlastního uvážení je jedna věc, zatímco stanovisko ostatních zemí je věc druhá. Jestliže neloyalita představuje materiální porušení čl. J Maastrichtské smlouvy podle čl. 60 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, pak podle čl. J.1 (4) mohou ostatní členské státy Unie sáhnout k rozsáhlé škále protiopatření.⁵⁶

4. AMSTERODAMSKÁ REVIZE SMLOUVY O UNII

SZBP byla podrobena zatěžkávací zkoušce v průběhu ozbrojeného konfliktu v bývalé Jugoslávii, a je nutné říci, že v této zkoušce neobstála. Snaha zajistit společnou smysluplnou akci k zastavení konfliktu byla neúspěšná z části proto, že zejména v počáteční fázi jugoslávské krize byly cíle, percepce a pozice členských států, zejména těch silných, značně rozdílné. Na počátku konfliktu měla Francie a Velká Británie větší pochopení pro srbskou stranu a naopak SRN spíše chápala stanoviska Slovinska a Chorvatska. To oslabovalo akceschopnost Unie do té míry, že v řešení konfliktu, který se odehrával v její těsné blízkosti, sehrála marginální úlohu. Neschopnost dosáhnout shody v otázce zásahu, neúspěch smířčího jednání a snah o zastavení bojů vedlo k resignaci na vedoucí úlohu v řešení konfliktu a k přesunu odpovědnosti za další vývoj na OSN. Na této okrajové roli Unie nezměnila nic ani skutečnost, že národní kontingenty členských zemí tvořily podstatnou část mírových sil operujících v tomto prostoru.⁵⁷ Na diplomatickém mírovém úsilí se sice evropské státy podílely v rámci kontaktní skupiny pro Bosnu, Evropská unie jako taková však zastoupena nebyla.⁵⁸ Kontaktní skupina měla velkou zásluhu na vypracování zásad budoucího mírového uspořádání, kde klíčovým principem bylo zachování nezávislého státu Bosna

⁵⁵ Lze citovat případ aplikace ekonomické sankce Velkou Británií vůči Federativní republice Jugoslávie, která byla striktnější než opatření, která přijalo Společenství, aby realizovalo příslušnou rezoluci Rady bezpečnosti (757 z r. 1992). Soud dospěl k názoru, že takováto dodatečná opatření nastolují otázku vztahu mezi kompetencemi Společenství podle čl. 113 Římské smlouvy a SZBP a dospěl k názoru, že „mème si des mesures, telles que celles en cause dans le litige au principal, ont été adoptées dans l'exercice de la compétence nationale en matière de politique étrangère et de sécurité, elles doivent respecter les règles communautaires relevant de la politique commerciale commune“. Podobný efekt měla argumentace Generálního advokáta Jacobse v Macedonian sanction case, že k určení zda byl dotčen čl. 113, „rozhodujícím elementem není účel, ale efekt embarga“, což je názor, který by mohl vyloučit všechny ekonomické akty států z dosahu zahraniční politiky. Cit. V M. Koskenniemi, International Law Aspects of the Common Foreign and Security Policy, op. cit., s. 31–31.

⁵⁶ K otázkám předmětu omezení a procedurálních postupů takových institucionalizovaných protiopatření viz Koskenniemi, M.: Breach of the Treaty or Non-Compliance, Reflections on the Enforcement of the Montreal Protokol. 3YIEI, s. 123–162.

⁵⁷ Problematika se týkala mírové mise FORPRON.

⁵⁸ Kontaktní skupina pro Bosnu vyvíjela činnost od r. 1996 a sdružovala představitele USA, Ruska, Francie, Velké Británie a SRN.

a Hercegovina, při respektování rovnováhy mezi Srby a Chorvatsko-muslimskou federací uvnitř tohoto státu. Prosazení tohoto uspořádání však bylo věcí Spojených států s tím, že pozemní operace (síly rychlé reakce) byly k zastavení Srbů vyslány Velkou Británií a Francií. Tyto operace byly sice odsouhlaseny Unií, avšak neprobíhaly pod vlajkou ZEU ve smyslu čl. J.4 Maastrichtské smlouvy, kde čl. J.4 (2) předpokládá, že ZEU jako integrální součást Unie bude vypracovávat a provádět rozhodnutí a akce Unie, které mají dopad na obranu. Unie se nepodílela na vypracování Daytonských mírových dohod podepsaných 14. července 1995 v Paříži, pouze je schválila. Podstatnou část vojenských sil určených v rámci NATO k prosazování jejich dodržování (IFOR a později SFOR) dodaly Velká Británie a Francie. Evropská unie se rovněž významnou měrou finančně podílela na projektu obnovy Bosny, obsadila post jednoho vysokého zmocněnce, ale nikoliv přímou správu oblasti Mostaru.

I když v následujícím vývoji jugoslávské tragédie, zejména v jeho další fázi – konfliktu v Kosovu rozdíl v postojích členů Unie prakticky zmizely a naopak bylo dosaženo žádoucího konsensu, nebyla Unie s to sehrát výraznější úlohu.⁵⁹ Možnost dosáhnout větší efektivity SZBP cestou užšího propojení zahraničních politik členských států narážela na jejich neochotu užít prostor nezávislého rozhodování ve prospěch jednotného postupu. Zbývala proto druhá možnost, posilovat a prohlubovat proces postupných organizačních a institucionálních kroků zkvalitňujících a zefektivňujících koordinační funkci SZBP.

V tomto směru nebyl sice Amsterodamskou smlouvou maastrichtský kompromis překonán a pilířová koncepce zůstala zachována, nicméně Smlouva zakotvila řadu užitečných opatření k odstranění stávajících deficitů SZBP a provedla, v zájmu logiky věci, určitou restrukturalizaci a obsahové zpřesnění klíčových ustanovení o SZBP, která i nadále zůstala soustředěná v kapitole V.⁶⁰ V článku 11 Amsterodamské smlouvy revidující čl. J.1 o Evropské unii (Maastrichtské smlouvy) zůstaly zachovány rámcově vymezené cíle SZBP, byly však, na rozdíl od čl. 1, rozděleny pravomoci Unie a členských států. Zatímco „Unie vymezuje a provádí společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, která zahrnuje všechny oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky“, členským státům se ukládá, kromě povinnosti loajality, nově formulovaný závazek spolupracovat „na rozšiřování své vzájemné politické solidarity“. Došlo i ke zpřesnění a rozšíření nástrojů k dosažení cílů stanovených v čl. 11. Společný postoj, uplatňovaný již v Maastrichtské smlouvě, byl definován jako „přístup Unie ke konkrétní záležitosti geografické nebo tematické povahy“ (čl. 15/ex-čl. J.4 smlouvy o EU revidovaný Amsterodamskou smlouvou). Společné akce byly vymezeny jako prostředek, který „slouží k řešení specifických situací, při nichž se operační akce ze strany Unie považuje za žádoucí“. Společné akce stanoví své cíle, rozsah, prostředky, které dostane Unie k dispozici, a je-li to nezbytné, dobu trvání a podmínky svého provádění (čl. 14/ex-čl. J.4 smlouvy o EU revidované Amsterodamskou smlouvou). V obou nástrojích je stanovena právní povinnost členských států zajistit shodu národních politik

⁵⁹ Gerbet, P.: Budování Evropy. Praha, Univerzita Karlova, Nakl. Karolinum 2004, s. 393.

⁶⁰ Český překlad Amsterodamské smlouvy: Amsterodamská smlouva, vydalo MZV ČR, k rozboru SZBP, viz Fiala, P. – Pítrová, M.: Evropská Unie. Praha, Centrum pro studium demokracie a kultury 2003, s. 537–592.

se SZBP. Přitom v případě společného postoje je požadováno, aby s ním byly národní politiky v souladu, zatímco společná akce je závazná pro členské státy „při zaujímání postojů a při provádění jejich činnosti“.

Nově byla zavedena jako nástroj SZBP „společná strategie“. Kromě toho, že se tak rozšířila zodpovědnost Evropské rady, která kromě rozhodování o všeobecném zaměření SZBP, a to včetně obrany, definuje, na základě jednomyslnosti „společné strategie“, aby do budoucna nebyla Unie pouze ve vleku událostí a naopak působila jako efektivní činitel a aktér v oblastech, „kde členské státy mají důležité společné zájmy“. (Čl. 13/ex.-čl. J.3 Smlouvy o EU revidované Amsterodamskou smlouvou.) Rada EU doporučuje společné strategie Evropské radě a realizuje jí pak schválená rozhodnutí prostřednictvím postojů a společných akcí (tamtéž). Za tímto účelem byla vytvořena jednotka plánování a rychlé pohotovosti, jejímž úkolem je koordinovat prognózy členských států vztahující se ke krizím na periferijních oblastech Evropy.

V zájmu větší efektivity a pružnosti doznal změny i způsob hlasování. Především se jednalo o překonání alokace plynoucích z požadavků jednomyslnosti. Za tím účelem byla zavedena, jako nový způsob hlasování, tzv. „konstruktivní absence“. Ten v podstatě umožňuje přijmout jakékoliv rozhodnutí i tehdy, zdrží-li se méně než jedna třetina členů Rady hlasování. Příslušný princip konstruktivní absence předpokládá, že členský stát, který se zdržel hlasování, formálně souhlasí s tím, aby případné přijaté rozhodnutí bylo pro Unii jako celek závazné. Současně úprava v čl. 23 (ex.-čl. 13 Smlouvy o EU revidované Amsterodamskou smlouvou) předpokládá, že stát, který se zdržel hlasování, formálně souhlasí s tím, aby případné přijaté rozhodnutí bylo pro Unii jako celek závazné. Zároveň ale stát, který učinil formální prohlášení o neúčasti podle čl. 23, má povinnost nebránit jejich uskutečnění, či jednat způsobem, který by jakkoliv oslaboval přijetí společné akce nebo společného postoje. Toto v podstatě šalamounské řešení umožňuje, aby státy se vyhnuly zmaření přijetí daného rozhodnutí, ale nebyly jím zároveň vázány a nemusely se jím proto řídit. Použití modelu konstruktivní absence je podmíněno splněním podmínky, že čl. 23 využije pouze omezená skupina států. Smlouva stanoví, že využít možnost zdržet se hlasování může pouze skupina států tvořící maximálně jednu třetinu celkových hlasů v Radě. Pokud by tak učinilo více států, rozhodnutí nebude přijato. Dále Smlouva stanovila, že Rada bude na základě společné strategie kvalifikovanou většinou schvalovat prováděcí rozhodnutí (společné postoje, společné akce a další rozhodnutí). Nadále však zůstalo zachováno právo veta. Amsterodamská smlouva zavedla v této souvislosti tzv. pojistnou klauzuli, která umožňuje členským státům blokovat většinové hlasování ze závažných důvodů vlastní národní politiky. Ministři zastoupení v Radě pak mohou nanejvýše kvalifikovanou většinou požádat Evropskou radu, aby se na řešení dané otázky jednomyslně (konsensem) dohodla. V těchto případech pak Evropská rada plní úlohu odvolací instance. V kontextu se závazkem loajality nutí tento proces státy, aby náležitě objasnily svoje veto, a aby případně sjednávaly kompromisy za podmínky, že vysoký představitel daného státu nebo vlády nepodpoří pozici svého ministra zahraničních věcí. To však je málo pravděpodobné, a proto i nadále přetrvává zablokování situace.⁶¹

⁶¹ Gebert, P.: Budování Evropské unie, op. cit., s. 393.

Amsterodamská smlouva ukončila nejasnosti o smluvní způsobilosti EU v otázkách SZBP, když v čl. 24 (ex-čl. J.14) zakotvila možnost uzavírat mezinárodní dohody s tím, že takovéto dohody uzavírá jednomyslně Rada na doporučení předsedajícího státu. Žádná dohoda však nezavazuje členský stát, jehož zástupci v Radě prohlásí, že dohoda musí vyhovět ústavně-procesním požadavkům jeho státu. Nicméně ostatní členové se mohou dohodnout na prozatímním provádění dohody. Tato smluvní úprava odstranila, alespoň formálně, potíže, které SZBP v praxi provázely, např. při uzavírání již zmíněné dohody o správě města Mostaru. V kontextu s revidovaným ustanovením konstitujícím čl. 1, dle kterého „touto smlouvou mezi sebou vysoké smluvní strany zakládají Evropskou unii“ a s přihlédnutím k výše uvedenému revidovanému ustanovení čl. 11 (ex-čl. J.1), lze z pohledu mezinárodního práva považovat ustanovení čl. 24 za implicitní vyjádření právní subjektivity Evropské unie.⁶²

Sama skutečnost, že příslušné ustanovení čl. 24 vymezilo proceduru a autorizaci uzavírání mezinárodních smluv, aniž byla do smlouvy vtělena explicitní formulace o právní subjektivitě Evropské unie, svědčí o kompromisním řešení této otázky. To však nic nemění na skutečnosti, že Smlouva o Evropské unii podléhá výkladovému pravidlu obsaženému ve Vídeňské úmluvě o smluvním právu, čl. 31, 32 případně i čl. 33 s tím, že toto pravidlo stanoví, že smlouva musí být vykládána v dobré víře, v souladu s obvyklým významem, který je dáván výrazům ve smlouvě v jejich celkové souvislosti a rovněž s přihlédnutím k předmětu a účelu smlouvy.⁶³ O přelomovém významu čl. 23 svědčí i mezinárodní smlouvy uzavřené podle tohoto ustanovení, kde jako jedna ze stran konsensuálního ujednání je jednoznačně uvedena Evropská unie a nikoliv soubor členských států.⁶⁴ Z hlediska mezinárodního práva např. Dohoda mezi Evropskou unií a Svazovou republikou Jugoslávie o činnosti monitorovací mise Evropské unie ve Svazové republice Jugoslávie představuje dojednání dvou subjektů mezinárodního práva, které má z vůle těchto subjektů mezinárodněprávní účinky a řídí se mezinárodním právem. I když s přihlédnutím k vnějším aktivitám je právní osobnost Unie žádoucí, neřeší se tímto rozdělení kompetencí uvnitř Unie, a to přinejmenším do té doby, než se Společenství vzdá vlastní subjektivity, a rozdělení zahraničních a bezpečnostních otázek na straně jedné, a komunitární agendy na straně druhé, nebude redefinováno tak, aby to odpovídalo logice vývoje a potřebám i perspektivám praktického fungování EU v oblasti zahraničních vztahů obecně a ve vztahu ke SZBP zejména.⁶⁵

⁶² K problematice právní subjektivity EU. Karásek, T.: Problém subjektivity Evropské unie z pohledu Společné zahraniční a bezpečnostní politiky. In: *Právník* 5/2003, s. 433–446; Monar, P.: The European Union's Foreign Affairs System after the Treaty of Amsterdam. A Strengthened Capacity for External Action, *European Foreign Affairs Review* 2/1997; Klabbers, J.: Presumptive Personality, *The European Union in International Law*. In: Koskeniemi, M. (ed.): *International Law Aspects of the European Union*, op. cit., s. 231–254; Šlyřová, J. – Pítrová, L. – Svobodová, M. a kol.: *Ústava pro Evropu, komentář*. Praha, C. H. Beck 2005.

⁶³ Čepelka, Č. – Šturma, P.: *Mezinárodní právo veřejné*. Praha, Eurolex Bohemia 2003, s. 166.

⁶⁴ Dohoda mezi Evropskou unií a Svazovou republikou Jugoslávie o činnosti monitorovací mise Evropské unie ve Svazové republice ze dne 5. 5. 2001, publikovaná v Úřed. věstníku ES č. 2001/505, Dohoda mezi EU a bývalou Jugoslávskou republikou Makedonie, publ. tamtéž pod č. 2001/911 a Dohoda mezi EU a Bosnou a Hercegovinou o činnosti policejní mise EU v Borně a Hercegovině, publ. tamtéž pod č. 2002/1029.

⁶⁵ Proces je reflektovaný přípravnými pracemi a samotnou Smlouvou o ústavě pro Evropu, v tuto chvíli pouze podepsanou nikoliv platnou. Článek 1–7 přiznává Unii právní subjektivitu, viz výše uvedený komentář.

K institucionálním úpravám reflektujícím potřebu flexibilnějšího reagování na rychlý vývoj v Evropě i ve světě však, až na jednu výjimku, nedošlo. Pro upřesnění zastupování Unie navenek byla zřízena funkce Vysokého zmocněnce pro SZBP. Ten v duchu Smlouvy o EU čl. 26 (ex-čl. J.15) revidované Amsterodamskou smlouvou plní i funkci generálního tajemníka Rady EU. Z titulu těchto sloučených funkcí má za úkol poskytovat pomoc Radě v otázkách, které se týkají SZBP a pomáhat při formulování, přípravě a rozhodnutí Rady. Na žádost předsednické země vystupuje jménem Rady při jednáních s třetími zeměmi. Vysoký zmocněnec využívá při výkonu své funkce útvar pro politické plánování a včasné varování, který byl nově vytvořen v generálním sekretariátu Rady a byl podřízen Vysokému zmocněnci. Funkcí vysokého zmocněnce byl na dobu pěti let pověřen Javier Solana.

Z institucionálního hlediska je SZBP odpovědná Evropské radě. Nicméně za „jednotu, soudržnost a účinnost postupu Unie“ odpovídá Rada EU (čl. 13 ex-čl. J.3 Smlouvy o EU revidované Amsterodamskou smlouvou). Smlouva potvrdila, že v otázkách týkajících se SZBP bude Unii zastupovat země, která zastává pravidelné pololetní předsednictví, a že bude také odpovědná za uskutečnění přijatých rozhodnutí. V důsledku tohoto rozhodnutí se změnilo složení tzv. „trojky“, která se na vnější reprezentaci podílí. Namísto ministrů zahraničních věcí tří po sobě jdoucích předsednických zemí je touto funkcí pověřeno uskupení sestávající ze stávajícího a budoucího předsedy (čl. 18 ex-čl. J.8 Smlouvy o EU revidované Amsterodamskou smlouvou). Těmto dvěma předsedům pomáhá Komise, a to zejména při realizaci SZBP. Její postavení tak zůstalo zachováno. Nadto je k této činnosti povolán již zmíněný Vysoký zmocněnec.

Jednou z klíčových otázek negociace Amsterodamské smlouvy se stala reforma principů financování společných akcí. Podle Maastrichtské smlouvy byly aktivity SZBP financovány buď z rozpočtu Společenství, nebo se o způsobu financování rozhodovalo ad hoc v konkrétních případech s tím, že u operativních výdajů se předpokládala i spoluúčast států. Jejich postoje k reformním opatřením vycházely ze snahy o co nejmenší finanční účast na jakýchkoliv aktivitách SZBP. Výsledná kompromisní úprava vtělená do Amsterodamské smlouvy zakotvila princip financování z rozpočtu ES nejen administrativních výdajů, ale i operativních výdajů spojených s realizací opatření, která nemají obranný charakter nebo nezahrnují vojenské operace, případně opatření, která určí jednomyslně Rada. Pouze v těch případech, kdy není možné krytí náklady na společnou akci z prostředků ES, přispívají členské státy, které se akce zúčastní, na krytí jejich nákladů částkou, která odpovídá poměru mezi jejich celkovým národním produktem a produktem ES. Státy, které se společně akce nezúčastní, povinnost jejího spolufinancování nemají (čl. 28 ex-čl. J.18 Smlouvy o EU revidované Amsterodamskou smlouvou).

5. EBOP – VOJENSKÁ DIMENZE EU

Konkrétním počinem k vytváření evropské bezpečnostní a obranné politiky byla společná iniciativa Francie a Velké Británie, jejichž představitelé Tony Blair a J. Chirac podepsali v prosinci 1998 v St. Malo dvoustranné prohlášení, které kon-

statovalo, že by si EU v oblasti bezpečnostní a obranné politiky měla vytvořit „autonomní akční kapacitu, která se opírá o věrohodnou vojenskou sílu“. Prohlášení však neuvádělo pro jaké účely by tyto síly byly budovány. Zdá se, že to byla především Velká Británie, která prosadila tento „obrácený pořádek“ a trvala na přednostním budování vojenských kapacit. Tento přístup se ukázal jako užitečný, protože umožnil – alespoň na čas – odložit citlivé otázky, týkající se zejména *raison d’être* vůči NATO. Na třech zasedáních Evropské rady, které zahájil Kolínský summit v roce 1999 za německého předsednictví, po němž následoval summit v Helsinkách za předsednictví finského, a ve Feiře za předsednictví portugalského, dostala francouzsko-britská iniciativa všestrannou podporu a konkrétní podobu. Přitom v rámci projednávání otázek budoucí podoby evropských vojenských sil nedošlo k žádným pozičním střetům. Dokonce ty státy EU, které se do té doby považovaly za neutrální – z vojenského hlediska – Rakousko, Švédsko, Finsko a Irsko, tj. nečlenové NATO, poskytl svůj souhlas s příslušnými závěry všech tří zasedání Evropské rady. Lze předpokládat, že kdyby debata o budoucích vojenských silách začala otázkami o účelu těchto sil, byla by patrně sterilní nebo nejméně mnohem složitější.⁶⁶

Absenci rozhodnutí o misích těchto sil překlenulo používání tzv. Petersbergské deklarace ZEU z června 1992 vypracované za přispění NATO, jejíž text byl zahrnut do Smlouvy o EU, prostřednictvím Amsterodamské smlouvy (1997). Tento předběžný a velmi obecně formulovaný popis účelu misí evropských sil, uvedený v čl. 17.2 byl přijat všemi členy EU, protože byl šitý na míru členskému složení revitalizované ZEU a jako takový byl přijatelný jak pro euroatlantiky, tak pro proevropské autonomisty i pro nezúčastněné členy. Otázky podle tohoto článku zahrnují humanitární a záchranné mise, mise k udržení míru a mise bojových jednotek k řešení krize, včetně nastolování míru. Tyto tři typy misí zahrnují úplnou stupnici možných vojenských operací od těch nejjednodušších až po nejnáročnější. Předmětem následné diskuse byla i otázka, zda se budoucí kapacity omezí na provádění „nižších“ Petersbergských úkolů anebo na zvládání vyššího spektra Petersbergských misí. Rozhodnutí padlo na summitu Evropské rady v Helsinkách (1999), kde přijatý tzv. Evropský základní cíl ujasnil, že se očekává, že EU bude mít „odpovídající kapacity schopné zajistit celý rozsah Petersbergských úkolů“. Zároveň se potvrdilo, že z těchto úkolů bude vyjmuta územní obrana, která zůstává hlavním zaměřením NATO.

V období od Kolínského summitu v červnu r. 1999 až do poloviny roku 2002 byla, na příslušných summitech v Helsinkách, Faiře, Nice, Lakenau v poměrně rychlém tempu, činěna rozhodnutí o vytvoření síly rychlé reakce v celkovém počtu 50 – 60 tisíc osob schopných plnit úkoly podle čl. 17.2 Smlouvy o EU, a to do roku 2003. Rovněž byla provedena řada nutných institucionálních změn. Zejména šlo o vytvoření tří – původně dočasných – posléze trvalých výborů pro řízení vojenských operací: politického a bezpečnostního výboru (PBV) složeného ze zástupců států na vyslanecké úrovni, dále vojenského výboru (VV) složeného ze zástupců států na úrovni náčelníků generálních štábů a konečně výboru vojenských expertů (VVE) složeného z nižších

⁶⁶ Ortega, M.: *Beyond Petersberg, Missions for the EU military forces*. In: Guesotto, N. (ed.): *EU Security and Defence Policy*. Paris, European Union Institute for Security Studies 2005.

důstojníků a civilistů (v celkovém počtu 100 osob). Rovněž byla stanovena metoda jak budou příslušné orgány činit rozhodnutí o použití vojenské síly, jakým způsobem bude realizována účast členských i nečlenských zemí. Také bylo dohodnuto, jak budou speciální vojenské orgány spolupracovat s vojenskými složkami NATO v rámci modalit (Berlín plus) dohodnutých v počáteční fázi EBOP.⁶⁷ Rovněž byly definovány technické detaily včetně operačních požadavků, flexibility, interoperability a sil, které EU budovala v závislosti na typu operací, které měla být schopna realizovat. V té době byly v rámci Petersbergských úkolů zvažovány tři scénáře mírových operací použitelných na Balkáně a k evakuaci civilistů ze subsaharské Afriky.⁶⁸

Z právního hlediska pak mise vojenských sil byly limitovány rámcovými principy určujícími SZBP obsaženými v čl. 11.1 Smlouvy o EU. Rovněž bylo nepřijatelné, aby evropské vojenské síly byly použity způsobem neslučitelným s účelem SZBP a EBOP a byly nekonzistentní s jejich principy a cíli.⁶⁹

Teroristický útok na USA z 11. září 2001 byl důvodem pro diskusi o rozšíření Petersbergských úkolů. Bylo to zejména Španělsko, které za svého předsednictví usilovalo o zařazení boje proti terorismu do Smlouvy o EU spolu s Petersbergskými úkoly. Jiní členové EU odmítali takový krok buď z taktických důvodů, s ohledem na skutečnost, že síly EU nebyly zatím připraveny podílet se výrazným způsobem na boji proti terorismu (např. v Afghánistánu), nebo i z právních důvodů, protože v té době nebyla navrhována žádná další revize Smlouvy o EU. Výsledné kompromisní řešení spočívalo na jedné straně ve slavnostním vyhlášení deklarace Evropské rady o přispění SZBP, včetně EBOP, k boji proti terorismu (Sevilla, červen 2002), zdůrazňující rozhodnutí EU bojovat proti terorismu a uvádějící, že pro tento účel mají být použity prostředky jak SZBP, tak EBOP. Na druhé straně však nebyl boj s terorismem do Petersbergských úkolů formálně zahrnut. To teprve učinila Smlouva o evropské ústavě (čl. 1–43 – Doložka solidarity).

6. REVIZE PETERSBERGSKÝCH ÚKOLŮ PO ROCE 2002

Podstatná revize Petersbergských úkolů a šířeji i úlohy misí EU, s nimiž je EBOP primárně identifikovatelná, je spojena až s přípravou a konečným textem Smlouvy o ústavě pro Evropu. Ve výsledných textech jsou uvedeny čtyři hlavní otázky relevantní pro definování misí EU: především je to obecná definice EBOP, dále doložka kolektivní obrany, doložka solidarity pro případ útoku teroristů, jakož i výčet cílů a principů SZBP. Nová definice EBOP obsažená v čl. 1–41 (1) uvádí, že „společná bezpečnostní a obranná politika je nedílnou součástí společné zahraniční a bezpeč-

⁶⁷ S výjimkou PBV, který v rámci Smlouvy z Nice nahradil politický výbor vytvořený Maastrichtskou smlouvou (čl. J.15 (a)), nebyl statut nově vytvořených orgánů do Smlouvy z Nice zahrnut. Důvodem byl odpor některých států – zejména neutrálních – integrovat vojenské orgány do Smlouvy o EU. EBOP se od začátku vyvíjela převážně na základě mezivládních rozhodnutí. Jedinou výjimkou bylo zřízení funkce Vysokého představitele, což však bylo realizováno v předstihu před EBOP. K institucionálním otázkám EBOP Missirolí, A.: ESDP – How it works. In: EU Security and Defence Policy, *ibid.*, s. 145.

⁶⁸ Scénáře mírových operací byly odvozeny od misí ZEU stanovených NATO v r. 1997.

⁶⁹ V tomto směru bylo nemyslitelné, aby např. vojenská operace evropských sil byla nekompatibilní se Společnou strategií EU pro Středomoří (přijata na summitu ve Feife, 2000).

nostní politiky. Zajišťuje Unii operativní schopnost, která se opírá o civilní a vojenské prostředky. Unie je může použít pro mise vedené mimo území Unie, k udržení míru, předcházení konfliktům a posílení mezinárodní bezpečnosti v souladu se zásadami Charty OSN. Plnění těchto úkolů je založeno na využití kapacit poskytnutých členskými státy“. Tento popis SZBP obsahuje dostatečně obecnou charakteristiku účelu misí, která umožňuje zahrnutí všech možných typů operací. Nadto se nevztahuje k žádné konkrétní zeměpisné oblasti a zdůrazňuje primát principů Charty OSN. Konkrétním ustanovením je pak čl. III–309, který uvádí: „Mise uvedené v čl. I–41, odst. 1, při kterých může Unie použít civilní a vojenské prostředky, zahrnují společné akce v oblasti odzbrojení, humanitární a záchranné mise, poradní a pomocné mise ve vojenské oblasti, mise pro předcházení konfliktům a udržení míru, mise bojových sil k řešení krizí, včetně mise pro prosazování míru a stabilizačních operací po ukončení konfliktu. Všechny tyto mise mohou přispívat k boji proti terorismu na jejich území“. V souvislosti s čl. 4 I–41 (7) obsahujícím (byť obecně formulované) ustanovení o kolektivní sebeobraně, může v budoucnu přinést další typ misí pro síly EU. Ustanovením o kolektivní sebeobraně není dotčena zvláštní povaha bezpečnostní a obranné politiky některých členských států. Návazně pak čl. I–41 (8) uvádí, že „závazky a spolupráce v této oblasti jsou v souladu se závazky Organizace Severoatlantické smlouvy, která zůstává pro ty členské státy, které jsou jejími členy, základem jejich společné obrany a forem pro její provádění“.

Doložka solidarity je rovněž uvedena ve Smlouvě v čl. I–43 s tím, že klauzule solidarity má logické spojení se Sevillskou deklarací o terorismu a SZBP a EBOP, protože předpokládá použití všech nástrojů včetně vojenských prostředků, z čehož lze dovodit, že pro tento účel mohou být použity i vojenské síly EU.

Smlouva o evropské ústavě má bezprostřední vazbu na Evropskou bezpečnostní strategii (EBS) navrženou J. Solanou a schválenou Evropskou radou v prosinci 2003 pod názvem Bezpečná Evropa v lepším světě.⁷⁰ Jako dokument institucionalizující koncepci komprehensivní bezpečnosti EU založené na multilaterálním přístupu k mezinárodním bezpečnostním výzvám opřeným o mezinárodní právo a Chartu OSN, je důležitým článkem pro pochopení účelů a poslání vojenských sil EU. EBS je též široce koncipovanou strategickou koncepcí dotýkající se všech aktivit SZBP. Z toho důvodu i specifické vojenské mise jsou budovány na zásadách SZBP, a EBOP určuje i pro budoucnost rámec jejich působení založený na obecné vizi úlohy EU ve světě, tak jak je koncipovaný v EBOP.

Mezi řadou odkazů na možné využití vojenských kapacit EU je možné vymezit tři důležité aspekty ve vztahu k definování úlohy misí EU. EBS především podtrhuje potřebu rychle reagovat na potenciální hrozby a výzvy, které jsou dynamické a riziko jejich šíření roste s dobou. Z toho důvodu klade EBS důraz na přípravu a prevenci. Ze stejného důvodu EBS počítá s tím, že otázka rozsahu a počtu misí zůstane otevřená a v dané věci bude na místě pružný postoj: „Pokud zvětšujeme kapacity v různých oblastech, měli bychom počítat se širším spektrem misí. Ty mohou zahrnovat společné odzbrojovací operace, podporu třetím zemím v boji proti terorismu a reformu bez-

⁷⁰ A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy, Brussels, 12. December 2003, EN. S. 1.

pečnostního sektoru“.⁷¹ EBS dále zdůrazňuje propojenost vojenských akcí EU s humanitárními a civilními misemi a konstatuje, že žádná z nových hrozeb není čistě vojenská. Proto také nemůže být řešena pouze vojenskými prostředky s tím, že je potřeba dosáhnout vyššího stupně konzistence a koordinace mezi unijními vojenskými a civilními instrumenty. Dokument rovněž zdůrazňuje, že mnoho misí sil EU bude realizováno ve spolupráci s NATO.

7. VOJENSKÉ A POLICEJNÍ OPERACE EU

Po více jak pěti letech od svého zahájení je EBOP stále ještě rozvojovou záležitostí, což se týká jak vnitřních procedur a zdrojů, tak i konečných cílů. Zčásti je to dáno charakterem této politiky s ohledem na skutečnost, že krizové situace, na které má reagovat, nejsou nikdy stejné. Proto je na rozdíl od jiných politik EU žádoucí vysoký stupeň adaptability a pružnosti. Nadto prakticky všechny mobilizované kapacity náleží členským státům, a to za situace, kdy nemají žádnou právní povinnost dát je Unii k dispozici. Rozvojový charakter EBOP je také dán její relativně krátkou existencí, ve srovnání s jinými politikami EU a také např. s činností NATO. Operace vedené EU byly zahájeny teprve na počátku roku 2003, a to ještě v malém rozsahu a při omezeném trvání. Proto jsou veškeré postupy dosud málo vyzkoušené a jejich hodnocení na základě zkušeností omezené. Je proto obtížné vytvořit spolehlivý scénář pro zahájení a vedení „typické“ operace EBOP.⁷² Nicméně, doposud realizované operace vytvářejí důležitý precedent k určení typu misí, v nichž se budou síly EU angažovat v budoucnosti. Ze tří provedených (modelových) operací lze odvodit určující faktory úlohy budoucích misí EU. Jde o policejní misi EU v Bosně a Hercegovině převzatou od OSN (1. 1. 2003), jejímž úkolem bylo pomoci bosenským úřadům vycvičit multietnické policejní síly.⁷³ Na jejím počátku sloužilo v misi 531 policistů z 15 členských států EU a z dalších evropských zemí. Mandát mise byl stanoven Evropskou radou na tři roky. Další vojenská operace Concordia v Makedonii byla převzatá od NATO 1. 4. 2003 a realizována s využitím vojenských plánovacích a velitelských kapacit NATO na základě uspořádání „Berlín plus“.⁷⁴ I když šlo o nepočetnou misi (350 vojáků) a z vojenského hlediska spíše nenáročnou operaci, její symbolický význam je značný. Jednak proto, že šlo o první operaci krizového řízení v historii EU a dále proto, že mise prokázala způsobilost Unie nasadit a koordinovat nejen vojenské, ale i finanční a civilní prostředky. Misi Concordia nahradila v prosinci 2003 po jejím vypršení policejní mise EU Proxima, v síle 200 mužů. V časovém sledu následovala vojenská operace Artemis v Demokratické republice Kongo, realizovaná na žádost a pod mandátem Rady bezpečnosti OSN (rezolucí č. 1484 ze dne 30. 5. 2003). Operace byla zahájena 12. června 2003 a trvala do září téhož roku. Její politický význam

⁷¹ Ibid.

⁷² Analýza vojenských misí EU: Bono, G. – Ulriksen, S. (eds.): *The EU, Crisis Management and Peace Support Operations*. In: *International Peacekeeping* (special issue), Vol. 11, No. 3, Autumn 2004.

⁷³ Osland, K.M.: *The EU police Mission in Bosnia and Herzegovina*. In: *The EU, Crisis Management and Peace Support Operations*, *ibid.*, s. 545–559.

⁷⁴ Mace, C.: *Operation Concordia: Developing a European Approach to Crisis Management*, *ibid.*, s. 474–489.

spočíval především v tom, že byla první vojenskou operací realizovanou nezávisle na NATO a dále, že byla uskutečněna mimo Evropu – v Africe. Důležitá byla rovněž skutečnost, že šlo o první akci realizovanou na základě kap. VII Charty OSN. Operaci v Kongu zajišťovaly v té době nové orgány EU – Politický a bezpečnostní výbor spolu s vojenským štábem. Operaci řídila jediná členská země – Francie, která poskytla 850 z potřebných 1800 vojáků. Ostatní síly dodaly členské státy EU i třetí země.⁷⁵

Již z těchto několika operací lze dovodit, že podstatnými faktory pro určení úlohy misí je jejich geografické určení, mandát Rady bezpečnosti a také účelnost použití vojenské síly EU.⁷⁶ I když lze očekávat použití sil EU převážně v evropském regionu a jeho blízkém okolí, nelze vyloučit jejich použití v kterékoliv části světa. Operace Artemis potvrdila, že není účelné omezovat geografické hranice možných misí EU. Zdůvodnění je obsaženo i v Evropské bezpečnostní strategii, kde se uvádí: „V éře globalizace mohou mít vzdálené hrozby stejný význam jako ty blízké. Jaderné aktivity v severní Koreji, jaderná rizika v jižní Asii a šíření nukleárních zbraní na Středním východě se všechny týkají Evropy. Teroristé a zločinci jsou nyní schopni operací na celém světě. Navíc globální komunikace zvyšují vědomí Evropy o regionálních konfliktech a humanitárních tragédiích kdekoliv ve světě.“⁷⁷

Vztah EU a OSN je založen na respektování Unie a členských států vůči primární odpovědnosti Rady bezpečnosti za udržování mezinárodního míru a bezpečnosti. V tomto smyslu se autorizace operací sil EU Radou bezpečnosti OSN, ať již explicitní nebo implicitní, předpokládá. Na druhé straně však praxe sama potvrzuje, že ne všechny operace musí být nutně realizovány na základě mandátu Rady OSN. Týká se to však velmi omezených případů, kdy jde o intervenci s humanitárním aspektem, se kterou souhlasí všechny zúčastněné státy. Precedentem v tomto směru je způsob řešení kosovské krize v roce 1999, kdy převažující okolnosti začínající genocidy ospravedlnily vojenskou intervenci realizovanou bez předchozího souhlasu Rady bezpečnosti. Vojenský zásah však byl schválen Evropskou radou v Berlíně 25. 3. 1999 všemi členskými státy EU (včetně nečlenů NATO). V každém případě však použití vojenských prostředků musí probíhat v souladu se zásadami Charty OSN, což je zdůrazněno v klíčovém ustanovení čl. I-41 Smlouvy o ústavě pro Evropu. Nadto multilaterální charakter každého rozhodnutí EU o použití vojenské síly a povinnosti členských států EU respektovat stěžejní principy mezinárodního práva, jako je povinnost řešit spory mírovými prostředky, ochranu základních lidských práv a demokracie, jsou zárukou, že síly EU nebudou použity v rozporu s principy Charty OSN. Kromě toho byla v posledních letech učiněna řada kroků k úzké koordinaci činnosti EU s OSN v oblasti předcházení a řešení konfliktů a udržování míru, s praktickými implikacemi na Balkáně, v subsaharské Africe a dalších oblastech. K upevnění institucionální spolupráce může přispět i společný konsultační mechanismus vytvořený na základě Společné deklarace o spolupráci v krizovém řízení (ze dne 29. 9. 2003). Cílem tohoto pracovního mechanismu je zkoumat způsoby a cesty k rozšíření, vzájemné koordinaci a kom-

⁷⁵ Ulriksen, S. – Mace, C.: Operation Artemis, The Shape of Things to Come, *ibid.*, s. 508–527.

⁷⁶ Ortega, M.: Beyond Petersberg, missions for the EU military forces. in: ESDP, the first five years, *op. cit.*, s. 73–88.

⁷⁷ A Secure Europe in a Better World, *op. cit.*

patibilitě v oblastech plánování, výcviku, komunikace a optimalizace příslušných opatření v praxi.

Faktor účelnosti použití vojenské síly je spojen s otázkou, kdy a proč může mít evropská vojenská síla přednost před jinými vojenskými řešeními. Především je to vždy věc volby s ohledem na skutečnost, že členské státy EU nejsou v této věci vázány povinnostmi. Nicméně mohou inklinovat k použití vojenské síly EU především z politických důvodů. S ohledem na prestiž Evropské unie může skutečnost, že operace probíhá pod vlajkou Evropské unie zvýšit její legitimitu a zajistit i její hladší průběh. Státy však mohou zvažovat i praktické důvody a upřednostnit společnou operaci EU z finančních nebo logistických důvodů.

V zásadě však členským státům zůstávají tři možnosti: buď dají přednost posilování vlastní bezpečnosti, dojdou-li k závěru, že je to nejvhodnější a nejefektivnější reakce na vnější hrozby, nebo budou posilovat svou bezpečnost prostřednictvím upevnování bilaterálních vztahů s USA event. NATO. Mají však i možnost podporovat a rozšiřovat evropskou alternativu a cestu k bezpečnosti. V tuto chvíli jsou všechny tři varianty otevřené a státy zřejmě budou kombinovat jejich použití v závislosti na rizikových okolnostech a míře jejich nepředvídatelnosti a proměnlivosti.

8. ZÁVĚR

Závěrem je možné uvést, že problematika zahraniční a bezpečnostní politiky EU, už díky své složitosti a mnohostrannosti, vyzývá k různým přístupům. Lze ji též nazírat v historickém kontextu a uchopit jako proces, jehož dynamiku určuje řada vnitřních i vnějších faktorů i konkrétních činitelů. Jejich působení a vzájemná interakce jsou pak určující i pro jednotlivé etapy vývoje evropského integračního procesu jako celku i jeho zahraničně-politické a bezpečnostní dimenze. Na jeho počátku to byly okolnosti studené války, které orientovaly integrační proces výlučně do hospodářské oblasti s tím, že vojenská bezpečnost členů evropských společenství byla zajišťována Severoatlantickou smlouvou a jaderným deštínkem Spojených států. Zároveň však rostoucí vzájemná propojenost ekonomickými a právními vztahy garantovala vnitřní bezpečnost společenství, založenou nikoliv na poměru sil mezi tradičními rivaly (Německo – Francie), ale na kooperativní bezpečnosti, což byla politická idea stojící u samého zrodu institucionalizace evropské integrace. Logika vlastního vnitřního vývoje vedla k zahraničně-politickým aktivitám, souhrnně nazývaným Evropská politická spolupráce. I když tato koncepce nešla nad rámec koordinace zahraničních politik členských států, přinesla a upevnila princip trvalé a pravidelné komunikace a výměny informací na nejrůznějších úrovních, a vedla i k rudimentálnímu organizačnímu uspořádání. I když nepřinesla hmatatelné výsledky v oblasti konkrétního zahraničně-politického působení nastolila i pro zahraniční politiku principy, které vylučovaly vztahy rivality, kde by ti nejsilnější určovali politickou agendu v souladu s vlastními zájmy.

Konec studené války s sebou přinesl především významné změny v chápání hlavních rizik pro evropskou bezpečnost. Znamenal téměř úplný odklon od kalkulace s vojenským nebezpečím ze strany teritoriálních států směrem k úvahám o širokém

spektu nových bezpečnostních rizik, počínaje sociální a ekonomickou nerovností přes terorismus, etnické konflikty až po mezinárodní zločinnost a migraci. Tato nová bezpečnostní rizika byla oficiálně poprvé formulována v Petersburské deklaraci (1992), přijaté v rámci ZEU a záhy poté inkorporovaná do definice cílů EU v oblasti SZBP. Nová mezinárodně-politická realita a její rizika byly zároveň impulsem pro nové institucionální uspořádání zahraniční a bezpečnostní agendy. Její začlenění do „pilířové“ konstrukce v rámci Maastrichtské smlouvy bylo jak výzvou, tak i nutností pro EU a členské státy s ohledem na balkánskou krizi a její rizika pro celý evropský region. Malá efektivita diplomatických kroků EU k jejímu překonání spolu s krizí v Kosovu vedla k rozšíření SZBP o bezpečnostní a obrannou dimenzi. Proces jejího budování byl nastartován v roce 1999 bilaterální iniciativou v Saint-Malo. Po 11. září 2001 se zlepšila transatlantická spolupráce a opatření v boji proti terorismu byla začleněna do Petersburských úkolů. V důsledku krize v Iráku byla přijata Evropská bezpečnostní strategie a souběžně bylo dosaženo dohody o generálním štábu pro evropskou vojenskou sílu. Zároveň do návrhu Ústavní smlouvy byla zařazeny jak nová definice misí evropských vojenských sil, tak i doložka o kolektivní pomoci v případě ozbrojeného útoku proti území členského státu.

Tento vývoj SZBP a zejména její nedílné součásti EBOP byl možný a hlavně úspěšný díky konsensu všech členských států EU. Stejný konsensus umožnil i provedení prvních policejních a vojenských misí EU v roce 2003.

Takto sumarizovaný SZBP/EBOP dokládá, že není výsledkem dlouhodobého a plánovaného projektu, ale spíše výsledkem různých přizpůsobení vnějším okolnostem a zjištěným potřebám členských států. Lze předpokládat, že obdobný proces adaptace bezpečnostní a obranné dimenze EU bude pokračovat i v budoucnu. Tím spíše, že pro další vývoj je zde hned několik výzev vyžadujících institucionální řešení. Na prvním místě je to výzva, která se týká rozšíření Unie. Přijetí deseti nových členů v roce 2004 a pokračování v tomto procesu vede ke značnému zatížení všech existujících orgánů EU. Komplikovanější může být, při větším počtu než 25 členů, každý akt či rozhodnutí vyžadující přijetí konsensu, což znamená, že dosažení společného přístupu k realizaci politik může vyžadovat více času a energie k překonání případných překážek. Je přitom zřejmé, že dosažení přijatelných vztahů mezi právy všech a prostředky některých (k realizaci společných cílů), je základní podmínkou pro fungování EBOP při počtu 25 členů, zejména bude-li růst úloha operačních a strategických faktorů.

Druhou výzvou je dosažení politické a institucionální koherence. V nejbližších letech, v důsledku odkladu rozhodující institucionální reformy zůstane zachován duální nebo dokonce trojitý systém zahraničních aktivit Unie, rozptýlený mezi jednotlivé pilíře. Tato nekonzistence působí jak horizontálně, tak i vertikálně jak na politické, tak i byrokratické úrovni, což nepochybně komplikuje a zvyšuje složitost operací krizového řízení. EBOP operuje v právním rámci daném poslední revizí Smlouvy o EU přijatou v Nice. Nové úpravy, obsažené v Ústavní smlouvě, zahrnují důležité inovace týkající se tohoto kontextu: od vytvoření úřadu ministra zahraničních věcí EU, přes závazek solidarity proti teroristickým útokům až po implementaci trvale strukturované spolupráce v obraně. Dosavadní neúspěchy ratifikačního procesu mohou vrhnout stíny na jejich uvedení v platnost. Na druhé straně některé již odsouhlasené reformy

mohou být zajištěny a uvedeny do života bez ohledu na to, co se může dále stát s ratifikačním procesem a jaký bude další osud Smlouvy. Předchozí vývoj naznačuje, že SZBP/EBOP bude i nadále trvale se adaptujícím a rozvíjejícím procesem.

FOREIGN SECURITY AND DEFENCE POLICY OF THE EU: CHALLENGES, POSSIBILITIES AND LIMITS

Summary

The dynamics and complexity of the CFSP is reflected in different attitudes to the methodology of the problem. As an evolutionary process whose dynamics is determined by interaction of external and internal factors, it allows to understand its possibilities and limitations as well as its direction to a coherent, active and effective foreign, security and defence policy of the EU.

At the beginning of this process the Cold War oriented European integration exclusively into the economic sphere, while military security was guaranteed by NATO due to the primacy of collective self-defence arrangement. The growing mutual interconnection of economic, institutional and legal relations guaranteed internal security of the Community and created conditions for coordination of foreign policy by intergovernmental methods. The European Political Cooperation (EPC) was established in 1970.

Built on the basis of the EPC, the basic rationale of the Common Foreign and Security Policy (CFSP) remained the same as that of EPC: such cooperation was an important step toward political union and the member states of EC would have more impact if they spoke collectively, in one voice. The CFSP was introduced under the Maastricht Treaty (1993). It has provided a legal framework for cooperation among the member states, but not strong and coherent enough to contain the particular political interests of all member states governments. The pillar construction remained the CFSP out of the jurisdiction of the Court of Justice. The corresponding parts of the Maastricht Treaty are under the rules of International law.

The impact of the CFSP on international politics in the post-bipolar era has not been very positive nor commensurate with economic power of the EU, particularly in the war conflict in the former Yugoslavia. The establishment of the European Security and Defence Policy (ESDP) in 1999 gave the EU direct access to military structures and means and EU officials and national policy-makers have become involved in its development. Being a part of the CFSP, ESDP is a purely intergovernmental policy based on consensus. ECSP is primarily identified with "crisis management" and starting with 2003 it has been translated into a series of the crisis management operations. Without regard to its dynamics, ESDP still remains to be a development matter.

The European Convention includes important innovations of the CFSP/ESDP. The failure of the ratification process may complicate their realization. However, the experience from the preceding development prove that some already agreed reforms and measures can be in force as a part of a constantly adapting and developing process without regard to the future of the European Convention.

Key words: European Union, Security policy, foreign policy, defence policy.