

KARLOVA UNIVERZITA V PRAZE

Právnická fakulta

Katedra mezinárodního práva

DIPLOMOVÁ PRÁCE

**Společná zahraniční a  
bezpečnostní politika Evropské  
unie - mezinárodněprávní aspekty**

Knihovna UK PF



PF17925

---

Vedoucí diplomové práce: Doc. PhDr. Stanislava Hýbnerová, CSc.

Vypracoval: Ondřej Klimeš

Ročník: 5. ročník

Adresa: Zbečnick 214, Hronov 549 31

## Prohlášení

Prohlašuji, že diplomovou práci na téma  
„Společná zahraniční a bezpečnostní politika Evropské unie –  
mezinárodněprávní aspekty“  
jsem vypracoval samostatně.

Použitou literaturu a podkladové materiály uvádím v příloženém  
seznamu literatury.

Praha, prosinec 2007

*Štěpán Klouček*  
.....

## P o d ě k o v á n í

Děkuji vedoucí mé diplomové práce

Doc. PhDr. Stanislavě Hýbnerové, CSc. za její cenné rady, připomínky  
a pomoc, kterou mi poskytla při zpracování této diplomové práce.  
Zároveň chci poděkovat rodičům za podporu a obětavou pomoc po dobu  
mého studia.

# OBSAH

Seznam použitých zkratk	-6-
<b>1 ÚVOD</b>	- 7 -
<b>2 VÝVOJ SPOLEČNÉ ZAHRAIČNÍ A BEZPEČNOSTNÍ POLITIKY</b>	- 11 -
2.1 POČÁTKY EVROPSKÉ INTEGRACE	- 11 -
2.2 EVROPSKÁ POLITICKÁ SPOLUPRÁCE	- 12 -
2.2.1 <i>Jednotný evropský akt</i>	- 13 -
2.3 EVROPSKÁ UNIE	- 15 -
2.3.1 <i>Maastrichtská smlouva</i>	- 15 -
2.3.2 <i>Amsterodamská smlouva</i>	- 17 -
2.3.3 <i>Smlouva z Nice</i>	- 18 -
2.4 MEZINÁRODNÍ PRÁVO A EU	-20-
<b>3 EVROPSKÁ BEZPEČNOSTNÍ A OBRANÁ POLITIKA ( EBOP )</b>	- 25 -
3.1 CHARAKTERISTIKA	- 25 -
3.2 EVROPSKÁ BEZPEČNOSTNÍ A OBRANÁ POLITIKA A SEVEROATLANTICKÁ ALIANCE ( NATO )	- 28 -
3.3 VOJENSKÉ ASPEKTY EBOP	- 30 -
3.4 CIVILNÍ ASPEKTY EBOP	- 31 -
3.4.1 <i>Právní základ</i>	- 31 -
<b>4 FUNGOVÁNÍ SPOLEČNÉ ZAHRAIČNÍ A BEZPEČNOSTNÍ POLITIKY</b>	- 33 -
4.1 CHARAKTERISTIKA SZBP	- 33 -
4.2 ORGÁNY SPOLEČNÉ ZAHRAIČNÍ A BEZPEČNOSTNÍ POLITIKY	- 35 -
4.3 FINANCOVÁNÍ SZBP	- 41 -
4.4 NÁSTROJE SZBP	- 42 -
4.4.1 <i>Obecné směry a zásady SZBP</i>	- 43 -
4.4.2 <i>Společné strategie ( článek 13 odst.2 a odst.3</i>	- 43 -
4.4.3 <i>Společné akce ( článek 14 SEU )</i>	- 44 -
4.4.4 <i>Společný postoj ( článek 15 SEU )</i>	- 47 -
4.4.5 <i>Mezinárodní dohody</i>	- 48 -
4.4.6 <i>Deklarace</i>	- 49 -
4.4.7 <i>Udržování kontaktů se třetími státy</i>	- 49 -
4.5 DEMOKRATICKÝ DEFICIT VE SZBP	- 50 -
<b>5 VOJENSKÉ MISE EU</b>	- 52 -
5.1 VÝVOJ	- 52 -
5.2 DOSAVADNÍ VOJENSKÉ MISE	- 53 -
5.2.1 <i>Operace Concordia</i>	- 53 -
5.2.2 <i>Operace Artemis</i>	- 53 -
5.2.3 <i>Mise Althea</i>	- 54 -
5.2.4 <i>EUFOR RDC</i>	- 55 -
5.2.5 <i>Financování vojenských operací EU</i>	- 56 -
5.3 SPECIFIKA VOJENSKÝCH MISÍ EU	- 56 -
<b>6 SPOLEČNÁ OBCHODNÍ POLITIKA</b>	- 58 -
6.1 CHARAKTERISTIKA	- 58 -
6.2 HOSPODÁŘSKÉ SANKCE	- 59 -
6.2.1 <i>Definice</i>	- 59 -
6.2.2 <i>Typy sankcí</i>	- 60 -
6.2.3 <i>Právní základ</i>	- 61 -

6.2.4	<i>Smart sanctions</i> .....	63 -
6.2.5	<i>Postup přijímání sankcí</i> .....	64 -
6.2.6	<i>Propojení 1. a 2. pilíře</i> .....	65 -
6.3	PŘÍPAD YUSUF.....	67 -
<b>7</b>	<b>ROZVOJOVÁ SPOLUPRÁCE, EVROPSKÁ POLITICKÁ SPOLUPRÁCE</b> .....	<b>72 -</b>
7.1	ROZVOJOVÁ SPOLUPRÁCE.....	72 -
7.1.1	<i>Nástroje</i> .....	73 -
7.1.2	<i>Africko-karibsko-tichomořská oblast (Africa-Caribic-Pacific- ACP)</i> .....	74 -
7.1.3	<i>Postup EU vůči Zimbabwe</i> .....	76 -
7.2	EVROPSKÁ POLITIKA SOUSEDSTVÍ ( EUROPEAN NEIGHBOURHOOD POLICY- ENP )...-	77 -
7.2.1	<i>Země bývalého SSSR</i> .....	78 -
7.2.2	<i>Středozeří</i> .....	79 -
<b>8</b>	<b>BUDOUCÍ VÝVOJ EVROPSKÉ UNIE</b> .....	<b>82 -</b>
8.1	POTŘEBA NOVÉ PODOBY UNIE.....	82 -
8.2	ÚSTAVNÍ SMLOUVA A JEJÍ ODMÍTNUTÍ.....	82 -
8.3	REFORMNÍ SMLOUVA.....	83 -
8.3.1	<i>Analýza jednotlivých ustanovení z hlediska mechanismů SZBP</i> .....	84 -
8.3.2	<i>Shrnutí</i> .....	88 -
<b>9</b>	<b>ZÁVĚR</b> .....	<b>90 -</b>
<b>10</b>	<b>SEZNAM LITERATURY</b> .....	<b>98 -</b>
<b>11</b>	<b>PŘÍLOHY</b> .....	<b>103 -</b>
11.1	PŘÍLOHA Č. 1 VÝVOJ ROZPOČTU SPOLEČNÉ ZAHRANIČNÍ BEZPEČNOSTNÍ POLITIKY V LETECH 2002-2008.....	103 -
11.2	PŘÍLOHA Č. 2 VYBRANÁ USTANOVENÍ SMLUV.....	104 -
11.3	PŘÍLOHA Č. 3 JUDIKATURA.....	112 -

## Seznam použitých zkratk

EBOP	Evropská bezpečnostní a obranná politika
EHS	Evropské hospodářské společenství
EK	Evropská komise
EP	Evropský parlament
ER	Evropská rada
ES	Evropské společenství
ESD	Soudní dvůr Evropských společenství
EU	Evropská unie
JEA	Jednotný evropský akt
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
OSN	Organizace spojených národů
RB OSN	Rada bezpečnosti Organizace spojených národů
RS	Návrh Smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství (tzv. Reformní smlouva)
SES	Smlouva o založení Evropského společenství
SEU	Smlouva o založení Evropské unie
Společenství	Evropské společenství a Evropské společenství pro atomovou energii
SZBP	Společná zahraniční a bezpečnostní politika
ZEU	Západoevropská unie

## 1 Úvod

Evropská integrace patří k těm nejúspěšnějším mezinárodním projektům, které se uskutečnily ve 20. století. Především v ekonomické oblasti dosáhla Evropská společenství prakticky všech svých cílů. Státy Evropské unie vystupují ve vnějších ekonomických vztazích jako jednotný celek. Evropská unie patří k nejvýznamnějším ekonomikám světa, není-li vůbec nejvýznamnější. Ovšem s ekonomickým významem se v žádném případě nedá měřit význam politický, natož vojenský. V oblasti společné bezpečnostní politiky je integrace oproti integraci v ekonomické sféře prakticky teprve ve svých počátcích. Důvod proč tomu tak je, bude alespoň částečně zodpovězen v této práci. Příčin je několik, některé jsou spíše z oblasti politologické a historické, proto budou zmíněny jen na okraj a zdůrazněny budou především aspekty právní.

Evropská unie dosud představuje entitu, o jejímž charakteru z hlediska mezinárodního práva veřejného nejsou dosud jednotné názory. To je mimo jiné zapříčiněno její dosud poměrně složitě koncipovanou strukturou. Dosud nebyla oficiálně deklarována právní subjektivita Evropské unie. Na rozsudku Evropského soudního dvora ve věci Yusuf<sup>1</sup> bude demonstrováno postavení Evropské unie v mezinárodním právu a její vztah k Organizaci spojených národů. Z hlediska předpokládaného vývoje se zdá, že tato otázka bude definitivně vyřešena ve prospěch právní subjektivity Evropské unie, o čemž bude podrobněji pojednáno v části práce věnované tomuto tématu.

---

<sup>1</sup> Rozsudek ESD ze dne 21. 9. 2005 sp. zn. T-306/01 Ahmed Ali Yusuf a Al Barakaat International Foundation v. Rada Evropské Unie a Komise Evropských společenství

Členy Evropské unie tvoří suverénní státy<sup>2</sup>, z nichž mnohé představují významné hráče na mezinárodním poli, často s protichůdnými zájmy. Oblast zahraniční politiky je sférou, kterou si jednotlivé státy pečlivě hlídají. Právní úprava společné zahraniční a bezpečnostní politiky musí dát odpověď i na to, jakým způsobem jsou zájmy jednotlivých zemí koordinovány, aby neodporovaly zájmům Evropské unie.

Podstata fungování Společné zahraniční a bezpečnostní politiky je upravena ve Smlouvě o Evropské unii z Maastrichtu z roku 1992, která byla následně významně měněna a doplňována zejména Amsterodamskou a Niceskou smlouvou. Jedná se o mezinárodní smlouvy, které ovšem mají fundamentální význam v evropském právu, jde o tzv. primární právo. Nicméně na fungování má vliv též komunitární sekundární právo, zejména rozhodnutí Rady Evropské unie. Tato opatření jsou velmi důležitá, neboť na jejich základech stojí praktická politika Evropské unie v bezpečnostní a vojenské oblasti. Jakým způsobem tato struktura funguje a jak je v praxi realizována, bude doloženo v kontextu mezinárodních událostí, na které Evropská unie reagovala. Důraz bude zejména kladen na vojenské mise.

Společná zahraniční a bezpečnostní politika je doposud plně postavena na mezivládní spolupráci, zahraniční a bezpečnostní politika je plně v rukou samotných států. Dá se předpokládat, že v budoucí době dojde k určité „komunitarizaci“ společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Tento vývoj bylo možné vidět v návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu, který, přestože nebyl přijat, se zřejmě do budoucna stane východiskem budoucí právní úpravy, jak je možné spatřovat v pasáži věnované Návrhu Smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství.

---

<sup>2</sup> Evropskou unii v současnosti tvoří od posledního rozšíření v roce 2007 27 členských zemí s celkem 496 miliony obyvatel



Podle současného uspořádání tvoří společná zahraniční a bezpečnostní politika oblast, která je oddělena od komunitárního právního systému a jeho institutů. Zda je toto oddělení absolutní či zda naopak dochází k prolínání jednotlivých politik a jednotlivých pilířů Unie, bude také zkoumáno, především na příkladech z praktického fungování jak společné zahraniční a bezpečnostní politiky, tak i Evropské unie jako celku.

Tyto a další otázky budou obsahem této práce. Téma společné zahraniční a bezpečnostní politiky je velmi obsáhlé a poměrně nejasně ohraničené. Vedle mezinárodní práva veřejného tyto otázky zasahují zejména do evropského práva a ústavního práva jednotlivých členských států, nicméně se tato práce nevyhne určitým politologickým a historickým aspektům, bez nichž by porozumění problematice bylo velmi nesnadné, ne-li nemožné. Podstatou práce ale zůstává právní a institucionální rámec společné zahraniční a bezpečnostní politiky v mezinárodním a evropském právu.

Společná zahraniční a bezpečnostní politika je pojímána více do šířky, než by odpovídalo pasážím, které pod označením společná zahraniční a bezpečnostní politika najdeme v textu smluv a norem práva Evropské unie. Rovněž je kladen důraz na jiné politiky Evropské unie, které ovšem s problematikou společné zahraniční a bezpečnostní politiky úzce souvisí, a fakticky tak ovlivňují ve větší či menší míře její podobu. Zmiňována bude například společná obchodní politika.

Název diplomové práce zní Společná zahraniční a bezpečnostní politika Evropské unie – mezinárodněprávní aspekty. Celkové téma společné zahraniční a bezpečnostní politiky Evropské unie je velmi rozsáhlé téma a není v možnostech této práce obsáhnout celou oblast. Proto jsou v ní obsaženy jen určité výseče, především se zaměřením na právní a institucionální

rámec této problematiky, které jsou následně objasňovány na vybraných příkladech z praxe při skutečném fungování společné zahraniční a bezpečnostní politiky. To může navodit pocit určité nepřehlednosti a jisté zkratkovitosti. Přesto jsem se maximálně snažil při vytváření této práce na zvolených oblastech ( přičemž ostatní jsou někdy pouze zmíněny ) vysvětlit a přiblížit podstatu fungování společné zahraniční a bezpečnostní politiky Evropské unie a problémy, kterým Unie čelila, čelí a čelit bude.

## **2 Vývoj společné zahraniční a bezpečnostní politiky**

### **2.1 Počátky evropské integrace**

Vývoj společné zahraniční a bezpečnostní politiky byl závislý na vývoji ekonomické integrace evropských zemí. Důležitý mezník představovala Maastrichtská smlouva, která znamenala novou etapu v budování společné zahraniční a bezpečnostní politiky a do budoucna stále důležitější společné vojenské politiky.

Vliv na integraci měly zejména zážitky z druhé světové války a následná poválečná situace. Za snahou integračních seskupení západoevropských zemí stály hlavně dva důvody. Prvním bylo úsilí (re)integrovat Německo zpátky do evropského dění prostřednictvím vytvoření mezinárodní organizaci, které by bylo Německo členem, a tak kontrolovat situaci v zemi a zabránit opakování událostí, které vedly k rozpoutání válečného konfliktu. Druhým důvodem byla politika Sovětského svazu ( Svaz sovětských socialistických republik ), jehož vojenská přítomnost ve východní části Německa a agresivní politika vzbuzovaly značné obavy. I pod vlivem událostí v Československu v únoru 1948 došlo dne 4.4. 1949 k založení Organizace Severoatlantické smlouvy ( NATO ) deseti západoevropskými státy společně s Kanadou a Spojenými státy americkými.

Na rozdíl od ekonomické integrace, která byla velmi úspěšná, byly začátky zahraničně-politické spolupráce obtížnější. Hospodářská integrace a integrace zahraničních politik byly zpočátku striktně oddělené. Nicméně byla to právě hospodářská integrační seskupení, která posléze vytvořila zárodky společné zahraniční politiky, a to nejenom cíleně, ale i jakoby mimochodem

při vytváření jednotného hospodářského seskupení, jehož hospodářská politika v mnoha případech potřebovala konzistentní postoje i mimo svůj rámec.

První dílčí výsledek představovala Bruselská úmluva o společné obraně ze dne 17.3. 1948 mezi Francií, Belgií, Nizozemím, Lucemburskem a Velkou Británií. Později se rozšířením o Itálii a Spolkovou republiku Německo transformovala na Západoevropskou unii. Ovšem projekt integrace zahraničně-politické agendy a společné vojenské integrace se ukázal jako politicky neprůchodný. Projevilo se to u Evropského obranného společenství, kterého se účastnilo pět západoevropských států<sup>3</sup>. Smlouva byla podepsána, nicméně k ratifikaci nedošlo<sup>4</sup>. Objevily se snahy integrovat již existující Evropské společenství uhlí a oceli a Evropské obranné společenství a propojit tak hospodářskou a obrannou spolupráci v Evropském politickém společenství. Návrh byl odmítnut a progresivně se rozvíjela jen ekonomická část.

Obdobně byl odmítnut takzvaný Fouchetův plán, který byl zformulován dne 10.prosince roku 1961. Měl být založen na institucionální spolupráci mezi státy a snažil se dosáhnout společné zahraniční a obranné politiky.

## **2.2 Evropská politická spolupráce**

Evropský summit v Haagu v roce 1969 vyzval ministry zahraničí členských států, aby prostudovali otázky možného politického sjednocení. Výbor vysokých úředníků, jemuž předsedal Etienn Davignon, navrhl obsah politické spolupráce ( tzv. Lucemburská či Davignonova zpráva ), který byl přijat. Zde se zrodil základ Evropské politické spolupráce, která ovšem nebyla zakotvena v komunitárních strukturách. Evropská

<sup>3</sup> Hýbnerová, S. Mezinárodní vztahy po roce 1945. Karolinum, Praha 1997

<sup>4</sup> Evropské obranné společenství mělo představovat kolektivní systém obrany, jehož obranné síly byly tvořeny vzájemně propojenými kontingenty jednotlivých států. Francouzské Národní shromáždění dne 30. 8. 1954 odmítlo návrh smlouvy ratifikovat.

politická spolupráce byla koncipována výlučně v mezivládním režimu a byly z ní vyloučeny otázky týkající se bezpečnosti a obrany.

Evropská politická spolupráce zpočátku stála přísně oddělena od komunitárního režimu. Přípravu zasedání zabezpečoval Politický výbor, který tvořili vyšší úředníci z jednotlivých zemí. Při přijímání závěrů ve formě směrnic<sup>5</sup> bylo třeba souhlasu ministrů zahraničních věcí ze všech členských států. Její vývoj a vliv do značné míry závisel na síle a angažovanosti státu, který v dané době předsedal Radě. Vzhledem k rozdílným zájmům jednotlivých členských států se v důsledku nutnosti jednomyslného přijetí Evropská politická spolupráce vyjadřovala především k obecným a nekontroverzním otázkám. Do vydání Jednotného evropského aktu ji můžeme označit jako „systém soft law“.<sup>6</sup>

Postupně se začala role Evropské politické spolupráce měnit. Především skončila striktní izolace Evropské politické spolupráce a Evropských společenství, zástupci Evropské komise se začali účastnit jejího zasedání. Přijetím takzvané Londýnské zprávy z roku 1981 došlo k významným zásahům do institucionálního rámce. Byla posílena role Evropského parlamentu, kodifikováno zapojení Evropské komise a vytvořeny kroky ke stálému zázemí<sup>7</sup>.

### **2.2.1 Jednotný evropský akt**

Jednotný evropský akt znamenal milník ve vývoji Evropské politické spolupráce. Byl přijat dne 28. února 1986. V článku 30

---

<sup>5</sup> ( nejedná se o směrnice v komunitárním právním systému )

<sup>6</sup> Smith M. Europe's Foreign and Security Policy. Cambridge University Press, Cambridge, 2004, str.119

<sup>7</sup> Byl ustanoven tzv. „létající sekretariát“, který tvořili služebně mladší úředníci z ministerstva zahraničních věcí státu, který předsedal Radě, a státu, který tuto pozici zastával předchozí období.

byly poprvé propojeny aktivity členských států pod Evropskou politickou spoluprací s činností Společenství. Mezivládní mechanismy zůstaly zachovány, striktní oddělení od Evropských společenství zmizelo. Byl zřízen sekretariát Evropské politické spolupráce se sídlem v Bruselu. Jednotný evropský akt konstatoval, že členské státy mohou prohloubit spolupráci v rámci Západoevropské unie a Severoatlantické aliance. V textu se hovořilo o koordinaci politických a ekonomických aspektů bezpečnosti, která dosud v žádném dokumentu nebyla zmíněna.

Jednotný evropský akt zakotvil zásadní body budoucí společné evropské zahraniční politiky. V článku 30 odst. 1 se členské státy zavázaly formulovat a společně provádět zahraniční politiku. Státy byly povinny informovat se předběžnými konzultacemi o zahraničně-politických otázkách společného zájmu, sladit své postoje a definovat společné aktivity. Měly brát v úvahu stanoviska jiných členských států a vynasnažit se přijmout společné postoje na konferencích či v mezinárodních organizacích.

Přestože tato ustanovení znamenala pokrok, nebyla zcela konkrétní a jednoznačná, což se později projevilo v krizových situacích. Problémem při realizaci Evropské politické spolupráce byla také samostatná obchodní politika Evropských společenství, která s ní v mnoha případech nebyla koherentní. Tato dichotomie vyznívala lépe pro obchodní politiku, ve které se mimo jiné v řadě případů rozhodovalo kvalifikovanou většinou. Dalším problémem bylo financování. Byl zvolen poměrně komplikovaný systém smíšeného financování, kdy část hradily členské státy samotné a část Společenství. Evropská politická spolupráce nedisponovala žádnými vlastními finančními prostředky, což komplikovalo její fungování v případě mimořádných výdajů.

Evropská politická spolupráce nebyla společnou zahraniční politikou Společenství, šlo spíše o koordinaci zájmů jednotlivých zemí. Přesto dosáhla řady úspěchů v těch oblastech, kde zájmy členských států byly shodné. Kladné výsledky dosáhla v tzv. evro-arabském dialogu během 70. let, konzistentní postoj prokázala v roce 1982 v průběhu války o Falklandy. Své limity naopak našla při invazi Sovětského svazu do Afghánistánu v roce 1979 či v začátcích válek na Balkáně v 90. letech 20. století<sup>8</sup>.

Určité pokusy reformovat Evropskou politickou spolupráci probíhaly soustavně, nicméně až do přijetí Maastrichtské smlouvy se nic podstatného nezměnilo.

## **2.3 Evropská unie**

### **2.3.1 Maastrichtská smlouva**

Dne 7.2. 1992 byla podepsána Smlouva o Evropské unii, která nabyla účinnosti k 1. listopadu 1993. Evropská politická spolupráce byla nahrazena tzv. druhým pilířem Evropské unie<sup>9</sup> ( Společná zahraniční a bezpečnostní politika ). Společná zahraniční a bezpečnostní politika je zmíněna v preambuli a samostatně také v V. hlavě Maastrichtské smlouvy.

Západoevropská unie je v Maastrichtské smlouvě označena za nedílnou součást Evropské unie, která ji žádá o vypracování a provádění rozhodnutí a akcí s dopadem na obranu. Detailnější vymezení vztahu Západoevropské unie a Evropské unie bylo předmětem Deklarace o Západoevropské unii, která byla

---

<sup>8</sup> Na počátku ozbrojeného konfliktu v bývalé Jugoslávii měly navíc členské státy odlišné postoje k jednotlivým republikám v rámci jugoslávské federace, například Německo bylo nakloněno separatistickým postojům Chorvatska a Slovinska, Francie a Velká Británie byly zpočátku spíše na srbské straně. Dnes jsou podobně nevyjasněné názory na budoucí podobu srbské provincie Kosovo.

<sup>9</sup> Evropská unie je založena na třech pilířích: 1. pilíř evropská společenství, 2. pilíř společná zahraniční a bezpečnostní politika, 3. pilíř spolupráce ve věcech vnitřních a justičních. Pouze záležitosti 1. pilíře jsou plně podřízeny komunitárnímu právu, aktivity v ostatních pilířích jsou postaveny na mezivládní spolupráci.

připojena k Maastrichtské smlouvě. Administrativní náklady jsou hrazeny z rozpočtu Společenství stejně jako operativní, nerozhodne-li Rada Evropské unie jinak. V takovém případě by je hradily členské státy. Nadále zůstaly odděleny vnější ekonomické vztahy, které byly součástí 1. pilíře. Společná zahraniční a bezpečnostní politika tak překročila rámec mezivládní spolupráce, nicméně stále působila především v rovině koordinační.

Dne 19.6. 1992 došlo při zasedání Rady Západoevropské unie v německém Petersbergu k zásadní transformaci Západoevropské unie. Ta nově definovala své budoucí úkoly, které měly zahrnovat zejména humanitární a záchranné operace. Tato tzv. Petersbergská deklarace obsahovala výzvu členským státům k formování jednotek na tyto účely. V souvislosti s vytvářením těchto jednotek na zvládání těchto situací došlo také k řadě institucionálních změn, které měly reagovat právě na tyto úkoly (tzv. Petersbergské cíle), jako bylo například vytvoření analytického centra ve španělském Torrejónu. Západoevropská unie touto přeměnou reagovala na změnu mezinárodněpolitických okolností, zejména na potřebu koordinace s akcemi Rady bezpečnosti OSN. Takzvaná Birminghamská deklarace ze 7. května 1996 Západoevropské unie dala najevo, že ZEU je připravena sloužit jako obranná složka Evropské unie a plnit tak Petersbergské úkoly i za logistické podpory ze strany Severoatlantické aliance.

Postupem času docházelo ke změně postojů v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky i v oblasti společné obrany. Na základě jednání francouzského prezidenta J. Chiraca a britského premiéra T. Blaira ve dnech 3.- 4. 12. 1998 ve francouzském Saint-Malo byla přijata deklarace, která vyzývala k vytvoření společné evropské obrany. Tato deklarace byla následně potvrzena dalšími státy Evropské unie a byla tak rozpracována agenda budoucího rozvoje společné obrany.



V reakci na teroristické útoky z 11. září 2001 byla opatření v boji proti terorismu začleněna do Petersbergské deklarace.

### 2.3.2 Amsterodamská smlouva

Výsledkem diskuze o lepším uspořádání společné zahraniční a bezpečnostní politiky byla její reforma provedená v Amsterodamské smlouvě z 2. října 1997. Již Maastrichtská smlouva předpokládala variantu, že společná zahraniční a bezpečnostní politika postupem času přeroste ve spolupráci v oblasti obrany. Nové znění zdůrazňovalo solidaritu a integritu mezi státy ( čl. 11 ). Dosavadní nástroje společné zahraniční a bezpečnostní politiky byly upřesněny a vznikl nový nástroj označený jako Společná strategie. Rovněž je usnadněn způsob přijetí rozhodnutí pomocí „konstruktivní abstinence“ a v některých oblastech zavedeno hlasování kvalifikovanou většinou.<sup>10</sup> Byla vytvořena nová funkce Vysokého zmocněnce pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku. Důležitou změnou byla reforma financování společných akcí. Z rozpočtu společenství jsou hrazeny veškeré operační i administrativní náklady s výjimkou výdajů na vojenské a obranné operace. Tyto náklady se rozdělí podle výše hrubého domácího produktu jednotlivých členských států. Vše platí za předpokladu, že Rada jednomyslně nerozhodne jinak. Na základě těchto ustanovení tak státy, které se neúčastní vojenských či obranných operací, nejsou povinny financovat tyto akce.

Zdůrazněny jsou obranné aspekty společné zahraniční a bezpečnostní politiky. V článku 17 je stanoven rozsah , který zahrnuje všechny otázky bezpečnosti Evropské unie, včetně postupného vymezení rámce společné obranné politiky, která by v budoucnu mohla vést ke společné obraně. Také obsahuje

---

<sup>10</sup> To bylo zpočátku přijímáno s hlubokou nedůvěrou. Viz. Westlake M., The European Union beyond Amsterdam, London 1998

uznání toho, že některé členské státy spatřují realizaci své společné obrany v rámci NATO.

V textu se též projevuje vliv. tzv. Petersbergské deklarace. V přístupu k operačním prostředkům v oblasti humanitárních záchranných misí, misí k udržení míru a misí bojových jednotek k řešení krize včetně nastolování míru, využívá Evropská unie Západoevropskou unii. Dne 3.6. 1999 rozhodla Evropská Rada o začlenění Západoevropské unie do struktury Evropské unie do konce roku 2000.

### 2.3.3 Smlouva z Nice

Dosud poslední úmluvou, která výrazně ovlivnila strukturu Evropské unie, byla Niceská smlouva, jež byla podepsána členskými státy Unie na zasedání Evropské rady ve francouzském městě Nice 26. února 2001 ( platnost od 1. února 2003 ). Smlouva změnila způsob rozhodování v mnoha oblastech, a to i ve 2. pilíři. V řadě případů se začalo hlasovat kvalifikovanou většinou (místo principu jednomyslnosti). Dále zavádí princip tzv. *dvojitě většiny* (pro přijetí návrhu musí být například 55% členů Rady Evropské unie reprezentujících 62% obyvatelstva EU<sup>11</sup>). Ve sféře společné zahraniční a bezpečnostní politiky bylo rozšířeno hlasování kvalifikovanou většinou na úkor jednomyslnosti, a to ve dvou oblastech. Jednak pro jmenování zvláštního zástupce podle článku 18 odst. 5 SEU se zvláštním mandátem pro jednotlivé politické otázky, a jednak pro sjednávání dohod s nečlenskými státy nebo mezinárodními organizacemi v případě, že tyto dohody jsou zamýšleny k provedení společné akce či společného postoje ( čl. 24 odst.1 a odst. 3 SEU ). Na rozdíl od Amsterodamské úpravy smlouva zakotvuje, že budoucí operace provádí Unie sama, nikoliv tedy prostřednictvím Západoevropské unie. Nově byl zaveden institut takzvané posílené spolupráce podle článku 40 a

---

<sup>11</sup> Tyto % už dnes nesouhlasí, byla změněna po přistoupení nových členských států v roce 2004 a poté v roce 2007. Nicméně princip dvojitě většiny zůstává zachován.

následujících SEU. Tento byl uveden do chodu již Amsterodamskou smlouvou pod označením užší spolupráce, ovšem nevztahoval se na oblast 2. pilíře<sup>12</sup>.

### 2.3.3.1 Posílená spolupráce

Posílená spolupráce představuje možnost, aby skupina více států Evropské unie mohla mezi sebou nastolit užší integraci v určité oblasti přijetím právních aktů podle stávajících pravidel, která stanoví Smlouva o založení ES a Smlouva o EU<sup>13</sup> Hlava VII. Smlouvy o EU v člancích 43 až 45 stanoví obecné předpoklady a podmínky, za nichž může skupina členských států přikročit k této formě spolupráce. Přestože takto přijaté právní akty zavazují pouze státy účastníci se této formy spolupráce, musí být otevřeny i pro dosud nezúčastněné státy, projeví-li zájem blížeji spolupracovat. Tyto flexibilní postupy by měly být zaváděny subsidiárně a současně též jako poslední prostředek v těch případech, že cílů obsažených v obou smlouvách ( SES a SEU ) nemohlo být jinak dosaženo. Účelem pro tento institut byla ochrana před tím, aby některé členské státy nebrzdily pokrok v evropské integraci.

Úprava posílené spolupráce v rámci 2. pilíře je obsažena v člancích 27a až 27e. Účelem je podle článku 27a odst.1 chránit hodnoty Unie a sloužit jejich zájmům tím, že potvrdí její identitu jako soudržné síly na mezinárodní úrovni. Přitom ovšem zachovává pravomoci Evropského společenství, soudržnost mezi souhrnem politik Unie a jejími vnějšími činnostmi, jakož i zásady, cíle, obecné směry a soudržnost SZBP, včetně rozhodnutí přijatých v jejím rámci. Členské státy, které si přejí podílet se na posílené spolupráci, podají žádost Radě, následně bude žádost předána Evropské komisi a pro informaci Evropskému

<sup>12</sup> Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R. Evropské právo. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2006, s. 79 n.

<sup>13</sup> Píkna B. Posílená spolupráce v evropském právu. Právní obzor, , 2004 ,č.6, str 534-541

parlamentu. Komise zaujme stanovisko, ve kterém zohlední zejména soulad s politikami Unie. O vydání povolení následně rozhodne Rada stanoveným postupem. Posílená spolupráce se týká provádění společné akce nebo společného postoje, nemůže se však týkat otázek souvisejících s vojenstvím či obranou. Generální tajemník Rady, Vysoký představitel pro SZBP dbá na to, aby byli všichni členové Rady a Evropský parlament plně informováni o provádění posílené spolupráce v oblasti SZBP. Každý členský stát, který si přeje podílet se na této spolupráci, oznámí svůj záměr Radě a uvědomí Komisi, která ve lhůtě 3 měsíců zaujme vůči Radě své stanovisko. Rada o tomto záměru rozhoduje kvalifikovanou většinou ve lhůtě čtyř měsíců. Pouze kvalifikovaná většina členských států tak může zabránit rozšíření skupiny, která provádí úzkou spolupráci<sup>14</sup>.

Institut posílené spolupráce je ponechán i v Návrhu Smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství ( tzv. Reformní smlouva ), která nahradila Smlouvu o Ústavě pro Evropu. Do budoucna se počítá s jeho častějším využitím i s ohledem na to, že představy jednotlivých členských států o rozsahu pokračující integrace v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky se značně liší. Posílená spolupráce tedy umožňuje odlišnou míru účast států na vybraných aktivitách v rámci 2. pilíře a tak nebrání užší integraci a intenzivnějšímu rozvoji spolupráce zúčastněných států, aniž se tím narušuje jednotný institucionální rámec Evropské unie.

## **2.4 Mezinárodní právo a EU**

---

<sup>14</sup> Je ovšem možný i jiný, byť krajní postup. Člen Rady může z důležitých důvodů národního zájmu odmítnout, aby Rada hlasovala kvalifikovanou většinou, hlasování se pak nekoná. Rada může kvalifikovanou většinou požadovat, aby otázka byla k jednomyslnému rozhodnutí postoupena Evropské radě. Ustanovení o rozhodování kvalifikovanou většinou lze tedy obejít, ovšem na úkor soudržnosti.

Mezinárodní organizace jsou uznávány za subjekty mezinárodního práva veřejného, byť jsou to na rozdíl od států subjekty specifické, a to hlavně kvůli své omezené působnosti dané mezinárodní smlouvou, již byly zřízeny (statut). Pojem mezinárodní právní subjektivita představuje schopnost mít práva a povinnosti v oblasti mezinárodního práva veřejného. Právní subjektivita může být neomezená, ale může být i věcně limitována. Za subjekty mezinárodního práva jsou uznávány mezinárodní organizace, jejichž členskou základnu tvoří suverénní státy,<sup>15</sup> nikoliv tedy nevládní organizace. Mezinárodní organizace mají pouze dílčí (partikulární) mezinárodněprávní subjektivitu, a to v rámci vztahů se svými členskými státy, stejně jako i s těmi státy, které její právní subjektivitu výslovně nebo konkludentně<sup>16</sup> uznaly. Statut těchto organizací vymezuje jejich subjektivní práva a povinnosti včetně okruhu jejich působnosti v rámci účelu či cíle, k jehož realizaci byly dané organizace svým založením určeny. Příslušný statut je pak také může vybavit právem normotvorby. Náležitosti smluv, kterými jsou tyto organizace zřizovány, se musí řídit mezinárodním právem. Tato část mezinárodního práva veřejného je v současné době již v kodifikované podobě obsažena ve *Vídeňské úmluvě o smluvním právu z roku 1969*. Pro způsobilost mezinárodní organizace být subjektem mezinárodního práva je vedle statusu ještě vyžadována tzv. sídelní dohoda, která ji vyčlení z podřízenosti vůči státu, na jehož území má své sídlo, a dále je třeba obdobná dohoda o vyněti pro funkcionáře a úředníky mezinárodní organizace o imunitách a výsadách. Ke zřízení každé mezinárodní organizace je tak třeba sjednání tří smluv, aby mezinárodní organizace jako subjekt partikulárního mezinárodního práva mohla plnit své funkční poslání, k němuž si i sama smlouvy sjednává.

---

<sup>15</sup> Potočný, M., Ondřej, J. Mezinárodní právo veřejné-Zvláštní část. 5., doplněné a rozšířené vydání. Praha: C.H. Beck, 2006, str.276 n.

<sup>16</sup> Konkludentní uznání ze strany třetího státu probíhá například uzavřením mezinárodní smlouvy s takovou organizací či pověřením vyslance jako pozorovatele při této organizaci.

V některých případech také nemusí být subjektivita mezinárodní organizace výslovně stanovena, nicméně pravomoc a kompetence nasvědčují tomu, že by ji i přes absenci tohoto ustanovení mít měla. To je příklad Charty Organizace spojených národů, kdy tuto otázku řešil Mezinárodní soudní dvůr v posudku ve věci *Náhrady škody utrpěných ve službách OSN* z roku 1949<sup>17</sup>. Soud formuloval tzv. teorii implicitních kompetencí. Nutno dodat, že OSN představuje dosti specifický případ.

Mezinárodní subjektivita Evropské unie je sporná<sup>18</sup>. Důvodem je i dosavadní neochota některých členských států přiznat právní subjektivitu EU. <sup>19</sup>. Dosud nebyla oficiálně deklarována, nicméně některé aspekty nasvědčují, že ji de facto má. ( např. institut občanství EU, právo sjednat mezinárodní smlouvy dle čl. 24 a 38 Smlouvy o Evropské unii ). Naopak znění článku 37 odst. 1 by dokládalo názor o dosavadní neexistenci právní subjektivity. Podle tohoto článku jsou to členské státy, které v mezinárodních organizacích a na mezinárodních konferencích, jichž se účastní, zaujímají společné postoje přijaté podle SEU. Obdobně to stanovuje článek 19 odst. 1, podle něhož členské státy koordinují svou činnost v mezinárodních organizacích a na mezinárodních konferencích. I na základě těchto ustanovení část autorů právní nauky odmítá přiznat Unii právní subjektivitu<sup>20</sup>.

Ve prospěch existence právní subjektivity je možné přiřadit i znění článku 6 odst.4 SEU, podle kterého si Unie zajistí

---

<sup>17</sup> Posudek MSD ve věci *Náhrady škod utrpěných ve službách OSN* z roku 1949 ( CIJ Recueil 1949, s. 179 )

<sup>18</sup> Na rozdíl od Evropského společenství, kdy článek 281 SES přímo stanoví, že „Společenství má právní subjektivitu“.

<sup>19</sup> Nizozemí za svého předsednictví v Radě ve svém návrhu Amsterodamské smlouvy prosadilo do čl. A/2 větu: „Unie má právní subjektivitu.“ Ostatními státy ale bylo toto ustanovení vyškrtáno . ( viz.dokument CONF/25 00/96 )

<sup>20</sup> Právní subjektivitu neuznávají např.: Kapteyn P. J. G., VerLoren van Themaat P.: *Introduction to the Law of the European Communities*, Kluwer Law International, 3.vydání 1998, s. 1254  
Z českých autorů např. Blahož J., Klíma K., Skála k. a kol.: *Ústavní právo Evropské unie*, Aleš Čeněk Dobrá Voda 2003, s. 133.

prostředky nezbytné pro dosažení svých cílů a pro provádění svých politik. Sice se jedná o velice obecné a neurčité ustanovení, přesto vzhledem ke své formulaci a umístění nejde o pouhou politickou proklamaci, ale spíše o zmocnění dané členskými státy. Dalším argumentem může být článek 15 SEU, ve kterém je stanovena povinnost států zajistit, aby jejich národní politiky byly v souladu se společnými postoji ( které podle článku 12 zaujímá Evropská unie ), z čehož může vyplývat, že Unie jedná jako subjekt odlišný od členských států. Podobných argumentů by se našlo vícero<sup>21</sup>. Avšak z pohledu mezinárodního práva je naprosto klíčové znění článku 24 SEU, které přinesla Amsterodamská smlouva. Ten stanovuje, že je-li nezbytné uzavřít mezinárodní smlouvu, může Rada zmocnit předsednictví, aby za tímto účelem zahájilo jednání. Článek zakotvuje možnost uzavření takovéto mezinárodní dohody jednomyslně Radou na základě doporučení předsedajícího státu. Smlouvy, které jsou uzavírány se třetími stranami podle tohoto ustanovení, navíc označují samotnou Unii jako jednu ze stran, nikoliv tedy členské státy<sup>22</sup>. Znění článku 24 SEU v kontextu s ostatními ustanoveními Smlouvy o EU je možné považovat za implicitní vyjádření právní subjektivity Evropské unie z pohledu mezinárodního práva veřejného

Tato nejasnost přináší značné problémy. Například je velkým problémem sjednávání mezinárodních smluv nebo členství v mezinárodních organizacích, u kterých Společenství ( které má právní subjektivitu ) není zároveň signatářem.<sup>23</sup> V některých

<sup>21</sup> Svoboda, P.: Právo vnějších vztahů Evropské unie, 2. aktualizované vydání. Linde Praha 2007, s. 31 n.

<sup>22</sup> Například Dohoda mezi Evropskou unií a vládou Spojených států amerických o bezpečnosti utajovaných informací z 30. dubna 2007, Dohoda mezi Evropskou unií a Bývalou jugoslávskou republikou Makedonií o účasti Bývalé jugoslávské republiky Makedonie na vojenské operaci Evropské unie pro řešení krize v Bosně a Hercegovině (operace Althea) z 30. června 2006 a jiné.

<sup>23</sup> Smith M. Europe's Foreign and Security Policy. Cambridge University Press, Cambridge, 2004, str.218

případech se to řeší pomocí takzvaných „smíšených smluv“. Jde o mezinárodní smlouvy, které uzavírá na jedné straně Evropské společenství a jeho členské státy, a na druhé straně nečlenský stát. Smluvní stranou musí být vedle Společenství zároveň také členské státy proto, že předmětem úpravy této smlouvy jsou i záležitosti, které nespadají do pravomoci ES a zůstávají v pravomoci členských států. V jiných případech Unie spoléhá na tzv. „memoranda porozumění“, která sjednává sama často právě pro oblast SZBP, jež ovšem vždycky nejsou právně závaznými akty podle mezinárodního práva veřejného<sup>24</sup>. Tyto dohody a memoranda tak reprezentují pragmatický a kreativní způsob řešení problému chybějící právní subjektivity Unie.

---

<sup>24</sup> Například správa bosenského Mostaru během válek v bývalé Jugoslávii měla právní základ na takovýchto memorandech.



## **3 Evropská bezpečnostní a obranná politika ( EBOP )**

### **3.1 Charakteristika**

Součástí společné zahraniční a bezpečnostní politiky a politické integrace Evropské unie je Evropská bezpečnostní a obranná politika ( European Security and Defence Policy ). Idea evropských bezpečnostních sil se poprvé objevila v 50. letech 20. století, ovšem Evropské obranné společenství přes odpor některých států nebylo realizováno. Konec studené války způsobil změnu v bezpečnostních výzvách, neboť útok ze strany suverénních států se stal pouze jednou z mnoha hrozeb. Nová bezpečnostní rizika jako terorismus, etnické konflikty, mezinárodní zločinnost či problém nelegální migrace již nebyla limitována státními hranicemi. Na tuto změněnou bezpečnostní situaci poprvé reagovala tzv. Petersbergská deklarace z roku 1992. V roce 1994 byl schválen koncept Evropské bezpečnostní a obranné iniciativy v rámci Severoatlantické aliance ( tzv. evropský pilíř NATO ). V rámci tohoto pilíře byly ustanoveny evropské jednotky pod vedením NATO v Evropě ( SHAPE ). Projekt budování EBOP má tedy počátek v diskusi o existenci evropského pilíře NATO, na jehož podobu byly odlišné názory ( například Francie byla pro autonomní evropskou instituci vně NATO ). V roce 1996 byla v Berlíně uzavřena dohoda mezi Západoevropskou unií a NATO umožňující Západoevropské unií užívat vojenské a plánovací kapacity NATO ( tzv. mechanismus Berlin plus ) a tak zabránit vytváření paralelních struktur. Tím se velmi výrazně zvýšila vojenská akceschopnost států Západoevropské unie, které byly zároveň i členy EU.

Program Evropské bezpečnostní a obranné politiky byl dlouhou dobu kontroverzním tématem<sup>25</sup>, ale pod vlivem mezinárodních okolností začaly členské státy projevovat ochotu s jeho uskutečňováním. Postupná změna názorů se projevila v Deklaraci ze Saint-Malo, kterou následně potvrdily členské státy. Důležitým mezníkem byla kosovská krize v roce 1999, kdy síly NATO zahájily bojové operace proti srbskému režimu s cílem zastavit etnické čistky. Důsledky tohoto zásahu a jeho provedení ( prakticky v režii Spojených států amerických ) tehdy posílily sblížení Francie a Velké Británie, tedy zemí, jejichž vojenský potenciál je největší ze všech států Evropské unie

V prosinci roku 1999 se na summitu EU v Helsinkách Evropská rada shodla na vytvoření vojenských kapacit pro plnění určených úkolů. Jednalo se zejména o zvládání krizí. Státy se dohodly na vytvoření Evropských sil rychlé reakce ( European Rapid Reaction Forces ) do konce roku 2003.

Největší přínos této politiky je v tom, že vytváří autonomní vojenské kapacity v rámci Evropské unie. Dochází tak k rozšiřování společné zahraniční a bezpečnostní politiky o vojenský rozměr. Evropská bezpečnostní a obranná spolupráce vznikla začleněním Západoevropské unie do struktur EU, jak rozhodla Evropská rada 3.6. 1999 v Kolíně nad Rýnem. Členské státy deklarovaly připravenost dát Evropské unii k dispozici až 60 tisíc vojáků<sup>26</sup>.

Evropská bezpečnostní a obranná politika, jejíž cíle obsažené ve Smlouvě o EU, byly později rozvedeny v *Evropské bezpečnostní strategii*<sup>27</sup>, je jakýmsi „mostem“ mezi EU, NATO a

---

<sup>25</sup> Dánsko se rozhodlo nepodílet na budování vojenských schopností EU a má výjimku ( opt-out ) týkající se vojenské části EBOP.

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> European Security Strategy ( A secure Europe in a better world ). Brussels, 12 December 2003

OSN. Tento dokument, který byl schválen Evropskou radou v prosinci 2003, obsahuje současné hrozby a naznačuje možné způsoby jejich řešení. Přestože je této koncepci vytýkána jistá míra nekonkrétnosti a nejasnosti<sup>28</sup>, formulováním této problematiky a nástinu jejího řešení přispěla k progresivnímu vývoji EBOP. Definuje obsáhlý soubor nástrojů, které má EU k dispozici. Jmenuje nástroje politické, diplomatické, vojenské, civilní aktivity i nástroje obchodní a rozvojové politiky. Za největší hrozby byly označeny terorismus, proliferační zbraní hromadného ničení, regionální konflikty, tzv. „nefunkční státy“ ( State Failure ) a organizovaný zločin. Ve druhé části jsou nastíněny tři základní strategické cíle Unie, kterými jsou:

A) Rozšíření zóny bezpečnosti v okolí EU, podpora stability států sousedících v její blízkosti

B) Posilování mezinárodního právního řádu s důrazem na multilateralismus, primární zodpovědnost za udržování mezinárodního míru a bezpečnosti je na Radě bezpečnosti OSN, zároveň však i rozvíjení transatlantického spojení v rámci NATO

C) Schopnost Unie reagovat na hrozby ještě než dojde ke krizi

EBOP vyjadřuje autonomní politiku v bezpečnostní a vojenské oblasti, která odráží odlišnou strategii a priority, než které ztělesňuje politika Spojených států amerických. Umožňuje tak prosazovat společné zájmy způsobem, který je pro evropské země po roce 1945 přirozený, tedy důraz na multilateralismus a výraznou úlohu OSN<sup>29</sup>.

Snahou Unie je převzít širší zodpovědnost v mezinárodních vztazích. Podle Evropské bezpečnostní strategie působení EU není

---

<sup>28</sup> Někteří autoři jdou ještě dál, například B. Pikna označil tento dokument za „spíše materiál public relations.“ Viz. Pikna, B. Mezinárodní terorismus a bezpečnost Evropské unie (právní náhled), 1. vyd., Praha: Linde Praha, 2006, str.222

<sup>29</sup> Součástí EBOP jsou i vojenské programy, z nichž nejznámějším je zřejmě GALILEO ( Jde lokalizační satelitní systém, nezávislý na GPS ).

nikterak geograficky vymezené, což umožňuje flexibilní zásahy bez jakéhokoliv teritoriálního omezení<sup>30</sup>. V praxi toto pojetí potvrdila vojenská operace EU Artemis v Demokratické republice Kongo, jež představovala první vojenskou misi Unie mimo evropský kontinent.

### **3.2 Evropská bezpečnostní a obranná politika a Severoatlantická aliance ( NATO )**

Na rozdíl od Evropské unie je NATO primárně obrannou vojensko - politickou aliancí. Evropská unie dosud nevytváří systém společné obrany a vzhledem k vojenskému deficitu Evropy ve srovnání se Spojenými státy evropské státy v nedávné minulosti spoléhaly v obranných záležitostech takřka výhradně právě na ně. Nicméně po konci studené války projevují evropské státy ve větší či menší míře snahu o evropskou autonomii ve vojenské oblasti. Velký vliv na tento vývoj měla též válka na Balkáně v 90. letech, která ukázala slabost Evropské unie jak v prosazování společné politiky, tak právě ve vojenské sféře<sup>31</sup>.

Strategická podoba nové bezpečnostní politiky EU byla vzhledem k Alianci jasná. Cílem Unie není Alianci nahradit či konkurovat, ale nalézt řešení, které by umožňovalo evropským státům v NATO jednat jednou v rámci společných zájmů a jednou v rámci čistě evropském. Spojené státy další vývoj spatřovaly

---

<sup>30</sup> Evropská bezpečnostní strategie má svůj vzor v národních bezpečnostních strategiích, které představují základní koncepční dokumenty, v nichž jsou definovány bezpečnostní hrozby, způsoby a prostředky, jak těmto hrozbám čelit. Například poslední bezpečnostní strategie České republiky byla schválena vládou 10. prosince 2003 a jsou v ní zmíněny i v současné době aktuální odkazy na případný systém protiraketové obrany:

Čl. 43 Bezpečnostní strategie České republiky: „Vzhledem k pokračujícímu šíření zbraní hromadného ničení spolu s raketovými technologiemi a vzhledem k tomu, že některé země odmítají respektovat relevantní mezinárodní závazky, bude vláda vytvářet podmínky pro připojení se k projektům či systémům, které budou schopny zajistit ochranu území České republiky.“

<sup>31</sup> I z těchto důvodů Česká republika dosud spatřuje jako hlavního garanta bezpečnosti NATO a zejména Spojené státy americké. V současné době probíhají jednání o případném umístění části systému protiraketové obrany v ČR, která jsou vedena na bilaterální úrovni mezi vládami ČR a USA, nikoliv tedy na bázi multilaterální v rámci NATO.

pozitivně, protože doufaly, že evropské státy přejmou větší díl zodpovědnosti za svou bezpečnost

Může se stát, že v některých případech bude mít činnost států v rámci Severoatlantické aliance vliv na SZBP Evropské unie. Takovému působení v kontextu mezinárodního společenství nelze zabránit, je však možné případné negativní účinky eliminovat vzájemnou spoluprací a výměnou informací. Na to pamatuje článek 16 SEU, podle kterého se členské státy v rámci Rady navzájem informují a konzultují o všech otázkách zahraniční a bezpečnostní politiky obecného zájmu, aby prostřednictvím sladěného a souběžného jednání zajistily co nejúčinnější uplatňování vlivu Unie<sup>32</sup>.

Smlouva o Evropské unii v článku 17 odst. 1, odst. 2 a odst. 4 stanovuje, že společná zahraniční a bezpečnostní politika nesmí být na újmu závazků členských států v Severoatlantické alianci. Evropská rada schválila dne 14. 12. 2001 Laekenskou deklaraci o provádění vojenských operací Evropské unie v oblastech, kde se Severoatlantická aliance nehodlá angažovat. Evropská unie má se Severoatlantickou aliancí dvě strategické smlouvy, které umožňují EU využívat vojenské prostředky Aliance: Dohodu o strategickém partnerství z 16. 12. 2003 a Pakt o bezpečnosti z 14.3. 2003 ( tzv. mechanismus Berlín plus )<sup>33</sup>. Jedná se o komplex dohod, které řeší nejdůležitější prvky z hlediska jejich vzájemného působení. Evropská unie má přístup k plánovacím strukturám NATO, avšak přístup Evropské unie ke strukturám a kapacitám NATO je podmíněn předchozím souhlasem Severoatlantické rady. Tedy jde o ad hoc schvalování každého využití kapacit NATO<sup>34</sup>. Nadále se pokračuje ve vytváření

---

<sup>32</sup> Příkladem takovéto otázky obecného zájmu v zahraniční a bezpečnostní politice je právě výše zmíněná případná výstavba protiraketového štítu v České republice a Polsku.

<sup>33</sup> NATO handbook. NATO Office of Information and Press, Brussels 2001, str.352 n.

<sup>34</sup> Což může vyvolávat určité obavy zjm. z postupu Turecka, které je významným členem NATO a aspirantem na vstup do EU.

sil rychlé reakce, které by měly být schopné zasáhnout kdekoliv po světě. Primárně by měly být nasazovány podle hlavy VII. Charty OSN.

### **3.3 Vojenské aspekty EBOP**

Evropská unie zahájila budování vojenských jednotek, které by byly schopné plnit cíle Petersbergských misí. Akcent je kladen především na rychlost. Vedle hlavního kontingentu, který by představoval 50- 60 tisíc mužů rozmístitelných do šedesáti dnů, by důležitou roli měly hrát síly rychlé reakce. Ty by měly být vytvořeny ze samostatných bojových seskupení ( battle groups ) o síle 1500 mužů, které by byly schopné zasáhnout kdekoliv ve světě, a měly by být rozmístitelné do patnácti dnů. Část z nich by měla být připravena do 48 hodin. Používaly by se hlavně podle hlavy VII. Charty OSN na základě požadavku Spojených národů. Pro jejich nasazování je z hlediska práva Evropské unie velmi důležité znění článku 11 odst. 1, které stanovuje principy a tím i určité limity. Samozřejmý je soulad jejich užití s celkovou koncepcí společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Nejedná se dosud o zárodek samostatné evropské armády, národní jednotky jsou pro potřeby evropské bezpečnostní a obranné politiky vysílány na základě dobrovolnosti.

V roce 2000 schválil Evropský parlament rezoluci o Evropské bezpečnostní a obranné politice rozvíjené v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Západoevropská unie byla z velké části začleněna do Evropské unie a de facto pozbyla svého významu, nicméně zcela zrušena nebyla a stále tedy platí modifikovaná Bruselská úmluva, v níž jsou platné spojenecké obranné závazky.

V roce 2001 bylo započato s vytvořením evropských obranných institucí, kterými jsou Politický a bezpečnostní výbor, Vojenský výbor, satelitní středisko a Evropská obranná agentura.

Také došlo k formulování pravidel pro nasazování sil a prostředků členských států ve společných jednotkách Evropské unie.

### **3.4 Civilní aspekty EBOP**

Evropská unie má také nástroje k řešení krizí civilního charakteru v různých fázích vývoje krizové situace, mimořádné události či poválečné obnovy. Důležitým nástrojem 2. pilíře jsou humanitární a záchranné mise, mise k udržení míru a mise bojových jednotek k řešení krizí včetně prosazování míru (článek 17 SEU ). Společná evropská bezpečnostní a obranná politika zahrnuje i nevojenské prostředky při zvládnání krizí<sup>35</sup>.

Evropská rada na svém zasedání v portugalské Santa Maria de Feiro v červnu 2000 stanovila čtyři civilní oblasti aktivit:

- Policie
- Civilní ochrana
- Civilní správa
- Právní stát

Civilní operace Evropské unie jsou zaměřeny na podporu státních orgánů a institucí v procesu vnitřní stabilizace země, často se proto budou využívat policejní jednotky. Smlouva z Nice stanovuje, že budoucí operace provádí EU sama ( dříve to byla Západoevropská unie ). K dosažení cílů civilních misí byl v květnu 2000 zřízen Výbor pro civilní aspekty řešení krizí.

#### **3.4.1 Právní základ**

Podmínkou pro tyto mise bývá rozhodnutí OSN, zpravidla formou rezoluce Rady bezpečnosti OSN. V některých případech je vyslání a průběh misí nezávislé na Organizaci spojených národů.

---

<sup>35</sup> Pikna, B. Vnitřní bezpečnost a pořádek v evropském právu ( oblast policejní a justiční spolupráce ), 3.podstatně přepracované a rozšířené vydání. Praha: Linde Praha, 2006

V obou případech je však nutné postupovat podle ustanovení 2. pilíře EU a dodržet stanovené procedury. Právní východisko v komunitárním právu najdeme především v článku 14 (společné akce). Od roku 1999 se Evropská unie zapojila v rámci společné bezpečnostní a obranné politiky do procesu vytváření nutných prostředků a kapacit na zvládnání krizí vně Unie.

### **Financování**

Správní i operativní výdaje jdou k tíži rozpočtu Evropské unie. Ovšem pokud Rada Evropské unie rozhodne jednomyslně jinak nebo pokud se jedná o výdaje na vojenské či obranné operace a nejde-li o operační náklady, jdou k tíži členských států podle dohodnutého rozdělovacího mechanismu.



## **4 Fungování společné zahraniční a bezpečnostní politiky**

### **4.1 Charakteristika SZBP**

Podoba společné zahraniční a bezpečnostní politiky je závislá na specifické podobě Evropské unie. Evropská unie je mezinárodní organizace sui generis, ve skutečnosti je tvořena Evropskými společenstvími ( 1. pilíř ) a mezivládní spoluprací a koordinací ( 2. a 3. pilíř ). Členské státy se dosud neshodly na mezinárodněprávní subjektivitě a právě jejich postoj je důležitý i z hlediska mezinárodního uznání a postojů okolních států. Do budoucna se s právní subjektivitou Evropské unie počítá, jak ukázal návrh Smlouvy o Ústavě pro Evropu a nyní tzv. Reformní smlouva. Právní akty v rámci druhého pilíře mají právní základ především v mezinárodním právu veřejném. Pro interpretaci a aplikaci vztahů států v této oblasti tak budou důležitá i ustanovení obsažená ve Vídeňské úmluvě o smluvním právu.

Ustanovení článku 11 Smlouvy o Evropské unii vymezuje hlavní principy a zásady, na kterých stojí a kterými se řídí SZBP EU. Cíle SZBP jsou vymezeny poměrně obecně, nicméně stanovují jasný mantinel pro využívání nástrojů tohoto pilíře. Konkrétní užití nástrojů je pak možné poměřovat s tím, zda vyhovují tomuto článku. Těmito cíly jsou:

- Chránit společné hodnoty, základní zájmy, nezávislost a celistvost Unie v souladu se zásadami Charty Organizace spojených národů
- Zachovávat mír a posilovat mezinárodní bezpečnost v souladu se zásadami Charty OSN
- Podporovat mezinárodní spolupráci
- Rozvíjet a upevňovat demokracii a právní stát, jakož i dodržování lidských práv a základních svobod

Ve většině případů se budou tyto cíle navzájem prolínat. Příkladem mohou být civilní a vojenské mise Unie, které často reagují na rezoluce Rady bezpečnosti OSN, zaměřují se na dodržování lidských práv a podporu právního státu a v neposlední řadě tím zajišťují bezpečnost Unie samotné.

Společná zahraniční a bezpečnostní politika je obsahem 2. pilíře Evropské unie. Tato oblast není komunitarizována, rozhodující je tedy i nadále mezivládní spolupráce, která je ovšem v některých směrech modifikována. V 2. pilíři působí jak orgány komunitární, tak orgány specializované.

Na rozdíl od Evropské politické spolupráce vyjadřuje Smlouva o EU silnější závazky pro členské státy v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Obecné povinnosti států při provádění SZBP jsou formulovány v článku 11 odst. 2 SEU. Podle něho členské státy aktivně a bezvýhradně podporují zahraniční a bezpečnostní politiku Unie v duchu loajality a vzájemné solidarity. Přestože jsou tato ustanovení formulována jako bezpodmínečné povinnosti, jasná pravidla pro jejich vynucení chybí. Vzhledem k tomu, že jurisdikce Evropského soudního dvora je v tomto pilíři velmi omezená, není možné, aby členský stát podal žalobu ohledně případného porušení těchto povinností. Odpovědnost má v tomto případě zřejmě Rada, aby zajistila plnění závazků na politické úrovni. Tomu odpovídá i znění poslední věty v článku 11 odst.2 SEU (*Rada dbá na dodržování těchto zásad*). Rada ovšem nemá žádné donucovací prostředky, proto může členskému státu pouze připomínat jeho povinnosti. Teoreticky nejsou ani vyloučeny mezinárodněprávní nástroje řešení sporů, ovšem v tomto případě by zřejmě nastaly značné problémy v souvislosti s ne zcela vyjasněnou mezinárodněprávní subjektivitou Evropské unie<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Například aktivní i pasivní legitimace EU ve sporu je vázána na její mezinárodněprávní subjektivitu.

## **4.2 Orgány společné zahraniční a bezpečnostní politiky**

Základním rysem společné zahraniční a bezpečnostní politiky je její mezivládní charakter. To se projevuje i u orgánů, které působí v rámci 2. pilíře, protože na rozdíl od komunitárního práva je tu klíčová role těch orgánů, které bezprostředně tvoří zástupci vlád z jednotlivých členských států. Přímou potřebu SZBP byly vytvořeny orgány speciální. Stále častěji však dochází k jevu, který můžeme označit za tzv. „bruselizaci“ SZBP, tedy k využívání komunitárních orgánů a jejich zapojování do provádění aktivit v tomto pilíři. Tyto orgány disponují rozsáhlým administrativním aparátem, který umožňuje efektivnější fungování mechanismů. Tento proces je výhodný pro celou Evropskou unii, neboť tím dochází k překonání bariéry, která do určité míry vznikla v rámci pilířového uspořádání Unie

### **Evropská rada**

Evropská rada, která je tvořena hlavami států a vlád členských zemí, má klíčový význam při uplatňování společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Evropská rada je koordinátorem společné zahraniční a bezpečnostní politiky spolu s předsedajícím státem. Definuje zásady a obecné směry SZBP, případně může její rozhodnutí vést až ke společné obraně podle článku 17 odst.1. Rozhoduje o společných strategiích v oblastech, kde mají členské státy důležité společné zájmy.

### **Rada Evropské unie ( Rada EU, Rada ministrů )**

Rada Evropské unie představuje rozhodující roli. Záležitostmi společné zahraniční a bezpečnostní politiky se zabývají ministři zahraničních věcí jednotlivých členských států za účasti člena Komise pro vnější vztahy. Přijímá společné postoje, společné akce a uzavírá mezinárodní dohody týkající se SZBP. Jednání Rady ( v tomto složení tzv. Rada pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy ) připravuje Výbor stálých zástupců ( COREPER ).

## **Předsednictví EU**

Členský stát předsedající Radě zastupuje Evropskou unii při provádění pravomocí společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Odpovídá za provádění pravomocí SZBP a sjednává vnější smlouvy týkající se SZBP. Také vyjadřuje společné postoje Unie v mezinárodních organizacích a na mezinárodních konferencích. Předsedajícímu státu je k dispozici Evropská komise se svým aparátem. Velkou roli hraje minulý předsedající stát a stát, který bude předsedat Evropské unii po příští období šesti měsíců, kteří společně představují kontinuitu ( tzv. velká trojka ). Předsedající stát má za povinnost konzultovat s Evropským parlamentem hlavní aspekty SZBP a zajišťuje, aby názory Evropského parlamentu byly náležitě brány v úvahu ( viz článek 21 SEU ). Předsednictví je založeno na rotačním principu jednotlivých členských států.<sup>37</sup> Podle článku 18 SEU je hlavním úkolem předsedající země zastupovat EU v záležitostech SZBP. Podle téhož článku je předsedající stát rovněž odpovědný za provádění rozhodnutí přijatých v rámci SZBP a v zásadě zastupuje Unii v mezinárodních organizacích a konferencích. V politické praxi se tak od předsednictví vyžaduje sjednocování postojů členských států EU na zahraniční a bezpečnostní politiku, plnění funkce zahraničněpolitického mluvčího, zastupování EU na mezinárodní scéně, zajišťování spolupráce Rady s Vysokým představitelem EU pro SZBP a spolupráce Rady s Evropským parlamentem v oblasti zahraniční politiky.

System rotační rovnosti je často kritizován kvůli nedostateční kontinuitě a stabilitě a to i s ohledem na fakt, že každá předsedající země má jiné priority. Výsledek předsednictví EU tak záleží na zkušenostech, možnostech, síle a též vnitřní situaci v předsedajícím státě<sup>38</sup>. Proto text Smlouvy o Ústavě pro

<sup>37</sup> Předsedající země si mandát předávají vždy k 1. lednu a k 1. červenci.

<sup>38</sup> Bliže viz. Pitrová, M., Kaniok, P. Institut předsednictví Evropské unie- principy, problémy a reforma. Mezinárodní vztahy 3/2005, str. 5-23

Evropu i Smlouva o založení Evropského společenství ( tzv. Reformní smlouva ) provádějí reorganizaci tohoto institutu.

### **Evropský soudní dvůr**

Pravomoc Evropského soudního dvoru je pro oblast společné zahraniční bezpečnostní politiky výslovně vyloučena v článku 46 SEU. Existují ovšem případy, kdy jeho úloha nezastupitelná, přestože tak dochází k jeho průniku do oblasti 2. pilíře. Evropský soudní dvůr je totiž příslušný přezkoumávat hospodářské sankce přijaté Radou podle článku 301 či 60 odst.1 SEU, protože v tomto případě dochází k transformaci z opatření v rámci 2. pilíře na komunitární akty. Dále je oprávněn dohlížet na dodržování principu speciality ve vztahu mezi Smlouvou o EU a Smlouvou o ES, který je vyjádřen v článku 47 SEU. V případě, že by členské státy využily institutu tzv. posílené spolupráce podle článku 43, je rovněž založena pravomoc ESD podle článku 46 (c). Konečně podle článku 46 (d) je ESD příslušný přezkoumávat princip respektování lidských práv a základních svobod, jak je deklarováno v článku 6 odst. 2 SEU. Evropský soudní dvůr kromě výše uvedených případů by tedy neměl jakékoliv akty společné zahraniční a bezpečnostní politiky vykládat ani rozhodovat o sporech z nich vyplývajících, avšak i s ohledem na ne zcela nepropustnou hranici mezi 1. a 2. pilířem, jak bude dále poukázáno, je absolutní omezení jeho činnosti pouze teoretické.

### **Politický a bezpečnostní výbor**

Speciálním orgánem je Politický a bezpečnostní výbor složený ze zástupců členských států, který připravuje projednávání jednotlivých otázek. Je tvořen z politických ředitelů ministerstev zahraničních věcí členských států a zástupce Evropské komise. Podrobně monitoruje provádění dohodnuté společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Jeho hlavním úkolem je udávat politický směr v otázkách spadajících do oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky a navrhopvat

stanoviska Evropské radě, a to z vlastní iniciativy či na žádost samotné Rady. Podle článku 25 SEU může Politický a bezpečnostní výbor vykonávat pod odpovědností Rady politickou kontrolu a strategické řízení při operacích k řešení krizí. Pracovních skupin pro SZBP je zhruba přes třicet. Jsou složeny z expertů z členských států Unie. De facto tak plní obdobnou úlohu jako Výbor stálých zástupců ( COREPER ) v komunitárním právu.

### **Vysoký představitel pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku**

Tato funkce byla zavedena Amsterodamskou smlouvou jako nový prvek v oblasti SZBP. Vysoký představitel pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku (a generální tajemník Rady v jedné osobě<sup>39</sup>) zaštiťuje prezentaci SZBP navenek, přispívá k formulování, přípravě a provádění rozhodnutí ( čl. 26 ) a po zmocnění předsedajícím státem vede dialog se třetími stranami.<sup>40</sup>Musí velmi úzce spolupracovat s Komisí, která často vykonává prováděcí rozhodnutí ke společným akcím.

### **Evropský parlament**

Evropský parlament je konzultován o hlavních aspektech společné zahraniční a bezpečnostní politiky a v pravidelných intervalech je o nich informován. Předsednictví zajišťuje, aby jeho názory byly náležitě brány v úvahu. Podle článku 21 SEU může Radě klást dotazy nebo jí dávat doporučení. Každoročně také koná rozpravu o pokroku při provádění společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Vzhledem k tomu, že rozhoduje o rozpočtu Unie, určuje tím také, kolik finančních prostředků má k dispozici oblast 2. pilíře. Jeho relativně menší role není ovšem specifická pouze v systému komunitárního práva, i ve většině členských

<sup>39</sup> Tato kumulace funkcí v jedné osobě ( Vysoký představitel pro SZBP-čistě záležitost 2. pilíře, Rada-komunitární orgán podle článku 7 SES ) je dalším důkazem propojování 1. a 2. pilíře.

<sup>40</sup> Prvním Vysokým představitelem pro SZBP byl zvolen na zasedání Evropské rady v Kolíně nad Rýnem v červnu roku 1999 Javier Solana, bývalý generální tajemník NATO

států je role národních parlamentů v oblasti zahraniční politiky omezená. I přesto se Evropský parlament vyjadřuje k řadě mezinárodních otázek, a narozdíl od ostatních orgánů často zaujímá velmi ostré a mnohem méně diplomatické postoje, zejména co se týče případů porušování lidských práv.

### **Evropská komise**

Článek 27 SEU stanovuje, že Komise je plně zapojena do prací v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Evropská komise poskytuje zejména administrativní aparát a má právo podávat návrhy Radě ve věcech SZBP. Rada může požádat Evropskou komisi, aby předložila návrhy na provedení společné akce. Evropská komise v řadě případů ztělesňuje Evropskou unii jako významného hráče na mezinárodní scéně. Primárně je ovšem orgánem Evropských společenství, což se stává problémem při střetu zájmů, kdy je především loajální vůči Společenství. ( např. neinkorporované embargo vůči Haiti v roce 1991 kvůli rozporům vůči Úmluvě z Lomé ).

**Výbor stálých zástupců** ( COREPER- Comité des Représentants Permanents )

Výbor stálých zástupců připravuje setkání Rady ministrů a technicky vzato má poslední slovo při zajištění koherence mezi společnou zahraniční a bezpečnostní politikou a záležitostmi Společenství. Přestože jeho úloha v rámci 2. pilíře není právně zakotvena ( jeho úloha v komunitárním právu je obsažena v článku 207 SES ), představuje důležitý prvek pro praktické fungování Rady<sup>41</sup>.

### **Členské státy**

Členské státy jsou povinny spolupracovat na rozšiřování a rozvoji své vzájemné politické solidarity. Zdrží se jakéhokoli jednání, které je v rozporu se zájmy Unie nebo může snižovat

<sup>41</sup> V rámci 1. pilíře je jeho role ještě daleko větší, než by se dalo vyčíst z právních dokumentů, ve kterých je zmíněn

účinnost jejího působení jako soudržné síly v mezinárodních vztazích ( článek 11 odst. 2 ). Zajišťují koherenci národních politik se společnými postoji.

### **Zvláštní zmocněnci EU**

Maastrichtská smlouva obsahuje ustanovení o jmenování zvláštních zmocněnců Evropské unie s pověřením pro určitou politickou záležitost. Těchto zmocněnců bylo celkem často využíváno ( např. Wolfgang Petritsch v Kosovu ). Jejich jmenování, změna či prodloužení mandátu se děje prostřednictvím společné akce Rady<sup>42</sup>.

### **Útvar pro politické plánování a včasné varování (Policy Planning and Early Warning Unit)**

Útvar pro politické plánování a včasné varování byl zmíněn v deklaraci číslo 6, která tvořila přílohu k Amsterodamské smlouvě, v níž Mezivládní konference souhlasí s jeho vytvořením v rámci Generálního sekretariátu Rady EU a podřizuje ho generálnímu tajemníku Rady, Vysokému představiteli pro SZBP. Jeho vznik podpořila i delší dobu zvažovaná myšlenka zahraničněpolitického útvaru EU, který by hodnotil vývoj na mezinárodní scéně z evropské perspektivy a nebyl by ovlivněn národními pohledy. Především posuzuje a následně zajišťuje včasná varování před událostmi nebo situacemi, které by mohly mít závažné důsledky pro oblast SZBP.

K provádění společné zahraniční a bezpečnostní politiky byla zřízena řada speciálních obranných a vojenských institucí rozhodnutím či společnou akcí Rady, jako je například Vojenský výbor, Satelitní centrum<sup>43</sup>, Generální štáb Evropské unie a Evropská obranná agentura<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> Například společná akce Rady 2006/49/SZBP ze dne 30. ledna 2006 o jmenování zvláštního zástupce Evropské unie v Bosně a Hercegovině ( úřední věstník L 26 )

<sup>43</sup> Společná akce Rady 2001/555.

<sup>44</sup> Agentura byla zřízena společnou akcí Rady ze dne 12. 8. 2004 ( 2004/551 CFSP ). Byly jí svěřeny čtyři hlavní funkce. Týkají se rozvoje obranných schopností, zbrojení



### **Vojenský výbor ( European Union Military Committee )**

Vojenský výbor<sup>45</sup> je nejvyšším vojenským orgánem Evropské unie. Skládá se z ministrů obrany členských států, které zastupují jejich vojenští zástupci. Hlavním úkolem tohoto výboru je především informovat Politický a bezpečnostní výbor a poskytovat vojenské velení Vojenskému štábu EU, který je mu podřízen. Vojenský výbor musí v případě krizové situace navrhnout její možné řešení a odhadnout finanční náklady případného zásahu EU. Během operace samotné pak monitoruje její průběh.

### **Vojenský štáb**

Vojenský štáb ( European Union Military Staff <sup>46</sup>) monitoruje situaci a provádí strategické plánování pro Petersbergské mise. Zajišťuje spojení mezi Vojenským výborem a konkrétními vojenskými kapacitami. Plní především tři hlavní operační funkce: včasné varování, vyhodnocování situací a strategické plánování. Dále spolupracuje s jednotlivými národními štáby a vyjednává se třetími státy o jejich konkrétní vojenské pomoci operacím vedených EU.

## **4.3 Financování SZBP**

Otázka zabezpečení peněžních prostředků pro konkrétní aktivity společné zahraniční a bezpečnostní politiky je důležitá jak z hlediska realizačního, kdy je nutnou podmínkou pro její skutečné naplnění, tak z hlediska politického. Celková částka, která je vynakládána na aktivity společné zahraniční a bezpečnostní, se rok od roku zvyšuje ( viz. Příloha č.1 ), přesto i

---

spolupráce, evropské obranné technické a průmyslové báze a trhu obranné výzbroje a výstroje, a prosazování spolupráce ve vědeckém výzkumu a technice. Každý členský stát EU se podílí na činnosti Agentury s výjimkou Dánska, které se rozhodlo neúčastnit se na programu EBOP.

<sup>45</sup> Zřízen rozhodnutím Rady č. 2001/79

<sup>46</sup> Zřízen rozhodnutím Rady č. 2001/80.

nadále tvoří jen malou část v rámci vnějších vztahů Evropské unie.<sup>47</sup> V první fázi podle Maastrichtské smlouvy byly aktivity SZBP financovány buď z rozpočtu Společenství, nebo se o způsobu financování rozhodovalo v konkrétních případech ad hoc, přičemž u operativních výdajů se předpokládala i finanční spoluúčast členských států. Tato úprava ovšem vedla ke snaze států podílet se na jednotlivých aktivitách co nejméně a spoléhat na vyšší příspěvky ostatních. To se projevilo ve výsledku i na výsledné podobě SZBP, jejíž intenzita provádění byla velmi nejistá. Z těchto důvodů byl zvolen jiný systém financování v Amsterodamské smlouvě. Důležitou změnou byla reforma financování společných akcí. Z rozpočtu Společenství jsou hrazeny veškeré operační i administrativní náklady s výjimkou výdajů na vojenské a obranné operace ( článek 28 odst.3 ). V případech, kdy náklady na společnou akci nelze získat z prostředků Společenství, se tyto náklady rozdělí podle výše hrubého národního produktu jednotlivých členských států vůči celkovému produktu Společenství<sup>48</sup>. Vše platí za předpokladu, že Rada jednomyslně nerozhodne jinak. Na základě těchto ustanovení tak státy, které se neúčastní vojenských či obranných operací, nejsou povinny financovat tyto akce v případě, že učinily formální prohlášení podle článku 23 odst. 1.

#### **4.4 Nástroje SZBP**

K provádění společné zahraniční a bezpečnostní politiky definuje Smlouva o Evropské unii pravomoci, nástroje a postupy řízení<sup>49</sup>. Základním principem fungování je systematická spolupráce členských států při provádění společné zahraniční a

<sup>47</sup> Do oblastí vnějších vztahů spadají veškeré zahraniční záležitosti a aktivity EU s výjimkou společné obchodní politiky a vztahů se zeměmi Afriky, Karibiku a Pacifiku (ACP - ty jsou založeny na Smlouvě z Cotonou, podepsané v červnu 2000 na 20 let a revidované v únoru 2005).

<sup>48</sup> Hlavní finanční tíže je tak na členských státech, zejména co se týče vojenských misí. Obecně se dá říci, že evropské státy vynakládají na obranu ve srovnání s ostatními státy jako je Rusko a USA podstatně menší část svého hrubého domácího produktu.

<sup>49</sup> Píala, P., Pitrová M. Evropská unie. Centrum pro studium demokracie a kultury, Brno 2003, str. 537 n.

bezpečnostní politiky. Spolupráce je výchozí nástroj SZBP založený na zásadách politické loajality a solidarity. Dochází v ní ke vzájemným konzultacím a vzájemné informovanosti, koordinaci činnosti členských států v mezinárodních organizacích či konferencích a k prosazování SZBP diplomatickými a konzulárními zastoupeními. ( čl. 19 SEU ).

Mezi konkrétní nástroje Společné zahraniční a bezpečnostní politiky patří

- Obecné směry a zásady
- Společné strategie
- Společné akce
- Společné postoje
- Dohody se třetími státy
- Deklarace
- Udržování kontaktů se třetími státy

#### **4.4.1 Obecné směry a zásady SZBP**

##### **( článek 13 odst. 1 SEU )**

Z hlediska hierarchie právních aktů v rámci Společné zahraniční a bezpečnostní politiky jim patří nejvyšší místo. Jedná se o nejobecnější akty 2. pilíře, ve kterých jsou obsaženy rozsah a priority SZBP. Provedení obecných směrů a zásad má na starosti Rada. Často je můžeme nacházet v nejrůznějších formách, přičemž někdy ani nejsou za tyto právní akty označeny ( například v tzv. závěrech předsednictví ze zasedání Evropské rady ).

#### **4.4.2 Společné strategie ( článek 13 odst.2 a odst.3 SEU ).**

Společné strategie se týkají oblastí, kde mají členské státy důležité společné zájmy. Ve společných strategiích jsou vymezeny cíle, doba trvání a prostředky, které Unie a

členské státy poskytnou. Mají za cíl dosáhnout koherence vnějších aktivit Evropské unie. Jsou vydávány jednomyslně Evropskou radou, prováděny jsou později společnými akcemi a společnými postoji. Dosud byly přijaty 3 strategie týkající se Ruska, Ukrajiny a Středozeří. Podle návrhu tzv. Reformní smlouvy se s nimi již do budoucna nepočítá<sup>50</sup>.

#### 4.4.3 Společné akce ( článek 14 SEU )

Nástroj ve formě společné akce se vydává tam, kde je společný zásah Evropské unie nutný<sup>51</sup>. Společné akce zavazují členské státy při provádění jejich vlastní zahraniční politiky. Ve společných akcích musí být vymezeny jejich cíle, rozsah, prostředky, jež budou Unii poskytnuty k dispozici, podmínky jejich provádění, a je-li to nezbytné i doba trvání. Jednotlivé úkoly, které jsou uskutečňované společnou akcí, mohou být stanoveny Radou ( tzv. samostatná opatření ), nebo mohou navazovat na společné strategie přijaté Evropskou radou ( tzv. navazující opatření ). Ve své podstatě se neliší, ovšem z hlediska právně formálního je podmínkou jejich perfekce příslušná procedura. Pro přijetí samostatného opatření je podle článku 23 odst. 1 SEU nutná jednomyslnost a teprve prováděcí opatření je možné přijmout kvalifikovanou většinou. Oproti tomu opatření navazující na společnou akci se v souladu s článkem 23 odst. 2 SEU stačí většina kvalifikovaná. V případě, že společná akce vyžaduje, aby státy provedly opatření na národní úrovni, musí být toto opatření v dostatečném předstihu projednáno v Radě Evropské unie. Smlouva o Evropské unii pamatuje i na situace, kdy a jakým způsobem stát může jednat jinak. Naléhavá změna mezinárodní situace opravňuje státy k uskutečnění nezbytných

<sup>50</sup> Společné strategie jsou dalším příkladem toho, že politiky z oblastí 1. a 2. pilíře se navzájem prolínají. Společné strategie vůči určitým zemím, které jsou nástrojem 2. pilíře, ovlivňují obsah tzv. dohod o partnerství a spolupráci, jež s těmito státy uzavírá Evropské společenství v rámci 1. pilíře.

<sup>51</sup> Pomocí společné akce byla například převzata správa bosenského Mostaru. Jejím prostřednictvím byla do oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky poprvé zapojena Západoevropská unie.

naléhavých opatření, která ovšem musí být prováděna se zřetelem na společnou akci a musí být oznámena Radě. Také v případě, vzniknou-li státu při provádění společné akce „větší potíže“, je možné hledat řešení, které vyhovuje státu, a zároveň není v rozporu s cíly společné akce a nesnižuje její účinnost. Cíle a zásady společné akce mohou být změněny, pokud to vyžaduje změna okolností. V praxi může mít společná akce formu hospodářské sankce, mírové operace, politické rezoluce atd. Společná akce je závazná pro Evropskou unii i členské státy a zveřejňuje se v Úředním věstníku EU řady L.

Společnou akci přijímá Rada zásadně jednomyslně. Specifickou záležitostí je použití institutu konstruktivní abstinence, výjimkou z pravidla jednomyslnosti je možnost přijetí pouze některými členskými státy, tedy kvalifikovanou většinou. Kvalifikovanou většinou se rozhoduje v případě, že jde o prováděcí akt k obecným směrům nebo společné strategii za podmíněk, že nejde o vojenskou či obrannou záležitost a zároveň se žádný členský stát neodvolá na své konkrétní „důležité důvody státní politiky“. Na hlasování se použije článek 205 odst. 2, odst. 4 SES (tj. souhlas minimálně dvou třetin členských států, přičemž na návrh členského státu by se eventuálně zkoumala podmínka, zda tyto státy reprezentují minimálně 62 % obyvatel Evropské unie).

Vedle zdržení se hlasování, které nemá důsledky pro zavázání nehlasujícího státu přijatým rozhodnutím, umožňuje článek 23 odst. 1 tzv. konstruktivní zdržení se hlasování. Konstruktivní abstinence tvoří alternativu k zabránění přijetí rozhodnutí. V podstatě tímto postupem hlasuje pro přijetí, avšak s jistou výhradou. Rozhodnutí bude řádně přijato a bude pro ostatní členské státy závazné. Ačkoliv stát, jenž využil možnosti konstruktivního zdržení se, není povinen toto rozhodnutí provést, v duchu vzájemné solidarity se dotyčný stát zdrží jakékoli činnosti, která by se mohla dostat do rozporu s činností Unie

založené na takovémto rozhodnutí. S výjimkou rozhodnutí souvisejícího s vojenstvím nebo obranou se tento stát nezavazuje povinnosti k finanční spoluúčasti na takovémto rozhodnutí. Tento institut je ovšem způsobilý svého fungování pouze za předpokladu, že počet států, které využily možnosti tohoto ustanovení, nepřesahuje více než jednu třetinu hlasů vážených podle ustanovení článku 205 odst. 2 SES. Pokud by byl tento počet vyšší, rozhodnutí by nebylo přijato.

V zájmu zajištění koherence přinesla Amsterodamská smlouva posílení účasti Evropské komise při přijetí společných akcí. Rada může požádat Komisi o předložení jakýchkoli vhodných návrhů k provedení společné akce ( čl. 27 SEU ). Zda tak Komise učiní, je na jejím vlastním uvážení. Spolupůsobení Komise je projevem principu soudržnosti, který je obsažen v článku 3 SEU a vyjádřeno zapojením Komise do práce v této oblasti.

### **Závaznost společných akcí**

Závaznost společných akcí pro členské státy je přímo definována v článku 14 odst. 3 SEU. Pro Společenství tyto akce přímo závazné nejsou, avšak povinnost členských států jednat loajálně a solidárně ve vztahu k Unii ( čl. 11 odst. 2 SEU ) vede k nutnému souladu společných akcí a politik Společenství.

Nicméně i kvůli tomu, že jednomyslnost zůstává stále pravidlem, bylo by velmi snadné zablokovat přijímaná rozhodnutí jakýmkoliv státem. Toto „privilegium“ je velmi lákavé a může svádět státy k unilaterálnímu postupu v oblastech, kde má daný stát své zájmy. Vzhledem k tomu, že Evropský soudní dvůr nemá žádnou jurisdikci nad touto oblastí, neexistuje žádná formální procedura jak zabránit některému státu v maření společných rozhodnutí. Případný střet by se řešil na bázi společné diskuse, která na druhé straně zabraňuje, aby se přijatá rozhodnutí stala

předmětem sporu, neboť právě předcházejícího rozhodnutí bylo dosaženo pomocí shody zúčastněných států.

#### 4.4.4 Společný postoj ( článek 15 SEU )

Společný postoj je závazný pro členské státy i Evropskou unii. Vymezuje přístup Evropské unie ke konkrétní otázce zeměpisné nebo tématické povahy. Zajišťuje, aby všechny členské státy jednaly shodně. Společný postoj přijímá Rada stejnou procedurou jako společnou akci. Je jakýmsi „předstupněm“ společné akce.

Cílem společného postoje by mělo být spíše než konkrétní jednání stanovení právního rámce či základu pro koherentní postup členských států a Komise ve vnějších vztazích. V článku 15 SEU není blíže definován obsah společného postupu, vodítkem je tedy vymezení společných akcí, které představují konkrétní činnost, tudíž společný postoj bude více obecný. Právě díky své obecnosti představuje právně závazné rozhodnutí o tom, zda budou realizována určitá opatření a případně vůči komu. I když v článku 15 není zmíněna úloha Evropské komise, bude její funkce obdobná jako u společných akcí a v obecnější rovině je možné její ingerenci vyvodit z článku 27 SEU.

Společné akce můžeme podle jejich druhu rozdělit do několika skupin<sup>52</sup>. Nejpočetnější skupinu budou tvořit realizace rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN týkající se ekonomických sankcí vůči určeným zemím. Druhou kategorií představují zbrojní embarga vůči jednotlivým státům, aniž se jedná o realizaci rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN, jde tedy o iniciativu Evropské unie. Třetí skupina má spíše správní charakter, neboť má za úkol zajistit koordinaci postupu členů na mezinárodních konferencích a organizacích. Obdobný cíl má formulace postojů vůči třetím

---

<sup>52</sup> Koskenniemi, M.: International Law aspects of the Common Foreign and Security Policy. In: International Law Aspects of the EU. The Hague: Kluwer Law International, 1998.

státům a krizovým situacím, kdy je třeba zajistit koherenci postupu jednotlivých členských států<sup>53</sup>.

Podle článku 15 SEU mají členské státy zajistit, aby jejich vnitrostátní politiky byly v souladu se společnými postoji. Toto ustanovení je projevem principů soudržnosti a loajality, která se promítají celým právním systémem Evropského práva.

Na základě článků 13 odst. 3, 23 odst. 1 a 2 jsou přijímána rozhodnutí, která provádějí přijaté nástroje společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Tato prováděcí rozhodnutí se musí pohybovat v rámci prováděných aktů a jsou závazná stejně jako prováděné akty. Zvláštním prováděcím rozhodnutím ke Společné akci Společnému postoji jsou hospodářské sankce upravené v člancích 60 a 301 SES.

Státy poté, kdy přijaly společný postoj či akci, nemohou na národní úrovni jednat způsobem, který by mohl provedení přijatých akcí ohrozit. Opatření přijatá v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky je *conditio sine qua non* pro postup Společenství dle článku 301 SES. Teprve po vydání společného postoje či akce může Rada na jeho vydání podle článku 301 SES reagovat a vydat nařízení, stanovující konkrétní detaily opatření. I nadále se jedná o výlučnou kompetenci Společenství v rámci 1. pilíře, nicméně jde o kompetenci podmíněnou předchozím postupem států v rámci mezivládní spolupráce. Nedochozí tedy omezení pravomocí Společenství, ale o spolupráci v rámci obou pilířů.

#### **4.4.5 Mezinárodní dohody**

<sup>53</sup> Například společný postoj 2006/276/SZBP ( Úřední věstník L 101, 11.4. 2006 ) o omezujících opatření vůči některým představitelům Běloruska



V některých oblastech Společné zahraniční a bezpečnostní politiky může Rada pověřit předsednický stát, aby zahájil a vedl příslušná jednání o mezinárodní smlouvě s třetími státy. Předsednickému státu pomáhá v jednáních Vysoký představitel pro SZBP a Evropská komise. Na základě doporučení předsednického státu poté tuto dohodu uzavírá jednomyslně Rada jménem Evropské unie<sup>54</sup>.

#### **4.4.6 Deklarace**

Deklarace vyjadřují určité stanovisko, respektive očekávání či požadavek Evropské unie vůči třetím subjektům. Jedná se o poměrně neformální, nezavazující akt, který ovšem umožňuje promptní reakce Unie na konkrétní mezinárodní události. Jsou často využívány, nicméně jsou spíše efektní než efektivní<sup>55</sup>.

#### **4.4.7 Udržování kontaktů se třetími státy**

Kontakty EU se třetími zeměmi mají obvykle charakter politického dialogu nebo demarší<sup>56</sup>. Unie vede politický dialog s velkým počtem zemí. Předmětem dialogu jsou nejrůznější otázky z oblasti mezinárodní politiky. Jednání, kterých je několik set za rok, probíhají na různých úrovních, účastní se jich hlavy států, ministři, političtí ředitelé či experti. Jménem EU jedná předsednický stát, tzv. „trojka“<sup>57</sup>, členské státy Rady nebo Vysoký představitel pro SZBP a generální tajemník Rady, který musí mít k jednání zmocnění od Rady. Obsahem demarší je zpravidla stanovisko EU k otázkám vztahujícím se k lidským právům, demokracii nebo humanitárním akcím.

<sup>54</sup> A to přesto, že dosud nebyla oficiálně deklarována mezinárodněprávní subjektivita EU, která je nutná k uzavírání takovýchto dohod.

<sup>55</sup> Například deklarace Rady EU reagující na bombové útoky v Londýně z 13. července 2005 ( 11158/1/05 ).

<sup>56</sup> Demarše- zákrok jedné vlády u druhé provedený diplomatickou cestou, za účelem tlumočení žádosti, důrazného protestu či výstrahy.

<sup>57</sup> Trojka sestává z ministrů zahraničí státu aktuální předsednické země a zemí, které předsednictví zastávají před a po ní. Každá členská země se tedy v různé intenzitě podílí na přípravě až šesti po sobě následujících summitů v průběhu 18 měsíců; role předsednictví je však dominantní.

## 4.5 Demokratický deficit ve SZBP

Problematika demokratické kontroly je záležitostí, která je velmi aktuální jak v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky, tak v rámci Evropské unie jako celku<sup>58</sup>. Zapojení veřejnosti do ovlivňování otázek je možné především prostřednictvím volených zástupců v Evropském parlamentu. Účast Evropského parlamentu jako garanta demokratického procesu tak ve své podstatě může mít trojí podobu. Za prvé se Evropský parlament přímo účastní některých vnějších politik Společenství a jeho slovo je nezastupitelné. Například podle článku 49 SEU je nutný souhlas nadpoloviční většiny jeho členů pro přijetí státu, který žádá o členství v Unii. V druhém případě je Evropský parlament pouze konzultován. To je případ již výše zmíněného článku 21 SEU, podle kterého předsednictví konzultuje s Evropským parlamentem hlavní hlediska a základní možnosti společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Jako třetí variantu můžeme označit stav, kdy ho Smlouva o EU ve svých ustanoveních o SZBP nezmiňuje a ve svém důsledku je tak při jejím provádění ignorován. Kontrolu tak může vykonávat pouze neformálně a svůj postoj může vyjadřovat prostřednictvím různých usnesení k zahraničněpolitickým otázkám. Tato třetí možnost je pro 2. pilíř charakteristická.

Tento stav bývá předmětem časté kritiky, především z řad Evropského parlamentu<sup>59</sup>. Evropská rada, přestože je tvořena demokraticky zvolenými zástupci členských států, ve své podstatě není komunitární orgán ve smyslu SES. Její právní postavení je stanoveno ve Smlouvě o EU, především v článku 4. Role tohoto orgánu je však klíčová pro jakékoliv budoucí rozhodování v rámci

<sup>58</sup> Tomášek M. Smlouva o Ústavě pro Evropu má zmírnit demokratický deficit evropského práva. *Mezinárodní právo* 6/2005, str. 4-6

<sup>59</sup> Viz. Smith M. *Europe's Foreign and Security Policy*. Cambridge University Press, Cambridge, 2004, str. 217 n.

2. pilíře. Evropský parlament si stěžuje, že je o otázkách SZBP konzultován post hoc, a tak často hrozí využít svůj vliv na rozpočet SZBP v případě, že jeho názory nebudou náležitě brány do úvahy<sup>60</sup>.

Tyto a podobné problémy tak rozdmýchávají veřejné debaty o celkové institucionální struktuře, protože demokratická kontrola je jedním ze základních principů evropské integrace. S tímto úzce souvisí i účast široké veřejnosti z řad členských států na budoucí podobě společné zahraniční a bezpečnostní politiky, respektive celé Evropské unie. Z pohledu veřejnosti představuje Unie svébytný mechanismus, který lidé neberou za svůj a chybí tak tolik potřebné ztotožnění občanů EU s její koncepcí. To pak vede k tomu, že vlády členských států v řadě případů zastávají nekomplexní a z dlouhodobého hlediska neuvážené postoje, neboť zde chybí tolik potřebný tlak a angažovanost občanů, jako je tomu v případě vnitrostátních záležitostí při správě věcí veřejných.

---

<sup>60</sup> Viz např. Usnesení Evropského parlamentu o výroční zprávě Rady Evropskému parlamentu o hlavních aspektech a základních směrech SZBP, včetně finančních důsledků pro souhrnný rozpočet Evropské unie - 2004 (2005/2134(INI)), kde důrazně žádá Radu, aby podpořila mnohem otevřenější, transparentnější a zodpovědnější SZBP tím, že se zaváže předstupovat před Výbor pro zahraniční věci Evropského parlamentu se zprávou o každé aktivitě Rady pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy a o každém setkání na vysoké úrovni s klíčovými mezinárodními partnery.

## 5

## Vojenské mise EU

### 5.1 Vývoj

Vyřešení vztahu mezi Unií a Severoatlantickou aliancí umožnilo spuštění vojenských misí Evropské unie. Vůbec poprvé tak Evropská bezpečnostní a obranná politika došla svého naplnění v reálné podobě. Unie má k dispozici velmi účinný nástroj druhého pilíře, jehož právní základ najdeme v článku 17 SEU, kde jsou zmíněny humanitární a záchranné mise, mise k udržení míru a mise bojových jednotek k řešení krizí včetně nastolování míru. V následující pasáži bude pozornost soustředěna na vojenské mise, neboť nejlépe ztělesňují aspirace Unie na mezinárodní scéně. Policejní mise plní jistě také důležitý účel, ovšem zejména svým obsahem zasahují do problematiky 3. pilíře ( Policejní a justiční spolupráce v trestních věcech ).<sup>61</sup>

Ze zorného úhlu vývoje mělo pro obrannou politiku velký význam založení Evropského armádního sboru ( Eurocorps ) na počátku 90. let<sup>62</sup>. Ten vznikl jako výsledek řadu let trvající francouzsko-německé spolupráce. Eurocorps se sice nestal integrální součástí Evropské unie, avšak posloužil jako vzor a inspirace. V květnu 1993 byl dán k dispozici Západoevropské unii, která se rozhodla vytvořit soupis mnohonárodnostních sil, označovaných jako Síly zodpovědné ZEU ( FAWEU- Forces Answerable to WEU ), jež měly být k dispozici pro plnění úkolů, vyhlášených v Petersbergské deklaraci z června 1992. Avšak Unie se postupně rozhodla vybudovat autonomní vojenské kapacity v rámci rozvoje Evropské bezpečnostní a obranné politiky a místo

<sup>61</sup> Z bezpečnostního hlediska jsou velmi významné policejní mise v Bosně a Hercegovině. Viz. např. společná akce ze dne 11.3.2002 O policejní misi EU ( 2002/210/SZBP ), která stanovuje úkoly a mandát mise.

<sup>62</sup> Karásek, T. Integrace nebo vojenská rovnováha? Konceptualizace „vysoké“ a „nízké“ zahraničně-bezpečnostní politiky v rámci Evropské unie. Mezinárodní vztahy 2/2007. str. 5-30

soupisu vystavět jednotný mnohonárodnostní rámec na evropské úrovni a tak vznikly Síly rychlé reakce EU ( EU Rapid Reaction Force ).

## **5.2 Dosavadní vojenské mise**

### **5.2.1 Operace Concordia**

Poprvé se Evropská unie v rámci společné bezpečnostní a obranné politiky angažovala na Balkáně v rámci operace Concordia.<sup>63</sup> Mise nastoupila po skončení operaci Severoatlantické aliance v této oblasti. K převzetí mise NATO došlo 18. března 2003. Právní základ této mise je založen na Společné akci Rady z 27. ledna 2003. Do mise se zapojilo 357 vojáků a podílelo se na ní celkem 27 států, včetně čtrnácti nečlenů EU. Celkové politické vedení vykonávala Rada EU, především Politický a bezpečnostní výbor. Výbor byl v souladu s článkem 25 SEU autorizován Radou ministrů k výkonu důležitých rozhodnutí.

Mise měla výrazný politický rozměr a byla zkouškou prvního kroku v probíhající vývoji Evropské bezpečnostní a obranné politiky a zároveň i nového vztahu mezi NATO a EU. Operace Concordia proběhla úspěšně, což podpořilo další obdobné akce<sup>64</sup>.

### **5.2.2 Operace Artemis**

Druhá vojenská mise proběhla v Africe v Demokratické republice Kongo pod názvem Artemis. V oblasti zmítané etnickými masakry autorizovala OSN členské státy k vytvoření Pohotovostní mezinárodní nouzové síly podle Kapitoly VII. Charty OSN rezolucí Rady bezpečnosti č. 1484 ze dne 30. 5. 2003. Evropská unie

---

<sup>63</sup> Závěšický, J. Ambice a schopnosti Evropské unie. Analýza vojenských operací na podporu míru. Mezinárodní vztahy 2 /2007, str. 31-59

<sup>64</sup> Misi Concordia nahradila v prosinci roku 2003 po jejím skončení policejní mise Evropské unie Proxima. Komplexnost operací a jejich provázanost patří mezi hlavní devizy evropského přístupu.

reagovala na vzniklou situaci společnou akcí Rady ministrů z 5. června 2003 zahájením operace Artemis.

Misi tvořilo kolem 2100 mužů ze šestnácti států ( z toho 12 členů EU ), přičemž většinu vojáků dodala Francie, která zároveň dodala k dispozici potřebné kapacity. Narozdíl od operace Concordia proběhla tato mise bez mechanismu Berlín plus. Politickou kontrolu a strategické řízení operace vykonával Politický a bezpečnostní výbor, za který odpovídala Rada ministrů. Dne 1. září 2003 EU oficiálně předala misi kontingentům OSN .

Mise Artemis byla první misí mimo evropský kontinent a zároveň první misí, kde Unie nevyužívala prostředků NATO. Hodnocení mise z hlediska politického nebylo jednoznačné. Na jedné straně byla považována za důležitý krok k plnohodnotné Evropské bezpečnostní a obranné politice, na druhé straně bylo poukazováno na fakt, že fakticky byla mise realizována Francií z důvodů svých dlouhodobých zájmů v Africe. Nelze ovšem přehlédnout fakt, že zejména svým provedením a právním zakotvením jasně vyslovila koncepci evropského multilateralismu oproti jednostranným řešením preferovanými USA.

### **5.2.3 Mise Althea**

Mise Althea je do jisté míry podobná operaci Concordia, neboť navazuje na předchozí působení Severoatlantické aliance. Místem působení je Bosna a Hercegovina. Nejde o čistě vojenskou misi, ale spíše o misi vojensko-civilní. Jedná se o operaci v souladu s kapitolou VII. Charty OSN spolu s využitím mechanismu Berlín plus. Právní základ této mise představuje zejména rezoluce Rady bezpečnosti č. 1551 ze dne 9.8. 2002, ve které OSN vítá záměr Unie převzít misi SFOR. Následně na to 12.8. 2002 přijala Rada EU společnou akcí, která se týkala uskutečnění mise Althea v rámci Evropské bezpečnostní a

obraně politiky. Celkově se této misi účastní 33 zemí, z toho 22 členů EU. Svým rozsahem kolem 7 tisíc vojáků je zatím bezkonkurenčně největší misí.

Politickou kontrolu a strategické řízení provádí Politický bezpečnostní výbor odpovědný Radě ministrů. Provádění operace má na starosti Vojenský výbor. Velení celé operace spadá pod Vrchní velitelství spojeneckých sil v Evropě ( SHAPE ). Se Severoatlantickou aliancí jsou vedeny pravidelné konzultace, je informována především skrze Politický bezpečnostní výbor.

#### **5.2.4 EUFOR RDC**

Nejmladší misí Unie z hlediska jejího započetí je její opětovné působení v Demokratické republice Kongo. Mise byla spojena se zajištěním prezidentských a parlamentních voleb, které v uvedeném období probíhaly. Operace byla oficiálně zahájena 12. června 2006 na základě mandátu rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1671, na kterou navázala společná akce Rady č. 2006/ 319. Politickou kontrolu a strategické řízení opět vykonává Politický bezpečnostní výbor pod odpovědností Rady EU. Ta Výbor na základě článku 25 SEU pověřila k přijímání odpovídajících rozhodnutí. Mise se účastnilo 22 států, z toho 21 členů EU. Oproti původnímu mandátu a předpokladům se mise protáhla až do 31. 11. 2006, zejména kvůli o měsíc odloženým volbám.

Další předpokládanou misí se zdá být budoucí vojenská operace Evropské unie v Čadu a Středoafričské republice. Kolem 4 tisíc vojáků ze států Unie by mělo být rozmístěno ve východním Čadu a na severu Středoafričské republiky. Vyslání mise by mělo být doplňujícím opatřením k úsilí EU o stabilizaci situace v súdánském Dárfúru, která má přesahy do obou zmíněných zemí ( prostřednictvím uprchlíků a přeshraničním vedením bojů mezi

z nepřátelými kmenovými skupinami ). Návrh společné akce, na jejímž základě bude mise realizována, se připravuje.

### **5.2.5 Financování vojenských operací EU**

Společné operační náklady všech čtyř misí byly financovány v rámci mechanismu Athena., který byl přijat 1.3. 2003. O schvalování financování společných nákladů operací rozhoduje zvláštní výbor složený ze všech členských států EU ( kromě Dánska ). Společnými náklady se rozumí zejména náklady na zřízení a provoz velitelství operace, transport, ubytování a náklady spojené s využitím společných prostředků NATO pro operace EU. Od března 2004 je podíl na rozpočtu stanoven podle podílů hrubého národního produktu členských států, což je v souladu s článkem 28 SEU. Kromě členských států EU se mohou operací EBOP účastnit i jednotky ze třetích zemí. V tom případě se jejich nasazení i finanční participace vysílacího státu organizuje na ad hoc bázi.

## **5.3 Specifika vojenských misí EU**

Vojenské mise Evropské unie ukázaly, že Unie je schopna provádět autonomní vojenské operace, i když samozřejmě v omezenějším rozsahu než Severoatlantická aliance. Do budoucna se dá očekávat, že mise Evropské unie mimo její blízké okolí budou stále častější<sup>65</sup>. Je ovšem na místě podotknout, že vojenské kapacity jsou v rukou jednotlivých členských států, na jejichž úvaze záleží, zda se tak vojenské operace budou vůbec realizovat. Mechanismus Berlín plus se ukázal jako nadmíru životaschopný a doposud podal důkaz funkčnosti vztahu NATO a EU. Je ale na místě podotknout, že mise Evropské unie byly z hlediska Aliance operacemi omezeného rozsahu a v blízké

---

<sup>65</sup> Závěšický, J. Ozbrojené síly Evropské unie v mírových misích. Mezinárodní politika 9/ 2004, str.32-34.



budoucnosti nemůžou nahradit mise vedené NATO, jehož strategický a vojenský potenciál zůstává nevyčerpán.

Ve všech čtyřech operacích byly přítomny významné civilní aspekty a všechny mise byly následovány nebo doprovázeny civilními či policejními misemi EU<sup>66</sup>. Podmínky pobytu civilní či vojenské mise ve třetím státě upravují tzv. statusové dohody. Závazky se týkají jak třetích států ( například vynětí příslušníků mise ze své jurisdikce ), tak i členských států ( například ustanovení o náhradě škody způsobenou členy misí )<sup>67</sup>, a případně i nečlenských států zúčastněných na operaci<sup>68</sup>. Civilní operace Unie jsou zaměřeny na podporu státních orgánů a institucí v procesu vnitřní stabilizace dotčené země a konsolidace vnitřních poměrů. Právě tato provázanost je pro mise pod hlavičkou Unie dosud charakteristická, narozdíl od izolovaných vojenských misích, a má tedy i určité prevenční aspekty. Výklad se dá tedy shrnout, že Unie má k dispozici velmi účinný nástroj druhého pilíře, jehož význam bude nadále narůstat.

---

<sup>66</sup> Policejní mise ve své podstatě jsou především záležitosti 3. pilíře Evropské unie, proto nejsou podrobněji popsány.

<sup>67</sup> Pro statut civilní mise vydala Rada v dokumentu č. 8720/05 vzorovou dohodu o statutu civilní mise ( SOMA - Status of Mission Agreement ), pro statut vojenské mise v dokumentu Rady č. 10564/05 vzorovou dohodu o statutu vojenské mise ( SOFA - Status of Forces Agreement ).

<sup>68</sup> Například v Dohodě mezi Evropskou unií a Bývalou jugoslávskou republikou Makedonií o účasti Bývalé jugoslávské republiky Makedonie na vojenské operaci Evropské unie pro řešení krize v Bosně a Hercegovině (operace Althea) z 30. června 2006 byly řešeny otázky postavení sil Makedonie ( stejně jako u států EU ), soudní pravomoci nad makedonskými jednotkami ( vykonává Makedonie ), náhrady případné škody vůči ostatním jednotkám ( vzdání se nároku ) a další ( Úřední věstník EU L 188, 11.7. 2006, str. 10-13 ) .

## 6 Společná obchodní politika

### 6.1 Charakteristika

Společná obchodní politika patří mezi nejúspěšnější elementy evropské integrace. Je součástí 1. pilíře Evropské unie. Vzhledem k ekonomické síle členských států představuje v mnoha případech ten nejefektivnější prostředek, pomocí něhož mohou členské státy dosáhnout společného cíle, který v řadě případů nemá vůbec nic společného s obchodem. Přestože podle ustanovení současné Smlouvy o Evropské unii je společná zahraniční a bezpečnostní politika aplikována postupem dle 2. pilíře, prostředky na dosažení cílů SZBP jsou častokrát ve formě ekonomických opatření. Zároveň nelze nespátřovat to, že právě obchodní politika alespoň nepřímo mnohdy působí mnohem efektivněji a s větší prevencí, než jakákoliv pozdější společná vystoupení. To je dáno i významnou ekonomickou rolí Evropské unie ve mezinárodní ekonomice. Hrubý národní produkt členských států řadí Evropskou unii jako celek na 1. místo na světě, přičemž EU je zároveň největším dovozcem i vývozcem.

Společná obchodní politika, jakkoliv její hlavní význam tkví jinde, má výrazný dopad na společnou zahraniční a bezpečnostní politiku. Obdobně i společná obchodní politika je v některých případech ovlivněna SZBP Unie, příkladem čehož je například tzv. Kimberlejský proces, který reguluje obchod se surovými diamanty<sup>69</sup>, kdy na vydání nařízení v oblasti společné obchodní politiky měla vliv opatření v rámci 2. pilíře<sup>70</sup>. Ve

<sup>69</sup> Kimberlejský proces je mezinárodní fórum států a zástupců organizací diamantového průmyslu a občanských organizací, které na základě resolucí OSN připravilo návrh systému mezinárodní certifikace surových diamantů, jehož cílem je zamezit zneužívání surových diamantů pro financování povstaleckých a teroristických aktivit.

<sup>70</sup> Společný postoj Rady ze dne 29. října 2001 k boji proti nedovolenému obchodu s konfliktními diamanty s cílem přispět k předcházení konfliktům a k jejich řešení (2001/758/SZBP) v rámci SZBP a Nařízení Rady (ES) č. 2368/2002 ze dne 20.

společné obchodní politice má výlučnou pravomoc Evropské společnosti, přičemž Evropský soudní dvůr v řadě případů judikoval, že neuznává paralelní pravomoc členských států ( např. posudek 41/76 Donckerwolcke, 174/84 Bulk Oil ). Protože společná obchodní politika spadá do 1. pilíře EU, je hlasování Rady v obchodních záležitostech přijímané v zásadě prostřednictvím kvalifikované většiny, pokud se jedná o zboží, které je dosud nejvýznamnějším segmentem obchodu. Nicméně i zde existují výrazné výjimky, především se jedná o sjednávání mezinárodních dohod v této oblasti ( například dohody horizontálního typu dle čl. 133/5/ SES ), kde je v některých případech nutná jednomyslnost.

## **6.2 Hospodářské sankce**

### **6.2.1 Definice**

Hospodářské sankce jsou jednostranným<sup>71</sup> hospodářským donucovacím nástrojem Evropského společenství a Evropské unie. Pravidelně mají návaznost na politická rozhodnutí ve společné zahraniční a bezpečnostní politice<sup>72</sup>, přičemž existují výjimky z těchto sankcí, zejména z humanitárních důvodů. Mohou se pohybovat jen v rámci komunitárních předpisů a nesmí je obcházet ( např. s odkazem na zahraničněpolitický cíl a pravomoci státu, viz. rozhodnutí ESD C 70/94 Werner ). Sankce jsou nástroje diplomatické nebo hospodářské povahy, jejichž účelem je dosažení změny v činnostech nebo politikách porušujících mezinárodní právo, lidská práva či nerespektujících právní stát a demokratické zásady.

---

prosinec 2002, kterým se provádí Kimberlejský systém certifikace pro mezinárodní obchod se surovými diamanty ve znění Nařízení Komise (ES) č. 1226/2007 ze dne 17. října 2007 se zaměřením na společnou obchodní politiku.

<sup>71</sup> Podle mezinárodněprávní doktríny je pravý jednostranný úkon mezinárodní organizace úkon jejich příslušných orgánů ve vztahu k nečlenskému státu, jenž nemá žádné smluvní vztahy s organizací samotnou, stejně jako nemá výhodu účastnit se rozhodování těchto orgánů. Tyto podmínky hospodářské sankce splňují.

<sup>72</sup> Koutrakos, P.. Trade, Foreign Policy and Defence in EU Constitutional Law. Hart Publishing., Oxford 2001

## 6.2.2 Typy sankcí

Jsou uplatňovány primárně ve společné obchodní politice jako nástroj obchodní politiky, která je plně v pravomoci Evropských společenství ( článek 133 SES ). Nicméně pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku jsou důležité zahraničně politické sankce přijímané dle článku 301 a článku 60 SES. V minulosti toto odlišení v primárním právu nebylo zakotveno, přesto byly přijímány sankce reagující na mezinárodní události na základě článků týkajících se čistě obchodních záležitostí. Zahraničně politické sankce mohou být ukládány v zahraničněpolitickém zájmu Evropské unie, v zájmu vojenské obrany členských států či k provedení mezinárodních závazků Evropské unie a členských států<sup>73</sup>. Typickým příkladem jsou sankce k provedení rezolucí Rady bezpečnosti Organizace spojených národů , kde předpokladem je společný postoj či společná akce SZBP .

Můžeme tedy rozlišovat dva základní typy hospodářských sankcí podle účelu.

### 1) Čistě obchodní sankce

- jedná se o jeden z nástrojů obchodní politiky ( čl. 133 )
- jsou přijímány méně často

### 2) Zahraničněpolitické sankce ( čl. 301, 60 SES )

- tyto sankce mají též ekonomickou podobu, ale jsou

---

<sup>73</sup> V právním řádu České republiky je rozdělení sankcí a jejich definice obsaženo v zákoně č. 69/2006 Sb., o provádění mezinárodních sankcí , v § 2.

Mezinárodními sankcemi se pro účely tohoto zákona rozumí příkaz, zákaz nebo omezení stanovené za účelem udržení nebo obnovení mezinárodního míru a bezpečnosti, ochrany základních lidských práv a boje proti terorismu, pokud vyplývá

a) z rozhodnutí Rady bezpečnosti Organizace spojených národů (dále jen "Rada bezpečnosti"), přijatých podle článku 41 Charty Organizace spojených národů,

b) ze společných postojů, společných akcí nebo jiných opatření přijatých na základě ustanovení Smlouvy o Evropské unii o společné zahraniční a bezpečnostní politice, nebo

c) z přímo použitelných předpisů Evropských společenství, kterými se provádí společný postoj nebo společná akce přijatá podle ustanovení Smlouvy o Evropské unii o společné zahraniční a bezpečnostní politice.

- přijímány procedurou obsaženou ve 2. pilíři SZBP
- provádějí společný postoj nebo společnou akci SZBP

Zahraničněpolitické sankce můžeme podle jejich mezinárodněprávního opodstatnění dělit na :

#### **A) Samotné sankce EU**

Tyto sankce jsou přijímány z důvodů, které mají svůj původ v zájmu Evropské unie a jejich členských států, jako projev vojenské obrany členských států, z důvodů ochrany politických zájmů a v současné době z důvodu ochrany před terorismem. ( viz. rozhodnutí ESD C 354/ 04 Gestoras pro Amnistía- jednalo se o sankce vůči separatistům baskické teroristické organizace ETA ).

#### **B) Sankce k provedení mezinárodních závazků**

V úvahu bude zejména připadat provádění rezolucí Rady bezpečnosti Organizace spojených národů

### **6.2.3 Právní základ**

Dřívějším právním podkladem pro provádění zahraničněpolitických sankcí byl článek 297 SES ( podle současného číslování ). Takzvaná „rhodeská doktrína“ určovala, že členské státy Evropského společenství mají právo přijímat hospodářské sankce za zahraničněpolitickým účelem podle svých vnitřních předpisů. Na začátku evropské integrace tak byly politicky motivované sankce ukládány na národní bázi, jako se stalo v případě Řecka a Rhodésie v 60. letech. Později, zejména pod vlivem událostí v Íránu v roce 1979, se členské státy shodly na vydávání sankcí v rámci ES. Jako právní základ by využíván článek 133 SES, přestože se podle svého znění a umístění jednalo o čistě obchodní sankce ( Známý je případ sankcí vůči Argentině

ve válce o Falklandy či později některé případy v 90. letech vůči bývalé Jugoslávii<sup>74</sup> ).

V současné době jsou hospodářské sankce samostatně upraveny v článku 301 SES pro obchod se zbožím a se službami a v článku 60 odst.1 SES pro pohyb kapitálu a platební styk<sup>75</sup>. Pravomoc Společenství k ukládání hospodářských donucujících opatření podle těchto článků se považuje za výlučnou pravomoc Společenství. Členské státy tedy nejsou oprávněny v této oblasti samostatně jednat. Vydávání vlastních opatření je možné pouze na základě zvláštního oprávnění od Společenství. To je možné tehdy, pokud již ve vydaném nařízení jsou členské státy výslovně zmocněny k takovému postupu, nebo pokud z takového znění jednoznačně vyplývá , že státy mají prostor k možnému odchýlení. V mimořádných případech by bylo zřejmě možné samostatně jednání s odkazem na znění článku 297 SES.

### **Druhy sankcí**

Při rozhodování o druhu omezujících opatření je klíčové, které opatření či soubor těchto opatření jsou nejvhodnější k dosažení požadovaného výsledku. Tato omezující opatření mohou zahrnovat například:

- Diplomatické sankce
- Pozastavení spolupráce se třetí zemí
- Bojkot akcí pořádaných třetí zemí
- Obchodní sankce
- Finanční sankce
- Zákazy letů a omezení vstupů

Zvláštní kategorii představují takzvané „smart sanctions“, neboli inteligentní sankce, které představují novou dimenzi v užití omezujících opatření.

---

<sup>74</sup> Cihelková, E. Vnější ekonomické vztahy Evropské unie. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2003.

<sup>75</sup> Obecné prohlášení o politice EU v této oblasti je obsaženo v dokumentu Rady 10198/1/04 Základní zásady používání omezujících opatření ( sankcí ).

Mezi nejčastěji používané patří tzv. zbrojní embarga, které jsou součástí obchodních sankcí. Lze je použít za účelem zastavení přísunu zbraní a vojenského materiálu do oblasti konfliktu nebo režimům, u nichž je pravděpodobné, že by je využily k vnitřní represi či útoku na cizí zemi. Vztahují se na zboží, které je uvedeno na Společném seznamu vojenského materiálu ( EU Common Military List ), který je aktualizován Radou. Z těchto zákazů existují určité výjimky, které podléhají předchozímu souhlasu příslušného orgánu nebo oznámení tomuto orgánu ( Jedná-li se o zbrojní embarga OSN, je zde nutné předchozí oznámení či souhlas příslušného výboru pro sankce Rady bezpečnosti OSN ).

Omezující opatření by měla dbát mezinárodních závazků Evropské unie a jejích členských států. Unie tak přistupuje k užívání finančních a hospodářských sankcí velice obezřetně jako k výjimkám ze zásad společného trhu založeného na volném pohybu zboží, kapitálu a služeb. Před uvalením sankcí se tak často uplatňují ustanovení o pozastavení platných dohod s třetími zeměmi, případně se tyto dohody vypovídají. Nezbytným prvkem je také ustanovení o ukončení platnosti nebo ustanovení o přezkumu, které mají za cíl zaručit zrušení či přizpůsobení omezujících opatření s ohledem na vývoj situace. Všechna omezující opatření jsou průběžně přezkoumávána.

#### **6.2.4 Smart sanctions ( cílené sankce )**

Sankce mohou být přijímány jak vůči státům, tak i proti jednotlivcům<sup>76</sup> a organizacím, které se mohou nacházet v Evropské unii nebo kdekoli jinde. Tato opatření boje proti terorismu bez vztahu ke konkrétní zemi musí mít navíc právní základ v článku 308 SES. Jedná se o takzvané smart sanctions

<sup>76</sup> Příkladem byla například opatření, která byla užitá švédskému občanovi jménem Ali Ahmed Yusuf. Viz. rozebraný rozsudek T-306/01 níže.

(chytré, inteligentní sankce ), které jsou účinné vůči terorismu. Smart sanctions oproti všeobecným sankcím, které mají tu nevýhodu, že v mnoha případech zasahují i další subjekty ( typicky civilní obyvatelstvo ) obsahují jakýsi humanitární rozměr, protože se cíleně snaží zaměřovat na určitou sféru či skupinu osob. Obecně platí, že sankce by měly být co nejpřesněji zacíleny na subjekty odpovědné za nežádoucí aktivity, aby byly minimalizovány nepříznivé dopady na ostatní. Vyvíjejí tak tlak spíše na vládní elitu a omezují humanitární škody. Zahrnují například zmrazení finančních aktivit a zablokování finančních transakcí elit či entit, které svým jednáním uvalení sankcí způsobily.

#### **6.2.5 Postup přijímání sankcí**

Rada rozhodne o společné akci či společném postoji ( články 14 a 15 SEU ). Jedná-li se o restrikcí hospodářských styků, přijme Rada následně opatření dle článku 301 SES či 60 odst. 1 SES. Společná zahraniční a bezpečnostní politika je kromě komunitárních ustanovení o hospodářských sankcích mimo jurisdikci Evropského soudního dvora. Rada následně schválí návrh kvalifikovanou většinou. Hospodářské sankce jsou přijímány ve formě nařízení dle článku 149 SES a podléhají přezkumu ESD.

V praxi to často probíhá tím způsobem, že Komise využije svého oprávnění z článku 22 SEU a předloží bez předchozí výzvy Radě návrh na vydání hospodářských donucujících opatření. Rada následně rozhodne podle procedury 2. pilíře a přijme společný postoj. V rámci téhož zasedání je pak pokračováno na základě článku 301 SES. Původní návrh Evropské komise je pak de facto použit i jako návrh pro vydání nařízení Společenství. Toto nařízení je ovšem přijímáno Radou jakožto orgánem Společenství a nikoliv Radou jako reprezentantem zájmů jednotlivých členských států. Takto může Rada na jediném zasedání v jeden



den přijmout hospodářská donucující opatření nejprve jako zástupce států v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky a poté kvalifikovanou většinou jako orgán komunitární. V některých případech jsou omezující opatření přijímána na základě již existujícího nařízení, které stanovuje obecnější podmínky a předpoklady pro konkrétní omezení<sup>77</sup>.

Nařízení Rady, kterými se uvalují sankce, a prováděcí nařízení Komise jsou součástí komunitárního práva., které má přednost před právními předpisy členských států. Nařízení jsou přímo použitelná a mají přímý účinek v členských zemích. Za jejich uplatňování odpovídají příslušné orgány členských států a Evropské komise, které zároveň zajišťují jejich řádné provádění a sledování. Evropská komise musí dohlédnout na to, aby členské státy řádně a včas provedly nařízení, kterými se omezující opatření uvalují. Tato prováděcí nařízení obvykle obsahují konkrétní povinnosti příslušných orgánů členských států podávat zprávy, které pak slouží jako základ pro tento dohled. Jestliže členský stát nepřijme nezbytné prováděcí předpisy, může s ním Evropská komise zahájit řízení o porušení smlouvy podle článků 227 a 228 SES.

### **6.2.6 Propojení 1. a 2. pilíře**

Prostřednictvím přijetí hospodářských sankcí podle článku 301 SES se nepřímo do oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky dostává Evropský soudní dvůr, který tak do určité míry může ingerovat do 2. pilíře, tedy do oblasti převážně mezivládní spolupráce. Ta zatím odolávala snahám o komunitarizaci. Zásahy Evropského soudního dvora se nemůžou dotýkat podstaty sankcí, nicméně například dodržení procedury při přijetí těchto sankcí bude nepochybně v jeho kompetenci.

---

<sup>77</sup> Například nařízení ES č. 1334/2000 vymezuje obecný rámec pro kontrolu zboží dvojího užití.

## Vztah Evropské unie a OSN

Předpokladem zahraničněpolitických sankcí je společný postoj či společná akce společné zahraniční a bezpečnostní politiky, případně též rezoluce Rady bezpečnosti OSN následovaná společnou akcí či postojem. Velmi často je to právě rezoluce Rady bezpečnosti OSN, na kterou EU reaguje. Využití ekonomického tlaku je mnohdy účinnější než případný vojenský zásah. Za provádění rezolucí jsou odpovědní členské státy Spojených národů, které mají na základě Charty OSN povinnost rezoluce provést. V případě členských států Evropské unie je ovšem situace obtížnější, neboť již v roce 1957 přenesly výlučnou pravomoc v oblasti obchodní politiky na tehdejší Evropské hospodářské společenství ( Dnes Evropské společenství - 1. pilíř EU ), ovšem nikoliv pravomoc v oblasti zahraniční politiky. Členské státy jsou ovšem nadále odpovědní jako členové OSN za plnění těchto rezolucí. Evropská unie dosud nezískala statut člena OSN, i když objevují se návrhy především v souvislosti s plánovanou reformou OSN, aby měla Unie jako celek zástupce v nově koncipované Radě bezpečnosti. V roce 1958 uzavřela Evropská komise s OSN kooperační dohodu, která se zabývá výměnou dokumentů, konzultací mezi Sekretariátem OSN a orgány Společenství a účastí zástupců Komise na zasedáních OSN. Od roku 1977 má Komise stálé zastoupení v New Yorku. Delegace je tvořena zástupci Komise a zástupci členských států. Má za cíl zajišťovat souladný postup v oblastech spadajících buď výlučně nebo alespoň částečně do pravomoci Společenství a zároveň zastupuje zájmy členských států vůči OSN i třetím státům. Postavení stálého člena Rady bezpečnosti mají dosud dva členové EU, a to Velká Británie a Francie. Snaha o koordinaci jejich postojů s postoji Unie jako celku se projevuje ve znění článku 19 odst. 2. Podle něj členské státy, které jsou současně členy Rady bezpečnosti Organizace spojených národů ( tedy stáli i nestáli ), harmonizují svůj postoj a plně informují ostatní členské státy. Navíc členské státy, které jsou stálými členy Rady

bezpečnosti ( tedy Francie a Velká Británie ), mají při výkonu svých funkcí hájit postoje a zájmy Unie, aniž je ovšem dotčena jejich odpovědnost podle Charty Organizace spojených národů.

Vztah Evropské unie k rezolucím Rady bezpečnosti a obecně i k mezinárodním závazkům velmi detailně řešil Evropský soudní dvůr v případě Yusuf, kde se s tímto úskalím vypořádal.

### 6.3 Případ Yusuf<sup>78</sup>

Rezoluce RB OSN jsou závazné pro všechny země, které jsou členy OSN, kterými jsou všechny členské státy EU. ( viz článek 25 a 41 Charty OSN ). Za podmínek článku 39 Charty OSN ( tj. při ohrožení míru, porušení míru nebo při útočném činu ) Rada bezpečnosti doporučí či rozhodne o použití opatření bez použití síly, je-li to nutné k udržení mezinárodního míru a bezpečnosti. Nejčastější jsou hospodářská opatření<sup>79</sup>. Pokud Rada bezpečnosti vyzve k represáliím nikoliv jen doporučením ( čl. 39 Charty OSN ), ale závazným rozhodnutím, pak již vedení individuálních represálií není jen právem států, mezinárodního společenství podle obecného mezinárodního práva, ale současně též povinností podle Charty OSN. Evropské společenství jako takové není signatářem, nicméně Evropský soudní dvůr v případě Yusuf judikoval, že při přenesení pravomocí členských států na Evropská společenství došlo fakticky k nástupnictví do závazků členských států, a to ve smyslu komunitárního práva, nikoliv mezinárodního práva veřejného.

Soud také zkoumal, zda je možné subsumovat pod znění článků 301 60 SES uložení restriktivních opatření vůči

---

<sup>78</sup> Rozsudek ESD ze dne 21. 9. 2005 sp. zn. T-306/01 Ahmed Ali Yusuf a Al Barakaat International Foundation v. Rada Evropské Unie a Komise Evropských společenství. Švédský občan Ahmed Ali Yusuf byl postížen nařízenými 467/ 2001 a 881/2002, která provedla rezoluci Rady bezpečnosti OSN č. 1333 *O zmrazení majetku Talibanu a osob s ním spolupracujících* a podal tak žalobu na neplatnost těchto nařízení.

<sup>79</sup> Viz. David, V., Sladký, P., Zbořil, F. *Mezinárodní právo veřejné*. Linde, Praha 2004, str.345 n.

jednotlivcům či organizacím. Došel k závěru, že to znění těchto článků neodporuje a ani nezáleží na tom, zda tyto subjekty mají ve Společenství sídlo. Jedinou podmínkou podle Soudu je, aby restriktivní opatření skutečně sloužila k pozastavení, omezení nebo úplnému přerušení hospodářských vztahů s jednou či několika třetími zeměmi. Tato opatření patří mezi takzvané inteligentní sankce ( viz. výše ), které praktikuje OSN již od devadesátých let.

Evropské společenství má pravomoc přijmou sankční nařízení, která provádějí rezoluce Rady bezpečnosti OSN, i když samo není členem Spojených národů. Avšak při výkonu pravomocí Evropského společenství jako mezinárodního subjektu musí být dodržováno mezinárodní právo a zároveň ES nesmí bránit plnění závazků členských států OSN, tedy členů Evropské unie. Evropský soudní dvůr poukázal na článek 103 Charty OSN, podle něhož závazky z Charty OSN, včetně rezolucí Rady bezpečnosti, mají přednost před jinými mezinárodními závazky, tedy počítaje v to i SES a SEU. Proto členské státy mají za povinnost neaplikovat ustanovení komunitárního práva, jež by bránilo splnění jejich závazků z Charty OSN.

Evropský soudní dvůr zde zdůraznil postavení a důležitost Charty OSN vzhledem k jiným mezinárodním smluvním závazkům. Navíc Evropský soudní dvůr konstatoval aktivní povinnost Společenství k provedení rezolucí Rady bezpečnosti OSN, neboť členské státy Evropské unie na něj plně přenesly svoje pravomoci v oblasti obchodní politiky, která je výlučnou pravomocí ES. A jsou to právě opatření v oblasti světového obchodu, se kterými rezoluce RB OSN velmi často operují ( typicky obchodní a zbrojní embarga ). Členské státy nemohou tyto sankce přijmout samy, ale aby dostály svým povinnostem, jedná za ně Společenství. Podle ESD tak orgány Společenství jednaly na základě přesně stanovené pravomoci a neměly možnost

obsah implementovaných rezolucí ve své podstatě změnit, natož ho nepřijmout.

Z rozhodnutí ESD již nevyplývá, zda se Chartě odporující závazek stává absolutně neplatným, relativně neplatným, dočasně nepoužitelným či nevymahatelným. Jde-li o střet mezi Chartou OSN a jinými závazky, je zde tento konflikt již od počátku vzniku těchto závazků. V tomto případě jde o závazky odporující Chartě OSN ( kterou můžeme označit za jakýsi „ústavu“ celého mezinárodního společenství ) a jsou bez dalšího neplatné<sup>80</sup>. Toto se týká nejen členských států OSN, ale i případných nečlenů, neboť podstata norem, na kterých je existence této organizace postavena, spočívá v jejich kogentním charakteru. Charta totiž obsahuje kodifikované mezinárodní principy, které mají charakter mezinárodního obyčejového práva, z nichž některé jsou kogentní povahy. Podle článku 53 Vídeňské úmluvy o smluvním právu je každá smlouva, která je v době svého uzavření v rozporu s imperativní normou obecného mezinárodního práva, nulitní. Problém nastává v případě, že dojde ke změně imperativní normy mezinárodního práva.<sup>81</sup> Kogentní normy ( *ius cogens* ) tvoří jádro mezinárodního práva veřejného<sup>82</sup>. Jde o bezpodmínečné a univerzální normy uznávané celým mezinárodním společenstvím, které mají přednost před všemi ostatními normami mezinárodního práva.<sup>83</sup> V případě rezoluce Rady bezpečnosti OSN tento střet nastává přijetím této rezoluce. Zde je možné, že po ukončení opatření přijatých rezolucí RB OSN, budou tyto závazky opět

---

<sup>80</sup> Článek 103 Charty OSN: „Jestliže by došlo ke střetu mezi závazky členů Spojených národů podle této charty a jejich závazky podle kteréhokoli jiného mezinárodního ujednání, mají navrch závazky podle této charty.“

<sup>81</sup> Čepelka, Č. Vídeňská úmluva o smluvním právu ( 1969 ) s komentářem. Karolinum, Praha 1999

<sup>82</sup> Ke kogentním normám Čepelka Č., Štorma P. Mezinárodní právo veřejné. I. vydání, Eurolex Bohemia, Praha 2003. str.136 n.

<sup>83</sup> První obecnou definici *ius cogens* stanovil článek 53 Vídeňské úmluvy o smluvním právu: „ Pro účely této úmluvy je imperativní normou obecného mezinárodního práva norma přijatá a uznaná mezinárodním společenstvím států jako celkem za normu, od níž není dovoleno se odchýlit a která může být změněna pouze novou normou mezinárodního práva stejné povahy.“

použitelné, neboť účelu a cíle dle článku 103 je již dočasným suspendováním smluvního závazku dosaženo.

Formulace obsažená v článku 103 Charty OSN „závazky členů Spojených národů podle této charty“ zahrnuje nejen všechny závazky z Charty OSN, ale i rozhodnutí či případná donucující opatření, která vydala Rada bezpečnosti OSN podle Kapitoly VII. Charty. Proto tedy v případě přijetí těchto rezolucí jsou členové OSN povinni podle článku 25 Charty přijmout a splnit rozhodnutí z nich vyplývající. Samozřejmě jsou též povinni dát přednost závazkům z těchto rezolucí před jinými.

Soud dále konstatoval, že mu nepřísluší přímo prozkoumávat soulad samotných rezolucí Rady bezpečnosti se základními právy chráněnými právním řádem Společenství, ani ověřování neexistence nesprávného posouzení skutkového stavu a důkazních materiálů, které Rada použila na podporu opatření, která přijala, a ani, s výhradou omezeného rámce přezkumu s ohledem na *ius cogens*, nepřímo přezkoumávat vhodnost a přiměřenost těchto opatření.

Soud tak de facto řekl, že v případě, kdyby rezoluce Rady bezpečnosti OSN odporovala kogentním normám mezinárodního práva, prohlásil by takovou rezoluci za nelegální. Navíc na jeho úsudku záleží, zda k tomuto rozporu došlo ( Sám definoval *ius cogens* ( „*mezinárodní právní řád, který je závazný pro veškeré subjekty mezinárodního práva, včetně orgánů OSN, a od nějž se nelze odchýlit*“ ). Tímto rozhodnutím tak Evropský soudní nepřímo vstoupil do oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky, protože na něm bude záležet, zda případná společná akce či postoj, jež by následovaly po rezoluci Rady bezpečnosti, mohou být přijaty a provedeny. Jedná se samozřejmě o hypotetickou situaci, nicméně i přesto je zde opět dobře vidět, hranice mezi 1. a 2. pilířem není neprostupná.

Protože závazky vyplývající z Charty OSN převažují nad jakýmkoliv jinými závazky, týká se to i komunitárního práva, potažmo práva celé Evropské unie. Smlouvy, které zakládaly Společenství, si byly této situace vědomy. Článek 307 odst. 1 SES stanovuje nedotknutelnost starých závazků ( tj. před 1. lednem 1958 ), přičemž nejde ani na základě odstavce 2 téhož článku dovést, že členství států v OSN představuje neslučitelnost se SES. Nemožnost ovlivnit přijetím Smlouvy o založení ES dřívější smluvní závazky členských států Společenství a třetích států byla v mnoha případech potvrzena v judikatuře ESD<sup>84</sup>. Navíc zde ještě jako pojistka figuruje článek 297 SES, který reaguje na případné jednání států ohrožující společný trh i v případě plnění závazků za účelem udržování míru a mezinárodní bezpečnosti. Odkaz na OSN a její úlohu je zde více než patrný<sup>85</sup>. Samozřejmě se jedná o výjimečné ustanovení které by mělo být využíváno jen zcela mimořádně, neboť by taková neshoda neměla nastat.

---

<sup>84</sup> Např. rozsudek ESD ze dne 14. 1. 2007 sp. Zn. C-124/95 Centro Com

<sup>85</sup> Článek 297 (bývalý článek 224)

Členské státy vzájemně konzultují společné kroky, které mají zabránit tomu, aby fungování společného trhu bylo dotčeno opatřeními, která by byl některý členský stát nucen učinit v případě vážných vnitřních nepokojů ohrožujících veřejný pořádek, v případě války nebo vážného mezinárodního napětí vytvářejícího nebezpečí války, anebo proto, **aby dostál závazkům, jež přijal za účelem udržování míru a mezinárodní bezpečnosti.**

## **7 Rozvojová spolupráce, Evropská politická spolupráce**

Opatření v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky by měla představovat určité „ultima ratio“. Mnohem výhodnější je zahraničněpolitické problémy a záležitosti řešit v jejich počátcích a nenechat je rozrůst v bezpečnostní problém. Proto alespoň nepřímo patří problematika rozvojové spolupráce a Evropské politické spolupráce do širšího pojmu společné zahraniční a bezpečnostní politiky<sup>86</sup>. Unie musí reagovat na důležité podněty, jakými jsou nelegální migrace, porušování občanských práv a nepřímo tak i působit na radikální tendence u neasimilovaných přistěhovalců.

### **7.1 Rozvojová spolupráce**

Na rozvojovou spolupráci věnuje Evropská unie značné finanční prostředky ( např. do roku 2015 se má jednat o 0.7 % hrubého národního produktu ).

Rozvojová pomoc je součástí vnějších aktivit Společenství již od samého počátku, především s ohledem na zvláštní vztahy bývalých koloniálních mocností vůči svým dřívějším koloniím. Politika rozvojové spolupráce se před uzavřením Maastrichtské smlouvy v roce 1992 vyvíjela postupným a poněkud roztržitým způsobem. Až Maastrichtská smlouva definovala principy a cíle rozvojové politiky EU.

---

<sup>86</sup> Česká republika je v této oblasti velmi aktivní, výrazně se profiluje jako zastávce demokratických hnutí v nedemokratických režimech a podporuje v rámci transformačních projektů demokratickou opozici nebo demokratické změny např. v Barmě, Bělorusku, Gruzii, Iráku, na Kubě, v Moldávii, na Ukrajině aj. Budování bezpečného sousedství a upevňování mezinárodní solidarity je součástí dlouhodobého směřování české zahraniční politiky a v souladu s jejími prioritami.



Právní základ pro činnost Společenství ve sféře rozvojové spolupráce představují články 177 - 181 SES. Rozvojová spolupráce má za cíl podporu trvalého sociálního a hospodářského rozvoje těchto zemí, včetně podpory demokracie, právního státu a akcentu na respektování lidských práv. Právě tato pomoc může zabránit rozšiřování vlivu terorismu a fundamentalismu i dalším bezpečnostním hrozbám, a má tedy velký vliv na společnou zahraniční a bezpečnostní politiku Evropské unie. Články 177 až 180 SES definují tři principy, na nichž by rozvojová spolupráce měla být založena. Jsou to koordinace, komplementarita a koherence. Koherence je myšlena jako sladění ostatních politik EU ve vztahu k rozvojové pomoci. Komplementarita zdůrazňuje to, že rozvojová pomoc je oblast, ve které operuje EU paralelně s členskými státy, a proto by se měly jejich politiky doplňovat. Koordinace představuje uvedení do souladu rozvojové politiky Unie s rozvojovými programy jednotlivých členských států.

### **7.1.1 Nástroje**

Rozvojová politika je realizována pomocí dvou základních nástrojů. První nástrojem jsou regionální dohody, které mohou být buď čistě asociační dohody nebo dohody o rozvojové spolupráci. Asociace je nástrojem privilegovaných vztahů Evropské unie, které jsou asymetrické a dlouhodobé. Například země Africko-karibsko-tichomořské oblasti jsou přidruženy k EU na základě asociační dohody s cílem hospodářského a sociálního vývoje, nikoliv však s perspektivou přistoupení.

Druhým nástrojem jsou činnosti realizované v celosvětovém měřítku. Vůči těmto zemím jsou využívány například finanční a humanitární pomoc či všeobecný systém preferencí. Ten má formu n recipročních celních preferencí a kvót a vydává se jednou za 4 roky na základě článku 133 SES ve formě nařízení, které přijímá Rada. Dále s těmito státy bývají uzavírány rozvojové

dohody. V zásadě se zájem Unie soustřeďuje především na státy Afriky, Karibské oblasti a Tichého oceánu především kvůli jejich poloze a historickým vazbám

### **7.1.2 Africko-karibsko-tichomořská oblast (Africa-Caribic-Pacific- ACP )**

Evropská unie je nejvýznamnějším obchodním partnerem pro většinu zemí této oblasti. Avšak z hlediska Unie samotné nepřesahuje vzájemná výměna 3 % celkového obchodu Unie.<sup>87</sup>

Dohody s těmito státy, z nichž převážná část byla v minulosti evropskými koloniemi, prošly třemi etapami :

- 1) Etapa smluv z Yaounde a Arushy
- 2) Smlouvy z Lomé
- 3) Dohoda o partnerství z Cotonou z 23.6. 2000

Důvodem pro inovování těchto smluv byla především snaha zamezit zneužívání výhod pouze určitými skupinami obyvatel a zároveň je kladen důraz na lidská práva, demokratické zásady a právní stát. Již úmluvy z Lomé zavedly výrazný důraz na dodržování lidských práv a součástí úmluv je i možnost zavedení řízení, které umožňuje na základě dialogu stanovit odpovědnost státu, který porušuje tyto principy.

Dohoda o partnerství z Cotonou z 23.6. 2000 sdružují 77 zemí Africko-Karibsko-Pacifické oblasti. Je uzavřena na 20 let s účinností od 1.3. 2000<sup>88</sup>. Klíčovým pojmem se stává „dobrá vláda“ ( good governance ). Článek 1 stanoví za cíl podporu a usnadnění hospodářského, kulturního a sociálního rozvoje zemí ACP, což by mělo přispět ke stabilizaci, míru a bezpečnosti v této

---

<sup>87</sup> Kafka P. Evropská unie a Afrika: Vztahy na principu partnerství a vzájemného přínosu. Mezinárodní politika 5/2007, str. 21-23

<sup>88</sup> Dohoda o partnerství mezi členy africké, karibské a tichomořské skupiny států na jedné straně a Evropským společenstvím na druhé straně ( Dohoda z Cotonou ). Ústav mezinárodních vztahů, Praha 2000.

oblasti a k rozvoji jejího stabilního a politicky demokratického prostředí. Novým aspektem je zde tzv. politický dialog podle článku 8 dohody z Cotonou, který umožňuje rozšířit kontakt mezi partnery nad striktní výklad o jakékoliv otázce obecného či regionálního zájmu. Článek 96 stanoví možnost přijmout vhodná opatření v případě, že jedna ze smluvních stran porušuje požadavky podstatných prvků dohody týkající se dodržování lidských práv, demokratických zásad a právního státu. Do hry se tak dostávají případná omezující opatření, která by měla zajistit žádoucí chování. V úvahu bude v první fázi připadat zejména pozastavení pomoci a spolupráce.

Od roku 2002 se připravuje nová generace smluv o hospodářském partnerství ( Economic Partnership Agreements ), kombinující obchodní a rozvojovou spolupráci zároveň<sup>89</sup>.

#### **7.1.2.1 Institucionální zajištění**

Evropská komise vyjednává mezinárodní dohody a řídí program rozvojové pomoci. V rámci Evropské komise jsou za problematiku vztahů s rozvojovými zeměmi odpovědny zejména Generální ředitelství pro rozvoj, Generální ředitelství pro vnější vztahy, Generální ředitelství pro obchod a Úřad pro humanitární pomoc ECHO<sup>90</sup> (European Commission's Humanitarian Aid Office ).

Amsterodamská smlouva dala v článku 179 Evropskému parlamentu právo spolurozhodovat o legislativních opatření týkajících se rozvojové spolupráce. Evropský parlament rozhoduje v poslední instanci o prostředcích na rozvojovou pomoc plynoucí z rozpočtu EU. Nerozhoduje však o prostředcích Evropského rozvojového fondu ( European Development Fund - EDF ), jehož začlenění do unijního rozpočtu nebylo realizováno ( EDF je tvořen

<sup>89</sup> Jejich vznik je do jisté míry ovlivněn vznikající Africkou unií.

<sup>90</sup> Úřad by vytvořen v roce 1992, aby poskytoval asistenci a naléhavou pomoc obětem přírodních konfliktů nebo obětem konfliktů mimo EU.

z pětiletých ad hoc příspěvků členských zemí EU na základě dohody představitelů členských států<sup>91</sup>). Evropský rozvojový fond zajišťuje financování rozvojové spolupráce mezi EU a státy AKP.

Na rozvojové spolupráci se podílí i Evropská investiční banka, která poskytuje zvýhodněné úvěry rozvojovým zemím a záruky na investice do rozvojových států.

#### **7.1.2.2 Společné instituce EU a zemí ACP**

Orgány odpovědné za provádění úmluv jsou Rada ministrů ACP- EU, Výbor velvyslanců ACP- EU a Společné parlamentní shromáždění ACP- EU, přičemž v těchto orgánech mají své zástupce kromě EU i země ACP. Stálý sekretariát ACP-EU koordinuje aktivity ostatních institucí spolupráce EU-ACP.

#### **7.1.3 Postup EU vůči Zimbabwe**

Na příkladu státu Zimbabwe v čele s diktátorem Mugabem<sup>92</sup> je možné vidět, jakým způsobem pomocí kombinací vícero politik dosahuje Evropská unie svých cílů v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Nejprve bylo využito ustanovení smlouvy z Cotonou ( oblast společné obchodní politiky ), následně byl přijat společný postoj 2002/ 148 dle článku 15 SEU, který obsahoval kromě jiného i zákaz dovozu zbraní do Zimbabwe a zmrazení majetku taxativně určeným příslušníkům režimu ( oblast společné zahraniční a bezpečnostní politiky ). Tento postoj provedlo nařízení č. 310/ 2002 a na základě článků 60 a 301 SES propracovalo zmrazení majetku do komunitárního práva. Došlo zde tedy k provázání 1. a 2. pilíře ( dokonce podle znění článku 301 Rada ministrů rozhoduje na návrh (!) Evropské komise , tedy

---

<sup>91</sup> Evropská rada na základě sjednaného distribučního klíče schválila v prosinci 2005 výši finančních příspěvků jednotlivých států pro období 2008-2013, což se týká i České republiky.

<sup>92</sup> Režim zimbabwského prezident R. Mugabeho je obviňován z porušování lidských práv a z falšování voleb, nechvalně proslulá je i tzv. pozemková reforma.

orgánu, který by měl zastávat v první řadě zájmy Unie) a to velice efektivním způsobem, kdy komunitární orgány se ve své podstatě zapojují do provádění unijních zahraničněpolitických sankcí. Významnou úlohu v tomto procesu má i Evropský parlament, nikoli snad pro své poměrně omezené pravomoci v oblasti SZBP, ale pro svůj velmi angažovaný přístup vůči podobným lidskoprávním otázkám, který v řadě případů vykonává tlak na aktivní politiku Unie v těchto oblastech ( Například Usnesení Evropského parlamentu ze dne 26. dubna 2007 o Zimbabwe. Z textu je patrný velmi ostrý postoj, přičemž apeluje na Radu, aby ještě zpřísnila sankce. ).<sup>93</sup> Přirozeně se zde tak prolíná aktivita obou pilířů Evropské unie.

Ukazuje se, že právě tato provázání a ingerence komunitárních orgánů do sféry společné zahraniční a bezpečnostní politiky jsou velmi užitečná. Koordinace činností vytváří efektivní způsob prosazování společných záměrů a cílů Evropské unie i jejich členských států. Dosavadní zkušenosti tedy osvědčují, že nutnou podmínkou pro prosazení EU jako významného mezinárodního hráče je pokud možno koherentní a komplexní politika, kterou mohou zaručit v první řadě nadstátní orgány s potřebným administrativním zázemím.

## **7.2 Evropská politika sousedství ( European Neighbourhood Policy- ENP )**

Evropská politika sousedství dnes patří mezi nejvýznamnější priority Evropské unie v oblasti vnějších vztahů. Vznik Evropské politiky sousedství úzce souvisí s prohlášením Evropské komise o „Širší Evropě“ z 11. března 2003 a následném zveřejnění strategie Evropské politiky sousedství v květnu roku

<sup>93</sup> I tato sankční opatření prošla modifikacemi a novelizacemi. Později to byla zejm. nařízení Rady (ES) č. 314/2004 o některých omezujících opatřeních vůči Zimbabwe a následně Nařízení Komise (ES) č. 236/2007 ze dne 2. března 2007, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 314/2004 o některých omezujících opatřeních vůči Zimbabwe.

2004, která stanovuje hlavní cíle a zásady a nové politiky v tomto rámci. Tím tak byly nahrazeny dosavadní programy přeshraniční spolupráce. V době vzniku této politiky se Unie připravovala na rozšíření o deset nových členských států a tím se výrazně proměnila dosavadní podoba vnějších hranic, které se nyní výrazně posunuly směrem na východ. Spolupráce se sousedními státy se jeví jako významná podmínka zajištění vnější a vnitřní stability těchto zemí a politické a ekonomické spolupráce se samotnou Unií. EU chce posílit politické i ekonomické vazby se zeměmi, s nimiž přímo nebo blízce sousedí, ale u nichž se nepředpokládá, že by do EU někdy vstoupily. Evropskou politiku sousedství rozvíjí takzvané akční plány dohodnuté s jednotlivými státy. Můžeme rozlišovat dva důležité okruhy států:

- 1/ Země bývalého SSSR
- 2/ Země jižního Středozeří

Právní základ pro sousedskou politiku Evropské unie najdeme v článcích 179 a 181a SES ( Hlava XXI Hospodářská, finanční a technická spolupráce se třetími zeměmi ). Evropskou politiku spolupráce následně realizují akční plány na základě dvoustranných dohod s dotyčnými státy. Akční plány pro všechny země obsahují stejné kapitoly ( politický dialog a reformy; ekonomická a sociální spolupráce a rozvoj; otázky obchodu a tržní reformy; spolupráce v oblasti spravedlnosti, bezpečnosti a svobody; sektorální otázky a lidské zdroje ), jejich obsah se ale liší.

### **7.2.1 Země bývalého SSSR**

Se zeměmi bývalého Sovětského svazu byly uzavřeny dohody o partnerství spolupráci ( Partnership and Cooperation Agreements ), které neobsahují obchodní preference a ani se nedotýkají případného členství těchto zemí v Evropské unii. Vůči Rusku a Ukrajině formulovala Evropská rada tzv. společné

strategie podle článku 13 odst. 2 SEU. Společná strategie pro Rusko byla přijata 12.5. 1999 a měla za cíl upevnění demokracie, právního státu, začlenění Ruska do společného evropského hospodářského prostoru a spolupráci k posílení stability a bezpečnosti v Evropě. Obdobná strategie pro Ukrajinu byla přijata dne 11.12. 1999. Podpora rozvoje těchto zemí se uskutečňovala v rámci programu TACIS, který byl položkou rozpočtu Evropské unie. Pro financování aktivit v rámci Evropské politiky sousedství je od počátku roku 2007 nový finanční instrument- European Neighbourhood and Partnership Instrument ( ENPI ). Nový instrument by měl znamenat rozdíl zejména oproti programu TACIS, jenž se soustředil na technickou pomoc, např. obnovu infrastruktury. ENPI bude podle Komise flexibilnějším nástrojem umožňujícím podporu i v oblasti hospodářských a politických reforem.

### **7.2.2 Středozeří**

Spolupráce se zeměmi Středozeří má význam z hlediska jejich polohy, objemu vzájemného obchodu<sup>94</sup> či na základě jejich koloniální minulosti. Význam těchto států je též bezpečnostní, neboť jsou to státy, přes které proudí velké množství nelegálních migrantů do Evropské unie<sup>95</sup>. Nástroji tohoto partnerství jsou zejména dohody o přidružení a do roku 2007 finanční pomoc prostřednictvím programu MEDEA financovaného z unijního rozpočtu. Pomoc MEDEA byla podmíněna respektováním lidských práv, demokratizací politického života a ekonomickou integrací. Od roku 2007 je nahrazen novým finančním instrumentem ENPI ( viz. výše ). Společná strategie pro

---

<sup>94</sup> EU je hlavním obchodním partnerem středomořských zemí. Více než polovina obchodů v regionu se uskutečňuje s EU a některé země Středozeří vyváží do Unie až 70 % svého exportu

<sup>95</sup> V členských zemích Unie( zjm. bývalé koloniální mocnosti ) žijí velmi početné muslimské menšiny s úzkými vazbami na své domovské státy a v nich působící organizace a hnutí. V případě vyostření situace ve své zemi původu by mohly tyto diaspory představovat pro EU hrozbu její vnitřní i vnější bezpečnosti, což by se odrazilo i na SZBP Evropské unie.

Středozeemí byla formulována v roce 2000 v portugalské Santa Maria de Feiro.

Právní základy euro-středomořského partnerství byly položeny již v roce 1994, kdy Evropská rada přijala společnou strategii euro-středomořského partnerství. Na tomto základě pak vznikl tzv. Barcelonský proces. Název se používá od přijetí tzv. Barcelonské deklaraci na první euro-středomořské konferenci ministrů zahraničních věcí ve dnech 27. - 28. listopadu 1995 v Barceloně. Tzv. Barcelonský proces je partnerství 27 členských zemí Evropské unie a 10 zemí Středomoří ( včetně státu Izrael<sup>96</sup> ). Od roku 2004 je součástí Evropské politiky sousedství. Cílem Unie je vytvořit ve svém sousedství stabilní a mírové prostředí a zmenšit tak hrozbu terorismu. Nezbytnou podmínkou pro tyto cíle je vyřešení izraelsko-palestinského konfliktu, na čemž Evropská unie aktivně participuje<sup>97</sup>. Zvláštní případ představuje Turecko, které má narozdíl od ostatních států perspektivu na získání plného členství v Evropské unii. S Tureckem byly po složitých jednáních zahájeny v říjnu 2005 přístupové rozhovory a je dost dobře možné, že se stane součástí Unie<sup>98</sup>.

Je nutno říci, že koncept Evropské politické spolupráce není podle některých autorů<sup>99</sup> příliš zdařilý, alespoň co se týče postupu vůči státům východní Evropy, kterým se vůbec nezamlouvá „házení do stejného pytle s Tuniskem či Marokem“.<sup>100</sup> Do

<sup>96</sup> I v této oblasti probíhají mise EU. Například na základě společné akce Rady z 14.11. 2005 byla zřízena policejní mise Unie na palestinských územích pod názvem EUPOL COPPS s očekávanou dobou trvání 3 roky (Council Joint Action 2005/797/CFSP of 14 November 2005 on the European Union Police Mission for the Palestinian Territories ).

<sup>97</sup> EU je největším finančním dárce pomoci palestinské samosprávě, přičemž více než polovina z této sumy jde z rozpočtu Společenství, zbytek financují členské státy z vlastních rozpočtů.

<sup>98</sup> Jeho případné členství má však velmi výrazné odpůrce. Například bývalý německý kancléř Helmut Schmidt v této souvislosti prohlásil, že "přijetí Turecka do EU by otevřelo dveře pro plné členství ostatních muslimských států severní Afriky a Středního východu, což by mělo za následek degeneraci politické unie ve společenství volného obchodu".

<sup>99</sup> Viz. Pavel Máša. Hra na vzorné sousedy. Mezinárodní politika 4/ 2007, str. 6-8

<sup>100</sup> Tamtéž



budoucná se dá předpokládat, že právě politika vůči východní Evropě projde určitou změnou, avšak členské státy nejsou tomtoto za jedno ( Tzv. „jižní křídlo“ EU, státy jako Španělsko či Portugalsko kladou důraz na vztahy se státy Středozeří; opačný přístup zastává například Česká republika ). Velkou motivací se zdá být případné členství v Evropské unii. V tomto ohledu můžeme politiku rozšiřování Unie o státy střední a východní Evropy označit za maximálně úspěšnou. I když se nejedná o nástroj SZBP, tak právě prostřednictvím stanovování kritérií pro přistoupivší státy dosáhla EU řady svých cílů, především z geopolitického hlediska

## **8 Budoucí vývoj Evropské unie**

### **8.1 Potřeba nové podoby Unie**

Snaha zjednodušit, zpřehlednit a zefektivnit dosavadní tři pilířové uspořádání Evropské unie, zejména s ohledem na plánovaná rozšíření, vedla státy k vypracování nového základního dokumentu. Ten měl podle představ nahradit dosavadní smlouvy a vyřešit některé problémy, se kterými se Unie potýkala ( Stále akutněji byla pocífována absence definitivního právního zakotvení právní subjektivity Unie, Evropský soudní dvůr často odkazoval na Chartu základních práv EU, která dosud nebyla právně závazná a jiné. ).

### **8.2 Ústavní smlouva a její odmítnutí**

Přípravou nové smlouvy byl pověřen tzv. Konvent o budoucnosti Evropy, který byl svolán Laekenskou deklarácí na zasedání Evropské rady v prosinci 2001. Zasedal od 28. února 2002 do 20. července 2003 za účasti jak členských, tak i kandidátských států. Státy byly reprezentovány zástupci národních parlamentů a vlád. Návrh ústavní smlouvy ( Návrh smlouvy o Ústavě pro Evropu ) byl zveřejněn Konventem 18. července 2003. Po dlouhých jednáních byl návrh schválen i mezivládní konferencí, která probíhala od října 2003 do června 2004<sup>101</sup>. Ústavní smlouva byla poté 29. října 2004 podepsána v Římě. Ovšem na základě výsledků referend ve Francii a

---

<sup>101</sup> Bliže k tzv. „metodě konventu“: Königová, L., Kratochvíl, P. Jak utvářet Evropu: konvenčně nebo konventně? Konvent jako alternativní metoda přípravy základních smluv evropské integrace. Mezinárodní vztahy 2/2005, str. 24-41.

v Nizozemí a kritice části států<sup>102</sup> byl proces její ratifikace zastaven.

V následném období „reflexe“, kdy proti sobě stály státy, které podporovaly stávající podobu ústavní smlouvy<sup>103</sup> a státy, které požadovaly přepracování celé koncepce, došlo k průlomů za německého předsednictví EU. Zásady Reformní smlouvy EU byly vypracovány v bilaterálních jednáních za německého předsednictví EU v první polovině 2007, definitivně dohodnuty a schváleny na zasedání Evropské rady v Bruselu 21. až 22. června 2007. Byl zvolen jistý kompromis, který pod termínem „minismlouva“ prezentoval budoucí francouzský prezident Nicolas Sarkozy. Mělo se jednat pouze o institucionální změny nezbytné pro fungování EU, aby užití institutu referenda nebylo nezbytné. Text návrhu Reformní smlouvy byl publikován 5. října 2007. Na rozdíl od ústavní smlouvy – která dosavadní smlouvy měla nahradit – má Reformní smlouva ( RS ) změnit stávající smlouvy, které jinak zůstávají v platnosti. Nová smlouva by podle plánů portugalského předsednictví měla být podepsána do konce roku 2007. Je-li nyní pracovně označována jako Reformní, měla by nadále nést název města Lisabon, v němž se konal rozhodující summit, a zařadit se za Maastrichtskou, Amsterodamskou či Niceskou smlouvu. Proběhnou-li ratifikační procesy ve všech členských státech úspěšně a včas, měla by smlouva vstoupit v platnost 1. ledna 2009, tj. na začátku českého předsednictví.

### **8.3 Reformní smlouva ( Lisabonská )**

---

<sup>102</sup> Byl mimo jiné kritizován i údajně nedemokratický způsob vytvoření Konventu a jeho následného autokratického způsobu rozhodování, kterému předsedal Valéry Giscard d'Estaing. Ovšem právě vzhledem k velmi velkorysému řešení ( byli přítomni též zástupci kandidátů na členství z moci výkonné i zákonodárné ) není tento argument v kontextu evropské integrace příliš přesvědčivý.

<sup>103</sup> V oblasti SZBP nebyla nikterak radikální. Například Jiří Šedivý ji označil jako „mírný pokrok v mezích dosavadní nejednoznačnosti“. ( Šedivý J. Vnější dimenze Evropské ústavní smlouvy. Mezinárodní politika 11/2003, str.7. )

### 8.3.1 Analýza jednotlivých ustanovení z hlediska mechanismů SZBP

Základem Reformní smlouvy je původní text ústavní smlouvy, z něhož byly vyjmuty články o symbolech EU a další sporné body. Reformní smlouva by zásadním způsobem nezměnila principy fungování společné zahraniční a bezpečnostní politiky. I nadále by tomu měla být Evropská rada, která vytyčuje obecné směry SZBP a obdobně by si své pravomoci zachovala Rada ministrů. Z institucionálního hlediska zachovává stálého předsedu Evropské rady, jak byl navržen v původní ústavní smlouvě, a mění způsob rotace předsednictví v Radě zcela ve shodě s ní. Na rozdíl od ní ale nezřizuje novou funkci ministra zahraničních věcí Evropské unie. Avšak zavádí post Vysokého představitele pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, jehož funkce jsou shodné s ministrem zahraničních věcí EU, jak jej ukotvovala ústavní smlouva. Evropskou unii tak budou nově ztělesňovat předseda Evropské rady ( v médiích někdy označován jako „prezident“ EU ) a Vysoký představitel EU pro zahraniční záležitosti a bezpečnostní politiku. Předseda Evropské rady je volený kvalifikovanou většinou na období dva a půl roku a stojí v čele Evropské rady, tj. instituci, která určuje hlavní směr vývoje EU, a zastupuje Unii na mezinárodní scéně. Předseda Evropské rady získal také podle čl. 13 odst. 1 RS právo svolat mimořádné setkání Evropské rady v reakci na krizový vývoj v mezinárodních vztazích. Při zastupování Unie na mezinárodní scéně se bude doplňovat s Vysokým představitelem EU pro zahraniční záležitosti a bezpečnostní politiku, který bude vést a spoluvytvářet společnou zahraniční a bezpečnostní politiku Unie a bude se opírat o tzv. evropský útvar pro vnější činnost zahrnující úředníky Rady a Komise a vyslané diplomaty jednotlivých členských států. V osobě tohoto představitele se spojí kompetence současného Vysokého zmocněnce pro SZBP s pravomocemi komisaře pro vnější vztahy, aniž by ovšem došlo ke sloučení těchto dvou úřadů.

Rada má zasedat ve dvou formacích:

- 1) Rada pro obecné záležitosti
- 2) Rada pro zahraniční věci

Rada pro zahraniční věci se skládá z ministrů zahraničních věcí a předsedá jí Vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, kterého jmenuje Evropská rada kvalifikovanou většinou na návrh Evropské komise. Předsednictví Rady pro obecné záležitosti zajišťují dle principu rotace jako dosud členské státy, nyní však ve formě skupinového předsednictví na 18 měsíců.

Evropská unie získává právní subjektivitu a dle článku 1 návrhu reformní smlouvy nahrazuje Evropská společenství. Je založena na Smlouvě o EU a Smlouvě o ES ( Ta je nyní přejmenována na Smlouvu o fungování Unie ). Charta základních práv není obsažena jako integrální součást Smlouvy, ovšem je stanoveno, že má stejnou právní hodnotu jakou jako ostatní stěžejní dokumenty<sup>104</sup>. Smlouva výslovně zmiňuje solidaritu mezi státy v případě vážného ohrožení dodávek energie.

Je výrazně posíleno postavení Evropského parlamentu a do hry též výrazně mohou zasahovat i národní legislativní orgány. Je rozšířena tzv. řádná legislativní procedura podle dosud platného článku 251 SES a dochází ke zrovnoprávnění s Radou ministrů v oblasti rozpočtového procesu. Je posílena blokační funkce národních parlamentů, například při posuzování, zda je příslušný legislativní návrh v souladu s principy subsidiarity a proporcionality. Dá se tedy říci, že došlo alespoň k částečnému překonání problému, se kterým se evropská integrace potýká již od svého počátku, tedy problematika demokratického deficitu.

Důležitou změnou oproti současnému znění najdeme v ustanovení týkající se společné bezpečnostní a obranné politiky.

---

<sup>104</sup> S určitou výjimkou vůči Velké Británii.

Tě se dosud jen letmo věnoval článek 17 SEU, nyní se jedná o celý oddíl. Podle Reformní smlouvy je tak společná bezpečnostní a obranná politika integrální součástí společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Evropská rada může jednomyslným rozhodnutím přejít od obranné politiky ke společné obraně Evropské unie. Je pamatováno i na oblast, která bývá opětovaně předmětem rozepří, totiž financování misí společné bezpečnostní a obranné politiky. Smlouva zmiňuje možnost vytvoření zvláštního krizového fondu, který by byl tvořen příspěvky jednotlivých států. Úkoly společné bezpečnostní a obranné politiky jsou oproti současné podobě vymezeny podrobněji a jsou vsazeny do souvislosti boje proti terorismu.

Institut takzvané „užší“ spolupráce části členských států je prakticky shodný se zněním neratifikované ústavní smlouvy. V oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky přicházejí v úvahu dvě varianty této užší součinnosti:

- 1) Ad hoc spolupráce k provedení konkrétní operace SBOP
- 2) Strukturovaná spolupráce při vytváření vojenských kapacit

V případě ad 1) by se tak na konkrétní vojenské misi v rámci společné bezpečnostní a obranné politiky podílely jen určité státy ( což se dnes de facto děje ), přičemž ostatní členové by vytvoření takovýchto misí neblokovaly. Rada může svěřit provádění mise skupině členských států, které si to přejí a mají pro takovou misi nezbytné kapacity. Ve variantě sub 2) by evropská obranná politika mohla dostat na vyšší bázi na základě koalice „ochotných“, aniž by jakkoliv byla zpochybňována SZBP celé Unie a ostatní státy by se mohly kdykoliv připojit, ovšem do té doby by tyto státy nemohly ovlivnit rozhodování v této oblasti.

O spolupráci by rozhodovala Rada EU kvalifikovanou většinou<sup>105</sup>, avšak o připojování dalších států rozhodují v rámci Rady pouze stávající členové spolupráce. Tím tak mohou de facto uzavřít spolupráci vůči případným zájemcům z řad dosud nezúčastněných členských států.

V případě nástrojů společné zahraniční a bezpečnostní politiky došlo ke zrušení společných strategií, které dosud přijímá Evropská rada.<sup>106</sup> To je jen potvrzením článku 9b RS, podle kterého Evropská rada nemá žádné legislativní pravomoci. Společné akce a společné postoje ve své podstatě zůstaly, nyní se ovšem nazývají unijní akce a unijní postoje ( čl. 12 RS - rozhodnutí o unijní akci nebo unijním postoji ).

Pokud by se členský stát stal na svém území cílem ozbrojeného napadení, poskytnou mu ostatní členské státy pomoc a podporu všemi prostředky, které jsou v jejich moci, v souladu s článkem 51 Charty Organizace spojených národů. Dochází zde tak k jistému překrytí systému bezpečnostních záruk, na kterém je založena Severoatlantická aliance<sup>107</sup>. Aby však nedošlo ke snižování jejího významu, následuje ustanovení, podle kterého není dotčena zvláštní povaha bezpečnostní a obranné politiky některých členských států, což je evidentní odkaz na NATO. Výslovně je zopakováno, že závazky a spolupráce v této oblasti

---

<sup>105</sup> Každý členský stát má 1 hlas a rozhodnutí se budou přijímat se souhlasem nejméně 55% členských zemí, které zároveň tvoří nejméně 65% populace EU. To zvýhodňuje velké evropské státy, proti čemuž bojovalo hlavně Polsko. Nakonec byl přijat kompromis, že tento systém začne platit až od roku 2014, přičemž až do roku 2017 bude přechodné období, ve kterém bude možné požádat o pokračování pravidel z Nice.

<sup>106</sup> Tohoto institutu bylo jen zřídka využíváno. Za celou dobu existence tohoto nástroje byly přijaty jen 3 společné strategie.

<sup>107</sup> Je tu jistá podobnost s článkem 5 Washingtonské smlouvy z dubna 1949 o založení NATO : „Smluvní strany se dohodly, že ozbrojený útok proti jedné nebo více z nich v Evropě nebo Severní Americe bude považován za útok proti všem, a proto odsouhlasily, že dojde-li k takovému ozbrojenému útoku, každá z nich uplatní právo na individuální nebo kolektivní obranu, uznané článkem 51 Charty Spojených národů, pomůže smluvní straně nebo stranám takto napadeným tím, že neprodleně podnikne sama a v souladu s ostatními stranami takovou akci, jakou bude považovat za nutnou, včetně použití ozbrojené síly, s cílem obnovit a udržet bezpečnost severoatlantické oblasti.“

jsou v souladu se závazky v rámci Organizace Severoatlantické smlouvy, která zůstává pro ty členské státy, které jsou jejími členy, základem jejich společné obrany a fórem pro její provádění ( čl. 27 odst. 7 ).

Rozhodovací mechanismy zůstávají ve své podstatě zachovány. Základem je jednomyslné rozhodování všech členských států, z něhož podobně jako v dnešním znění existují některé výjimky ( např. v případě přijímání rozhodnutí provádějícího předchozí akt ). Z hlasování kvalifikovanou většinou jsou vyňata všechna rozhodnutí týkající se vojenských záležitostí. Obdobně se zásadně nezměnily cíle Unie v zahraniční politice, které jsou ve výsledku shodné se zněním současného článku 11 SEU.

### **8.3.2 Shrnutí**

Na základě výše uvedené analýzy podoby společné zahraniční a bezpečnostní politiky v návrhu Reformní smlouvy můžeme dojít k soudu, že toto znění je prakticky identické se zněním „mrtvé“ Ústavy pro Evropu, až na post ministra zahraničí EU ( jehož některé funkce však přebíral Vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku ) a některé drobné změny. Oproti současné podobě se reálné změny ve fungování SZBP se týkají především dvou aspektů: institucionálního rámce a společné bezpečnostní a obranné politiky. Z hlediska efektivnějšího fungování SZBP mohou mít tyto změny pozitivní dopad, nicméně je si nutné uvědomit, že základním principem rozhodování v této oblasti stále zůstává jednomyslnost<sup>108</sup>. Proto nelze čekat nějaké výraznější změny v šíři a hloubce aktivit SZBP. Krokem vpřed je podrobnější vymezení společné bezpečnostní a obranné politiky a též ustanovení o užší spolupráci v této oblasti,

---

<sup>108</sup> Naproti tomu mimo oblast SZBP je rozšířeno přijímání kvalifikovanou většinou o dalších zhruba 50 případů. Dosažení jednomyslnost je při počtu 27 členů velmi obtížné



včetně rozvoje vojenských kapacit, což vytváří důležitý krok k případné společné obraně.

Stejně jako v případě Smlouvy o EU i zde teprve reálné fungování osvědčí akceschopnost těchto ustanovení. Důležitou roli zde budou mít členské státy i unijní orgány, včetně Evropského soudního dvoru, které v praxi vytvoří výslednou podobu nové struktury. Mnohé články Reformní smlouvy jsou neurčité a vágní, což ale na druhé straně dává prostor „mimosmluvnímu“ vývoji Evropské unie, jež je pro celou evropskou integraci typický, a dokázal tak nahradit nedostatečný či chybějící právní podklad.

## 9 Závěr

Cílem této práce bylo popsat specifickou podobu společné zahraniční a bezpečnostní politiky Evropské unie a upozornit na problémy a výzvy, kterým čelí. V práci nebyly popsány veškeré aspekty společné zahraniční a bezpečnostní politiky v celé své šíři, upřednostněny byly záležitosti, které mají dopad na postup Unie v rámci mezinárodního práva veřejného.

Smyslem historického vývoje bylo poukázat na fakt, že společná zahraniční a bezpečnostní politika nevznikla ze dne na den, ale že její podoba byla do značné míry formována mezinárodním prostředím a událostmi, na které Unie, často s velkým zpožděním, reagovala. Velmi brzy se ukázalo, že čistě ekonomické integrační seskupení, na jehož základech Evropská unie vznikla, nemůže bez jednotné vnější politiky uspět. Typickým prvkem spolupráce států v oblasti společné zahraniční politiky byla v její první fázi její právní nezakotvenost. Míra určité nedůvěry vůči smluvně zajištěným závazkům byla ovšem úspěšně vyvažována neformální spoluprací členských států na mezivládní úrovni. Do budoucna se posléze ukáže, že tato částečná absence právní úpravy, respektive její roztržitost, přetrvává poměrně dlouhou dobu. Neexistence jednoznačných právních pravidel nicméně dala státům určitou míru flexibility v reakci na výzvy, které před Společenstvími vstaly. Státy tak od fáze, kdy se snažily svou vlastní zahraniční politikou nenarušovat zájmy jiného členského státu, přešly do stadia, ve kterém se spojily v rámci prosazování svých společných zájmu dohromady, neboť se ukázala výhodnost koordinovaného postupu. Tímto způsobem tak byl postupně překonán odpor vůči spolupráci v této oblasti, který by především v počátcích integrace znemožnil jakékoli písemnou kodifikaci. Ne naposledy tak živelný rozvoj Společenství předběhl jeho právní zakotvení.

Vývoj dal za pravdu názorům, že i hospodářské seskupení potřebuje silnou a jednotnou mezinárodní politiku, a tak dosud nekodifikovaná forma spolupráce našla svou podobu nejprve v rámci Evropské politické spolupráce a posléze i ve znění Jednotného evropského aktu, který tak poprvé propojil komunitární rovinu a do té doby mezivládní spolupráci, až dosud striktně vytěsněnou mimo struktury Společenství. Následně Maastrichtská smlouva, která založila Evropskou unii, ve své komplexnosti dodala dosavadnímu vývoji zcela novou dimenzi a vytvořila tak společnou zahraniční a bezpečnostní politiku v rámci 2. pilíře, jejíž podstata a mechanismy s určitými obměnami zůstávají do současnosti shodné<sup>109</sup>.

Z hlediska mezinárodního práva veřejného i komunitárního práva představoval úprava v rámci 2. pilíře zásadní změnu. Aktivita členských států nejenže dostala jednoznačnou podobu v rámci komunitárního práva, ale získala i právní rámec pro výzkum a posuzování těchto akcí z pohledu mezinárodního práva veřejného. Zároveň se tím Evropská unie jako celek nepřímo přihlásila k zodpovědnosti za činnost prováděnou v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky, což představuje nutný předpoklad pro přijetí Evropské unie jako významného subjektu na mezinárodní scéně.

V dalších pasážích o fungování společné zahraniční a bezpečnostní politiky jsem se snažil o vyzdvižení specifické povahy Evropské unie a zvláště role 2. pilíře EU jak v rámci Unie, tak v rámci mezinárodního práva veřejného. Je zde vyložen systém přijímání jednotlivých druhů nástrojů společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Zvláště je poukázáno na fakt, že aktivita v rámci 2. pilíře nemůže zůstat jediná a k naplnění cílů společné

---

<sup>109</sup> Vzrůst významu SZBP je vidět na stále stoupajícím rozpočtu SZBP. Rozpočet v roce 2006 činil přes 102 milionů EUR, v roce 2007 přes 159 milionů EUR a na rok 2008 se bude pohybovat okolo hranice 200 milionů EUR.

zahraniční a bezpečnostní politiky je nutné použít instituty a orgány obsažené v 1. pilíři EU. Tato provázanost je vyložena na politice Evropské unie vůči africkému státu Zimbabwe, kde režim prezidenta Roberta Mugabe používal diktátorské praktiky. Evropská unie nejprve využila ustanovení, která ji umožnila ustanovení smlouvy z Cotonou, jež v širším kontextu patří do systému rozvojové spolupráce a pomoci EU. Po negativním výsledku bylo započato s užitím nástrojů z oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky (společný postoj, společná akce), které ovšem ke svému užití vyžadovaly ustanovení Smlouvy o založení Evropského společenství. Právní základ pro ekonomické sankce v rámci Unie tedy poskytl 2. pilíř, přičemž prostředky realizace těchto hospodářských opatření se nacházejí čistě v komunitárním právu.

Na tomto příkladu jsem se snažil poukázat na to, že společnou zahraniční a bezpečnostní politiku nemůžeme definovat a posuzovat pouze v rámci 2. pilíře, ale že představuje celý komplex vztahů a politik Evropské unie. Stejně jako před právním zakotvením společné zahraniční a bezpečnostní politiky do právně závazných smluv nešlo říci, že tehdejší státy, podílející se na integraci v rámci Evropského hospodářského společenství, neměly společnou politiku, nelze naopak dnes omezovat tuto politiku výhradně na spolupráci ve sféře 2. pilíře.

Za případ těchto souvisejících politik je zvolena na prvním místě společná obchodní politika. Je bez diskuze, že vzhledem k ekonomické síle Evropské unie a také vzhledem k aspektu, že Unie ve své podstatě vyrostla z ekonomických seskupení, představuje nejsilnější zbraň EU, aniž by se nutně muselo jednat o provádění určitých rozhodnutí přijímaných v rámci 2. pilíře. Evropská unie tak už svým samotným ekonomickým potencionálem ovlivňuje případná jednání třetích zemí.

Srovnatelný případ je politika rozšiřování a Evropská politika sousedství. Politika rozšíření Unie je ve svém výsledku z celosvětového hlediska unikátní i v historickém kontextu vývoje mezinárodního společenství. Rozšíření EU o státy střední a východní Evropy posílilo strategický potenciál Unie, zároveň ji však definitivně zbavilo nálepku pouhé ekonomické organizace, neboť proces přistoupení byl i výrazně politickým rozhodnutím. Prostor bývalých komunistických států, který skrýval pro Unii řadu potencionálních rizik a hrozeb, se naopak stal nejstabilnějším ve své historii a sama EU posílila své strategické možnosti. Zahraničněpolitická dimenze politiky rozšíření se tak výrazně dostává do popředí na úkor ekonomických požadavků, jak je dnes možné vidět i na příkladu Turecka. Oproti tomu Evropská politika sousedství, která nepočítá se začleněním zúčastnivších se států do Evropské unie, je především v oblasti východní Evropy mnohem méně úspěšná.

Obdobně pozitivně ovlivňuje oblast společné zahraniční a bezpečnostní politiky program rozvojové spolupráce. Podpora rozvojovým státům, jejich průmyslu či přímá materiální pomoc má za cíl posílení stability a zlepšení životní úrovně obyvatelů těchto zemí. Tyto státy představují značná bezpečnostní rizika zejména v souvislosti s rostoucím vlivem extrémistických sil a masové nelegální migrace do EU. Je vůči nim aplikován systém všeobecných celních preferencí, a to i n recipročně, a tímto způsobem tak povzbudit jejich ekonomiky. Ve vztazích je kladen důraz na dodržování lidských práv a právní stát. V souvislosti se závažným bezpečnostním problémem, který má dopad na pozdější akce Unie v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky, totiž globálního terorismu, je v zájmu členských zemí stabilita těchto států. Z obecnějšího hlediska můžeme říci, že mechanismy v rámci rozvojové spolupráce, které přispívají ke snížení rizika terorismu, jsou mnohem efektivnější než vojenské akce, které reagují na problém až následně.

V souvislosti s větším zapojováním Evropské unie do řešení mezinárodních situací vzrůstá i potřeba její vojenské akceschopnosti. Členské státy jsou si vědomy, že spoléhání na Severoatlantickou alianci a využívání jejich kapacit, není všespasitelné, byť i nadále Aliance představuje fundamentální bezpečnostní článek, a to zvláště z hlediska vzájemné obrany. Především pod vlivem mezinárodních událostí v bývalé Jugoslávii v 90. letech a zásahem v Kosovu v roce 1999 se ukázala naprostá neakceschopnost Unie ve vojenské oblasti. Členské státy na reagovaly začleněním Západoevropské unie do struktur EU a došlo tak ke značnému posunu v budování Evropské bezpečnostní a obranné politiky. Značné zpoždění Unie ve vývoji obranné a bezpečnostní politiky dokázaly členské státy poměrně rychle dohnat, jak ukázaly již proběhlé čtyři vojenské mise, které jsou zároveň důkazem, že rozvoj Evropské bezpečnostní a obranné politiky je nutností. Na charakteru misí se projevil i odlišný přístup evropských zemí vůči Organizaci spojených národů, na rozdíl od unilaterální politiky Spojených států amerických, neboť jako fundamentální prvek těchto operací je vždy spatřováno posvěcení akcí souhlasem Rady bezpečnosti OSN.

Podle mého názoru je vytvoření evropských vojenských sborů a jejich působení, byť zatím nepříliš zásadního charakteru, důležitým mezníkem ve vývoji a v celém směřování Evropské unie. K tomu, aby Unie jako celek obstála v soutěži s dalšími mezinárodními hráči, jako je Čína či Rusko, je nutný i vojenský aspekt Unie. Vojenské síly představují materiální symbol společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU, podobně jako měnová jednotka euro v rámci monetární unie, jejíž vliv na ekonomiky jednotlivých zemí není jednoznačně pozitivně přijímán, ovšem hraje důležitou úlohu z hlediska symboliky. Vědomí sounáležitosti občanů se samotnou Unií se vytváří právě jejich prostřednictvím a

jejich reálného působení v praxi. Ač tedy dosud nepředstavují vojenské mise ze strategického hlediska významný element, jsem přesvědčen o tom, že pro budoucí vývoj budou naprosto klíčové a posunou Unii do nového rozměru jejího budoucího působení. Je dlužno dodat, že zatím mezi členskými státy nepanuje shoda ohledně konečného postavení evropských vojenských sil a jejich vztahu k Severoatlantické alianci.

Proces integrace pokračuje mílovými kroky. Jsou dosahovány velké pokroky v oblasti justice a vnitra a v rozvoji společného obranného systému, který se perspektivně může vyvinout do podoby skutečně společné armády. Avšak takto vysoký stupeň integrace bude těžko udržitelný, pokud se bude Unie stále rozšiřovat. Mluví se o tzv. „integrační kapacitě“. Pokud by proces rozšiřování pokračoval se stejným tempem jako dosud, nutně by se to muselo odrazit i na akceschopnosti Unie ve vnějších vztazích. To by si vyžádalo nejenom novou revizi mechanismů fungování Evropské unie a jejího právního zakotvení, ale i novou diskuzi o samotné podstatě myšlenky evropské integrace<sup>110</sup>.

Na případu Evropského soudního dvora ve věci Yusuf je dobře vidět, s jakými otázkami se musí Evropská unie vypořádat v souvislosti se svou specifickou strukturou a absencí právní subjektivity. Ve zmiňovaném rozsudku se Evropský soudní dvůr prohlásil Unii zodpovědnou za provedení sankcí Rady bezpečnosti a jednoznačně stanovil, že je vázaná Chartou Organizace spojených národů, přestože není jejím členem. Obdobně jako v případě přijímání hospodářských sankcí, kde zkoumá legalitu takových opatření z hlediska komunitárního práva, i zde výrazně ingeruje do oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky, neboť se prohlásil za oprávněného zkoumat rezoluce Rady bezpečnosti OSN z hlediska jejich souladu s *ius cogens*. Tím tak

---

<sup>110</sup> Značně kontroverzní je v tomto ohledu případné členství Turecka. Státy jsou v tomto případě značně nejednotné, což vyjadřuje i jejich rozdílný pohled na budoucí roli a podobu Evropské unie.

nepřímo může ovlivnit opatření přijaté v rámci 2. pilíře na základě rezolucí RB OSN. Je to další příklad toho, že striktní oddělení 1. a 2. pilíře v praktickém uplatnění neexistuje. Podobné příklady překračování této linie, zejména ze strany komunitárních orgánů, jsou zmíněny na řadě míst této práce.

V práci je poukázáno i na slabiny Evropské unie. Částečně je popsána problematika tzv. demokratického deficitu, který je jednou z překážek vytvoření pocitu sounáležitosti a podpory občanů Evropské unie s činnostmi společné zahraniční a bezpečnostní politiky, přičemž je přihlédnuto k faktu, že oblast obranné politiky je svou neveřejností a diskrétností typická i pro národní vlády. Stále přetrvává rozdělení zahraničních aktivit Evropské unie mezi všechny tři pilíře, což komplikuje politickou i administrativní koherenci. Především z kontextu celé studie vyplývá, že z hlediska progresivního vývoje Unie jsou nutné legislativní změny, které zajistí zprůhlednění a zefektivnění jejího působení. Budoucí podoba je zčásti obsažena v pasáži věnující se budoucímu vývoji společné zahraniční a bezpečnostní politiky v rámci Návrhu Smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství ( tzv. Reformní smlouva ). Je upozorněno na to, že návrh této smlouvy se do značné míry neliší od Návrhu smlouvy o Ústavě pro Evropu, který byl po odporu části států opuštěn. Až na několik výjimek byla podstata předchozího návrhu zachována, alespoň co se týče společné zahraniční a bezpečnostní politiky. To by mohlo nasvědčovat tomu, že skutečně není jiné cesty, a pokud tedy Unie chce na mezinárodním poli mít postavení, které jí náleží podle její ekonomické síly, musí reformovat či nahradit ta ustanovení v zakládajících smlouvách, která již neodpovídají soudobé a budoucí podobě Evropské unie.

V současné době Evropská unie představuje ekonomický kolos, politicky významného mezinárodního hráče a z hlediska



vojenského středně důležitý stát. K tomu, aby Unie byla na mezinárodní scéně respektována tak, jak odpovídá jejímu hospodářskému a politickému významu, je nutné souměrně rozvíjet všechny tři aspekty. Obranná a vojenská dimenze je zatím ve svých počátcích. Do budoucna se odvážím predikovat, že její důležitost bude nadále narůstat, a zřejmě se stane nejdynamičtěji se rozvíjející oblastí společné zahraniční a bezpečnostní politiky Evropské unie. Je totiž nezbytnou podmínkou pro zachování významu Evropy v mezinárodním společenství.

## 10 Seznam literatury

### **Knihy a odborné monografie**

Blahož J., Klíma K., Skála K. a kol.: Ústavní právo Evropské unie, Aleš Čeněk Dobrá Voda 2003

Cihelková, E. Vnější ekonomické vztahy Evropské unie. 1. vydání. Praha: C.H.Beck 2003

Čepelka Č., Štorma P. Mezinárodní právo veřejné. 1. vydání, Eurolex Bohemia, Praha 2003

Čepelka, Č. Vídeňská úmluva o smluvním právu ( 1969 ) s komentářem. Karolinum, Praha 1999

David, V., Sladký, P., Zbořil, F. Mezinárodní právo veřejné. Linde, Praha 2004.

Fiala, P., Pitrová M. Evropská unie. Centrum pro studium demokracie a kultury, Brno 2003.

Hýbnerová, S. Mezinárodní vztahy po roce 1945. Karolinum, Praha 1997

Hýbnerová, S. Společná zahraniční a bezpečnostní politika ( SZBP ) a Evropská bezpečnostní a obranná politika ( EBOP ) EU. In: Iuridica ,

3/2005. Odpověď mezinárodního práva na hrozby mezinárodní bezpečnosti, Karolinum 2006.

Kapteyn P. J. G., VerLoren van Themaat P.: Introduction to the Law of the European Communities, Kluwer Law International, 3.vydání 1998

Koskenniemi, M.: International Law aspects of the Common Foreign and Security Policy. In: International Law Aspects of the EU. The Hague: Kluwer Law International, 1998.

Koutrakos, P. Trade, Foreign Policy and Defence in EU Constitutional Law. Hart Publishing., Oxford 2001

NATO handbook. NATO Office of Information and Press, Brussels 2001

Nicole Gnesotto. *EU Security and Defence Policy : The first five years (1999-2004)*. Paris: Institute for Security Studies, 2004.

Nuttal, S. European Political Cooperation. Oxford, 1992

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.

Pikna, B. Mezinárodní terorismus a bezpečnost Evropské unie (právní náhled), 1. vyd., Praha: Linde Praha, 2006

Pikna, B. Vnitřní bezpečnost a pořádek v evropském právu ( oblast policejní a justiční spolupráce ), 3.podstatně přepracované a rozšířené vydání. Praha: Linde Praha, 2006

Potočný, M., Ondřej, J. Mezinárodní právo veřejné-Zvláštní část. 5., doplněné a rozšířené vydání. Praha: C.H. Beck, 2006

Smith M. Europe's Foreign and Security Policy. Cambridge University Press, Cambridge 2004

Svoboda, P.: Právo vnějších vztahů Evropské unie, 2. aktualizované vydání. Linde Praha 2007.

Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R. Evropské právo. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2006.

Wallensteen, P. (ed.), Staibano, C. (ed.) International sanctions. Between words and wars in the global system. Frank Cass, London and New York 2005

Westlike M.,. The European Union beyond Amsterdam, London 1998

### **Časopisecké články**

Kafka P. Evropská unie a Afrika: Vztahy na principu partnerství a vzájemného přínosu. Mezinárodní politika 5/2007

Karásek, T. Integrace nebo vojenská rovnováha? Konceptualizace „vysoké“ a „nízké“ zahraničně-bezpečnostní politiky v rámci Evropské unie. Mezinárodní vztahy 2/2007

Königová, L., Kratochvíl, P. Jak utvářet Evropu: konvenčně nebo konventně ? Konvent jako alternativní metoda přípravy základních smluv evropské integrace. Mezinárodní vztahy 2/2005.

Pavel Máša. Hra na vzorné sousedy. Mezinárodní politika 4/ 2007.

Pikna B. Posílená spolupráce v evropském právu. Právní obzor, 6/2004

Pitrová, M., Kaniok, P. Institut předsednictví Evropské unie- principy, problémy a reforma. Mezinárodní vztahy 3/2005

Šedivý J. Vnější dimenze Evropské ústavní smlouvy. Mezinárodní politika 11/2003

Tomášek M. Smlouva o Ústavě pro Evropu má zmírnit demokratický deficit evropského práva. Mezinárodní právo 6/2005

Závěšický, J. Ambice a schopnosti Evropské unie. Analýza vojenských operací na podporu míru. Mezinárodní vztahy 2 /2007

Závěšický, J. Ozbrojené síly Evropské unie v mírových misích. Mezinárodní politika 9/ 2004.

### **Primární prameny**

Charta Organizace spojených národů, Informační centrum OSN v Praze, Praha,1998

Tichý, L. a kol. Dokumenty ke studiu evropského práva.3. přepracované vydání. Linde, Praha 2006 ( Mezinárodní smlouvy týkající se ES A EU )

Zákon č. 69/2006 Sb., o provádění mezinárodních sankcí

Dohoda o partnerství mezi členy africké, karibské a tichomořské skupiny států na jedné straně a Evropským společenstvím na druhé straně ( Dohoda z Cotonou ). Ústav mezinárodních vztahů, Praha 2000

### **Internetové zdroje a elektronické verze tištěných zdrojů**

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00001.en07.pdf>  
( Návrh Smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a založení Evropského společenství )

[http://ec.europa.eu/development/ICenter/Pdf/agr01\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/development/ICenter/Pdf/agr01_en.pdf)  
( Dohoda z Cotonou )

Weiss, T. Přinese nová smlouva reformu zahraniční a bezpečnostní politiky EU ? <http://www.natoaktual.cz>

<http://curia.europa.eu/cs/transitpage.htm> ( Evropský soudní dvůr )

<http://www.europa.eu.int> ( Portál Evropské unie )

[http://ec.europa.eu/external\\_relations/cfsp/intro/index.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/intro/index.htm)  
( Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU )

[http:// www.weu.int](http://www.weu.int) ( Západoevropská unie )

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>  
( Evropská bezpečnostní strategie z 12. 12. 2003 )

<http://www.un.org/> ( Organizace spojených národů )

### **Databáze oficiálních dokumentů EU**

- 1) Bulletin: <http://europa.eu/bulletin/cs/welcome.htm>
- 2) Official Journal: <http://eur-lex.europa.eu/JOIndex.do?ihmlang=en>
- 4) Pre-lex: <http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=cs>
- 5) Eur-lex: <http://eur-lex.europa.eu/cs/index.htm>

### **Judikáty**

Rozsudek ESD ze dne 21.9. 2005, sp. zn. T-306/01 , Yusuf

Rozsudek ESD ze dne 17.10 1995, sp. zn. C 70/94, Werner

Posudek MSD ve věci Náhrady škod utrpěných ve službách OSN 1949 ( CIJ Recueil 1949, s. 179 )

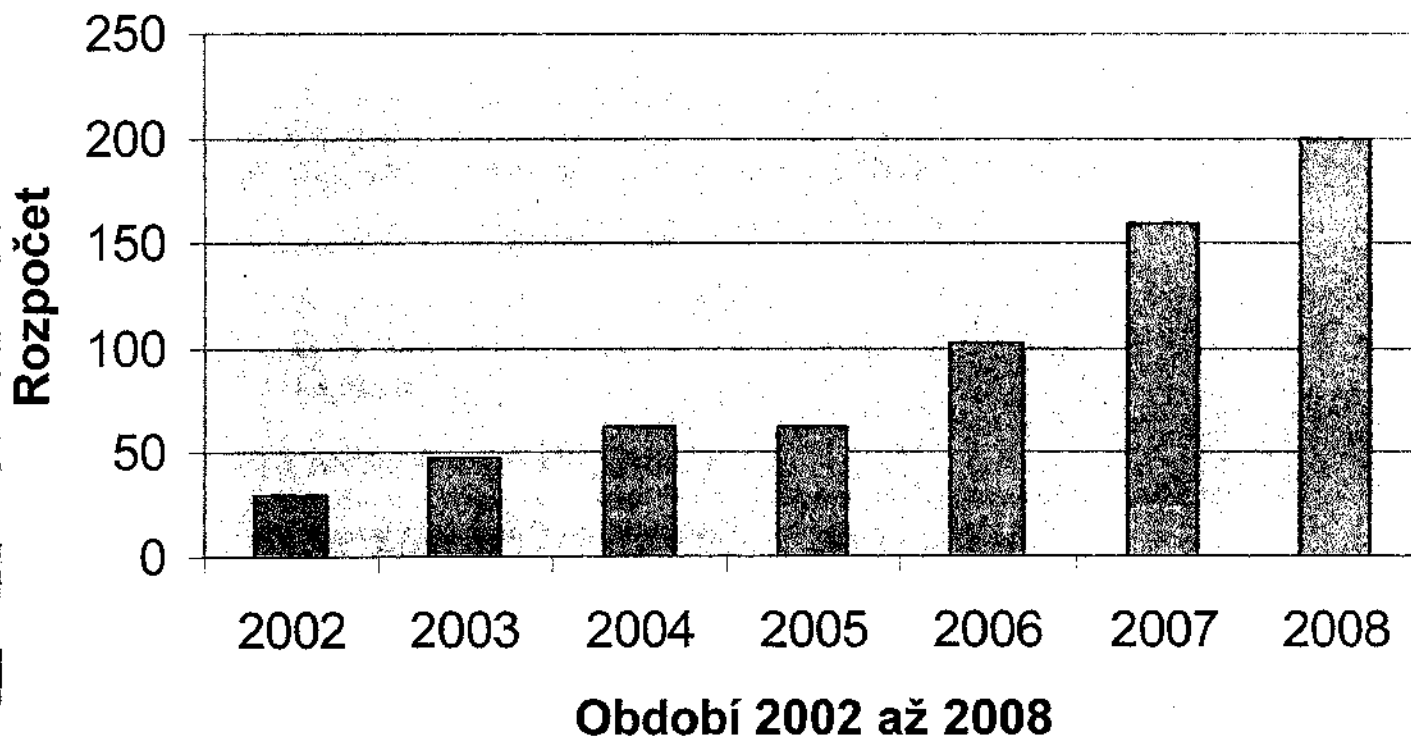
## 11 PŘÍLOHY

### 11.1 Příloha č. 1 Vývoj rozpočtu společné zahraniční bezpečnostní politiky v letech 2002-2008

Jednotlivé roky	Výdaje na SZBP v milionech EUR	Podíl rozpočtu SZBP na rozpočtu vnějších vztahů EU v %
2002	30	0,4
2003	47,5	0,6
2004	62,6	1,8
2005	62,2	1,8
2006	102,6	3
2007	159,2	4,7
2008	199,9	5,4

Zdroj: Evropská komise

### Vývoj výdajů na SZBP EU



## 11.2 Příloha č. 2 Vybraná ustanovení smluv

### A) Ustanovení Smlouvy o Evropské unii týkající se Společné zahraniční a bezpečnostní politiky ve znění k 1.1. 2007

#### HLAVA V

#### Ustanovení o společné zahraniční a bezpečnostní politice

##### Článek 11

(bývalý článek J.1)

1. Unie vymezuje a provádí společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, která zahrnuje všechny oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky a jejímiž cíli jsou:

- chránit společné hodnoty, základní zájmy, nezávislost a celistvost Unie v souladu se zásadami Charty Organizace spojených národů;
- posilovat bezpečnost Unie ve všech formách;
- zachovávat mír a posilovat mezinárodní bezpečnost v souladu se zásadami Charty Organizace spojených národů, jakož i se zásadami Helsinského závěrečného aktu a cíli Pařížské charty, včetně těch, které se vztahují na vnější hranice;
- podporovat mezinárodní spolupráci;
- rozvíjet a upevňovat demokracii a právní stát, jakož i dodržování lidských práv a základních svobod.

2. Členské státy aktivně a bezvýhradně podporují zahraniční a bezpečnostní politiku Unie v duchu loajality a vzájemné solidarity.

Členské státy spolupracují na rozšiřování a rozvoji své vzájemné politické solidarity. Zdrží se jakéhokoli jednání, které je v rozporu se zájmy Unie nebo může snižovat účinnost jejího působení jako soudržné síly v mezinárodních vztazích.

Rada dbá na dodržování těchto zásad.

##### Článek 12

(bývalý článek J.2)

Unie sleduje cíle vytyčené v článku 11:

- vymezováním zásad a obecných směrů společné zahraniční a bezpečnostní politiky;
- rozhodováním o společných strategiích;
- přijímáním společných akcí;
- zaujímáním společných postojů;
- posilováním systematické spolupráce mezi členskými státy při provádění jejich politiky.



Článek 13  
(bývalý článek J.3)

1. Evropská rada vymezuje zásady a obecné směry společné zahraniční a bezpečnostní politiky, včetně věcí souvisejících s obranou.
2. Evropská rada rozhoduje o společných strategiích, které Unie provádí v oblastech, kde existují důležité společné zájmy členských států.

Ve společných strategiích jsou vymezeny cíle, doba trvání a prostředky, které Unie a členské státy poskytnou.

3. Rada na základě obecných směrů stanovených Evropskou radou přijímá rozhodnutí nezbytná pro vymezení a provádění společné zahraniční a bezpečnostní politiky.

Rada doporučuje společné strategie Evropské radě a provádí je zejména přijímáním společných akcí a zaujímáním společných postojů.

Rada dbá na jednotu, soudržnost a účinnost postupu Unie.

Článek 14  
(bývalý článek J.4)

1. Rada přijímá společné akce. Společné akce jsou zaměřeny na řešení zvláštních situací, při nichž se operativní akce ze strany Unie považuje za žádoucí. Ve společných akcích jsou vymezeny cíle, rozsah, prostředky, které budou Unii poskytnuty, podmínky jejich provádění, a je-li to nezbytné, doba trvání.

2. Dojde-li ke změně okolností majících podstatný vliv na záležitost, která je předmětem společné akce, přezkoumá Rada zásady a cíle této akce a přijme nezbytná rozhodnutí. Dokud Rada nerozhodne, společná akce trvá.

3. Společné akce zavazují členské státy při zaujímání postojů a při provádění jejich činnosti.

4. Rada může požádat Komisi o předložení jakýchkoli vhodných návrhů, které se týkají společné zahraniční a bezpečnostní politiky, aby zajistila provedení společné akce.

5. Každý národní postoj nebo opatření, které jsou plánovány v rámci společné akce, se oznámí s dostatečným předstihem, aby se v případě potřeby mohly konat předběžné konzultace v Radě. Povinnost předběžného informování se nevztahuje na opatření, která představují pouhé převzetí rozhodnutí Rady v jednotlivých státech.

6. V nevyhnutelných případech vyplývajících ze změn situace a nerozhodla-li Rada, mohou členské státy s ohledem na obecné cíle společné akce přijmout nezbytná okamžitá opatření. Dotyčný členský stát o těchto opatřeních okamžitě uvedomí Radu.

7. Nastanou-li při provádění společné akce větší potíže, vyrozumí o nich členský stát Radu, která je projedná a hledá odpovídající řešení. Taková řešení nesmějí být v rozporu s cíli společné akce ani nesmějí snižovat její účinnost.

Článek 15  
(bývalý článek J.5)

Rada zaujímá společné postoje. Společné postoje vymezují přístup Unie ke konkrétní otázce zeměpisné nebo tématické povahy. Členské státy zajistí, aby jejich vnitrostátní politiky byly v souladu se společnými postoji.

Článek 16  
(bývalý článek J.6)

Členské státy se v rámci Rady navzájem informují a konzultují o všech otázkách zahraniční a bezpečnostní politiky obecného zájmu, aby prostřednictvím sladěného a souběžného jednání zajistily co nejúčinnější uplatňování vlivu Unie.

Článek 17  
(bývalý článek J.7)

1. Společná zahraniční a bezpečnostní politika zahrnuje všechny otázky, které se týkají bezpečnosti Unie, včetně postupného vymezení rámce společné obranné politiky, která by mohla vést ke společné obraně, rozhodne-li tak Evropská rada. V tomto případě doporučí Evropská rada členským státům přijetí takového rozhodnutí v souladu s jejich ústavními předpisy.

Politika Unie podle tohoto článku se nedotýká zvláštní povahy bezpečnostní a obranné politiky některých členských států a uznává závazky některých členských států uskutečňujících svou společnou obranu v rámci Organizace Severoatlantické smlouvy (NATO), které vyplývají ze Severoatlantické smlouvy a které jsou v souladu se společnou bezpečnostní a obrannou politikou vytvořenou v tomto rámci.

V míře, v jaké to členské státy považují za vhodné, bude postupné vytváření rámce společné obranné politiky podporováno vzájemnou spoluprací v oblasti vyzbrojování.

2. Otázky upravené tímto článkem zahrnují humanitární a záchranné mise, mise k udržení míru a mise bojových jednotek k řešení krizí, včetně prosazování míru.

3. Rozhodnutí, která se týkají obrany podle tohoto článku, jsou přijímána, aniž jsou dotčeny politiky a závazky uvedené v odst. 1 druhém pododstavci.

4. Tento článek nebrání rozvoji užší spolupráce mezi dvěma nebo více členskými státy na dvoustranné úrovni v rámci Západoevropské unie (ZEU) a NATO, pokud tato spolupráce není v rozporu se spoluprací upravenou v této hlavě ani ji nenarušuje.

5. Za účelem dosažení cílů tohoto článku budou jeho ustanovení znovu posouzena v souladu s článkem 48.

Článek 18  
(bývalý článek J.8)

1. Předsednictví zastupuje Unii v záležitostech společné zahraniční a bezpečnostní politiky.
2. Předsednictví odpovídá za provádění rozhodnutí přijatých podle této hlavy; v rámci těchto úkolů vyjadřuje postoj Unie v mezinárodních organizacích a na mezinárodních konferencích.
3. Předsednictví je nápomocen generální tajemník Rady , který vykonává funkci vysokého představitele pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku.
4. Komise je plně zapojena do úkolů uvedených v odstavcích 1 a 2. Při plnění těchto úkolů je předsednictví případně nápomocen příští předsedající členský stát.
5. Rada může, kdykoli to považuje za nezbytné, jmenovat zvláštního zástupce pro jednotlivé politické otázky.

#### Článek 19 (bývalý článek J.9)

1. Členské státy koordinují svou činnost v mezinárodních organizacích a na mezinárodních konferencích. Na nich zastávají své společné postoje.

V mezinárodních organizacích a na mezinárodních konferencích, jichž se neúčastní všechny členské státy, zastávají zúčastněné státy společné postoje.

2. Aniž je dotčen odstavec 1 a čl. 14 odst. 3, členské státy zastoupené v mezinárodních organizacích a na mezinárodních konferencích, kterých se neúčastní všechny členské státy, průběžně informují nezúčastněné členské státy o všech otázkách společného zájmu.

Členské státy, které jsou současně členy Rady bezpečnosti Organizace spojených národů, harmonizují svůj postup a plně informují ostatní členské státy. Členské státy, které jsou stálými členy Rady bezpečnosti, budou při výkonu svých funkcí hájit postoje a zájmy Unie, aniž je dotčena jejich odpovědnost podle Charty Organizace spojených národů.

#### Článek 20 (bývalý článek J.10)

Diplomatická a konzulární zastoupení členských států a zastoupení Komise v e třetích zemích a na mezinárodních konferencích a jejich zastoupení při mezinárodních organizacích spolupracují tak, aby zajistila dodržování a provádění společných postojů a společných akcí přijatých Radou.

Prohlubují spolupráci výměnou informací, vypracováváním společných hodnocení a přispíváním k provádění ustanovení článku 20 Smlouvy o založení Evropského společenství.

#### Článek 21

(bývalý článek J.11)

Předsednictví konzultuje s Evropským parlamentem hlavní hlediska a základní možnosti společné zahraniční a bezpečnostní politiky a zajišťuje, aby názory Evropského parlamentu byly náležitě brány v úvahu. Evropský parlament je předsednictvím a Komisí pravidelně informován o vývoji zahraniční a bezpečnostní politiky Unie.

Evropský parlament může Radě klást dotazy nebo jí dávat doporučení. Každoročně koná rozpravu o pokroku při provádění společné zahraniční a bezpečnostní politiky.

#### Článek 22

(bývalý článek J.12)

1. Každý členský stát nebo Komise se mohou Rady dotazovat na záležitosti týkající se společné zahraniční a bezpečnostní politiky a mohou předkládat Radě návrhy.
2. V případech vyžadujících rychlé rozhodnutí svolá předsednictví z vlastního podnětu nebo na žádost Komise nebo členského státu mimořádné zasedání Rady ve lhůtě čtyřiceti osmi hodin, a je-li to naprosto nezbytné, ve lhůtě kratší.

#### Článek 23

(bývalý článek J.13)

1. Rozhodnutí podle této hlavy přijímá Rada jednomyslně. Zdrží-li se přítomní nebo zastoupení členové hlasování, není to překážkou přijetí těchto rozhodnutí.

Zdrží-li se člen Rady hlasování, může to odůvodnit formálním prohlášením podle tohoto pododstavce. V takovém případě není povinen provést rozhodnutí, uznává však, že rozhodnutí zavazuje Unii. V duchu vzájemné solidarity se dotýčný členský stát zdrží jakékoli činnosti, která by se mohla dostat do rozporu s činností Unie založené na takovém rozhodnutí nebo jí bránit, a ostatní členské státy jeho postoj uznávají. Představují-li členové Rady, kteří učinili takové prohlášení, více než jednu třetinu hlasů vážených podle čl. 205 odst. 2 Smlouvy o založení Evropského společenství, není rozhodnutí přijato.

2. Odchylně od odstavce 1 rozhoduje Rada kvalifikovanou většinou:

- přijímá-li společné akce, zaujímá-li společné postoje nebo přijímá-li jiná rozhodnutí na základě společné strategie;
- přijímá-li rozhodnutí k provedení společné akce nebo společného postoje.
- jmenuje-li zvláštního zástupce podle čl. 18 odst. 5.

Prohlásí-li člen Rady, že se z důležitých důvodů státní politiky, které musí uvést, zamýšlí postavit proti přijetí některého rozhodnutí kvalifikovanou většinou, hlasování se nekoná. Rada může kvalifikovanou většinou požádat, aby byla věc předložena Evropské radě k jednomyslnému rozhodnutí.

Hlasům členů Rady je přidělena váha podle čl. 205 odst. 2 Smlouvy o založení Evropského společenství. K přijetí rozhodnutí se vyžaduje nejméně 232 hlasů alespoň dvou třetin členů. Člen Rady může požádat, aby při přijímání rozhodnutí Rady

kvalifikovanou většinou bylo ověřeno, zda členské státy tvořící tuto kvalifikovanou většinu zastupují alespoň 62 % celkového počtu obyvatel Unie. Ukáže-li se, že tato podmínka není splněna, není dané rozhodnutí přijato.

Tento odstavec se nevztahuje na rozhodnutí související s vojenstvím nebo obranou.

3. Procedurální otázky rozhoduje Rada většinou svých členů.

#### Článek 24

(bývalý článek J.14)

1. Je-li k provedení této hlavy nezbytné uzavřít dohodu s jedním nebo více státy nebo mezinárodními organizacemi, může Rada zmocnit předsednictví, aby za tímto účelem zahájilo jednání, případně s podporou Komise. Takové dohody uzavírá Rada na doporučení předsednictví.

2. Pokud se dohoda týká otázky, v níž je pro přijímání vnitřních rozhodnutí požadována jednomyslnost, rozhoduje Rada jednomyslně.

3. Je-li dohoda zamýšlena k provedení společné akce nebo společného postoje, rozhoduje Rada kvalifikovanou většinou v souladu s čl. 23 odst. 2.

4. Tento článek se vztahuje i na věci spadající do hlavy VI. Týká-li se dohoda otázky, v níž je pro přijímání vnitřních rozhodnutí nebo opatření vyžadována kvalifikovaná většina, rozhoduje Rada kvalifikovanou většinou v souladu s čl. 34 odst. 3.

5. Členský stát, jehož zástupce v Radě prohlásí, že tento stát musí splnit své ústavní předpisy, není touto dohodou vázán; ostatní členové Rady se mohou dohodnout na předběžném provádění dohody.

6. Dohody uzavřené za podmínek uvedených v tomto článku zavazují orgány Unie.

#### Článek 25

(bývalý článek J.15)

Aniž je dotčen článek 207 Smlouvy o založení Evropského společenství, sleduje Politický a bezpečnostní výbor mezinárodní situaci v oblastech společné zahraniční a bezpečnostní politiky a přispívá k vymezení politik podáváním stanovisek Radě na její žádost nebo z vlastního podnětu. Sleduje také provádění dohodnutých politik, aniž je dotčena působnost předsednictví a Komise.

V rámci této hlavy vykonává výbor pod odpovědností Rady politickou kontrolu a strategické řízení při operacích k řešení krizí.

Rada může za účelem operace k řešení krizí a po dobu jejího trvání, jak ji Rada určí, zmocnit výbor k přijímání vhodných rozhodnutí týkajících se politické kontroly a strategického řízení operace, aniž je dotčen článek 47.

Článek 26  
(bývalý článek J.16)

Generální tajemník Rady, vysoký představitel pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku je nápomocen Radě v otázkách společné zahraniční a bezpečnostní politiky především tím, že přispívá k formulování, přípravě a provádění politických rozhodnutí a případně tím, že vede jménem Rady na žádost předsednictví politický dialog se třetími stranami.

Článek 27  
(bývalý článek J.17)

Komise je plně zapojena do prací v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky.

Článek 27a

1. Účelem posílené spolupráce v některé z oblastí uvedených v této hlavě je chránit hodnoty celé Unie a sloužit jejím zájmům tím, že potvrdí její identitu jako soudržné síly na mezinárodní úrovni. Při této spolupráci jsou zachovávány

- zásady, cíle, obecné směry a soudržnost společné zahraniční a bezpečnostní politiky, jakož i rozhodnutí přijatá v jejím rámci,
- pravomoci Evropského společenství a
- soudržnost mezi souhrnem politik Unie a jejími vnějšími činnostmi.

2. Na posílenou spolupráci podle tohoto článku se použijí články 11 až 27, 27b až 28, nestanoví-li článek 27c a články 43 až 45 jinak.

Článek 27b

Posílená spolupráce podle této hlavy se týká provádění společné akce nebo společného postoje. Nemůže se týkat otázek souvisejících s vojenstvím nebo s obranou.

Článek 27c

Členské státy, které mezi sebou zamýšlejí navázat posílenou spolupráci podle článku 27b, podají v tomto smyslu žádost Radě.

Žádost bude předána Komisi a pro informaci Evropskému parlamentu. Komise zaujme stanovisko zejména ke spojitosti zamýšlené posílené spolupráce s politikami Unie. O vydání zmocnění rozhodne Rada v souladu s čl. 23 odst. 2 druhým a třetím pododstavcem v souladu s články 43 až 45.

Článek 27d

Aniž jsou dotčeny pravomoci předsednictví a Komise, dbá generální tajemník Rady, vysoký představitel pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku zejména na to, aby

byli Evropský parlament a všichni členové Rady plně informováni o provádění posílené spolupráce v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky.

#### Článek 27e

Každý členský stát, který si přeje podílet se na posílené spolupráci navázané na základě článku 27c, oznámí svůj záměr Radě a uvedomí o něm Komisi. Komise podá Radě stanovisko ve lhůtě tří měsíců ode dne obdržení oznámení. Ve lhůtě čtyř měsíců ode dne obdržení oznámení rozhodne Rada o žádosti a o případné zvláštní úpravě, kterou považuje za nezbytnou. Rozhodnutí se považuje za přijaté, pokud je Rada v téže lhůtě kvalifikovanou většinou neodloží; v tom případě Rada své rozhodnutí odůvodní a stanoví lhůtu pro jeho přezkoumání.

Pro účely tohoto článku rozhoduje Rada kvalifikovanou většinou. Kvalifikovanou většinou se rozumí též podíl vážených hlasů a též podíl počtu zúčastněných členů Rady, jak jsou stanoveny v čl. 23 odst. 2 třetím pododstavci.

#### Článek 28

(bývalý článek J.18)

1. Články 189, 190, 196 až 199, 203, 204, 206 až 209, 213 až 219, 255 a 290 Smlouvy o založení Evropského společenství se vztahují na ustanovení týkající se oblastí uvedených v této hlavě.

2. Správní výdaje, které orgánům vzniknou na základě ustanovení týkajících se oblastí uvedených v této hlavě, jsou hrazeny z rozpočtu Evropských společenství.

3. Operativní výdaje, které vzniknou v souvislosti s prováděním výše uvedených ustanovení, jsou rovněž hrazeny z rozpočtu Evropských společenství s výjimkou výdajů na operace v souvislosti s vojenstvím nebo obranou a případů, kdy Rada jednomyslně rozhodne jinak.

Nejsou-li výdaje hrazeny z rozpočtu Evropských společenství, hradí je členské státy podle klíče hrubého národního produktu, pokud Rada jednomyslně nerozhodne jinak. Členské státy, jejichž zástupci v Radě učinili formální prohlášení podle čl. 23 odst. 1. druhého pododstavce, nejsou povinny přispívat na financování operací v souvislosti s vojenstvím nebo obranou.

4. Rozpočtový proces upravený ve Smlouvě o založení Evropského společenství se vztahuje na výdaje, které jsou hrazeny z rozpočtu Evropských společenství.

### **B) Vybraná ustanovení Smlouvy o založení Evropského společenství se vztahem ke SZBP**

Čl. 60/ex-čl. 73g

Opatření na základě společné zahraniční a bezpečnostní politiky

1. Je-li činnost Společenství v případech předvidaných v článku 301 považována za nezbytnou, Rada může postupem podle článku 301 učinit nezbytná naléhavá opatření vůči příslušným třetím zemím, týkající se pohybu kapitálu a plateb.

2. Aniž by byl dotčen článek 297 a pokud Rada neučinila opatření podle odstavce 1. členský stát může z vážných politických důvodů a v případě naléhavosti učinit jednostranná opatření vůči třetí zemi, týkající se pohybu kapitálu a plateb. Komise a ostatní členské státy budou o takových opatřeních informovány nejpozději do dne nabytí jejich účinnosti.

Rada může kvalifikovanou většinou na návrh Komise rozhodnout, že dotčený členský stát musí taková opatření pozměnit nebo zrušit. Předseda Rady bude informovat Evropský parlament o každém takovém rozhodnutí učiněném Radou.

Čl. 301/ex-čl. 228a

Předpokládá-li se ve společných postojích nebo společných akcích přijatých podle ustanovení Smlouvy o Evropské unii o společné zahraniční a bezpečnostní politice určitý postup Společenství směřující k pozastavení, omezení nebo úplnému přerušení hospodářských vztahů s jednou nebo několika třetími zeměmi, učiní Rada nezbytná okamžitá opatření. Rada se usnáší kvalifikovanou většinou na návrh Komise.

### **11.3 Příloha č. 3 Judikatura**

**Věc T-306/01**

**Ahmed Ali Yusuf a Al Barakaat International Foundation**

**v.**

**Rada Evropské unie a Komise Evropských společenství**

**( shrnutí rozsudku )**

1. V rámci žaloby na neplatnost v případě, kdy je nařízení, které se bezprostředně a osobně dotýká jednotlivce, v průběhu řízení nahrazeno nařízením se stejným předmětem, musí být toto nové nařízení považováno za novou skutečnost, která umožňuje žalobci upravit své návrhy a žalobní důvody. Bylo by totiž v rozporu s řádným výkonem spravedlnosti a požadavkem na hospodárnost řízení požadovat po žalobci, aby podal novou žalobu. Kromě toho by bylo nespravedlivé, aby dotčený orgán mohl, s cílem čelit kritice obsažené v žalobě podané proti nařízení k soudu Společenství, změnit napadené nařízení nebo jej nahradit jiným a dovolávat se v průběhu soudního řízení této změny nebo tohoto nahrazení, aby tak druhého účastníka řízení zbavil možnosti rozšířit jeho původní návrhy a žalobní důvody na pozdější nařízení nebo předložit doplňující návrhy a žalobní důvody proti tomuto nařízení.



2. Rada byla příslušná k přijetí nařízení č. 467/2001, kterým se zakazuje vývoz určitého zboží a služeb do Afghánistánu, zesiluje zákaz letů a rozšiřuje zmrazení prostředků a jiných finančních zdrojů afghánského Talibanu na základě článků 60 ES a 301 ES.

Nic ve znění uvedených článků totiž neumožňuje vyloučit přijetí omezujících opatření postihujících zvláštním způsobem představitele třetí země spíše než tuto zemi jako takovou, jakož i jednotlivce nebo subjekty spojené s těmito představiteli nebo jimi přímo, či nepřímo ovládané, ať se nacházejí na kterémkoliv místě, směřují-li taková opatření skutečně k omezení nebo úplnému přerušeni hospodářských vztahů s jednou nebo několika třetími zeměmi. Tento výklad, který není v rozporu se zněním článků 60 ES a 301 ES, je odůvodněn jak úvahami o účinnosti, tak obavami humanitárního rázu. Opatření stanovená nařízením č. 467/2001 směřovala k přerušeni nebo omezení hospodářských vztahů s Afghánistánem v rámci boje vedeného mezinárodním společenstvím proti mezinárodnímu terorismu, a konkrétněji proti Usámovi bin Ládinovi a síti Al-Kajdá.

Mimoto uvedená opatření, která směřovala k vyvolání účinného tlaku na představitele dotčené země, přičemž byl pokud možno omezen dopad dotčených opatření na obyvatele této země, zejména omezením jejich osobní působnosti na určité jmenovitě označené jednotlivce, byla v souladu se zásadou proporcionality, která vyžaduje, aby sankce nepřekračovaly meze toho, co je vhodné a nezbytné k uskutečnění cíle sledovaného právní úpravou Společenství, kterou byly zavedeny.

3. Články 60 ES a 301 ES samy o sobě nepředstavují dostatečný právní základ pro přijetí nařízení Společenství týkajícího se boje s mezinárodním terorismem a za tímto účelem uložení takových hospodářských a finančních sankcí, jako je zmrazení prostředků, jednotlivcům, bez prokázání jakéhokoliv vztahu mezi těmito jednotlivci a třetí zemí.

Stejně tak článek 308 ES sám o sobě nepředstavuje dostatečný právní základ pro přijetí takového nařízení. I když je pravda, že žádné ustanovení Smlouvy nesvěřuje orgánům Společenství pravomoc nezbytnou k uložení sankcí namířených proti jednotlivcům nebo subjektům nemajícím žádný vztah se třetí zemí, boj proti mezinárodnímu terorismu, a konkrétněji ukládání takových hospodářských a finančních sankcí, jako je zmrazení prostředků jednotlivcům a subjektům podezřelým z jeho financování, nelze spojovat s žádným z cílů, které jsou Společenství výslovně vytyčeny v článcích 2 ES a 3 ES. Navíc, z preambule Smlouvy o ES nijak nevyplývá, že tato smlouva sleduje širší cíl obrany mezinárodního míru a bezpečnosti. Tento cíl náleží výlučně k cílům Smlouvy o EU. I když je sice možné tvrdit, že tímto cílem Unie musí být vedena činnost Společenství v oblasti jeho vlastních pravomocí, není tento cíl naproti tomu dostačující k tomu, aby byl základem přijetí opatření na základě článku 308 ES. Nezdá se totiž, že článek 308 ES lze vykládat tak, že obecně dovoluje orgánům, aby se o toto ustanovení opíraly za účelem uskutečnění některého z cílů Smlouvy o EU.

Rada byla tedy příslušná k přijetí nařízení č. 881/2002 o zavedení některých zvláštních omezujících opatření namířených proti některým osobám a subjektům spojeným s Usámou bin Ládinem, sítí Al-Kajdá a Talibanem, které ve Společenství provádí hospodářské a finanční sankce stanovené společným

postojem 2002/402, při neexistenci jakéhokoli vztahu s územím nebo vládnoucím režimem třetí země, na společném základě článků 60 ES, 301 ES a 308 ES.

V tomto kontextu je totiž třeba vzít v úvahu spojnici zvláště vytvořenou při změně vyplývající z Maastrichtské smlouvy mezi činnostmi Společenství týkajícími se hospodářských sankcí na základě článků 60 ES a 301 ES a cíli Smlouvy o EU v oblasti vnějších vztahů. V tomto ohledu jsou články 60 ES a 301 ES zcela ojedinělými ustanoveními Smlouvy o ES v tom, že výslovně předpokládají, že činnost Společenství může být nezbytná k dosažení nikoliv některého z cílů Společenství, jak jsou stanoveny Smlouvou o ES, ale jednoho z cílů určených článkem 2 EU specificky Unii, a sice provádění společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Pokud se pravomoci k uložení hospodářských nebo finančních sankcí stanovené články 60 ES a 301 ES, tedy přerušení nebo omezení hospodářských vztahů s jednou nebo několika třetími zeměmi, zejména pokud jde o pohyb kapitálu a plateb, ukáží jako nedostatečné k tomu, aby umožnily orgánům dosáhnout cíle SZBP, ve zvláštním kontextu upraveném těmito dvěma články je použití doplňujícího právního základu článku 308 ES odůvodněno ve jménu požadavku soudržnosti uvedeného v článku 3 EU. Použití společného právního základu článků 60 ES, 301 ES a 308 ES tak umožňuje dosáhnout v oblasti hospodářských a finančních sankcí cíle sledovaného v rámci SZBP Unii a jejími členskými státy, jak je vyjádřen ve společném postoji nebo společné akci, bez ohledu na to, že Společenství nebyla výslovně přiznána pravomoc ukládat hospodářské a finanční sankce týkající se jednotlivců nebo subjektů, které nemají žádný dostatečný vztah k určité třetí zemi.

4. Společenství nemá žádnou výslovnou pravomoc ukládat omezení pohybu kapitálu a plateb. Článek 58 ES naproti tomu připouští, aby členské státy přijímaly opatření mající takový účinek, pokud to je a zůstane odůvodněno dosažením cílů uvedených v tomto článku, a zejména důvody souvisejícími s veřejným pořádkem nebo veřejnou bezpečností. Vzhledem k tomu, že pojem veřejné bezpečnosti zahrnuje jak vnitřní, tak vnější bezpečnost státu, mají členské státy tudíž v podstatě právo přijmout na základě čl. 58 odst. 1 písm. b) ES opatření týkající se boje s mezinárodním terorismem, a za tímto účelem uložení takových hospodářských a finančních sankcí, jako je zmrazení prostředků, jednotlivcům, bez prokázání jakéhokoliv vztahu k území nebo vládnoucímu režimu třetí země. Jsou-li tato opatření v souladu s čl. 58 odst. 3 ES a nepřekračují-li meze toho, co je nezbytné k dosažení sledovaného cíle, jsou slučitelná s režimem volného pohybu kapitálu a plateb zavedeným Smlouvou.
5. Článek 249 ES se tím, že stanoví, že nařízení má obecnou působnost, zatímco rozhodnutí je závazné pouze pro ty, jimž je určeno, týká pouze pojmu adresát aktu. Naproti tomu předmět nepředstavuje relevantní kritérium pro kvalifikaci aktu jako nařízení nebo rozhodnutí.

Nařízení č. 881/2002 o zavedení některých zvláštních omezujících opatření namířených proti některým osobám a subjektům spojeným s Usámou bin Ládinem, sítí Al-Kajdá a Talibanem má tudíž obecnou působnost, protože zakazuje komukoliv zpřístupnit prostředky nebo hospodářské zdroje určitým osobám. Okolnost, že tyto osoby jsou jmenovitě uvedeny v příloze I tohoto nařízení, takže se zdají být tímto nařízením bezprostředně a osobně dotčeny ve smyslu čl. 230 čtvrtého pododstavce ES, nijak neovlivňuje obecný charakter tohoto zákazu.

6. Z hlediska mezinárodního práva mají závazky členských států Organizace Spojených národů (OSN) na základě Charty Spojených národů nepopíratelně přednost před jakýmkoliv jiným závazkem vnitrostátního práva nebo mezinárodního smluvního práva včetně závazků na základě Evropské úmluvy o ochraně lidských práv pro ty z nich, které jsou členy Rady Evropy, a závazků na základě Smlouvy o ES pro ty z nich, které jsou rovněž členy Společenství. Tato přednost se vztahuje i na rozhodnutí obsažená v rezoluci Rady bezpečnosti, v souladu s článkem 25 Charty Spojených národů, podle nějž jsou členové OSN povinni přijmout a provést rozhodnutí Rady bezpečnosti.

Ačkoliv Společenství není členem Organizace Spojených národů, je třeba mít za to, že je na základě samotné smlouvy o svém založení vázáno povinnostmi vyplývajícími z Charty Spojených národů, stejně jako jsou jimi vázány jeho členské státy. Společenství jednak nemůže porušovat povinnosti vyplývající pro jeho členské státy z této charty ani bránit jejich plnění. Krom toho je povinno, na základě téže Smlouvy, kterou bylo založeno, přijmout při výkonu svých pravomocí veškerá opatření nezbytná k tomu, aby umožnilo svým členským státům tyto povinnosti splnit.

7. Nařízení č. 881/2002 o zavedení některých zvláštních omezujících opatření namířených proti některým osobám a subjektům spojeným s Usámou bin Ládinem, sítí Al-Kajdá a Talibanem, přijaté s ohledem na společný postoj 2002/402, představuje provedení, na úrovni Společenství, povinnosti uložené jeho členským státům, jakožto členům Organizace Spojených národů (OSN), zavést, případně i prostřednictvím aktu Společenství, sankce proti Usámovi bin Ládinovi, síti Al-Kajdá a Talibanu a dalším osobám, skupinám, podnikům a subjektům, které jsou s nimi spojeny, jež byly stanoveny a následně zesíleny několika rezolucemi Rady bezpečnosti na základě kapitoly VII Charty Spojených národů.

V tomto kontextu orgány Společenství jednaly na základě přesně stanovené pravomoci, takže neměly k dispozici žádný prostor pro autonomní uvážení. Konkrétně nemohly ani přímo změnit obsah příslušných rezolucí, ani zavést mechanismus, který by mohl vést k takové změně. Jakýkoliv přezkum vnitřní legality nařízení č. 881/2002 by tedy znamenal, že by Soud přezkoumával incidenčně legalitu uvedených rezolucí.

S ohledem na zásadu přednosti práva OSN před právem Společenství přitom nelze tvrzení o pravomoci Soudu přezkoumávat incidenčně legalitu rozhodnutí Rady bezpečnosti z hlediska standardu ochrany základních práv, jak jsou uznána v právním řádu Společenství, odůvodnit ani na základě mezinárodního práva, ani na základě práva Společenství. Jednak by totiž taková pravomoc byla neslučitelná se závazky členských států podle Charty Spojených národů, zejména jejích článků 25, 48 a 103, stejně jako s článkem 27 Vídeňské úmluvy o smluvním právu. Kromě toho by taková pravomoc byla v rozporu jak s ustanoveními Smlouvy o ES, především s články 5 ES, 10 ES, 297 ES a čl. 307 prvním pododstavcem ES, tak s ustanoveními Smlouvy o EU, především s článkem 5 EU. Byla by nadto neslučitelná se zásadou, podle níž musí být při výkonu pravomocí Společenství, a tedy i pravomoci Soudu, dodržováno mezinárodní právo.

Rezoluce Rady bezpečnosti přijaté na základě kapitoly VII Charty Spojených národů jsou tudíž v zásadě vyloučeny ze soudního přezkumu ze strany Soudu, a Soud není oprávněn zpochybňovat, ani incidenčně, jejich legalitu vzhledem k právu Společenství. Naopak, Soud je povinen v co největším možném rozsahu

vykládat a uplatňovat toto právo způsobem slučitelným se závazky členských států podle Charty Spojených národů.

Soud je nicméně oprávněn incidenčně přezkoumávat legalitu takových rezolucí s ohledem na *ius cogens*, chápané jako mezinárodní právní řád, který je závazný pro veškeré subjekty mezinárodního práva, včetně orgánů OSN, a od nějž se nelze odchýlit.

8. Zmrazení prostředků stanovené nařízením č. 881/2002 o zavedení některých zvláštních omezujících opatření namířených proti některým osobám a subjektům spojeným s Usámou bin Ládinem, sítí Al-Kajdá a Talibanem, ve znění nařízení č. 561/2003, a nepřímo rezolucemi Rady bezpečnosti, které tato nařízení provádějí, neporušuje základní práva zúčastněných osob z hlediska standardu univerzální ochrany základních práv lidské osobnosti náležejících k *ius cogens*.

V tomto ohledu výslovně stanovené možnosti výjimek a odchylek, kterými je doprovázeno zmrazení prostředků osob zapsaných na seznamu Výboru pro sankce, jasně ukazují, že cílem ani důsledkem tohoto opatření není zacházet s těmito osobami nelidským nebo ponižujícím způsobem. Má-li být mimoto právo vlastnit majetek považováno za součást imperativních norem obecného mezinárodního práva, lze v každém případě za odporující *ius cogens* považovat pouze svévolné zbavení tohoto práva. K tomu však v projednávaném případě nedošlo.

Zprvė totiž zmrazení jejich prostředků představuje jednu stránku sankcí stanovených Radou bezpečnosti proti Usámu bin Ládinovi, sítí Al-Kajdá a Talibanu a dalším osobám, skupinám, podnikům a subjektům, které jsou s nimi spojeny, s ohledem na význam boje proti mezinárodnímu terorismu a legitimitu ochrany Spojených národů před činnostmi teroristických organizací. Zadržet, zmrazení prostředků je zajišťovací opatření, které na rozdíl od konfiskace nezasahuje do samotné podstaty vlastnického práva zúčastněných osob k jejich finančním aktivům, ale pouze do jejich užívání. Zatřetí, rezoluce Rady bezpečnosti stanoví mechanismus pravidelného přezkumu obecného režimu sankcí. Konečně, dotčená právní úprava stanoví postup umožňující zúčastněným osobám předložit kdykoliv svůj případ prostřednictvím členského státu, jehož jsou státními příslušníky nebo v němž mají bydliště, Výboru pro sankce k přezkumu.

S ohledem na tyto okolnosti nelze zmrazení prostředků osob a subjektů podezřelých, na základě informací poskytnutých členskými státy Spojených národů a přezkoumaných Radou bezpečnosti, ze spojení s Usámou bin Ládinem, sítí Al-Kajdá a Talibanem a z účasti na financování, plánování, přípravě a provedení teroristických činů považovat za svévolný, nevhodný nebo nepřiměřený zásah do základních práv zúčastněných osob.

9. Právo zúčastněných osob být vyslechnuty nebylo porušeno ani Výborem pro sankce před jejich zapsáním do seznamu osob, jejichž prostředky mají být zmrazeny na základě dotčených rezolucí Rady bezpečnosti, ani orgány Společenství před přijetím nařízení č. 881/2002 o zavedení některých zvláštních omezujících opatření namířených proti některým osobám a subjektům spojeným s Usámou bin Ládinem, sítí Al-Kajdá a Talibanem.

Zprvė právo zúčastněných osob být vyslechnuty Výborem pro sankce před jejich zapsáním do seznamu osob, podezřelých z účasti na financování mezinárodního

terorismu, jejichž prostředky mají být zmrazeny na základě dotčených rezolucí Rady bezpečnosti není upraveno příslušnými rezolucemi a žádná imperativní norma mezinárodního právního řádu takový předchozí výsledek nevyžaduje. V případě, kdy jde zvláště o zajišťující opatření omezující nakládání s majetkem zúčastněných osob, dodržení jejich základních práv nevyžaduje, aby jim byly sděleny skutečnosti a důkazní materiály použité proti nim, pokud Rada bezpečnosti nebo její Výbor pro sankce mají za to, že důvody týkající se bezpečnosti mezinárodního společenství tomu brání.

Zadruhé, orgány Společenství nebyly nadto povinny vyslechnout zúčastněné osoby před přijetím dotčeného nařízení, jelikož neměly žádný prostor pro uvážení při provedení rezolucí Rady bezpečnosti a rozhodnutí Výboru pro sankce, takže vyslechnutí zúčastněných osob by nemohlo v žádném případě vést k tomu, že by orgán změnil své stanovisko.

10. V rámci žaloby na neplatnost podané proti nařízení č. 881/2002 o zavedení některých zvláštních omezujících opatření namířených proti některým osobám a subjektům spojeným s Usámou bin Ládinem, sítí Al-Kajdá a Talibanem Soud provádí úplný přezkum legality uvedeného nařízení, pokud jde o dodržení, ze strany orgánů Společenství, pravidel o příslušnosti, jakož i pravidel vnější legality a podstatných formálních náležitostí, které se vztahují na jejich činnost. Soud přezkoumává rovněž legalitu tohoto nařízení s ohledem na rezoluce Rady bezpečnosti, které má toto nařízení provést, zejména z hlediska formální a věcné vhodnosti, vnitřní soudržnosti a přiměřenosti nařízení vzhledem k rezolucím. Nadto přezkoumává legalitu tohoto nařízení a nepřímo i legalitu dotčených rezolucí Rady bezpečnosti s ohledem na vyšší normy mezinárodního práva náležející k *ius cogens*, zejména imperativní normy týkající se univerzální ochrany práv lidské osobnosti.

Naproti tomu, Soudu nepřísluší přezkoumávat nepřímo soulad samotných dotčených rezolucí Rady bezpečnosti se základními právy chráněnými právním řádem Společenství. Soudu nadto nepřísluší ověřovat neexistenci nesprávného posouzení skutkového stavu a důkazních materiálů, které Rada použila na podporu opatření, která přijala, a ani, s výhradou omezeného rámce přezkumu s ohledem na *ius cogens*, nepřímo přezkoumávat vhodnost a přiměřenost těchto opatření. V tomto rozsahu žalobci nedisponují žádným soudním procesním prostředkem, jelikož Rada bezpečnosti nepovažovala za vhodné zřídit nezávislý mezinárodní soud pověřený rozhodovat, z právního i faktického hlediska, o žalobách směřujících proti individuálním rozhodnutím přijatým Výborem pro sankce.

Nicméně tato mezera v soudní ochraně žalobců není sama o sobě v rozporu s *ius cogens*. Právo na přístup k soudům totiž není absolutní. Omezení práva žalobců na přístup k soudu, vyplývající ze soudní imunity, která se v zásadě vztahuje na rezoluce Rady bezpečnosti přijaté na základě kapitoly VII Charty Spojených národů, je inherentní tomuto právu, jak je zaručeno *ius cogens*. Zájem žalobců na tom, aby byl jejich případ po meritorní stránce projednán soudem, není dostatečný k tomu, aby převážil nad základním obecným zájmem na zachování mezinárodního míru a bezpečnosti tváří v tvář hrozbě jasně určené Radou bezpečnosti v souladu s ustanoveními Charty Spojených národů. Právo žalobců na účinnou soudní ochranu nebylo tudíž porušeno.