

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

PRÁVNICKÁ FAKULTA

**DIPLOMOVÁ PRÁCE**

JINDRA VYŠINKOVÁ

**ZAHRANIČNÍ A BEZPEČNOSTNÍ POLITIKA  
EU S OHLEDEM NA LISABONSKOU  
SMLOUVU**

VEDOUcí DIPLOMOVÉ PRÁCE: DOC. MAG. PHIL. DR. IUR. HARALD CHRISTIAN SCHEU, PH.D.

ÚSTAV: KATEDRA EVROPSKÉHO PRÁVA

DATUM VYPRACOVÁNÍ PRÁCE: ČERVEN 2011



## PROHLÁŠENÍ

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne.....

Podpis:



## **PODĚKOVÁNÍ**

Ráda bych poděkovala doc. Mag. phil. Dr. iur. H. CH. Scheuovi, Ph.D. za vedení této práce a cenné rady.



# OBSAH

<b>PROHLÁŠENÍ .....</b>	<b>2</b>
<b>PODĚKOVÁNÍ.....</b>	<b>3</b>
<b>OBSAH .....</b>	<b>4</b>
<b>1. ÚVOD.....</b>	<b>6</b>
<b>2. VYMEZENÍ ZÁKLADNÍCH POJMŮ.....</b>	<b>8</b>
2.1 EVROPSKÁ UNIE .....	8
2.2 PRAVOMOC EU .....	10
2.2.1 <i>Vnější pravomoci EU</i> .....	12
2.2.2 <i>Pravomoci v oblasti SZBP</i> .....	13
2.3 PRÁVNÍ SUBJEKTIVITA EU .....	15
2.4 VNĚJŠÍ VZTAHY EU .....	18
2.5 VNĚJŠÍ POLITIKY EU .....	19
2.6 POJEM SPOLEČNÉ ZAHRANIČNÍ A BEZPEČNOSTNÍ POLITIKY .....	20
<b>3. HISTORIE .....</b>	<b>22</b>
3.1 POČÁTKY SPOLUPRÁCE.....	22
3.2 MAASTRICHTSKÁ SMLOUVA .....	24
3.3 AMSTERODAMSKÁ SMLOUVA .....	25
3.4 NICESKÁ SMLOUVA .....	27
3.5 ÚSTAVNÍ SMLOUVA.....	27
3.6 LISABONSKÁ SMLOUVA .....	28
<b>4. INSTITUCIONÁLNÍ ZÁKLAD SPOLEČNÉ ZAHRANIČNÍ A BEZPEČNOSTNÍ POLITIKY.....</b>	<b>30</b>
4.1 EVROPSKÁ RADA A PŘEDSEDA EVROPSKÉ RADY.....	30
4.2 RADA EVROPSKÉ UNIE .....	32
4.2.1 <i>Rada pro obecné věci</i> .....	32
4.2.2 <i>Rada pro zahraniční věci</i> .....	33
4.2.3 <i>Výbor stálých zástupců</i> .....	34
4.3 EVROPSKÁ KOMISE.....	35
4.4 VYSOKÝ PŘEDSTAVITEL EU PRO ZAHRANIČNÍ VĚCI A BEZPEČNOSTNÍ POLITIKU .....	36
4.5 EVROPSKÁ SLUŽBA PRO VNĚJŠÍ ČINNOST .....	39



4.6	EVROPSKÝ PARLAMENT .....	42
4.7	EVROPSKÝ SOUDNÍ DVŮR .....	43
4.8	ORGÁNY TYPICKÉ PRO SZBP .....	44
4.8.1	<i>Politický a bezpečnostní výbor</i> .....	44
4.8.2	<i>Zvláštní zástupce</i> .....	45
<b>5.</b>	<b>ROZHODOVÁNÍ V RÁMCI SZBP</b> .....	<b>47</b>
5.1	KONSTRUKTIVNÍ ABSTENCE .....	48
5.2	IOANNINSKÁ KLAUZULE .....	49
<b>6.</b>	<b>NÁSTROJE SZBP</b> .....	<b>50</b>
6.1	SEKUNDÁRNÍ PRÁVNÍ AKTY SZBP .....	51
6.1.1	<i>Rozhodnutí o obecných a strategických směrech</i> .....	52
6.1.2	<i>Rozhodnutí o akci</i> .....	52
6.1.3	<i>Rozhodnutí o postoji EU</i> .....	53
6.1.4	<i>Prováděcí rozhodnutí</i> .....	54
6.1.5	<i>Rozhodnutí o společném přístupu</i> .....	54
6.2	VNĚJŠÍ SMLOUVY .....	55
6.2.1	<i>Zmocnění k uzavírání vnějších smluv</i> .....	56
6.2.2	<i>Vnější smlouvy v oblasti SZBP</i> .....	57
6.2.3	<i>Procesní aspekty uzavírání vnějších smluv</i> .....	58
<b>7.</b>	<b>ZÁVĚR</b> .....	<b>61</b>
	<b>SEZNAM ZKRATEK</b> .....	<b>63</b>
	<b>SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A PRAMENŮ</b> .....	<b>65</b>
	<i>Publikace</i> .....	65
	<i>Články</i> .....	66
	<i>Smlouvy, legislativa a judikatura</i> .....	67
	<b>ABSTRAKT PRÁCE V ČESKÉM JAZYCE</b> .....	<b>69</b>
	<b>ABSTRAKT PRÁCE V ANGLICKÉM JAZYCE</b> .....	<b>70</b>
	FOREIGN AND SECURITY POLICY OF THE EU WITH REGARD TO THE LISBON TREATY .....	70

## 1. ÚVOD

Společná zahraniční a bezpečnostní politika (SZBP) je činností Evropské unie (EU), která je od svých prvopočátků až do dnešní doby oblastí, která se vyvíjí s ohledem na ostatní politiky EU velmi pomalu. Jedná se o citlivé politické téma, které je považováno za součást suverenity států a v procesu evropské integrace stále naráží na neochotu členských států se tohoto atributu státní svrchovanosti vzdát nebo ho ve prospěch Unie limitovat.

Unii je neustále vyčítán nedostatek soudržnosti a koherence jejích vnějších akcí a samotné státy začínají cítit, že k tomu, aby EU měla na světové politické a diplomatické scéně šanci být rovnoprávným partnerem ostatních velmocí, je nutné vystupovat jednotně. Pomalu tedy dochází k posilování spolupráce i v oblasti SZBP.

1. prosince 2009 vstoupila v platnost Lisabonská smlouva (LS), která přináší řadu změn do fungování EU. Hlavním cílem této práce je rozbor oblasti SZBP a změn představených touto smlouvou, úmyslně však nebude věnována pozornost oblasti evropské obranné a bezpečnostní politiky.

Považuji za vhodné v první kapitole stručně nastínit kontext vnějších vztahů a pravomocí EU, což poslouží k lepšímu pochopení postavení SZBP v rámci těchto vztahů a potažmo celé EU. Podstatnou součástí je podkapitola popisující právní subjektivitu, která byla LS explicitně přiznána i Unii, nejen Společenstvím jak tomu bylo dříve.

Historické ohlédnutí za vývojem spolupráce na poli zahraniční a bezpečnostní politiky ukáže, jakými úskalími procházela snaha o navázání bližší spolupráce v této oblasti. Pozornost bude věnována předchůdkyni SZBP – Evropské politické spolupráci (EPS) a jejímu vývoji až k institucionalizaci SZBP v Maastrichtské smlouvě (MS) a nejvýznamnějším změnám představených následujícími smlouvami. Nastíněn bude též složitý proces přijímání LS a o SZBP v jejím kontextu.

Hlavní pozornost bude soustředěna na otázky institucionální struktury EU a jejího působení v oblasti SZBP s ohledem na změny, ke kterým došlo přijetím LS.



Rozebrány budou jak základní instituce EU mající význam pro fungování celé EU s důrazem na jejich působení v oblasti SZBP, tak orgány typické pro SZBP. Zaměřím se zde zejména na inovovanou pozici Vysokého představitele pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku (VP-ZVBP) a nově vznikající Evropskou službu pro vnější činnost (ESVČ).

Na tuto kapitolu navazuje kapitola pojednávající o rozhodovacím procesu v oblasti SZBP, která popisuje jeho specifika a rozdíly od rozhodovacího procesu v jiných oblastech.

Pátá kapitola je věnována nástrojům SZBP, s hlavním důrazem na jednotlivé sekundární akty a vnější smlouvy uzavírané EU.

Práce bude věnována zejména následujícím otázkám:

- 1) Jakým způsobem se oblast SZBP vyvíjela?
- 2) Co znamená a jaké důsledky s sebou nese explicitně přiznaná právní subjektivita Unie a zrušení pilířové soustavy?
- 3) Jaká specifika má oblast SZBP oproti jiným politikám EU?
- 4) Jaké změny zaznamenaly instituce EU v oblasti SZBP, především s ohledem na VP-ZVBP a ESVČ?

Jako hlavní metoda při vypracování této práce je použita metoda deskriptivní. V některých částech bylo využito i metody komparativní a místy též metody analytické.

Práce je ukončena a reflektuje právní stav k 10.6.2011.

## 2. VYMEZENÍ ZÁKLADNÍCH POJMŮ

### 2.1 EVROPSKÁ UNIE

Pro začátek je vhodné stručně vysvětlit, co vlastně je Evropská unie. Z právního hlediska je EU mezinárodní organizací, za níž byli již její předchůdci Společenství prohlášeni na mezinárodní konferenci ve Vídni v roce 1986.<sup>1</sup> Bezpochyby se ovšem nejedná o standardní mezinárodní organizaci (v odborné literatuře bývá často označována jako organizace „sui generis“), neboť v jejím fungování lze nalézt i některé nadnárodní prvky, k jejichž postupnému posilování prokazatelně stále více dochází.

EU, respektive Společenství, odvozuje svou existenci od zakládajících smluv, jež jsou mezinárodními smlouvami uzavřenými členskými státy podle mezinárodního práva a ratifikovány podle jejich ústavních předpisů. Tyto smlouvy daly základ novému právnímu systému – evropskému právu, ve smyslu práva EU a Evropského společenství pro atomovou energii (EUROATOM). Evropské právo, původně vzniklé z mezinárodní smlouvy, se však z mezinárodního práva postupně vydělovalo a dnes je možné je označit za samostatný právní systém.<sup>2</sup>

Právě existence značně rozvinutého samostatného právního systému se schopností působit přímo na právní postavení subjektů práva jednotlivých členských států a možnost podrobit dodržování tohoto práva nezávislému soudnímu orgánu, spolu s existencí vlastních orgánů, které vytváří vůli EU, v určitých případech i proti vůli některých členských států, jsou jedním z hlavních projevů nadstátního rozměru EU a důkazem odlišnosti od klasické mezinárodní organizace.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Svoboda, P. Úvod do evropského práva. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 16.

<sup>2</sup> Malenovský, J. Mezinárodní právo veřejné, jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému. 5., podstatně upravené a doplněné vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2008, str. 526.

<sup>3</sup> Svoboda, P. Úvod do evropského práva. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 16.





EU může být též chápána jako proces integrace, tedy postupné sblížování jednotlivých členských států. Idea vytvoření jednotné Evropy provází evropskou historií od pradávna, v jednotnosti evropských států byla spatřována zejména možnost vymezení se a obrany proti vnějším nebezpečím. Po konci druhé světové války byly evropské státy postaveny před otázkou, jakým způsobem překonat vzájemnou rivalitu, a tím předcházet opakování podobného konfliktu do budoucna. Proces integrace započal v ekonomické oblasti prostřednictvím odstraňování vzájemných bariér a postupně se rozšiřoval i do jiných oblastí. Počátek vzájemné spolupráce představovalo uzavření Úmluvy o evropské hospodářské spolupráci v roce 1948, opravdové sblížování ekonomik však dala základ až Smlouva o zřízení Evropského společenství uhlí a oceli (SESUO) z roku 1951, následována Smlouvou o zřízení Evropského hospodářského společenství (EHS) a Smlouvou o vytvoření evropského společenství pro atomovou energii (SESAAE).<sup>4</sup>

Z jiného pohledu můžeme na EU nahlížet jako na strážkyni hodnot a evropské tradice nacházející své zdroje v antice a křesťanství. EU je hodnotovým společenstvím, „hodnoty představují základnu a legitimaci veškerého jednání EU“.<sup>5</sup> Explicitně vyjádřené hodnoty a cíle můžeme nalézt v mnoha ustanoveních Smluv a je možné je rozdělit na klasické liberální hodnoty jako lidská práva, zásady právního státu a demokracie, a moderní společenské hodnoty jako nediskriminace, tolerance, spravedlnost, solidarita a jiné.<sup>6</sup> Tyto hodnoty představují jednak cíle EU, jednak její limit, neboť veškeré její jednání musí být s nimi v souladu. Některé z hodnot jsou vynutitelné přímo podle norem evropského práva, jiné odrážejí její demokratický charakter.

---

<sup>4</sup> Čepelka, Č., Šturma, P. Mezinárodní právo veřejné. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 514.

<sup>5</sup> Tichý, L., Arnold, R., Zemánek, J., Král, R., Dumbrovský, T. Evropské právo. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, str. 54.

<sup>6</sup> Tichý, L., Arnold, R., Zemánek, J., Král, R., Dumbrovský, T. Evropské právo. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, str. 54.

## 2.2 PRAVOMOC EU

Pojem pravomoci má velký význam pro popsání a pochopení vztahu mezi EU a jejími členskými státy. Evropsko-právní terminologie tohoto pojmu není jednoznačná, často dochází k jeho zaměňování s pojmem působnost.

LS přispěla ke zpřesnění terminologie, když od pojmu pravomoc ostře oddělila pojem působnost. Působnost EU nazývá oblastmi, jež jsou v jejím pojetí souhrnem určitých vztahů navzájem souvisejících, často označovaných jako politika nebo jiným pojmem, který je součástí některé z politik.<sup>7</sup>

Pravomoc, jež je v evropském právu používána synonymně s pojmem kompetence, můžeme charakterizovat jako „*způsobilost mít prostředky určené k plnění úkolů daného subjektu.*“<sup>8</sup> Obecně je možné ji rozdělit na zákonodárnou, výkonnou a soudní. Členské státy přenesly na EU pravomoci ve všech těchto oblastech, nejvýznamnější z nich je však pravomoc legislativní, tedy možnost vydávat právně závazné akty.

Vztah mezi pravomocemi EU a pravomocemi členských států je řešen dle teorie přenesených pravomocí, jež je vyjádřen v čl. 5 SEU „*Vymezení pravomocí Unie se řídí zásadou svěřeni pravomocí.*“ Pouze členským státům náleží tzv. kompetenční pravomoc (pravomoc rozhodovat o pravomocích) a na jejím základě členské státy přenesly některé ze svých suverénních pravomocí na EU. V oblasti, kde tak učinili, mají povinnost počínat si tak, aby jejich jednání nebyla v rozporu s jednáním EU. Poprvé je explicitně vyjádřeno v SEU (čl. 5/2), že „*pravomoci, které nejsou Smlouvami Unii svěřeny, náležejí členským státům.*“ K výkonu pravomoci Unie dochází při současném dodržování zásad subsidiarity<sup>9</sup> a proporcionality<sup>10</sup>.

---

7 Tichý, L., Arnold, R., Zemánek, J., Král, R., Dumbrovský, T. Evropské právo. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, str 84.

8 Tichý, L., Arnold, R., Zemánek, J., Král, R., Dumbrovský, T. Evropské právo. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, str 83.

9 Viz čl. 5 (3) SEU a Protokol č. 2 ke Smlouvě o EU a Smlouvě o fungování EU o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Princip subsidiarity omezuje činnost Unie v rámci oblastí, které nespádají do její výlučné pravomoci pouze na záležitostech, které nemohou být uspokojivě zajištěny členskými státy.

Důležitým úkolem evropského práva je rozdělení pravomocí mezi EU a členské státy. Zásada svěřeni pravomocí platila i dříve, nicméně stanovit limity pravomoci Unie nebylo snadné vzhledem k faktu, že nebylo dáno konkrétní rozlišení pravomocí, což vedlo k nutnosti detailního zkoumání jednotlivých ustanovení Smluv. Nyní je čl. 2 SFEU zavedena přehledná typologie jednotlivých pravomocí včetně vymezení obsahu jednotlivých kategorií. EU bude tedy realizovat pravomoci výlučné, sdílené a podpůrné, koordinační a doplňovací.

V oblastech výlučné pravomoci EU nesmí členské státy podle čl. 2/1 SFEU vydávat právně závazné akty, s výjimkou případů, kdy jsou k tomu Uníí přímo zmocněny, případně kdy její akty provádějí. Právně závaznými akty je v tomto případě míněno i uzavírání mezinárodních smluv. Čl. 3/1 SFEU taxativně určuje, které pravomoci náleží do této kategorie. V oblasti výlučné pravomoci Unie mohou členské státy vydávat právní akty pouze v případě, že jsou k tomu Uníí zmocněny, nebo v případě, kdy provádějí akty Unie.

Sdílené pravomoci jsou upraveny čl. 2/2 SFEU, který stanoví, že v této oblasti vykonávají členské státy pravomoci v rozsahu, v jakém je Unie nevykonala, případně v takovém rozsahu, v jakém je Unie přestala vykonávat, jedná se o tzv. teorii preempce. Demonstrativní výčet sdílených pravomocí obsahuje čl. 4/2 SFEU. Podle ustanovení čl.4/1 SFEU platí, že pravomoci, které nepatří mezi výlučné a podpůrné, jsou sdílené.

Další kategorií pravomocí jsou pravomoci podpůrné, koordinační a doplňkové. Na základě čl. 2/5 SFEU vykonává Unie činnosti, prostřednictvím kterých „*podporuje, koordinuje nebo doplňuje činnost členských států.*“ V těchto oblastech však činnost Unie nenahrazuje pravomoc členských států.

Unii náleží též tzv. koordinační pravomoc týkající se hospodářské politiky a politiky zaměstnanosti členských států (čl. 2/4 SFEU).

---

<sup>10</sup> Viz čl. 5(4) SEU a Protokol č. 2 ke Smlouvě o EU a Smlouvě o fungování EU o používání zásad subsidiarity a proporcionalit. Podle principu proporcionalit má být činnost Unie vyvíjena jen v míře nezbytné pro dosažení cílů Smluv.

Oblast SZBP je upravena samostatným ustanovením čl. 2/4 SFEU: „Unie má v souladu s ustanoveními Smlouvy o Evropské unii pravomoc vymezovat a provádět společnou zahraniční a bezpečnostní politiku včetně postupného vymezení společné obranné politiky.“ Oblast SZBP je tedy formálně oddělena od ostatních skupin pravomocí.

Pravomoci Unie mohou být rozšířeny i na oblasti, v nichž nejsou přiznány (ať už explicitně či implicitně), pomocí klauzule flexibility, obsažené v čl. 352/1 SEU. Podle tohoto článku je možné přisoudit pravomoci ad hoc v případě, že je to nutné k naplnění cílů stanovených Smlouvami za předpokladu, že je nutné přijetí určitého opatření. Oproti dřívější úpravě dochází k podstatnému rozšíření, neboť před LS se toto ustanovení týkalo pouze cílů v oblasti společného trhu.<sup>11</sup>

### 2.2.1 Vnější pravomoci EU

V rámci vnějších vztahů je EU nadána řadou pravomocí, které jsou obecně nazývány vnější pravomoci. Pro vnější pravomoci platí stejně jako pro pravomoci obecné pravidlo svěřených pravomocí.

Vnější pravomoci je možné rozdělit podle několika hledisek. Jedním z nich je kategorizace podle způsobu svěřených na výslovné (explicitní), implicitní a subsidiární. Explicitní pravomoci jsou ty, které jsou Unii přisouzeny přímo ustanoveními Smluv, zahrnující pravomoci výlučné, sdílené a koordinační. Svoboda srovnává výlučnost vnějších pravomocí s pravidlem přednosti v oblasti intraunijní. Na rozdíl od kolizní situace národní a unijní normy, při níž stačí využití zásady aplikační přednosti, je nutné na mezinárodní úrovni předem zabránit vzniku daného aktu z důvodu přítomnosti třetí strany a nemožnosti použít aplikační přednost na mezinárodní akt.<sup>12</sup>

Kategorie implicitních pravomocí je známá z mezinárodního práva<sup>13</sup> a v minulosti bohatě rozvíjena judikaturou ESD. Před LS byla tato teorie aplikována

---

<sup>11</sup> Viz srovnání čl. 308 SES.

<sup>12</sup> Svoboda, P. Právo vnějších vztahů EU. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 27.

<sup>13</sup> Viz posudek MSD *Reparation for Injuries Case* z 11. dubna 1949.

zejména v oblasti uzavírání mezinárodních smluv, což nyní ztrácí na významu díky nové úpravě čl. 3/2 SFEU ve spojení s čl. 216 SFEU. Obecně je teorie implicitních pravomocí používána v případě, kdy existuje vnitřní pravomoc a k její realizaci je nutné vnějšího aktu, aby došlo k jejímu úspěšnému naplnění, ač k tomuto vnějšímu aktu Unie explicitně pravomoc přiznanou nemá.<sup>14</sup> Jedná se o tzv. paralelizmus vnitřních a vnějších pravomocí.<sup>15</sup> Implicitně daná vnější pravomoc Unie může být jak výlučná, tak sdílená, přičemž platí, že pokud existuje implicitní pravomoc, která není výlučná, jedná se o pravomoc sdílenou.

Jiným způsobem dělení vnějších pravomocí je dělení podle jejich obsahu. Toto dělení reflektuje tradiční dělení mezinárodního práva, tedy právo diplomacie, legace, jednostranných opatření, uzavírání mezinárodních smluv, mezinárodněprávní odpovědnost a výsady a imunity.<sup>16</sup>

### 2.2.2 Pravomoci v oblasti SZBP

Pravomoc v oblasti SZBP není výslovně označena ani za výlučnou, ani za sdílenou či koordinační, SFEU ve svém článku 2/4 pouze konstatuje, že „Unie má v souladu s ustanoveními Smlouvy o Evropské unii pravomoc vymezovat a provádět společnou zahraniční a bezpečnostní politiku včetně postupného vymezení společné obranné politiky.“ Na rozdíl od ostatních pravomocí jsou pravidla pro její vykonávání obsažena ve SEU<sup>17</sup>, nikoliv ve SFEU.

Svoboda řadí pravomoci v oblasti SZBP mezi sdílené pravomoci, přičemž argumentuje tím, že Unie v minulosti uzavřela mezinárodní smlouvy v této oblasti a vysílá své mise do třetích zemí. Zároveň je jasné, že se nejedná o výlučnou pravomoc, protože suverény dle mezinárodního práva zůstávají členské státy a neobjevuje se ve

---

<sup>14</sup> Viz např. posudek ESD 2/91, v němž ESD konstatuje, že Společenství mělo vnitřní pravomoc v dané oblasti a vykonávalo ji a od tohoto faktu lze odvodit i vnější pravomoc v této oblasti.

<sup>15</sup> Svoboda, P. Právo vnějších vztahů EU. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 22 - 23.

<sup>16</sup> Více viz Svoboda, P. Právo vnějších vztahů EU. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 27 – 33.

<sup>17</sup> Viz. čl. 23 a násl. SEU

výčtu čl. 3 SFEU. Z toho lze tedy vyvodit, že SZBP patří do kategorie sdílených kompetencí.<sup>18</sup>

Jiní autoři umisťují SZBP mezi oblast pravomocí sdílených, koordinačních a podpůrných a charakterizují ji tedy jako samostatnou kategorii kompetencí.<sup>19</sup> Wessels a Bopp v souvislosti s tím upozorňují, že takováto kategorizace může být chápána jako faktické přetrvání znaků pilířové soustavy EU.<sup>20</sup>

Strach států z přenosu pravomocí v oblasti SZBP a zároveň jejich nevole tak učinit je patrná přímo ve Smlouvách a prohlášeních k nim. Příkladem ustanovení limitujícího pravomoci Unie je čl. 4/2 SEU, podle něž otázky národní bezpečnosti zůstávají v kompetenci členských států. Mimo jiné prohlášení č. 18 Závěrečného aktu mezivládní konference 2007 zdůrazňuje, že pravomoci, které nejsou Smlouvami svěřeny Unii, náležejí členským státům. Zároveň s tím prohlášení č. 24 určuje, „že skutečnost, že Evropská unie má právní subjektivitu, Unii v žádném případě neopravňuje k přijímání právních předpisů nebo k jednání v oblastech mimo pravomoci, které byly Unii svěřeny členskými státy ve Smlouvách.”

Omezením pro oblast SZBP je též fakt, že pravomoci nemohou být rozšiřovány prostřednictvím klauzule flexibility, což výslovně stanovuje čl. 352/4 SFEU.

Dalším problémem může být faktický výkon pravomocí přiznaných Unii v oblasti SZBP. Princip přímého účinku je v evropském právu obecně již dlouhou dobu vymezen judikaturou a jeho aplikace je zaručena možností přezkumu ESD.<sup>21</sup> V oblasti

<sup>18</sup> Svoboda, P. Právo vnějších vztahů EU. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 217.

<sup>19</sup> Savasan uvádí dělení kompetencí na výlučné, sdílené, koordinační, podpůrné a doplňkové a pravomoci v oblasti SZBP. Více viz Savasan, Z. CFSP/ESDP and the New EU Treaty, Perceptions, Summer-Autumn 2007, str. 6 – 7.

<sup>20</sup> Wessels, W., Bopp, F. The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty – Constitutional breakthrough or challenges ahead?, Challenge, Liberty & Security, Research Paper No. 10, June 2008, str. 10.

<sup>21</sup> Poprvé vyslovil ESD princip přímého účinku v rozsudku Van Gend en Loos (26/61). Tento princip, sloužící jako ochrana příslušníků členských států, dává jednotlivcům možnost dovolávat se nápravy i v případě, kdy nebyl bezprostředním adresátem daných ustanovení.

SZBP je však jasné, že jeho uplatnění není možné vynutit vzhledem k faktu, že pravomoc ESD v této oblasti je vyloučena.<sup>22</sup>

### 2.3 PRÁVNÍ SUBJEKTIVITA EU

Mezinárodněprávní subjektivitu můžeme obecně charakterizovat jako „*způsobilost být nositelem práv a povinností na úrovni mezinárodního práva veřejného.*“<sup>23</sup> Jedinými nositeli plné mezinárodněprávní subjektivity jsou suverénní státy, všechny ostatní subjekty mezinárodního práva požívají pouze odvozené a částečné suverenity.

K založení subjektivity mezinárodní organizace může dojít podle smluvní teorie, tedy přiznání na základě mezinárodní smlouvy, nebo podle teorie implicitních pravomocí, dlouhodobě přijímanou v mezinárodním právu veřejném. Základy této teorie leží v posudku Mezinárodního soudního dvora (MSD) v případě *Reparation for Injuries Case*, v němž MSD dovedl existenci subjektivity na základě funkcí a úkolů svěřených organizaci jejími členy. Posudek se týkal konkrétně OSN, nicméně pravidlo jím založené je vztahováno na všechny organizace. Mezinárodní organizace má tedy takovou subjektivitu, která jí umožňuje efektivně jednat na mezinárodním poli a naplňovat své funkce. Aby však organizace mohla vykonávat své pravomoci, je nezbytné uznání dané organizace a její subjektivity mezinárodním společenstvím, ať už výslovným způsobem či implicitně navazováním vzájemných vztahů.

Zároveň je ovšem nutné upozornit na limity subjektivity mezinárodních organizací. Ať už je subjektivita přiznána jakoukoliv ze dvou výše zmíněných teorií, znamená to pouze její možnost jednat na mezinárodním poli, neznamená to

---

<sup>22</sup> Blíže viz např. Savasan, Z. *CFSP/ESDP and the New EU Treaty, Perceptions*, Summer-Autumn 2007, str. 8 nebo Cremona, M. *A Constitutional Basis for Effective External Action? An Assessment of the Provisions on EU External Action in the Constitutional Treaty*, San Domenico di Fiesole: EUI Working papers, LAW No. 2006/3, 2006, str. 18.

<sup>23</sup> Svoboda, P. *Úvod do evropského práva*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 16.

automaticky i pravomoc k takovému jednání. Ta musí být dále konkrétně specifikována a může se organizaci od organizace lišit.<sup>24</sup>

Před LS byla právní subjektivitou explicitně nadána pouze Společenství, EU (druhý a třetí pilíř) subjektivita Smlouvami přiznána nebyla. Tento způsob uspořádání měl reflektovat rozdílnou povahy agendy a charakteru uplatňované spolupráce v jednotlivých pilířích. „*Unie byla vnímána jako nadstavba Společenství a také jako výraz budoucího směřování integračního procesu (...)*”<sup>25</sup> Amsterodamská smlouva (AS) sice právní subjektivitu též explicitně nepřiznala, ale rozšířila pravomoci Unie na uzavírání smluv v rámci SZBP a spolupráce v justičních a trestních věcech.

Ač EU explicitně právní subjektivitu nepožívala, její faktická existence zůstávala diskutována. Podle Svobody se spor týkal spíše rozsahu subjektivitu než samotné její existence, která byla praxí spíše potvrzována.<sup>26</sup>

Odpůrci subjektivitu EU namítali, že aplikace teorie implicitních pravomocí je umělým krokem, a pokud by zakladatelé chtěli, mohli EU přiznat subjektivitu stejně explicitně, jako ji přiznali jednotlivým Společenstvím. Již z jednání při přípravě SEU je jasné, že tento úmysl členské státy neměly a též při přijímání AS byl článek o právní subjektivitě z návrhu vyškrtnut. Zároveň na mezivládní konferenci 1996 se EP vyjádřil pro přiznání právní subjektivitu EU, z čehož můžeme odvodit, že EP uznává její neexistenci.

Přestože nebylo možné mezinárodněprávní subjektivitu dovést podle smluvní teorie, je možné uvést několik argumentů pro její existenci. Její zastánci se nejčastěji dovolávali teorie implicitních pravomocí, kterou poprvé použil ESD jako argumentaci

---

<sup>24</sup> De Shouetheete, P., Andoura, S. The Legal Personality of the European Union. Royal Institute for International Relations, in *Studia Diplomatica* Vol. LX: 2007, n°1, str.4.

<sup>25</sup> Chlapcová, I., Trávníčková, Z. Právní subjektivita Evropské unie. Význam, vývoj a právní úprava. *Acta oeconomica Pragensia* : vědecký časopis Vysoké školy ekonomické v Praze 2001-. 2004. sv. 12, č. 2, str. 88—100.

<sup>26</sup> Svoboda, P. Právní problémy tzv. vnějších smluv Evropské unie. Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2009, str. 24.



v případě AETR (22/70 1972).<sup>27</sup> Klíčem k otázce právní subjektivity EU před LS je výše zmíněný čl. 24 SEU/AS. Podle něj „*Je-li zapotřebí k provedení této hlavy uzavřít dohodu s jedním nebo více státy nebo mezinárodními organizacemi, může Rada jednomyslně zmocnit předsedajícího, aby, případně s pomocí Komise, zahájil za tímto účelem jednání.*“ Podle tohoto článku tedy smlouvy vyjednávalo předsednictví a uzavírala Rada. Rada je orgánem Unie, nikoliv jen mezivládní konference členských států, vnější smlouvy tedy byly uzavírány jménem Unie. Zároveň z dikce prohlášení č. 4 k AS stanovujícího, že čl. 24 SEU neznamena přenos pravomocí členských států na EU, můžeme vyvodit, že členské státy uznávají Unii jako samostatnou entitu odlišnou od nich samotných.<sup>28</sup>

Bývalý čl. 38 SEU rozšiřuje působnost čl. 24 SEU i na oblast třetího pilíře. Unie tedy uzavírala svým jménem mezinárodní smlouvy na základě bývalých čl. 24 a 38 SEU, a to jak se třetími státy, tak s mezinárodními organizacemi. Jako příklad je možné uvést smlouvu uzavřenou mezi Unií a Bosnou a Hercegovinou o Policejní misi EU (PMEU) v Bosně a Hercegovině, uzavřenou 4. Října 2002, které přiznává PMEU status podobný diplomatické misi.<sup>29</sup> Lze si těžko představit uzavření takovéto smlouvy entitou bez právní subjektivity.

Podle čl. 1 SEU „*Unie nahrazuje Evropské společenství a je jeho nástupkyní*“ a zároveň čl. 47 SEU výslovně zakotvuje právní subjektivitu Unie: „*Unie má právní subjektivitu.*“ Právní subjektivita je tedy nyní explicitně rozšířena i na oblasti spadající do dřívějšího II. a III. pilíře, což vede k větší jasnosti a přehlednosti v oblasti vnějších vztahů. Zároveň je EU v členských státech přiznána „*nejširší způsobilost k právům a právním úkonům, jakou jejich vnitrostátní právo přiznává právníkům osobám*“ (čl. 335 SFEU). Znamená to tedy, že Unie bude mít nadále v členských státech pravomoci odpovídající pravomocem právníků osob veřejného práva. Dalším důsledkem

---

<sup>27</sup> ESD vyslovil, že pokud existuje vnitřní pravomoc Společenství regulovat určitou oblast, vyplývá z toho i pravomoc jednat jménem Společenství v záležitostech týkajících se dané oblasti ve vztahu ke třetím zemím za účelem prosazení cílů stanovených zakládacími smlouvami.

<sup>28</sup> Svoboda, P. Právní problémy tzv. vnějších smluv Evropské unie. Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2009, str. 24 – 25.

<sup>29</sup> Viz Úřední věstník EU, L 293/2 z 29. října 2002.

výslovného přiznání právní subjektivity EU je též přiznání smluvní a mimosmluvní odpovědnosti.

## 2.4 VNĚJŠÍ VZTAHY EU

K charakterizování a správnému pochopení SZBP je třeba nejprve vysvětlit rámec a fungování vnějších vztahů EU.

EU je významným aktérem na mezinárodním poli. V některých oblastech je její vliv větší než v jiných, obecně je však možné říci, že existuje hustá síť vztahů, prostřednictvím kterých Unie ovlivňuje mezinárodní dění. Samotný pojem vnějších vztahů v evropském právu definován není. Jedná se o souhrn vztahů, které existují v rámci vnějších pravomocí EU<sup>30</sup>, tedy o vztahy, do kterých vstupují kromě EU třetí státy a jež mají za cíl prosazovat a chránit zájmy EU jako celku, nikoliv samostatné zájmy jednotlivých členských států. Negativně by se daly vnější vztahy vymezit jako všechny vztahy rozdílné od vztahů vznikajících mezi členskými státy navzájem.<sup>31</sup>

Vnější vztahy EU by se daly charakterizovat jako jakási zahraniční politika EU, prostřednictvím níž vstupuje EU do vztahů jako celek. To nebrání jednotlivým členským státům, aby vedly svou vlastní zahraniční politiku, která ovšem musí být v souladu se zájmy a cíli EU.

Společně s pojmem vnější vztahy jsou právem EU používány, zpravidla jako synonyma, případně jako přesně nevymezené pojmy, i jiné termíny. Mezi takové patří „vnější činnost EU“, „vztahy s okolním světem“, „mezinárodní vztahy“ či „zahraniční věci“. Podle Svobody je pojem vnější vztahy nejširším, neboť by některé oblasti mezinárodních vztahů EU bylo stěží možné označovat za činnost, vzhledem k jejich pasivní povaze.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Svoboda, P. Právo vnějších vztahů EU. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 3.

<sup>31</sup> Blahož, J. Ústavní právo Evropské unie. Dobrá Voda : Aleš Čeněk, 2003, str. 266.

<sup>32</sup> Svoboda, P. Právo vnějších vztahů EU. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 23.

Dosavadní existence pilířové soustavy s jejím rozdílným institucionálním uspořádáním, rozhodovacími procesy a používanými nástroji do značné míry způsobila roztržitost vnějších vztahů.<sup>33</sup> LS přinesla do vnějších vztahů více přehlednosti, když věnovala celou V. kapitolu SFEU vnějším vztahům. V tomto případě je jako titul kapitoly použit pojem „vnější činnost EU“. SZBP zůstává formálně oddělená, její úpravu najdeme především ve SEU.

## 2.5 VNĚJŠÍ POLITIKY EU

Pojem politika EU je v evropském právu chápán jako okruh určitých vztahů, na něž se činnost EU vztahuje. EU vytváří velkou řadu vnějších politik, jejichž prostřednictvím realizuje své vnější pravomoci. Tyto vnější politiky je možné třídit do kategorií podle několika kritérií.

Prvním dělením je kategorizace na čistě vnější politiky a tematické politiky s vnějšími aspekty. Mezi čistě vnější politiky patří rozšiřování a přidružení, politika sousedství, rozvojová pomoc, humanitární pomoc, obchod a SZBP. Mezi tematické politiky s vnějšími aspekty je možné zařadit ekologii, migraci a azyl, cla a daně, transevropské sítě, hospodářskou soutěž a i některé další politiky, v nichž převažují pravomoci členských států, ovšem Unie zde podpůrně rozvíjí vnější vztahy.<sup>34</sup>

Jiným způsobem dělení je dělení na geografické a tematické politiky. Mezi tematické, neboli sektorové politiky řadíme obchodní politiku, rozvojovou spolupráci, hospodářskou, finanční a technickou spolupráci, SZBP, vnější aspekty vnitřního trhu a vztahy k mezinárodním organizacím. Do kategorie geografických politik patří zejména vztahy s jednotlivými státy nebo skupinami států – politika sousedství, přidružení, rozšiřování EU a další neprivilegované vztahy.

Geografické politiky můžeme dále členit na podkategorii vztahů privilegovaných a neprivilegovaných, v nichž privilegované vztahy jsou „vztahy

---

<sup>33</sup> Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, str 119.

<sup>34</sup> Rozdělení podle P. Svobody



*asymetrickými, výhodnějšími pro druhou smluvní stranu*<sup>35</sup>, což znamená existenci asymetrie ve vztahu vzájemných práv a povinností. Privilegované vztahy bývají motivovány snahou o jednotnou politiku Unie v určité oblasti či existenci dlouhodobých vztahů s určitými členskými státy.

Většina vnějších politik EU patří mezi politiky komunitarizované. „Komunitarizací se rozumí přenesení oblasti z druhého nebo třetího pilíře EU do pilíře prvního“, <sup>36</sup> s čímž souvisí použití metod a rozhodovacích procedur typických pro oblast prvního pilíře. Znamená to například, že v dané oblasti mohou být přijímány standardní sekundární právní akty a ESD může vykonávat svou jurisdikci. Před přijetím LS patřily mezi komunitarizované politiky všechny vnější politiky EU s výjimkou SZBP a vnějších aspektů III. pilíře (policejní a justiční spolupráce v trestních věcech).

SZBP si i po LS zachovává mezivládní charakter, nicméně za určitý znak komunitarizace může být považována nová role VP-ZVBP, který je jednak místopředsedou Komise, tedy nadnárodní instituce, jednak předsedou Rady pro zahraniční věci (mezivládní instituce).

## **2.6 POJEM SPOLEČNÉ ZAHRANIČNÍ A BEZPEČNOSTNÍ POLITIKY**

SZBP byla založena roku 1993 MS jako tehdejší II. pilíř. SZBP je jednou z vnějších politik EU, avšak z její povahy vyplývá též její zvláštní charakter. Jedná se o vysoce citlivou oblast, jež je neustále podrobena diskuzi, a jakékoliv změny jsou velmi pozvolné vzhledem k faktu, že oblast zahraniční politiky je tradičně chápána jako atribut suverenity státu.

SEU ve svém čl. 21/1 potvrzuje, že SZBP EU je postavena na obecných zásadách Unie, které respektuje a hodlá prosazovat i za svými hranicemi: „*demokracie,*

<sup>35</sup> Svoboda, P. Právo vnějších vztahů EU. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 118.

<sup>36</sup> Europa.eu [online]. 2006 [cit. 2011-04-11]. Eurožargon. Dostupné z WWW: <[http://europa.eu/abc/eurojargon/index\\_cs.htm](http://europa.eu/abc/eurojargon/index_cs.htm)>.

*právní stát, univerzálnost a nedělitelnost lidských práv a základních svobod, úcta k lidské důstojnosti, zásada rovnosti a solidarity a dodržování zásada Charty Organizace spojených národů a mezinárodního práva.*” Toto ustanovení se vztahuje obecně na veškeré vnější vztahy EU, čímž zahrnuje i oblast SZBP. Zmíněnými principy se Unie, respektive Společenství, řídí již od svých prvopočátků i v rámci své „vnitřní činnosti”. Cíle SZBP již nejsou upraveny separátně pro tuto oblast, jak tomu bylo před přijetím LS. Současná SEU odkazuje ve svém čl. 23 na obecné cíle vnějších vztahů stanovené čl.21/2 SEU. V tomto sloučení je možné spatřovat snahu o větší provázanost SZBP s ostatními součástmi vnějších vztahů a krok směrem k odstranění jejich roztržitosti. „SZBP je tedy jedním z nástrojů, kterého může být využito pro dosahování obecných cílů evropské integrace (...)<sup>37</sup> SZBP, stejně jako ostatní oblasti vnější činnosti, musí být prováděna v souladu s těmito cíli.

Charakter spolupráce členských států v této oblasti je mezivládní, na čemž nic nezměnilo ani přijetí LS. Důvodů, proč jednotlivé státy neprojevují zájem na větší integraci v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky, je několik. Některé státy preferují svou vlastní zahraniční politiku na základě dvoustranných dohod, některé chápou EU jako organizaci, v jejímž rámci by neměla být řešena otázka obrany. Dalším důvodem může být nevole podřizovat se v této oblasti závazným rozhodnutím Unie či rozdílné zájmy a postoje týkající se citlivých mezinárodních problémů.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 124.

<sup>38</sup> Týč, V. Základy práva EU pro ekonomy. 6. vydání. Praha: Leges, 2010, str. 301.

## 3. HISTORIE

### 3.1 POČÁTKY SPOLUPRÁCE

SZBP tak, jak ji známe dnes má za sebou krátkou historii. Založena byla SEU z roku 1992, avšak jejímu vzniku předcházela desetiletí snahy o bližší spolupráci mezi státy v oblasti bezpečnosti, obrany a zahraniční politiky.

První předzvěstí novodobé spolupráce v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky bylo uzavření Bruselské úmluvy o společné obraně dne 17. 3. 1948 mezi Belgií, Francií, Lucemburskem, Nizozemskem a Velkou Británií, někdy též nazývanou Bruselský pakt. V poválečné Evropě měla sloužit jako obranné společenství proti případné německé agresi i proti všem ostatním hrozbám, jež v té době představoval zejména Sovětský svaz. *„Bruselská smlouva, podepsaná touto pětici na padesát let, připomínala základní hodnoty západní civilizace (...) : lidská práva, svobody, demokratické principy. Její součástí byl systém automatické vzájemné pomoci v případě ozbrojené agrese v Evropě.“*<sup>39</sup> Tato, členskými státy zpočátku nazývaná, „Západní unie“ se scházela na úrovni ministrů zahraničí daných států, kteří tvořili vrcholný orgán – Radu, která přijímala rozhodnutí na základě zásady jednomyslnosti na schůzkách svolávaných dle aktuální potřeby. Dalším společným orgánem byl společný štáb se sídlem ve Fontainebleu.

4. dubna 1949 došlo k podepsání Smlouvy o Atlantické alianci vedoucí ke vzniku NATO. Všechny státy Západoevropské unie se staly jejími členy. *„Ač stále přetrvával závazek vzájemné pomoci mezi touto pětici, v diplomatické a vojenské oblasti se vše odehrávalo v rámci Atlantického paktu.“*<sup>40</sup>

S postupem času pomalu začala vyvstávat otázka znovuvybrojení Německa, jež vyžadovaly zejména Spojené státy za účelem posílení ozbrojených sil v Evropě.

---

<sup>39</sup> Gerbet, P. Budování Evropy. Praha : Karolinum, 2004, str. 60.

<sup>40</sup> Gerbet, P. Budování Evropy. Praha : Karolinum, 2004, str. 62.

Vzhledem k určitým obavám z tohoto kroku vznikl z iniciativy Francie projekt Evropského obranného společenství (EOS), jehož cílem bylo vytvořit společnou armádu podřízenou evropskému ministru obrany odpovědného Parlamentu ESUO. Celý tento systém měl být propojen s obranným systémem NATO, útok proti jednomu ze států NATO by znamenal útok proti členským státům EOS. Celý projekt se potýkal s řadou problémů, mezi něž patřil zejména politický odpor některých členských států a odmítavý postoj Velké Británie. Definitivním koncem tohoto projektu bylo odmítnutí ratifikace francouzským Národním shromážděním roku 1954.

Společně s plánem na vytvoření EOS vznikl i plán na vytvoření Evropského politického společenství (EPS), neboť se zdálo vhodné vzhledem k budoucí existenci společně obrany vytvořit i společnou zahraniční politiku. Bylo navrhováno vytvoření jedné organizace, která by zahrnovala jak EOS, tak ESUO. Pro tuto organizaci byla předpokládána složitá organizační struktura zahrnující dvoukomorový parlament složený ze Sněmovny lidu a Senátu, Evropskou výkonnou radu a Radu ministrů jednotlivých členských států. Ztroskotání projektu EOS však znamenalo konec i tohoto projektu.<sup>41</sup>

Z těchto důvodů se tedy smlouvy o EHS a EUROATOM nezabývaly otázkami zahraniční a bezpečnosti politiky. Dalším pokusem o bližší spolupráci v této oblasti byly tzv. Fouchetovy plány. Jednalo se o dva plány francouzského politika Christiana Foucheta z let 1961-1962. Jejich cílem bylo uzavřít „Smlouvu o unii států“ a vytvořit Radu zástupců vlád, Parlamentní shromáždění a Komisi. Hlavním předmětem činnosti této organizace měla být společná zahraniční a obranná politika a spolupráce v oblasti hospodářství, kultury a lidských práva. Rozdíl oproti předchozím návrhům EOS a EPS spočíval v tom, že nebyl koncipován supranacionálně, zamýšlená spolupráce měla fungovat na principu mezivládní konference.<sup>42</sup> Ani tento plán, podporovaný francouzským prezidentem de Gaullem, nebyl pro ostatní členské státy akceptovatelný. Svou roli zde sehrály obavy o přílišné posílení pozice Francie v rámci společenství.

---

<sup>41</sup> Více viz. Gerbet, P. Budování Evropy. Praha : Karolinum, 2004, str. 105 – 109.

<sup>42</sup> Svoboda, P. Právo vnějších vztahů EU. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 216.



Dalším významným krokem v oblasti SZBP bylo přijetí tzv. Lucemburské zprávy (Davignonovy zprávy), jejímž obsahem bylo vytvoření EPS. To vedlo k pravidelným schůzkám ministrů zahraničních věcí členským států, avšak striktně bylo dodržováno oddělení od agendy ES a mezivládní rozměr aktivity.

Podepsání Jednotného evropského aktu (JEA) roku 1986 znamenalo významný posun, neboť v něm byla konečně smluvně zakotvena EPS. Obsahoval hlavu III. s názvem „Ustanovení o evropské spolupráci v oblasti zahraniční politiky“, jež se stala zárodkem druhého pilíře EU. Státy se článkem 30 zavázaly „*usilovat o formulování a provádění evropské zahraniční politiky*“ a navzájem se informovat a uvádět do souladu své kroky v rámci zahraniční politiky, uplatňovat co nejúčinněji koordinaci a vyvarovat se jakékoliv činnosti snižující soudržnost a společné postoje. JEA též vymezil institucionální rámec evropské spolupráce. Podle něj se na politické spolupráci měla plně podílet Komise a zapojit se EP. Předsedající stát měl za povinnost podávat podněty a předkládat stanovisky týkající se EPS, s čímž mu měl pomáhat sekretariát zřízený v Bruselu.<sup>43</sup>

### 3.2 MAASTRICHTSKÁ SMLOUVA

Dne 7. února 1992 byla v Maastrichtu podepsána SEU, která vstoupila v platnost 1. listopadu 1993. Tato smlouva vytvořila soustavu pilířů, v níž druhý pilíř tvořila SZBP, která nahradila stávající EPS.

Na vytvoření druhého a třetího pilíře jako nadstavby dosavadních Společenství, je třeba nahlížet v kontextu geopolitické situace počátku 90. let. Jednak dochází po pádu komunistických režimů k přeskupení politické a vojenské rovnováhy v Evropě, jednak jsou tato léta poznamenána dvěma významnými vojenskými konflikty – válkou v Perském zálivu a válkou v Jugoslávii.<sup>44</sup> V případě války v Perském zálivu sice došlo k zapojení evropských států do operací, nicméně Společenství jako celek prakticky

---

<sup>43</sup> Více viz. Fiala, P., Pitrová M. Evropská Unie. 2. dopl. vyd. Brno : CDK, 2009, str. 597 – 599.

<sup>44</sup> König, P., Lacina, L., Přenosil, J. Učebnice evropské integrace, 2. Aktualizované vydání, Brno : Barrister & Principal, 2007, str. 65.



žádnou roli nehrálo vzhledem k neexistenci pravomocí v bezpečnostní politice. Při konfliktu v Jugoslávii se nejednotnost členských států projevila v souvislosti s uznáváním nezávislosti nově vznikajících států.

Ustanovení o SZBP byla obsažena v hlavě V. SEU, která nahradila hlavu III. JEA. Za jeden z hlavních cílů unie bylo stanovenou „*upevňování identity Unie na mezinárodní úrovni, zejména prostřednictvím společné zahraniční a bezpečnostní politiky*“.

Cíle SZBP byly definovány takto:

- Zabezpečit společné hodnoty, základní zájmy a nezávislost Unie
- Posilovat bezpečnost Unie a jejích členských států ve všech směrech
- Chránit mír a posilovat mezinárodní bezpečnost v souladu s principy Charty OSN, jakož i s principy helsinského Závěrečného aktu a cíli Pařížské charty
- Podporovat mezinárodní spolupráci
- Rozvíjet a upevňovat demokracii a právní stát a respektování lidských práv a základních svobod

Unie byla smlouvou nadána několika nástroji pro realizace SZBP. Vzhledem k nadnárodní povaze druhého pilíře byly hlavními nástroji konzultace, vzájemná informovanost členských států a spolupráce diplomatických zastoupení členských států se zastoupením Komise. Mezi dva konkrétní nástroje představené MS patřil společný postoj a společná akce.

SEU též definovala vztah EU a Západoevropské unie, kdy Západoevropskou unii označila „za integrální součást vývoje Unie“. Zároveň smlouva určuje, že SZBP se bude vztahovat na všechny otázky týkající se bezpečnosti, což může v budoucnu vést k vytvoření společné obrany.

### **3.3 AMSTERODAMSKÁ SMLOUVA**

Ač SEU vytvořila základ pro uplatňování SZBP, začalo se postupem času ukazovat, že je třeba některé oblasti dále upravit a dát tím Unii možnost pružněji a operativněji reagovat na mezinárodní scéně. Jedním z faktorů, který donutil členské



státy k úvahám, bylo zapojení do konfliktu v Kosovu. Na této situaci se ukázalo, že aktivity EU neměly téměř žádný praktický dopad, neboť neměla k dispozici žádné nástroje, které by umožnily jejich prosazování.<sup>45</sup>

I přes viditelnou potřebu revize Smluv bylo nalézání kompromisu mezi členskými státy při přípravě AS poměrně složité. Nejednotnost členských států se týkala zejména otázky reformy institucí a velký význam na zpomalení vyjednávání měla i Velká Británie, která svou snahou blokovat smlouvu reagovala na opatření Společenství bránícímu dovozu hovězího masa z obavy šíření nákazy BSE.<sup>46</sup> K uzavření AS nakonec došlo dne 2. října 1997.

Novinkou bylo zavedení společné strategie jako nástroje SZBP<sup>47</sup> a zakotvení role Vysokého představitele pro SZBP a její spojení s funkcí Generálního tajemníka Rady.

Významným krokem bylo též zavedení mechanismu tzv. konstruktivní abstinence, týkající si hlasování v Radě. Principem tohoto mechanismu, zakotveného čl. 23/1 SEU/AS, je možnost přijmout rozhodnutí i přes zdržení se hlasování některého ze členů Rady v záležitostech, kde je vyžadováno jednomyslné rozhodování. Pokud člen využije této možnosti, není povinen dané rozhodnutí provést, ovšem uznává, že rozhodnutí je pro Unii závazné. Zároveň je povinen zdržet se jakýchkoliv činností, které by narušovaly činnost Unie v souvislosti s tímto rozhodnutím.

Dále pak AS zavedla Evropskou bezpečnostní a obrannou politiku (EBOP), která je operativní složkou SZBP s potenciálem pro pozdější vytvoření společné obranné struktury.

---

<sup>45</sup> Fiala, P., Pitrová M. *Evropská Unie*. 2. dopl. vyd. Brno : CDK, 2009, str. 570.

<sup>46</sup> Fiala, P., Pitrová M. *Evropská Unie*. 2. dopl. vyd. Brno : CDK, 2009, str. 146.

<sup>47</sup> Čl. 13 SEU ve znění Amsterodamské smlouvy stanovoval, že společnou strategií „Unie provádí v oblastech, kde existují důležité společné zájmy členských států.“

### 3.4 NICESKÁ SMLOUVA

Podle Fialy a Pitrové je možné Smlouvu z Nice charakterizovat jako „*snahu o dosažení větší rychlosti a pružnosti reakcí v pilíři SZBP.*”<sup>48</sup> Přináší zavedení nových struktur a v určitých oblastech SZBP usnadňuje přijímání rozhodování.<sup>49</sup>

NS přejmenovala původní Politický výbor na Politický a bezpečnostní výbor (PSC) složený ze zástupců členských států na úrovni velvyslanců a zároveň rozšiřuje jeho kompetence. Politický a bezpečnostní výbor bude podrobněji rozebrán v kapitole 4.8.

NS byla též zavedena možnost posílené spolupráce mezi státy sdílejícími stejné zájmy v oblasti SZBP. Za tímto účelem byly vloženy čl. 27a-27e, které stanovují účel a podmínky jejího využití. Smlouva vysloveně stanovila, že posílená spolupráce může být využita k provádění společné akce nebo postoje, nemůže se však dotýkat otázek spojených s vojenstvím nebo obranou (čl. 27b SEU/NS).

Postup členských států majících úmysl navázat posílenou spoluprací vymezil čl. 27c SEU/NS. Žádost o zahájení posílené spolupráce se podává Radě, Komisi, jenž zaujme stanovisko především ve vztahu možného vlivu posílené spolupráce na politiky Unie a pro informaci též EP. Souhlas uděluje Rada kvalifikovanou většinou.

### 3.5 ÚSTAVNÍ SMLOUVA

Potřeba novelizace zakládajících smluv, zejména s ohledem na očekávané východní rozšíření EU, byla nastíněna již během summitu probíhajícího roku 2000 v Nice. Po něm následoval summit v belgickém Laekenu, zakončený přijetím deklarace, která podrobně upravovala nadcházející diskuzi, jež měla vést k reformě smluv a celé EU.

---

<sup>48</sup> Fiala, P., Pitrová M. Evropská Unie. 2. dopl. vyd. Brno : CDK, 2009, str. 639.

<sup>49</sup> Např. k ustanovení zvláštního zástupce podle čl. 18 SEU/NS zavedenou rozhodování kvalifikovanou většinou. Rovněž rozšířena možnost použití kvalifikované většiny při rozhodování o zmocnění k uzavírání vnějších smluv .



Cílem bylo EU demokratizovat, zvýšit její transparentnost a efektivnost. Za tímto účelem byla vypracována Smlouva o Ústavě pro Evropu, která měla nahradit dosavadní smlouvy jediným textem. Smlouva byla po dlouhých jednáních podepsána 29. října 2004, ovšem po francouzském a nizozemském odmítnutí v referendu byl ratifikační proces roku 2005 zastaven.

Období nečinnosti, které následovalo po neúspěchu ústavního projektu, přerušilo německé předsednictví v první polovině roku 2007. Během tohoto předsednictví byla vypracována a schválena Berlínská deklarace, která si vzala za cíl „postavit do voleb do Evropského parlamentu v roce 2009 Evropskou unii na obnovený společný základ“.<sup>50</sup> Během summitu konajícím se v červnu téhož roku v Bruselu byl vypracován Návrh Smlouvy pozměňující SEU a SES, známá též jako Reformní smlouva. Tato smlouva byla podepsána zástupci všech států dne 13. prosince 2007 v portugalském Lisabonu (odtud název Lisabonská smlouva).

### 3.6 LISABONSKÁ SMLOUVA

LS je mezinárodní smlouvou, která novelizuje SEU a SES, kterou přejmenovává na Smlouvu o fungování Evropské unie. Přejala velké množství ustanovení předchozí Smlouvy o Ústavě pro Evropu, ovšem nezabudovala je do jednoho dokumentu a vypustila některé sporné body.<sup>51</sup>

K tomu, aby mohla být smlouva účinná, bylo nutné, aby byla ratifikována všemi členskými státy. Ani tentokrát neprobíhal ratifikační proces hladce a nebylo tedy naplněno původní očekávání o vstupu v platnost 1. ledna 2009. Základním problémem bylo odmítnutí Smlouvy Irskem v referendu, které bylo opakováno, a na druhý pokus

---

<sup>50</sup> Více viz <http://www.euractiv.cz/budoucnost-eu/clanek/berlinska-deklarace-byla-pokompromisnim-reseni-podepsana>

<sup>51</sup> Vynechává např. symboly EU, namísto názvu zákony a rámcové zákony ponechává původní názvy nařízení a směrnice, místo ministra zahraničí zavádí VP-ZVBP.



byla smlouva úspěšně schválena. Poslední zemí, která smlouvu po průtazích ratifikovala, byla Česká republika.<sup>52</sup> LS vstoupila v platnost dne 1. prosince 2009.

Ustanovení týkající se SZBP však zůstala prakticky stejná jako v návrhu Ústavy, s několika drobnými výjimkami. Smlouva o Ústavě pro Evropu předpokládala jurisdikci ESD v oblasti SZBP, jež je však LS vyloučena.<sup>53</sup> Stejně tak byla oblast SZBP vyloučena s aplikací čl. 352 SFEU, který umožňuje rozšíření okruhu pravomocí Unie, pokud je to nutné k dosažení jejích cílů.

LS odstraňuje pilířovou soustavu zavedenou MS, připodobňující EU k řeckému chrámu se třemi sloupy, v němž SZBP tvořila druhý pilíř koncipovaný na intergovernmentální (mezivládní) rovině. V souvislosti s odstraněním pilířové soustavy se můžeme setkat se zajímavým termínem „depilirizace“ (z ang. depilarisation<sup>54</sup>).

Na ustanovení LS v oblasti SZBP je možno nahlížet dvojím způsobem. Jedním z pohledů jsou inovace, které dávají Unii větší možnosti efektivního působení na mezinárodním poli, jako je posílení role VP-ZVBP nebo zavedení ESVČ. Druhým a zároveň kritickým pohledem je možno vidět, že stále nedošlo k žádnému „průlomu“ a oblast SZBP si uchovává svůj intergovernmentální charakter a pozůstatky pilířové struktury.

---

<sup>52</sup> Výrazným odpůrcem Lisabonské smlouvy byl prezident ČR Václav Klaus, který odmítal smlouvu i po ratifikaci Parlamentem ČR podepsat. Svůj podpis podmínil souhlasem Ústavního soudu a výjimkou pro ČR z Listiny základních práv a svobod. Vzhledem k nálezům Ústavního soudu, který potvrdil, že Lisabonská smlouva není v rozporu s Ústavou ČR, Klaus 3.11.2009 smlouvu podepsal.

<sup>53</sup> S výjimkou jurisdikce založené na čl. 40 SEU a čl. 275 SFEU, podrobněji rozebráno v kapitole 4.

<sup>54</sup> Např. Hatzopoulos, V. *Casual but Smart: The Court's new clothes in the Area of Freedom Security and Justice (AFSJ) after the Lisbon Treaty*. College of Europe, Research papers in Law, 2/2008, str. 2.

## 4. INSTITUCIONÁLNÍ ZÁKLAD SPOLEČNÉ ZAHRANIČNÍ A BEZPEČNOSTNÍ POLITIKY

V institucionální oblasti týkající se SZBP přináší LS hned několik změn. K pochopení odlišného způsobu fungování institucí v oblasti SZBP je vhodné stručně osvětlit obecné fungování jednotlivých institucí, zejména pak v oblasti vnějších vztahů a následně se zaměřit na specifika SZBP a další zvláštní orgány SZBP.

### 4.1 EVROPSKÁ RADA A PŘEDSEDA EVROPSKÉ RADY

Evropskou radu (ER) tvoří hlavy států a vlád členských států EU, předseda Komise a její předseda. Jejich jednání se účastní VP-ZVBP, nikoliv však jako její člen. Jejím hlavním úkolem je „dávat Unii nezbytné podněty pro její rozvoj a vymezovat její obecné politické směry“ (čl. 15/1 SEU). To znamená, že vytváří obecný rámec a stanovuje směřování EU, jež pak konkrétně provádějí ostatní instituce. Zároveň článek 15/1 SEU vysloveně potvrzuje, že ER nevykonává legislativní funkce.

ER je nyní začleněna mezi instituce EU (čl. 13 SEU)<sup>55</sup>, od čehož si státy slibují větší konzistentnost celé EU. Vzhledem k její institucionalizaci bylo nutné vypracovat Jednací řád, který byl přijat rozhodnutím ER dne 1. 12. 2009 a prakticky kodifikuje dosavadní praxi.<sup>56</sup> Zasedání se konají dvakrát za půl roku a svolává je předseda Evropské rady, který též může dle potřeby svolat mimořádné zasedání. Pokud není ve Smlouvách stanoveno jinak, rozhoduje ER konsenzem.

Úkolem ER v oblasti vnějších vztahů je podle čl. 22/1 SEU určovat strategické zájmy a cíle Unie. Článek explicitně stanovuje, že rozhodnutí týkající se strategických zájmů a cílů se vztahují též na oblast SZBP. S ním se částečně překrývá čl. 26 SEU, který již hovoří výhradně o SZBP a do pravomocí ER řadí určování strategických

---

<sup>55</sup> Viz srovnání čl. 5 SEU/NS.

<sup>56</sup> Úřad vlády ČR: Analýza dopadů Lisabonské smlouvy, leden 2010.

zájmů Unie, stanovování cílů a vymezování obecných směrů SZBP, včetně věcí souvisejících s obranou. V oblasti SZBP se uplatňuje rozhodování jednomyslné (čl. 26/1).

Nově je vytvořen post předsedy ER, voleného na 2,5 roku kvalifikovanou většinou s možností jednoho znovuzvolení. Kvalifikovanou většinou může být též odvolán. Po dobu funkčního období je jeho funkce neslučitelná s žádnou jinou pozicí na národní úrovni. Tato novinka reflektuje snahu dát EU konkrétní tvář<sup>57</sup> a přispět tak k větší čitelnosti ze strany zahraničních partnerů.

Předseda přebírá v ER funkce, které doposud vykonávala hlava státu předsedajícího ER.<sup>58</sup> Předseda by tedy měl být hlavním zástupcem EU na světové scéně. Předseda ER vede její jednání, je zodpovědný za přípravu, kontinuitu a dosažení kompromisu. Po každém zasedání ER předkládá zprávu Evropskému parlamentu.

*„Na své úrovni a v rámci výkonu své funkce rovněž zajišťuje vnější zastupování Unie v záležitostech týkajících se společné zahraniční a bezpečnostní politiky, aniž jsou dotčeny pravomoci vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku.”*<sup>59</sup> Jedná se o poměrně vágní vymezení kompetencí mezi předsedou ER a VP-ZVBP. Čl. 15/6 SEU stanovuje, že předseda ER zajišťuje zastupování Unie v záležitostech týkajících se SZBP, aniž jsou dotčeny pravomoci VP-ZVBP. Jak bylo od počátku kritiky LS předesíláno, opravdové rozdělení kompetencí a snaha dát Unii jednotnou tvář bude záviset zejména na osobnostních předpokladech předsedy ER a VP-ZVBP.

---

<sup>57</sup> V této souvislosti je často vzpomínán povzdech bývalého amerického ministra zahraničí Henryho Kissinga “ Who do I call, if I want to talk to Europe?”

<sup>58</sup> V jednacím řádu Evropské rady je zakotveno, že se stálý předseda bude pravidelně scházet a úzce spolupracovat s rotujícím předsednictvím a Komisí a v případě jeho nepřítomnosti bude zastupován představitelem předsednické země.

<sup>59</sup> INFORMATIVNÍ PŘEHLED : Předseda Evropské rady. In GENERÁLNÍ SEKRETARIÁT RADY EU. [online]. [s.l.] : [s.n.], 2009 [cit. 2010-11-03]. Dostupné z WWW: [http://www.european-council.europa.eu/media/105013/background-president\\_of\\_the\\_ec\\_cs.pdf](http://www.european-council.europa.eu/media/105013/background-president_of_the_ec_cs.pdf)



Prvním předsedou ER byl zvolen bývalý předseda belgické vlády Herman Van Rompuy.<sup>60</sup>

## 4.2 RADA EVROPSKÉ UNIE

Rada Evropské unie, též nazývaná Rada ministrů, je tvořena ministry jednotlivých států, zplnomocněných v konkrétním případě k zastupování a zavazování své vlády. Příslušným je vždy ministr, do jehož rezortu spadá projednávaná záležitost. Členské státy se střídají v předsednictví každých 6 měsíců. „*Rada vypracovává společnou zahraniční a bezpečnostní politiku na základě směrů určených Evropskou radou a přijímá rozhodnutí nezbytná pro vymezení a provádění této politiky.*“ (čl. 26 SEU).

Rada pro obecné záležitosti a vnější vztahy byla LS rozdělena na Radu pro zahraniční věci (FAC)<sup>61</sup> a Radu pro obecné věci (GAC)<sup>62</sup>, přičemž tyto dvě jsou jediné výslovně zmíněny ve smlouvách.

### 4.2.1 Rada pro obecné věci

Rozdělení Rady pro obecné záležitosti a vnější vztahy na Radu pro obecné věci a Radu pro zahraniční věci reflektuje rostoucí počet záležitostí a úkolu v oblasti SZBP, se kterými se Rada musí vypořádat. Neznamená to ovšem, že by GAC po tomto rozdělení neměla žádný vliv na zahraniční záležitosti. Vzhledem k tomu, že připravuje podklady pro jednání ER s jejím prezidentem a s Komisí (čl. 16/6 SEU), zabývá se zahraničními záležitostmi do té míry, do níž jsou na pořadu jednání.<sup>63</sup> Mimo to má

---

<sup>60</sup> Více viz <http://www.european-council.europa.eu/the-president.aspx?lang=cs>

<sup>61</sup> Z angličtiny „Foreign affairs Council“.

<sup>62</sup> Z angličtiny „General affairs Council“.

<sup>63</sup> Wessels, W., Bopp, F. The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty – Constitutional breakthrough or challenges ahead?, Challenge, Liberty & Security, Research Paper No. 10, June 2008, str. 17.





GAC za úkol zajišťovat soudržnost práce v jednotlivých formacích Rady. Předpokládá se tedy, že bude fungovat jako jakýsi spojník mezi Radou a ER.<sup>64</sup>

Vzhledem k faktu, že podle čl. 16/9 SEU „*předsednictví jednotlivých složení Rady, s výjimkou složení pro zahraniční věci, zajišťují zástupci členských států v Radě na základě systému rovné rotace*“<sup>65</sup>, je možné v GAC naleznout zbytky přetrvávajícího rotujícího předsednictví.

#### 4.2.2 Rada pro zahraniční věci

Rada ve složení pro zahraniční věci se schází pravidelně jednou měsíčně a sdružuje ministry zahraničních věcí členských států. Radě pro zahraniční věci předsedá VP-ZVBP.

Při svých zasedáních se FAC zabývá celým spektrem vnějších akcí EU, její činnost není limitována pouze na SZBP, což dokazuje i čl. 16/6 SEU „*Rada pro zahraniční věci vytváří vnější činnost Unie podle strategických směrů vymezených Evropskou radou a zajišťuje soudržnost činností Unie.*“ Čl. 2/5 jednacího řádu Rady pak vymezuje okruh vnějších vztahů jako „*společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, společnou bezpečnostní a obrannou politiku, společnou obchodní politiku, rozvojovou spolupráci a humanitární pomoc.*“

Prioritou její činnosti je zajistit ve spolupráci s Komisí koherenci vnějších akcí Unie v rámci pravomocí, kterými disponuje.

---

<sup>64</sup> Úřad vlády ČR: Analýza dopadů Lisabonské smlouvy, leden 2010, str. 10.

<sup>65</sup> Viz prohlášení 9 připojené k závěrečnému aktu mezivládní konference 2007, která přijala Lisabonskou smlouvu: „*Předsednictví Rady, s výjimkou složení pro zahraniční záležitosti, vykonávají předem určené skupiny tří členských států po dobu osmnácti měsíců. Tyto skupiny jsou vytvořeny rovnou rotací členských států, přičemž se vezme v úvahu jejich rozmanitost a zeměpisná rovnováha v Unii.*“

### 4.2.3 Výbor stálých zástupců

Výbor stálých zástupců (COREPER)<sup>66</sup> je důležitým orgánem, v němž se stýká problematika prakticky všech oblastí náležejících do působnosti EU. Je tvořen stálými zástupci členských zemí při EU a díky tomu funguje jako jakási spojka mezi Unií a členskými státy.

COREPER zasedá ve dvou možných variantách:

- 1) COREPER I je tvořen zástupci členských zemí na úrovni zástupců velvyslanců a zabývá se přípravou Rady pro zaměstnanost, sociální politiku a zdraví, Rady pro konkurenční politiku, Rady pro vzdělání a kulturu a částečně Rady pro zemědělství a rybolov. Schází se zpravidla dvakrát týdně.
- 2) COREPER II se skládá se zástupců členských států na úrovni velvyslanců a zabývá se institucionálními otázkami, přípravou Rady pro obecné záležitosti, Rady pro zahraniční věci, Rady pro spravedlnost a vnitro a Rady pro ekonomiku a finance. Schází se zpravidla dvakrát týdně.

COREPER je orgánem, kterému nenáleží rozhodovací pravomoc, jeho úkolem je připravovat jednání Rady. Právní rámec pro činnost Výboru vytváří článek 239 SFEU, podle nějž „zodpovídá za přípravu prací Rady a za plnění úkolů, kterými jej Rada pověří.“ Jeho hlavním úkolem je tedy koordinovat činnost Rady, přezkoumat všechny body, které jsou na pořadu jejího jednání (pokud Rada nebo Výbor sám nestanoví jinak) a navrhnout možná řešení.

Dříve než předloží jakýkoliv text Radě ke schválení, snaží se dosáhnout shody. Již při debatách Výbor přihlíží k tomu, zda v Radě existuje, či je možné předpokládat konsenzus v dané problematice. Pokud dojde k dosažení dohody na úrovni Výboru, Rada ji zpravidla schválí. Naopak v otázkách, kde na úrovni Rady není dosaženo konsenzu, jsou vrácena Výboru k dalšímu projednání.

Kromě přípravných funkcí plní Výbor i úkoly, kterými ho Rada pověří – přezkoumáváním a řešením konkrétních otázek.

---

<sup>66</sup> Z francouzštiny „Comité des Représentants Permanents“

### 4.3 EVROPSKÁ KOMISE

Komise byla od počátku založena jako nadnárodní orgán nezávislý na členských státech. Volena je na funkční období pěti let, v současné době ji tvoří jeden komisař za každý členský stát, její předseda a VP-ZVBP.

Komise je výkonným orgánem, který hájí zájmy Unie. Má na starosti zejména provádění Smluv a dohled nad dodržováním práva Unie. Je hlavním nositelem zákonodárné iniciativy. Stará se o rozdělování finančních prostředků Unie a celkově vykonává koordinační, výkonné a řídicí funkce. Kromě výjimek stanovených ve Smlouvách zastupuje Unii navenek.

Místopředsdou Komise je nově VP-ZVBP. Kromě něj se zahraničněpolitickou agendou zabývá zejména komisař pro rozšíření a evropskou politiku sousedství<sup>67</sup>, komisař pro obchod, komisař pro mezinárodní spolupráci, humanitární pomoc a řešení krizí a komisař pro rozvoj.<sup>68</sup> Obecně má Komise za úkol společně s Radou zajišťovat soulad mezi vnějšími akcemi Unie a ostatními politikami. V oblasti vnějších činností Unie jí náleží právo překládat Radě návrhy. Výjimkou z tohoto pravidla je oblast SZBP<sup>69</sup>, v níž toto právo náleží VP-ZVBP (čl. 22/2 SEU). S tím souvisí i právo navrhopvat Radě uzavírání vnějších smluv, opět s výjimkou oblasti SZBP, kde tato pravomoc náleží VP-ZVBP.

Pravomoci Komise v rámci SZBP je třeba interpretovat v širších souvislostech s přihlédnutím k roli VP-ZVBP. V jeho osobě je možné vidět posílení postavení Komise, vzhledem k faktu, že jako její místopředseda Komisi částečně reprezentuje, nebo ji je naopak možné chápat jako oslabení postavení Komise,<sup>70</sup> způsobené přisouzením pravomoci předkládat Radě návrhy v oblasti SZBP právě VP-ZVBP, namísto

---

67 V období 2009 - 2014 český zástupce Štefan Füle.

68 Od prosince 2010 došlo k omezení jeho pravomocí a přenesení části jeho úkolů na nově vzniklou ESVČ.

69 Na mezivládní konferenci v roce 2007 Velká Británie vymohla v Závěrečném aktu mezivládní konference prohlášení č. 14 o SZBP, které potvrzuje, že „ustanovení týkající se společné zahraniční a bezpečnostní politiky neposkytují Komisi nové pravomoci v oblasti iniciace rozhodnutí“

70 Viz např. Savasan, Z. CFSP/ESDP and the New EU Treaty, Perceptions, Summer-Autumn 2007.



Komise.<sup>71</sup> Jelikož postavení VZ-ZVBP jako místopředsedy Komise není přesně stanovené<sup>72</sup>, bude záležet na samotné osobě VZ-ZVBP, jaký faktický obsah toto jeho postavení přinese.

#### **4.4 VYSOKÝ PŘEDSTAVITEL EU PRO ZAHRANIČNÍ VĚCI A BEZPEČNOSTNÍ POLITIKU**

Úřad Vysokého představitele pro SZBP byl zaveden již AS, LS je ovšem jeho pozice výrazně posílena, personálně oddělena od úřadu generálního tajemníka Rady a název funkce se mění na Vysokého představitele pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Jedná se o další z kroků, které mají vést k posílení jednotnosti akcí EU a snaze dodat EU navenek konkrétní „tvář“.

VP-ZVBP je jmenován Evropskou radou kvalifikovanou většinou<sup>73</sup> se souhlasem předsedy Komise na pět let a stejným způsobem může být i odvolán (čl. 18/1 SEU). Jako místopředseda Komise spolu s předsedou a ostatními členy Komise podléhá schválení EP.

Činnost VP-ZVBP zahrnuje záležitosti, které dříve spadaly do pravomocí předsednictví, Vysokého představitele pro SZBP a komisaře pro vnější vztahy, jeho postavení tedy bývá označováno jako tzv. „triple-hatted“.<sup>74</sup>

V první řadě tedy VP-ZVBP přijímá úkoly podobně těm, které doposud vykonával Vysoký představitel pro SZBP Javier Solana – „(...)přispívá svými návrhy k vypracování společné zahraniční a bezpečnostní politiky a zajišťuje provádění

<sup>71</sup> Viz srovnání čl. 22/1/NS a 22/2/LS.

<sup>72</sup> Blíže viz Wessels, W.; Bopp, F.: The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty - Constitutional breakthrough or challenges ahead?, Challenge, Liberty & Security, Research Paper No. 10, June 2008, str. 17.

<sup>73</sup> Wessels a Bopp upozorňují v souvislosti s kvalifikovanou většinou na nebezpečí možného vytváření „koalici“ států za účelem zvolení VP-ZVBP, viz. Wessels, W., Bopp, F. The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty – Constitutional breakthrough or challenges ahead?, Challenge, Liberty & Security, Research Paper No. 10, June 2008, str. 20.

<sup>74</sup> Viz např. House of Lords. The Treaty of Lisbon: an impact of assesment, European Union Committee, 10th Report of Session 2007 – 08, Volume I, Report, 13. 3. 2008, str. 189.

rozhodnutí přijatých Evropskou radou a Radou.“ (čl. 27/1 SEU). V tomto případě je možné zaznamenat ne úplně přesné vyjasnění kompetencí mezi VP-ZVBP a Politickým výborem, který „sleduje provádění dohodnutých politik, aniž jsou dotčeny pravomoci Vysokého představitele“ (čl. 38 SEU).

V druhé řadě zastává funkce, které do této doby mělo šestiměsíční rotující předsednictví, což zahrnuje předsedání FAC (bez hlasovacího práva) a zastupování EU ve věcech SZBP: „Vysoký představitel zastupuje Unii v záležitostech společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Jménem Unie vede politický dialog se třetími stranami a vyjadřuje postoj Unie v mezinárodních organizacích a na mezinárodních konferencích.“ (čl. 27/2 SEU) To znamená, že má možnost přímo mluvit za EU v záležitostech, ve kterých existuje shoda, zatímco jeho předchůdce tak mohl činit pouze jménem Rady na žádost předsednictví. V čl. 34/2 SEU je výslovně upravena možnost přednášet v Radě bezpečnosti OSN vymezené postoje EU k daným otázkám na pořadu jednání za předpokladu, že je o to požádán některým členským státem, který v Radě bezpečnosti zasedá.

V neposlední řadě zastává VP-ZVBP funkce v Komisi. To upravuje čl. 18 SEU: „Vysoký představitel zajišťuje soudržnost vnější činnosti Unie. V rámci Komise odpovídá za úkoly, které jí přísluší v oblasti vnějších vztahů, a za koordinaci dalších hledisek vnější činnosti Unie.“ Při výkonu těchto pravomocí v rámci Komise by měl být vázán postupy Komise v rozsahu odstavců 2 a 3 tohoto článku.<sup>75</sup> Co se týče jeho dalšího fungování v Komisi, má VP-ZVBP koordinační roli vůči komisařům, jejichž pravomoci se dotýkají vnějších vztahů, ovšem bez možnosti vydávat rozhodnutí vůči svým kolegům.<sup>76</sup>

Vzhledem k působení VP-ZVBP v Komisi i v Radě je Komise motivována hledat shodu ve všech oblastech majících významný zahraniční význam. Tím se tedy

---

<sup>75</sup> Odstavec 2 a 3 článku 18 se vztahují k roli Vysokého představitele ve vedení SZBP, podávání návrhů a jeho roli při předsedání Radě pro zahraniční věci.

<sup>76</sup> Ač vůči ostatním komisařům nemá nařizovací pravomoci, bude vůči nim na základě svého pověření koordinovat vnější činnost unie podle Wesselse a Bopp uplatňovat určitou autoritu, což může v Komisi vytvářet jisté napětí.

práce Komise a Rady stává provázanější, ale neřeší to případy nesouhlasu Komise a členských států, které mají stále poslední slovo v oblasti SZBP prostřednictvím působení v Radě.<sup>77</sup> Pravomoci dané VP-ZVBP LS v rámci Komise odrážejí záměr dodat již tolikrát zmiňovanou efektivitu a jednotnost vnějším akcím Unie, k čemuž by toto nové institucionální uspořádání, kde VP-ZVBP tvoří jakýsi most mezi Radou a Komisí, mohlo vést. Na druhou stranu vyvstává otázka, jakým způsobem dokáže tyto dvě funkce sladit.

VP-ZVBP je dáno LS značně široké právo na iniciativu, může se „dotazovat Rady na záležitosti týkající se společné zahraniční a bezpečnostní politiky a může Radě předkládat podněty a návrhy.“ Je oprávněn tak činit sám nebo s podporou Komise. Dříve Vysoký představitel pro SZBP smlouvami žádnou iniciativu přiznanou neměl, tuto roli v podstatě zaujímal rotující předsednictví s ostatními členskými státy.<sup>78</sup> To se ovšem postupem času prokázalo jako nevyhovující a málo flexibilní, jako důkaz slouží stále vzrůstající zmocňování Javieru Solaný Radou k podstupování komplexních vyjednávání a dialogů se třetími stranami.<sup>79</sup> V případech krize bude VP-ZVBP též vybaven pravomocí svolat mimořádné zasedání Rady ve lhůtě 48 hodin nebo i dříve, bude-li nezbytné.

Obava členských států spočívala ve faktu, že VP-ZVBP by měl mít příliš mnoho pravomocí, naprosto nesrovnatelných s dosavadní náplní tohoto postu. Už samotné vyjádření LS o tom, že „Vysoký představitel vede společnou zahraniční a bezpečnostní politiku Unie.“ (čl. 18 SEU) implikuje silné postavení. Ve skutečnosti ovšem jsou jeho pravomoci limitovány. Rozhodnutí jsou stále přijímána Radou, tedy institucí reprezentující členské státy. VP-ZVBP jedná na základě instrukcí ministrů zahraničních věcí jednotlivých států, ale představuje koherentnější reprezentaci navenek.

---

<sup>77</sup> Více viz. House of Lords. The Treaty of Lisbon: an impact of assesment, European Union Committee, 10th Report of Session 2007 – 08, Volume I, Report, 13. 3. 2008, str. 181.

<sup>78</sup> Viz srovnání čl. 22/1 SEU/NS a čl.30/1 SEU/LS.

<sup>79</sup> Např. Iránská jaderná otázka.



Ze své funkce je odpovědný Radě a ER, která má možnost ho odvolat. Další omezení vychází z faktu, že jako místopředseda Komise se musí v záležitostech, v nichž jedná v tomto postavení, podrobit procedurám Komise.<sup>80</sup>

Skutečný potenciál a možnosti využití pravomocí VP-ZVBP se ukáže v budoucnu. Jeho schopnost sladit všechny funkce, jenž mu náležejí, bude dozajista záležet i na osobnostních předpokladech daného Vysokého představitele. Z tohoto hlediska bylo značně diskutováno zvolení bývalé britské komisařky pro vnější vztahy Catherine Ashton jako první VP-ZVBP.

#### 4.5 EVROPSKÁ SLUŽBA PRO VNĚJŠÍ ČINNOST

Jako podpora VP-ZVBP je LS předvídána Evropská služba pro vnější činnost,<sup>81</sup> zjednodušeně prezentována jako jakási „evropská diplomacie“. Je podřízena VP-ZVBP a napomáhat mu „*při zajišťování soudržnosti a koordinace vnější činnosti Unie, jakož i při přípravě politických návrhů a jejich provádění poté, co budou schváleny Radou.*“<sup>82</sup> Kromě toho má za úkol pomáhat předsedovi ER, předsedovi Komise a jednotlivým komisařům v záležitostech týkajících se vnějších vztahů, stejně jako zajišťovat spolupráci s jednotlivými členskými státy.

Zajímavé je zařazení ustanovení o ESVČ do části SEU týkající se SZBP, ne do části týkající se obecně vnějších akcí Unie, ač její působení nemá být limitováno pouze na SZBP, ale má zajišťovat efektivitu vnějších akcí Unie obecně.

Čl. 27 SEU stanovil, že právní rámec fungování ESVČ stanoví Rada rozhodnutím na návrh VP-ZVBP po konzultaci EP a po získání souhlasu Komise. Tento proces se pozdržel působením EP, který ač měl být pouze konzultován, dal jasně

---

<sup>80</sup> Procedurám Komise se musí podrobit pouze při plnění úkolů v rámci Komise, viz čl. 18/4 SEU.

<sup>81</sup> Původní český překlad anglického termínu European External Action Service zněl „Evropská služba vnější akce“, který byl později upraven na dnešní „Evropskou službu pro vnější činnost“.

<sup>82</sup> INFORMATIVNÍ PŘEHLED : Vysoký představitel pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku / Evropská služba pro vnější činnost. In GENERÁLNÍ SEKRETARIÁT RADY EU. [online]. [s.l.] : [s.n.], 2009 [cit. 2010-11-03]. Dostupné z WWW: [http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Background-HighRepresentative\\_CS.pdf](http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Background-HighRepresentative_CS.pdf)

najevo, že jeho hlas nemá být brán na lehkou váhu a podařilo se mu prosadit několik změn oproti původnímu návrhu představenému VP-ZVBP Cathrine Ashton.

Předmětem sporu bylo zejména financování ESVČ a kontrola její činnosti. Na rozdíl od původního návrhu, který předpokládal široké pravomoci ESVČ v oblasti rozvojové politiky a sousedské politiky EU, prosadil EP setrvání těchto pravomocí v rukou Komise. Návrh byl nakonec rozhodnutím Rady z 26. července 2010 schválen a optimistické předpoklady hovořili o zahájení činnosti ESVČ k 1. prosinci 2010, tedy k prvnímu výročí LS. Tak se i stalo, ovšem pouze co se týče nejvyšších úředníků. Úředníci z Komise a sekretariátu Rady se svých funkcí ujali až 1. ledna 2011.

Co se týče financování ESVČ i zde si svou prosadil EP. Rozpočet ESVČ má být rozdělen na dvě části. Výdaje spojené s administrativou budou mít svou samostatnou rozpočtovou kapitolu, schvalovanou EP. Ostatní operativní náklady ponese Komise.

ESVČ tvoří zaměstnanci generálního sekretariátu Rady, Komise a zástupci členských států. Nejméně 60% mají tvořit stálí úředníci EU, zbytek budou členové diplomatických služeb členských států. Na vysokém podílu stálých úředníků trval EP a to zejména z obavy, že zástupci jmenovaní členskými státy mohou více než k ESVČ projevovat loajalitu ke svým státům původu. Od 1. července 2013 budou pozice v ESVČ otevřena i úředníků, z jiných institucí EU.

Členové ESVČ z řad členských států budou zaměstnáni nejdéle na 8 let s možností prodloužení o 2 roky. Výběr jednotlivých zaměstnanců probíhá na základě jejich osobnostních kvalit s ohledem na vyváženém geografickém rozložení a rovnoměrné zastoupení mužů a žen, nicméně národnostní kvóty stanoveny nejsou. Členové ESVČ mají jednat výhradně v zájmu Unie bez jakéhokoliv ovlivňování ze strany členských států, orgánu EU či jiných vnějších vlivů.<sup>83</sup> Vzhledem k tomu, že se však členové diplomatických služeb členských států po skončení svého mandátu budou s největší pravděpodobností vracet na své původní pozice na národní úrovni, lze

---

<sup>83</sup> Viz čl. 6/4 legislativního usnesení EP ze dne 8. 7. 2010 o návrhu rozhodnutí Rady o organizaci a fungování ESVA.



předpokládat, že budou mít zájem o zachování „dobrých vztahů“ se svým státem původu.

Členové ESVČ mají stejné postavení bez ohledu na to, zda pocházejí z Komise, generálního sekretariátu Rady či členského státu. Jak upozorňuje Weiss, na rozdíl od zaměstnanců pocházejících z členských států, kteří procházejí náročnými výběrovými řízeními zajišťujícími jejich vysokou odbornost, nabyli zaměstnanci Komise a generálního sekretariátu Rady post v ESVČ plošně, převedením některých jejich útvarů zároveň se vznikem ESVČ.<sup>84</sup>

V obsazování vyšších postů se jasně ukázalo, že menší a novější členské státy nemohou nabídnout dostatek vhodných kandidátů s relevantními zkušenostmi a možností prosadit se na evropské úrovni. Výraznou převahu zaznamenala Francie a Velká Británie, Česká republika dosáhla pouze jediného významnějšího postu, a to vedoucí delegace EU v Bagdádu, kterou byla jmenována Jana Hybášková.

Podle Simona Duka dá ESVČ členským státům zásadní možnost ovlivňovat prostřednictvím svých zástupců v ní evropskou zahraniční politiku, to ovšem jen v případě, že ESVČ budou brát jako příležitost ke koordinaci své zahraniční politiky s evropskou, nikoliv jako hrozbu své samostatné zahraniční politiky.<sup>85</sup>

Připomeňme však znovu prohlášení č. 13 Závěrečného aktu mezivládní konference 2007, z něž jasně vyplývá, že možnost uplatňování společných akcí v rámci ESVČ bude odvislá od vůle členských států: „(...) a vytvoření *Evropské služby pro vnější činnost, nemají vliv na odpovědnost členských států ve stávající podobě, pokud jde o formulaci a provádění jejich zahraniční politiky, ani na jejich zastoupení ve třetích zemích a mezinárodních organizacích.*”

---

<sup>84</sup> Blíže viz. [http://www.natoaktual.cz/evropska-sluzba-pro-vnejsi-cinnost-prvni-zkusenosti-pd7-na\\_analyzy.asp?c=A110516\\_231745\\_na\\_analyzy\\_m02](http://www.natoaktual.cz/evropska-sluzba-pro-vnejsi-cinnost-prvni-zkusenosti-pd7-na_analyzy.asp?c=A110516_231745_na_analyzy_m02)

<sup>85</sup> Duke, S. The Lisbon Treaty and External Relations. EIPAScope, 2008(1), str 17.



## 4.6 EVROPSKÝ PARLAMENT

EP je jedinou institucí EU, která je volena přímo občany členských zemí, přičemž volby probíhají každých 5 let. V současné době má EP 751 členů.

Vliv EP na vnější vztahy můžeme spatřovat v jeho pravomoci jmenovat předsedu Komise a schvalovat její členy. Předseda Komise je navrhován ER s přihlédnutím k výsledku voleb do EP (čl.17/7 SEU) a EP jej volí většinou všech svých členů. Smith vidí v této pravomoci možnou budoucí významnou roli EP vůči Komisi a teoreticky prostřednictvím voleb do EP i samotných voličů. To ovšem záleží též na přístupu ER při navrhování předsedy Komise respektive k její ochotě navrhnout osobnosti „předvybrané“ Parlamentem.<sup>86</sup> Jako člen Komise podléhá schválení EP též VP-ZVBP.

Posílení role EP v oblasti vnějších vztahů zajišťuje zavedení tzv. řádného legislativního postupu jako pravidla při přijímání legislativních aktů. Rozsah použití tohoto postupu je široký, nezahrnuje však oblast SZBP. Souhlas EP je nutný např. s ohledem na jednání o přistoupení a podpisu dohod o přidružení, dohody o vytvoření zvláštního institucionálního rámce zavedením postupů spolupráce a dohody s významnými dopady na rozpočet pro EU.

Ač je jeho role v oblasti SZBP značně limitovaná vzhledem k faktu, že přijímání legislativních aktů pro tuto oblast není připuštěno (čl. 24/1 SEU), nezůstává EP při výkonu SZBP úplně stranou, disponuje několika prostředky, jejichž prostřednictvím může uplatňovat svůj vliv. Podle čl. 14/1 SEU vykonává zejména politickou kontrolu a konzultace. Toto ustanovení je dále konkretizováno v čl. 36 SEU stanovujícím povinnosti VP-ZPSB, jež podle něj „konzultuje hlavní hlediska a základní volby společné zahraniční a bezpečnostní politiky a společné bezpečnostní a obranné politiky a informuje jej o vývoji těchto politik. Zajišťuje, aby názory Evropského

---

<sup>86</sup> Více viz Smith, N. Europe after Lisbon: Who will run the EU once the dust has settled? In Social and Political Review of Trinity College, Dublin, 2010, str. 139.



*parlamentu byly brány v úvahu.*<sup>87</sup> Vzhledem k tomu, že jiné podrobnosti a způsob reflektování názoru EP nejsou stanoveny, je namístě se k tomuto ustanovení stavět bez přehnaných očekávání. Tato úprava role EP jej stále ponechává v oblasti SZBP v roli diskusního politického fóra namísto skutečného zahrnutí do rozhodovacího procesu, čímž je znovu zdůrazněna zvláštní povaha SZBP a její mezivládní charakter.<sup>88</sup>

EP může interpelovat Radu i VP-ZVBP a podávat jim doporučení (čl. 36 SEU). Došlo též ke zvýšení četnosti konání rozprav o pokroku při provádění SZBP, včetně SBOP na dvakrát ročně oproti jednou ročně v předchozí úpravě (čl. 36 SEU).

Hlavní role uplatňuje EP v oblasti SZBP prostřednictvím svých rozpočtových pravomocí. Jeho role týkající se rozdělování zdrojů určených pro SZBP je klíčová vzhledem ke skutečnosti, že v této oblasti disponuje EP spolurozhodovací pravomocí.

Součástí EP je i Výbor pro zahraniční politiku, bezpečnost a obrannou politiku, spolupracující s Radou a Komisí formou dialogu v oblasti jeho kompetence.

## 4.7 EVROPSKÝ SOUDNÍ DVŮR

Evropský soudní dvůr (ESD) nemá ani po vstupu LS v platnost v oblasti SZBP prakticky žádné pravomoci. Toto omezení je explicitně zakotveno v čl. 24/1 SEU, který v souvislosti se SZBP jeho jurisdikci vylučuje, s výjimkou jeho pravomoci „kontrolovat dodržování článku 40 této smlouvy a přezkoumávat legalitu některých rozhodnutí, jak stanoví čl. 275 druhý pododstavec Smlouvy o fungování Evropské unie.”

ESD má tedy možnost kontrolovat, zda jiné politiky EU zasahují do SZBP (touto pravomocí byl nadán již podle smlouvy z Nice), doplněné LS o ochranu toho, aby SZBP nezasahovala do ostatních politik EU.<sup>89</sup> V tomto ustanovení je opět patrná

---

<sup>87</sup> Viz srovnání s čl. 21 SEU/NS, povinnost konzultovat EP náležela předsednictví, stejně jako povinnost informovat společně s Komisí.

<sup>88</sup> Blíže viz Wessels, W., Bopp, F.: The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty – Constitutional breakthrough or challenges ahead?, Challenge, Liberty & Security, Research Paper No. 10, June 2008, str. 15.

<sup>89</sup> Viz srovnání čl. 47 SEU/NS a čl. 40 SEU/LS.



snaha zachovat specifický mezivládní charakter SZBP prostřednictvím zabránění vzájemného ovlivňování SZBP a ostatních politik EU.

ESD je též dána možnost rozhodovat o žalobách podaných fyzickými a právníckými osobami za podmínek stanovených v čl. 263 SFEU<sup>90</sup>, týkající se přezkumu rozhodnutí Rady stanovujícím omezující opatření vůči fyzickým nebo právníckým osobám, přijatým na základě ustanovení SEU o SZBP.

Obecně ESD náleží podle čl. 218/11 SFEU pravomoc předběžně posuzovat soulad zamýšlené vnější smlouvy se Smlouvami. Iniciativu v tomto případě má členský stát, EP, Rada nebo Komise. Jedná se však o možnost přezkum iniciovat, nikoliv o povinnost. Účelem tohoto přezkumu je zabránit vzniku dohody, která odporuje ustanovením Smluv, neboť po jejím vstupu v platnost již ESD nemůže vyloučit mezinárodněprávní účinky, které takováto smlouva má. Není tedy možné žádat o posouzení dohody již platně uzavřené. VP-ZVBP v tomto případě nemá pravomoc iniciovat řízení, což souvisí s vyjetím oblasti SZBP z působnosti tohoto ustanovení na základě omezení stanovených čl. 275 SFEU.<sup>91</sup>

## 4.8 ORGÁNY TYPICKÉ PRO SZBP

### 4.8.1 Politický a bezpečnostní výbor

Politický a bezpečnostní výbor (PSC) je orgánem Rady EU v oblasti SZBP, který se skládá ze zástupců členských států na úrovni velvyslanců. Zaveden byl NS.

Jeho role ve fungování SZBP je zásadní a je vymezena čl. 38 SEU.<sup>92</sup> Mezi jeho úkoly bylo zařazeno sledování mezinárodní situace v záležitostech, které se dotýkají SZBP a EBOP a zajišťování politické kontroly a strategického řízení operací

---

<sup>90</sup> Fyzická nebo právnícká osoba může podat žalobu proti aktům pouze za podmínky, že jsou jí určeny nebo se jí bezprostředně dotýkají.

<sup>91</sup> Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, str 762.

<sup>92</sup> Viz srovnání čl. 25 SEU/NS.



zaměřených na řešení krizí. Kromě toho podává Radě stanoviska na její žádost, na žádost VP-ZVBP nebo z vlastní iniciativy. V případě krize je PSC orgánem, který se danou situací zabývá a zkoumá varianty jednání, jež mohou být Uníí uplatněny.

PSC zasedá nejméně dvakrát týdně, podle potřeby může i častěji, což mu umožňuje operativně jednat a pružně reagovat na vzniklé situace. V Radě pro zahraniční věci sice probíhá hlavní rozhodování, ovšem vzhledem k tomu, že se schází pouze jednou do měsíce, každodenní rozhodování probíhá v PSC.

#### 4.8.2 Zvláštní zástupce

Institut zvláštního zástupce je upraven čl. 33 SEU, podle nějž „*Rada může na návrh vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku jmenovat zvláštního zástupce pro jednotlivé politické otázky.*” Podřízen je VP-ZVBP.

Zvláštní zástupci výrazně ovlivnili vytváření SZBP EU. Zpočátku docházelo ke zmocňování zejména v případech, kdy EU nedisponovala společným politickým přístupem v určitém kritickém regionu. To následně vedlo členské státy k tomu, aby společnou politiku pro danou oblast vypracovaly a nenechaly tak své zástupce bez jakýchkoliv vodítek.<sup>93</sup> Vzhledem k tomu, že dřívější zastoupení Komise se nezabývala otázkami SZBP a krizového managementu, sloužili stálí zástupci jako prakticky jediný informační zdroj z krizových oblastí.

Je možné říci, že stálí zástupci stojí na pomyslné křižovatce a ve své činnosti kombinují čtyři oblasti evropské zahraniční politiky – politický rozhodovací proces soustřeďující se v Bruselu, národní diplomatické iniciativy, vztahy mezi třetími státy a stranami a koordinace s ostatními mezinárodními organizacemi.<sup>94</sup>

Současný čl. 33 SEU je pouze drobnou obměnou bývalého čl. 18/5 SEU, praktické fungování zvláštních zástupců se však pravděpodobně změní a jejich význam

---

<sup>93</sup> Adebahr, C. Working inside out: what role for Special Envoys in the European External Action Service, dostupné z: [http://www.efsp.eu/docs/EPC-PolicyBrief\\_EUSRs-EEAS-Jan2011.pdf](http://www.efsp.eu/docs/EPC-PolicyBrief_EUSRs-EEAS-Jan2011.pdf), str. 1.

<sup>94</sup> Gravi, G. Pioneering foreign policy. The EU special representatives, European Union Institute for Security Studies, Chailotte Paper 106, 2007, str. 10-11.



s ohledem na nově vznikající ESVČ poklesne. To naznačila již v létě roku 2010 samotná Vysoká představitelka Catherine Ashton, jenž navrhla zrušení 4 zvláštních zástupců k 28. 2. 2011 s perspektivou zakomponování jejich agendy do ESVČ. Zbylým 7 zvláštním zástupcům vyprší mandát koncem srpna 2011, což vzbuzuje další otázky o budoucnosti tohoto institutu.

## 5. ROZHODOVÁNÍ V RÁMCI SZBP

Dalším bodem, na kterém je možno ilustrovat specifický charakter SZBP, je i způsob rozhodování, který je odlišný od ostatních oblastí činnosti EU. MS bylo zavedeno pravidlo jednomyslného rozhodování v Radě a ER, výjimka se týkala pouze procedurálních otázek. Vzhledem k neefektivnosti tohoto způsobu rozhodování zavedla AS mechanismy, které umožnili odchýlit se od pravidla jednomyslného hlasování v oblastech bez uplatnění většinového hlasování, a zároveň většinové hlasování zakotvila v taxativně stanovených případech.<sup>95</sup>

LS v tomto ohledu výrazné změny nepřináší. Přestože za základní rozhodovací proceduru v Radě označeno rozhodování kvalifikovanou většinou<sup>96</sup> (použije se vždy, pokud smlouvy nestanoví jinak), netýká se toto pravidlo oblasti SZBP – zde zůstává základní rozhodovací procedurou rozhodování jednomyslné, což „zajišťuje rovnost všech členských států, zaručuje nedotknutelnost jejich suverenity a umožňuje ochranu jejich státních zájmů v oblasti zahraničních vztahů a národní bezpečnosti.“<sup>97</sup>

Možnost hlasování kvalifikovanou většinou v této oblasti se nicméně též rozšířila. Podle čl. 31/2 SEU mezi ně patří:

- Přijímání rozhodnutí, které vymezuje akci nebo postoj Unie na základě rozhodnutí ER týkajícího se strategických zájmů a cílů Unie podle čl. 22/1 SEU;
- Přijímání rozhodnutí k provedení rozhodnutí, které vymezuje akci nebo postoj Unie na návrh VP-ZVBP;

---

<sup>95</sup> Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 139.

<sup>96</sup> Pravidla pro novou kvalifikovanou většinou budou platit od 1. 11. 2014. Pro přijetí návrhu je nutné získat souhlas alespoň 55% zemí, které zároveň reprezentují minimálně 65% obyvatelstva unie. K zablokování je nutné alespoň 4 státy. Tímto tedy skončí vážené hlasování, které znamenalo jistou výhodu pro menší státy. Pokud některý stát požádá, bude možné toto hlasování použít i v tzv. přechodném období do 31. 3. 2017.

<sup>97</sup> Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 140.



- Přijímání rozhodnutí k provedení rozhodnutí, které vymezuje akci nebo postoj Unie;
- Jmenování zvláštního zástupce podle čl. 33. Ten může být Radou jmenován pro jednotlivé politické otázky na návrh Vysokého představitele, pod jehož vedením funkci vykonává.

Novinkou je hlasování kvalifikovanou většinou v případě, kdy Rada přijímá rozhodnutí, které vymezuje akci nebo postoj Unie, na návrh, jež jí předkládá VP-ZVBP na základě zvláštní žádosti, kterou mu ER předala z vlastního podnětu nebo z podnětu VP-ZVBP (pokud tedy VP-ZVBP sám inicioval to, aby mohl předložit návrh). Toto ustanovení dává VP-ZVBP velký prostor, pokud jde o předkládání návrhů ER.

Kromě těchto případů si též Rada může jednomyslně sama určit, kdy bude hlasovat kvalifikovanou většinou, aniž by bylo nutné revidovat Smlouvy, pokud se nejedná o stanovené výjimky, mezi něž patří rozhodnutí související s vojenstvím nebo obranou.

Členský stát může z důvodu státního zájmu odmítnout rozhodnutí kvalifikovanou většinou a tím hlasování zablokovat. Nově je upravena následná konzultace pod vedením VP-ZVBP, který se snaží najít řešení vhodné a akceptovatelné tímto státem.

Speciální procedura je zaveden pro rozhodování Rady o procedurálních otázkách v souvislosti s jednáním týkajících se SZBP. V tomto případě platí pravidlo prosté většiny všech členů Rady. V rámci jednání nedochází k vytváření závazků a zájmy a postavení členských států nemohou být bezprostředně dotčeny, čili zde neexistuje možnost členského státu toto hlasování zablokovat.

## 5.1 KONSTRUKTIVNÍ ABSTENCE

Možnost tzv. konstruktivní abstinence byla zavedena již AS. Tento mechanismus byl LS přejet, stále tedy platí, že členský stát se může zdržet hlasování a následně není povinen provést dané rozhodnutí, ovšem zároveň se v souladu s principem solidarity





musí zdržet činnosti, která by mohla narušovat činnost EU založenou tímto rozhodnutím.

Nově musí počet států, které této možnosti využijí, představovat třetinu členských států a zároveň třetinu obyvatelstva EU, aby dané rozhodnutí nebylo přijato.<sup>98</sup>

## 5.2 IOANNINSKÁ KLAUZULE

Při vyjednávání o LS se Polsku podařilo prosadit do protokolu tzv. Ioanninskou klauzuli. Tento název pochází z neformálního setkání ministrů zahraničních věcí v řeckém Ioanninu v roce 1994. Dává možnost většímu počtu států<sup>99</sup>, které jsou proti rozhodnutí, ale nedisponují blokační menšinou, pozdržet rozhodnutí. Všechny členské státy se poté snaží najít řešení uspokojivé pro všechny.

Dalo by se říci, že se jedná o systém „záchranné brzdy“. Toto odráží obavy, že by mohlo být kvalifikovanou většinou přijato rozhodnutí, které není pro některý stát akceptovatelné. Pokud se nenajde vhodné řešení, může se Rada kvalifikovanou většinou dohodnout o předložení věci ER.

Ač bylo Polsku s touto klauzulí vyhověno, je pouze součástí protokolu a v případě, že se státy dohodnou ji vypustit, nebudou muset postupovat složitou cestou změny Smluv. Též fungování v praxi je značně diskutabilní.

---

<sup>98</sup> Viz srovnání čl. 23/1 SEU/NS, podle nějž stačila třetina členských států, kritérium zastoupení obyvatelstva nebylo vyžadováno.

<sup>99</sup> Alespoň 3/4 počtu obyvatel nebo počtu států nutných pro vytvoření blokační menšiny (v současné době tedy alespoň 3).

## 6. NÁSTROJE SZBP

K provádění SZBP disponuje EU několika nástroji. Podle Svobody lze nástroje rozdělit následujícím způsobem:

- 1) spolupráce členských států s EU i mezi sebou navzájem
- 2) přijímání sekundárních aktů
- 3) uzavírání vnějších smluv.

Používání těchto nástrojů je založeno na dodržování některých základních zásad, mezi něž patří zásada solidarity, loajality, procesní autonomie SZBP a rostoucí sbližování vnějších činností členských států.<sup>100</sup> Tyto zásady jsou explicitně zakotveny v čl. 24/2,3 SEU.

Solidarita je jednak definována jako jeden z cílů EU (čl. 3/5 SEU), jednak je v oblasti SZBP chápána jako vzájemná pomoc členských států v krizových situacích. Smlouvy v tomto případě konkrétně hovoří o teroristickém útoku či přírodní nebo člověkem způsobené pohromě (čl. 222 SFEU) a o ozbrojeném napadení ve smyslu čl. 51 Charty OSN (čl. 42/7)<sup>101</sup> Ustanovení čl. 222 SFEU je nazýváno jako tzv. doložka solidarity a je přesně stanoven proces, kterým je ohroženému státu poskytnuta pomoc.<sup>102</sup>

Princip loajality je po přijetí LS nově explicitně zakotven v čl. 24/3 SEU, podle něž se státy „zdrží jakéhokoliv jednání, které je v rozporu se zájmy Unie nebo může snižovat účinnost jejího působení jako soudržné síly v mezinárodních vztazích.“ Na to dohlíží Rada a VP-ZVBP.

Procesní autonomie sekundárních právních aktů opět odráží speciální charakter celé oblasti SZBP. Důsledkem toho jsou při přijímání těchto aktů používána jiná

---

<sup>100</sup> Svoboda, P. Právo vnějších vztahů EU. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 220.

<sup>101</sup> Svoboda, P. Právo vnějších vztahů EU. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 221.

<sup>102</sup> Provádění doložky solidarity vymezí Rada rozhodnutím na návrh Komise a VP-ZVBP. Rozhodování v Radě je prováděno kvalifikovanou většinou s výjimkou záležitostí souvisejících s obranou. Radě je nápomocen Politický a bezpečnostní výbor.

pravidla než pro přijímání aktů v jiných oblastech (pravidlem je jednomyslné rozhodování), odlišný je i postup uzavírání vnějších smluv v této oblasti.

## 6.1 SEKUNDÁRNÍ PRÁVNÍ AKTY SZBP

V rámci SZBP má EU pravomoc přijímat několik sekundárních právních aktů. Právní základ, kterým jsou vymezeny, vytváří článek 25 SEU. Tyto akty nejsou legislativní, neboť přijímání legislativních právních aktů v oblasti SZBP je vyloučeno (čl 24/1 SEU), jsou však právně závazné. Rozdíl mezi legislativními akty a sekundárním právním aktem v oblasti SZBP tvoří skutečnost, že legislativní akt vyžaduje ke svému přijetí řádný nebo zvláštní legislativní postup podle čl. 289 SFEU.

Mezi tyto akty patří obecné a strategické směry, rozhodnutí a posilování systematické spolupráce mezi členskými státy. Hlavním nástrojem SZBP se tedy stává rozhodnutí, které nahrazuje NS používané společné strategie, společné akce a společné postoje. Spíš než o výraznou změnu nástrojů se však jedná o terminologické zjednodušení. De Witte upozorňuje, že není vyjasněno, zda tato rozhodnutí podle čl. 25 SEU jsou tatáž rozhodnutí aplikovatelná na všechny oblasti politik EU, zakotvená čl. 288 SFEU. Z konceptu LS je možné dovodit, že tomu tak není, neboť by tím oblasti SZBP byl poskytnut nástroj mající možnost přímého účinku v národních právních řádech.<sup>103</sup>

Rozhodnutí je možné rozdělit na rozhodnutí vymezující akce, postoje nebo provádějící rozhodnutí k těmto dvěma. Toto rozdělení „slouží pouze k tomu, aby blíže obsahově vymezily rozhodnutí, jakožto právní akt, ale nemají povahu právního aktu.“<sup>104</sup>

---

<sup>103</sup> De Witte, B. Legal Instruments and Law-Making in the Lisbon treaty. In Griller, S., Ziller, J. Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty. Vídeň: Springer Verlag Wien, 2008, str. 90.

<sup>104</sup> Tichý, L., Arnold, R., Zemánek, J., Král, R., Dumbrovský, T. Evropské právo. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, str. 788.

### 6.1.1 Rozhodnutí o obecných a strategických směrech

Rozhodnutí o obecných a strategických směrech patří mezi nejobecnější právní akty SZBP. Přijímána jsou ER, která v nich stanovuje nejobecnější zaměření SZBP a její priority. Obsahuje též prostředky, jichž k tomu má být využito. Podle čl. 26/2 SEU přijímá Rada rozhodnutí k jejich provedení.

Zaměřena mohou být buď zeměpisně (směřovat na určité třetí země) nebo tematicky (týkají se určitých obecných témat). Přijímána jsou jednomyslně na doporučení Rady, Komise a VP-ZVBP mohou předkládat společné návrhy.<sup>105</sup>

Příkladem rozhodnutí o společné strategii je Společná strategie Evropské rady ze dne 19. června 2000 o oblasti Středomoří týkající se rozvoje vzájemných vztahů s cílem zajistit mír a prosperitu daného regionu.<sup>106</sup>

### 6.1.2 Rozhodnutí o akci

Rozhodnutí o akci je přijímáno Radou a týká se určité konkrétní otázky, kde je vhodné, aby se EU angažovala jako celek. Rada tedy přijímá konkrétní opatření týkající se daného tématu.

Komplexní úpravu tohoto aktu obsahuje čl. 28 SEU, podle nějž rozhodnutí o akci „vymezuje cíle, rozsah, prostředky, které budou Unii poskytnuty, podmínky jejich provádění a je-li to nezbytné, dobu trvání.“ V případě změny okolností, které by mohly mít vliv na danou záležitost, přezkoumá Rada toto rozhodnutí a může přistoupit k jeho změně.

Čl. 28 SEU stanovuje též povinnosti, které z přijatého rozhodnutí o akci vyplývají pro členské státy. Členské státy jsou povinny oznámit každý svůj zamýšlený postoj a opatření vztahující se k danému rozhodnutí o akci, čímž je zajištěna pro případ

---

<sup>105</sup> Svoboda, P. Právo vnějších vztahů EU. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 222.

<sup>106</sup> Viz. Společná Strategie Evropské rady 2000/458/SZBP o oblasti Středomoří, Úř. věst. L 183 ze dne 22.7. 2000.

potřeby možnost konání konzultace v Radě. Pokud se jedná o pouhé převzetí rozhodnutí v jednotlivých státech, není takové předběžné oznámení nutné.

V případě, kdy došlo ke změně situace a rozhodnutí nebylo Radou přezkoumáno, může členský stát přijmout nezbytná okamžitá opatření při současném respektování obecných cílů daného rozhodnutí. O těchto opatřeních je povinen Radu neprodleně uvědomit. Pokud při provádění rozhodnutí o akci nastanou potíže, je členský stát povinen o nich vyrozumět Radu. Rada tuto záležitost projedná a vyhledá vhodné řešení.

Typickým příkladem rozhodnutí o akci je jmenování zvláštního zástupce EU, případně rozhodnutí o prodloužení či změně jeho mandátu.

### 6.1.3 Rozhodnutí o postoji EU

*„Rada přijímá rozhodnutí, která vymezují přístup Unie ke konkrétní otázce zeměpisné nebo tematické povahy.“<sup>107</sup>* Rozhodnutí o postoji je pro členské státy závazné a vyplývá z něj povinnost uvést vnitrostátní politiku do souladu s tímto rozhodnutím. Jde o zajištění jednotného vystupování na mezinárodní scéně ze strany členských států i Unie týkající se určité otázky.

Rozhodnutí o postoji jsou prosazována prostřednictvím diplomatických a konzulárních zastoupení členských států a delegací EU ve třetích zemích a na mezinárodních konferencích.

Novinkou je vztah členských států působících v Radě bezpečnosti OSN k otázce týkající se předmětu rozhodnutí o postoji, pokud o nich Rada bezpečnosti jedná. V takovém případě hájí dané členské státy postoj Unie a požádají, aby byl k přednesení postoje Unie vyzván VP-ZVBP.

---

<sup>107</sup> Čl. 29 SEU – česká verze zde přejímá anglickou terminologii a pro postoj používá dva odlišné pojmy – „postoj“ a „přístup“. Oba tyto pojmy používá jako synonyma pro stejnou věc.

Příkladem rozhodnutí o postoji může být rozhodnutí navazující na události 11. září o boji proti terorismu.<sup>108</sup>

#### **6.1.4 Prováděcí rozhodnutí**

Prováděcí rozhodnutí slouží k provedení rozhodnutí o akcích a postojích. Přijímána jsou Radou na základě obecných směrů (čl. 26/2 SEU) a jsou závazná pro členské státy. Zároveň Rada společně s VP-ZVBP dohlíží nad jejich soudržností.

#### **6.1.5 Rozhodnutí o společném přístupu**

Jedná se o institut, který není zařazen do výčtu právních aktů uvedených v čl. 25 SEU, což ovšem nesnižuje jeho význam. Za účelem přijetí rozhodnutí o společném přístupu vedou členské státy konzultace o otázkách týkajících se SZBP v ER a Radě (čl. 32 SEU).

Terminologicky mohou nastat problémy vzhledem k tomu, že pojem „přístup“ je používán jak pro společný přístup podle čl. 32 SEU, tak pro postoj podle čl. 29 SEU, ač se jedná o dva odlišné akty. Rozdíl spočívá nejen ve faktu, že společný přístup může být přijat i ER, ale též v tom, že členské státy jsou povinny konzultovat záležitosti, jež by mohly mít dopad na zájmy Unie ještě před tím, než podnikne kroky na mezinárodní scéně. V případě společného postupu je proces opačný, Rada nejprve přijme rozhodnutí a až následně jsou státy povinny se jím řídit.

Význam rozhodnutí o společném přístupu spočívá v tom, že není omezen pouze na okruh záležitostí daných obecnými či strategickými směry podle čl. 26 SEU, jako je tomu u společného postoje.<sup>109</sup>

---

<sup>108</sup> Viz. Společný postoj Rady ze dne 27. prosince 2001 o uplatnění zvláštních opatření k boji proti terorismu 2001/931, Úř. věst. L 28 ze dne 2.2.2011.

<sup>109</sup> Svoboda, P. Právo vnějších vztahů EU. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 224.

## 6.2 VNĚJŠÍ SMLOUVY

Mezinárodní smlouvy jsou obecně institutem mezinárodního práva veřejného a jejich úpravu obsahuje zejména Vídeňská úmluva o smluvním právu.<sup>110</sup> Podle evropského práva je možné vnější smlouvy definovat jako „*dvou- či vícestranný závazný písemný projev shodné vůle podle mezinárodního práva, jehož jednou smluvní stranou je EU (popř. EUROATOM), případně i její členské státy a současně nejméně jedna smluvní strana není EU (popř. EUROATOM) nebo její členské státy.*“<sup>111</sup>

Formální název vnější smlouvy není podstatný, pojem smlouva v evropském právu vymezený není. V primárním právu se můžeme setkat se s termíny „mezinárodní smlouva“ a „dohoda“, podle judikatury ESD je možné pod vnější smlouvy zahrnout „*jakýkoliv závazek přijatý podle mezinárodního práva, který je závazný, bez ohledu na jeho formální označení.*“<sup>112</sup> Podstatnou součástí je tedy souhlasný projev vůle kontrahentů.<sup>113</sup>

Smlouvy uzavřené Unií jsou závazné jak pro její orgány, tak pro členské státy (čl. 216/2 SEU). Orgány EU tedy nesmí přijmout sekundární akt, který by byl s takovou smlouvou v rozporu, a pokud by se tak stalo, bylo by to důvodem pro jeho prohlášení za neplatný. Zároveň při splnění podmínek přímého účinku může smlouva uzavřená Unií působit přímo vůči občanům členských států. Toto ustanovení nepředstavuje žádnou novinku, obdobné ustanovení existovala i před LS, ovšem vzhledem ke zrušení pilířové struktura, se nyní výslovně vztahuje i na mezinárodní dohody v oblasti SZBP.

---

<sup>110</sup> VÚSP definuje ve svém čl. 2(1) mezinárodní smlouvu jako „*mezinárodní dohoda uzavřená mezi státy písemnou formou, řídicí se mezinárodním právem, sepsaná v jediné nebo ve dvou či více souvisejících listinách, ať je její název jakýkoliv*“.

<sup>111</sup> Svoboda, P. Právo vnějších vztahů EU. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 35.

<sup>112</sup> Viz srovnání posudek 1/75 a 2/92 ESD.

<sup>113</sup> Svoboda, P. Právní problémy tzv. vnějších smluv Evropské unie. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2009, str. 12.

### 6.2.1 Zmocnění k uzavírání vnějších smluv

Právním základem pro sjednávání vnějších smluv EU je čl. 216/1 SFEU, podle nějž: „*Unie může uzavřít dohodu s jednou nebo více třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi(...)*“. Nejedná se však o generální zmocnění k uzavírání dohod v jakýchkoliv oblastech, v druhé části daného odstavce je stanoveno několik podmínek:

1) Pokud tak stanoví Smlouvy

Do této kategorie spadají zejména oblasti patřící do výlučné pravomoci Unie.<sup>114</sup>

Dále pravomoc Unie sjednat mezinárodní smlouvy nalezneme v primárním právu v oblasti přistoupení k EÚLP (čl. 6/2 SEU), smlouvy týkající se sousedské politiky (čl. 8/2 SEU), dohody o systému směnných kurzů eura ve vztahu k měnám třetích států, a to s jedním nebo více třetími státy nebo mezinárodními organizacemi (čl. 219/1,3 SFEU), obchodní dohody (čl. 207/3 SFEU), rozvojové dohody (čl. 209/2 SFEU), dohody o hospodářské, finanční a technické spolupráci se třetími zeměmi (čl. 212/3 SFEU), dohody o humanitární pomoci (čl. 214/4 SFEU), readmisní dohody (čl. 79/3 SFEU), dohody SZBP (čl. 37 SEU), dohody o přistoupení (čl. 49 SEU)

2) Pokud je uzavření dohody nezbytné k dosažení cílů stanovených Smlouvami v rámci politik Unie

Toto pravidlo prakticky kodifikuje již dříve judikaturou uznaný princip implicitních pravomocí (rozsudek AETR viz výše). Toto ustanovení není odkazem na čl. 3 SEU a jeho široce formulované cíle, ale na cíle jednotlivých politik.<sup>115</sup>

---

<sup>114</sup> Viz srovnání čl. 3/2 SFEU: „Ve výlučné pravomoci Unie je rovněž uzavření mezinárodní smlouvy, pokud je její uzavření stanovenou legislativním aktem Unie nebo je nezbytné k tomu, aby Unie mohla vykonávat svou vnitřní pravomoc, nebo pokud její uzavření může ovlivnit společná pravidla či změnit jejich působnost.“

<sup>115</sup> Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 751.



Novinkou je možnost uzavírat vnější smlouvy i bez předchozího intraunijního aktu, což předešla judikatura neumožňovala.

3) Pokud je uzavření dohody stanovenou právně závazným aktem Unie

Jak upozorňuje Svoboda, toto ustanovení může být poměrně komplikované vzhledem k pojmu „právně závazný akt“, pod nějž patří vedle legislativních právních aktů i akty nelegislativní (delegované či prováděcí). Podle jeho názoru se dané ustanovení vztahuje pouze na akty legislativní.<sup>116</sup>

4) Pokud se uzavření dohody může dotknout společných pravidel nebo změnit jejich obsah působnosti

Toto ustanovení se vztahuje na oblasti, které jsou dotčeny pouze obecnými cíli EU. Pokud by vysloveně spadaly do cílů některé konkrétní politiky, jednalo by se o bod 2.

Celkově se čl. 216/1 SFEU snaží o kodifikaci dosavadní judikatury v oblasti uzavírání mezinárodních smluv. O daném článku probíhají v odborných kruzích diskuze týkající se jeho výkladu, zejména co se týče vlivu na přenos pravomocí. V této souvislosti je možné upozornit též na vyjádření Ústavního soudu ČR, který jej ve svém nálezu Lisabon I označil pro jeho „vágnost na hranici slučitelnosti s nároky na normativní vyjádření právního textu, které plynou z principů demokratického právního státu.“<sup>117</sup> Ústavní soud dovozuje, že čl. 216 SFEU není jasné čitelný a předvídatelný z hlediska ohraničenosti a přesnosti přenosu pravomocí na EU, nicméně neshledal ho v rozporu s ústavním pořádkem ČR.

### 6.2.2 Vnější smlouvy v oblasti SZBP

Právním rámcem pro jejich uzavírání je čl. 37 SEU, který stanovuje, že „*Unie může uzavřít dohody s jedním nebo více státy nebo mezinárodními organizacemi v oblastech spadajících do této kapitoly.*“ Takové dohody jsou následně podle čl. 216/2

---

<sup>116</sup> Více viz Svoboda, P. Právo vnějších vztahů EU. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 45.

<sup>117</sup> Viz Nález Ústavního soudu ČR k Lisabonské smlouvě Pl. ÚS 19/08, bod 186

SFEU závazné jak pro Unii, tak pro členské státy. Stejně jako u ostatních aktů v oblasti SZBP je však i zde možné uplatnit institut konstruktivní abstinence.

Čl. 37 SEU/LS nahrazuje bývalý čl. 24 SEU/NS, na rozdíl od něj však nestanovuje procedurální rámec uzavírání smluv. Ten je nyní upraven společně s procedurou uzavírání mezinárodních smluv v ostatních oblastech činnosti Unie čl. 218 SFEU, ač si oblast SZBP ponechává určitá specifika.

Ve SEU existovalo před LS ustanovení (bývalý čl. 24/5 SEU), které umožňovalo státu, jehož zástupce v Radě prohlásil, že jeho stát musí splnit ústavní předpisy, aby nebyl schválenou mezinárodní dohodou v oblasti bývalého II. a III. pilíře vázán. LS tuto úpravu nepřevzala, což je podle Ruffera možné vysvětlit v kontextu zavedení právní subjektivity Unie, zrušení pilířové soustavy a s tím související, i přes stále přetrvávající převažující mezivládní charakter této oblasti, přenos pravomocí.<sup>118</sup> Podle Svobody se s tímto názorem nelze bezvýhradně ztotožnit, neboť by tím byla popřena jakákoliv předchozí kontrakční subjektivita EU.<sup>119</sup>

### 6.2.3 Procesní aspekty uzavírání vnějších smluv

Procesní aspekty sjednávání mezinárodních smluv Unii jsou stanoveny článkem 218 SFEU. Jedná se o obecnou úpravu postupu uzavírání vnějších smluv, fungující jako subsidiární ustanovení v případě odlišné úpravy. Článek v sobě spojuje úpravu uzavírání mezinárodních smluv podle bývalých čl. 300 SES, 24 SEU a 38 SEU, v tomto jediném článku tedy nyní nalezneme úpravu pro všechny tři bývalé pilíře, nicméně nedochází k vytvoření jednotného rozhodovacího procesu pro všechny oblasti.

---

<sup>118</sup> Ruffer, E. Sjednávání mezinárodních smluv EU a jejich mezinárodní účinky. In Zemánek, J. The effect of the Treaty of Lisbon upon the Czech legal order. Praha : Metropolitní univerzita Praha, 2009, str. 163.

<sup>119</sup> Více viz Svoboda, P. Vnější smlouvy EU po Lisabonské smlouvě. In Acta Universitatis Carolinae 3/20101, Vybrané teoretické problémy evropského práva po ratifikaci Lisabonské smlouvy, Praha, str. 45.

Postupy jsou i nadále rozdílné a odvíjejí se od rozsahu pravomocí, které Unii v dané oblasti náležejí.<sup>120</sup>

Významnou výjimkou z věcné působnosti čl. 218 SFEU je oblast společné obchodní politiky, jež je nejvíce integrovanou politikou patřící do výlučné pravomoci Unie. Proces uzavírání vnějších smluv v této oblasti obsahuje čl. 207 SFEU, které sám stanoví, že čl. 218 SFEU se použije subsidiárně.

Obecně je hlavní role v procesu uzavírání vnějších smluv přisouzena Radě. Komise (v případě SZBP VP-ZVBP) podá Radě návrh na zahájení jednání.<sup>121</sup> Na jeho základě Rada přijme rozhodnutí o zahájení jednání, jmenuje vyjednávače či vedoucího vyjednávacího týmu a vydává směrnice pro jednání. Následně dává Rada rozhodnutím na návrh vyjednávače zmocnění k podpisu smlouvy a rozhoduje o jejím uzavření. Během celého postupu uzavírání vnějších smluv rozhoduje Rada kvalifikovanou většinou, výjimky z tohoto pravidla jsou stanoveny čl. 218/6 SFEU.<sup>122</sup> Co se oblasti SZBP týče, ve většině případů jsou dohody v této oblasti uzavírány na základě jednomyslnosti, neboť *„jednomyslnost je zpravidla vyžadována k přijetí aktu v SZBP, a způsob uzavírání dohod tuto skutečnost zrcadlí.“*<sup>123</sup>

Kromě dohod v oblasti SZBP je Rada povinna před přijetím rozhodnutí o uzavření dohody konzultovat EP, v taxativně stanovených případech je navíc

---

<sup>120</sup> Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 759.

<sup>121</sup> Komise nyní podává i návrhy v oblasti policejní a justiční spolupráce, na rozdíl od předchozí úpravy, kdy tato pravomoc náležela předsednictví

<sup>122</sup> Mezi výjimky z jednomyslnosti patří:

- pokud se vnější smlouvy týká oblasti, v níž je k přijetí aktu Unie vyžadováno jednomyslné rozhodnutí;
- dohody o přidružení;
- dohoda o přistoupení Unie k EÚLP;
- dohody o hospodářské, finanční a technické spolupráci se zeměmi, které jsou kandidáty na přistoupení;
- SZBP.

<sup>123</sup> Ruffer, E. Sjednávání mezinárodních smluv EU a jejich mezinárodní účinky. In Zemánek, J. The effect of the Treaty of Lisbon upon the Czech legal order. Praha : Metropolitní univerzita Praha, 2009, str. 180.



vyžadováno obdržení souhlasu EP.<sup>124</sup> Pravomoci EP jsou tedy v procesu uzavírání vnějších smluv oproti předchozí úpravě posíleny. Zároveň je v čl. 218/10 SFEU stanovena informační povinnost vůči EP ve všech fázích schvalování vnějších smluv. Jak bude toto ustanovení naplňováno v praxi, se teprve ukáže, ale očekává se, že EP bude na této povinnosti trvat. U dohod týkajících se výlučně SZBP zůstává EP stále stranou, ovšem čl. 36 SEU skýtá možnost jeho zapojení prostřednictvím VP-ZVBP.<sup>125</sup>

Určité spory mohou vyvstat při určování charakteru některých mezinárodních dohod. SFEU totiž v čl. 218 odst. 3 a 6 hovoří o dohodách, týkajících se „výlučně nebo zejména SZBP“. Je tedy možné, že při určování, zda určitá dohoda patří výhradně, převážně, nebo jen okrajově do SZBP, nastanou spory. Očekává se zejména, že EP se bude snažit o posílení své, v této oblasti limitované, role.

---

<sup>124</sup> Podle čl. 218/6 SFEU EP vyslovuje souhlas:

- s dohodami o přidružení;
- s dohodou o přistoupení Unie k Evropské úmluvě o lidských právech;
- s dohodami vytvářejícími zvláštní institucionální rámec zavedením postupů spolupráce;
- s dohodami majícími významný dopad na rozpočet Unie .

<sup>125</sup> „Vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku pravidelně konzultuje s Evropským parlamentem hlavní hlediska a základní volby společné zahraniční a bezpečnostní politiky a informuje jej o vývoji těchto politik.“

## 7. ZÁVĚR

Oblast zahraniční a bezpečnostní politiky EU je v posledních letech jedno z nejaktuálnějších témat evropského integračního procesu a jeho směřování. V současné geopolitické situaci, ve které „tradiční“ světové velmoci musí čelit novým výzvám v podobě neobyčejného vzestupu nových velmocí, jako je Čína, Indie, Brazílie a další, si starý kontinent stále více uvědomuje, že jeho hlas ve světě slábne a je třeba zásadním způsobem změnit, potažmo sjednotit, vystupování v zahraniční politice.

Nyní, po roce a půl platnosti Lisabonské smlouvy, můžeme provést první hodnocení mnohokrát zdůrazňované snahy o vytvoření skutečné funkční a jednotné evropské zahraniční a bezpečnostní politiky.

Cílem této práce bylo podat přehled o oblasti SZBP a změn, které do této oblasti přinesla LS, se zvýšeným důrazem na otázky stanovené v první kapitole.

První otázka spočívala v popsání vývoje SZBP od prvních náznaků spolupráce v této oblasti přes EPS, ustanovení SZBP v MS a její postupné inovování následujícími smlouvami až do dnešních dnů. Bylo poukázáno na složité nalézání shody a velmi pomalý vývoj oproti ostatním politikám EU, z čehož je možné snáze pochopit, proč je SZBP dodnes oblastí, kde jsou pravomoci EU značně limitované.

Druhá otázka se týkala zrušení pilířové soustavy a nového explicitního přiznání právní subjektivity Unie, tedy do oblasti bývalého druhého a třetího pilíře. V oblasti SZBP se ovšem nejedná o žádný veliký průlom, neboť i přes formální odstranění pilířů je fakticky možně jisté pozůstatky této struktury nalézt. Jako konkrétní příklad toho lze uvést zachování jednomyslného rozhodování v Radě v záležitostech týkajících se SZBP. Přínos explicitního přiznání právní subjektivity můžeme spatřovat v teoretické rovině v ukončení dlouhých diskuzí týkajících se její předchozí faktické existence s ohledem na teorii implicitních pravomocí.

Třetí otázka měla za cíl popsat specifika SZBP oproti ostatním politikám EU. To, že i přes výše zmíněné odstranění pilířové soustavy, si SZBP zachovává odlišnou povahu, je neoddiskutovatelné. Jednomyslné rozhodování, nemožnost přijímat



legislativní akty a s tím spojené přijímání speciálních sekundárních aktů, menší vliv EP než v jiných politikách a marginální role ESD jsou nejviditelnějšími projevy.

Třetí a zároveň nejdůležitější otázka se vztahovala na institucionální aspekty SZBP a její změny přinesené LS. Zde byly zamýšleny nejvýraznější změny a to zejména v osobě VP-ZVBP, který je Smlouvami nadán širokým spektrem pravomocí, často však s poměrně vágním vymezení jejich obsahu. Tato funkce má bezesporu velký potenciál, jeho využití v praxi je však odvislé od osobnostních předpokladů samotného VP-ZVBP a jeho schopnosti zkombinovat všechny role, které jsou mu Smlouvami přiznány. Další naději na posílení evropské zahraniční politiky skýtá nově vzniklá ESVČ, na její hodnocení je však v současné době ještě brzy.

O tom, do jaké míry se podařilo naplnit představy o jednotném a efektivním vystupování Unie, ukázala první významná zkouška - sérii povstání v arabských státech probíhající od počátku roku 2011 a zejména vyhocenou situaci v Libyi. Bohužel je nutné konstatovat, že přístup EU v této krizové oblasti by se dal označit minimálně za rozpačitý. Postoj jednotlivých členských států se různil a samotná Catherine Ashton na obranu své téměř úplné absence v tomto konfliktu argumentovala nutností dosažení shody mezi členskými státy.

Tento konflikt opět dokázal, že mezi jeden z hlavních problémů SZBP patří nedostatek zájmu členských států v budování opravdové evropské zahraniční politiky a upřednostňování samostatného jednání na mezinárodním poli. Paralelní působení jednotlivých členských států a EU rozhodně není příliš efektivní a činí z Evropy poměrně nečitelného partnera na poli zahraniční politiky a ztěžuje vytvoření jednotného konceptu SZBP.

LS není v platnosti dlouhou dobu a lze tedy chabý pokrok na poli SZBP částečně omluvit, nicméně nelze nedodat, že dosažení shody a skutečného pokroku v této oblasti výrazně pokulhává za ambiciózními prohlášeními a cíli spojenými s jejím přijímáním.



## SEZNAM ZKRATEK

- AS = Amsterdamská smlouva  
EBOP = Evropská bezpečnostní a obranná politika  
EHS = Evropské hospodářské společenství  
EOS = Evropské obranné společenství  
EP = Evropský parlament  
EK = Evropská komise  
ER = Evropská rada  
EPS = Evropská politická spolupráce  
ESD = Evropský soudní dvůr  
ESUO = Evropské společenství uhlí a oceli  
ESVČ = Evropská služba pro vnější činnost  
EU = Evropská unie  
EURATOM = Evropské společenství pro atomovou energii  
FAC = Rada pro zahraniční věci  
GAC = Rada pro obecné záležitosti  
LS = Lisabonská smlouva  
MS = Maastrichtská smlouva  
NATO = Organizace severoatlantické smlouvy  
NS = Niceská smlouva  
OSN = Organizace spojených národů  
PSC = Politický a bezpečnostní výbor  
SES = Smlouva o založení Evropského společenství  
SESAE = Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii  
SESUO = Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli  
SEU = Smlouva o založení Evropské unie  
SEU/AS = Smlouva o založení Evropské unie revidovaná Amsterdamskou smlouvou  
SEU/NS = Smlouva o založení Evropské unie revidovaná Niceskou smlouvou  
SEU/LS = Smlouva o založení Evropské unie revidovaná Lisabonskou smlouvou



---

SFEU = Smlouva o fungování Evropské unie

SÚE = Smlouva o Ústavě pro Evropu

SZBP = Společná zahraniční a bezpečnostní politika

Společenství = Evropské společenství

Unie = Evropská unie

VP-ZVBP = Vysoký představitel pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku



## SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A PRAMENŮ

### Publikace

Blahož, J. Ústavní právo Evropské unie. Dobrá Voda : Aleš Čeněk, 2003;

De Witte, B. Legal Instruments and Law-Making in the Lisbon treaty. In Griller, S., Ziller, J. Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty. Vídeň: Springer Verlag Wien, 2008;

Fiala, P., Pitrová M. Evropská Unie. 2. dopl. vyd. Brno : CDK, 2009;

Gerbet, P. Budování Evropy. Praha : Karolinum, 2004;

House of Lords: The Treaty of Lisbon: an impact of assesment, European Union Committee, 10th Report of Session 2007 – 08, Volume I, Report, 13. 3. 2008;

Malenovský, J. Mezinárodní právo veřejné, jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému. 5., podstatně upravené a doplněné vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2008;

Ruffer, E. Sjednávání mezinárodních smluv EU a jejich mezinárodní účinky. In Zemánek, J. The effect of the Treaty of Lisbon upon the Czech legal order. Praha : Metropolitní univerzita Praha, 2009;

Smith, N. Europe after Lisbon: Who will run the EU once the dust has settled?. In Social and Political Review of Trinity College, Dublin, 2010;

Sylová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010;

Svoboda, P. Právní problémy tzv. vnějších smluv Evropské unie. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2009;

Svoboda, P. Právo vnějších vztahů EU. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010;

Svoboda, P. Úvod do evropského práva. 3.vydání. Praha : C. H. Beck, 2010;

Svoboda, P. Vnější smlouvy EU po Lisabonské smlouvě. In Acta Universitatis Carolinae 3/20101, Vybrané teoretické problémy evropského práva po ratifikaci Lisabonské smlouvy, Praha;

Tichý, L., Arnold, R., Zemánek, J., Král, R., Dumbrovský, T. Evropské právo. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011;

Týč, V. Základy práva EU pro ekonomy. 6. vydání. Praha: Leges, 2010;

Úřad vlády ČR: Analýza dopadů Lisabonské smlouvy, leden 2010.

## Články

Adebahr, C. Working inside out: what role for Special Envoys in the European External Action Service, dostupné z:

[http://www.efsp.eu/docs/EPC-PolicyBrief\\_EUSRs-EEAS-Jan2011.pdf](http://www.efsp.eu/docs/EPC-PolicyBrief_EUSRs-EEAS-Jan2011.pdf)

Berlínská deklarace byla po kompromisním řešení podepsána, dostupné z :

<http://www.euractiv.cz/budoucnost-eu/clanek/berlinska-deklarace-byla-po-kompromisnim-reseni-podepsana>

Duke, S. The Lisbon Treaty and External Relations. EIPAScope 1, 2008;

Europa.eu, Eurožargon, 2006, dostupné z : [http://europa.eu/abc/eurojargon/index\\_cs.htm](http://europa.eu/abc/eurojargon/index_cs.htm)

Evropská rada, Předseda, dostupné z :

<http://www.european-council.europa.eu/the-president.aspx?lang=cs>

Gravi, G. Pioneering foreign policy. The EU special representatives, European Union Institute for Security Studies, Chailotte Paper 106, 2007

Hatzoupolos, V. Casual but Smart : The Court's new clothes in the Area of Freedom Security and Justice (AFSJ) after the Lisbon Treaty. College of Europe, Research papers in Law, 2/2008;

Chlapcová, I., Trávníčková, Z. Právní subjektivita Evropské unie. Význam, vývoj a právní úprava. Acta oeconomica Pragensia : vědecký časopis Vysoké školy ekonomické v Praze, sv. 12, č. 2, 2004



Informativní přehled : Vysoký představitel pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku / Evropská služba pro vnější činnost. In Generalní Sekretariát Rady EU, dostupné z : [http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Background-HighRepresentative\\_CS.pdf](http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Background-HighRepresentative_CS.pdf)

Informativní přehled: Předseda Evropské rady. In Generalní Sekretariát Rady EU, dostupné z :

[http://www.european-council.europa.eu/media/105013/background-president\\_of\\_the\\_ec\\_cs.pdf](http://www.european-council.europa.eu/media/105013/background-president_of_the_ec_cs.pdf)

Raube, K. The Construction of the European External Action Service. Arena, Centre for European Studies, 2009;

Savasan, Z. CFSP/ESDP and the New EU Treaty, Perceptions, Summer-Autumn 2007;

Weiss, T. Evropská služba pro vnější činnost – první zkušenosti, dostupné z [http://www.natoaktual.cz/evropska-sluzba-pro-vnejsi-cinnost-prvni-zkusenosti-pd7-/na\\_analyzy.asp?c=A110516\\_231745\\_na\\_analyzy\\_m02](http://www.natoaktual.cz/evropska-sluzba-pro-vnejsi-cinnost-prvni-zkusenosti-pd7-/na_analyzy.asp?c=A110516_231745_na_analyzy_m02);

Wessels, W., Bopp, F. The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty – Constitutional breakthrough or challenges ahead?, Challenge, Liberty & Security, Research Paper No. 10, June 2008

## **Smlouvy, legislativa a judikatura**

Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství ze dne 25. 3. 1957;

Smlouva o založení Evropského společenství, Úř. věst. (2006) C321E, konsolidovaná verze ve znění Niceské smlouvy;

Smlouva o Evropské unii (SEU), tzv. Maastrichtská smlouva, v původním novelizovaném znění, Úř. věst. (1992) C 191/01;

Amsterdamská smlouva, Úř. věst. (1997) C340;

Niceská smlouva, Úř. věst. (2001) C80/67;



- Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii, Úř. věst. (2006), neoficiální konsolidovaná verze ve znění Maastrichtské smlouvy (SEU);
- Lisabonská smlouva, Úř. věst. (2007) C306;
- Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii, Úř. věst. C115 ze dne 9. 5. 2008;
- Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie, Úř. věst. C115 ze dne 9. 5. 2008;
- Dokument Rady č. 16533/2/09 o jmenování generálního tajemníka Rady;
- Rozhodnutí Rady č. 2009/1009/EU, Úř. věst. L 347/31 ze dne 24. 12. 2009;
- Legislativní usnesení EP ze dne 8. 7. 2010, o návrhu rozhodnutí Rady o organizaci a fungování ESVA, 08029/2010-C7-0090/2010-2010/0816 (NLE);
- Protokol, kterým se mění Protokol o přechodných ustanoveních, připojený ke Smlouvě o Evropské unii, ke Smlouvě o fungování Evropské unie a ke Smlouvě o založení Evropského společenství pro atomovou energii, Úř. věst. (2010) C 263;
- Vídeňská úmluva o smluvním právu (z. č. 15/1988 Sb.);
- Posudek MSD ve věci náhrady škod utrpěných ve službách OSN z 11.4.1949
- Rozsudek ESD 22/70 Komise v Rada [1971];
- Rozsudek ESD 26/62 Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen [1963];
- Nález Ústavního soudu ČR k Lisabonské smlouvě Pl. ÚS 19/08;
- Společný postoj Rady ze dne 27. prosince 2001 o uplatnění zvláštních opatření k boji proti terorismu 2001/931/SZBP, Úř. věst. L 28, 2. 2. 2011;
- Společná Strategie Evropské rady 2000/458/SZBP o oblasti Středomoří, Úř. věst. L 183 ze dne 22.7.2000.

## ABSTRAKT PRÁCE V ČESKÉM JAZYCE

Společná zahraniční a bezpečnostní politika je důležitou součástí evropského integračního procesu. Jedná se o specifickou oblast činnosti EU, která byla vytvořena Maastrichtskou smlouvou jako druhý pilíř EU. Unii je neustále vyčítán nedostatek koherence jejích vnějších akcí a zároveň je nucena čelit na mezinárodním poli novým výzvám. Cílem této práce je podat přehled o oblasti SZBP s důrazem na změny, které byly představeny Lisabonskou smlouvou.

Pozornost bude věnována především několika základním otázkám. První otázka se týká vývoje oblasti SZBP a její předchůdkyně – evropské politické spolupráce. Historické ohlédnutí pomůže lépe pochopit úskalí, kterými si musela oblast zahraniční a bezpečnostní politiky projít od prvních prvopočátků až do dnešní doby.

Druhá otázka se týká nově explicitně přiznané právní subjektivity Unie a důsledkům, které s sebou toto její zakotvení přináší včetně popsání sporné situace, která ohledně právní subjektivity Unie existovala před Lisabonskou smlouvou.

Hlavní pozornost bude věnována otázkám institucionální struktury v oblasti SZBP a jejím specifikům, zejména s ohledem na inovovanou funkci Vysokého představitele pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a nově vzniklou Evropskou službu pro vnější činnost. Popsány budou též ostatní základní instituce EU a orgány typické pro oblast SZBP.

SZBP si i přes zrušení pilířové struktury, které přinesla LS, zachovává svůj zvláštní charakter a speciální postupy, poslední otázka je tedy zaměřena na určení odlišností této oblasti oproti ostatním politikám EU.

## **ABSTRAKT PRÁCE V ANGLICKÉM JAZYCE**

### **FOREIGN AND SECURITY POLICY OF THE EU WITH REGARD TO THE LISBON TREATY**

Common Foreign and Security Policy (CFSP) of the European Union (EU) is from its beginnings to the present time the area that is evolving very slowly with regard to other EU policies. It is a sensitive political issue, traditionally understood as a part of national sovereignty. That is why it has always been facing the reluctance of Member States to limit their powers in this area in favour of the Union.

Union is constantly criticised for the lack of consistency of its external actions. Member states feel that it is necessary to „speak with one voice“, if they want to have chance to be a legitimate partner to the world powers. It leads to slow enhancing of cooperation in the CFSP matters.

Lisbon Treaty entered into force on the 1st December 2009 and brought many changes in the functioning of the EU. The aim of the thesis is to analyse the CFSP and the changes introduced by this Treaty without mentioning European Security and defence Policy.

The thesis is divided into 5 chapters, each of them dealing with different aspects of CFSP. Chapter One is introductory and defines basic terminology used in the thesis and the context of external relations of the EU in order to explain the position of CFSP within EU policies. Part of this chapter is also the subchapter describing the legal personality of the EU which is now explicitly granted.

Looking back at the evolution of cooperation in CSFP shows the complicated process of developing closer cooperation in this field. The chapter will describe the predecessor of the CFSP - the European political cooperation and its development to the institutionalization of CFSP in the Maastricht Treaty and the most significant changes introduced in following treaties. The complicated process of ratification of the



Lisbon Treaty and the general position of CFSP in its context will be discussed in the sixth subchapter.

The most important part of the thesis consists of describing the institutional architecture with regard to the changes introduced by the Lisbon Treaty. The focus will be both on the general institutions and their influence in the CSFP and the bodies typical of the CSFP. The innovative position of High Representative for Foreign Affairs and Security Policy and the emerging European External Action Service will be discussed.

Chapter four concentrates on the decision-making procedure in the CFSP matters and the differences from the decision-making in other policies of EU.

Following chapter is dedicated to the CFSP instruments, with particular emphasis on the individual secondary acts and external agreements of the EU.

The thesis confirms that the changes introduced by the Lisbon Treaty in the area of CSFP, especially the position of High Representative for Foreign Affairs and Security Policy and the European External Action Service, have the potential to help to create a coherent European foreign policy. The Lisbon Treaty entered into force more than one year ago, but the real progress in the CSFP still remains behind its original ambitious goals. I see the main obstacle to the creating of the efficient foreign policy of EU in the lack of will of the member states to make more significant steps towards deeper integration in this field and their inability to settle concrete common approach.



**Klíčová slova:** Společná zahraniční a bezpečnostní politika, Lisabonská smlouva

**Key words:** Common Foreign and Security Policy, Lisbon Treaty