

RIGORÓZNÍ PRÁCE

**SPOLEČNÁ ZAHRANIČNÍ A BEZPEČNOSTNÍ POLITIKA
A EVROPSKÁ BEZPEČNOSTNÍ A OBRANNÁ POLITIKA EU
(MEZINÁRODNĚPRÁVNÍ ASPEKTY)**

Konzultant

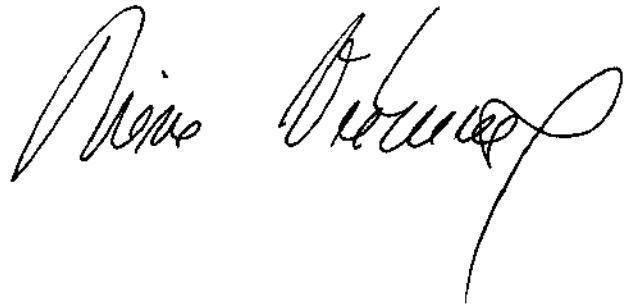
Doc. PhDr. Stanislava Hýbnerová, CSc.

Doktorand

Mgr. Nina Veškrnová
Eliášova 39/462
160 00 Praha 6

ČESTNÉ PROHLÁŠENÍ

Prohlašuji, že jsem tuto rigorózní práci zpracovala samostatně a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala, způsobem ve vědecké práci obvyklým.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Nina Běloušková". The signature is written in a cursive style with a long, sweeping tail on the last letter.

OBSAH

I. Úvod	str. 5
1. Cíl práce	str. 5
2. Historický úvod	str. 7
2.1 Bruselský pakt	str. 8
2.2 Marshallův plán	str. 11
2.3 Organizace Spojených Národů	str. 13
A/ Kolektivní bezpečnost dle kapitoly VII Charty OSN	str. 13
B/ Výkon práva na sebeobranu	str. 16
C/ Právní režim kapitoly VIII Charty OSN	str. 18
C/a/ Severoatlantická aliance	str. 21
C/b/ Organizace Varšavské smlouvy	str. 26
3. Vývoj evropské politické obranně-bezpečnostní spolupráce	str. 29
3.1 Evropské společenství uhlí a oceli, Evropské obranné společenství a Evropské politické společenství	str. 30
3.2 Evropské hospodářské společenství, Evropské společenství atomové energie a Evropská společenství	str. 32
3.3 Evropská politická spolupráce	str. 34
3.4 Jednotný evropský akt	str. 36

II. Vývoj po Maastrichtské smlouvě

1. Smlouva o Evropské unii	str. 38
2. Mezinárodněprávní aspekty II. pilíře EU	str. 42
2.1 Mezinárodněprávní instrumenty Společné zahraniční a bezpečnostní politiky	
A/ Společný postoj, společné akce, stanoviska a strategie Evropské unie	
B/ Mezinárodní smlouvy a právní subjektivita Evropské unie	str. 47
2.2 Mezinárodněprávní aspekty ochrany lidských práv v rámci SZBP	str. 52

III. Evropská bezpečnostní a obranná politika (EBOP)

1. Petersbergská deklarace a Amsterdamská smlouva	str. 66
2. Mezistátní režim Evropské bezpečnostní a obranné politiky	str. 69
2.1 Evropská obranná agentura	str. 73
2.2 Pravděpodobný vývoj EBOP	str. 75
3. Evropská bezpečnostní a obranná politika a NATO	str. 77
4. Vojenské a policejní operace EBOP	str. 83
4.1 Vojenská operace Artemis	str. 84
4.2 Vojenské operace – shrnutí	str. 86

IV. Závěr

Seznam zkratk

Přehled použité literatury

I. Úvod

1. Cíl práce

V období následujícím po ukončení studené války a geopolitických změnách s ním spojeným počaly vlády členských zemí Evropského společenství a potažmo Evropské unie, stejně jako i politické reprezentace vlád ostatních evropských zemí a Organizace Severoatlantické smlouvy, zaměřovat svoji pozornost na problém vymezení politických, ekonomických a institucionálních měřítek Evropy. Mezi základní kritéria náležela přitom snaha národních vlád a multilaterálních institucí chránit evropské národy před aktem války a násilí vyplývajících z odlišných politických motivací vzhledem k rozpuštění Organizace Varšavské smlouvy a rozpadu Sovětského svazu, které pro státy západní Evropy představovaly v letech 1945-1991 chronickou latentní hrozbu ozbrojeného konfliktu. Za tímto účelem byly v rámci Evropského společenství a Evropské unie uzavírány smlouvy a dohody, jež zakládaly povinnosti a pravomoci členských států na poli společné bezpečnosti a obrany, jakož i práva a povinnosti zemí, které měly statut přistupujících členů, tedy i České republiky.

Cílem této práce je objasnit vývoj formátu společné evropské bezpečnosti po roce 1945, kdy došlo k diametrálně odlišnému vývoji ve východní a západní Evropě, jehož důsledkem bylo založení bipolárních bezpečnostně-obranných organizací Varšavského paktu a NATO, a v jehož důsledku mohly být oba politické bloky rovnovážné a rovnoprávné ve smyslu článku 51 Charty Organizace spojených národů, nemohly se však stát rovnocennými, a to zejména díky hlavním aktérům politické situace a demokratické povaze západoevropských států, které představovaly odlišnou politickou, ekonomickou a velikostní kvalitu, jak dokládá vývoj západní Evropy. Proto bych chtěla v rámci této práce věnovat pozornost bezpečnostní a obranné politice Evropského společenství, resp. Evropské unie po roce 1990, a to především bezpečnostně-obrannému vývoji z hlediska zahraničně-politických a bezpečnostních aspektů jak ve vazbě na Spojené státy americké a relevantní mezinárodněprávní uskupení (OSN), tak i v souvislosti s vývojem evropské zahraničně-bezpečnostní a obranné politiky v kontextu nových politických situací po

konci studené války, a to v souvislosti s rozšiřováním Evropské unie a Severoatlantické aliance, jakož i v souvislosti s novým vztahem EU k Organizaci spojených národů, NATO a USA s tím, že je nutné vymezit konstrukci Evropské unie vycházející ze Smlouvy o Evropské unii (Maastrichtská smlouva) s ohledem na rozdělení kompetencí do tří pilířů. Předmětem této práce je spolu se Společnou zahraniční a bezpečnostní politikou (Common Foreign and Defence Policy) a Evropskou obrannou a bezpečnostní politikou (European Security and Defence Policy) především druhý pilíř Evropské unie zahrnující společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, jež je založena na mezivládní spolupráci, a jež úzce souvisí s vývojem unijního integračního procesu a aspekty bezpečnostně-obranného charakteru z něho vycházejícími. Tyto aspekty nabývají na významu nejen v souvislosti s druhou vlnou rozšiřování Evropské unie, nýbrž také ve světle událostí na území bývalé Jugoslávie v průběhu 90. let 20. století, a to zejména s ohledem na soudobou vojensko-politickou činnost vykonávanou v této oblasti mírovotvornými silami členských států Unie. Jelikož spočívá převaha této agendy především v politické rovině, avšak má dnes vzhledem k II. pilíři Evropské unie také mezinárodněprávní dimenzi, jež je ovšem v malé míře zmiňována v odborné literatuře, ráda bych na tuto zaměřila svoji pozornost.

Tuto práci jsem zpracovala historicko-logickou metodou, a proto jsem považovala za nezbytné uvést Evropskou bezpečnostní a obrannou politiku v širším kontextu, a to s využitím smluvních instrumentů i organizací. Těžiště práce spočívá v kapitolách zabývajících se Evropskou unií a vývojem bezpečnostní problematiky, kterou tato prošla, počínaje Západoevropskou unií a konče Evropskou bezpečnostní a obrannou politikou, jakož i dosud neplatnou Smlouvou o Ústavě pro Evropu, resp. jejím návrhem. Tato práce tedy určuje jak koncepci, tak i metodu zpracování mezinárodních vztahů s přihlédnutím k mezinárodnímu právu, které je pro tuto problematiku relevantní, a v jehož rámci jsem se snažila vyslovit právní názor na oblast evropské bezpečnosti a obrany s tím, že specifikum třípilířové struktury komunitárního práva, jakož i relevantnost práva mezinárodního na tomto poli se prolíná i v této oblasti, jakkoliv nejsou předmětem řízení před Mezinárodním soudním dvorem. Při zpracování této tematiky jsem pracovala s dostupnou literaturou, a to jak ve formě publikací, tak především s články v odborném

tisku, se kterými jsem se seznámila během postgraduálního studia na Diplomatické akademii ve Vídni, kde jsem se touto problematikou také zabývala.

2. Historický úvod

V průběhu 20. století dominoval na poli mezinárodní bezpečnosti určitý rozpor mezi dvěma protichůdnými politickými tendencemi, z nichž tzv. realistická škola preferovala řešení sporů v rámci mezinárodních vztahů cestou ozbrojeného konfliktu a v mezinárodněprávní literatuře byla někdy nazývána „tradicí zoufalství“. Jejím základem bylo vnímání mezinárodních vztahů a mezinárodní politiky jako celku coby anarchie sui generis a hlavní charakteristikou těchto vztahů byl primární nedostatek důvěry, resp. existence nedůvěry mezi státy, a vnímání násilí coby způsobu řešení sporů se stalo jakýmsi kruhem dilematu bezpečnosti, ze kterého v nebylo možno uniknout. Oproti této tendenci se vyskytovala obecně převládající politická tradice liberální, v mezinárodněprávní literatuře též nazývaná utopistická, jejíž zastánci uznávají nelehkou povahu mezinárodní politiky, avšak východisko v řešení konfliktů spatřují v tezi mírového urovnání sporů, tedy zásady, která je obsažen v Chartě Organizace spojených národů (dále jen OSN), a jež byla OSN v roce 1970 opět výslovně zakotvena v Deklaraci zásad mezinárodního práva coby jedna ze základních zásad tvořící normativní páteř mezinárodního práva, a dále potvrzena Deklarací zásad řídících vztahy mezi účastnickými státy, vyhlášené Konferencí o bezpečnosti a spolupráci v Evropě v roce 1975 v Helsinkách (tzv. Helsinské zásady). Rozpor mezi školou liberální a realistickou byl nejvíce patrný zejména v meziválečném období, kdy zastánci liberální teorie (A.Zimmer) nahlíželi na přechůdce OSN Společnost národů jako na organizaci, jejíž existence a jednání je dána a zároveň je v harmonii s historicky přirozeným vývojem, který bude převažovat i do budoucna. Tento postoj se však koncem 30. let 20. století ukázal, a představiteli realistické školy (E.H. Carr) byl také označen, coby naivní a utopistický, což bylo patrné již po roce 1899, kdy byla první Mezinárodní mírovou konferencí v Haagu přijata Konvence o mírovém urovnávání mezinárodních sporů (Convention for the Pacific Settlement of International Disputes), již byl ustanoven Stálý

rozhodčí soud (Permanent Court of Arbitration), především však díky patrné neschopnosti Společnosti národů vyrovnat se s agresí v Evropě, jakož i evropskou agresí mimokontinentální (italská okupace Etiopské Abyssinie v letech 1936-1941) v průběhu třicátých let minulého století. Realistický myšlenkový proud se pro roce 1945, v souvislosti s počátkem studené války a bipolárním rozdělení světa ukázal jako dominantní a přetrvával v podobě přesvědčení, že vzájemný antagonismus mezi Východem a Západem je stálý, status quo neměnný a transformace daného systému nemožná.

Jakkoliv se však realistická teorie zdála být stálá, počiny jako Schumannův plán z roku 1950, jímž bylo založeno Evropské společenství uhlí a oceli (ESUO), a založení Evropského hospodářského společenství (EHS) v roce 1957, tedy existence organizací, které svým významem přesahovaly z pouhého ekonomického rámce do rámce ochrany bezpečnosti západní Evropy, zřetelně podporovaly myšlenkový proud liberální. Ustanovení výše zmíněných institucí ovšem předcházelo přijetí dokumentů, jež byly zásadní pro poválečné bezpečnostní uspořádání evropského kontinentu. Byl to především Bruselský pakt (Brussels Treaty), výsledný dokument jednání o budoucnosti evropské vojensko-obranné politiky mezi pěti mocnostmi, a to Belgií, Francií, Lucemburskem, Nizozemím a Velkou Británií, jež v březnu 1948 určil její směr.

2.1 Bruselský pakt

Základy Bruselského paktu, jež určil směr bezpečnostně-obranné politiky západní Evropy, jakož i Spojených států amerických, byly položeny v roce 1947 tzv. Dunkirskou smlouvou mezi Velkou Británií a Francií, jejímž hlavním motivem byl vedení společné obranné politiky proti Německu, jež bylo stále považováno za potencionálního agresora, a jehož poválečný politický vývoj vedl západní mocnosti k obavám o stabilitu a mír v Evropě. Spolu s Německem, které k paktu přistoupilo spolu s Itálií v roce 1954, pak vzbuzovala obavy také zahraničně-vojenská politika Sovětského svazu, jež vnucoval komunistické politické uspořádání zemím východní Evropy, což spolu se sovětskou podporou guerillové válce v Řecku a regionálnímu separatismu v Íránu vyvolávalo pochybnosti o možnosti dlouhotrvajícího míru na jejím území.

Dunkirská smlouva, uzavřená na dobu 50 let, představovala anglo-francouzské společenství, v jehož rámci se obě země zavázaly poskytnout si vzájemně podporu v případě obnovené německé, popř. odjinud směřující agrese proti jednomu z nich. Dunkirská smlouva se tak stala základem budování sjednocené (západní) Evropy, a to zejména díky dalšímu vývoji, který směřoval na základě návrhu ministra zahraničních věcí Velké Británie Ernesta Bevin, k ustavení tzv. Západní unie, jejíž právní podstata by vycházela právě z Dunkirské smlouvy s tím, že obdobné bilaterální dohody by na jejím základě a dle jejího vzoru uzavřely i další západoevropské státy.

Bruselský pakt, který na Dunkirskou smlouvu obsahově navázal, jenž byl dle Bevinova záměru nazýván také Západní unií, a jehož signatářská základna se rozšířila o státy Beneluxu, spatřoval pak coby hlavní hrozbu evropské bezpečnosti právě stalinistický Sovětský svaz, a potažmo státy střední a východní Evropy, jejichž politické směřování se k němu jasně přiklánělo. Článek 5 tohoto dokumentu stanovil zásadu, podle které byl ozbrojený útok proti kterékoliv z pěti výše uvedených zemí považován za útok proti jim všem, tedy zásadu, jež byla převzata a stala se klíčovým článkem Severoatlantické smlouvy (článek 5), jež byla podepsána v dubnu 1949 ve Washingtonu (Washingtonská smlouva), a která ustanovila Severoatlantickou alianci (North Atlantic Treaty Organisation, NATO). V rámci ustanovení článku 5 se dále smluvní strany zavázaly v případě ozbrojeného útoku poskytnout v souladu s výkonem práva na individuální a kolektivní sebeobranu vyjádřenou v článku 51 Charty OSN pomoc napadené straně či stranám, a to prostřednictvím akcí individuálních, jakož i ve spolupráci s ostatními smluvními stranami, které tyto uznají za potřebné¹

Bruselský pakt byl stejně jako Dunkirská smlouva uzavřen na dobu určitou padesáti let, a kromě uvedeného článku o vojenské obranné solidaritě se v něm signatářské státy zavázaly k mírovému řešení svých mezinárodních sporů (článek 1), k přispívání rozvoje mírových a přátelských vztahů (článek 2), k udržení a rozvoji individuální a kolektivní schopnosti obrany vůči útoku (článek 3), a ke konzultacím

¹ "consequently agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defense recognized by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties, such, action as it deems necessary".

problematiky územní celistvosti, politické nezávislosti nebo bezpečnosti v případě, kdy je jedna ze smluvních stran dle názoru jakékoliv smluvní strany ohrožena (článek 4), a k celkovému zesilování vzájemných ekonomických a kulturních vztahů, čímž se tento dokument stal základem k pokusu o projekt vybudování Evropského obranného společenství (European Defense Union) v roce 1952, jež si kladl za cíl kontrolu obnoveného zbrojení ve Spolkové republice Německo (SRN), a jehož neúspěch v roce 1954 vedl o rok později k uzavření tzv. Pařížských dohod, jimiž došlo k modifikaci Západní unie na Západoevropskou unii coby evropskou obrannou organizaci, jejímiž členy se stala Spolková Republika Německo a Itálie. Bruselský pakt, resp. Západní unie prošla složitým vývojem, neboť její pozice počala od založení Severoatlantické aliance upadat. Strukturálně byla Západní unie tvořena Výborem pro obranu, jehož členové byli ministři zahraničních věcí členských států, Výborem náčelníků štábů Unie, a Výborem vrchních velitelů Unie sídlícím ve Fontainebleau, v jejímž čele stál maršál Montgomery. Po transformaci Západní unie na Západoevropskou unii (ZEU) se jejím hlavním cílem stalo podporování integračního procesu SRN do obranně-bezpečnostních struktur západní Evropy. Po vzniku Evropského hospodářského společenství (EHS), Evropského společenství uhlí a oceli (ESOU) a Evropského společenství pro atomovou energii (EURATOM), a zejména po vzniku Evropského společenství (ES) sloučením těchto organizací v roce 1967 počal klesat význam a vliv Západoevropské unie, jejíž agenda byla přebírána institucemi vytvořenými v rámci Evropského společenství. Tato situace přetrvávala do 80. let 20. století, a to i přes iniciativy členských zemí (mezi nejvýznamnější patřila tzv. Genscher-Colombova iniciativa), jejichž cílem byla důraznější koordinace zahraničně bezpečnostní a obranné politiky ES. Teprve v polovině osmdesátých let dochází díky Římské deklaraci k určitému průlomu v existenci Západoevropské unie, který vyvrcholil přijetím Haagské platformy (Platforma o evropských bezpečnostních zájmech), jež kladla důraz na obrannou strukturu Evropského společenství, a ve svém důsledku vedl k rozšíření členské základny o další státy² Organizační uspořádání Západoevropské unie se sídlem v Paříži je tvořeno Radou ZEU coby vrcholným orgánem organizace, nejvyšším zákonodárným orgánem je Parlamentní shromáždění. Základem soudobé politické činnosti Západoevropské unie je Smlouva o

² Česká republika se stala přidruženým členem ZEU v roce 1999 svým vstupem do NATO

Evropské unii (Maastrichtská smlouva), [viz hlava II., kap. 1.1], činnosti operační pak Petersbergské úkoly stanovené v rámci Petersbergské deklarace, tedy dokumentů schválených ministry Západoevropské unie v roce 1991.

Dunkirská smlouva i Bruselský pakt – Západní, resp. Západoevropská unie byly tedy výsledkem dvou světových válek v první polovině 20. století, byly to však zejména produkty poválečného bipolárně politického vývoje v Evropě, o kterém po československém únorovém komunistickém převratu v roce 1948 nebylo možno pochybovat, jakož i výsledkem vyjednávání vítězných mocností, které v principu solidarity spatřovaly, a na jeho základě směřovaly k nejefektivnějšímu vyjádření obranně-bezpečnostní politiky v rozdělené Evropě. Jestliže byla výrazem politiky západoevropských států tendence bezpečnostní a vojenské solidarity, pak charakteristikou jejich vztahů se zeměmi východní Evropy byla vzájemná nedůvěra. Ta se projevila především při přijímání tzv. Marshallova plánu v zemích, které již spadaly do sféry sovětského vlivu

2.2 Marshallův plán

Cílem Marshallova plánu byla hospodářská obnova starého kontinentu, jež se po šestiletém válečném konfliktu nalézal veskrze v ekonomické bídě a celkovém chaosu. K vizi amerického ministra zahraničních věcí George Marshalla, kterou přednesl na Harvardské univerzitě v roce 1947, se připojil jeho britský protějšek Bevin, který spolu se šéfem francouzské diplomacie Georgesem Bidaultem inicioval jednání o návrzích americké pomoci Evropě. Těchto jednání odehrávajících se v Paříži se sice zúčastnila také sovětská delegace vedená Vjačeslavem Molotovem, avšak její stanoviska vyjednávací proces brzdila a po týdnu tato konferenci opustila. Podobný postup v rámci vyjednávacích kol zaujímala také československá vláda, jež zpočátku s přijetím plánu souhlasila, svého souhlasu se však byla donucena na sovětský nátlak vzdát. Po neúspěchu, resp. bezvýsledných jednáních první pařížské konference následovalo druhé kolo negociací za účasti Německa, jehož delegace se skládala ze zástupců jednotlivých

okupačních zón. V rámci této konference byla vyčíslena částka americké pomoci na 19 miliard amerických dolarů, jež byla schválena americkým Senátem i Sněmovnou reprezentantů. Realizací Marshallova plánu byla pověřena nově ustanovená Organizace pro evropskou hospodářskou spolupráci (Organisation for European Economic Cooperation, OEEC), jež podléhala supervizi amerického Úřadu pro hospodářskou spolupráci (Economic Cooperation Agency, ECA), jejíž zastupitelství byla otevřena ve všech evropských zemích, jež se podílely na plánu George Marshalla. Sovětská reakce na realizaci plánu hospodářské obnovy spočívala v jeho bojkotu, jenž se nejzřetelněji projevil v uzavření veškerých přístupových komunikací k Západnímu Berlínu, jež spadl pod sovětské velení, čímž došlo ke zkomplikování situace s dodávkami potravin a léků, kterou Spojené státy vyřešily vytvořením tzv. leteckého mostu. Úspěch Marshallova plánu, jehož projekt byl ukončen v roce 1951, byl však přes veškeré obtíže nepopiratelný, a hospodářská situace v západní Evropě byla stabilizována s tím, že nepochybně tvořil základ evropských ekonomických organizací, jež byly ustanovovány v průběhu 50. let. Zároveň ovšem bylo realizací Marshallova plánu dokončeno faktické bipolární rozdělení Evropy, jehož důsledkem byla studená válka. V rámci zemí Východního bloku došlo v reakci na úspěch Marshallova plánu k založení Rady vzájemné hospodářské pomoci (RVHP) stejně jako byla těmito státy založena Organizace Varšavské smlouvy coby důsledek ustanovení Severoatlantické aliance. Evropské politické klima se v průběhu studené války vyznačovalo nejen výraznou dávkou nedůvěry, jejíž základy spočívaly ve fundamentálně odlišném politicko-společenském uspořádání mezi Východem a Západem, nýbrž také pocíťovanou existencí vzájemné chronické hrozby narušení evropského, potažmo celosvětového míru, bezpečnosti a stability, tedy cílů, k jejichž směřování a dodržování se státy obou politických bloků zavázaly svým podpisem Charty OSN.

1.1 Organizace spojených národů

Organizace spojených národů je univerzální organizací spadající do konceptu kolektivní bezpečnosti, jejíž rámec je určen zakotvením společných akcí členských států proti agresorovi, který je členem Organizace, a to v kontrastu ke koncepci kolektivní sebeobrany, jejíž aktivity jsou vždy zaměřeny vůči agresorovi – nečlenovi mezinárodněprávního uskupení. Cíle OSN jsou vymezeny v kapitole I., článku I Charty OSN, který jimi deklaruje udržování mezinárodního míru a bezpečnosti („to maintain international peace and security“), odst. 1, rozvíjení přátelských vztahů mezi národy založených na úctě k zásadě rovných práv a sebeurčení národů³, odst. 2, dále dosažení mezinárodní spolupráce v řešení mezinárodních problémů ekonomického, sociálního, kulturního nebo humanitárního charakteru⁴, odst. 3, jakož i cíl stát se místem pro vyvažování jednání národů v souladu s těmito cíly⁵, odst. 4.

A/ Kolektivní bezpečnost dle kapitoly VII Charty OSN

Právním výrazem konceptu kolektivní bezpečnosti je kapitola VII, články 39-51, tedy ustanovení, která určují zásady tzv. donucovacích akcí („enforcement actions“) Organizace, a v jejichž rámci může OSN jednat na základě vzniklého ohrožení či porušení míru a aktů agrese. Článek 39 zakotvuje povinnost Rady bezpečnosti („The Security Council shall...“), jež je klíčovým orgánem OSN v otázce bezpečnosti, a jejímž úkolem a primární zodpovědností je udržování mezinárodního míru a bezpečnosti, určit, zda je dána existence jednoho z v Chartě uvedených jednání, která ohrožují či jsou schopna ohrozit mezinárodní mír a bezpečnost, a na základě výsledku svého rozhodnutí je povinna učinit doporučení, či rozhodnout, jaká opatření k udržení či obnovení mezinárodního míru a bezpečnosti budou učiněna, a to v souladu s články 4 a 42 Charty. Článek 42 pak poskytuje právní základ pro akci ozbrojených sil OSN, která může být

³ „to develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples“

⁴ „to achieve international cooperation in solving international problems of an economic, social, cultural, or humanitarian character“

⁵ „to be a centre for harmonizing the actions of nations in the attainment of these common ends“

provedena ve vzdušném prostoru, námořní cestou nebo pozemními jednotkami tak, jak je pro udržení či obnovení mezinárodního míru a bezpečnosti nutné⁶. Ozbrojená akce dle ustanovení článku 42 je ovšem možná pouze v případě, kdy Rada bezpečnosti rozhodne, že prostředky uvedené v článku 41 – tedy úplné nebo částečné přerušování ekonomických styků a železničních, námořních, vzdušných, poštovních, telegrafických, radiových nebo jiných prostředků komunikace, jakož i přerušování diplomatických vztahů by dle názoru Rady byly či se ukázaly být neúčinnými⁷. Tato opatření mohou být dle článku 41 provedena formou projevů síly („demonstrations“), blokad („blockades“) a jiných operací na vzduchu, na moři, či operacemi pozemních jednotek členských států OSN⁸.

Praktickým vyjádřením nevojenských operací je ekonomické embargo, zákaz přeletů nad územím členských států OSN či zmrazení bankovních účtů. Článek 41 byl aplikován v případě bývalé Jugoslávie (operace Sharp Guard prosazující embargo zbraní), Íráku, Libye, Rwandy, Súdánu či Libérie. Ustanovení článku 41 dává přítom Radě bezpečnosti právo vyžadovat uplatnění zmíněných nevojenských prostředků členskými státy⁹. Ekonomické sankce a embargo se však v minulosti ukázaly problematickými, a to z několika důvodů. Předně není výsledkem nevojenských opatření vždy kýžený efekt oslabení daného režimu, neboť při jejich uplatnění je téměř nevyhnutelný negativní dopad na civilní obyvatelstvo, při němž dochází k jevům jako je enormně narůstající nezaměstnanost, epidemiím v důsledku zhoršení hygienických podmínek a zásobování medicínskými prostředky k navýšení úmrtnosti, a s tím spojených nepokojům a následně upevnění politického režimu, proti němuž jsou sankce namířeny tak, jak bylo možno spatřovat např. v Libyi. Ekonomická embargo však nejsou ideálními opatřeními ani pro státy, které je uplatňují, neboť začasťe oslabují jejich vlastní ekonomickou situaci v důsledku ztráty významných trhů.

Povinností členských států vyplývající z ustanovení článku 43 odst. 1 je dále poskytnout Radě bezpečnosti vojenské zaštitění v souladu s článkem 42, avšak pouze na

⁶ „as may be necessary to maintain or restore international peace and security“

⁷ „should the Security Council consider that measures provided for an Article 41 would be inadequate or have proved inadequate“

⁸ „and other operations by air, sea, or land forces of Members of the United Nations“

⁹ „The Security Council may call upon the Members of the United Nations to apply such measures“

základě specifické smlouvy či smluv ("in accordance with a special agreement or agreements"), spadajících do režimu článku 43, a jež tvoří výjimku ze zásady nepoužití hrozby silou či síly vyjádřené v článku 2 odst. 4 Charty, pokrývá vojenské jednotky („armed forces“) a vojenské prostředky („and facilities“) včetně práva průchodu („including the right of passage“) nezbytného za účelem udržení mezinárodního míru a bezpečnosti. Smlouvy, které článek 43 odst. 1 ustanovuje coby conditio sine qua non vojenské pomoci členských států, dále rozvádí odst. 3 tohoto ustanovení, který hovoří o smluvním vyjednávání, které má proběhnout jak nejrychleji je to možné na základě iniciativy Rady bezpečnosti. Smlouvy o poskytnutí prostředků v ustanovení uvedených mají být uzavřeny mezi Radou bezpečnosti a členskými státy nebo jejich skupinou a mají (musí) podléhat ratifikaci signatářských států v souladu s jejich ústavním procesem. /Dle článku 10 Ústavy České republiky jsou vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, součástí právního řádu, staní-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Ústava se tedy tímto usnesením, kterým určuje v rámci hierarchie právních norem právní sílu vyhlášených mezinárodních smluv, jež jsou inkorporovány do vnitrostátního práva, aniž by k jejich recepci a závaznosti povinností z nich vyplývajících bylo potřeba zvláštního zákona, a aniž by tyto ztratily povahu mezinárodních smluv, přiklání k monistické právní teorii, v jejímž režimu vytváří mezinárodní a vnitrostátní právo jeden právní řád. Mezinárodní právo neukládá státům způsob plnění závazků obsažených v mezinárodních smlouvách, nýbrž se omezuje pouze na stanovení výsledku. Mezinárodní smlouvy spadající do režimu článku 10 Ústavy České republiky tímto ústavním ustanovením zásadně neztrácí povahu mezinárodních smluv, musí být vykládány v souladu s pravidly mezinárodního práva, konkrétně s článkem 31, 32 a 33 Vídeňské úmluvy o smluvním právu z roku 1969. Předmět mezinárodních smluv spadajících do režimu článku 10 Ústavy ČR není tedy již nadále, na rozdíl od právní úpravy před přijetím ústavního zákona č. 515/2002, omezený na ochranu lidských práv a základních svobod, a novelizovaná úprava tohoto ustanovení je pojata širěji/.

Jakkoliv je tedy Rada bezpečnosti oprávněna schválit použití síly v mezinárodních vztazích, souhlas s tímto opatřením je zásadně dobrovolný a podléhá

souhlasu zákonodárného orgánu daného štátu, článok 48 Charty zakotvuje, že akci nezbytnou k udržení mezinárodného míru a bezpečnosti se účastní buď všechny členské státy OSN nebo některé z nich, jak může určit Rada bezpečnosti¹⁰, a mezinárodněprávní literatura pojednává v této souvislosti o „koalici schopných a ochotných“ /jak tomu bylo kupř. v případě operace Pouštní bouře v roce 1990, jež byla schválena rezolucí Rady bezpečnosti č. 678. Tato akce, zaštitěná bezpečnostním orgánem OSN, slouží coby příklad legitimní vojenské operace, jež je v kontrastu s Radou bezpečnosti neautorizovanou vojenskou operací Írácká svoboda z roku 2003/.

B/ Výkon práva na sebeobranu

V závěrečném ustanovení kapitoly VII Charty OSN, článku 51, jehož znění opět podléhá výkladu článku 31 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, je zakotveno základní právo („inherent right“) členských států na individuální nebo kolektivní sebeobranu, které je vedle donucovacích akcí dalším případem zákonného použití síly a výjimkou ze zásady zakotvené v článku 2 odst. 4, jež stanovuje povinnost všech členských států vystříhat se ve svých mezinárodních stycích hrozby násilím nebo použití násilí, a to proti územní celistvosti nebo politické nezávislosti keréhokoliv státu nebo jakýmkoliv způsobem neslučitelným s cíly Organizace. Právo na sebeobranu je členským státům dáno v případě ozbrojeného útoku proti kterémukoliv z nich do doby, než Rada bezpečnosti přijme opatření nezbytná k zachování mezinárodného míru bezpečnosti s tím, že veškerá opatření přijatá členskými zeměmi OSN v rámci vykonávání práva na sebeobranu musí být neprodleně oznámena Radě bezpečnosti, a nesmí žádným způsobem ovlivňovat pravomoc a zodpovědnost Rady bezpečnosti kdykoliv uskutečnit akci, kterou tato uzná nezbytnou k udržení či obnovení mezinárodného míru či bezpečnosti¹¹. /K výkonu práva na sebeobranu je přitom mezinárodním právem stanovena podmínka proporcionality, tj. sebeobrana musí být přiměřená vedenému útoku, přičemž nepřipustné jsou represálie

¹⁰ „The action...shall be taken by all Members of the United Nations or by some of them, as the Security Council may determine“

¹¹ “shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under the present Charter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security“

namířené proti civilnímu obyvatelstvu, a podmínka, dle níže nesmí doba výkonu sebeobrany překročit dobu samotného útoku, tzn. že výkon sebeobrany je nutno ukončit ihned, jakmile agresor ukončí svůj útok. Nejsou-li splněny tyto předpoklady, nejedná se již o výkon práva na sebeobranu, nýbrž je takové excesivní jednání posuzováno z hlediska mezinárodního práva coby útok či agrese/.

Zákaz použití síly zakotvený ve výše uvedeném ustanovení článku 2 odst. 4 Charty, jakož i ustanovení Charty na něj navazující, jako je odst. 5 stanovující povinnost všech členských států OSN („All Members shall...“) poskytnout Organizaci spojených národů veškerou pomoc („assistance“) v jakékoliv akci, kterou tato pořádá v souladu s Chartou, přičemž se mají zdržet poskytnutí pomoci jakémukoliv státu, proti kterému Organizace preventivní či donucovací akci koná, stejně jako odst. 7 hovořící o nezpůsobilosti OSN zasahovat do záležitostí spadajících do vnitrostátní jurisdikce („domestic jurisdiction of any state“) kteréhokoliv státu s výjimkou aplikace donucovacích opatření („enforcement measures“) dle kapitoly VII Charty, je výsledkem událostí II. světové války, zejména pak neschopnosti předchůdce OSN Společnosti Národů vyrovnat se s vojenskou agresí namířenou proti územní celistvosti a politické nezávislosti konané proti jinému státu. Zákaz použití síly, k němuž se členské státy při vstupu do Organizace spojených národů svým podpisem Charty OSN zavázaly, se tak stal závazkem, jehož dodržování má napomoci dosažení cílů Organizace deklarovaných v článku 1 /viz výše/ tak, jak je stanoveno v článku 2 odst. 1 Charty, jakož i v souladu s v roce 1975 přijatou Helsinskou deklarací (Helsinki Final Act), a s Deklarací zásad mezinárodního práva, upravujících mírové, přátelské vztahy a spolupráci mezi všemi státy v souladu s Chartou OSN (Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations), přijaté Valným shromážděním v říjnu 1970, a to na základě souvisejících závazků v tomto článku stanovených¹². Povinnost vyplývající z článku 2 odst. 4 platí pro všechny členské země OSN s tím, že Charta OSN coby konstitutivní akt Organizace ve svém výkladu umožňuje dvě výjimky. Za prvé se jedná o

¹² mezi tyto náleží dodržování závazků, jež jsou v souladu s Chartou OSN, jakož i v dobré víře dle odst. 2, mírové urovnávání sporů dle odst. 3, stejně jako závazek OSN uvedený v odst. 7, dle kterého je Organizace povinna („The Organization shall...“) zajistit, aby státy, které nejsou jejími členy, jednaly v souladu s těmito závazky tak, jak je nutné pro udržení mezinárodního míru a bezpečnosti

výjimku dle článku 51 /viz výše/, neboli možnost členského státu výkonu sebeobranu, jež je výrazem mezinárodního práva obyčejového (customary law, naturrecht), a jež je ovšem vázána na podmínky okamžitého uvědomění Rady bezpečnosti, jakož i na obecné podmínky výkonu práva na sebeobranu. Druhou výjimkou ze zákazu použití síly či hrozby silou je dále článek 27 odst. 3 Charty, jež deklaruje rozhodnutí Rady bezpečnosti týkající se kapitoly VI zabývající se mírovým urovnáváním sporů, jakož i rozhodnutí spadající pod režim kapitoly VIII, článku 52 odst. 3, jež se zabývá rozvíjením mírového urovnávání místních sporů („local disputes“) prostřednictvím regionálních uskupení či dohod („regional arrangements“) nebo regionálních institucí („regional agencies“), a to na základě iniciativy dotčených států nebo na základě popudu Rady bezpečnosti. Rozhodnutí Rady bezpečnosti, přijatá s ohledem na článek 52 odst. 3 Charty, musí být dle článku 27 odst. 3 přijatá souhlasnými stanovisky („affirmative vote“) 9 členů Rady včetně pěti stálých členů, avšak strana sporu, o který se jedná se musí zdržet hlasování („a party to a dispute shall abstain from voting“) tak, aby byla zachována objektivita rozhodovacího procesu. Tato rozhodnutí jsou pak nadána pravomocemi, jež se mohou odchýlit od zásady uvedené v článku 2 odst. 4 Charty, a mohou tedy hrozbu síly nebo její použití deklarovat.

C/ Právní režim kapitoly VIII Charty OSN

Ustanovování regionálních uskupení, jež jsou předmětem kapitoly VIII Charty OSN, článků 52, 53 a 54, a předmětem jejichž činnosti jsou záležitosti vztahující se k udržení mezinárodního míru a bezpečnosti, je zcela v souladu s Chartou OSN za splnění předpokladu, že takováto uskupení či instituce jednají v souladu s cíly a zásadami Organizace spojených národů¹³. Charta OSN zakotvila ustanovení kapitoly VIII s cílem podporovat členské státy Organizace v jejich aktivitách směřujících k zakládání institucí a organizací, jejichž účelem je rozvoj mírového urovnání sporů místního, resp. regionálního charakteru s tím, že státy do těchto institucí vstupující či je zakládající mají

¹³ “provided that such arrangements or agencies and their activities are consistent with the Purposes and Principles of the United Nations“

vynaložit veškeré úsilí („shall make every effort“), aby tohoto urovnání dosáhly právě skrze regionální uskupení, jichž jsou členy. Charta tedy upřednostňuje koncepci mírového urovnávání na regionální úrovni s tím, že v případě, kdy jednání vedoucí k urovnání sporu selhala, mají se členské státy obrátit na Radu bezpečnosti OSN, jejímž úkolem je pak mimo jiné podpora rozvoje mírového urovnání skze regionální uskupení¹⁴, a jež musí být dle článku 54 Charty plně informována o uskutečněných, jakož i zamýšlených činnostech regionálních uskupení či institucí.

Jakkoliv ovšem poskytuje kapitola VIII Charty OSN pravomoce regionálním uskupením týkající se sporů místní povahy, nevylučuje v žádném případě exkluzivní pravomoce Rady bezpečnosti na poli mezinárodní bezpečnosti, kterými jsou vyšetřování jakéhokoliv sporu či situace, která by mohla vést k mezinárodnímu sporu či konfliktu, když v ustanovení článku 52 odst. 4 výslovně deklaruje odst. 1-3 článku 52 Charty jako nezpůsobilou překážku v aplikaci článků 34 a 35 Charty. Zároveň také ponechává všem členským státům Organizace možnost obrátit se na Radu bezpečnosti či Valné shromáždění OSN s jakýmkoliv sporem či tyto informovat o jakékoliv situaci, jež je způsobilá ohrozit udržení mezinárodního míru a bezpečnosti. Státy, jež nejsou členy Organizace pak mohou Radě bezpečnosti či Valnému shromáždění předložit („may bring to the attention“) jakýkoliv spor, jehož jsou stranou, ovšem pouze za podmínky akceptace povinností z Charty vyplývajících, jež se týkají mírového urovnávání sporů s tím, že k přijetí těchto povinností musí dojít před předložením sporu samotného /čl. 35 odst. 2/.

Z výše uvedeného je tedy jasně patrné, že ačkoliv Charta OSN přiznává regionálním uskupením svých členských států poměrně široké pravomoce v oblasti mírového urovnávání místních sporů, klíčovým orgánem udržování mezinárodního míru a bezpečnosti zůstává Rada bezpečnosti spolu s Valným shromážděním coby hlavním orgánem Organizace složeným ze zástupců všech členských států. Výrazem tohoto konceptu je také právo Rady bezpečnosti užít regionálních uskupení či institucí k donucovacím akcím pod jejím vedením, a to pokud je to vzhledem k okolnostem sporu vhodné („when appropriate“) /čl. 53 odst. 1/. Naopak členským státům regionálních

¹⁴ „The Security Council shall encourage the development of pacific settlements of local disputes through such regional arrangements“

uskupení nepřiznává Charta právo k provádění akcí donucovacího charakteru, aniž by k těmto nebyli Radou bezpečnosti zmocněny, ovšem s výjimkou opatření zaměřených proti nepřátelskému státu, jimiž Charta rozumí kterýkoliv stát, jež byl během II. světové války v pozici nepřátelské země vůči kterémukoliv členskému státu Organizace /čl. 53 odst. 2; čl. 107/, nebo regionálním uskupením zaměřeným na obnovu útočné politiky vůči členským státům založeným na základě a v souladu s principy a cíly OSN, a to do doby kdy může Organizace, na základě požadavku vlád zemí, jichž se tato agrese týká, být odpovědná („be charged with the responsibility“) za oddálení či prevenci („prevention“) další agrese útočného státu /čl. 53. odst. 1/.

OSN tedy poskytuje svým členským státům možnost zakládat či vstoupit do regionálních uskupení, jejichž cílem je mírové urovnávání sporů v daném regionu či oblasti. Zřejmou nadějí a očekáváním Organizace, jež byly vyjádřeny prostřednictvím kapitoly VIII Charty po roce 1945 bylo přispívání jednotlivých zemí a kontinentů k realizaci bezpečnostního systému založeného po událostech II. světové války, jakož i událostí geopolitické povahy, jež následovaly po jejím ukončení. Součástí mechanismu univerzálního charakteru, který měl přispět k udržení mezinárodního míru a bezpečnosti byl samozřejmě také evropský kontinent, na jehož půdě oba zásadní konflikty první poloviny 20. století vyvstaly. Poválečný vývoj se ovšem neubíral směrem jednotného politického směřování Evropy, což stvrdil počátek studené války a bipolární rozdělení světových politik, důsledkem čehož došlo k diametrálně odlišnému vývoji, než který předpokládaly zakládající státy Organizace spojených národů, a díky němuž došlo v druhé polovině 40. let 20. století k založení dvou zásadních vojensko-obranných institucí - Severoatlantické aliance a Organizace Varšavské smlouvy - jejichž existence a účel byly dány politickým přesvědčením a motivací zakládajících států, jež i presumpcí činností a aktivit států stojících na opačné straně diverzifikovaného spektra. V důsledku založení těchto organizací reprezentujících bipolaritu světového uspořádání v letech 1945-1991 vyjádřenou především sovětsko-americkými vztahy, spočívá také důvod nenaplnění mechanismu založeného kapitolou VIII Charty OSN, a je možno v něm spatřovat také důvod absence realizace suspendování části ustanovení kapitoly VII tohoto dokumentu, jejíž stěžejní článek 42, umožňující vojenské operace členských států

Organizace tak jak byly popsány výše /viz 2.4 A/, nebyl nikdy mezinárodním společenstvím uveden v život.

C/a/ Severoatlantická aliance

Vznik Severoatlantické aliance (North Atlantic Treaty Organisation, NATO) v roce 1949, kdy byla 4. dubna podepsána a v červenci téhož roku ratifikována Washingtonská smlouva (the Washington Treaty), je tedy, jak vyplývá z výše uvedeného, spatřován coby výsledek světového poválečného politického uspořádání. Severoatlantická aliance byla výrazem nedůvěry demokratických zemí západního světa, resp. zóny Euroatlantiku, v politicko-společenský vývoj Sovětského svazu, jakož a zemí, jež spadaly do sféry jeho vlivu, jakož i výrazem jejich nazírání na poválečnou situaci v Evropě, a stala se tak produktem své doby, na něž v roce 1955 reagovaly státy východního bloku vytvořením Organizace Varšavské smlouvy.

Washingtonskou smlouvou její signatáři /původními signatáři a zakládajícími členy NATO byli vedle států Beneluxu Spojené státy americké, Kanada, Velká Británie, Portugalsko, Dánsko, Norsko, Itálie a Island/ vyjádřili odhodlání hájit svobodu, společné dědictví a kulturu svých národů, založenou na zásadách demokracie, svobody jednotlivce a právního řádu, jakož i snahu podporovat stabilitu a blahobyt národů v severoatlantické oblasti a rozhodnutí spojit své úsilí ke kolektivní obraně a k zachování míru a bezpečnosti. Washingtonská smlouva je poměrně stručným dokumentem, jež v rámci 14 článků stanovuje cíle Aliance, avšak nevymezuje podrobněji ustanovení týkající se jejich implementace, stejně jako neurčuje mechanismus, podle kterého by členské státy postupovaly za účelem jejich dosažení. Ačkoliv tak zakotvuje v článku 9 Radu NATO, složenou ze zástupců všech smluvních stran, jejímž úkolem je projednávat záležitosti týkající se plnění smlouvy, stanovuje dále již jen pravomoc Rady zřizovat pomocné orgány, jaké mohou být potřebné, zejména Výbor pro obranu, který bude doporučovat opatření nutná k plnění článků 3 a 5, neboli k rozvíjení individuální i kolektivní

schopnosti smluvních stran odolat ozbrojenému útoku /čl. 3/, a závazek solidarity dle článku 5.

Stěžejním článkem smlouvy je výše zmíněný článek 5, jehož základem byl článek 5 Bruselského paktu /viz kap. 2.1/, a jež zakotvuje dohodu smluvních stran, že ozbrojený útok proti jedné nebo více z nich v Evropě nebo Severní Americe bude považován za útok proti všem¹⁵. Ačkoliv však článek 5 vytvořil mezi členskými státy Aliance formální závazek vzájemné solidarity, svým ustanovením hovořícím o povinnosti vlád smluvních stran poskytnout smluvní straně nebo stranám, na něž byl útok proveden, pomoci tím, že neprodleně podnikne sama a v souladu s ostatními stranami akci, jež považuje za nezbytnou („such action as it deems necessary“), vládám členských států zároveň ponechal autonomii rozhodnutí týkajících se použití vojenské síly. Ustanovení článku 5 Washingtonské smlouvy bylo ovlivněno nejen článkem 5 Bruselského paktu, nýbrž bylo především výrazem práva na individuální a kolektivní sebeobranu vyjádřenou v článku 51 Charty OSN, na jehož znění se též článek 5 smlouvy odvolává /viz kap. 2.4A/. Spolu se závazkem vojenské solidarity se dále členské státy Aliance zavázaly nevstupovat v takové mezinárodní závazky („international engagements“), jež jsou v rozporu s ustanoveními Washingtonské smlouvy /čl. 8/.

Jednotu Aliance v průběhu studené války udržovala především trvalá hrozba sovětského útoku, jakož i konsenzus existující v případě otázky záměrů Sovětského svazu směřujících mimo Evropu. Během 90. let vedla však ztráta původního ohrožení členských států způsobená eliminací komunistické pohrůžky spolu s absencí transatlantického konsenzu týkajícího se povahy a podstaty nových, potencionálních, druhů hrozeb k odlišnému nazírání na účel, cíle a priority Aliance. Tato situace, jež byla vnímána jako určitá forma krize identity NATO, nakonec vyústila v její zaměření na oblast střední a východní Evropy, především na Balkánský poloostrov. Tento nový směr získal Alianci zcela nový rozměr, jímž vstoupila do nové fáze své existence, což bylo nejpatrnější právě během balkánského konfliktu vrcholícím v roce 1999 operací Spojená síla (Allied Force), a v následném rozšíření její členské základny. Byl to právě okamžik

¹⁵ „an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all“

řešení kosovského problému, který byl okamžikem triumfu Aliance, který v sobě však zároveň nesl počátek interních obtíží Aliance, jelikož Spojené státy coby největší finanční přispěvatel Aliance v průběhu války v bývalé Jugoslávii byly nuceny ke konzultacím se všemi smluvními stranami ohledně veškerých svých kroků. Podobnou atmosféru ovšem vyvolala operace Spojená síla také v evropských zemích, a to především kvůli akcím, jež byly vedeny Spojenými státy pod vlastní vlajkou, formálně ovšem skrze Evropské velení Spojených států amerických, EUCOM /United States European Command/, se sídlem ve Stuttgartu, avšak mimo struktury a procesní řízení Aliance, čímž se téměř zcela dostaly z vlivu jejích evropských členských států. Tyto rozpaky spolu s americkým odmítnutím navržené odvetné akce NATO z 12. září 2001 na základě článku 5 Washingtonské smlouvy, jež nebyl dosud aktivován, nakonec vedly k neúčasti Aliance v zásadní vojenské operaci Trvalá svoboda (Enduring Freedom) na území Íráku v březnu 2003, a potažmo vyústily v určité ochabnutí zájmu Spojených států o evropskou bezpečnost, jež je ovšem dáno také faktickou, veskrze pozitivní bezpečnostní situací v Evropě, a v zaměření Washingtonu na politicko-bezpečnostní situaci na Blízkém východě a v Asii.

V současné době je Severoatlantická aliance komplexní mezinárodní organizací, transatlantickou vojenskou aliancí nesrovnatelného významu, jež v uplynulých patnácti letech prošla mnoha interními změnami, mezi které náleží opuštění geograficky rozděleného velení setrvávajícího z doby studené války, jakož i zaměření Aliance na víceúčelově funkční strukturu velení v rámci NATO. Z vojenského hlediska se hlavním cílem a úkolem Aliance stalo prosazování míru („peace enforcement“) namísto vedení samoúčelové války. V kosovské zkušenosti bylo pak možno spatřovat předchůdce akcí vedených proti Afganistánu, které Spojené státy navzdory návrhům evropských členských států NATO odmítly zaštitit a podřídit pod akce, jež byly spoluvedené NATO, a ve kterých se jasně zračil trend směřující ke spíše výjimečnému vedení zásadních vojenských operací pod jeho velením. Oproti tomuto faktu se však Aliance prokázala coby mimořádně akceschopná platforma pro organizaci a vedení akcí podporujících, prosazujících a udržujících mír (peace support operations, peacekeeping operations). Tyto operace jsou v mezinárodněprávní literatuře dle svého vývoje, přidělené funkce a zejména pověření, na jejichž základě jsou oprávněny jednat, a jež určují jejich

pravomoci, rozděleny na mírové operace první, druhé a třetí generace. Úkolem mírových operací první generace, jež jsou založeny na principu bezpečnostní spolupráce (cooperative security), a jejichž klíčovou charakteristikou je nestrannost, jsou aktivity směřující k udržení míru a bezpečnosti v krizových oblastech. Mezi nejvýznamnější činnosti prováděné těmito operacemi náleží monitorování konfliktu, popř. dodržování příměří jeho stranami, a to jak z obecného hlediska, tak při událostech podstatných pro demokratický vývoj dané země, např. při konání voleb. Předmětem pozorování však může být také dodržování závazků a povinností, ke kterým se strany konfliktu zavázaly, stejně jako provádění aktivit, které zabraňují, či alespoň výrazným způsobem ztěžují zhoršení bezpečnostní situace v rámci konfliktu tak, že vytváří určitou neutrální bariéru mezi znesvářenými stranami. Činnost, kterou mírové operace první generace provádí, má tedy v zásadě nevojenskou povahu, čemuž odpovídá také zákaz používání zbraní při provádění jejích úkolů, s výjimkou striktně omezenou na případy nutné sebeobranu.

Oproti mírových operacím první generace jsou operace generace druhé oprávněny použít zbraně i v případech, kdy se nejedná o nutnou obranu, a to za účelem dosažení svých úkolů. Podstatným odlišením od mírových operací výše uvedených je však skutečnost, že mírové operace druhé generace jsou zásadně vybaveny oprávněním vykonávat svoji činnost i bez dosaženého konsenzu dotčených stran, a mohou tedy být do krizových oblastí vysílány bez souhlasného stanoviska dotčeného státu, k čemuž operace první generace oprávněny nejsou. Mírové operace druhé generace jsou vysílány na místa konfliktů s cílem ochrany bezpečných zón, tak jak tomu bylo kupř. v případě jednotek UNPROFOR /United Nations Protection Force/ v bosenské Srebrenici, jakož i s cílem udržování pořádku a dodržování právního řádu, přičemž však vykonávají také aktivity nevojenského charakteru, a to zpravidla ve formě organizace demokratických voleb či humanitární pomoci /United Nations Transitional Authority in Cambodia, UNTAC - Kambodža, United Task Force, UNITAF - Somálsko/.¹⁶

¹⁶ Na poli těchto aktivit, zejména pak aktivit humanitárního charakteru, ovšem dochází ke střetu mezi mírovými operacemi a četnými nevládními organizacemi, jež působí na území států, která jsou konfliktem dotčena, přesto však mírové operace druhé generace zůstávají důležitými instituty mezinárodního společenství k držení míru a bezpečnosti, k řešení konfliktů a ke znovubudování států či územních jednotek založených na demokratických principech (state-building, nation-building).

Činnost mírových operací třetí generace je v mezinárodněprávní literatuře často nazývána donucením na základě souhlasu („enforcement by consent“). Jejich podstatou jsou aktivity vedoucí ke vnucení či prosazení závažných norem mezinárodního práva.¹⁷ Mírové operace třetí generace jsou tedy vojenské akce, jejichž aktivity a velení je řízeno státy prostřednictvím mezinárodních organizací (např. implementace Daytonských mírových dohod z roku 1995 na území Bosny a Hercegoviny prostřednictvím jednotek IFOR /Implementation Force/ a SFOR /Stabilization Force/ pod velením Severoatlantické aliance, KFOR na území Kosova).

Severoatlantická aliance je ovšem také jednou z mezinárodních organizací, která se musela v minulých letech vyrovnat s novým vývojem směřujícím k progresivnímu vzestupu více integrované Evropy, jakož i s její vlastní bezpečnostně strategickou identitou, a to zejména v letech 2002-2003, kdy došlo k silnému názorovému rozkolu uvnitř Evropské unie v době probíhající irácké krize, během níž se většina evropských států přiklonila k vojenské pomoci Spojeným státům a stala se součástí Washingtonem vedené koalice, zatímco jiné země se stavěly do role aktivní opozice, neboť se obávaly možných negativních důsledků této vojenské intervence. Evropská obranná a bezpečnostní politika, EBOP /viz kap. 3.2/, (European Security and Defence Policy, ESDP) se od roku 2002, kdy počala vést autonomní vojenské akce na Balkáně a v Africe, stala hmatatelnou realitou, v níž členské státy Evropské unie společně hlasují a v rámci mezinárodních fór následně jednají o otázkách mezinárodní bezpečnosti s tím, že častý výskyt společných názorů na evropskou bezpečnost, který byl v období před válkou v Íráku patrný zejména mezi Francií a Německem, je možno spatřovat coby hnací motor samostatné evropské obranné spolupráce, nezávislé jak na Spojených státech, tak na Severoatlantické alianci.

Význam otázky evropské bezpečnosti, jakož i jejího vzájemného vztahu k Alianci dokládá mimo jiné také návrh Smlouvy o Evropské ústavě, v jejímž rámci se v prosinci 2003 na mezivládní konferenci členské státy EU spolu s přidruženými zeměmi shodly na

¹⁷ na jeho základě a v souladu s ním, prostřednictvím mezinárodních operací vojenského charakteru, z čehož vyplývá oprávnění těchto operací umožňující jim užívání zbraní, jež není v zásadě omezeno na případy nutné sebeobranu či obrany.

formulaci bezpečnosti Evropy, když do návrhu tzv. evropské ústavy zakotvily znění, dle kterého pokud se území členského státu stane obětí ozbrojené agrese, ostatní členské státy mají vůči napadenému státu v souladu s článkem 51 Charty OSN povinnost pomoci a podpory všemi jimi dostupnými prostředky („by all means in their power“), zároveň však toto ustanovení nemá předjímat a určovat specifickou povahu bezpečnostní a obranné politiky členských států, a závazky a spolupráce v této oblasti mají být konzistentní se závazky vyplývajících ze členství v Severoatlantické alianci, jež i nadále zůstávají základem kolektivní obrany jejích členských států. Dle prozatím neratifikovaného návrhu Smlouvy o Evropské ústavě tedy zůstává členství a obranný mechanismus Aliance pro její členské státy prioritním, a článek 5 Washingtonské smlouvy spolu s článkem 51 Charty OSN tvoří základ společné transatlantické, a potažmo světové bezpečnosti, jakož i mezinárodních vztahů, jimž jsou zmíněná ustanovení mezinárodněprávním podkladem k udržení míru a bezpečnosti.

C/b Organizace Varšavské smlouvy

Vznik vojenského paktu Organizace Varšavské smlouvy, resp. uzavření Smlouvy o přátelství, spolupráci a vzájemné pomoci mezi Albánií, Polskem, Bulharskem, Maďarskem, Československem, Německou Demokratickou Republikou, Rumunskem a Sovětským svazem v květnu 1955 bylo výrazem povaléčného evropského politického vývoje a vojenských, resp. obranně-bezpečnostních aspektů, které vyústily v ustanovení Severoatlantické aliance, jejíž členskou základnu tvořily západní demokracie, a v uzavření Varšavské smlouvy, jejímiž signatáři byli státy východního bloku, jejichž zahraniční politika včetně politiky vojenské byla podřízena sovětskému vlivu. Varšavská smlouva se tedy stejně jako ekonomická organizace zemí sovětského bloku, Rada vzájemné hospodářské pomoci, jež vznikla v lednu 1949 coby protipól Marshallova plánu a návazně Evropských hospodářských společenství /viz. kap. 3.1/, a jež se stala sovětským nástrojem k ovládnutí ekonomiky socialistických států prostřednictvím centrálního řízení hospodářství, stala ekvivalentem NATO v bezpečnostní a vojenské oblasti s tím, že v její existenci byla spatřována především odezva Sovětského svazu a

jeho satelitních států na vstup Spolkové republiky Německo /SRN/ do Aliance, jež byl uskutečněn Pařížskou dohodou.

Ačkoliv byly deklarovaným cílem Varšavské smlouvy, uzavřené na dobu dvaceti let s tím, že k automatickému prodloužení smlouvy o dobu deseti došlo pro ty státy, které ji jeden rok před uplynutím lhůty nevypověděly /jedinou zemí, jež Varšavskou smlouvu vypověděla, byla v roce 1968 Albánie, jež tak učinila v úmyslu vyjádřit nesouhlas s intervencí členských států Organizace Varšavské smlouvy, kromě Rumunska, do Československa s tím, že Albánie v duchu Hodžovy izolacionistické politiky nevykonávala činnost v rámci Organizace již od roku 1962/, především spolupráce zemí se socialistickým zřízením, koordinace jejich politiky a vytvoření systému evropské kolektivní bezpečnosti, potažmo vojenské spolupráce při společné obraně socialismu, suverenity a nezávislosti s tím, že článek 4 Varšavské smlouvy byl obdobou článku 5 smlouvy Washingtonské, když stanovil, že dojde-li v Evropě k ozbrojenému útoku proti jednomu státu nebo několika státům na smlouvě zúčastněným, a to ze strany kteréhokoliv státu nebo skupiny států, poskytne každý stát na smlouvě zúčastněný státu nebo státům, které byly takto napadeny, okamžitou pomoc, a to individuálně nebo i v dohodě s ostatními smluvními stranami, a to všemi prostředky, které považuje za nutné, včetně ozbrojené síly, stal se tento pakt především mocenským nástrojem Sovětského svazu sloužícím ke kontrole zemí jím ovládaných, jehož prostřednictvím docházelo k zajišťování politické hegemonie ve východní Evropě. Tomuto faktu odpovídala i skutečnost, že zatímco formálním řídicím orgánem Organizace Varšavské smlouvy určujícím její politické směřování byl dle čl. 6 smlouvy Politický poradní výbor, jehož členy byli představitelé členských zemí, v praxi byla veškerá rozhodnutí činěna Moskvou, v níž měla Organizace sídlo, a jež instrukce Kremle prováděla prostřednictvím vojenských orgánů Varšavské smlouvy, jimiž byli Spojené velení ozbrojených sil ustanovené čl. 5 smlouvy, a Štáb spojených ozbrojených sil.

Výrazem vlivu sovětské politiky na činnost Organizace, jakož i sovětské zahraniční politiky v průběhu studené války byla především tzv. Brežněvova doktrína, jež se stala modelovým příkladem sovětského postoje k postavení členských států Organizace, jejich politické nezávislosti a suverenitě. Brežněvova doktrína omezené

suverenity, jež byla Leonidem Brežněvem vyhlášena v průběhu V. Kongresu Polské dělnické strany v listopadu 1968, již ovšem předcházelo vyjádření předsedy Nejvyššího sovětu na schůzce pěti představitelů pozdějšího intervenčního zásahu v Československu, jímž byl potlačen pokus o reformu socialismu a o nastolení „komunismu s lidskou tvář“ v průběhu tzv. Pražského jara, konané v Drážďanech v březnu 1968 /ke které však nebyli přizváni představitelé Rumunska, jejichž zahraničně-politický postoj se vyznačoval odmítáním vměšování se do vnitřních záležitostí státu/, z jehož průběhu zřetelně vyplývá hlavní princip později vyhlášené doktríny popírající státní suverenitu ve prospěch intervenčního zásahu. Samotná Brežněvova doktrína, jež měla ospravedlnit intervenci Varšavské smlouvy do Československa v srpnu 1968¹⁸, jež byla v rozporu nejen s článkem 51 Charty OSN, nýbrž také s článkem 1 smlouvy, ve které se smluvní strany zavázaly /odvolávající se přitom právě na znění Charty/ zdržovat se ve svých mezinárodních vztazích hrozby silou nebo jejího použití, jakož i urovnávat své mezinárodní spory mírovými prostředky tak, aby nebyl ohrožován mezinárodní mír a bezpečnost, pak zřetelně vystihuje a shrnuje zahraničně-politické zájmy a preference Sovětského svazu, jakož i prostředky, jichž je dle vyjádření nejvyššího představitele SSSR nutno k jejich dosažení použít, když deklaruje oprávnění ostatních socialistických zemí vojensky zakročit, pokud je ohrožen socialismus v jedné z nich, neboli pokud se síly, jež nejsou nakloněny socialistickému zřízení, pokoušejí strhnout vývoj některé socialistické země směrem ke kapitalismu, nejedná se již jen o problém dotčené země, nýbrž o problém a zájem, resp. znepokojení všech socialistických států, jež jsou oprávněny bránit socialismus prostřednictvím veškerých prostředků, včetně cesty vojenské intervence.

Jak z výše uvedeného tedy vyplývá, Organizace Varšavské smlouvy byla zcela podřízena zájmům Sovětského svazu a její existence byla plně závislá na existenci socialistického Východního bloku, jehož vlivu podléhal, a s nímž byl nerozlučně spjat. V důsledku politických změn ve střední a východní Evropě na sklonku 80. let 20. století, a zejména po rozpadu Sovětského svazu a jím vybudovaného impéria se v roce 1991 stalo členství v Organizaci Varšavské smlouvy pouhým pozůstatkem z doby bipolární

¹⁸ v roce 1979 byla Brežněvova doktrína oživena v souvislosti s invazí SSSR do Afganistánu

rozdělené Evropy, jež bylo ovšem formálně stále platné. Prvním krokem k rozpadu Varšavské smlouvy bylo rozpuštění jejích vojenských struktur v únoru 1991, čímž Organizace pozbyla nejen svého smyslu, nýbrž i své účinnosti, na něž v červenci navazovalo zasedání Politického výboru Varšavské smlouvy v Praze. V průběhu tohoto setkání byl představiteli členských zemí smlouvy oficiálně zrušen vojenský pakt východní Evropy symbolizující její nejednotu a roztržštěnost, čímž byl dovošen proces rozpadu východního bloku, jež umožnil zemím, které byly jeho součástí, nastoupit cestu integračního procesu směrem ke sjednocené Evropě.

3. Vývoj evropské politické obranně-bezpečnostní spolupráce do roku 1992

Evropská obranně-bezpečnostní spolupráce se spolu s integračním procesem Evropy vyvíjela v duchu panevropismu v letech následujících po ukončení II. světové války, a na konci 90. let 20. století vyústila v Evropskou obrannou a bezpečnostní politiku /viz hlava III/. Jednota, resp. sjednocování evropské vnitřní politiky, jakož i politiky zahraniční a bezpečnostní, tedy oblastí, jež jsou v rámci mezinárodního práva považovány za oblasti spadající do výlučné suverenity států, byla snahou, o níž měla zájem nejen Evropa samotná, nýbrž, v rámci celosvětové bezpečnosti, především Spojené státy, které podmiňovaly svoji poválečnou pomoc právě hospodářskou a vojenskou, potažmo politickou spoluprací evropských zemí. Jak je ovšem patrné z předešlých kapitol týkajících se historického vývoje bezpečnostní politiky v bipolární Evropě, cestu integrace nastoupily pouze demokratické země západní Evropy s tím, že státy, ve kterých v průběhu počátku integračního procesu v 50. letech 20. století panovaly nedemokratické poměry, přistoupily k modelu evropské integrace po pádu diktátorských režimů či vlád integračnímu procesu nenakloněným /Španělsko a Portugalsko přistoupily k Západoevropské unii na konci 80. let/.

3.1 Evropské společenství uhlí a oceli, Evropské obranné společenství a Evropské politické společenství

Počátky evropského integračního procesu byly iniciovány Francií, jméno jejíhož ministra zahraničí nese první dokument, z něhož vzešel první krok na cestě k integraci západní Evropy, tzv. Schumanův plán, jež byl zveřejněn v den pátého výročí ukončení II. světové války, 9. května 1950. Schumanova deklarace se stala klíčovým podkladem k založení Evropského společenství uhlí a oceli (ESUO, European Coal and Steel Community, ECSC), jehož cílem bylo dle Roberta Schumana a Jeana Monneta, jež se stal prvním předsedou Vysokého úřadu ESUO, spojení a urychlení obnovy západoevropského uhelného a ocelářského průmyslu, jakož i záruka, že solidarita ve výrobě zajistí, že válka mezi Francií a Německem bude nejen nemyslitelná, ale zároveň také materiálně nemožná. Evropské společenství uhlí a oceli vzniklo na základě Pařížské smlouvy z dubna 1951, jež byla uzavřena na dobu padesáti let šesti smluvními stranami /Francie, SRN, Itálie a země Beneluxu/, které se svými podpisy staly prvními členskými státy sjednocované Evropy. Po uplynutí doby platnosti Pařížské smlouvy, v roce 2001, nedošlo k obnovení, resp. prodloužení smlouvy, v důsledku čehož bylo Evropské společenství uhlí a oceli k 23.7. 2002 rozpuštěno s tím, že úspěšně splnilo stanovené cíle a jeho další existence, založená na průmyslově oborové vyhraněnosti by vzhledem k aktivní roli Evropských společenství, ne než přešla aktiva a závazky ESUO, jakož i pravomoci v oblasti uhlí a oceli, byla nadbytečná. Pařížská smlouva v článku 1 deklaruje vznik společného trhu mezi smluvními státy, jakož i společné cíle a orgány, jejichž úkoly jsou smlouvou vytyčeny coby kontrolní /dozírat na zásobování společného trhu – čl. 3 písm. a), dozírat na zavedení nejnižších cen za stanovených podmínek – čl. 3 písm. c)/, zajišťovací /zajišťovat všem uživatelům trhu ve stejném postavení stejný přístup k produkci – čl. 3, písm. b)/, a úkoly vedoucí k obecnému prospěchu /podporovat zlepšování pracovních míst, podmínek a životní úrovně pracujících v každém průmyslovém odvětví – čl. 3 písm. e), podporovat plynulé rozšiřování a modernizování výroby – čl. 3 písm. g)/. Společné orgány Společenství nadstátního charakteru, jež byly za účelem plnění úkolů vytyčených v článku 7 a násl. Pařížské smlouvy zřízeny, a jež sloužily k provádění společné politiky Společenství, tedy Komise, Evropský parlament,

Rada, Soudní a Účetní dvůr a Poradní výbor se v průběhu následujících let staly podstatnými institucemi v procesu evropské integrace s tím, že do té doby suverénní rozhodovací práva jednotlivých členských států Společenství o oblastech pokrytých Pařížskou smlouvou byly přeneseny na Vysoký úřad ESUO.

Jak z výše uvedeného vyplývá, první kroky na cestě evropské integrace měly za cíl sjednocení základních zájmů smluvních stran v oblasti ekonomické spolupráce s cílem vybudovat zřízením hospodářského společenství základy širšího a hlubšího společenství mezi národy, a položit tak základy institucí, jež by byly způsobilé toto společenství řídit. Pařížská smlouva se tedy zabývá výhradně oblastmi s ekonomickou spoluprací souvisejícími, a nezakotvuje žádná opatření na poli bezpečnostní spolupráce, což ovšem neznamená nečinnost západoevropských zemí v této oblasti, neboť to byla právě jednání o vytvoření Evropského společenství uhlí a oceli, která podpořila vizi a iniciativu o vytvoření Evropského obranného společenství (EOS, European Defence Community, EDC), tedy uskupení, jež by dle návrhu francouzského předsedy vlády René Plevena znamenalo vytvoření evropské armády, do nějž by spadalo také vojsko Spolkové republiky Německa, jehož kontrola byla primárním cílem jednajících stran, a jež by podléhalo velení evropského ministra obrany, čímž by v atmosféře probíhajícího vojenského konfliktu v Koreji a soudobé studené války s přetrvávající hrozbou útoku ze strany Sovětského svazu došlo k efektivní kontrole bezpečnostní situace v západní Evropě a k posílení vojenských pozic západních mocností. Za tímto účelem podepsaly členské země ESUO v květnu 1952 smlouvu o vytvoření Evropského obranného společenství. Ačkoliv jednání vedoucí k podepsání Pařížské smlouvy zakládající EOS prohloubila spolupráci mezi členskými státy Evropského společenství uhlí a oceli vzájemně, jakož i mezi nimi a západním Německem, jež se stalo také smluvní stranou smlouvy, jednalo se o projekt příliš převratného významu. A to zejména díky tezi státní suverenity, jíž vize nadstátních orgánů v oblasti bezpečnostní, potažmo zahraniční politiky narušovala, a k jehož vzniku nebyla mezi smluvními stranami potřebná vůle. Jako předmět politických sporů zejména ve Francii vedl k tomu, že zákonodárny sbor odmítl smlouvu v srpnu 1954 ratifikovat, čímž EOS pozbylo svého zamýšleného smyslu. Po neúspěchu Pařížské smlouvy o vytvoření EOS došlo také ke zrušení projektu na

vytvoření Evropského politického společenství (EPS, European Political Community, EPC), jež úzce souvisel s plánem Evropského obranného společenství a byl budován společně s ním, jelikož jeho primárním úsilím bylo vytvořit vedle společné evropské obranné struktury jednotnou zahraniční politiku. Smlouva o vytvoření Evropského politického společenství, resp. její návrh byl vypracován Shromážděním Evropského společenství uhlí a oceli, a tato zakotvovala ustanovení orgánů a institucí, jež by měly nadstátní charakter, a jež měly sloučit nejen oblasti pokrývané ESUO a EOS, tedy oblasti hospodářské a obranně-bezpečnostní, nýbrž měly působit též na poli zahraniční politiky členských států. Existence EPS byla svým zaměřením zcela závislá na existenci předpokládaného obranného společenství, čímž došlo k jeho zániku spolu s projektem EOS.

Po roce 1954 byla tedy evropská bezpečnost soustředěna pouze v rámci Severoatlantické aliance, jež se po dobu následujících desetiletí stala jedinou organizací zodpovědnou za evropskou bezpečnost. Evropská integrace se po tuto dobu vztahovala na hospodářskou oblast v Montánní unii, jež se prokázala coby společenství úspěšně působící v ekonomické integraci západní Evropy s tím, že došlo k rozvíjení spolupráce došlo prostřednictvím Římských smluv z roku 1957, jež založily Evropské hospodářské společenství a Evropské společenství atomové energie.

3.2 Evropské hospodářské společenství, Evropské společenství atomové energie a Evropská společenství

V druhé polovině 50. let 20. století, kdy počaly být zřetelné úspěchy Montánní unie, došlo k jednáním, jež vyústila v další krok západoevropské ekonomické integrace, jímž bylo ustanovení organizace, jejímž úkolem bylo podporovat vytvoření společného trhu a přispívat k rozvoji ekonomického života a stálému hospodářskému růstu skrze postupné sblížování hospodářských politik členských států, Evropského hospodářského společenství (EHS, European Economic Community, EEC). Spolu s touto organizací bylo Římskými smlouvami vytvořeno také Evropské společenství pro atomovou energii

(EURATOM, European Atomic Energy Community, EAEC), jež se stalo platformou pro podporu výzkumu atomové energie, zvýšení bezpečnosti jaderných zařízení a nadnárodní kontrolu zacházení se štěpným materiálem v souvislosti s podporou mírového využívání atomové energie. Římské smlouvy, jimiž obě společenství vznikla, vstoupily v platnost 1.1. 1958 a staly se klíčovými dokumenty evropské integrace, neboť postupně docházelo k jejich doplňování a rozšiřování o další oblasti, a jejich význam spočíval také ve shodné členské základně všech společenství, čímž daly tyto instituce vzniknout Evropským společenstvím (ES, European Community, EC), a to především díky faktu, že ESUO, EHS a EURATOM tvořily doplňující se celek, jelikož měly podobná zadání a sloužily stejnému primárnímu účelu, jímž byl společný trh a vzájemná spolupráce na nadnárodní úrovni.

Společenství byla založena na bázi celní unie a společného trhu, jež byly vytvářeny v průběhu přechodného období 12 let, kdy byly v červenci 1969 dobudovány. Celní unie spočívala, v souladu s Pařížskou smlouvou a smlouvami Římskými, v odbourávání cel, kvantitativních omezení obchodu a zákazu daňové diskriminace importovaného zboží, jež spolu s aplikovanou zásadou volného pohybu zboží, pracovních sil a služeb, jakož i svobodou podnikání tvořil základ postupného sbližování ekonomik členských států Společenství, jejich vzájemnému propojení a jednotnému postupu v hospodářské oblasti.

Ani v Římských smlouvách však nebyla právně ošetřena zahraničně-bezpečnostní politika členských států, a proto se členské státy Společenství pokoušely, vzhledem k neustále se prohlubujícímu integračnímu procesu, nalézt prostřednictvím různých iniciativ cestu, jež by tuto oblast ošetřovala, a jež by byla politicky přijatelná pro všechny členské státy. Nejdůležitějším výsledkem této snahy byly dva návrhy z let 1961 a 1962 iniciované francouzským prezidentem de Gaullem, a souhrnně nazývané plán Christiana Foucheta (Fouchetův plán), jehož podstatou bylo vytvoření Unie států, jejíž právní základ by byl tvořen Smlouvou o Unii, jež by provedla revizi základních smluv Evropských společenství, a jež měla obsáhnout všechny jeho členské státy. Ačkoliv se však Fouchetův plán pokoušel vytvořit všeobecný politický rámec pro spolupráci mezi členskými státy Společenství, byl těmito odmítnut již ve fázi projednávání. Bylo to jednak z důvodu

neochoty ostatních zemí podrobit smlouvy Společenství revizi, a jednak pro přílišné prosazování francouzského postoje, jenž trval na nezávislosti jednotlivých členských států a na posílení jejich mezivládní spolupráce, zatímco ostatní státy Společenství požadovaly evropskou integraci se samostatnými, nadnárodními, institucemi.

3.3 Evropská politická spolupráce

V průběhu 60. let 20. století tak nedošlo ke shodě mezi členskými státy Společenství, jenž by přinesla posun v politickém a zahraničním a obranně-bezpečnostním sjednocení Evropy, ačkoliv si jejich představitelé byli vědomi potřeby této jednoty. To se jasně ukázalo na haagském summitu v roce 1969, kdy byla dovršena ekonomická integrace a přirozeným vývojem mělo dojít k integraci politické, a kdy byli pověřeni ministři zahraničních věcí členských států ES v čele s Etiennem Davignonem, k nalezení nejvhodnějšího způsobu, jak dosáhnout pokroku v otázce politického sjednocení v kontextu s prvním rozšířením Společenství. O této otázce byla vedena jednání, jež vedla k uskutečnění v roce 1973, kdy se novými členskými státy stalo Dánsko, Irsko a Velká Británie. V průběhu téhož roku byly přijaty dvě hlavní zásady rozšiřování Společenství, a to zásada povinného přejmutí principů, jakož i přijatých politických a právních aktů (*acquis communautaire*) přístupujícími státy, a zásada bezprostřední změny v institucích Společenství. První změna proběhla v prosinci následujícího roku na pařížském summitu, v jehož rámci byla přijata deklarace zřizující Evropskou radu coby platformu pro rozhodování základních politických otázek a řešení nejzávažnějších problémů Společenství. Zároveň byl kladně přijat návrh na obsazování Evropského parlamentu prostřednictvím přímých a všeobecných voleb. Pověřeni ministři zahraničních věcí sestavili a na lucemburském summitu ES v říjnu 1970 předložili tzv. Davignonovu zprávu, jež byla tímto účastníky summitu přijata, a jejímž základním poselstvím bylo doporučení týkající se vytvoření systému harmonizujícího stanoviska, sjednocujícího postoje a tam, kde je to možné vedení jednání směřujícím ke společným rozhodnutím. Za účelem koordinace zahraničně-politických přístupů členských států doporučovala Davignonova zpráva řadu opatření. Na prvním místě navrhla konání

pravidelných (2x ročně) konzultačních schůzek ministrů zahraničních věcí, podporovaných Politickým výborem složeným z politických ředitelů těchto ministerstev a administrativním sekretariátem. Dále doporučila udržovat trvalé spojení mezi velvyslanci členských států v hlavních městech třetích, resp. nečlenských zemí a vydávat společné instrukce v některých otázkách. První společné zahraničně-politické prohlášení bylo vydáno v květnu 1971 ohledně situace na Blízkém východě. V rámci Davignonovy zprávy se tedy reprezentanti členských států Společenství dohodli na zásadách a postupech ve společné zahraniční politice, čímž dali vzniknout Evropské politické spolupráci (EPS, European Political Cooperation, EPC), jež se stala přelomovou institucí v procesu evropské integrace, ačkoliv nevykazovala pevnou organizační strukturu a nestála na právním, smluvním, základě.

Nastoupená cesta Evropské politické spolupráce, jež fungovala na základě mezivládní spolupráce, se ukázala být úspěšnou, což potvrdila Davignonova zpráva z roku 1973, jež doporučila v započatém procesu politické integrace pokračovat, a na jejímž základu byly konzultační schůzky ministrů zahraničních věcí, jakož i Politického výboru konány častěji. Současně se zvýšením intenzity jednání došlo v zahraničně-politické oblasti členských států Společenství také k zavedení komunikačního systému Coreau (Correspondence européenne), jež tyto propojil, čímž napomohl k efektivnější koordinaci EPS. V průběhu 70. let 20. století tak zvítězilo přesvědčení, že subjekt zásadního významu, jakým bezpochyby ES byly, nemůže příliš dlouho zůstat stranou politického dění.

Bez ohledu na dílčí úspěchy Evropské politické spolupráce na poli zahraniční politiky se postupem času se ukázalo, že její vliv, resp. vliv a efektivita Evropských společenství nejsou natolik silné, aby tyto byly schopny být rovnocenným partnerem Spojeným státům na straně jedné a Sovětskému svazu a východnímu bloku jako celku na straně druhé. To prokázala zejména invaze SSSR do Afganistánu v roce 1979, resp. neúčinnost opatření, jež proti Sovětskému svazu ES směřovaly. EPS se tak ocitla v prostoru značně omezující mezivládní spolupráce, jež vyžadovala konsenzus všech členských států. Podstatně limitována byla také oblast bezpečnostní politiky, a to

z důvodu její redukce na pouhou spolupráci při řešení politických a ekonomických aspektů bezpečnosti, což znamenalo naprosté vyloučení vojenského prvku.

Představitelé Společenství si byli dobře vědomi nedostatku vlivu a výsledků v oblasti zahraniční politiky, jakož i v oblasti obranně-bezpečnostní, což prokázalo předložení německo-italské iniciativy z roku 1982. Jejím prostřednictvím byl navržen Evropský akt, jež vedl na stuttgartském summitu ES k vydání Slavnostní deklarace o Evropské unii v červnu 1983. Reprezentanty členských zemí Společenství inspiroval k rozhodnutí, aby byly do EPS zahrnuty politické a ekonomické aspekty evropské bezpečnosti, vyjma aspektů vojenských. Integraci zahraniční politiky ES, potažmo politiky obranné a bezpečnostní bylo možno v průběhu 80. let 20. století spatřovat v reálnějších konturách, a to především po milánském zasedání Evropské rady v roce 1985, kdy se tato usnesla na vytvoření jednotného evropského trhu do roku 1992, a zároveň svolala mezivládní konferenci o reformě institucí Společenství, a to na základě zprávy výboru irského senátora Jamese Doogea, jež se zabýval otázkami spolupráce v zahraniční oblasti, a jež v rámci předložené zprávy navrhoval zaměřit pozornost na harmonizaci politické oblasti bezpečnosti.

3.4 Jednotný evropský akt

Výrazným milníkem v integraci evropské zahraniční, obranné a bezpečnostní politiky se stalo přijetí Jednotného evropského aktu /JEA, Single European Act, SEA/ v roce 1986, dokumentu, jež provedl zásadní, resp. první významnou revizi Římských smluv, a jež byl výsledkem mezivládní konference svolané o rok dříve. Cílem Jednotného evropského aktu bylo kromě změn a doplnění ustanovení Pařížské smlouvy a smluv Římských /především smlouvy o Evropském hospodářském společenství/ týkajících se obchodní politiky členských států, také zakotvení ustanovení o evropské spolupráci v oblasti zahraniční politiky, čímž se tento dokument stal právním podkladem pro vybudování II. pilíře Evropské unie /viz hlava III, kap. 1.1/.

JEA zakotvil v rámci Kapitoly IV závazek smluvních stran vzájemně se informovat a radit o jakýchkoliv zahraničně-politických záležitostech všeobecného zájmu tak, aby zajistily, že jejich společný vliv je uplatňován co nejúčinněji koordinací, sbližováním stanovisek a uskutečňováním společných kroků /čl. 30 odst. 2 písm. a/, jakož i závazek každé smluvní strany brát plně v úvahu stanoviska ostatních partnerů při zaujímání stanovisek a vnitrostátních opatřeních, a věnovat náležitou pozornost tomu, že je žádoucí zaujímat a uskutečňovat společné evropské postoje /čl. 30 odst. 2 písm. c/. Dále se v rámci JEA smluvní strany zavázaly usilovat o to, aby se vyvarovaly jakéhokoliv kroku nebo postoje, který snižuje účinnost jejich soudržnosti v mezinárodních vztazích nebo v mezinárodních organizacích /čl. 30 odst. 2 písm. d/. Smlouva stanovila i závazek smluvních stran účastnících se mezinárodních konferencí, či mezinárodních institucí, usilovat o zaujetí společných postojů k bodům evropské spolupráce v oblasti zahraniční politiky. Smluvní strany JEA, jež nejsou členy mezinárodních institucí nebo se neúčastní mezinárodní konference pak na sebe dle čl. 30 odst. 7 písm. b berou závazek vzít plně v úvahu stanoviska dohodnutí v rámci Evropské politické spolupráce. Tyto závazky právně zakotvily charakter společné zahraniční politiky solidarity a jednoty, jenž byl potvrzen také v odst. 5 článku 30, který stanovil nutnost souladu zahraniční politiky Evropských společenství a politiky dohodnuté v rámci Evropské politické spolupráce.

Jednotný evropský akt dále potvrdil a formalizoval již existující instituce (např. Politický výbor, čl. 30 odst. 10 písm. c, d, e, f), jakož i režim fungující Evropské politické spolupráce s tím, že ustanovil intenzitu konání schůzek ministrů zahraničních věcí a členů Komise minimálně čtyřikrát do roka, a to v rámci EPS /čl. 30 odst. 3 písm. a, věta první/, a s umožněním projednávání zahraničně-politických záležitostí také v rámci Rady Evropských společenství /čl. 30 odst. 3 písm. a, věta druhá/. Zároveň tento dokument vymezil roli institucí ES při provádění evropské spolupráce v oblasti zahraniční politiky, když stanovil oprávnění, resp. povinnost Komise plně se podílet na politické spolupráci /čl. 30 odst. 3 písm. b/, jakož i závazek smluvních stran zajistit, aby se do Evropské politické spolupráce úzce zapojil Evropský parlament. Za tímto účelem má předsedající země pravidelně informovat Evropský parlament o zahraničně-politických otázkách,

kteře jsou projednávány v rámci politické spolupráce /čl. 30 odst. 4/. JEA zřídil svým ustanovením čl 30 odst. 10 písm. g Sekretariát se sídlem v Bruselu, jehož úkolem je pomáhat předsedající zemi, již podléhá při výkonu svých povinností, při přípravě a uplatňování EPS, jakož i v administrativních záležitostech.

Jak je z výše uvedeného patrné, stal se Jednotný evropský akt dokumentem právně zakotvujícím evropskou společnou zahraničně-politickou spolupráci, její mechanismy a režim. Kromě oblastí týkajících se obchodu a společného trhu, jež JEA také ošetřoval, a jež vytvořil koncepci jednotného vnitřního trhu, tedy trhu bez vnitřních hranic, v němž je zajištěn volný pohyb osob, zboží, služeb a kapitálu, tím, že zakotvil odstranění kontrol osob a zboží na vnitřních hranicích, se stal Jednotný evropský akt podkladem k reálně fungující společné evropské spolupráci v oblasti zahraničních věcí, potažmo pak v oblasti bezpečnosti a obrany. Z důvodu poměrně zásadního, a především počátečního, zakotvení ustanovení týkajících se těchto oblastí, stanovil JEA závazek smluvních stran přezkoumat, zda je potřebná revize Hlavy III, a to ve lhůtě pěti let po vstupu JEA v platnost (1.7. 1987). Vzhledem k zásadní přeměně uskutečněné Jednotným evropským aktem však k této revizi došlo již v roce 1989, kdy Evropská rada svolala mezivládní konferenci, jejímž úkolem bylo projednání otázek politické unie. V rámci jednání této konference postoupila evropská integrace směrem ke sjednocování politik členských států, tedy směrem k vytvoření celku tvořeným členskými státy Evropských společenství, jež by disponoval totožnou členskou základnou, avšak rozdílnou působností.

II. Vývoj po Maastrichtské smlouvě

1. Smlouva o Evropské unii

Impulsem k vytvoření dokumentu, jež utvořil novým způsobem politickou tvář Evropy, bylo svolání mezivládní konference o zřízení hospodářské a měnové, jakož i politické unie Evropskou radou na jejím zasedání ve Štrasburku v prosinci 1989. V jejím rámci byla v roce 1991 uzavřena, a v únoru 1992 podepsána Smlouva o Evropské unii (SEU, Maastrichtská smlouva, The Maastricht Treaty) s tím, že vstoupí v platnost 1.

ledna 1993 za předpokladu, že bude ratifikována všemi signatářskými státy. Vzhledem ke značně rozsáhlým změnám, které Maastrichtská smlouva přinesla, došlo k ratifikaci všemi smluvními stranami později, a smlouva vstoupila v platnost 1. listopadu 1993.

Maastrichtská smlouva představuje nejvýznamnější revizi Římských smluv, a její ustanovení umožňují nejen hlubší integraci ekonomickou, kdy na vytvoření jednotného vnitřního trhu mělo dle smlouvy navázat vytvoření hospodářské a měnové unie, a to do 1. ledna 1999, nýbrž také integraci politickou, přičemž koordinuje politiku členských států také v oblasti bezpečnosti a obrany. Smlouva tak představuje „novou etapu v procesu vytváření stále užšího svazku mezi národy Evropy, v němž jsou rozhodnutí přijímána co nejotevřeněji a co nejbliže občanům „ (čl. 1, věta druhá). Maastrichtská smlouva je tedy významná nejen tím, že jí byla vytvořena a právně zakotvena Evropská unie, založena na Evropských společenstvích doplněných novými politikami a formami spolupráce. Smlouva je stanovila s tím, že posláním Unie je utvářet vztahy mezi členskými státy a mezi jejich národy na základě soudržnosti a solidarity (čl. 1, věta třetí). Za tímžto účelem disponuje Unie jednotnou soustavou orgánů, která zajišťuje soudržnost a nepřetržitost činností uskutečňovaných k dosažení jejich cílů za současného zachování a rozvíjení *acquis communautaire* (čl. 3, věta první). Skutečně unikátní je Smlouva o Evropské unii tím, že obohatila politickou spolupráci také v oblasti zahraniční politiky s tím, že Unie zajišťuje zejména soudržnost všech svých vnějších činností jako celku v rámci své zahraniční, bezpečnostní a hospodářské politiky, čímž vytvořila jedinečnou třípilířovou strukturu, jež spojuje integrační spolupráci vybavenou nadstátními orgány, jakož i spolupráci na úrovni mezivládní.

Maastrichtská smlouva o Evropské unii završila proces vedoucí členské státy Společenství ke Společné zahraniční a bezpečnostní politice SZBP, (Common Foreign and Security Policy, CFSP), jehož součástí tvoří Evropská bezpečnostní a obranná politika (EBOP, European Security and Defence Policy, ESDP) /blíže hlava III/. Jeho vývoj byl nelehký zejména pro rozdílné zájmy a priority členských zemí dané geopolitickým aspektem, jakož i přirozeným vývojem historickým. Ačkoliv již Jednotný evropský akt z roku 1986 ve své Hlavě III. zakotvoval evropskou spolupráci v oblasti zahraniční politiky, ukázala se tato ustanovení jako nepřítis účinná, a potřeba rozsáhlejší úpravy této

oblasti stále více naléhavou. Maastrichtská smlouva se touto potřebnou úpravou stala tím, že převzala celou Hlavu III. JEA, jež se v jejím rámci stala Hlavou V. (článek J) nesoucí však již označení Ustanovení o Společné zahraniční a bezpečnostní politice, a zakotvující cíle Unie na tomto poli. Těmi jsou vymezování zásad a obecných směrů společné zahraniční a bezpečnostní politiky, rozhodování o společných strategiích, přijímání společných akcí a zaujímání společných postojů, a posilování systematické spolupráce mezi členskými státy při provádění jejich politiky (čl. 12 SEU). Maastrichtská smlouva formálně potvrdila kvantitativní posun v dané oblasti.

Maastrichtská smlouva tvoří právní základ Evropské unie spočívající na třech pilířích, jež zastřešují tři Společenství (ES, EHS a EURATOM), oblast zahraniční a bezpečnostní politiky a oblast justice a vnitra. Ačkoliv v rámci prvního pilíře členské státy neváhaly vložit svoje pravomoci plynoucí ze Společenství na Unii, to znamená, že politiky týkající se Společenství jsou prováděny nadnárodním, supranacionálním způsobem, v oblasti druhého a třetího pilíře si členské země zachovaly suverénní pravomoci jako důsledek kompromisu vyplývajícího z historicko-politického pozadí, v němž byla Maastrichtská smlouva vyjednávána. Toto pozadí je charakterizováno především krizí na území bývalé Jugoslávie v roce 1991. Ta prokázala neschopnost mezinárodního společenství dostatečně účinně zastavit či zmírnit stupňující se válečný konflikt, přičemž nejaktivnějšími institucemi, jež se o tyto cíle snažily, byly EHS a Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě (KBSP, Conference on Security and Cooperation in Europe, CSCE)¹⁹, jež v průběhu 90. let díky rozšíření členské základny přerostla ve skutečně panevropskou formální instituci. Důsledkem této expanze Konference byl ovšem nedostatek koherence v jejím rámci, což vedlo účastnické státy budapešťského summitu KBSE k její přeměně v Organizaci pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE, Organisation for Security and Cooperation in Europe, OSCE) s účinností od 1. ledna 1995. Stalo se tak především na základě tlaku vyvíjeném členskými státy Evropské unie, jež institucionalizaci Konference prosazovaly. Jedním

¹⁹ Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě byla prvním viditelným signálem v procesu omezení zbrojení mezi Spojenými státy a Sovětským svazem, a jejího zasedání se účastnilo celkem 35 zemí včetně USA, SSSR a Kanady. Výsledkem jednání bylo přijetí Helsinského závěrečného aktu („Helsinki Final Act“), který obsahoval tři tzv. koše problémů, a to evropskou bezpečnost, spolupráci v oblasti kultury, vědy a životního prostředí a oblast humanitární. Tento dokument však nebyl právně závazný.

z jejich hlavních argumentů byla aktuálnost a význam tzv. lidské dimenze. V souvislosti s koncem bipolárního rozdělení, duch jednoty a sdílení společných hodnot spolu s principy nediskriminace tak, jak byly uvedeny v Pařížské chartě přijaté v rámci zasedání Konference v roce 1990, v době po ukončení studené války. V téže době (v letech 1989-1992) docházelo také k přesunu vojenských záležitostí týkajících se předešle rozděleného Východu a Západu na vyjednávací platformu institucí stojících mimo Konferenci, především pak na Severoatlantickou alianci v rámci jejího programu Partnerství pro mír (Partnership for Peace, PfP). Cílem tohoto programu Aliance byla především spolupráce s Ruskou federací. Jeho vyhlášení na bruselském zasedání Aliance v lednu 1994, jež se stalo historickým mezníkem ve východo-západních vztazích tím, že vedlo k vytvoření základního rámce euroatlantické bezpečnosti. Otázka rozsahu úlohy Aliance na poli evropské bezpečnosti v postbipolární éře se stala dalším důležitým faktorem na pozadí maastrichtských jednání.

Tato otázka vyplývala ze skutečnosti, že mezi členskými státy Společenství, resp. Evropské unie panoval rozpor v otázce míry angažovanosti, finanční pomoci materiální v případech probíhajících i v budoucnu možných krizí a válečných konfliktů. Tento rozpor se netýkal členů Unie coby suverénních subjektů mezinárodního práva, nýbrž také jako smluvních stran NATO. Členské státy Unie měly k Severoatlantické alianci veskrze ambivalentní vztah. Dle názoru některých měl být zachován monopol NATO zajišťování evropské bezpečnosti, což tyto země považovaly za nejlepší řešení otázky evropské bezpečnosti (postoj Velké Británie). Jiné členské státy preferovaly zvýšenou vojenskou spolupráci na unijní úrovni (Francie). V rámci Maastrichtské smlouvy nebylo proto zakotveno pro zahraniční a bezpečnostní oblast (spadající do druhého pilíře spolu s pilířem třetím) supranárodní zacházení, čímž byl vytvořen určitý kompromis mezi různými postoji členských států. Toto kompromisní uspořádání bylo tedy důsledkem a reflexí atlantského a evropského politického proudu působícího tradičně v oblasti evropské bezpečnosti.

Ačkoliv díky Maastrichtské smlouvě došlo k úspěchu na poli sjednocení zahraniční a bezpečnostní politiky díky jejímu zakotvení a právnímu postavení v rámci II. pilíře Evropské unie, jež bylo nepochybným projevem jejího sblížujícího se politického

směřování, byly státům Unie v této oblasti ponechány suverénní pravomoci a rozhodující role, a jejich spolupráce spočívá v jednáních na mezivládní úrovni. Tím se unijní zahraniční a bezpečnostní politika výrazně odlišuje od společných politik v jiných oblastech (zemědělství, doprava, apod.), jež Evropská unie vytváří a řídí prostřednictvím nařízení (regulations) a směrnic (directives)²⁰ Evropské komise a Rady v souladu se závazkem deklarovaným v Hlavě I., článku C Maastrichtské smlouvy, jež ustanovuje jednotnou soustavu orgánů Unie, která zajišťuje soudržnost a nepřetržitost činností uskutečňovaných k dosažení jejich cílů za současného zachování a rozvíjení *acquis communautaire*. Jejich výsledky jsou pro členské státy závazné, a na rozdíl od úpravy jsou ponechány pravomoci v II. a III. pilíři, neboť je členské státy ratifikací Maastrichtské smlouvy přenesly na nadnárodní strukturu Evropské unie.

VI. Mezinárodněprávní aspekty II. pilíře Evropské unie

I. Mezinárodněprávní instrumenty Společné zahraniční a bezpečnostní politiky

A. Společný postoj, společné akce, stanoviska a strategie Evropské unie

Jak je z výše uvedeného patrné, je II. pilíř Evropské unie vyčleněn z komunitárního práva Unie, jemuž nepodléhá, což vyplývá již z ustanovení Hlavy I., článku C, věta druhá, který zakotvuje soudržnost všech vnějších činností Unie (jež tato zajišťuje) jako celku v rámci její zahraniční, bezpečnostní a hospodářské politiky a politiky rozvoje s tím, že orgány odpovědnými za zajištění této soudržnosti jsou v rámci svých pravomocí Rada a Komise. Jelikož pro právo Evropské unie platí, že právní systém Unie přejímá *acquis communautaire* coby soubor platných legislativních opatření a principů tvorby, interpretace a aplikace práva Unie, je zřejmé, že zahraničně-bezpečnostní politika, resp. Společná zahraniční a bezpečnostní politika (viz. Hlava III.) členských států Unie podléhá právnímu režimu jednotlivých zemí a je Společnou, potažmo Evropskou zahraniční a bezpečnostní politikou zastřešena.

²⁰ podrobněji viz Evropské právo, Tichý, Arnold, Svoboda, Zemánek, Král

Členské státy Unie se ratifikací Maastrichtské smlouvy zavázaly aktivně a bezvýhradně podporovat zahraniční a bezpečnostní politiku Evropské unie v duchu loajality a vzájemné solidarity s tím, že se zdrží jakéhokoliv jednání, jež je v rozporu se zájmy Unie nebo může (tj. je způsobilé) snižovat účinnost jejího působení jako soudržné síly v mezinárodních vztazích²¹, přičemž institucí, jež disponuje pravomocemi v oblasti kontroly, resp. dbání dodržování těchto zásad je Evropská Rada (článek J.1, odst. 4) („The Council shall ensure that these principles are complied with“). Jelikož tedy má být, v souladu se Smlouvou o Evropské unii, postup jejích členských států v zahraničně-bezpečnostní politice jednotný, vyjmenovává tato instituty, jejichž prostřednictvím má být zahraničně-bezpečnostní politika Unie vedena. Těmito instituty jsou společný postoj Rady, který zaujme kdykoliv to považuje za nezbytné (čl. J.2, odst. 2) („the Council shall define a common position“), koordinace činnosti členských států v mezinárodních organizacích a na mezinárodních konferencích (čl. J.2 odst. 3) („Member States shall coordinate their action...“), jež spočívá ve společném postupu členských států, jehož právní základ tvoří směrnice Evropské rady, a společné akce členských států (čl. J.3 odst. 1) („The Council shall decide...that a matter should be the subject of joint action“). Tyto instituty, jež rámcově spadají do oblasti mezinárodního práva veřejného, a jež byly následně rozvinuty v Amsterdamské smlouvě z roku 1997, tak slouží členským státům Unie k prosazování jednotné společné zahraniční a bezpečnostní politiky, a potažmo k naplnění cílů, jež byly Maastrichtskou smlouvou vytyčeny, a jimiž jsou ochrana společných hodnot („to safeguard common values“), základních zájmů („fundamental interests“) a nezávislosti Unie („independence of the Union“), posilování bezpečnosti Unie a jejích členských států ve všech formách („to strenghten the security of the Union and its Member States in all ways“), zachování míru a posilování mezinárodní bezpečnosti („to preserve peace and strenghten internation security“), a to v souladu se zásadami Charty OSN, jakož i se zásadami Helsinského závěrečného aktu a cíli deklarovanými v Pařížské chartě, podpora mezinárodní spolupráce („to promote international cooperation“) a rozvíjení a upevňování demokracie a právního státu („to develop and consolidate democracy and rule of law“), jakož i dodržování lidských práv a

²¹ „the Member States shall refrain from any action which is contrary to the interests of the Union or likely to impair its effectiveness as a cohesive force in international relations“

základních svobod („respect for human rights and fundamental freedoms“) (čl. J.1 odst. 2). Uvedené cíle plní Evropská unie dle znění Maastrichtské smlouvy zaváděním systematické spolupráce mezi členskými státy při provádění jejich politik, a to v souladu s článkem J.2 této Smlouvy prostřednictvím podávání vzájemných informací a provádění konzultací ohledně všech záležitostí zahraniční a bezpečnostní politiky obecného zájmu tak, aby koordinací své činnosti členské státy zajistily co možná nejúčinnější uplatňování svého společného vlivu, k čemuž těmto slouží mezinárodněprávní instituty výše uvedené a níže popsané tak, jak byly stanoveny Smlouvou o Evropské unii před revizí provedenou Amsterdamskou smlouvou a dokumenty na tuto navazující.

Maastrichtská smlouva poskytla Evropské radě poměrně široké oprávnění formulovat společné stanovisko Evropské unie ve vztahů k třetím zemím tím, že stanovila tuto pravomoc Rady všude tam, kde to považuje za nezbytné („Whenever it deems it necessary, the Council shall define a common position“) s tím, že členské státy mají povinnost zajistit, aby jejich národní politiky těmto společným stanoviskům odpovídaly, resp. aby jednotlivé národní politiky v oblasti, v níž Rada zaujmula společné stanovisko, byly s tímto stanoviskem v souladu („The Member States shall ensure that their national policies conform to the common positions“)²². V souladu s touto povinností se členské státy dále zavázaly zastávat společná stanoviska Rady, potažmo Unie, v mezinárodních organizacích, jejichž jsou členy, a na mezinárodních konferencích, jichž se účastní. Společné stanovisko či postoj přijímá Rada k nečlenským zemím či uskupením, jakož i k aktuálním problémům či událostem, a jejich frekvence je poměrně vysoká s tím, že společná stanoviska jsou Radou vydávána několikrát týdně s tím, že v případě změny situace dochází k úpravě společného postoje tak, aby získal na aktuálnosti. Předcházející společný postoj je tím formálně zrušen, jak tomu bylo např. v případě společného postoje Rady týkajícího se přijetí a realizace opatření v boji proti terorismu z roku 2002²³ jenž byl následujícího roku doplněn a upraven, či společného postoje vydaného po teroristických útocích 11. září 2001²⁴, jež bylo doplněno. Na základě výše uvedeného lze tedy shrnout, že společná stanoviska slouží coby nástroj

²² Maastrichtská smlouva je tak prvním právním rámcem pro SZBP tím, že akty vydané na jejím základě mají právní závaznost.

²³ Combating terrorism, č.j. OJ L 164/22.06.2002

²⁴ Common position, 2001/931/CFSP

Rady k vyjádření postojů členských států, resp. Evropské unie, k záležitostem týkajícím se nejen politiky třetích zemí, nýbrž k jakémukoliv dění či situaci, jakož i vyjádření jejich spolupráce na mezistátní úrovni.

Společným postojům obsahově blízké jsou tzv. společné strategie, které určují cíle, zdroje a metody k dosažení společného postupu členských států v rámci určité oblasti či problematiky. Ačkoliv se však jednalo o poměrně efektivní nástroj Společné zahraniční a bezpečnostní politiky Unie, návrh Smlouvy o Ústavě pro Evropu z roku 2004 již společné strategie v Kapitole II. (Společná zahraniční a bezpečnostní politika) nezakotvuje vedle ostatních nástrojů SZBP²⁵, kterými jsou vymezování obecných směrů, přijímání evropských rozhodnutí vymezujících akce, které má Unie provést a postoje, které má zaujmout. Na tomto místě je třeba uvést, že požadavek, aby národní politiky odpovídaly společným postojům, vzbuzuje určité nejasnosti. Z rozboru provedeného M. Koskenniemi vyplývá, že společné postoje přijaté Radou v letech 1994–1996 lze rozdělit do čtyř skupin²⁶. Nejpočetnější se týká realizace rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN o ekonomických sankcích, což jsou opatření pro státy závazná dle čl. 25 a 48 Charty OSN. Druhá skupina společných postojů směřovala k vyhlášení zbrojního embarga na konkrétní země (Barma, Nigérie, Afghánistán), a to nezávisle na rozhodnutích Rady bezpečnosti. Třetí skupina sloužila k zajištění koordinace postupu členů Unie na mezinárodních konferencích a čtvrtá formulovala podobnou koordinaci ve vztahu ke konkrétním zemím nebo krizovým situacím (např. vůči Rwandě, Angole a Kubě). Žádný z těchto instrumentů však nestanovil pevná pravidla chování s tím, že i politické povinnosti, které určují, jsou velmi měkké²⁷. Uvedená kategorizace je k uplatnění i pro následující léta s tím, že se agenda společných postojů rozšířila o oblast protiteroristických aktivit. Např. v roce 2003 bylo přijato sedm společných postojů týkajících se stanovení nebo prodloužení restriktivních opatření vůči jednotlivým státům²⁸. Dva instrumenty vyslovovaly podporu mezinárodním trestním orgánům¹⁴, jeden

²⁵ Kapitola II., Oddíl 1, čl. III-294 odst. 3, písm. a-c

²⁶ M. Koskenniemi, *International Law Aspects of the Common Foreign and Security Policy*

²⁷ např. Těživé finanční problémy komplikující zahájení trestního postihu válečných zločinů ve Rwandě, což bylo účelem Common Position 94/697/CFSP z října 1994

²⁸ Common Position 2003/115/CFSP Amending C.P. 2002/145/CFSP concerning restrictive measures in relation to Zimbabwe

se týkal dodávek určitého vybavení do Demokratické republiky Kongo¹⁵. V těchto případech převazuje politická koordinace stanovisek a postojů (např. na půdě OSN), která byla uplatňována už v rámci SZP a je dnes rutinní záležitostí a je otázkou, zda vyžaduje právní formu. Ať už je důvod obecných formulací jakýkoliv, společné postoje jako právní instrument SZBP vesměs dublují povinnosti stanovené jinde nebo koordinují stanoviska bez konkrétních závazků. Na druhé straně to Radě umožňuje svobodně se pohybovat ve velké světové diplomacii a flexibilně reagovat na rychlý mezinárodní vývoj²⁹.

Oproti společnému postoji a společné strategii coby nástrojům společné zahraniční a bezpečnostní politiky, jež jsou založena na vyjádřeních a stanoviscích, jsou společné akce nástrojem konkrétního operativního opatření, jež působí právní důsledky, a na jejichž základě je možno vyžadovat přijetí legislativních opatření v členských státech Unie. Nejvíce společných akcí přijala Rada Evropské unie v oblasti Balkánu, súdánského konfliktu a Blízkého východu. Stranou nezůstaly však ani konfliktem postižené oblasti Indonésie³⁰, zakládající monitorovací misi v Aceh, tato společná akce byla doplněna a prodloužena společnou akcí 2006/607/CFSP. V rámci izraelsko-palestinského konfliktu vydala Rada např. společnou akci o policejní misi Evropské unie pro palestinská území³¹, jíž stvrdila připravenost Unie podporovat palestinskou samosprávu při jejím přejímání odpovědnosti za veřejný pořádek, zejména při rozvoji kapacit v rámci civilní policie a při posilování vymahatelnosti práva, a za tímto účelem byla na základě palestinské iniciativy založena Policejní mise Evropské unie pro palestinská území /EUPOL COPPS/, jejímž cílem je usilovat o soudržnost a koordinaci s činností Společenství v oblasti budování kapacit, a to zejména v oblasti trestního soudnictví. Policejní mise Unie, jejíž doba působení byla stanovena na 3 roky, má napomáhat palestinské civilní policii při provádění programu rozvoje policie tím, že jí bude poskytovat poradenství a důkladné odborné vedení. Dalším úkolem EUPOL COPPS je mimo jiné koordinace a zprostředkovávání pomoci Unie a členských států a poradenství v otázkách trestního soudnictví souvisejících s policií.

²⁹ cit. Hýbnerová, S.: Společná zahraniční a bezpečnostní politika a Evropská bezpečnostní a obranná politika

³⁰ Council Joint Action 2005/643/CFSP

³¹ 2005/797/CFSP

B/Mezinárodní smlouvy a právní subjektivita Evropské unie

Dalším mezinárodněprávním instrumentem Společné zahraniční a bezpečnostní politiky jsou mezinárodní dohody a smlouvy uzavírané v oblasti jejího působení, jež sjednává předsednická země Unie za pomoci Vysokého představitele a aparátu Evropské komise s tím, že formálně jsou mezinárodní dohody uzavírány jménem EU Radou. Mezinárodní dohody podléhají mezinárodnímu právu smluvnímu, resp. režimu stanovenému Vídeňskou úmluvou o smluvním právu, dle které při jejich vzniku, resp. obecně vzniku platné mezinárodní smlouvy, je nutná způsobilost smluvních stran k uzavření dohody, řádné projevení vůle smluvních stran být touto vázány a v neposlední řadě musí předmět smlouvy být možný a dovolený. Ačkoliv jsou mezinárodní smlouvy mezi Uníí a dalšími smluvními stranami uzavírány, vyvstává otázka, má-li Unie právní subjektivitu k jejich uzavírání potřebnou, přičemž je nutno podotknout, že v žádné základní smlouvě Unie není její právní subjektivita výslovně stanovena (tato byla poprvé zakotvena v návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu, Část 1, Hlava 1, článek 1-7). Již dříve ovšem probíhala jednání o jejím zakotvení, a to v rámci mezivládních konferencí – Iner-Governmental Conferences, IGC -, jež probíhaly od března 1996 v Turíně do června 1997, kdy byly v Amsterdamu uzavřeny a 2.10. 1997 podepsána Amsterdamská smlouva. Vzhledem k opozičnímu postoji některých členských států však nedošlo ke konsenzu nutnému k deklarování právní subjektivity EU. Právní, resp. mezinárodněprávní subjektivita mezinárodních organizací je na základě mezinárodního práva odvozována třemi způsoby, jimiž jsou smluvní neboli subjektivní teorie, jež stojí na základech vůle explicitně vyjádřené členskými státy organizace, a to v konstitutivním aktu organizace či jiném jejím základním dokumentu. Druhým přístupem je teorie objektivní, která je zásadou stanovující, že pokud mezinárodní organizace vykonává určitou činnost dostatečně autonomním způsobem, může mít ipso facto právní subjektivitu i v oblasti této činnosti, a to nad rozsah právní subjektivity svěřené jí konstitutivním nástrojem, což znamená, že mezinárodněprávní subjektivitu nezískává na základě subjektivní a výslovně vyjádřené vůle členských států, nýbrž je jí mezinárodním právem svěřena na základě objektivního kritéria, jímž je výkon její činnosti, jež samozřejmě musí být v souladu s mezinárodním právem. Obecně nejakceptovanějším

způsobem stanovení mezinárodněprávní subjektivity je pak teorie implikovaných pravomocí, neboli funkcionalistická teorie, jejímž měřítkem není rozhodující explicitní ustanovení deklarující právní subjektivitu ani objektivní činnost, jíž mezinárodní organizace provozuje, avšak jsou jí implikované pravomoce, jež byly mezinárodní organizaci svěřeny či které jsou nutné pro výkon činnosti organizace a tato jich při svých aktivitách oprávněně užívá. Přesun, resp. větší důraz přenesený při zkoumání mezinárodněprávní subjektivity od subjektivní teorie a teorie objektivní k tezi implikovaných pravomocí potvrdil Mezinárodní soudní dvůr při projednávání případu reparací za škody způsobené ve službách Organizace spojených národů ve svém rozhodnutí z 12.4. 1948³² když ke zjištění rozsahu právní subjektivity OSN předložil mezinárodní žalobu proti vládě státu zodpovědného za zranění pracovníka OSN při výkonu jeho služby, přistoupil k funkcionalistické teorii, a to tím, že přezkoumal pravomoci, jež byly OSN svěřeny jejím konstitutivním aktem, jakož i praxí, kterou Organizace od svého vzniku vykonávala³³. Maastrichtská smlouva zakládající Evropskou Unii coby specifickou entitu sui generis právní subjektivitu Unie výslovně nedeklaruje, stejně tak se však nazabývá ani otázkou existence subjektivity Unie v právních řádech jejích členských států. Z absence ustanovení o právní subjektivitě Unie pak vyplývá otázka, je-li tato právně způsobilá jednání s právními důsledky dle mezinárodního práva

³² Bernadotte Case, ICJ Reports pp.174.řř

³³ Ve svém rozhodnutí Mezinárodní soudní dvůr uvedl, že OSN skutečně disponuje subjektivitou v takovém rozsahu, jež jí k podání žaloby opravňuje, jelikož Charta OSN spolu s následnou činností Organizací vykonávanou, zakládá statut OSN, jež jí odděluje od jejích členských států, a to především prostřednictvím orgánů, které jí byly Chartou přiděleny, ovšem také jedinečnými úkoly, kterými jí tato pověřila. Soudní dvůr výslovně stanovil, že v souladu s mezinárodním právem musí být OSN považována za nositele pravomocí, které, ačkoliv nejsou výslovně uvedeny v Chartě Organizace, jsou jí na jejím základě implikovány, neboť jsou nezbytné pro výkon povinností a úkolů Organizace Soudní dvůr dále v tomto rozhodnutí zdůraznil tři základní požadavky k tomu, aby mohla být právní subjektivita považována za nedisputabilní. Jsou jimi požadavek stanovující, že právní subjektivita musí být nezbytně nutná k tomu, aby bylo dosahováno cílů organizace („organization's objectives“), organizace musí mít dále vlastní orgány a zvláštní úkoly („special tasks“), a v neposlední řadě musí být odlišena („distinct“) od svých členských států. Tyto charakteristiky jsou podstatné také při zkoumání právní subjektivity Evropské Unie.

s tím, že se v mezinárodněprávní literatuře vyskytují zastánci názoru, dle něhož Unie nemá pravomoc jednat a zavazovat se v mezinárodněprávních vztazích, neboť jí tato nebyla výslovně přiznána (P.J.G. Kapteyn, P. Ver Loren), zatímco dle jiného názorového proudu, (U. Everling), jež zřetelně vychází z teorie implikovaných pravomocí, Unie tímto oprávněním disponuje s tím, že jsou jí konkludentně implikovány pravomoci a instrumenty Evropských společenství, jejichž právní povaha je deklarována ve smlouvách zakládajících Evropská Společenství (Hlava V., čl. 281 SES – Společenství má právní subjektivitu /“The Community shall have legal personality“/), Společenství uhlí a oceli (Hlava I., čl. 6 SESUO – Společenství je právnickou osobou /“The Community shall have legal personality“/. V mezinárodních vztazích má Společenství způsobilost k právním úkonům nutnou k výkonu jeho funkcí a k dosahování jeho cílů /“In international relations, the Community shall enjoy the legal capacity it requires to perform its functions and attain its objectives“/), jakož i EURATOM (Hlava V., čl. 184 SESAE – Společenství má právní subjektivitu /“The Community shall have legal personality“/). K tomuto názoru se přiklání také zastánci „sjednocovací“ komunitární teorie³⁴ avšak na podkladě teze, dle níž došlo ke sloučení Evropských společenství a Evropské unie, jež vychází, inter alia, z článku 49, písm. O Maastrichtské smlouvy, která stanoví, že každý evropský stát respektující zásady svobody, demokracie, právního státu a respektování lidských práv a základních svobod může požádat o členství v Unii, tzn. připojit se ratifikačním procesem k zakládajícím smlouvám Evropských společenství, potažmo EU, výsledkem čehož je konkludentní konsenzus, že právní subjektivita Společenství je dána, přičemž se rozšiřuje a přenáší na Unii jako celek, neboli dochází ke sjednocení, sloučení Společenstevních a Unijních oprávnění a pravomocí. Sjednocovací teorie má však zřejmé nedostatky. Pokud by totiž došlo k všeobecné akceptaci této teze, ukázalo by se nejen trojpilířové rozdělení Unie naprosto nadbytečným, avšak došlo by k podřazení, resp. sjednocení Společné zahraniční a bezpečnostní politiky a Spolupráce v oblasti justice a vnitra coby nekomunitárních pilířů pod právo Společenství, čímž by tyto podléhaly rozhodovacímu procesu, jakož i dohledu ES, což by ovšem bylo v přímém rozporu s celkovou koncepcí Maastrichtské smlouvy. Zde je proto nutno konstatovat, že výše uvedená teorie zabývající se sjednocením pravomocí ES a EU

³⁴ „merger theory“, např. A. von Bogdandy, M. Nettesheim

týkající se mezinárodněprávní subjektivity není z hlediska mezinárodního práva a ve vztahu ke Společné zahraniční a bezpečnostní politice EU dostatečně uspokojivá, je tezí nedostatečnou, a to především a zejména ve vztahu k SZBP, neboť je nemožné, aby Unie tuto politiku prováděla, aniž by zároveň mohla uzavírat mezinárodní smlouvy a dohody či jiným způsobem jednat vně, což platí *mutatis mutandis*, i když v menším rozsahu, také o III. pilíři Unie, tedy oblasti vnitra justice.

K otázce mezinárodněprávní subjektivity Evropské Unie, potažmo Společné zahraniční a bezpečnostní politiky je tedy možno shrnout, že ačkoliv v mezinárodněprávní oblasti převládá názor, že Unie do doby ratifikace Smlouvy o ústavě pro Evropu všemi členskými státy právní subjektivitu postrádá, není možné deklarovat ji za právně neexistující či za dostatečně neodlišenou od jejích členských států, jakož i od Evropských společenství. Stejně tak zůstává faktem, že Unie má vlastní úkoly a cíle, přičemž má vlastní orgány, (jedinou institucí, která byla ustanovena pouze pro EU zůstává Evropská Rada sestávající z hlav států či vlád a předsedy Evropské komise), které k plnění těchto cílů slouží, čímž splňuje požadavky stanovené Mezinárodním soudním dvorem tak, jak byly popsány výše. Na druhé straně ovšem Maastrichtská smlouva nepřidělila Unii pravomoc uzavírat mezinárodní smlouvy, a namísto tohoto oprávnění jsou pravomoci Společné zahraniční a bezpečnostní politiky omezeny na společné prohlášení, postoje a akce (viz výše), k nimž není mezinárodněprávní subjektivita nutná. Zde je ovšem nutno připomenout, že právní subjektivita není pouze garantem oprávnění a pravomocí, nýbrž jsou v ní obsaženy také závazky a povinnosti, jejichž porušení má za následek vznik reparační povinnosti. Unie ovšem není schopna reparační povinnost plnit, neboť nedisponuje samostatným rozpočtem s tím, že II. a III. pilíř Unie jsou závislé na rozpočtové politice Společenství, přičemž nejsou vyloučeny oddělené příspěvky členských států. Je zřejmé, že si členské státy Unie, i přes odmítnutí konceptu její právní subjektivity, uvědomovaly potřebu jeho přijetí s tím, že má-li být Evropská unie do budoucna efektivním mezinárodněprávním útvarem, musí jí právní subjektivitou být udělena, a to zejména s přihlédnutím k cílům a zájmům jejích členských zemí. Podstatným faktorem je také pohled na mezinárodněprávní postavení Unie ze strany neevropských, resp. neunijních členů

mezinárodního společenství. Je však také zřejmé, že koncept mezinárodněprávní subjektivity Unie zůstal i po přijetí Maastrichtské smlouvy citlivým tématem, ačkoliv během negociačních kol Amsterdamského summitu byly učiněny v této otázce určité kroky, jež směřovaly k procesu zlehčení závěrů mezinárodních smluv týkajících se zejména II. a III. pilíře Unie.

Otázka právní subjektivity Unie, včetně jejího vztahu k Evropským společenstvím, zůstala i po přijetí revizní smlouvy v roce 1997 nadále předmětem diskuzí a mezivládních konferencí, a přestože k zakotvení právní subjektivity nedošlo ani v rámci Nicejské smlouvy z roku 2001³⁵, jejich výsledkem byly deklarace stanovující nezbytnost explicitního zakotvení právní subjektivity. Mezi nejvýznamnější dokumenty tohoto druhu náleží ponicejská rezoluce Evropského parlamentu³⁶ přijatá v mezidobí od přijetí smlouvy z Nice, ke kterému došlo 26.2. 2001 a její účinností, jež poukazuje na deklaraci vydanou v rámci mezivládní konference v Nice³⁷, která otevírala cestu pro další reformy unijních smluv pro rok 2004³⁸. Rezoluce Evropského parlamentu dále konstatuje, že koexistence Unie bez právní subjektivity na straně jedné a Evropských společenství spolu s výsledným rozdělením funkcí Unie a Společenství ruší a uvádí ve zmatek politické partnery Unie („tends to perturb the Union's partners“), výsledkem čehož jsou výrazně složitější jednání o mezinárodních smlouvách a dohodách, jakož i o zastoupení Unie v mezinárodních organizacích. Členové Evropského parlamentu se v této rezoluci shodli také na tom, že absence právní subjektivity Unie vytváří právní vakuum, jež je nutno odstranit v zájmu harmonického vývoje Evropy s tím, že právní subjektivita udělená Unii založí nezbytný předpoklad („prerequisite“) pro právní srozumitelnost politického statutu Unie, jakož i evropské Ústavy a zlepší představu o Unii („Union's image“), jakož i její akceschopnost tím, že na scéně mezinárodního společenství dojde ke zjednodušení politických a smluvních aktivit Unie na bilaterální i multilaterální úrovni. To dodá mezinárodní politice Unie vyšší váhu („higher profile“) a pomůže zhojit disfunkce Unie způsobené strukturou tří pilířů. Evropský parlament proto navrhoval

³⁵ účinnost od 1.2. 2003

³⁶ European Parliament resolution on the legal personality of the European Union, 2001/2021 (INI), ze 14.3. 2002

³⁷ deklarace č. 23/2000, o budoucnosti Evropy, „on the future of the European Union“, z 11.12. 2000

³⁸ tímto Evropský parlament odkazoval na přípravu návrhu Smlouvy o ústavě pro Evropu

přijmout dodatek ke Smlouvě o Evropské unii, jež by plnou právní subjektivitu Unie uznal. Jak vidno, potřeba právní subjektivity Unie byla v období přijetí Nicejské smlouvy stále zřetelnější, a výsledkem bylo konečné přijetí tohoto konceptu a jeho začlenění do návrhu Smlouvy o ústavě pro Evropu /Hlava I., čl. I-7 – Unie má právní subjektivitu, „the Union shall have legal personality“, jejíž ratifikační proces byl však vzhledem k odmítnutí návrhu smlouvy ve Francii a Nizozemsku v roce 2005 prozatím pozastaven.

2.2 Mezinárodněprávní aspekty ochrany lidských práv v rámci SZBP

Ačkoliv byly základy Evropských společenství a potažmo Evropské unie zpočátku budovány na principech ekonomické spolupráce, náležela úcta a ochrana lidských práv a základních svobod k jejím základům, což ostatně vyplývá z historicko-politického kontextu a ze samotné koncepce existence Společenství a Unie. Nicméně sama ochrana lidských práv byla ponechána Radě Evropy, a její Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, ECHR), přijaté v listopadu 1950 Radou Evropy, jež dle čl. 66 odst. 2 vstoupila v platnost k 3.9. 1953³⁹. Úmluva výrazně ovlivnila koncepci lidských práv v Evropské unii, její výklad jde však nad rámec tohoto textu.

K procesu evropské integrace probíhajícímu v letech následujících po ustanovení evropského mechanismu ochrany lidských práv lze říci, že z univerzálních zásad svobody a demokracie, jakož i z vlády práva a ochrany lidských práv, vzešla a o tyto se opírala. K explicitní integraci lidskoprávní agendy do politiky vnějších vztahů Unie, resp. do Společné zahraniční a bezpečnostní politiky však došlo až v článku F Maastrichtské smlouvy, ve kterém se Unie zavázala respektovat základní práva tak, jak jsou zabezpečena v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950, a která vychází z ústavněprávní teorie jednotlivých členských států a z právních zásad Common law. Také následné dokumenty Unie se otázkou ochrany lidských práv zabývaly, a to jak smlouva Amsterdamská, jež revidovala čl. F Smlouvy o EU v Hlavě

³⁹ Česká republika, resp. Federální shromáždění České a Slovenské Federativní republiky tuto úmluvu ratifikovalo 18.3. 1992, zák. 209/1992 Sb.

VI, čl. 6, v rámci něhož potvrdila zásady, na nichž Unie stojí, a jimiž jsou svoboda, demokracie, úcta k lidským právům a základním svobodám, vláda práva, jakož i zásady společné členským státům. Nově také Amsterdamská smlouva zavedla /Hlava VI, čl. Fa/ mechanismus sankcí užívaný za vážné a soustavné („serious and persistent“) porušování lidských práv členskými zeměmi Unie. Tento mechanismus /viz dále, II., 2.3/, jež dále rozvinula smlouva Nicejská, určuje postup, dle něhož má být určeno, došlo-li k závažnému a soustavnému porušování základních zásad stanovených v článku F, a umožňuje pozastavit částečně práva členského státu, jež se porušování těchto zásad dopouští, resp. u něhož je takové porušování zjištěno.

Dokumentem, který na tradici evropské integrace s důrazem kladeným na ochranu lidských práv a svobod navazoval od Maastrichtské smlouvy nejvíce, byla pak Charta základních práv Evropské unie, přijata v rámci nicejských jednání v prosinci 2000, která ve své preambuli, v níž shrnula společné hodnoty, jakož i cíl členských států Unie, deklarovala potřebu upevňovat ochranu základních práv ve světle společenských změn, sociálního pokroku a vědeckého a technického vývoje tím, že tato práva budou viditelněji ustanovena („by making those rights more visible“) právě v Chartě. Vznik Charty byl spojen s 50. výročím vyhlášení Všeobecné deklarace lidských práv, kdy při této příležitosti vyvstala diskuze o potřebě katalogu základních práv občanů Evropy, resp. Evropské unie, a to včetně práv hospodářských a sociálních. Popudem k vypracování Charty se stalo setkání Evropské rady v Kolíně nad Rýnem v červnu 1999, v jehož výstupním dokumentu bylo stanoveno rozhodnutí koncipovat Chartu základních práv, jelikož ochrana základních práv je základním principem Unie a je nezbytným předpokladem její legitimacy. Představitelé států Unie byli tehdy přesvědčeni, že v době tehdejšího vývoje Unie by Charta základních práv posílila nejen ochranu těchto práv samotných, ale také vědomí unijních občanů o jejich významu a důležitosti. Byla to právě Evropská rada, jež dále prosadila nejen ustanovení základních práv a svobod, jakož i základních procedurálních práv garantovaných již v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, ale také práva náležející výhradně občanům Unie a spadající do komunitárního práva (tato práva jsou obsažena v kapitole V Charty coby občanská práva, např. právo každého občana Unie volit a být volen do Evropského

Parlamentu ve členském státě Unie, ve kterém je usazen, čl. 39/1, právo na přístup k informacím obsaženým v dokumentech Evropského Parlamentu, Rady a Komise, čl. 42, svoboda pohybu a pobytu na území jakéhokoliv členského státu, čl. 45/1, právo občanů Unie na diplomatickou a konzulární ochranu jakéhokoliv členského státu, pokud stát, jehož je občanem či v němž je usazen, nemá ve třetím státě diplomatické či konzulární zastoupení, čl. 46). Za účelem vytvoření Charty byl v prosinci 1999 ustanoven Konvent (Convention), jehož úkolem bylo předložit Evropské radě návrh Charty, která jej po schválení v říjnu 2000 předložila Evropskému parlamentu a Komisi. Charta základních práv Evropské unie se tak stala prvním dokumentem, který v sobě zahrnoval veškerá práva, jež byla dříve zakotvena různými legislativními nástroji Unie. I když není dosud právně závazným dokumentem, lze ji považovat za významný prostředek ochrany lidských práv jak v rámci Unie, tak i směrem navenek vůči třetím státům. Charta přispěla k větší přehlednosti a jasnosti katalogu těchto práv, což je patrné např. v zakotvení právní jistoty coby základního práva, přičemž před přijetím Charty bylo toto ustanovení zakotveno jednak v case law Soudního dvora a dále pak v čl. 6 Maastrichtské smlouvy.

Významným krokem na cestě za sjednocováním ochrany lidských práv v rámci Společné zahraniční a bezpečnostní politiky se stalo zřízení Agentury Evropské unie pro základní práva /dále jen Agentura/, jež vznikla na základě dohody členských států z prosince 2003⁴⁰ a rozhodnutí Rady /2005/0125 (CNS)⁴¹, jímž se Agentura zmocňuje k výkonu činností v oblastech uvedených v hlavě VI Maastrichtské smlouvy. Důvodem vzniku Agentury byla i v tomto případě ochrana základních zásad, na nichž jsou založeny evropské demokracie, a jimiž jsou úcta k základním právům a jejich prosazování s tím, že jejich uplatňování závisí na vhodných mechanismech veřejné správy, které zajišťují plné zohledňování těchto práv při tvorbě politiky a rozhodování Unie. Jedním z prvních podnětů pro ustanovení Agentury pro lidská práva byl tzv. Haagský program vyhlášený v listopadu 2004 na summitu Evropské rady v Bruselu, který ačkoliv není právně závazným dokumentem, nýbrž dokumentem čistě politické povahy, se zabýval otázkou evropské bezpečnosti, a vytyčil v této oblasti, jakož i v oblasti svobody a práva, cíle pro

⁴⁰ právním podkladem je nařízení Rady EU /2005/0124 (CNS), právním základem nař. je čl. 308 Smlouvy o ES

⁴¹ právním základem zde je čl. 30, 31 a 34 Smlouvy o EU

období pěti následujících let, navázal na Tamperský program z října 1999, jenž byl prvním právně závazným dokumentem zabývajícím se pouze prostorem svobody, práva a vnitřních věcí, a jehož platnost byla opět omezenou pěti lety. Haagský program byl přijat v době první vlny rozšiřování Evropské unie a stanovil tak ambiciózní plán s cílem posílení svobody, bezpečnosti a justice v rámci dvaceti pěti členských států, přičemž klade, podobně jako Tamperský program, důraz zejména na migrační a azylovou politiku. Cílem Haagského programu je zlepšení schopnosti Unie jako celku a všech jejích členských států zaručit základní práva, procedurální záruky a přístup ke spravedlnosti, dále boj proti organizovanému zločinu a boj proti terorismu⁴², poskytování ochrany uprchlíkům, regulace imigrace a kontrola vnějších hranic Unie. Plnění těchto cílů se ovšem ukázalo být velmi obtížným, jak potvrdilo sdělení Evropské komise z června 2006⁴³ hodnotící stav realizace Haagského programu, ve kterém tato potvrdila, že existují nedostatky v provádění právních předpisů v právních řádech členských států, což podkopává jejich účinnost, a dále upozornila na potíže v realizaci programu, jež podle této zprávy naráží na mnoho obtíží zejména v důsledku specifčnosti rozhodovacího procesu, jakým je např. oddělení I. a III. pilíře. Jak ovšem bylo konstatováno v dokumentu shrnujícím společné Parlamentní zasedání z iniciativy Evropského parlamentu a parlamentu Finska z roku 2006, je v této fázi, která je z hlediska prostoru svobody, bezpečnosti a práva zásadní, zapotřebí pěstovat pravidelný a účinný dialog mezi Evropským parlamentem a parlamenty národními, jež by se měl zaměřit na lepší transparentnost v oblasti, která se týká zhruba jedné pětiny dokumentů předložených Evropskému parlamentu a Radě, a který by se měl mimo jiné také zabývat akty nepodléhajícími jasné parlamentní kontrole, avšak zabývající se otázkami svobody, bezpečnosti a práva, jako jsou např. společné postoje Unie přijaté v rámci II. pilíře.

Jakkoliv obtížná je tedy implementace cílů vytyčených v Haagském programu, vznikla Agentura EU pro základní práva coby důležitá organizace Unie v rámci posilování soudržnosti a konzistence její politiky v oblasti lidských práv. Již dříve bylo zřízeno Evropské středisko pro sledování rasismu a xenofobie /European Monitoring

⁴² vedle 11. září je v programu odkázáno také na útoky v Madridu z 11. března 2004

⁴³ KOM (2006) 331 „Provádění Haagského programu: cesta vpřed“

Centre on Racism and Xenophobia, EMCRX⁴⁴. Jeho mandát Agentura rozšířila a rozvinula. S účinností od 1.3. 2007 převzala jeho pravomoci, čímž Středisko zcela nahradila. Založením Agentury se tedy dále rozvíjí politika, jež byla zahájena definováním cílů Střediska pro sledování rasismu a xenofobie, které mělo za úkol poskytovat orgánům Unie, jakož i členským státům nástroje k plnění jejich povinností dodržovat základní práva a svobody při tvorbě a provádění politik Unie. Jelikož byla Agentura vystavěna na základech Střediska pro sledování rasismu a xenofobie, náplní její práce má být i nadále sledování projevů rasismu, xenofobie a antisemitismu, a to včetně ochrany práv osob náležejícím k menšinám s tím, že zvláštní pozornost má Agentura věnovat těm skupinám osob, které jsou vystaveny diskriminaci dle čl. 21 Charty základních práv EU. Při provádění svých úkolů má Agentura právo zaujímat stanoviska, a to buď z vlastního podnětu nebo na žádost Evropského parlamentu, Rady nebo Komise, a může tyto předkládat orgánům Unie a členským státům s tím, že orgány Unie a členských států mají právo vyžádat si stanovisko Agentury ke svým legislativním návrhům nebo postojům, a to z hlediska jejich slučitelnosti se základními právy. Za účelem plnění svých cílů je Agentura povinna úzce spolupracovat jak s orgány Unie, dále pak s Radou Evropy, a s členskými státy, jakož i s Evropským institutem pro rovné postavení žen a mužů /European Institute for Gender Equality, EIGE/. Na závěr je možno konstatovat, že Agentura Evropské unie pro základní práva má právní subjektivitu, a jako právní nástupce Evropského střediska pro sledování rasismu a xenofobie vstoupila do všech právních povinností a finančních závazků Střediska, jakož i dohod jím uzavřených, čímž byla naplněna právní kontinuita podstatná pro činnost orgánů působících na poli ochrany základních práv a svobod.

V souvislosti s důrazem na ochranu základních práv a svobod v oblasti Společné zahraniční a bezpečnostní politiky dále souvisí oblast vztahů a politik Unie vůči nedemokratickým státům, které soustavně porušují základní lidská práva a svobody. V evropském kontextu se jedná o běloruský autoritativní režim Alexandra Lukašenka. Ten je v prezidentském úřadě od roku 1994, kdy také došlo ke zmrazení vztahů Unie s tímto státem na protest proti vnitřní politice Minsku. Zejména došlo k přerušování

⁴⁴ a to nařízením Rady č. 1035/97

bilaterálních vztahů, které byly navázány po vyhlášení nezávislosti Běloruska v roce 1991, jejichž výsledkem bylo sjednání smluv, z nichž největší význam měla Dohoda o partnerství a spolupráci, /Partnership and Cooperation Agreement, PCA/, z roku 1995, jakož i smluv hospodářského charakteru., resp. k odložení jejich ratifikačního procesu⁴⁵. Vzhledem k opakovanému porušování lidských práv a k neochotě Běloruska podřídit se demokratickým standartům, a vzhledem k restriktivnímu přístupu Běloruska vůči činnosti Poradní a monitorovací skupiny Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě /Advice and Monitoring Group, AMG/ na území Běloruska /Minsk je členem OBSE od roku 1992/, se Unie rozhodla přijmout restriktivní opatření vůči osobám zodpovědným za porušování mezinárodních volebních standardů, jež spočívaly v zákazu udělení víz prezidentu Lukašenkovi a dalším představitelům Běloruska členskými státy Unie, a to nejprve v listopadu 2002. Tato sankce byla v únoru 2003 usnesením Evropského parlamentu⁴⁶ zrušena v rámci politiky sbližování a procesu de-izolace Minsku, jež Unie s ohledem na první vlnu svého rozšíření nastoupila. Tento krok však nesplnil očekávání Parlamentu, že jeho iniciativa povede k obnovení běloruské demokracie. V souvislosti s pokračujícím negativním vnitropolitickým vývojem Běloruska se ukázal neefektivním. K dalšímu zákazu udělení víz Radou došlo pak po opětovném Lukašenkově zvolení do čela státu v březnu 2006⁴⁷. Toto nařízení, které se odvolává na společný postoj Společné zahraniční a bezpečnostní politiky Unie⁴⁸ vůči některým představitelům Běloruska, přijalo v souladu se společným postojem omezující opatření nejen vůči prezidentu Lukašenkovi, nýbrž také vůči běloruskému vedení a představitelům, kteří jsou odpovědní za porušení mezinárodních volebních norem a mezinárodního práva v oblasti lidských práv, jakož i za zásah proti občanské společnosti a demokratické opozici 19.3. 2006, v den prezidentských voleb a ve dnech následujících. Opatřením dle tohoto nařízení je zákaz udělování víz a zmrazení finančních prostředků a hospodářských zdrojů v něm uvedených osob.

⁴⁵ Bělorusko zůstává spolu s Turkmenistánem jedinou nástupnickou zemí bývalého Sovětského svazu, jež tuto dohodu s EU neuzavřela

⁴⁶ A5-0024/2003

⁴⁷ nař. Rady ES 765/06

⁴⁸ 2006/362/SZBP

Další pokus Unie o novou kvalitu vztahů s Běloruskem představuje koncepce Evropské politiky sousedství /European Neighbourhood Policy, ENP/ z roku 2004. Jedním z nejnovějších kroků Unie v této oblasti bylo vydání dokumentu Komisařky pro vnější vztahy Benity Ferrero-Waldner z listopadu 2006, ve kterém byl nastíněn možný vývoj v evropsko-běloruských vztazích, zaměřený na pozitivní rozvoj Běloruska týkající se zejména nových hospodářských příležitostí, které by podpořily jeho ekonomiku, zlepšení zdravotnické péče a vzdělání, reformy právního řádu a soudního systému, jakož i další, a to právě v rámci Politiky sousedství, pokud by došlo k obnovení běloruské demokracie. Zatím však k žádnému pokroku k tomuto vývoji směřujícímu nedošlo. Evropská politika sousedství je přitom jedním z důležitých instrumentů Unie v oblasti mezinárodních vztahů, neboť se jedná o strategii, která byla přijata v souvislosti s první vlnou rozšiřování hranic Unie zaměřující se na rozvíjení svým způsobem privilegovaného vztahu s novými sousedními státy, jež je založen na oboustranně uznávaném závazku ctít, uznávat a chránit společné hodnoty demokratického státu. Na základě takto navázaných vztahů pak Unie s těmito státy udržuje politický dialog, ale i hospodářské styky, které jim umožňují postupně získávat podporu při jejich vstupu na evropský vnitřní trh, jakož i na jiná pole evropské působnosti, jakými jsou justiční záležitosti, energetika, doprava, životní prostředí, věda a výzkum a další. Politika sousedství Unie, plně zformovaná v březnu 2003 Evropskou komisí, tak prokazuje svůj vysoký zájem jak na transnacionální spolupráci a vytváření budoucích vztahů se sousedními zeměmi, tak zejména na rozvíjení a prohloubení demokratických principů v těchto státech, v souladu s evropskou bezpečnostní strategií (viz hlava III., 1.1) a za tímto účelem byl pro období let 2007-2013 vytvořen jednotný program zahrnující jak Politiku sousedství, tak i nástroj, který ji dopňoval a určoval její finanční hledisko. Tím byl European Neighbourhood Instrument, Evropský nástroj Politiky sousedství, jenž se nazývá souhrnně Evropský instrument politiky sousedství a partnerství /European Neighbourhood and Partnership Instrument, ENPI/. Cílem tohoto Instrumentu je zaměřit se na udržitelný rozvoj, jakož i rozvoj demokratických hodnot a standardů a to především prostřednictvím poskytování finančních prostředků ve státech, jež se po rozšíření Unie staly nově jejími sousedními zeměmi, např. Arménie, Ázerbajdžán, Egypt, Izrael, Moldávie, Ukrajina, a také Bělorusko/, a to především prostřednictvím akčních plánů,

tématicky zaměřených programů a dále poskytováním finančních prostředků formou grantů a fondů, jež jsou udělovány každé zemi na základě jejich individuálních potřeb a implementaci smluvních reforem, a to až do výše 75% celkových oprávněných výloh⁴⁹.

Jelikož však autoritativní režim prezidenta Lukašenka na nabídku Unie ve formě Evropské politiky sousedství odmítl, resp. tuto zprvu Minsk přivítal a navrhl oblasti možné spolupráce, avšak zcela odmítl základní požadavky demokratického státu, což bylo pro Unii nepřijatelné. Tato pak přijala výše zmíněné sankce ve formě restriktivních opatření, která však, jak zdůraznila Rada ve svém nařízení, nejsou namířena proti občanům Běloruska, avšak pouze proti osobám explicitně v něm uvedeným s tím, že finanční pomoc Unie poskytována občanům Běloruska /Národní program Tacis určený k rozvoji občanské společnosti, programy CBS a ECHO poskytující humanitární pomoc občanské společnosti související s černobylskou tragédií, program CORE/ bude i nadále pokračovat⁵⁰.

Evropská unie vydává tedy prostřednictvím svým institucí rozhodnutí týkající se lidskoprávní agendy, může tak však činit samostatně, jak je patrné z výše uvedeného, anebo v souladu se sankcemi přijatými Organizací spojených národů, jež jsou přijímány ve formě cílených sankcí („targeted sanctions“), a jež jsou velmi účinnou zbraní v boji mezinárodního společenství s represivními režimy. Efekt využití cílených sankcí ovšem doznává trhliny v oblasti, v níž jsou tyto namířeny proti jednotlivcům – fyzickým osobám, jejichž práva jak v rámci národních právních řádů, tak i práva mezinárodního, mohou být těmito opatřeními negativně ovlivněna. Rezoluce 1333/2000 a 1390/2002 jsou znázorněním těchto obtíží, neboť v jejich rámci byla přijata černá listina („blacklist“), jejímž důsledkem je neopodstatněné, resp. dostatečně nezdůvodněné obvinění, že fyzické osoby v ní uvedené jsou teroristy či spolupracovníky teroristických organizací. Zdaleka ne všechny sankce Rady bezpečnosti postihující totalitární režimy však obsahují seznam s konkrétně určenými individui, ale zaměřují se na režimy jako takové, jak tomu je v případě Angoly, Sierra Leone či Al-Kaidy působící v Afghanistanu. Nicméně

⁴⁹ rozpočet pro toto období činí 14.3 miliard Euro

⁵⁰ ES se podílela na založení běloruské Evropské Humanitní Univerzity v exilovém Vilniusu v lednu 2006, jakož i na spolufinancování Evropského rádia pro Bělorusko v únoru téhož roku

v současné době neexistuje žádný mezinárodněprávní mechanismus, jež by ověřoval a prováděl následnou kontrolu správnosti informací, poznatků, potřeby a proporcionality, na jejichž základě jsou fyzické osoby na černé listiny umísťovány. Naopak implementace cílených sankcí Rady bezpečnosti namířených proti nevládním či kvazivládním jednotkám či útvarům působícím na území Evropy je pak zcela jistě v protikladu k evropským lidskoprávním normám, zejména pak práv na přístup k soudu v souladu s čl. 6 Evropské úmluvy o lidských právech, čímž je vytvořen konflikt mezi povinnostmi stanovenými Chartou OSN na straně jedné a Evropskou úmluvou, potažmo právem ES, na straně druhé. V této souvislosti je tedy nutno analyzovat otázku cílených sankcí Rady bezpečnosti, především pak obtíže spojené s nedostatkem právních záruk platných pro přijetí a implementaci těchto sankcí, a to právě z perspektivy Evropské úmluvy o lidských právech.

Jak již bylo uvedeno výše /hlava I., 3.5/A/, je Rada bezpečnosti OSN orgánem, jež je primárně zodpovědný za udržení mezinárodního míru a bezpečnosti (čl. 24/1 Charty OSN), přičemž může v případě ohrožení či porušení míru přijmout proti státu či jinému činiteli mír či bezpečnost porušující provizorní opatření v souladu s čl. 40 a 41, kterými jsou právě sankce, jakož i vojenská opatření použitá na základě čl. 42. Rada bezpečnosti však pouze zřídka explicitně uvede konkrétní ustanovení Charty, na jehož základě rezoluci vydává, a ve většině rezolucí je uveden pouze soulad s hlavou VII Charty zabývající se kolektivní bezpečností⁵¹. Opatření Rady bezpečnosti, která neobsahují použití ozbrojené síly jsou pak rozličného charakteru, jedná se především o rozlišení mezi hospodářským embargem namířeným proti konkrétnímu státu či útvaru a dalšími cílenými sankcemi. V rámci mezinárodního práva přitom není pojem cílených sankcí vymezen obecně uznávanou definicí. Existuje však konsenzus, dle kterého se může jednat o zmrazení finančních prostředků, zákaz či omezení přístupu na zahraniční finanční trhy, přerušování poskytovaných úvěrů a finanční pomoci, obchodní embarga uvalená na zbraně a zboží luxusní povahy, zákaz přeletů, mezinárodních cest, jakož i neudělení víz. Na tomto místě je však nutno uvést, že Rada bezpečnosti není jediným orgánem používajícím sankce coby prostředek represivní povahy. Na tomto poli se

⁵¹ např. rezoluce 824/1993, 917/1994, 1160/1998

⁵³ Union for the Independence of Angola

angažují také jednotlivé státy, zejména Spojené státy americké v rámci svých unilaterálních sankčních mechanismů, a dále také Evropská unie /viz výše/, jakkoliv tyto sankce mohou přinést komplikace sui generis. Typicky může nastat např. kompetenční konflikt mezi ES, jednotlivými členskými státy a pilířovou strukturou Unie, implementací sankcí OSN Evropskou unií. Vyvstat může i problém kompatibility sankcí s mechanismem Světové obchodní organizace (World Trade Organization, WTO). Ačkoliv není tedy Rada bezpečnosti jediným orgánem disponujícím sankčním režimem cíleného charakteru, zůstává orgánem v této oblasti nejvýznamnějším s tím, že tento režim počala Rada používat v roce 1997 v probíhající angolské občanské válce, konkrétně v souvislosti s povstaleckým hnutím UNITA⁵², kdy také došlo ke zmrazení finančních prostředků dosud nejvyššímu počtu fyzických osob /157/, tento je následován Libérií a Sierrou Leone /144/. S pokračujícím uplatňováním cílených sankcí dále vyvstala otázka právních záruk ověřování a kontroly proporcionality cílených sankcí, a to především coby výsledek finančních sankcí formou zmrazení finančních prostředků Talibanem přímo či nepřímo kontrolovaných a namířených proti režimům Talibanu a Al-Kaidy⁵³. Jejich hlavním důvodem byla zvyšující se produkce opia podporovaná talibanským vedením, a také jeho odmítnutí extrahovat Usamu Bin Ladina, podezřelého z organizování bombových útoků proti zastupitelským úřadům Spojených států v Nairobi a Dar-es-Salamu, do USA. Otázka právních záruk se týká zejména vytvoření černé listiny a zařazení fyzických osob na tento seznam, tedy proces, jež může být relativně jednoduchý v případě, kdy se jedná o osoby, které jsou vládními představiteli daných režimů, avšak jeho obtížnost se zvyšuje, jakmile jde o zařazení soukromých osob (např. obchodní partnery) tyto režimy podporujících. Jelikož Sekretariát OSN nedisponuje kapacitou expertů na identifikaci takovýchto osob, pochází informace a poznatky o nich z jiných zdrojů, kterými jsou na prvním místě členské státy Organizace, jež mají v umístění těchto osob na černé listiny zájem, a zároveň jsou na identifikaci dostatečně diplomaticky a zpravodajsky vybaveni /hlavním, pravděpodobně však jediným zdrojem identifikace osob v rámci režimu Al-Kaidy a Afghánistánu byly Spojené státy/, dále pak expertní orgány ustanovené komisemi sankcemi se zabývajícími za účelem monitorování situace

⁵⁴ rez. 1267/1999 a 1333/2000

v zemích s autoritativními režimy. Orgánem Rady je Pracovní skupina pro všeobecné záležitosti sankcí, Working Group on General Issues of Sanctions, ustanovená v roce 2000, jejímž úkolem je rozvíjet obecná doporučení týkající se zlepšení efektivity sankcí OSN. Konečnou zprávu shrnující poznatky a doporučující postupy pro zlepšení účinnosti sankcí předložila Skupina Radě bezpečnosti v roce 2006³⁵. Dalšími informátory pak mohou být veřejné orgány, jakými jsou např. banky a jiné peněžní instituce poskytující informace o neobvyklých finančních transakcích apod.

Problematika uvalení cílených sankcí na fyzické osoby spočívá v několika aspektech, mezi které náleží odpovědnost exekutivního orgánu, tedy Rady bezpečnosti, za výkon svých pravomocí, jež je však omezena imunitou Organizace, již před národními soudy požívá, čímž je vytvořen mechanismus sankcí vykonávaných bez právní záruky na národní či mezinárodní úrovni, k čemuž přispívá také zřejmá rychlost procedury, resp. oznámení o uvalení sankcí členům Rady, a fakultativně také státům, jehož občanem dotčená fyzická osoba je, které je učiněno 48 hodin před jejich přijetím, z čehož je patmo, že tyto státy mají velmi omezenou dobu, po kterou mohou prostřednictvím svých zpravodajských služeb ověřit opodstatnění použití cílených sankcí. Dalším faktorem je i konsenzuální povaha sankční procedury, jež v praxi znamená, že pokud se jména dotyčné osoby objeví na černém seznamu, jakýkoliv člen Rady bezpečnosti je oprávněn zablokovat jeho odstranění, a jakmile je listina schválena, neexistuje možnost členských států tuto odmítnout. Podstatným se ovšem ukazuje také jistá forma nerespektování lidských práv fyzických osob uvedených na černých listinách dle mezinárodního práva, neboť sankční systém je nastaven tak, že může docházet ke zneužití či opomenutí těchto práv, jež je ospravedlněno jménem nezbytných protiteroristických opatření. Důsledkem cílených sankcí, a to zejména ve formě zmrazení finančních prostředků a omezení cestování či neudělení víz, je tak vážný zásah do občanských a politických práv daných osob, typicky např. svoboda pohybu, právo na vlastnictví, právo na rodinný život, ochrana osobnosti.

Katalog těchto práv, jež jsou zakotvena v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, resp. jejich dodržování je tedy nutno posuzovat v souvislosti s

³⁵ S/2006/997

uvalováním sankcí Rady bezpečnosti, neboť k ovlivnění jejich ochrany a dodržování mohou zásadně přispět tři principy. K nim náleží především vázanost Rady bezpečnosti těmito právy, ačkoliv OSN neratifikovala (a není právně způsobilá ratifikovat) mezinárodní úmluvy o lidských právech⁵⁴, a je proto vázána pouze právy, jež jsou obecně stanoveny v mezinárodním právu, a potažmo těmi právy, které je možno spatřovat coby směrodatné interpretace závazků z lidských práv plynoucích tak, jak jsou uvedena ve Všeobecné deklaraci lidských práv, jehož normy se ovšem vyznačují neurčitostí, k čemuž přispívají jednak obecná ustanovení Deklarace, a jednak absence institucí obdařených pravomocemi pro poskytování autoritativní interpretace, výsledkem čehož je skutečnost, že lidskoprávní standardy v právu smluvním jsou obvykle ve srovnání s obecnými klauzulemi mezinárodního práva vyšší. Druhým faktorem v této souvislosti je skutečnost, že státy, jež jsou členy Rady bezpečnosti a které ratifikovaly úmluvy zabývající se lidskými právy, jsou těmito smlouvami právně vázány i při kolektivním vyjednávání a přijetí sankcí Rady. Zde je třeba připomenout článek I Evropské úmluvy, dle něhož je povinností signatářských států nikoliv pouhé respektování lidských práv, nýbrž jejich zabezpečení („to secure“). Posledním principem v rámci uvalování sankcí OSN v souvislosti s ochranou a dodržováním lidských práv je právní vázanost všech států, jež se podílejí na implementaci sankcí Rady závazky, které na sebe v mezinárodněprávních vztazích vzaly a které inkorporovaly do svých ústavních pořádků, ať již ve formě univerzálních či regionálních smluv s tím, že tato vázanost může ovlivnit proceduru uvalování sankcí Rady bezpečnosti, jelikož pravomoc členů Rady delegovat svoje pravomoci ohledně sankcí není neomezená, resp. je limitována právě těmito jejich závazky.

Jakkoliv problematickými může tedy uvalení cílených sankcí OSN být v souvislosti s ochranou lidských práv, zůstávají tyto podstatným prostředkem k udržení či obnovení mezinárodního míru a bezpečnosti, a to v souladu s čl. 39 Charty OSN, a jako takové by měly být podnětem pro stát či útvar mír a bezpečnost porušující, modifikovat své jednání a řídit se mezinárodním právem. Pokud pak je dosažena shoda

⁵⁴ Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ECESCR a Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR

s porušujícím státem či útvarem, či dojde k ukončení hrozby míru a bezpečnosti, mělo by zásadně dojít k ukončení cílených sankcí. Takový je zároveň také cíl OSN, neboť základní myšlenkou cílených sankcí je odstranění či zastavení protizákonné, mezinárodní mír a bezpečnost ohrožující či porušující aktivity změnou či modifikací porušujícího jednání či aktivit, jež mohou mít formu utlačování civilního obyvatelstva, vměšování do vnitřních záležitostí jiného státu, financování či podpora terorismu apod. Je však nutno podotknout, že dalším efektem cílených sankcí je i síla politického stanoviska Rady bezpečnosti, potažmo OSN, jakož i jistá forma politického postihu takového jednání.

Alternativou k cíleným sankcím jsou sankce všeobecné („general sanctions“), které jsou však spolu s ostatními donucovacími prostředky (viz I., 2.3 A/) nepřilíš vhodnými prostředky, neboť jejich účinnost není zejména pro jejich finanční náročnost vysoká, a jejich průvodním jevem jsou ztráty na civilním obyvatelstvu, jakož i ztráty vojenské, čímž se potvrzuje výsadní postavení cílených sankcí coby podstatného prostředku k udržení mezinárodního míru a bezpečnosti, přičemž tyto podléhají jedinému ustanovení Charty, a sice čl. 24 odst. 2, jež určuje závazek jednat v souladu s cíli a zásadami Charty (čl. 1), mezi nimiž ochrana a podpora lidských práv náleží, přičemž je to Rada bezpečnosti, jež disponuje kompetenční kompetencí v otázce souladu cílených sankcí a ochrany lidských práv, a jejíž autoritu a svrchovanost členské státy OSN implicitně akceptovaly v Chartě, jež Radě neustanovuje kontrolní či monitorovací mechanismy. Stejně tak členské státy přijaly závazek podrobit se a dodržovat sankce Rady, jež byly přijaty v souladu s hlavou VII. Charty, a proto je možno shrnout, že v rámci mezinárodního práva nelze uznat odvolávání se členských států OSN na svá národní práva při nedodržení či porušení souladu s mezinárodními závazky či s Chartou OSN, jež má v rámci hierarchie mezinárodního práva, obyčejového a smluvního, vyšší postavení.

III. Evropská bezpečnostní a obranná politika (EBOP)

Právními základy evropské bezpečnostní a obranné politiky /European Security and Defence Policy, ESDP/ byly položeny již v Maastrichtské smlouvě z roku 1992, jež jako první dokument obsahovala ustanovení zakládající odpovědnost Evropské unie za její bezpečnost, a to včetně zformování Společné zahraniční a bezpečnostní politiky (viz II., 4.1, A/), a společné obranné politiky coby její součásti /čl. J.4/ s tím, že vzhledem k absenci vlastní vojenské kapacity předpokládala, že implementaci úkolů v rámci této politiky bude jménem Unie provádět Západoevropská unie. S ohledem na názorové rozdíly vyjednávacích států, kdy nejvýraznějšími postoji byl názorový proud zastoupený Velkou Británií, klonící se tradičně k zásadnímu postavení Severoatlantické aliance a odmítající přesun kompetencí na poli zahraniční politiky a bezpečnosti na Unii, a postoj zastávaný Francií v rámci zlepšení zahraničně-politických vztahů se Spolkovou republikou Německo, jehož podstatou bylo přenesení vojenské spolupráce na evropskou úroveň. Evropská zahraniční a bezpečnostní politika tak zůstávala i po přijetí Maastrichtské smlouvy názorově rozdělena, a to i přes ustanovení Eurocorpsu, jež se stal prvním krokem k nové diskuzi na téma společné evropské obranné politiky a spolupráce, a ačkoliv byl jejím výsledkem vznik druhého pilíře Unie, byl aspekt obranné politiky nevyřešenou otázkou, jejíž projednávání bylo v této době odloženo, čímž došlo na počátku 90. let k poněkud schizofrenní situaci, kdy Unie počala sice coby politický útvar činit první kroky v rámci mezinárodního společenství, avšak činila tak bez samostatné obranné kapacity, přičemž jejím podstatným bezpečnostním nástrojem zůstávala Severoatlantická aliance, která se pak počínala obracet ke straně bývalých nepřátelských států Východního bloku, což vyústilo v rozšíření NATO o tyto státy v dubnu 1999.

Podnětem k řešení nastalé situace se stal především vojenský konflikt na území bývalé Jugoslávie, který započal v roce 1991, a který vedl k rychlé reakci Unie, jejímž primární snahou ve světle událostí v Bosně Hercegovině bylo uvést svoji čerstvě ustanovenou zahraniční politiku v praxi, což se projevilo v ustanovení unijní Troiky, jejímž úkolem bylo vyjednání příměří. Dále byla ustanovena Carringtonova vojenská mise, jež však poměrně záhy předala velení zástupci OSN Vancemu, jež byl ve vyjednávání o uzavření příměří, resp. složení zbraní úspěšný, což vytvořilo prostor

nezbytný pro rozmístění oddílů mírových sil OSN tzv. „modrých helem“, jakož i pro humanitární pomoc evropských sil pod vedením OSN. V tomto ranném stádiu balkánského konfliktu však došlo k ukázkovému příkladu nerozhodného a nejednotného postoje Evropské Unie, jejíž rozhodující neshody týkající se vojenské intervence byly převážně politického charakteru vyplývajícího z historického kontextu Evropy; typickým projevem byla ochota Německa rychle uznat suverenitu Slovinska a Chorvatska na straně jedné, a odmítnutí Francie plně uznat změny hranic, jichž bylo dosaženo silou, jakož i neochota zasáhnout do probíhajícího konfliktu, jež pro nedostatek strategických zájmů v regionu projevila Británie. Vcelku však evropská neochota a neschopnost zasáhnout byla, spolu s rezervovaným postojem Spojených států, jednou z příčin prodloužení balkánské tragédie.

1. Petersbergská deklarace a Amsterdamská smlouva

Poslání, cíle a úkoly přidělené vojenským silám Evropské unie jsou deklarována v Amsterdamské smlouvě /čl. 17.2/, v níž jsou stanovena úkoly (akce) vedoucí k udržování míru („peacekeeping tasks“), úkoly (akce) humanitárního a záchranného charakteru („humanitarian and rescue tasks“) a úkoly (akce) bojových jednotek v krizových situacích („tasks of combat forces in crisis management“), včetně mírotvorných aktivit („peacemaking“), přičemž výchozím dokumentem formulací tohoto ustanovení je Petersbergská deklarace přijatá členskými státy Západoevropské unie (ZEU) na jejím zasedání v červnu 1992. Petersbergský summit na ministerské úrovni se zabýval stěžejními oblastmi zahraničně-bezpečnostních vztahů Západoevropské unie včetně evropské bezpečnosti a vztahů mezi Západoevropskou unií a členskými státy Evropské unie a Severoatlantické organizace. Zásadními jsou z hlediska Evropské bezpečnosti a obranné spolupráce tzv. Petersbergské úkoly („Petersberg tasks“) ustanovené v části Deklarace zabývající se zesílením akceschopnosti ZEU s tím, že členské státy Západoevropské unie deklarovaly svoji připravenost dát k dispozici vojenské jednotky celého spektra svých ozbrojených („conventional“) jednotek, a to pro účely vojenských úkolů prováděných na základě pravomoci a pod vedením ZEU, jež

budou jak v souladu se zásadami Charty OSN, tak i základě rozhodnutí členských států dle jejich ústavních norem. Petersbergské úkoly tedy stanoví tři výše zmíněné úkoly a akce, k jejichž splnění mohou být použity vojenské jednotky členských států ZEU, a to vedle plnění jejich závazků plynoucích z čl. 5 Washingtonské smlouvy, potažmo čl. V smlouvy Bruselské /viz I., 2.1/. V rámci I. hlavy Petersbergské deklarace dále členské státy Západoevropské unie zdůraznily svoji připravenost a ochotu podpořit efektivní prevenci konfliktů a opatření v krizových situacích včetně prosazování míru, a to na základě rozhodnutí Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě (KBSE), nyní Organizací o bezpečnosti a spolupráci v Evropě (OBSE) nebo Rady bezpečnosti OSN s tím, že mírová urovnání sporů mají prvořadý význam a podstatu, čímž zdůraznily a nastínily podstatu budoucí Evropské bezpečnostní a obranné politiky tak, jak byl její koncept rozvinut v následujících letech, a jejíž součástí se Petersbergské úkoly v rámci Amsterdamské smlouvy z roku 1997 staly. Petersbergská deklarace Západoevropské unie se tedy stala podkladem pro přeměnu ZEU v obranný nástroj Evropské unie, jakož i v prostředek posílení evropského pilíře Severoatlantické aliance tím, že byla v rámci vyjednávání Amsterdamské smlouvy v roce 1996 a 1997 /dle návrhu Švédska a Finska/ inkorporována do textu tohoto dokumentu, a výše uvedené Petersbergské úkoly byly patnáctkou členských států Evropské unie převzaty a ustáleny, takže tvoří prostřednictvím čl. 17 této smlouvy nedílnou součást Evropské bezpečnostní a obranné politiky, jejíž rámec zajistily. Ačkoliv však byl podklad pro EBOP dán od roku 1992, nepřinesla první polovina 90. let ve společném postupu členských států Evropské unie v oblasti SZBP mnoho úspěchů, což se zřetelně odráželo zejména ve světle úspěchů Hospodářské a měnové unie a v budování jednotného vnitřního trhu.

Skutečným odrazem pro formování integrační spolupráce na poli obranné a bezpečnostní spolupráce se staly summity v St. Malo v prosinci 1998 a v Kolíně nad Rýnem následujícího roku, jež se odehrávaly v období kosovské krize, která znamenala převrat v hodnocení zásadních zahraničně-politických a obranně-bezpečnostních otázek členských států Unie, což se projevilo především při St. Malském anglo-francouzském jednání, které je možno označit coby počátek nové éry v zahraničně-vojenských vztazích těchto zemí, a to zejména pro konsenzus, jehož se podařilo na tomto summitu dosáhnout

v otázce zvýšené spolupráce ozbrojených jednotek Francie a Velké Británie. Byl to právě postoj těchto zemí, jež podpořil existenci SZBP coby reálného mocensko-politického faktoru Evropské unie, když ve společném prohlášení deklarovaly potřebu Unie být v takové pozici, aby mohla hrát plnou roli na mezinárodní scéně, což znamená realizaci ustanovení Amsterdamské smlouvy, která poskytne podstatný základ pro akci Unie s tím, že nezbytným úkolem bude dosáhnout plně a urychlené implementace těchto ustanovení ve Společné zahraniční a bezpečnostní politice, součástí čehož je zodpovědnost Evropské Rady rozhodnout o postupném vytváření společné obranné politiky, a to v rámci SZBP. Evropská Rada pak musí být schopná činit rozhodnutí na mezivládním podkladě ve škále aktivit vyjádřených v Hlavě V. Smlouvy o Evropské unii. Ta však musí mít kapacitu pro autonomní akce, jež musí být zaštitěny věrohodnou vojenskou silou tak, aby Unie mohla reagovat na mezinárodní krize. V rámci St. Malského bilaterálního jednání tedy došlo ke zdůraznění potřeby Unie disponovat ozbrojenými jednotkami, jež budou schopné rychlé reakce a aktivity, a to za podpory silného a konkurenceschopného obranného průmyslu a a technologie Unie. Summit v St. Malo tak znamenal v jistém smyslu vyřešení a ustálení nejednotného, resp. dvojsměrného atlantického názorového proudu Velké Británie a evropského smýšlení Francie, čímž došlo ke sblížení a konsenzu na poli zahraniční a bezpečnostně-obranné politiky Evropské unie, což bylo potvrzeno na zasedání Evropské Rady v Kolíně nad Rýnem a v Helsinkách a na dalších mezivládních konferencích⁵⁵ čímž dále byl koncept evropské obrany nastíněný v St. Malo rozpracován a zformován, a které napomohly k ujasnění budoucnosti evropské bezpečnostní politiky zejména tím, že určily kapacity vojenské síly, jež Unie potřebuje k tomu, aby byla schopna sehrát svoji úlohu ve zvládnání /managementu/ krizí, jež by mohly ohrozit bezpečnost Evropy, přičemž musí mít na paměti postoj a závazky členských států Severoatlantické aliance, jejíž zásada společné obrany vyjádřená v čl. 5 Bruselské smlouvy zůstává samozřejmě zachována. Evropská Rada zdůrazňovala dopad tohoto pozitivního vývoje SZBP, který nastal v poměrně krátké době, kdy se podařilo dosáhnout dohody o jeho konkretizaci, výlučně na Petersbergské úkoly, tedy především na management krizí, a nikoliv tedy na teritoriální obranu, jak je tomu u NATO. Tato koncepce byla potvrzena při summitu Evropské unie v Nice v prosinci 2000. Zde bylo

⁵⁵ St. Maria da Feira v roce 2000

znovu uvedeno, že Unie musí být schopná hrát plně svou roli na mezinárodní scéně a přebírat zodpovědnost tváří v tvář krizím s tím, že nástroje, jimiž Unie disponuje v bezpečnostně-obranné oblasti, se rozšíří o schopnost autonomně rozhodovat a jednat, a to všude tam, kde se nebude Severoatlantická aliance angažovat jako celek. V reakci na tyto mezinárodní krize bude Unie zahajovat a provádět vlastní vojenské operace, čímž bude plnit celou škálu Petersbergských úkolů. Unie se tedy zaměří na úkoly humanitárního a záchranného charakteru tak, aby dále upevnila svou schopnost mobilizovat širokou škálu civilních i vojenských prostředků a nástrojů, které jí umožňují podporovat cíle Společné zahraniční a bezpečnostní politiky zvládnutím krizí a předcházením konfliktů, což však dle závěrů učiněných na nicejské konferenci neznamena vytvoření evropské armády. Vyčleňování vojenských kapacit bude záviset pouze na suverénních rozhodnutích členských států. Severoatlantická aliance přitom tedy zůstává i nadále základem kolektivní obrany svých členů, a při zvládnutí krizí bude stále hrát významnou roli s tím, že rozvoj SZBP bude přispívat k životaschopnosti obnovené transatlantické vazby a povede ke skutečnému strategickému partnerství Evropské Unie a NATO při zvládnutí krizí, a to při patřičném respektování autonomie obou útvarů.

2. Mezistátní režim Evropské bezpečnostní a obranné politiky

Lze tedy shrnout, že revize Maastrichtské smlouvy představuje novou dimenzi obranně-bezpečnostní politiky Evropské unie, jakož i zcela konkrétní budování obranné síly Unie. Pozitivní vývoj směrem ke sjednocenému postoji a aktivitám členských států Unie v této oblasti je nesporný, je ovšem nutno zdůraznit, že se jedná o režim mezistátní, nekomunitární. Tento status quo se vyvinul z politických jednání, jež vytvoření Evropské obranné a bezpečnostní spolupráce předcházela, a proto je při jeho hodnocení nutno vzít v potaz různorodost systémů národní bezpečnosti a obrany členských států Unie, jež se v rámci EBOP spojily a tuto vytvořily. Jedním z výsledků výše zmíněného kolínského summitu bylo rozhodnutí dát Evropské Unii prostředky a schopnosti potřebné k osvojení si zodpovědnosti plynoucích jí ze Společné zahraniční a bezpečnostní politiky⁵⁶, což byla

⁵⁶ cit. Missiroli, A.: ESDP: the first five years

teze, již některé státy přijímaly coby logický krok následující na cestě evropské integrace /typicky např. Francie/, avšak jiné země byly z tohoto vývoje spíše překvapeny či se obávaly určitého stupně znehodnocení transatlantických vztahů /opět typicky Velká Británie/. Avšak kroky učiněné v roce 1999, kdy byl položen základní kámen Evropské bezpečnostní a obranné politiky a byly definovány její cíle, a touto došlo k absorpci bývalých cílů a úkolů Západoevropské unie, stala se z Evropské Unie bezpochyby instituce, jež v sobě obsahovala veškeré nástroje potřebné pro provádění prevence krizových situací, jakož i ostatních úkolů obsažených v Petersberské deklaraci.

Vznik Evropské bezpečnostní a obranné politiky v roce 1999 byl do jisté míry ospravedlnován potřebou reformy a zlepšení schopností a celkové kvalifikace vojenských jednotek jednotlivých členských států, což vyjádřila mimo jiné také Evropská Rada na svém zasedání v Helsinkách, když ustanovila nejpodstatnějším úkolem /Helsinki Headline Goal/ spojení evropské bezpečnosti a obrany vytvořením útvaru nazvaného Síla rychlé reakce (Rapid Reaction Force), jenž tvoří základ pro dobrovolnou spolupráci, při níž členské státy musí být od roku 2003 schopny rozmístit a udržet jednotky schopné všech Petersberských úkolů o síle 50.000 – 60.000 osob do 60 dnů ode dne rozhodnutí, čímž byla nejen přijata uplatněná praxe Severoatlantické aliance, s tím, že tento cíl měl být dosažen cestou mezistátní spolupráce, s využitím mezistátních prostředků. Projekt Síla rychlé reakce zařazený Mechanismem rozvoje schopností /Capability Development Mechanism, CDM/ je nepochybně velmi ambiciózním úkolem, a to zejména na pozadí integrační historie Evropy a předešlých neúspěšných pokusů o rozšíření pravomocí Unie na obranu a bezpečnost. Přes svoji převratnost zůstává EBOP především výsledkem franko-anglických St.-Malských jednání, a ačkoliv se jedná o spolupráci v oblastech, jež jsou v historicko-politickém kontextu bezprecedentní /jak se ukázalo na pozdějších summitech⁵⁷, není podoba EBOP zřejmě konečná. Neuzavřenost tohoto mechanismu, jakož i potřeba jeho revize se projevila nejvýrazněji na zasedání Evropské Rady v Laekenu v prosinci 2001, při němž reprezentanti členských států nejprve deklarovali EBOP coby akční a akceschopný („operational“) projekt, avšak vzápětí upozornili na třicet osm klíčových nedostatků této akceschopnosti, výsledkem čehož bylo nahrazení

⁵⁷ např. v Le Toque a Londýně v roce 2003

Mechanismu rozvoje schopnosti Akčním plánem evropských schopností /European Capabilities Action Plan, ECAP/. Ačkoliv nebyl Akční plán úplně neúspěšný, musely členské státy při jeho prvním hodnocení v roce 2003 konstatovat, že jejich vojenské schopnosti a způsobilosti zůstávají i nadále limitované v důsledku již dříve uznaných nedostatků. Přesto však je tento projekt i nadále činný.

Otázkou zůstává, proč jsou členské státy i přes viditelnou potřebu integrovaného mechanismu na poli evropské bezpečnosti a obrany neochotny či neschopny k tomuto cíli směřovat, a EBOP tak pokračuje ve své činnosti v rámci mezistátního režimu⁵⁸. Dle mého názoru k tomuto zásadním způsobem přispívá, resp. tomu dominuje zájem o zdržení obranné a bezpečnostní politiky suverénní moci jednotlivých členských zemí, i když není tento faktor zřejmě jediným, neboť v jiných oblastech evropské integrace prokazují členské státy větší dynamiku. Proto je potřeba poukázat také na další aspekty. Mezi tyto náleží zcela zřejmě utkvěle citlivý přístup a nedůvěra k omezením nezávislého rozhodování, jež by integrovaný bezpečnostně-obranný mechanismus pro členské státy přinesl. Tyto jej proto považují za příliš velký krok, přičemž stávající nekomunitární režim je pro členské země Unie jednodušší zejména s ohledem na povahu dohod a smluv uzavřených v této oblasti, usnadňuje skutečnost, že nevyvolává otázky a pochyby týkající se možného omezení suverenity, resp. přenesení její části na Evropskou unii. Tomu odpovídá i fakt, že se k Evropské bezpečnostní a obranné politice připojily všechny členské státy včetně států neutrálních či jinak na tomto poli jinak neangažovaných, a to s výjimkou Dánska, avšak na druhé straně tato skutečnost odráží také ne příliš uspokojivé výsledky EBOP, resp. plnění jejich úkolů členskými státy stanovenými, jak bylo uvedeno výše.

Ačkoliv zůstávají tedy členské státy Unie v otázce možného supranacionálního charakteru EBOP zdrženlivými, je nepochybné, že jsou si vědomy potřeby nižších forem spolupráce v této oblasti v rámci dlouhodobé perspektivy, avšak ve střednědobém výhledu zaujímají opatrný postoj k institucionalizaci evropské bezpečnosti a obrany na nadnárodní úrovni, zároveň však vývoj Společné zahraniční a bezpečnostní politiky je jasným příkladem spolupráce, jejíž počátky charakterizovala celkově slabá, volně

⁵⁸ op.cit. Missiroli, A.: ESDP: the first five years

institucionalizovaná a bezesbytku mezistátní součinnost, jejíž pozice a význam v průběhu její další existence sílily, a to úměrně se ztotožněním se členskými státy s touto politikou a jejich snahou o nastolení rovnováhy mezi jejich individuálními politickými cíly a ambicemi na straně jedné, a restriktivními mezivládními institucionálními kapacitami, které založily, na straně druhé. Z tohoto pohledu je tedy možno na současné uspořádání Evropské bezpečnostní a obranné politiky pohlížet jako na dočasný mechanismus, jež bude s největší pravděpodobností posílen v okamžiku, kdy členské státy najdou formu jeho zesílení, která bude pro tuto politiku nejvíce prospěšná, přičemž nejvhodnějším mechanismem bude takový dozorový režim, jež bude odrážet priority dané členskými státy, jež revizi EBOP budou podporovat a o tuto usilovat. V tomto případě je nutno posuzovat především roli Velké Británie a Francie coby dominantních činitelů na poli Evropské bezpečnostní a obranné politiky, přičemž o obou státech je možno říci, že se ocitly v určité rozpolcenosti mezi přáním využít supranacionální, unijní úroveň EBOP k posílení legitimacy svých zahraničně-politických aktivit, jež by vyžadovala efektivní vojenské schopnosti Unie, a zdrženlivým postojem omezit svou poměrně rozsáhlou volnost při vedení a prosazování svých mezinárodních záležitostí. Určitá forma takové rozpolcenosti je přitom dána i u ostatních členskými státy, avšak pro státy menší nepředstavuje toto omezení problém podstatného významu, neboť individuálně disponují menší škálou prostředků, což znamená, že obecně je pro ně účast na unijní úrovni zásadně přínosná. Tato ambivalentnost je naopak z pozice velkých států pochopitelná, neboť zatímco z hlediska efektivnosti EBOP dává smysl zavedení silnějšího – unijního mechanismu, z hlediska omezeného – unijního pole působnosti v mezinárodních vztazích je tato představa pro tyto státy méně lákavá.

Je tedy nutno prozkoumat, co stojí za možností, že Evropská bezpečnostní a obranná politika bude v dlouhodobém horizontu reformována a její role posílena, a pozitivním vývojem projde také oblast vojenských schopností Unie. Jedná se především o skutečnost, že silnější spolupráce na poli evropské bezpečnosti a obrany bude členskými státy Unie přinášet hmatatelné výhody, jež vyváží hledisko státní suverenity těchto států, a mezi něž bude nepochybně náležet také zvýšená politická kredibilita a celkově silnější politický postoj Unie, jakož i možnost použití EBOP coby mocenského nástroje

Unie. Velice důležitou je ovšem otázka, jak dosáhnout silného bezpečnostně-obranného mechanismu tak, aby bylo možno dosáhnout kýženého vývoje v rámci EBOP.

2.1 Evropská obranná agentura

Nepochybným krokem směrem k tomuto cíli je vytvoření Evropské obranné agentury, EOA (European Defence Agency, EDA), jejíž koncept byl vytvořen na summitu le Toquet v roce 2003, a jež byla ustanovena Společnou akcí (Joint Action) v červenci 2004⁵⁹. Úkolem Agentury je podporovat snahu Evropské Unie a jejích členských států rozvíjet obranné schopnosti potřebné pro akce krizového managementu pořádané pod vedením Evropské bezpečnostní a obranné politiky⁶⁰, jakož i zjišťovat a určit potřeby evropských vojenských sil („to identify European military capability needs“), podporovat obranný výzkum a technologii („promote cooperative defence research and technology“), a posílit technologickou a průmyslovou základnu evropské obrany („strengthen the European defence technological and industrial base“).

Myšlenka ustanovit Evropskou obrannou agenturu vzešla již v roce 1978⁶¹, avšak tento návrh byl zamítnut na základě veta Velké Británie, jež se poněkud paradoxně v pozdějších letech stala hlavním zastáncem a propagátorem Agentury. Charakter Agentury je dle rozhodnutí summitu v Le Toque čistě mezistátní, resp. mezivládní, a jako takový podléhá přímé kontrole členských států, a tato skutečnost je zvýrazněna také složením Správním výborem Agentury (Steering Board), jehož členové jsou výhradně zástupci členských států, ačkoliv je zde zastoupena také Komise /byť nedisponuje hlasovacím právem/. Rozhodnutí Výboru jsou činěna pouze na základě jednomyslnosti, v čemž je spatřována také jedna z potencionálních slabostí Agentury, neboť požadavek jednomyslnosti může Agenturu paralyzovat v případě, kdy se při hlasování nepodaří tento požadavek splnit nebo když některý členský stát ignoruje, sabotuje nebo brání její činnosti. Další pochybnosti vzbuzuje také efektivita práce Agentury, a to zejména

⁵⁹ 2004/551/CFSP

⁶⁰ „to support the efforts of the EU and the Member States to develop defence capabilities for crisis management operations under the ESDP“

⁶¹ navrhovatelem byl člen Evropského Parlamentu Egon Klepser

v souvislosti s finančními a personálními zdroji, jež jí byly Radou přiděleny, a které se zdají být nedostatečné⁶². I přes tyto a další problematické faktory se však ustanovení Evropské obranné agentury jeví jako pozitivní, a to zejména s ohledem na skutečnost, že jejím vytvořením byla evropská obrana přenesena do evropského rámce na unijní úrovni, k čemuž přispěl její explicitní mandát vyřešit problémy reformy evropské obranyschopnosti. Dále je nutno vzít v potaz skutečnost, že ačkoliv kupř. zásada jednomyslnosti může být potencionální překážkou v činnosti Agentury, disponuje tato na druhé straně silou své kvalifikace, a může se proti možnému negativnímu chování členských států bránit různými způsoby, např. vydáním zprávy, ve které bude členský stát, jež neplní své závazky jmenovat a tím ovlivnit jeho postavení na mezinárodní, potažmo evropské politické scéně. Může tak působit jako určitý katalyzátor usilování členských států o zlepšení jejich bezpečnostně-obranných schopností. Zatímco situace s nežádoucím chováním členských států v rámci Agentury může být takto vyřešena, nechota členských států poskytnout Agentuře potřebné finanční prostředky a zázemí může Agenturu vehnat do spolupráce s jinými skupinami, jež mohou mít zájem na jejím úspěchu, a kterými mohou být např. transnacionální ekonomická uskupení a organizace, neboť právě tato mohou z postupující evropské integrace a zmenšujících se pravomocí jednotlivých členských států v oblasti bezpečnosti a obrany profitovat. Odpověď na tuto otázku ovšem přinese až budoucí vývoj celkové situace EBOP, jakož i Agentury působící v jejím rámci. Bude-li totiž Agentura schopna poskytnout členským státům konkrétní výhody a prospěch, jež budou odpovídající vynaloženým finančním prostředkům na její činnost, půjde o silný stimul, jakož i o určitou formu odměny, schopným čelit a postupně překonávat nacionalistické postoje bránící integraci evropské bezpečnosti a obrany.

⁶² počet zaměstnanců Agentury je 90, provozní rozpočet pro rok 2006 činil 22 mil. Euro, což je v porovnání s ostatními institucemi Unie poměrně nízká částka, např. rozpočet pro Evropský úřad pro bezpečnost potravin, (European Food Safety Authority, EFSA) pro rok 2006 činil 37 mil. Euro, a kapacita zaměstnanců Úřadu byla 250

2.2 Pravděpodobný vývoj EBOP

Rozborem jiných forem spolupráce v oblasti vysoké evropské politiky je možno dojít k závěru, že opuštění mezistátního mechanismu a následující vývoj směrem k mechanismu supranacionálnímu vyžaduje zařazení klauzule umožňující vystoupení členskému státu, jež nechce nadále být součástí takovéto spolupráce. Jako příklad může sloužit Evropská měnová unie (European Monetary Union, EMU), v níž byla kritéria participace členských států dozorována Komisí, a sankce za jejich nedodržení byla uvalována na podkladě rozhodnutí samotných členských států v rámci Rady, a to na základě jednomyslnosti. /byl to právě tento způsob rozhodování, jež umožnil Francii a Velké Británii vyhnout se sankcím za porušení Smlouvy o stabilitě a růstu (Stability and Growth Pact), kterého se tyto státy dopustily porušením deficitních pravidel rozpočtu v roce 2004/. Dalším relevantním příkladem je ustanovení čl. 23 Maastrichtské smlouvy, dle něhož může členský stát, z podstatných a uvedených důvodů, odmítnout použití způsobu hlasování kvalifikovanou většinou při přijímání Společných akcí a Společných postojů v rámci Společné strategie. Je tedy pravděpodobné, že zakotvení klauzule podobného charakteru by Evropské bezpečnostní a obranné politice sloužilo coby pojistka jejího rozvoje *sui generis*, neboť by tak sejmula z členských států tíhu rozhodování, jež jsou nezvratitelná, čímž by došlo k uvolnění napětí při vyjednávání budoucího statutu EBOP.

Ačkoliv tedy není zahraniční a bezpečnostní politika Evropské unie kandidátem sjednocení na nadnárodní úrovni, resp. tato komunitarizace a včlenění II. pilíře do režimu komunitárního práva není v krátko a střednědobém výhledu reálná, je výsledkem současného statutu quo snaha členských států o rozvoj a pokrok v této oblasti. Podnětem k diskuzím a následným opatřením bylo znepokojení s neúspěchy, resp. nedostatkem úspěchů EBOP. Větší efektivita se naopak očekávala od implementace ustanovení Společné zahraniční a bezpečnostní politiky a Společné bezpečnostní a obranné politiky zakotvených v návrhu Smlouvy o Ústavě pro EU /Hlava V., kap. II., čl. III-294 – 312/. Důvodem k úspěšnému provádění těchto ustanovení je skutečnost, dle níž tato nejen reprezentují zásadní v dozoru a ovládnutí dosavadních procedurálních postupů, ale jejich realizací by také došlo k zavedení silných a pevných procedurálních postupů, jež budou

muset být v budoucnu uskutečněny tak, aby Evropská bezpečnostní a obranná politika byla fungujícím, efektivním a silným účastníkem mezinárodních vztahů.

Podstatná revize Peterberských úkolů a širěji i úlohy misí Unie, s nimiž je EBOP primárně identifikovatelná, je spojena až s přípravou a konečným textem Smlouvy o ústavě pro Evropu. Ve výsledných textech jsou uvedeny čtyři hlavní otázky relevantní pro definování misí Unie: především je to obecná definice EBOP, dále doložka kolektivní obrany, doložka solidarity pro případ teroristických útoků, jakož i výčet cílů a principů SZBP. Nová definice EBOP obsažená v čl. 1-41 (1) uvádí, že společná bezpečnostní a obranná politika je nedílnou součástí společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Zajišťuje Unii operativní schopnost, která se opírá o civilní a vojenské prostředky. Unie je může použít pro mise vedené mimo území Unie, k udržení míru, předcházení konfliktům a posílení mezinárodní bezpečnosti v souladu se zásadami Charty OSN. Plnění těchto úkolů je založeno na využití kapacit poskytnutých členskými státy. Tento popis SZBP obsahuje dostatečně obecnou charakteristiku účelu misí, která umožňuje zahrnutí do všech možných typů operací. Nadto se nevztahuje k žádné konkrétní zeměpisné oblasti a zdůrazňuje primát principů Charty OSN. I když byla jednání o Smlouvě o Ústavě pro EU odložena, a Unie se tak ocila ve vakuu konstituční krize, když sama na sebe uvalila „období reflexe“, měla by tato situace být předmětem zájmu, jakož i znepokojení pro reprezentativní členských zemí, které by rády viděly bezpečnostní a obrannou politiku Evropské unie coby cílevědomého rovnocenného partnera v rámci mezinárodního společenství, jež bude vybavena moderními a výkonnými vojenskými schopnostmi, které potřebuje.

3. Evropská bezpečnostní a obranná politika a NATO

Jak již bylo uvedeno, Evropská bezpečnostní a obranná politika nepředstavuje v žádném směru zásah do principů stanovených Bruselskou smlouvou, což potvrdil mimo jiné také nicejský summit, jakož i další zasedání zabývající se otázkou evropské bezpečnosti⁶³. Tato skutečnost je navíc zdůrazněna samotnou členskou základnou NATO, z jejichž 26 členských států je 19 zemí členem Evropské unie, a na druhé straně 19 zemí Unie jsou členy Aliance, přesto je však třeba dodat, že Evropská unie a Severoatlantická aliance jsou dvě odlišné instituce, jež jsou řízena specifickými pravidly, a jsou nadány různými funkcemi. NATO je především vojenská organizace, jejíž hlavním úkolem je řídit vojenské operace činěné na základě rozhodnutí jeho členů, zatímco kompetence EU jsou rozsáhlejší a její politiky zahrnují širokou škálu od politiky ekonomické po soudní. Vojenský rozměr Unie je jednou ze součástí jejího kompetenčního rejstříku, přičemž v této oblasti je Unie v rámci mezinárodního společenství novým účastníkem, neboť na scénu bezpečnosti a obrany plně vstoupila až převodem kompetencí Západoevropské unie v roce 2001. Vztah EU-NATO pak doznal větší intenzity po 11. září 2001 s tím, že spolu s iráckým konfliktem v roce 2003 došlo k poměrně závažnému názorovému rozdělení obou organizací, a to především díky nejednomyslnosti uvnitř Aliance týkající se podpory Turecku, a absolutnímu rozštěpení Unie v otázce války v Íráku⁶⁴. Stejně zásadní bylo ovšem období válečného konfliktu v Kosovu v roce 1999⁶⁵, tedy v době, kdy Aliance slavila padesát let své existence, a zároveň činila první rozhodnutí poté, co došlo k jejímu rozšíření v dubnu 1998. Ačkoliv Aliance dosáhla svých cílů a Miloševićův režim byl poražen, napětí, jež kosovská krize uvnitř NATO vyvolala, bylo vážné, neboť strategie nátlakové diplomacie vzbuzovala pnutí mezi členy Aliance tím, že postavila evropské členské státy do ambivalentní situace. Ta je na jedné straně činila závislými na Spojených státech, a to díky technologické nedostatečnosti jejich vojenských sil, a na straně druhé jim konsensuální politický dozor v rámci Aliance poskytl právo kontroly nad cíly, jež byly vybrané společným euro-americkým velením (US European Command). Skrytá krize uvnitř Aliance pramenila ze skutečnosti, že ačkoliv vojenské jednotky

⁶³ bruselská konference v listopadu 2000

⁶⁴ podrobněji Haine, J.-Y., ESDP and NATO

⁶⁵ blíže Ahtisaari, M.: ESDP: the first five years

Spojených států disponovaly značnou technologickou převahou (evropští spojenci provedly pouze 40% vzdušných operací) ve vzdušném prostoru, pro většinu bojových akcí bylo potřeba získat souhlas prostřednictvím politických jednání, pokud šly nad rámec akcí, které byly plánované a odsouhlasené. Výsledkem konfliktu v Kosovu byla zřejmě největší změna v postoji Spojených států vůči Alianci, čímž se tato v očích Washingtonu stala příliš europeizovanou, a ztratila tak pro Spojené státy velkou část svého významu, což vyústilo v zásadní posun transatlantické rovnováhy. Lze konstatovat, že od tohoto okamžiku vzešla iniciativa týkající se debaty na téma evropské obrany vždy ze strany Evropské unie.

Kosovská krize byla však také podnětem pro založení Evropské bezpečnostní a obranné politiky tak, jak byla ustanovena v St. Malo. V dubnu 1999 pak došlo na summitu NATO k uznání tohoto vývoje, následkem čehož byla Dohodou Berlín plus („Berlin-plus Agreement“) modifikována Berlínská dohoda („the Berlin Agreement“) z roku 1996, jež byla uzavřena na ministerském summitu Západoevropské unie, a jejímž výsledkem byl koncept „oddělitelných, avšak neoddělených“ („separable but not separate“) vojenských jednotek, které mohla ZEU použít k realizaci svých vojenských operací. Tento koncept tzv. Combined Joint Task Forces nabízel Západoevropské unii nástroj, jehož pomocí se tato mohla rychle stát akceschopnou, aniž by musela znásobit počet zaměstnanců a velitelství. Na základě Berlínské dohody tak dosáhla Evropská Unie v rámci Aliance /poprvé výslovně uvedena ve Strategickém konceptu (Strategic Concept) v roce 1991/ srovnatelnou akceschopnou operační úroveň, čímž byl nastartován výše zmíněný proces europeizace NATO, jež byl ukončen v souvislosti s válkou v Kosovu v roce 1999, a který vedl k St.Malským jednáním a potažmo vzniku EBOP. Dohoda Berlín plus tak připravila půdu pro spolupráci mezi NATO a Evropskou unií, a usnadnila přístup Unie k technologické vybavenosti Aliance, a definovala také smluvně stabilní vztahy mezi těmito organizacemi.

Naproti tomu se však v roce 2000 počal Washington zaměřovat na otázku vztahu mezi nadřazeností Severoatlantické aliance a autonomií Evropské Unie s tím, že Spojené státy vyjádřily své stanovisko, dle něhož jsou zásadně proti plánu oddělené infrastruktury

Unie, prosazovaný zejména Francií⁶⁶. Tato neshoda byla zažehnána na nicejském summitu, v jehož rámci Rada došla k jasnému rozlišení mezi autonomními vojenskými operacemi, pro které by členské státy Unie poskytly strategická velení, a vojenskými operacemi Aliance, při kterých by majetek, jakož i veškerá další aktiva NATO byly užity na základě rozhodnutí a v rámci zodpovědnosti Vrchního velitele spojeneckých vojsk. Ačkoliv Washington dával přednost tomu, aby toto rozhodnutí bylo učiněno na půdě Aliance, znamenalo toto odlišení z unijního hlediska potvrzení kapacity Unie pro její autonomní akce. Z hlediska euroatlantických vztahů pak vyjasnění vztaů NATO a EU přispělo k jejich uklidnění. Debata týkající se autonomie Unie a převahy Aliance byla však znovuotevřena v dubnu 2003 na summitu Francie, Německa, Belgie a Lucemburska, kdy bylo navrženo umístit Evropské velení do belgického Tervurenu, čímž by došlo ke zvýšenému efektu vojenských operací Evropské bezpečnostní a obranné politiky, avšak tato představa rozvoje evropského velení připadala Spojeným státům jako nezbytné zdvojení velení a sil, jež bylo v rozporu s dohodou Berlín plus, a jež by znamenalo soutěžení či konkurence mezi NATO a Evropskou unií. Tento transatlantický rozpor, jež se odehrával na pozadí debaty týkající se vojenského zásahu v Íráku, byl nakonec vyřešen v listopadu téhož roku na summitu EU v Neapoli, který odsouhlasil tři možné scénáře vojenských operací Unie. Prvním z nich je operace v rámci Aliance, dále se jedná o operaci vedenou v souladu a dle dohody Berlín plus, a posledním způsobem je operace autonomní, prováděná buď na základě národního systému jednotlivých členských států, nebo pod unijním velením.

Bez ohledu na tyto klíčové dohody spočívá základ spolupráce mezi NATO a Evropskou unií na vzájemné důvěře mezi těmito organizacemi. Severoatlantická aliance např. považovala za porušení zásady konzultace operaci Artemis, jež byla první autonomní vojenskou operací Unie mimo území Evropy, a kterou Unie zahájila v květnu 2003 v Demokratické republice Kongo. Znepokojení, jež Aliance dávala ohledně této operace najevo, je však opět nutno dát do souvislosti s rozpřemi týkajícími se Íráku, neboť oblast Konga nespádá do zájmového teritoria Aliance, která by tak vojenskou

⁶⁶ Vrchní velitel spojeneckých vojsk (Deputy Supreme Allied Command Europe, DSACEUR) by v tomto případě zastřešil vojenské operace konané na základě rozhodnutí Unie, a to i v případě, že by tyto nepoužívaly prostředky Aliance.

operaci na jeho území zcela jistě nevedla a vést nechtěla. Vzájemná důvěra je však samozřejmě pouze jedním z faktorů vyrovnaných vztahů mezi Aliancí a Unií. Dalším elementem je schopnost těchto organizací jednat, jakož i jejich akceschopnost. V této otázce byly také iniciovány podstatné reformy, a to jak na úrovni alianční, tak i unijní. Alianční reformy byly navrženy v listopadu 2002 na summitu NATO v Praze, a týkaly se vytvoření jednotky Síla rychlé reakce („NATO's Response Force“), jež by byla složena ze vzdušných složek schopných až 200 bojových vzdušných vzletů denně, a jejíž posádka čítající 21.000 osob by sloužila nejnáročnějším vojenským misím, a za tímto účelem by byla schopna bojovat kdekoli na světě na základě sedmi až třicetidenního předvolání. Tento původní návrh byl však později pozměněn, a v současné době se jedná o plán tří zásahových jednotek, které by byly vysílány na základě rotace s tím, že pouze pohotovostní jednotky by byly okamžitě shodny okamžitého vyslání a rozmístění, což znamená, že Síla rychlé reakce ve skutečnosti vyžaduje celkem 63.000 vojenských jednotek, což je téměř identický počet, jež je potřeba k naplnění Helsinského cíle /Helsinki Headline Goal⁶⁷. Jelikož jsou Síly rychlé reakce NATO a Evropské unie postaveny na stejném základě, tedy na omezeném počtu jednotek schopných rozmístění, vyvstává na tomto místě problém duplikace jejich vojenských jednotek, jež mohou v případě identické vojenské operace vyvolat problém, které jednotky budou operaci provádět, což přináší určité riziko neshod uvnitř Unie týkající se otázky, která organizace má přednost. K tomuto faktu přispívá i skutečnost, že pohotovostní jednotky byly umístěny pod velení Vrchního velitele spojeneckých sil, tedy Unie by mohla být zbavena velení nad svými elitními jednotkami, jež by byly použity pro nezávislé vojenské operace. Řešením této situace a potencionálního problému by mohla být odpovědnost Síly rychlé reakce Evropské unie, což by bylo řešení velmi logické už proto, že se tento útvar skládá výhradě z evropských jednotek.

Reformy ve vztahu NATO-EU na evropské úrovni se vyznačovaly především zvýšenou iniciativou směrem ke zlepšení vojenských schopností jednotlivých členských států a Unie jako celku v rámci EBOP, a to v rámci hlavního cíle pro rok 2010 („Headline Goal 2010“) schváleného Radou pro obecné záležitosti a vnější vztahy (General Affairs

⁶⁷ cit. Reynolds, Ch.:All together now?

and External Relations Council) v květnu 2004, jenž zaostřil pozornost na kvalitativní stránku evropské bezpečnosti podobně jako Evropská bezpečnostní strategie /EBS/ („European Security Strategy“) z prosince roku 2003, jenž je známá jako tzv. Solanova doktrína, a na níž se dokument se stanoveným cílem pro rok 2010 explicitně odvolává. Evropská bezpečnostní strategie byla vyhlášena takřka v předvečer první vlny rozšiřování Evropské unie a devět měsíců po bombových útocích z 11. března v Madridu, a tyto skutečnosti byly také jedněmi z impulsů pro tuto deklaraci, jíž Radě předložil ke schválení Generální tajemník a vysoký představitel Společné zahraniční a bezpečnostní politiky Javier Solana. Evropská bezpečnostní strategie je především analýzou evropské bezpečnostní situace, jakož i ohrožení, jimž jsou členské státy Unie vystaveny /terorismus, organizovaný zločin, globální změny životního prostředí, regionální konflikty, šíření zbraní hromadného ničení a další/, což z tohoto dokumentu činí ojedinělý komprehensivní program, zabývající se nejen autonomní stránkou bezpečnosti Evropy, ale zdůrazňující také transatlantické vztahy se Severoatlantickou aliancí. Zároveň je však nutno podotknout, že EBS neodpovídá na základní otázky evropské bezpečnosti, a nezabývá se např. zúsobem, jakým mohou členské státy Unie zabezpečit jejich vlastní bezpečnost. Tato skutečnost pravděpodobně vyplývá z rozdílných pohledů členských zemí na jejich roli na tomto poli, jakož i na roli Unie a NATO. Jakkoliv se tedy jedná o dokument velmi podrobný v oblastech týkajících se druhů ohrožení evropské bezpečnosti, v otázce úlohy Unie na poli mezinárodní bezpečnosti zůstává poněkud vágním⁶⁸. Pravděpodobně největším přínosem Strategie je tedy uznání, že Evropská Unie čelí stejných druhům hrozeb, s nimiž jsou konfrontovány Spojené státy, což z tohoto dokumentu činí krok vpřed směrem k boji proti společnému transatlantickému ohrožení, přičemž Strategie explicitně odmítá představu, že Evropa není cílem teroristických útoků, a Evropané se proti této hrozbě nepotřebují a nemusí bránit. Tento postoj reflektoval především situaci společenského otřesu způsobeného po madridských teroristických útocích, které potvrdily, že globální terorismus není namířen pouze proti Spojeným státům americkým, avšak týká se mimo jiné i transatlantického prostoru, jehož evropská část byla do této doby coby potenciální cíl teroristických útoků opomíjena. Přijetí tohoto ustanovení v rámci Strategie přibližuje Severní Ameriku a Evropu blíže, a to

⁶⁸ ibid. Reynolds, Ch.: All together now?

zejména ve vnímání hrozeb, jež oba kontinenty spojují, avšak méně zřetelnější je ohledně aktivit, jež by proti těmto hrozbám směřovaly, byly sto je odvrátit či jim čelit. Stejně tak se EBS vyhýbá ústavnímu rozměru evropské bezpečnosti, totiž otázce, má-li Unie přijmout zodpovědnost za kolektivní obranu svých členů či nikoliv. Namísto toho dokument upozorňuje na pozitiva Evropské bezpečnostní a obranné politiky, konkrétně na schopnost pomoci nestabilním zemím v jejich cestě od ozbrojeného konfliktu k integraci, což může a mělo by být primárním příspěvkem Unie a jejím hlavním cílem v rámci EBOP.

Je tedy možno shrnout, že Evropská bezpečnostní strategie je dokumentem, jehož část týkající se identifikace bezpečnostních hrozeb, jimž v současné době Evropa čelí, je konzistentní a odpovídá realitě globálního světa. Jeho příspěvek ke konkretizaci a specifikaci na specifikaci způsobů obrany členů Unie proti těmto ohrožením je však zanedbatelný. Z uvedeného lze dovodit, že Evropská unie hraje důležitou roli na poli evropské bezpečnosti, neměla by však na sebe brát odpovědnost dosud příslušející Severoatlantické alianci, neboť čl. 5 zůstává i nadále v platnosti, bránit území svých členů proti vnějším hrozbám. Zároveň by tento koncept převahy NATO v transatlantické bezpečnosti neměl být považován za překážku v evropské obranné integraci, neboť žádný členský stát Unie a NATO není schopen bránit se přímým bezpečnostním hrozbám pokud je osamocen, ale potřebuje ve svém úsilí spojence, proto musí NATO zůstat základním pilířem společné evropské obrany.

Ačkoliv tedy Evropská bezpečnostní strategie uznává hodnotu NATO coby úhelného kamene evropské bezpečnosti, z unijního hlediska je dle mého názoru strategicky rozumné a politicky legitimní zvýšit a prohloubit vlastní bezpečnostní autonomii, což však neznamená zánik Severoatlantické aliance, pouze více sladěný a rovnovážnější vztah s ní. Hlavní rozdíly a rozpory mezi Aliancí a Evropskou unií od vzniku EBOP vznikly právě okolo pojmů evropské autonomie a atlantické nadřazenosti. Teprve další politický vývoj ukáže, jakým směrem se oblast vzájemných vztahů bude vyvíjet. Může dojít k odklonění Evropské unie od Severoatlantické aliance. Za daného rozložení politických sil ve Spojených státech, zejména od přijetí Národní bezpečnostní strategie Spojených států amerických („National Security Strategy of the USA“) v září 2002, je

možno očekávat spíše pokračování Washingtonu v nastoupené cesty unilaterálního směřování, zahrnujícího logicky i pokles zájmu Spojených států o Severoatlantickou alianci a upřednostnění partikulárních koaličních dohod se zainteresovanými zeměmi.

4. Vojenské a policejní operace EBOP

Vyjma monitorovacích akcí počala akceschopnost Evropské bezpečnostní a obranné politiky v roce 2003, a znamenala zásadní průlom v její existenci, neboť pro tuto politiku znamenala nový rozměr přinášející s sebou legitimitu potřebnou pro upevnění jejího postavení v mezinárodním společenství, jak bylo uvedeno výše. Již v roce 2003 vedla Evropská unie tři mise, a to v Bosně a Hercegovině, Makedonii a Demokratické republice Kongo, v jejichž rámci prováděla své různorodé cíle a úkoly, a to od prosazení práva („law enforcement“) a zajištění klidu zbraní („ceasefire“) až po monitorování bezpečnosti a akce humanitárního krizového managementu. Ačkoliv prováděla Unie v následujících letech další vojenské operace /viz dále/, byly tyto první tři mise podstatnou zkouškou schopnosti Unie aplikovat vojenské nástroje a úkoly uvedené v hlavním cíli z Helsinek z roku 1999. Přestože jsou tyto mise omezeny v rozsahu i v době trvání, představují první konkrétní příklady bezpečnostní a obranné dimenze Unie, jež může v budoucnu vést k více ambiciózním intervencím, a to jak uvnitř, tak vně jejích hranic. Při vedení těchto operací se Unie řídila principem pozvolného postupu⁶⁹, jež začal policejní misí (European Union Police Mission, EUPM) v Bosně a Hercegovině ve stálém operačním prostředí, v němž spolupracovaly i další nečlenské země. V jejím průběhu byla zahájena vojenská mise krizového managementu v Makedonii nazvaná FYROM Concordia (Former Yugoslavian Republic of Macedonia, FYROM). Pak následovala policejní operace Proxima na téžte území, jež prokázala schopnost Unie přizpůsobit pozemní bojové jednotky nastalé situaci, a přeměnit vojenské parametry operace FYROM v parametry policejní mise. Na této operaci participovaly také jednotky Unie i NATO, a to v souladu s dohodou Berlín plus, což tento pozitivní krok poněkud zastínilo. Byla to následující operace Artemis na území Demokratické republiky Kongo,

⁶⁹ Blíže Gourlay, C.: EU Operations Update: Past, Present and Future

jež znamenal první plně autonomní vojenskou akci krizového managementu Unie, a ačkoliv byla tato operace svým rozsahem spíše menší a podstatně kratší než operace ostatní, znamenala pro EBOP podstatný úspěch.

4.1 Vojenská operace Artemis

Operace Artemis byla zahájena s cílem prevence humanitární katastrofy a občanské krize v severovýchodní části Demokratické republiky Kongo, v oblasti Ituri, kde v měsících této misi předcházejících docházelo k nepokojům, stupňování násilí a zvýšení počtu mučení a krutého zacházení v oblasti Iturie a hlavního města Bunie, které vyvrcholily v dubnu 2003 stáhnutím sedmi tisíc ugandských vojenských oddílů, jež proběhlo v souladu s rezolucí Rady bezpečnosti⁷⁰ v níž Rada požadovala okamžité a úplné stažení konžských opozičních ozbrojených jednotek, jakož i ugandských a rwandských ozbrojených skupin z Kisangani, v provincii Tshopo, a to v souladu s dohodou z Lusaka o složení zbraní („the Lusaka Ceasefire Agreement“) z července 1999. V jejím rámci došlo k uzavření příměří v tomto regionu, a zároveň Rada v rámci této rezoluce naléhala na konžskou vládu národní jednoty a přeměny (Government of National Unity and Transition), aby učinila příslušná opatření směrem k restrukturalizaci a integraci ozbrojených složek země, a požádala mezinárodní společenství o podporu. Jelikož však byl mírový proces ohrožen, vydala Rada bezpečnosti na svém zasedání 30. května 2003 rezolucí⁷¹ v níž volala po založení a vyslání dočasné pohotovostní vojenské jednotky složené z mezinárodní vojenské síly („Interim Emergency Multinational Force“) za účelem uklidnění situace a obnovení bezpečnosti v této oblasti, a to do doby, než bude v Kongu posílena mise OSN /the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo, MONUC/, jež měla stabilizovat situaci v oblasti Bunie a podporovat politický proces právě v iturijské oblasti. Jelikož francouzská vláda již dříve demonstrovala svůj zájem na vedení této operace, sestavila Francie coby rámcová země intervenční jednotku, která byla označena za misi Evropské Unie. Francie si sama

⁷⁰ č. 1304/2000

⁷¹ č. 1484/2003

stanovila datum 1. září pro ukončení mise a stažení vojenských jednotek, jež čítaly zhruba 1.800 osob, a to převážně francouzských státních občanů /velitely operace byly generálmajor Neveux a generál Thonier/, ačkoliv na operaci participovaly také jednotky Velké Británie, Švédska, Belgie a Německa, jakož i nečlenských zemí Unie, např. Kanady, Jižní Afriky a Brazílie.

Operace Artemis počala svoji činnost na základě Společné akce Rady EU⁷² dne 12. června 2003. Útvaru IMEF se podařilo přispět ke stabilizaci bezpečnostní a humanitární situace, a to především ochranou táborů, v nichž byly chráněny osoby kriticky smýšlející o kožském konfliktu, zabezpečením bunijského letiště, stejně jako poskytnutím ochrany a bezpečnosti civilnímu obyvatelstvu, a to i přesto, že prostředí tohoto konfliktu bylo prostředí velmi nebezpečné, a to zejména díky tomu, že přístupové cesty, jakož i cesty odsunové závisely na bahnitém pásu půdy, a dalších geografických nevýhodách této oblasti /sucho, subtropická onemocnění apod./. Na této jednotce ležela odpovědnost za dobrou pověst vojenských schopností a spolehlivosti Unie, neboť se jednalo jak o první autonomní operaci v rámci EBOP, tak o vůbec první vojenskou misi mimo území Evropy, a pokud by operace Artemis coby milník této politiky skončila neúspěchem, Evropská bezpečnostní a obranná politika by čelila nejisté budoucnosti.

Operace Artemis skončila svůj mandát 1. září 2003 a poslední jednotky vojenské síly opustily Bunii o pět dní později, poté co předaly zodpovědnost za bezpečnostní situaci zpět misi OSN /MONUC/, jež disponovala širším mandátem pevnějších pravidel svého zapojení, jakož i početnějším personálem, čítajícím cca 18.000 osob. Operace Artemis byla tak úspěšnou vojenskou misí Evropské unie, přičemž nespolehala na podporu jednotek Severoatlantické aliance, což podpořilo postavení její bezpečnostní a obranné politiky v rámci nejen transatlantických vztahů, ale i mezinárodního společenství⁷³. To se projevilo ve Společné deklaraci OSN-EU vydané 29. září 2003, v níž Generální tajemník OSN a Předseda Rady EU přivítali nastalou spolupráci mezi těmito dvěma organizacemi v oblasti civilního a vojenského krizového managementu s tím, že zváží způsoby následné podpory demokratického vývoje Konga, konkrétně

⁷² 2003/423/CFSP

⁷³ blíže Ulriksen S.: Operation Artemis: The shape of things to come?

založení Integrované policejní jednotky /Integrated Police Unit/ v Kinhasě za účelem poskytování bezpečnosti přechodové vládě Konga a jejím institucím. Tato skutečnost byla dále rozvinuta odsouhlasením Společné akce Rady EU vydané v prosinci 2004⁷⁴, kterou byla založena Policejní mise Evropské unie (EUPOL Kinhasa), za účelem monitorování, instruktáže a poradnictví při ustanovování Integrované policejní jednotky, jež byla založena v lednu 2005, jakož i spolupráci s ní.

4.2 Vojenské operace - shrnutí

Kromě výše uvedených vojenských operací, jež patřily mezi první operace svého druhu, jež byly uskutečněny v rámci Evropské bezpečnostní a obranné politiky, prováděla a provádí Evropská Unie operace další, mezi nimiž je např. operace EUJUST THEMIS v Gruzii, a to zejména díky dlouhodobé snaze Unie upevnit mír a bezpečnost v oblasti Kavkazu, jakož i podpořit přeměnu tří států tohoto regionu – Arménie, Gruzie a Ázerbajdžánu – v demokratické právní státy. Coby součást této snahy jmenovala EU v červenci 2003 Zvláštního zmocněnce pro oblast jižního Kavkazu („Special Representative for the South Caucasus“), a dále ve svém úsilí pokračovala pozváním těchto zemí do projektu Evropské politiky sousedství v červenci 2004, přičemž v této době také vyzval gruzínský předseda vlády Zhvania Evropskou Unii k podpoře snahy Mise za vládu práva („Rule of Law Mission“), což bylo potvrzeno Společnou akcí Rady EU⁷⁵, jež vytvořila EUJUST Themis, a počala činnost této mise. Cílem EUJUSTu Themis je především podpora vládě Gruzie v jejím úsilí reformovat gruzínský soudní systém, a to zejména v oblasti trestního práva, jakož i zlepšit legislativní procedury, a to v souladu s mezinárodními a unijními standardy v oblasti lidských práv. Mezi další úkoly EUJUSTu Themis náleží např. podpora státních institucí Gruzie na poli soudní reformy a protikorupční politiky, podpora plánovaných legislativních změn, zejména Trestního řádu, a podpora mezinárodní i regionální spolupráce v oblasti trestního soudnictví. EUJUST Themis se stal první misí pro vládu práva, tedy misí civilní, jež Evropská

⁷⁴ 2004/847/CFSP

⁷⁵ 2004/523/CFSP

bezpečnostní a obranná politika provádí, čímž potvrzuje rozvoj svých schopností také v občanské rovině EBOP.

Jak je tedy z výše uvedeného patrné, Evropská bezpečnostní a obranná politika se v rámci svých vojenských a policejních operací neomezuje pouze na operace bojové, mezi nimiž je možno nalézt úspěšné mise jako EU COPPS v Palestině, Althea v Bosně a Hercegovině, EUJUST LEX v Íráku, AMIS II v Súdánu, a Monitorovací misi v indonéském Aceh⁷⁶, avšak soustřeďuje svoji pozornost také na mise civilního charakteru ve snaze upevnit občanskou společnost a rozvoj zásad demokratického státu v zemích procházejícími tranzitním obdobím, čímž můžeme konstatovat, že operace EBOP nejsou pouze výrazem silové politiky Unie, avšak tato je nepochybně obohacena o rozměr občanskoprávní a lidskoprávní.

IV. Závěr

Od ustanovení Společné zahraniční a bezpečnostní politiky a Evropské bezpečnostní a obranné politiky uplynulo příliš málo času na to, aby bylo možno učinit striktní závěr hodnotící její komplexní činnost. Na druhé straně je to ovšem dostatečně dlouhá doba na zhodnocení jejich dosavadních aktivit, úspěšných či nikoliv, a to přesto, vezmeme-li v potaz skutečnost, že EBOP vznikla z nuly, a veškerá ustanovení týkající se její existence musela projít jednáními a odsouhlasujícími procedurami nejprve patnácti, později pětadvaceti státy s rozdílnými náhledy na evropskou bezpečnost a obranu. Navíc je v této souvislosti nutno podotknout, že některé členské státy Unie nepovažují EBOP za zásadní instituci pro svoji bezpečnostní a obrannou politiku, a to z důvodu členství v Severoatlantické alianci, jež je pro tyto státy stále prioritní. Ačkoliv tedy EBOP ztvárňuje zásadní prvek v dlouhodobé vizi Evropské unie pro mnohé členské státy, začala EBOP pro mnohé jiné členy Unie svoji existenci coby marginální instituce, což byl názor, jež byl posílen skutečností, dle níž nečelila EBOP konkrétní hrozbě či ohrožení, jež by ospravedlňovala její činnost, jak tomu bylo v případě vzniku Severoatlantické

⁷⁶ podrobněji Neuhold, H.: Collective Security after operation Allied Force

aliance. K těmto problémům strukturálního charakteru se navíc v době vzniku EBOP přidaly potíže náhodné, např. ztíženost vztahů s Tureckem, jejichž vyřešení však znamenalo zrození platformy, na níž mohl být vybudován vztah EU-NATO, i když tento nebyl nikdy bezproblémovým, a to zejména v souvislosti s obdobím před počátkem války v Íráku. Neméně obtížnou se však pro Evropskou bezpečnostní a obrannou politiku ukázala být samotná struktura Evropské unie, jež nebyla vystavěna jako organizace zahraniční politiky v pravém slova smyslu⁷⁷. Přestože cíle Unie byly vždy cíli politickými, byla tato vystavěna na spíše tradiční platformě spojenců a konfliktů. Ačkoliv Unie hrála vždy podstatnou strategickou úlohu v uzavírání nových vztahů, jakož i vztahů nových rozměrů mezi evropskými státy, v zahraniční a vnější oblasti často postrádala strategické směřování, což se projevilo např. v politice Unie vůči bývalé Jugoslávii, jejímž obsahem byly po dlouhou dobu pouze tarifní kvóty a dotace pro jugoslávské projekty, avšak zahraniční politika Jugoslávie a EU zůstala z velké části nedotčena, což se bolestivým způsobem projevilo v rámci jugoslávského konfliktu na počátku 90. let⁷⁸. Přestože tedy vedle komunitární politiky existoval např. projekt Evropské politické spolupráce, zůstávaly tyto snahy napojeny na tuto politiku pouze částečně, a to spíše marginálním způsobem.

Jakkoliv těžké proto byly tedy začátky Evropské bezpečnostní a obranné politiky, prošla tato za dobu své existence pozitivním vývojem, přičemž milníkem v jejím progresu bylo vytvoření pozice Vysokého představitele Společné zahraniční a bezpečnostní politiky („High Representative for CFSP“), jež znamenalo skutečné zaměření na zahraniční politiku Unie, a tento úkon následovalo založení Politické jednotky („Policy Unit“), ze které postupně vyrostla inteligenční spolupráce, a došlo k rozšíření vojenského i civilního personálu, jež pracoval na poli vojenské a bezpečnostní politiky, což posílilo postavení bezpečnostní a obranné politiky jako celku. Neméně významným krokem EBOP se stala dohoda Berlín plus, jež byla uzavřena v poměrně krátkém čase, vezmeme-li v potaz velikost obou multilaterálních organizací, i když vztah mezi NATO a Evropskou unií nedosáhl ještě ideálního bodu spolupráce⁷⁹. Tato

⁷⁷ cit. Cooper, R.: ESDP: the first five years

⁷⁸ ibid Cooper, R.: ESDP the first five years

⁷⁹ ibid Cooper, R.: ESDP: the first five years

skutečnost je dána zejména obdobím přeměn, jimiž obě organizace prochází. Co se týče vojenských operací Unie, tyto se ukázaly být úspěšnými, a to jak ve světle poměrně krátkého období od doby, kdy se EBOP stala operaceschopnou, tak i při pohledu na relativně omezené finanční a personální zdroje, jež má Unie pro jejich vykonávání k dispozici. Přesto každá z těchto operací přinesla vlastní poznatky. Operace Concordia (FYROM) v bývalé republice Jugoslávie Makedonii byla ustanovena urychleně v době, kdy probíhala jednání dohody Berlín plus, a zásadním poučením z této operace byla zejména potřeba koordinace činnosti Severoatlantické aliance a Evropské unie. V rámci operace Artemis v Demokratické republice Kongo se pak prokázala schopnost Unie jednat velmi spěšně a přitom efektivně, jakož i schopnost odpovědět potřebně účinným způsobem na požadavky OSN. Obě tyto vojenské operace se vyznačují tím, že jejich mandát již skončil, zatímco jiným operacím, zejména v oblasti Balkánu, jež měly být krátkodobé, bývá mandát většinou prodloužen, neboť ukončení operace a předání odpovědnosti není jednoduchým úkonem. Proto zůstává operace Artemis jedinou vojenskou operací EBOP, jež ukončila svoji činnost k předem danému datu. Vedle operací vojenských jsou to také operace policejní, jejichž činnost přinesla EBOP nepostradatelné zkušenosti, přičemž obzvláště pozitivním přínosem těchto operací je jejich důraz na kvalitu, který se projevil např. v detailním výběru policejních osob, jež byl přesnější než výběr prováděný v rámci OSN. Jak policejní operace v Bosně (EUPM Bosnia), tak operace Proxima v bývalé republice Jugoslávie Makedonii (Proxima FYROM) ukázaly však také obtíže akce vedené uvnitř uspořádání EBOP, /např. v oblasti zprostředkování dodávek/, jež nebyla ve své původní formě uspořádána pro krizový management⁸⁰.

Velmi přínosnou se Evropská bezpečnostní a obranná politika ukázala v množství svých aktivit, čímž se z Evropské unie stala více politickou, a v určitém smyslu i autoritativnější organizací, neboť má-li mít zahraniční politika podstatné výsledky, musí vždy disponovat silovým potenciálem, samozřejmě v souladu s mezinárodním právem. Tento proces vytváření silové dimenze Unie, a její včlenění do zahraniční politiky Unie v rámci EBOP je sice ve svém počátku, avšak dopad jejího vzniku je patrný již nyní, a je

⁸⁰ blíže Cooper, R.: ESDP: the first five years

veskrze pozitivní, což Unii dává silnější postavení v jejích mezinárodních vztazích. Tento proces bude i nadále pokračovat, přijme-li Unie alespoň částečnou inkorporaci II. pilíře do komunitárního práva, resp. změní-li stávající striktní rozdělení, jež není dlouhodobě udržitelné, jak potvrdil rozsudek Soudu první instance z 21. září 2005 v případě Yassina Abdullaha Kádího⁸¹, jež se zabýval vztahem mezi Společnou zahraniční a bezpečnostní politikou založenou II. pilířem Maastrichtské smlouvy, a Smlouvou o založení Evropského Společenství, a to v otázce jejich kompetencí.

Případ Kádí je mezní a důležitou kauzou z řady důvodů. Především proto, že se vztahuje na boj mezinárodního společenství s terorismem a aktivitami některých teroristických skupin napojených na Usámu bin Ládina. Dále proto, že vedla k přijetí několika rezolucí Rady bezpečnosti OSN, např. rezoluci o založení Sankčního výboru („Sanctions Committee“)⁸², jež založila zodpovědnost za zajištění povinnosti členských států zmrazit kapitál a další finanční prostředky uložené v zahraničí Talibanem či jinými osobami, jež jsou ve spojení s teroristickými jednotkami. Na základě této rezoluce vydala Rada EU v rámci SZBP Společné postoje, jejichž cílem bylo implementovat rezoluce OSN obsahující restriktivní opatření, přičemž některá z opatření, jež Evropské společenství upravovalo, se týkala tzv. chytrých sankcí („smart sanctions“), jež nahradily obecné sankce jako obchodní embargo a další, a jež jsou namířeny pouze proti individuálním osobám, a nikoliv proti celému státu či jeho celému odvětví. Praxe institucí ES se následně vyvinula stejným směrem s tím, že Rada považovala za právní základ restriktivních opatření čl. 60 a 301 Smlouvy o založení ES, přičemž v roce 2002 přijala na základě čl. 60, 301 a 308 Smlouvy o založení ES nařízení⁸³ se specifickými restriktivními opatřeními namířeny proti konkrétním osobám a útvarům, jež měly být napojeny na bin Ládina, Al-Kaidu a Taliban. V preambuli tohoto nařízení bylo uvedeno, že opatření uvedená Radou bezpečnosti spadají do rozsahu Smlouvy a proto je třeba, aby legislativa Společenství implementovala relevantní rozhodnutí Rady bezpečnosti v rámci území Společenství⁸⁴. Kádí, státní občan Saúdské Arábie, měl coby mezinárodní

⁸¹ Case T-315/01

⁸² rez. č. 1297/1999

⁸³ č. 881/2002

⁸⁴ „Community legislation is necessary to implement the relevant decisions of the Security Council as far as the territory of the Community is concerned“

obchodník v Evropské Unii finanční zájmy, avšak jeho finanční prostředky byly od přijetí regulací Společenství zmrazeny, čímž mu bylo nejen znemožněno další obchodování, avšak uveřejněním jeho jména v dodatku k nařízení Rady dosáhla škody také jeho pověst a dobré jméno, a proto Kádí ve své žalobě o anulaci nařízení uvedl, že je obětí justičního omylu a místopřísežně prohlásil, že nikdy nebyl zapojen do teroristických aktivit, a to ani ve formě finanční podpory těmto aktivitám.

Soud první instance v tomto případě rozhodl o nedostatku kompetence ES pro přijetí nařízení o restriktivních opatřeních namířených přímo proti žalobci, a svoje rozhodnutí odůvodnil tím, že čl. 60 a 301 Smlouvy o založení ES nezakládají samy o sobě dostatečný právní základ pro vydání napadeného nařízení, jelikož čl. 60 uvádí, že Rada, v souladu s procedurou uvedenou v čl. 301 může ve vztahu k třetím zemím („as regards the third countries concerned“) přijmout potřebná a nezbytná opatření týkající se pohybu kapitálu a plateb s tím, že čl. 301 explicitně povoluje, aby ES přerušilo či omezilo, úplně či částečně, ekonomické vztahy s jednou nebo více třetími zeměmi, avšak skutečnost, že tato ustanovení umožňují přijetí tzv. chytrých sankcí proti třetím zemím, jakož i individuálně určeným osobám a útvarům s těmito zeměmi spojenými či k nim přidruženými, nezakládá právní důvod pro to, aby byly tyto osoby či útvary považovány za subjekty restriktivních opatření v případě, kdy vládnoucí režim třetí země zanikl, tedy tak, jak tomu bylo v případě afghánského Talibanu, neboť za takových okolností fakticky neexistuje podstatné a nezbytné spojení mezi těmito osobami a třetí zemí. Soud První Instance dále uvedl, že ani čl. 308 nezakládá adekvátní právní podklad pro nařízení ES, neboť proto, aby mohl být tento článek aplikován, je zapotřebí spojení tažení proti mezinárodnímu terorismu a uvalení ekonomických a finančních sankcí proti osobám a útvarům podezřelým z finanční podpory terorismu, s jedním z cílů, kterých je Smlouva schopna těmito opatřeními dosáhnout, a to v souladu s čl. 2 a 3 Smlouvy. Dále Soud uvedl, že není možné interpretovat čl. 308 coby ustanovení zakládající možnost dosáhnout jednoho z cílů Maastrichtské smlouvy, a především Soud považuje koexistenci Unie a Společenství za integrované, avšak oddělené právní řády, přičemž pilířové zřízení tímto nezakládá právní podklad pro to, aby se členské státy mohly spolehnout na „flexibilní ustanovení“ čl. 308, a v souladu s tímto ustanovením mohly zmírnit

skutečnost, že Společenství schází kompetence potřebná pro dosažení jeho cílů. Pokud by Soud rozhodl jinak, znamenalo by to tedy, že ustanovení čl. 308 je možno aplikovat na veškerá opatření, jež spadají do rámce Společné zahraniční a bezpečnostní politiky, jakož i do Policejní spolupráce a Spolupráce ve věcech justice, tedy III. pilíř, a Společenství by tedy mohlo vždy přijmout opatření za účelem dosažení cílů těchto politik, což by zbavilo ustanovení Maastrichtské smlouvy jejich náležité kompetence, a tyto by se staly neslučitelnými se zavedením norem, jež jsou specifické pro oblast II. a III. pilíře.

Jak je z výše uvedeného patrné, Evropská unie je spojena se svými suverénními členskými státy, jež upřednostňovaly oddělení politické integrace Unie tak, jak bylo provedeno přijetím mezivládního přístupu, když byl odmítnut přístup nadnárodní, na jehož základě je ES vystavěno, což je základní rozlišení mezi právními řádami Společenství a Unie. Toto oddělení bylo založeno coby záruka pro některé členské státy, jež byly neochotné jít za hranice ekonomické integrace, avšak návrh Smlouvy o Ústavě pro Evropu mohl a měl toto odlišení odstranit tím, že by došlo k absorpci Společenství Evropskou unií, neboť skutečnost, že vedle právních aktů Unie stále existuje právní řád ES je výrazem striktního ústavního ohraničení jednání Společenství. Jak Unie tak Společenství mají své kompetenční systémy založené na zásadě delegace, navíc jednou z hlavních politických zásad Unie i Společenství je vláda práva („rule of law“). Je proto nezbytné, aby striktní oddělení II. pilíře Evropské Unie od komunitárního práva bylo zmírněno, a aby se Evropská bezpečnostní a obranná politika stala, alespoň částečně, integrovanou částí tohoto práva, a to v zájmu jejího ustálení a upevnění její pozice v rámci mezinárodního společenství.

Seznam zkratk

EOS	-	Evropské obranné společenství
ES	-	Evropská společenství
EU	-	Evropská unie
EHS	-	Evropské hospodářské společenství
ESUO	-	Evropské společenství uhlí a oceli
EURATOM	-	Evropské společenství pro atomovou energii
EPS	-	Evropská politická spolupráce
EOA	-	Evropská obranná agentura
JEA	-	Jednotný evropský akt
KBSE	-	Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě
OSN	-	Organizace spojených národů
SZBP	-	Společná zahraniční a bezpečnostní politika
EBOP	-	Evropská bezpečnostní a obranná politika
OBSE	-	Organizace o bezpečnosti a spolupráci v Evropě
NATO	-	Severoatlantická aliance
SESUO	-	Evropské společenství uhlí a oceli
SESAE	-	Evropské společenství atomové energie
SES	-	Smlouva o Evropských společenství

- RB - Rada bezpečnosti
- RVHP - Rada vzájemné hospodářské pomoci
- SEU - Smlouva o Evropské unii (Maastrichtská smlouva)
- ZEU - Západoevropská unie

Přehled použité literatury

Publikace

Adamus Vladimír: Mezinárodní dokumenty o lidských právech, Linde Praha, 2000

Cassese Antonio: International Law, Oxford University Press, 2005

Cooper Robert: The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-first Century, Atlantic Books, Londýn, 2003

Deutsch Karl: Political Community and the North Atlantic Area, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1957

Gnesotto Nicole: EU security and defence, Chaillot Paper, Institute for Security Studies Paříž, 2005

Hýbnerová Stanislava: Mezinárodní vztahy po roce 1945, Nakladatelství Karolinum, 1997

Chmelík Jan a kol.: Zločin bez hranic, Vyšetřování terorismu a organizovaného zločinu, Linde Praha, 2004

Outlá Veronika, Hamerník Pavel, Bambas Jan: Judikatura Evropského Soudního Dvora, Vydavatelství a Nakladatelství Aleš Čeněk, 2005

Ort Alexandr: Bezpečnost Evropy a Česká republika, Professional Publishing, 2005

Nolč Jiří a kol.: Evropská ústava, CP Books Brno, 2005

Pomahač Richard: Evropské právo, Nakladatelství Karolinum, 2003

Potočný/Ondřej: Mezinárodní právo veřejné, Zvláštní část, 4. vydání, C.H. Beck Praha, 2003

Svoboda Pavel: Právo vnějších vztahů Evropské Unie, Linde Praha, 1999

Urban Luděk, Stach Stanislav, Had Miloslav: Česká republika v Evropské Unii, členství, přínosy a výzvy, Český institut pro integraci EU Praha, 2005

Shaw Malcolm N.: International Law, 5. vydání, Cambridge University Press, 2003

Smith Michael E.: Europe's Foreign and Security Policy, the Institutionalization of Cooperation, Cambridge University Press, 2004

Steiner Henry: International Human Rights in Context: Law, Politics, Moral, 2. vydání, Oxford University Press, 2000

Tichý, Arnold, Svoboda, Zemánek, Král: Evropské právo, C.H. Beck Praha, 1999

Týč Vladimír: Základy práva Evropské Unie pro ekonomy, 3. vydání, Linde Praha, 2001

Články v odborných publikacích

Ahtisaari, M.: ESDP: Actors and witnesses, , EU Security and Defence Policy, the First five years (1999-2004), Institute for Security Studies, Paříž, 2005

Bereuter, D.: NATO and the EU Security Strategy, Oxford Journal on Good Governance Vol. 1, 2004

Bílková, V.: preemptivní a preventivní sebeobrana z pohledu mezinárodního práva, Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 3, UK v Praze, nakl. Karolinum, 2006

Boethe, M.: The OSCE in the Maintenance of Peace and Security, Kluwer Law International, Haag, 1997

Cameron, I.: UN Targeted Sanctions, Legal Safeguards and the European Convention on Human Rights, Nordic Journal of International Law, Koninklijke Brill Nv., Nizozemí, 2003

Cooper, R.: ESDP: the first five years, EU Security and Defence Policy, the First five years (1999-2004), Institute for Security Studies, Paříž, 2005

Gourlay, C.: EU Operations Update: Past, Present and Future, European Security Review, No. 19, International Security Information Service, www.isis-europe.org, 2003

Haine, J-Y.: ESDP and NATO, EU Security and Defence Policy, the First five years (1999-2004), Institute for Security Studies, Paříž, 2005

Higgins, R.: Weapons of Mass Destruction: Rhetoric and Realities, ISIS Policy paper No. 85, www.isiuk.demon.co.uk/0811/isis/uk/regpapers/no85.pdf, 2002

Hohfeld, Cf.W.N.: Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning, Yale University Press, New Haven, 1919

Huntington, S.P.: The Lonely Superpower, Europe's New Security Challenges, Lynne Rienner Publishers, Londýn, 2001

Hýbnerová, S.: Společná zahraniční a bezpečnostní politika a Evropská bezpečnostní a obranná politika EU: výzvy, možnosti a meze, Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 3, UK v Praze, nakl. Karolinum, 2006

Koskenniemi, M.: International Law Aspects of the European Union, Kluwer Law International, Haag, 1998

- Lindstrom, G.: ESDP operations, EU Security and Defence Policy, the First five years (1999-2004), Institute for Security Studies, Paříž, 2005
- Matějka, Z.: Evropská Unie a její bezpečnostní politika, Bezpečnost Evropy a Česká republika, Professional Publishing, 2005
- Missiroli, A.: ESDP – How it works, EU Security and Defence Policy, the first five years (1999-2004), Institute for Security Studies, Paříž, 2005
- Neuhold, H.: Collective Security after Operation Allied Force, Diplomatiscche Akademie Wien, 2005/2006
- Ondřej, J.: Odzbrojení na počátku 21. století – vzestup a pád, Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 3, UK v Praze, nakl. Karolinum, 2006
- Reynolds, Ch.: All Together Now? The Governance of Military Capability Reform in the ESDP, Bruges Political Research Papers, College of Europe, Belgie, 2006
- Šturma, P.: Lze vynucovat některé mezinárodní závazky za použití síly? Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 3, UK v Praze, nakl. Karolinum, 2006
- Ulriksen, S.: Operation Artemis: The Shape of Things to Come? International Peacekeeping, Vol. 11, č. 3, podzim 2003
- Wohlforth, W.C.: The Stability of a Unipolar World, International Security, Vol. 24, 1999
- Waltz, K.N.: Structural Realism after the Cold War, International Security, Vol. 25, 2000

Právní předpisy

Mezinárodní smlouvy

Amsterdamská smlouva

Bruselský pakt

Dunkirská smlouva

Evropský akt

Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

Jednotný evropský akt

Charta OSN

Charta základních práv Evropské unie

Konvence o mírovém urovnávání sporů

Pařížská smlouva

Římské smlouvy

Smlouva o Evropské Unii

Smlouva o ústavě pro Evropu (návrh)

Varšavský pakt

Vídeňská úmluva o smluvním právu

Vídeňská úmluva o diplomatických stycích

Všeobecná deklarace lidských práv

Washingtonská smlouva

Jiné prameny

Presidency Conclusions: Brussels European Council, 29. 10. 1993

Presidency Conclusions: Santa Maria da Feira European Council, 19. a 20. 6. 2000

Presidency Conclusions: Nice European Council, 7. – 9. 12. 2000

EU Foreign Ministers: First Report of the Foreign Ministers to the Heads of State and Government of the Member States of the European Community of 27. October 1970 (Davignonova zpráva), European Political Cooperation, 5. vydání

Report on the Promotion of Intra-Regional Cooperation and Good Neighbourly Relations. Luxembourg: Office of Official Publications of the EC, 1995

Commission Communication on the Challenges Facing the European Defence Industry, Brussels: Commission's Spokesman's Service, 25.1. 1996

Adapting the Institutions to Make a Success of Enlargement: Commission Opinion. COM (2000)34 final, 26.1. 2000

Overview of EU Action in Response to the Events of the 11 September and Assessment of Their Likely Economic Impact. COM (2001)611 final, 17.10. 2001

Report on the Outlook for a Common European Security Policy, Poettering Report, EP Documents 146/269, 29.4. 1991

Report on the Financing of the CFSP, Willockx Report, EP Documents 209/630, 18.10. 1994

High Level Group of Experts on the CFSP (1995-1996): European Security Policy Towards 2000: Ways and Means to Establish Genuine Credibility, Durieux Report, Brussels: European Commission

The National Security Strategy of the United States of America, 2002, www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf

Javier Solana, A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy, Paříž, EU Institute for Security Studies, 2003