

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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